

Foto: ROAFs års- og miljørapport 2024

RAPPORT NR. 5-2026

EIERSTYRING AV ROAF IKS

EIERSKAPSKONTROLL

MAI 2026

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Metode.....	2
1.3.1 Generelt.....	2
1.3.2 Dokumentanalyse.....	2
1.3.3 Intervju.....	2
1.3.4 Verifiseringsprosesser.....	2
1.4 Eierrepresentantenes og selskapets uttalelser.....	2
1.5 Kontrollkriterier.....	3
2 MÅL OG FØRINGER.....	4
2.1 Problemstilling og kontrollkriterier	4
2.2 Mål og føringer fra eierkommunene til ROAF	5
2.2.1 Mål og føringer i formelle styringsdokumenter	5
2.2.2 Oppfølging i aktuelle møtefora	9
2.3 Revisjonens vurdering, konklusjon og anbefalinger	12
3 RAPPORTERING OG INFORMASJONSFLYT.....	14
3.1 Problemstilling og kontrollkriterier	14
3.2 Rutiner og praksis for rapportering og informasjonsflyt fra ROAF.....	14
3.2.1 Nedfelte rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra selskapet.....	14
3.2.2 Rapportering og informasjonsflyt fra ROAF.....	16
3.2.3 Årlig rapportering til kommunestyrene.....	18
3.3 Revisjonens vurdering, konklusjon og anbefalinger	19
SENTRALE DOKUMENTER	21
VEDLEGG 1 UTTALELSER	22

VEDLEGG 2 REPRESENTANTSKAPSMØTER..... 24

Figur 1 Årshjul 15

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en eierskapskontroll av Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF). Prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i Lillestrøm kommune 15.10.25, sak 48/25, og videre vedtatt av kontrollutvalgene i resterende eierkommuner.

Formålet med eierskapskontrollen har vært å undersøke eierkommunenes eierstyring av ROAF, gjennom å vurdere om eierne har gitt tydelige mål og føringer til selskapet samt hvordan rapportering og informasjonsflyt fra selskapet er ivaretatt.

Hovedfunn

1. Eierkommunene har gitt flere mål og føringer til ROAF. Det er imidlertid rom for å samordne målformuleringer ytterligere, og å utnytte aktuelle møtefora bedre til å diskutere veivalg og strategi for selskapet.
2. Det er behov for å tydeliggjøre eiernes forventninger til etablering av avfallsstrategi. Aurskog-Høland kommune har ikke vedtatt eierstrategien.
3. I eierstrategien er det etablert rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra selskapet, men ikke alle rutinene følges i praksis.
4. Kommunestyrene i fem av syv eierkommuner får ingen årlig rapportering fra selskapet.

Eierkommunene har gitt mål og føringer til ROAF i sine eierskapsmeldinger, selskapets eierstrategi og selskapsavtalen. I tillegg er det gitt administrative føringer til selskapet om effektivisering i forventningsbrev for 2023, 2024 og 2025, som ble fulgt opp gjennom politiske vedtak mot slutten av 2025. Selskapet har en selskapsstrategi, men det er uklart om denne også er tenkt å fungere som eiernes avfallsstrategi. I så tilfelle er ikke avfallsstrategien vedtatt i alle kommunestyrer, slik selskapsavtalen sier. I tillegg viser undersøkelsen at Aurskog-Høland kommune ikke har vedtatt eierstrategien.

Vedtatte dokumenter inneholder flere ulike og til dels lange målformuleringer. Samtidig oppfatter ikke revisjonen at målene og føringene som er gitt er motstridende eller utydelige. Undersøkelsen viser videre at det er rom for i større grad å utnytte aktuelle møtefora, som representantskapsmøter og eiermøter, til å diskutere veivalg og strategi for selskapet.

Det er etablert rutiner for rapportering og informasjonsflyt i eierstrategien. Her legges det blant annet føringer for hva slags saker som skal legges frem for representantskapet, hvordan selskapet skal holde eierne orientert, samt at representantskapet fortrinnsvis skal bestå av ordførere for å sikre god samordning og informasjonsflyt. Andre rutiner og retningslinjer i eierstrategien er at det skal utarbeides en årlig miljørapport, at status for oppfølging av vedtak i representantskapet skal legges ved årsberetning og at andre forhold som eierne bør være kjent med skal formidles representantskapet uten ugrunnet opphold. Så langt revisjonen kan vurdere følges de fleste rutine

i praksis. Punktet om at status for oppfølging av vedtak i representantskapet skal vedlegges årsberetningen er imidlertid ikke fulgt. I tillegg har kun tre av syv kommuner ordfører som en av sine eierrepresentanter, resten har varaordførere. Det kan derfor stilles spørsmål ved om intensjon i eierstrategien, om at sammensetningen av representantskapet skal bidra til å sikre god samordning og innsikt i selskapets virksomhet, er godt nok ivaretatt.

KS anbefaler at kommunestyret i kommunen får seg forelagt en årlig rapport om selskapene de eier, som redegjør for økonomi, spesielle saker og lignende, blant annet for å sette søkelys på kommunestyrets ansvar som eier. Gjerdrum kommune og Enebakk kommune behandler sakene til junimøtet i representantskapet i ROAF i kommunestyret, noe som innebærer at blant annet selskapets årsberetning blir lagt frem for kommunestyret. I resten av eierkommunene behandles denne typen saker i formannskapet.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at eierne sørger for:

1. at selskapets eierstrategi vedtas av Aurskog-Høland kommune
2. å tydeliggjøre forventninger knyttet til etablering av avfallsstrategi, og at avfallsstrategien vedtas i henhold til det som er bestemt i selskapsavtalen
3. at status for oppfølging av vedtak i representantskapet legges ved årsberetningene, i henhold til vedtatt eierstrategi
4. å vurdere om eierstrategiens intensjon om å sikre god samordning og innsikt i selskapets virksomhet er godt nok ivaretatt med nåværende eierrepresentanter
5. at kommunestyret i hver eierkommune får seg forelagt en rapport om selskapet hvert år, for eksempel selskapets års- og miljørapport

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF) eies av syv kommuner. Eierne er seks kommuner på Nedre Romerike; Aurskog-Høland kommune¹, Gjerdrum kommune², Lillestrøm kommune³, Lørenskog kommune⁴, Nittedal kommune⁵ og Rælingen kommune⁶, i tillegg til Enebakk kommune⁷. Selskapet betjener over 230 000 innbyggere, fordelt på ca. 93 000 husstander, med håndtering av husholdningsavfall. ROAF har om lag 174 ansatte og en omsetning på rundt 490 millioner kroner.

Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune bestilte i møte 10.9.25 (sak 41/25) en eierskapskontroll av Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF), og ba revisjonen om å legge frem en prosjektplan.

Prosjektplanen for undersøkelsen ble lagt frem, og vedtatt, i kontrollutvalget i Lillestrøm kommune 15.10.25, sak 48/25. I etterkant er prosjektplanen også vedtatt i kontrollutvalgene resterende eierkommuner:

- Enebakk kommune 29.10.25, sak 29/25
- Nittedal kommune 30.10.25, sak 38/25
- Gjerdrum kommune 24.11.25, 47/25
- Aurskog-Høland 24.11.25, sak 36/25
- Lørenskog kommune 27.11.25, sak 53/25
- Rælingen kommune 8.12.25, sak 42/25

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å undersøke aktuelle eierkommuners eierstyring av ROAF. Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har eierkommunene gitt tydelige mål og føringer til ROAF?
2. Hvilke rutiner og praksis er etablert for rapportering og informasjonsflyt fra ROAF?

For den første problemstillingen ser vi nærmere på hva slags forventninger aktuelle eierkommuner har stilt til selskapet, særlig mht. effektiv drift, for eksempel i eierskapsmelding, eierstrategi og eventuelle forventningsbrev og vedtak. Vi ser også nærmere på hvordan eierne følger opp mål og føringer i aktuelle fora som representantskapet og uformelle eiermøter.

¹ Aurskog-Høland kommunes eierandel: 5,42 prosent

² Gjerdrum kommunes eierandel: 3,35 prosent

³ Lillestrøm kommunes eierandel: 42,05 prosent

⁴ Lørenskog kommunes eierandel: 20,05 prosent

⁵ Nittedal kommunes eierandel: 11,77 prosent

⁶ Rælingen kommunes eierandel: 8,97 prosent

⁷ Enebakk kommunes eierandel: 5,39 prosent (kilde: selskapsavtale 2024)

Den andre problemstillingen undersøker hvilke rutiner og praksis som er etablert for å sikre tilfredsstillende rapportering og informasjonsflyt fra selskapet. Vi ser her nærmere på hva slags krav eierne stiller til rapportering fra selskapet, samt om det er gitt tydelige føringer knyttet til hva slags saker som er av vesentlig betydning for eierne og hvordan disse skal behandles og eventuelt løftes opp til de folkevalgte.

1.3 Metode

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 002 - Standard for eierskapskontroll som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal eierskapskontroll. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.3.2 Dokumentanalyse

Etter vår vurdering kan problemstillingene i det alt vesentlige svares ut ved hjelp av dokumentanalyse. Aktuelle dokumenter har vært sakspapirer fra ulike fora og møter, tilgjengelig på kommunenes og selskapets nettsider eller oversendt revisjonen. Det er stilt skriftlige oppfølgingsspørsmål til dokumentasjonen som er mottatt. Dette bidrar til å sikre et datagrunnlag med høy gyldighet og pålitelighet.

