



Selskapskontroll | Rana kommune
Helgeland Avfallsforedling IKS

April 2019

«Selskapskontroll av Helgeland
Avfallsforedling IKS»

April 2019

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Innledning

Deloitte har gjennomført en selskapskontroll av HAF IKS. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 043/18. Formålet med selskapskontrollen har vært å undersøke i hvilken grad selskapet har en drift som er i samsvar med sentrale føringer fra eierne og andre sentrale krav som gjelder HAF IKS, samt om selskapet har en god økonomisk drift. Revisjonen har gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen og selskapet, og det er gjennomført intervju med representanter både fra Rana kommune og selskapet.

Undersøkelsen viser at det over tid har vært mangelfull eierstyring og selskapsledelse av HAF IKS. Revisjonen mener at dette skyldes både manglende eierstyring fra eierne slik som Rana kommune, men også svake saksutredninger og rutiner hos selskapet. Revisjonen merker seg at det er iverksatt tiltak både fra eierne og fra selskapet for å få til en bedre styring og kontroll av selskapet.

Eierstyring

Revisjon mener at eierstyringen av selskapet ikke har vært i samsvar med retningslinjene fra KS, og eierstyringen har vært lite tydelig og fragmentert. Dette skyldes blant annet at det mangler tilstrekkelig oppdaterte og retningsgivende styrende dokument fra eierne. Dette gjelder i særlig grad manglende **eierstrategi** med tydelige mål og føringer for selskapet. I Rana kommune er det heller ikke gitt **obligatorisk opplæring** i eierskapsforvaltning til de folkevalgte, og det er ikke etablert en arena/rutine for å **avklare og forankre saker** som skal behandles i representantskapet i forkant av representantskapsmøter i kommunen, for eksempel i kommunestyret eller i formannskapet. Det er ikke rutine for å gjennomføre **eiermøter** med de andre eierne og selskapet knyttet til saker som kan være vanskelig å få belyst i tilstrekkelig grad på et representantskapsmøte. Når det gjelder valg av styremedlemmer benyttes det en **valgkomite** slik KS anbefaler. Undersøkelsen viser likevel at det ikke er etablert retningslinjer eller mandat for valgkomiteen mht. til hva som skal vektlegges ved valg av styremedlemmer. Begrunnelsen for valg av styremedlemmer dokumenteres heller ikke og det er uklart for flere hva som er det styrende prinsippet bak de enkelte kommuners innstilling av styrekandidater til valgkomiteen. Revisjonen mener at det både er viktig og nødvendig at det er startet et arbeid med felles eierstrategi mellom eierne av HAF IKS, og at denne baseres på KS sine anbefalinger.

Heller ikke selskapet har en praksis som er fullt ut i samsvar med KS sine anbefalinger for god selskapsledelse. Det er ikke etablert rutiner for **opplæring av styremedlemmer**, og det har ikke vært gjennomført systematisk opplæring verken av selskapet eller kommunen i samsvar med KS sine anbefalinger. Det er ikke utarbeidet en **styreinstruks** for styret slik KS anbefaler. Det er heller ikke utarbeidet faste rutiner for gjennomføring av årlig **styreevaluering**, men revisjonen merker seg samtidig at det ble gjennomført en evaluering av styret i 2017 og at det er styreleders plan å gjennomføre slike evalueringer årlig fremover. Det er ikke etablert rutiner for **registrering av styreverv** i KS sitt styrevervregister, men revisjonen merker seg at alle styremedlemmer p.t. er registrert i registeret.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Undersøkelsen viser at det har vært utfordringer knyttet til **samhandling mellom styret og tidligere daglig ledelse**, samt knyttet til samhandlingen i ledergruppen i selskapet. Det er likevel en samstemt oppfatning at disse utfordringene er tilfredsstillende håndtert på en god måte av dagens styreleder og ny daglig leder.

Oppfølging av eierføringer

Undersøkelsen viser at det ikke har vært etablert formelle og klare føringer fra eier til selskapet utover de overordnede selskapsavtale og forskrift. Revisjonen har ingen indikasjoner på at selskapet ikke har fulgt opp de **overordnede føringene** i disse dokumentene, samt det som er vedtatt i representantskapet. Revisjonen vil understreke at tjenestenivå, større investeringer og pris for tjenestene vedtas av eierne i representantskapet. Gebyrsatser vedtas i tillegg av hver enkelt eierkommune. Det kommer likevel frem i intervju at eierkommune har vært kritisk til flere saker som er forberedt av selskapet og til kostnadsnivået

i selskapet. Revisjonen vil understreke at eierstyring skal skje gjennom formelt vedtatte eierstyringsdokument og gjennom vedtak i representantskapet. Revisjonen vil understreke at representantskapet må i sin saksbehandling vurdere om sakene er tilstrekkelig utredet til at de kan ta stilling til sakene. Revisjonen mener at det er **saksutredninger som burde vært mer utfyllende**. Det er mye som tyder på at sakene har vært lagt frem uten tilstrekkelig vurdering av alternativer og konsekvenser. Om en sak ikke er tilstrekkelig utredet er det representantskapets ansvar å gjøre en vurdering av dette og eventuelt sende sakene tilbake for ny utredning. Dersom representantskapet mener at kostnadsnivået er for høyt er det også representantskapet sitt ansvar å gi føringer til selskapet om at eier ønsker å få ned kostnadsnivået og for eksempel be selskapet om å foreslå tiltak for representantskapet (for eksempel om endret tjenestenivå).

Selskapets drift

Selskapet har etter revisjonens vurdering ikke etablert tilstrekkelig med rutiner for å sikre etterlevelse av **offentlighetsloven**. Revisjonen merker seg at selskapet har satt i gang et arbeid med dette. Selv om selskapet ikke er underlagt arkivloven mht. til krav om arkiv, må selskapet arkivere dokumenter for å kunne etterleve kravene i offentlighetsloven. Det er revisjonens vurdering at for interkommunale selskap er det viktig at også avtaledokumentene gir tydelige føringer for hvordan arkivfunksjonen skal organiseres, herunder bestemmelser om hvordan arkivene skal behandles ved en eventuell avvikling av samarbeidet. Revisjonen vil oppfordre eierne og selskapet til å ta dette inn i selskapsavtalen.

Revisjonen har ingen indikasjoner på at **tilsyn** fra tilsynsmyndigheter ikke følges tilstrekkelig opp av selskapet. Revisjonen mener at selskapet tidligere ikke har hatt et tilstrekkelig godt system for å dokumentere oppfølging av avvik som er avdekket, men at nåværende praksis for registrering av avvik og oppfølging av disse i et elektronisk avvikssystem er en viktig forbedring med hensyn til å ha oversikt over resultat og oppfølging av disse tilsynene.

Det er etter revisjonens vurdering ikke etablert tilstrekkelig med **økonomiske mål** for selskapet. Selskapet har ikke utarbeidet en økonomiplan som legges frem og vedtas av representantskapet i samsvar med lov om interkommunale selskaper § 20. Revisjonen mener at det er ikke er tilfredsstillende at det ikke foreligger en oppdatert strategi for selskapet som gir selskapet noen overordnede mål og føringer. Revisjonen merker seg at dette arbeidet er startet. Selskapet har samlet sett etter revisjonens vurdering ikke en tilfredsstillende **økonomisk situasjon**, grunnet lav egenkapitalandel og begrenset likviditet. Det finansielle handlingsrommet er også svært begrenset med dagens gebyrnivå. Revisjonen er av den oppfatning at det tidligere heller ikke har vært tilstrekkelig med rutiner for rapportering og oppfølging av økonomien i selskapet. Dette er under arbeid, men revisjonen mener at de er behov for en ytterligere skriftliggjøring av **økonomirutiner**.

Selskapet har et høyere **gebyrnivå** enn sammenlignbare kommuner. Dette gjelder både for de små kommunene som er omfattet av HAF og for de større kommunene slik som Rana. En utfordring ved selvkostsystemet er at dette finansieringsprinsippet ikke gir kommunene/selskapene insentiver til effektiv drift, når kostnadene uansett tas av brukerne. Dersom en kommune/et selskap driver ineffektivt, vil denne ineffektiviteten bli en del av gebyrgrunnlaget. Gebyrnivået gir en indikasjon på kostnadsnivået og kostnadseffektivitet sammenlignet med andre selskap, da dette er et mål på den faktiske kostnaden per bruker per år for levering av tjenesten. Det er flere faktorer som spiller inn for gebyrnivået og undersøkelsen peker på at gjennomførte investeringer, vedtatt servicenivå og transport/behandling av avfall er viktige kostnadsdrivere. Sammenligninger som selskapet har gjennomført mellom HAF og andre selskap belyser likevel ikke bakgrunnen for forskjellene i gebyr nivå i tilstrekkelig grad. Det er ikke tilstrekkelig klart hva som faktisk er de viktigste kostnadsdrivende komponentene og hvilke handlingsrom selskapet har for å eventuelt kunne redusere prisen på tjenestene. Revisjonen merker seg at det er satt i gang tiltak for å øke kostnadseffektiviteten. Revisjonen mener likevel at selskapet bør gjøre en analyse av gebyrnivået og hva for eksempel endret servicenivå kan medføre for gebyrnivået. Sammenligninger (benchmarking) på pris og kostnad med tilsvarende virksomheter vil kunne gi viktig tilleggsinformasjon for å utvikle en mer kostnadseffektiv drift.

