

MIDSUND KOMMUNE
Kontrollutvalet

MØTEINNKALLING

Kopi til: Ordføreren
Revisor
Rådmannen

Medlemene av
Kontrollutvalet

Det blir med dette kalla inn til møte i kontrollutvalet

**onsdag, den 23. mars 2011 kl. 13.40 på
Midsund Rådhus**

SAKLISTE:

- Sak 05/11 - Godkjenning av møtebok frå møte 27.01.2011
- ” 06/11 - Overskridingar – Helse og omsorg
- ” 07/11 - Selskapskontroll i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap RIR
- ” 08/11 - Kontrollrapport 2010 vedkomande skatteoppkrevjarfunksjonen i Midsund kommune

Dersom det er vanskeleg å møte, gje melding på telefon 70 17 21 58 eller 97 60 57 83 til dagleg leiar eller e-post kontrollutval@kontrollutval.no

Helge Løken
leiar
(sign.)

**KONTROLLUTVALET I
MIDSUND KOMMUNE**

MØTEBOK

Møtedato: 27. januar 2011, kl. 14.30
Møtestad: Midsund kommunehus

Møtet vart leia av: Helge Løken

Elles til stades:

Rolf Heggdal

= 2 voterande

Rita M. Ræstad hadde meldt forfall

Frå Midsund kommune møte:

Konstituert rådmann Ann-Heidi Orvik og økonomisjef Anne Oterhals

Frå kontrollutvalsekretariatet møte:

Dagleg leiar Harald Rogne

Det var ingen merknader til innkalling og sakliste.

SAK 01/11

GODKJENNING AV MØTEBOK FRÅ MØTE 23. APRIL 2010

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Møtebok frå kontrollutvalet sitt møte den 23. april 2010 blir godkjent.

SAK 02/11

SELSKAPSKONTROLL RIR IKS

Saksutgreiing/ innstilling datert 19.01.2011 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet si samrøystes innstilling:

Midsund kommunestyre sluttar seg til prosjektet som gjeld selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) om sjølvkost og eigarskapskontroll innan renovasjonsområdet for Midsund kommune.

SAK 03/11

ØKONOMIRAPPORT 2. TERTIAL 2010

Saksdokument datert 19.01.2011 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

1. Kontrollutvalet tek rapporten til orientering
2. På bakgrunn av orienteringa vil kontrollutvalet, dersom opplysningar i snart avlagt årsrekneskap tilseier det, be rådmannen om ei utgreiing om årsaka til overskridingane av budsjetterte løyvingar for behandling i neste møte.

SAK 04/11

VURDERING AV UAVHENGIGHEIT

Saksdokument datert 19.01.2011 frå kontrollutvalsekretariatet.

Kontrollutvalet sitt samrøystes vedtak:

Kontrollutvalet tek saka til orientering.

Helge Løken
leiar
(sign.)

Rolf Heggdal
medlem
(sign.)

SUNNMØRE
KONTROLLUTVALSEKRETARIAT IKS

Kontrollutvalet

Dato: 14.03.2011

SAK 06/11
OVERSKRIDINGAR HELSE OG OMSORG

I kontrollutvalet sitt møte 27.01.2010, sak 03/11 om siste tertialrapport med aktuelle oppdateringar som vart overlevert munnleg, gjorde kontrollutvalet slikt samrøystes vedtak:

1. *Kontrollutvalet tek rapporten til orientering*
2. *På bakgrunn av orienteringa vil kontrollutvalet, dersom opplysningar i snart avlagt årsrekneskap tilseier det, be rådmannen om ei utgreiing om årsaka til overskridingane av budsjetterte løyvingar for behandling i neste møte.*

Krav om eit budsjett vedteke av kommunestyret er nedfelt i § 45 nr. 1 i kommunelova. Kommunelova § 46 nr. 3 fastset at budsjettet skal vere realistisk. Dette er å forstå slik at dei løyvde midlane må vere tilstrekkelege til å dekkje ein vedteken aktivitet. Årsbudsjettet er også bindande. Dette er nærare presisert i kommunelova § 47 nr. 2 der det går fram:

De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet.

Med unntak der det ligg føre rettslege forpliktingar, må det ligge føre ein budsjettheimel for å kunne påføre kommunen utgifter og dermed utbetalingar. På same måte har kommunestyret plikt til å føreta nødvendige justeringar også i budsjetterte inntekter, dersom slike justeringar er påkrevde for å ivareta lova sitt krav om realisme.

På bakgrunn av overskridingane som kjem fram er det nærliggande å få avklara om det har vore mangelfulle eller sviktande føresetnader i budsjettet for 2010. Kommunelova sine krav om realisme og bindande verknad har neppe blitt oppfylt. Det er vidare viktig å få avklara om den aktiviteten som er utført er i samsvar med med kommunestyret sine forutsetningar då med tanke på om drifta har hatt eit høgare nivå enn føresetnadane i vedteke budsjett.

Tala som kjem fram i årsrekneskapen er noko betre enn det som var utgangspunktet i forrige møte. Med bakgrunn i dette og at rådmannen no arbeider med problemstillinga, har eg vurdert det slik at saka kan leggst fram for kontrollutvalet med tanke på ei oppdatert orientering i møtet. Rådmannen si utgreiing vil ein kunne kome tilbake til. Også kommunen si årsmelding som kjem seinare, skal gi ei forklaring på avvika i budsjettet.

Harald Rogne
dagleg leiar

SUNNMØRE
KONTROLLUTVÅLSEKRETARIAT IKS

Kontrollutvalet

Dato: 14.03.2011

SAK 07/11
SELSKAPSKONTROLL I ROMSDALSHALVØYA INTERKOMMUNALE
RENOVASJONSSELSKAP RIR

Som vedlegg følger:

- Rapport nr. 2/11 frå kommunerevisjonsdistrikt nr. 2 i Møre og Romsdal - selskapskontroll RIR
- Brev frå kommunerevisjonsdistrikt nr. 2 til kontrollutvalet i Midsund kommune nr. 2 datert 11.03.2011

I kontrollutvalet sit møte 27.01.2011 i sak 02/11 vart slikt samrøystes innstilling gjort:

Midsund kommunestyre sluttar seg til prosjektet som gjeld selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) om sjølvkost og eigarskapskontroll innan renovasjonsområdet for Midsund kommune.

Midsund kommunestyre gjorde i møte 24.02.2011 i sak 04/11 vedtak om å slutte seg til kontrollutvalet si innstilling..

Revisjonsrapporten tek opp ei rekkje forhold. Mange av desse er av ein slik karakter at dei må følgjast opp og bli ordna opp i.