1.3.3 Intervju

For å supplere informasjonen fra skriftlige kilder, og styrke påliteligheten i datagrunnlaget har revisjonen gjennomført intervjuer med:

- representantskapsleder og ordfører i Rælingen kommune
- styreleder i ROAF IKS
- koordinator i eierstyringssekretariatet på Nedre Romerike (ESS)

Intervjuene er gjennomført i perioden 17.2.26 til 3.3.26. Alle intervjuene er referatført og referatene er verifisert i etterkant av aktuell informant, for slik å sikre intervjudataenes pålitelighet.

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Rapporten ble i sin helhet sendt til kommunenes eierrepresentanter og selskapet, ved styreleder og administrerende direktør, 21.4.26. Vi har mottatt tilbakemeldinger til rapportens faktabeskrivelser og har gjort justeringer i henhold til tilbakemeldingene.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

1.4 Eierrepresentantenes og selskapets uttalelser

Revisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra styreleder (5.5.26) og leder av representantskapet (8.5.26). Uttalelsene kommenteres kort under og er lagt ved i sin helhet i rapportens vedlegg 1. Nestleder av representantskapet opplyser i e-post til revisjonen 8.5.26 at han ikke har noen merknader til rapporten. Utover dette har vi ikke mottatt flere uttalelser til rapporten fra

eierrepresentanter, men vi har fått noen kommentarer til faktagrunnlaget fra de to eierrepresentantene i Lillestrøm kommune og en av eierrepresentantene (ordfører) i Aurskog-Høland kommune. Sistnevnte er omtalt i rapportens faktadeler der det er aktuelt. I forbindelse med tilbakemelding til faktagrunnlaget peker de to eierrepresentantene i Lillestrøm kommune også på at kommunen har varaordfører på heltid og at de ikke «uten videre deler det underliggende i argumentasjonen om at det ville ha vært bedre eierstyring om Lillestrøm hadde hatt ordføreren i representantskapet».

Leder for representantskapet oppgir i sin uttalelse for Rælingen kommune, at det ikke er noen overraskelser i rapporten eller noe i rapporten man er uenig i. Leder viser til at rapportens anbefaling om årlig rapportering fra selskapet til kommunestyret, er noe man kunne vurdert for flere selskaper.

Styreleder takker i sin uttalelse for en grundig og konstruktiv rapport, og viser til at rapporten gir et godt grunnlag for videre dialog om roller, ansvar og forventninger mellom eiere og selskapet.

1.5 Kontrollkriterier

Kontrollkriterier er de normer og krav som stilles til kommunens eierstyring, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Kontrollkriteriene utledes blant annet fra lover, forskrifter, kommunestyrets vedtak og aktuelle veiledere.

I denne undersøkelsen er kontrollkriteriene hentet fra følgende kilder:

- Kommuneloven
- IKS-loven
- Eierkommunenes eierskapsmeldinger
- KS 2020. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.*

Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 2 og 3.

2 MÅL OG FØRINGER

2.1 Problemstilling og kontrollkriterier

Mål og føringer fra eierkommuner til interkommunale selskap gis både gjennom formelle styringsdokumenter, i representantskapsmøter og kan tydeliggjøres i uformelle eiermøter.

Kommuneloven stiller i § 26-1 krav til kommunens eierstyring av sine selskap. Det skal utarbeides en eierskapsmelding som blant annet beskriver kommunens formål med eierskapet. Eierskapsmeldingen vedtas av kommunestyret. Samtlige syv eierkommuner i ROAF har vedtatt eierskapsmeldinger i perioden 2022-2025, og nær alle beskriver, med noe varierende ordlyd, at kommunen skal utarbeide klare og tydelige mål for sine selskaper. Eksempelvis står det i Lillestrøm kommunes eierskapsmelding på s. 4: «Som eier skal kommunen gi klare og langsiktige mål for selskapene [...]».

Samtlige av eierskapskommunenes eierskapsmeldinger viser til, enten direkte eller implisitt, at det skal utarbeides eierstrategier for selskapene. Eierstrategien vil, sammen med eierskapsmeldingen og selskapsavtalen, være en del av den ytre rammen kommunen som eier trekker opp for selskapet, og som selskapets styre og administrasjon skal forvalte og drive virksomheten innenfor (KS 2020, 14). Selskapsavtalen er lovpålagt, jf. § 4 i IKS-loven, og skal vedtas av kommunestyret selv.

Ifølge IKS-loven § 6 skal et interkommunalt selskap ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst én representant. Deltagerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet (§ 7). IKS-lovens § 8 regulerer representantskapets møtevirksomhet, og viser blant annet til at leder skal innkalle «til møte i representantskapet når det er nødvendig for behandling av en sak som etter loven her eller selskapsavtalen skal behandles av representantskapet, og når det ellers er nødvendig for behandling av en bestemt sak».

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres uformelle eiermøter for å bidra til god kunnskap om, og god dialog med, selskapet. Et eiermøte er et møte mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. KS beskriver eiermøtet slik (s. 18):

Et eiermøte er ikke lovregulert og er en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Det bør ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. All eierstyring skal formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.

For problemstilling 1 utledes følgende krav og forventninger til kommunenes eierstyring:

Problemstilling 1	Krav og forventninger
I hvilken grad har eierkommunene gitt tydelige mål og føringer til ROAF?	<ul style="list-style-type: none"> → Eierkommunene skal sikre at det gis mål og føringer til selskapet gjennom formelle styringsdokumenter. → Eierkommunene skal følge opp mål og føringer i aktuelle møtefora.

2.2 Mål og føringer fra eierkommunene til ROAF

2.2.1 Mål og føringer i formelle styringsdokumenter

Eierskapsmeldinger

Det foreligger eierskapsmeldinger for alle eierkommuner, vedtatt av kommunestyrene i perioden 2022-2025:

- Rælingen kommune (2022)
- Nittedal kommune (2022)
- Lillestrøm kommune (2025)⁸
- Enebakk kommune (2025)
- Aurskog-Høland kommune (2025)⁹
- Lørenskog kommune (2026)
- Gjerdrum kommune (2026)

Eierskapsmeldingene beskriver blant annet generelle eierstyringsprinsipper i de ulike kommunene og gir informasjon om de ulike selskapene den aktuelle kommunen har eierskap i, herunder selskapenes formål.

Eierstyringsprinsippene varierer i ordlyd og antall fra kommune til kommune, men felles i alle eierskapsmeldinger er at det legges til grunn at selskapenes virksomhet preges av åpenhet. Videre viser samtlige eierskapsmeldinger enten til at eierskapet skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling, eller en forventning om at selskapene selv skal ta samfunnsansvar. De fleste eiermeldinger peker også på en forventning om at selskapene skal utarbeide etiske retningslinjer eller legge til grunn den aktuelle kommunes etiske retningslinjer for sin virksomhet.

Beskrevet formål for ROAF varierer i de ulike eierskapsmeldingene, men felles for omtalte formål er at selskapet skal utføre «offentlige tjenester for deltakerne knyttet til innsamling og transport av husholdningsavfall på en fremtidsrettet og bærekraftig måte».

Gjerdrum kommune, Lørenskog kommune, Nittedal kommune, Aurskog-Høland kommune og Lillestrøm kommune viser i tillegg til at selskapet skal «støtte oppunder deltakerkommunenes ambisjoner, mål og plikter om bedre lokalmiljø, redusert utslipp av klimagasser, økt kildesortering og materialgjenvinning».

Ellers viser flere av formålene til at selskapet skal drives etter selvkostprinsippet, og kan engasjere seg i å håndtere næringsavfall og tilby tilleggstjenester.

Eierstrategi

Eierne har etablert en eierstrategi for ROAF, datert 2.2.21, og vedtatt av kommunestyrene i alle eierkommunene våren 2021, med unntak av Aurskog-Høland kommune. Det ser ut som at årsaken

⁸ Det oppgis at eierskapsmeldingen er for 2025, men den er først vedtatt i 2026, jf. sak i kommunestyret i Lillestrøm kommune 4.3.26, sak 19/26.

⁹ Oppgis på forsiden å gjelde for perioden 2025-2028.

til at eierstrategien ikke er vedtatt av Aurskog-Høland kommune er at formannskapet ønsket at saken skulle legges frem for Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR) først.¹⁰ I e-post til revisjonen opplyser ordfører og eierrepresentant i Aurskog-Høland kommune at kommunen ved en inkurie heller ikke senere vedtok eierstrategien. Eierstrategien ble likevel behandlet og tatt til orientering av representantskapet 29.4.21.

I eierstrategiens del 3 oppgis formålet med selskapet:

Selskapets hovedformål er å utføre offentlige, samfunnskritiske tjenester for deltakerne knyttet til innsamling, håndtering og behandling av husholdningsavfall på en fremtidsrettet og bærekraftig måte.

Selskapet skal være deltakernes kompetansesenter for avfall og materialgjenvinning og skal gjennom samarbeid med deltakerne utvikle strategier og planer som kan bidra til at kommunene har en aktiv og oppdatert avfallspolitikk.

Selskapet skal arbeide for å støtte oppunder deltakernes mål og plikter om økt kildesortering og materialgjenvinning, reduserte utslipp av klimagasser og bedre lokalmiljø.

