

Møteinnkalling

Kontrollutvalget Skiptvet

Møtested: Skiptvet kommune, møterom Lund

Tidspunkt: 16.06.2022 kl. 08:30

Eventuelle forfall meldes til rådgiver Caroline Klæboe Roos, tlf. 98846624, epost
carroo@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Skiptvet, 02.06.2022

Herman Foss
Leder (s)

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Side
PS 22/24	Godkjenning av innkalling og saksliste	3
PS 22/25	Valg av representant til å signere protokoll	4
PS 22/26	Utsatt sak (22/17) - Informasjonssak - Hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven	5
PS 22/27	Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021	15
PS 22/28	Oppfølgingsrapport "Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp - Skiptvet kommune	25
PS 22/29	Prosjektplan "Skole - kvalitet i undervisningen"	35
PS 22/30	Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner fra august 2022 til juli 2024	42
PS 22/31	Referater og meldinger	72
PS 22/32	Eventuelt	132

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/128
Dokumentnr.: 38
Løpenr.: 179683/2022
Klassering: 3015-191
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/24

Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Fredrikstad, 20.05.2022

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Saksliste er fremlagt og godkjent av kontrollutvalgets leder.

Vurdering

Innkalling og saksliste godkjennes.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/128
Dokumentnr.: 39
Løpenr.: 179691/2022
Klassering: 3015-191
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/25

Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges

Fredrikstad, 20.05.2022

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 12.03 2020 skal det ved hvert møte settes opp en sak: «Valg av en representant til signering av protokoll». Den som leder møtet skal alltid signere protokollen.

For å kunne rullere hvem som signerer protokoll, følger en liste over hvem som har signert de fire siste møtene og hvem som står for tur i dette møtet:

10.06.2021 Pål E. Simensen
23.09.2021 Ann Anthony
11.11.2021 Øistein Svæe
17.02.2022 Trine Strand Ludvigsen

Dette møtet: 16.06.2022 Pål E. Simensen

Vurdering

Ingen

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/129
Dokumentnr.: 45
Løpenr.: 188670/2022
Klassering: 3015-192
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/26

Utsatt sak (22/17) - Informasjonssak - Hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar informasjonssaken til orientering

Fredrikstad, 31.05.2022

Vedlegg

1. Brev datert 18.02.2022, «Vedr. gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8, etter brann og administrasjonens krav om detaljreguleringsplan»
2. Underskrevet side 5 i brev av 18.02.2022
3. Epost fra ØKUS KOF, datert 25.02.2022, «Vedr. gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8, i Skiptvet etter brann»¹

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgssak 12.05.2022, sak 22/17, Informasjonssak - Hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven

Saksopplysninger

Saken var satt opp til behandling i kontrollutvalgets møte den 12.05.2022, sak 22/17, men ble utsatt grunnet sykdom.

Kontrollutvalgets leder og kontrollutvalgssekretariatet har mottatt en henvendelse angående gjenoppbygging av Meierigården etter brann. Eier ønsket å gjenreise bygget på eksisterende grunnmur, men med 4 etasjer i stedet for 3 som tidligere. Kommunen skal ifølge eier ha avslått dette ønsket og stilt krav om utarbeidelse av en detaljreguleringsplan. Det skal ikke foreligge noe referat fra møtet og henvender opplever det vanskelig å få klarhet i administrasjonens begrunnelse for kravet. Eier opplever urettmessig å ha blitt

¹ Personlige epostadresser er sladdet med bakgrunn i personopplysningsloven og personvernprinsippene (formålsbegrensing), jf. Personvernerklæring ØKUS KOF, [personvernerklæring-for-ostfold-kontrollutvalgssekretariatet.docx.pdf](https://www.fredrikstad.kommune.no/personvernerklaring-for-ostfold-kontrollutvalgssekretariatet.docx.pdf) ([fredrikstad.kommune.no](https://www.fredrikstad.kommune.no))

pålagt å utarbeide en kostbar detaljreguleringsplan.

Kontrollutvalget er ikke klageorgan og behandler ikke enkeltsaker, men kan, på generelt grunnlag og med fokus på systemkontroll, undersøke henvendelser som kan tyde på svikt i den kommunale saksbehandlingen, eller at kommunen ikke følger de lover og retningslinjer den er underlagt. Henvender er underrettet om dette i epost datert 25.02.2022.

Kontrollutvalgssekretariatet har etter samtale med kontrollutvalgsleder bedt rådmann om en generell informasjon på hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven. Rådmann har bekreftet invitasjonen og vil informere om saken.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta informasjonssaken til orientering.

Til Kontrollutvalget
postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no

Skiptvet 18.02.2022

**VEDR. GJENOPPBYGGING AV MEIERIGÅRDEN, STORVEGEN 8, ETTER BRANN
OG ADMINISTRASJONENS KRAV OM DETALJREGULERINGSPLAN.**

Meierigården brant delvis ned 21.02.2019. Eier fikk av sitt forsikringsselskap Gjensidige forsikring ASA en erstatning på kr. 8.470.000,- eks. mva for å dekke *«kostnader til reparasjon av tilsvarende bygning, inkludert mer utgifter for å oppfylle dagens tekniske krav, prisstigning og utbedring av brannskader i kjeller/U-etasje»*. Restverdien ble anslått til ca. 3 mill. kr. Restverdien besto av deler av underetasjen. Denne delen ble brukt allerede dagen etter brannen og har vært i bruk hele tiden etter brannen.

Eier, Meierigården AS, startet straks med å planlegge gjenoppbyggingen av Meierigården. Hans klare holdning har helt fra starten av vært å gjenreise bygningen på samme grunnmur/underetasje som før, men nå i 4 etasjer i stedet for 3. Han engasjerte arkitekt Jan Aasland som tegnet et bygg på samme grunnmur. 02.04.2019 sendte Aasland og Agnalt en mail til bygningsingeniør Bjørn B. Eriksen på plan, landbruk og teknikk og ba om et møte. Mailen lød: *«Hei. Ønsker et kort møte vedr. tanker rundt gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8.»*. Eriksen svarte raskt og møtet ble avtalt til 04.04.2019. Da de møter opp til avtalt tid med Eriksen viser det seg at også virksomhetsleder Øyvind Thømt samt rådgiver plan Frank van den Ring skal delta på møtet.

På møtet 04.04.2019 presenterte eier og arkitekt planen for gjenreisningen for kommunens representanter. På møtet deltok, som det framgår ovenfor, eier Gjermund Agnalt og arkitekt Jan Aasland og fra kommunen virksomhetsleder Øyvind Thømt, rådgiver plan Frank van den Ring og ingeniør Bjørn B. Eriksen. Planen viste eiers ønske om gjenreising på samme grunnmur/underetasje, men nå med 4 etasjer i stedet for 3. Med 4 etasjer ville bygget inneholde 7 leiligheter i stedet for 4. I Kommunedelplan for Skiptvet sentrum 2015-2026, vedtatt av kommunestyret 24.02.2015 står under 1-7.8 Område for bebyggelse og anlegg

sentrumsformål: *a) Innenfor felt til sentrumsformål kan det bygges inntil 4 etasjer + 1 etasje inntrukket.* Det skulle således være kurant å bygge 4 etasjer. Men kommunens administrasjon avsto imidlertid helt bombastisk Agnalt's ønske om å ha mer enn 4 leiligheter i bygget. Skulle det bygges fler enn 4 leiligheter krevde de utarbeidelse av en detaljreguleringsplan for området. Det hjalp ikke noe at eiers plan kun var å gjenreise et delvis nedbrent bygg på gjenstående grunnmur/underetasje. Da det ikke foreligger noe referat fra møtet er det vanskelig å få klarhet i administrasjonens begrunnelse for dette reguleringsplankravet. Tiltak som utløser krav om detaljreguleringsplan innenfor 1-7.8 Område for bebyggelse og anlegg – sentrumsformål framgår av pkt d) «*Det kreves godkjent detaljreguleringsplan for utbygde områder innenfor sentrumsformål kan bebygges*». (Er det skrivefeil i planen her ?) Agnalt's plan om å gjenreise et delvis nedbrent bygg kan ikke komme inn under dette kravet. Videre står under pkt d) *Det kreves også detaljreguleringsplan dersom eksisterende bebyggelse skal rives for å erstattes med nye bygg innenfor område avsatt til sentrumsformål*». Heller ikke dette krav kan ha relevans for Agnalt's plan. Da administrasjonen krevde en full detaljreguleringsplan sa arkitekt Aasland at dette jo ville bli en vanvittig kostnad som de absolutt ikke ønsket å ha. Administrasjonen tipset da Agnalt og Aasland om at sivilarkitekt MNAL Bernt Bekke kunne være en aktuell person til å utarbeide en slik reguleringsplan. Det ble ikke tipset om flere enn denne ene sivilarkitekten. Gjermund Agnalt har flere ganger bedt kommunen om referat fra dette møtet, både muntlig og skriftlig, sist i brev datert 19.11.2021 til Skiptvet kommune, Postboks 115, 1806 Skiptvet fra Meierigården AS v/Cecilie Agnalt. Et slikt referat er aldri blitt mottatt. Gjermund Agnalt ber i møtet 04.04.2019 med kommunens administrasjon om en dispensasjon slik at planlagt 4. etg. (loft) kan innredes til ny leilighet. Etter plan- og bygningslovens § 7, Dispensasjon, er det faste utvalg for plansaker dispensasjonsmyndighet etter bl.a. § 23, Plikt til å utarbeide reguleringsplan. I følge Skiptvet kommunes delegeringsreglement er kommunens oppgaver og avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven delegert til Hovedutvalg for plan- landbruk og teknikk i den grad det kan delegeres eller ikke er delegert til rådmannen. Dispensasjonsmyndighet er i noen saker videre delegert til rådmann/virksomhetsleder, men dette «*Gjelder kun kurante dispensasjoner av*

ikke prinsipiell art». Når administrasjonen her krever egen detaljreguleringsplan kan den ikke mene at dispensasjonen er kurant og følgelig kan den heller ikke ha noen delegert myndighet til å avvise Gjermund Agnalt's ønske om dispensasjon. Gjermund Agnalt skulle vært gitt anledning til å fremme en dispensasjonssak for politisk behandling i hovedutvalget. Da hadde administrasjonen i sitt saksframlegg faglig måttet begrunne sin holdning til at det ikke kunne gis dispensasjon for planlagt gjenoppbygging, og hovedutvalgets medlemmer fatte vedtak for eller i mot dette. Et eventuelt negativt vedtak her kunne blitt påklaget videre.

Plan- og bygningslovens § 23 pkt. 3 lyder: *«Er bebyggelse ødelagt ved brann eller på annen måte, skal kommunen straks ta opp til behandling spørsmålet om det trengs regulering eller omregulering av området».* En kan ikke se at kommunen på noen som helst måte har berørt dette temaet.

Gjermund Agnalt og arkitekt Jan Aasland oppfattet administrasjonens krav om detaljreguleringsplan som ufravikelig og satte i gang detaljprosjektering for Storveien 8 og oppstart av ny reguleringsplan parallelt. Sivilarkitekt Bernt Bekke ble engasjert til å lage reguleringsplanen.

Reguleringsplanarbeidet viste seg å bli langvarig, svært omfattende og meget kostbart. I fra sivilarkitekt Bekke ble engasjert og til planen ble endelig vedtatt gikk det ca. 2 år. Flere forhold fordyret og trakk planen ut i langdrag. Her kan bl.a. nevnes:

- Omfattende grunnundersøkelser med grunnboringer, prøvetakinger, analyser og rapporter, ikke bare mht byggegrunn og ev. rasfare, men også miljøtekniske grunnundersøkelser for å kartlegge ev. forurensning av grunnen.
- Omfattende arbeid/kartlegging/planlegging vedr. overvannshåndtering. Vurdering av ulike fordrøyningsløsninger som regnbed/steinfyllingsmagasin, tørr dam, våt dam mv. Mange avklaringer vedr. påslipp til kommunalt overvannsnett.
- Diverse krav fra fylkeskommunen, bl.a. vedr. bussholdeplass og adkomst fra fylkesveg. Fylkeskommunen fremmet her 2 innsigelser.

Regnskapsførte kostnader for Meierigården AS v/Gjermund Agnalt direkte tilknyttet arbeidet med reguleringsplanen er kr. 830.000,- inkl. mva.

Selve byggesaksbehandlingen gikk ryddig og greit. I sak PLT 61/2019, datert 16.08.2019, ble gitt rammetillatelse til samme bebygd areal BYA som tidligere, der opprinnelige grunnmur anvendes, og bygget godkjent for 4 leiligheter. I tillatelsen gis opplysninger om klageadgang, klagerett, rett til å se sakens dokumenter og til å kreve veiledning.

Gjenreisningen av Storveien 8 startet i september 2019. Bygget sto ferdig 30. november 2020, da uten innredning av de 3 siste leilighetene.

Det kan her være relevant å vise til Sentrumsplanen 1-7.10 Bestemmelser til felt for framtidig bebyggelse og anlegg, SF1 Meieribyen sør: «*Bolig formål tillates kombinert med forretningsbygg, samt flerbolig med minimum 2 etasjer og 4 boenheter*». Her står *minimum 2 etasjer og 4 boenheter*, noe som klart uttrykker kommunens ønske om fortetting i sentrumsområdet, og som kunne være et godt argument for å gi dispensasjon for 7 leiligheter i Meierigården.

Meierigården AS, v/Gjermund Agnalt er på et møte med kommunens administrasjon 04.04.2019 urettmessig blitt pålagt å utarbeide en detaljreguleringsplan kun fordi han ønsket 7 leiligheter i stedet for 4. Dette har kostet Meierigården AS kr. 830.000,- inkl. mva i direkte regnskapsførte utgifter. Hele prosessen med reguleringsplanen medførte, og medfører fortsatt, svært mye ubehag og bortkastet tid for Agnalt.

Konklusjon:

Meierigården AS v/Gjermund Agnalt ber om en innrømmelse fra Skiptvet kommune om at han urettmessig er blitt pålagt å utarbeide en svært kostbar detaljreguleringsplan. Han ber videre kommunen vurdere å gi ham en økonomisk kompensasjon for dekning av disse kostnadene.

Meierigården AS
Gjermund Agnalt

Knut Bjørnstad
Etter fullmakt fra Meierigården AS

Likelydende brev er sendt Skiptvet kommune
postmottak@skiptvet.kommune.no

Meierigården AS

Gjermund Agnalt

Gjermund Agnalt



Knut Bjørnstad

Etter fullmakt fra Meierigården AS

Likelydende brev er sendt Skiptvet kommune
postmottak@skiptvet.kommune.no

Fra: Aannerød Anita Dahl[rana@fredrikstad.kommune.no]

Sendt: 25.02.2022 10:02:54

Til:

Kopi: [redacted]; Postmottak for Østfold

kontrollutvalgssekretariat[postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no]; Herman Foss (Leder, Frp)[herman@foss.as]; per.egil.pedersen@skiptvet.kommune.no[per.egil.pedersen@skiptvet.kommune.no];

Tittel: VS: Vedr. gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8, i Skiptvet etter brann

Hei!

Viser til mottatt brev, sendt via e-post til kontrollutvalgssekretariatet den 18. februar 2022.

I brevet gir dere følgende konklusjon:

«Meierigården AS v/Gjermund Agnalt ber om en innrømmelse fra Skiptvet kommune om at han urettmessig er blitt pålagt å utarbeide en svært kostbar detalreguleringsplan. Han ber videre kommunen vurdere å gi ham en økonomisk kompensasjon for dekning av disse kostnadene.»

Vi viser til at kontrollutvalget ikke er et klageorgan, og skal ikke behandle klager på vedtak som har vært til administrativ eller politisk behandling. Klager eller krav om å få omgjort vedtak må behandles i kommunens klageinstanser i tråd med forvaltningsloven. For klager på enkeltvedtak er det klagenemnder, kommunestyret, formannskapet eller statsforvalteren som er klageinstans, og klagen skal fremsettes for det organet som fattet vedtaket. Politiske vedtak – som ikke retter seg mot enkeltpersoner eller interessegrupper med rettslig klageinteresse, kan derimot ikke påklages.

Det kontrollutvalget kan gjøre, på generelt grunnlag og med fokus på systemkontroll, er å undersøke henvendelser som kan tyde på svikt i den kommunale saksbehandlingen, eller at kommunen ikke følger de lover og retningslinjer den er underlagt. Kontrollutvalget har ikke myndighet til å gi svar i konkrete enkeltsaker.

Vi ber dere derfor rette deres krav/henvendelse direkte til kommunens administrasjon og vi håper dere får nødvendig hjelp der.

Kontrollutvalget kommer også til å be om en generell informasjon fra rådmann i sitt neste møte på hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven.

Med vennlig hilsen

Anita Dahl Aannerød
Daglig leder



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

E-post: rona@fredrikstad.kommune.no
Mobil: 90086740
Kontor: 69306224
Web: www.fredrikstad.kommune.no/okus
Adr.: Dikeveien 29, 1661 Rolvsøy
Org.nr: 926 367 358

Vi gjør oppmerksomme på at dette ikke er en privat e-postadresse. Både inngående og utgående e-post blir vurdert for ev. offentlig journalføring i sak-arkivsystemet.

Denne e-posten (inkludert vedlegg) er kun beregnet for mottakerne. Hvis du har mottatt denne e-posten ved en feil, vennligst gi oss beskjed omgående via e-post eller telefon og slett denne meldingen fra systemet.

Fra: Knut Bjørnstad [REDACTED]
Sendt: fredag 18. februar 2022 16:13
Til: Postmottak for Østfold kontrollutvalgssekretariat <postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no>
Kopi: [REDACTED]
Emne: Vedr. gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8, i Skiptvet etter brann

Vedlagt følger brev til Kontrollutvalget i Skiptvet, datert 18.02.22, vedr. gjenoppbygging av Meierigården, Storveien 8, etter brann og administrasjonens krav om detaljreguleringsplan.

I egen mail sendes scannet s. 5 med underskrifter.

Etter fullmakt fra Meierigården AS

Knut Bjørnstad sign.

Sendt fra [E-post](#) for Windows

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/124
Dokumentnr.: 19
Løpenr.: 179062/2022
Klassering: 3015-186
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/27

Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Revisors oppsummering av utført regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2021, tas til orientering

Fredrikstad, 19.05.2022

Vedlegg

Oppsummering av regnskapsrevisjon for Skiptvet kommune 2021, datert 18.05 2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

KU - sak 21/31 den 23.09 2021, "Overordnet revisjonstrategi for 2021 - Regnskapsrevisjon"

Saksopplysninger

Vi viser til kommunelovens § 24-7 om revisors plikt til å rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget. Vi viser også til forskrift om kontrollutvalg og revisjon, § 3 og § 4 om kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om regnskaps- og forvaltningsrevisjonen og påse at dette foregår etter gjeldende revisjonsstrategier, og bestemmelser i lov og forskrift.

Revisjonen har utarbeidet et notat kalt oppsummering av regnskapsrevisjon 2021. Formålet med dette notatet er å gi kontrollutvalget en samlet oppsummering av utførte revisjonshandlinger, og resultater av disse kontrollene for revisjonsåret 2021. Tidligere (i 2021) har revisjonen lagt frem en overordnet revisjonstrategi for kontrollutvalget for å vise hvordan revisjonen har vurdert revisjonsoppgavene knyttet til Skiptvet kommune. Det vises til sak 21/31 i kontrollutvalget den 23.09 2021. Det ble i den redegjort for inndeling, revisjonsteknisk tilnærming, risikovurdering og vesentlighetsvurdering samt spesifikke fokusområder.

Vurdering

Sekretariatets gjennomgang av oppsummeringsnotat viser at revisjonen fokusområder som ble omtalt i saken om revisjonsstrategien for 2021 er fulgt opp gjennom årsoppgjøret og ved interimsrevisjon, og er omtalt i oppsummeringsnotatet.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget om å ta revisjonens oppsummering av utført regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2021, til orientering.

SKIPTVET KOMMUNE
2021

Oppsummering av regnskapsrevisjon 2021

Innhold

1	Formål	3
2	Regnskapsavleggelse	3
3	Oppsummering	4
3.1	Driftsmidler	4
3.2	Finans.....	4
3.3	Innkjøp.....	5
3.4	Likvid	5
3.5	Lønn	5
3.6	Merverdiavgift.....	5
3.7	Områdeovergripende	6
3.8	Overføring	6
3.9	Salg	7
3.10	Kontroller i årsavslutningen	7
3.11	Etterlevelseskontroll	7
3.12	Attestasjoner	7
3.13	Henvendelser	8

1 Formål

Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, jf. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 24-2, 24-9 og 23-2 samt Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3. Formålet med denne rapporten er å gi en samlet oppsummering av revisjonshandlinger og funn i revisjonsåret 2021 for Skiptvet kommune.

Tidligere har revisjonen lagt frem en overordnet revisjonsstrategi for kontrollutvalget for å vise hvordan revisjonen har vurdert revisjonsoppgavene knyttet til Skiptvet kommune og hvordan ressursene er fordelt. Det vises til sak 21/31 i kontrollutvalget den 23.09.2021, hvor det ble redegjort for inndeling, revisjonsteknisk tilnærming, risikovurdering og vesentlighetsvurdering for regnskapsrevisjon på oppdraget.

Regnskapet er av revisjonen inndelt i områder. Dette er gjort for å systematisere arbeidet og kunne foreta en konkret risikovurdering og velge hensiktsmessige revisjonshandlinger for å redusere risiko for vesentlige feil i regnskapet. I det følgende vil vi gi en kort oppsummering av de viktigste funnene i løpende revisjon av regnskapet samt årsoppgjørsrevisjon.

2 Regnskapsavleggelse

Skiptvet kommunes regnskap ble avlagt den 22.2.2022 av kommunedirektør og økonomisjef. Regnskapet er korrigert i etterkant med hensyn til enkelte poster som er avdekket gjennom årsoppgjøret. Nytt regnskapet er mottatt 31.3.2022.

Rådmannens årsberetning er mottatt 31.3.2022. Dokumentet «uttalelsen fra ledelsen» mottatt 3.3.2022. Erklæringen er gitt uten tilleggsopplysninger. Revisors beretning er avgitt 12.04.2021.

Konklusjon av utført revisjonsarbeid i Skiptvet kommune:

Det vises til revisors beretning der det fremgår at årsregnskapet er avgitt i samsvar med lov og forskrifter og gir i det alt vesentlige en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til Skiptvet kommune per 31. desember 2021, og av resultatet for regnskapsåret som ble avsluttet per denne dato i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk i Norge. Beretningen er avgitt med bemerkning under «Andre forhold» om at det er solgt råtomt på Fjellshagen uten budsjett og nødvendig vedtak i 2021. Vedtak på salg av tomt er gjort tidligere.

Revisjonen har hatt utstrakt kommunikasjon med kommunens organisasjon i forbindelse med årsoppgjør. Det har vært åpen dialog mellom revisjonen og kommunen. Revisjonen opplever at det er en konstruktiv og ryddig dialog med kommunen.

3 Oppsummering

Nedenfor gir vi en oppsummering av revisjonshandlinger og funn som vi ønsker å kommentere nærmere:

3.1 Driftsmidler

Driftsmiddel er et formuesobjekt (fysisk eller immaterielt). Varer og tjenester som, etter gjeldende regelverk, kan klassifiseres som investering bokføres i investeringsregnskapet og skal aktiveres. Det må også foretas avskrivninger for å vise verdiforringelse.

Det er foretatt bilagskontroll i forbindelse med attestasjon av mva-kompensasjon. Test av kommunens egenkontroll er foretatt for å bl.a. påse at inngående fakturaer er gjenstand for arbeidsdeling ved attestasjon og anvisning, og at de er kontrollert ved bruk av «Kontrollsteget¹» i Visma økonomi.

Videre har revisjonen kontrollert årets avskrivninger og aktiveringer sett opp mot investeringsregnskapet og de regler og standarder som gjelder i kommunalt regnskap. Dette innebærer blant annet korrekt valg av avskrivningsperioder, korrekt avskrivningsgrunnlag og korrekt regnskapsføring på prosjekter i investeringsregnskapet. Kommunen bruker anleggsmodul tilknyttet regnskapet, og denne er brukt ved kontrollene. I tillegg er det innhentet pliktige anskaffelsesprotokoller på et utvalg av kommunens investeringsprosjekter.

Det er solgt råtomt på Fjellshagen uten budsjett og nødvendig vedtak i 2021. Vedtak på salg av tomt er gjort tidligere. Det fremkommer av kommuneloven § 14-5 at «årsbudsjettet er bindende for kommunestyret». Vedtak fra tidligere år er ikke gyldig i 2021.

Utover dette har revisjonen ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av driftsmidler.

3.2 Finans

Kommunen har ansvar for å ha en forsvarlig økonomiforvaltning. Det er utført test av at kommunens egenkontroll er foretatt på opptak av lån, og om finansrapportering er foretatt i henhold til gjeldende regelverk og eget reglement. Videre er finansområdet grundig gjennomgått ved kontroll av aksjer og andeler, vurderinger, utlån og innlån, renter og avdrag, samt bruk og avsetning til fond. Det er også foretatt kontroll av balansekonti.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av finansområdet.

¹ En kontroll som utføres, etter fastsatte parameter i den elektroniske fakturaflyten, etter at en faktura er attestert og anvist og før utgiftsposten blir overført til selve regnskapet. Hvilke fakturaer som skal kontrolleres bestemmes av valgte styringsparameter i regnskapssystemet. Hovedfokus i Skiptvet kommune er kontroll på korrekt behandling av mva og korrekt valg av art (konto).

3.3 Innkjøp

Kommuner kjøper varer og tjenester fra ulike leverandører. På innkjøpsområdet er det foretatt analytiske kontrollhandlinger samt stikkprøvekontroller² i forbindelse med attestasjon av mva-kompensasjon. Det er gjort test av kommunens arbeidsdeling ved fakturahåndtering (anvisning og attestasjon), og at bilagene er kontrollert ved bruk av «Kontrollsteget» i Visma økonomi. Videre er det gjennomført kontroll av balansekonti, som eks. leverandørgjeld og av at anordningsprinsippet³ er overholdt.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av innkjøp.

3.4 Likvid

En kommune er likvid dersom den kan innfri betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller. Likviditetsstyring er viktig for kommunens daglige drift og investeringer.

Det er utført test av kommunens egenkontroll på remittering⁴ og avstemming av bankkonti. Revisjonen har også avstemt alle bankkonti per 31.12 mot ekstern dokumentasjon som er innhentet fra bank.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av likvider.

3.5 Lønn

Lønnsutgifter inkl. sosiale utgifter og pensjon er den største utgiftsposten i kommuneregnskapet. Det er utført test av kontroll på kommunens egenkontroller ved avstemming av pensjon, utbetaling av lønn, og kommunens avstemming av arbeidsgiveravgift, skattetrekk og feriepenger. Det er også foretatt analytiske kontrollhandlinger. Kontroll av balanseposter for pensjon, feriepenger, sykepenger, arbeidsgiveravgift og skattetrekk er gjennomgått.

I tillegg har revisjonen kontrollert kommunens årsoppgave for arbeidsgiveravgift samt totalavstemming mellom lønnssystemet og regnskapet.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av lønn.

3.6 Merverdiavgift

Kommunen er omfattet av to ulike regelverk. Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) og Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv (mva-

² For hver termin plukkes et utvalg fakturaer til detaljert kontroll. I hovedsak bruker revisjonen et eget analyseverktøy, IDEA, for å gjøre et tilfeldig utvalg blant terminens fakturaer.

³ I kommuneloven § 14-6 fremkommer at alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.

⁴ Remittering vil si at kommunen betaler regninger fra regnskapsprogram ved å overføre en liste med fakturaer til et venteregister i banken. Regnskapsprogrammet produserer en forfallsliste som overføres til nettbanken for godkjenning

kompensasjonsloven). Det er utført test av kontroll av kommunens egenkontroll ved avstemming, anvisning og attestasjon, kontrollsteget i Visma, periodisering av komp iht. fakturadato og bruk av sjekklister⁵ ved mva-komp.

For ordinær merverdiavgift er det utført kontroll av utgående mva, og analytisk kontroll på innrapportert ordinær mva for hele året mot grunnlaget i regnskapet. Ved attestasjon av mva-kompensasjon, har revisor kontrollert balanseverdier og bokføring i drifts- og investeringsregnskapet.

Kommunen retter løpende de feil eller mangler som revisjonen finner på mva-området, og det er ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av mva.

3.7 Områdeovergripende

Revisjonen gjennomfører en del handlinger i løpet av året og i årsoppgjøret som omfatter kommunens regnskap på et overordnet nivå. Det omfatter blant annet kontroll av rådmannens budsjettforslag, vedtatt budsjett, budsjettendringer, regnskapsavleggelse, økonomiske sammenhenger og pliktige regnskapsskjemaer.

Det er utført test av kontroll på kommunens egenkontroll ved tertialrapportering til kommunestyret. Det avlagte regnskapet er kontrollert i forhold til de formelle krav som stilles. Eks. kontroll av pliktige noter, skjemaer, sammenhenger, frister og estimer.

Revisjonen har, ved utførelse av alle sine kontroller og handlinger, fokus på at det kan foreligge misligheter. Revisor er også forpliktet til å gjøre vurderinger i forhold til Hvitvaskingsloven.

Revisors kontroller har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler på områdeovergripende nivå, eller fått indikasjoner på at det kan foreligge misligheter.

3.8 Overføring

Gjennom inntektssystemet fordeler staten såkalte frie inntekter til kommuner. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør om lag 80 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Overføringsutgifter består blant annet av økonomisk sosialhjelp i form av både bidrag og lån.

Det er utført test av kontroll på sykepengerefusjoner, og foretatt analytiske kontrollhandlinger blant annet på inntekter for eiendomsskatt. Det er også foretatt avstemminger på balansekonti og kontroll av skatteinntekter og rammeoverføringer mot prognosemodell fra KS. Planlagt interimrevisjon på sosiale utlån, vil bli overført til 2022.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av overføringer.

⁵ Kommunen bruker en sjekklister for egenkontroll som er utført hver termin i forbindelse med krav om mva-kompensasjon. Sjekklister i Skiptvet kommune inneholder bekreftelse på utført kontroll av blant annet fordelingsnøkler, tilrettelagte boliger, foreldelse og særskilte kontoer som bilutgifter og mat.

3.9 Salg

Området består av mange typer inntekter for eksempel husleie, barnehagebetaling, betaling for hjemmehjelp, kommunale gebyrer etc.

Vi har foretatt analytiske kontrollhandlinger for å bekrefte fullstendighet av inntekter for tjenestene barnehage og sfo, kommunale avgifter og helse/omsorg. I tillegg er det foretatt kontroll av balansekonti, og gjennomgang av vesentlige inntektsposter for å kontrollere at anordningsprinsippet er overholdt. Selvkost er særskilt kontrollert ved årets slutt med hensyn på avslutning av regnskap på hver funksjon, saldering mot fond og tilførsel av renter til fond.

Revisjonen har ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved kommunens håndtering av salgsinntekter.

3.10 Kontroller i årsavslutningen

Samtlige revisjonsområder er også omfattet av flere revisjonshandlinger som utføres i årsavslutningen. Det gjennomføres blant annet kontroller på at balanseposter er dokumentert og avstemt, at regnskapsføring av videreutlån er korrekt, at lønns- og pensjonsutgifter er korrekt innberettet og regnskapsført, at både drift- og investeringsregnskapet er avsluttet i henhold til gjeldende regelverk, at regnskapsdokumentet inneholder pliktige noter, og at kommunedirektørens årsberetning samsvarer med kravene i kommuneloven. Det gjennomføres også avsluttende analyser.

3.11 Etterlevelseskontroll

Formålet med forenklet etterlevelseskontroll er, innenfor en begrenset ressursramme, å forebygge svakheter og bidra til å sikre at kommunen følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet.

Det er foretatt en risiko og vesentlighetsvurdering, som ble behandlet i kontrollutvalgsmøte 18.11.2021 – sak 21/39, der revisor konkluderte med at området Offentlige anskaffelser ble valgt til kontroll.

I revisjonsuttalelse, datert 22.4.2022, har vi konkludert med at Skiptvet kommune har etterlevd kravene til dokumentasjon av anskaffelsesprotokoller som fremkommer av § 7-1 og § 10-5 i forskrift om offentlige anskaffelser.

3.12 Attestasjoner

Revisjonen utfører løpende attestasjonsoppgaver som gjelder tilskudd kommunen har mottatt og hvor det er krevd rapportering på bruk av midler. I mange tilfeller er tilskuddet formet som et prosjekt hvor kommunen dokumentere utgifter og inntekter i prosjektet.

Vi har levert til sammen 12 revisjonsuttalelser vedrørende tilskudd kommunen har rapporteringsplikt på som fordeler seg på 7 revisjonsuttalelser etter ISA 800⁶, og 5 revisjonsuttalelser etter ISRS 4400⁷.

⁶ Standard" Særlige hensyn ved revisjon av regnskaper utarbeidet i samsvar med rammeverk med spesielle formål.

⁷ Standard" Avtalte kontrollhandlinger"

Av de mest vesentlige kan vi nevne:

- Rapportering av antall psykisk utviklingshemmede
- Ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonsmidler til næringslivet
- Tilskuddsmidler til sårbare eldre
- Tilskuddsmidler til styrking av helsestasjon og skolehelsetjenesten

3.13 Henvendelser

I tillegg til revisjon av årsregnskapet, attestasjoner og etterlevelsesrevisjon mottar vi løpende større og mindre henvendelser fra kommunen gjennom året. Vi gjennomfører møter der det er hensiktsmessig, og vi gir skriftlige tilbakemeldinger.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy 18.05.2022



Inger Marie Karlsen-Moum
oppdragsansvarlig revisor



Mahnaz Esmaili
revisor

Saksnr.: 2022/126
Dokumentnr.: 17
Løpenr.: 178716/2022
Klassering: 3015-188
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/28

Oppfølgingsrapport «Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp» - Skiptvet kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp», samt rådmannens redegjørelse til etterretning. Kontrollutvalget ser med bekymring på at kommunestyrets vedtak ikke er fulgt opp av administrasjonen.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp», til etterretning.
 2. Kommunestyret forventer at deres vedtak i saken blir fulgt opp. Rådmann skal gi skriftlig redegjørelse om at så er gjort til kontrollutvalgets møte 24. november 2022.

Fredrikstad, 31.05.2022

Vedlegg

- Oppfølgingsrapport «Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp», datert den 31.05.2022.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kommunestyret sak 21/025, den 20.04.2021 – Forvaltningsrevisjonsprosjekt «Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp»

Saksopplysninger

Kontrollutvalget og kommunestyret behandlet en forvaltningsrevisjonsrapport som omhandlet boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp i 2021. I henhold til kommunelovens §23-2, e) skal kontrollutvalget sørge for at vedtak, som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp. Kontrollutvalget følger opp vedtaket ved at revisjonen har utformet en oppfølgingsrapport, denne ligger som vedlegg til saken.