Sjølvkostprinsippet

Det kjem fram at sjølvkostprinsippet ikkje er godt nok ivareteke. Til dømes er det på fleire område for dårleg økonomisk skilje mellom hushaldsavfall og avfall frå næringslivet noko som fører til kryssubsidiering til ulempe for hushaldsabonnentane. Det blir heller ikkje skilt mellom fellesutgifter og utgifter i den enkelte kommune – noko som betyr at abonnentar i ein kommune subsidierer abonnentar i ein annan kommune. Dessutan blir kostnader med gamle avfallsfyllingar og opprydning i ulovlege avfallsdeponi belasta abonnentane økonomisk. Når det er den enkelte kommune som skal fastsette renovasjonsgebyra og sjå til at gebyra har rett storleik i høve sjølvkostprinsippet, er det uheldig at kommunen ikkje får den informasjonen som trengst for å oppfylle krava i forurensingslova.

Det er påvist rekneskapsmessig samanblanding med rekneskapa til RIR IKS og RIR Næring AS. Samanblandinga har fleire konsekvensar. Forutan det reint formelle kjem det fram av rapporten at det har ført til kryssubsidiering og også i denne kryssubsidieringa går økonomien i hushaldsabonnentane sin disfavour. Det går vidare fram at RIR IKS og RIR Næring AS har felles dagleg leiar.

Det går også fram av rapporten at det i rekneskapen til RIR IKS på ein enkel måte ikkje er mulig å sjå resultatet i sjølvkostdelen og at dette kunne ha blitt handtert ved hjelp av utvida notar i rekneskapen.

Interne organisatoriske forhold i selskapet

Som døme på forhold i revisjonsrapporten blir nemnt at RIR IKS ikkje fører konsernrekneskap. Rapporten slår fast at dette må gjerast. Andre rekneskapsmessige forhold er også nemnt i avsnittet ovanfor. Det går vidare fram av rapporten at det har vore ein avgrensa kontroll også opp i mot regelverket for offentlege innkjøp. Den avgrensa undersøkinga viser likevel avvik. For andre forhold blir det vist til rapporten.

Kommunen som eigar

Dei mest vesentlege forholda må vere at kommunane framstår som passive eigarar og at det manglar eigarskapsmeldingar. Her kjem også fram andre forhold og eg viser i denne samanhengen til det som kjem fram i revisjonsrapporten og i brevet datert 14. mars 2011. For å få eit best mogleg eigarskap bør det bli utarbeidd eigarskapsmelding. Eigarskapsmelding vil kunne gi nyttige signal inn i mot selskapet og bidra til ønska omleggingar.

Oppsummering

Rapporten endar opp med anbefalingar i kapittel 7.1 og 7.2 side 21.

Av anbefalingane til kommunen vil eg spesielt framheve eigarskapsmeldingar då desse vil kunne gi grunnlag for ei positiv utvikling for både kommunen og selskapet. Det er også vanskeleg for kommunestyret å føre ein meningsfull kontroll med selskapet utan ei eigarskapsmelding.

Anbefalinga til selskapet er i grove trekk å praktisere sjølvkostprinsippet i samsvar med lova. I saksutgreiinga ovanfor er ikkje alle eksempla på feil lista opp. På tross av at forvaltningsrevisjonen inn mot sjølvkostområdet er gjort inn i mot overordna problemstillingar, har det blitt avdekka relativt mange typar feil og manglar. Det er derfor viktig at kommunen gjennom si eigarstyring tek opp med sin representant i selskapet behovet for ei kvalitetsheving innan sjølvkostområdet. Ein forvaltningsrevisjon inn i mot detaljane i sjølvkostkalkylene ville ytterlegare kunne avklare kvalitetssikringa i selskapet.

På bakgrunn av ovanstående blir saka lagt fram for kommunestyret med forslag om slik

innstilling :

1. Midsund kommunestyre sluttar seg til dei anbefalingane som kjem fram i avsnitt 7.1 i rapporten t, jf også brev frå kommunerevisjonen datert 14. mars 2011.
2. Midsund kommunestyre vil gjennom sin representasjon i selskapet arbeide for at anbefalingane i avsnitt 7.2 blir oppfylt.
3. Kommunestyret ber kommunerevisjonen følgje opp rapporten gjerne med ei vurdering av sjølvkostkalkylene til RIR IKS.

Harald Rogne
dagleg leiar

KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2
MØRE OG ROMSDAL

Selskapskontroll

i

Romsdalshalvøya Interkommunale
Renovasjonsselskap IKS

Februar 2011

Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal er et interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27. Eiere er kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal og Vestnes. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene og har i dag fem revisorer. Selskapet har hovedkontor i Molde.

Innholdsliste

1	INNLEDNING.....	5
1.1	BESTILLING AV SELSKAPSKONTROLL	5
1.2	OM RIR IKS.....	5
1.3	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	6
1.4	AVGRENSING AV UNDERSØKELSEN.....	6
1.5	METODE	6
1.6	HØRING	7
1.7	OPPBYGGING AV RAPPORTEN	7
2	EIERNES STYRING AV SELSKAPET	7
2.1	STYRENDE DOKUMENTER	7
2.2	BEHANDLING AV SAKER KNYTTET TIL RIR IKS I KOMMUNENE.....	7
2.2.1	<i>Kommunale vedtak.....</i>	7
2.2.2	<i>Styringsdialogen</i>	9
3	DEN INTERNE STYRINGEN I SELSKAPET	10
3.1	STYRET.....	10
3.2	DAGLIG LEDER	12
3.3	OFFENTLIGHET OG ETTERPRØVBARHET	12
3.3.1	<i>Offentlighet</i>	12
3.3.2	<i>Arkiv.....</i>	13
3.3.3	<i>Etiske retningslinjer.....</i>	13
4	ØKONOMIPLAN OG ÅRSREGNSKAP	13
4.1	ØKONOMIPLAN	13
4.2	ÅRSREGNSKAP.....	13
5	RUTINER FOR BEREKNING AV SELVKOST.....	14
5.1	SKILLE MELLOM HUSHOLDNINGSAVFALL OG NÆRINGSAVFALL.....	14
5.1.1	<i>Næringskunder.....</i>	14
5.1.2	<i>Driftsavtale</i>	14
5.1.3	<i>Kostnadsberegning.....</i>	15
5.1.4	<i>Kapitalinnskudd i annen virksomhet.....</i>	15
5.2	SKILLE MELLOM KOMMUNER.....	15
5.2.1	<i>Utgifter til den enkelte kommune</i>	16
5.2.2	<i>Felleskostnader.....</i>	17
5.3	LÅNEOPPTAK.....	17
5.4	MIDLER TIL ETTERDRIFT.....	17
5.5	ANSKAFFELSER, AVHENDING OG SALG AV TJENESTER	18
5.5.1	<i>Anskaffelser.....</i>	18
5.5.2	<i>Avhending</i>	18
5.5.3	<i>Salg av tjenester.....</i>	18
5.6	SAMFUNNSANSVAR	19
6	RUTINER FOR ETTERBEREGNING AV SELVKOST	19
6.1	BEREGNINGSMÅTE.....	19
6.2	HÅNTERING AV OVER- OG UNDERSKUDD.....	19
7	SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	20
7.1	ANBEFALINGER TIL EIERKOMMUNENE.....	21
7.2	ANBEFALINGER TIL RIR IKS	21
	REFERANSER OG KILDER	22