FNs bærekraftsmål og Avfallspyramiden skal ligge til grunn for virksomheten og oppgavene skal gjennomføres på en bærekraftig og fremtidsrettet måte

Eierstrategiens del 5 beskriver mål og forventninger til selskapet når det gjelder tjenestekvalitet, økonomi, arbeidsgiverpolitikk og etikk, helse, miljø og sikkerhet samt lovpålagte krav. Når det gjelder mål og forventninger knyttet til økonomi oppgis blant annet følgende:

Tjenestene skal være kostnadseffektive og konkurransedyktige og dokumenteres årlig. Eierne skal bruke finansielle indikatorer som en del av styringen av selskapet. Selskapet skal kontinuerlig effektivisere driften slik at denne møter de forventninger kommunestyrene hos deltakerne har uttrykt. Plan for arbeidet innarbeides i økonomiplanen. Effektiviseringsgevinster skal tas ut på områder som ikke medfører brudd på lov og avtaleverk.

Selskapsavtale

Selskapsavtalen for ROAF IKS er vedtatt av samtlige eierkommuners kommunestyre i perioden 18.1.24 til 24.4.24. I selskapsavtalen oppgis selskapets formål i tre deler, og mer utfyllende enn i eierkommunenes eierskapsmeldinger og i eierstrategien. Selskapsavtalen beskriver formål knyttet til kjernevirksomhet, tilleggstjenester og samarbeid.

Beskrivelsen av selskapets formål for kjernevirksomhet, er i selskapsavtalen langt på vei den samme som formålsbeskrivelsen i eierstrategien gjengitt over. I tillegg står det i selskapsavtalen under kjernevirksomhet at alle oppgaver innenfor kjernevirksomheten skal drives etter selvkostprinsippet,

¹⁰ Eierstrategien ble lagt frem for kommunestyret i Aurskog-Høland 10.5.21, sak 46/21, men saken ble trukket. Årsaken til dette ser ut til å være at formannskapet i Aurskog-Høland kommune den 15.3.21, sak 44/21, vedtok at eierstrategien skulle sendes tilbake til kommunedirektørene på Nedre Romerike for fremleggelse av en sak overfor SNR (Samarbeidsrådet for Nedre Romerike) om styring av de interkommunale selskapene.

samt at deltagerne kan pålegge selskapet andre oppgaver knyttet til avfallshåndtering og at dette i så fall også skal anses for å være en del av selskapets kjernevirksomhet.

Videre legger selskapsavtalen rammer for tilleggstjenester selskapet kan påta seg, for eksempel å utnytte ledig kapasitet til håndtering av næringsavfall. Alle avtaler om tilleggstjenester skal være oppsigelige og vedtas med alminnelig flertall i representantskapet.

Når det gjelder samarbeid, viser formålet til at selskapet skal samarbeide med deltagerne når det gjelder utarbeidelse av avfallsstrategi og at selskapets avfallsstrategi skal legges frem for behandling i det enkelte kommunestyre forut for representantskapsmøtet i ROAF.

I del 5 om selskapets økonomistyring og økonomiforvaltning er rammer for finansiering, fond, egenkapital, regnskap og revisjon omtalt. Det er ingen føringer i selskapsavtalen knyttet til effektiv drift.

Forventningsbrev

Det er også sendt forventningsbrev årlig fra kommunedirektørene i eierkommunene til IKSene, herunder ROAF, med hensikt å legge til rette for god koordinering og klargjøring av forventninger opp mot kommende representantskap.

En gjennomgang av forventningsbrevene sendt ut i løpet av januar for henholdsvis 2023, 2024, 2025 og 2026, viser at disse gir føringer for effektivisering av drift, herunder synliggjøring av det økonomiske handlingsrommet i selskapene. I de tre forventningsbrevene vises det til at «[e]t eventuelt merbehov skal alltid vurderes opp mot muligheter for innsparing/nedskalering, og vurderingene skal synliggjøres/dokumenteres. Mulighetsrommet må også vises i de øvrige årene i økonomiplanen».

I forventningsbrevene vises det videre til ønsket oppsett for å presentere tiltak som kan bidra til å redusere kostnader med 0,5 prosent årlig i økonomiplanperioden. Det oppgis videre en ønsket mal for investeringsforslag, der investeringer settes opp i prioritert rekkefølge ut ifra forutbestemte kategorier og beskrivelse av konsekvenser ved en ev. utsettelse av investeringen. I forventningsbrevet for 2025 etterspørres også status knyttet til oppfølging av et av representantskapets vedtak (sak 10/24 om avvanningsanlegg sandfang). I forventningsbrevet for 2026 oppgis det følgende vedrørende oppfølging av vedtak

Selskapene skal levere en status til møte i representantskapet med en kort status eller redegjørelse for representantskapsvedtak siden 2020. Målet er å forsikre seg om at disse sakene følges opp. Dette er et engangstilfelle da status for oppfølging av vedtak i representantskapet, i tillegg til jevnlig rapportering til representantskapet, normalt skal vedlegges årsberetningen.

I intervju 17.2.26 med koordinator for eierstyringssekretariatet (ESS)¹¹, oppgir koordinator at praksis er at ESS utarbeider årlige forventningsbrev på vegne av kommunedirektørene, som godkjenner i

¹¹ Ifølge vedtatt mandat for eierstyringssekretariatet (ESS) fra 2022 er ESS et interkommunalt administrativt eierstyringssekretariat, med deltagerne fra kommunene Aurskog-Høland, Enebakk, Gjerdrum, Lillestrøm, Lørenskog, Nittedal og Rælingen. ESS skal bistå kommunedirektørene med å sikre koordinert saksbehandling av saker som skal behandles i selskapenes representantskap eller generalforsamling. ESS bistår med

kommunedirektørforumet, før de sendes selskapene. I år legges brevet i tillegg frem til vedtak i formannskap eller kommunestyre før de sendes ut. En gjennomgang av møteprotokoller i Lillestrøm kommune, viser at forventningsbrevet ble behandlet i formannskapet 11.2.26, sak 22/26. I e-post fra koordinator for ESS 17.4.26 oppgis det at forventningsbrevet nå skal være vedtatt politisk i alle de syv eierkommunene, og at det ved behandling ikke har blitt vedtatt noen endringer i de ulike kommunenes behandling. Lillestrøm kommune, ved formannskapet, har imidlertid også sendt ROAF et eget brev med forventninger til drift (omtalt nærmere i kapittel 3.2.2).

Tilleggsvedtak om effektivisering

Til representantskapsmøtet i ROAF i desember 2025, der blant annet selskapets budsjett for 2026 skulle behandles, ble det gjort et tilleggsvedtak i kommunestyret i Gjerdrum kommune og formannskapene i resterende eierkommuner. Følgende ble vedtatt:

ROAF skal effektivisere egen virksomhet tilsvarende 0,5 % i året, i tråd med følgende:

- Det skal i kommende økonomiplaner beskrives planer for 0,5 % årlig effektivisering.
- Kravet på 0,5 % beregnes basert på driftsutgiftene i hvert enkelt år, og følger kostnadsutviklingen i økonomiplanperioden. Avskrivinger holdes utenfor.
- Alle tiltak som bidrar til å redusere kostnadsbyrden for eierkommunene anses som et effektiviseringstiltak. Dette er alle tiltak som øker produktiviteten, skaper merinntekter eller reduserer kostnader, så lenge dette er knyttet til selskapets kjernevirksomhet.
- Tiltakene som inkluderes i planene skal gi varig effektivisering, være etterprøvbare og bærekraftige. Tiltakene skal ikke føre til økt kostnad annet sted, hverken nå eller senere, heller ikke hos eierne.
- Det skal i forbindelse med økonomiplanen utarbeides tydelige planer for effektivisering, med en detaljgrad som sikrer at representantskapet har grunnlag for å vurdere om tiltakene er i tråd med kravet. Effektiviseringstiltakene og forventede effekter må knyttes til hvert enkelt år i økonomiplanperioden.
- Styret skal i forbindelse med årsberetningen gjøre rede for effekten av effektiviseringstiltak som har vært iverksatt i løpet av året. Rapporteringen må ha en detaljgrad som sikrer at representantskapet har grunnlag for å vurdere om selskapet har levert resultater i tråd med kravet.

Tilleggsvedtaket ble gjort på bakgrunn av et vedlagt notat fra kommunedirektørene, der det blant annet vises til behovet for å tydeliggjøre forventningene til hvordan kravet om å effektivisere med 0,5 prosent skal følges. Notatet er også vedlagt forventningsbrevet for 2026.

koordinering for alle interkommunale selskaper på Nedre Romerike, med unntak av Viken Kontrollutvalgssekretariat IKS og Romerike revisjon IKS.

2.2.2 Oppfølging i aktuelle møtefora

Rammer for oppfølgingen

Del 6 i eierstrategien regulerer samhandlingen mellom eiere og ROAF. All eierstyring skal ifølge eierstrategien skje i representantskapet, som er selskapets øverste myndighet. I eierstrategien vises det til at «[r]epresentantskapet skal behandle saker som er av vesentlig betydning for deltakerne/selskapet eller som ikke naturlig sorterer inn under styrets myndighetsområde. [...] Selskapet skal informere deltakerne om saker av stor økonomisk, strategisk eller prinsipiell betydning minimum 12 uker før sakene skal behandles. Det samme gjelder endringer som har vesentlig betydning for tjenestetilbudet til abonnentene».