I henhold til selskapsavtalen har selskapet totalansvar for renovasjonstjenesten i eierkommunene. Dette innebærer også at selskapet har ansvar for å utarbeide beregningsgrunnlaget for gebyrfastsettelse og har ansvar for selvkostfondene. Det er revisjonens vurdering at selskapet ikke har etablert tilfredsstillende rutiner for beregning av og rapportering om selvkost:

- De skriftlige rutinene for beregning av selvkost er svært begrenset
- HAF har ikke presentert selvkostfondet som en del av selskapsregnskapet slik retningslinjene tilsier.
- I rapportering til kommunene, KOSTRA-skjema 23, er det satt opp kalkulatoriske kapitalkostnader relatert til investeringer og alternativkostnad for selvkostfondet samlet. Disse bør splittes slik KOSTRA-skjemaet legger opp til, da kommunene skal bruke dette i sin rapportering av selvkost.
- Mangelfull rapportering knyttet til selvkostfondet medfører at det ikke er grunnlag for å sikre at bruk av selvkostfondet skjer i henhold til generasjonsprinsippet.
- Selv om fordelingsnøkler som brukes for å fordele kostnader mellom selvkostområdene og mellom selvkostområder og områder som ikke skal dekkes inn gjennomselvkost (næring) kan fremstå som rimelige, er det ikke utarbeidet tilstrekkelig dokumentasjon som underbygger fordelingsnøklerne

I selskapsavtalen er det lagt til grunn at det skal være **lik pris og gebyr** for alle eierkommunene. Revisjonen mener at praksis er i samsvar med dette prinsippet. Revisjonen vil understreke at selv om prisen er lik for alle kommuner, skal det fastsettes et gebyr i hver kommune som faktisk gjenspeiler kostnaden for tjenesten i den enkelte kommune. Det betyr at dersom en kommune har kostnader knyttet til renovasjon som ikke er gjenspeilet i prisen til selskapet, skal disse legges til gebyret. Revisjonen kan ikke se at Rana kommune har gjort en vurdering av dette i sin behandling av gebyret, og revisjonen mener at saksgrunnlaget ved behandling av gebyr i kommunestyret er svært begrenset. Et annet forhold som må hensyntas ved fastsettelse av gebyr er at dersom enkelte investeringer eller kostnader kan henføres til en av eierkommune, må selskapet vurdere om dette fører til at tjenesten ikke lenger er lik og om grunnlaget for beregning av gebyr/prising av tjenesten skal differensieres mellom kommunene (det skal i utgangspunktet ikke differensieres i gebyr basert på avstand). Det avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene er at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige. Det er ikke anledning til å dekke investeringer over avfallsgebyret til de kommunene i IKS-et som ikke drar nytte av investeringen. Revisjonen vil understreke at slike vurderinger må gjøres og fremgå av selskapets saksutredninger knyttet til planlagte investeringer.

På bakgrunn av disse vurderingene har revisjonen utarbeidet anbefalinger både til kommunen og selskapet som fremgår av kapittel 5 i rapporten. Høringsuttalelse fra kommunen og selskapet er lagt ved i vedlegg 1 og 2.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	9
2. Om tjenesteområdet	11
3. Eierstyring og oppfølging av krav	12
4. Økonomisk drift	27
5. Konklusjon og anbefalinger	47
Vedlegg 1: Høringsuttalelser	51
Vedlegg 2: Litteraturliste	52

Detaljert innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensing	10
1.4 Metode	10
1.5 Revisjonskriterier	10
2. Om tjenesteområdet	11
2.1 Innledning	11
2.2 Organisering	11
3. Eierstyring og oppfølging av krav	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Drift i samsvar med lov om interkommunale selskap og KS sine føringer for slike selskap	14
3.4 Oppfølging av sentrale føringer gitt av eierne	21
3.5 Rutiner i samsvar med krav til offentlighet og krav i forvaltningsloven	24
3.6 Oppfølging av pålegg fra aktuelle tilsynsmyndigheter	25
4. Økonomisk drift	27
4.1 Problemstilling	27
4.2 Revisjonskriterier	27
4.3 Økonomisk situasjon og handlingsrom	29
4.4 Størrelse på gebyr sammenlignet med andre kommuner og årsak til dette	31
4.5 Eierstyring	31
4.6 Tiltak for å sikre en kostnadseffektiv drift	36
4.7 Rutiner for beregning av og rapportering om selvkost	39
4.8 Rutiner for å unngå kryssubsidiering mellom HAF IKS og datterselskap	43
4.9 Utredninger før gjennomføring av større investeringer	44
4.10 Likebehandling av eierne som grunnlag for prising av tjenester på tvers av kommunene	45
5. Konklusjon og anbefalinger	47
Vedlegg 1: Høringsuttalelser	51
Vedlegg 2: Litteraturliste	52

Figurer

Figur 1: Avfall frå hushalda (12263) Utvalgte nøkkeltall for avfall og renovasjon (K) 2015 - 2017. Kilde: KOSTRA	32
Figur 2: Renovasjonsgebyr i Nordland. Kilde: HAF IKS	33
Figur 3: Lønnskostnader i % av totalinntekt. Kilde: Bisnode SmartCheck	34
Figur 4: Varekostnader og andre driftskostnader i % av totalinntekt. Kilde: Bisnode SmartCheck	35
Figur 5: Selvkostkalkyle Helgeland Avfallsforedling IKS 2018. Kilde: HAF IKS	40
Figur 6: Etterkalkyle Helgeland Avfallsforedling IKS 2018. Kilde: HAF IKS	40
Figur 7 - KOSTRA skjema 23, 6.3 Avfallssektoren 2018. Kilde: HAF IKS	42

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 043/18 i møte 12.12.2018.

Kommunestyret vedtok i møtet 15.11.2018 (sak 97/18) å be kontrollutvalget om å gjennomføre en selskapskontroll av HAF IKS. Bakgrunnen var en sak om etablering av en gjenvinningsstasjon i Vika og hvilke konsekvenser dette ville få for selskapets økonomi og behov for gebyr-økning. I samme møte ba kommunestyret rådmannen om å utrede de juridiske og økonomiske forhold og konsekvenser ved fire ulike alternativer for hvordan kommunen kan løse sine lovpålagte oppgaver innen avfallshåndtering.¹

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med selskapskontrollen er å undersøke i hvilken grad selskapet har en drift som er i samsvar med sentrale føringer fra eierne og andre sentrale krav som gjelder HAF IKS, samt om selskapet har en god økonomisk drift.

Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. Følger selskapet opp sentrale føringer fra eierne og sentrale krav i regelverket for HAF sin virksomhet og organisering?

- a) I hvilken grad har selskapet en drift i samsvar med KS sine føringer for slike selskap og lov om interkommunale selskap?
- b) I hvilken grad følger selskapet opp sentrale føringer gitt av eierne?
- c) I hvilken grad har selskapet etablert rutiner i samsvar med krav til offentlighet og krav i forvaltningsloven?
- d) I hvilken grad følger selskapet opp pålegg fra aktuelle tilsynsmyndigheter?

2. Har selskapet en forsvarlig økonomisk drift?

- a) I hvilken grad har selskapet en tilfredsstillende økonomisk situasjon (egenkapital, likviditet, soliditet, lån) og er handlingsrommet tilstrekkelig for å håndtere forpliktelser og planlagte investeringer?
- b) I hvilken grad er gebyrene høyere i kommunene som er tilknyttet HAF sammenlignet med andre kommuner, og hva er ev årsaken til dette?
- c) Har selskapet etablert tiltak for å sikre en kostnadseffektiv drift?
 - i) Har selskapet etablert overordnet strategi, planer og budsjett?
 - ii) Er det etablert rutiner for rapportering på de ulike områdene i selskapet?
 - iii) Hvordan følger selskapet opp at driften er kostnadseffektiv?
 - iv) Er det etablert tiltak for å sikre effektiv drift?
 - v) Hvordan er konsekvensen av konkursen i Reno-Nord håndtert?
- d) Har selskapet etablert gode rutiner for beregning av og rapportering om selvkost?
- e) Har selskapet etablert tilstrekkelig med rutiner for å unngå krysssubsidiering mellom HAF IKS og datterselskap?
- f) I hvilken grad blir det lagt til grunn tilstrekkelige utredninger før gjennomføring av større investeringer (for eksempel mht. konsekvens for gebyrøkning)?