Kommunestyrets vedtak i sak 21/025 var følgende:

«1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 4 anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal administrasjonen:

- a) Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig, for at internkontroll og saksbehandling ved tildeling av boliger er tilfredsstillende. Herunder skal kommunen etterse at regelverket vedr. dokumentasjon og arkivering i forbindelse med saksbehandling overholdes.
- b) Vurdere om det er hensiktsmessig å inngå kvalitetsavtaler med leverandører av midlertidig botilbud.
- c) Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig for at søknader om økonomisk sosialhjelp dokumenteres i tilstrekkelig grad, og er så godt opplyst som mulig. For eksempel bør kommunen innhente dokumenter som lønnslipp, husleiekontrakt, saldoutskrift og ligning i alle saker om økonomisk sosialhjelp, eventuelt må kommunen dokumentere at dette er innhentet tidligere.
- d) Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig for at vedtak om økonomisk sosialhjelp for unge sosialhjelpsmottakere møter kravene om at vedtaket skal:
 - o Vise at det er satt vilkår og hva vilkåret er.
 - o Hva som kreves for at vilkåret anses som oppfylt og hva konsekvensene vil være ved brudd på de oppsatte vilkår.

2. Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.»

Revisjonen har i sin oppfølgingsrapport kontrollert hvorvidt de fire anbefalingene er fulgt opp av kommunen. Revisjonens vurdering og konklusjon er følgende:

«Revisjonen har i denne oppfølgingsrapport vurdert i hvilken grad kommunestyrets vedtak i sak 21/025 Forvaltningsrevisjonsrapport Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp (20.04.2021) er fulgt opp.

Revisjonen tar rådmannens redegjørelse om forsinkelse til orientering, og konkluderer ut fra dette at ingen av de fire punktene i vedtaket er fulgt opp. Forsinkelsen har sine årsaker, men er uheldig for kommunens forbedringsarbeid. Revisjonen forutsetter at kommunestyrets vedtak i tilknytning til forvaltningsrevisjonen følges opp innen utgangen av 2022.»

Rådmann har i mail av 4. mai gitt følgende redegjørelse til revisjonen:

«Rådmannen melder at administrasjonen er forsinket ift. sin plan om å følge opp disse anbefalingene. De vil primært bli fulgt opp som en del av det øvrige arbeidet med en forbedret internkontroll bl.a. gjennom å ta i bruk den nye programvaren Samsvar fra Sikri AS. Programvaren er installert, opplæring og introduksjon pågår og arbeidet generelt vil være godt i gang innen sommeren 2022. Rådmannens vurdering er at ovenstående anbefalinger derfor vil bli innarbeidet i løpet av 2022.

Årsakene til dette er generelt koronaepidemien som i praksis har forsinket og begrenset utviklingsarbeidet i 2020 og 2021. Fra februar 2022 har relevante ressurser dessuten vært disponert til forberedelse til å ta imot flyktninger fra Ukraina. Dessuten har det vært utskiftninger på ledersiden: kommunalsjef gikk av med pensjon sommeren 2021, ny virksomhetsleder i administrasjon, kultur og service fra august 2021 og ny virksomhetsleder for pleie og omsorg fra januar 2022.

Samtidig har det vært gjennomført to store organisatoriske endringer. Fra sommeren 2021 ble det etablert et vertskommunesamarbeid NAV Skiptvet Marker der Marker kommune er vertskommune. Samtidig startet rådmannen arbeidet med en evaluering av organiseringen av Skiptvet kommune der kommunestyret i februar 2022 sluttet seg til prinsippene for organiseringen. Rådmannen arbeider nå med å gjennomføre ny organisering og målet er at dette skal være gjennomført sommeren 2022.

Oppsummert er konklusjonen at det ikke har vært nok kapasitet til å følge opp anbefalingene innen et år. Rådmannen vurderer at dette kan aksepteres siden det ikke var avdekket avvik ved denne forvaltningsrevisjonen."

I tillegg har rådmannen blitt forespurt om å gi en uttalelse til oppfølgingsrapporten. Rådmannen har tilbakemeldt til revisjonen den 27.05.2022 at han ikke har noe å anføre til oppfølgingsrapporten.

Vurdering

Samlet sett vurderer sekretariatet at dataene som er benyttet er tilstrekkelig som grunnlag for oppfølgingsrapportens vurderinger og konklusjoner. Siden dette er en oppfølgingsrapport er det ikke gjennomført kontrollhandlinger av kommunens praksis, det er kontrollert kommunens systemer og rutiner.

Sekretariatet merker seg at ingen av de fire punktene i kommunestyrets vedtak er fulgt opp. Videre vurderer sekretariatet at rådmannen slutter seg til revisjonens konklusjon.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og rådmannens redegjørelse til etterretning.

Sekretariatet anbefaler videre at kontrollutvalget legger revisjonens vurderinger og konklusjon til grunn i sitt forslag til vedtak i kommunestyret. Det bør der fremkomme at det forventes at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp, og at rådmannen gir kontrollutvalget en skriftlig redegjørelse i saken til deres møte 24. november 2022.

OPPFØLGINGSRAPPORT
SKIPTVET KOMMUNE
31.05.2022

Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp

Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport for Skiptvet kommune

Innhold

1	Innledning	1
2	Gjennomføring av undersøkelsen	2
	2.1 Oppfølgingskriterier	2
	2.2 Metode og datagrunnlag	2
3	Boligsosiale tjenester og sosialhjelp	3
	3.1 Bakgrunn for kommunestyrets vedtak	3
	3.2 Administrasjonens redegjørelse for oppfølging	3
	3.3 Revisjonens vurdering av oppfølging	4
4	Konklusjon	5

1 Innledning

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 fastslår at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp, og skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp.

Østre Viken kommunerevisjon IKS leverte forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp* (04.03.2021) til Skiptvet kommune i 2021. Rapporten ble behandlet i kontrollutvalget i sak 21/3 den 18.03.2021 og kommunestyret i sak 21/025 den 20.04.2021. Kommunestyret vedtok i saken at vedtaket skulle følges opp med en oppfølgingsrapport levert av revisjonen ett år senere. Oppfølgingsrapporten skal behandles av kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisjonen vil takke kommunen for samarbeidet i forbindelse med oppfølgingsundersøkelsen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

2.1 Oppfølgingskriterier

Formålet med oppfølgingsundersøkelsen er å kontrollere om kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er fulgt opp.

Skiptvet kommunestyre vedtok 20.04.2021 (sak 21/025) følgende:

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport *Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp* til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 4 anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal administrasjonen:
 - a. Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig, for at internkontroll og saksbehandling ved tildeling av boliger er tilfredsstillende. Herunder skal kommunen etterse at regelverket vedr. dokumentasjon og arkivering i forbindelse med saksbehandling overholdes.
 - b. Vurdere om det er hensiktsmessig å inngå kvalitetsavtaler med leverandører av midlertidig bo-tilbud.
 - c. Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig for at søknader om økonomisk sosialhjelp dokumenteres i tilstrekkelig grad, og er så godt opplyst som mulig. For eksempel bør kommunen innhente dokumenter som lønnslipp, husleiekontrakt, saldoutskrift og ligning i alle saker om økonomisk sosialhjelp, eventuelt må kommunen dokumentere at dette er innhentet tidligere.
 - d. Etablere de rutiner og den praksis som er nødvendig for at vedtak om økonomisk sosialhjelp for unge sosialhjelpsmottakere møter kravene om at vedtaket skal:
 - Vise at det er satt vilkår og hva vilkåret er.
 - Hva som kreves for at vilkåret anses som oppfylt og hva konsekvensene vil være ved brudd på de oppsatte vilkår.
2. Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Denne oppfølgingsrapport beskriver hvordan vedtaket er arbeidet med, og revisjonen gjør en vurdering av i hvilken grad administrasjonen har fulgt opp vedtaket.

2.2 Metode og datagrunnlag

Revisjonen ba i e-post til rådmannen datert 07.04.2022 om en redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt som følge av kommunestyrets vedtak. Revisjonen ba også om at eventuelle iverksatte tiltak dokumenteres, for eksempel ved at utarbeidede rutiner, kartlegginger, referater eller lignende dokumentasjon ble lagt ved redegjørelsen.

Rådmannen har i e-post til revisjonen datert 03.05.2022 redegjort for fremdrift på administrasjonens oppfølging av kommunestyrets vedtak (se neste side). Oppfølgingen er sin helhet forsinket, og på bakgrunn av dette har revisjonen utarbeidet en forenklet oppfølgingsrapport som behandler oppfølging av vedtakets fire punkter samlet.

Rådmannen er forespurt om å uttale seg om oppfølgingsrapporten. Rådmannen har tilbakemeldt (27.05.2022) at han ikke har noe å anføre til oppfølgingsrapporten.

3 Boligsosiale tjenester og sosialhjelp

3.1 Bakgrunn for kommunestyrets vedtak

Forvaltningsrevisjonsrapporten (04.03.2021) hadde (s. 5) følgende hovedkonklusjoner på de fire problemstillingene:

"Problemstilling 1

Ivaretar kommunen sin plikt til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer?

Skiptvet kommune har utarbeidet boligsosial handlingsplan og er i ferd med å etablere et boligsosialt team, de har også opprettet et samarbeid mellom virksomhetene i kommunen og et samarbeid med Husbanken. Kommunen tildeler boliger til vanskeligstilte, yter startlån og gir bistand til innbyggere som trenger det. På bakgrunn av dette konkluderer revisjonen med at Skiptvet kommune ivaretar sin plikt til å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Imidlertid viser revisjonens undersøkelser også at det finnes et forbedringspotensial knyttet til internkontroll ved tildeling av boliger.

Problemstilling 2

Ivaretar kommunen sin plikt til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv?

Revisjonen konkluderer med at Skiptvet kommune ivaretar sin plikt til å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv. Basert på de undersøkelser som revisjonen har gjennomført vil revisjonen bemerke at kommunen ikke har kvalitetsavtaler med leverandører av midlertidig botilbud.

Problemstilling 3

Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for tildeling av økonomisk sosialhjelp?

Revisjonen konkluderer med at kommunen i all hovedsak har etablert tilfredsstillende rutiner for tildeling av økonomisk sosialhjelp. Revisjonens kontroll har likevel vist at dokumentasjonsgrad varierer fra søknad til søknad.

Problemstilling 4

Stiller kommunen krav til aktivitetsplikt til sosialhjelpsmottakere under 30 år? Blir aktivitetsplikten fulgt opp?

Revisjonen konkluderer med at Skiptvet kommune stiller krav til aktivitetsplikt til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Revisjonen konkluderer også med at aktivitetsplikten blir fulgt opp. Imidlertid er det ikke tydeliggjort i alle vedtak om økonomisk sosialhjelp for unge sosialhjelpsmottakere hva vilkårene for aktivitetsplikt innebærer."

Revisjonens fire anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten er innarbeidet i kommunestyrets vedtak (20.04.2021).

3.2 Administrasjonens redegjørelse for oppfølging

Rådmannens e-post (03.05.2022) refererer kommunestyrets vedtak (20.04.2021) og rådmannens høringsuttalelse (04.03.2021). Rådmannen redegjør så for iverksettingen av kommunestyrets vedtak på følgende måte:

"Rådmannen melder at administrasjonen er forsinket ift. sin plan om å følge opp disse anbefalingene. De vil primært bli fulgt opp som en del av det øvrige arbeidet med en forbedret internkontroll bl.a. gjennom å

ta i bruk den nye programvaren Samsvar fra Sikri AS. Programvaren er installert, opplæring og introduksjon pågår og arbeidet generelt vil være godt i gang innen sommeren 2022. Rådmannens vurdering er at ovenstående anbefalinger derfor vil bli innarbeidet i løpet av 2022.

Årsakene til dette er generelt koronaepidemien som i praksis har forsinket og begrenset utviklingsarbeidet i 2020 og 2021. Fra februar 2022 har relevante ressurser dessuten vært disponert til forberedelse til å ta imot flyktninger fra Ukraina. Dessuten har det vært utskiftninger på ledersiden: kommunalsjef gikk av med pensjon sommeren 2021, ny virksomhetsleder i administrasjon, kultur og service fra august 2021 og ny virksomhetsleder for pleie og omsorg fra januar 2022.

Samtidig har det vært gjennomført to store organisatoriske endringer. Fra sommeren 2021 ble det etablert et vertskommunesamarbeid NAV Skiptvet Marker der Marker kommune er vertskommune. Samtidig startet rådmannen arbeidet med en evaluering av organiseringen av Skiptvet kommune der kommunestyret i februar 2022 sluttet seg til prinsippene for organiseringen. Rådmannen arbeider nå med å gjennomføre ny organisering og målet er at dette skal være gjennomført sommeren 2022.

Oppsummert er konklusjonen at det ikke har vært nok kapasitet til å følge opp anbefalingene innen et år. Rådmannen vurderer at dette kan aksepteres siden det ikke var avdekket avvik ved denne forvaltningsrevisjonen."

3.3 Revisjonens vurdering av oppfølging

Rådmannen redegjør for at oppfølging av kommunestyrets vedtak er forsinket som følge av kommunens implementering av Sikri Samsvar i 2022, samt pandemi, flyktninger fra Ukraina, utskifting på ledersiden og omorganisering.

Revisjonen tolker kommunestyrets vedtak i sak 21/025 i retning av at det har vært en forventning om at vedtaket skulle følges opp av administrasjonen i løpet av året som har gått siden vedtaket ble fattet. Det er årsaker til forsinkelsen. Revisjonen vurderer det likevel som uheldig at arbeidet er forsinket med tanke på kommunens forbedringsarbeid på området boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp.

4 Konklusjon

Revisjonen har i denne oppfølgingsrapport vurdert i hvilken grad kommunestyrets vedtak i sak 21/025 Forvaltningsrevisjonsrapport Boligsosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp (20.04.2021) er fulgt opp.

Revisjonen tar rådmannens redegjørelse om forsinkelse til orientering, og konkluderer ut fra dette at ingen av de fire punktene i vedtaket er fulgt opp. Forsinkelsen har sine årsaker, men er uheldig for kommunens forbedringsarbeid. Revisjonen forutsetter at kommunestyrets vedtak i tilknytning til forvaltningsrevisjonen følges opp innen utgangen av 2022.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 31.05.2022

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik Hjort (sign.)
forvaltningsrevisor

Saksnr.: 2022/126
Dokumentnr.: 25
Løpenr.: 188494/2022
Klassering: 3015-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/29

Prosjektplan "Skole - kvalitet i undervisningen"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Prosjektplan «Skole – kvalitet i undervisningen» godkjennes.

Fredrikstad, 31.05.2022

Vedlegg

Prosjektplan «Skole – kvalitet i undervisningen», 30.05 2022

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Kommunestyresak 21/131, den 14.12 2021 (Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022- juli 2024) (Forvaltningsrevisjonsplan xx)
KU-sak 21/37, den 18.11 2021 (Forvaltningsrevisjonsplan januar 2022- juli 2024)

Saksopplysninger

Det framgår av forvaltningsrevisjonsplanen hva som er bakgrunnen for dette prosjektet. Revisjonen har gjengitt de viktigste poengene i sin prosjektplan (jf. pkt. 1«Bakgrunnen for prosjektet»). På grunnlag av dette, foreslår revisjonen en hovedproblemstilling, med tre underspørsmål:

- Arbeider kommunen systematisk med å sørge for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?
 - a) Ivaretar kommunen kravet til å innhente og analysere informasjon, samt rapportere på hvordan opplæringen gjennomføres?
 - b) Ivaretar kommunen kravet om gjennomføringen av nasjonale prøver og kartlegginger, samt bestemmelsen om tidlig innsats i 1. til 4. trinn?
 - c) Ivaretar kommunen kravet om lærertetthet og kompetanse hos skolens personell?

Revisjonen antar at det vil gå med 300 timer +/- 10 % til dette prosjektet. Rapporten vil være klar til behandling i februar 2023.

Vurdering

Sekretariatet finner problemstillingene relevante i forhold til omtalen i Risiko- og vesentlighetsvurderingen. Samlet sett anser vi at metodevalget vil gi en tilfredsstillende pålitelighet (nøyaktighet) og gyldighet¹ til å trekke konklusjoner om temaet. Ellers har vi ingen kommentarer til metode og gjennomføring.

Vi anbefaler at prosjektplanen godkjennes.

¹ metodene måler hva de er tiltenkt å måle

Skole – kvalitet i undervisningen

1 Bakgrunn for prosjektet

Østre Viken kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene, og er kontrollutvalgets ansvarsområde jf. kommuneloven § 23-2 (1c). Forvaltningsrevisjon innebærer at det gjennomføres systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Plan for forvaltningsrevisjon januar 2022 – juli 2024 ble vedtatt i kommunestyret 14.12.2021, sak 21/131. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen. Skole – kvalitet i undervisningen er det første prosjekt som skal gjennomføres i planperioden. I risiko- og vesentlighetsvurderingen nevnes det følgende om risiko på området:

«I budsjett for 2021 skrives det om utfordringer knyttet til nedbemanning både i barnehage og skole. Videre beskrives det utfordringer i forhold til reduserte økonomiske rammer og en økning i spesialundervisning som går ut over det ordinære undervisningstilbudet. Det er økning i kostnader til private barnehager og det er behov for en buffer i forhold til spesialundervisning, bemanning i barnehage, institusjonsplasseringer og flyktninger.

Årsmelding for 2020 beskriver følgende: «Virksomheten har et lite merforbruk og årsaken til at dette ikke ble større, skyldes tilbakeføringen av pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift på i underkant av 3 mill. kr. Oppvekst fikk tilført 1,8 mill. kr i økte rammer i 2. tertial, dette har ikke vært nok til å få regnskapet i balanse for 2020. Driftsnivået viser seg å være for høyt i forhold til rammene som er tildelt virksomheten. Utfordringen i både barnehagene og skolene i 2020 har i stor grad vært behovet for å dele opp i kohorter som igjen har ført til behov for flere ansatte. Selv om de ulike ansvarene viser et mindreforbruk, skyldes dette i all hovedsak tilbakeføringen og det blir derfor viktig med tett oppfølging i 2021.»

Årsmeldingen beretter om høyt sykefravær og behov for vikarer både i barnehage og skole, grunnet pandemien. Resultatene av elevundersøkelsen for 2020 viste en stor bedring i mobbetall og trivsel blant elevene på 7. og 10. trinn. Skiptvet har fortsatt svake resultater faglig.

PPT har vært i en omorganisering og har følt stort arbeidspress og det har tatt tid å få på plass nye rutiner. Vedtakstimene har blitt prioritert, og det har tatt lengre tid å få gjennomført observasjoner på andre avdelinger enn der vi har vedtakstimene. Noen har måttet vente lenger enn ellers grunnet koronapandemien.

Kostra-analyser viser et lavt antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev, men høy prosent av elever som får særskilt norskopplæring. Kommunen ligger lavt på antall årstimer til spesialundervisning per elev. Det er også lavere andel elever som får spesialundervisning. Skole ligger lavere enn gjennomsnittet når det gjelder grunnskolepoeng (39,2 mot 42,2).

Sekretariatets vurdering:

På grunnskoleområdet er det i senere tid gjennomført både forvaltningsrevisjon og statlig tilsyn, henholdsvis spesialundervisning og mobbing og sosialt skolemiljø. Kommunen har fått pålegg om å rette opp flere lovbrudd i forbindelse med statlige tilsyn og å følge opp punkter i forvaltningsrevisjon. Sekretariatet vurderer at det på generelt grunnlag alltid vil ligge en risiko på området, både i forhold til overholdelse av lovverk, men også i forhold til måloppnåelse og bruk av ressurser.

Skoleområdet har en viktig samfunnsfunksjon og er av stor betydning for det enkelte barns utvikling. Området tar også en stor del av kommunens budsjett og er derfor vesentlig i forhold til kommunens økonomi.

Inneværende plan for forvaltningsrevisjon har skole på prioritet 2. Denne blir ikke gjennomført i perioden og bør vurderes videreført i ny plan. På bakgrunn av svake faglige resultater og prosessen med fagfornyelsen kan kvalitet i opplæringen og fokus på faglige resultater være aktuelle temaer. Sekretariatet vurderer høy risiko og vesentlighet på skole og kvalitet i undervisningen. Dette på bakgrunn av svake faglige resultater, innføring av ny læreplan og fordi det er vesentlig for kommunens innbyggere å ha tillit til kommunens tilbud til barn og unge.»

Prosjektplanen er utformet på bakgrunn av beskrivelsen i risiko- og vesentlighetsvurderingen.

Revisjonen gjennomførte også et oppstartsmøte med administrasjonen 30.05.2022 der prosjektet ble presentert, og det ble gitt mulighet for å gi innspill til prosjektplanen.

2 Premisser for prosjektarbeidet

Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001/ god revisjonsskikk). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal også være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Kontrollutvalgets vedtak legges til grunn for revisjonens videre arbeid med prosjektet.

Revisjonen kan gjøre mindre endringer i problemstillinger og avgrensninger. Større endringer avklares med sekretariatet og ved behov ved kontrollutvalget.

3 Problemstillinger og avgrensninger

Revisjonen foreslår følgende problemstillinger:

- Arbeider kommunen systematisk med å sørge for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen?
 - a) Ivaretar kommunen kravet til å innhente og analysere informasjon, samt rapportere på hvordan opplæringen gjennomføres?
 - b) Ivaretar kommunen kravet om gjennomføringen av nasjonale prøver og kartlegginger, samt bestemmelsen om tidlig innsats i 1. til 4. trinn?
 - c) Ivaretar kommunen kravet om lærertetthet og kompetanse hos skolens personell?

Kommunen er gjennom opplæringslova og forskrift til opplæringslova forpliktet til å innhente og rapportere informasjon om den opplæringen som gjennomføres. Denne informasjonen skal analyseres som grunnlag for å utvikle og forbedre framtidig opplæring. I henhold til forskrift for opplæringslova § 2-3 fastsetter utdanningsdirektoratet, på oppdrag fra departementet, nasjonale undersøkelser om skole- og læringsmiljøet for elevene. Skoleeier skal sørge for at undersøkelsene blir gjennomført og fulgt opp lokalt. Ifølge opplæringslova § 13-3e skal kommunen ha et forsvarlig system for å følge opp resultater fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Som en del av oppfølgingsansvaret, skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av kommunestyret. På bakgrunn av ovennevnte vil vi blant annet undersøke om

kommunen gjennomfører, analyserer og vurderer tiltak basert på nasjonale prøver og elevundersøkelser, samt om kommunen utarbeider en årlig tilstandsrapport som behandles av kommunestyret.

I henhold til § 2-5 i forskrift til opplæringslova fastsetter utdanningsdirektoratet, på oppdrag fra departementet, nasjonale prøver som skal gi kunnskap om elevene sine grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og engelsk. Informasjonen for prøvene skal gi grunnlag for underveisvurdering og kvalitetsutviklingen på alle nivåer i skolesystemet. Av forskriftens § 2-6 fastsetter utdanningsdirektoratet, på oppdrag fra departementet, obligatoriske kartlegginger som skal gi kunnskap om hvem som trenger ekstra oppfølging i enkelte fag og ferdigheter. Av opplæringslova § 1-4 fremkommer det at skolen på 1. til 4. årstrinn skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir oppnådd. På bakgrunn av dette vil vi undersøke om kommunen gjennomfører og analyserer nasjonale prøver og kartlegginger, samt om det iverksettes hensiktsmessige tiltak basert på ovennevnte kartleggingsprøver.

Stortinget bestemte i 2017 at det skulle innføres en øvre grense for hvor mange elever det skal være per lærer i offentlige skoler. Dette er også kjent som lærernormen (forskrift til opplæringslova § 14A-1). Lærernormen er fra regjeringens side innført på bakgrunn av at regjeringen mener at tiltaket vil styrke den tidlige innsatsen, og gi lærerne bedre tid til å se og støtte hver enkelt elev.¹ Ifølge forskrift til opplæringslova § 14A-1 skal forholdet mellom tallet på lærere og elever i ordinærundervisning fra 1. august 2019 maksimalt være 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn, 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn og 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn. Opplæringslova stiller også krav til kompetanse hos skolens personell. Det følger av § 10-1 at den som tilsettes i en undervisningsstilling skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Videre fastslår § 10-8 at det er skoleeieren som har ansvaret for at det er tilstrekkelig kompetanse i virksomheten, og at det må være systemer på plass for å sikre nødvendig kompetanseutvikling, for å fornye og utvide den faglig/pedagogiske kunnskapen og følge utviklingen i skolen og samfunn. På bakgrunn av overnevnte vil vi undersøke kommunens lærertetthet, samt skolens ansatte sin kompetanse og kommunens system for å sikre nødvendig kompetanseutvikling.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier, også kalt «foretrukket praksis», er en samlebetegnelse for de krav eller forventninger som brukes som grunnlag for å vurdere kommunens virksomhet. Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i autoritative kilder. Også kommunens egne retningslinjer kan utgjøre revisjonskriterier. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Fakta vurderes opp mot revisjonskriteriene, og disse vurderingene danner grunnlaget for de konklusjoner som trekkes. I dette prosjektet vil vi ta utgangspunkt i følgende kilder når vi utleder revisjonskriterier:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Forskrift til opplæringslova
- St. meld nr. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO
- St. meld nr. 21 (2016-2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen

¹ Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-regler-innforing-av-larernormen-i-grunnskolen/id2606134/>

5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Databehov og hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført (metode), fremgår av analyseskjemaet nedenfor:

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Databehov	Innhentings-/ analysemetode
Problemstilling 1 Arbeider kommunen systematisk med å sørge for god kvalitet i undervisningen ved grunnskolen? a) Ivaretar kommunen kravet til å innhente og analysere informasjon, samt rapportere på hvordan opplæringen gjennomføres? b) Ivaretar kommunen kravet om nasjonale prøver og kartlegginger, samt bestemmelsen om tidlig innsats i 1. til 4. trinn? c) Ivaretar kommunen kravet til lærertetthet og kompetanse hos skolens personell?	Opplæringslova med tilhørende forskrifter	- Planer og prosedyrer på feltet - Intervjudata fra sentral ansatte i kommunen - Spørreundersøkelse av ansatte ved kommunens skoler	<i>Dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.</i>

6 Prosjektorganisering, ressursbehov og fremdriftsplan

Prosjektdeltakere	Monica Thunem - utførende forvaltningsrevisor Bjørnar B. Eriksen - oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Prosjektperiode	August 2022 – desember 2022
Antall timer	300 +/- 10 % timer
Vedtaksorgan:	Kontrollutvalget i Skiptvet kommune
Fremdrift	Ferdig
Prosjektplan godkjent i KU	16. juni 2022
Rapport sendt til kommunedirektøren	Desember 2022
Rapport sendt til kontrollutvalgssekretariatet	Januar 2023
Rapport behandles i kontrollutvalget	Februar 2023

Saksnr.: 2022/126
Dokumentnr.: 26
Løpenr.: 188543/2022
Klassering: 3015-188
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/30

Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner fra august 2022 til juli 2024

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget vedtar «Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune august 2022 til juli 2024», med de føringer som fremkom i møtet.
2. Dersom det senere skal gjøres endringer i avtalen settes denne opp som egen sak i møte i kontrollutvalget.

Fredrikstad, 31.05.2022

Vedlegg

1. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune august 2022 til juli 2024
2. Plan for forvaltningsrevisjon Skiptvet kommune januar 2022 – juli 2024
3. Risiko- og vesentlighetsvurderinger Skiptvet kommune 2021

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgssak 22/21, 12.05.2022, Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune
- Kontrollutvalgssak 21/37, 18.11.2021, Plan for forvaltningsrevisjon Skiptvet kommune januar 2022 – juli 2024
- Kommunestyresak 21/131, 14.12.2021, Plan for forvaltningsrevisjon Skiptvet kommune januar 2022 – juli 2024

Saksopplysninger

Kontrollutvalget behandlet den 12.05.2022, sak 22/37, Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune. Kontrollutvalget vedtok at «Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune for perioden august 2022 til juli 2024» skulle behandles i kontrollutvalgets siste møte før sommeren i 2022.

Dette er en avtale mellom kontrollutvalget og Østre Viken kommunerevisjon IKS, som skal sikre en god bestillingsdialog og en gjensidig forståelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter som skal gjennomføres i denne perioden. Kontrollutvalget skal i møtet tydeliggjøre hva de ønsker bestilt. Dette skal innarbeides i avtalen.

Kontrollutvalget har utarbeidet en plan for forvaltningsrevisjon for perioden januar 2022 til juli 2024. Denne viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Dette med utgangspunkt i en risiko- og vesentlighetsvurdering i tråd med § 23-3 i kommuneloven.

Av og til oppstår det også situasjoner eller hendelser som gjør at kontrollutvalget ønsker å sette i gang undersøkelser. Slike undersøkelser kalles hendelsesbaserte, i motsetning til risikobaserte. Dette kan være en uønsket hendelse eller tilstand som blir kjent gjennom en varsling, et medieoppslag eller liknende. Felles er at noe kritikkverdig kan ha skjedd, og at kontrollutvalget ønsker saken belyst, med fokus på hendelsen (Jf. Veileder i forvaltningsrevisjon, NKRF, 2016)

Et vanlig utgangspunkt for å bestille en forvaltningsrevisjon er at utvalget drøfter bakgrunnen for og formålet med prosjektet og mulige problemstillinger. Drøftingene danner grunnlag for å be revisor utarbeide en prosjektplan.

Revisor utarbeider videre en prosjektplan for bestillingen der omfang og problemstillinger knyttet til forvaltningsrevisjonen fremkommer i tråd med avtalen.

Forvaltningsrevisjon må gjennomføres innenfor budsjettrammen for revisjonen for årene 2022 – 2024. Det er vedtatt å gjennomføre 3 prosjekter i denne perioden. Det er i budsjettperioden anslått 750 timer (antall budsjetterte timer for forvaltningsrevisjon 2022*2,5)

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever i gjennomsnitt 300 timer. Kommunestyret har delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden. Dersom et prosjekt anslås å overstige 300 timer med mer enn ti prosent må kontrollutvalget enten redusere antall prosjekter i planen eller be kommunestyret om en ekstra bevilgning.

Bestilling av en forvaltningsrevisjon skal ta utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon. Men kontrollutvalget kan også bli gjort kjent med saker det er knyttet risiko til, som gjør at de vil gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt som ikke står i planen. For å kunne bestille en forvaltningsrevisjon må kontrollutvalget ha tilgjengelige budsjettmidler. Dersom utvalget ikke har midler, kan det be kommunestyret om en ekstra bevilgning. Kommunestyret kan også bestille en forvaltningsrevisjon (Jf. Kontrollutvalgsboka, 2021)

Vurdering

Sekretariatet vurderer at avtalen kan bidra til god bestillingsdialog og gjensidig forståelse av forvaltningsrevisjonsprosjektet mellom kontrollutvalget og revisjonen.

Videre vurderer sekretariatet at en slik avtale gir en god oversikt og sikrer at leveransen av forvaltningsrevisjonsprosjekter tilfredsstiller rammene i oppdraget.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å vedta avtalen med de føringer som fremkommer i møtet.

Sekretariatet foreslår at dersom det senere skal gjøres endringer i avtalen bør den settes opp som sak i møte i kontrollutvalget.

Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune august 2022 til juli 2024

Bestillinger for 2022 – 2024

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 16.06.2022, sak xx/xx, Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for august 2022 til juli 2024. Utvalget la til grunn plan for forvaltningsrevisjon for Skiptvet kommune 2022 – 2024.

Problemstilling og risiko:

Forvaltningsrevisjoner skal ta utgangspunkt i en risiko- og vesentlighetsvurdering i tråd med § 23-3 i kommuneloven. Risiko- og vesentlighetsvurderingen vil bli lagt til grunn for prosjektet. Prosjekt kan også bestilles av hendelsesbaserte årsaker.

Prosjektplan:

Revisjonen utarbeider en prosjektplan for bestillingen der omfang og problemstillinger knyttet til forvaltningsrevisjonen fremkommer. Dette gjøres for å sikre en felles forståelse mellom revisjonen og kontrollutvalget knyttet til bestillingens innhold, samt sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres i tråd med god kommunal revisjonsskikk (Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001). Prosjektplanen vil bli lagt frem for kontrollutvalget i god tid før forvaltningsrevisjonsrapporten legges frem for kontrollutvalget.

Omfang og problemstillinger som vil bli besvart i prosjektet vil fremkomme av prosjektplanen.

Omfang og økonomisk ramme

Forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor budsjettrammen for revisjonen for årene 2022-2024. Budsjettet skal sees i sammenheng med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden januar 2022 - juli 2024. I plan for forvaltningsrevisjon for Skiptvet kommune 2022-2024 er det vedtatt å gjennomføre 3 forvaltningsrevisjonsprosjekter i planperioden. Det er i budsjettperioden anslått 750 timer (antall budsjetterte timer for forvaltningsrevisjon 2022*2,5)

Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever i gjennomsnitt 300 timer. Kommunestyret har delegert til kontrollutvalget å vurdere eventuelle behov for endringer i planen i planperioden. Dersom et prosjekt anslås å overstige 300 timer med mer enn ti prosent må kontrollutvalget enten redusere antall prosjekter i planen eller be kommunestyret om en ekstra bevilgning.

I perioden er det vedtatt å gjennomføre 3 forvaltningsrevisjonsprosjekter.

1	Skole - Kvalitet i undervisningen
2	Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
3	Overordnet internkontroll

Følgende 3 prosjekter bestilles i perioden august 2022 til juli 2024

PROSJEKT 1: Skole - Kvalitet i undervisningen
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 2. kvartal 2022 Til behandling i KU-møte: 2. kvartal 2022
Fastsatt leveringstidspunkt for rapport vil fremkomme av prosjektplan: Anslått til sekretariatet: 1. kvartal 2023 Anslått til behandling i KU-møte: 1. kvartal 2023

PROSJEKT 2: Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger (med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurdering og kontrollutvalgets behandling)
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 2. kvartal 2023 Til behandling i KU-møte: 2. kvartal 2023
Fastsatt leveringstidspunkt for rapport vil fremkomme av prosjektplan: Anslått til sekretariatet: Anslått til behandling i KU-møte:

PROSJEKT 3: Overordnet internkontroll
Forslag fra kontrollutvalget til eventuelle problemstillinger (med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurdering og kontrollutvalgets behandling)
Anslått leveringstidspunkt for prosjektplan: Til sekretariatet: 1. kvartal 2024 Til behandling i KU-møte: 1. kvartal 2024
Fastsatt leveringstidspunkt for rapport vil fremkomme av prosjektplan: Anslått til sekretariatet: Anslått til behandling i KU-møte:

Skiptvet kommune, 16.06.2022

Herman Foss

Leder av kontrollutvalget

Jolanta Betker

Daglig leder, ØVKR IKS

Plan for forvaltningsrevisjon

Skiptvet kommune

Januar 2022 - juli 2024



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefellesskap

Innhold

1	Innledning og sammendrag	2
2	Om forvaltningsrevisjon	2
3	Gjennomføring av forvaltningsrevisjon.....	3
3.1	Oversikt over gjennomførte prosjekter	4
4	Forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022- juli 2024	5
4.1	Kontrollutvalgets prioriteringer	5
4.2	Kommunestyrets vedtak	5
4.3	Rammebetingelser for forvaltningsrevisjon	6
4.4	Delegering til kontrollutvalget	6

1 Innledning og sammendrag

Kontrollutvalget har ansvar for å påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsanalyse av kommunens virksomhet, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon innen de ulike sektorer og virksomheter¹

Dette dokumentet bygger på *Risiko- og vesentlighetsvurderinger - Skiptvet kommune 2021*², og er utarbeidet av ØKUS KOF på vegne av kontrollutvalget.

