

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune –

Leon Aune, leder

Lisbeth Holand, nestleder

Jann Anders Aanes, medlem

Birgitte Brattekjø, medlem

Svein Robert Olsen, medlem

Gjenpart går til:

Ordfører (jf. kommuneloven § 6-1)¹

Kommunerevisjonen (jf. kommuneloven § 24-3)¹

Kommunedirektør (til orientering – jf. kommuneloven § 13-1)¹

[Distribusjon pr. epost](#)

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

I samråd med utvalgets leder innkalles herved til møte som følger;

Dato: **Tirsdag 29. november**

Tid: **kl. 08:15 – 12:00**

Sted: Rådhuset i Brønnøysund

Til behandling:

Sak 20/2022 – Prosjektplan FR [Planarbeid, byggesaksbehandling og dispensasjonspraksis]

Sak 21/2022 – Revisjonsstrategi [orientering fra regnskapsrevisor]

Sak 22/2022 – Møteplan for neste år [2023]

Sak 23/2022 – Oppfølging rapport FR og EK [SHMIL IKS]

Sak 24/2022 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet

Sak 25/2022 – Eventuelt

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 18.11.2022

Tobias Langseth (sign.)

Sekretariatsleder

¹Utdrag fra kommuneloven:

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 18.11.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 20/2022: PROSJEKTPLAN FR [PLAN, BYGGESAK OG DISPENSASJON]

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget foretok gjennom sak 07/2022 [møte 10.05.2022] bestilling av et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet «planarbeid, byggesaksbehandling og dispensasjonspraksis». På denne bakgrunn har kommunens revisor utarbeidet prosjektplan. Jf. RSK 001 standard for forvaltningsrevisjon punkt 4–8:

[RSK 001 \(nkrf.no\)](https://www.nkrf.no/RSK001)

Vedtaketets ordlyd:

«Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet «planarbeid, byggesaksbehandling og dispensasjonspraksis». Utvalget ber om at Revisjon Midt-Norge utarbeider forslag til prosjektplan på basis av de signaler som fremkom, som legges frem for kontrollutvalget i egen sak.

Det er dessuten kontrollutvalgets intensjon å vurdere deltakelse i et felles forvaltningsrevisjonsprosjekt på Sør-Helgeland knyttet til skolesektoren. Forslag til prosjektplan legges frem for kontrollutvalget, hvorved utvalget tar endelig stilling til kommunens deltakelse og eventuelle andre aktuelle spørsmål.»

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i første omgang å se til at det gjennomføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og av virksomheten i selskaper som kommunen har eierinteresser i. Jf. kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c.

3: Oppsummering og avslutning

Prosjektplanen gjennomgås og drøftes i møtet. Eventuelle kommentarer viderefremmes oppdragsansvarlig revisor.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar prosjektplanen til etterretning [med de merknader som fremkom i møtet].

Vedlegg –

1: Prosjektplan datert 14.11.2022

Appendiks 1 – Utdrag fra kommuneloven

§ 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget skal påse at

- a) kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e) vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.

§ 23-3. Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-4. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

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

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

FORVALTNINGSREVISJON

Byggesaksbehandling

Dispensasjonspraksis, tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging

PROSJEKTPLAN

Søknad om tillatelse til tiltak uten ansvarsrett
etter plan- og bygningsloven (pbl) § 20-4 og SAK kap. 3
Opplysninger gitt i søknaden eller vedlegg til søknaden vil bli registrert i matrikkelen.

Søkes det om dispensasjon fra plan- og bygningsloven, forskrift eller arealplan? Ja Nei

Er det behov for tillatelse/samtykke/uttalelse fra annen myndighet? Ja Nei

Hvis ja, så oppfylles ikke vilkårene for 3 ukers saksbehandling, jf. pbl § 21-7 andre ledd

Nabovarsling, jf. pbl 21-3, skal være gjennomført før søknaden sendes kommunen. (Blankett 5154, 5155, 5156).
Foreligger det merknader fra naboer eller gjenboere? Ja Nei

Søknaden gjelder

Elendom/ bygg	Gnr.	Bnr.	Festenr.	Seksjonsnr.	Bygningsnr.	Bolignr.	Kommune
					Postnr.	Poststed	

Tilbyes

Brønnøy kommune

November 2022

FR 1222

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

1. Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?2. Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Plan- og bygningsloven med forskrifter- Rettspraksis og forvaltningspraksis- Dispensasjonsveileder utarbeidet av Statsforvalteren- Kommunens egne rutiner og prosedyrer- Faglitteratur
Metode	<ul style="list-style-type: none">• Intervju• Dokumentgjennomgang• Statistikk
Tidsplan	Her presenteres overordnet tidsplan; f.eks. <ul style="list-style-type: none">• 300 antall timer• Mai 2022
Prosjektteam	Johannes O. Nestvold, <i>Oppdragsansvarlig revisor</i> Mette Sandvik, <i>Prosjektmedarbeider</i> Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Eirik Gran Seim• Margrete Haugum
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Brønnøy kommune	Kommunedirektør Frank Nilssen eller den som kommunedirektøren delegerer oppgaven til

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge har i brev datert 10.05.22 mottatt bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesak. Prosjektet kommer opp som følge av «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024*». Revisor deltok i bestillingsmøte den 10.05.22 og tok notater fra kontrollutvalgets refleksjoner rundt kommunens byggesaksbehandling. Det ble i møtet blant annet pekt på risiko knyttet til saksbehandlingstid, likebehandling ved dispensasjoner, høringspraksis og ulovlighetsoppfølging.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av rådighet over fast eiendom og kontroll med byggesaksvirksomheten. Hovedformålet i plan- og bygningsloven er å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*», jf. pbl § 1-1, 1 ledd. I forarbeidene er det sagt at dette skal forstås som «*... utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov*».¹

Den som skal oppføre et byggverk må søke bygningsmyndighetene om tillatelse og formålet med søknadsordningen er å sette bygningsmyndighetene i stand til å føre kontroll med at det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven. Byggeretten innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å innvilge en søknad, dersom det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven. Etter en konkret vurdering kan også bygningsmyndighetene gi tillatelse til å fravike lovens bestemmelser gjennom dispensasjon. Adgangen til dispensasjon gjelder enkeltsaker. Er det tale om dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i 100-meterssonen langs sjø og vassdrag etter § 1-8, skal regionale og statlige myndigheter gis anledning til å uttale seg². Byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal behandles av kommunen innen 12 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. pbl. § 19-1.³

¹ Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 47-48

² Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 209

³ Direktoratet for byggkvalitet. Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 7 Tidsfrister for saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

I den offentlige forvaltningen gjelder forøvrig det ulovfestede prinsippet at like saker skal behandles likt. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet, jf. [Sivilombudet sak 2007/1783](#)

Bygningsmyndighetene skal selv kontrollere det omsøkte mot plangrunnlaget og de ytre forhold. Kapittel 15 i byggesaksforskriften regulerer bygningsmyndighetenes tilsynsfunksjon og stiller blant annet krav til at kommunen skal ha en strategi for tilsyn. Når bygningsmyndighetene avdekker ulovlige forhold vil det være bygningsmyndighetenes oppgave å pålegge retting, og om nødvendig ilegge tvangsmulkt for å få tvinge igjennom lovlige forhold.⁴

2.3 Kommunens organisering

Brønnøy kommune er organisert i åtte ulike virksomhetsområder, der kommunedirektør er øverste leder. Byggesaksbehandling er plassert under området «*plan og utvikling*» som har en egen virksomhetsleder.



Kilde: Brønnøy kommune sin hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Brønnøy kommune

⁴ Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 47-48

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene.

Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil avgrenses mot kommunens plansaksbehandling. Gjennomgangen begrenser seg til utvalgte bestemmelser i regelverket og på bakgrunn av et utvalg ferdigbehandlede søknader.

3.2 Problemstillinger

Revisor foreslår følgende problemstillinger og undertemaer:

- 1. Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?**
- 2. Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?**

I problemstilling nummer 1 vil vi se på saksbehandlingstiden for dispensasjonssaker, og om mulig si noe om bakgrunnen for eventuelle fristoverskridelser. Videre vil vi ta for oss kommunen høringspraksis ved dispensasjonssaker og spørsmålet om likebehandling / usaklig forskjellsbehandling av søknader.

I problemstilling nummer 2 vil vi se nærmere på kommunens tilsynspraksis, og i forlengelsen av dette på hvordan kommunen avdekker og følger opp ulovligheter.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til kriterier er:

- Plan- og bygningsloven med forskrifter
- Rettspraksis og forvaltningspraksis
- Dispensasjonsveileder utarbeidet av Statsforvalteren
- Kommunens egne rutiner og prosedyrer
- Faglitteratur

3.4 Metoder for innsamling av data

Bestillingen og problemstillingene er avgjørende for hvilke data som skal innhentes og hvilke metoder som blir benyttet.

Intervju

Revisor vil foreta intervju med ansatte som har ansvar og oppgaver knyttet til byggesaksbehandling. Informasjon vi får fra ansatte vil kunne si noe om hvordan ansatte jobber og hvilke utfordringer de står ovenfor, samt gi informasjon om kommunens regeletterlevelse.

Dokumentasjon

Revisor vil også innhente skriftlig dokumentasjon fra kommunen. Dette vil kunne være rutiner og prosedyrer knyttet til byggesaksbehandling, dersom slike eksisterer. Rutiner og prosedyrer vil kunne si noe om hvilke føringer som er lagt for saksbehandlingen, men også være selvstendige kilder til våre revisjonskriterier. Videre ønsker revisor å foreta en gjennomgang av utvalgte saker som er ferdigbehandlet, da for et gitt tidsrom. Saksgjennomgangen vil si noe om kommunens regeletterlevelse.

Statistikk

Det vil i tilknytning til temaet saksbehandlingstid være aktuelt å innhente statistikk som kommunene selv fører eller som kommunene har rapportert inn til Statistisk sentralbyrå og KOSTRA-databasen. Disse kildene anses som de mest aktuelle for å få data knyttet til saksbehandlingstid.

Steinkjer, 14.11.22

Johannes O. Nestvold

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Lov

- [Plan- og bygningsloven](#)
- [Byggesaksforskriften](#)

Forvaltningspraksis

- [Sivilombudet sak 2007/1783](#)


Litteratur

- [Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011.](#)

Annet

- Direktoratet for byggkvalitet. Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 7 Tidsfrister for saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr: FR 1222	Kommune: Brønnøysund kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:	
Byggesaksbehandling	

<p>Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8</p>

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Inderøy 21.10.2022

Johannes O. Nestvold
 Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 18.11.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 21/2022: REVISJONSSTRATEGI [ORIENTERING FRA REGNSKAPSREVISOR]

1: Innledning og bakgrunn

Revisor har tatt initiativ til å holde en muntlig orientering for kontrollutvalget om revisjonsstrategi, herunder arbeidet med forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen etter reglene i kommuneloven § 24-9 [jf. appendiks].

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne omgang i hovedsak å danne seg et inntrykk av arbeidet med finansiell revisjon, jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal holde seg **løpende orientert** om revisjonsarbeidet og **påse** at

- kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte
- regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruksjer og avtaler med revisor
- regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.

Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak.

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - Lovdata](#)

Det henvises for ordens skyld også til reglene for revisjon i kommuneloven kapittel 24:

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

3: Sekretariatets vurderinger

Det henvises til revisors redegjørelse i møtet, samt vedlagte uavhengighetserklæring.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar revisors muntlige orientering om revisjonsstrategi til etterretning.

Vedlegg –

- Uavhengighetserklæring datert 11.08.2022
- Fremlegg sak 20/2021 «Kommunens internkontroll [orientering]»

Appendiks – Utdrag fra kommuneloven

§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomi- forvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Se også RSK 301 Standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen:

[NKRF – kontroll og revisjon i kommunene](#)

Egenvurdering av uavhengighet:

Brønnøy kommune

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §16- §19 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskriften.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Brønnøy kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Brønnøy kommune at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Brønnøy kommune som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p> <p>Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt.</p> <p>Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p>
Tjenester under (fylkes)kommunens egne ledelses- og kontroll-oppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Brønnøy kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptrer som fullmektig for Brønnøy .
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Namsos, 11.08.2022

Heidi Galguften
Oppdragsansvarlig revisor

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 27.10.2021

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 20/2021: KOMMUNENS INTERNKONTROLL [ORIENTERING]

1: Innledning og bakgrunn

Kommuneloven av 2018 forutsetter at internkontrollbestemmelsene i loven skal utgjøre en helhetlig regulering av kommunenes plikter når dette gjelder internkontroll. Eksisterende internkontrollbestemmelser i sektorlovgivningen er på denne bakgrunn gjennomgått. Internkontrollreglene i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven er opphevet eller endret med virkning fra 1. januar 2021.

Unntaket er forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten fastsatt med hjemmel i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven). Denne skal fortsatt gjelde:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-10-28-1250>

For nærmere informasjon om endringene henvises det til:

<https://www.nkrf.no/nyheter/2020/09/25/nye-internkontrollregler-fra-1-januar-2021>

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-internkontrollregler-for-kommunene/id2697832/>

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalget fører løpende kontroll på vegne av kommunestyret. Jf. kommuneloven § 23-1 første ledd. Kommunestyret har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Jf. kommuneloven § 22-1 første ledd. Internkontroll er en administrativ egenkontroll, i motsetning til den folkevalgte delen av kommunens egenkontroll. Jf. kommuneloven § 25-1. Disse elementene utgjør til sammen kommunens egenkontroll. Vurderingen av risiko og vesentlighet knyttet til kommunens virksomhet vil imidlertid som hovedregel ha betydning for hvordan kontrollutvalget innretter sitt arbeid. Eksempelvis når det gjelder prioriteringen av hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekter som skal gjennomføres. Internkontrolltiltak har betydning for risikobildet. Kontrollutvalget bør derfor holde seg orientert om internkontrollarbeidet i kommunen. Normalt skjer dette ved at utvalget ved behov får redegjørelse om temaet fra administrasjonen.

Undersøkelse og evaluering av internkontrollen på økonomiområdet [økonomisk internkontroll] skjer også gjennom regnskapsrevisjon og etterlevelseskontroll. I tillegg vil det ved gjennomføring av forvaltningsrevisjon i ulik grad kunne bli fokusert på internkontroll på andre områder enn økonomi. Jf. definisjonen av forvaltningsrevisjon i kommuneloven § 23-3: å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

3: Nærmere om internkontrollbestemmelsene i kommuneloven

I vid forstand kan internkontroll i organisasjoner defineres som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern informasjon
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Det bør kunne anses å være i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

I kommuner vil internkontrollarbeidet som regel måtte ses i sammenheng med aktuelle målsettinger knyttet til kvaliteten på de kommunale tjenestene, effektiv ressursbruk og god folkevalgt styring.

I kommuneloven av 1992 § 23 fremgikk det at «administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Videre var det i bestemmelsen om årsberetning, jf. § 48 i samme lov, fastsatt at årsberetningen også skal redegjøre «for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten».

Kapittel 25 i gjeldende kommunelov trådte i kraft 1. januar 2021. Frem til dette tidspunktet gjaldt overgangreglene om internkontroll i § 31-3.

Kommuneloven slår i § 25-1 første ledd fast at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Det følger videre av samme bestemmelse annet ledd at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses den kommunale virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Tredje ledd oppstiller spesifikke minimumskrav til internkontrollens substansielle innhold – blant annet at den skal kunne dokumenteres i nødvendig form og omfang og gi en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Kravet om at arbeidet skal være systematisk gjelder alle deler av internkontrollen, noe som innebærer at det ikke er tilstrekkelig med en mer tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll.

§ 25-2 oppstiller et krav om internkontrollrapport til kommunestyret minst en gang pr. år. Det skal samtidig rapporteres om resultater fra statlige tilsyn. Kommunene kan selv fastsette rapporteringsrutiner som er mer omfattende, og stille nærmere krav til form og innhold i slike rapporter. Kommunestyret kan også fastsette at rapportering utover lovens minstekrav skal skje til et annet folkevalgt organ enn kommunestyret.

Det stilles i gjeldende kommunelov ikke krav om at det skal stå noe i årsberetningen om internkontroll. Derimot er det i § 14-7 annet ledd bokstav c formulert et krav om redegjørelse for virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller innbyggerne, og i bokstav d et krav om redegjørelse for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard. Det er imidlertid ingenting i veien for å beskrive kommunens internkontrollsystem i årsberetningen, og det kan ofte være formålstjenlig.

Lenke tidligere kommunelov:

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>

4: Nærmere om regnskapsrevisjon og internkontroll

Både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon krever uavhengighet i forhold til revidert enhet [kommunen] for alle som deltar i oppdraget. Jf. kommuneloven § 24-4 samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Som allerede nevnt i avsnitt 3 er kommunedirektøren ansvarlig for internkontrollen i kommunen.

Det fremgår av bestemmelsen i kommuneloven § 24-6 første ledd at revisor skal undersøke om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte. Revisor skal gi skriftlig melding til kontrollutvalget [med kopi til kommunedirektøren] om vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen. Jf. kommuneloven § 24-7 første ledd bokstav c. I tillegg vil slike forhold normalt sett være omtalt i revisjonsberetningen. Jf. kommuneloven § 24-8 tredje og fjerde ledd. Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er påpekt skriftlig etter § 24-7, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp. Jf. § 24-7 fjerde ledd.

Det følger videre av § 24-6 tredje ledd at regnskapsrevisor skal vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets premisser for bruken av budsjettbevilgningene, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene. Revisjonsstandard for forenklet etterlevelsesk kontroll av vesentlige budsjettavvik gir nærmere informasjon om denne delen av regnskapsrevisors kontrollansvar:

<https://www.nkrf.no/rsk-302-forenklet-etterlevelsesk kontroll-med-vesentlige-budsjettavvik>

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om det i årsberetningen er gitt dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik, og om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen har en mangelfull redegjørelse om vesentlige budsjettavvik. Jf. RSK 302 punkt 22 samt kommuneloven § 24-8 annet ledd bokstav c og e. Det følger av standardens punkt 26 at avvik som fører til en modifisert uttalelse, skal kommuniseres til kontrollutvalget med et nummerert brev. Jf. også kommuneloven § 24-7 første ledd bokstav d.

Av kommuneloven § 24-9 første ledd fremgår at regnskapsrevisor skal undersøke om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen. Arbeidet utføres etter denne standarden:

<https://www.nkrf.no/rsk-301-forenklet-etterlevelsesk kontroll-med-okonomiforvaltningen>

Avvik som fører til en modifisert uttalelse, skal kommuniseres til kontrollutvalget i nummerert brev. Jf. standardens punkt 17. Det følger av standardens punkt A21 at attestasjonsuttalelsen skal identifisere de gjeldende kriteriene som det underliggende saksforholdet er målt eller evaluert mot. Det kan også være relevant å opplyse om kilden for kriteriene, samt om avgrensninger i kontrollhandlingene.

Generell informasjon om revisjonsberetninger i kommunal sektor;

<https://www.nkrf.no/revisjonsberetninger>

5: Samordning av tilsyn

Den nye kommuneloven stiller tydeligere krav til samordning av statlige tilsynsaktiviteter. Det skal tas hensyn til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Jf. kommuneloven §§ 30-6 og 30-7. I denne forbindelse er det tatt i bruk en nasjonal tilsynskalender. Statsforvalterne benytter kalenderen til å få oversikt over de ulike tilsynsmyndighetenes planlagte aktiviteter, og som et hjelpemiddel i dialogen med kommunene. Det settes frister for innsending av tilsynsplanene. Tidspunktet for når tilsynene er ferdig samordnet kan variere mellom de ulike embetene. I et gitt tidsrom i samordningsprosessen kan kommunene gi tilbakemelding til Statsforvalteren på tidspunkt og samlet tilsynsbelastning. De planlagte tilsynene blir tilgjengelig i kalenderen for allmennheten når de er ferdig samordnet. Rapporter etter tilsyn vil også bli registrert i kalenderen. Kontrollutvalgssekretariatene er tildelt rolle i tilsynskalenderen, som i korte trekk går ut på å registrere informasjon om bestilte forvaltningsrevisjonsprosjekter samt laste opp rapportene så snart disse er ferdige og oversendt kontrollutvalget i kommunen.

Nærmere informasjon og lenke til kalenderen finnes her;

<https://www.statsforvalteren.no/nb/Nordland/Kommunal-styring/statlig-samordning/tilsynskalender-for-samordning-av-statlige-tilsynsaktiviteter/>

Tilsynskalenderen kan ha samordningsgevinst også for kontrollutvalgene. Man vil nok fra utvalgets side normalt sett bestrebe seg på å unngå overlappende tema mellom forvaltningsrevisjon og statlige tilsyn nært i tid – blant annet av ressurs hensyn.

KMD har gitt Statsforvalterens fellestjenester og Statsforvalteren i Møre og Romsdal i oppdrag å lede og videreutvikle tilsynskalenderprosjektet fase 3. Prosjektet er tidfestet til 1. januar til 31. desember 2021. Når fase 3 er gjennomført, skal driften av tilsynskalenderen overføres til Statsforvalterens fellestjenester og settes i produksjonsstatus.

Nærmere informasjon om siste prosjektfase:

[Nasjonal tilsynskalender – prosjektfase 3 - NKRF](#)

6: Sekretariatets vurderinger

Lovendringene på internkontrollområdet har som nærliggende konsekvens at kontrollutvalget bør gis en oppdatering. Det har dessuten en egenverdi at utvalget over tid opparbeider en oppgaverelevant forståelse av kommunens internkontrollsystem. Sekretariatet har på denne bakgrunn avtalt en orientering i regi av administrasjonen på førstkommende møte i utvalget.

7: Oppsummering og avslutning

For ordens skyld understrekes at ledelse og styring naturligvis er en disiplin som omfatter mer enn internkontroll, og at internkontrollen som det fremgår dessuten skal være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. En kommunes internkontrollsystem vil derfor i praksis kunne bestå av mer enn det som direkte kan avledes av kravene til kontroll i kommuneloven. Eksempelvis som følge av andre lovkrav eller internkontrolltiltak kommunen selv har initiert.

Generell informasjon om kommunal egenkontroll og internkontroll;

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/egenkontroll-i-kommunene/id2009801/>

[Internkontroll i kommunene - KS](#)

samt kapittel 24 [NOU] og 23 [lovproposisjon] i disse forarbeidene til kommuneloven;

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har blitt orientert om status og planer for internkontrollarbeidet i kommunen gjennom administrasjonens muntlige redegjørelse i utvalgets møte 24.11.2021.

Vedlegg –

1: Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser [KMD]

[Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser - regjeringen.no](#)

Appendiks 1 – Interkontrollbestemmelsene i kommuneloven

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

Kapittel 25. Internkontroll

§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

§ 25-2. Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn

Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

31-3. Overgangsregler om internkontroll

Fram til kapittel 25 trer i kraft gjelder følgende bestemmelser:

- a) Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.
- b) I årsberetningen skal det redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll med virksomheten.
- c) Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Lenker til ikraftsetting og lov om endring av interkontrollregler i sektorlovgivningen:

[Delt ikraftsetting av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen \(tilpasning til ny kom.. - Lovdata](#)

[Lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen \(tilpasning til ny kommunelov\) - Lovdata](#)

Appendiks 2 – Kommunelovens bestemmelse om regnskapsrevisjon [utdrag]

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

§ 24-5. Regnskapsrevisjonens innhold

Revisor skal vurdere om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift.

Revisor skal vurdere om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever. Revisor skal vurdere om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Revisor skal se etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

§ 24-6. Revisors plikter ved utførelsen av regnskapsrevisjon

Revisor skal se etter om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte.

Revisor skal vurdere risikoen for at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon som følge av misligheter og feil, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger lov- eller forskriftsbrudd som er av vesentlig betydning for årsregnskapet.

Revisor skal vurdere risikoen for brudd på kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene, og innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om årsregnskapet inneholder vesentlige avvik fra disse premissene.

§ 24-7. Skriftlige påpekninger fra regnskapsrevisor

Revisor skal gi skriftlige meldinger om

- a) vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b) vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c) vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d) manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e) enhver mislighet
- f) hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g) hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Meldinger som nevnt i første ledd skal sendes i nummerte brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal han eller hun straks melde fra om det etter første ledd bokstav e. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp etter første ledd, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

§ 24-8. Revisjonsberetning

Regnskapsrevisor skal avgi en revisjonsberetning til kommunestyret eller fylkestinget senest 15. april. Det skal sendes kopi til kontrollutvalget, til formannskapet eller fylkesutvalget og til kommunedirektøren. Revisjonsberetningen skal avgis selv om årsregnskapet eller årsberetningen ikke foreligger eller er ufullstendig.

I revisjonsberetningen skal revisor uttale seg om følgende:

- a) om årsregnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift
- b) om registreringen og dokumentasjonen av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrift
- c) om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- d) om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet
- e) om det er avdekket forhold som gir grunn til å tro at årsberetningen ikke gir dekkende opplysninger om vesentlige budsjettavvik.

Hvis revisor i revisjonsberetningen konkluderer med forbehold, konkluderer negativt eller ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere, skal årsaken beskrives. Hvis revisor mener at årsregnskapet eller årsberetningen ikke bør vedtas slik de foreligger, skal dette angis særskilt.

Revisjonsberetningen skal også omfatte andre forhold som revisor mener det er nødvendig å opplyse om i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomi- forvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Appendiks 3 – Kommunelovens bestemmelser om samordning [utdrag]

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

§ 30-6. Samordning av statlige tilsynsmyndigheter

Fylkesmannen samordner planlagte statlige tilsynsaktiviteter overfor kommunen og fylkeskommunen og vurderer det samlede omfanget av statlig tilsyn med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Alle statlige tilsynsmyndigheter skal underrette Fylkesmannen om planer for tilsyn og om varsel om pålegg om retting eller andre reaksjoner som har vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen. Fylkesmannen kan fastsette frister for når underretning om tilsynsplaner skal være sendt Fylkesmannen. Tilsynsmyndigheter som er utpekt som koordinerende myndighet for tilsyn, skal underrette Fylkesmannen om koordinerte tilsynsplaner.

Fylkesmannen skal formidle til andre tilsynsmyndigheter sin vurdering av situasjonen i enkeltkommuner og i fylkeskommunen.

§ 30-7. Samordning mellom statlig tilsynsvirksomhet og kommuner eller fylkeskommuner

Fylkesmannen skal drøfte med kommunene og fylkeskommunene prioritering og gjennomføring av planlagte tilsyn.

Statlige tilsynsmyndigheter skal i sin planlegging, prioritering og gjennomføring av tilsyn ta hensyn til det samlede statlige tilsynet med den enkelte kommunen eller fylkeskommunen og til relevante forvaltningsrevisjonsrapporter. Tilsynsmyndighetene skal vurdere å utsette eller å ikke gjennomføre tilsyn hvis kommunen eller fylkeskommunen nylig har gjennomført en kontroll med det samme temaet.

Før det eventuelt vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal tilsynsmyndigheten ha dialog med kommunen eller fylkeskommunen om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging. Kommunen eller fylkeskommunen plikter å delta i dialogen.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 18.11.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 22/2022: MØTEPLAN FOR NESTE ÅR [2023]

1: Innledning og bakgrunn

Av ulike årsaker ønsker de fleste kontrollutvalg å fastsette en møteoversikt.

2: Utkast til møteplan

Erfaringsmessig vil det som hovedregel være behov for minst 4 faste møter pr. år. I tillegg innkalles møter etter behov. Koordinering med andre kommuner og kontrollutvalg i samme geografiske område kan til en viss grad være ressurseffektivt med hensyn til møtedeltakelse som innebærer tidkrevende reisevirksomhet. Eksempelvis fra revisors side.

	Brønnøy
Møte 1	14. mars
Møte 2	23. mai
Møte 3	19. september
Møte 4	28. november

Tidspunkt er vanligvis 08:30–12:00, og møtested vil normalt sett være rådhuset i Brønnøysund.

Aktuelle temaer/saker til behandling på møtene vil kunne være:

- Kontrollutvalgets årsrapport
- Møteplan for neste år
- Gjennomgang av revisjonsstrategi
- Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning
- Nummererte brev
- Uttalelse forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen
- Oppfølging av regnskapsrevisors påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9
- Bestilling av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Rapporter fra gjennomført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Budsjett for kontrollarbeidet i kommunen
- Orienteringer fra administrasjonen og virksomhetsbesøk
- Enkeltstående kontrollsaker

3: Oppsummering og avslutning

Møteplan for 2023 fastsettes etter nærmere drøfting i kontrollutvalget.

Forslag til vedtak:

Forslaget til møteplan fastsettes som fremlagt [med de endringer som ble besluttet i møtet].

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 18.11.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 23/2022: OPPFØLGING RAPPORT FR OG EK [SHMIL IKS]

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet på sitt møte 08.03.2022 revisjonsrapport knyttet til Søndre Helgeland Miljøverk IKS [SHMIL]. Jf. fremlegg sak 04/2022 [vedlegg 3]. Prosjektet inneholder både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapets virksomhet. Med begrepet «eierskapskontroll» menes å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Jf. gjeldende kommunelov § 23-4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Jf. kommuneloven § 23-3.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave i denne omgang fremgår av forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir **fulgt opp** og skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

Kommunestyret har sluttet seg til kontrollutvalgets uttalelse. Ref. kommunestremøte 11.05.2022 – sak 28/2022: [Elements Publikum \(elementscloud.no\)](https://elementscloud.no)

3: Sekretariatets vurderinger

Det vises til skriftlige oppsummeringer av gjennomførte og planlagte forbedringstiltak samt resultatene av dette arbeidet. Jf. vedlegg 1 og 2. Eventuelle spørsmål og/eller kommentarer til innholdet tas opp i møtet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har blitt orientert om status for oppfølgingsarbeidet i tilknytning til rapporten fra eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av virksomheten i det interkommunale selskapet SHMIL gjennom a) notat fra kommunen av 17.11.2022, b) notat fra selskapet datert 28.10.2022 og c) muntlig redegjørelse i utvalgets møte 29.11.2022. Kontrollutvalget har ingen spesielle merknader til iverksatte og planlagte tiltak.