I ROAFs selskapsavtale del 4.1.2 gjøres det rede for representantskapets oppgaver og myndighet. Representantskapet skal:

- a. velge selskapets revisor og fastsette dennes godtgjørelse
- b. velge selskapets styremedlemmer, unntatt de ansattes representant, for to år. Valgene skjer slik at tilnærmet halvparten av styrets medlemmer velges hvert år
- c. velge styrets leder og nestleder blant styrets medlemmer for to år om gangen, velge valgkomité for fire år
- d. fastsette godtgjørelse for styrets medlemmer, representantskapets medlemmer og valgkomiteen. Valgkomiteen fremmer forslag på godtgjørelse til styrets medlemmer og representantskapets medlemmer
- e. behandle styrets forslag til avfallsstrategi
- f. behandle styrets forslag til økonomiplan og årsbudsjett
- g. behandle styrets forslag til årsberetning, regnskap og disponering av regnskapsresultatet
- h. behandle styrets vurdering av sin virksomhet ihht. selskapets styringskriterier
- i. fatte vedtak om opptak av lån innenfor de rammer selskapsavtalen setter
- j. fatte vedtak i andre saker som styret forelegger representantskapet, eller som representantskapet tar opp på eget initiativ
- k. behandle styrets forslag til overordnede styringskriterier
- l. behandle styrets forslag til rapportering og rapporteringsrutiner

Ifølge eierstrategien skal det også gjennomføres to eiermøter årlig. Eierstrategien skisserer opp et årshjul (gjengitt i kapittel 3.2.1) som viser til at disse møtene skal holdes i februar og juni. Temaet for eiermøtet i februar er ifølge eierstrategien deltagernes politikk for selskapet, deltagernes økonomiske utsikter og selskapets hovedplan og økonomiplan. I junimøtet diskuteres prognoser for det økonomiske handlingsrommet i kommende budsjettår og selskapet redegjør for forhold som vil kunne påvirke tilskuddsbehovet samt innhenter styringssignaler fra eierne før endelig budsjettbehandling.

Oppfølging av mål og føringer i representantskapsmøter i 2024 og 2025

I 2024 og 2025 ble det gjennomført fire representantskapsmøter; i 2024, 6. juni og 5. desember, og i 2025, 5. juni og 4. desember. Sakslistene fra disse møtene, som er tilgjengelig på selskapets nettside, viser at representantskapet stort sett har behandlet faste saker knyttet til årsregnskap, styrevalg, fastsettelse styrehonorar og møtegodtgjørelse etc. I tillegg har det blant annet vært noen oppfølgingssaker av vedtak gjort i forbindelse med behandling av handlings- og økonomiplan og

budsjett, etablering av felles aksjeselskap samt et par andre saker. I vedlegg 2 er det fremstilt en fullstendig liste over saker som har vært oppe i disse møtene, utover faste saker knyttet til godkjenning av innkalling og protokoll.

Ifølge listen i selskapsavtalen gjengitt over, om representantskapets oppgaver og myndighet, skal representantskapet blant annet behandle styrets forslag til avfallsstrategi. Deler av ROAF sin strategi, som omtales som «Avfallsstrategi og mål» på selskapets hjemmeside,¹² er gjengitt innledningsvis i handling- og økonomiplanen som vedtas hvert år i juni i representantskapet. Saker til representantskapet i juni behandles i to av syv eierkommuner i kommunestyret. For resterende kommuner behandles sakene i formannskapet. Strategien viser blant annet til tre hovedmål: «Sirkulær avfallshåndtering», «Fremtidens løsninger» og «Flott sted å jobbe». Prioriterte områder under dette oppgis å være «Tjenesteutvikling», «Digitalisering», «Strategiske partnerskap» og «Attraktiv arbeidsplass».

Koordinator viser i intervju til at avfallsstrategien/ROAFs strategi fremstår mer som en selskapsstrategi, og at det som var tenkt når det gjelder å etablere en avfallsstrategi ikke har vært fulgt opp de siste årene.

Et eksempel på en avfallsstrategi er Avfallsstrategi 2019-2030, som er utarbeidet på Øvre Romerike av kommunene Eidsvoll kommune, Hurdal kommune, Nannestad kommune og Ullensaker kommune. Avfallsstrategien viser til seks overordnede mål knyttet til avfallshåndtering og -reduksjon, renovasjonsordning og klimagassutslipp, og gjør nærmere rede for hvordan hvert av målene skal følges opp. I avfallsstrategien oppgis det at strategien bør tas opp til gjennomgang og eventuell revisjon hvert tredje år, og at ansvaret for oppfølging av strategien hovedsakelig ligger hos ØRAS IKS.

Synspunkter på mål og føringer og oppfølging i representantskapsmøter

Både representantskapsleder og styreleder i ROAF viser i intervju til at de oppfatter mål og føringer i de formelle dokumentene som tydelige. Samtidig peker representantskapsleder på at det ved revisjon av de formelle styringsdokumentene kan være en fordel å ta inn noe mer om krav i direktiver og regelverk, som selskapet må forholde seg til. Dette kan bidra til å skape en plattform for viktige diskusjoner knyttet til investeringer, driftsutfordringer, med mer, noe eierne bør ha et forhold til.

Styreleder viser til at selv om mål og føringer er tydelige, så kan det være utfordrende å sikre tilstrekkelig forankring og involvering av representantskapet når det gjelder i hvilken retning selskapet skal styres, herunder strategiske valg. Selskapet skal håndtere mange EU-krav samt nasjonale og kommunale vedtak og føringer. Endringer som må gjennomføres for å ivareta kravene krever investeringer. Dette har det erfaringsmessig vært krevende å få alle eiere med på, blant annet fordi det er vanskelig å få eierne til å engasjere seg tilstrekkelig i slike saker. To representantskapsmøter i året og én eierdag hos ROAF er ikke tilstrekkelig tid for å sikre nødvendig uformell diskusjon knyttet til denne typen veivalg.

Representantskapsleder forteller at representantskapsmøtene er forholdsvis korte. Det settes av to timer. Medlemmene møter med bundet mandat. I Rælingen kommune er det formannskapet som

¹² Lenke til avfallsstrategi: [Avfallsstrategi og mål – Romerike avfallsforedling IKS](#)

behandler repskapssakene i forkant, og man bruker en del tid på sakene her, men det varierer nok litt fra kommune til kommune hvordan behandling foregår og hvor tydelige styringssignaler eierrepresentantene får med seg inn i representantskapsmøtene.

Representantskapsleder oppgir at i og med at det kun er to representantskapsmøter i året, så er det begrenset med tid til diskusjon rundt veivalg, strategi o.l. i disse møtene. Slik representantskapsleder ser det, kunne det vært hensiktsmessig å innføre en praksis med tre representantskapsmøter i året for å sikre nok diskusjon rundt eierstrategi og andre saker, utover minimumet av saksmengde som man har i dag.

Oppfølging av mål og føringer i eiermøter i 2024 og 2025

I tillegg til representantskapsmøtene ble det gjennomført eiermøter to ganger årlig i perioden 2024-2025; én eierdag hos ROAF og ett VAR-seminar hvert år.

Eierdagene ble gjennomført henholdsvis 11. mars 2024 og 3. april 2025. Revisjonen har mottatt invitasjonene som ble publisert for disse arrangementene, samt deltagerliste og presentasjon for møtet i 2025. Vi har også mottatt presentasjonen for eierdagen som ble avholdt i 2. mars 2023. Invitasjoner og presentasjoner viser at eierdagene har vart en halv dag og at tema for disse eierdagene blant annet har vært:

- Strategi, planer og økonomi
- Regelverk og rammevilkår
- Gjennomføring av nye/endrede oppgaver, herunder
 - o forskyvning av tømmedager til etter helligdager/fridager (2025)
 - o innføring av nye avfallsbeholdere (2025)
- Erfaringer og risiko

Deltagerlisten fra eierdagen som ble avholdt i 2025 viser at alle eierkommuner var representert med én eller begge sine eierrepresentanter.

VAR-seminarene er felles seminar for eierkommunene og de interkommunale selskapene innen vann-, avløp- og renovasjon. Seminaret ble avholdt som halvdagsseminar henholdsvis 16. august 2024 og 3. juni 2025, der 45 minutter var satt av til ROAF. VAR-seminarene arrangeres av eierstyringssekretariatet på Nedre Romerike (ESS).

Koordinator i ESS oppgir i e-post til revisjonen 12.2.26 at ESS sender ut invitasjon til ordfører, varaordfører og alle medlemmene av representantskapene, styrelederne, daglige ledere, kommunedirektørene, eierstyringssekretariatet og lederne for kommunenes tekniske tjenester. Det føres ikke deltagerliste og seminaret er ellers åpent for alle som ønsker å delta.

ROAFs presentasjon fra VAR-seminaret som ble avholdt i 2025 viser at temaene det ble informert om blant annet var felles renovasjonsforskrift, økte priser på grovavfall, økt samarbeid/sammenslåing med andre renovasjonsselskap, overgang til fellesløsninger og reduksjon av antall gjenvinningsstasjoner.

Koordinator forteller i intervju at beskrivelsene i eierstrategien om hva eiermøtene skal omfatte (gjengitt på s. 9) ikke stemmer helt med det som har vært tema i praksis. For eksempel oppgis det i

eierstrategien at man i junimøtet blant annet skal diskutere økonomiske prognoser og innhente styringssignaler før endelig budsjettbehandling. I praksis gjennomføres VAR-seminaret imidlertid etter at selskapets budsjett og økonomiplan er vedtatt.