Kontrollutvalget har i møtet 18.11.2021, sak 21/37 vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022 – juli 2024:

I prioritert rekkefølge:

1	Skole - Kvalitet i undervisningen
2	Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
3	Overordnet internkontroll

Kommunestyret behandlet planen i sak 21/131 den 14.12.2021 og følgende områder ble vedtatt for forvaltningsrevisjon:

I prioritert rekkefølge:

1	Skole - Kvalitet i undervisningen
2	Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
3	Overordnet internkontroll

2 Om forvaltningsrevisjon

I henhold til kommuneloven kapittel 23, § 23-2 c har kontrollutvalget ansvar for at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Etter kommunelovens § 23-3, 1.ledd innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelverksetterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget har i henhold til kommunelovens § 23-3, andre ledd, første punktum en plikt til å utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon. Denne planen skal behandles og vedtas i kommunestyret/bystyret.

Gjennomføring og rapportering på forvaltningsrevisjon skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt. Ved gjennomføring av prosjekter benyttes standard RSK 001 utarbeidet av NKRF³, "Standard for forvaltningsrevisjon."

¹ kommuneloven kapittel 23, § 23-2 c og kommunelovens § 23-3, 1.ledd

² Risiko- og vesentlighetsvurderinger - Skiptvet kommune 2021- Vedlegg 2 til saken

³ NKRF - Norges Kommunerevisor Forening

Hensikten med en forvaltningsrevisjon er blant annet å bidra til en bedre og mer effektiv kommunal forvaltning. Når det utføres forvaltningsrevisjon, kan det blant annet settes fokus på økonomi, måloppnåelse og oppfølging av lovverk.

Behovet for forvaltningsrevisjon er stort. Kommunen står overfor betydelige utfordringer. Innbyggerne stiller større kvalitet til tjenestene, sentrale myndigheter stiller krav til økonomisk effektivitet, men også innhold i tjenester, markeder skaper økt konkurranse, og det er ofte manglende samsvar mellom mål og tilgjengelige ressurser. Det er også viktig at folkevalgte får nøytral styringsinformasjon. Dette medfører at kommunene som oftest må rette større fokus på ressursbruk, styring og ledelse. Det må styres etter flere variabler enn økonomiske data, med evaluering av måloppnåelsen, og det blir stilt større krav til ledelse.

Ved utøvelse av forvaltningsrevisjon bidrar kontrollutvalget blant annet til:

- Å påvise forbedringsområder som bidrar til økt produktivitet og måloppnåelse i forhold til politiske vedtak og forutsetninger
- Å bidra med informasjon til kommunens beslutningstakere som er til nytte for
 - å styrke kommunestyrets grunnlag for styring
 - kontrollutvalgets tilsyn med forvaltningen
 - ledelsens vurdering av muligheter for mer sparsom/ økonomisk drift, økt produktivitet, større effektivitet og bedre måloppnåelse
 - rasjonell, målrettet og kostnadseffektiv drift

3 Gjennomføring av forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjonsplan skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering⁴ av kommunens virksomhet og selskaper. Risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet, eller i hvilke selskaper, det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få.

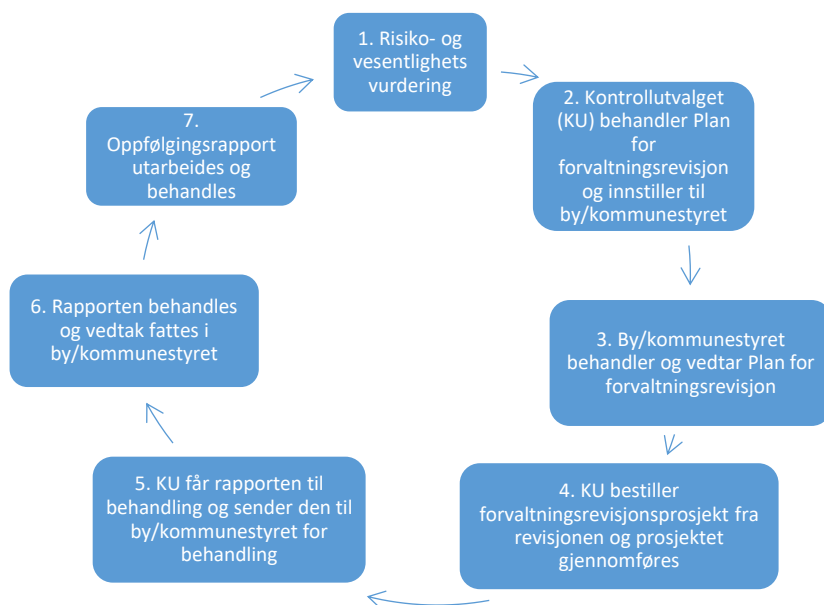
Hensikten med vurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon. Bestemmelsen i lovverket må forstås slik at det må utarbeides en plan som sikrer at det regelmessig gjennomføres forvaltningsrevisjon på de områdene hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon, og i et omfang som er tilpasset kommunens størrelse, kompleksitet og risiko.

Ved utformingen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt vil kontrollutvalget avgrense temaet slik at prosjektet blir konkret og gir kontrollutvalget de nødvendige opplysninger for deres kontroll med kommunen.

Forvaltningsrevisjon skal organiseres som et prosjekt og består av fasene som figur 1. under illustrerer:

⁴ Eget dokument som ligger som vedlegg 2 til saken

Syklusen i forvaltningsrevisjon:



Figur1.

1. Sekretariatet utfører risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for valg av områder det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon på.
2. Kontrollutvalget (KU) behandler og vedtar *Plan for forvaltningsrevisjon* med en prioritert liste over områder det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon. Planen blir sendt til by/kommunestyret for behandling.
3. By/kommunestyret behandler og vedtar planen, (eventuelt med andre prioriteringer).
4. KU bestiller prosjekt fra revisjonen og vedtar en prosjektplan. Prosjektet gjennomføres av revisjonen, rapporten verifiseres av kontaktperson og kommunedirektør gir sin uttalelse til rapporten og eventuelle anbefalinger i rapporten.
5. KU behandler rapporten, gir sin innstilling og sender den videre til by/kommunestyret for behandling⁵.
6. Rapporten behandles og vedtak fattes i by/kommunestyret, om nødvendig blir det gjort vedtak på hva administrasjonen skal følge opp.
7. Ca 1 år etter by/kommunestyrevedtak blir det gjennomført en oppfølging av by/kommunestyrets vedtak for å se om administrasjonen har fulgt opp eventuelle pålegg om retting av feil/mangler. Rapporten behandles i KU og sendes deretter til by/kommunestyret.

3.1 Oversikt over gjennomførte prosjekter

I tabellen under vises en oversikt over hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som fra 2011 til dags dato er blitt gjennomført i Skiptvet kommune:

Prosjekt	Årstall for gjennomført prosjekt
Reduksjon og forebygging av sykefravær	2011/2012
Fosterhjem	2013
Etisk reglement og varslingsrutiner	2014

⁵ Forvaltningsrevisjonsrapporter skal fortløpende sendes til bystyret/kommunestyret etter kontrollutvalgets behandling.

Prosjekt	Årstall for gjennomført prosjekt
Kjøp av tjenester	2016
Grunnskole – spesialundervisning/rutiner	2018
Pleie og omsorg	2019 / 2020
Kommuneplanarbeid Byggesaksbehandling	2019 / 2020
Boligsosiale tjenester/ økonomisk sosialhjelp	2020 / 2021
Barnevern	Påbegynt høst 2021

4 Forvaltningsrevisjon i perioden januar 2022- juli 2024

4.1 Kontrollutvalgets prioriteringer

Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurderingen skal kontrollutvalget gi forslag til prioritering og utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Kontrollutvalget behandlet, med grunnlag i risiko- og vesentlighetsvurderingen, *Plan for forvaltningsrevisjon Skiptvet kommune januar 2022 – juli 2024*, i sitt møte den 18.11.2021, sak 21/37. Et forvaltningsrevisjonsprosjekt krever gjennomsnittlig 300 timer i ressurser⁶. Ut fra dette skal det avholdes 2-3 prosjekter i kommende to og et halvt års periode i Skiptvet kommune.

Kontrollutvalget har vurdert det slik at følgende områder bør være gjenstand for forvaltningsrevisjon i perioden 2022-2024:

I prioritert rekkefølge:

1	Skole - Kvalitet i undervisningen
2	Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
3	Overordnet internkontroll

Se risiko- og vesentlighetsvurderingen datert 11.11.2021 for omtale av prosjektområder.

4.2 Kommunestyrets vedtak

I kommunestyrets sak 21/131 den 14.12.2021 ble følgende områder vedtatt:

I prioritert rekkefølge:

1	Skole - Kvalitet i undervisningen
2	Beslutningsgrunnlag i saksdokumenter og oppfølging av politiske vedtak
3	Overordnet internkontroll

⁶ Gjennomsnittlig (hele landet) brukes det ca. 280 timer på et forvaltningsrevisjonsprosjekt. (Jf. Rapport "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane", KRD desember 2009, bygger på Nordlandsforsknings rapport 4/2007). I tillegg kommer tid til planlegging og administrasjon.

4.3 Rammebetingelser for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget sender hvert år samlet forslag til budsjett for kontrollarbeidet til kommunestyret⁷. I vedlegg til årsbudsjettet er ressurser til forvaltningsrevisjon spesifisert med et beløp som utgjør 300 timer årlig og det er satt av 120 timer til oppfølgingsrapporter. Til sammen 420 timer.

For hvert prosjekt vil det bli avsatt gjennomsnittlig 60 timer i ressurser til oppfølging ett år etter at prosjektet er behandlet i kommunestyret.

For 2022 er det estimert 40 timer til ferdigstilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt Barnevern som ble påbegynt høsten 2021. Revisjonen legger til grunn at de kan levere gjenstående prosjekter i tillegg til budsjettet som er vedtatt for 2022 når det gjelder Skiptvet kommune.

De overordnede føringene for forvaltningsrevisjon vil ligge i plan for forvaltningsrevisjon. Kommunens valgte revisor gjennomfører forvaltningsrevisjonen i henhold til avtale. Kontrollutvalget har fullmakt til å foreta nærmere planlegging av forvaltningsrevisjonen, herunder vedta de enkelte undersøkelser/prosjektbeskrivelser og inngå avtaler om gjennomføring med revisjonen.

4.4 Delegering til kontrollutvalget

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal i henhold til kommunelovens § 23-3 vedtas av kommunestyret. Etter samme paragraf kan kommunestyret delegere til kontrollutvalget å vedta endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret. Det fremgår av forarbeidene til loven at slike fullmakter kan være hensiktsmessige fordi risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli uaktuelle, og nye forhold kan komme til, slik at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

Kommunestyret fattet i sitt møte den 14.12.2021, sak 21/131, vedtak om at kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette

⁷ i henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon §2

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

SKIPTVET KOMMUNE 2021



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

Innhold

1. Forord	2
2. Sammendrag.....	3
3. Metode	3
4. Risiko- og vesentlighetsvurdering per virksomhetsområde	5
4.1 Stab- / støttefunksjoner (tidligere Sentraladministrasjon).....	5
4.2 Virksomhet administrasjon, kultur og service	8
4.3 Virksomhet oppvekst.....	10
4.4 Virksomhet pleie og omsorg	12
4.5 Virksomhet plan, landbruk og teknikk (PLT)	14
5. Covid-19.....	17
6. Selskaper	17
7. Rådmanns uttalelse.....	18

1. Forord

Kommuneloven fastslår at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet og virksomheten i kommunens selskaper. At kommunens selskaper også skal vurderes i forbindelse med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter kommer som en følge av en endring i ny kommunelov¹.

Det er viktig at utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter skjer med bakgrunn i en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette for at revisjonsressursene settes inn på de områdene av kommunal forvaltning der det er størst behov for forvaltningsrevisjon. På den måten kan forvaltningsrevisjon i størst mulig grad gi effekter i form av organisasjonsmessig læring og utvikling i kommunen.

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF, (med bidrag fra Østre Viken kommunerevisjon IKS), har utarbeidet en risiko- og vesentlighetsvurdering for Skiptvet kommune, denne legges til grunn for plan for forvaltningsrevisjon 2022-2023.

Rolvsøy, 11. november 2021

Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF

¹ Kommunelovens § 23-3, andre ledd, andre punktum

2. Sammendrag

Kontrollutvalgssekretariatet vurderer at det er 6 områder som skiller seg ut og tilsier høy risiko/vesentlighet. Disse områdene blir kort fortalt i tabellen under, tabell 1.

Risikofaktor (RF) **1** = i liten grad, **2** = i middels grad, **3** = i stor grad.

Vesentlighetsfaktor (VF) **1** = i liten grad, **2** = i middels grad, **3** = i stor grad.

Kommunalområde/ selskap:	Risiko:	Vesentlighet:	Evt. kommentar:
Sentraladministrasjon	3	3	To områder: • Overordnet internkontroll og kvalitetssikringssystemer • Økonomi og gjeldsgrad – balanse mellom investeringer og tjenestetilbud
Administrasjon, kultur og service	2	3	• Oppfølging av politiske vedtak
Oppvekst	3	3	Skole er restanseprosjekt i forrige plan • Kvalitet i undervisningen
Pleie og omsorg	2	3	• Psykisk helse og omsorgstilbud
Plan, landbruk og teknikk	2	3	To områder: • Selvkost (vann og avløp) • Byggeprosjekter – tidlig fase
Covid-19	2	3	På generelt grunnlag.

3. Metode

Sekretariatet har gjennomført en risiko- og vesentlighets vurdering av Skiptvet kommune.

Hverken kommunelov eller forskrift om kontrollutvalg og revisjon legger føringer på hva en risiko- og vesentlighetsvurdering er, kun at det skal gjennomføres i forkant av behandling av plan for forvaltningsrevisjon. I lovforarbeidene framgår imidlertid at risiko- og vesentlighetsvurderinger innebærer å vurdere på hvilke områder av kommunens virksomhet eller i hvilke selskaper det er risiko for vesentlige avvik, og hvor alvorlige konsekvenser disse avvikene vil kunne få (vesentlighet). Det framgår videre at risiko- og vesentlighetsvurderingen er grunnlaget for å vurdere temaer, antall forvaltningsrevisjoner og når de skal utføres.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å identifisere aktuelle områder for forvaltningsrevisjon.

Risiko er knyttet til:

- Overholdelse av lover og bestemmelser
- Økonomi
- Produktivitet
- Måloppnåelse

Vesentlighet er vurdert ut fra:

- Fra et økonomisk perspektiv, vurdert ut fra omfanget av et tjenesteområdes driftsutgifter sett i forhold til kommunens totale driftsutgifter.
- Fra brukernes perspektiv, vurdert ut fra hva brukerne av kommunale tjenester anser som vesentligst.
- Fra medarbeidernes perspektiv, vurdert ut fra hva de ulike medarbeiderne innenfor et tjenesteområde anser som vesentligst.
- Fra et samfunns- og miljøperspektiv, vurdert ut fra hva som er vesentligst ved kommunens virksomhet sett i forhold til storsamfunnet og miljøet.

Følgende analyser og vurderinger er gjort i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingen:

➤ Spørreundersøkelse:

I arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurderingen har vi gjennomført tre Questback/ spørreundersøkelser, en sendt til kommunens administrasjon, en sendt til kommunens folkevalgte, samt en sendt til kommunens kontrollutvalgsmedlemmer.

Undersøkelsen til administrasjonen (rådmannens ledergruppe) ble sendt til 7 personer, og det var 5 som besvarte undersøkelsen, svarprosenten er 71 %.

Undersøkelsen til folkevalgte (kommunestyret) ble sendt til 20 personer og det var 6 som besvarte undersøkelsen, svarprosenten er 30 %.

Undersøkelsen til kontrollutvalgets medlemmer og varamedlemmer ble sendt til 7 personer, hvorav 2 svarte, svarprosenten er 29%.

Det var svært lav svarprosent på spørreundersøkelsen som ble sendt til folkevalgte og til kontrollutvalg. Undersøkelsen kan dermed ikke representere gruppene. Svarene fra folkevalgte er tatt med kun som innspill. Svar på åpne spørsmål er tatt med i vurderingen.

➤ Dokumentanalyse:

Kontrollutvalgssekretariatet har gjort en dokumentanalyse hvor vi har gjennomgått innspill fra revisjonsplan og revisjonsstrategi, budsjett-, økonomi og handlingsplan, virksomhetenes årsrapport og kommunedirektørens beretning.

➤ KOSTRA-analyse:

Det er gjort en analyse av KOSTRA-tall fra statistisk sentralbyrå. Tallene er analysert og vurdert opp mot sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 01².

➤ Workshop:

Vi har gjennomført en workshop med kontrollutvalgets medlemmer den 10.06.2021

➤ Andre kilder:

Risiko- og vesentlighetsvurderingen sees også opp mot aktuelle lovendringer, tilbakemeldinger fra revisjonen, tidligere henvendelsessaker, tidligere risiko- og vesentlighetsvurderinger, samt tidligere planer for forvaltningsrevisjon, saker i media og statlige tilsyn.

²Kommuner med 2 000 til 9 999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave frie disponible inntekter per innbygger

➤ Samtale/ møte med ordfører og kommunedirektør

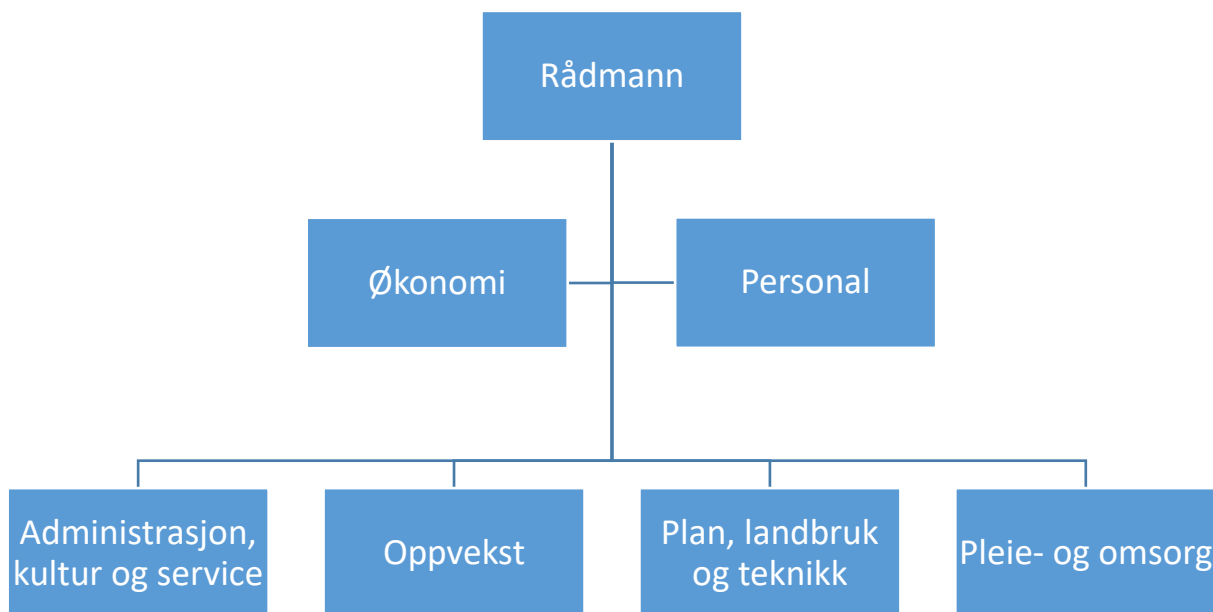
Avslutningsvis hadde kontrollutvalgssekretariatet et møte med ordfører og rådmann den 15.10.2021. I dette møtet drøftet vi deres synspunkter på våre foreløpige funn, og de kom med innspill på hvilke områder i kommunen de mente var viktige å se nærmere på. Rådmann har også kommet med en skriftlig uttalelse til risiko- og vesentlighetsvurderingen, denne ligger i sin helhet som vedlegg 1.

Risikofaktor (RF): **1** = i liten grad, **2** = i middels grad, **3** = i stor grad.

Vesentlighetsfaktor (VF): **1** = i liten grad, **2** = i middels grad, **3** = i stor grad.

4. Risiko- og vesentlighetsvurdering per virksomhetsområde

Skiptvet kommune er organisert i fire virksomheter og en sentraladministrasjon, med rådmann som øverste leder³. Økonomiplaner og årsberetning er imidlertid inndelt etter tidligere organisering i kommunen, men er i denne risiko- og vesentlighetsvurderingen forsøkt lagt inn i ny organisering. Delkapitlene under gir en oversikt over eventuelle funn og risiko-vesentlighetsvurdering for hvert virksomhetsområde. Nytt organisasjonskart vil se slik ut:



4.1 Stab- / støttefunksjoner (tidligere Sentraladministrasjon)

Området omfatter økonomi, personal, regnskap og lønn. Etter ny inndeling vil området være delt i to: stab - Økonomi og stab - Personal.

³ <https://www.skiptvet.kommune.no/kommunens-administrasjon.520969.no.html>

Årsmelding for 2020 beretter om et år med overskudd. Hovedårsaken til det gode regnskapsresultatet begrunnes med et lavt lønnsoppgjør samtidig som samlede driftsinntekter ble opprettholdt på budsjettet nivå.

Årsmeldingen forteller om et stort underskudd på arbeidsplasser som medfører stor utpendling. Det er et relativt lavt utdannelsesnivå i befolkningen. «Et mål må være å etablere en større bevissthet om hvor mange og hva slags type arbeidsplasser det bør være i kommunen.» «Rådmannen vil derfor å innføre metoden Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) for å sikre enda bedre samhandling.»

Rådmann påpeker følgende som må prioriteres i framtidige økonomiplaner:

- Større bevissthet på skille mellom ledelse og administrasjon samt styrking og kompetansebygging av lederrollene
- Innføring av bedre internkontroll- og kvalitetssikringssystemer
- Ressurser til å fylle kritiske kompetanse- og kapasitets-gap

Bevilgningsoversikt drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 andre ledd viser et mindreforbruk på rundt 1,5 millioner kroner.

Regnskapsrevisor har på generelt grunnlag kommet med innspill i forhold til:

- Anskaffelser i kommunen – håndteres i tråd med Lov om offentlige anskaffelser? Rutiner, håndtering og internkontroll både for enkeltanskaffelser og rammeavtaler?
- Selvkost – håndteres etter ny forskrift og veileder? Kommunen skal ta i bruk et verktøy for håndtering av selvkost. Det kan være hensiktsmessig at gjennomføre FR der året etter at dette er tatt i bruk for å se på vurderinger som er tatt i den prosessen.
- Internkontroll – hvordan overholdes kravene i kommuneloven til kommunedirektør
- Styring av investeringsprosjekter

I **spørreundersøkelsen** var svardeltakelsen fra folkevalgte og kontrollutvalg for lav til å kunne brukes representativt. En tendens er likevel at de folkevalgte svarte «i middels grad» på flere spørsmål. For det første svares det at de i middels grad opplever at kommunen har utarbeidet nødvendige internkontrollsystemer og at de i middels grad er gjort kjent med dette systemet. De opplever i middels grad at det er utarbeidet gode planer for befolkningsutvikling, klima og miljø, nærings- og konjunkturutvikling og krise- og beredskapsplaner. Videre opplever de folkevalgte i middels grad at kommunen har et godt etisk reglement og et godt varslingsreglement. De svarer også i middels grad på spørsmål som angår overholdelse av lovverk knyttet offentlige anskaffelser og til personopplysningsloven. De folkevalgte har i middels grad tillit til administrasjonen i kommunen.

På åpne spørsmål knyttet til risiko kommenteres blant annet økonomisk forbruk i forhold til sentrumsplanen, finansiering av Skiptvet Digital AS og utgifter til Indre Østfold Brann og Redning IKS

I spørreundersøkelsen har administrasjonen svart «i middels grad» på spørsmål som handler om internkontroll, antikorrupsjonsplaner og klima- og miljøplaner. Administrasjonen opplyser at de i middels grad er kjent med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, lovverk i forbindelse med krise- og beredskapsplaner og de ulike interkommunale samarbeidene og selskapene kommunen deltar i. Videre svarer de at kommunen i middels grad er organisert på en hensiktsmessig måte, at det i middels grad er ressurser til god kvalitet på kommunale tjenester og at tjenesteproduksjonen i middels grad er rasjonell og effektiv.

Administrasjonen opplever i middels grad at det er utarbeidet tydelige funksjonsbeskrivelser for sin stilling, de opplever i liten til middels grad å ha tid til ledelse og i liten grad at kommunen har gjort omorganiseringer de siste tre år.

Administrasjonen ser internkontroll og kvalitetssikring som et risikoområde i kommunen.

Kontrollutvalget diskuterte i sin workshop i juni blant annet områder i forhold til kommunens økonomi. Hvor høy gjeldsgrad tåler kommunen? Er det balanse mellom investering og tjenestetilbud? Eksempelvis sentrumsplaner, Skiptvet Digital AS, Indre Østfold brann og redning IKS – vil tjenesteproduksjon lide av nye investeringsprosjekter?

Det er tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon på området «Etisk reglement og varslingsrutiner» i 2014 og på «Kjøp av tjenester» i 2016

I møte med ordfører og rådmann informerte rådmann om nyansatt controller i kommunen. Controlleren får ansvar for blant annet innføring av elektronisk internkontrollsystem. En eventuell internkontroll på området er ønskelig i slutten av planperioden når internkontrollsystemet er etablert og tatt i bruk.

Når det gjelder kommunens økonomi og gjeldsgrad og balanse mellom investeringer og tjenestetilbud, informerte rådmann at investeringer, som for eksempel sentrumsutvikling, i liten grad påvirker kommunens økonomi. Rådmann opplyste at Skiptvet Digital AS, som er heleid av kommunen, har som mål å ha rundt 1500 kunder, og vil dermed gi investeringen gevinst.

Rådmannen informerte om at Skiptvet kommune hatt god styring med økonomien etter 33 år på rad med positive årsresultater (tidligere «Mindreforbruk») og at lånegjelden etter en periode med store investeringen fortsatt utgjør bare ca. 70 % av brutto driftsinntekter.

Rådmann informerte om at virksomhet Sentraladministrasjon og Innbyggjerservice er omorganisert. Organisasjonen vil nå være delt inn i stab - økonomi og stab – personal. Videre vil Administrasjon, kultur og service omfatte tjenestene i tidligere innbyggjerservice samt arkiv og politisk sekretariat.

Sekretariatets vurderinger:

Kapittel 25 i Kommuneloven omhandler kommunens internkontroll og omfatter en beskrivelse av virksomhetens oppgaver, mål og organisering. Internkontrollen skal inneholde nødvendige rutiner og prosedyrer og avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Videre skal den dokumenteres og evalueres, noe som innebærer et kontinuerlig arbeid.

En rekke av svarene i spørreundersøkelsen gitt til administrasjonen tilsvarer middels grad når det gjelder hvordan de opplever at de er kjent med lovverk, forskrifter, planverk, internkontroll, kvalitet på kommunale tjenester og kommunens organisering. Administrasjonen ser risiko på området som handler om internkontroll og kvalitetssikring. Det samme påpeker rådmann i årsmelding for 2020. I årsmeldingen påpekes det at kompetanseutvikling, et bedre internkontroll- og kvalitetssikringssystem og ressurser til dette må prioriteres i fremtidige økonomiplaner.

Sekretariatet vurderer ut fra innhentede opplysninger at det er en risiko for at kommunen ikke yter et tilfredsstillende tjenestetilbud og at rutiner og retningslinjer ikke er gjort kjent for de ansatte, eller ikke er utarbeidet i samarbeid med de ansatte.

Sekretariatet legger vekt på at det svares i middels grad på spørsmålene fra administrasjonen på mange områder. Dette bør ikke nødvendigvis innebære at kommunen ikke utfører sitt arbeid tilfredsstillende, men det er vesentlig, både for kommunens innbyggere og ansatte at de har tillit til kommunens forvaltning, organisering og tjenesteyting. Internkontroll og kvalitetssikring er lovpålagte oppgaver av vesentlig betydning for effektiv og rasjonell drift for kommunen.

I tillegg kom det fram i kontrollutvalgets workshop spørsmål knyttet til kommunens økonomi og gjeldsgrad og balansen mellom investeringer og tjenestetilbud. I risiko- og vesentlighetsvurdering utført i 2020 undersøkte revisjonen området som omhandlet prosjektering og planlegging av investeringsprosjekter. Revisjonen fant lite som kunne tilsi at det lå noen særlig risiko for feil og mangler på området. Det kan likevel være av vesentlighet for innbyggernes tillit til kommunens håndtering av investeringer og tjenestetilbud.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko og vesentlighetsvurdering på virksomhet Sentraladministrasjon: **RF: 3 / VF: 3**

Sekretariatet vurderer høy risiko og vesentlighet på området som handler om **overordnet internkontroll og kvalitetssikringssystemer**. Dette på bakgrunn av Kommune洛vens §25 og vesentlighet i forhold til kommunens oppdrag med å sikre at lover og forskrifter følges. Denne bør vurderes i slutten av planperioden grunnet innføring av nytt internkontrollsystem.

Videre vurderer sekretariatet lav risiko, men høy vesentlighet på området som handler om **økonomi og gjeldsgrad - balanse mellom investeringer og tjenestetilbud**. Dette på bakgrunn av vesentlighet for kommunens innbyggere og tillit til kommunens forvaltning.

4.2 Virksomhet administrasjon, kultur og service

Virksomheten består av Kulturkontoret, bibliotek, servicekontoret, NAV og arkiv

Budsjett for 2021 beskriver at knappe ressurser gjør at det må ses nytt på oppgaver og hvordan og hvem som gjennomfører dem. Flere oppgaver på færre personer med samme kvalitet er realiteten. Det påpekes at det er viktig å styrke samarbeidet på tvers av virksomhetene for å bli bedre kjent med hverandres oppgaver og unngå dobbeltarbeid.

Budsjettet i forhold til sosialhjelp er beskrevet som følger: «Budsjettet til økonomisk sosialhjelp er redusert med 500 000 kr. Samtidig har 600 000 kr blitt flyttet fra introduksjonsprogrammet til økonomisk sosialhjelp. Dette er i budsjettmessig sammenheng et risikoområde, da det følger retten til økonomisk sosialhjelp, introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet som er hjemlet ved lov, og faren for å ikke holde rammene på disse områdene er overhengende.»

Årsmelding for 2020 beskriver at innbyggjerservice har et mindreforbruk, der bidrag til sosialhjelp er lavere enn budsjettet og færre flyktninger har redusert behovet for introduksjonsstønad.

Skiptvet og Marker har inngått et vertskommunesamarbeid om sine NAV-tjenester der Marker er vertskommune. Virksomheten beretter om en utfordring med å finne egnede praksisplaner for å overholde lovpålagt aktivitetskrav for brukere under 30 år, som mottar økonomisk sosialhjelp.

Bevilgningsoversikt drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 andre ledd viser et mindreforbruk etter justert budsjett på rundt 1,7 millioner kroner.

Kostra-analyser viser at kommunen ligger lavere på områder som handler om antall sosialhjelpsmottakere enn både Marker og Hvaler kommuner, som er sammenlignbare kommuner ut fra folketall. Dette gjelder både områder der mottakerne har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold og sosialhjelpsmottakere med arbeidsinntekt som hovedinntekt.

Det framkom ingen svar i spørreundersøkelsen som er av vesentlig grad for virksomhetsområdet. Kontrollutvalget diskuterte ingen områder innenfor virksomheten.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon av «Boligsosiale tjenester/ økonomisk sosialhjelp» i 2020-2021

I møte med ordfører og rådmann informerte rådmann om at NAV Skiptvet har inngått vertskommunesamarbeid med Marker kommune for å sikre en mer robust enhet og styrket faglig kompetanse. Samarbeidet skal ikke svekke tjenestetilbudet. Ordfører fortalte om brukere som kom til stengte dører på kontoret som nå bare er åpent to timer en dag i uken. Det er ønskelig med lengre åpningstid.

Ordfører fortalte om henvendelser i forhold til oppfølging av politiske vedtak. Rådmann informerte om at status på hva som er gjennomført og ikke gjennomført blir lagt fram en gang i året, men at det ikke gjøres noen kvalitativ vurdering av hvordan vedtakene er fulgt opp.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatet vurderer at tjenestetilbudet i NAV er et område med risiko. Kommunen har inngått et vertskommunesamarbeid med Marker kommune, der Skiptvet kjøper tjenester. Samarbeidet kan gi et større og bedre fagmiljø, men kan også gi et redusert tilbud til innbyggerne, blant annet ved kortere åpningstider ved lokalkontoret. I budsjettmessig sammenheng vurderer kommunen området for sosialhjelp som et risikoområde, da det følger retten til økonomisk sosialhjelp, introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet som er hjemlet ved lov.

Alle kommunale tjenester som gis til enkeltinnbyggere kan i hovedsak regnes som vesentlige områder. Dette fordi hvis det her inntreffer avvik vil dette kunne gi store konsekvenser for enkeltpersoner. Området er også vesentlig grunnet risiko for oppreisningssaker hvis avvik oppstår, samt at det har en relativt stor budsjettandel sett opp mot kommunens samlede budsjett.

Ordførers innspill i forhold til oppfølging av politiske vedtak vurderes som et vesentlig område for kommunen for å sikre kvalitet i tjenesteområdene. Det vurderes også vesentlig i forhold til å sikre demokratiske prinsipper i forvaltningen.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko- og vesentlighetsvurdering på området er: **RF: 2 / VF: 3**

Sekretariatet vurderer middels risiko og middels vesentlighet på området som handler om NAV. Vesentligheten reduseres på bakgrunn av nylig gjennomført forvaltningsrevisjon på området.

Sekretariatet vurderer på generelt grunnlag middels risiko og høy vesentlighet i forhold til **oppfølging av politiske vedtak**. Dette på bakgrunn av demokratiske prinsipper og tillit i befolkningen.

4.3 Virksomhet oppvekst

Virksomhet oppvekst består av:

- Grunnskole
- SFO
- Voksenopplæring
- Barnehage
- Barnevern
- Helsestasjon
- «Toppen»- bolig for enslige mindreårige flyktninger
- Koordinering av tjenester rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne
- Ungdomsklubben Gjøkeredet
- Oppvekstadministrasjonen

I **budsjett for 2021** skrives det om utfordringer knyttet til nedbemanning både i barnehage og skole. Videre beskrives det utfordringer i forhold til reduserte økonomiske rammer og en økning i spesialundervisning som går ut over det ordinære undervisningstilbudet. Det er økning i kostnader til private barnehager og det er behov for en buffer i forhold til spesialundervisning, bemanning i barnehage, institusjonsplasseringer og flyktninger.