Vedlegg –

- 1: Tilbakemelding av 17.11.2022 [fra kommunen]
- 2: Tilbakemelding datert 28.10.2022 [fra selskapet]
- 3: Fremlegg sak 04/2022 [møte 08.03.2022]
- 4: Revisjonsrapport avgitt 28.02.2022

Tilbakemelding på eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL) og Brønnøy kommune som eier.

Vi vil svare ut anbefalingen gitt av revisor:

Revisor vurderer at Brønnøy kommune i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring.

Konklusjonen bygger på at kommunen ikke har Eiermelding eller noen årlig rapportering om selskapene, noe som ikke er i samsvar med kommunelovens krav til Eiermelding eller KS' anbefaling om årlig rapportering. Kommunestyret har fått opplæring i eierstyring, men den ene Eierrepresentanten har ikke blitt invitert til å delta på denne. Innkallinger til representantskap formidles ikke til kommunestyret, noe som heller ikke er i tråd med KS' anbefalinger. Innkallinger til representantskapsmøte med sakliste kommer sjelden innen tidsfristen på fire uker, noe som vanskeliggjør en eventuell behandling i kommunestyret eller formannskapet. Dette er ikke i tråd med IKS-lovens tidsfrist. Dette gjør til sammen at kommunestyret ikke settes i stand til å utøve eierstyringen i samsvar med anbefalinger fra KS, og Eierrepresentantene står alene om eierstyringen. Eierrepresentantene har ingen føringer å knytte Eierutøvelsen til, utover at representanten er valgt til å være Eierrepresentant av kommunestyret. Revisor har derfor følgende anbefalinger:

1. Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstillers lovens krav og

behandle denne i løpet av inneværende valgperiode:

Brønnøy kommune er godt i gang med å utarbeide eierskapsmelding og vil sende sak til politisk behandling i første halvdel av 2023.

Brønnøy kommune forvalter større verdier gjennom sine ulike selskaper. For å forvalte verdiene som kommunen rår over på en best mulig måte, må det etableres en overordnet strategi. Eier bør avklare sitt ståsted i forhold til de ulike selskaper og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er vedtektene/selskapsavtalen. I tillegg bør det utarbeides en Eierstrategi for det enkelte selskap.

Utøvelsen av eierskapet har direkte konsekvenser for selskapenes disponeringer og prestasjoner. Hvis eier ikke stiller krav og ikke har definert målsetninger for sitt eierskap vil virksomhetene ha tilsvarende diffuse målsetninger. Uavhengig av Eiermålsetningenes innhold må disse være klart kommunisert.

Ikke alle spørsmål knyttet til forvaltning av verdiene i et selskap er et spørsmål for eieren. Når kommunen har valgt å legge en del av sine verdier inn i et selskap medfører dette også en overføring av styringsrett til virksomheten. Selskapets styre og administrasjon skal legge opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier. Det er denne ytre rammen som er Eierstrategien, innenfor denne skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Det mest fundamentale Eierspørsmål er spørsmålet om kommunen fortsatt skal være eier. Det er et sett av ulike forhold som inngår i en totalvurdering for å kunne gi

svar på et slikt spørsmål. Dersom kommunen bestemmer seg for fortsatt å eie, må strategien for eierskapet konkretiseres. Det er flere ulike måter å forankre en eierstrategi på i selskapet. For det første vil selskapets formålsparagraf tegne opp en ytre ramme. I tillegg vil generalforsamlingsvedtak kunne gi instruksjoner om eiers krav og forventninger. Den løpende kommunikasjon mellom eier og styre er også viktig. Som det er pekt på kan formålet med kommunens eierskap spenne fra et finansielt eierskap, basert på avkastningsbetraktninger, til et politisk eierskap, med fokus på politisk måloppnåelse. Eierstrategien må tydelig ta stilling til slike spørsmål.

En eierstrategi er en politisk viljeserklæring, og bør evalueres med jevne mellomrom. Det politiske flertallets tanker og vurderinger kan endres på samme måte som eksterne vilkår kan gi grunnlag for å endre eierstrategien. En grunnleggende forutsetning for en aktiv eierstyring er at en klar og presis eierstrategi formuleres for hvert enkelt selskap. Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier. Det er en del generelle føringer som er retningsgivende ved etableringen av en eierstrategi.

2. Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som gjør at kommunestyret får jevnlig

oppdatering om tilstanden for selskapet:

Ordfører inviterer selskapet og eierrepresentanten vår inn i kommunestyret for å orientere om selskapsstatus. Det er viktig at det her blir gitt orienteringer på saker selskapet ser som naturlig vil komme til politisk behandling.

3. Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som sikrer en god dialog om eierstyring mellom kommunestyret og eierrepresentantene:

4.

Eierrepresentant må ha god kontakt med kommunestyret på hva som forventes i saker som er av betydning for selskapets utvikling og ha instruksjoner på hva eierne vil i disse sakene.

Hvis eier ikke stiller krav og ikke har definert målsetninger for sitt eierskap vil virksomhetene ha tilsvarende diffuse målsetninger. Uavhengig av eiermålsetningenes innhold må disse være klart kommunisert. Ikke alle spørsmål knyttet til forvaltning av verdiene i et selskap er et spørsmål for eieren. Når kommunen har valgt å legge en del av sine verdier inn i et selskap medfører dette også en overføring av styringsrett til virksomheten. Selskapets styre og administrasjon skal legge opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier. Det er denne ytre rammen som er eierstrategien, innenfor denne skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

5. Begge eierrepresentanter bør få tilstrekkelig opplæring om eierstyring:

God eierstyring er viktig for å:

- oppnå de mål eierne har hatt med opprettelsen av selskapet
- forvalte ressursene på best mulig måte
- kontrollere risiko

God eierstyring og selskapsledelse krever at det bygges opp et samspill mellom eiere, styret og ledelsen. Samspillet forutsetter at disse tre organene er enige om hvilken retning virksomheten skal velge og hvilke forventninger partene har til måloppnåelse.

Selskapslovgivningen skiller tydelig mellom eierens rolle, styrets rolle og ledelsens rolle. Eieren skal sette overordnede mål og rammer for selskapet – ut fra hva man som kommune ønsker å oppnå med selskapet – og ikke drive med detaljstyring. Styret skal sørge for forvaltning av selskapet innenfor eiernes formulerte mål og krav. Styret skal tjene selskapets interesser og alle eierne. Styret skal altså ikke ta hensyn til særinteresser som partipolitikk, lokalisering, fagforening osv. Daglig ledelse har ansvaret for å gjennomføre styrets strategi for å nå målene som eierne har satt.

Eierrepresentantene skal få tilbud om kurs gjennom KS eller andre som tilbyr kurs om eierstyring og selskapsledelse.

6. Eierrepresentanten bør signalisere til selskapet at innkalling til representantskapsmøte med sakliste bør komme minst fire uker før møtet, for å muliggjøre politisk behandling i egen kommune:

Dette vil bli påpekt ovenfor selskapet fra Brønnøy kommune.

Åremma 28.10.22
Vår ref: HJ, 033-984

Revisjon
Midt-Norge

EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON

SØNDRE HELGELAND MILJØVERK IKS (SHMIL)

ENDELIG RAPPORT



Kommunene **Alstahaug**, Brønnøy, Dønna, Grane,
Herøy, Leirfjord, Sømna, Vefsn, Vega og Vevelstad

FEBRUAR 2022

SK1029

 **SHMIL**

Tilbakemelding fra SHMIL IKS på endelig rapport

Felles notat til kommunene:

Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Herøy, Leirfjord, Sømna, Vega og Vevelstad

Forvaltningsrevisjonen (kapittel 4-7) er felles for alle kommunene, og omfatter selvkost, differensiering av gebyr, selskapets arbeid for å utnytte avfallet som ressurs og til slutt transaksjoner i konsernet.

1. Selvkost

Revisor konkluderer med at selvkostprinsippet blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr

→ SHMIL ser ikke behov for ytterligere kommentar

2. Differensiering av gebyr

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket

→ SHMIL ser ikke behov for ytterligere kommentar

3. Selskapets arbeid for å utnytte avfallet som ressurs

Revisor konkluderer med at SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at

selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

→ SHMILs styre vedtok ny strategiplan den 16.06.22. Strategiplanen ble deretter delt i eiermøtet den 14.10.22, og skal opp til behandling i Representantskapet 18.11.22.

4. Transaksjoner i konsernet

Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder transaksjoner mellom mor- og datterselskap som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. (...)

Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler kryssubsidiering:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

→ SHMIL tar punktene til etterretning, og jobber kontinuerlig for at kryssubsidiering ikke skal skje.

Under «Eierskapskontroll», er det noen punkt som SHMIL ønsker å gi en tilbakemelding på:

1. Kap. 3.2 «Innkalling til representantskapsmøte med saksliste skal skje med minst fire ukers varsel med mindre kortere frist er påtrengende nødvendig».
→ SHMIL skal følge ordlyden i IKS-loven, og vil sende innkalling med saksliste minst 4 uker før Representantskapsmøtene.
2. Kap. 3.5 «Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet»
→ SHMIL vil invitere til årlige eiermøter. Første eiermøte ble avholdt 14.10.22.
3. Kap. 3.6 «Styret i morselskapet bør ikke sitte i styret i datterselskapet»
→ SHMIL skal vurdere anbefalingen fra KS vedr. styreverv i forbindelse med valg i det respektive datterselskapets generalforsamling.

Ut over dette viser vi til våre tilbakemeldinger og besvarelser til kommunerevisjonen. Vi benytter også anledningen til å takke for et godt og konstruktivt samarbeid.

Mvh

Håkon Johansen
Adm.dir
Søndre Helgeland Miljøverk IKS



Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 28.02.2022

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 04/2022: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført et eierskapskontroll- og forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til det interkommunale renovasjonsselskapet Søndre Helgeland Miljøverk AS [heretter «SHMIL»] og oversendt endelig rapport datert 28. februar 2022. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med flertallet blant de 11 deltakerkommunene. 10 kommuner deltok i prosjektet, hvorav 2 valgte å ikke gjennomføre eierskapskontroll. Forvaltningsrevisjonsdelen er felles, jf. problemstilling 2–5. Eierskapskontrollen, jf. problemstilling 1, vil i stor grad være spesifikk for den enkelte deltakerkommunene. Rapporten har vært gjenstand for obligatorisk høring hos selskapet og kommunen med frist 25. februar. Høringssvar er gjengitt i vedlegg 2 og 3 til revisjonsrapporten [side 104 o. fl.]. Jf. rapportens kapittel 8 [side 82].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Utøver kommunene eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, IKS-loven og etablerte normer for god eierstyring?
2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?
3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
4. Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg fremtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?
5. Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle rapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

3: Rapportens konklusjoner og anbefalinger

Problemstilling 1 [eierskapskontroll]

Utøver kommunene eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, IKS-loven og etablerte normer for god eierstyring?

Jf. rapportens avsnitt 3.7 [side 33].

Revisor vurderer at Brønnøy kommune i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring.

Konklusjonen bygger på at kommunen ikke har eiermelding eller noen årlig rapportering om selskapene, noe som ikke er i samsvar med kommunelovens krav til eiermelding eller KS' anbefaling om årlig rapportering. Kommunestyret har fått opplæring i eierstyring, men den ene eierrepresentanten har ikke blitt invitert til å delta på denne. Innkallinger til representantskap formidles ikke til kommunestyret, noe som heller ikke er i tråd med KS' anbefalinger. Innkallinger til representantskapsmøte med sakliste kommer sjelden innen tidsfristen på fire uker, noe som vanskeliggjør en eventuell behandling i kommunestyret eller formannskapet. Dette er ikke i tråd med IKS-lovens tidsfrist. Dette gjør til sammen at kommunestyret ikke settes i stand til å utøve eierstyringen i samsvar med anbefalinger fra KS, og eierrepresentantene står alene om eierstyringen. Eierrepresentantene har ingen føringer å knytte eierutøvelsen til, utover at representanten er valgt til å være eierrepresentant av kommunestyret.

Revisor har derfor følgende **anbefalinger**:

- Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstillers lovens krav og behandle denne i løpet av inneværende valgperiode
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som gjør at kommunestyret får jevnlig oppdatering om tilstanden for selskapet
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som sikrer en god dialog om eierstyring mellom kommunestyret og eierrepresentantene
- Begge eierrepresentanter bør få tilstrekkelig opplæring om eierstyring
- Eierrepresentanten bør signalisere til selskapet at innkalling til representantskapsmøte med sakliste bør komme minst fire uker før møtet, for å muliggjøre politisk behandling i egen kommune

Problemstilling 2 [forvaltningsrevisjon]

Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?

Jf. rapportens avsnitt 4.5 [side 46–47].

Revisor konkluderer med at selvkostprinsippet blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr. Dette baserer vi på våre sammenligninger mellom selskapets praksis og de mest sentrale bestemmelsene i selvkost- og avfallsforskriften.

SHMIL benytter et anerkjent dataverktøy for selvkostberegning, og leier spisskompetanse fra leverandørens konsulenter for å bistå med arbeidet. Dette bidrar til at beregningene er godt dokumentert og kvalitetssikret. I tillegg har revisjonen fått inntrykk av at økonomisjefen har høy bevissthet rundt de mest kritiske sidene ved selvkostkalkyler; å bruke treffsikre fordelingsnøkler for å fordele regnskapskonti som også omfatter næringsavfall.

Selv om det ikke har betydning for spørsmålet om overholdelse av selvkostprinsippet, har revisjonen merket seg at SHMIL ikke setter opp særskilt balanseregnskap for avfallsområdet slik regelverket krever. I tillegg kan sporbarhet og etterprøvbarhet for selvkostkalkylene heves ytterligere ved løpende å føre separate avdelingsregnskap for husholdningsavfall og næringsavfall.

Det er kommunene selv som må begrunne, beregne og dokumentere påslag for egne indirekte kostnader som skal inngå i renovasjonsgebyret. Av gebyrvedtakene fremgår det at 8 av de 11 kommunene har slike påslag. Revisjonens generelle inntrykk er at selvkostberegningene for påslagene er både svakt og mangelfullt dokumentert hos kommunene, med unntak av Alstahaug.

Problemstilling 3 [forvaltningsrevisjon]

Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

Jf. rapportens avsnitt 5.5 [side 54].

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket.

Problemstilling 4 [forvaltningsrevisjon]

Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg fremtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?

Jf. rapportens avsnitt 6.5 [side 73].

Revisor konkluderer med at SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

Problemstilling 5 [forvaltningsrevisjon]

Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

Jf. rapportens avsnitt 7.5 [side 80–81].

Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder transaksjoner mellom mor- og datterselskap som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. Det understrekes at konklusjonen er basert på en systemgjennomgang, og ikke en detaljert kontroll av den enkelte kalkulasjon.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til transaksjoner mot datterselskap som inngår i SHMIL sitt konsernregnskap. Dette gjelder bare Retura Shmil AS. For de tilknyttede selskapene tilsier de begrensede eierandelene at risikoen for ulovlig kryssubsidiering er lav, ettersom SHMIL hverken har tilstrekkelig innflytelse eller økonomiske insentiver for over- eller underprising.

Hovedregelen er at prisene skal reflektere markedsmessige vilkår. Dersom sammenlignbare markedspriser ikke kan fremskaffes, skal internprisene gi full kostnadsdekning med tillegg av et fortjenestepåslag. Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler kryssubsidiering:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

4: Oppsummering av konklusjoner og anbefalinger [forvaltningsrevisjonsdel kapittel 4–7]

Jf. rapportens kapittel 9 [side 83].

Revisjonen konkluderer i kapittel 4 med at selvkostprinsippet blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr.

Revisor konkluderer i kapittel 5 med at rutineene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket.

Revisor konkluderer i kapittel 6 med at SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

Til slutt, i kapittel 7, har ikke revisor funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder transaksjoner mellom mor- og datterselskap som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. Det understrekes at konklusjonen er basert på en systemgjennomgang, og ikke en detaljert kontroll av den enkelte kalkulasjon.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til transaksjoner mot datterselskap som inngår i SHMIL sitt konsernregnskap. Dette gjelder bare Retura Shmil AS. For de tilknyttede selskapene tilsier de begrensede eierandelene at risikoen for ulovlig kryssubsidiering er lav, ettersom SHMIL hverken har tilstrekkelig innflytelse eller økonomiske insentiver for over- eller underprising.

Hovedregelen er at prisene skal reflektere markedsmessige vilkår. Dersom sammenlignbare markedspriser ikke kan fremskaffes, skal internprisene gi full kostnadsdekning med tillegg av et fortjenestepåslag. Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler kryssubsidiering:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor i stor grad positivt på problemstillingene knyttet til virksomheten i selskapet. Når det gjelder eierskapskontrollen, er revisors vurdering at kommunen i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring.

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Revisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar rapporten fra eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av virksomheten i det interkommunale renovasjonsselskapet SHMIL IKS avgitt 28.02.2022 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Utøver kommunene eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, IKS-loven og etablerte normer for god eierstyring?
2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?
3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
4. Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg fremtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?
5. Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

Gjennomført forvaltningsrevisjon av virksomheten i selskapet, jf. problemsstilling 2–5, konkluderer i overveiende grad positivt på de problemstillingene som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering. Når det gjelder eierskapskontrollen, jf. problemstilling 1, er revisors oppfatning at kommunen i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber om at kommunen og selskapet merker seg rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalget ber videre om at kommunedirektøren og kommunens eierrepresentant bidrar til at til at kontrollutvalget mottar en skriftlig tilbakemelding om hvordan rapporten er fulgt opp i ettertid av kommunen og selskapet. Frist for tilbakemeldingen til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av rapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –

1: Revisjonsrapport avlagt 28.02.2022



Kommunene Alstahaug, **Brønnøy**, Dønna, Grane, Herøy,
Leirfjord, Sømna, Vefsn, Vega og Vevelstad

FEBRUAR 2022

SK1029

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra eierkommunenes kontrollutvalg i perioden mai 2021 til februar 2022.

Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er hjemlet i kommuneloven (§ 23-4 og § 23-3). Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeidere Leidulf Skarbø og Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Arve Gausen. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor eierkommunene og selskapet, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 og standard for eierskapskontroll RSK 002.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Steinkjer, 28.02.2022

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Søndre Helgeland Miljøverk IKS. Det er gjennomført eierskapskontroll i kommunene Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Herøy, Leirfjord, Sømna, Vega og Vevelstad. Kommunene Grane og Vefsn deltok også i forvaltningsrevisjonsdelen av prosjektet, men ønsket ikke en eierskapskontroll. Den siste kommunen som har eierandel i SHMIL, Hattfjelldal, ønsket ikke å delta i prosjektet i det hele tatt.

Revisjonen består dermed at en eierskapskontroll (kapittel 3) for åtte av kommunene, som er unik for den enkelte kommune. Forvaltningsrevisjonen (kapittel 4-7) er felles for alle kommunene, og omfatter selvkost, differensiering av gebyr, selskapets arbeid for å utnytte avfallet som ressurs og til slutt transaksjoner i konsernet.

I **eierskapskontrollen** konkluderer vi med at Brønnøy kommune i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring. Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovens krav og behandle denne i løpet av inneværende valgperiode
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som gjør at kommunestyret får jevnlig oppdatering om tilstanden for selskapet
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som sikrer en god dialog om eierstyring mellom kommunestyret og eierrepresentantene
- Begge eierrepresentanter bør få tilstrekkelig opplæring om eierstyring
- Eierrepresentanten bør signalisere til selskapet at innkalling til representantskapsmøte med sakliste bør komme minst fire uker før møtet, for å muliggjøre politisk behandling i egen kommune

Revisjonen konkluderer i kapittel 4 med at **selvkostprinsippet** blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr. Noen av kommunene har et eget påslag på gebyret. Revisjonens generelle inntrykk er at selvkostberegningene for påslagene er både svakt og mangelfullt dokumentert hos kommunene, med unntak av Alstahaug.

Revisor konkluderer i kapittel 5 med at rutinene for **differensiering av renovasjonsgebyr** er i tråd med regelverket.

Revisor konkluderer i kapittel 6 med at **SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs**. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som

skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

Til slutt, i kapittel 7, har ikke revisor funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder **transaksjoner mellom mor- og datterselskap** som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. Det understrekes at konklusjonen er basert på en systemgjennomgang, og ikke en detaljert kontroll av den enkelte kalkulasjon.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til transaksjoner mot datterselskap som inngår i SHMIL sitt konsernregnskap. Dette gjelder bare Retura Shmil AS. For de tilknyttede selskapene tilsier de begrensede eierandelene at risikoen for ulovlig kryssubsidiering er lav, ettersom SHMIL hverken har tilstrekkelig innflytelse eller økonomiske insentiver for over- eller underprising.

Hovedregelen er at prisene skal reflektere markedsmessige vilkår. Dersom sammenlignbare markedspriser ikke kan fremskaffes, skal internprisene gi full kostnadsdekning med tillegg av et fortjenestepåslag. Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler kryssubsidiering:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	10
1.1 Bestilling.....	10
1.2 Problemstillinger.....	11
1.3 Metode	12
2 Om SHMIL.....	15
2.1 SHMIL i dag.....	15
2.2 Datterselskap og andre eierinteresser	17
2.2.1 SHMIL Transport AS.....	19
2.2.2 Retura SHMIL AS	19
2.2.3 Bio Miljø AS	19
2.2.4 Østbø AS	19
2.2.5 Ecopro AS.....	19
2.2.6 Miljøpartnerne AS	20
2.2.7 Vitensenter Nordland AS.....	20
3 Eierskapskontroll	21
3.1 Styringsdokumenter.....	21
3.1.1 Selskapsavtale.....	21
3.1.2 Eieravtale.....	21
3.1.3 Renovasjonsforskrift	21
3.1.4 Andre styrende dokumenter	22
3.1.5 Eierskapsmelding.....	22
3.1.6 Vurdering	22
3.2 Representantskapet	23
3.2.1 Representantskapets oppgaver	23
3.2.2 Bruk av valgkomite.....	24
3.2.3 Innkalling til representantskapsmøte	25
3.2.4 Vurdering	25
3.3 Styret.....	26
3.3.1 Styrets sammensetning.....	26
3.3.2 Numerisk vara.....	27
3.3.3 Styrets deltakere	27
3.3.4 Vurdering	27
3.4 Eierrepresentasjon	28
3.4.1 Valg av representant.....	28
3.4.2 Opplæring av folkevalgte	29
3.4.3 Dialog mellom kommunestyret og eierrepresentanten	29
3.4.4 Vurdering	29
3.5 Eiermøter	30
3.5.1 Eiermøter.....	30

3.5.2	Annen dialog eller rapportering fra selskapet	30
3.5.3	Vurdering	31
3.6	Forvaltning av datterselskap	31
3.6.1	Styrerepresentasjon i datterselskap	31
3.6.2	Styring av datterselskap	32
3.6.3	Vurdering	32
3.7	Konklusjon og anbefalinger	33
4	Beregning av renovasjonsgebyr	35
4.1	Problemstilling	35
4.2	Revisjonskriterier	35
4.3	Funn	36
4.3.1	Selvkostkalkyler og selvkostregnskap	36
4.3.2	Regnskapsmessig skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall.....	36
4.3.3	Metode for beregning av selvkost	37
4.3.4	Selvkostfond	39
4.3.5	Påslag for indirekte kostnader i kommunene.....	40
4.4	Vurderinger	43
4.5	Konklusjon.....	46
5	Differensiering av renovasjonsgebyr.....	48
5.1	Problemstilling	48
5.2	Revisjonskriterier	48
5.3	Funn.....	48
5.3.1	Grunnlag for differensiering.....	48
5.3.2	Fritidsrenovasjon.....	51
5.4	Vurdering.....	53
5.5	Konklusjon.....	54
6	Avfallsbegrensning og avfall som ressurs	55
6.1	Problemstilling	55
6.2	Revisjonskriterier	55
6.3	Funn	55
6.3.1	Ambisjonsnivå.....	55
6.3.2	Avfallshierarkiet	56
6.3.3	Fraksjoner	63
6.3.4	Fra avfall til ressurs.....	65
6.3.5	Samarbeid	68
6.3.6	Framtidige krav	69
6.4	Vurderinger	70
6.5	Konklusjon.....	73
7	Økonomiske transaksjoner i konsernet	74
7.1	Problemstilling	74
7.2	Revisjonskriterier	74
7.3	Funn.....	74
7.3.1	Konserninterne transaksjoner	74
7.3.2	Prisfastsetting	75

7.4	Vurderinger	78
7.5	Konklusjon.....	80
8	Høring	82
9	Oppsummering av konklusjoner og anbefalinger	83
	Kilder	84
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	85
	Eierskapskontroll.....	85
	Beregning av renovasjonsgebyr	90
	Differensiering av renovasjonsgebyr.....	94
	Målrettet arbeid for endring og tilpasning.....	96
	Kryssubsidiering i konsern.....	101
	Vedlegg 2 – Høringssvar selskapet	104
	Vedlegg 3 – Høringssvar eier	105

Tabell

Tabell 1.	Nøkkelinformasjon om selskapet.....	16
Tabell 2.	SHMILs eierandeler og styrerepresentasjon i disse.....	17
Tabell 3.	Oversikt over eierandel i SHMILs fem største selskaper	18
Tabell 4.	Oversikt over behandlede saker i representantskapet høst og vår de siste tre årene	23
Tabell 5.	Gjennomgang av innkalling til representantskapsmøter siste tre år	25
Tabell 6.	Oversikt over styrets medlemmer og deres roller i egen kommune	27
Tabell 7.	Styret i Retura SHMIL AS.....	31
Tabell 8.	Styret i SHMIL Transport AS	32
Tabell 9.	Oversikt over resultat fra kommunenes eierskapskontroller.....	34
Tabell 10.	Grunnlag for note 13 fra etterkalkyle 2020.....	38
Tabell 11.	Fondsmidler i etterkalkyle.....	40
Tabell 12.	Renovasjonsgebyr (240I) og påslag i 2022 inkl. mva.....	41
Tabell 13.	Renovasjonsgebyr SHMIL 2022 (alle summer i kroner).....	49
Tabell 14.	Renovasjonsgebyr i andre utvalgte selskap 2022 inkl. mva.....	50
Tabell 15.	Husholdninger som faktureres som fritidsbolig	52
Tabell 16.	Innsamlingspunkt for fritidrenovasjon	52
Tabell 17.	Tonn avfall fra gjenvinningsstasjon som stammer fra husholdning og næring.....	57
Tabell 18.	Avfall til deponi i tonn i 2021 (både husholdning og næring).....	63
Tabell 19.	Målsettinger for materialgjenvinning	98

Figurer

Figur 1.	Opplysning om selvkostfond.....	39
Figur 2.	Avfallshierarkiet.....	56
Figur 3.	Bilder fra gjenvinningsstasjon, oppfordring om innlevering av avfall	59
Figur 4.	Bilde fra gjenvinningsstasjon, gjenvinning til nye produkter	59
Figur 5.	Årlige mengder avfall som transporteres mellom Mosjøen og Brønnøysund.....	64
Figur 6.	Optibaganlegg og ny robot	65
Figur 7.	Omvisning på Ecopros fabrikk.....	66
Figur 8.	FNs bærekraftsmål.....	97
Figur 9.	Avfallshierarkiet.....	100

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL) eies av 11 kommuner på Helgeland. Flere av eierkommunene har revisjon av selskapet i sine planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i inneværende valgperiode. Kontrollutvalgene i Leirfjord, Dønna, Alstahaug, Brønnøy, Vega, Herøy, Vevelstad og Sømna fikk en projektskisse som grunnlag for å komme med innspill til hva prosjektet skulle handle om. Kontrollutvalgene i Grane, Hattfjelldal og Vefsn ønsket ikke å delta i behandlingen av projektskissen. Tilbakemeldingene var følgende:

- Alstahaug: Hva skjer med avfallet etter innsamling?
- Vega: Samordning av sortering mellom flere selskaper
- Herøy: Stimulerer gebyrene til avfallsreduksjon, hytterrenovasjon
- Vevelstad: Selskapets omdømme
- Sømna: Utviklingsarbeid og tilpasning til framtidige krav, bærekraft

Deretter fikk alle kontrollutvalgene en prosjektplan til behandling, på bakgrunn av tilbakemeldingene på projektskissen. Noen kontrollutvalg kom også med innspill i prosjektplanbehandlingen. Disse har ikke medført endringer i problemstillingene, og alle deltakende kommuner mottar derfor en endelig rapport med ulik eierskapsdel og felles forvaltningsrevisjonsdel. Vefsn og Grane bestilte prosjektet uten eierskapskontroll og mottar derfor en rapport kun bestående av forvaltningsrevisjonen i selskapet.

Kontrollutvalgene behandlet prosjektplanen i følgende møter:

- Leirfjord: 04.05.2021, sak 7
- Dønna: 06.05.2021, sak 6
- Alstahaug: 07.05.2021, sak 8
- Brønnøy: 27.05.2021, sak 6
- Vevelstad: 28.05.2021, sak 7
- Vega: 01.06.2021, sak 6
- Herøy: 26.05.2021, sak 9
- Sømna: 19.05.2021, sak 8
- Grane: 27.04.2021, sak 11
- Vefsn: 07.05.2021, sak 24

Under følger en oversikt over innspill gitt av kontrollutvalgene i forbindelse med behandling av prosjektplanen:

- Vevelstad: Kapasitet hytterrenovasjon, hvordan praktisk skille husholdning og næringsavfall fra hverandre, differensiering av hytterrenovasjon.
- Vega: Ulik servicegrad til øyene.
- Sømna: Vedrørende problemstilling 4: anskaffelse av eksterne leverandører og krav til disse. Revisor ga tilbakemelding om at vi vil se overordnet på dette gjennom kriterier i anskaffelser og eventuelle føringer fra eier.
- Grane: Vurdere tilgjengelighet på gjenbruksstasjonen (åpningstider mv.) og opplæring av skoleelever (hva gjør SHMIL, hvem har ansvaret)
- Vefsn: Vedrørende problemstilling 4 ønskes også belyst SHMILs håndtering/forhold til bærekraftsmål. Vedrørende problemstilling 5 ønskes også foretatt realitetskontroll – av avtaler mellom SHMIL og den/de virksomheten(e) som håndterer næringsavfall – med hensyn til om det er samsvar mellom avtale(r) og faktisk bruk. Primært ønskes undersøkt de avtaler som regulerer bruken av anleggsmidler (tomteleie, lokaler, anleggsmaskiner, transportmidler o.l.).