¹ Dei fire var: videreføre deltakelse i Helgeland Avfallsforedling IKS, delta i annet interkommunalt samarbeid, håndtere husholdningsavfall i egenregi, eller kjøpe tjenester fra private aktører enten med hjemmel i en etablert enerett eller som vanlig tjenesteløp.

- g) Er likebehandling av eierne lagt til grunn som prinsipp for prising av tjenester på tvers av kommunene?

1.3 Avgrensing

Denne revisjonen har ikke omfattet datterselskap eller selskap HAF IKS har eierdeler i.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og veileder for selskapskontroll utarbeidet av NKRF². Kvalitetssikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet desember 2018 til april 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre er informasjon om selskapet slik som regnskap og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk m.m. samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriterier.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet 8 personer. Det er gjennomført intervju med rådmann, kommuneadvokat, samt ordfører som eierrepresentant fra Rana kommune og med styreleder, daglig leder, økonomileder, miljøsjef og driftssjef i selskapet.

1.4.3 Statistisk analyse

Revisjonen har brukt statistikk fra KOSTRA for å sammenligne gebyr og kostnadsøkning mellom kommuner.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen ved rådmann og ordfører (eierrepresentant) for verifisering, samt selskapet ved styreleder og daglig leder. Revisjonen mottok tilbakemelding fra selskapet og påpekning er rettet opp/lagt til i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til kommunen og selskapet for uttalelse. Verken kommunen eller selskapet hadde kommentarer til rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra lov om interkommunale selskap, forvaltningsloven, offentleglova, retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, samt KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema.

² Norges Kommunerevisorforbund (NKRF): Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll. 22.10.2018. Link: <https://www.nkrf.no/nyheter/2018/11/21/ny-veileder-i-selskapskontroll-med-vekt-pa-eierskapskontroll>

2. Om tjenesteområdet

2.1 Innledning

Helgeland Avfallsforedling IKS («HAF») ble etablert i 1994 og har ansvaret for renovasjon og septik for innbyggerne i de seks eierkommunene. Eierne består av Hemnes kommune, Lurøy kommune, Nesna kommune, Rana kommune, Rødøy kommune og Træna kommune. Selskapet dekker et område med totalt ca 36.000 innbyggere (2017)³.

2.2 Organisering

HAFs styrende organer er representantskapet og styret. Representantskapet er det øverste styrende organet med sine 21 medlemmer, hvorav Rødøy, Lurøy, Nesna og Træna har 2 medlemmer hver, Hemnes har 3 medlemmer, mens Rana har 10 medlemmer. Alle medlemmene er valgt av kommunestyret i hver kommune.

Styret består av 5 personer med personlige varamenn valgt fra eierkommunene.

HAF eier andeler i 5 selskaper, inkludert 100% av aksjene i Retura HAF AS. Datterselskapet samler inn avfall utenfor selvkostområdet (næringsavfall), mens morselskapet kun leverer tjenester innenfor selvkostområdet⁴.

³ Årsmelding for 2017. Link: https://haf.no/wp-content/uploads/2018/03/HAF_A%CC%8Arsmelding_2017.pdf

⁴ Årsmelding for 2017

3. Eierstyring og oppfølging av krav

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

Følger selskapet opp sentrale føringer fra eierne og sentrale krav i regelverket for HAF sin virksomhet og organisering? Under dette:

- I hvilken grad har selskapet en drift i samsvar med KS sine føringer for slike selskap og lov om interkommunale selskap?
- I hvilken grad følger selskapet opp sentrale føringer gitt av eierne?
- I hvilken grad har selskapet etablert rutiner i samsvar med krav til offentlighet og krav i forvaltningsloven?
- I hvilken grad følger selskapet opp pålegg fra aktuelle tilsynsmyndigheter?

3.2 Revisjonskriterier

Lov om interkommunale selskap

I følge lov om interkommunale selskap § 4 skal det for interkommunalt selskap opprettes en skriftlig selskapsavtale som er vedtatt av hvert enkelt kommunestyre. Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Alle deltagerne i det interkommunale selskapet skal ha minst en representant i representantskapet (jf. innskotsl. § 6 første ledd). Representantskapet skal en gang i året vedta selskapets økonomiplan (jf. §20) og årsbudsjett for kommende kalenderår (jf. §18).

Styremedlemmene velges av representantskapet og styremedlemmene velges for to år med mindre annet er avtalt (jf. §10). Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten (jf. §13).

Offentlighetsloven

Offentlighetsloven § 2 bokstav c viser at loven omfatter blant annet selvstendige rettssubjekt der kommuner direkte eller indirekte har en eierdel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet (representantskapet). Det blir presisert at dette ikke gjelder rettssubjekt som *hovedsakelig* driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

I offentlighetsloven går det frem at virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven skal føre *journal* etter arkivloven med forskrifter. Med *journal* menes det at det skal føres en oversikt over inn- og utgående dokument som skal regnes som saksdokument (etter offentlighetslova § 4 andre ledd), dersom det er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon (jf. arkivforskriften § 9). Hvilke opplysninger om registrerte dokumenter som skal inngå i journalen er nærmere definert i arkivforskriften § 10. Registrering i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Opplysninger som er omfattet av taushetsplikt i lov eller i medhold av lov skal ikke gå frem av den offentlige journalen.

KS sine anbefalinger

KS har etablert 21 anbefalinger til god eierstyring i kommunal sektor.⁵ Revisjonen vil nedenfor gjengi noen hovedpunkter fra anbefalingene.

KS viser til at kommunene bør etablere et politisk styringsgrunnlag for utøving av eierstyring, gjennom kommunens prinsipper for eierstyring. Det presiseres i anbefalingene at «[s]elv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring».

⁵ http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf

KS anbefaler kommunestyrene å fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap gjennom årlig utarbeidelse av eierskapsmelding for alle sine selskaper. I tillegg til en eierskapsmelding bør kommunen utarbeide selskapsspesifikke eierstrategier som tydeliggjør hvilke mål og strategi som skal ligge til grunn for kommunens utøvelse av sitt eierskap ovenfor det enkelte selskap. Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

KS anbefaler at kommunestyret som hovedregel oppnevner **sentrale folkevalgte** som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det likevel ikke noe i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene, og for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet. Kommunikasjonsformene bør forankres i eierskapsmeldingen.

For å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet anbefaler KS at det jevnlig blir gjennomført **uformelle og uforpliktende eiermøter** hvor det ikke legges føringer eller «gis signaler» som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde.

I følge KS bør kommunen som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer for alle folkevalgte slik at de folkevalgte blir bevisst sine roller, styringslinjer og ansvarsfordeling knyttet til kommunens eierskap, samt kjent med de styringsmuligheter man har for selskapene kommunen har eierandeler i og status for disse selskapene.

Det er videre eiers ansvar å sørge for at **styrets kompetanse samlet** sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet og tilstrekkelig for å nå selskapets mål. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet selskapet opererer i. I tillegg til å sette sammen et godt styre anbefales kommunen å sikre **opplæring av styremedlemmene**. KS anbefaler at alle som påtar seg kommunale styreverv bør registrere vervene på **www.styrevervregisteret.no**.

Det bør vedtektsfestes bruk av **valgkomite** ved styreutnevnelser og leder av valgkomiteen bør velges av generalforsamlingen. I de tilfeller det er flere eierkommuner i et selskap bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. Det bør utarbeides **retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid** og valgkomiteen **bør begrunne sine forslag** til eierorganet.

Selskapsstyrene bør etablere rutiner for å sikre god styring, samt riktig og tilstrekkelig kompetanse:

- Fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foreta egnevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

Videre presiseres det i anbefalingene at eier bør påse at selskapsstyrene **utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer** for selskapsdriften, og styrene anbefales å etablere faste rutiner for habilitetsvurdering for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Drift i samsvar med lov om interkommunale selskap og KS sine føringer for slike selskap

3.3.1 Datagrunnlag

Selskapsavtale

Det er etablert en **selskapsavtale** for HAF IKS som sist ble revidert 2015. Revidert avtale ble vedtatt av kommunestyret i Rana kommune i sak PS 37/15. Avtalen angir deltakere i selskapet og selskapet sitt formål. Det går frem at «HAF skal være et selskap med høy kompetanse innen behandling av avfall og skal til enhver tid være pådriver og utvikler av gode løsninger innen avfallsbehandling.» Videre blir det presisert fire mål for selskapet:

1. Å drive miljøvennlig avfallsbehandling i eierkommunene.
2. Å stå for innsamling og transport av de avfallstyper som egner seg for interkommunalt samarbeid i h.h.t. avfallsplan. Det er forutsatt allmenn tvungen renovasjon i alle eierkommunene.
3. Å stå for gjenvinning og sortering av resirkulerbare avfallsprodukter og distribusjon og salg av slike produkter.
4. Selskapet skal være et konsultativt organ for eierne i avfallsspørsmål og bidra til løsning av slike.
5. I den utstrekning selskapet har kapasitet kan det selge tjenester til andre. Avtale om salg av tjenester i henhold til dette punkt skal godkjennes av representantskapet. Representantskapet kan delegere slik myndighet til styret.