I intervju forteller styreleder at VAR-seminaret i liten grad fungerer som et eiermøte da dette gir generell og kortfattet informasjon om de ulike VAR-selskapene kommunene eier i felleskap. Seminaret blir gjerne noe «teknisk» og eierstyring er i liten grad på agendaen. Eierdagene er imidlertid nyttige, og fjorårets eierdag var særlig nyttig, forteller styreleder. Da deltok blant annet også flere kommunedirektører. Dersom selskapet skal diskutere mer strategi/retning med eierne vil det antagelig være behov for å kalle inn til ekstraordinære representantskapsmøter eller eiermøter.

2.3 Revisjonens vurdering, konklusjon og anbefalinger

Eierkommunene har gitt mål og føringer til ROAF i sine eierskapsmeldinger, selskapets eierstrategi og selskapsavtalen. I tillegg er det gitt føringer til selskapet om effektivisering i forventningsbrev fra administrasjonen, som ble fulgt opp gjennom politiske vedtak mot slutten av 2025.

Kommunenes eierskapsmeldinger inneholder generelle eierstyringsprinsipper. For eksempel er det et felles prinsipp at selskapenes virksomhet skal være preget av åpenhet. Formuleringen av formål for kommunenes eierskap i ROAF varierer fra kommune til kommune, men felles for alle er delen om at selskapet skal utføre offentlige tjenester for deltakerne knyttet til innsamling og transport av husholdningsavfall på en fremtidsrettet og bærekraftig måte.

Eierstrategien er vedtatt av alle kommuner med unntak av Aurskog-Høland, og omfatter både et lengre formål for selskapet og en egen del om mål og forventninger. Blant annet vises det til at selskapet skal ha kostnadseffektive tjenester og kontinuerlig effektivisere driften for å møte eiernes forventninger. Videre vises det til at det skal tas ut effektiviseringsgevinster som ikke medfører brudd på lov og avtaleverk.

Selskapsavtalen er vedtatt av alle kommuner og viser langt på vei til samme formål for selskapet som eierstrategien. I tillegg er en del av formålet i selskapsavtalen at selskapet skal samarbeide med deltagerne når det gjelder å utarbeide en avfallsstrategi og at denne skal legges frem for behandling i det enkelte kommunestyre før den vedtas av representantskapet.

Revisjonens vurdering er at eierkommunene i det alt vesentlige følger opp mål og føringer i aktuelle møtefora. Samtidig viser undersøkelsen at representantskapsmøtene oppleves som korte og at det er lite tid til å sikre tilstrekkelig diskusjon om viktige veivalg og strategi for selskapet. Eiermøtene har heller ikke samme innhold som det som er skissert i eierstrategien. Særlig gjelder dette VAR-seminaret, som slik revisjonen oppfatter det i liten grad fungerer som en egnet arena for å følge opp mål og føringer i ROAF.

Revisjonen kan ikke se at det er utarbeidet en avfallsstrategi for ROAF fra eiernes side, jf. krav i selskapsavtalen. ROAF sin strategi, som vedtas hvert år i representantskapet, fremstår etter revisjonens syn først og fremst som en selskapsstrategi. Det er ikke et lovkrav å etablere en avfallsstrategi, men eierne bør tydeliggjøre sine forventninger i selskapsavtalen til hva slags strategier som skal etableres og legges til grunn for selskapets arbeid. Dersom eierne mener at ROAF sin strategi også skal fungere som eiernes avfallsstrategi, vil revisjonen peke på at strategien

kun er oppe til behandling i to av syv kommunestyre i forkant av behandling i representantskapet, i resten av kommunene behandles den i formannskapet. Dette er ikke er i henhold til selskapsavtales krav om at avfallsstrategien skal behandles i kommunestyret.

Revisjonens konklusjon er at eierkommunene i stor grad har gitt tydelige mål og føringer til ROAF. Det er imidlertid rom for å samordne målformuleringer mellom kommunene og i større grad utnytte representantskapsmøter og/eller eiermøter til å diskutere veivalg og strategi for selskapet.

Revisjonen anbefaler at eierne sørger for:

- at selskapets eierstrategi vedtas av Aurskog-Høland kommune
- å tydeliggjøre forventninger knyttet til etablering av avfallsstrategi, og at avfallsstrategien vedtas i henhold til det som er bestemt i selskapsavtalen

3 RAPPORTERING OG INFORMASJONSFLYT

3.1 Problemstilling og kontrollkriterier

IKS-loven stiller krav til rapportering herunder at selskapet skal avlegge årsregnskap og årsberetning (§ 27, første ledd). Årsberetningen skal redegjøre for

- eventuelle vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap
- vesentlige avvik fra representantskapets premisser for bruken av de økonomiske rammene
- ikke-økonomisk måloppnåelse
- andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for deltagerne eller innbyggerne

KS anbefaler i tillegg at kommunestyret i eierkommunene får «seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker osv.» (s. 15).

Eierkommunene kan også velge å legge føringer knyttet til rapportering utover den lovpålagte årsberetningen, for eksempel i de formelle styringsdokumentene og/eller gjennom vedtak i representantskapet. I lovkommentar til IKS-loven § 4, tredje ledd, som angir minimumskrav til selskapsavtalen, vises det til at selskapsavtalen «også kan regulere andre forhold av betydning for selskapsforholdet». Videre oppgis det i lovkommentar til IKS-loven § 7, første ledd, at det ligger i representantskapets instruksjonsrett å kunne be styret om å komme tilbake med mer utfyllende informasjon ved behov.

For problemstilling 2 utledes følgende krav og forventninger til kommunenes eierstyring:

Problemstilling 2	Krav og forventninger
Hvilke rutiner og praksis er etablert for rapportering og informasjonsflyt fra ROAF?	<ul style="list-style-type: none"> → Rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra selskapet bør nedfelles i de formelle styringsdokumentene og/eller gjennom vedtak i representantskapet. → Eierne skal sørge for at lovpålagte krav til årsberetning følges opp av selskapet og at vedtatte rutiner for rapportering og informasjonsflyt følges. → Eierkommunene bør sørge for å få seg forelagt en årlig rapportering fra selskapet.

3.2 Rutiner og praksis for rapportering og informasjonsflyt fra ROAF

3.2.1 Nedfellede rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra selskapet

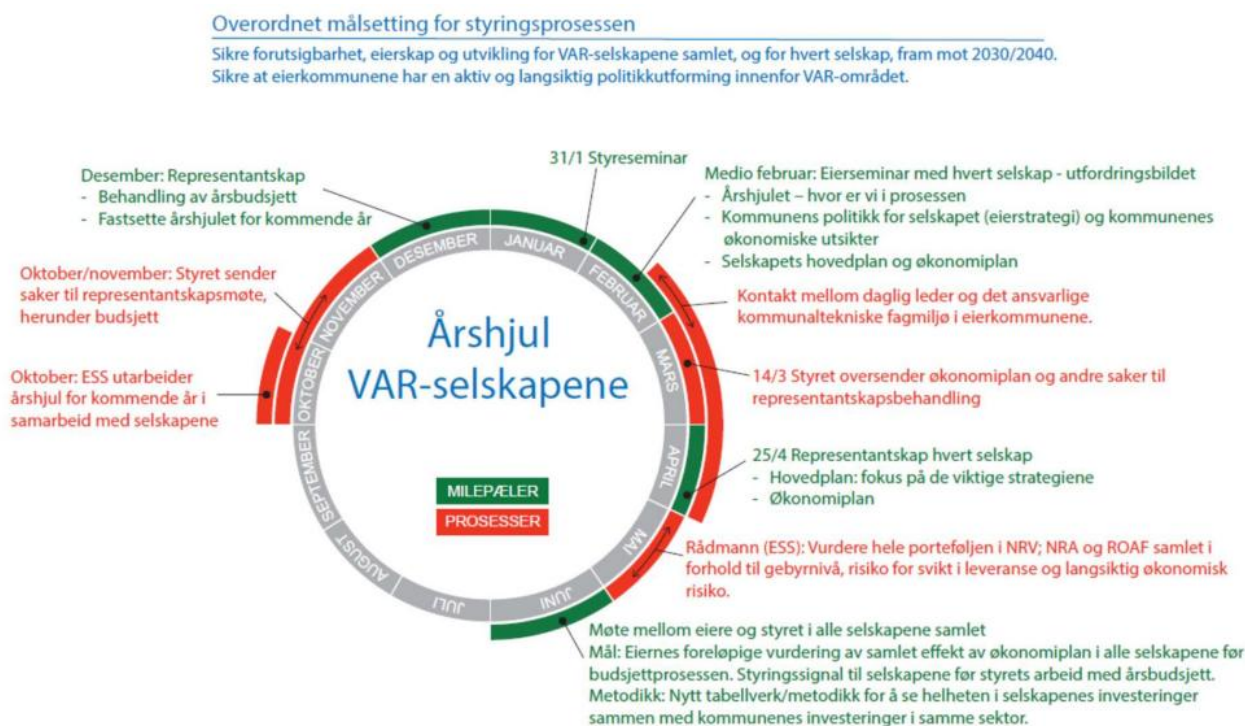
Rutiner for rapportering og informasjonsflyt er nedfelt i ROAFs eierstrategi i del 6 om samhandling og del 7 om rapportering.