1.2 Problemstillinger

Eierskapskontroll:

1. Utøver kommunene eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, IKS-loven og etablerte normer for god eierstyring?

Kommunene Vefsn og Grane ønsket kun å være med på forvaltningsrevisjonsdelen av revisjonen, og mottar derfor ikke kapittelet om eierskapskontroll.

Forvaltningsrevisjon:

2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?
3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
4. Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?
5. Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

Eierskapskontrollen omfatter kommunen som eier, og representantskapet som felles eierorgan. Forvaltningsrevisjonen omfatter selskapet SHMIL. I femte problemstilling vil kontrollen også omfatte datterselskap som håndterer transport og næringsavfall. Kontrollen omfatter ikke andre selskap som SHMIL er medeier i.

Revisor vil ikke foreta egne undersøkelser når det gjelder de tekniske sidene av selvkostberegningene, men vil se på forståelsen og dokumentasjonen av selvkostprinsippene,

samt om dette er i tråd med nasjonale føringer. Både husholdningsrenovasjon og hytterrenovasjon omfattes av undersøkelsen.

1.3 Metode

Revisor har samlet inn data som danner grunnlaget for denne rapporten på flere måter.

Intervju

Revisor har gjennomført et oppstartsmøte med tre representanter fra selskapet. Her presenterte daglig leder og IT- og økonomisjef selskapet.

Revisor har gjennomført dybdeintervjuer etter en semistrukturert intervjuguide med følgende personer:

- Styreleder i SHMIL
- IT- og økonomisjef i SHMIL
- Gruppeintervju med leder av utviklingsavdelingen, kvalitet- og systemutvikler og kommunikasjonssjef i SHMIL
- Eierrepresentanter i kommunene Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Leirfjord, Herøy, Sømna, Vega og Vevelstad

Noen kommuner har flere eierrepresentanter. Blant de vi har intervjuet har Alstahaug og Brønnøy to representanter, mens resten har én representant. Intervjuene med eierrepresentantene i Alstahaug og Brønnøy ble gjennomført som gruppeintervju. Data til eierskapskontrollene har kommet fra intervju med eierrepresentant(ene), kommunale dokumenter og styringsdokument i selskapet.

Alle referatene er bekreftet av informantene i ettertid, med unntak av referatet i Dønna. Revisor ga beskjed om at referatet vil anses som godkjent dersom det ikke kom respons. Det kom ikke respons og referatet er brukt som datagrunnlag i eierskapskontrollen. Til gruppeintervjuet sendte revisor ut spørsmålene på forhånd. Det var på grunn av at vi ønsket en del detaljert informasjon som krevde noe forberedelse.

Intervjuet med styreleder i SHMIL samt oppstartsmøtet er gjennomført fysisk, siden daværende smitterestriksjoner tillot dette. Resterende intervju er gjennomført på videomøte via Teams.

Revisor har videre hatt e-postdialog med daglig leder, IT- og økonomisjef og kommunikasjonssjef i SHMIL, som raskt har svart ut spørsmål fra revisor og sendt over dokumentasjon. Revisor har sendt spørsmål på epost til leder av valgkomiteen uten å få svar. Revisor har også sendt spørsmål til kommunene som har gebyrpåslag, om hva som er

grunnlaget for gebyrpåslaget. Revisor har ikke mottatt svar fra kommunene Sømna, Vega og Vevelstad. Revisor har sendt spørsmål til to eksterne selskaper på Helgeland i forbindelse med undersøkelser i kapittelet om økonomiske transaksjoner i selskapet. Vi har spurt de om de har fått tilbud om å delta i konkurranse, om det er diskusjoner om pris og lignende. Revisor fikk raskt svar fra begge selskap.

Dokumentgjennomgang

Revisor har uten opphold fått tilsendt etterspurte dokumenter fra selskapet, eksempelvis:

- Innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter 2018-2021
- Innkallinger og protokoller fra styremøter 2020-2021
- Selskapsavtale
- Eieravtale
- Strategi 2015-2021
- Veileder til valgkomiteen
- Kundeundersøkelse 2018
- Medarbeiderundersøkelse 2020
- Etterkalkyle 2020
- Fordelingsnøkler og forarbeid til selvkosten 2020
- Stikk kontroll av fakturaer mellom SHMIL og SHMIL Retura

Revisor har også innhentet data fra kommunenes innsynsløsninger for politiske saker, herunder Eiermeldinger og renovasjonsgebyrvedtak.

Omvisninger

Revisor har fått tre omvisninger, to av disse sammen med representantskapet i SHMIL.

- Omvisning på SHMILs anlegg på Åremma i Vefsn ved daglig leder i SHMIL
- Omvisning på Ecoopro i Skjørtdalen i Verdal (sammen med representantskapet) ved daglig leder i Ecoopro
- Omvisning på Retura IR sitt mottak for trevirke på Skogn i Levanger (sammen med representantskapet) ved daglig leder i Retura IR.

Revisor har tatt bilder og fått mulighet til å stille spørsmål. Noen av bildene gjengis i rapporten.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen i kombinasjon med intervjuer og spørsmål på epost, bidrar til å sikre et tilstrekkelig datagrunnlag i rapporten. De innsamlede dataene gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene. Revisor

ønsker å understreke at selskapet har vært svært samarbeidsvillige og delingsvillige, og revisor har raskt mottatt etterspurt dokumentasjon.

2 OM SHMIL

2.1 SHMIL i dag

SHMIL ble stiftet i 1995 for å ivareta eierkommunenes forpliktelser innen renovasjon og avfallsbehandling. SHMIL er et interkommunalt renovasjonsselskap eid av 11 Helgelandskommuner; Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal, Herøy, Leirfjord, Sømna, Vefsn, Vega og Vevelstad. Det er ca. 40 500 innbyggere i SHMILs område.

Selskapets hovedkontor er på Åremma i Vefsn kommune. Her har selskapet et optisk sorteringsanlegg for husholdningsavfall (optibaganlegg), garasje, sorteringshall og lagerhall. Selskapet har 31 fast ansatte, og håndterte i 2020 44 300 tonn avfall. Alle eierkommunene har en utendørs gjenvinningsstasjon, hvorav Sandnessjøen, Brønnøysund og Mosjøen er under tak.

Selskapets visjon er «Sammen gir vi avfall og slam verdi».

Selskapet er underlagt lov om interkommunale selskaper. Selskapets øverste organ er representantskapsmøtet, som består av eierrepresentanter fra kommunene. Representantskapet velger styret i selskapet.

Nøkkelinformasjon om selskapet presenteres på neste side.

Tabell 1. Nøkkelinformasjon om selskapet

Stiftelsesdato	14.06.1995
Eiere	<p>Vefsn kommune, 33 %</p> <p>Brønnøy kommune, 18 %</p> <p>Alstahaug kommune, 18 %</p> <p>Leirfjord kommune, 5 %</p> <p>Sømna kommune, 5 %</p> <p>Dønna kommune, 4 %</p> <p>Hattfjelldal kommune, 4 %</p> <p>Grane kommune, 4 %</p> <p>Herøy kommune, 4 %</p> <p>Vega kommune, 3 %</p> <p>Vevelstad kommune, 1 %</p>
Styreleder	Paal Anders Brandth, siden 2020
Styremedlemmer	<p>Karin Tønder Knutsen, siden 2021</p> <p>Hans Labertus Løvmø, siden 2020</p> <p>Wenche Daleng, siden 2020</p> <p>William Puntervold, siden 2016 (ansattrepresentant)</p> <p>Torstein Dahle Moe, siden 2020</p>
Direktør	Håkon Johansen, siden 2008
Formål	Selskapets formål er på vegne av eierkommunene å drive innsamling, transport, behandling og omsetning av avfall og alt som naturlig hører med til dette i eierkommunene, samt delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor denne formålsangivelse. I tillegg til dette formålet skal selskapet søke å redusere avfallsmengdene, utnytte ressursene i avfallet og behandle avfallet på en måte som fullt ut tilfredsstiller miljømessige krav som myndighetene stiller.
Forretningsidé	<p>SHMIL skal alene eller gjennom allianser være en totalleverandør av avfallstjenester for husholdninger og næringslivet i regionen.</p> <p>SHMIL skal være et kompetansesenter og en pådriver for et bedre miljør Samarbeid på hele Helgeland.</p>
Revisor	PwC

Kilde: Bisnode CreditPro

Revisor registrerer at det tar tid før roller i selskapet oppdateres etter valg. Selskapet opplyser at dette skyldes at det for IKS ikke er mulig å rapportere digitalt eller bruke digitale signaturer. Dette gjør at det er tidkrevende å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon. Selskapet har gitt beskjed til Brønnøysundregistrene at det er en gammeldags og tungvint metode å rapportere på. Selskapet ønsker at det skal være like enkelt å rapportere for IKS som for AS, hvor man kan rapportere på dagen via digitale skjema og digitale signaturer.

2.2 Datterselskap og andre eierinteresser

SHMIL har to datterselskap og eierandeler i andre selskaper. I tabell 2 presenteres et sammendrag av selskapene og hvem som sitter i styrene i disse. SHMILs representanter er markert i kursiv. Deretter presenteres kort informasjon om de ulike selskapene.

Tabell 2. SHMILs eierandeler og styrerepresentasjon i disse

Selskap	Eierandel	Styre
SHMIL Transport AS	100 %	<i>Håkon Johansen (styreleder)</i> <i>William Puntervold (varamedlem)</i>
Retura SHMIL AS	89,96 %	<i>Håkon Johansen (styreleder)</i> <i>Paal Anders Brandth (styremedlem)</i> <i>Heidi Ruth Eidet Eggen (styremedlem)</i> Steinar Aufles (styremedlem) <i>William Puntervold (vara)</i>
Bio Miljø AS	36,57 %	Bjørn Ragnvald Kjønnås (styreleder) <i>Håkon Johansen (styremedlem)</i> Trond Jøran Pedersen, styremedlem Kolbjørn Ingmar Nilsskog (styremedlem) <i>Gina K. Kaspersen (vara)</i>
Østbø AS	18,51 %	Ståle Andre Indregård (styreleder) <i>Håkon Johansen (styremedlem)</i> Jørn Gunnar Stemland (styremedlem) Ole-Henrik Hjartøy (styremedlem) Ingri Marie Sivertsen (styremedlem)
Ecopro AS	18,3 %	Trygve Berdal (styreleder) Geir Tore Leira (styremedlem) Asle Hasselvold (styremedlem) <i>Håkon Johansen (styremedlem)</i> Bjørn Ludvig Bergsmo, styremedlem Turid Hofstad, styremedlem Knut Joar Hatlen, styremedlem

		Nina Svarlien Busse (vara)
Miljøpartnerne AS	14,84 %	Asle Hasselvold (styreleder) Trygve Berdal (styremedlem) <i>Håkon Johansen (styremedlem)</i>
Vitensenter Nordland AS	2,75 %	Torbjørn Aag (styreleder) Thomas Andreassen (styremedlem) Morten Einar Edvardsen (styremedlem) Lillian Helen Nærem (styremedlem) Lisbeth Flågeng (styremedlem) Eva Monica Hestvik (styremedlem) Janicke Tracey Kernland (vara) Roger Lyngseth Lund (vara)

Kilde: Bisnode CreditPro

Tabell 3. Oversikt over eierandel i SHMILs fem største selskaper

Selskap	Eiere	Andel
SHMIL Transport AS	SHMIL	100 %
Retura SHMIL AS	SHMIL	89,96 %
	Østbø AS	10,03 %
Bio Miljø AS	SHMIL	36,57 %
	Nilsskog Holding AS	35,57 %
	Kolbjørn Nilsskog AS	16,43 %
	Østbø AS	11,43 %
Østbø AS	Saltens Bilruter AS	81,49 %
	SHMIL	18,51 %
Ecopro AS	Innherred Renovasjon IKS	28,21 %
	SHMIL	18,3 %

	Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	16,75 %
	Helgeland Avfallsforedling	16,72 %
	Remidt IKS	10 %
	Steinkjer kommune	10 %

Kilde: Bisnode CreditPro

2.2.1 SHMIL Transport AS

Selskapet ble stiftet i 2008. Selskapet hadde ingen registrerte ansatte i 2021. Selskapets formål er «Transport med kjøretøyer langs vei. Selskapet kan delta i andre selskap». Det er ingen aktivitet i selskapet. Selskapet hadde tidligere et kjøreløyve. Denne ble overført til SHMIL IKS i 2021.

2.2.2 Retura SHMIL AS

Selskapet ble stiftet i 1992. Selskapet hadde 11 ansatte i 2021. Selskapets formål er å «drive innsamling av avfall fra bedrifter på Helgeland, herunder gjenvinningsvirksomhet, transport og containerservice, og hva som ellers står i forbindelse med disse virksomhetsområder».

2.2.3 Bio Miljø AS

Selskapet ble stiftet i 1998. Selskapet hadde 0,2 ansatte i 2021. Selskapets formål er «Kompostering, gjenvinning og beslektet virksomhet».

2.2.4 Østbø AS

Selskapet ble stiftet i 1979. Selskapet hadde 199 registrerte ansatte i 2021. Selskapets formål er «Drive innsamling og behandling av avfall, transport og containerservice og hva som ellers står i forbindelse med disse virksomhetsområder». Østbø tilbyr blant annet tjenester innen næringsavfall, husholdningsrenovasjon, rådgivning, bilvrakmottak og løsninger for olje- og gassindustrien.

2.2.5 Ecopro AS

Ecopro AS ble stiftet 14.08.2002, og har 10 ansatte. Ecopro er en biogassfabrikk som ligger i Verdal kommune, og er en av de første av sitt slag i Norge. Ecopro eies av fem

interkommunale avfallsselskap² og Steinkjer kommune, slik at 52 kommuner i Midt-Norge samarbeider om å behandle kildesortert matavfall og slam på en fremtidsrettet og miljømessig forsvarlig måte. Det er investert 180 millioner kroner i et lukket biogassanlegg med minimal ekstern luktpåvirkning, som foredler avfall til biogass og næringsrike biogjødselprodukter. Selskapet har stort fokus på en fremtidsrettet kretsløpstankegang hvor organisk avfall blir til grønn energi og biogjødselprodukt.³

2.2.6 Miljøpartnerne AS

Selskapet ble stiftet 01.10.2008. Selskapet eies sammen med blant annet ni andre midtnorske avfallsselskap. Selskapets formål er innsamling, transport og behandling av avfall, og dermed tilknyttet virksomhet, samt deltakelse i selskaper med tilknyttet virksomhet. Selskapet er i dag et rent eierselskap som kun eier aksjene i Retura Norge og annen aktivitet er tonet ned.

2.2.7 Vitensenter Nordland AS

Selskapet ble stiftet i 2018. Det er 21 registrerte ansatte i selskapet i 2021. Selskapets formål er å «drifte Vitensenter Nordland AS som et opplevelses- og læringscenter innen teknologi, naturvitenskap og matematikk spesielt rettet mot barn og ungdom. Herunder samarbeid med andre selskap og foretak med lignende virksomhet. Vitensenteret skal også medvirke til forskning og utdanning innen det interaktive formidlingsfeltet.»

² Innherred Renovasjon IKS, Helgeland Avfallsforedling IKS, Søndre Helgeland Miljøverk IKS, Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, ReMidt IKS og Steinkjer kommune.

³ Ecopro AS, «Pioner på områder» <<http://ecopro.no/teknologi/pioner-pa-omrader/>>.

3 EIERSKAPSKONTROLL

Problemstillingen i eierskapskontrollen er om kommunene utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring.

3.1 Styringsdokumenter

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Det skal foreligge en selskapsavtale som minst angir informasjon som IKS-loven krever
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen må behandle eierskapsmelding som inneholder lovens minstekrav minst en gang i løpet av valgperioden
- Kommunen bør årlig få en rapport om tilstanden for selskapet

Utleddningen av kriterier finnes i vedlegg 1.

3.1.1 Selskapsavtale

SHMIL har en selskapsavtale som er vedtatt i representantskapet 27.04.2018. Minimumskravene til selskapsavtale etter IKS-loven er angitt i selskapsavtalen.

3.1.2 Eieravtale

SHMIL har en eieravtale, som er et underlag til selskapsavtalen. Dette er ikke et lovpålagt dokument. Eieravtalen er datert 10.04.2019. Eieravtalen omtaler representantskapets rammer, styrets sammensetning og myndighet, daglig leders myndighet og bestemmelser om valgkomiteen. Videre omtales avfallsgebyr og avfallsforskrifter. Eieravtalen presenterer hva som skal til for å endre selskapsavtalen, eieravtalen og veilederen til valgkomiteen. Endring av selskapsavtalen skal besluttes i henhold til IKS-loven § 4, 2. og 3. ledd. Det betyr at endringer i selskapsavtalen krever vedtak fra kommunestyret. Endringer i eieravtalen gjøres av representantskapet med 2/3 flertall.

3.1.3 Renovasjonsforskrift

Det er en felles renovasjonsforskrift for SHMIL-kommunene. Den er vedtatt i representantskapet i 2015 og deretter behandlet i alle kommunenes kommunestyre. I 2019 ble det satt i gang et arbeid med å oppdatere renovasjonsforskriften. Ny forskrift skulle egentlig behandles av representantskapet våren 2020, men grunnet pandemien skjedde ikke dette. Selskapet

ønsker i 2021 å gjøre flere endringer, og revidert renovasjonsforskrift ble behandlet i representantskapet høsten 2021. Renovasjonsforskriften skal deretter vedtas i kommunene.

Renovasjonsforskriften inneholder bestemmelser om hvordan renovasjonstjenesten i eierkommunene skal utøves og hvilke krav som stilles til abonnentene. Videre om gebyrer, klagemuligheter, konsekvenser og ikrafttredelse av forskriften.

Det er utarbeidet retningslinjer til renovasjonsforskriften. Disse vil revideres når ny forskrift er på plass.

3.1.4 Andre styrende dokumenter

Selskapet har en strategiplan for perioden 2015-2021. Den inneholder visjon, forretningside, mål, verdigrunnlag, fokusområder og strategier og hvordan strategien skal følges opp. I henhold til styreinstruksen, vedtas strategiplanen i styret hvert år. Daglig leder forteller at SHMIL ved flere anledninger har hatt strategisamlinger på agendaen for å utarbeide ny strategi, men dessverre satte pandemien en stopper for dette i 2020 og 2021. Planen nå er at styret skal behandle ny strategi i juni 2022.

Økonomiplanen for kommende fem år vedtas årlig av representantskapet. Økonomiplanen bygger på strategien som er vedtatt av styret.

3.1.5 Eierskapsmelding

Brønnøy kommune har ikke eierskapsmelding. Det har ikke blitt gjort evalueringer av kommunens eierskap.

3.1.6 Vurdering

Det foreligger en selskapsavtale som angir IKS-lovens minstekrav.

Førrige revidering av renovasjonsforskriften ble behandlet i alle kommuner. Det pågår nå en ny runde med behandling av en justert renovasjonsforskrift. Revisor vurderer at kommunen jevnlig reviderer styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Brønnøy kommune har ingen eierskapsmelding. Dette betyr at kommunen ikke oppfyller lovkravet som trådte i kraft fra og med denne valgperioden. Det er heller ikke i tråd med KS' anbefalinger. Dersom kommunen behandler eierskapsmeldingen i løpet av inneværende valgperiode, altså innen valget i 2023, vil lovkravet tilfredsstilles. Samtidig vil en sen behandling i valgperioden ikke gi nye kommunestyrerepresentanter en oversikt over kommunens eierskap ved starten av valgperioden. En tidlig behandling av eierskapsmeldingen vil også kunne gi god opplæring i eierskap og eierstyring. En manglende eierskapsmelding gjør at kommunen ikke

har en helhetlig oversikt over hva kommunen eier, hvorfor kommunen eier eller hvilke føringer som skal ligge til grunn for utøvelsen av eierskapet.

Kommunen får ingen årlig rapport om status i selskapet, utover informasjonen som gis til eierrepresentant i representantskapsmøter.

3.2 Representantskapet

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Representantskapet skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan, årsberetning og årsregnskap og velge styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder
- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes
- Innkalling til representantskapsmøte med sakliste skal skje med minst fire ukers varsel med mindre kortere frist er påtrengende nødvendig

Utleddningen av kriterier finnes i vedlegg 1.

3.2.1 Representantskapets oppgaver

Revisor har gjennomgått protokoller fra representantskapet for de siste tre årene. Gjennomgangen vises i tabellen under. Det gjennomføres to representantskapsmøter i året, hvor vårmøtet behandler regnskap, årsberetning og valg, og høstmøtet behandler budsjett og økonomiplan.

Tabell 4. Oversikt over behandlede saker i representantskapet høst og vår de siste tre årene

Møte	Budsjett	Økonomi-plan	Regn-skap	Årsberet-ning	Valg av styremed-lemmer	Valg av leder	Valg av nestleder
V 19	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
H 19	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
V 20	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
H 20	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
V 21	Nei	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei ⁴	Ja
H 21	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei

⁴ Leder ble valgt for 2 år i 2020, og det var derfor ikke valg på leder i 2021.

Kilde: Protokoller fra representantskapsmøter 2019, 2020 og 2021

Eierrepresentantene opplever at representantskapsmøtene er informative, og at SHMIL har en engasjert og tydelig daglig leder. Eierrepresentantene kunne ønsket at det var mer løpende informasjon om driften, i stedet for å samle opp all informasjonen til representantskapsmøtet. Eierrepresentantene mener at selskapet også kunne markert sine prestasjoner offentlig, og delt disse med innbyggerne.

3.2.2 Bruk av valgkomite

Føringer for valgkomiteen

Paragraf 5 i selskapsavtalen handler om styret og daglig leder. Her står det at representantskapet velger fem styremedlemmer og tre varamedlemmer til styret for en periode på to år. Representantskapet velger også styreleder og medlemmer til valgkomiteen. Godtgjørelse til valgkomiteen fastsettes av representantskapet etter forslag fra valgkomiteen.

I samme paragraf bestemmes det at ett av styrets medlemmer med varamedlem velges av og blant selskapets ansatte.

I eieravtalens § 2 er det bestemmelser om styrets sammensetning. Styret skal ha fem medlemmer pluss en ansattrepresentant. Det skal være minst ett styremedlem fra hver region. To styremedlemmer velges uavhengig av tilhørighet. Regioninndelingen er som følger:

- Vefsn, Grane og Hattfjelldal
- Vevelstad, Vega, Sømna og Brønnøy
- Alstahaug, Herøy, Dønna og Leirfjord

Det skal velges tre varamedlemmer i rekkefølge, ett varamedlem fra hver region.

Sammensetning av valgkomiteen

Eieravtalen § 4 bestemmer retningslinjene for komiteen. Valgkomiteen skal bestå av tre medlemmer, hvorav en er leder og en er nestleder. De tre medlemmene skal representere hver sin region.

Veileder for valgkomiteens arbeid

Det er utarbeidet en veileder for valgkomiteens arbeid, vedtatt 20. november 2020. Her gjengis bestemmelser fra selskapsavtalen, eieravtalen, IKS-loven, aksjeloven (om kjønnsrepresentasjon) og litteratur om styresammensetning. Veilederen inneholder ingen føringer for styrets kompetansebehov eller kompetansesammensetning.

Gjennomføring av valgkomiteens arbeid

SHMILs styre skal utarbeide en årlig kompetanseoversikt som viser hvilken kompetanse styret besitter og hvilken kompetanse som savnes eller etterspørres. Denne skal sendes til valgkomiteens leder.

3.2.3 Innkalling til representantskapsmøte

I tabellen under oppsummerer vi hvor lenge før representantskapsmøtet innkalling med sakliste er sendt ut.

Tabell 5. Gjennomgang av innkalling til representantskapsmøter siste tre år

Møte	Innkalling med sakliste sendt minst fire uker før møtet
V 19	2 uker og 1 dag før møtet
H 19	2 uker og 6 dager før møtet
V 20	3 uker og 3 dager før møtet
H 20	3 uker før møtet
V 21	5 uker før møtet
H 21	3 uker og 6 dager før møtet

Kilde: Innkallinger til representantskapsmøter 2019, 2020 og 2021

Flere eierrepresentanter i SHMIL forteller at innkalling til møte uten sakliste kommer i god tid før møtene. Varaordfører forteller at innkallingene har kommet tidsnok til at det har vært mulig å behandle aktuelle saker. Ingen av representantene har opplevd at det har vært noe ønske fra det politiske miljøet å gi føringer i forkant eller etterkant av et møte.

3.2.4 Vurdering

Representantskapet behandler i de sakene loven krever; selskapets budsjett, økonomiplan og regnskap og velger styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder.

Bruk av valgkomite er vedtektsfestet. Dette er i tråd med KS' anbefaling.

Innkalling til representantskapsmøte med sakliste skjer sjelden med minst fire ukers varsel. Samtidig uttrykker flere eierrepresentanter at innkalling til representantskapsmøte uten sakliste gjerne kommer i svært god tid. Varaordfører forteller at innkallingene har kommet tidsnok til at det har vært mulig å sette aktuelle saker på dagsordenen. Når saklisten til representantskapsmøtet kommer sent, kan dette gjøre det utfordrende for eierkommunene å

behandle saker politisk i forkant av møtet. Dette kan igjen føre til at eierrepresentanten ikke får sikret den nødvendige ryggdekningen for å stemme riktig i representantskapet. Sett opp imot manglende eierskapsmelding og lite dialog med kommunestyret, bidrar sen utsending av sakliste til at kommunestyrepolitikere ikke får muligheten til å innvirke på eierstyringen av selskapet.

3.3 Styret

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Eier bør bidra til at styret har god sammensetning
- Det bør oppnevnes numeriske varamedlemmer til styret
- Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper

Utleddningen av kriterier finnes i vedlegg 1.

3.3.1 Styrets sammensetning

Styret består av seks faste medlemmer og fire varamedlemmer. Dette er et varamedlem mer enn selskapsavtalen sier. Blant de faste medlemmene er det fire menn og to kvinner. Blant varamedlemmene er det tre kvinner og en mann.

Representantskapet velger en valgkomite. Valgkomiteen foreslår styremedlemmer for representantskapet. Representantskapet som er selskapets øverste organ, gjennomfører valgene. Styreleder forteller at da han var aktuell som styreleder, gjennomførte valgkomiteen et intervju med han.

Styreleder har bakgrunn fra privat næringsliv. Styreleder forteller at dagens styresammensetning er bred. Styret har engasjerte medlemmer. Styreleder forteller at det er en bred kompetanse i selskapet som er en god støtte for styret. Styreleder mener at en person som har sitt virke i renovasjonsbransjen (men som ikke arbeider i SHMIL) kunne vært en ressurs for de øvrige i styret. Saker som presenteres for styret fra administrasjonen oppleves som godt gjennomarbeidede med god dokumentasjon.

Varaordfører har blitt kontaktet av valgkomiteen med informasjon om prosessen de skulle i gang med. Varaordfører har opplevd at tilbakemeldinger til valgkomiteen har ført til justering av valgkomiteens innstilling. Varaordfører har kjennskap til at noen av styremedlemmene som ikke ble gjenvalgt i 2019, var skuffet over å ikke få en forklaring på hvorfor de ikke var foreslått videre i styret.

3.3.2 Numerisk vara

Det er valgt inn tre varamedlemmer i prioritert rekkefølge. Det framgår av protokollen fra representantskapsmøtet våren 2021 at første vara møter fast i styremøtene.

3.3.3 Styrets deltakere

Tabell 6. Oversikt over styrets medlemmer og deres roller i egen kommune

Navn	Kommune	Rolle i styret	Ordfører eller kommunedirektør
Paal Anders Brandth	Vefsn	Styreleder	Nei
Karin Tønder Knutsen	Alstahaug	Nestleder	Nei
Torstein Dahle Moe	Brønnøy	Styremedlem	Nei, vara til kommunestyret i Brønnøy
Hans Labertus Løvmo	Leirfjord	Styremedlem	Nei
Wenche Daleng	Hattfjelldal	Styremedlem	Nei, men varaordfører i Hattfjelldal
Andrine S. Oppegård	Sømna	1. vara	Ordfører forrige periode, deltar i kommunestyret og formannskapet nå
Raymond Fagerli	Grane	2. vara	Nei, kommunestyret og vara til formannskapet
Jarle Vang	Alstahaug	3.	Nei, vara til kommunestyret

3.3.4 Vurdering

Eier har fått mulighet til direkte å bidra til at styret har god sammensetning, gjennom å ha dialog med valgkomiteen. Det er oppnevnt en valgkomite som legger frem kandidater for

representantskapet. Retningslinjene for valgkomiteen inneholder ingen bestemmelser om krav til kompetanse. KS anbefaler at det bør være forsvarlige og gjennomtenkte prosesser rundt valg av kandidater i styrene med fokus på kompetanse og personlige egenskaper. En valgkomite kan jobbe langsiktig og bruke god tid på å kartlegge og finne egnede styrekandidater med den rette kompetansen og bidra til at helheten ivaretas ved den endelige sammensetningen av styret. Representantskapet velger styret.

Det er oppnevnt numeriske varamedlemmer til styret, i tråd med KS' anbefaling. Første vara møter fast i styret. Numeriske varamedlemmer kan bidra til større kontinuitet i styret. Samtidig vil numeriske vara ikke sikre at styret til enhver tid har den kompetansesammensetningen man ønsker. Dette forutsetter at man har et styre med tydelige kompetanser og/eller roller.