VEDLEGG:

1. EIERKOMMUNENES UTTALELSER TIL RAPPORTEN

1.1 UTTALELSE FRA FRÆNA KOMMUNE

1.2 UTTALELSE FRA MOLDE KOMMUNE

2. SELSKAPETS UTTALELSE TIL RAPPORTEN

**3. KOMMUNEREVISJONSDISTRIKT 2 MØRE OG ROMSDAL: SELVKOST PÅ RENOVASJONS-
OMRÅDET, BREV AV 15. MARS 2010**

**4. MILJØVERNDEPARTEMENTET: BREGNING AV AVFALLSGEBYRER VED ORGANISERING
I INTERKOMMUNALT SELSKAP, BREV AV 30. NOVEMBER 2009**

1 Innledning

1.1 Bestilling av selskapskontroll

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper¹. RIR IKS er omfattet av dette tilsynsansvaret. Kontrollutvalgene i Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde og Nesset har bestilt selskapskontroll i RIR IKS². Kontrollen omfatter både utøvelsen av kommunenes eierskap i selskapet (eierskapskontroll) og driften av selskapet (forvaltningsrevisjon³). Kontrollutvalget i Midsund har innstilt overfor kommunestyret om å delta i kontrollen⁴. Kommunestyret har ikke gjort vedtak i saken innen revisjonens avslutning av arbeidet med rapporten. Midsund kommunes eierstyring er derfor ikke omtalt i rapporten.

Representantskapet i RIR IKS vedtok på møte 8. desember 2008 at styret skulle få "utarbeidet en forvaltningsrevisjonsrapport om selskapet, der m.a. drifta, gebyrberegning og rutiner blir vektlagt." Selskapet har ikke funnet å kunne avsette midler til dette i budsjettene for 2009 og 2010.

1.2 Om RIR IKS

Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap (RIR) ble opprettet i 1983 av kommunene Averøy, Eide, Fræna, Gjemnes, Midsund, Molde og Nesset. Senere har Averøy kommune gått ut (2004) og Aukra kommune kommet inn (2006).

Tabell 1 – Eierfordeling i RIR IKS fra 2006 (prosent)

Kommune	Aukra	Eide	Fræna	Gjemnes	Midsund	Molde	Nesset	Totalt
Andel (%)	6,45	6,98	19,10	5,71	4,10	50,98	6,72	100

Kilde: RIR IKS

Selskapet er fra 2003 organisert som et interkommunalt selskap (IKS). Deltakelse i og styring av selskapet gjøres gjennom Selskapsavtale og vedtekt for Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (selskapsavtalen), som sist er endret 20. januar 2006.

Selskapet har kontrakt om enerett på innsamling av avfall fra husholdninger og hytter i eierkommunene⁵. Før endring av forurensingsloven fra 1. juli 2004 gjaldt eneretten også næringsavfall, da kalt industriavfall.

Selskapet har 13 ansatte og har driftsutgifter på om lag 81 mill. kroner per år.

RIR IKS etablerte datterselskapet RIR Næring AS, tidligere Rirretura AS og Retura RIR AS, som et heleid datterselskap i 2004. RIR Næring AS skal drive innsamling og håndtering av næringsavfall. Selskapet har ingen ansatte ut over daglig leder og kjøper alle tjenester fra RIR IKS.

¹ Koml. § 77 nr. 5.

² Aukra sak 26/10, Eide sak 23/10, Fræna sak 25/10, Gjemnes sak 24/10, Molde sak 31/10 og Nesset sak 25/10.

³ Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 77 nr. 4.

⁴ Kontrollutvalget i Midsund sak 02/11.

⁵ Forskrift om tvungen renovasjon, tømning av slamavskillere, tette tanker mv. i RIR-kommunene, FOR-1999-06-28-923, §5.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

På bakgrunn av bestillingene fra kontrollutvalgene og representantskapet i RIR IKS har revisjonen satt opp følgende problemstillinger for undersøkelsen:

- Utøves kommunenes eierstyring av RIR IKS i tråd med reglene for dette?
- Utøves selskapets interne styring i tråd med reglene for dette?
- Er økonomistyringen i RIR IKS i tråd med reglene for dette?

Revisjonskriterier er den målestokk som funnene i undersøkelsen blir vurdert opp mot. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene særlig utledet av forurensingsloven (forurl.), forvaltningsloven (fvl.), kommuneloven (koml.), lov om interkommunale selskaper (intkomsel.) og regnskapsloven (rskl.). De enkelte kriteriene er omtalt under det enkelte punkt i rapporten.

1.4 Avgrensing av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter selskapets aktiviteter i alle de sju eierkommunene, men Midsund kommunes eierstyring er ikke medtatt grunnet manglende bestilling, jf. punkt 1.1.

Undersøkelsen omfatter forhold som går mellom RIR IKS og RIR Næring AS og som kan påvirke driften i RIR IKS. Ut over dette er ikke forhold i RIR Næring AS vurdert.

Revisjonen har tidligere undersøkt det kommunale påslaget på renovasjonsgebyret i alle eierkommunene unntatt Midsund. Resultatet av denne undersøkelsen er tidligere sendt kommunene⁶ og er vedlagt. Denne undersøkelsen omfatter også forskriften for renovasjon i RIR-kommunene. Disse forholdene er derfor ikke undersøkt videre.

Kontrollutvalget i Fræna kommune har fremmet ønske om at selskapskontrollen omfatter miljømessige aspekter ved driften i selskapet. RIR IKS er sertifisert etter NS-EN ISO 9001:2000 (Kvalitetsledelse) og NS-EN ISO 14001:2004 (Miljøledelse). Det foretas periodisk vurdering av disse sertifiseringene av uavhengig tredjepart. Fylkesmannen har tilsynsansvar for oppfølging av selskapets miljøpåvirkning. Selskapet skal også redegjøre for de miljømessige konsekvensene av driften i årsrapportene. Revisjonen har derfor ikke gjort videre undersøkelser omkring dette.

RIR IKS driver også innsamling og behandling av slam fra slamavskillere, også kalt septiktanker. På samme måte som næringsavfall defineres heller ikke dette som husholdningsavfall⁷. Det vil være mange av de samme problemstillingene som er påpekt for næringsavfallet som er relevante for slam. Vi mener at selskapet må vurdere om våre funn knyttet til næringsavfall er relevante også for slam.

I undersøkelsen er det hovedsakelig sett på perioden 2004–09. Dette er etter at RIR Næring AS ble opprettet. Videre gir den en tilstrekkelig periode til å kunne vurdere svingninger i selv-kostregnskapet.

1.5 Metode

Denne undersøkelsen er basert på Norges Kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"⁸. Undersøkelsen er hovedsakelig

⁶ Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal: Selvkost på renovasjonsområdet, brev av 15. mars 2010.

⁷ Forurl. § 26.