Del 6.1 gir rammer for samhandling mellom selskapet og representantskapet. Det vises blant annet til at representantskapet skal behandle saker som er av vesentlig betydning for deltakerne eller selskapet. I tillegg vises det til at selskapet skal «informere deltakerne om saker av stor økonomisk, strategisk eller prinsipiell betydning minimum 12 uker før sakene skal behandles». Det samme gjelder endringer som har vesentlig betydning for tjenestetilbudet til abonnentene.

Videre står det i del 6.1 at representantskapet fortrinnsvis skal bestå av ordførere hos deltagerne for å sikre god samordning med relevant politisk organ hos deltagerne og for å sikre at den politiske ledelsen har god innsikt i selskapets virksomhet.

I del 6.2 om eiermøter og årshjul, er det fremstilt et felles årshjul for VAR-selskapene som legger et grunnlag for informasjonsflyten fra selskapet til representantskapet og eierne. Årshjulet er illustrert i figuren under.

Figur 1 Årshjul



Årshjulet og eierstrategiens del 6.2 legger føringer for innholdet i de to representantskapsmøtene og de to eiermøtene som skal gjennomføres årlig. Gjennomføringen av eiermøtene er omtalt nærmere i kapittel 2.2.2 over.

Det oppgis videre at både eierkommuner og selskapet kan kalle inn til eiermøte dersom det er behov for uformell drøfting av en bestemt sak.

I eierstrategiens del 6.3 om kontaktmøter og samhandling oppgis det blant annet at «ROAF skal holde deltakerne oppdatert på endringer i renovasjonstjenesten og skal involvere deltakerne i sitt informasjons- og kommunikasjonsarbeid». Videre vises det til at selskapet skal likebehandle deltakerne med tanke på informasjon fra selskapet. Selskapet skal også ta initiativ til å «fasilitere

samarbeid og samhandling mellom deltakerne i utfordringer som selskapet anser som relevante for en helhetlig samfunnsutvikling med fokus på infrastruktur for avfall på nedre Romerike».

I eierstrategiens del 7 om rapportering er følgende rutiner/retningslinjer oppgitt:

- status for oppfølging av vedtak i representantskapet vedlegges årsberetningen
- regnskap og budsjett for næringsområdet skal legges frem sammen med behandling av årsregnskapet/budsjettet
- andre forhold som eierne bør være kjent med, skal formidles til representantskapets leder og dets medlemmer uten ugrunnet opphold
- ROAF har ansvar for å utarbeide avfallsstatistikker og sende inn data til KOSTRA. Selskapet utarbeider en årlig miljørapport som sendes til deltakerne og representantskapet

3.2.2 Rapportering og informasjonsflyt fra ROAF

Årsberetning

Selskapets årsregnskap og styrets årsberetning for årene 2023 og 2024 er lagt frem for representantskapet henholdsvis 6. juni 2024 og 5. juni 2025, se oversikt over saker i vedlegg 2. Årsberetningen og årsregnskapene for de to årene er godkjent av representantskapet.

I de to årsberetningene redegjør styret blant annet for årsregnskap og årsresultat. I tillegg redegjør styret for status knyttet til ulike ikke-økonomiske mål som for eksempel miljø og bærekraft samt mangfold, inkludering og likestilling.

Første punktet i eierstrategiens del 7 om rapportering er imidlertid ikke fulgt opp. Det ligger ikke ved noe dokument til levert årsberetning i 2023 og 2024, som sier noe om status for oppfølging av vedtak i representantskapet. Selskapet bekrefter dette i e-post til revisjonen 15.4.26, og oppgir videre at det er planlagt en gjennomgang av alle vedtak som er gjort i perioden 2020-2025 i representantskapsmøtet i juni 2026.

Koordinator for eierstyringssekretariatet oppgir i intervju at selskapet kan bli flinkere til å følge opp tilleggsvedtak som blir gjort. Dette ble derfor adressert i forventningsbrevet for 2025.

Års- og miljørapport

Selskapet har utarbeidet års- og miljørapporter hvert år siden 2014. Disse ligger tilgjengelig på selskapets nettside¹³ og samler årlig nøkkeltall for selskapet, årsberetning og årsregnskap, med mer, i én rapport. Revisjonen kan ikke se at års- og miljørapporten er lagt ved noen av sakene som er behandlet i representantskapet i 2025. Selskapet oppgir per e-post 23.2.26 at rapportene legges frem for representantskapet til orientering hvert år på vårmøtet, i tillegg til at rapporten sendes postmottaket i hver eierkommune.

¹³ [Årsrapporter og dokumenter – Romerike avfallsforedling IKS](#)

Etterlevelse av rutiner og informasjonsflyt iht. eierstrategi

I alle representantskapsmøter viser protokollen at administrerende direktør har gitt en orientering om selskapets drift. I det siste møtet, avholdt 4. desember 2025, var det også en annet-post med tilleggsspørsmål sendt fra eierkommunene som ble svart ut i møtet. Spørsmålene dreide seg om:

- Redegjørelse for bemanningsøkningen i budsjettet
- Ekstraordinært eiermøte i 2026
- Ombruk – betaling/ikke-betaling for ombruksartikler
- Tiltak for økt bruk av gjenvinningsstasjoner
- Mulighet for endring av klippekortmodell, der alle innbyggere får klippekort til gjenvinningsstasjoner
- Tømmefrekvens julen 2025

Representantskapsleder viser til at hun mener at rapportering og informasjonsflyt fra ROAF i det alt vesentlige er tilstrekkelig. Blant annet legges protokoller fra styremøtene ut på hjemmesiden til ROAF, noe som bidrar til god informasjonsflyt fra selskapet.

Når det gjelder del 7 i eierstrategien om at «andre forhold som eierne bør være kjent med, skal formidles til representantskapets leder og dets medlemmer uten ugrunnet opphold», så peker representantskapsleder på at det ikke er så lett å definere tydelig hva slags saker dette kan dreie seg om. Styreleder viser i intervju til at dette for eksempel kan dreie seg om uhell/ulykker eller risikoområder.

Representantskapsleder opplever at direktør i ROAF er flink til å videreformidle informasjon om selskapets drift i representantskapsmøter, men at det er et forbedringspotensial når det gjelder informasjonsflyt rundt saker som potensielt sett kan medføre støy. Her kunne gjerne selskapet ha vært tidligere ute med å rapportere og informere. Samtidig kunne kanskje representantskapsmedlemmene også vært flinkere til å stille spørsmål før «det brenner».

Representantskapsleder peker på at det i de siste møtene har det vært en del engasjement og diskusjon rundt driftsendringer knyttet til innføring av nye avfallsbeholdere og en personalsak (omorganisering). Både representantskapsleder og styreleder viser til at det oppstår enkelte utfordringer som følge av at noen av kommunene, blant annet største eier Lillestrøm kommune, ikke stiller med ordfører som eierrepresentant. Dette fører til at man noen ganger trenger ekstra avklaringer, som for eksempel etter forrige representantskapsmøte da Lillestrøm kommune tok initiativ til et ekstraordinært eiermøte i januar for å gjøre nødvendige avklaringer mellom selskap og eier i forbindelse med støy rundt nevnte driftsendringer.

Rælingen kommune, Gjerdrum kommune og Aurskog-Høland kommune har ordførere som en av sine to representantskapsmedlemmer, mens Lillestrøm kommune, Lørenskog kommune, Enebakk kommune og Nittedal kommune har varaordførere som en av sine to representantskapsmedlemmer. Når det gjelder Aurskog-Høland kommune, så har ikke ordfører møtt de siste to årene, men et

varamedlem. For Gjerdrum kommune møtte ordfører i sist avholdte representantskapsmøte, men ikke i de tre foregående møtene.¹⁴

Ekstraordinære eiermøter og behovet for styrket dialog

Den 8. januar ble det avholdt et ekstraordinært eiermøte mellom eierne og ROAF, på forespørsel fra Lillestrøm kommune, der temaet var endret hentefrekvens.¹⁵ Kommunen oppgir at de har mottatt mange negative tilbakemeldinger og klager på dette (Lillestrøm kommune 2026). I etterkant av møtet uttrykte Lillestrøm kommune, ved formannskapet, i brev til ROAF 20.1.26 at de var «fornøyde med at det ble gjennomført et eiermøte hvor vi fikk diskutert den aktuelle situasjonen på en god måte, og at vi fikk påpekt en del av de utfordringene kommunen ser med endringer i sortering og hentefrekvens på husholdningsavfall». I brevet peker formannskapet i Lillestrøm kommune på enkelte tiltak de mener bør gjennomføres og behovet for «bedre dialog mellom kommunen og selskapet både på strategisk og operativt nivå». ROAF oppgir i sitt svarbrev den 8.2.26 at de deler denne oppfatningen om behov for bedre dialog, og at de ser frem til et godt samarbeid og forsterket dialog fremover.

Styreleder viser i intervju til at det ikke har skjedd at ROAF har tatt initiativ til å gjennomføre flere eiermøter utover de to møtene som er fastsatt årlig (eierdag og VAR-seminar). Dette kan ifølge styreleder imidlertid bli aktuelt ved større driftsendringer og/eller endringer i rammebetingelser eller andre forhold, for eksempel mer samarbeid med andre selskaper, der dialog og informasjonsutveksling med eierne er viktig å ha på plass i forkant eller underveis.