Det er ingen ordførere eller kommunedirektører som sitter i styret i selskapet. Det nærmeste er varaordfører i Hattfjelldal som er styremedlem, og noen av de andre styremedlemmene er kommunestyremedlemmer eller vara til kommunestyret. Ordfører, kommunedirektør og andre fremtredende personer i kommunen kan ha styreverv, men det er viktig at man har vurdert om det kan bli habilitetsutfordringer av dette. Dersom personen ofte vil bli inhabil i politiske saker kan det være lurt å vurdere hensiktsmessigheten av at akkurat denne personen har styrevervet. Forvaltningsloven slår fast at en person er inhabil dersom personen har et styreverv i et IKS, og så skal behandle en sak vedrørende dette selskapet. Det kan også være en utfordring at ulike personer i kommunen mottar ulik informasjon om selskapet til ulik tid.

3.4 Eierrepresentasjon

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Kommunestyret skal oppnevne minst én representant med vararepresentant til representantskapet for fire år. Representanten bør være en sentral folkevalgt.
- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte
- Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak

Utleddningen av kriterier finnes i vedlegg 1.

3.4.1 Valg av representant

Brønnøy har to eierrepresentanter; varaordføreren og en representant som har eierrepresentasjon i SHMIL som sitt eneste politiske verv. Eierrepresentantene ble valgt på kommunestyrets konstitueringsmøte i 2019, i sak 57/19. Det er valgt et varamedlem for hver av disse. I henhold til § 4 i selskapsavtalen skal det velges minimum to vararepresentanter.

Ved valg av eierrepresentanter er det praksis at det skal være en fra posisjonen og en fra opposisjonen, samt at det skal være kjønnsfordeling. Det ble spurt om noen hadde interesse for renovasjon da vervene skulle fordeles. Kjønnsbalanse kan være en utfordring i Brønnøy, da det er få kvinner i politikken.

3.4.2 Opplæring av folkevalgte

De folkevalgte har fått KS folkevalgtopplæring i denne perioden, men dette inneholdt lite spesifikt om interkommunale selskaper (IKS). Eierrepresentanten fra opposisjonen ble ikke invitert til å delta på denne opplæringen.

I det første representantskapsmøtet i SHMIL var det en overordnet gjennomgang om IKS. Representantene opplevde det som en ryddig gjennomgang av IKS-er og hvilke regler som gjelder.

3.4.3 Dialog mellom kommunestyret og eierrepresentanten

Eierrepresentantene har ikke praksis for å snakke sammen i forkant av møter.

Eierrepresentantene opplever at det ikke er stor politisk nysgjerrighet rundt selskapet og hvilke forventninger politikerne har til selskapet. Eierrepresentantene mener at politikerne må ta ansvar for å være mer nysgjerrige og ivrige rundt SHMIL. Eierrepresentantene har aldri opplevd at det har blitt stilt spørsmål i etterkant av møter i representantskapet. Det var noen diskusjoner da fritidsrenovasjonsgebyret ble innført.

Dersom det er saker fra selskapet som fordrer politisk vedtak, settes det opp som politisk sak. Utover dette forteller varaordfører at protokoller fra representantskapet behandles som referatsaker i kommunestyret.

Det er manglende politisk interesse for SHMIL i Brønnøy. Varaordfører opplever at manglende politiske prosesser i forkant av møter i Brønnøy kommune gir et lite bundet mandat på retning og kraft, altså lite føringer for eierstyring fra politisk side. Varaordfører opplever at det heller er daglig leder i SHMIL som peker ut retningen, og kommunen følger etter.

3.4.4 Vurdering

Kommunestyret har oppnevnt to representanter med hver sin vara til representantskapet. Kun en av representantene er sentral folkevalgt; varaordfører. Den andre representanten har eierrepresentasjon i SHMIL som sitt eneste politiske verv. Dette kan gi utfordringer i dialogen med kommunestyret, og det viser seg også at representanten ikke har fått opplæring i eierskap.

Det er gjennomført opplæring av kommunestyret i form av KS' folkevalgtopplæring. Det er en svakhet at det kun er en av eierrepresentantene som har fått mulighet til å delta på denne. Representanten fra opposisjonen sitter ikke i kommunestyret og ble ikke invitert til å delta.

Det er praksis å behandle protokoller fra representantskap i kommunestyret, og behandle saker som krever politisk behandling. Eierrepresentantene opplever at det er manglende politisk engasjement for saker vedrørende SHMIL. Manglende Eiermelding, delvis manglende opplæring og manglende behandling av innkalling til representantskapet gjør til sammen at kommunestyret ikke har mulighet til å sette rammer for utøvingen av eierstyringen. Revisor vurderer derfor at kommunestyret som kommunens øverste organ ikke har et aktivt forhold til eierstyring av SHMIL.

3.5 Eiermøter

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

3.5.1 Eiermøter

Det gjennomføres ikke eiermøter i SHMIL. Mange eierrepresentanter uttaler at de opplever at representantskapsmøtene har lav terskel for diskusjon og for å ta opp aktuelle tema med selskapet og de andre eierne. Dette gjelder spesielt høstmøtet.

Varaordfører har ikke savnet eiermøter, men opplever at man kanskje burde prioritert det. Han opplever at eiermøter blir ekstra viktige når det ikke er ordfører som møter i representantskapet.

3.5.2 Annen dialog eller rapportering fra selskapet

Det gjennomføres ikke annen rapportering fra selskapet. Flere eierrepresentanter opplever at selskapet er på tilbudssiden når det gjelder å komme og orientere om selskapet for kommunestyret. Mange av kommunene har som praksis at selskapene skal ha en orientering i løpet av valgperioden. I inneværende valgperiode har dette vært utfordrende grunnet smitterestriksjoner, og SHMIL har ikke fått deltatt på kommunestyret slik som i en normalsituasjon.

3.5.3 Vurdering

Det gjennomføres ikke eiermøter mellom eierne og selskapet. Eiermøter er ikke lovpålagt, men kan være hensiktsmessige for kommunens eierstyring av selskapet. Noen eierrepresentanter uttaler at representantskapsmøtene har lav terskel for diskusjon og for å kunne ta opp tema, slik at dette avhjelper behovet for eiermøter. Noen IKS-er velger å gjennomføre eiermøter hvor også kommunedirektørene inviteres, for å sikre god dialog med og informasjon til administrasjonen. Møtene avholdes gjerne i forkant av representantskapsmøter. Dersom eierrepresentantene i Brønnøy ønsker at eiermøter skal gjennomføres, bør dette meldes til representantskapet.

3.6 Forvaltning av datterselskap

Funnene vurderes opp mot følgende vurderingskriterier:

- Styret i morselskapet bør ikke sitte i styret i datterselskapet
- Eierstyringen av SHMIL sine datterselskap skal skje gjennom morselskapets selskapsavtale og morselskapets generalforsamlinger

Utleddningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

3.6.1 Styrerepresentasjon i datterselskap

SHMIL har to datterselskap. Det ene, Retura SHMIL, håndterer næringsavfall. Det andre, SHMIL Transport, er et sovende selskap. I tabellene under presenteres styremedlemmer i datterselskapene samt hvilken rolle personene har i morselskapet.

Tabell 7. Styret i Retura SHMIL AS

Rolle i datterselskap	Navn	Rolle i morselskap
Styreleder	Håkon Johansen	Daglig leder
Styremedlem	Paal Anders Brandth	Styreleder
Styremedlem	Heidi Ruth Eidet Eggen	
Styremedlem	Steinar Aufles	
Varamedlem	William Puntervold	Ansattvalgt styremedlem

Kilde: Bisnode CreditPro

Tabell 8. Styret i SHMIL Transport AS

Rolle i datterselskap	Navn	Rolle i morselskap
Styreleder	Håkon Johansen	Daglig leder
Varamedlem	William Puntervold	Ansattvalgt styremedlem

Kilde: Bisnode CreditPro

3.6.2 Styring av datterselskap

I selskapsavtalen til SHMIL § 2, framgår det at selskapet kan delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor formålsangivelsen. Styret kan vedta deltakelse med eierinteresser i andre selskap innenfor selskapets formålsområde.

Revisor har ikke sett at årsmeldinger eller lignende informasjon om datterselskap behandles i representantskapsmøtene i SHMIL. Daglig leder har en fast orienteringssak i alle representantskapsmøter, som flere eierrepresentanter opplever som fyldig.

Eierrepresentantene forteller at de har fått en gjennomgang av strukturen for datterselskapene. Varaordfører savner tydelig informasjon om hvorfor SHMIL har de eierandeler de har, og hva som ligger bak vurderingen av eierskapet, om det er strategisk eierskap eller økonomisk eierskap.

Eierrepresentantene forteller at de ikke har fått mulighet til å gi noen føringer for datterselskapene, men de har heller ikke savnet det. De opplever at SHMIL styres etter gode verdier, og daglig leder har en tydelig retning for selskapet. De har inntrykk av at SHMIL drives godt på etiske forutsetninger, både internt og eksternt.

3.6.3 Vurdering

Styreleder i SHMIL er styremedlem i datterselskapet Retura SHMIL AS. KS anbefaling er at styremedlemmer i morselskapet som hovedregel ikke bør sitte i styret i datterselskaper. Dette for å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold. Styreleder er underordnet daglig leder i datterselskapene, og motsatt i morselskapet. Det kan være problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern. Praksis for styret i Retura SHMIL er ikke i tråd med KS' anbefaling.

Revisor vurderer at eierne i SHMIL IKS mottar overordnet informasjon om datterselskapene. Revisor har ikke data som tilsier at man har utøvd eierstyring av datterselskapene utenom morselskapets selskapsavtale, representantskap i morselskapet eller generalforsamlinger i datterselskapene.

3.7 Konklusjon og anbefalinger

Utøver kommunene eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring?

Revisor vurderer at Brønnøy kommune i noen grad utøver eierskapet i SHMIL i tråd med kommunestyrets vedtak, lov om interkommunale selskaper og etablerte normer for god eierstyring.

Konklusjonen bygger på at kommunen ikke har eiermelding eller noen årlig rapportering om selskapene, noe som ikke er i samsvar med kommunelovens krav til eiermelding eller KS' anbefaling om årlig rapportering. Kommunestyret har fått opplæring i eierstyring, men den ene eierrepresentanten har ikke blitt invitert til å delta på denne. Innkallinger til representantskap formidles ikke til kommunestyret, noe som heller ikke er i tråd med KS' anbefalinger. Innkallinger til representantskapsmøte med sakliste kommer sjelden innen tidsfristen på fire uker, noe som vanskeliggjør en eventuell behandling i kommunestyret eller formannskapet. Dette er ikke i tråd med IKS-lovens tidsfrist. Dette gjør til sammen at kommunestyret ikke settes i stand til å utøve eierstyringen i samsvar med anbefalinger fra KS, og eierrepresentantene står alene om eierstyringen. Eierrepresentantene har ingen føringer å knytte eierutøvelsen til, utover at representanten er valgt til å være eierrepresentant av kommunestyret.

Revisor har derfor følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovens krav og behandle denne i løpet av inneværende valgperiode
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som gjør at kommunestyret får jevnlig oppdatering om tilstanden for selskapet
- Kommunen bør etablere rutiner eller praksis som sikrer en god dialog om eierstyring mellom kommunestyret og eierrepresentantene
- Begge eierrepresentanter bør få tilstrekkelig opplæring om eierstyring
- Eierrepresentanten bør signalisere til selskapet at innkalling til representantskapsmøte med sakliste bør komme minst fire uker før møtet, for å muliggjøre politisk behandling i egen kommune

I tabellen under finnes en sammenligning av vurderingene revisor har gitt eierkommunene i SHMIL i eierskapskontrollen. Revisor har utelatt kriterier hvor alle kommunene hadde likt resultat.

Tabell 9. Oversikt over resultat fra kommunenes eierskapskontroller

Kommune	Konklusjon	Eier- skaps- melding	Valg av eier- repres- entanter	Opplær- ing	Ramme for eierstyr- ing	Eier- møter	Bidra til styre- sammen- setning
Alstahaug	I liten grad	Red	Green	Red	Red	Yellow	Green
Brønnøy	I noen grad	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Green
Dønna	I noen grad	Red	Green	Yellow	Red	Yellow	Green
Herøy	I stor grad	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Yellow
Leirfjord	I noen grad	Red	Green	Green	Red	Yellow	Green
Sømna	I stor grad	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow
Vega	I liten grad	Red	Green	Red	Red	Red	Yellow
Vevelstad	I all hovedsak	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green

4 BEREGNING AV RENOVASJONGEBYR

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *beregning av renovasjonsgebyr*:

- Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?

I denne problemstillingen undersøkes det om selvkostberegningene er i henhold til prinsippene for selvkost, og ikke en revisjon av selve beregningene. Alle kostnadene ved innsamling av husholdningsavfall skal dekkes ved renovasjonsgebyr. Renovasjonsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av innsamling av husholdningsavfall. Gebyret skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet, slik at det ikke kreves inn mer fra husholdningene enn den samlede kostnaden forbundet med innsamling og behandling av avfallet. Loven skiller ikke mellom husholdningsavfall og avfall fra hytter og fritidseiendommer.

4.2 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet følgende revisjonskriterier for dette kapittelet:

- Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret i SHMIL
- Det skal føres separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall
- Det skal utarbeides forkalkyle, etterkalkyle og selvkostregnskap for husholdningsavfall
- Selvkostberegningene skal følge bestemmelsene i selvkostforskriften
- Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekter faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig
- Mer- eller mindreinntekter for husholdningsavfall skal føres mot et selvkostfond. Fondsmidlene skal godskrives med forskriftsbestemt rente.
- Det skal være en planlagt prosess for oppbygging og nedbygging av selvkostfond slik at overskudd eller underskudd avregnes i løpet av fem år
- Kommunale påslag i renovasjonsgebyrene for egne indirekte kostnader skal være begrunnet og dokumenterbare

Utleddningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Funn

4.3.1 Selvkostkalkyler og selvkostregnskap

SHMIL utarbeider forkalkyle, etterkalkyle og regnskapsoppstilling for selvkost. I forkalkylen beregnes neste års renovasjonsgebyr. Dette skjer under budsjettprosessen. Gjennom fordeling av gebyrgrunnlaget på antall abonnenter finner selskapet ut hvilke gebyrsatser som må til for å dekke inn kostnadene etter reglene for selvkostberegning. Disse beregningene danner grunnlag for kommunenes gebyrvedtak for det kommende året.

Etterkalkuleringen skjer når regnskapet er avsluttet, hvor de regnskapsførte størrelsene legges til grunn for kalkylen. Etterkalkulasjonen viser om gebyrene har gitt mer- eller mindreinntekter sammenlignet med selvkost for håndtering av husholdningsavfall. Etterkalkylene blir lagt frem som orienteringssaker både i selskapets styre og representantskap.

Selvkostregnskapet blir presentert som en note til selskapets regnskap, hvor tallene blir hentet fra etterkalkylen.

SHMIL bruker Excel-verktøyet Momentum Selvkost Renovasjon fra selskapet EnviDan⁵ til beregning av selvkost.

4.3.2 Regnskapsmessig skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall

Konkurransetsatt virksomhet for næringsavfall er både organisatorisk og regnskapsmessig skilt ut gjennom datterselskapet SHMIL Retura AS. Likevel har også morselskapet virksomhet knyttet til næringsavfall. Dette fordi selskapet tar imot næringsavfall på mottaksstasjonene, hvor de fakturerer kundene for innveid tonnasje. Morselskapets omsetning til næringskunder utgjør rundt 30 prosent, mens de resterende 70 prosent er knyttet til husholdningsavfall.

Årsregnskapet til SHMIL blir ført etter regnskapslovens regler. Det inneholder inntekter og utgifter både knyttet til husholdningsavfall og næringsavfall. De to områdene er ikke adskilt gjennom separate avdelingsregnskap for resultat og balanse. Kontoplanen har delvis rendyrkede inntekts- og utgiftsarter for de to områdene, og delvis konti som brukes felles for de to virksomhetsområdene. Henføringen til de to virksomhetsområdene skjer under beregningen av selvkost i et eget system som er adskilt fra regnskapssystemet. Økonomisjefen forteller at de har vurdert dette som et tilfredsstillende regnskapsmessig skille, noe de også har fått tilbakemeldinger om i konsultasjon med leverandøren av

⁵ EnviDan er et konsultentselskap som bistår over 300 kommuner og interkommunale selskaper med økonomisk rådgivning innen alle selvkostområdene.

selvkostverktøyet, EnviDan Momentum. Han forteller også at selskapets revisor har ansett den splittingen av balansetallene som er gjort i selvkostverktøyet som tilstrekkelig dokumentasjon.

4.3.3 Metode for beregning av selvkost

Regnskapsdata veltes over til en Excel-basert løsning som SHMIL benytter for å beregne selvkost. Beregningene er dokumentert i dette verktøyet, og viser at regnskapet er håndtert videre på følgende måte:

1. Regnskapsførte inntekter og utgifter på den enkelte konto henføres enten til husholdningsavfall eller næringsavfall. Konti som har inntekter eller utgifter for begge virksomhetsområder fordeles ved hjelp av fordelingsnøkler. Fordelingsnøklerne er basert på data for kostnadsdrivende faktorer, slik som innveid tonnasje, besøkstall, bygningsareal og ansattes arbeidstid. Grunnlagsdataene for alle fordelingsnøkler er dokumentert, og supplerende informasjon om fordelingsmetoden er angitt i et kommentarfelt. For nøkler som er basert på de ansattes arbeidstid, er det dokumentert hvordan den er stipulert for hver enkelt ansatt.
2. Kapitalkostnadene beregnes på grunnlag av data i et anleggsregister. I registeret er det for hvert enkelt anleggsmiddel data over anskaffelsesår, avskrivningstid og restverdi. Avskrivningstiden er fastsatt individuelt for hvert enkelt anlegg, og avskrivninger skjer lineært fra og med første året etter at anleggsmiddelet ble tatt i bruk. Grunnlaget for beregning av kalkulatorisk rente er gjennomsnittet av restverdien ved inngangen og utgangen av året. Kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente⁶ med et tillegg på 0,5 prosentpoeng. Kostnader for anleggsmidler som brukes felles for husholdnings- og næringsområdet fordeles med bruk av tilsvarende fordelingsnøkler som for driftsutgiftene.
3. Data for drifts- og kapitalkostnader blir veltet over til en rapportgenerator som setter opp et selvkostregnskap for husholdningsavfall på ønsket detaljeringsnivå. Oppstillingen som ble brukt til å utarbeide note 13 til selskapets regnskap for 2020 er spesifisert slik:

⁶ Swaprenten er den forskriftsbestemte referanserenten som skal brukes ved beregning av rentekostnader.

Tabell 10. Grunnlag for note 13 fra etterkalkyle 2020

2020 Etterkalkyle selvkost	Husholdningsavfall
Gebyrinntekter	66 306 329
Øvrige driftsinntekter	6 393 541
Driftsinntekter	72 699 870
Direkte driftsutgifter	65 861 704
Avskrivningskostnad	8 345 708
Kalkulatorisk rente (1,39 %)	744 867
Driftskostnader	74 952 280
Resultat	-2 252 409

Kilde: SHMIL/Momentum Selvkost, etterkalkyle for 2020

4. Det utarbeides selvkostkalkyler for den enkelte kommune ved å fordele selskapstallene på deltakerkommunenes abonnementsandeler. De kommunevise etterkalkylene sendes til deltakerne som grunnlag for å sette opp selvkostnoter til kommuneregnskapene.

Momentum Selvkost Renovasjon brukes av mange IKS-selskaper og kommuner. Programmet er tilpasset selvkost innen renovasjon, og EnviDan yter i tillegg rådgivning. Økonomisjefen forteller at SHMIL med bistand fra EnviDan har en årlig gjennomgang av selvkostberegningene sammen med selskapets revisor PwC.

Økonomisjefen forteller at det holdes tre faste møter i året med konsulenter fra EnviDan. Det første på forsommeren i forbindelse med halvårsregnskap, hvor fordelingsnøkler oppdateres. Deretter under budsjettarbeidet på høsten for å utarbeide forkalkyle, og i det tredje møtet på nyåret utarbeides etterkalkylen. SHMIL innhenter de grunnlagsdata som er nødvendig for å oppdatere selvkostberegningene, slik som veiedata, besøksdata og fordelingen av ansattes arbeidstid. Ajourhold og vurdering av fordelingsnøklerne gjøres ved hver selvkostgjennomgang.

Etter SHMILs vurdering er fordelingen av personellkostnader mellom husholdningsavfall og næringsavfall det mest kritiske og arbeidskrevende for å få en korrekt beregning. Han forteller at dette dreier seg mye om å få forståelse blant de ansatte om skillet mellom husholdning og næring. Som eksempel trekker han frem at det på gjenvinningsstasjonene ikke er noe tidsregistreringssystem som skiller ut betjeningen av næringskunder fra privatkunder. Det har imidlertid blitt gjort stoppeklokkeøvelser for å få en pekepinn.

Data fra vektsystemet brukes som fordelingsnøkkel der dette er beskrivende for kostnadsfordelingen. Økonomisjefen trekker frem at dette ikke kan gjøres ukritisk, ettersom det til de tre regionale anleggene, og spesielt på hovedanlegget i Vefsn kommer store mengder ferdig sortert næringsavfall. Dette avfallet leveres ofte direkte til området hvor opplasting av bil skjer, noe som gjør håndteringen mindre arbeidskrevende enn levering fra husholdningskunder.

Etter at det ble innført gratis levering for husholdningskunder i 2018 blir ikke dette avfallet veid. Før den tid kunne fordelingen av kostnader baseres på tonnasje, mens man nå legger til grunn fordeling etter arbeidstid. Tidsfordelingen blir vurdert 3 ganger i året. Økonomisjefen forteller at nytt system for adgangskontroll vil bidra til å få større kontroll over slike faktorer.

Nytt adgangssystem ble anskaffet i 2021, og husholdningskunder og næringskunder må nå identifisere seg. I tillegg til å bidra med data for kostnadsfordelingen, trekker økonomisjefen frem at det gir kontroll på om kundene er betalende abonnenter i SHMIL. Betalende abonnenter har adgang til fri levering ved SHMIL sine gjenvinningsstasjoner. Han forteller at systemet fungerer veldig bra. De første dataene som er tatt ut, indikerer at det er større andel husholdningsavfall enn tidligere antatt. Tidsbruken målt per tonn for avfall fra husholdning og næring har godt sammenfall med de tidsstudier og vurderinger som har ligget til grunn for fordelingsnøkklene som har blitt brukt. Økonomisjefen forteller at SHMIL vil ta ut data løpende fremover, og vurdere om disse har noen innvirkning på fordelingsnøkklene.

4.3.4 Selvkostfond

Note 13 til SHMIL sitt regnskap for 2020 har følgende opplysning om selvkostfond:

Selvkostfond 1.1.	3 970	4 453
Resultat i selvkostregnskap	-2 252	-578
Renter av fond	40	96
Årets endring i forpliktelse	-2 212	-482
Selvkostfond per 31.12.	1 758	3 970

Figur 1. Opplysning om selvkostfond

Kilde: SHMIL: Årsberetning for 2020

Oppstillingen viser at det negative resultatet på selvkostregnskapet for 2020 ble dekket gjennom bruk av selvkostfondet. Fondet ble tilført renter beregnet utfra den gjennomsnittlige saldoen i 2020. I stedet for den faktiske bankrenten ble det brukt en kalkulasjonsrente som var fastsatt utfra reglene i selvkostforskriften.

I SHMIL sitt selvkostverktøy er det dokumentert når overskudd fra tidligere år oppstod, størrelsen på beløpene, samt tidsfristen for tilbakeføring til abonnentene.

Tabell 11. Fondsmidler i etterkalkyle

Fondsmidler eldre enn	Rest UB 2019	Rest UB 2020	Rest UB 2021	Tidsfrist for tilbakeføring
6 år (2014)	0	0	0	2019
5 år (2015)	1 244 255	0	0	2020
4 år (2016)	1 100 315	131 695	0	2021
3 år (2017)	1 625 809	1 625 809	0	2022
2 år (2018)	0	0	0	2023
1 år (2019)	0	0	0	2024

Kilde: SHMIL/Momentum Selvkost, etterkalkyle for 2020

Tabellen viser at det ved utgangen av 2020 ikke stod til rest noe beløp på selvkostfondet som etter reglene skulle ha vært tilbakeført til abonnentene. Av selvkostfondets saldo på 1,76 millioner skriver 0,13 millioner seg fra overskudd i 2016, med tilbakeføringsfrist i 2021. De resterende 1,63 millioner fra 2017 må tilbakeføres innen 2022. Tilbakeføringen skjer ved å holde gebyrsatsene lavere enn hva de ellers ville vært. Tallene i tabell 5 summerer seg til samme summer som presenteres i figur 1.

I SHMIL sitt balanseregnskap er ikke selvkostfondet splittet på den enkelte deltakerkommune. Den enkeltes andel av fondet blir spesifisert sammen med selvkostkalkylene som kommunene får tilsendt fra selskapet. Fondsandelen blir beregnet utfra kommunens andel av selskapets samlede antall abonnenter.

4.3.5 Påslag for indirekte kostnader i kommunene

I dag fakturerer SHMIL på vegne av alle kommunene. Gebyrsatsene utarbeides av SHMIL og vedtas i kommunestyrene. Noen kommuner har et påslag på gebyret som skal gjelde utgifter kommunen har i tilknytning til renovasjon, eksempelvis etterdrift av deponi. Kommunens påslag legges på fakturaen som SHMIL sender til innbygger. SHMIL har en administrasjonskostnad som også legges på fakturaen til innbygger. Administrasjonskostnaden skal dekke innfordringstjenesten, herunder klargjøring av faktura, purring, oppfølging av inkasso og klagebehandling. Dette gjelder også porto og utsendelse av regninger seks ganger i året.

I tabellen under presenteres kommunenes ulike gebyrpåslag. Under tabellen følger kommunenes forklaring av grunnlaget for gebyrpåslaget.

Tabell 12. Renovasjonsgebyr (240l) og påslag i 2022 inkl. mva.

Kommune	Renovasjonsgebyr	Kommunalt påslag	Behandlet i sak
Alstahaug	4844,21	330 eks mva	59/21
Brønnøy	4844,21	124 eks mva	97/21
Dønna	4844,21	0	68/21
Grane	4844,21	135 eks mva	74/21
Leirfjord	4844,21	95	83/21
Hattfjelldal	4780,69 ⁷	0	60/21
Herøy	4844,21	0	59/21
Sømna	4 844,21	110 inkl. mva.	66/21
Vefsn	4 844,21	87,50	138/21
Vega	4 844,21	90	58/21
Vevelstad	4 844,21	85 eks. mva.	105/21

Kilde: Protokoller fra kommunestyrenes politiske behandling av gebyret

Alstahaug

Kommunen har i 2022 et påslag på kr 330 eksklusive merverdiavgift per abonnement. Gebyret var uendret fra 2021. Gebyret skal dekke etterdrift av kommunal søppelfylling på Nyjord i Alstahaug kommune. Av kostnader inngår prøvetaking i henhold til eget miljøovervåkingsprogram, driftskostnader til pumper og ledningsanlegg samt dekning av kapitalkostnader på gjenværende del av avslutningskostnader. Kostnadene er organisert i eget ansvarsområde (6340) og utgjør et eget selvkostområde. Gebyret fastsettes årlig i forbindelse med kommunestyrets behandling av gebyrforskriften. Gebyret kreves inn av SHMIL og oversendes kommunen tre ganger per år.

Brønnøy

I saksframlegget om renovasjonsgebyr står det følgende om det kommunale påslaget: «Kommunene fastsetter selv eget administrasjonsgebyr. Dette skal dekke kommunens

⁷ Hattfjelldal behandlet andre priser enn resterende kommuner da de vedtok gebyret. I gebyroversikten på kommunens hjemmeside er prisen justert til å være det samme som for resten av IKSet. Hattfjelldal deltar ikke i denne undersøkelsen og revisor har derfor ikke sett nærmere på dette.

administrative deltakelse i renovasjonsordning, kostnader til oppfølging av gammel fyllplass på Tverrøya samt SHMIL sitt administrasjonsgebyr pr. abonnent. SHMIL har for 2022 valgt å holde administrasjonsgebyr uendret til 65 kr pr. abonnent. Vedr. Brønnøy kommune sin andel av administrasjonsgebyr foreslås dette videreført uendret kr 124,00 eks. mva..». Revisor har ikke mottatt annet grunnlag for størrelsen på gebyret enn dette.

Grane

Kommunedirektøren opplyser om at Grane har et kommunalt påslag på gebyret. Dette skal dekke kommunens kostnader til sin administrasjon av renovasjonsordningen, eksempelvis besvare telefoner fra innbyggere, inndriving og mislighold. Grane kommune har ikke et grunnlag som viser hvordan man har kommet frem til størrelsen på gebyret.

Leirfjord

Kommunen har et kommunalt renovasjonstillegg på kr. 95. Rådmannen i Leirfjord opplyser om at størrelsen på gebyret har vært det samme i mange år, og har blitt videreført. Det er vanskelig å finne dokumentasjon på beregningsgrunnlaget. Påslaget har utgangspunkt i at kommunen hadde kostnader med sanering og fjerning av en gammel søppelfylling. I dag brukes noen interne ressurser og driftskostnader på renovasjon. Dette er eksempelvis søppeldunker kommunen har satt ut samt når frivillige lag og foreninger har ryddeaksjoner. Da har kommunen tatt kostnaden med levering av avfallet til SHMILs avfallsmottak i Leirfjord. Rådmannen forteller at i forbindelse med gebyrregulativet og budsjettet for 2023 vil påslaget bli vurdert og et beregningsgrunnlag vil foreligge hvis kommunen fortsatt skal ha et påslag.