Årsmelding for 2020 beskriver følgende: «Virksomheten har et lite merforbruk og årsaken til at dette ikke ble større, skyldes tilbakeføringen av pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift på i underkant av 3 mill. kr. Oppvekst fikk tilført 1,8 mill. kr i økte rammer i 2. tertial, dette har ikke vært nok til å få regnskapet i balanse for 2020. Driftsnivået viser seg å være for høyt i forhold til rammene som er tildelt virksomheten. Utfordringen i både barnehagene og skolene i 2020 har i stor grad vært behovet for å dele opp i kohorter som igjen har ført til behov for flere ansatte. Selv om de ulike ansvarsene viser et mindreforbruk, skyldes dette i all hovedsak tilbakeføringen og det blir derfor viktig med tett oppfølging i 2021.»

Årsmeldingen beretter om høyt sykefravær og behov for vikarer både i barnehage og skole, grunnet pandemien. Resultatene av elevundersøkelsen for 2020 viste en stor bedring i mobbetall og trivsel blant elevene på 7. og 10. trinn. Skiptvet har fortsatt svake resultater faglig.

PPT har vært i en omorganisering og har følt stort arbeidspress og det har tatt tid å få på plass nye rutiner. Vedtakstimene har blitt prioritert, og det har tatt lengre tid å få gjennomført observasjoner på andre avdelinger enn der vi har vedtakstimene. Noen har måttet vente lenger enn ellers grunnet koronapandemien.

Barnevernstjenesten beskriver at de har slitt med å oppfylle lovkrav med tanke på undersøkelsesfrister og oppfølging av barn grunnet smittesituasjonen. Det har også vært noe økning i antall bekymringsmeldinger og antall gjennomførte undersøkelser. Bekymring for den økonomiske siden ved barnevernsreform (2022) der kommunalt barnevern for utvidet faglig ansvar overfor fosterhjem og oppfølging/veiledning av disse.

Kostra-analyser viser et lavt antall årstimer til særskilt norskopplæring per elev, men høy prosent av elever som får særskilt norskopplæring. Kommunen ligger lavt på antall årstimer til spesialundervisning per elev. Det er også lavere andel elever som får spesialundervisning. Skole ligger lavere enn gjennomsnittet når det gjelder grunnskolepoeng (39,2 mot 42,2).

For barnehage ligger andel barn i kommunal barnehage som får spesialpedagogiskhjelp høyere (22%) enn gjennomsnittet.

Når det gjelder barnevern ligger kommunen høyere enn gjennomsnittet når det gjelder barn med melding og andel barn med undersøkning enn gjennomsnittet. Barn med undersøkning eller tiltak pr. årsverk ligger noe lavere enn gjennomsnittet. Utgifter ligger høyt per barn som ikke er plassert av barnevernet, mens barn som er plassert av barnevernet ligger lavere enn gjennomsnittet.

I spørreundersøkelsen var det for få besvarelser fra folkevalgte og kontrollutvalg til at svarene kan brukes representativt. Av svarene som kom inn har de folkevalgte svart «i middels grad» på spørsmål som angår skole og barnevern. På spørsmål om hvilke områder de opplever har høyest risiko for å ikke etterleve lov eller forskrift, svarer noen av de folkevalgte områder som gjelder bemanning i barnehage og skole og spesialundervisning i skolen. Det stilles også spørsmål ved tidlig innsats og tverrfaglig arbeid for barn med sammensatte problemer.

Kontrollutvalget ønsket i sin workshop at skole, som ligger som restanseprosjekt i nåværende plan, skal vurderes med i ny plan

Lovendringer:

- Barnevernsreformen 2022 - gir kommunene et større faglig og økonomisk ansvar
- Fagfornyelsen 2020 – nye læreplaner (del av kunnskapsløftet)
- Barnehageloven 2021 – handler om internkontroll, det psykososiale barnehagemiljøet, krav om likebehandling og uavhengighet av kommunale og private barnehager og statlig tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

Tidligere forvaltningsrevisjoner og statlige tilsyn på området oppvekst:

- Forvaltningsrevisjon grunnskolen – spesialundervisning/rutiner 2018
- Forvaltningsrevisjon av barnevern igangsettes høst 2021.
- Statlig tilsyn Skolemiljø Skiptvet kommune – Kirkelund skole 2020
- Statlig tilsyn barnevernstjenesten, arbeid med undersøkelser vår 2021
- Statlig tilsyn av barnehagen – spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne høst 2021.

I møte med ordfører og rådmann informerte rådmann om at det totale årsverk for virksomheten ikke har gått ned, men heller økt, men at det er variasjoner i de enkelte seksjonene som kan gi en subjektiv opplevelse av nedbemanning. Kommunen har som mål at alle skal fullføre videregående, og det kan ses en nedgang i antallet som ikke fullfører. Det er lokalt forhandlet frem forsterket lønn til ansatte i skolen for å sikre faglig kompetanse.

Ordfører informerte om et treåring prosjekt med fokus på helhetlig oppvekstmiljø i kommunen. Prosjektet er støttet med tilskudd fra statsforvalteren og utdanningsdirektoratet.

Sekretariatets vurderinger:

Barnehageområdet vurderes dekket grunnet statlig tilsyn høsten 2021.

På grunnskoleområdet er det i senere tid gjennomført både forvaltningsrevisjon og statlig tilsyn, henholdsvis spesialundervisning og mobbing og sosialt skolemiljø. Kommunen har fått pålegg om å rette opp flere lovbrudd i forbindelse med statlige tilsyn og å følge opp punkter i

forvaltningsrevisjon. Sekretariatet vurderer at det på generelt grunnlag alltid vil ligge en risiko på området, både i forhold til overholdelse av lovverk, men også i forhold til måloppnåelse og bruk av ressurser.

Skoleområdet har en viktig samfunnsfunksjon og er av stor betydning for det enkelte barns utvikling. Området tar også en stor del av kommunens budsjett og er derfor vesentlig i forhold til kommunens økonomi.

Inneværende plan for forvaltningsrevisjon har skole på prioritet 2. Denne blir ikke gjennomført i perioden og bør vurderes videreført i ny plan. På bakgrunn av svake faglige resultater og prosessen med fagfornyelsen kan kvalitet i opplæringen og fokus på faglige resultater være aktuelle temaer

Når det gjelder barnevernstjenesten er det i senere tid gjennomført et statlig tilsyn som omhandler arbeid med undersøkelser. Konklusjonen er at kommunen ikke sikrer forsvarlig arbeid med undersøkelser og inneholder brudd på barnevernsloven, forvaltningsloven og kommuneloven. Internkontrollen var også et av punktene kommunen fikk mangler på i det statlige tilsynet.

Det skal i høst gjennomføres en forvaltningsrevisjon på barnevern der det i prosjektplanen er foreslått følgende problemstilling: «Har barnevernstjenesten et system og en praksis for oppfølging og evaluering av iverksatte hjelpetiltak som oppfyller barnevernlov og krav til internkontroll?».

Sekretariatet vurderer at det fortsatt ligger høy risiko på barnevernsområdet. Imidlertid er kommunen nå gjort oppmerksomme på en rekke områder som må rettes opp og følges opp og det gjennomføres en forvaltningsrevisjon på området nå i høst.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko- og vesentlighetsvurdering for virksomhet oppvekst (skole): **RF:3 / VF:3**

Sekretariatet vurderer høy risiko og vesentlighet på skole og **kvalitet i undervisningen**. Dette på bakgrunn av svake faglige resultater, innføring av ny læreplan og fordi det er vesentlig for kommunens innbyggere å ha tillit til kommunens tilbud til barn og unge.

4.4 Virksomhet pleie og omsorg

Virksomheten består av sykehjem, kjøkken, renhold og vaskeri, hjemmebaserte tjenester, bofellesskap, dagsenter og psykisk helsevern.

Budsjett for 2021 opprettholder en kapasitet på 40 sykehjemsplasser og budsjettet salg av plasser med netto 0,5 mill. kr. Det er noe midlertidig mindre kapasitet på sykehjemmet høsten 2021 grunnet ombygginger. Det legges opp til tilrettelegging for satsning på velferdsteknologi og hverdagsrehabilitering.

Virksomheten opplever utfordringer knyttet til å øke andel ansatte med heltidsstillinger, særlig sett opp mot drift og turnusplan. Budsjettet sier at det i 2021 bør vurderes om virksomheten skal etablere en ressursenhet (vikarpool) for å ha en mer stabil tilgang på vikarer ved behov og gi den enkelte ansatte mer forutsigbarhet.

Budsjettet påpeker videre: «Det er tidligere år nevnt behov for bemannet bofellesskap for personer med psykiske lidelser. Dette behovet er ikke blitt mindre, og bør tas med i

vrderinger av tiltak i arbeidet med ny omsorgsplan og eventuell revidering av boligsosial handlingsplan.» Kommunen har per i dag ikke definerte plasser til personer med psykiske lidelser som trenger heldøgns omsorg.

Når det gjelder hjemmesykepleien beskrives følgende: «Hjemmesykepleien får stadig flere komplekse brukere med omfattende sykdomsbilder som skal ha både helsetjenester og praktisk bistand i hjemmet. Dette setter stadig høyere krav til avansert kompetanse innen sykepleie. I tillegg ser en også at stadig flere brukere ønsker å få tilrettelagt å bo hjemme med avansert behandling og for å kunne dø hjemme.»

Årsmelding for 2020 beretter som følger: «Virksomheten har et betydelig mindreforbruk i 2020, selv uten tilbakeføringen av pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift. Det er solgt institusjonsplasser til andre kommuner for 1,24 mill. kr. (0,84 mill. kr mer enn budsjett). Refusjon for ressurskrevende brukere ble 0,7 mill. kr. høyere enn budsjettet. Det har vært et mindreforbruk ved bruk av KAD/USK⁴ senger på 0,7 mill.kr grunnet epidemien. Det er et generelt mindreforbruk på ansvarene, foruten kjøkken og renhold og vaskeri. Dette skyldes i hovedsak lavere salg av varer og tjenester samt økte kostnader grunnet Covid-19. Pleie og omsorg fikk tilført 3,5 mill. kr i økte rammer i 2. tertial, ettertiden viser at virksomheten har klart seg bedre enn forventet.»

Virksomheten påpeker utfordringer knyttet til et elektronisk kvalitetssystem: «Det at kommunen ikke har et elektronisk kvalitetssystem gjør det veldig sårbart for virksomhetens drift. Det gjør det svært vanskelig å ha et godt system for rutiner som er tilgjengelige for ansatte i hverdagen, oppfølging av avvik på en systematisk måte, og kvalitetsarbeid generelt.»

Kommunen arbeider med ny omsorgsplan «Leve hele livet»-reformen

Bevilgningsoversikt drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 andre ledd viser et mindreforbruk etter justert budsjett på rundt 6,3 millioner kroner.

Kostra-analyser viser at andel innbyggere over 80 år som bor på sykehjem er høyere enn gjennomsnittet. Kommunen har lavere utgifter og årsverk i helse og omsorg enn gjennomsnittet, med noe høyere andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning. Årsverk per bruker er lavere.

Når det gjelder psykisk helse og rus ligger kommunen lavere både på brutto og netto driftsutgifter til personer med rusproblemer enn gjennomsnittet. Kommunen ligger også lavere på årsverk av psykiatriske sykepleiere, personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid og i rusarbeid.

I spørreundersøkelsen fremkommer det ingen risiko på området.

Det er tidligere gjennomført Forvaltningsrevisjon Pleie og omsorg i 2018 – 2020 der det er sett på problemstillinger knyttet til i hvilken grad kommunen innrettet sine pleie- og omsorgstjenester for å møte fremtidens omsorgsbehov og i hvilken grad det er startet med implementering av velferdsteknologi i pleie- og omsorgssektoren.

I møte med ordfører og rådmann informerte rådmann om at det kommer en ny plan kalt «Helse og mestring». Det tiltrer ny virksomhetsleder ved nyttår. Kommunen er oppmerksom

⁴ KAD/USK – kommunale akutte døgnplasser

risiko knyttet til flere eldre og har planer i forhold til flere omsorgsboliger. Det skal også bygges flere skjermede plasser i forhold til personer med demens.

Ordfører så et økende behov for å ivareta personer med psykiske lidelser. Rådmann informerte om at dagtilbudet for disse brukerne skal utvides og flyttes ut av sykehjemmet. Fem nye omsorgsleiligheter skal være til unge mennesker. Rådmann er klar over risiko knyttet til personer med psykiske lidelser og ønsker å etablere et bedre botilbud til denne gruppen.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatet vurderer at det ligger en risiko i forhold til den demografiske utviklingen og et økende antall eldre i befolkningen generelt. I Skiptvet fremkommer det av kostra-tall at kommunen har et høyere antall eldre over 80 år som bor på sykehjem enn gjennomsnittet. Gode planer for eldreomsorg anses viktig i arbeidet for å legge til rette for et tilfredsstillende tjenestetilbud. Risikoen synes imidlertid kjent for kommunen og det er nylig gjennomført en forvaltningsrevisjon på området. I følge årsrapporten fremkommer det at kommunen arbeider med en ny omsorgsplan som bygger på «Leve hele livet»-reformen.

Sektoren påpeker et økende antall brukere med komplekst sykdomsbilde som trenger både helsetjenester og bistand i hjemmet. Det er per i dag ikke definerte plasser til personer med psykiske lidelser som trenger heldøgns omsorg. Videre pekes det på utfordringer og manglende elektronisk kvalitetssikringssystem.

Området er på generelt grunnlag vesentlig, da det ved avvik kan gi store konsekvenser for enkeltpersoner og samtidig svekke kommunenes tillit hos befolkningen. Videre er det vesentlig grunnet en stor budsjettandel på området. Det kan eventuelt være nyttig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon på området når denne planen er ferdigstilt og satt ut i praksis.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Foreløpig risiko- og vesentlighetsvurdering på området Pleie og omsorg **RF: 2 / VF: 3**

Sekretariatet vurderer middels risiko og høy vesentlighet på området **psykisk helse og omsorgstilbud**. Dersom det velges forvaltningsrevisjon på området kan det være hensiktsmessig å ta hensyn til arbeid med ny plan og ansettelse av ny virksomhetsleder og vurdere revisjon på området i slutten av planperioden

4.5 Virksomhet plan, landbruk og teknikk (PLT)

Virksomheten omfatter byggesak, plan, landbruk, skogbruk, vilt, oppmåling, vaktmesterfunksjon, renhold, kommunale avgifter, startlån og vann og avløp

I budsjett for 2021 står det at Skiptvet kommune gjennomfører et investeringsprogram. Videre står det: «Det bygges en personalfløy og nytt tak på Vestgård skole samt et nytt skolebygg for mellomtrinnet på Kirkelund skole. Sammen med utbedringen av vannforsyningen utgjør disse investeringen til sammen ca. 150 mill.kr.»

Det fremkommer i budsjettet: «For selvkostområdene er det i år en økning på vannavgiften som følge av store investeringer i 2020 (30 mill. kr). Men økningen er lavere enn hva faktiske kostnader tilsier da det er brukt oppspart selvkostfond for få en jevnere økning. Det vil fortsatt bli en økning på vannavgiften i 2022 når investeringene i todelt vanntilførsel blir ferdig. Kommunen vil da ha oppfylt Mattilsynets krav til vannforsyning. Avløpsgebyrene reduseres med 5% da det fra neste år ikke er et akkumulert underskudd på området. Feieavgiften reduseres også med 5% av samme årsak.»

Årsmelding for 2020 beretter om et betydelig merforbruk. «Hovedårsaken er forskriftsendring vedtatt i 2020 som gir reduksjon i pris ved søknad om oppføring av flere boenheter. Dette har gitt reduserte inntekter som ikke har vært tilstrekkelig fanget opp gjennom året. Denne endringen har hatt tilbakevirkende kraft på en klage som har ført til utsendelse av kreditnota på faktura fra 2019 på 1,1 mill. kr.»

Virksomheten påpeker utfordringer knyttet til mange byggeprosjekter pågående samtidig. «PLT er med i en eller annen form i alle prosjektene, og for en liten virksomhet er det krevende å avse nok personressurser og samtidig ha kontroll i prosjektene og på den vanlige driften.»

For vann og avløp beskrives det stor innlekkasje på det kommunale avløpsnettet. «Det er måling på mengde inn på renseanlegget som viser mangedobling ved nedbørsepisoder. Dette medfører at rensingen av avløpsvannet blir betydelig svekket. Blant annet vil ikke det kjemiske rensetrinnet fungere optimalt pga. fortynningseffekten den ekstra mengden har. Det bør avsettes midler til å ha et prosjekt på innlekkasje på avløpsledningene i Skiptvet. Fordi Skiptvet sin VA-avdeling er liten, bør ikke dette skje samtidig med vannprosjektet. Det vil i så fall gå for mye ut over vanlig drift.»

Bevilgningsoversikt drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 andre ledd viser et merforbruk etter justert budsjett på rundt 2,9 millioner kroner.

Kostra-analyser på eiendomsforvaltning viser at netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning ligger noe høyere enn gjennomsnittet, samtidig viser det at netto driftsutgifter til forvaltning av eiendom per innbygger er vesentlig lavere enn kostragruppen. Kommunen har høyere utgifter til vedlikehold, driftsaktiviteter og renhold enn sammenlignbare kommuner. Energikostnader per kvadratmeter er dobbelt så høyt som kostragruppen.

Kostra-analyser viser at kommunen har høyere årsgebyr enn kostragruppen på avløpsområdet.

I spørreundersøkelsen var det for få besvarelser fra folkevalgte og kontrollutvalg til at svarene kan brukes representativt. I svarene fra folkevalgte oppleves det i middels grad en hensiktsmessig byggesaksbehandling, planer for kommuneutvikling, vedlikeholdsplaner og nødvendig informasjon i forhold til kommunale byggeprosjekt

På generelt grunnlag har **regnskapsrevisor** kommet med innspill i forhold til vedlikeholdsetterlemp på bygningsmassen. Videre kommer revisjonen med innspill spesielt i forhold til selvkost der kommunen skal ta i bruk et verktøy for håndtering av selvkost. Revisjonen skriver at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre forvaltningsrevisjon året etter at dette er tatt i bruk for å se på vurderinger som er tatt i den prosessen.

Kontrollutvalget diskuterte i sin workshop i juni 2021 risikofaktorer knyttet til byggesak og planarbeid og tidlig fase i byggeprosjekter.

- Når det gjelder byggesak og planarbeid ble det stilt spørsmål ved hvilket ansvar kommunen har for å sørge for at en utbygger får den nødvendige kommunale

infrastruktur for å ta i bruk nye bygg. Eksempelvis utbyggingssak i Storveien, manglende infrastruktur (Vonheim – Idrettsveien).

- I diskusjonen om tidlig fase i byggeprosjekter ble det stilt spørsmål om hva det er som gjør at noen byggeprosjekter slår «feil» ut? Eksempelvis utbygging av Vestgård skole versus bygging av nytt vanntårn der formannskapet vedtok 08.06.2021, i sak 21/057, å sende sak om Vestgård skole til vurdering hos kontrollutvalget. Det samme gjelder prosessen rundt to skjermede plasser på Sollia.

Selvkostforskriften kom ny i 2019 med virkning fra 01.01.2020. Forskriften utfyller bestemmelsene i kommuneloven § 15-1 om beregning av selvkost. Videre kom veileder til selvkostforskriften høsten 2020.

Forvaltningsrevisjon av Kommuneplanarbeid Byggesaksbehandling ble gjennomført i 2019 – 2020

I møte med ordfører og rådmann informerte rådmann om at kommunen ikke har hatt noen avvik knyttet til selvkost, men at innsikt på området kan være vesentlig for befolkningen. Det foregår for tiden opplæring og etablering av elektronisk system i forhold til selvkost (Momentum).

Når det gjelder vann og avløp informerte ordfører om nytt høydebasseng som er i drift. Rådmann orienterte om bedret vanntrykk og bedret sikkerhet i vannforsyningen. Kommunen har hatt noe vannlekkasje, men dette skal nå reduseres, blant annet med måleutstyr som gjør at lekkasjer kan oppdages tidlig. På avløpssiden skal det framover arbeides med tiltak som reduserer innlekkasje i avløpssystemet. Ordfører påpekte manglende kommunal oppfølging av minirensesanlegg.

Rådmann informerte om godt arbeid og gode resultater når det gjelder planarbeid og myndighetsutøvelse i virksomheten. Når det gjelder lovlighetskontroll, som for eksempel oppfølging og etterkontroll av byggesak og byggeprosjekter, kan kommunen bli bedre. Ordfører stilte spørsmål ved byggeprosjekters ulike faser og delegering av oppgaver.

Rådmann informerte om ny kommende struktur i virksomheten, der det ønskes en egen virksomhet for eiendom og prosjektforvaltning. Dette for å kunne styrke kompetansen på området.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatet vurderer at det ligger risiko på to områder i virksomhet PLT.

Det ene området omhandler selvkost og utfordringer knyttet til vann og avløpsnett, der det er stor innlekkasje på avløpsnett. Dette kan medføre svekket rensing av avløpsvannet og en risiko for vannmiljøet. Risikoen er kjent for kommunen, men det kan være av vesentlighet, både miljømessig og økonomisk for kommunen. Kommunen er i ferd med å etablere et verktøy for håndtering av selvkost og sett i lys av ny veileder for selvkostområdet kan det være hensiktsmessig å vurdere forvaltningsrevisjon i slutten av planperioden.

Det andre området handler om byggeprosjekter. PLT beskriver utfordringer med personalressurser og kontroll med mange prosjekter samtidig. Kontrollutvalget peker særlig på byggeprosjektenes utforming i tidlig fase og årsaker til feil underveis. I 2019-2020 har kommunen hatt forvaltningsrevisjon av kommuneplanarbeid byggesaksbehandling der oppfølgingsrapport skal leveres våren 2022. Både innbyggere og ansatte kan berøres av risiko på området og det er vesentlig for kommunens oppfyllelse av plan og bygningsloven og for økte kostnader som følge av mangler ved planarbeid i forkant av prosjekter.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko- og vesentlighetsvurdering på området Plan, landbruk og teknikk: **RF: 2 / VF: 3**

Sekretariatet vurderer middels risiko og høy vesentlighet på **selvkostområdet**. Dette på bakgrunn av utfordringer med vann- og avløpsnett. Etablering av verktøy for håndtering av selvkost i gang etter ny selvkostforskrift og veileder gjør at det eventuelt kan være hensiktsmessig med revisjon i slutten av planperioden.

Sekretariatet vurderer middels risiko og høy vesentlighet på området som angår **byggeprosjekter**. Dette på bakgrunn av utfordringer med personalressurser og kontroll med mange prosjekter samtidig. Byggeprosjekters utforming i tidlig fase og årsaker til feil underveis kan være et aktuelt område. Det er vesentlig for kommunen å oppfylle lovverk og det ligger en risiko for økte kostnader ved feil og mangler i planarbeidet.

5. Covid-19

Generelt har Covid -19 situasjonen hatt innvirkning på alle områder. Nasjonalt har flere kontrollutvalg ønsket at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjonen av kommunens håndtering av Covid19-pandemien. Pandemien har påvirket de fleste kommunale områder i stor eller mindre grad. Det kan være ulik tilnærming til hva det er ønskelig en forvaltningsrevisjon skal innebære. Fokuset nasjonalt har vært sett opp mot beredskapsplan, ettervirkninger psykisk helse/ levekår, utsatte barn og ungdom og økonomiske konsekvenser.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatet er ikke kjent med at det er spesielle utfordringer som gjelder for Skiptvet kommune i denne sammenheng. Det kan likevel være hensiktsmessig å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt sett opp mot Covid19-situasjonen, ikke minst for å kunne ha en evaluering og lære hvis det oppstår lignende situasjoner i fremtiden.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko og vesentlighetsvurdering på området er: **RF: 2 / VF: 3**

6. Selskaper

I kommunal sektor er det blitt mer og mer vanlig å organisere deler av tjenesteproduksjonen i fristilte selskap, foretak, stiftelser og lignende. I ØKUS sitt forslag til plan for eierskapskontroll for perioden 2022-2023 framkommer det at «selskapsorganisering kan gi styringsmessige utfordringer for kommunestyret som er den øverste beslutningstaker. I tillegg reiser det spørsmål i forhold til tilsyn og kontroll med denne type organisering av virksomheten. Det faktum at en oppgave som tidligere lå innenfor forvaltningen er organisert inn i et utenforliggende selskap, bør ikke i seg selv føre til mindre tilsyn og oppfølging av kontroll- og tilsynsorganet i kommunen. Tvert om, det kan være nødvendig med en økning i oppfølging og koordinering da den ligger utenfor det tradisjonelle forvaltningsorganet.» Planen skal behandles i kontrollutvalgets siste møte i 2021.

Sekretariatets vurderinger:

Sekretariatet har ikke funnet grunnlag til å foreta en ytterligere risiko- og vesentlighetsvurdering av selskapene hvor kommunen har medeierskap. Sekretariatet har heller ikke vurdert at det foreligger noe behov for forvaltningsrevisjon av selskapene. Det vil foreligge en plan for eierskapskontroll for perioden 2022-2023 i begynnelsen av året 2022. I forrige planperiode (2017-2020) har det blitt gjennomført eierskapskontroll av Indre Østfold Lokalmedisinske Kompetansesenter IKS. Prosjektplan for Deltagruppen AS er behandlet i november 2020 og rapporten er planlagt å leveres i begynnelsen av 2022.

Sekretariatets totalkonklusjon:

Risiko og vesentlighetsvurdering på området er: **RF: 1/ VF:2**

7. Rådmanns uttalelse

Rådmann har gitt sin uttalelse til dokumentet i e-post datert 10. november 2021.

Uttalelsen ligger i sin helhet nedenfor:

Rådmannens kommentarer

Høringsutkastet tilsendt i epost 01.11.2021 gir et godt grunnlag for vurdering av aktuelle områder for forvaltningsrevisjon.

Kommententarene fra rådmannen selv og ordfører gitt i møtet 15.10.2021 er dekkene og innarbeidet på en god måte.

Siden rådmannen/administrasjonen vil være underlagt forvaltningsrevisjon, så har rådmannen ingen kommentar til risiko- og vesentlighetsvurderingene.

Skiptvet, 10.11.2021

Per Egil Pedersen

Rådmann

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/128
Dokumentnr.: 40
Løpenr.: 179718/2022
Klassering: 3015-191
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av Kontrollutvalget Skiptvet	Møtedato 16.06.2022	Utvalgssaksnr. 22/31
--	-------------------------------	--------------------------------

Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Fredrikstad, 20.05.2022

Vedlegg

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 12.05.2022
2. Rapport - Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS, Eierskapskontroll for Indre Østfold kommune

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Vedlegg 1: Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 12.05.2022 ligger vedlagt, til orientering.

Vedlegg 2: Kontrollutvalget i Indre Østfold behandlet den 09.05.2022, sak 22/14 Eierskapskontroll Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS. Kontrollutvalget ønsket at rapporten skulle oversendes de to andre eierkommunenes kontrollutvalg i Skiptvet og Marker, til orientering

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta referater og meldinger til orientering.

Møteprotokoll

Kontrollutvalget Skiptvet

Møtedato: 12.05.2022,
Tidspunkt: fra kl. 08:30 til kl. 10:30
Møtested: Skiptvet kommune, møterom Lund
Fra – til saksnr.: 22/11 – 22/23

Frammøteliste

Medlemmer	Møtt	Varamedlemmer innkalt/møtt
Herman Foss, leder	X	
Pål E. Simensen, nestleder	X	
Trine Strand Ludvigsen	X	
Øistein Svae	Forfall	Jorunn Lilleng
Ann Anthony	Forfall	Lisbet Narvestad Grenanger, ikke møtt

Antall stemmeberettigede fremmøtte 4 av 5.

Møtende fra Østfold kontrollutvalgssekretariat KOF: Daglig leder Anita Dahl Aannerød og rådgiver Anita Marie Rovedal

Møtende fra Østre Viken kommunerevisjon IKS: Daglig leder Jolanta Betker, konst. fagleder for forvaltningsrevisjon Casper Støten og forvaltningsrevisor Didrik Hjort

Møtende fra administrasjonen: Barnevernsleder Bjørn Hermansen

Ordfører var til stede i møtet

.....
Herman Foss, leder

.....
Pål E. Simensen, nestleder

Merknader

Sak 22/16 og 22/19 ble løftet først på dagsorden.
Sak 22/17 utsettes, da ingen kunne møte fra administrasjonen.

Saksliste

Saksnr.	Innhold
---------	---------

PS 22/11	Godkjenning av innkalling og saksliste
PS 22/12	Valg av representant til å signere protokoll
PS 22/13	Kontrollutvalgets uttalelse til kommunens årsregnskap og årsberetning for 2021
PS 22/14	Revisjonsbrev nr. 1/2022 - Kontrollutvalgets oppfølging
PS 22/15	Orientering om finansieringsmodell og forvaltningsrevisjonsprosjekter som er berørt av sammenslåing av to revisjonsenheter til ØVKR IKS
PS 22/16	Orienteringssak: Statlig tilsyn med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser i Skiptvet kommune 2021
PS 22/17	Informasjonssak - Hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven
PS 22/18	Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og økonomiforvaltningen 2021
PS 22/19	Forvaltningsrevisjonsrapport "Barnevernets hjelpetiltak", Skiptvet kommune
PS 22/20	Oppfølgingsrapport Forvaltningsrevisjonsprosjekt "Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling"
PS 22/21	Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune
PS 22/22	Referater og meldinger
PS 22/23	Eventuelt

PS 22/11 Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken og foreslo å ta sakene vedr. barnevern først i møtet. Sak 22/17 må utsettes da ingen kunne møte fra administrasjonen.

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

PS 22/12 Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder foreslo Pål E. Simensen til å signere protokoll.

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Til å signere protokollen sammen med leder av utvalget, velges Pål E. Simensen

PS 22/13 Kontrollutvalgets uttalelse til kommunens årsregnskap og årsberetning for 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskap og årsmelding 2021 for Skiptvet kommune som vist i vedlegg 1 til saken
2. Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsmelding 2021 sendes kommunestyret med kopi til formannskapet.

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken og gjorde oppmerksom på at ingen kunne møte fra administrasjonen for å redegjøre for årsregnskapet.

Revisjonen redegjorde for saken.

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets innstilling og vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget avgir uttalelse til årsregnskap og årsmelding 2021 for Skiptvet kommune som vist i vedlegg 1 til saken
2. Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsmelding 2021 sendes kommunestyret med kopi til formannskapet.

PS 22/14 Revisjonsbrev nr. 1/2022 - Kontrollutvalgets oppfølging**Sekretariatets innstilling**

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Revisjonsbrev nr. 1/2022 tas til orientering. Kontrollutvalget ber rådmann om å sørge for at revisjonens påpekning blir fulgt opp med nødvendige tiltak
2. Kontrollutvalget ber rådmann om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 29.09 2022

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Revisjonsbrev nr. 1/2022 tas til orientering. Kontrollutvalget ber rådmann om å sørge for at revisjonens påpekning blir fulgt opp med nødvendige tiltak
2. Kontrollutvalget ber rådmann om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 29.09 2022

PS 22/15 Orientering om finansieringsmodell og forvaltningsrevisjonsprosjekter som er berørt av sammenslåing av to revisjonsenheter til ØVKR IKS

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Ordfører redegjorde for saken

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar saken til orientering.

PS 22/16 Orienteringssak: Statlig tilsyn med barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser i Skiptvet kommune 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar informasjonssaken til orientering

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Administrasjonen redegjorde for saken og litt om barnevernet i Skiptvet generelt.

Utvalgsleder foreslo et pkt. 2 til vedtaket: «Kontrollutvalget ønsker kopi av statusrapport etter møte med statsforvalteren»

Vedtak enstemmig som innstilt, med pkt. 2.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar informasjonssaken til orientering
2. Kontrollutvalget ønsker kopi av statusrapport etter møte med statsforvalteren

PS 22/17 Informasjonssak - Hvordan kommunen håndterer og dokumenterer forhåndskonferanser i henhold til plan- og bygningsloven

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar informasjonssaken til orientering

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Saken blir utsatt til neste møte.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

PS 22/18 Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og økonomiforvaltningen 2021

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar kontroll med etterlevelsen av området «*Offentlige anskaffelser*», til orientering

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar kontroll med etterlevelsen av området «*Offentlige anskaffelser*», til orientering

PS 22/19 Forvaltningsrevisjonsrapport "Barnevernets hjelpetiltak", Skiptvet kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevernets hjelpetiltak», samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 - 1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevernets hjelpetiltak» til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 6 anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal kommunen:

1. Beskrive barneverntjenestens mål, oppgaver og organisering i kvalitetssystemet Sikri Samsvar.
2. Beskrive risiko for avvik i barneverntjenesten i kvalitetssystemet.
3. Benytte kvalitetssystemets avvikshåndteringsmodul til å melde og behandle avvik.
4. Utarbeide tidsavgrenset tiltaksplan i alle saker med hjelpetiltak. Planlagt evalueringsdato skal utfylles, og tiltaksplan skal sendes til foreldre.
5. Etablere rutine som sikrer kvartalsvis evaluering av hjelpetiltak.
6. Etablere rutine som sikrer at evaluering av hjelpetiltak og annen oppfølging dokumenteres.

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets innstilling og vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevernets hjelpetiltak», samt rådmannens uttalelse til rapporten til etterretning, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:

1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Barnevernets hjelpetiltak» til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 6 anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal kommunen:

7. Beskrive barneverntjenestens mål, oppgaver og organisering i kvalitetssystemet Sikri Samsvar.
8. Beskrive risiko for avvik i barneverntjenesten i kvalitetssystemet.
9. Benytte kvalitetssystemets avvikshåndteringsmodul til å melde og behandle avvik.
10. Utarbeide tidsavgrenset tiltaksplan i alle saker med hjelpetiltak. Planlagt evalueringsdato skal utfylles, og tiltaksplan skal sendes til foreldre.
11. Etablere rutine som sikrer kvartalsvis evaluering av hjelpetiltak.
12. Etablere rutine som sikrer at evaluering av hjelpetiltak og annen oppfølging dokumenteres.

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

PS 22/20 Oppfølgingsrapport Forvaltningsrevisjonsprosjekt "Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling», til etterretning.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling», til etterretning.
 2. Rådmann skal gi skriftlig informasjon til kontrollutvalget når vedtatt punkt er fulgt opp og ferdigstilt. Senest januar 2023.
 - utarbeidet skriftlige rutiner, herunder også rutiner for kontrollfunksjonen.