3.2.3 Årlig rapportering til kommunestyrene

En gjennomgang av saker i eierkommunenes kommunestyre og formannskap i 2025 viser at kun Gjerdrum kommune behandlet saker til representantskapet ROAF, samt protokoll fra forrige representantskapsmøte, i kommunestyret i forkant av begge de to representantskapsmøtene. Enebakk kommune behandlet sakene til representantskapsmøtet i ROAF i juni i kommunestyret og sakene til desembermøtet i formannskapet.¹⁶ Resten av eierkommunene behandlet disse forberedende sakene i formannskapene.

Sakene som ble behandlet er de samme som de gjengitt i vedlegg 2 for 2025, og inneholder blant annet styrets årsberetning. Utover dette har det ikke vært noen årlig rapportering fra selskapet, til

¹⁴ I ett av møtene møtte en vara, ellers kun én representantskapsmedlem fremmøtt for Gjerdrum kommune.

¹⁵ I presentasjon fra eiermøtet 3.4.25 går det frem at det etter påsken 2025 ikke lenger vil være faste tømmedager, men at tømmedager som havner på helligdager og andre fridager vil forskyves, blant annet for å unngå ulovlig overtidsarbeid i ROAF. Det ble også informert om at det vil innføres en ordning med fire avfallsbeholdere (restavfall, matavfall, papp, papir og kartong samt glass- og metallemballasje).

¹⁶ I e-post fra koordinator for eierstyringssekretariatet 17.4.26 oppgis det at det kun er Gjerdrum kommune som normalt behandler eierstyringssaker i kommunestyret. For Enebakk kommune sin del går disse sakene noen ganger til kommunestyret av hensyn til kommunens møtekalender og behovet for å rekke å behandle saker i forkant av representantskapsmøter, da mindre kommuner ikke har like mange formannskapsmøter i løpet av et år.

verken formannskap eller kommunestyre, der for eksempel selskapets års- og miljørapport er lagt frem.¹⁷

Representantskapsleder viser i intervju til at det kunne vært nyttig å innføre en praksis der års- og miljørapportene ble lagt frem for kommunestyrene i eierkommunene. Dette kan ifølge representantskapsleder bidra til å skape oppmerksomhet rundt selskapets drift i kommunestyret og sette søkelys på kommunestyrets ansvar som eier.

3.3 Revisjonens vurdering, konklusjon og anbefalinger

Revisjonens konklusjon er at det er etablert flere rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra ROAF. I det følgende gjøres det rede for disse rutinene og hvordan rutinene følges opp i praksis.

Rutiner for rapportering og informasjonsflyt fra selskapet er nedfelt i eierstrategiens del 6 og 7. Del 6 om samhandling legger føringer for hvordan samhandling mellom selskapet og eierne best ivaretas, blant annet er det etablert et årshjul. Det legges videre flere føringer for hva slags saker som skal legges frem for representantskapet, hvordan selskapet skal holde eierne orientert, samt at representantskapet fortrinnsvis skal bestå av ordførere for å sikre god samordning og informasjonsflyt. Del 7 viser til rutiner og retningslinjer for rapportering. Blant annet skal det utarbeides en årlig miljørapport, status for oppfølging av vedtak i representantskapet skal legges ved årsberetning og andre forhold som eierne bør være kjent med skal formidles representantskapet uten ugrunnet opphold.

Så langt revisjonen kan vurdere har eierne sørget for at lovpålagte krav til årsberetning er fulgt opp. De to siste årsberetningene redegjør blant annet for økonomiske resultater og status knyttet til ikke-økonomiske mål, og er godkjent av representantskapet. Status for oppfølging av vedtak i representantskapet har imidlertid ikke vært vedlagt de to siste årsberetningene, slik eierstrategien sier. Revisjonen kan ikke se at eierne har etterspurt dette i forbindelse med behandling av de to siste årsberetningene.

Videre sier eierstrategien at representantskapet fortrinnsvis skal bestå av ordførere, noe som ikke er tilfelle for fire av syv kommuner. For enkelte eierkommuner har det også variert de siste par årene i hvilken grad ordfører har møtt i representantskapsmøtene. Revisjonen vil peke på at en mer konsekvent oppfølging av dette punktet i eierstrategien vil kunne gi muligheter for bedre samordning med relevant politisk organ, samt at den politiske ledelsen får bedre innsikt i selskapets virksomhet.

Det er revisjonens vurdering at eierkommunene, med unntak av Gjerdrum kommune og Enebakk kommune, ikke følger KS sin anbefaling om at kommunestyret i kommunen får seg forelagt en rapport om selskapet hvert år om økonomi, spesielle saker osv. I Gjerdrum kommune og Enebakk kommune behandles sakene til junimøtet i representantskapet av kommunestyret, noe som innebærer at blant annet selskapets årsberetning blir lagt frem for kommunestyret i disse kommunene. Resterende eierkommuner har ingen saker fra selskapet fast oppe i sine kommunestyre. Kommunene står naturligvis fritt til å delegere saksforberedende saker for sine

¹⁷ Års- og miljørapportens første del inneholder imidlertid blant annet styrets årsberetning og selskapets årsregnskap, slik at deler av innholdet i års- og miljørapporten vil være behandlet i egne saker i forbindelse med saksforberedelse til representantskapsmøtene.

selskaper til sine formannskap. Samtidig vil revisjonen peke på at det kan være hensiktsmessig at kommunestyret som øverst ansvarlig for kommunens selskaper blir forelagt en årlig rapportering fra selskapet, for eksempel selskapets års- og miljørapporter. Dette vil blant annet bidra til å sette søkelys på kommunestyrets ansvar som eier.

Revisjonen anbefaler at eierne sørger for:

- at status for oppfølging av vedtak i representantskapet legges ved årsberetningene, i henhold til vedtatt eierstrategi
- å vurdere om eierstrategiens intensjon om å sikre god samordning og innsikt i selskapets virksomhet er godt nok ivaretatt med nåværende eierrepresentanter
- at kommunestyret i hver eierkommune får seg forelagt en rapport om selskapet hvert år, for eksempel selskapets års- og miljørapport

SENTRALE DOKUMENTER

Aurskog-Høland kommune 2025. *Eierskapsmelding for Aurskog-Høland kommune 2025-2028.*

Enebakk kommune 2025. *Eierskapsmelding – del 2.*

Gjerdrum kommune 2026. *Eiermelding – del 2. Gjerdrum kommune.*

Lillestrøm kommune 2005. *Eierskapsmelding.*

Lørenskog kommune 2026. *Eierskapsmelding 2026. Selskaper hvor kommunen har eierinteresser.*

Nittedal kommune 2022. *Eierskapsmelding.*

Rælingen kommune 2022. *Eiermelding. Strategi for styring, utvikling og forvaltning av kommunale og interkommunale selskaper.*

ROAF IKS 2021. *Eierstrategi. (2.2.21).*

ROAF IKS 2024. *Selskapsavtale.*

Lillestrøm kommune 2023. *Forventningsbrev 2023. (24.1.23).*

Lillestrøm kommune 2024. *Forventningsbrev 2024. (24.1.24).*

Lillestrøm kommune 2025. *Forventningsbrev 2025. (20.1.25).*

Lillestrøm kommune 2026. *Forventningsbrev 2026. (20.1.26).*

Lillestrøm kommune 2026. *Forventinger til ROAF fra Lillestrøm kommune etter eiermøtet 8. januar. Brev fra formannskapet til ROAF IKS (20.1.26).*


ROAF IKS 2024. *Avfallsstrategi og mål. <https://roaf.no/om-roaf/avfallsstrategi-og-mal/> [21.4.26].*

VEDLEGG 1 UTTALELSER

Uttalelse fra leder av representantskapet og ordfører i Rælingen kommune:

I Rælingen ser vi ingen store overraskelser i rapporten, og heller ikke ting vi tenker at vi er uenige i. Så merker vi oss det siste oppfølgingspunktet i rapporten som er noe vi kanskje kunne tenkt på med flere av selskapene våre.

Uttalelse fra styreleder:



Romerike Revisjon IKS

M Sethne
5.05.2026

INNSPILL TIL RAPPORT «EIERSTYRING AV ROAF IKS»

ROAF takker for en grundig og konstruktiv rapport, som belyser sentrale problemstillinger knyttet til eierstyring i interkommunale selskaper. Rapporten gir et godt grunnlag for videre dialog om roller, ansvar og forventninger mellom eierkommunene, representantskapet, styret og administrasjonen.

Fra ROAFs side ønsker vi å presisere følgende:

Avfallsstrategi og forankring
ROAFs strategi inngår som en integrert del av *Handlings- og økonomiplanen*, som årlig behandles og vedtas av representantskapet. Strategien er forankret i eierkommunenes overordnede mål, slik disse kommer til uttrykk i eierstrategi og selskapsavtale. Dette sikrer at selskapets utvikling skjer innenfor de rammene eierne har fastsatt, samtidig som styret og administrasjonen har et tydelig mandat til å operasjonalisere strategien.

Vedtak, oppfølging og rapportering
Vedtak fattet i representantskapet følges opp av styret og administrasjonen i tråd med gjeldende rollefordeling. Det rapporteres jevnlig om status i representantskapsmøtene. ROAF vil i vårens møte legge frem en samlet, skriftlig status for oppfølging av vedtak de siste fem årene, som et bidrag til økt transparens og forutsigbarhet i eierdialogen.