Sømna

I saksframlegget om gebyr står det følgende om påslaget:

«I tillegg fastsetter kommunen et kommunalt tillegg som skal dekke kommunens kostnader til sin administrasjon av renovasjonsordningen. Disse utgiftene er blant annet ajourhold av eiendomsregister, bygningsregister og inndriving og mislighold. Dette punktet er uendret siden 01.01.2020, med gebyr 110 kr inklusiv mva. for bolig og 60 kr inklusiv mva. for fritidsboliger». Revisor har ikke mottatt annet grunnlag for størrelsen på gebyret enn dette.

Vefsn

I saksframlegget om gebyr, står det følgende om det kommunale påslaget: «Innenfor dette selvkostområdet er vi ikke kjent med at det blir igangsatt noen kostnadsøkende tiltak framover. Det foreslås derfor å sette normalgebyret ("standard-gebyret") for renovasjon i 2022 til 87 kroner. Dette er en endring på -50,0 % fra 2021 til 2022.». Revisor har fått tilsendt dokument som viser rammene for gebyrberegning, eksempelvis at gebyret ikke skal overstige

kommunens kostnader, det skal foreligge et overslag over forventede kostnader og lignende. Revisor har ikke mottatt et grunnlag som viser hvordan man kommer fram til at prisen er 87,50 kr.

Vega

Påslaget omtales på følgende vis i saksframlegget:

«Kommunalt tillegg går til dekning av faktureringsgebyr og kommunale utgifter i forbindelse med renovasjon. For 2021 ble dette tillegget økt til kr. 90 pr. abonnent. SHMILs andel av kommunalt gebyr var i 2021 kr. 65. SHMIL har ikke planlagt en økning for 2022. Det kommunale tillegget foreslås å holdes uendret på kr. 90.» Revisor har ikke mottatt annet grunnlag for størrelsen på gebyret enn dette.

Vevelstad

Påslaget var på 85 kr i 2021. Påslaget er ikke omtalt i protokollen hvor gebyret for 2022 ble vedtatt.

4.4 Vurderinger

Fakta i kapittel 4.3 har blitt vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret i SHMIL
- Det skal føres separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall
- Det skal utarbeides forkalkyle, etterkalkyle og selvkostregnskap for husholdningsavfall
- Selvkostberegningene skal følge bestemmelsene i selvkostforskriften
- Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekter faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig
- Mer- eller mindreinntekter for husholdningsavfall skal føres mot et selvkostfond
- Det skal være en planlagt prosess for oppbygging og nedbygging av selvkostfond slik at overskudd eller underskudd avregnes i løpet av fem år
- Kommunale påslag i renovasjonsgebyrene for egne indirekte kostnader skal være begrunnet og dokumenterbare

Selvkost danner grunnlaget for renovasjonsgebyrene i SHMIL

Etter revisjonens vurdering er selskapets metoder for beregning av renovasjonsgebyr i samsvar med de overordnede prinsippene for beregning av selvkost.

Det føres ikke separat regnskap for husholdningsavfall, men inntekter, utgifter og balansetall kan identifiseres

SHMIL sitt regnskap omfatter både husholdnings- og næringsavfall. Ifølge avfallsforskriftens § 15-4 skal det være et separat regnskap for husholdningsavfall, hvor det for hvert år skal utarbeides eget resultatregnskap og balanse adskilt fra annen virksomhet. I Miljødirektoratets veileder blir det presisert at det ikke stilles krav om to separate regnskapssystemer, men at det er tilstrekkelig at det skjer et skille for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet. Ifølge veilederen kan de separate balanseoppstillingene avgrenses til drifts- og anleggsmidler og arbeidskapital.

SHMIL sin kontoplan har en kombinasjon av konti som utlukkende gjelder husholdningsavfall eller næringsavfall, og konti som har inntekter og utgifter for begge deler. Det fullstendige skillet skjer i et dataverktøy som er adskilt fra regnskapssystemet. Selvkostregnskap sette opp som en note til regnskapet, men det blir ikke satt opp noe særskilt balanseregnskap for selvkostområdet.

Etter revisjonens skjønn blir ikke kravet til eget balanseregnskap for husholdningsavfall ivaretatt tilfredsstillende. Selv om føringen av resultatregnskapet ikke tilfredsstiller ordlyden i forskriften, er den etter revisjonens vurdering likevel innenfor de presiseringene som er gitt i Miljødirektoratets veileder. For ytterligere sporbarhet mellom regnskap og kalkyler, ville det etter revisjonens skjønn imidlertid vært en fordel med separate avdelingsregnskap.

Det blir utarbeidet forkalkyler, etterkalkyler og selvkostoppstillinger

Etter revisjonens vurdering har SHMIL etablert tilfredsstillende rutiner for å utarbeide selvkostkalkyler både forut for regnskapsåret og etter at regnskapet er avlagt. Vi har funnet konsistens både mellom regnskapstall og etterkalkyle, og mellom etterkalkylen og den selvkostoppstillingen som blir presentert som note til årsregnskapet.

Bestemmelsene i selvkostforskriften blir overholdt når SHMIL beregner selvkost

Basert på revisjonens gjennomgang av etterkalkylen for 2020, er det vår vurdering at den forskriftsbestemte metodikken for selvkostberegning blir overholdt. Kalkylen var basert på regnskapsførte transaksjoner, hvor inntekter og utgifter som ikke var direkte henført til husholdningsavfall på transaksjonstidspunktet ble fordelt gjennom bruk av fordelingsnøkler. Dette gjelder også kapitalkostnader, der avskrivninger og kalkulatorisk rente ble

forholdsmessig fordelt til de to virksomhetsområdene. I stedet for faktiske renteutgifter ble det benyttet en kalkulatorisk rentesats som samsvarte med regelverket.

SHMIL bruker fordelingsnøkler som reflekterer faktisk bruk, og de dokumenteres og oppdateres jevnlig

Regnskapskonti som inneholder inntekter og utgifter både for husholdningsavfall og næringsavfall blir henført til de to virksomhetsområdene ved hjelp av fordelingsnøkler. Både valget av fordelingsnøkler og kvaliteten på datagrunnlaget er etter revisjonens skjønn det mest kritiske under arbeidet med selvkostkalkyler. Det bør velges fordelingsnøkler som i størst mulig grad reflekterer faktisk bruk av ressursene, hvor verdiene for teller og nevner i fordelingsbrøkene er etterprøvbare. Miljødirektoratet trekker frem at fordeling basert på veid tonnasje er en nøkkel som tilfredsstiller disse kravene.

Etter revisjonens vurdering har SHMIL høy bevissthet om betydningen av treffsikre fordelingsnøkler og jevnlig oppdatering av disse. Veid tonnasje brukes der slike data eksisterer og samtidig er beskrivende for ressursfordelingen. Ettersom direktelevering til gjenvinningsstasjonene fra husholdningskunder ikke blir veid, støtter selskapet seg i stedet på tidsstudier og kundefordelingen. Også andre fordelingsnøkler er i stor grad basert på tidsbruken for den enkelte ansatte. Selv om dette åpner for et visst skjønn, blir fordelingsnøkklene etter revisjonens vurdering utarbeidet og dokumentert i samsvar med Miljødirektoratets veileder.

Mer- eller mindreinntekter sammenlignet med selvkost blir ført mot et selvkostfond, og renter blir tillagt fondet

Revisjonen har fått dokumentasjon på at resultatet i selvkostregnskapet blir ført mot et selvkostfond, og at renteberegningen skjer etter bestemmelsene i selvkostforskriften. Selvkostfondet hos SHMIL viser samlet status for kommunene som er med i samarbeidet, mens regelverket bygger på at det skal være kommunevise fond. Revisjonen ser imidlertid ikke behov for at dette skal spesifiseres i selskapets balanse, ettersom all fordeling kommunene imellom skjer på grunnlag av antall abonnenter. SHMIL foretar denne splittingen i den dokumentasjonen de oversender kommunene, noe revisjonen også anser som mest hensiktsmessig.

Mer- eller mindreinntekter blir avregnet innen fristen

Dersom selvkostregnskapet gir overskudd, skal beløpet godskrives abonnentene innen 5 år ved å nedjustere avfallsgebyret. Tilsvarende frist er det for inndekning dersom selvkostregnskapet viser underskudd. Hensikten med fristen er å forhindre krysssubsidiering mellom nye og gamle abonnenter.

Saldoen og bevegelsene på selvkostfondet viser at SHMIL overholder disse reglene. Ved utgangen av 2020 hadde abonnentene et tilgodehavende på 1,76 millioner, og beløpet inneholdt ingen merinntekter som var eldre enn 5 år.

Ikke alle kommuner kan begrunne og dokumentere påslag for indirekte kostnader

Alstahaug er den eneste kommunen som har fortalt at de har organisert gebyrpåslaget inn i et eget selvkostområde. Alstahaug begrunner også hvilke kostnader påslaget gjelder. De andre kommunene har enten ikke fortalt at de beregner summen gjennom selvkost, eller kan begrunne hva kostnadene gjelder. Flere av kommunene har ikke svart på henvendelsen i det hele tatt. Kommunenes påslag på gebyret er også omfattet av selvkostregelverket, noe som betyr at dette også må kunne dokumenteres. Revisor mener grunnlaget for påslaget bør komme tydelig fram i saksframlegget i gebyrregulativet til den enkelte kommune hvor politikerne skal vedta gebyret.

4.5 Konklusjon

Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i SHMIL i tråd med selvkostprinsippet?

Revisor konkluderer med at selvkostprinsippet blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr. Dette baserer vi på våre sammenligninger mellom selskapets praksis og de mest sentrale bestemmelsene i selvkost- og avfallsforskriften.

SHMIL benytter et anerkjent dataverktøy for selvkostberegning, og leier spisskompetanse fra leverandørens konsulenter for å bistå med arbeidet. Dette bidrar til at beregningene er godt dokumentert og kvalitetssikret. I tillegg har revisjonen fått inntrykk av at økonomisjefen har høy bevissthet rundt de mest kritiske sidene ved selvkostkalkyler; å bruke treffsikre fordelingsnøkler for å fordele regnskapskonti som også omfatter næringsavfall.

Selv om det ikke har betydning for spørsmålet om overholdelse av selvkostprinsippet, har revisjonen merket seg at SHMIL ikke setter opp særskilt balanseregnskap for avfallsområdet slik regelverket krever. I tillegg kan sporbarhet og etterprøvbarehet for selvkostkalkylene heves

ytterligere ved løpende å føre separate avdelingsregnskap for husholdningsavfall og næringsavfall.

Det er kommunene selv som må begrunne, beregne og dokumentere påslag for egne indirekte kostnader som skal inngå i renovasjonsgebyret. Av gebyrvedtakene fremgår det at 8 av de 11 kommunene har slike påslag. Revisjonens generelle inntrykk er at selvkostberegningene for påslagene er både svakt og mangelfullt dokumentert hos kommunene, med unntak av Alstahaug.

5 DIFFERENSIERING AV RENOVASJONGEBYR

5.1 Problemstilling

Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

5.2 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet følgende revisjonskriterium for dette kapittelet:

- Differensiering av avfallsgebyr bør etableres for å motivere avfallsreduksjon og gjenvinning samt med begrunnelse i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter

Utleddningen av kriteriet finnes i vedlegg 1.

5.3 Funn

5.3.1 Grunnlag for differensiering

Renovasjonsforskriften inneholder en rekke bestemmelser om hva slags tjenester som skal tilbys og på hvilken måte de skal gis. Renovasjonsforskriften er fra 2015. I 2019 ble det startet en prosess for å endre forskriften. Arbeidet med ny forskrift ble utsatt fordi man ikke kunne ha fysiske møter under Covid-19-pandemien. I etterkant av dette ønsket SHMIL å gjøre flere endringer i forskriften, og den har blitt sendt på ny høring. Representantskapet vedtok forskriften i november 2021, og den går fortløpende til behandling i eierkommunenes kommunestyre.

Abonnenter kan velge blant følgende dunkstørrelser:

- 80 l
- 140 l
- 240 l
- 360 l
- 660 l

I renovasjonsforskriften framgår det at flere abonnenter kan ha felles dunker. Det vil da gis rabatt i henhold til gebyrregulativet. SHMIL gir ikke rabatt for hjemmekompostering.

Tabell 13. Renovasjonsgebyr SHMIL 2022 (alle summer i kroner)

Type abonnement	Fast gebyr i kr (eks. mva)	Volumavhengig gebyr (eks. mva)	Gebyr fri levering	Sum eks. mva.	Totalt per år (inkl. mva.)
80 l dunk	2280,28	412,44	357,69	3050,41	3813,01
140 l dunk	2280,28	722,09	357,69	3360,07	4200,09
240 l dunk	2280,28	1237,39	357,69	3875,37	4844,21
360 l dunk	2280,28	2845,88	357,69	5483,85	6854,82
660 l dunk	10440,13		357,69	10797,82	13497,27
Fritidsrenovasjon oppsamlingspunkt	1263,07				1578,84
Fritidsrenovasjon Dunk (80l)	1822,00				2277,50
Fast oppstilt campingvogn/-bil over tre måneder	631,54				789,42
Fritidsrenovasjon Eiendom nr. 2	637,12				796,40

Kilde: SHMILs hjemmeside

Tabellen viser at selskapet har et volumavhengig gebyr, knyttet til total avfallsmengde. Siden alt avfall sorteres i fargekodede poser og deretter kastes i samme dunk, er ikke differensieringen knyttet til type avfall slik noen andre avfallsselskaper som har flere dunker praktiserer.

Tabell 14. Renovasjonsgebyr i andre utvalgte selskap 2022 inkl. mva.

Type abonnement	Innherred Renovasjon IKS	Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	Helgeland Avfallsforedling IKS	IRIS IKS	SHMIL IKS
80 l dunk	2811,25 ⁸	-	4255	3041	3813,01
140 l dunk	3901,25	4947	5006	3574 ⁹	4200,09
240 l dunk	4890	5482	6509 ¹⁰	4787	4844,21
360 l dunk	6578,75	6283	-	6546 ¹¹	6854,82
660 l dunk	-	-	-	13225	13497,27
Fritidsrenovasjon	680-2055 ¹²	1391	915	- ¹³	789,42- 2277,50

Kilde: Selskapenes hjemmesider, gebyrvedtak i eierkommuner

Det kan være utfordrende å sammenligne priser mellom renovasjonsselskap, da det kan være ulike servicegrader som ligger til grunn. Midtre Namdal Avfallsselskap IKS og Innherred Renovasjon IKS har fri levering på sine gjenbrukstorg. Hos Helgeland Avfallsforedling IKS må man betale for å levere restavfall og treverk. Noen praktiserer rabatt på bolig nr. 2, andre ikke. Innherred Renovasjon og Midtre Namdal Avfallsselskap benytter 3-dunksystemet, i motsetning til SHMIL. Helgeland Avfallsforedling gir rabatt til de som har kompostavtale (da blir et 140 liters-abonnement ca. 1000 kr billigere), dette gjør ikke Midtre Namdal Avfallsselskap, Innherred Renovasjon eller SHMIL som leverer sitt komposterbare avfall til Ecopro. Noen har henting av dunk lengre stykke fra vei enn andre innbakt i prisen. Noen kommuner har tillegg på gebyret, andre ikke. Blant IKS er det noen som tar hele innfordringstjenesten, mens andre sender kravet til den enkelte kommune. Geografien er også en vesentlig faktor i kostnadene ved innsamling, og denne er aldri lik når selskaper sammenlignes. For SHMIL sin del består flere av rutene blant annet av et eller flere fergesamband. Til sammenligning har IRIS Salten

⁸ Innherred Renovasjon har en 140 liter «minirest» som tømmes annenhver gang som vi har valgt å sammenligne med SHMILs 80 liter

⁹ Denne prisen gjelder 130l dunk.

¹⁰ Denne prisen gjelder 190l dunk.

¹¹ Denne prisen gjelder 350l dunk.

¹² Innherred Renovasjon har differensiert fritidsrenovasjonsgebyret på grunnlag av erfaringstall fra hytter av ulik størrelse og med ulik avstand til kjørbare vei

¹³ Fritidsrenovasjon inngår ikke i den offentlige renovasjonsordningen i Salten, men selskapet tilbyr løsninger i områder hvor renovasjonsbilene kjører forbi. På selskapets hjemmeside informeres hytteeiere om at de kan levere mye av avfallet gratis på nærmeste miljøtorg.

IKS, ifølge SHIL, kun én ferge til Kjerringøy å forholde seg til, mens det i SHMIL er flere biler på ferger nesten hver dag. IRIS har ifølge SHMIL en langt større befolkningstetthet enn hva som er tilfelle i SHMILs område. Disse og flere faktorer vanskeliggjør en sammenligning av gebyrer.

5.3.2 Fritidsrenovasjon

Alle fritidseiendommer i SHMIL sitt område er omfattet av ordningen for fritidsrenovasjon.

I forbindelse med endring i renovasjonsforskrift, ble definisjonen av fritidsrenovasjon presisert. I retningslinjene til forskriften sto det at «som fritidsbolig regnes også campingvogn/bil som er permanent oppsatt mer enn 3 måneder pr år», og dette ble tatt inn i forskriften. Videre at dersom campingplasser var registrert som næring, vil ikke de omfattes av kravet om gebyr for fritidsrenovasjon. Dette forutsatt at det er etablert avfallsløsning på campingplassen og det dokumenteres at ressursene i avfallet fra campingplassen går til ombruk og materialgjenvinning. Ombruk og materialgjenvinning er i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser i forbindelse med det grønne skiftet.

Renovasjonsforskriften § 15 bestemmer at abonnenter med fritidseiendom i en av SHMIL sine 11 eierkommuner faktureres årlig et gebyr som fastsettes en gang per år ut fra de samlede kostnadene for ordningen med fritidsrenovasjon. Abonnenter som ønsker egen dunk vil bli fakturert ut fra gjeldende satser for husholdningsrenovasjon. Det er eget gebyr for egen dunk, da det er større kostnader forbundet med dette. Eiere av flere fritidseiendommer i SHMIL sitt område kan søke om 50 prosent redusert pris på hytte 2, 3 osv. Det kan også søkes om 50 prosent rabatt for fritidseiendommer som:

- Ligger mer enn 2 km fra kjørbar vei
- Ligger på øy uten rutegående trafikk
- Ligger mer enn 2 km fra stengsel/bom på offentlige vinterstengte veier

Det kan maksimalt gis 50 prosent rabatt per fritidseiendom. Det betyr at fritidseiendom nummer 2 som er mer enn 2 km fra kjørbar vei ikke får mer enn 50 prosent rabatt.

Abonnenter for fritidsrenovasjon får tilgang til samlingspunkt hvor avfallet fra fritidseiendommene samles inn. Avfallet skal være kildesortert og emballert som for den ordinære husholdningsrenovasjonen.

Vega kommune kom med innspill om å unnta fritidseiendommer som ligger ute i «øyane». Dette har vært behandlet i SHMILs styre flere ganger. Kommunen ba selskapet om å foreta en ny vurdering av hele problemstillingen knyttet til fritidsrenovasjon for øyene. Videre å vurdere endring av retningslinjer til forskrift, der det åpnes for at eiere av fritidsboliger på øyene kan

søke og innvilges fritak der det er hensiktsmessig å gi dette. Til slutt ba kommunen SHMIL om å vurdere å unnta hele områder i renovasjonsforskriften, på grunn av at deler av Vega kommune er uten veiforbindelse og avfall må fraktes over åpen sjø. Styret i SHMIL har fattet vedtak, med bakgrunn i uttalelse fra Miljødirektoratet og i samarbeid med en advokat, om at det ikke er grunnlag for å fullt ut fritta eiendommer som ligger langt fra vei eller over åpent hav. Slike eiendommer har mulighet til å søke 50 prosent reduksjon i gebyr.

Noen steder i SHMILs område har husholdningene det samme tilbudet som fritidsboligene. Dette gjelder eiendommer på følgende steder som faktureres som fritidsbolig:

Tabell 15. Husholdninger som faktureres som fritidsbolig

Kommune	Sted
Herøy kommune	Gåsvær, Andøya
Hattfjelldal kommune	Røssvassholmen
Alstahaug kommune	Bærøyvågen, Skålvær/Måsøy, Åkerøy, Flatøy
Vega kommune	Alle øyer utenom hovedøya Vega og Ylvingen
Dønna kommune	Skorpa
Brønnøy kommune	Sildkovan

Kilde: SHMILs retningslinjer til renovasjonsforskriften

Under presenteres antall innsamlingspunkt den enkelte kommune har for fritidsrenovasjon.

Tabell 16. Innsamlingspunkt for fritidrenovasjon

Kommune	Antall samlingspunkt
Alstahaug kommune	7 punkt
Brønnøy kommune	10 punkt
Dønna kommune	6 punkt
Grane kommune	7 punkt
Hattfjelldal kommune	14 punkt
Herøy kommune	7 punkt
Leirfjord kommune	6 punkt
Sømna kommune	3 punkt

Vefsn kommune	17 punkt
Vega kommune	4 punkt
Vevelstad kommune	5 punkt

Kilde: SHMILs hjemmeside

Økonomisjef forteller at skillet i pris mellom f.eks. egen dunk og oppsamlingspunkt, kommer av at egen dunk gir en høyere servicegrad og kostnad siden avfallet hentes hos den enkelte hytteabonntent. Videre forteller han at av erfaring benyttes ikke fast oppstilte campingvogner og bobiler like mye som hytter, noe som igjen skaper mindre avfall fra disse. I sommermånedene er flere campingvogner og bobiler borte fra den faste oppstillingsplassen, da de brukes i feriesammenheng. Dette bidrar også til mindre avfall i denne perioden.

5.4 Vurdering

Fakta i kapittel 5.3 har blitt vurdert opp mot dette revisjonskriteriet:

- Differensiering av avfallsgebyr bør etableres for å motivere avfallsreduksjon og gjenvinning samt med begrunnelse i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter

Differensiering av avfallsgebyr er etablert for å motivere til avfallsreduksjon, men ikke nødvendigvis gjenvinning. Gebyret er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter.

Selskapets differensierte gebyrer er basert på den totale mengden avfall. Gebyrene er ikke differensiert etter type avfall. Noen renovasjonsselskaper har differensiert sine gebyrer etter mengde restavfall, som ofte er den dyreste fraksjonen å behandle. Disse selskapene har gjerne en annen organisering med ulike dunker, hvor SHMIL har valgt å ha én dunk med ulike farger på posene. De ulike posene sorteres på SHMILs optibaganlegg.

Større mengder avfall vil være dyrere å håndtere. SHMIL har en løsning hvor abonnentene kan velge å ha mindre eller større dunk etter hvor mye avfall de kaster. Løsningen oppfordrer ikke til å ha mindre restavfall og dermed sortere ut større mengder mat, plast eller andre fraksjoner, og kan ikke sies å oppfordre til gjenvinning. Samtidig oppfordrer løsningen til å redusere den totale mengden avfall, og er sånn sett i tråd med kriteriet om at differensiering av avfallsgebyr bør etableres for å motivere avfallsreduksjon. Revisor mener det er positivt at differensierte gebyrer er etablert, og at de differensierte gebyrene er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller. Grunnlaget for kostnadsforskjellene er tydelig kommunisert til innbyggerne på selskapets hjemmeside.

Selskapet har også i noen grad differensierte priser innen fritidsrenovasjon. De differensierte prisene her er knyttet til en høyere kostnad ved å betjene løsninger som har en høyere servicegrad, og erfaringstall knyttet til bruk. Denne differensieringen er i tråd med regelverket.

5.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket.

6 AVFALLSBEGRENSNING OG AVFALL SOM RESSURS

6.1 Problemstilling

Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?

6.2 Revisjonskriterier

Det er utarbeidet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Selskapets behandling av avfall skal følge prioriteringen i avfallshierarkiet
- Selskapet må arbeide for å sikre mange nok fraksjoner med så rene masser som mulig
- Selskapet må arbeide for at mengden gjenvunnet eller ombrukt avfall øker
- Selskapet må arbeide for å ha kjennskap til hvor alt avfall med opprinnelse i SHMILs eierkommuner ender opp
- Selskapet bør tilrettelegge for god informasjon om sine ressurser slik at andre aktører kan identifisere potensielle råvarer til egen produksjon

Kriteriene er utledet i vedlegg 1.

6.3 Funn

6.3.1 Ambisjonsnivå

SHMILs visjon er «Sammen gir vi avfall og slam verdi».

Selskapets formål er fastsatt i selskapsavtalen § 2. Formålet er følgende:

Selskapets formål er på vegne av eierkommunene å drive innsamling, transport, behandling og omsetning av avfall og alt som naturlig hører med til dette i eierkommunene, samt delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor denne formålsangivelse.

I tillegg til dette formålet skal selskapet søke å **reducere avfallsmengdene, utnytte ressursene i avfallet og behandle avfallet på en måte som fullt ut tilfredsstiller miljømessige krav som myndighetene stiller.**

I selskapets strategiplan fremkommer formålet slik:

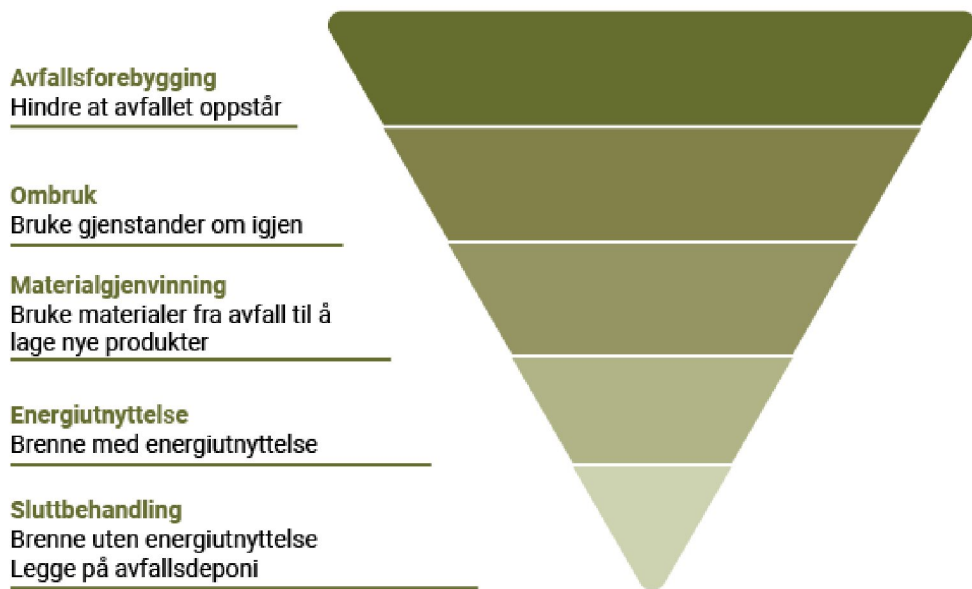
SHMIL skal alene eller gjennom allianser være en totalleverandør av avfallstjenester for husholdninger og næringslivet i regionen.

SHMIL skal være et kompetansesenter og en pådriver for et bedre miljø samarbeid på hele Helgeland.

I renovasjonsforskriften er det grunnleggende bestemmelser som sier noe om selskapets ambisjonsnivå. I § 4 om tvungen renovasjonsordning, heter det at selskapet kan stille krav om kildesortering og leveringsmåte for ulike deler av avfallet som omfattes av forskriften. Dette skal sikre en **økonomisk og ressurs- og miljømessig best mulig håndtering og disponering av avfallet**, herunder levering av sortert avfall til gjenbruksstasjoner.

6.3.2 Avfallshierarkiet

AVFALLSHIERARKIET



Kilde: Miljødirektoratet 2016 / Miljøstatus.no

Figur 2. Avfallshierarkiet

Avfallshierarkiet viser en prioritering for behandling av avfall, basert på EUs rammedirektiv for avfall og i tråd med Klima- og miljødepartementets avfallsstrategi.

Revisor har fått tilsendt selskapets rapportering til KOSTRA for 2020. Her framgår følgende tall:

Tabell 17. Tonn avfall fra gjenvinningsstasjon som stammer fra husholdning og næring

Fraksjon	Husholdning	Næring	Materialgjenvinning	Kompostering	Biogassproduksjon	Forbrenning energiutnyttelse	Deponi
Papir, glass og kartong							
Glass							
Plast	43	786	828				
Metaller	1777	0,66	1778				
EE-avfall	651	96	747				
Treavfall	3650	1931		283		5298	
Hageavfall	1030	277		1307			
Tekstil							
Farlig avfall	1024	461	195			1051	238
Betong, tegl og annet byggavfall	0	121	19				102
Lett forurensede/forurensete masser	0	9283					9283
Gips	0	71	71				
Bildekk	100	8	108				
Restavfall	4740	7099				10376	1463
Totalt	13016	20146	3746	1591		16739	11086

Kilde: KOSTRA-rapportering 2020

Avfallsforebygging

I selskapets strategi 2015-2021 presenteres utviklingstrekk i bransjen. Et av disse er at det ikke forventes like stor vekst i avfallsmengden framover. Dette på grunn av avfallsminimering, gjenbruk og emballasjeoptimering.

Holdningsskapende arbeid og bevisstgjøring kan bidra til reduksjon i mengden avfall, tilrettelegge for økt gjenbruk og materialgjenvinning. Selskapets informasjon til innbyggerne er en viktig del av dette. På selskapets hjemmeside er det informasjon om ulike fraksjoner, hvor man kan kaste avfall og hva som skjer med avfallet. Det er en søkefunksjon koblet til sortere.no hvor man kan søke på hva man vil kaste og få svar på hvor det skal sorteres. På selskapets hjemmeside kan man melde interesse for omvisning på anlegg. Under «Om selskapet» står det at «Vi vil gjerne ha besøk på våre anlegg og stiller villig opp som foredragsholdere ute på skoler og hos andre som måtte ønske det.». Dette utsagnet samsvarer med mange av eierrepresentantenes uttalelser om at selskapet er på tilbudssiden når det gjelder å presentere selskapet i for eksempel kommunestyret. Hjemmesiden linker til Loops Miljøskole, som er et gratis undervisningsopplegg til elever og er tilpasset kompetansemål i læreplaner. Kommunikasjonssjef forteller at SHMIL har kjøpt et konsept for opplæring i barnehager som

skal sendes ut i 2022, «Gjenbruksgjengen». Skoler og barnehager har stående invitasjon om omvisning på SHMILs anlegg. Skoler og barnehager tar selv kontakt med SHMIL hvis de ønsker dette.