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Revisjonen redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets innstilling og vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling», til etterretning.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Kommuneplanarbeid - Byggesaksbehandling», til etterretning.
 2. Rådmann skal gi skriftlig informasjon til kontrollutvalget når vedtatt punkt er fulgt opp og ferdigstilt. Senest januar 2023.
 - utarbeidet skriftlige rutiner, herunder også rutiner for kontrollfunksjonen.

PS 22/21 Rutine for avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Forslag til "Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune", vedtas

2. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune for perioden august 2022 til juli 2024, skal behandles i kontrollutvalgets siste møte før sommeren i 2022

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Leder innledet saken

Sekretariatet redegjorde for saken

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Forslag til "Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune", vedtas
2. Avtale om levering av forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalget i Skiptvet kommune for perioden august 2022 til juli 2024, skal behandles i kontrollutvalgets siste møte før sommeren i 2022

PS 22/22 Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Vedtak enstemmig som innstilt.

Kontrollutvalget Skiptvets vedtak 12.05.2022:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

PS 22/23 Eventuelt

Kontrollutvalget Skiptvets behandling 12.05.2022:

Et av medlemmene tok opp at det ble kjøpt inn en konsulentteneste, ordfører bekreftet at dette var forankret i kommunestyret.

RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

22.04.2022

Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS

Eierskapskontroll for Indre Østfold kommune

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat.....	7
3	Fremgangsmåte for eierskapskontrollen	8
	3.1 Problemstilling og avgrensning	8
	3.2 Om vurderingskriterier	8
	3.3 Metoder	8
	3.4 Informasjon om revidert enhet – organisering	10
4	Indre Østfold Renovasjon IKS – kommunens eierskap.....	12
	4.1 Vurderingskriterier	12
	4.2 Datagrunnlag	16
	4.2.1 Selskapsavtale.....	16
	4.2.2 Representantskap – representasjon og vedtak.....	18
	4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon.....	20
	4.2.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	22
	4.2.5 Kommunens eierskapsmelding.....	24
	4.2.6 Eierstrategi.....	24
	4.2.7 Rapportering og eiermøter.....	25
	4.3 Vurderinger.....	27
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	29
5	Retura Østfold AS – kommunens eierskap	31
	5.1 Vurderingskriterier	31
	5.2 Datagrunnlag	32
	5.2.1 Vedtekter	32
	5.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak	33
	5.2.3 Styre – sammensetning og funksjon.....	34
	5.2.4 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	35
	5.2.5 Rapportering	36
	5.3 Vurderinger.....	37
	5.4 Konklusjon og anbefalinger	38
6	Kilder	40
	Vedlegg 1: Indre Østfold Renovasjon IKS – drift	42
	Vedlegg 2: Retura Østfold AS – drift.....	47
	Vedlegg 3: Høringsuttalelser til rapporten	50

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte medeiere i en rekke selskaper. Formålet med selskapsorganisering er gjerne interkommunalt samarbeid på områder der hver kommune er for liten til å utføre tjenesteproduksjonen alene. Formålet kan også være å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller faglige hensyn på en bedre måte.

Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere. Kommunene har imidlertid ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har over sin kommuneadministrasjon. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, først og fremst gjennom selskapets eierorgan (generalforsamling/representantskap) og styringsdokumenter (vedtekter/selskapsavtale og eierstrategi) og kommunens eierskapsmelding.

Eierstyring innebærer at kommunen som eier sikrer klarhet i roller, herunder hvem som kan representere kommunen i eierorgan, profesjonalitet i selskapsledelse og kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. Eierskapspolitikken skal sikre kommunestyret innsyn i og styring med selskapene som kommunen har eierinteresser i.¹

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) legger også til grunn *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) fra KS.² Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra selskapet ved styre og administrasjon. I tillegg har vi innhentet opplysninger fra eierkommune ved ordfører og administrasjon. Kommunens ordfører og selskapets daglige leder har avgitt høringsuttalelser til rapporten (vedlagt).

Revisjonen har gjennomført eierskapskontroll av kommunens eierskap i Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR) og det heleide datterselskapet Retura Østfold AS (RØ) med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Vurderinger – Indre Østfold Renovasjon IKS

Selskapsavtale

Indre Østfold Renovasjon IKS sin *Selskapsavtale*, som trådte i kraft 01.01.2022, oppfyller etter revisjonens vurdering IKS-lovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, deltakere (eierkommuner), selskapets formål, kommune der hovedkontor ligger, antall styremedlemmer, deltakernes innskuddsplikt, deltakeres eierandel og ansvarsandel i selskapet og antall medlemmer av representantskapet.

IØRs formål – innsamling og behandling av husholdningsavfall og avfall fra kommunale virksomheter, samt eierskap i selskaper godkjent av representantskapet – er tydelig. Rammebetingelsene for renovasjonsselskaper innebærer at husholdningsavfall/kommunalt avfall er monopolvirksomhet som ikke skal gå med overskudd over tid (selvkostområde), mens næringsavfall er konkurranseområde som kan gå med overskudd og gi utbytte til eierkommunene.

¹ *Eierstyring* vil si styring av de selskaper kommunen er medeier i. *Eierskapspolitikk* er et videre begrep som også inkluderer beslutning om hvilke selskaper kommunen skal delta i.

² KS (som tidligere het Kommunenes Sentralforbund) er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner.

Representantskap – representasjon og vedtak

Representantskapet i Indre Østfold Renovasjon IKS består av seks representanter – to fra hver eierkommune. Hvert kommunestyre har valgt ordfører og en annen ledende politiker som representantskapsmedlemmer, noe som gir god kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan og samsvarer med KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (anbefaling 7). IKS-lovens krav til innkalling, saksliste, møteledelse og protokoll er etter revisjonens vurdering oppfylt. Representantskapet trer ordinært sammen to ganger årlig. Møteprotokoller fra 2021 viser etter revisjonens vurdering et aktivt eierorgan. Representantskapet har ikke valgt nestleder.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Indre Østfold Renovasjon IKS oppfyller etter revisjonens vurdering IKS-lovens bestemmelser og KS' anbefalinger i store trekk. Styret består av seks styremedlemmer – fem eiervalgte og ett ansattevalgt styremedlem. Valgkomité, som er vedtektsfestet og består av ordførerne i de tre eierkommunene, innstiller på aksjonærvalgte styremedlemmer ut fra krav til kompetanse, kjønnsbalanse, habilitet og kontinuitet. Dagens styre består av fire menn og to kvinner, noe som oppfyller krav til kjønnsbalanse.

IØRs *Årsmelding 2020* inneholder styrets årsberetning. *Strategiplan 2019–2023* ble utarbeidet før kommunesammenslutningen i Indre Østfold kommune (2020). Ny eierstrategi og ny daglig leder kom på plass i november 2021, og ny styreleder utnevnes i april 2022. Styret vil derfor oppdatere strategiplanen i 2022.

Ansattevalgt styremedlem har sittet i to år uten styreopplæring. Et årlig styreseminar med styreopplæring i roller/ansvar mv. og egenevaluering er ikke praktisert. Møteplan/årshjul 2022 foreligger ikke per 01.03.2022. Revisjonen vurderer at styreopplæring og møteplan med styreseminar bør komme på plass, jf. KS-anbefaling 12.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Indre Østfold Renovasjon IKS oppfyller etter revisjonens vurdering krav til etiske retningslinjer, men retningslinjene er fragmenterte (fordelt på flere dokumenter) og noen år gamle. Etiske retningslinjer vil bli revidert og vedtatt av styret i 2022. Etiske retningslinjer bør inneholde rutiner for vurdering og håndtering av habilitet, samt omtale arbeidsmiljø og samfunnsansvar.

Indre Østfold Renovasjon IKS har to styremedlemmer som er kommunestyremedlemmer; begge er registrert i KS' styrevervregister. Ingen av de som revisor har intervjuet, har registrert inhabilitet eller vesentlig etisk svikt i konsernet. Renovasjonsbedriften har et samfunnsgagnlig formål, bl.a. ved å bidra til det grønne skiftet.

Kommunens eierskapsmelding

Ifølge ny kommunelov skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Fem kommuner slo seg sammen til Indre Østfold kommune 01.01.2020, da også mange interkommunale selskaper ble avviklet og erstattet med vertskommunesamarbeid. Med en eierskapsmelding fra 2013 har Indre Østfold kommune en utdatert eierskapsmelding som det er på høy tid å revidere. Kommunedirektøren tar sikte på å fremme ny eierskapsmelding for Indre Østfold kommunestyre i november 2022, samt å fremme eierskapsmelding i hver valgperiode fremover.

Eierskapsmeldinger skal, ifølge kommuneloven (§ 26-1) og KS' anbefaling, inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over kommunens selskaper og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med hvert selskap.

Eierstrategi

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS, som gjelder for perioden 2021–2024, ble vedtatt 04.11.2021. De tre eierkommunene viser her sine forventninger til konsernet. Den oppdaterte eierstrategien gir etter revisjonens vurdering en god ramme for styrenes selskapsstrategier.

Rapportering og eiermøter

Indre Østfold Renovasjon IKS og eierkommunene oppfyller etter revisjonens vurdering kommunesektorens krav til rapportering og eiermøter. IØRs *Årsmelding 2020* gir en fylldig presentasjon av konsernets virksomhet. Også IØRs hjemmesider gir informasjon om virksomheten.

Det gjennomføres representantskapsmøte to ganger i året og eiermøte én gang i året. Eiermøter er felles for de tre eierkommunene; formålet er uformell kommunikasjon og forankring av strategiske beslutninger. Etter reduksjon fra syv til tre eierkommuner 01.01.2020 utøver kommunene sitt eierskap mer aktivt, noe konsernet opplever som positivt.

Formannskapet i Indre Østfold kommune fungerer som eierstyringsutvalg. Ordfører orienterer formannskapet etter rep.skapsmøter; vesentlige saker drøftes i forkant. Dette bidrar til bred politisk forankring av kommunens eierstyring.

Vurderinger – Retura Østfold AS

Vedtekter

Vedtekter for Retura Østfold AS (2021) oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, virksomhet/formål, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. RØs formål – innsamling, omsetning og behandling av næringsavfall – er tydelig. Nøkkelordene "foredling" og "miljøbedrift" vil trolig bli tilføyd i formålet ved generalforsamling i mai 2022.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Retura Østfold AS oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll, bortsett fra at *Protokoll fra Generalforsamlingen Retura Østfold AS*, 01.06.2021, er underskrevet av bare én person (styreleder IØR), noe som ikke samsvarer med aksjeloven (§ 5-16, 3. ledd). Ordinær generalforsamling behandler årsregnskap, styrets årsberetning og valg til styret mv.

Indre Østfold Renovasjon IKS sin styreleder utgjorde alene generalforsamling 01.06.2021. *Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS* (04.11.2021) fastsetter imidlertid at "Styret for IØR utgjør generalforsamlingen for RØ". Fra og med 2022 vil også daglig leder RØ delta på generalforsamling (jf. aksjeloven § 5-4).

Styre – sammensetning og funksjon

Retura Østfold AS sitt styre oppfyller aksjelovens bestemmelser. *Vedtekter for Retura Østfold AS* fastsetter i § 5 at valg av styremedlemmer skal skje ved bruk av valgkomite, og valgkomiteen for RØ tilsvarende valgkomiteen for IØR (tre ordførere). Styret består av fem aksjonærvalgte styremedlemmer. Det er ikke ansattevalgt styremedlem, da selskapet har under 30 ansatte. Dagens styre består av tre menn og to kvinner, noe som oppfyller krav til kjønnsbalanse.

I RØs styre (fem personer) sitter ett styremedlem som også sitter i IØRs styre, samt at daglig leder IØR sitter i RØs styre. Revisjonen vurderer at overlappende styredeltakelse gir en uheldig dobbeltrolle som ikke samsvarer med KS' anbefaling 13, som imidlertid ikke berører at morselskapets daglige leder er styremedlem i datterselskapet.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Etiske retningslinjer for Retura Østfold AS (01.03.2022) oppfyller etter revisjonens vurdering krav til etiske retningslinjer. Arbeidsmiljø og ansattes integritet (habilitet) omtales, og RØ bestreber seg på å ikke forurense det ytre miljøet. Ingen av de som revisor har intervjuet, har registrert inhabilitet eller vesentlig etisk svikt i aksjeselskapet.

Rapportering

Retura Østfold AS og eierkommunene oppfyller etter revisjonens vurdering kommunesektorens krav til rapportering. RØs Årsberetning 2020 er kort; bred informasjon om selskapet gis på hjemmesider og Facebook.

Innkalling til og møteprotokoll fra generalforsamlinger i Retura Østfold AS har gått til styreleder i IØR med kopi til kommunenes revisor, men ikke til kontrollutvalg. Dette samsvarer ikke med kommuneloven (§ 23-6), etter revisjonens vurdering. Aksjeselskapers styremøter behandler ofte fortrolige informasjon om konkurranseforhold. Innkalling til og møteprotokoll fra styremøter i Retura Østfold AS sendes til styremedlemmene.

Konklusjon – begge selskaper

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Indre Østfold kommune i det store og hele utøver sitt eierskap i Indre Østfold Renovasjon IKS med heleid datterselskap Retura Østfold AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Indre Østfold Renovasjon IKS sin drift preges av orden og åpenhet, og selskapet er underlagt folkevalgt kontroll fra eierkommunene.

Revisjonen har likevel funnet enkelte avvik: Indre Østfold kommunes eierskapsmelding er utdatert, og representantskapet har ikke valgt sin nestleder. Videre har Indre Østfold Renovasjon IKS behov for å oppdatere strategiplan og etiske retningslinjer. Ved generalforsamling i Retura Østfold AS bør kopi av innkalling og møteprotokoll sendes til kommunenes kontrollutvalg og revisor. Overlappende styredeltakelse (dobbeltrolle) mellom morselskap og datterselskap bør vurderes. Begge styrer bør ha møteplan (årshjul), som bør inkludere styreseminar og styreopplæring.

Revisjonens anbefalinger (begge selskaper)

Revisjonen har følgende anbefalinger til Indre Østfold kommune:

- a. Kommunen bør utarbeide en ny eierskapsmelding i 2022. Eierskapsmeldingen bør inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, gi en samlet oversikt over kommunens eierinteresser og tydeliggjøre kommunens formål med eierskapene.
- b. Kommunen bør påse at representantskapet i Indre Østfold Renovasjon IKS velger sin nestleder i henhold til *Selskapsavtale* (punkt 3.1).
- c. Kommunen bør påse at Indre Østfold Renovasjon IKS oppdaterer strategiplan og etiske retningslinjer i 2022.
- d. Kommunen bør påse at Indre Østfold Renovasjon IKS utarbeider årlig møteplan (årshjul) for styrets arbeid. Det bør avholdes et årlig styreseminar med styreopplæring i roller/ansvar mv. og egenevaluering.
- e. Kommunen bør påse at kopi av innkalling og møteprotokoll for generalforsamling i Retura Østfold AS sendes til kommunenes kontrollutvalg og revisor.
- f. Kommunen bør drøfte med de andre eierne om overlappende styredeltakelse (dobbeltrolle) mellom morselskap og datterselskap bør opphøre.

2 Prosjektmandat

I henhold til *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven, 2018) § 23-4 skal det gjennomføres eierskapskontroll. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap for å finne ut hvor det er størst behov for slik kontroll.

Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av *Plan for eierskapskontroll 2020–2023* som Indre Østfold kommunestyre vedtok 16.09.2020 (sak 96/20). ØVKR utarbeidet prosjektplan for eierskapskontroll i Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS, som kontrollutvalget i Indre Østfold kommune godkjente 26.10.2020.

De to andre deltakerkommunene i Indre Østfold Renovasjon IKS – Marker og Skiptvet – deltar ikke i eierskapskontrollen.

Vi har kvalitetssikret datagrunnlaget underveis ved at intervjuede personer har verifisert intervjureferat. Rapporten er sendt til uttalelse til selskapene og til den som utøver kommunens eierfunksjon (ordfører), i tråd med *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* § 14.

Eierskapskontrollen er gjennomført i tidsrommet januar–mars 2022 av undertegnede forvaltningsrevisorer. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og det undersøkte selskapet. De vurderes som habile til å utføre eierskapskontrollen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS takker for godt samarbeid i eierskapskontrollen med Indre Østfold kommune, Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 22.04.2022

Bjørnar B. Eriksen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Didrik A. Hjort (sign.)
utførende forvaltningsrevisor

3 Fremgangsmåte for eierskapskontrollen

3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollutvalget i Indre Østfold kommune bestilte 26.10.2020 eierskapskontroll i Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS med følgende problemstilling:

- Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av Indre Østfold kommunes *Plan for eierskapskontroll 2020–2023* og NKRFs *Standard for eierskapskontroll* (RSK 002; 2020) og *Veileder i selskapskontroll* (med vekt på eierskapskontroll; 2018).

Revisjonen påpekte i prosjektplanen at eierskapskontrollen skal utføres i to selskaper med hver sin administrasjon og styrt av forskjellig lovverk, henholdsvis IKS-loven og aksjeloven; kontrollen vil derfor i stor grad gjennomføres separat og bli fremstilt i to delrapporter. Kontrollutvalgssekretariatet støttet denne vurderingen.

Revisjonen velger likevel å la de to delrapportene inngå som kapitler i samme eierskapskontrollrapport – av to grunner:

- **Noen temaer gjelder kun morselskapet:** Kommunens eierskapsmelding, eierstrategi og eiermøter gjelder primært Indre Østfold Renovasjon IKS og omtales bare der. Kommunene har et indirekte eierskap i Retura Østfold AS.
- **Oversikt gir innsikt:** Mor- og datterselskap samarbeider nært, og et helhetlig bilde av "familien" gir bedre informasjon enn fragmenterte fremstillinger.

Grundig gjennomgang av selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelse av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift, samt eiers tiltak for å sikre selskapets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan tilsi at det iverksettes forvaltningsrevisjon, der man legger til grunn NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Vedtak om forvaltningsrevisjon i selskaper skal innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for planperioden.

Revidert periode er hovedsakelig 2019–1. kvartal 2022.

Innkjøp sett i forhold til reglene om offentlige anskaffelser berøres ikke i rapporten. Noen regnskapstall gjengis i rapporten, men regnskapsanalyse er ikke gjennomført.

3.2 Om vurderingskriterier

Vurderingskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens eierskap og selskapets virksomhet. Kriteriene fastsettes vanligvis med basis i følgende kilder: lovverk, nasjonale politiske føringer, kommunens retningslinjer og vedtak, anerkjent teori på området og sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Vurderingskriterier gis i kap. 4.1 og 5.1. Se også kap. 6 Kilder.

3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand i revidert enhet beskrives i et omfang som i

tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. Datagrunnlaget i eierskapskontrollen er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervju.

Dokumentanalyse

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- **Indre Østfold Renovasjon IKS:** Selskapets selskapsavtale, etiske retningslinjer, strategiplan, prosedyrer (rutinebeskrivelser), årsregnskap, årsberetning, årsbudsjett, møteprotokoller (referater) og nettsider (hjemmesider).
- **Retura Østfold AS:** Selskapets vedtekter, etiske retningslinjer, strategiplan, prosedyrer, årsregnskap, årsberetning, årsbudsjett, årsplan, møteprotokoller og nettsider (hjemmesider og Facebook).
- **Indre Østfold kommune:** Kommunens eierskapsmelding og eierkommunenenes felles eierstrategi.

Intervju

Revisor har i eierskapskontrollen intervjuet totalt fem personer:

- **Indre Østfold Renovasjon IKS:** Styreleder Øivind Juel, ansattevalgt styremedlem Gunnar Klerud og daglig leder Thomas Haneborg.
- **Retura Østfold AS:** Daglig leder Tom Erik Mellegård.
- **Indre Østfold kommune:** Ordfører/representantskapsmedlem Saxe Frøshaug.

Intervjuet med Retura Østfolds daglige leder ble kombinert med omvisning (observasjon) på Stegen avfallshåndteringsanlegg.³ Øvrige intervjuer er gjennomført på Teams. Intervjureferater er verifisert (dvs. korrigeret og godkjent) av intervjuede personer.

Revisor har også hatt korte telefonsamtaler med administrasjonssjef IØR og styreleder RØ, samt epost-dialog med Indre Østfold kommunes rådgiver for eierskap og arkivfaglig rådgiver.

Rapportens oppbygning

Følgende selskapsbetegnelser benyttes i rapporten:

- **Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR)** er morselskap (IKS-et).
- **Retura Østfold AS (RØ)** er heleid datterselskap (AS-et).
- **Konsernet (IØR/RØ)** vil si morselskap med datterselskap.

Med to selskaper er det lett å miste tråden når det gjelder aktørene, som dessuten har flere roller (f.eks. er ordfører også representantskapsmedlem). Forkortelsene IØR og RØ benyttes derfor hyppig i rapporten. Representantskap forkortes til rep.skap noen steder, av hensyn til leservennlig tekst.

Rapporten ser først på morselskapet IØR, som er hovedselskap i eierskapskontrollen, og deretter på datterselskapet RØ. Kap. 4.1 Vurderingskriterier for IØR (fire sider) presenterer IKS-regler og KS' anbefalinger. Kap. 5.1 Vurderingskriterier for RØ (to sider) presenterer AS-regler, men gjentar ikke KS' generelle anbefalinger.

IØR og RØs drift presenteres i korte trekk i vedlegg – med vekt på eiernes oppfatning av selskapet og tiltak for å sikre driften. Utdypingen begrunnes for det første med at et veldrevet selskap krever mindre aktiv eierstyring. For det andre pålegger IKS-loven (§ 14) daglig leder ansvar for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner; kommuneloven § 25-1 gjelder så langt den passer.

³ Stegen avfallshåndteringsanlegg (også kalt avfallsanlegg) inkluderer gjenvinningsstasjon for husholdningsavfall.



Figur 2: Retura Østfold AS (RØ) – administrativ organisering. Kilde: daglig leder.

Retura Østfold AS sin ledergruppe består av fire personer (inkl. daglig leder).

Tom Erik Mellegård tiltrådte 01.02.2012 som daglig leder i RØ. Han er utdannet ingeniør i bygg/anlegg og kom fra stilling i AF-gruppen.

*Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS (04.11.2021) opplyser (s. 5) at IØR deltar i Østfold Avfallssorteringsanlegg IKS (ØAS) med en eierandel på 16,1 %.*⁴

⁴ Østfold Avfallssortering IKS sine nettsider (Oas-iks.no) opplyser at selskapet ble etablert 19.11.2019 av kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Halden, Rakkestad og Hvaler, samt de interkommunale selskapene Indre Østfold Renovasjon og MOVAR. Et sorteringsanlegg for restavfall fra husholdninger skal bygges på Øra i Fredrikstad.

4 Indre Østfold Renovasjon IKS – kommunens eierskap

Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

4.1 Vurderingskriterier

Selskapsavtale

Interkommunale selskaper opprettes i henhold til *Lov om interkommunale selskaper* (1999, IKS-loven), der § 4, 3. ledd, bestemmer at selskapsavtalen i det minste skal angi følgende:

1. selskapets foretaksnavn
2. angivelse av deltakerne
3. selskapets formål
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
5. antall styremedlemmer
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet, dersom denne avviker fra eierandelen
8. antall medlemmer av representantskap og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

Selskapsavtalen eller annet styringsdokument (f.eks. eierstrategi) bør angi andre forhold som framgår av kommunens eierskapsmelding, for eksempel krav om valgkomite eller forlenget innkallingsfrist.

I *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) har KS 21 anbefalinger til kommune-Norge. Anbefaling 5 anbefaler å revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.

Representantskap – representasjon og vedtak

I interkommunale selskaper er representantskapet selskapets øverste organ, jf. IKS-loven § 7: Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet.⁵ Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.

Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (1999) fastsetter følgende i § 4 Regnskapsavslutning mv.: Årsregnskapet med revisjonsberetning og årsberetning skal fastsettes av representantskapet før 1. mai.

IKS-loven § 6 fastsetter at samtlige deltakere skal være representert med minst en representant. Kommunestyret oppnevner selv sine representanter. Det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder.

KS' anbefaling 7 anbefaler kommunestyret å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i

⁵ IKS-loven benytter uttrykket deltaker. Indre Østfold Renovasjon IKS sin *Selskapsavtale* benytter eier/eierkommune synonymt med deltaker, slik praksis er i kommunesektoren.

eierorgan. Oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan. Medlemmer av representantskap (IKS) velges av kommunestyret.

Styre – sammensetning og funksjon

IKS-loven § 10 Styret og styrets sammensetning, bestemmer at selskapet skal ha et styre på minst tre medlemmer valgt av representantskapet. Ansatterepresentasjon i styret avhenger av antall ansatte: I selskap med inntil 30 ansatte har representanter for de ansatte møterett i styret. I selskap som har flere enn 30 ansatte, kan et flertall av de ansatte kreve ett ansattevalgt styremedlem. I selskap som har flere enn 50 ansatte, kan de ansatte kreve to ansattevalgte styremedlemmer.

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreutnevnelser fastsettes i vedtekter/selskapsavtale for kommunalt eide selskaper. Valgkomiteen bør ha en dialog med styret før forslag til styrekanidater fremmes. Kandidaters kompetanse og personlige egenskaper vektlegges.

KS' anbefaling 9 anbefaler eierne gjennom selskapets eierorgan å sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Styret skal gjenspeile selskapets behov for kompetanse innen bl.a. økonomi, organisasjon og marked. Styreverv i selskaper er et personlig verv; medlemmer av styrer representerer bare seg selv og skal ivareta selskapets interesser til beste for alle eierne. KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrer.

IKS-loven § 10 Styret og styrets sammensetning, sier at reglene i aksjeloven § 20-6 gjelder for IKS-er. Aksjeloven § 20-6 Representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper, sier følgende i 2. ledd (gjelder aksjonærvalgte styremedlemmer): Begge kjønn skal være representert på følgende måte: Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.

KS' anbefaling 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper, for å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold, f.eks. dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i konsernet.

KS' anbefaling 14 anbefaler å oppnevne numeriske vararepresentanter (ikke personlige), for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

KS' anbefaling 12 sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Styret bør etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling. For å sikre styrets kompetanse, anbefales å ha årlig møteplan og styreseminar om roller/ansvar og egenevaluering. Årsrapport bør redegjøre for selskapets styring og ledelse.

KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Kommunalt eide selskaper bør vedta å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. KS' nettsider (Styrevervregisteret.no) opplyser at styrevervregisteret er gratis og åpent for allmennheten. Styrevervregisteret gjelder kommunestyremedlemmer (og vara), ikke utvalgsmedlemmer.

IKS-loven sier (§ 13) at forvaltningen av selskapet hører under styret, som skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

IKS-loven spesifiserer ikke frekvens i periodisk rapportering (f.eks. tertialrapporter).

Styring av kommunalt eide selskaper (2012) opplyser (s. 131) at aksjeselskaper med ansattevalgte styremedlemmer skal ha en styreinstruks som setter ramme for styrets arbeid. Styreinstruks er ikke pålagt i andre selskaper, men anbefales generelt. Det er ingen regler for hva en styreinstruks skal inneholde.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' *Håndbok for ordførere* poengterer (s. 32) at ordførere bør være svært varsomme med å påta seg styreverv i selskaper. Ingen folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. KS' anbefaling 9 sier riktignok at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper, men dersom inhabilitet ofte vil skje bør det vurderes om det er hensiktsmessig å velge personen til styremedlem.

KS' anbefaling 19 sier at kommunene bør sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Et mål for mange kommunale selskaper er at driften og virksomheten er ansvarlig i et samfunnsperspektiv. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til de etiske retningslinjene, bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.

Transparency International Norges *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* (2014) innledes slik: "Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet."

Kommunens eierskapsmelding

I henhold til kommuneloven § 26-1 skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. At kravet til eierskapsmelding er tatt inn i loven, markerer kommunestyrets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av selskaper som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. kommunelovens forarbeider.⁶

Det fremgår av kommuneloven § 26-1, 2. ledd, at eierskapsmeldinger skal inneholde:

- **Kommunens prinsipper for eierstyring.**
- **Oversikt over selskaper**, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
- **Kommunens formål med sine eierinteresser** eller tilsvarende interesser.

Dette er kommunelovens minimumskrav til innhold for heleide og deleide selskaper. Kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kommunens formål med eierskapet trenger ikke å være identisk med selskapets formål, ifølge lovens forarbeider.

KS' anbefaling 4 anbefaler en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret. Dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper, kan det være hensiktsmessig å ta eierskapsmelding opp til vurdering oftere enn én gang i valgperioden.

⁶ Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

Eierstrategi

KS' anbefaling 3 påpeker at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier(ne). Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

KS' anbefaling 5 sier at dersom vedtektene/selskapsavtalen kun regulerer de forholdene som er påkrevet (minstekrav) etter den aktuelle selskapsloven, kan det noen ganger være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Kommunen kan ha strategi- og styringsdokumenter som alle selskapene må forholde seg til, for eksempel en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapene skal bidra til å realisere. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter. Innenfor dette skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Det skilles altså mellom eierstrategi og selskapsstrategi. Revisjonen legger til grunn at eierstrategi ikke er et krav i henhold til KS, men *kan* være hensiktsmessig, bl.a. for å gi styringssignaler fra eierne i fellesskap til selskapet.

Rapportering og eiermøter

Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at selskapets virksomhet ses i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunalt eide selskapene. Rutiner for eierskapet skal gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere selskapers virksomhet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR skriver i *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (2015): "Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper. Grunnen til dette, er at selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåkning og beslutninger. Samtidig som politikerne mister noen styringsmuligheter, så kan det tenkes at de får noen nye. Hvis de folkevalgte er bevisste på at de har en rolle som bestillere, og at dette gjør det nødvendig for dem å få tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet, kan de få større innsikt i hvordan tjenesteproduksjonen foregår og i hvilken grad de etterspurte resultatene oppnås."

KS' anbefaling 3 anbefaler å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Eierskapsseminar for samtlige folkevalgte bør avholdes tidlig i perioden.

Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig og demokratisk behandling av eiersakene. Dette kan oppnås gjennom at innkallinger til representantskap med tilhørende sakspapirer blir behandlet i formannskap/kommunestyre før rep.skapsmøtet finner sted.

Innbyggere og offentlighet bør sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen skal journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i offentleglova og arkivloven (ti års arkivplikt). Kommunens eierskapsmelding kan fastsette rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorgan.

KS' anbefaling 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøte er et møte mellom eierkommune og selskapets styre og daglige leder,

ofte felles for eierkommunene. Eiermøte er en uformell arena der det ikke treffes vedtak, for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring.

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Selskapsavtale

Foretaksnavn og hovedkontor

Indre Østfold Renovasjon IKS sin *Selskapsavtale* ble sist vedtatt av representantskapet 01.10.2021 og trådte i kraft 01.01.2022. Det heter følgende i punkt 1.1 Selskapets navn: "Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR) er et interkommunalt selskap, opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper lov⁷ av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven). Selskapet er et selvstendig rettssubjekt registrert i Foretaksregisteret."

Punkt 1.3 fastsetter at "Selskapets hovedkontor er i Indre Østfold kommune".

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS (2021) opplyser (s. 6) at IØR skal følge lov om offentlige anskaffelser, offentlighetsloven (offentleglova) og forvaltningsloven. IØR er et offentligrettslig organ.⁸ Retura Østfold AS driver forretningsdrift innenfor næringsavfall og er ikke omfattet av disse bestemmelsene.

Deltakere/eiere

Selskapsavtale punkt 1.2 Deltakere i selskapet, fastsetter at "Selskapet eies av kommunene Indre Østfold, Marker og Skiptvet". Videre heter det i punkt 2.1: "Deltakernes ansvar for selskapets forpliktelser tilsvare eierandelen. Deltakerkommunenenes eierandel i selskapet beregnes ut fra registrert omsetning foregående år, dvs. sist avlagte regnskap." "Det er ikke forutsatt noen innskuddsplikt i selskapet."

Selskapsavtale punkt 2.1 har også tabellen "Andel pr. 31.12.18 (%)". Vi gjengir i stedet eierandeler 2020, ifølge *Årsmelding 2020*:⁹

Indre Østfold kommune:	84,0 %.
Marker kommune:	8,9 %.
Skiptvet kommune:	7,1 %.
Sum:	100,0 %.

Formål

IØRs *Selskapsavtale* sier følgende i punkt 1.4 Selskapets formål: "Selskapet skal utføre offentlige tjenester for sine eiere herunder innsamling og behandling av husholdningsavfall hjemlet i Forurensingsloven §§ 29, 30 og 31, samt innsamling og behandling av avfall fra kommunale virksomheter. Enerett tildelt selskapet kan med representantskapets godkjenning videregis overføres innenfor rammen av kommunens tildelingsvedtak. Videregis overføring kan skje til selskap som selskapet selv er medeier i. Selskapet kan eie/være medeier i andre selskap, under forutsetning av at dette er godkjent av representantskapet. Selskapet kan selge tjenester til andre enn sine eiere innenfor konkurranseregelverkets praksis om utvidet egenregi. All forretningsmessig virksomhet av vesentlig betydning bør skilles ut og utføres i egne selskaper."

⁷ Skrivefeil ("lov" to ganger) bør rettes ved neste revisjon av *Selskapsavtale*.

⁸ *Forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften, 2016) definerer (§ 1-2) offentligrettslige organer som ethvert selvstendig rettssubjekt som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter og som i hovedsak er finansiert eller kontrollert av offentlige myndigheter.

⁹ Eierandelene bør oppdateres ved neste revisjon av *Selskapsavtale*.

Indre Østfold Renovasjon IKS har organisasjonsnr. 974 642 239 i Brønnøysundregistrenes Enhetsregister.¹⁰ Enhetsregisteret gjengir selskapsavtalens punkt 1.4 som vedtektsfestet formål. Enhetsregisteret oppgir videre:

- Aktivitet/bransje: "Driver fyllplass og mottak av de fleste typer avfall fra næringslivet og husholdningen, inkl. farlig avfall og bilvrak."
- Næringskode(r): "38.210 Behandling og disponering av ikke-farlig avfall".

Selskapsavtalen sier ingen ting om å utbytte til eierne. Husholdningsavfall er selvkostområde som ikke skal gå med overskudd/utbytte. Næringsavfall er forretningsområde (RØ) som kan gå med overskudd, der utbytte betales gjennom morselskapet til eierne i h.t. eierandel.

Både styreleder og daglig leder mener at selskapets formål er tydelig. Daglig leder tilføyer at avfall fra kommunene egentlig er næringsavfall, men det er gode grunner til at IKS-et tar hånd om kommunenes eget avfall i tillegg til husholdningsavfall.

Ordfører i Indre Østfold kommune, som har vært representantskapsmedlem i Indre Østfold Renovasjon IKS siden 2017 (først som ordfører i Trøgstad), sier til revisor at selskapets formål er helt klart, og selskapsavtalen står seg godt.

Endring av selskapsavtale

IØRs *Selskapsavtale* sier følgende i punkt 5.1 Endring av selskapsavtalen: "Representantskapet kan foreslå endringer i selskapsavtalen med 2/3 flertall. Endringer som omfatter IKS-loven § 4, tredje ledd, krever tilslutning av eierne gjennom likelydende vedtak i de respektive kommunestyre."