Års- og miljørapportering
ROAFs *års- og miljørapport* er strukturert slik at både formell regnskapsrapportering og selskapets måloppnåelse innen klima og miljø synliggjøres. Årsregnskap, styrets beretning og revisors beretning behandles og vedtas av representantskapet i egen sak, i tråd med lovpålagte krav. Rapporten som helhet gjøres deretter tilgjengelig for eierne. Denne strukturen ivaretar både krav til formell eierstyring og behovet for helhetlig innsikt i selskapets samfunnsoppdrag.



Åpenhet og innsyn

ROAF legger vekt på åpenhet i sin virksomhet. Protokoller fra styremøter publiseres fortløpende på selskapets hjemmeside, i tråd med prinsipper for god eierstyring og offentlighet.

Miljømål og styringsparametere

ROAF rapporterer årlig gjennom KOSTRA og deltar jevnlig i nasjonale benchmarking-ordninger. Dette gir eierne et sammenlignbart og etterprøvbart grunnlag for å vurdere selskapets resultater.

Selskapets mål for ombruk og materialgjenvinning er i tråd med nasjonale og europeiske føringer, herunder målsettingen om 65 prosent innen 2035. I tillegg følger ROAF opp konkrete nasjonale krav til utsortering av prioriterte avfallstyper.

Tiltak som innføring av egne beholdere for matavfall samt glass- og metallemballasje er gjennomført for å sikre måloppnåelse i tråd med disse føringene.

ROAF vil samtidig understreke at gjennomføring av nødvendige endringer i tjenestetilbudet er en del av selskapets ansvar for å oppfylle lovpålagte krav og nasjonale mål. Dette kan i perioder medføre behov for tydeligere forventningsavklaringer mellom eier og selskap, særlig i saker som berører innbyggerne direkte.

Avsluttende merknad

ROAF er opptatt av en tydelig og velfungerende eierstyring, hvor roller og ansvar er godt avklart, og hvor dialogen mellom eierorganene og selskapet er preget av åpenhet, tillit og forutsigbarhet.

Selskapet vil ta med seg revisjonens anbefalinger i det videre arbeidet med å styrke eierdialogen og sikre god måloppnåelse innenfor rammene eierne har fastsatt.

Med vennlig hilsen

Arne Brovold

Styreleder i ROAF IKS

VEDLEGG 2 REPRESENTANTSKAPSMØTER

Der det er gjort vedtak som det er verdt å merke seg med tanke på hvordan representantskapet følger opp mål og føringer i de formelle styringsdokumentene, er dette tatt inn under den aktuelle saken.

6. juni 2024:

- Styrets beretning 2023 (sak 03/24)
- Årsregnskap for ROAF 2023 (sak 04/24)
 - o Vedtak: ROAFs årsregnskap for 2023 godkjennes. Underskuddet for husholdningsregnskapet i 2023 belastes opptjent egenkapital husholdning. Overskuddet på selvkostkalkylen tillegges justeringsfondet og tas hensyn til senest i forbindelse med budsjettet for 2025, i henhold til selskapsavtalen. Overskuddet for næringsregnskapet i 2023 overføres til opptjent egenkapital næring.
- Handlings- og økonomiplan 2025-2028 (sak 05/24)
 - o Vedtak: Handlings- og økonomiplan 2025-2025 vedtas. Styret bes gi en orientering om plan for effektivisering av kostnader i budsjettet høsten 2024. Representantskapet skal også orienteres nærmere om fastsettelse av gebyrer/brukerbetaling, herunder en synliggjøring av selvkost samt prosedyrer for hvordan gebyrene fastsettes i selskapets organer. Det bes videre om en gjennomgang på erfaringer fra de kommuner/områder hvor det er innført egen avfallsbeholder for matavfall og endringer i tømmefrekvens. Dette orienteres også om for representantskapet og eierkommunene høsten 2024.
- Justering av eierandel eierkommunene – oppdatering av ROAFs selskapsavtale (sak 06/24)
- Valg av styrets medlemmer (sak 07/24)
- Valg av styrets leder (sak 08/24)
- Fastsettelse av styrehonorar og møtegodtgjørelse (sak 09/24)
- Avvanningsanlegg sandfang – ROAF miljøpark (2. gangs behandling) (sak 10/24)
 - o Styrets innstilling: Styret innstiller til representantskapet at styret tildeles fullmakt til å etablere et felles aksjeselskap mellom leverandør og ROAF, inkludert eierstruktur, organisasjonsmodell, aksjonæravtale med mer.
 - o Vedtak: Saken utsettes. Selskapet bes, i samråd med teknisk og juridisk kompetanse fra eierkommunene, komme med en ny sak som belyser momentene som eierne har reist i saken, og eventuelle nye momenter som en slik utredning vil avstedkomme.

5. desember 2024:

- Budsjett 2025 (sak 13/24)
 - o Vedtak: Styrets budsjett for 2025 godkjennes. Til representantskapets vårmøte i 2025 legges det frem et budsjett for utplassering av glass- og metallbeholdere. Saken bør beskrive selskapets vurdering av løsning sett opp mot nye krav, og hvilke alternativer som er vurdert.
- Representantskapets oppfølging av sak 05-2024 - metode for hvordan driftstilskudd, gebyrer og brukerbetaling fastsettes (sak 14/24)

- Representantskapets oppfølging av sak 05-2024 – prosjektevaluering fra mat i egen beholder og 14. dagers tømmefrekvens (sak 15/24)
 - o Vedtak: Representantskapet tar evalueringen av prosjektet «Mat i egen beholder fase I» til orientering. ROAF tar med seg læringspunktene fra fase I inn i fase II i prosjektet. I videre evaluering vurderes hyppigere søppelhenting enn hver 14. dag, herunder om det er behov for henting i et annet intervall enn 7 eller 14 dager.

5. juni 2025:

- Styrets beretning (sak 03/25)
- Årsregnskap 2024 (sak 04/25)
 - o Vedtak: ROAFs årsregnskap for 2024 godkjennes. Underskuddet for husholdningsregnskapet i 2024 belastes opptjent egenkapital husholdning. Overskuddet på selvkostkalkylen tillegges justeringsfondet og tas hensyn til senest i forbindelse med budsjettet for 2026, i henhold til selskapsavtalen. Overskuddet for næringsregnskapet i 2024 overføres til opptjent egenkapital næring. Styret setter i gang et arbeid for å sikre at budsjettarbeid- og budsjettoppfølging gir et betryggende beslutningsgrunnlag for representantskapet i fremtiden.
- Handlings- og økonomiplan 2026-2029 (sak 05/25)
 - o Vedtak: - Handlings- og økonomiplan 2026-2029 vedtas.
 - ROAF og ESS går sammen i arbeidet med å utforme en felles renovasjonsforskrift for alle eierkommunene. En prismodell hvor behandlingkostnad for innlevert grovavfall dekkes av den enkelte innarbeides i budsjettet 2026.
 - Representantskapet gir ROAF sitt styre og ledelse mandat til å jobbe mot formalisert samarbeid/sammenslåing med øvrige renovasjonsselskap.
 - Det etableres et samarbeidsprosjekt mellom eierkommunene og ROAF for å identifisere områder hvor fellesløsninger kan være hensiktsmessig, og samtidig etablere en prismodell for å incentivere slike overganger.
 - ROAF utarbeider en konsekvensutredning for reduksjon av antall gjenvinningsstasjoner.
 - Styret setter i gang et arbeid for å sikre at økonomiplanarbeidet gir et betryggende beslutningsgrunnlag for representantskapet.
- Valg av styrets medlemmer (06/25)
- Fastsettelse av styrehonorar og møtegodtgjørelse (07/25)
- Avvanningsanlegg sandfang – orientering (ref. rep.sak 10/24). U.O. offl. § 13 (08/25)
 - o Vedtak: Representantskapet tar informasjonen til orientering. Representantskapet vurderte benyttet paragraf for unntak av saken fra offentligheten og endret fra §14 til bruk av §13 i saken. Det vil i fremtidens møter gjøres en revurdering av hjemmel for å behandle en sak unntatt offentlighet.
- Oppfølging av budsjettvedtak for utplassering av glass- og metallbeholdere (ref. rep.sak 13/24) (sak 09/25)
- Orienteringssak – ROAF i Romerikes blad (artikkel fra 21.5.25 om påstander om krevende arbeidsmiljø) (sak 10/25)

4. desember 2025:

- Ny prismodell gjenvinningsstasjon (GVS) 2026 (sak 13/25)
- Budsjett 2026 (sak 14/25)
 - o Vedtak: Representantskapet godkjenner styrets forslag til budsjett for 2026. Fornyet krav om 0,5% effektivisering.
- Lovpålagt utbygging garderobefasiliteter ettersorteringsanlegget (ESAR) (sak 15/25)
 - o Vedtak: Utvidelsen av utbyggingen på ESAR med en ekstra etasje for Innsamlingsavdelingen samt parkering på Killijordet, Berger godkjennes. Utvidelsen gir en økt kostnadsramme på 20 MNOK, dvs. en totalramme for prosjektet på 140 MNOK. Økningen av kostnader for tilbygget på ESAR skal ikke medføre økninger i investeringsrammen for 2026.
- Bankgaranti (16/25)
 - o Vedtak: Representantskapet vedtar at ROAF etablerer en ramme på bankgarantier på inntil 3 MNOK, innenfor vedtatt låneramme på 800 MNOK.
- Styreinstruks ROAF, revidert (sak 17/25)