SHMIL har ca. ett årsverk som arbeider med informasjon til innbyggerne. Informasjonen kommer i kanalene hjemmesiden, Facebook, Instagram, SHMIL-nytt (en gang i året i papir), annonser og informasjonsskriv. På Facebook deles det jevnlig informasjon om for eksempel den nye adgangskontrollen på gjenvinningsstasjonene, symboler for kildesortering på emballasje og aktuelle saker.

Renovasjon kan oppleves som en «usynlig» tjeneste, hvor avfallet hentes og innbyggeren ikke vet hva som skjer med det videre. Det er gjennomført en kundeundersøkelse for selskapene som er med i SeSammen-samarbeidet (nå Civac). Her kommer det blant annet fram at fire av ti kunder oppgir at de har kjennskap til hva som skjer med avfallet etter at det er samlet inn. Kundene er forholdsvis tilfredse med sluttbehandlingen av avfallet (73 poeng av 100). Årsaker til at de eventuelt er misfornøyde, er for lite gjenvinning og gjenbruk, lite miljøvennlig, transporteres langt til Sverige. Det er verdt å nevne at SHMIL kommer godt ut – over snittet – når det gjelder total reflektert og ureflektert tilfredshet sammenlignet med tilsvarende undersøkelser Norfakta har gjort det siste året.

SHMIL har gjort tiltak for å gjøre etterbehandlingen av avfallet kjent. På selskapets hjemmeside framgår det hva som skjer med fraksjonene innbyggerne sorterer hjemme. Det er ikke like detaljert informasjon om hva som skjer med avfallet som leveres på gjenvinningsstasjonene. En omvisning på gjenvinningsstasjonen på Åremma, viste at det er hengt opp informasjon om hvilke fraksjoner som gjenvinnes, og oppfordringer om å levere inn spesielle typer avfall.



Figur 3. Bilder fra gjenvinningsstasjon, oppføring om innlevering av avfall



Figur 4. Bilde fra gjenvinningsstasjon, gjenvinning til nye produkter

SHMIL forsøker å gjøre informasjonen tilgjengelig for flere. Kommunikasjonssjefen forteller at det er avtale om årlig omvisning og foredrag for fremmedspråklige deltakere på voksenopplæringen i Mosjøen. Det kommer også en ny sorteringsguide i 2022 som både er på norsk og engelsk. Renovatørene som henter avfall i dunker, gjennomfører noen ganger stikkprøver i avfallet for å kontrollere at det er sortert riktig. Dersom det ikke er sortert riktig vil det gis informasjon om riktig sortering og advarsel i form av brev.

Ombruk

Leder for utviklingsavdelingen forteller at SHMIL har avtaler med organisasjoner som driver bruktbutikker, for eksempel Røde Kors, Second Hand Shop og Brobyggerstiftelsen. Disse får et årlig tilskudd til drift av bruktbutikken. SHMIL har ingen egne bruktbutikker. Det har vært tema, men selskapet ønsker ikke å konkurrere med bruktbutikker som drives av frivillige organisasjoner. Selskapet samler i liten skala opp ting som kan gjenbrukes, for eksempel et bord med ting som settes fram på gjenbruksstasjonen for gratis henting på sommeren.

Selskapet deltar av og til i prosjekter med videregående skoler eller folkehøgskoler om gjenbruk av materialer til redesign.

SHMIL planlegger for ny gjenvinningsstasjon og infrastruktur på Åremma. Ideen er at dette skal gi en bedre utnyttelse av området, med muligheter for å få inn eksempelvis gründerbedrifter innen gjenbruk, reparasjon, bruktbutikker og lignende.

Selskapet vurderer å tilrettelegge for ombruk av bygningsmaterialer. Dette vil bli vurdert i det kommende strategiarbeidet.

I egen drift ser selskapet også muligheter for gjenbruk. Mosjøhallen er en idrettshall i Vefsn. Det er planlagt en ny storhall i Mosjøen, og SHMIL har meldt interesse for den gamle. Tanken er at Mosjøhallen kan flyttes og benyttes som sorteringshall på Åremma.¹⁴

Materialgjenvinning

Kvalitets- og systemutvikler forteller at på de små gjenvinningsstasjonene sorterer innbyggerne i ca. 40 fraksjoner, og i Sandnessjøen, Mosjøen og Brønnøysund sorterer innbyggerne i overkant av 50 fraksjoner. Ansatte i selskapet ettersorterer en del farlig avfall. I utgangspunktet er det lik sortering på alle gjenvinningsstasjonene, men det er noen flere fraksjoner på Åremma grunnet deponiet her. Her kan eksempelvis isolasjon og betong også sorteres. Oversikt over fraksjonene er oversendt revisor.

¹⁴ Helgelendingen, *Må være en vinn-vinn-løsning for alle parter*, 17.06.2021. Hentet fra <https://www.helg.no/shmil-vil-overta-mosjohallen-ma-vare-en-vinn-vinn-losning-for-alle-parter/s/5-24-674551>

Posene som leveres hjemme i dunken sorteres også, og gir grunnlag for materialgjenvinning.

Alle fraksjoner som sorteres, behandles separat i veien videre. Det betyr at ingen fraksjoner sorteres «for syns skyld» for så å blandes sammen senere. Tidligere var det slik at man sorterte ut hardplast samtidig som noen aktører i nedstrømsmarkedet jobbet med løsning for å materialgjenvinne dette. Det var en tidkrevende og vanskelig prosess, og endte med at avfallet til slutt måtte gå til deponering eller forbrenning. Utfordringen med å finne gode løsninger for hardplasten ble trukket frem i media.¹⁵ I dag har det kommet bedre løsninger for håndtering av hardplast. Selskapet skal derfor vurdere å på ny sortere ut hardplasten slik at denne kan materialgjenvinnes. I dag går hardplast i restavfall, som sendes til forbrenning.

Gjenvinningsstasjonen i Mosjøen er selskapets hovedanlegg. Det er to mottak som anses som regionale mottak; Brønnøysund og Sandnessjøen. I tillegg til disse er det en stasjon i hver kommune. Adgangskontrollen som ble etablert høsten 2021, viser besøksgraden på de ulike stasjonene. Denne informasjonen kan gi selskapet bedre styringsinformasjon. Adgangskontrollen dokumenterer behovet, og datagrunnlaget kan bidra til å bygge forståelse for åpningstider i den enkelte kommune. Man kan også se hvor mange som benytter seg av muligheten til å besøke gjenvinningsstasjoner i nabokommunene.

Følgende fraksjoner materialgjenvinnes og kan bli til nye produkter:

- Alt av: Papir, drikkekartong, lettkartong, papp, plastemballasje, handel- og industrifolie, landbruksplast, rent treverk, hageavfall, gips, glasseballasje, metalleballasje, jern og metaller, matavfall
- Deler av: kabler, EE-avfall, tekstiler, PCB og Klorp-ruter, noe farlig avfall

SHMIL har avtaler med godkjente returselskaper som må rapportere til myndighetene på hvordan de håndterer avfallet de tar imot. SHMIL stoler på at selskapene de leverer avfall til, håndterer dette på en god måte. SHMIL har oversikt over hvor alt avfallet sendes, f.eks. til gjenvinningsanlegg eller forbrenningsanlegg. Grønt Punkt er en bransjeorganisasjon. Medlemmer av Grønt Punkt tar ansvar for alle emballasjetyper gjennom retursystemer godkjent av Miljødirektoratet. SHMIL stoler på at Grønt Punkt godkjenner riktige bedrifter for avfallshåndtering på vegne av SHMIL og andre som håndterer husholdningsavfall. Noe avfall sendes til utlandet og selskapet har ikke like stor mulighet til å følge dette i verdikjeden.

¹⁵ NRK 2018, *Dette er plasten ingen vil ha*, hentet fra: <https://www.nrk.no/nordland/dette-er-plasten-ingen-vil-ha--vi-er-i-ferd-med-a-drukne-i-dette-1.14252545>

Energiutnyttelse

De fraksjonene som går til forbrenning/energiutnyttelse, er:

- Restavfall
- Trykkimpregnert virke/kreosot
- Behandlet treverk
- Smittefarlig avfall
- Noe farlig avfall
- Tekstiler (som ikke kan gjenbrukes eller materialgjenvinnes)

SHMIL arbeider med å løfte noen fraksjoner ut av disse, og lengre opp i avfallshierarkiet. Dette er eksempelvis isopor og hardplast.

For behandlet trevirke ønsker selskapet å finne muligheter for å kunne bruke mer av dette til å skape nye produkter, i stedet for at det skal brennes. Det er flere fraksjoner som SHMIL ønsker å løfte lenger opp i hierarkiet, eksempelvis hageavfall. Dette komposteres i dag sammen med slam og gir begrensninger på bruk av jorda. SHMIL undersøker muligheten for å kompostere rent hageavfall separat fra slam, slik at dette ikke har samme begrensninger for bruk og fint kan benyttes som bedre jord for grønnsaksdyrking eller lignende. Videre ønsker selskapet å innføre utsortering av rent trevirke på gjenvinningsstasjonene også for innbyggerne. SHMIL henter ut rent trevirke fra næringsleveranser.

Matavfallet kan både energiutnyttes og materialgjenvinnes, da næringsstoffer blir til gjødsel og kompost, samtidig som man utnytter energien i matavfallet til biogass. Biogassproduksjonen i Ecopro har ren gjødsel som et biprodukt. Når det gjelder mat ser SHMIL at det er et stort potensial for å redusere matmengden i restavfallsposen. Det er gjennomført en plukkanalyse i selskapene i Civac, som gir grunnlagsdata for å kunne si at det er et potensial på 5-6 prosent reduksjon av restavfall ved å sortere ut mer matavfall.

Deponi

Deponi er den lavest prioriterte behandlingsmetoden for avfall. SHMIL har ansvar for ett deponi. Det er godkjent for mottak av ordinært avfall fra gjenvinningsstasjon og forurensede masser. SHMIL har uttak av metangass som brukes som oppvarming. Det er oppsamling av sigevann fra deponiet, som har blitt rensset siden 2017.

SHMIL utreder muligheten for et nytt deponi for forurensede masser i 2022 og 2023.

For husholdningsavfall har SHMIL et deponi som dekker behovet. For næringsavfall er det noen fraksjoner SHMIL ikke har deponi for, og derfor ikke tar imot. Selskapet er ikke pliktige til å ta imot alle typer næringsavfall. For næringsavfall totalt sett er det en ambisjon om å få inn

mer masser til deponering. Selskapet erfarer at mengde til deponi påvirkes av historiske hendelser. Da det ble fri levering til gjenvinningsstasjonene, opplevde selskapet en stor økning i mengde levert dit. Dette gjelder særlig trevirke og brennbart restavfall.

Økonomisjefen forteller at selskapet bruker prisstrukturen for de ulike fraksjonene for å redusere mengden av restavfall til deponi. De ønsker å bruke deponiene utelukkende til avfall som ikke kan behandles på annet vis. For å gi aktørene for næringsavfall et kostnadsinsentiv, har de skrudd opp prisene for usortert avfall.

SHMIL har tatt imot følgende mengder avfall til deponi:

Tabell 18. Avfall til deponi i tonn i 2021 (både husholdning og næring)

Avfallskode	Type avfall	Mengde i tonn
1601	Rene masser	141,47
1604	Forurensede masser	9282,87
1681	Slam, uorganisk	101,88
1699	Blandet uorganisk materiale	4,6
9918	Ristgods, silgods, sandfang	9,42
9911	Blandet husholdningsavfall	664,55
9912	Blandet næringsavfall	798,06
1331	Vindusglass, ikke laminert	70,1

Kilde: SHMIL

Mengden blandet husholdningsavfall til deponi er relativt stor. En representant fra SHMIL forteller at dette avfallet omfatter rester fra gjenvinningsstasjonen med mindre enn 10 prosent TOC – totalt organisk karbon. Eksempler på dette avfallet er eksempelvis keramikk og porselen.

6.3.3 Fraksjoner

Retningslinjer til renovasjonsforskriften slår fast at alle husstander skal kildesortere husholdningsavfallet sitt. Det er ulike poser for forskjellige fraksjoner:

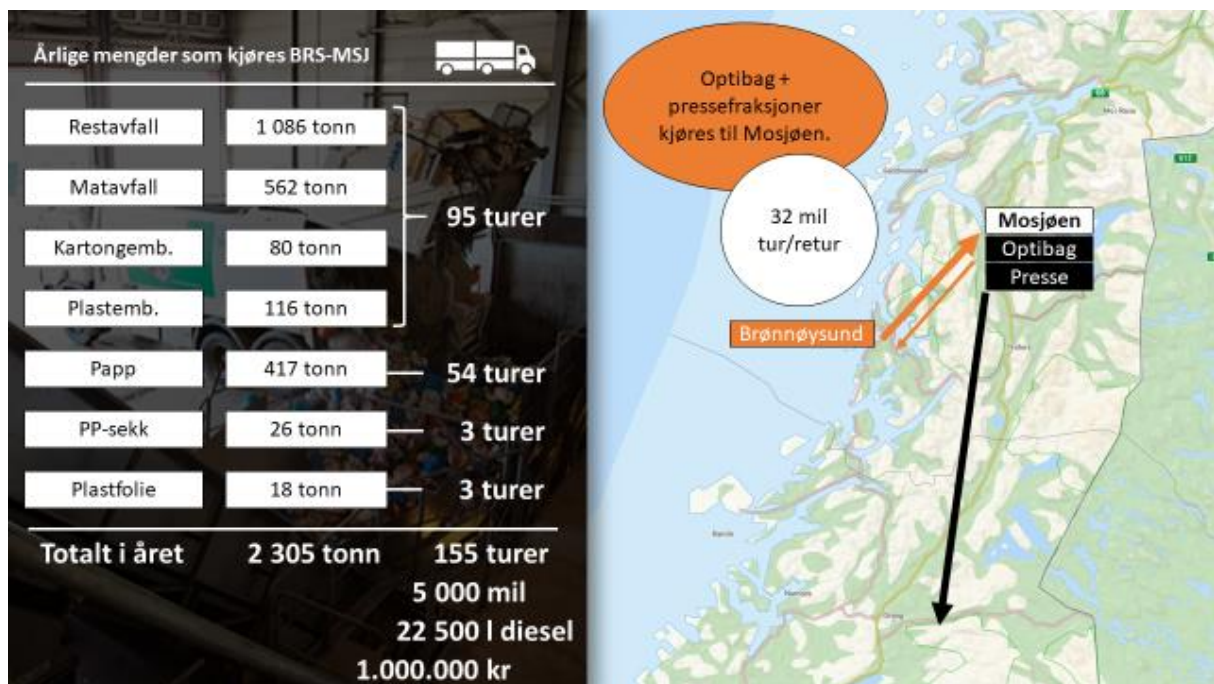
- Grønne poser med våtorganisk avfall (avfall som er komposterbart)
- Oransje poser med drikkekartong/lettkartong
- Blå poser med plastemballasje

- Hvite poser med restavfall

Papir skal legges i egne oppsamlingsenheter (sekk, dunk eller container for papir). Annet avfall leveres til returpunkt eller gjenvinningsstasjoner. På gjenvinningsstasjonene er det ca. 40-50 fraksjoner innbyggerne sorterer i. Avfall fra fritidsrenovasjon skal være sortert på samme måte som husholdningsavfallet.

SHMIL har en generell målsetting om at avfallet skal håndteres på en best mulig økonomisk, ressurs- og miljømessig måte. SHMIL ønsker å håndtere mer avfall lokalt, blant annet:

- Håndtere hageavfall i de regionale anlegget i Brønnøysund, i tillegg til i Mosjøen.
- Sende mer trevirke til Arbor (fordrer utsortering av rent trevirke fra husholdningene)
- Etablere bilvrakmottak også på Åremma (Har et i Brønnøysund i dag)
- Miljøpark på Åremma
- Robotsortering av de fargede posene i avfallsdunken er under utredning og pilotanlegg planlegges i Brønnøysund (se bilder av roboten på neste side). Bruk av en slik robot på flere lokasjoner bidrar til lokal sortering av avfall, mindre transport av avfall og Co2-utslipp/klimagasser på Helgeland. Bildet under viser årlige mengder som kjøres mellom Brønnøysund og Mosjøen, som vil kunne reduseres ved bruk av roboten.



Figur 5. Årlige mengder avfall som transporteres mellom Mosjøen og Brønnøysund

Kilde: SHMIL

6.3.4 Fra avfall til ressurs

Klima- og miljødepartementets avfallsstrategi har prioritert noen områder innen avfallshåndtering. Noen av disse er eksempelvis plast, utrangerte fritidsbåter, elektrisk og elektronisk avfall, og marin forsopling. Revisor vil gå nærmere inn på hvordan SHMIL arbeider med disse områdene, samt presentere hvordan matavfallet håndteres.

Matavfall

Matavfall sorteres i grønn pose, og sorteres optisk i optibaganlegget på Åremma i Mosjøen. SHMIL har et pilotprosjekt hvor man ser på sortering av robot i stedet for optibaganlegget. Det kan være aktuelt ta i bruk roboter flere steder i SHMILs virkeområde, slik at man slipper å transportere alt avfallet til Åremma.



Figur 6. Optibaganlegg og ny robot

Når matavfallet er sortert ut, transporteres det til Ecopro i Verdal. Ecopro tar imot matavfall fra rundt 60 kommuner. Ecopro AS er delvis eid av SHMIL, og produserer biogass, gjødsel og kompost av matavfallet. Gjennom datterselskapet Ecogas, oppgraderes biogassen til

kjøretøykvalitet og benyttes deretter til å drifte busser i Trondheim. Biogassen erstatter årlig ca. 3 millioner liter diesel.¹⁶



Figur 7. Omvisning på Ecopros fabrikk

Representantskapet i SHMIL besluttet i sak 22/20 å gi Ecopro enerett for behandling av matavfall i 20 år. Dette ble gjort for å sikre innbyggerne forutsigbare og bærekraftige løsninger for matavfall.

Det er nylig tatt i bruk nye poser for matavfall for alle som leverer til Ecopro. De nye posene er sertifisert nedbrytbare, og bidrar til høyere gjenvinningsgrad, mindre matsvinn og etterlater ingen mikroplast¹⁷.

I renovasjonsforskriften § 7 om hjemmekompostering åpnes det opp for at abonnenter kan kompostere i egen beholder, som et alternativ til å levere våtorganisk avfall til SHMIL. Det gis ikke rabatt for hjemmekompostering.

¹⁶ Ecopro AS, «Behandlingsprosess» <<http://ecopro.no/produksjon-og-tjenester/prosess-for-behandling/>>.

¹⁷ Ecopro AS, «Ny poseordning gir null plast i bioresten» <<https://ecopro.no/2021/04/ny-poseordning-gir-null-plast-i-bioresten/>>

Plast

Plastemballasje sorteres i blå pose og legges i husholdningsavfallsdunken sammen med annet sortert husholdningsavfall. På Åremma sorteres de ulike posene. Plastemballasjen sendes videre til sorteringsanlegg som sorterer platen i 5-7 kvaliteter som blir solgt videre til plastindustrien. Husholdningsemballasjeplasten går til Grønt Punkt Norge som har ansvar for å sikre videreføring på vegne av kommuner i Norge. Mye av denne platen går til et sorteringsanlegg i Tyskland. Landbruksplast og handels- og industrifolie sendes til Folldal, gjennom avtale med Grønt Punkt Norge. Dersom SHMIL etablerer en egen fraksjon for hardplast vil dette kunne sendes til Polymertrade i Litauen, også gjennom Grønt Punkt Norge. Grønt Punkt Norge rapporterer på hvordan platen gjenvinnes.

Fritidsbåter

Det er mulig å levere fritidsbåter på inntil 15 fot (4,57 m) gratis på Åremma, i Sandnessjøen og i Brønnøysund. På selskapets hjemmeside opplyses det om at selskapet kan bistå innbyggere med å fylle ut skjema som skal sendes til Miljødirektoratet. Da kan innbygger få utbetalt vrakpant.

Elektrisk og elektronisk avfall

Elektrisk og elektronisk avfall leveres på gjenvinningsstasjonen, hvor innbygger sorterer i åtte fraksjoner:

- Hvitevarer (kjøleskap, fryser)
- Små-elektro (alt som går på batteri, eller har stikkontakt og ikke er tv/pc/skjerm)
- TV/monitor/skjerm
- Kabel
- Batteri
 - o Husholdningsbatterier
 - o Blybatterier (bil- og båt-batterier)
- Lyspærer og lysstoffrør
 - o Alle lyspærer
 - o Lysstoffrør

Deler av EE-avfallet gjenvinnes til nye produkter. SHMIL leverer alt EE-avfall til NORSIRK, som er et landsdekkende produsentansvarsselskap for elektriske og elektroniske produkter, batterier og emballasje.

Marin forsøpling

SHMIL pleier å delta i strandryddeaksjonen «Hold Midt-Norge Rent» sammen med 10 andre renovasjonsselskap. SHMIL har sammen med de andre renovasjonsselskapene søkt Miljødirektoratet om midler til å hente og behandle avfall fra kysten, vassdrag og elver. Dette fordi eierløst avfall ikke kan belastes selvkostregnskapet, og dermed innbyggerens renovasjonsgebyr. SHMIL har inngått et samarbeid med oppdrettsnæringen, MOWI, Nova Sea, LetSea og foreningen In The Same Boat. De bistår med å hente inn avfall på kysten hvor det ikke er mulig å hente avfall med bil. Strandryddeaksjonen pågår hele året. SHMIL veier avfallet som hører til strandryddeaksjonen, slik at man er sikker på at det finansieres av prosjektmidlene og ikke innbyggerne.

6.3.5 Samarbeid

SHMIL deltar i prosjektvise informasjonssamarbeid med andre renovasjonsselskaper både sørover og nordover. Her har man samarbeidet om nye poser og merkeordning, plukkanalyser for matsvinn og lignende. Samarbeidet nordover heter Avfallsklynge Nord. SHMIL er ikke med på alle deler av dette samarbeidet. I Midt-Norge var det et samarbeid som tidligere het SeSammen, nå heter det Civac. Her er det samarbeid eksempelvis om plukkanalyser, kundetilfredshetsundersøkelser og medarbeiderundersøkelser, anskaffelser og erfaringsutveksling.

SHMIL har deltatt i ReIT, et prosjekt for et tettere IT-samarbeid i Midt-Norge. SHMIL har gått ut av dette da de var usikre på om selskapet var modent for å gå inn i den skisserte digitale løsningen med en felles integrasjonsplattform.

Det er erfaringsutveksling med andre selskaper innen konkrete felt, eksempelvis kompetanse i PowerBI og bruk av nedbrytbare poser.

SHMIL har tilbud om å være med i SESAM, et prosjekt som utreder felles ettersorteringsanlegg for restavfall i Midt-Norge. Dette skal muliggjøre bedre utnyttelse av ressursene i restavfallet. SHMIL er avventende med konkret innmelding i form av midler i dette arbeidet, da de er usikre på kostnadsbildet for deltakelse. Dette skal utredes nærmere før SHMIL tar endelig stilling til dette.

SHMIL har tatt initiativ til sammenslåing med selskapet Helgeland Avfallsforedling IKS.

Det er samarbeid om leveranser om trevirke til Arbor i Hattfjelldal, samarbeid på tvers av selskaper som har Optibaganlegg og samarbeid vedrørende biogass på kjøretøy.

6.3.6 Framtidige krav

EU stiller økte krav til avfallsmottak og behandling av avfall. Det er satt konkrete målsettinger for materialgjenvinning av husholdningsavfall: 55 prosent innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035. Per 2021 har SHMIL en materialgjenvinningsgrad på 38,8 prosent. Det er stort forbedringspotensial innen matavfall. Dersom alle innbyggerne sorterte ut mer matavfall i egen fraksjon og ikke kastet det i restavfallet, ville dette utgjort 5-6 prosent på materialgjenvinningsgraden. Det er også et stort potensial til å øke materialgjenvinningsgraden innen trevirke.

Fukt utgjør en viss prosentandel av avfallet. Fukt er tungt, men selskapet gjør ikke fratrekk for fukt i sine data. Dette ville kunne påvirke tallene. Representanter for selskapet forteller at det er viktig for de å være ærlige på tallene og se hvor man kan gjøre en reell økning i materialgjenvinningsgraden. Representanter fra selskapet forteller også at det er geografiske forskjeller når det gjelder materialgjenvinning. Eksempelvis vil mennesker som bor i bygder ha mer trevirke (bor i store boliger av tre) enn mennesker som bor i små leiligheter i murbygg i en by. Trevirke er et tungt avfall som har stor innvirkning på materialgjenvinningsprosenten av innlevert avfall.

Representanter fra selskapet kjenner til flere fremtidige krav som selskapet må gjøre endringer for å tilfredsstille. Fra sommeren 2022 må SHMIL ta imot fyrverkeri på gjenvinningsstasjonene. Videre er det mulig det kommer et krav om separat innsamling av tekstiler.

SHMIL har flere prosjekter som skal bidra til bedre avfallshåndtering.

- Innovativ avfallslogistikk
 - o Treårig prosjekt finansiert av Forskningsrådet. SHMIL bidrar med datamateriale om renovasjon. Her skal man utvikle, teste og utvikle web-baserte modeller og verktøy som kommuner og offentlige virksomheter kan bruke som en del av sine innkjøpsprosesser og beslutninger om valg av løsninger og leverandører.
- Innsamlingsordning
 - o Målet er å finne en løsning for husholdningsavfallet som kan bidra til å nå framtidige mål, jf. EU-krav. Optibaganlegget oppleves som utdatert og har en lavere innsamlingsgrad av gjenvinnbare fraksjoner enn f.eks. 3-dunksystem. Her inngår også ruteoptimalisering og vurdering av hensiktsmessigheten ved innsamling av papiravfall.

FNs bærekraftsmål

SHMIL støtter FNs bærekraftsmål og har definert fem områder hvor selskapet har størst påvirkning:

- 9) Innovasjon og infrastruktur
- 11) Bærekraftige byer og samfunn
- 12) Ansvarlig forbruk og produksjon
- 13) Stoppe klimaendringene
- 17) Samarbeid for å nå målene

For mål 9 og 11 presenterer SHMIL at god avfallshåndtering er en kritisk faktor for å sikre bærekraftige byer og samfunn. SHMIL bidrar til dette med innovative løsninger og effektiv logistikk, for å sikre forsvarlig avfallshåndtering med et minimalt klimaavtrykk.

- Krav til miljøvennlig bil- og maskinpark
- Redusere transport ved bruk av sensorer og utnyttning av kapasitet på biler
- Effektiv innsamling og sortering av avfall
- Aktive i innovasjons- og utviklingsprosjekt

For punkt 12 sier SHMIL at det er innen ansvarlig forbruk og produksjon at de har størst påvirkning. SHMIL bidrar til ansvarlig forbruk og produksjon ved å tilrettelegge og stille krav til innbyggerne og næringskunder, slik at avfallet håndteres i tråd med den sirkulære økonomien.

- Holdningsskapende arbeid
 - o Bedre sortering – mer gjenvinning
 - o Redusere matsvinn
 - o Avfallsminimering
- Bidra i aksjoner mot marin forsøpling
- Sørge for gjenvinning av avfall til nye råvarer i henhold til den sirkulære økonomien

I punkt 13 om å stoppe klimaendringene, skal SHMIL bidra til dette gjennom å løfte ressursene oppover avfallspyramiden, fra deponi og forbrenning til materialgjenvinning og gjenbruk. På denne måten skal SHMIL bidra til lavere klimetrykk gjennom redusert uttak og produksjon basert på jomfruelige råvarer.

Punkt 17 om samarbeid mener SHMIL de oppfyller gjennom utstrakt samarbeid med selskaper i Midt-Norge og Nord-Norge, ACT, deltakelse i KS bedrift og Avfall Norge. I dette samarbeidet bidrar de til innovasjon og læring i bransjen.

6.4 Vurderinger

Fakta i kapittel 6.3 har blitt vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Selskapets behandling av avfall skal følge prioriteringen i avfallshierarkiet
- Selskapet må arbeide for å sikre mange nok fraksjoner med så rene masser som mulig

- Selskapet må arbeide for at mengden gjenvunnet eller ombrukt avfall øker
- Selskapet må arbeide for å ha kjennskap til hvor alt avfall med opprinnelse i SHMILs eierkommuner ender opp
- Selskapet bør tilrettelegge for god informasjon om sine ressurser slik at andre aktører kan identifisere potensielle råvarer til egen produksjon

Selskapets behandling av avfall følger prioriteringen i avfallshierarkiet

Revisor har inntrykk av at selskapet er bevisste på internasjonale og nasjonale målsettinger, her eksemplifisert i avfallshierarkiet. Selskapet har ambisjoner om å løfte flere fraksjoner opp fra de lavest prioriterte nivåene i avfallspyramiden, og oppover mot mer ønsket behandling av avfall. Selskapet har aktiviteter på alle nivå i pyramiden, også når det gjelder avfallsreduksjon. Dette i form av informasjon til innbyggerne.

Selskapet arbeider i stor grad for å sikre mange nok fraksjoner med så rene masser som mulig

Selskapet har etablert en rekke fraksjoner, hvorav en del ettersorteres av egne ansatte eller hos andre selskaper som behandler avfallet videre. Dette er enkelt for innbyggeren som leverer avfall, og bidrar til å sikre at avfall havner i den fraksjonen det hører hjemme. SHMIL har selv presentert fraksjoner som er aktuelle å etablere, f.eks. rent trevirke og hardplast. Selskapet forteller at det nå er etablert etterbehandling av slike typer avfall som gjør at det er hensiktsmessig i å sortere det ut i egen fraksjon. Flere rene fraksjoner gir også grunnlag for at noen kan ta i bruk fraksjonen til annet bruk.