Representantskapet vedtok 01.10.2021 revidert *Selskapsavtale* (gjeldende fra 01.01.2022) med et nytt punkt 1.5 Delegasjon av myndighet: "Eierkommunene har vedtatt forskrift for innsamling m.v. av husholdningsavfall og for avfallsgebyr. Forskriften gir bestemmelser om hente- og bringeordninger for husholdningsavfall i IØRs eierkommuner, og regulerer IØRs og abonnentenes ansvar og oppgaver knyttet til sortering, innsamling og transport av husholdningsavfall. Delegert myndighet til IØR går frem av renovasjonsforskriften. Representantskapet oppnevner klagenemnd for forvaltningssaker, som gjelder enkeltvedtak fattet av selskapet."

Likelydende saksfremlegg ble fremmet for kommunestyrene i Indre Østfold, Marker og Skiptvet kommuner. Kommunestyrene godkjente selskapsavtale og renovasjonsforskrift i desember 2021. *Kommunal forskrift for innsamling m.v. av husholdningsavfall og for avfallsgebyr, NN kommune* (renovasjonsforskriften) ble lagt ut på høring med frist 27.01.2022. Kommunestyrene vil vedta likelydende renovasjonsforskrift i 2022.

Styreleder opplyser til revisor at selskapsavtalen oppdateres ved behov (ikke årlig), og avtalen er god nå. Han sier videre at renovasjonsforskriften er blitt noe mer detaljert om plassering av avfallsdunker og snuplass for renovasjonsbiler o.l., men store forandringer er det ikke.

Ansattevalgt styremedlem sier at kommunenes nye renovasjonsforskrift stiller strengere krav til avfallsdunkenes tilgjengelighet, noe som medfører kritikk fra noen abonnenter og medieoppslag. Medieoppslagene har ofte tabloide overdrivelser, synes ansattevalgt styremedlem.

¹⁰ Brønnøysundregistrenes Enhetsregister administrerer org.nr. mv., mens Foretaksregister administrerer årsregnskaper.

Daglig leder forklarer at IØRs veileder til utgående renovasjonsforskrift ikke er juridisk bindende; vesentlige ting er derfor løftet opp i forskriften, f.eks. at abonnenten må rydde snø. IKS-lovens krav om klagenemnd er også tatt inn i renovasjonsforskriften. Klagenemnd skal i utgangspunktet behandle klager på enkeltvedtak (jf. forvaltningsloven). Renovasjonsgebyr anses som enkeltvedtak, mens f.eks. fellesplassering av et nabolags avfallsdunker ikke er det. Men IØR skal følge god forvaltningsskikk, så klagenemnda kan godt behandle mer enn enkeltvedtak. Klagenemnda hadde sitt første møte 18.01.2022.

4.2.2 Representantskap – representasjon og vedtak

Representasjon og vedtak generelt

IØRs *Selskapsavtale* fastsetter følgende i punkt 3.1 Representantskapet: "Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Representantskapet består av to representanter fra hver kommune som til sammen utgjør selskapets øverste eierorgan. Vedkommende kommunestyre velger selv sine representantskapsmedlemmer med personlige varamedlemmer. Funksjonstiden følger kommunestyreperioden. Representantskapet velger både leder og nestleder. Representantskapet følger IKS-lovens §§ 8 og 9 for innkalling og saksbehandling. Representantskapet er vedtaksdyktig når deltakerne som er til stede utgjør minst 2/3 av stemmene. Som representantskapets beslutning gjelder flertallsavgjørelse. Det skal legges vekt på konsensus. Representantskapet har til sammen 5 stemmer etter følgende fordeling: Indre Østfold 3, Marker 1, Skiptvet 1, Totalt 5."

Representantskapet består av to representanter fra hver kommune valgt av kommunestyrene. IØRs representantskap 2019–2022 består av:

- rep.skapsleder Theodor Bye, ordfører Marker kommune;
- rep.skapsmedlem Saxe Frøshaug, ordfører Indre Østfold kommune;
- rep.skapsmedlem Anne-Grethe Larsen, ordfører Skiptvet kommune;
- rep.skapsmedlem Kjersti Nythe Nilsen, formannskapsmedlem Marker kommune;
- rep.skapsmedlem Thor Hals, formannskapsmedlem Indre Østfold kommune;
- rep.skapsmedlem Ann Kristin Solli Borgersen, formannskapsmedlem Skiptvet kommune.

Nestleder i representantskapet er ikke blitt valgt de senere år, bekrefter ordfører i Indre Østfold kommune.

IØRs *Selskapsavtale* fastsetter i punkt 3.2 representantskapets oppgaver: "Representantskapet trer ordinært sammen 2 ganger årlig; etter at revidert regnskap foreligger og når grunnlaget for kommende budsjetttrammer er klart. Representantskapsmøtet behandler:

- Årsmelding og regnskap
- Disponering av driftsresultatet
- Handlings- og økonomiplan og årsbudsjett
- Rammer for låneopptak og evt. tilskudd fra deltakerne
- Fastsettelse av eierstrategi (hvert 4. år)
- Valg av revisor (hvert 4. år)
- Valg av valgkomité (hvert 4. år)
- Valg av styre (hvert 2. år) og godtgjøring til styret
- Andre saker som er forberedt ved innkallingen"

Representantskapets funksjon 2021

Møteprotokoll Repr.skap i Indre Østfold Renovasjon, 28.04.2021, refererer behandling av åtte saker med følgende vedtak (utdrag) – alle enstemmig:

Sak 01/21 Konstituering: Representantskapet godkjente innkalling og sakliste og valgte to representantskapsmedlemmer til å underskrive protokoll.

Sak 02/21 Årsmelding for IØR for driftsåret 2020: "Årsmeldingen for driftsåret 2020 for IØR godkjennes."

Sak 03/21 Årsregnskap for IØR for driftsåret 2020: "1. Årsregnskapet 2020 med negativt resultat på kr 1 573 877 godkjennes. 2. Konsernregnskapet for 2020 med et positivt resultat på kr 6 000 760 godkjennes. 3. Det er foreslått et utbytte fra Retura Østfold AS for 2020 på kr 1 000 000. Utbyttet utbetales til eierkommunene i henhold til eierandel."

Sak 04/21 Økonomi- og handlingsplan 2021–2024: "1. Refusjonsprisen er nå på kr 2 300 og vurderes økt til kr 2 430 for 2022. Dette begrunnes i foruten å redusere opparbeidet underskudd på selvkost, også å kompensere for prisstigning på innsamling. 2. Refusjonsprisen for hytter/fritidsboliger settes til 75 % av ordinær renovasjonsutgift. Dette begrunnes i at tjenesten er blitt utvidet de senere år og at den vil bli mer omfattende som følge av endrede rammebetingelser."

Sak 05/21 Transport i egenregi – samarbeid med andre: Se sak 11/21 nedenfor.

Sak 06/21 Egen klagenemnd for IØR: Se sak 12/21 nedenfor.

Sak 07/21 Eierstrategi for IØR IKS: Eierstrategien ble sendt på høring til eierkommunene. Valgkomité for IØR (tre ordførere) danner valgkomité også for RØ. Styret for IØR, som generalforsamling for RØ, legger frem forslag til vedtektsendringer for selskapet i tråd med eierstrategiens anbefalinger.

Sak 08/21 Valg av styremedlemmer: Leder Øivind Juel, nestleder Bente Lind, medlem Espen Volden, medlem Thor Mauritzen og medlem Trine Hvoslef-Eide. Godtgjøring for 2021 – honorar 3 081 kr per møte; styreleders tilleggshonorar 30 810 kr per år.

Møteprotokoll Repr.skap i Indre Østfold Renovasjon, 04.11.2021, refererer behandling av åtte saker med følgende vedtak (utdrag) – alle enstemmig:

Sak 09/21 Konstituering: Innkalling/saksliste godkjent; to protokoll-underskrivere valgt.

Sak 10/21 Budsjett 2022: "Budsjettet for 2022 for IØR IKS godkjennes med en brutto utgiftsramme på kr. 69.269.211 og en brutto inntektsramme på kr. 70.875.108. Dette inkluderer det kommunale tilskuddet på kr. 60.429.405 beregnet ut ifra en abonnementspris på kr.2.430,- og at gebyret for renovasjon av hytte/fritidsbolig settes til 75 % av ordinært gebyr. Styret får fullmakt til å sette i gang planlagte prosjekter på Stegen innenfor godkjent låneramme på totalt 60 mill. kroner. Dette inkluderer grunnerverv."

Sak 11/21 Transport i egenregi: "IØR skal etter en helhetsvurdering samle inn husholdningsavfall etter 1.1.2024 med bruk av egne ansatte og kjøretøyer. Før iverksettelsen av vedtaket må følgende forhold avklares. [...] Representantskapet ønsker å få en status på overnevnte før endelig iverksettelse av vedtaket."¹¹

Sak 12/21 Opprettelse av klagenemnd: "Representantskapet nedsetter en klagenemnd for Indre Østfold Renovasjon IKS..."

Sak 13/21: Revidering av renovasjonsforskriften: "Representantskapet anbefaler at vedlagt renovasjonsforskrift godkjennes."

Sak 14/21: Revidering av selskapsavtalen: "Representantskapet anbefaler at vedlagte selskapsavtale godkjennes."

Sak 15/21 Eierstrategi for Indre Østfold Renovasjon IKS: "Representantskapet godkjenner vedlagte eierstrategi datert 4.11.2021 for Indre Østfold Renovasjon IKS."

Sak 16/21 Vedtekter for Retura Østfold AS: "Representantskapet tar vedlagte vedtekter for Retura Østfold AS gjeldende fra 12.10.2021 til orientering."¹²

Styreleder uttaler til revisor at representantskapet fungerer godt – langt bedre med dagens tre eierkommuner enn med syv kommuner før 2020, da ordførerne gjerne holdt "serie-rep.skap". Flere interkommunale selskaper ble avvirket ved kommunesammenslåingen; IØR var et av de få gjenværende. Med

¹¹ IØR har leid NordRen AS, Sørums, til innhenting av husholdningsavfall siden 25.09.2017. Før det hadde RenoNorden (tidligere RenoNorge) kontrakten siden 2002.

¹² Daglig leder RØ opplyser at det her siktes til innspill til justering av formål som forventes vedtatt av generalforsamling i mai 2022. Vedtekter fra 01.06.2021 gjelder inntil da.

færre IKS-er og eiere har det blitt mer aktivt eierskap. De tre eierkommunene engasjerer seg i både IØR og RØ. Tett samarbeid med kommunene er positivt for konsernet.

Ansattevalgt styremedlem sier at med storkommunen Indre Østfold merker selskapet at eierkommunene er mer engasjert i IKS-ene enn før.

Ny daglig leder har inntrykk av at representantskapet fungerer godt. Kommunene har de siste par årene blitt mer aktive eiere enn tidligere, spesielt i forhold til RØ.

Ordfører i Indre Østfold kommune sier at representantskapet utøver eierstyring på overordnet nivå, som budsjett, renovasjonsgebyr og miljø/sirkulærøkonomi. Eierne blander seg ikke bort i detaljer.

4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon

Styrets sammensetning

IØRs *Selskapsavtale* bestemmer følgende i punkt 3.3 Valgkomité: "Representantskapet for selskapet oppnevner valgkomite i første ordinære representantskapsmøte i ny valgperiode. Valgkomiteens leder og medlemmer velges blant representantskapets medlemmer. Alle eierne skal være representert i valgkomiteen. Valgkomiteen innstiller på styresammensetning. Indre Østfold kommune oppnevner styreleder. Det skal legges til grunn at styret er et kollegialt organ, som settes sammen ut ifra krav til kompetanse og selskapets egenart. Styresammensetningen skal følge lovens krav om kjønnsbalanse. Habilitetskrav skal ivaretas. Valgkomiteen må ta hensyn til behov for kontinuitet i styret, og skal i sitt forslag legge til grunn en delvis utskifting av styremedlemmene. Innstilling skjer etter en forutgående dialog med sittende styreleder og evt. styremedlemmer. Valgkomiteen kan også ta kontakt med daglig leder. Dersom valgkomiteens innstilling ikke er enstemmig, gis Indre Østfold kommune rett til å peke ut 3 medlemmer og Marker og Skiptvet gis rett til å peke ut 1 medlem hver."

Dagens valgkomité består av de tre ordførerne i eierkommunene. Ordfører i Indre Østfold kommune sier til revisor at valgkomiteen har en grundig prosess, gjerne med tre møter, før den innstiller styremedlemmer. Styreleder og daglig leder er inne til intervju, der kompetansehull i styret avdekkes. Nåværende styremedlemmer forespørres om de vil være med videre, og nye kandidater intervjues.

Selskapsavtale punkt 3.4 Styre sier: "Styret skal ha 5 eiervalgte medlemmer og 3 numerisk valgte varamedlemmer. Styremedlemmene velges for 2 år av gangen. Representantskapet velger styrets leder og nestleder, der Indre Østfold kommune oppnevner styreleder. Styret fungerer inntil nytt styre er valgt og konstituert. Styret kan avgjøre at første vararepresentant kalles inn til alle styremøter. [...] Antall ansatte i selskapet vil påvirke de ansattes representasjon i styret, jfr. § 10 i IKS-loven."

Styret har ett ansattevalgt styremedlem. Med 29 ansatte er dette strengt talt ikke nødvendig (jf. IKS-loven § 10, 8. ledd: I selskap som har flere enn 30 ansatte, kan de ansatte kreve ett styremedlem).

Styret i Indre Østfold Renovasjon IKS har følgende seks medlemmer i valgperioden 2019–2023:

- styreleder Øivind Juel (pensjonert siviløkonom),
- styrenestleder Bente Lind (direktør Norfersk AS),
- styremedlem Espen Volden (jurist, kommunestyremedlem Indre Østfold kommune),
- styremedlem Thor Mauritzen (daglig leder Skog og Eiendomsservice AS, kommunestyremedlem Marker),
- styremedlem Trine Hvoslef-Eide (professor i plantevitenskap Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU),
- styremedlem Gunnar Klerud (ansattevalgt).

- 1. vara Therese Haltuff (Business Manager Norviggroup, kasserer Skiptvet Arbeiderparti) – møter fast i styret.

Styret består av fire menn og to kvinner. To eiervalgte styremedlemmer (Volden og Mauritzen) er kommunestyremedlemmer. Begge er registrert i KS' styrevervregister med styreverv i IØR.

Styreleder opplyser at med færre eierkommuner fra 01.01.2020 har styret fått færre styremedlemmer. Dagens styre har passe størrelse. Valgkomitéen som kom på plass etter kommunesammenslutningen, forbereder styreutnevning godt. IØRs styremedlemmer har komplementær kompetanse (økonomi, juss og biologi), styreefaring, lokalkunnskap og god vurderingsevne. Administrasjonen stiller med bransje-kompetanse om avfallsbransjen.

Styreleder har varslet sin avgang etter 14 år. Ordfører i Indre Østfold kommune opplyser at representantskapet tar sikte på å utnevne ny styreleder i april 2022. Valgkomitéen har hatt møte om dette.

Kommunene tilbyr KS' styreopplæring til folkevalgte. Avfall Norge holder kurs i styrearbeid, som flere styremedlemmer i IØR har deltatt i. Styret foretar styreevaluering om lag annethvert år.

Ansattevalgt styremedlem synes styret er meget godt sammensatt. Styremedlemmene har forskjellig faglig bakgrunn og utfyller hverandre. Da han ble ansattevalgt styremedlem i mars 2020, fikk han tilbud om kurs i styrearbeid, noe han vil ta i 2022.

Daglig leder opplever å ha profesjonelle styrer i IØR og RØ med medlemmer fra næringsliv og akademia, bl.a. jurister og økonomer. Styremedlemmene som ble valgt høsten 2019, hadde erfaring med styreverv; det har ikke vært behov for opplæring i styrearbeid. Styreleder har god innsikt i avfallsbransjen. Øvrige styremedlemmer har beskjeden bransjeerfaring, uten at dette fremstår som en hemsko for styrearbeidet.

Styrets funksjon

IØR har ikke en styreinstruks, men styreleder henviser til *Selskapsavtale* punkt 3.4 Styret og 3.5 Styrets oppgaver. Daglig leder jobber i mars med å utarbeide årshjul 2022 med seks styremøter. Et årlig styre-seminar (utvidet styremøte) med styreopplæring i roller/ansvar mv. og egnevaluering er ikke praktisert.

Administrasjonssjef i IØR opplyser at økonomirapporter utarbeides til hvert styremøte, det vil si seks ganger i året. Tertialrapportering praktiseres ikke.

Styreleder sier at økonomirapporteringen er god, men styret har kanskje vært for lite opptatt av HMS. I hvert styremøte gir daglig leder en muntlig situasjonsrapport om selskapet. Styret har hatt et godt samarbeid med både tidligere og nåværende daglig leder.

Ansattevalgt styremedlem opplyser at styremøtene ofte avholdes på hverdager kl. 16–18. Er det noe styret lurer på, så får man svar fra daglig leder i møtet eller i e-post; han responderer raskt. Daglig leder har tatt tak i å oppdatere prosedyrer. Det er viktig, men rutiner i praksis – det vi driver med ute – er stort sett bra. Både styre og administrativ ledelse fungerer godt.

Daglig leder gir uttrykk for at styret har et strategisk fokus og går ikke for mye i detalj. Styreleder og daglig leder kommuniserer ved behov, særlig før styremøter; de ringes ukentlig. Valg av ny styreleder blir viktig. Daglige leder er i det hele tatt godt fornøyd med samarbeidet med eiere, styre og datterselskap.

Revisor sammenfatter IØRs *Strategiplan 2019–2023* her:

1. **Visjon:** Sammen skaper vi renovasjonsløsninger for fremtiden.
2. **Verdigrunnlag:** Profesjonell, serviceinnstilt og miljøbevisst.
3. **Hovedmål:** IØR skal være en aktiv bidragsyter til at eiernes miljø- og klimamål oppnås ved optimal utnyttelse av avfallsressurser. IØR setter kundene i fokus ved å tilby brukervennlige tjenester. IØR skal levere kostnadseffektive løsninger.
4. **Formål m/strategiplanen:** Å tydeliggjøre veivalg, bidra til godt omdømme, sikre rammebetingelser og støtte opp under avfallspyramiden.
5. **Rammebetingelser:** Nasjonale og internasjonale føringer/lovverk. Styret konstaterte i 2017 at IØR har en god miljøprofil, men må synliggjøre den bedre. IØR skal ha fokus på opplæring av ansatte slik at håndtering av avfall og drift av deponi kan foregå med lavest mulig utslipp og belastning på miljø. Miljøarbeidet skal være gjenstand for årlig revisjon. Eierne har vedtatt at IØR skal bli deleier i et ettersorteringsanlegg som skal ta hånd om husholdningsavfallet fra Østfold fylke.
6. **Delmål:** Under de tre hovedmålene oppgis til sammen 19 delmål.
7. **Prioriterte tiltak:** Til sammen 24 tiltak nevnes under overskriftene utvikling Stegen, innsamlingsløsninger, kommunikasjon og organisasjon.
8. **Vedlegg:** Det henvises til lovparagrafer (underforstått i forurensningsloven), samt Miljøverndepartementets nasjonale avfallsstrategi fra 2013.¹³

Daglig leder sier at *Strategiplan 2019–2023* er god, men med ny eierstrategi og daglig leder i 2021 og ny renovasjonsforskrift og styreleder i 2022, er det naturlig å oppdatere selskapsstrategien.

Styreleder sier til revisor at eierkommunene stort sett har gitt positive signaler til IØR. Renovasjonsgebyrene sto stille fra 2010 til 2015, noe eierkommunene var fornøyd med. Etter hvert dannet det seg underskudd på selvkostfond (-3,8 mill. kr per 31.12.2020), som følge av at abonnentene har betalt for lite. Dette henger sammen med at kostnader er vanskelig å forhåndsregne og utbygging på Stegen. For å få ned underskuddet, har renovasjonsgebyrene steget noe, men ligger fortsatt under landsgjennomsnitt.

Ordfører i Indre Østfold kommune uttaler at eierne er godt fornøyd med styrene i mor- og datterselskap. De har bred kompetanse og styrer selskapene på en god måte. Gjennom mange år har de folkevalgte ikke hatt noen problemer med IØR/RØ. Det er et veldrevet konsern som det er lett å være eier i.

4.2.4 Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

IØRs *Selskapsavtale* (punkt 3.3) bestemmer at valgkomitéen skal ivareta habilitetskrav ved innstilling av styremedlemmer.

Revisor har mottatt tre versjoner av etiske retningslinjer for Indre Østfold Renovasjon IKS:

- *Etiske retningslinjer* (kap. 5.3 i Internkontrollhåndbok for IØR) (udatert).
- *Etiske retningslinjer for daglig drift* (2014).
- *Etiske retningslinjer for Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR)* (2013).

Etiske retningslinjer (kap. 5.3 i Internkontrollhåndbok for IØR) innleder slik: "IØR har for alle ansettelsesforhold full tillit til hver og en av de ansatte. Alle ansatte har ansvar for å opprettholde denne tilliten." Deretter nevnes en rekke forhold som vil resultere i oppsigelse eller avskjed: mobbing, seksuell trakassering, vold på arbeidsplassen, baksnakking, tyveri fra arbeidsgiver, kolleger og kunder, og bruk av

¹³ Miljøverndepartementet endret navn til Klima- og miljødepartementet i 2014.

rusmidler som påvirker arbeidsutøvelsen. Videre salg av avfall levert på gjenvinningsstasjonene og avfallsanlegget er strengt forbudt og anses som økonomisk utroskap mot arbeidsgiver. "Tidligere ansatte, styremedlemmer eller andre har ikke anledning til å utnytte sin posisjon til å levere avfall gratis."

Etiske retningslinjer for daglig drift (2014) supplerer: "Ansatte kan levere grovavfall gratis fra sin egen husholdning", samt: "Ansatte kan ikke ta med seg avfall hjem for videre salg".

Etiske retningslinjer for Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR) (2013) har som målsetting (s. 1) å gi allmenheten tillit til selskapets profesjonalitet og integritet, slik at det aldri oppstår tvil om selskapets eller ansattes motiver. Etiske retningslinjer har punkter om økonomi, et godt ytre miljø og et godt arbeidsmiljø. Under arbeidsmiljø står noen punkter om forebygging og håndtering av habilitetskonflikter:

- Punkt 3.5: Ansatte/styremedlemmer skal uoppfordret informere overordnet/styret om eierinteresser eller andre bånd til virksomheter som ønsker å inngå forretningsforhold til selskapet.
- Punkt 3.6: Ansatte/styremedlemmer har ikke anledning til å involvere seg personlig i saker hvor familie, venner eller andre nærstående er i et samarbeidsforhold til IØR; overordnede skal informeres om situasjonen.
- Punkt 3.9: Ansatte/styremedlemmer som er i kontakt med leverandører eller andre samarbeidspartnere skal ikke ta imot noen form for gaver eller ytelser uten etter å ha forelagt dette for og fått aksept av overordnede/styreleder.
- Punkt 3.10: Invitasjon til arrangement med overnatting uten faglig program skal avslås.

"IØR forventer at den som oppdager brudd på etiske retningslinjer varsler dette i henhold til Prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold, eller på andre måter så raskt som mulig" heter det i *Etiske retningslinjer* (Internkontrollhåndbok for IØR).

Styreleder sier til revisor at styret ikke har diskutert etiske retningslinjer på noen år, men noen grep er tatt: I 2008 kunne styremedlemmer levere avfall gratis på Stegen; dét ble det slutt på. I avfallsbransjen kjenner man til tilfeller der ansatte har forsynt seg av avfall og solgt det eksternt, det vil si drevet "butikk i butikken", noe som ikke er akseptabelt. IØRs kontrakt med NordRen AS bestemmer at deres arbeidere (mange utenlandske) skal lønnes over en minstelønn. Styreleder kjenner ikke til etiske brudd de senere år. Trakassering blant medarbeidere, f.eks. seksuelt, er ukjent i IØR.

Ansattevalgt styremedlem opplyser at arbeidsinkluderingsbedriften Deltagruppen har en container på Stegen gjenbruksstasjon der kunder kan sette brukbart avfall. Det kommer typisk inn mange slalåmski om høsten og sykler om våren. Det kan bli så mye at Deltagruppen ikke har plass og gir bort enkelte ting til ansatte på Stegen. Ansattevalgt styremedlem tror ikke at det ligger noe etisk problem her. Han kjenner ikke til etiske brudd i selskapet.

Ordfører i Indre Østfold kommune kjenner ikke til etiske brudd i konsernet de senere år, verken når det gjelder økonomi, personell eller ytre miljø. Politikere i styret erklæres inhabile når IØR behandles i de respektive politiske organer.

Daglig leder nevner en episode for noen år siden der en ansatt tok med seg en fin avfallsgjenstand som var ment for gjenbruk, og annonserte den på Finn.no dagen etter. Han fikk skriftlig advarsel.

Daglig leder påpeker at IØR har et samfunnsgagnlig formål, oppfyller myndigheters miljøkrav og i liten grad forurensrer det ytre miljø. Selskapet er sertifisert etter miljøstyringssystemet ISO 14001 (av Kiwa, Oslo). Det resertifiseres annethvert år, senest i februar 2022. Etiske retningslinjer oppdateres i 2022.

4.2.5 Kommunens eierskapsmelding

Eierskapsmelding vedtas hver valgperiode

Indre Østfold regionråd utarbeidet en interkommunal eierskapsmelding i 2010, som ble revidert i 2013. *Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold* ble vedtatt av Askim kommunestyre 2. halvår 2013. Rådgiver i fagstab opplyser at Indre Østfold kommune vil utarbeide ny eierskapsmelding i løpet av 2022. Meningen var at eierskapsmeldingen skulle foreligge i april 2022, men utarbeidelsen blir forsinket av presserende oppgaver for rådgiver (prosjekt Fortene i Indre Østfold). Etter planen vil ny eierskapsmelding fremmes for Indre Østfold kommunestyre i november 2022. Kommunen legger opp til å vedta eierskapsmelding i hver fireårsperiode, slik kommuneloven krever.

Prinsipper for eierstyring – oversikt over selskaper - formål

Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold (2013) presenterer først (s. 5) Indre Østfolds eierskapsverdier: langsiktighet, samfunnsansvar og åpenhet. Deretter følger et kapittel om Indre Østfolds eierstyringsprinsipper (s. 6–15), som er inndelt i seks underkapitler:

- I. Kunnskap om selskapsstyring
- II. Etablering, endring og utvikling av selskap
- III. Møter og myndighet
- IV. Styret
- V. Styrets ansvar
- VI. Evaluering, revisjon og kontroll.

Deretter følger kapittel Jussens ABC og eierstyringsmulighetene (s. 16–20), som redegjør for selskapsformene AS (aksjeselskaper) og IKS (interkommunale selskaper) mv.

Grafer i vedlegg viser kommunens eierinteresser i 2013 i AS og IKS, samt tabellarisk oversikt over selskaper og samarbeid. Ingen selskaper presenteres.

Etter opprettelsen av Indre Østfold kommune 01.01.2020 er de fleste interkommunale selskaper avviklet og overført til vertskommuneavtaler. Nettartikkelen *Kommunene står sammen – fra interkommunale selskaper til vertskommunesamarbeid* (2020, lo.kommune.no) opplyser 13 vertskommunesamarbeid der Indre Østfold kommune er vertskommune og utfører tjenester også for Marker, Rakkestad og Skiptvet kommuner. Fagstabens notat *Eierskap, Indre Østfold kommune* (2021) gir en helhetlig oversikt over AS-er, IKS-er og annet interkommunalt samarbeid.

4.2.6 Eierstrategi

IØRs *Selskapsavtale* fastsetter (punkt 5.6) at "I tillegg til selskapsavtalen danner eierstrategien selskapets styringsdokumenter".

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS, som gjelder for perioden 2021–2024, ble vedtatt av representantskapet 04.11.2021. Eierstrategien ble utarbeidet av et strategiutvalg som representantskapet nedsatte i 2020. Strategiutvalget ble ledet av rep.skapsleder (ordfører Marker).

Eierstrategien innleder (s. 2) med at målsettingen med å utforme eierstrategier er å sikre tydelige, overordnede signaler til selskapene, som samtidig har i seg de nødvendige rammebetingelsene for selskapets drift innenfor eiers forventninger. Eierstrategien skal danne grunnlaget for selskapets strategi.

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS er inndelt i seks kapitler:

- **Hensikt** (s. 5): Indre Østfold Renovasjon (IØR) ble etablert i 1975 som et interkommunalt samarbeid mellom Askim og Spydeberg kommune. Øvrige kommuner ble med i samarbeidet etter hvert, med

Marker som siste eierkommune fra 1990. Samarbeidet ble i 1995 organisert etter kommunelovens § 27 og omdannet i 2004 til et IKS etter lov om interkommunale selskaper. Selskapet etablerte i 2005 datterselskapet Retura Østfold AS (RØ) med forretningsområde innsamling og behandling av næringsavfall. I 2018 gikk IØR inn som deltaker i Østfold Avfallssortering IKS (ØAS), der sorteringsanlegget fortsatt er under etablering. Motivet for å opprette IØR handler om effektivisering av tjenesteproduksjonen, hvor det også finnes en samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til klima og miljø.

- **Kjernevirksomhet** (s. 5): IØR har fire hovedområder: sørge for transportapparat for avfallsinnsamling, mottaksanlegg, omlasting/videre transport og drift av deponi.
- **Forutsetninger** (s. 6): Kommunal renovasjonsforskrift regulerer IØRs og abonnentenes ansvar og oppgaver knyttet til husholdningsavfall. Ombruk og materialgjenvinning skal prioriteres foran energituttelse og deponering. Selskapet vil stimulere til forretningsutvikling innenfor det grønne skiftet, gjennom datterselskaper. Selskapets kompetanse og kapasitet innen miljø og digitalisering må økes. (Sammenliknet med andre tilsvarende selskaper, har IØR færre administrative årsverk per innbygger.) IØR er sertifisert etter ISO 14001 som er et miljøstyringssystem som sikrer at selskapet etterlever en standard for god miljøledelse. IØR er medlem av arbeidsgiverorganisasjonen Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift), bransjeorganisasjonen Avfall Norge, Gjenvinning Østfold og Avfallsforum Øst og har et innkjøpssamarbeid med Follo Ren. IØR sammenliknes med andre renovasjonsselskaper annethvert år gjennom Avfall Norges renovasjonsbenchmarking.¹⁴
- **Økonomi** (s. 8): Kommunene fakturerer abonnentene på grunnlag av gebyrgrunnlaget som utarbeides av IØR, unntatt for Marker kommune der IØR fakturerer abonnentene direkte. Husholdningsrenovasjon er underlagt selvkostprinsippet. Det er et mål at avgiften fra IØR til eierkommunene skal være lavere enn gjennomsnittet på landsbasis for kommunale renovasjonstjenester. IØR fører regnskap etter regnskapsloven og ikke kommunale regnskapsprinsipper.
- **Styringsprinsipper** (s. 7): Representantskapet er IØR sitt eierorgan. Hver eierrepresentant har ansvar for å rapportere til sitt kommunestyre/formannskap og innhente kommunens syn på aktuelle saker. Selskapet skal årlig invitere til et eiermøte, hvor klima- og miljøutfordringer settes på dagsorden. Daglig leder skal minimum én gang i året innkalle eierkommunene til fagmøter, hvor fagpersoner drøfter selskapets leveranser til kommunene og deres innbyggere. Styret i IØR utgjør generalforsamlingen for RØ. Styreleder for IØR bør velges som selskapets representantskapsmedlem for Østfold Avfallssortering IKS (ØAS).
- **Utviklingsområdet** (s. 9): Her nevnes organisering av transporttjenester, endringer ved selvkostregimet, kompetanse og utvikling innen klima og miljø, eiermøter og fagmøter.

IØRs styreleder opplyser at han og daglig leder ble innkalt til to møter i strategiutvalget der de la frem sine synspunkter. Resulterende eierstrategi er god, mener han.

Ansattevalgt styremedlem ser deltakelsen i Østfold Avfallssortering IKS (ØAS) som en viktig del av selskapsstrategien. I tråd med myndighetenes miljøkrav er målet å øke materialgjenvinning, især av plast og tekstiler, og redusere energigjenvinning (forbrenning).

Indre Østfold kommunes ordfører gir rep.skapsleder honnør for eierstrategien. I Indre Østfold kommune gir dessuten rådgiver i kommunedirektørens fagstab god støtte i eierstyringen.

4.2.7 Rapportering og eiermøter

Rapportering

IØRs Årsmelding 2020 refereres i vedlegg. I tillegg gir IØRs hjemmesider (lorenovasjon.no) informasjon

¹⁴ Avfall Norge organiserer den norske gjenvinningsbransjen, herunder over 200 virksomheter innen avfallshåndtering, gjenvinning og resirkulerte råvarer. Medlemmer er IKS-er, private gjenvinningsselskaper, returselskaper m.fl. (jf. Avfallnorge.no). Avfall Norge er med i paraplyorganisasjonen Abelia.

om selskapets virksomhet (utdrag):

- IØR skal utføre offentlige tjenester for sine eiere, herunder innsamling og behandling av husholdningsavfall hjemlet i forurensningsloven §§ 29, 30 og 31, samt innsamling og behandling av avfall fra kommunale virksomheter.
- IØRs arbeidsfelt kan inndeles i fire hovedområder: transportapparat for innsamling av det avfall eierkommunene har ansvaret for; mottaksanlegg for avfall; omlasting og videretransport av avfall; drive deponi.
- IØR betjener i overkant av 22 000 husholdningsabonnenter og ca. 2 000 hytteabonnenter. IØR fakturerer eierkommunene et fast beløp per husholdnings- og fritidsboligabonnent. Renovasjonsgebyret skal være til selvkost. IØR skal ikke tjene penger på renovasjonstjenestene for eierne.
- Renovasjonsgebyret fastsatt av eierkommunene ligger under landsgjennomsnittet.

Revisor fant ikke organisasjonskart, antall ansatte, ledergruppe eller selskapets telefonnr. på nettsidene. Når man klikker seg inn, opplyses det imidlertid at nettsidene er under utvikling. Dette fullføres i mars 2022, ifølge daglig leder.