Selskapsavtalen omtaler også renovasjonsavgift, priser, gebyrer m.v. (§13). Det blir vist til at renovasjonsavgiftene i den enkelte kommune fastsettes av kommunestyret (forurensningslovens § 34). Dette skal imidlertid skje først etter at HAF har gitt sin anbefaling. Priser/gebyrer for HAF's tjenester fastsettes av representantskapet og under forutsetning av at selskapet skal være selvfinansierende, men samtidig et «non-profit» foretak. Det blir presisert at priser for selskapets tjenester er lik for alle eierkommunene. Det forutsettes også like gebyrer i alle kommunene. HAF skal på vegne av eierkommunene stå for innkreving av renovasjons- og septikgebyrer i eierkommunene.

Renovasjonsforskrift

Gjeldende renovasjonsforskrift ble vedtatt av representantskapet 25.4.2014. Det fremgår ikke av forskriften revisjonen har fått tilsendt når forskriften er vedtatt i den enkeltvise kommunestyrene. Revisjonen finner at sak om renovasjonsforskrift ble vedtatt i Rana kommunes Utvalg for miljø, plan og ressurs 17.9.2014 – sak 98/14 med følgende vedtak:

1. Med hjemmel i Forurensningslovens § 30, 31, 33 og 34, vedtas ny renovasjonsforskrift for Rana kommune datert 10.09.2014. Renovasjonsforskrift datert 01.03.2000 oppheves.
2. Fritidsrenovasjonstilbud og gebyrordningen evalueres et år etter ordningen er trådt i kraft.

Forskriften ble vedtatt i kommunestyret 07.10.2014 – sak 78/14. Revisjonen får opplyst at ordningen ikke er evaluert av kommunen og det er heller ikke kjent at HAF har gjennomført noen evaluering.

Forskriften definerer mål med virksomheten:

«Kommunen skal, gjennom samarbeide i HAF, arbeide for å gi innbyggere og næringsliv i medlemskommunene, et best mulig behovstilpasset renovasjonstilbud, som samtidig oppfyller den nasjonale målsettingen for avfallshåndtering – til en lavest mulig kostnad.»

Forskriften regulerer blant annet plassering og tømning av avfallsdunk og paprisekk. Det blir også presisert at reglene for beregning av de forskjellige gebyrsatsene fastsettes av HAF. Størrelsen på gebyrsatsene fastsettes årlig av kommunestyret. Det blir presisert at HAF fastsetter prisene på tilleggstjenester som selskapet utfører, som for eksempel utkjøring av nye eller henting av brukte dunker, mottak av avfall til mottaksplass og gjenvinningsstasjoner. HAF kan også etter vedtak i representantskapet innføre differensiert gebyr ut fra avstand til avfallsdunken. Det går frem av forskriften at det er kommunen som skal behandle søknader om dispensasjon og eventuelle klager i samsvar med forvaltningsloven.

HAF har utarbeidet retningslinjer til forskriften. Retningslinjene som revisjonen har mottatt er datert 4.9.2017. Det går likevel frem at «Retningslinjene er behandlet og godkjent i Representantskapet for HAF i sak 03/14 og deretter vedtatt i samtlige eierkommuner.» Retningslinjene spesifiserer hva som omfattes av ulike avfallstyper og hvordan disse skal håndteres og krav til adkomstvei blir presisert m.v.

Eierstyringsdokument

Rana kommune har ikke etablert en **overordnet eierskapsmelding** som legges frem årlig for kommunestyret med oversikt over eierskapene. I forslag til budsjett for 2019 går det frem at kommunen skal oppfattes som en profesjonell part og at rådmannen vil jobbe aktivt i planperioden for å profesjonalisere og videreutvikle kommunes ulike styringsmodeller, herunder eierskapsmelding. I sak om eierstyring og selskapsledelse behandlet i kommunestyret 18.6.2018 blir det samtidig pekt på at «Hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en overordnet eierskapsmelding vil bli vurdert nærmere. Det vil uansett bli utarbeidet overordnede retningslinjer og prosedyrebeskrivelser som kan gjelde hele eierskapsporteføljen.»

Det er heller ikke vedtatt en **eierstrategi** for HAF IKS, hverken av Rana kommune eller sammen med de andre eierkommunene. Revisjonen får opplyst at arbeidet med en felles eierstrategi for selskapet er startet. På oppdrag fra rådmann i Rana kommune og Indre Helgeland Regionråd⁶ har kommuneadvokaten i Rana kommune utarbeidet dokumentet «Helgeland Avfallsforedling IKS. Eierstyring og selskapsledelse» som er første ledd i å utarbeide en helhetlig eierstrategi for selskapet på vegne av alle eierne. Dokumentet som foreligger tar utgangspunkt i KS sine anbefalinger for god eierstyring og bekrefter at det er disse som skal ligge til grunn for eiernes oppfølging av selskapet. Dokumentet er lagt frem for kommunestyret og vedtatt i Rana kommune. Ikke alle eierkommunene har behandlet dette dokumentet p.t.

Planen er at del to et skal utarbeides en del to til det første dokumentet som skal gå nærmere inn på den spesifikke strategien med krav og føringer fra eierne til selskapet som skal legges til grunn for eierstyringen av selskapet. Det er rådmennene i eierkommunene som utarbeider denne strategien på vegne av kommunestyrene. Det blir vist til at dette nok vil kreve en del dialog mellom eierne for å komme til enighet om hva som skal være den felles strategien. Erfaringsmessig er slike prosesser krevende og det blir vist til at det vil ta noe tid å få denne eierstrategien ferdig. Det blir antydnet at den trolig kommer til behandling i juni 2019. Flere viser til at det er viktig å få på plass en felles eierstrategi for selskapet for å tydeliggjøre eiernes forventninger og krav til selskapet. Det blir pekt på at manglende eierstrategi har medvirket til at det ikke er gitt tydelige og enhetlige føringer til selskapet fra eierne.

Opplæring av folkevalgte

Revisjonen får opplyst at eierstyring har vært ett av flere temaer på folkevalgtopplæringen som gjennomføres hver gang et nytt kommunestyre er konstituert.

Representantskap

I selskapsavtalen går det frem at **representantskapet** skal bestå av 21 medlemmer valgt av de respektive kommunestyrene. Rana kommune har 10 representanter. Representantskapet er vedtaksberettiget når mer enn halvparten av medlemmene er til stede og disse representerer minst to tredjedeler av stemmene.

Representantskapet velger selv sin leder og nestleder for 2 år om gangen. Likeledes velger representantskapet leder og nestleder til styret, også for 2 år om gangen. Representantskapet velger valgkomite for 4 år i samsvar med den kommunale valgperiode

Dokumentasjonen bekrefter at representantskapet er satt sammen i samsvar med selskapsavtalen. Det blir samtidig av flere pekt på utfordringer knyttet til at representantskapet består av 21 medlemmer (herunder 10 medlemmer fra Rana). Det blir vist til at med så mange representanter er det utfordrende å skape et effektivt beslutningsfora der en kan diskutere saker på en god måte. Med så mange medlemmer med ulike meninger som i ulik grad er forankret hos

⁶ Indre Helgeland Regionråd omfatter delvis kommunene som har eierskap i HAF IKS. Regionrådet består av ordførerne, sammen med et annet folkevalgt medlem fra hver kommune, i tillegg til rådmennene. Rådmennene har også har et møte i forkant for å diskutere felles anliggende.

medlemskommunen er det utfordrende å komme frem til felles føringer og tydelige signal til selskapet fra eier. Også i arbeidet med eierskapsmelding for selskapet kom det innspill om at eierorganet er for stort og at det kan være vanskelig å legge til rette for en god dialog i viktige saker.

Representantskapet representerer eierne, som er de enkelte kommunene. Men det er ikke etablert rutiner for å diskutere sakene som skal behandles i representantskapet i folkevalgte organ i Rana kommune i forkant av møtene slik at for eksempel kommunestyret kan gi innspill til eierrepresentantene om hva som er kommunen sitt standpunkt. Dette medvirker til at gruppen som representerer Rana kommune i ulik grad er samkjørt og har også i ulik grad kjennskap til hva kommunens interesser er i de ulike sakene. Det blir påpekt at det kan være noe tilfeldig hva som blir tatt opp av eierrepresentantene på møtene, og at det ikke alltid at «de viktigste» sakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte.