⁸ Tilgjengelig på [Norges Kommunerevisorforbunds hjemmeside](http://www.kommunerevisorforbundet.no).

lagt opp som en dokumentanalyse. Dette er utfyllt med intervjuer med leder for representantskapet og valgkomiteen, styreleder, daglig leder, administrasjonssjef og driftssjef.

1.6 Høring

Et utkast til rapport har vært forelagt eierkommunene og selskapet. Bare Fræna og Molde kommuner samt RIR IKS som har hatt videre merknader til rapporten. Høringssvarene fra disse er vedlagt. Merknadene har ikke ført til endringer i rapporten.

1.7 Oppbygging av rapporten

Rapporten er bygd opp etter de tre problemstillingene, jf. punkt 1.3. Kapittel 2 omhandler eierkommunenes styring av selskapet. Kapittel 3 omhandler den interne styringen i selskapet. Forhold knyttet til økonomistyringen i selskapet er omtalt i kapittel 4–6. Det gis en oppsummering av funnene og anbefalingene i kapittel 7. Til slutt er det en oversikt over referanser og kilder som er benyttet i arbeidet med denne undersøkelsen.

2 Eiernes styring av selskapet

I undersøkelsen av eierkommunenes styring av selskapet har vi sett på om de styrende dokumenter er utarbeidet og hvordan saker knyttet til selskapet behandles.

2.1 Styrende dokumenter

Kommunene kan gjennom forskrift om renovasjon gi lokale bestemmelser knyttet til myndighet og rettigheter i saker knyttet til innsamling og behandling av husholdningsavfall. RIR-kommunene har vedtatt en felles renovasjonsforskrift⁹. Vi finner at dette gir god forutsigbarhet for selskapet og gjør det lettere for innbyggerne ved mobilitet mellom kommunene.

Alle interkommunale selskap er pliktig til å ha en selskapsavtale¹⁰. Selskapet har en slik avtale som sist er endret 20. juni 2006. Revisjonen mener at avtalen oppfyller minimumskravene i loven.

Ingen av kommunene har utarbeidet eierskapsmeldinger. Alle de seks eierkommunene har plan for utarbeidelse eller er i ferd med å utarbeide eierskapsmelding. Vi mener at eierskapsmeldinger er viktige styringsverktøy for kommunene og kommunenes representanter i representantskapet. Det vil også kunne være klargjørende og øke forutsigbarheten for selskapet. Vi vil derfor anbefale at kommunene prioriterer arbeidet med eierskapsmeldinger.

2.2 Behandling av saker knyttet til RIR IKS i kommunene

Vi har undersøkt kommunale vedtak knyttet til selskapets aktiviteter og hvordan styringsdialogen mellom eierne og selskapet føres.

2.2.1 Kommunale vedtak

Det gjennomgås først hvordan ulike typer saker knyttet til virksomheten i selskapet blir behandlet i kommunene. Deretter vurderes kommunenes praktisering av habilitetsbestemmelser i slike saker.

⁹ Forskrift om tvungen renovasjon, tømning av slamavskillere, tette tanker mv. i RIR-kommunene.

¹⁰ Intkomsel. § 4.

Forskrift om renovasjon

Forskrift om tvungen renovasjon for husholdningsavfall skal fastsettes av kommunestyrene i hver enkelt kommune. Dette er gjort i alle kommunene.

Eierkommunene har gitt RIR IKS kontrakt om enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall. Kontrakten, som ikke er omfattet av anskaffelsesreglene¹¹, er kunngjort på korrekt måte gjennom RIR-forskriften.

Det er RIR IKS som tidligere har utarbeidet grunnlaget for alle kommunene ved innføring og endring av renovasjonsforskriften. Revisjonen finner at dette er en effektiv arbeidsform. Vi har tidligere har påpekt at forskriften bør oppdateres i tråd med endringene i forurensingsloven¹². Molde kommune har bedt RIR IKS om å koordinere dette arbeidet¹³. Selskapet ser dette i sammenheng med det pågående strategiarbeidet, som er planlagt ferdig til møte i representantskapet våren 2011. Utkast til revidert forskrift er sendt kommunene i slutten av desember 2010.

Selskapsavtalen

Selskapsavtalen, og endringer i denne, skal vedtas av kommunestyrene¹⁴. Den opprinnelige avtalen er vedtatt av alle kommunestyrene. Etter at avtalen var inngått har det vært endring i eierstrukturen i selskapet ved at én kommune har gått ut og én annen kommunen kommet inn. Dette har ført til at det er gjort endringer i avtalen. Disse endringene er behandlet av kommunestyrene i de resterende eierkommunene.

Årlige renovasjonsgebyr

Selv om RIR-kommunene har delegert ansvaret for gjennomføring av renovasjonen, er det den enkelte kommune som skal fastsette renovasjonsgebyret¹⁵. Dette gjøres i alle kommunene¹⁶. Kommunen har også ansvar for å påse at beregningen av gebyrene er i tråd med regelverket. For å kunne utføre disse oppgavene er kommunene avhengig av informasjon fra avfallselskapet. Vi har tidligere påpekt at vi mener at den informasjonen kommunene får fra RIR IKS ikke er tilstrekkelig for å kunne utføre sitt påse-ansvar¹⁷.

Ingen av de seks eierkommunene har i dag systematisk oppfølging av kontrakten om enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall for å sikre at selskapet utfører de tjenester som er avtalt og at dette skjer til den pris som er avtalt, det vil si selvkost. Gjemnes kommune har tidligere ved flere anledninger bedt selskapet om å fremlegge "en redegjørelse for fastsetting av gebyr og tilskudd i hht. selvkostprinsippet"¹⁸. Kommunen opplyser at den ikke har mottatt en slik redegjørelse. Vi forutsetter at kommunene etablerer et system for oppfølging av den kontrakten om innsamling og behandling av husholdningsavfall de har med RIR IKS, på samme måte som de må ha system for oppfølging av andre kontrakter. Vi forutsetter også at selskapet sørger for å gi kommunene nødvendig informasjon.

¹¹ Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 1-3 andre ledd bokstav h.

¹² Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal: Selvkost på renovasjonsområdet, brev av 15. mars 2010.

¹³ Molde Vann og Avløp KF: Anmodning om oppdatering av forskrift for tvungen renovasjon, tømning av slamavskillere, tette tanker mv. i RIR-kommunene, brev av 1. juni 2010.

¹⁴ Intkomsel. § 4.

¹⁵ RIR-forskriften § 19.

¹⁶ Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal: Selvkost på renovasjonsområdet, brev av 15. mars 2010.

¹⁷ Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal: Selvkost på renovasjonsområdet, brev av 15. mars 2010.

¹⁸ Kommunestyret i Gjemnes kommune sak 02/35 og 03/31.

Årsregnskap og årsberetning

Kommunestyrene i alle de seks eierkommunene får seg forelagt årsregnskap og årsberetning fra selskapet hvert år. Vi ser at alle kommuner tar dette til orientering. Vi har ingen merknader til denne behandlingsprosedyren.