Revisor stilte to spørsmål til Indre Østfold kommune om arkivrutiner for Indre Østfold Renovasjon IKS. Arkivfaglig rådgiver ved dokumentsenderet svarte slik (brev 02.02.2022):

1. **Mottar kommunen innkalling, saksdokumenter og møteprotokoller for både representantskap og styre og journalfører/arkiverer dokumentene i kommunens sak-/arkivsystem?** Svar: "Ja, kommunen mottar dette og vi arkiverer det inn i vårt saksbehandlingsprogram."
2. **Ved innsynsbegjæring fra innbyggere og journalister mv. gis som regel innsyn i saksdokumenter og møteprotokoller?** Svar: "Så langt har vi ikke fått forespørsel om innsyn i dokumenter vi har mottatt fra Indre Østfold Renovasjon IKS. Alle dokumenter som det vises til i punkt 1 blir journalført hos oss som inngående dokument, og kommer med på kommunens offentlige postliste. Der ligger de tilgjengelig i tre måneder. Dersom dokumentene vi mottar er unntatt offentligheten, skjermes de i vårt saksbehandlingsprogram. Da vil postlisten vise at vi har mottatt et dokument, men leser vil ikke kunne åpne og lese det. Hver innsynsbegjæring som kommer inn til kommunen, blir vurdert individuelt om det skal gis innsyn eller ei. Skulle vi få innsyn i dokumenter gjeldende denne saken, vil vi håndtere den på lik linje med andre innsynsbegjæringer."

Daglig leder, som er sekretær for representantskap og styre, påpeker at IKS er et offentligrettslig organ. Også styredokumenter sendes derfor til kommunenes postmottak.

Kommunestyrene vedtar årlig renovasjonsgebyr i kommunens budsjett/økonomiplan. Styreleder sier at det er få kommunestyresaker om IØR, men kommunestyrene har behandlet selskapsavtale, renovasjonsforskrift og eierstrategi, samt Trøgstad-saken.

Daglig leder utdyper sistnevnte: Tidligere Trøgstad kommune hadde en gammel tilleggsavtale om avfallshenting på ikke kjørbare vei, som IØR sa opp. Folk klagde på å måtte gå 100 meter med avfallet. Indre Østfold kommunestyre konkluderte 18.11.2021 enstemmig med at særordningen i Trøgstad skal avvikles. Saken er avsluttet.

Ansattevalgt styremedlem opplyser at kommunestyrene i 2018 behandlet sak om utbygging på Stegen, herunder IØRs investering i omlastningshall (med låneramme).

Direktør plan og teknikk i Indre Østfold kommune gir en oppstilling over dokumenter og politiske saker de siste par årene som berører IØR:

- Årsmelding 2020 (IØR beskrives under Andre særskilte forhold).
- Økonomiplan 2021 (IØR beskrives under avgifter og gebyrer) og Avgiftshefte 2021.

- Økonomiplan 2022 og Gebyrer 2022.
- KS 147/21 Revidert renovasjonsforskrift og selskapsavtale for Indre Østfold Renovasjon IKS.
- SU 99/21 Vurdering av særordning fra tidligere Trøgstad kommune.
- Valgutvalget 9/21 Valg av representanter til klagenemnd.
- KS 84/21 Eierstrategi for Indre Østfold renovasjon IKS.
- KS 140/20 Differensierte gebyrer for renovasjon.

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS opplyser (s. 7) at selskapet årlig skal invitere til et eiermøte, der hele styret inviteres til å delta. Eierkommunene avgjør om de skal møte med flere deltakere enn representantskapets medlemmer og administrativ ledelse fra kommunene.

Ordfører i Indre Østfold kommune opplyser at formannskapet fungerer som Indre Østfold kommunes eierstyringsutvalg. Ordfører orienterer formannskapet etter at representantskapsmøter er gjennomført. Viktige prinsipielle saker som skal avgjøres i representantskapet, settes først på dagsorden i formannskapet.

Ordfører opplyser at kommunen gir nye kommunestyremedlemmer KS' folkevalgtopplæring, inkludert eierstyring, men man rekker ikke der å gå i dybden på temaet. IØRs rapporteringen til eierne er god, både skriftlig og muntlig. Eierne føler at de er godt informert om konsernet.

4.3 Vurderinger

Selskapsavtale

Indre Østfold Renovasjon IKS sin *Selskapsavtale*, som trådte i kraft 01.01.2022, oppfyller etter revisjonens vurdering IKS-lovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, deltakere (eierkommuner), selskapets formål, kommune der hovedkontor ligger, antall styremedlemmer, deltakernes innskuddsplikt, deltakeres eierandel og ansvarsandel i selskapet og antall medlemmer av representantskapet.

IØRs formål – innsamling og behandling av husholdningsavfall og avfall fra kommunale virksomheter, samt eierskap i selskaper godkjent av representantskapet – er tydelig. Rammebetingelsene for renovasjonsselskaper innebærer at husholdningsavfall/kommunalt avfall er monopolvirksomhet som ikke skal gå med overskudd over tid (selvkostområde), mens næringsavfall er konkurranseområde som kan gå med overskudd og gi utbytte til eierkommunene.

KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* er oppfylt når det gjelder jevnlig revidering av selskapsavtale og bruk av valgkomité. Selskapsavtalen oppdateres ved behov, senest av representantskapet 01.10.2021. Valgkomitéen består av de tre eierkommunenes ordførere.

Representantskapet vedtok 01.10.2021 revidert *Selskapsavtale* med et nytt punkt 1.5 Delegasjon av myndighet, som sier at delegert myndighet til IØR går frem av renovasjonsforskriften. De tre kommunestyrene godkjente selskapsavtale og renovasjonsforskrift (utkast) i desember 2021.

Representantskap – representasjon og vedtak i eierorganet

Indre Østfold Renovasjon IKS sitt representantskap har seks medlemmer – to fra hver eierkommune valgt av kommunestyrene – for tiden tre ordførere og tre andre formannskapsmedlemmer. Dette gir god kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan og samsvarer med KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (anbefaling 7). IKS-lovens krav til innkalling, saksliste, møteledelse og protokoll er etter revisjonens vurdering oppfylt. Representantskapet trer ordinært sammen to ganger årlig. Møteprotokoller fra 2021 viser etter revisjonens vurdering et aktivt eierorgan.

IKS-lovens krav til innkalling, saksliste, møteledelse og møteprotokoll er etter revisjonens vurdering oppfylt. Representantskapet behandler årsregnskap, årsmelding og valg til styret mv.

Møteprotokoll Repr.skap i Indre Østfold Renovasjon, 04.11.2021, viser at representantskapet er et aktivt eierorgan der vedtak fattes med høy grad av enighet (konsensus). "Representantskapet velger både leder og nestleder", bestemmer IØRs *Selskapsavtale*, men nestleder fremgår hverken av *Årsmelding 2020* eller representantskapets møteprotokoller. Representantskapet har ikke valgt nestleder.

Styre – sammensetning og funksjon

Styret i Indre Østfold Renovasjon IKS oppfyller etter revisjonens vurdering IKS-lovens bestemmelser og KS' anbefalinger i store trekk. Styret består av seks styremedlemmer – fem eiervalgte og ett ansattevalgt styremedlem. Valgkomitéen (de tre ordførerne) innstiller på aksjonærvalgte styremedlemmer ut fra krav til kompetanse, kjønnsbalanse, habilitet og kontinuitet. Representantskapet velger styrets leder og nestleder, der Indre Østfold kommune oppnevner styreleder. Av IØRs fem aksjonærvalgte styremedlemmer er to kvinner, noe som oppfyller IKS-loven § 10/aksjeloven § 20-6.

IØRs *Årsmelding 2020* inneholder "Styrets årsberetning 2020", som redegjør for selskapets styring og ledelse. *Strategiplan 2019–2023* ble utarbeidet før kommunesammenslutningen i Indre Østfold kommune (2020). Ny eierstrategi og ny daglig leder kom på plass i november/desember 2021, og ny styreleder utnevnes i april 2022. Styret vil derfor oppdatere strategiplanen i 2022.

Dagens styre har strategisk fokus og godt samarbeid med administrasjonen. Styremedlemmene som ble valgt høsten 2019, hadde erfaring med styreverv; IKS-et har derfor ikke gitt opplæring i styrearbeid. Ansattevalgt styremedlem har sittet i to år uten styreopplæring, noe revisjonen vurderer som utilfredsstillende. Styret foretar styreevaluering om lag annethvert år. Et årlig styreseminar med styreopplæring i roller/ansvar mv. og egevaluering er ikke praktisert. Møteplan/årshjul 2022 foreligger ikke per 01.03.2022.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Indre Østfold Renovasjon IKS oppfyller etter revisjonens vurdering krav til etiske retningslinjer, men retningslinjene er fordelt på flere dokumenter (etiske retningslinjer fra 2013 og 2014, samt en udatert internkontrollhåndbok). Det er behov for å samle disse i ett etikk-dokument. Etiske retningslinjer vil bli revidert og vedtatt av styret i 2022.

KS' anbefaling 15 sier at styrer bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Noen punkter foreligger i etiske retningslinjer fra 2013. Dette kan med fordel samles i et kapittel om habilitet i nye etiske retningslinjer, som i tillegg bør omtale bl.a. arbeidsmiljø og samfunnsansvar. Renovasjonsbedriften har et samfunnsgagnlig formål og er sertifisert etter et miljøstyringssystem (ISO 14001). Dette omtales nærmere i strategiplan og årsmelding, som etiske retningslinjer kan henvise til.

Indre Østfold Renovasjon IKS har to styremedlemmer som er kommunestyremedlemmer. Begge er registrert i KS' styrevervregister.

Ingen av de som revisor har intervjuet, har registrert inhabilitet eller vesentlig etisk svikt i konsernet. Ansattes "selvplukk" av verdifullt avfall er innstrammet. Konsernet har prosedyre for varsling av kritikkverdige forhold.

Kommunens eierskapsmelding

Ifølge ny kommunelov skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding

som skal vedtas av kommunestyret. Fem kommuner slo seg sammen til Indre Østfold kommune 01.01.2020, da mange interkommunale selskaper også ble avviklet og erstattet med vertskommunesamarbeid. Med en eierskapsmelding fra 2013 har Indre Østfold kommune en utdatert eierskapsmelding som det er på høy tid å revidere. Kommunedirektøren tar sikte på å fremme ny eierskapsmelding for Indre Østfold kommunestyre i november 2022, samt å fremme eierskapsmelding i hver valgperiode fremover.

Eierskapsmeldinger skal, ifølge kommuneloven (§ 26-1) og KS' anbefaling, inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over kommunens selskaper og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med hvert selskap. Sistnevnte tar utgangspunkt i selskapets formål, men kan gjerne si noe mer om *kommunens* formål med eierskapet.

Eierstrategi

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS, som gjelder for perioden 2021–2024, ble vedtatt 04.11.2021. De tre eierkommunene viser her sine forventninger til konsernet. Den oppdaterte eierstrategien gir etter revisjonens vurdering en god ramme for styrenes selskapsstrategier.

Rapportering og eiermøter

Indre Østfold Renovasjon IKS og eierkommunene oppfyller etter revisjonens vurdering kommunesektorens krav til rapportering og eiermøter. IØRs *Årsmelding 2020* gir en fylldig presentasjon av konsernets virksomhet. IØRs hjemmesider (lorenovasjon.no) gir også informasjon om virksomheten; nettsidene oppdateres i 1. kvartal 2022.

Det gjennomføres representantskapsmøte to ganger i året og eiermøte én gang i året. Eiermøter er felles for de tre eierkommunene; deltakere er rep.skapsmedlemmer og kommunedirektører, styreleder og daglig leder(e). Formålet er uformell kommunikasjon og forankring av strategiske beslutninger. Etter reduksjon fra syv til tre eierkommuner 01.01.2020 utøver kommunene sitt eierskap mer aktivt, noe konsernet opplever som positivt.

Formannskapet i Indre Østfold kommune fungerer som eierstyringsutvalg. Ordfører orienterer formannskapet etter rep.skapsmøter; vesentlige saker drøftes i forkant. Dette bidrar til bred politisk forankring av kommunens eierstyring.

Når det gjelder IKS-er som kommunen har eierinteresser i, blir innkalling, saksdokumenter og møteprotokoll for både representantskap og styre journalført og kommer i kommunens offentlige postliste. Kommunen vil gi innsyn etter en individuell vurdering på lik linje med andre innsynsbegjæringer.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Indre Østfold kommune i det store og hele utøver sitt eierskap i Indre Østfold Renovasjon IKS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Indre Østfold Renovasjon IKS sin drift preges av orden og åpenhet, og selskapet er underlagt folkevalgt kontroll fra eierkommunene.

Revisjonen har likevel funnet enkelte avvik: Indre Østfold kommunes eierskapsmelding er utdatert, og representantskapet har ikke valgt sin nestleder. Videre har Indre Østfold Renovasjon IKS behov for å oppdatere strategiplan og etiske retningslinjer, samt å utarbeide møteplan for IKS-ets styre. Overlappinge styredeltakelse (dobbeltrølle) mellom morselskap og datterselskap bør vurderes.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Indre Østfold kommune:

- a) Kommunen bør utarbeide en ny eierskapsmelding i 2022. Eierskapsmeldingen bør inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, gi en samlet oversikt over kommunens eierinteresser og tydeliggjøre kommunens formål med eierskapene.
- b) Kommunen bør påse at representantskapet i Indre Østfold Renovasjon IKS velger sin nestleder i henhold til Selskapsavtale (punkt 3.1).
- c) Kommunen bør påse at Indre Østfold Renovasjon IKS oppdaterer strategiplan og etiske retningslinjer i 2022.
- d) Kommunen bør påse at Indre Østfold Renovasjon IKS utarbeider årlig møteplan (årshjul) for styrets arbeid. Det bør avholdes et årlig styreseminar med styreopplæring i roller/ansvar mv. og egenevaluering.

5 Retura Østfold AS – kommunens eierskap

Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

5.1 Vurderingskriterier

Vedtekter

I henhold til *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven, 1997) § 2-1 skal de som stifter et aksjeselskap opprette et stiftelsesdokument, som skal inneholde selskapets vedtekter. Vedtektene skal (§ 2-2) minst angi:

1. selskapets foretaksnavn,
2. selskapets virksomhet (tidligere kalt formål),
3. aksjekapitalens størrelse,
4. aksjenes pålydende beløp.

Forurensningsloven (1981) fastsetter bl.a. følgende:

1. **§ 32 Håndtering av næringsavfall:** Den som produserer næringsavfall, skal sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt.

Forurensningsloven § 30 er lovgrunnlaget for at husholdningsavfall er selvkost-/monopolområde. At næringsavfall er konkurranseutsatt, følger av at det ikke begrenses til kommunale renovasjonsselskaper, bekrefter daglig leder i Indre Østfold Renovasjon IKS.

Om KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* – se kap. 4.1 Vurderingskriterier.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

I aksjeselskaper er generalforsamlingen øverste organ – eierorganet. Aksjelovens kapittel 5 inneholder regler om generalforsamling. Det heter følgende i § 5-2 Aksjeeiernes møterett: Aksjeeierne har rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg.

Når en kommune er aksjeeier, må kommunestyret delegere til ordfører eller andre å møte i generalforsamling. Vedkommende kalles fullmektig til generalforsamling. Terminologien skiller seg fra representantskapsmedlem, jf. IKS-loven. Begge betegnes *eierrepresentant*, det vil si kommunens representant i *eierorgan* (representantskap i IKS, generalforsamling i AS). KS' anbefaling 8 påpeker at representantskapet har noe større innflytelse over forvaltningen av et IKS enn generalforsamlingen har i et AS.

Aksjeloven § 5-5 fastsetter at innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet holde ordinær generalforsamling. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning.
2. Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal senest én uke før generalforsamlingen sendes til hver aksjeeier med kjent adresse.

Generalforsamling innkalles av styret (aksjeloven § 5-9). Innkallingen skal være skriftlig og angi tid og sted for møtet og sakliste. Innkalling skal sendes senest en uke før møtet holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist (§ 5-10).

Generalforsamlingen skal velge en møteleder (aksjeloven § 5-12), som skal sørge for at det føres protokoll for generalforsamlingen (§ 5-16). I protokollen skal generalforsamlingens vedtak inntas med angivelse av utfallet av avstemningene. Protokollen skal underskrives (signeres) av møteleder og minst én annen person valgt av generalforsamlingen blant de som er til stede. Protokollen skal oppbevares på betryggende måte i hele selskapets levetid.

Styre – sammensetning og funksjon

Aksjonærvalgte medlemmer av aksjeselskapets styre velges av generalforsamlingen (aksjeloven § 6-3). Ansattevalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte (§ 6-4). I selskap med flere enn 30 ansatte kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem velges av og blant de ansatte.

KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Aksjeloven § 20-6 Representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskaper, sier at begge kjønn skal være representert blant aksjonærvalgte styremedlemmer på følgende måte: Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Tilsvarende gjelder for aksjeselskaper der kommuner eier minst 2/3 av aksjene i selskapet, jf. kommuneloven § 21-1. Revisjonen antar at dette er en føring også for indirekte kommunalt eide aksjeselskaper.

Aksjeloven (§ 6-15) pålegger daglig leder å gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling minst hver fjerde måned.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og kommundirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' anbefaling 19 sier at kommunene bør sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Rapportering

Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig og demokratisk behandling av eiersakene. For direkte eide aksjeselskaper skal saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen (generalforsamling) journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i offentleglova og arkivloven.

For indirekte eide aksjeselskaper skal generalforsamlingsdokumenter sendes til morselskapet (IKS). Dessuten heter det i kommuneloven § 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l., at kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene. Det samme gjelder også kommunens revisor, ifølge § 24-10.

I selskaper som er i direkte konkurranse med andre private aktører, inneholder saksdokumenter til styret ofte forretningshemmeligheter. Styredokumenter i aksjeselskaper vil derfor ofte unntas offentlighet. Her ligger det normalt en forskjell mellom AS og IKS.

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Vedtekter

Foretaksnavn mv.

Vedtekter for Retura Østfold AS (gjeldende fra 01.06.2021) fastsetter i § 1 at selskapets navn er Retura Østfold AS. § 2 fastsetter at selskapets forretningsadresse er i Indre Østfold kommune.

Vedtektene ble noe justert av generalforsamlingen 01.06.2021: I § 5 står det nå at valg av styremedlemmer skal skje ved bruk av valgkomite, og valgkomiteen i RØ tilsvarer valgkomiteen for IØR, det vil

si de tre ordførerne.

I *Vedtekter for Retura Østfold AS* står det ikke hvordan vedtektene endres. Det underforstås at generalforsamlingen med sin ene aksjonær vedtar vedtektsendring. Vedtektene endres ved behov, ikke årlig, noe som gir forutsigbarhet, mener daglig leder RØ.

Virksomhet/formål

Vedtekter for Retura Østfold AS fastsetter i § 3: "Selskapets formål er innsamling, omsetning og behandling av næringsavfall, samt annen virksomhet som naturlig faller inn under dette ved aksjekjøp eller på annen måte, herunder eie av fast eiendom."

Daglig leder opplyser at vedtektenes § 3 trolig vil bli endret ved generalforsamling i mai 2022 til følgende: "Selskapets formål er innsamling, omsetning, behandling og foredling av næringsavfall, samt annen virksomhet som naturlig faller inn under dette. Selskapet skal utvikle seg til en ledende miljøbedrift i norsk målestokk ved aksjekjøp, samarbeid med aktører eller på annen måte, herunder erverv og eie av fast eiendom."

Endret formålsparagraf for RØ vil drøftes på IØRs eiermøte før generalforsamlingen i mai. Med nøkkelordene "foredling" og "miljøbedrift" blir selskapets formål enda tydeligere, og vedtektene vil dermed være i orden, mener daglig leder.

Retura Østfold AS har organisasjonsnr. 888 386 882 i Brønnøysundregistrenes Enhetsregister. *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret* gjengir vedtektenes § 3 som vedtektsfestet formål. Videre står aktivitet/bransje: "Tilbyr avfallssorteringsløsninger i hovedsak til næringskunder, samt sortering og behandling av blandet avfall." Enhetsregisteret oppgir næringskode 38.110 Innsamling av ikke-farlig avfall.

Aksjonæravtale finnes ikke (behøves ikke med bare én aksjonær). *Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS* (04.11.2021) omtaler også datterselskapet RØ noe. Eierstrategien opplyser (s. 8) at forretningsområdet næringsavfall er regnskapsmessig og forretningsmessig atskilt fra husholdningsavfall. Det utbetales utbytte fra RØ til eierne av IØR etter nærmere fastsatte retningslinjer. Overskuddet fra næringsvirksomheten går til klimatiltak, utvikling av Stegen, til fond eller tilbake til eierne, og holdes atskilt fra husholdningsrenovasjonen i IØR. Eierkommunene forventer økt utbytte.

Aksjekapital

Vedtekter for Retura Østfold AS sier i § 4: "Selskapets aksjekapital er på kr. 2.000.000 fordelt på 2.000 aksjer á kr. 1.000 lydende på navn."

IØR eier 100 % av aksjene (fremgår ikke av vedtektene).

5.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak

I *Vedtekter for Retura Østfold AS* står det ikke hvem som utgjør generalforsamling i selskapet. Daglig leder forklarer: Styreleder i morselskapet, som er 100 % eier, har utgjort generalforsamling i datterselskap.

I *Protokoll fra Generalforsamlingen Retura Østfold AS*, 01.06.2021, står det: Aksjonær til stede: "Øivind Juel med fullmakt fra IØR IKS (100 %)". IØRs styreleder var møteleder og undertegnet protokollen. Daglig leder RØ opplyser at i tillegg til styreleder IØR deltok en referent, men dette fremgår ikke av møteprotokollen. Møteprotokollen er underskrevet av bare én person – styreleder.

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS (04.11.2021) sier (s. 7) at "Styret for IØR utgjør generalforsamlingen for RØ". Dette medfører at man går fra generalforsamling med bare styreleder til hele IØRs styre (seks personer) fra og med 2022. – Slik bør det være, kommenterer ordfører i Indre Østfold kommune.

Styreleder RØ (fra 01.06.2021) opplyser at generalforsamlinger i alle år har vært noe styreleder (som har vært felles for mor- og datterselskap) har ordnet med og gjennomført alene. Fra og med 2022 vil daglig leder RØ delta på generalforsamling, slik det pålegges i aksjeloven § 5-4 Ledelsens rett og plikt til å delta på generalforsamlingen.

Vedtekter for Retura Østfold AS fastsetter i § 7: "Ordinær generalforsamling skal avholdes hvert år innen utgangen av mai måned. Innkalling til generalforsamling skjer skriftlig med minimum 14 dagers varsel. Innkallelsen skal angi de saker som skal behandles. Den ordinære generalforsamling skal behandle:

- a) Valg av møteleder.
- b) Styrets årsberetning.
- c) Fastsettelse av resultatregnskap og balanse.
- d) Anvendelse av overskudd og dekning av underskudd i henhold til den fastsatte balanse, samt fastsettelse av utbytte.
- e) Fastsettelse av honorar til styret og revisor.
- f) Valg av styre.
- g) Valg av revisor.
- h) Andre saker som i henhold til lov eller vedtekt hører inn under generalforsamlingen."

5.2.3 Styre – sammensetning og funksjon

Styrets sammensetning

Vedtekter for Retura Østfold AS fastsetter følgende i § 5: "Selskapets styre skal ha 3–5 medlemmer. Styret velges for 2 år om gangen. Styremedlemmer kan ta gjenvalg. Daglig leder i IØR skal være representert i styret. Valg av styremedlemmer skal skje ved bruk av valgkomite. Valgkomiteen i RØ er tilsvarende valgkomiteen for IØR. Innstilling skjer etter forutgående samtaler med styreleder og daglig leder."

Kriterier for valg av styremedlemmer står ikke i vedtektene. Hvorvidt generalforsamlingen utnevner styrets leder og nestleder eller om styret konstituerer seg selv, går heller ikke frem av vedtektene. *Protokoll fra Generalforsamlingen Retura Østfold AS, 01.06.2021, viser at generalforsamlingen utnevnte styreleder, men ikke nestleder. Generalforsamlingen valgte følgende styre på fem personer:*

- styreleder David Koht-Nordbye (pensjonert daglig leder Østfoldbadet AS; kommunestyremedlem Eidsberg til 2015),
- styremedlem Bente Lind (nestleder i IØRs styre; direktør Norfersk AS),
- styremedlem Tor Morten Mandt (daglig leder IØR),
- styremedlem Ida Marie Stemmedalen (daglig leder Rakkestad næringsforum),
- styremedlem Lars Erik Pettersen (kvalitetsansvarlig Askim Fukt og bærpresseri).

Daglig leder opplyser at ansatte ikke velger styremedlem, fordi selskapet har under 30 ansatte.

Tor Morten Mandt gikk av som daglig leder i IØR 01.12.2021, da Thomas Haneborg tiltrådte som ny daglig leder. *Møteprotokoll Retura Østfold AS fra styremøte 16.12.2021 viser at Haneborg har overtatt som styremedlem. RØs styre valgte 01.03.2022 Thomas Haneborg som styrets nestleder.*

Daglig leder kommenterer at RØs styre fikk tre nye styremedlemmer i 2021, inkludert ny styreleder. RØ har fått en engasjert og god styreleder som kjenner hele det kommunale miljøet og åpner dører for

bedriften. Selskapet har et meget godt styre som samarbeider godt med administrasjonen.

Ingen av RØs styremedlemmer er kommunestyremedlemmer. Daglig leder påpeker at styret for ti år siden for det meste besto av politikere. I dag sammensettes styret ut fra faglig/profesjonell kompetanse. Alle fem styremedlemmer har næringslivsbakgrunn og deler sin kompetanse med RØ.

Retura Østfold AS har et styre med fem styremedlemmer, hvorav to kommer fra Indre Østfold Renovasjon IKS, nemlig nestleder i IØRs styre og daglig leder IØR. Daglig leder IØR opplyser at mor- og datterselskap har hatt felles styreleder i en årrekke, noe som ble endret i 2021. Dagens styresammensetting i RØ bidrar til at morselskapet er tett på datterselskapet og holder seg orientert om virksomheten. Ved interessenmotsetning, som skillet mellom monopol- og konkurransevirkomhet, er det også en fordel at morselskapets styrerepresentanter i datterselskapet kan bidra med et konsernperspektiv.

Daglig leder opplyser at RØ ga styreopplæring i 2020 og gjentar det om lag annethvert år. Styret har fokus på godt styrearbeid og gjennomfører en årlig styreevaluering.

Styrets funksjon

Årshjul for styrearbeid Retura Østfold AS berammet seks styremøter i 2021 – annenhver måned. Resultat-/budsjettrapportering er fast sak på alle styremøter. På fire styremøter behandles overordnede temaer (marked, merkevare, strategi, tjenestetilbud og organisering). Evaluering av styrets arbeid og daglig leders arbeid/lønn behandles én gang årlig. Også ISO kvalitetsstandard, HMS/arbeidsmiljø og forsikring er styresaker i løpet av året.

Møteprotokoll Retura Østfold AS fra styremøte 16.12.2021 uttrykte at "Styret er tilfreds med daglig leders innsats og engasjement for bedriften".

Daglig leder RØ engasjerte i 2012 bedriftsrådgiver Tor Nordby til å bistå i utarbeiding av Retura Østfolds strategiplan. Etter innspill fra ledergruppa vedtar styret strategiplanen normalt årlig, men det er blitt utsatt som følge av pågående mulighetsstudie. *Strategi 2019–25* kan bli oppdatert av styret i 2022.

Fra *Strategi 2019–25* gjengis noen utdrag (ikke forretningshemmeligheter):

- **Forretningsidé:** Retura Østfold skal være en ledende, miljøbevisst leverandør av avfallstjenester til næringslivet – vi håndterer alt avfall, fra alle bransjer.
- **Verdier:** Pålitelig, engasjert og arbeidsom, nøysom, nøyaktig og løsningsorientert.
- **Merkevaren Retura Østfold – hvordan vi ønsker å fremstå:** Vi er til å stole på, yter personlig service, er tilgjengelige, har konkurransedyktige priser og sikker og miljøriktig håndtering.
- **2025 mål, gap og viktigste strategier** (fem sider).
- **Kritiske suksessfaktorer og oppfølging.**

Styreleder har tro på betydelig vekst i næringsavfall-virkomheten fremover. Mulighetsstudien viser at RØ kan doble omsetningen over fem år og dermed bli større enn morselskapet. RØ involveres nå mer i konsernet enn før, påpeker styreleder.

5.2.4 Etsiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

De tre ordførerne utgjør valgkomité for både Indre Østfold Renovasjon IKS og Retura Østfold AS. De ivaretar habilitetskrav ved innstilling av styremedlemmer. Ingen folkevalgte sitter i styret for RØ.

Etsiske retningslinjer for Retura Østfold AS ble vedtatt av RØs styre 01.03.2022. "Disse retningslinjene

skal bidra til å ivareta de ansattes integritet, være holdningsskapende, samt stimulere til et godt arbeidsmiljø", heter det innledningsvis. Retningslinjene fremhever selskapets slagord og verdier, pålegger ansatte å ivareta bedriftens omdømme og forbyr usømmelig oppførsel (mobbing og trakassering). Gaver fra kunder/leverandører og ansattes ønske om å ta med seg avfallsartikler hjem, skal godkjennes av daglig leder. RØ bestreber seg på å ikke forurense det ytre miljøet, noe alle ansatte har ansvar for å bidra til. Brudd på retningslinjene skal varsles til daglig leder.

Daglig leder RØ ser det som hensiktsmessig at datterselskapet har egne etiske retningslinjer, som er kortfattet (én side) og "rett på sak".

RØ har varslingsrutine ved uhell/ulykker. Administrasjonen har dessuten utarbeidet en HMS-erklæring med målsetting at RØ skal være en virksomhet med høyt fokus på helse, miljø og sikkerhet, lavt sykefravær og ingen arbeidsrelaterte ulykker, samt unngå forurensning av ytre miljø.

Daglig leder opplyser at kverna i sorteringshallen gikk på diesel (forbruk 60 liter i timen), som ble erstattet med el-kraft i 2019. Biler og maskiner går på diesel som slipper ut eksos. Utover dette har Retura Østfold ingen forurensning av ytre miljø som selskapet vet om.

IØR og RØ har et felles deponi som ble etablert i 1975 på et relativt lite areal og driftes av RØ. Om fem år vil det kanskje finnes teknologi for å endevende og rense deponiet, sier daglig leder til revisor.

Det er ingen kjente etiske brudd, sier daglig leder. Ansatte har interesse for avfall og ser verdier i mangt. Hvis noen vil ta med gjenstander hjem, skal daglig leder forespørres, ellers anses det som tyveri. På forespørsel kan det være greit nok.

5.2.5 Rapportering

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS oppgir (s. 7) at styreleder for IØR har ansvar for å orientere eierorganet i IØR om vesentlige saker som gjelder RØ. Morselskapet har to representanter i RØs styre – et styremedlem og daglig leder IØR – og kjenner dermed situasjonen i datterselskapet til enhver tid.

RØs *Årsberetning 2020* er kort (to sider). Bred informasjon om Retura Østfold AS gis på selskapets hjemmesider (Returaostfold.no), bl.a.:

- Retura Østfold AS ble etablert i 2005 som en del av franchisekonseptet Retura Norge AS. Selskapet er heleid av Indre Østfold Renovasjon IKS. Selskapets kontor er på Stegen i Askim. Selskapets kunder er bedrifter og organisasjoner i Østfold m.m. Retura Østfold AS er et selvstendig rettssubjekt.
- Selskapets kunder er bedrifter og organisasjoner i Østfold og tilstøtende områder. Selskapet tar hånd om alle typer avfall. Løsninger skreddersys etter kundens behov.
- Retura Østfold AS er ISO-sertifisert i henhold til både kvalitet og miljø. Selskapet utarbeider miljøregnskap for kunder som gir oversikt over kundens avfallsstrømmer.

I tillegg til hjemmesider har selskapet Facebook-side som gir bred informasjon om bedriften. Informasjonen retter seg til morselskapet, kommunene og næringslivet/kunder. På Facebook omtalte man f.eks. RØs implementering av FNs bærekraftsmål. Av FNs 17 bærekraftsmål er særlig syv relevante for bedriften, og disse har høynet ansattes miljøfokus.

IØRs rep.skapsleder (ordfører i Marker) besøkte RØ en halv dag i 1. kvartal 2021. Daglig leder setter pris på økt politisk engasjement i "barnebarnet", selv om han presiserer at RØ driver kommersiell virksomhet og må ha handlefrihet. Daglig leder har inntrykk av at eierkommunene er fornøyd med RØ. Han

ser gjerne at RØ blir invitert til IØRs eiermøter for å informere om bedriften.

Daglig leder IØR sier til revisor at RØ godt kan delta i eiermøter, men representantskapet setter dagsorden og avgjør når det er naturlig at ansatte uttaler seg.

Innkalling til og møteprotokoll fra generalforsamlinger i Retura Østfold AS har gått til styreleder i IØR med kopi til morselskapets revisor. Indre Østfold kommunes postmottak mottok ikke dokumenter for RØs generalforsamling 01.06.2021; de er derfor ikke journalført og arkivert hos kommunen, opplyser arkivfaglig rådgiver (brev 11.02.2022).

Innkalling til og møteprotokoll fra styremøter i Retura Østfold AS sendes styremedlemmene – ikke kommunene. Styremøter behandler fortrolige dokumenter som ikke skal stå i kommunenes postlister, presiserer daglig leder.

5.3 Vurderinger

Vedtekter

Vedtekter for Retura Østfold AS (2021) oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til opplysninger om selskapets foretaksnavn, virksomhet/formål, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende beløp. RØs formål – innsamling, omsetning og behandling av næringsavfall – er tydelig. Nøkkelordene "foredling" og "miljøbedrift" vil trolig bli tilføyd i formålet ved generalforsamling i mai 2022.

Med bare én aksjonær klarer man seg med kortfattede vedtekter (én side). En del ting står ikke i vedtektene: at selskapet er en forretningsvirksomhet som er ment å gå med overskudd, hvem morselskapet utnevner til fullmektig til generalforsamling (morselskapets styre), at generalforsamlingen har myndighet til å endre vedtektene, og sammensetning av styret (ikke lenger felles styreleder med morselskapet). Dette er ting som IØRs representantskap og styre bestemmer uten at det trenger å stå i vedtektene; det kan stå i eierstrategien.

KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* er oppfylt når det gjelder jevnlig revidering av vedtekter og bruk av valgkomité. Vedtektene oppdateres ved behov, senest i 2021. Valgkomité er vedtektsfestet og består av de tre ordførerne i morselskapets eierkommuner.

Generalforsamling – representasjon og vedtak i eierorganet

Retura Østfold AS oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll, bortsett fra at *Protokoll fra Generalforsamlingen Retura Østfold AS*, 01.06.2021, er underskrevet/signert av bare én person (styreleder IØR), noe som ikke samsvarer med aksjeloven (§ 5-16, 3. ledd). Ordinær generalforsamling behandler årsregnskap, styrets årsberetning og valg til styret mv.

IØRs styreleder utgjorde alene generalforsamling 01.06.2021. *Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS* (04.11.2021) fastsetter imidlertid at "Styret for IØR utgjør generalforsamlingen for RØ".

Styre – sammensetning og funksjon

Retura Østfold AS sitt styre oppfyller etter revisjonens vurdering aksjelovens bestemmelser. *Vedtekter for Retura Østfold AS* fastsetter i § 5 at valg av styremedlemmer skal skje ved bruk av valgkomite, og valgkomiteen for RØ tilsvarer valgkomiteen for IØR (tre ordførere). Styret består av fem aksjonærvalgte styremedlemmer. Det er ikke ansattevalgt styremedlem, fordi selskapet har under 30 ansatte. Dagens

styre består av tre menn og to kvinner, noe som oppfyller kravet til kjønnsbalanse.