Det går også frem av selskapsavtalen at representantskapet kommer sammen minst to ganger i året. Årsmøtet skal holdes innen utgangen av mai måned. I tillegg skal det holdes minst ett møte (budsjettmøte) innen utgangen av oktober måned. Det kan ellers innkalles når representantskapets leder eller styret bestemmer det, eller når minst 5 representanter ber om det. Medlemmene i styret og daglig leder skal være med på representantskapets møter. Innkalling til møte skal skje med minst 4 – fire -ukers varsel og innkallingen skal inneholde sakliste og eventuell saksmateriale. Det skal føres møteprotokoll. Selskapsavtalen viser også til hvilke saker som årsmøtet skal behandle.

Revisjonen har fått protokoll fra to årlige representantskapsmøter 2016-2018, i tillegg til et ekstraordinært representantskapsmøte i januar 2019.

April 2016	Framdrift i HAF, Årsberetning, årsregnskap, godtgjørelse for revisor, valg av revisor, godtgjørelse for representantskap og styre, valg av styremedlemmer, valg av nestleder i styret, valg av leder i representantskap, valg av valgkomite for 4 år.
November 2016	Fremdrift for HAF, Langtidsplan, Selvkostregnskap, investerings og resultatbudsjett for 2017, leveringsbetingelser og gebyr. Representantskapet godkjente budsjett og tok de andre sakene til orientering.
April 2017	Framdrift i HAF, Årsberetning, årsregnskap, godtgjørelse for revisor, valg av revisor, godtgjørelse for representantskap og styre, valg av styremedlemmer, valg av leder og nestleder i styret, valg av leder i representantskap, valg av valgkomite.
Oktober 2017	Fremdrift for HAF, Langtidsplan, Selvkostregnskap, investerings og resultatbudsjett for 2018, leveringsbetingelser og gebyr. Representantskapet vedtok endret gebyr, og tok langtidsplan til orientering.
April 2018	Framdrift i HAF, Årsberetning, årsregnskap, godtgjørelse for revisor, valg av revisor, godtgjørelse for representantskap og styre, valg av styremedlemmer, valg av nestleder i styret, valg av leder i representantskap, valg av valgkomite. Vedlagt rapport fra valgkomiteen
Oktober 2018	Fremdrift for HAF, investerings- og resultatbudsjett samt gebyrer, langtidsplan, Representantskapet godkjente investerings- og resultatbudsjett og gebyrer, samt tok de andre sakene til orientering. Sak om ny gjenvinningsstasjon i Vika ble også lagt frem, med styrets anbefaling om å etablere en ny stasjon. Det var også kommet et forslag om å sende saken tilbake til styret. Styrets forslag ble vedtatt, 10 mot 6 stemmer.
Januar 2019	Basert på skriftlig henvendelse fra 5 stk. representanter fra Rana kommune ble SAK 11/18 om ny gjenvinningsstasjon Vika krev gjenopptatt i nytt ekstraordinært

	representantskapsmøte. Det ble lagt frem ny informasjon om alternative muligheter. Vedtaket var at saken utsettes og sendes tilbake til styret.
	Under eventuelt ble det framsatt ønske om en generell gjennomgang av den økonomiske situasjonen til HAF IKS på representantskapsmøte i april.

Som det går frem over, følger gjennomførte representantskapsmøter planen som går frem av selskapsavtalen. Regnskap og årsberetning blir behandlet på våren og budsjett, langtidsplaner og forslag til gebyrer blir behandlet på representantskapsmøte om høsten. På hvert møte blir det også orientert generelt fra selskapet om aktuelle saker. I tillegg blir enkeltvis saker behandlet, slik som ny gjenvinningsstasjon i Vika. For beskrivelse og vurdering av budsjett og langtidsplaner se kap. 4.5. For mer om saken knyttet til gjenvinningsstasjon i Vika se kap. 3.4

Forberedelse av saker i forkant av representantskapsmøte

Det er ikke etablert en rutine eller fast praksis for å diskutere saker som skal opp på representantskapsmøte i Rana kommune, enten mellom eierrepresentantene fra Rana, eller i forberedende møter i kommunestyret el. i formannskapet for å gi representantene innspill i forkant av representantskapsmøter. Det har heller ikke vært en systematisk rutine å informere i etterkant til kommunestyret eller formannskapet om sakene som har vært behandlet.

Eiermøter

Det er ikke gjennomført systematiske eiermøter mellom eierne og selskapet.

Styret

Sammensetning

I selskapsavtalen blir det vist til at selskapets styre skal ha 5 medlemmer med *personlige vararepresentanter*. I tillegg kan de ansatte velge en ansatt representant som kan stille med talerett i saker som omhandler de ansatte. Styremedlemmer og varamenn velges slik av representantskapet;

- 2 representanter med personlige varamenn fra Rana kommune
- 1 representant med personlig varamann fra Hemnes kommune
- 1 representant med personlig varamann fra Lurøy - / Rødøy kommune
- 1 representant med personlig varamann fra Nesna - / Træna kommune

Medlemskommunene skal ved konstituering etter kommunevalget hvert 4 år innstille en kvinne og en mann til HAF's styre slik at valgkomiteen kan sette sammen et styre som overholder kravene til kjønnsbalanse. Styret består i dag av 3 menn og 2 kvinner. Alle styremedlemmene er registrert i KS sitt styrevervregister.

Det er ordfører i Rana, som også er eierrepresentant i HAF IKS, som ledet valgkomiteen i 2018 og kom med innstilling til representantskapet om valg av styremedlemmer. Styrerepresentantene blir valgt for 2 år av gangen slik at det bare er to som skiftes ut hver gang. Innstillingen fra valgkomiteen var i 2018 skriftlig og er vedlagt protokollen for representantskapet. Det foreligger ikke noe retningslinje for eller mandat til valgkomiteen om hva som skal legges til grunn for valg av styremedlemmer mht. kompetanse og erfaring. Det forelå ikke noe skriftlig *begrunnelse* for innstillingen av de ulike kandidatene. Det blir i intervju vist til at sammensetning av styret er i stor grad bundet av innstillingen fra de enkelte eierkommunene slik dette er beskrevet i selskapsavtalen. Det blir pekt på at det er ulik praksis i eierkommunene om hvem som blir innstilt som medlem til styret og det er i dag ingen formelle krav til hvem som kan/bør velges til styret i HAF IKS. Det blir heller ikke gjort en samlet vurdering av styrets sammensetning basert på kompetansebehov o.l.. Både ordfører og rådmann peker på at det er et ønske om enda mer vektlegging av kompetansebehovet ved sammensetning av styrene. Det blir samtidig vist til at valg av dagens styreleder var basert på en vurdering av profesjonell kompetanse.

Styremøte

Lederen kaller inn til møte når han finner det nødvendig eller når medlem av styret eller daglig leder krever det. Daglig leder skal være med på styremøtet som sekretær. Innkalling til møte skal skje med minst 5 dagers varsel og innkallelsen skal inneholde saksliste og eventuelt saksomfang. Det føres styreprotokoll. Styreleder og daglig leder forplikter selskapet i fellesskap. Det blir presisert i selskapsavtalen at saksliste og protokoll fra styremøtene sendes eierkommunene. I praksis har det ikke vært rutine for å sende referatene automatisk til eierne slik det fremgår av selskapsavtalen, men fra og med 2019 blir dette ifølge selskapet gjort.

Instruks

Det foreligger ikke en egen instruks eller retningslinje for styret. I selskapsavtalen fremgår sammensetting av styret, regler innkalling til styremøter og vedtak, samt styrets ansvar for å lede virksomheten, fastsette lønns og arbeidsvilkår og tilsette og si opp daglig leder.

Styreopplæring

Det foreligger ingen rutiner eller fast praksis for opplæring av styremedlemmer. Det har vært gjennomført noen styreseminar både i 2017 og 2018 sammen med datterselskapet Retura AS. Tema på disse seminarene har i hovedsak vært planene fremover.

Kommunen har ikke gjennomført opplæring for utover folkevalgt opplæringen som gjennomføres i starten av hver valgperiode.

Styreevaluering

Det har vært gjennomført styreevaluering i 2017. Etter det styreleder erfarer var dette første gang. Styreevaluering sto også på agendaen for 2018, men ble på grunn av tidspress skjøvet på.