Habilitet

Siden RIR IKS er offentlig heleid vil ikke personer som har styreverv eller innehar en ledende stilling i selskapet være automatisk inhabil i politisk behandling i kommunene i saker knyttet til selskapet¹⁹. Vi finner at det er vanlig at styremedlemmer i selskapet deltar i kommunestyrene i sine hjemkommuner i saker som angår selskapet og har ingen merknader til dette.

Vi gjør oppmerksom på at denne bestemmelsen er vedtatt endret med virkning fra 1. november 2011. Etter dette vil også styremedlemmer i offentlig heleide selskaper, som RIR IKS, som hovedregel være inhabile. Det er anbefalt å ikke velge ledende politikere inn i selskapsstyret²⁰. Vi vil ut fra dette anbefale at kommunene vurderer sin praksis for oppnevning av styremedlemmer før valg i neste kommunestyreperiode.

Som medlem i representantskap representerer man eierne og skal tenke på eiernes beste. Medlemmer i representantskapet vil derfor ikke være inhabil i kommunale utvalg²¹. Vi ser at representantskapets medlemmer deltar i kommunestyrebehandlingen av relevante saker og har ingen merknader til dette.

2.2.2 Styringsdialogen

Vi har her sett på representantskapets sammensetning og arbeid, samt hvordan kommunene fører sin styringsdialog med selskapet.

Representantskapets sammensetning

Eierkommunenes styring av selskapet ut over det som fastsettes i forskriften og selskapsavtalen skal skje gjennom representantskapet. Representantskapet har 15 medlemmer, der Molde kommune velger tre representanter og de andre eierkommunene velger to representanter hver²². Dette oppfyller kravene til sammensetning av representantskapet²³. Fem av medlemmene er kvinner. Det er ikke krav til kvinneandel i representantskapet²⁴.

Det er vanlig å gi møtegodtgjørelse, refusjon for reiseutgifter og eventuell kompensasjon for tapt arbeidsinntekt til folkevalgte ved deltakelse i møter. Det er RIR IKS som betaler slike ytelser til medlemmene i representantskapet. KS Eierforum anbefaler, ut fra at representantskapsmedlemmene er valgt av og representerer eierkommunene, at disse også skal stå for de ovennevnte ytelser²⁵. Revisjonen vil oppfordre kommunene til å følge anbefalingen fra KS Eierforum. Dette vil medføre at utgiftene vil måtte flyttes fra selskapet til eierne, som selv må fastsette størrelsen på disse ytelsene. Dette vil kreve endring i selskapsavtalen²⁶.

¹⁹ Fvl. § 6 første ledd e).

²⁰ KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 14.

²¹ Fvl. § 6 første ledd e).

²² Selskapsavtalen § nr. 1.

²³ Intkomsel § 6 første ledd.

²⁴ Intkomsel. § 6.

²⁵ KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 16 fjerde avsnitt.

²⁶ Selskapsavtalen § 6 nr. 5.

Representantskapets arbeid

Representantskapet har tradisjonelt hatt to møter i året som har vært tilpasset tidsmessig til behandling av regnskap og budsjett. Etter ønske fra representantskapet om økt kompetanse om selskapet og selskapets drift, er det fra 2009 innført to ekstra møter i året. Disse benyttes til faglige tema. Vi finner det positivt at representantskapet selv tar initiativ for å sikre sin kompetanse.

Det foreligger ikke noe dokumentasjon i selskapet på at noen av representantskapets medlemmer har møtt med bundet mandat fra kommunen de representerer. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad representantskapsmedlemmene opplever at de stiller med bundet mandat eller ikke. Vi vil anbefale at kommunene avklarer det mandat deres representanter i representantskap, generalforsamlinger og liknende har. Dette kan for eksempel gjøres i en eierskapsmelding.

Representantskapet skal fastsette godtgjørelse til representantskap og styre samt eventuell særlig godtgjørelse til leder og nestleder i disse organene hvert andre år²⁷. Både den totale størrelsen på honoraret og fordelingen mellom de ulike vervene har vært uendret siden 2007²⁸. De siste årene er styrehonoraret kun vedtatt med totalbeløp i budsjettet, uten at det er gjort eksplisitte vedtak om fordeling mellom verv. Vi mener at det for hvert år må gjøres eksplisitte vedtak om fordeling av honorar mellom ulike verv.

Det fremkommer ikke i de styrende dokumentene for selskapet om møtene i representantskapet er åpne eller lukkede. I dag er møtene i praksis lukket siden de ikke kunngjøres. Vi mener at åpne møter vil kunne styrke innbyggernes innsikt i og forståelse av selskapet. Slike forhold bør reguleres i selskapsavtalen. Vi mener at eierne bør vurdere å ta dette inn i avtalen.

Annen styringsdialog

Selskapet har møter med aktuelle saksbehandlere i kommunene for informasjonsutveksling. Fra 2010 er dette systematisert og det legges opp til to møter i året. Vi mener at dette kan være med på å sikre en god dialog mellom eierne og selskapet.

3 Den interne styringen i selskapet

Vi har avgrenset vår undersøkelse av selskapets interne styring til å se på styrets og daglig leders virksomhet, samt forhold knyttet til offentlighet og etterprøvbarhet i selskapet.

3.1 Styret

Styret velges av representantskapet. Styret har ni medlemmer, der Molde kommune nominerer to representanter, de andre eierkommunene nominerer én representant hver og de ansatte velger én representant²⁹. I tillegg nomineres tilsvarende vararepresentanter. Det er krav til representasjon av begge kjønn i styret³⁰. Fire av medlemmene er kvinner, og selskapet oppfyller derfor dette kravet. Det er vanligvis ni styremøter i året.

Eierne skal sørge for at selskapets styre er sammensatt slik at det har nødvendig kompetanse for å kunne stå for selskapets drift³¹. Representantskapet velger en valgkomité for fire år³².

²⁷ Selskapsavtalen § 5.

²⁸ Representantskapet sak 6/2006.

²⁹ Intkomsel. § 10 sjuende ledd.

³⁰ Intkomsel. § 10 første ledd og aksjeloven § 20-6.

³¹ KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 10.

Kommunene setter opp en prioritert liste over kandidater til styreverv til valgkomiteen. Komiteens forslag til styre er, med unntak av for i noen tilfeller å sikre kjønnsrepresentasjon, like-lydende som kommunenes forslag. Valgkomiteen nominerer kandidater til verv som leder og nestleder blant kommunenes kandidater. Revisjonen finner ikke grunn til å stille spørsmål ved kompetansen til dagens styre i selskapet. Vi vil likevel påpeke at valgordningen i selskapet etter vår mening ikke i tilstrekkelig grad sikrer at styret har nødvendig kompetanse. Vi mener derfor at eierkommunene bør vurdere nominasjonsordninger som i større grad fokuserer på å sikre styrets samlede kompetanse.

Styret gjennomfører opplæringstiltak innen styrearbeid ved nyvalg. Styremedlemmer deltar også på kurs og konferanser i sin valgperiode som gir både kunnskap om og nettverk i avfalls-sektoren. Vi finner det positivt at det avsettes ressurser for å sikre styrets kompetanse.