I RØs styre sitter ett styremedlem som også sitter i IØRs styre, samt at daglig leder IØR sitter i RØs styre. KS' anbefaling 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper, for å unngå dobbeltroller i konsernforhold. Revisjonen antar at dette først og fremst gjelder datterselskaper med flere eiere, der det er flere eieres interesser å ta hensyn til, noe som ikke er tilfelle her. Skillet mellom monopolvirksomhet og konkurransevirkosomhet medfører imidlertid en interessekonflikt mellom mor- og datterselskap, der det kan fremstå uheldig at man "forhandler med seg selv" om dette. Tre av fem styremedlemmer i RØ har ikke en dobbeltrolle. Revisjonen ser morselskapets behov for å være tett på datterselskapet gjennom styredeltakelse, for å holde seg orientert og å bidra med et konsernperspektiv. Revisjonen vurderer samlet sett at overlappende styredeltakelse gir en uheldig dobbeltrolle som ikke samsvarer med KS' anbefaling 13, noe som imidlertid ikke berører at morselskapets daglige leder er styremedlem i datterselskapet.

Årshjul for styrearbeid Retura Østfold AS utarbeides hvert år. I *Møteprotokoll Retura Østfold AS*, 16.12.2021, står det ikke at dette var et styremøte. I et komplekst konsern bør organ vises tydelig.

RØs styre fungerer godt, etter revisjonens vurdering. Styret har vedtatt *Strategi 2019–25*. En mulighetsstudie utarbeides i dialog med morselskap og eierkommuner. Denne vil danne grunnlag for oppdatering av strategiplanen i 2022 eller 2023.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Etiske retningslinjer for Retura Østfold AS (01.03.2022) oppfyller etter revisjonens vurdering krav til etiske retningslinjer. Arbeidsmiljø og ansattes integritet (habilitet) omtales, og RØ bestreber seg på å ikke forurense det ytre miljøet. Ingen av de som revisor har intervjuet, har registrert inhabilitet eller vesentlig etisk svikt i aksjeselskapet.

Rapportering

Retura Østfold AS og eierkommunene oppfyller delvis kommunesektorens krav til rapportering, etter revisjonens vurdering. RØs *Årsberetning 2020* er kort. Bred informasjon om selskapet gis på hjemmesider (Returaostfold.no) og Facebook. Retura Østfold AS eies 100 % av Indre Østfold Renovasjon IKS og indirekte av kommunene. Innkalling til og møteprotokoll fra generalforsamlinger i Retura Østfold AS har gått til styreleder i IØR med kopi til morselskapets revisor, men ikke til kommunenes kontrollutvalg, slik kommuneloven (§ 23-6) legger opp til.

Aksjeselskapers styremøter behandler ofte fortrolige informasjon om konkurranseforhold. Innkalling til og møteprotokoll fra styremøter i Retura Østfold AS sendes til styremedlemmene.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Indre Østfold kommune i det store og hele utøver sitt eierskap i Indre Østfold Renovasjon IKS med heleid datterselskap Retura Østfold AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen har likevel funnet avvik ved at protokoll fra generalforsamling 01.06.2021 i Retura Østfold AS er underskrevet/signert av bare én person (styreleder IØR), at generalforsamlingsdokumenter ikke er sendt til kommunenes kontrollutvalg, samt at overlappende styredeltakelse mellom mor- og datterselskap (dobbeltrolle) ikke samsvarer med KS' anbefaling 13.

Revisjonen har følgende anbefalinger til Indre Østfold kommune:

- e) Kommunen bør påse at kopi av innkalling og møteprotokoll for generalforsamling i Retura Østfold AS sendes til kommunenes kontrollutvalg og revisor.
- f) Kommunen bør drøfte med de andre eierne om overlappende styredeltakelse (dobbeltrolle) mellom morselskap og datterselskap bør opphøre.

6 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 2018.
Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), 1999.
Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper, 1999.
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), 2006.
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), 1997.
Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven), 1997.
Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), 1981.
EØS-avtalen, 1992.
Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven), 1992.
Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften), 2019.
Brønnøysundregistrenes Enhetsregister, Brreg.no.
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, 2019.
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2016.

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF¹⁵, 2020.
Veileder i selskapskontroll, NKRF, 2018.
Håndbok for ordførere, KS folkevalgtprogram 2019–2023, 2020.
Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS, 2020.
Styrevervregisteret.no, KS.
Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon, Transparency International Norge, 2014.
Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, OsloMet.
Styring av kommunalt eide selskaper, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget, 2012.

Indre Østfold kommune og øvrige eierkommuner

Representantskapets eierstrategi overfor Indre Østfold Renovasjon IKS, 04.11.2021.
Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold, 2013.
Eierskap, Indre Østfold kommune, 26.01.2021.
Kommunene står sammen – fra interkommunale selskaper til vertskommunesamarbeid, 27.01.2020.
lo.kommune.no.

Indre Østfold Renovasjon IKS

Indre Østfold Renovasjon IKS sin Selskapsavtale (gjeldende fra 01.01.2022).
Kommunal forskrift for innsamling m.v. av husholdningsavfall og for avfallsgebyr, NN kommune (renovasjonsforskriften), 2022.
Strategiplan 2019–2023, udatert.
Stillingsinstruks for daglig leder Indre Østfold Renovasjon IKS, 23.12.2021.
Møteprotokoll Repr.skap i Indre Østfold Renovasjon, 04.11.2021.
Møteprotokoll Repr.skap i Indre Østfold Renovasjon, 28.04.2021.

¹⁵ Norges Kommunerevisorforbund byttet 01.01.2022 navn til "NKRF – kontroll og revisjon i kommunene" med NKRF som kortnavn.

Møteprotokoll Styret i Indre Østfold Renovasjon, 14.12.2021.

Årsmelding 2020, udatert.

Årsregnskap 2020 Indre Østfold Renovasjon IKS.

Avtale mellom Retura Østfold AS (RØ) og Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR), 14.12.2020.

Etiske retningslinjer (kap. 5.3 i Internkontrollhåndbok for IØR), udatert.

Etiske retningslinjer for daglig drift, 2014.

Etiske retningslinjer for Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR), 2013.

Finansreglement for Indre Østfold Renovasjon (IØR), 2009.

lorenovasjon.no.

Retura Østfold AS

Vedtekter for Retura Østfold AS, gjeldende fra 01.06.2021.

Protokoll fra Generalforsamlingen Retura Østfold AS, 01.06.2021.

Etiske retningslinjer for Retura Østfold AS, 01.03.2022.

Årsberetning 2020, 01.03.2021.

Årsregnskap 2020 Retura Østfold AS.

Møteprotokoll Retura Østfold AS, styremøte 16.12.2021.

Årshjul for styrearbeid Retura Østfold AS, 2021.

Strategi 2019–25, udatert.

Returaostfold.no

Vedlegg 1: Indre Østfold Renovasjon IKS – drift

Personell og vernetjeneste

IØRs *Selskapsavtale* sier følgende i § 4.6 Ansettelsesvilkår: "Selskapet er medlem av Samfunnsbedriftene og følger hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter og avtaleverket for øvrig, som er fremforhandlet mellom partene i arbeidslivet. De ansatte skal sikres pensjon i henhold til særavtalen. Selskapet er medlem av pensjonsordningen i KLP."

Konsernet har ikke arbeidsmiljøutvalg (AMU). (Arbeidsmiljøloven stiller krav om AMU i virksomheter med 50 ansatte eller mer.) IØR kjøper bedriftshelsetjeneste av Avanova, Askim, som utfører helsekontroll av alle ansatte annethvert år.

IØR har 29 ansatte (inkludert to faste vikarer og én i arbeidspraksis) i til sammen 27 årsverk. Totalt sykefravær falt fra 8,26 % i 2020 til 2,66 % i 2021, ifølge IØRs fraværstatistikk. Langtidsfraværet utgjorde 87 % av totalt sykefravær begge år.

Daglig leder opplyser at IØR tok i bruk internkontrollsystemet SmartDok i 2021. I 2022 jobbes det med å oppdatere rutiner og arkivere dem tilgjengelig for ansatte. SmartDok omfatter prosedyremodul (rutiner) og avvikssystem, som er tilgjengelig for alle ansatte via web eller app. I avvikssystemet kan ansatte melde uønskede hendelser/kvalitetsavvik, og avvikene følges opp av leder. Avviksstatistikk og gravevende enkelttilfeller rapporteres til ledergruppa og styret.

Daglig leder har god dialog med verneombud og tillitsvalgte, som sier fra hvis det er noe. Bedriftshelsetjenesten rapporterer til daglig leder at ansatte føler seg ivaretatt; de gir ikke uttrykk for dårlig arbeidsmiljø. Daglig leder sammenfatter at konsernet har godt arbeidsmiljø (HMS) både fysisk og psykososialt.

Styreleder kan ikke huske arbeidsulykker med større personskader. For rundt fem år siden var det utfordringer med det psykososiale arbeidsmiljøet, men konflikter ble løst. Både fysisk og psykososialt HMS fremstår i dag som godt.

Ansattevalgt styremedlem sier at det viktigste fysiske HMS-problemet i IØR er støv fra vei opp til avfallsmottak. Hovedtiltaket er å vanne veien. Ved håndtering av farlig avfall, som kjemikalier, brukes verneutstyr. IØR har et verneombud og en HMS-ansvarlig. Vernerunder fungerer bra. Feil og mangler utbedres innen frister. Det psykososiale arbeidsmiljøet er godt; det er trivelig å komme på jobb. Ansattevalgt styremedlem gir arbeidsmiljøet i IØR samlet sett karakter 5 (på skala 1–6), det vil si at arbeidsmiljøet er meget godt.

Årsmelding 2020

IØRs *Årsmelding 2020* er inndelt i fem kapitler. Her gjengis utdrag:

Fakta om virksomheten (s. 2)

Administrasjon og drift er samlet ved Stegen avfallsanlegg, samt en gjenvinningsstasjon i Marker. Antall abonnenter: 23 512, samt 2 307 hytter. Antall innbyggere: 52 627. Mengde husholdningsavfall: 19 367 tonn.

Styrets årsberetning 2020 (s. 3)

Representantskapet har 6 representanter, to fra hver kommune. Representantskapet trer sammen to ganger i året normalt. Styret velges av representantskapet for to år av gangen. Styret har fem eiervalgte medlemmer og tre numerisk valgte varamedlemmer. Styret avholdt seks møter og behandlet 35 saker i

2020. Årsresultat etter skatt 2020: 1 393 911 kr (underforstått underskudd). Datterselskap Retura Østfold AS oppnådde et positivt årsresultat etter skatt på kr 8 574 637. Konsernregnskapet for 2020 viser et positivt årsresultat på kr 6 180 726.

Styrets årsberetning 2020 sier følgende om miljø (s. 6): Selskapet jobber kontinuerlig for å unngå å forurense det ytre miljø gjennom flere tiltak for å redusere klimagass, utslipp og flygeavfall og minske påvirkning av bekk og grunnvann. Selskapets ISO-sertifisering ble revidert i 2020, noe som viser at IØRs miljøstyringssystem er i samsvar med standard for god miljøledelse. IØR skal legge til rette for mest mulig ombruk og gjenvinning av avfall, tilrettelegge for sirkulær økonomi og implementere FNs bærekraftsmål. IØRs deponerte avfall fra husholdning utgjorde 1,9 % i 2020; 43,3 % ble materialgjenvunnet. Materialgjenvinning skal nå 55 % i 2025 og **65 % i 2035**. Derfor har IØR gått inn på eiersiden i Østfold Avfallssortering IKS (ØAS).

Organisasjon (s. 10)

Andelen kvinner i IØR er 30 %. Selskapet har fokus på helse, miljø og sikkerhet. Det gis nødvendig opplæring innen bruk av verneutstyr, håndtering av farlig avfall, maskiner etc.

Drift (s. 11)

IØR er underlagt konsesjonskrav fra Fylkesmannen (dvs. Statsforvalteren) i Oslo og Viken som stiller krav til hvilke typer avfall som kan deponeres, samt krav til overvåking av sigevann, grunnvann og overflatevann. Det er etablert tre brønner ved Stegen avfallsanlegg for kartlegging av mulig sigevannsfurensning av grunnvannet, som analyseres fire ganger per år. Deponigassanlegget ved Stegen avfallsanlegg produserte 294 000 m³ deponigass i 2020, hvorav ca. 74 % ble brukt til oppvarming av gjenvinningsstasjonen og bygningsmassen ved IØR. Avvik blir meldt gjennom miljøstyringssystemet Landax. Det ble meldt 26 avvik i 2020. Avvik kan meldes via smarttelefon; å dokumentere alle iverksatte tiltak kan bli bedre. Utviklingsprosjektet "Ny Giv Stegen" omfatter fordrøyningsbasseng, grunnverv, skille privat trafikk og næringstrafikk, omlastningshall for husholdningsavfall og sorteringshall for næringsavfall. Ny kundedatabase medfører forbedret kundeservice. Appen "Min Renovasjon" viser tømmekalender. Kundene nås også gjennom hjemmeside, Facebook, SMS-varslings og avisannonser.

Innsamling og gjenvinning (s. 17)

Innsamlingen av husholdningsavfall har IØR satt bort på anbud til NordRen AS. Det innsamles fem avfallsfraksjoner som blir omlastet på Stegen avfallsanlegg og fraktet videre til gjenvinning. Matavfall og restavfall blir hentet hver 2. uke, mens papir/papp/drikkekartong, plastemballasje og glass-/metallemballasje hentes hver 4. uke. Mengde husholdningsavfall inkl. mengder mottatt på gjenvinningsstasjonene økte med 12 % fra 2019 til 2020. Av total mengde husholdningsavfall gikk 43,3 % til materialgjenvinning og 54,8 % til energiutnyttelse; resten (1,9 %) ble deponert. De to gjenvinningsstasjonene (Stegen og Ørje) hadde totalt 53 454 kunder i 2020 (+ 15 % fra 2019). Kundene betaler i henhold til veid mengde. Avfall til deponi økte fra 13 028 tonn i 2019 til 37 743 tonn i 2020, en økning på 190 %. Økningen gjelder særlig knust betong og lett forurensede masser. Mengde avfall til deponi varierer mye fra år til år pga. varierende byggeaktivitet og markedssituasjon. IØR tar imot farlig avfall på Stegen avfallsanlegg, samt Miljøbilen vår og høst. IØRs restavfall går til Klemmetsrud forbrenningsanlegg, Oslo, matavfall til Lindum, Tønsberg, plastemballasje til Norsk Gjenvinning, glass- og metallemballasje til Sirkel, Fredrikstad, trevirke til energigjenvinning, Sverige, og gips til Franzefoss gjenvinning.

Virksomhet for øvrig

Smaalenenes Avis hadde 06.04.2020 oppslaget "Sjøpelfyllinga begynner å bli full – nå vil sjefen på Stegen utvide". Daglig leder Tor Morten Mandt opplyste at et nasjonalt forbud mot deponering av organisk avfall ble innført i 2009. Kun 1,5 % av husholdningsavfallet og 2–3 % av næringsavfallet

deponeres på Stegen i 2020. Hovedsakelig dreier dette seg om betong, teglstein og isolasjon, såkalt inert avfall (avfall som ikke omdannes fysisk, kjemisk eller biologisk). Dagens deponi har kapasitet for 5–10 år til; etter det trengs mer plass. Uten deponi-kapasitet må avfall lastes om og fraktes til eksterne deponier, noe som vil medføre store transportkostnader og økte klimautslipp. En nabo er positiv til å leie ut areal til utvidelse av deponiet. Ved avslutning av fyllingsarbeidene vil de berørte arealene kunne tilbakeføres til landbruksareal for kornproduksjon.

Daglig leder opplyser at IØR sine driftskonsesjoner dekker også RØ, som drifter deponiet. IØR vil i 2022 søke Statsforvalteren i Oslo og Viken om konsesjon for utvidet deponi. En tomteparsell er kjøpt av nabo ved inngangen til 2022.

Ansattevalgt styremedlem opplyser at Statsforvalteren i Oslo og Viken i 2021 hadde tilsyn i IØR vedrørende forebygging og tiltak mot miljøforurensning i grunn. Det ble påpekt at database med dokumentasjon over sige vann- og overvannsinfrastruktur var mangelfull. IØR har benyttet Driftsassistansen i Viken IKS til dokumenteringen.

Styreleder opplyser at gjenbruksstasjonen i Marker er åpen en halv dag i uken og ellers ikke bemannet. På gjenbruksstasjonen må husholdningene betale for restavfall og enkelte andre fraksjoner, mens hvitevarer mv. leveres gratis. Politikere har ønsket gratis levering av restavfall på gjenbruksstasjon, men her må selskapet ta helhetlige hensyn. Priser på gjenbruksstasjonen er under vurdering og vil sannsynligvis bli endret i 2022.

Styreleder opplyser at Østfold Energi AS rundt 2013 vurderte å etablere fjernvarmeanlegg i Askim. IØR tilbød seg å levere flis til fyringen. Østfold Energi AS valgte av ulike grunner å skrinlegge fjernvarmeprojektet.

Styreleder kommenterer at IØR har 27 årsverk og RØ 14 årsverk – til sammen 41 årsverk på Stegen. Virksomheten vil trolig ekspandere.

Skilte husholdningsavfall og næringsavfall

Internprising av grunnleie, personalleie og tjenester, samt råvarepriser for avfallsfraksjoner, har vært en utfordring for morselskap og datterselskap, jf. note til IØRs årsregnskap 2020. Dersom morselskapet ikke avregner datterselskapet fullt ut hvert år, kan det bryte med EØS-regler om statsstøtte (inkludert kommunal støtte) til konkurransebasert næringsvirksomhet.

Leie av grunn og personell/tjenester og levering av avfallsfraksjoner mellom IØR og RØ bør prises realistisk og etter beste skjønn. *Avtale mellom Retura Østfold AS (RØ) og Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR)* vil bli reforhandlet av de to daglige lederne i 1. halvår 2022. Revisjonen antar at begge selskapers styrer vil behandle avtalen.

Sterke sider

Styreleder gjennom 14 år oppsummerer konsernets sterke sider:

- **God beliggenhet på Stegen:** Det er få berørte naboer og god adkomst ved ny E18-avkjøring.
- **Bra drift innen husholdningsavfall:** Selskapet har innsamlet flere avfallsfraksjoner enn mange andre avfallsselskaper. IØR har flere ganger kommet blant topp tre i Avfall Norges benchmarking (bedriftssammenlikning) blant ca. 25 avfallsselskaper i landet.
- **God på næringsavfall:** RØ har økt sin markedsandel og gitt gode økonomiske resultater over mange år.
- **Høy kompetanse hos ansatte.**

Ansattevalgt styremedlem sier til revisor at IØRs sterke side er at selskapet mottar og behandler avfall forskriftsmessig, miljøvennlig og med høy kundetilfredshet.

Daglig leder fremhever to sterke sider ved konsernet:

- **Beliggenhet på Stegen:** Adkomsten er god med E6 og Vammaveien (som har bruksklasse for tungtransport). IØR/RØ disponerer (eier og leier) ca. 240 dekar totalt, som har stort utviklingspotensial for konsernet og regionen Indre Østfold.
- **Ansattes kompetanse:** IØR var tidlig ute med kildesortering av mange avfallsfraksjoner, herunder matavfall, papp/papir og plast allerede i 1995. Ansatte har know-how for det grønne skiftet.

Ordføreren i Indre Østfold kommune nevner to sterke sider ved IØR/RØ:

- **Stegen:** Avfallsanlegget har sentral beliggenhet i regionen. IØR og RØ ligger side om side og kan samarbeide om det som er naturlig.
- **Personell:** Både mor- og datterselskap har god ledelse og et godt mannskap. Det er stort engasjement i selskapene; ansatte er "framme i skoa". Begge daglige ledere er gode.

Resultatmål

Ordfører i Indre Østfold kommune sier til revisor at eierne vektlegger særlig to resultatmål:

- **Økonomisk effektiv drift:** Politikerne ønsker i utgangspunktet lavest mulig renovasjonsgebyrer for innbyggerne. RØ har i flere av de senere år gått med overskudd og utbetalt utbytte til eierkommunene (gjennom IØR), noe som verdsettes.
- **Oppfylle miljøkrav:** Konsernet bør ikke forurense ytre miljø. Materialgjenvinning bør stige; avfall er en ressurs, ikke søppel.

Styreleder ser fire viktige resultatmål:

- **Arbeidsmiljø** – at fysisk og psykososialt HMS er godt.
- **Miljø** – at selskapet oppfyller statens stadig strengere krav til gjenvinning og grønt skifte.
- **Økonomi** – at konsernet driver effektivt og går i null eller med overskudd og at renovasjonsgebyrer ligger lavere enn landsgjennomsnittet.
- **Kundetilfredshet** – at innbyggerne er fornøyd med renovasjonen.

Daglig leder tilføyer at prioritet nr. 1 er godt fysisk arbeidsmiljø der man unngår død og skade. Når det gjelder miljø, er målet 65 % materialgjenvinning i 2035 (opp fra 43 % i 2020).

Omstillingstiltak

Ordfører i Indre Østfold kommune sier at eierne støtter at IØR selv overtar avfallsinnsamlingen i 2024; med få tilbydere av avfallsinnsamling i markedet er det bedre å ha det på egen kjøp. Det har vært enighet om deltakelse i Østfold Avfallssortering AS (ØAS). Avtalen med de andre aksjonærene er at transportavstander til Øra, Fredrikstad, skal utjevnes ved avregning.

Styreleder nevner en rekke forbedringstiltak som pågår nå:

- **Transport/avfallsinnsamling i egenregi:** Virksomhetsoverdragelse fra NordRen AS vurderes, slik representantskapet ønsker fra 2024.
- **Samarbeid i Østfold Avfallssortering IKS (ØAS):** Etablering av sorteringsanlegget har vist seg å ta lenger tid enn antatt.
- **Utbygging på Stegen:** Ny vei, omlastingshall for husholdningsavfall (for å redusere flyveavfall og fuglers søl), og RØs prosjekter (jf. mulighetsstudie).
- **Digitalisering på gjenbruksstasjon** – differensiert prising vurderes.
- **Økt miljø- og IT-kompetanse** – en IT-medarbeider ble ansatt i 2021.

Ansattevalgt styremedlem sier at avfallsbedriftene hele tiden må forbedre seg, fordi EU og Klima- og miljødepartementet stiller strengere miljøkrav. Østfold Avfallssortering IKS (ØAS) sitt kommende sorteringsanlegg er et viktig omstillingstiltak for økt materialgjenvinning – og for IØRs fremtid. Et omstillingstiltak hos IØR er bygging av en omlastingshall: Dagens binger utendørs for papir, plast, glass/metall og matavfall medfører forsøpling pga. vind og fugler. Bingene bør stå i en hall. Omlastingshallens plassering er bestemt, og veigrunn er kjøpt av naboer.

Daglig leder nevner følgende omstillingstiltak:

1. **Strømlinjeforming av IØRs virksomhetsstyring i 2022:** Ny daglig leder ser et behov for å forbedre styring og kontroll i konsernet, herunder planer, instruksjoner og prosedyrer/rutiner.
2. **Overta avfallsinnsamling i 2024:** Representantskapet vedtok 04.11.2021 at IØR skal overta avfallsinnsamlingen selv om et par år. NordRen AS benytter 19 ansatte og 12 kjøretøyer til innsamling for IØR. Det kan bli virksomhetsoverdragelse eller en enklere løsning. Daglig leder har dialog med NordRen og håper å ha avtaleutkast klart i 1. halvår 2022.
3. **Byggeprosjekter innen 2030:** Ny omlastingshall, administrasjonsbygg, gjenvinningsstasjon, farlig avfallslager, verksted og vaskehall står på dagsorden.
4. **Høyne sorteringsgraden til 65 % materialgjenvinning i 2035:** Planen er at dette skal skje gjennom Østfold Avfallssortering AS (ØAS), der IØR har 16 % av aksjene. ØAS prosjekterer en sorteringshall på Øra i Fredrikstad som kan komme i drift i 2027 (ikke 2024). ØAS vil i første omgang motta restavfall, senere kanskje også plast og glass/metall.¹⁶

Økonomi

Indre Østfold Renovasjon IKS (morselskapet) har følgende økonomiske hovedtall de senere år:

Indre Østfold Renovasjon IKS Resultat, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap	2021 Regnskap	2022 Budsjett
Sum driftsinntekter:	65 319	71 202	77 919	82 445
Driftsresultat:	-2 161	2 655	-2 112	
Årsresultat (etter skatt):	376	-1 393	-731	-2 928

Indre Østfold Renovasjon IKS Balanse, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap
Sum anleggsmidler:	42 068	54 728
Sum omløpsmidler:	31 148	26 146
Sum eiendeler:	73 216	80 875
Sum egenkapital:	36 664	33 255
Sum gjeld:	36 551	47 620
Sum egenkapital og gjeld:	73 216	80 875

Finansreglement for Indre Østfold Renovasjon (IØR) fra 2009 foreligger. IØRs revisor er Østre Viken kommunerevisjon IKS.

¹⁶ Ny daglig leder har tanker om at IØR/RØ kan utføre deler av oppgavene som er tiltenkt ØAS. Ny strategiplan for konsernet skal utarbeides i 2022. Daglig leder ser frem til dialog med styre og representantskap om dette.

Vedlegg 2: Retura Østfold AS – drift

Personell og vernetjeneste

Daglig leder opplyser at da han tiltrådte i Retura Østfold AS for ti år siden, hadde bedriften tre ansatte. RØ hadde 9,8 årsverk per 31.12.2020, ifølge *Årsberetning 2020*. Ved inngangen til 2022 er det 14 årsverk (inkludert tre innleide medarbeidere). Tre ansatte er kvinner.

Én ansatt er uføretrygdet (med varig driftstilskudd fra NAV). RØ har en person fra Deltagruppen på seks måneders arbeidstrening. Daglig leder synes det er meningsfullt å bidra til arbeidsintegrering, og kommunene setter pris på det.

RØ kjøper bedriftshelsetjenester fra Smaalenene bedriftshelsetjeneste, Askim, som bl.a. deltar på årlig vernerunde og gir råd. RØ benytter styrings- og internkontrollsystemet Landax med prosedyrer og avvikssystem tilgjengelig for alle ansatte. Avvik følges opp av bl.a. kvalitetsansvarlig i RØ. HMS/arbeidsmiljø drøftes i styret i april hvert år, jf. *Årshjul for styrearbeid Retura Østfold AS*.

"Sykefraværet i bedriften er 0,16 % for 2020", opplyser *Årsberetning 2020*. De siste åtte årene har sykefraværet ligget under 1 %, opplyser daglig leder, som mener at dette indikerer et meget godt arbeidsmiljø både fysisk og psykososialt ved Retura Østfold.

Daglig leder fremhever bedriftens slagord – Til å stole på – og verdiene, som er utmyntet i leveregler, der orden/hygiene står sentralt. Alle ansatte, også daglig leder, går i røde arbeidsklær merket Retura. Ryddige lokaler og uteområder signaliserer en ordensholdning til ansatte. Alle ansatte må ivareta Retura Østfolds gode omdømme.

Revisor observerer at kontor, avfallsmottak og sorteringsanlegg preges av orden. En kunde som står og tømmer næringsavfall, gir uttrykk for at han foretrekker Retura Østfold på grunn av orden og system, som er bedre enn på avfallsmottak i bl.a. Oslo.

Daglig leder stiller to krav til sine ansatte: At de "står opp om morran", og at de er engasjert i jobben. Han ser seg selv som en tydelig leder som snakker et språk som ansatte og kunder forstår. Utad bygger han nettverk og snakker selskapet opp og fram. Han har tro på lederes styringsmuligheter og mener at det enkle ofte er det beste.

Tjenesteproduksjon

Daglig leder RØ opplyser at Retura Norge AS, Lillestrøm, eies av sine 24 franchisebedrifter. Retura Østfold AS eier 1,0 % av Retura Norge AS. Retura Norge inngår nasjonale innkjøpsavtaler, som gir matbutikker m.fl. bedre betingelser for avfallslevering. RØ betaler en franchise-avgift på 550 000 kr årlig til Retura Norge, som ikke er ment å gå med overskudd. Daglig leder, som har sittet i styret for Retura Norge AS, anser at franchise-samarbeidet er viktig for RØ.

Daglig leder opplyser at avfallsfraksjonenes kvalitet viktig for å få solgt dem, f.eks. tørr papp og gips og ren trefiber. RØ henter for øvrig mye næringsavfall med komprimatorbiler som kjører rett til forbrenningsanlegg i Sarpsborg mv., som RØ har avtaler med.

Avfallsbransjen har på ti år utviklet seg fra "skitten skraphandel med lav prestisje" til å bli en hot bransje som står sentralt i det grønne skiftet med sirkulærøkonomi. Foredling av avfall er nøkkelordet. Avfallsbransjens samfunnsoppdrag baserer seg på FNs bærekraftsmål, EUs miljødirektiver og den norske

stats miljøkrav til avfallsbransjen (f.eks. at deponering av matavfall ble forbudt i 2009).

Sterke sider og utfordringer

RØ har en sterk, positiv bedriftskultur med engasjerte medarbeidere. RØ har aldri vært så synlig som nå, påpeker daglig leder, som liker å "brande" RØ og er stolt av å delta i det grønne skiftet.

Når det gjelder utfordringer, sier daglig leder at det er hard konkurranse i avfallsbransjen. Konkurrenter er særlig Norsk Gjenvinning Norge AS, Ragn-Sells AS, Indre Østfold Gjenvinning AS og Transport-sentralen Indre Østfold AS. Retura Østfold AS må stå på hver dag for å beholde kundene, sier daglig leder, som sammenlikner bedriften med et fotballag som spiller kamp fem dager i uken.

Omstillingstiltak

Som kommersiell virksomhet kreves det kontinuering forbedring/omstilling. De siste syv årene har Retura Østfold innkjøpt mye redskap. Fremover fokuseres på behovet for to bygninger: et administrasjons- og verkstedbygg (1000 kvm) og en sorteringshall nr. 2 (7000 kvm).

Med tilslutning fra styret i IØR nedsatte styret i RØ høsten 2020 en arbeidsgruppe bestående av daglig leder RØ (leder), daglig leder IØR, styreleder RØ og bedriftsrådgiver Tor Norbye. Formålet er å utarbeide en mulighetsstudie for Stegen avfallshåndteringsanlegg.

Daglig leder RØ utdyper den pågående **mulighetsstudien**:

- EU og norske miljømyndigheter pålegger overgang til sirkulærøkonomi, det vil si at avfall nesten ikke skal oppstå. Det grønne skiftet er grunnleggende for avfallsbransjen, og kortreist avfall er i fokus. RØ er i full gang med å forberede avfallsrevolusjonen på vegne av eierne i Indre Østfold, Marker og Skiptvet kommuner.
- Mulighetsstudien skal legge forholdene til rette på kort og lang sikt for at Stegen avfallshåndteringsanlegg skal være regionens avfallsanlegg også om 50 år. Målet er å bidra til verdiskaping gjennom å foredle avfallet på plassen. Næringsutvikling vil skape nye arbeidsplasser med produksjon av produkter som kan benyttes i regionen og andre steder.
- Arbeidsgruppa utarbeider konkrete forretningsplaner som skal presenteres for styrene og representantskapet sommer 2022.
- Planene krever betydelig utbygging på Stegen og behov for å disponere et større areal. IØR fremmet i 2021 innspill til arealdelen i kommuneplan 2022–2033 som Indre Østfold kommune er i ferd med å utarbeide.

Daglig leder RØ presenterte et utkast til mulighetsstudie for IØRs representantskap 01.06.2021 og på et eiermøte med de tre formannskapene 19.10.2021. Deretter ble daglig leder invitert til presentasjon i Skiptvet Næringsforum, Sparebank 1 og Rotary i Askim.

Daglig leder IØR kommenterer at mulighetsstudien har mange spennende baller i lufta, som nå bør landes. Det er viktig for morselskapet å få datterselskapet opp og frem.

Styreleder IØR bemerker at mulighetsstudien er et konserndokument som Retura Østfold AS er prosjektleder for.

Økonomi

Retura Østfold AS har følgende økonomiske hovedtall de senere år:

Retura Østfold AS Resultat, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap	2021 Regnskap	2022 Budsjett
Sum driftsinntekter:	57 274	69 480	68 718	62 700
Driftsresultat (overskudd):	5 366	10 650	8 164	5 000
Årsresultat (etter skatt):	4 478	8 574	6 339	
Utbytte (til kommunene):	2 015	1 000	1 200	

Kilde: Årsregnskap for 2020, Budsjett 2022 og daglig leder, Retura Østfold AS.

Retura Østfold AS Balanse, 1000 kr	2019 Regnskap	2020 Regnskap
Sum anleggsmidler:	17 702	17 109
Sum omløpsmidler:	30 131	40 652
Sum eiendeler:	47 834	57 762
Sum egenkapital:	38 363	45 937
Sum gjeld:	9 470	11 824
Sum egenkapital og gjeld:	47 834	57 762

RØs revisor er AS Revision, Askim.

IØRs eierkommuner sendte i desember 2021 et brev der de uttrykte forventning om et utbytte på 1 mill. kr for 2021. Daglig leder vil følge eiernes ordre, men påpeker at RØ har et investeringsbehov på over 50 mill. kr fremover, bl.a. to nye bygg.

Selskapsstrategi

Styret vedtar strategiplanen hvert år etter innspill fra ledergruppa. Mulighetsstudien som ble påbegynt i 2020, vil gi innspill til strategiplan 2023.

Vedlegg 3: Høringsuttalelser til rapporten

Indre Østfold kommune (e-post 22.04.2022):

Rapporten redegjør for Indre Østfold Renovasjon IKS med datterselskap Retura Østfold AS og Indre Østfold kommunes eierskap på en god og grundig måte. Revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger tas med som innspill i kommunens eierstyring.

Saxe Frøshaug

Ordfører Indre Østfold kommune, representantskapsmedlem Indre Østfold Renovasjon IKS.

Indre Østfold Renovasjon IKS (e-post 19.04.2022):

IØR har gitt inngående innspill i eierskapskontrollen. Rapporten gir et korrekt og objektivt bilde av IØR og vårt forhold til eierne.



Mvh.

Thomas Haneborg

Daglig leder

(+47) 94 00 96 37

thh@iorenovasjon.no

Retura Østfold AS (e-post 11.04.2022):

Rapporten gir et greit og helhetlig bilde av driften og eierskapet.

David Koht-Norbye

Styreleder Retura Østfold AS

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2022/128
Dokumentnr.: 41
Løpenr.: 179917/2022
Klassering: 3015-191
Saksbehandler: Caroline Klæboe Roos

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Skiptvet	16.06.2022	22/32

Eventuelt