Daglig ledelse

Det blir stilt spørsmål ved om styret i tilstrekkelig grad har hatt tett nok oppfølging av selskapet. Flere peker på at det lenge var en betydelig utfordring knyttet til daglig ledelse av selskapet. Styreleder opplever at det i dag er god kommunikasjon mellom styret og dagens daglige ledelse og administrasjonen. Dette var ikke tilfelle tidligere. Det blir også vist til at det tidligere også var utfordringer knyttet til samhandlingen i ledergruppen i selskapet. Med ny daglig leder er det i ferd med å etableres en ny struktur for samhandling, samt nye system og rutiner. Flere viser til etablering av månedlige ledermøter, gjennomføring av «ledelsens» gjennomgang, og månedsrapportering på økonomi. Ny daglig leder peker på at det er tidkrevende å snu en organisasjon og etablere en ny kultur, men at de er godt i gang med denne prosessen.

Det er daglig leder som er ansvarlig for å saksforberede saker til styret og til representantskapet. Både representanter for ledelsen/administrasjonen, styret og eiere peker på at det saker som har blitt lagt frem for styret og representantskapet har vært for ensidig utredet. Det blir av flere vist til at det i enkelte saker fremstår som konklusjonen var tatt på forhånd og at utredninger blir gjort i etterkant for å underbygge denne, uten å i tilstrekkelig grad utrede alternative løsninger. Flere viser til at vedtaket knyttet til gjenvinningsstasjon i Vika kunne vært bedre utredet (se kap. 3.4). Det blir også pekt på at denne måten å behandle saker på, konklusjon først - utredning etterpå, kan ha bidratt til et dårlig samhandlingsklima i selskapet der det ikke har vært tilstrekkelig rom for å komme med alternative oppfatninger.

I intervjuene revisjonen har gjennomført er det en gjennomgående positiv oppfatning knyttet til arbeidet som ny daglig leder har satt i gang for å utvikle selskapet.

Revisjonen har fått forelagt stillingsbeskrivelse for daglig leder sist revidert 14.08.2017. Stillingsbeskrivelsen er en side med punktvis lister knyttet til utvalgte områder.

Etiske retningslinjer og habilitet

Revisjonen har fått forelagt «Etikk- og miljøprofil for ansatte og tillitsvalgte i Helgeland Avfallsforedling IKS» som ble vedtatt av styret i 2011. Revisjonen får opplyst at disse er revidert i 2016 og ble samme år informert om til alle ansatte. Det blir også vist til at daglig leder har godkjent de eksisterende etiske retningslinjene da han startet i oktober 2018.

Eierstyring

Det har manglet en overordnet eierstrategi og tydelig eierstyring av selskapet fra eierne. Det er ikke gitt noen formelle eierføringer til selskapet (utover de formelle dokumentene slik som forskrift og selskapsavtale). Både representanter fra kommunen og selskapet viser til at det ikke har vært en enhetlig og forutsigbar eierstyring av selskapet med klare krav og føringer. Kommunestyrene og representantskapet er heller ikke alltid samstemte i sin styring av selskapet. Eierrepresentantene har ikke alltid hatt en felles enighet eller strategi i representantskapet verken mellom representantene fra samme eier, eller mellom eierne. Det blir av flere vist til at dette har ført til en fragmentert eierstyring.

Det blir pekt på at manglende overordnet styring er en utfordring ettersom det er en del viktige spørsmål eierne og selskapet må ta stilling til med hensyn til utvikling av selskapet, som har store konsekvenser for eierne fremover (for eksempel bygging av større anlegg, samhandling i regionen vedrørende renovasjon og utvikling av anlegg m.m.).

Informasjon til innbyggerne om tjenestene

På Rana kommune sine nettsider vedrørende renovasjon er det lagt inn flere lenker til HAF IKS sine nettsider for informasjon knyttet til levering av avfall, tømmetider, priser og renovasjonsforskrift. Revisjonen merker seg at disse lenkene ikke er oppdaterte.

3.3.2 Vurdering

HAF IKS har en **selskapsavtale** som omfatter de lovpålagte punktene som fremgår av lov om interkommunale selskap. Selskapsavtalen er ikke revidert siden 2015. Revisjonen vil understreke at kommunestyret jevnlig bør revidere styringsdokumenter og avtaler som regulerer styringen av selskapet for å sikre at disse er i samsvar med gjeldende føringer. Revisjonen mener at en eventuell revidering av avtalen bør sees i sammenheng med vedtak om eierstyringsdokumentet. Revisjonen merker seg at det i selskapsavtalen er vedtatt at det skal være lik pris på tjenester og like gebyr for alle kommunen som er omfattet av selskapet. Se kap. 4.9 for en videre vurdering av dette. Vedrørende fastsettelse av gebyr se kap. 4.6.

Et annet sentralt styringsdokument for eierne er **renovasjonsforskrift** med tilhørende retningslinjer. Det fremgår av vedtaket om renovasjonsforskrift at gebyrordningen skal evalueres innen ett år. Revisjonen er ikke kjent med at det har blitt gjennomført en slik evaluering og mener at dette vedtaket ikke er fulgt opp. Revisjonen vil samtidig peke på at det i vedtaket er uklart om det er kommunen eller selskapet som skal gjennomføre denne evalueringen.

Det er også satt sammen et **representantskap** med eierrepresentanter og et **styre** i samsvar med krav i regelverket. Det er likevel flere områder, både knyttet til *eierstyring* og *selskapsledelse*, hvor praksis ikke er i samsvar med KS sine anbefalinger. Dette blir nærmere spesifisert under.

Eierstyring

Representantskapet er eierorganet i interkommunale selskaper (IKS) og det er det samlede representantskapet som utøver eierskapet i selskapet på vegne av alle eierne. Representantskapet til HAF IKS er relativt stort med 21 medlemmer, og 10 medlemmer fra Rana. Rana kommune har valgt sentrale folkevalgte til representantskapet. Revisjonen merker seg at flere likevel peker på at det er utfordrende å skape en god beslutningsarena med så mange deltakere. Utfordringen forsterkes ved at det kan være uenigheter både på tvers av eierne og mellom representantene fra en og samme eier. Dette medvirker etter revisjonens vurdering til en lite tydelig og fragmentert eierstyring. Dette forsterkes etter revisjonens mening av flere forhold:

- Det er ikke utarbeidet en fullstendig **eierstrategi** for selskapet. Det er utarbeidet utkast til de prinsipp som skal legges til grunn for eierstyringen, men det foreligger ikke en nærmere bestemt strategi for hva eierne ønsker med selskapet. KS understreker i sine anbefalinger at en kommune bør ha en klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap som danner den ytre rammen for selskapets virksomhet. Gjennomgående i denne

undersøkelsen vises det til at det mangler en tydelig eierstrategi, og at dette har vært utfordrende for å sikre en forutsigbar og tydelig eierstyring.

- Det er heller ikke etablert en **overordnet eierskapsmelding** for Rana kommune slik KS anbefaler. Revisjonen vil understreke at det i ny kommunelov blir lovpålagt å utarbeide en eierskapsmelding som skal legges frem for kommunestyret minimum en gang for hver valgperiode. Det er også spesifisert noen minimumskrav til hva en slik eierskapsmelding skal inneholde som kommunen må legge til grunn.
- Det er ikke gitt **obligatorisk opplæring** i eierskapsforvaltning til de folkevalgte, som omfatter eierrepresentantene i HAF IKS, slik KS anbefaler, utover folkevalgtopplæring. KS anbefaler at det også gjennomføres slik opplæring 2 år etter perioden startet.
- Det er ikke etablert en arena/rutine for å **avklare og forankre saker** som skal behandles i representantskapet i forkant av representantskapsmøter i kommunen, for eksempel i kommunestyret eller i formannskapet. KS anbefaler at det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorganet, og at dette som forankres i eierskapsmeldingen/eierstrategi.
- Ikke rutine for å gjennomføre **eiermøter** knyttet til saker som kan være vanskelig å få belyst i tilstrekkelig grad på et representantskapsmøte. KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen(e) som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er ikke lovregulert og er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak.
- Vesentlige saker som har vært til behandling i representantskapsmøte har ikke vært **tilstrekkelig utredet** av selskapet. Revisjonen vil understreke at representantskapet må i sin saksbehandling vurdere om sakene er tilstrekkelig utredet til at de kan ta stilling til sakene. Om det ikke er tilfelle må sakene sendes tilbake for ny utredning (se også kap. 3.4).
- Revisjonen merker seg at kommunen sin **informasjon** om renovasjon inkluderer en rekke utdaterte lenker til HAF IKS sine nettsider. Revisjonen viser til at i ny kommunelov er en bestemmelse som sier at «Kommune og fylkeskommunen skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekt utfører på vegne av kommune og fylkeskommuner. Det skal også legges til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.»

Representantskapets viktigste oppgave er å fastsette de økonomiske rammene for selskapets drift og velge det rette styret for selskapet, som har som oppgave å forvalte selskapet frem mot neste møte i representantskapet.