Det er, som anbefalt fra KS Eierforum³³, vedtatt en instruks for styrets arbeid. Denne instruks-en er lite kjent blant sittende styremedlemmer. Vi vil anbefale at styret vurderer denne in-struksen jevnlig, for eksempel i forbindelse med konstituering.

Det har ved én anledning forekommet at et styremedlem i selskapet har møtt med bundet mandat fra den kommunen den var nominert av. Revisjonen vil understreke at styremedlem-mers lojalitet skal ligge i det selskapet man er en del av og ikke hos den som har nominert vedkommende. Vi mener derfor at eierkommunene har ikke instruksjonsrett overfor styre-medlemmer, slik de har det overfor sine medlemmer i representantskapet. Vi vil også påpeke at styremedlemmer har samme bestemmelser om taushetsplikt for saker som angår selskapet overfor eierkommunene som overfor andre eksterne parter.

Vurdering av habilitet for personer som har verv eller er ansatt i RIR IKS gjøres etter samme regler som for kommunene³⁴. Styreleder, nestleder og ett styremedlem i RIR IKS sitter også i styret til RIR Næring AS. Vi viser til omtale over om kommende endringer i forvaltnings-loven samt anbefalinger om at styremedlemmer i morselskap ikke bør sitte i styret til datter-selskap³⁵. Vi mener derfor at kommunene og representantskapet i RIR IKS bør vurdere dette i forbindelse med neste valg av styremedlemmer til selskapet.

En av styrets viktigste oppgaver er å føre kontroll med daglig leders ledelse av virksom-heten³⁶. Styret har vedtatt instruks for daglig leder. Denne gjennomgås i forbindelse med til-setting av ny daglig leder. Styreleder gjennomfører årlig evalueringssamtale med daglig leder. Dette er med å legge grunnlag for lønnsjusteringer. Den løpende kontrollen med daglig leder føres først og fremst gjennom faste saker på styremøtene om økonomi, helse, miljø og sikker-het og orienteringer fra daglig leder. Vi mener at det ut fra dette virker som om styret er bevisst sitt ansvar for tilsyn med daglig leder.

Vi mener eierne bør vurdere åpenhet rundt styrets møter, på samme måte som for represen-tantskapets møter.

³² Selskapsavtalen § 5 første ledd, sjuende punkt.

³³ KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 11.

³⁴ Intkomsel. § 15, komml. § 40 nr. 3 og fvl. kap.II.

³⁵ KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 12.

³⁶ Lov om interkommunale selskap § 13 andre ledd.

3.2 Daglig leder

Daglig leder ansettes av representantskapet som også fastsetter dennes lønn, mens det er styret som skal vedta endringer i arbeidsoppgaver og lønn³⁷. Ny daglig leder, som tiltrer i april 2011, ble ansatt på representantskapsmøtet i november 2010. I forslag til revidert selskapsavtale er det foreslått at ansettelses- og oppsigelsesmyndigheten legges til styret. Revisjonen finner at den foreslåtte endringen er mer i tråd med vanlige styringsprinsipper enn dagens ordning.

Styret har vedtatt instruks for daglig leder. Denne gjennomgås i forbindelse med tilsetting av ny daglig leder. Vi mener det er positivt at styret benytter denne anledning til å vurdere instruksen.

Daglig leder skal rapportere til styret om det avdekkes at det blir vesentlig svikt i inntektene eller økning i utgiftene i forhold til budsjett. Det orienteres om selskapets økonomi på hvert styremøte, samt at det legges frem tertialrapporter. Vi mener at dette i utgangspunktet oppfyller kravene til rapportering. Tertialrapportene viser avvik på enkeltområder i forhold til periodisert budsjett. Vi vil anbefale at det i tertialrapportene også tas med en fremskriving av avvikene til en årsprognose.

Daglig leder i RIR IKS er også daglig leder i RIR Næring AS. Vi viser til omtale om habilitet blant styremedlemmer over. Vi mener at styret i RIR IKS bør vurdere om det er hensiktsmessig at daglig leder i selskapet har slikt bierverv.

3.3 Offentlighet og etterprøvbarehet

Vi har vurdert tre forhold, offentlighet, arkiv og etiske retningslinjer, som påvirker allmennhetens mulighet til kontroll med og tiltro til selskapet.

3.3.1 Offentlighet

RIR IKS er underlagt offentleglova³⁸. På selskapets hjemmesider er selskapsavtalen og forskriften for RIR-kommunene lett tilgjengelig. Innkallinger og protokoller til representantskaps- og styremøter legges ikke ut. Disse dokumentene vil i utgangspunktet ikke være unnatt offentlighet³⁹. Dagens praksis er at dokumenter til og vedtak i styret sendes samlet til kommunene etter at styremøtet er holdt. Vi mener selskapet bør legge bedre til rette for allmennhetens innsyn i selskapet gjennom å gjøre innkallinger og protokoller mer tilgjengelige. Selskapet opplyser at ved pågående oppgradering av hjemmesiden vil det legges til rette for publisering av slike dokumenter.

Selskapet fører elektronisk postjournal etter reglene for dette⁴⁰. Postlisten genereres én gang i uken. Det er ved innføring av offentlegforskrifta signalisert at krav om elektronisk, offentlig journal vil bli utvidet til å omfatte alle offentlige organ. Vi vil derfor anbefale at det vurderes om postjournal bør gjøres tilgjengelig på selskapets hjemmeside. Selskapet opplyser at ved pågående oppgradering av hjemmesiden vil det legges til rette for publisering av postjournal.

³⁷ Selskapsavtalen § 9 nr. 3.

³⁸ Offentleglova § 2 første ledd c) og d).

³⁹ Offentleglova § 3.

⁴⁰ Offentleglova § 10 og forskrift om offentlege arkiv § 2-6.

3.3.2 Arkiv

Selskapet er underlagt arkivlova⁴¹. Formålet med loven er å sikre at nødvendig informasjon om selskapet blir tatt vare på for ettertiden på en betryggende og lett tilgjengelig måte. Selskapet bruker et saksbehandlingssystem som er godkjent for elektronisk lagring. Det holdes papirarkiv i tillegg. Vi har ingen merknader til arkivsystemet.

3.3.3 Etske retningslinjer

Etske retningslinjer setter opp grenser for ansattes adferd i ulike situasjoner. Dette vil kunne være med å skape et godt omdømme for selskapet. Det er derfor anbefalt å utarbeide slike retningslinjer⁴². Selskapet har ikke særskilte etske retningslinjer. Etske problemstillinger er sentralt i selskapets sertifiseringer. Det vil også være sentralt i instruks for nytilsatt daglig leder. Revisjonen vil anbefale at selskapet utarbeider egne etske retningslinjer.

4 Økonomiplan og årsregnskap

Vi har undersøkt selskapets rutiner knyttet til økonomiplan og årsregnskap.