Selskapet arbeider til en viss grad for at mengden gjenvunnet eller ombrukt avfall øker

SHMIL arbeider, som tidligere nevnt, for å løfte flere fraksjoner høyere i avfallshierarkiet. Selskapet har per i dag ingen tilbud for ombruk av eksempelvis møbler, pyntegjenstander, klær etc. Noen renovasjonsselskaper har egne gjenbruksbutikker, enten gratis eller hvor man tar betalt for gjenstandene og inntekten går tilbake i selvkosten. Selskapet har et forbedringspotensial i å finne måter å bidra til mer gjenbruk. Revisor registrerer at selskapet har tatt initiativ til gjenbruk av en idrettshall som sorteringshall for avfall. Det er positivt.

Selskapet har valgt å ikke ha reduksjon i gebyr for hjemmekompostering, slik f.eks. naboselskapet Helgeland Avfallsforedling har. Dette har sammenheng med at matavfallet leveres til Ecopro, hvor det blir til biogass og gjødsel. Representantskapet i SHMIL har tildelt Ecopro enerett for behandling av matavfall i 20 år. I en sirkulær økonomi-tankegang skal ikke

økonomisk vekst være avhengig av økende bruk av ressurser¹⁸, og den sirkulære økonomien skal stimulere til flere arbeidsplasser og en sterkere økonomi. Når matavfallet leveres til Ecopro skaper man nye økonomiske verdier av avfallet. Samtidig kan det argumenteres for at det miljøvennlige aspektet ved hjemmekompostering er stort. Kompostert avfall kan brukes som gjødsel i f.eks. egen kjøkkenhage, og man slipper å transportere avfallet fra Helgeland til Trøndelag. Revisor har ikke vurdert fordeler og ulemper ved hjemmekompostering kontra biogassproduksjon opp mot hverandre. Selskapet har en forpliktende avtale om å levere matavfall til Ecopro og gir ikke et økonomisk insentiv til innbyggerne om hjemmekompostering.

Selskapet arbeider for å ha kjennskap til hvor alt avfall med opprinnelse i SHMILs eierkommuner ender opp

Selskapet leverer avfall til godkjente leverandører, men ikke alltid lengre enn dette. For de største fraksjonene kjenner SHMIL til hvor avfallet fortsetter og ender opp til slutt, men ikke for alle fraksjoner. Dette mener revisor det heller ikke er hensiktsmessig å forvente av selskapet, all den tid avfall leveres til godkjente leverandører.

Selskapet samarbeider med andre renovasjonsselskaper for å sikre et mest mulig likt system for innsamling

SHMIL samarbeider med mange andre renovasjonsselskaper, og har ikke låst seg fast til en enkelt region eller et enkeltsamarbeid. SHMIL samarbeider sørover der det er hensiktsmessig, nordover der det er hensiktsmessig, eller innen spesifikke tema hvor det er hensiktsmessig. Revisor har inntrykk av at selskapet ønsker dialog og felles kompetanseheving, og arbeider målrettet for å samarbeide med andre for å oppnå dette.

Selskapet tilrettelegger i noen grad for god informasjon om sine ressurser slik at andre aktører kan identifisere potensielle råvarer til egen produksjon

Selskapet har noe informasjon om sine fraksjoner på sin hjemmeside, og driver en del informasjonsarbeid eksempelvis på Facebook. Revisor mener at fraksjonene man sorterer ut avfall i kunne vært enda mer tilgjengelige. På den måten kunne eksterne aktører eller gründere få mulighet til å kunne se potensiale i det som i dag er et avfall som håndteres på et lavt nivå i avfallspyramiden.

¹⁸ The Ellen MacArthur Foundation, *What is a circular economy?*, n.d., hentet fra: <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

6.5 Konklusjon

Jobber SHMIL målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs?

Revisor konkluderer med at SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

7 ØKONOMISKE TRANSAKSJONER I KONSERNET

7.1 Problemstilling

Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

7.2 Revisjonskriterier

- Transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper skal være regulert av skriftlige avtaler
- Transaksjoner mellom morselskap og datterselskap skal være basert på forretningsmessige vilkår
- Dersom det ikke eksisterer markedspriser, skal kjøp og salg av varer og tjenester mellom konsernselskapene gi dekning for variable og faste kostnader, samt et rimelig fortjenestepåslag.
- SHMIL skal kunne dokumentere at det ikke foregår kryssubsidiering i konsernet

7.3 Funn

7.3.1 Konserninterne transaksjoner

Konsernregnskapet for SHMIL omfatter også datterselskapet Retura Shmil AS. Datterselskapet SHMIL Transport AS har ingen virksomhet, og kostnader for å holde liv i selskapet dekkes av morselskapet.

Ifølge note 12 til SHMILs årsberetning for 2020 om konserninterne transaksjoner solgte morselskapet varer og tjenester til Retura Shmil for 16,76 millioner. Dette gjelder i hovedsak betaling etter innveid tonnasje for næringsavfall som blir levert til anlegget på Åremma. Mindre mengder leveres i Brønnøysund og Sandnessjøen. Det leveres ikke næringsavfall fra Retura Shmil på de øvrige gjenvinningsstasjonene. Retura Shmil får dekket inn disse kostnadene gjennom fakturering til sluttkundene. Transaksjonene omfatter også utleie av personell, utstyr og lokaler.

Datterselskapet solgte på sin side varer og tjenester til morselskapet for 1,75 millioner. Kr. 450 000 av dette er knyttet til transporttjenester fra returpunkter for husholdningsavfall.

7.3.2 Prisfastsetting

Det foreligger en forretningsavtale mellom SHMIL og Retura Shmil (konfidensiell). Avtalen omfatter blant annet hensikt, betaling, prisregulering, plikter, varighet og oppsigelse. I seks vedlegg til avtalen finnes pris for ulike fraksjoner, krav til levering og hvor det skal leveres. Videre om optibaglevering, leie av utstyr og mannskap, samt leie av lokaler.

Levering av næringsavfall

Økonomisjefen forteller at de avtalte fraksjonsprisene med datterselskapet er basert på en kalkyle over de kostnader som morselskapet har for egenbehandling og nedstrømsavtaler, med et påslag. SHMIL sine kostnader knyttet til nedstrømsavtaler for transport og sluttbehandling av avfallet er knyttet til avtalefestede anbudspriser. Prisbetingelsene i avtalen med Retura Shmil er dermed i stor grad påvirket av SHMIL sine kostnader for disse avtalene.

SHMIL inngår også næringsavtaler med andre store aktører for næringsavfall. Små aktører som leverer næringsavfall til gjenvinningsstasjonene leverer til standardiserte, oppgitte priser uten særskilte avtaler. Økonomisjefen forteller at prisfastsettingen i avtalen med datterselskapet foregår på samme måte som for de andre store aktørene. I avtalene forplikter aktørene seg til å levere en viss tonnasje. Prisene settes noe lavere for aktører som forplikter seg til store volum. Dette da det sikrer større mengder og forutsigbarhet for SHMIL, som igjen kan legge mengdene i sine anbud og oppnå bedre priser på nedstrøm¹⁹, altså omsettes som en vare videre. SHMIL presenterer sine priser, og det foregår ingen prisforhandlinger. Revisjonen har fått bekreftet fra en annen næringsaktør enn Retura Shmil at de ikke har vært i prisforhandlinger. Økonomisjefen kjenner ikke til noen tilfeller med prisdiskriminering mellom aktørene.

Økonomisjefen finner det vanskelig å sammenligne selskapets prisbetingelser for næringsavfall med andre avfallsselskaper. SHMIL har lange transportavstander uansett hvilken vei avfallet skal fraktes. Skal man sammenligne prisbetingelsene, må det korrigeres for slike faktorer.

Levering av husholdningsavfall fra næring

Retura Shmil har mellom annet avtaler med næringskunder som sorterer avfallet sitt på samme måte som husholdningskunder. Dette gjelder eksempelvis barnehager, skoler og kantiner. Retura Shmil har fått tilbud om å kjøpe seg inn for å utnytte ledig kapasitet på renovasjonsbilen

¹⁹ Innsamling av avfall omtales gjerne som «oppstrøms», mens avfall til materialgjenvinning omtales som «nedstrøms».

til SHMIL. Tilsvarende tilbud gis til andre næringsaktører, men ikke uoppfordret. Dersom de henvender seg til SHMIL om slike behov, får de tilbud om tilsvarende volumavhengige prismatrise som Retura Shmil følger. Alt under forutsetning av at det er ledig kapasitet på oppsatte ruter. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon på at et slikt tilbud er gitt til en annen aktør. Det er imidlertid bare Retura Shmil som kjøper denne tjenesten.

Retura Shmil betaler både for innsamling og levering av dette avfallet. Avtaleverket mellom mor- og datterselskap angir volumavhengige rabatter sammenlignet med ordinært renovasjonsgebyr. Årsaken til at det gis rabatterte priser er tjenesten ikke er den samme som for husholdningene. Næringskunder betaler eksempelvis kun for tømning og videre håndtering av avfall i dunken, mens renovasjonsgebyret omfatter drift av gjenvinningsstasjonene. Næringskundene betaler per levering til gjenvinningsstasjon. En del næringskunder har en egen dunk for restavfall som samles inn av Retura Shmil. Restavfall er den dyreste fraksjonen å behandle, og dette blir reflektert i prisingen. Økonomisjefen forteller også at SHMIL er opptatt av å utnytte kapasiteten på kjøretøyene for å få lavest mulig totalpris på tjenestene. Ved å utnytte ledig kapasitet til næringskunder oppnår man både lavere renovasjonsgebyrer og mindre klimaavtrykk.

Henting av avfall fra returpunkt

Retura Shmil leies av SHMIL til å transportere husholdningsavfall fra noen av de faste returpunktene. Ifølge økonomisjefen er innsamlingen delt inn i tre geografiske områder med levering til hver sitt mottaksanlegg. Dette begrenser antall næringsaktører. Med to typer av containere for avfallet kreves det ulike biltyper, noe som begrenser markedet ytterligere. Ifølge økonomisjefen har det i nyere tid blitt sendt muntlige forespørsler til en annen aktører i ett av de tre områdene, men det ble ikke gitt noe tilbud. Dette har ikke revisjonen lyktes med å få dokumentert eller bekreftet.

Når det gjelder Brønnøyregionen, som består av kommunene Vega, Brønnøy, Sømna og Vevelstad, finnes det ifølge SHMIL kun en aktør med de type biler som kreves for å tømme punktene. Retura Shmil benytter denne aktøren i alle sine oppdrag, hvor tømning av returpunkt kun er en liten andel. For å oppnå best mulig pris og synergier så kjører aktøren disse oppdragene på vegne av Retura Shmil og SHMIL. Med tre geografiske områder og to forskjellige biltyper for innhenting, mener SHMIL at hvert av de seks forskjellige oppdragene er så små at det anses som lite bærekraftig å investere i biler, utstyr og bemanning på oppdragsstørrelsene i ovennevnte tilfeller. I tillegg er det variasjoner i tømmefrekvens i vinter- og sommerhalvåret, og spesielt i distriktene. Derfor har SHMIL forhandlet frem priser som man vet er krevende å opprettholde på sikt, og man mener det kommer innbyggerne til gode at SHMIL kjøper seg inn med marginalprising på tjenestene som Retura tilbyr i dag.

Ifølge økonomisjefen er de avtalte prisene med Retura Shmil basert på marginalprising. Revisjonen legger til grunn at marginalprising betyr at SHMIL kun betaler for ekstrakostnadene som påløper i datterselskapet for disse oppdragene. Økonomisjefen peker på at alternativet, - at SHMIL anskaffer de lift- og komprimatorbilene som er nødvendig, - ville gitt en høyere kostnad. Prisene er detaljert regulert av avtaleverket mellom mor- og datterselskap. Revisjonen har ikke gått gjennom kalkulasjonene som ligger til grunn for disse prisene.

Leie av biler, vekt, maskiner og mannskap

Avtalen gir gjensidig rett til leie mellom selskapene når kapasiteten hos utleier tilsier at dette kan skje, og regulerer prisbetingelsene for hvert enkelt leieobjekt eller oppdrag. Oversikten viser at morselskapet i større grad enn datterselskapet står som den utleiende parten. I all hovedsak er det fastprisavtaler basert på fordelingsnøkler mellom selskapene for hvert enkelt leieobjekt. For maskiner sier avtalen at det i tillegg skal faktureres for variable kostnader annen hver måned.

Økonomisjefen forteller at avtalen vurderes én gang i halvåret. Dersom man ser at det brukes mer tid enn stipulert, kan avtalen justeres. Videre forteller han at prisingen er basert på selskapets kostnader med et påslag. Som eksempel på kostnadskalkuleringen trekker han frem at det er gjort mye analyse av verneombudets bistand til Retura. Økonomisjefen forteller at han ikke har oversikt over markedsprisene for slike tjenester, men understreker at de har som utgangspunkt at det ikke skal foregå noen subsidiering.

Revisjonen har fått oversendt de månedlige fakturaene i 2021 fra morselskapet til datterselskapet, og sammenholdt disse med prisbetingelsene i avtalen. Revisjonen har ikke avdekket noen avvik. De månedlige beløpene summerte seg til kroner 155 900.

Kjøp av utstyr

Betingelsene for Retura Shmils kjøp av poser og dunker følger av gjeldende prisliste.

Leie av utearealer, lokaler og IT-tjenester

Avtalevedlegget angir hvilke arealer som leies, arealstørrelser, kvadratmeterpriser og leiekostnad per måned. Avtalen er spesifisert for 10 ulike leiearealer, alle angitt med unike kvadratmeterpriser og arealer. Økonomisjefen forteller at daglig leder har gjort undersøkelser om markedspriser på tilsvarende arealer både i Brønnøysund, Sandnessjøen og Mosjøen, og at prisene er lagt noe over oppnåelig markedspris. Han forteller at arealene blir oppmålt, og at det er klare skiller og streng praksis for hva som er Retura Shmils og morselskapets områder.

Ifølge avtalen for 2021 skulle Retura Shmil betale en samlet månedlig leie for arealene på kroner 204 874. Revisjonen har gått gjennom de månedlige fakturaene og ikke avdekket noen avvik. Det presiseres at revisjonen ikke har gjort sammenlignende undersøkelser om leiepris, foretatt arealoppmåling eller sjekket den faktiske bruken av arealene.

Retura Shmil leier IT-tjenester fra morselskapet. Økonomisjefen har beregnet IT-kostnader per ansatt, og avtalen er basert på disse kalkylene. Tjenestene omfatter kostnader til server og programvare, hvor SHMIL har serviceavtale med et IT-selskap. Kostnader knyttet til Retura Shmil sine egne fagsystem og maskinvarer håndteres av selskapet selv. Revisjonens fakturakontroll viste samsvar med avtalen.

7.4 Vurderinger

Fakta i kapittel 7.3 har blitt vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper skal være regulert av skriftlige avtaler
- Transaksjoner mellom morselskap og datterselskap skal være basert på markedsmessige vilkår
- Dersom det ikke eksisterer markedspriser, skal kjøp og salg av varer og tjenester mellom konsernselskapene gi dekning for variable og faste kostnader, samt et rimelig fortjenestepåslag.
- SHMIL skal kunne dokumentere at det ikke foregår kryssubsidiering i konsernet

Konserninterne transaksjoner er regulert av en skriftlig avtale

Kjøp og salg av tjenester mellom mor- og datterselskap er regulert av et avtaleverk. I avtalen mellom SHMIL og Retura Shmil er det angitt hvilke tjenester det gjelder og hvilke prisbetingelser som skal benyttes ved fakturering. Dermed er det mulig å etterprøve om transaksjonene er forretningsmessig begrunnet. En forretningsmessig begrunnelse betyr at det for begge parter må foreligge en naturlig sammenheng mellom selskapenes kjernevirksomhet og hvilke tjenester som skal kjøpes internt i konsernet.

Etter revisjonens vurdering regulerer avtaleverket i tilstrekkelig grad de vilkårene som skal ligge til grunn for transaksjonene, og de seks avtaleområdene er alle relevante for selskapenes virksomhet.

Transaksjoner er basert på markedsmessige vilkår der dette kan etterprøves

Det sentrale spørsmålet er om prisingen av tjenestene følger alminnelige markedsvilkår, eller om det gjennom over- eller underprising forekommer krysssubsidiert mellom selskapene i konsernet. Ved å sammenligne transaksjonene med andre, kommersielle aktørers pris- og avtalevilkår, kan det konstateres om handelen er gjort på markedsmessige vilkår. Dersom avtaleområdene er unike for Retura Shmil, må det vurderes om andre markedsaktører ville oppnådd tilsvarende vilkår. Revisor mener at transaksjoner er basert på markedsmessige vilkår der dette kan etterprøves.

SHMIL inngår avtaler med andre store aktører for næringsavfall om leveringspris på gjenvinningsstasjonene. Betingelsene er tonnasjeavhengig, noe som etter revisjonens skjønn kan saklig begrunnes med stordriftsfordeler.

Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at bygninger og utearealer leies ut til en kvadratmeterpris som ligger under gjengs markedisleie. Både de spesifikke arealangivelsene for 10 ulike anlegg og informasjonen fra SHMIL underbygger at selskapene har en bevisst holdning til at arealene skal være adskilte.

SHMIL har ingen avtaler med andre aktører enn Retura Shmil for henting av containere fra faste returpunkt. Revisjonen har forståelse for at markedet er svært begrenset, og at anskaffelse av egne biler er et kostnadsøkende alternativ. Likevel finner vi det lite tilfredsstillende at det ikke har vært gjennomført etterprøvbare konkurranser om oppdragene. Dette kunne avklart om markedet faktisk var så begrenset som antatt. Revisjonen har imidlertid ikke noe holdepunkt for at morselskapet betaler en overpris i forhold til kostnadene som påløper i datterselskapet ved henting av containere.

Ved manglende markedspriser blir internprisingen basert kostnadskalkyler med et fortjenestepåslag

Retura Shmil benytter ledig kapasitet på renovasjonsbilene til innsamling av husholdningsavfall fra næringskunder. Forutsatt at det også betales for en andel av de faste kostnadene er ikke dette i seg selv en indikasjon på krysssubsidiert. Begrunnelsen for prismatrisene underbygger at det deles på faste kostnader. Revisjonen er imidlertid kritisk til at andre næringsaktører ikke får samtidige tilbud om å benytte ledig kapasitet, og at de selv må ta initiativ for i det hele tatt å få et tilbud fra SHMIL. Konsekvensen av dette kan bli at det ikke lenger er noen ledig kapasitet etter at Retura Shmil har fått dekket sitt behov, noe som kan virke konkurransevridende.

For avtaleområdene som omfatter leie av personell, maskiner og utstyr er det vanskelig å sammenligne direkte mot markedspriser. Dette fordi det bare er Retura Shmil som har adgang til å leie SHMIL sine ressurser på disse områdene. Forbudet mot krysssubsidiert innebærer

at morselskapet må prise disse tjenestene slik at det gis dekning for variable og faste kostnader, samt et fortjenestepåslag. Revisjonen har ikke etterprøvd de kalkylene som danner grunnlaget for prisene. Prisstrukturen i avtalen og opplysningene fra økonomisjefen gir i seg selv ingen indikasjoner på kryssubsidiering, men gir likevel ingen fullgod sikkerhet for at så ikke kan skje. Det mest kritiske er at transaksjonene er basert på stipulert bruk i stedet for den faktiske. Dersom faktureringen i større grad var basert på timepriser og registrert tidsbruk, ville internprisingen vært mer etterprøvbar.

SHMIL er i stand til å legge frem tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne vurdere om konserninterne transaksjoner skjuler kryssubsidiering

Statsstøtteregele bygger på at virksomheten skal kunne dokumentere at ulovlig kryss-subsidiering ikke skjer. Dette innebærer at konserninterne transaksjoner må være begrunnet i faktiske tjenestebehov for det enkelte selskap, at det kan dokumenteres at de er basert på forretningsmessige vilkår, og at det er sporbart at regnskapet ikke inneholder interne transaksjoner av annen art.

Etter revisjonens vurdering tilsier systematikken i avtaleverket mellom mor- og datterselskap at selskapet er i stand til å legge frem slik dokumentasjon. Det presiseres at revisjonen bare har grunnlag for å uttale seg om dokumentasjonsplikten, og ikke hvilke funn som ville komme ut av en detaljert undersøkelse av denne dokumentasjonen.

7.5 Konklusjon

Er økonomiske transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper i samsvar med regelverket om kryssubsidiering?

Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder transaksjoner mellom mor- og datterselskap som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. Det understrekes at konklusjonen er basert på en systemgjennomgang, og ikke en detaljert kontroll av den enkelte kalkulasjon.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til transaksjoner mot datterselskap som inngår i SHMIL sitt konsernregnskap. Dette gjelder bare Retura Shmil AS. For de tilknyttede selskapene tilsier de begrensede eierandelene at risikoen for ulovlig kryssubsidiering er lav, ettersom SHMIL hverken har tilstrekkelig innflytelse eller økonomiske insentiver for over- eller underprising.

Hovedregelen er at prisene skal reflektere markedsmessige vilkår. Dersom sammenlignbare markedspriser ikke kan fremskaffes, skal internprisene gi full kostnadsdekning med tillegg av

et fortjenestepåslag. Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler krysssubsidierting:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

8 HØRING

Rapporten ble sendt på høring 11. februar med høringsfrist 25. februar. Revisor mottok høringssvar fra selskapet 21. februar. Revisor har ikke mottatt høringssvar fra verken eierrepresentantene eller kommunedirektøren.

Høringssvaret fra selskapet har ikke medført endringer i rapporten.

9 OPPSUMMERING AV KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette kapitlet oppsummeres konklusjoner og anbefalinger fra forvaltningsrevisjonsdelen av rapporten (kapittel 4-7).

Revisjonen konkluderer i kapittel 4 med at selvkostprinsippet blir overholdt når SHMIL beregner renovasjonsgebyr.

Revisor konkluderer i kapittel 5 med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket.

Revisor konkluderer i kapittel 6 med at SHMIL jobber målrettet for å begrense forurensning, tilpasse seg framtidige krav på renovasjonsområdet og utnytte avfallet som ressurs. Det er fortsatt en vei fram til målet om å øke gjenvinningsgraden av avfallet, men revisor har inntrykk av at selskapet er i prosess på disse områdene. Den nye strategien for selskapet som skal behandles sommeren 2022 vil være førende for hvordan selskapet skal arbeide videre i årene fremover, og er således viktig i å stake ut kursen for SHMIL.

Til slutt, i kapittel 7, har ikke revisor funnet indikasjoner på at konsernregnskapet inneholder transaksjoner mellom mor- og datterselskap som skjuler ulovlig kryssubsidiering mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall. Det understrekes at konklusjonen er basert på en systemgjennomgang, og ikke en detaljert kontroll av den enkelte kalkulasjon.

Revisjonen har avgrenset undersøkelsen til transaksjoner mot datterselskap som inngår i SHMIL sitt konsernregnskap. Dette gjelder bare Retura Shmil AS. For de tilknyttede selskapene tilsier de begrensede eierandelene at risikoen for ulovlig kryssubsidiering er lav, ettersom SHMIL hverken har tilstrekkelig innflytelse eller økonomiske insentiver for over- eller underprising.

Hovedregelen er at prisene skal reflektere markedsmessige vilkår. Dersom sammenlignbare markedspriser ikke kan fremskaffes, skal internprisene gi full kostnadsdekning med tillegg av et fortjenestepåslag. Uten at det har betydning for hovedkonklusjonen mener revisjonen at følgende grep ville gitt ytterligere sikkerhet for at transaksjonene ikke skjuler kryssubsidiering:

- At alle aktører for næringsavfall sikres likebehandling, eksempelvis får samtidig tilbud om å benytte ledig kapasitet på SHMIL sine renovasjonsbiler
- At det utlyses konkurranse når SHMIL setter bort transportoppdrag fra faste returpunkter
- At Retura Shmil faktureres etter timepris og faktisk bruk ved leie av personell, biler og maskiner

KILDER

- Bisnode CreditPro, www.soliditet.no
- Ecopro AS, «Pioner på områder», hentet fra: <http://ecopro.no/teknologi/pioner-pa-omrader/>.
- Ecopro AS, «Behandlingsprosess», hentet fra: <http://ecopro.no/produksjon-og-tjenester/prosess-for-behandling/>.
- Ecopro AS, «Ny poseordning gir null plast i bioresten» <https://ecopro.no/2021/04/ny-poseordning-gir-null-plast-i-bioresten/>
- EUs rammedirektiv for avfall, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:EN:PDF>
- Helgeland Avfallforedling IKS' hjemmeside, www.haf.no
- Helgelendingen, *Må være en vinn-vinn-løsning for alle parter*, 17.06.2021. Hentet fra <https://www.helg.no/shmil-vil-overta-mosjohallen-ma-vare-en-vinn-vinn-losning-for-alle-parter/s/5-24-674551>
- Innherred Renovasjon IKS' hjemmeside, www.innherredrenovasjon.no
- IRIS Salten IKS' hjemmeside, www.iris-salten.no
- Klima- og miljødepartementets avfallsstrategi, *Fra avfall til ressurs*, hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/27128ced39e74b0ba1213a09522de084/t-1531_web.pdf
- KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Midtre Namdal Avfallsselskap IKS' hjemmeside, www.mna.no
- www.miljostatus.no
- Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no
- NRK 2018, *Dette er plasten ingen vil ha*, hentet fra: <https://www.nrk.no/nordland/dette-er-plasten-ingen-vil-ha--vi-er-i-ferd-med-a-drukne-i-dette-1.14252545>
- SHMILs hjemmeside, www.shmil.no
- The Ellen MacArthur Foundation, *What is a circular economy?*, n.d., hentet fra: <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Eierskapskontroll

Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene styringssystemene gir til å utøve eierstyring.

Revisjonskriterier for eierskapskontroll er utledet fra IKS-loven og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. KS sine anbefalinger er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Eiernes styringsdokumenter

Lov om interkommunale selskap stiller i § 4 krav til at det skal være en selskapsavtale og angir at selskapsavtalen minst skal inneholde følgende:

- selskapets foretaksnavn
- angivelse av deltakerne
- selskapets formål
- den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
- antall styremedlemmer
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

For SHMIL sin del innebærer bestemmelsene i denne paragrafen at selvselskapsavtalen skal besluttes av kommunestyrene og det samme gjelder endringer i de ni minimumskravene. Andre endringer i selvselskapsavtalen kan besluttes med 2/3 flertall av representantskapet, hvis selvselskapsavtalen ikke bestemmer at kommunestyrene skal beslutte.

Kommuneloven slår fast i § 26-1 at kommunene minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b) en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

KS' anbefaling fire handler om at kommunestyret årlig bør få en rapport (eller eierskapsmelding) om status i selskapene. Det betyr at man ikke nødvendigvis trenger å behandle hele eierskapsmeldingen med prinsipper og formål, men kan behandle den delen som omhandler status i selskapene. Eierskapsmeldingen kan også inneholde f.eks. eiers forventninger til selskapenes forhold til etikk, miljø, likestilling, samfunnsansvar etc.

KS sin anbefaling fem er at kommunestyret skal utarbeide og revidere styringsdokumenter jevnlig. Selskapsavtalen og eierskapsmeldingen er styringsdokumenter. Forurensningsloven § 30 gir kommunen muligheter til å gi forskrift som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av husholdningsavfall. Flere paragrafer i forurensningsloven gir hjemmel for renovasjonsforskrift.

Dette gir følgende kriterier:

- Det skal foreligge en selvselskapsavtale som minst angir informasjon som IKS-loven krever
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen må behandle eierskapsmelding som inneholder lovens minstekrav minst en gang i løpet av valgperioden
- Kommunen bør årlig få en rapport om status i selskapene sine

Eierrepresentasjon

IKS-loven § 6 slår fast at selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst én representant. Videre går det fram at vedkommende kommunestyre oppnevner selv sine representanter og det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. Den enkelte deltaker kan foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.

Av KS sin anbefaling 7 anbefales det, avhengig av selskapets formål, som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Når kommunen er eier og deltager i et foretak må en fysisk person bli gitt en fullmakt til å opptre på vegne av kommunen i eierorganene. Det viktigste enkeltelement når det gjelder fullmakt er å avgi stemme på vegne av kommunen. I tråd med kommuneloven § 6 må fullmakten gis av kommunestyret, som kommunens øverste organ.

KS sin anbefaling nummer ett handler om obligatorisk opplæring og informasjon til folkevalgte. Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første seks månedene av valgperioden. Det anbefales også at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Dette gir følgende kriterier:

- Kommunestyret skal oppnevne minst én representant med varerepresentant til representantskapet for fire år
- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte
- Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak

Representantskapet

I henhold til § 7 i IKS-loven utøver deltakerne sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet som er selskapets øverste myndighet. Videre framgår det av § 7 at representantskapet skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan, regnskap og eventuelt andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet. § 27

slår fast at styret legger frem forslag til årsregnskap og årsberetning som behandles av representantskapet. Det framgår av § 10 i IKS-loven at representantskapet velger styremedlemmer med unntak av styremedlemmer som skal velges av ansatte. KS' anbefaling 14 om oppnevning av vararepresentanter sier at for varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

IKS-loven § 8 fastslår at innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel, og skal inneholde sakliste. De enkelte deltakere skal med samme frist varsles om innkallingen og saklisten. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig.

KS sin anbefaling nummer ti sier at ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. I tillegg anbefales det at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid, at valgkomiteen har en dialog med styret før forslag fremmes og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

KS sin anbefaling nummer 16 om godtgjøring for styreverv sier blant annet at godtgjørelsen bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. I IKS er det representantskapet som fastsetter styrets godtgjørelse.