De økonomiske rammene blir lagt gjennom at representantskapet for HAF IKS har vedtatt langtidsplan, budsjett og gebyrsatser hver høst. Revisjonen mener at selskapet ikke legger frem en økonomiplan som er i samsvar med lov om interkommunale selskaper § 20. Dette er nærmere omtalt i kap. 4.5. Den andre av representantskapets kanskje viktigste oppgave er å velge et godt styre. HAF har vedtatt at det skal velges en **valgkomite** for valg av styremedlemmer. Dette går frem av selskapsavtalen. Undersøkelsen viser likevel at det ikke er etablert retningslinjer eller mandat for valgkomiteen mht. til hva som skal vektlegges ved valg av styremedlemmer. Begrunnelsen for valg av styremedlemmer dokumenteres heller ikke og det er uklart for flere hva som er det styrende prinsippet bak de enkelte kommuners innstilling av styrekandidater til valgkomiteen. Revisjonen mener at dette ikke er i samsvar med KS sine anbefalinger og sikrer ikke en god sammensetting av kompetanse i styret.

Selskapsledelse

Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet.

- Det er etablert **etiske retningslinjer**, vedtatt i 2011 og revidert i 2016. De ble gjennomgått sammen med de ansatte i 2016. Revisjonen mener at disse jevnlig bør gjennomgå av styret og de ansatte.

- Det er ikke etablert rutiner for **opplæring av styremedlemmer**, og det har ikke vært gjennomført systematisk opplæring verken av selskapet eller kommunen i samsvar med KS sine anbefalinger.
- Det er ikke utarbeidet en **styreinstruks** for styret slik KS anbefaler. I interkommunale selskap det ikke et lovpålagt krav til styreinstruks slik det er for aksjeselskap. Selv om det ikke er pålagt å ha styreinstruks i disse selskapene, er det likevel revisjonens vurdering at styret bør vurdere å utarbeide retningslinjer for sitt arbeid slik KS anbefaler. Både for å gi en oversikt over styrets oppgaver og arbeidsform i det konkrete selskapet, men også regulere andre forhold som blant annet habilitet, lojalitet og ansvar i styrearbeidet. Revisjonen mener at selskapsavtalen ikke er dekkende for disse punktene.
- Det er ikke utarbeidet faste rutiner for gjennomføring av årlig **styreevaluering**, og for å eventuelt legge deler av denne til grunn for å identifisere kompetansebehov ved valg av nye styrerepresentanter. Revisjonen merker seg samtidig at det ble gjennomført en evaluering av styret i 2017 og at det er styreleders plan å gjennomføre slike evalueringer årlig fremover.
- Det er ikke etablert rutiner for **registrering av styreverv** i KS sitt styrevervregister, men revisjonen merker seg at alle styremedlemmer p.t. er registret i registeret.
- Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Undersøkelsen viser at det har vært utfordringer knyttet til **samhandling mellom styre og daglig ledelse** og knyttet til samhandlingen i ledergruppen i selskapet. Dette har også hatt konsekvenser for utvikling og driften av selskapet. Det er likevel en samstemt oppfatning p.t. at dette er utfordringer som håndteres nå som ny daglig leder er på plass.

Revisjonen har fått forelagt **stillingsbeskrivelse** for daglig leder sist revidert 14.08.2017. Stillingsbeskrivelsen er en side med punktviser knyttet til utvalgte områder. Revisjonen mener at denne med fordel kunne vært mer utfyllende og dekkende for styrets forventninger til daglig leder.

3.4 Oppfølging av sentrale føringer gitt av eierne

3.4.1 Datagrunnlag

Eiernes føringer er i nedfelt i revidert **selskapsavtale** fra 2015 som er vedtatt i representantskapet, samt revidert **renovasjonsforskrift** fra 2014 som skal være vedtatt av kommunestyrene i de seks eierkommunene, med tilhørende retningslinjer. Utover dette er det ikke vært utarbeidet en eierstrategi for selskapet eller formulert noen krav til måloppnåelse eller forventninger. Målene som er vedtatt i selskapsavtale og renovasjonsforskrift er relativt overordnet, samtidig blir det presisert en del prinsipper som har konsekvenser for selskapets drift (listen under er ikke uttømmende):

- Miljøvennlig (Selskapsavtale § 6)
- Låneramme på 100 mill. (Selskapsavtale §10)
- Behovstilpasset tilbud (Renovasjonsforskriften §1)
- Lik pris og like gebyr for alle kommunene (Selskapsavtale § 13)
- Lavest mulig kostnad (Renovasjonsforskriften § 1)

I tillegg blir det spesifisert hvilke tjenestenivå/servicenivå som er omfattet av det faste gebyret slik som for eksempel:

- Det skal som hovedregel være ukentlig tømming (Renovasjonsforskrift § 11)
- Maksimal avstand mellom kjørerute og dunk kan være inntil 20 meter (Renovasjonsforskrift § 11)

Som vist i forrige kapittel har det flere som viser til at eierne ikke har gitt selskapet enhetlig føringer utover det som foreligger i selskapsavtale og forskrift, og i vedtak i representantskapet.

Mange peker på at det har vært problematisk at det ikke er gitt tydeligere føringer for selskapet fra eierne.

En vesentlig del av diskusjonene blant eierne har vært knyttet til kostnadsnivå på gebyrer. Representantskap og kommunestyrene vedtar årlig renovasjonsgebyret. Dette gebyret er basert på en del føringer for selskapet som ligger i selskapsavtale og forskrift til hvilke servicenivå selskapet skal yte til innbyggerne.

I intervju blir det stilt spørsmål om eierne i tilstrekkelig grad har vurdert og fulgt opp hvilke kostnader servicenivået og investeringer som er vedtatt, har for gebyrnivået. Slik det er nå har selskapet en høy servicegrad sammenlignet med flere andre selskap. Samtidig er det flere som viser til at selskapet ikke har gitt eierne et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag der det blir uredet gode alternative løsninger og konsekvenser av disse.

Flere viser til at det er mer fokus på kostnadseffektivitet nå hos eier enn tidligere, og det er mulig at dette kravet ikke har vært kommunisert i like stor grad fra eierne til selskapet tidligere. Også fra eiersiden blir det pekt på at det er mulig HAF ikke har en oppfatning av at eiere har vært kritiske til gebyr og drift i selskapet.

Selskapet gir i intervju uttrykk for at dersom eierne er tydelig på hva de ønsker at selskapet skal prioritere, kan selskapet tilpasse tjenestene og kostnadsnivået til dette. Selskapet savner overordnede føringer fra representantskapet med hensyn til hva som skal være det viktigste selskapet skal legge vekt på. Det etterlyses at eier tar mer ansvar for eierstyring av selskapet, og at sakene som legges frem for representantskapet faktisk blir behandlet på en grundig måte. Det blir vist til at eierkommunen stort sett har blitt gjort kjent med sakene som selskapet arbeider med, og at eierne ikke har hatt innvendinger i representantskapsmøte når saken legges frem og orienteres om.

Selskapet er i ferd med å utarbeide en ny strategi for selskapet. Revisjonen har fått tilsendt et påbegynt utkast til strategi. Det blir vist til at det er naturlig at selskapets strategi reflekterer eiers føringer og hvordan selskapet skal arbeide med å oppfylle disse føringene. Revisjonen får opplyst at det er utfordrende å utarbeide en strategi når selskapet ikke helt vet hva eierne ønsker med selskapet for eksempel når det gjelder servicegrad og kostnadsnivå.

Selskapets egen vurdering er at driften i selskapet er i samsvar med både styringsdokument (selskapsavtale og forskrift) og eiers vedtak. Det blir likevel pekt på at manglende tydelig eierstyring legger til rette for et administrasjonsstyrt selskap.

Gjenvinningsstasjon i Vika

En av sakene som har vært en utfordring mellom selskapet og eierkommunen Rana er bygging av en sentrumsnær gjenvinningsstasjon i Vika. Dette er et prosjekt som har vært planlagt i flere år. Når det nærmet seg endelig beslutning om stasjonen kom det imidlertid sterke innvendinger fra ordfører i Rana kommune som også er eierrepresentant i selskapet.

24 mai sendte ordfører brev til styreleder med kopi til daglig leder der han ba om at selskapet vurderte alternative plasseringer for sentrumsnært mottak. Ordfører anerkjenner i brevet at dette ikke er behandlet i representantskapet, og ordfører ber derfor om at selskapet kaller inn til ekstraordinært møte om styret finner det nødvendig å behandle saken.

I styremøte **8 juni** ble brevet fra ordfører tatt opp under sak om ny gjenvinningsstasjon. Det fremkommer av protokoll at styret i HAF forholder seg til samlet representantskap og vil legge frem saken om gjenvinningsstasjon for representantskapet.

Saken om gjenvinningsstasjon ble endelig behandlet i styremøte **september 2018**. Der ble ny gjenvinningsstasjon vedtatt mot styreleder sin stemme. Styreleder hadde betenkeligheter med hensyn til selskapets økonomiske situasjon.