4.1 Økonomiplan

RIR skal ha en økonomiplan for minimum fire år som rulleres årlig⁴³. Slik plan er utarbeidet hvert år i undersøkelsesperioden.

Vi finner at planen gir oversikt over sannsynlige inntekter og utgifter, herunder investeringsplaner, og legges til grunn for det årlige budsjett- og planleggingsarbeidet i selskapet i tråd med kravene for dette. Vi viser til omtale av fordeling av utgifter mellom kommunene i punkt 5.2.1 og anbefaler at selskapet vurderer om det er hensiktsmessig å gjøre planene mer detaljert på dette området.

4.2 Årsregnskap

Selskapet har avlagt årsregnskap og årsberetning hvert år i undersøkelsesperioden i tråd med kravene for dette⁴⁴.

Revisor har i perioden ikke avdekket forhold som har krevd påpekning gjennom revisjonsberetningene⁴⁵ eller nummererte brev⁴⁶.

Av regnskapet til RIR IKS er det ikke på en enkel måte mulig å se resultatet i selvkostdelen. Revisjonen har i 2008 anbefalt RIR IKS å tydeliggjøre selvkostberegningene gjennom å utvide notene til regnskapet. Dette er ikke fulgt opp i regnskapene for 2008 og 2009. Vi ber igjen selskapet ta dette inn i regnskapet.

Alle morselskap skal i utgangspunktet føre konsernregnskap⁴⁷. I regnskapet til RIR IKS er ikke RIR Næring AS konsolidert inn. Revisjonen mener at RIR IKS ikke oppfyller noen av tre

⁴¹ Arkivlova § 5.

⁴² KS Eierforum (2010): Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, nr. 18.

⁴³ Intkomsel § 20.

⁴⁴ Intkomsel. § 27 og Rskl. § 3-1.

⁴⁵ Revisorloven § 5-6.

⁴⁶ Revisorloven § 5-4.

⁴⁷ Intkomsel. § 27 og Rskl. § 3-6, jf. §§ 1-2 nr. 12, 1-6, og 3-8.

mulige unntak for å føre konsernregnskap⁴⁸. Ut fra dette mener vi at RIR IKS må stille opp konsernregnskap.

RIR IKS skal sende inn nøkkelopplysninger til Brønnøysundregistrene⁴⁹. Årsregnskapene for 2005–09 er korrekt levert. Selskapet er morselskap i konsern⁵⁰. Dette er ikke registrert. Videre finner vi at det ikke er rapportert inn endringer i styret i perioden 2003–09. Vi forutsetter at selskapet sørger for rutiner som sikrer at selskapet oppfyller kravene til innsending av opplysninger til offentlige registre.

5 Rutiner for beregning av selvkost

Avfallsgebyret skal tilsvare de utgifter som er til innsamling og håndtering av husholdningsavfall⁵¹, såkalt selvkost. Vi har, etter en risikovurdering, gjort en undersøkelse av noen forhold som kan påvirke selvkostberegningene.

5.1 Skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall

RIR IKS skal drive innsamling og håndtering av både husholdnings- og næringsavfall⁵². Det er ut fra selvkostprinsippet ikke tillatt å benytte midler fra gebyr på husholdningsavfall til å subsidiere innsamling og håndtering av næringsavfall. RIR IKS har derfor opprettet datterselskapet RIR Næring AS for å drive innsamling og håndtering av næringsavfall. Direkte og indirekte støtte til fra RIR IKS til RIR Næring AS er regulert av statsstøtteregeverket⁵³.

5.1.1 Næringskunder

De siste typiske næringskundene skal være overført til RIR Næring AS fra 1. juli 2010. Avfall fra alle kommunale virksomheter er overført til RIR Næring AS fra 1. januar 2011 ut fra at dette er å regne som næringsavfall⁵⁴. Denne definisjonen ble påpekt for selskapet i en juridisk vurdering allerede i 2004. Vi mener at det er positivt at alle næringskundene nå er overført til RIR Næring AS, men finner at det har gått svært lang tid før næringskundene er skilt ut fra husholdningskundene.

Kontrakt om håndtering av næringsavfall fra kommunene er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. Vi har ikke undersøkt om kommunene har benyttet konkurranse før inngåelse av kontrakt med RIR Næring AS for å sikre best mulig betingelser på sine anskaffelser av renovasjonstjenester ved overgang fra RIR IKS.

5.1.2 Driftsavtale

RIR Næring AS har ingen ansatte ut over daglig leder og kjøper alle tjenester av RIR IKS. For å regulere fordeling av kostnader mellom selskapene er det inngått en driftsavtale mellom selskapene⁵⁵. Driftsavtalen er inngått mellom RIR IKS som oppdragsgiver og RIR Næring AS som utfører. Vi vil påpeke at det er sistnevnte som i dette tilfellet bestiller og kjøper tjenester

⁴⁸ Unntakene er: Morselskapet er lite foretak (Rskl. § 3-2 fjerde ledd), eierandelen er midlertidig (Rskl. § 3-8 første ledd) og at konsolidering har ikke betydning for vurdering av konsernets stilling og resultat (Rskl. § 3-8 andre ledd).

⁴⁹ Rskl. § 8-2.

⁵⁰ Rskl. § 1-3.

⁵¹ Forurl. § 34.

⁵² Selskapsavtalen § 2.

⁵³ Lov om offentlig støtte § 1.

⁵⁴ Forurl. § 27 tredje ledd.

⁵⁵ Styret i RIR IKS sak 07/122 og styret i RIR Næring AS sak 11/07.

fra førstnevnte. Vi vil derfor anbefale at avtalen endres slik at RIR Næring AS blir oppdrags-giver. Dette vil etter vår mening tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom selskapene.

5.1.3 Kostnadsberegning

RIR Næring AS benytter abonnementsprisene på husholdningsavfall fra RIR IKS tillagt et påslag til sine kunder. I tillegg beholder RIR Næring AS en andel av andre inntekter selskapet genererer, for eksempel avfall levert på vekt. De sjablongmessige beregningene av påslaget på abonnementsprisene og andelen av inntektene skal dekke selskapets administrasjonsutgifter. Påslaget på abonnementsprisene er siden opprettelsen av selskapet justert ned fra tolv prosent.

Mindre utgifter som kan henføres direkte til RIR Næring AS føres direkte i dette selskapets regnskap. Dette gjelder for eksempel reklamemateriell. En gjennomgang av regnskapet i RIR IKS viser flere store poster både på utgifts- og inntektssiden som kan henføres direkte til RIR Næring AS og ikke har tilknytning til husholdningsavfall. Vi vil anbefale at utgifter og inntekter i større grad føres direkte i regnskapet til RIR Næring AS.