Dette gir følgende kriterier:

- Representantskapet skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan, årsberetning og årsregnskap og velge styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder.
- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes
- Innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel og skal inneholde sakliste. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig

Kompetansekrav til styrende organer

IKS-lovens § 13 slår fast at forvaltning av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisering 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, og skal sørge for at bokføringen og

formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten

KS sin anbefaling nummer ni handler om sammensetningen av styret og peker på at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Anbefaling nummer elleve er at det tilstrebes kjønnsbalanse i styret og aksjelovens §20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for IKS-er.

KS sin anbefaling nummer 12 om rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse, slik som styreinstruks, egenevaluering, ekstern styreopplæring, styreseminar om roller, ansvar og oppgaver, plan for arbeidet og en redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

KS sin anbefaling nummer 15 om habilitetsvurderinger peker på at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter og ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskap.

Dette gir følgende kriterier:

- Eier bør bidra til at styret har god sammensetning
- Det bør oppnevnes numeriske varamedlemmer til styret
- Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper

Eiermøter

Eiermøter er ikke lovregulert og er bare en uformell arena hvor det ikke treffes vedtak. KS sin anbefaling nummer seks er at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Eiermøtet er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder.

KS sin anbefaling nummer åtte om representantskapsmøtene sier at det kan innkalles til eiermøte i tillegg til de formelle eiermøtene. Eiermøter kan være interkommunale formøter før representantskapsmøter eller møter for å drøfte en sak uten at det blir gjort formelle vedtak. Det er opp til eierne selv å vurdere behovet for, og hvordan slike eiermøter skal gjennomføres.

Dette gir følgende kriterier:

- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet

Forvaltning av datterselskap

Aksjeloven fastsetter at et morselskap er et selskap som har bestemmende innflytelse over et eller flere andre selskaper, kalt datterselskaper. I praksis skjer dette når morselskapet har mer enn 50 prosent av aksjene i datterselskapet. Dersom morselskapet eier alle aksjer i datterselskapet har morselskapet full styring over datterselskapet. I selskaper med eierandeler under 50 prosent har man begrenset innflytelse.

Et datterselskap er en selvstendig juridisk enhet. Datterselskaper har egne styre og daglige ledere. Mulighetene til å styre datterselskaper ligger i å utøve styring gjennom aksjeandelene, som i aksjeselskaper vil foregå gjennom generalforsamlinger i selskapet. Da vil generalforsamlingen ha myndighet til å fatte vedtak. Eierne i SHMIL sin styremulighet i SHMILs datterselskaper ligger dermed i å velge styret i SHMIL og gi føringer til disse. Kommunenes forvaltning av SHMILs datterselskaper skjer dermed i SHMILs generalforsamling. Det kan gis uformelle signaler i eiermøter.

KS anbefaling 13 fastsetter at styret i morselskap ikke bør sitte i styret i datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. Dette for å unngå rolleblanding i konsernforhold.

Dette gir følgende kriterier:

- Styret i morselskapet bør ikke sitte i styret i datterselskapet
- Eierstyringen av SHMIL sine datterselskap skal skje gjennom morselskapets selskapsavtale og morselskapets generalforsamlinger

Beregning av renovasjonsgebyr

Kommuneloven

Kommunelovens §15-1 andre ledd sier at samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten. Tredje ledd angir at samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- a) Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost

- b) Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader
- c) Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk

Selvkostforskriften

Det er fastsatt en egen selvkostforskrift (FOR-2019-12-11-1731), som utdyper hvordan selvkost skal beregnes. Forskriften omfatter også selvstendige rettssubjekter som utfører selvkosttjenester for kommunene etter reglene for utvidet egenregi. Det er utarbeidet en veileder til selvkostforskriften, H-2465 fra november 2020.

§ 3 Beregningsgrunnlag

Selvkostberegningene skal ta utgangspunkt i regnskapet for den aktuelle virksomheten, enten den føres etter kommunelovens eller regnskapslovens bestemmelser. Også når hele driften er satt bort til et eget selskap, vil kommunen kunne ha indirekte kostnader knyttet til tjenesten. Slike kostnader vil også inngå i beregningsgrunnlaget.

§ 4 Direkte og indirekte driftskostnader

Direkte driftskostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester direkte forbundet med å produsere og yte selvkosttjenesten. Dersom kostnader også er knyttet til annet enn den aktuelle tjenesten, skal det foretas en forholdsmessig fordeling.

Indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter tjenesten. Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene. Kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 eller eierorganer skal ikke inngå i selvkost.

§ 5 Direkte og indirekte kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter verditap og beregnede rentekostnader ved å ha midler bundet i bygg og anlegg. Anleggsmidler skal beregnes ut fra prisen på anskaffelsestidspunktet, der avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden.

Rentekostnadene skal beregnes uavhengig av den faktiske finansieringsformen. Kalkylerente skal settes lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget for de kalkulatoriske rentekostnadene skal være gjennomsnittet av restverdien ved inngangen og utgangen av året.

Også andeler av indirekte kapitalkostnader skal tas med når disse understøtter eller utfyller selvkosttjenesten. Disse kan enten beregnes på samme måte som den forholdsmessige

fordelingen av indirekte driftskostnader, eller ved å sette de lik 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.

§ 8 Håndtering av overskudd og underskudd

Dersom gebyrinntektene er høyere enn årets kostnader, skal overskuddet dekke tidligere års underskudd. Restbeløp skal avsettes til et selvkostfond. Dette skal tilbakeføres ved å finansiere fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto. Dersom selvkostregnskapet viser et underskudd, skal dette dekkes ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det er tilgjengelige midler. Udekket differanse skal fremføres i selvkostregnskapet til inndekning senere år, noe som etter hovedregelen skal skje senest i det femte året etter at det oppsto.

Ved årets slutt skal beregnede renteinntekter legges til selvkostfondet. Rentefoten skal beregnes på samme måte som etter § 5, og utfra den gjennomsnittlige beholdningen på fondet. Også fremført underskudd skal renteberegnes.

Forurensingsloven

Det følger av forurensningsloven § 34 at kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall fullt ut skal finansieres gjennom avfallsgebyr. § 27 i forurensingsloven hjemler at avfall fra fritidseiendommer regnes som husholdningsavfall. Avfallsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av ordningen for lovpålagt innsamling av husholdningsavfall. Avfallsgebyr skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet.

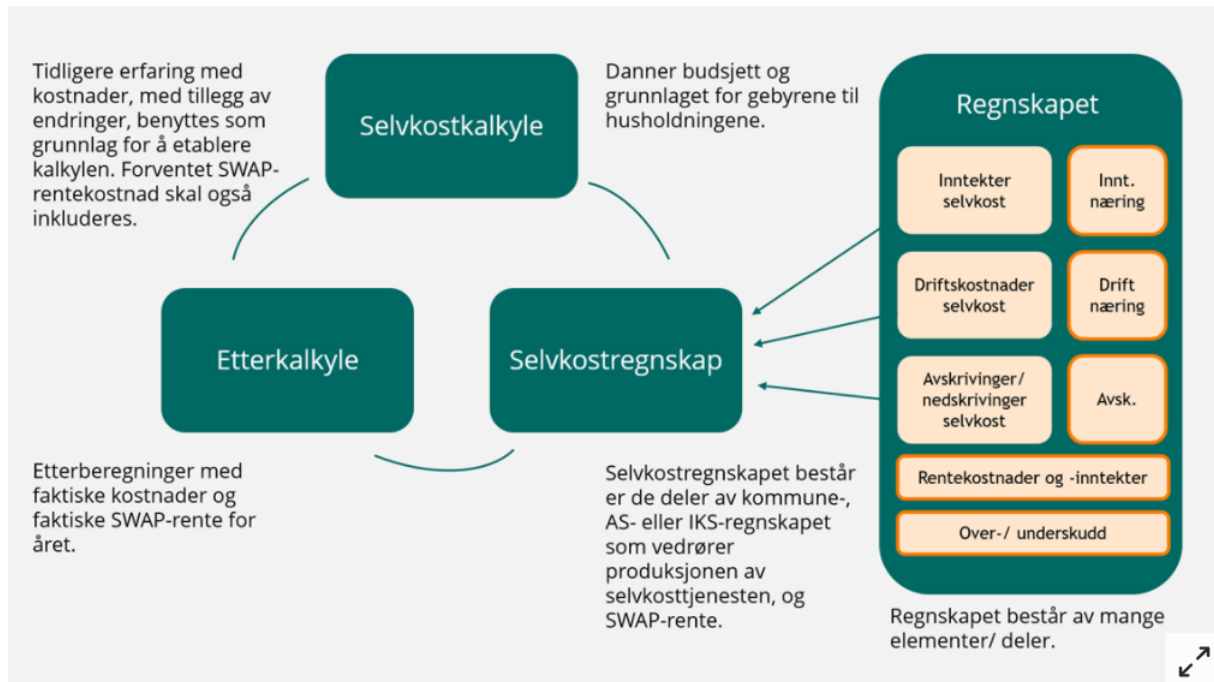
Avfallsforskriften

Avfallsforskriftens kapittel 15 omhandler avfallsgebyr for husholdningsavfall. Miljødirektoratet har utarbeidet en veileder som utdyper bestemmelsene om gebyrberegning.

§ 15-3 Fastsettelse av avfallsgebyr

Det er kommunestyret som skal fastsette avfallsgebyr. Avfallsgebyret skal gi full kostnadsdekning etter selvkostprinsippet. I selvkostregnskapet skal alle inntekter tilknyttet lovpålagt håndtering av husholdningsavfall godskrives. Miljødirektoratets veileder presiserer at kostnader til interkommunale selskapers eierorganer ikke skal belaste gebyrgrunlaget, men at kostnader til selskapsorganene er direkte henførbare.

Sammenhengen mellom selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle



Kilde: Miljødirektoratet

§ 15-4 Separat regnskap og kostnadsfordeling

Det stilles krav om separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at det for hvert regnskapsår skal utarbeides adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet. I Miljødirektoratets veileder blir det presisert at det ikke stilles krav om to separate regnskapssystem, men at det er tilstrekkelig at det skjer et skille for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet. Ifølge veilederen kan de separate balanseoppstillingene avgrenses til drifts- og anleggsmidler og arbeidskapital.

Der direkte fordeling ikke er mulig skal det brukes fordelingsnøkler. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres. Dette gjelder også ledelses- og administrasjonskostnader og kostnader til selskapsorganene. I Miljødirektoratets veileder er det anbefalt at faktisk bruk basert på innveid tonnasje brukes som grunnlag for fordelingsnøkler for felles nettokostnader. Dette begrunnes med at det er konkret, transparent og dokumenterbart, og at det ivaretar grunntanken bak sikring av selvkostprinsippet og forhindring av ulovlig kryssubsidiering.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret i SHMIL
- Det skal føres separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall
- Det skal utarbeides forkalkyle, etterkalkyle og selvkostregnskap for husholdningsavfall
- Selvkostberegningene skal følge bestemmelsene i selvkostforskriften
- Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekter faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig
- Mer- eller mindreinntekter for husholdningsavfall skal føres mot et selvkostfond
- Det skal være en planlagt prosess for oppbygging og nedbygging av selvkostfond slik at overskudd eller underskudd avregnes i løpet av fem år
- Kommunale påslag i renovasjonsgebyrene for egne indirekte kostnader skal være begrunnet og dokumenterbare

Differensiering av renovasjonsgebyr

Avfallsforskriften § 15-3 slår fast at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyret. Dette er uavhengig av hvordan renovasjonsordningen er organisert. Kommunestyret kan få forslag eller beregningsgrunnlag fra IKS eller lignende selskaper. Forurensningslovens § 34 andre ledd hjemler at kommunen bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Miljødirektoratets veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr, utdyper at det hovedsakelig er to forhold som kan tilsi differensiering av avfallsgebyr:

- For å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning
- Det er anledning til å differensiere gebyr der dette er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnent eller gruppe av abonnenter (men ikke dersom det er på grunn av ulik henteavstand)

Som eksempler på differensiering av avfallsgebyr, nevnes:

- Omfang av sorteringsordninger (hente mange eller få fraksjoner hos abonnentene, utbygd nettverk av returpunkter og gjenvinningsstasjoner)
- Tømmefrekvens
- Varierende avfallsmengde
- Samarbeid mellom abonnenter (deling av utstyr)
- Hjemmekompostering eller annen disponering i husstanden

Veilederen fastsetter at det ikke er anledning til å differensiere gebyr på sosialt grunnlag. Det er heller ikke tillatt å differensiere på bakgrunn av ulik kjøreavstand (NOU 2002:19). Dagens løsninger for differensiering av gebyrene er dermed knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene, og ikke til boligens størrelse, standard og lignende. I et brev fra Statens forurensningstilsyn av 16.07.1998, vurderes gebyrdifferensiering for fritidsboliger. Her kommer det frem at gebyrdifferensiering på bakgrunn av om eier er inn- eller utenbygdsboende ikke kan finne sted, og at en slik differensiering vil være utenfor grensene for kommunenes adgang til å differensiere avfallsgebyret etter forurensningsloven § 34 andre ledd og det ulovfestede likhetsprinsippet. KLIF svarer i brevet fra 27.06.2013 på mulighetene for å differensiere renovasjonsgebyret og sier følgende om fritidseiendommer:

Differensiering av avfallsgebyrene til fritidseiendommer bør baseres på at det er forbundet med lavere kostnader å betjene enkelte abonnenter enn andre. Det er derfor f.eks. ikke anledning til å fastsette lavere avfallsgebyr for hytteeiere som har fast bosted i kommunen, enn for hytteeiere som har fast bosted i andre kommuner. Det at enkelte hytteeiere betaler avfallsgebyr også på det permanente bostedet i den samme kommunen endrer ikke på det faktum at det også er forbundet med kostnader å samle inn avfall fra fritidseiendommen.

I brevet fra KLIF 27.06.2013 trekkes det fram to forhold som kan tilsi differensiering av gebyr:

- For å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning
- Reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnement eller gruppe av abonnenter

Videre peker KLIF på at grunnlaget for differensiering, basert på dagens vanligste innsamlingssystemer vil være:

- Avfallstype (sorterte fraksjoner, restavfall)
- Avfallsvolum (hentefrekvens, størrelse på avfallsbeholder, vekt)
- Avfallsløsning (gjenvinningsordninger som tas i bruk)

Videre skriver KLIF at det betyr at dagens løsninger for differensiering av avfallsgebyrer er knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene og ikke til størrelsen på fritidsbolig, standard og liknende.

Dette gir følgende revisjonskriterium:

- Differensiering av avfallsgebyr bør etableres for å motivere avfallsreduksjon og gjenvinning samt med begrunnelse i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter

Målrettet arbeid for endring og tilpasning

FNs bærekraftsmål er relevante for renovasjonssektoren. Mål 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn, har et delmål 6 om å redusere byene og lokalsamfunnenes negative påvirkning på miljøet (målt per innbygger), med særlig vekt på luftkvalitet og avfallshåndtering i offentlig eller privat regi. I mål 12 om ansvarlig forbruk og produksjon, er delmål 3 å innen 2030 halvere matsvinn per innbygger på verdensbasis. Delmål 4 er å oppnå en mer miljøvennlig forvaltning av kjemikalier og alle former for avfall gjennom hele livssyklusen, i samsvar med internasjonalt vedtatte rammeverk. Videre å betydelig redusere utslipp av kjemikalier og avfall til luft, vann og jord for mest mulig å begrense skadevirkningene for folkehelsen og miljøet. Delmål 5 er å innen 2030 redusere avfallsmengden betydelig gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk.²⁰

²⁰ Regjeringen, «FNs bærekraftsmål», 2020
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/sdg_oversikt/id2505654/>.

Figur 8. FNs bærekraftsmål



Kilde: Regjeringen (2020)

Miljødirektoratets avfallsplan 2020-2025²¹ er utarbeidet i samsvar med artikkel 28 i rammedirektivet for avfall. Rapporten beskriver blant annet behov for endring i avfallsinfrastrukturen, blant annet på grunnlag av EU-krav om forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Det framgår av planen at det er et nasjonalt mål at veksten i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og ressursene i avfallet utnyttet best mulig gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse.

Det er satt følgende målsetting om norsk måloppnåelse, i utgangspunktet gjennom EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF):

²¹ Miljødirektoratet, *Avfallsplan 2020-2025*, 2019
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c6a9a384d90c4af18bfd8458f3167708/avfallsplan-2020-2025.pdf>.

Tabell 19. Målsettinger for materialgjenvinning

Tabell 9. Mål i EU-regelverk og norsk måloppnåelse

Avfall som inngår i mål om materialgjenvinning	Mål i gjeldende direktiv	Nye mål i reviderte direktiv			Rapportert måloppnåelse for Norge i 2017
		2025	2030	2035	
Husholdningsavfall og lignende næringsavfall	50 %	55 %	60 %	65 %	39 %
Bygg- og anleggsavfall	70 %	-	-	-	52 %
Emballasje	55 % - 80 %	65 %	70 %	-	56 %

Kilde: Avfallsplan 2020-2025

Målet om 50 prosent materialgjenvinning i 2020 krevde at Norge økte materialgjenvinningen med 280 000 tonn husholdningsavfall og lignende næringsavfall. I 2035 må Norge øke materialgjenvinningen med 1,2 millioner tonn for å klare kravet.

Rammedirektivet sier videre at man skal sikre separat innsamling og miljømessig forsvarlig behandling av biologisk avfall, herunder våtorganisk avfall, når dette er relevant. God kildesortering er en forutsetning for å kunne klare å oppnå mer gjenvinning.

Avfallsplanen trekker fram differensierte avfallsgebyrer som et verktøy i å stimulere til avfallsreduksjon. Forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall fra 2009 har gitt en stor nedgang i mengden husholdningsavfall som deponeres, og har stimulert til økt biologisk behandling av matavfall.

I Avfallsplanen framgår det at Miljødirektoratet har indikasjoner på at det er en økende trend på å levere gjenstander til ombruk. Noen renovasjonsselskaper som f.eks. Innherred Renovasjon har bruktbutikkene «Bruktbo», hvor man gratis leverer gjenstander som kan selges. Inntekter fra salget skal finansiere bygg og ansatte for å drive bruktbutikkene.

Som et ledd i arbeidet med nasjonal strategi for sirkulær økonomi har Deloitte fått i oppdrag å utarbeide et faktagrunnlag for regjeringens strategi. I delrapport ¹²² presenteres det at avfalls- og forbrenningsanlegg står for store punktutslipp av klimagasser, herunder at Klemetsrud forbrenningsanlegg i Oslo er Oslos største enkeltkilde til klimagassutslipp. Mengden avfall som går til deponi og forbrenning kan reduseres gjennom økt sortering og materialgjenvinning.

²² Deloitte, *Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi: Delutredning 1 - potensial for økt sirkularitet*, 2020
<https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_potensialer.pdf>.

Årsaken til at avfall går til deponi eller forbrenning, er knyttet til manglende teknologiske løsninger, kapasitet og lønnsomhet i gjenvinningen. Over 50 prosent av avfallet i Norge forbrennes eller deponeres, og av de ca 30 prosent som går til materialgjenvinning eksporteres store deler til utlandet uten at vi har kjennskap til hvor det ender opp.²³

Selv om renovasjonsselskapene ikke har direkte innvirkning på f.eks. design av gjenstander eller direkte kan påvirke forbrukeres kjøpemønster av nye varer – er renovasjonsselskapene en viktig del av omstillingen til en sirkulær økonomi. I delrapporten fra Deloitte har man identifisert at avfalls-, avløps- og gjenvinningssektoren har potensial innen sirkulær materialbruk (andel materialbruk som er gjenvunnet eller kommer fra regenerative naturressurser) og fornybar energi og drivstoff (andel energi- og drivstoffbruk som kommer fra fornybare kilder). Rapporten presenterer at avfall, avløp og gjenvinning «har lavt potensial for økt sirkularitet innad i egen virksomhet, men næringene har en viktig rolle i å legge til rette for økt sirkularitet i samtlige andre næringer.» Videre at «Avfall, avløp og gjenvinning spiller en sentral rolle i å utløse potensialet for sirkulær økonomi i nær sagt alle næringer ved å legge til rette for økt utsortering, ombruk og materialgjenvinning, og gjennom å tilby sekundære råvarer i markedet».

En overgang til en sirkulær økonomi krever samarbeid på tvers av næringer. I første omgang kan samarbeidet gå ut på å kartlegge material- og avfallsstrømmer, og forsøke å identifisere verdikjeder som kan gjøres sirkulære. Det er potensial for at avfallsnæringen i større grad enn i dag kan være en leverandør av sekundære råvarer som kan gå inn i nye verdikjeder. Sortering av nye fraksjoner, om det er manuelt eller automatisert, kan bidra til at flere ressurser kan få nytt/videre liv.

I Deloitte's delrapport 2 om barrierer for å utløse potensial for sirkulær økonomi i Norge, presenteres det at ulike og fragmenterte systemer for avfallshåndtering er en strukturell og betydelig barriere for økt materialgjenvinning. Dette kan ses sammen med mangel på samarbeid innad og på tvers av verdikjeder og næringer.²⁴ Det trekkes videre fram som en økonomisk barriere at for trevirke eller plast, er det ikke tilstrekkelig lønnsomt å etablere infrastruktur og systemer for innsamling, sortering og materialgjenvinning, eller at det finnes store nok markeder som vil nyttiggjøre seg av sekundære materialer. Andre utfordringer er

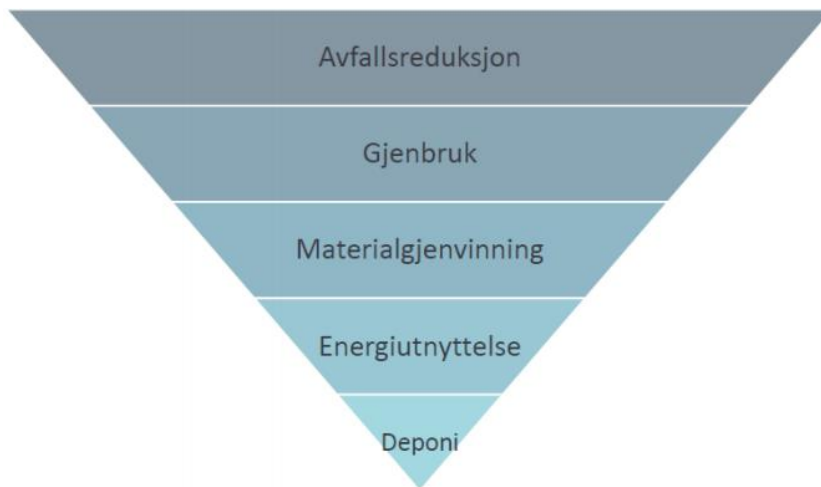
²³ Deloitte, *Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi: Delutredning 1 - potensial for økt sirkularitet*.

²⁴ Deloitte, *Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi: Delutredning 2 - Barrierer for å utløse potensial for sirkulær økonomi i Norge, 2020* <https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_barrierer.-delrapport-2.pdf>.

digital umodenhet (manglende digital infrastruktur og data for material- og avfallsstrømmer), små volumer av material- og avfallsstrømmer spredt over store geografiske områder og manglende bruk av livsløpsanalyser for ressursene.²⁵ Rapporten prioriterer ulike næringsmuligheter, blant annet prioritering A: Økt bruk av sekundære råvarer gjennom å utnytte biprodukter og avfall fra andre bransjer, næringer samt avfall-, gjenvinning- og avløpsbransjen.

Meld. St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi tar utgangspunkt i EU-kommisjonens pakke Closing the Loop. Meldingen omfatter eksempelvis avfallshierarkiet (se figur 1) som fastsetter en prioritert rekkefølge for avfallshåndtering.

Figur 9. Avfallshierarkiet



Kilde: Miljøverndepartementet (2013)

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Selskapets behandling av avfall skal følge prioriteringen i avfallshierarkiet
- Selskapet må arbeide for å sikre mange nok fraksjoner med så rene masser som mulig
- Selskapet må arbeide for at mengden gjenvunnet eller ombrukt avfall øker
- Selskapet må arbeide for å ha kjennskap til hvor alt avfall med opprinnelse i SHMILs eierkommuner ender opp
- Selskapet bør tilrettelegge for god informasjon om sine ressurser slik at andre aktører kan identifisere potensielle råvarer til egen produksjon

²⁵ Deloitte, *Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi: Delutredning 2 - Barrierer for å utløse potensial for sirkulær økonomi i Norge.*

Kryssubsidiering i konsern

IKS-loven har ingen bestemmelser om konsern, men regnskapsloven 1998-07-17-56, §1-3 andre ledd sier at et selskap er morselskap hvis vedkommende på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller andeler har bestemmende innflytelse over et annet foretak. Datterselskap som er organisert som aksjeselskap er underlagt aksjelovens bestemmelser om «armlengdes avstand» i konsernforhold. Hensikten med disse bestemmelsene er å sikre at priser og vilkår i et konsern skal være de samme som hva som ville blitt avtalt mellom uavhengige parter i en tilsvarende situasjon.

Kryssubsidiering mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet vil kunne komme i konflikt med EØS-avtalens statsstøtteregler. I tillegg har avfallsforskriften spesielle bestemmelser som skal hindre at renovasjonsselskap med integrert virksomhet skal kunne subsidiere næringsvirksomheten.

Aksjeloven

Aksjelovens § 3-9 (1) har følgende bestemmelse:

Transaksjoner mellom selskaper i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig.

I forarbeidet til loven (NOU 1996:3) ble det vektlagt at transaksjonene må være forretningsmessig begrunnet, gjenspeile alminnelig markedspris, og at det måtte være likevekt mellom kontraktsytelsene og vilkårene for transaksjonene.

Statsstøttereglene

EØS-avtalens artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet. Hva som er offentlig støtte blir tolket vidt, hvor kryssubsidiering i offentlig eid virksomhet kan bli rammet av forbudet. Dersom midler til finansiering av offentlige tjenester, - slik som renovasjonsgebyret, - benyttes til å finansiere konkurranseutsatt virksomhet, vil det bli rammet av forbudet. I departementets veileder til reglene²⁶ nevnes det noen typetilfeller:

- At felleskostnader for skjermet og konkurranseutsatt virksomhet, slik som administrasjonskostnader, belastes den skjermede virksomheten
- At ledig kapasitet i skjermet virksomhet brukes til å produsere konkurranseutsatte tjenester

²⁶ Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (2010): Veileder: EØS-avtalens regler om offentlig støtte

- At det investeres i maskiner og utstyr i den offentlig finansierte delen som gir lavere driftskostnader for den konkurranseutsatte delen
- At ansatte, utstyr og lokaler fra den offentlig finansierte virksomheten brukes i den kommersielle

For å vurdere om det foreligger ulovlig krysssubsidiering brukes *markedsaktørprinsippet*. Ved å sammenligne transaksjonene med andre, kommersielle aktørers pris- og avtalevilkår, vil det som regel kunne konstateres om handelen er gjort på markedsmessige vilkår²⁷.

I tilfeller der det ikke eksisterer en sammenlignbar markedspris, har EU-domstolen oppstilt som krav²⁸ at vederlaget skal dekke variable kostnader, en andel av de faste og en rimelig fortjeneste på morselskapets investeringer. Dersom vederlaget ble satt for lavt, ville det være støtte til det konkurranseutsatte datterselskapet.

Med enkelte unntak, angir ikke regelverket eksplisitt hvilke tiltak som må foretas for å forhindre krysssubsidiering. Utfra virksomhetens art kan et regnskapsmessig skille være tilstrekkelig, mens det i andre tilfeller også bør foretas organisatorisk skille. Begge tiltakene forutsetter at kostnader og økonomiske fordeler som er knyttet til å produsere det forretningsmessige produktet belastes den konkurranseutsatte delen til markedspris.

Avfallsforskriften

Det foreligger ikke noe krav om organisatorisk skille mellom virksomhetene, noe som betyr at lovpålagte og ikke-lovpålagte områder kan gjøre seg nytte av felles ressurser i samme selskap, slik som administrasjon, maskinpark og anlegg. Dette stiller store krav til dokumentasjon av det regnskapsmessige skillet. Avfallsforskriftens § 15-1 presiserer forbudet mot krysssubsidiering slik:

I tillegg har forskriften til formål å hindre ulovlig krysssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet, herunder avfallstjenester knyttet til håndtering av næringsavfall og husholdningsavfall fra andre kommuner som kommunen selger avfallstjenester til.

²⁷ Jf. Nærings- og fiskeridepartementet (2019): Veileder om offentlig støtte, s. 111

²⁸ Chronpost-saken

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Transaksjoner mellom SHMIL og datterselskaper skal være regulert av skriftlige avtaler
- Transaksjoner mellom morselskap og datterselskap skal være basert på markedsmessige vilkår
- Dersom det ikke eksisterer markedspriser, skal kjøp og salg av varer og tjenester mellom konsernselskapene gi dekning for variable og faste kostnader, samt et rimelig fortjenestepåslag.
- SHMIL skal kunne dokumentere at det ikke foregår kryssubsidiering i konsernet

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR SELSKAPET

SV: Høring: Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i SHMIL IKS



Håkon Johansen <Hakon@shmil.no>

Til Sunniva Tusvik Sæter

Kopi paal-anders@brandth.no

Du svarte på meldingen 23.02.2022 12:08.

Svar

Svar til alle

Videre send



man. 21.02.2022 15:24

Hei

Viser til tilsendt rapport vedr. eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i SHMIL IKS. I samråd med styrets leder, har vi kommet frem til at vi ikke har noen merknader utover det som er beskrevet. Årsaken til dette beror i at vi fortløpende har hatt en god og konstruktiv dialog gjennom hele prosessen. Alle misforståelser har hele tiden blitt rettet på gjennom tett og god dialog.

Mvh



Håkon N. Johansen

Adm. direktør

Tlf sentralbord: 75 11 39 50

Tlf direkte: 957 22 990

Adr.: Åremvegen 99, 8664 MOSJØEN

Org.nr.: 975 824 845

www.shmil.no

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR EIER

Det har ikke kommet høringssvar fra eier.

MRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no