I forkant av representantskapsmøtet hvor saken om gjenvinningsstasjon skulle behandles, ba ordfører i Rana kommune rådmannen om å gjennomgå og kvalitetssikre saksdokumentene til

representantskapet om denne saken. I sitt notat viser rådmannen til en rekke mangler og svakheter i saksgrunnlaget. Notatet ble sendt til representantskapet.

I representantskapsmøte i **oktober 2018** ble sak om gjenvinningsstasjon vedtatt med 10 mot 6 stemmer. I saken ble det vist til brevet fra ordfører 24. mai. I redegjørelsen for saken ble det vist til at saken om ny gjenvinningsstasjon har vært behandlet regelmessig siden 2009 og det har vært gjennomgått flere ulike alternativer for ny gjenvinningsstasjon i løpet av disse årene. Alternativene som har vært vurdert i løpet av disse årene blir i saken kort referert.

For gjenvinningsstasjon i Vika som representantskapet skal vedta blir det lagt frem et budsjett med oversikt over investeringskostnader, driftskostnader og finanskostnader. I tillegg blir det i selve saksfremlegget stikkordsmessig påpekt flere årsaker til at det er ønskelig med en slik sentrumsnær gjenvinningsstasjon.

Under sak om gebyr blir det foreslått to budsjett for beregning av gebyr, begge har regnet med bygging av gjenvinningsstasjon i Vika. Det går ikke tydelige frem av saken hva gjenvinningsstasjonen vil medføre av økt gebyr fremover.

I etterkant av representantskapsmøte sendte ordfører et notat til formannskapet i Rana kommune med sine betraktninger i denne saken, og ba formannskapet fremlegge dette notatet for kommunestyret. Vedlagt saken var også rådmannens gjennomgang som tidligere var sendt til representantskapet. I **november 2018** ble notatet lagt frem for kommunestyret i Rana. Kommunestyret innstilte blant annet til kommunens eierrepresentanter om å be om et nytt representantskapsmøte i HAF IKS.

Fem eierrepresentanter fra Rana ba deretter om et ekstraordinært representantskapsmøte for å behandle saken og gjenvinningsstasjon på nytt. På bakgrunn av dette ble det kalt inn til ekstraordinært styremøte **januar 2019** hvor SAK 11/18 om ny gjenvinningsstasjon Vika ble gjenopptatt. Det ble lagt frem ny informasjon om alternative muligheter fra selskapet. Det ble et enstemmig vedtak om at saken utsettes og sendes tilbake til styret.

I representantskapsmøte i april 2019 som ikke er gjennomført på revisjonstidspunktet skal saken behandles på nytt. Daglig leder har jobbet med alternativer for ny gjenvinningsstasjon og kommet frem til et forslag til løsning som skal legges frem for representantskapet. Det nye forslaget ble lansert for eierne i januar og i intervju blir det vist til at dette forslaget er tatt godt imot av Rana kommune. Det nye alternativet innebærer å bygge gjenvinningsstasjonen i tilknytning til dagens administrasjonsbygg. Dette vil utnytte eksisterende bygg enda bedre og vil bli ca. MNOK 10 billigere enn det opprinnelige forslaget.

Selv om flere opplever at det nye løsningen er et godt alternativ, blir det også vist til at den opprinnelige stasjonen har vært planlagt og prosjektert i mange år, og det har blitt brukt vesentlig med ressurser i dette arbeidet både av selskapets ansatte og innleide konsulenter. Representantskapet har ifølge selskapet blitt jevnlig informert om fremdriften i dette arbeidet, og har fått fremlagt flere kostnadsoverslag knyttet til dette bygget. Selskapet ble derfor overrasket da Rana selv gikk imot dette etter at saken var vedtatt i styret og i representantskapet. Det blir vist til at representantskapet burde ha stoppet dette tidligere om dette ikke var et ønskelig prosjekt. På den andre side blir det vist til at eierne ikke fikk et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag fra selskapet til å gjøre gode vurderinger av konsekvensene av prosjektet.

3.4.2 Vurdering

Det har som vist ikke vært etablert formelle og klare føringer fra eier til selskapet utover de overordnede selskapsavtale og forskrift. Revisjonen har ingen indikasjoner på at selskapet ikke har fulgt opp de overordnede føringene som ligger i disse dokumentene, samt det som er vedtatt i representantskapet.

Revisjonen vil understreke at tjenestenivå, større investeringer og pris for tjenestene vedtas av eierne i representantskapet. Gebyrsatser vedtas i tillegg av hver enkelt eierkommune. Det kommer likevel frem i intervju at eierkommune har vært kritisk til flere saker som er forberedt

av selskapet og til kostnadsnivået i selskapet. Revisjonen vil understreke at eierstyring skal skje gjennom formelt vedtatte eierstyringsdokument og gjennom vedtak i representantskapet. Eventuelle føringer fra eier, som eier mener selskapet skal følge opp, må kommuniseres på disse arenaene. En eierkommune kan ikke gi instruksjoner til selskapet utenom disse formelle foraene. Dersom eierne opplever at selskapet ikke opptre i samsvar med eiers føringer må dette derfor kommuniseres på rett måte. I dette tilfelle kunne for eksempel en kalt inn til et eiermøte for å *diskutere saken* sammen med alle eierne og selskapet, og ev kalt inn til et ekstraordinært representantskapsmøte om det hastet å *fatte vedtak* i saken.

Revisjonen mener at sak om gjenvinningsstasjon i Vika viser flere svakheter både knyttet til eierstyring og til selskapsledelse. Revisjonen mener undersøkelsen viser at beslutningsgrunnlaget til representantskapet (og styret) ikke er særlig utfyllende. En stikkordsmessige fremstilling med begrunnelser, samt manglende risikovurderinger og drøftinger av de økonomiske konsekvensene, er ikke tilstrekkelig for en god saksutredning for en slik investering (se også kap. 4.8). Dette blir også bekreftet gjennom rådmannens gjennomgang og blir støttet av flere intervju som revisjonen har gjennomført både av selskap og eierkommune. Revisjonen vil likevel påpeke at representantskapet har hatt mulighet til å gripe inn i denne saken tidligere for å få saken bedre belyst både med hensyn til alternative løsninger og konsekvensen for gebyrene. For eksempel kunne det vært fattet vedtak i representantskapet om en bedre utredning, det kunne også blitt organisert eiermøter med selskapet for å få belyst saken i større grad før den skulle endelig vedtas. Revisjonen mener derfor at det har vært svakheter både ved selskapets og Rana kommune som eier sin behandling av denne saken.

3.5 Rutiner i samsvar med krav til offentlighet og krav i forvaltningsloven

3.5.1 Datagrunnlag

Journal og arkiv

Selskapet er av den oppfatning at selskapet skal rette seg etter offentlighetsloven og krav til arkiv. Selskapsavtalen omtaler ikke disse temaene. Det er heller ikke etablert skriftlige rutiner for journalføring, behandling av innsynsforespørsler eller arkivering. Det er ikke etablert journal som viser oversikt over for inn- og utgående post. Daglig leder opplyser at det er etablert et mappesystem på fellesområdet på tjenermaskin. Daglig leder har startet å rydde på dette området for å få sortert inn- og utpost. I intervju blir det også vist til at dersom det har kommet forespørsler om innsyn for eksempel i referat eller lignende, så har selskapet etterkommet dette. Deloitte får opplyst at det arbeides med å få på plass rutiner og praksis knyttet til journal og arkiv. Selskapet vil også vurdere om det er behov for å kjøpe inn et system for å få dette på plass. Dette fremgår også av rapportering til representantskapet fra daglig leder.

Forvaltningslov

Selskapet opplyser at de ikke behandler saker etter forvaltningsloven, ettersom det er kommunen som behandler alle saker knyttet til klage på gebyrvedtak. Dette blir bekreftet av kommunen.

3.5.2 Vurdering

Revisjonen mener at selskapet er omfattet av offentlighetsloven, slik også selskapet gir uttrykk for. Offentlighetsloven § 2 bokstav c viser at loven omfatter blant annet selvstendige rettssubjekt der kommuner direkte eller indirekte har en eierdel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet (representantskapet). Det blir presisert at dette ikke gjelder rettssubjekt som *hovedsakelig* driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Ettersom HAF IKS har skilt ut næringsdelen i et eget AS er virksomheten i HAF ikke i konkurranse med private, og dette unntaket kommer følgelig ikke til anvendelse for HAF IKS.

Selskapet er i utgangspunktet ikke omfattet av arkivloven, ettersom denne bare omfatter offentlige organ. I offentlighetsloven går det likevel frem at virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven skal føre *journal* etter arkivloven med forskrifter.