Revisjonen mener at det er innenfor regelverket å benytte sjablongsatser for fordeling av utgifter mellom de to selskapene. Sjablongene RIR IKS benytter i dag er utviklet ved å dele alle utgifter og inntekter likt på alt innsamlet avfall, uavhengig av om det kommer fra husholdning eller næring. Dette vil i utgangspunktet gjøre at den avfallssorten det er mest av subsidierer den avfallssorten det er minst av, det vil si at husholdningsabonnentene subsidierer næringsabonnentene. Vi mener derfor at sjablongberegningen må endres for å unngå slik krysssubsidiering. Vi mener at sjablongene må bygges opp ut fra konkrete vurderinger knyttet til den enkelte utgifts- og inntektstype. Vi mener videre at sjablongene må vurderes jevnlig for å sikre at de gir et godt bilde av kostnadsstrukturen i selskapet.

5.1.4 Kapitalinnskudd i annen virksomhet

RIR IKS er medeier i flere aksjeselskaper. Noen av disse selskapene, slik som Rekom AS, har en direkte sammenheng med innsamling og behandling av husholdningsavfall. Andre selskaper, som RIR Næring AS, har ikke en slik sammenheng.

Om RIR IKS benytter midler fra selvkostregnskapet til å gå inn med kapitalinnskudd i et selskap, må det tas hensyn til at et tap av denne kapitalen vil medføre tap i selvkostregnskapet. De begrensinger som ligger i hva som kan føres i selvkostregnskapet, må derfor også være førende for hvilke selskaper det kan gjøres slike kapitalinnskudd i.

Videre må RIR IKS, om det er et konkurranseutsatt selskap innskuddet gjøres i, arbeide for å få avkastning på innskuddet. Dette vil være likt det en privat investor vil kreve (markedsinvestorprinsippet). Om dette ikke skjer kan kapitalinnskuddet være ulovlig støtte⁵⁶. Det er betalt utbytte på flere av aksjepostene selskapet eier.

Vi forutsetter at selskapet ved eventuelle fremtidige kapitalinnskudd dokumenterer de vurderinger som er gjort i forhold til våre påpekninger over.

5.2 Skille mellom kommuner

I selskapsavtalen for RIR IKS⁵⁷ står det at det skal tilstrebes at renovasjonsgebyret i de enkelte kommuner skal bli mest mulig likt. Selv om innsamling og behandling av avfall organi-

⁵⁶ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): EØS-avtalens regler om offentlig støtte, veileder, kap. 4.

⁵⁷ Selskapsavtalen § 9 nr. 2.

seres gjennom et interkommunalt selskap, er det ikke tillatt at innbyggere i én kommune subsidierer innbyggere i en annen kommune⁵⁸. Kostnadene ved renovasjon er knyttet til innsamling og behandling av avfallet. Kostnadene til behandling kan fordeles likt mellom kommuner om tjenestene til innbyggerne er like. Vi vil nedenfor vurdere forhold knyttet til fordeling av utgifter i RIR IKS mellom eierkommunene.

5.2.1 Utgifter til den enkelte kommune

Kostnaden ved innsamling av avfall fra den enkelte husstand vil være påvirket av tiden det tar å hente det aktuelle avfallet. Lange distanser mellom hver husstand i spredtbygde områder gjør at kostnadene vil være større der enn i tettbygde områder. Motsatt vil eventuelle problemer knyttet til fremkommelighet i trange gater gjøre at kostnadene i tettbygde områder vil bli høyere enn i spredtbygde områder. Selskapet har ved innhenting av tilbud på innsamling av husholdningsavfall ikke delt inn området etter kommunegrensene. Dette for å la det være opp til renovatøren å legge opp til mest mulig effektiv innsamling. Revisjonen mener at det i utgangspunktet ikke er noe formelt hinder for å innhente ett felles anbud og gjennomføre innsamlingen på tvers av kommunegrenser. Vi mener at selskapet må få avklart om innsamlingskostnader kan fordeles på samme måte som behandlingskostnadene.

RIR IKS har bygd opp miljøstasjoner i alle kommunene. Dette er utgifter som i utgangspunktet bare kommer innbyggerne i de respektive kommunene til gode. Slike drifts- og investeringer skal derfor i utgangspunktet ikke fordeles på de andre kommunene. Det er likevel slik at det vil være en viss adgang til å se investeringer over en periode i sammenheng når nytten for den enkelte kommune skal beregnes⁵⁹. Selskapet har hatt planer for denne utbyggingen som gjør at kommunene over tid ville få like stor nytte av investeringene. Vi finner at investeringene derfor kan fordeles på alle kommunene. Det er betydelige forskjeller i driftsutgifter og inntekter knyttet til den enkelte miljøstasjon. Forskjellene er blant annet knyttet til ulik åpningstid. Bare ved miljøstasjonene i Molde og Aukra kommuner dekkes utgiftene av inntektene. Vi mener ut fra dette at selskapet må vurdere om driftsutgifter til miljøstasjoner kan fordeles likt mellom kommunene.

I Aukra og Midsund kommuner har det vært drevet et toårig forsøksprosjekt med innsamling av glass og metall ved henting hos husstandene. I de andre kommunene må slikt avfall leveres ved utplasserte oppsamlingspunkt. Forsøket ble avvirket ved utgangen av 2010 på grunn av liten effekt på innsamlet volum. I utgangspunktet mener revisjonen at særskilte kostnader i én kommune skal belastes innbyggerne i denne kommunen. Vi ser likevel at selskapet har behov for å gjennomføre blant annet forsøk med alternative innsamlingsmetoder i et avgrenset område, samtidig som alle vil kunne få nytte av dette på sikt. Vi har derfor ikke merknader til at kostnadene ved dette forsøket er belastet abonnentene i alle kommunene.

Revisjonen finner at selskapet ikke har systemer for å vurdere og eventuelt sikre at utgifter som kun knyttes til én kommune ikke belastes de andre kommunene. Det må derfor innføres et slikt system. Vi gjør oppmerksom på at det ikke er nødvendig å føre separate regnskaper for den enkelte kommune⁶⁰. Vi mener videre at formuleringen i selskapsavtalen knyttet til fordeling av utgifter mellom kommunene bør endres.

⁵⁸ Miljøverndepartementet: Beregning av avfallsgebyr ved organisering i interkommunalt selskap, brev av 30. november 2009.

⁵⁹ Miljøverndepartementet: Anvendelse av selvkostregelverket når vann- og avløpstjenester produseres av interkommunale selskaper, brev av 9. mai 2007.

⁶⁰ Miljøverndepartementet: Beregning av avfallsgebyr ved organisering i interkommunalt selskap, brev av 30. november 2009.

5.2.2 Felleskostnader

Kostnader som kommer alle kommunene til gode kan fordeles mellom kommunene. Dette vil for eksempel være oppbygging og drift av deponiet i Årødalen. RIR IKS fordeler slike utgifter mellom kommunene etter gitte fordelingsnøkler. Vi har ingen merknad til dette.

Noen kommuner vil ha større utgifter enn andre til transport fordi de ligger lengre borte fra deponiet. Tilsvarende utgifter knyttet til vannforsyning vil kunne fordeles mellom kommunene⁶¹. Revisjonen legger til grunn at dette også gjelder for renovasjon. Det vil si at transportkostnaden fra deponiet til den enkelte kommune kan utjevnes på alle kommuner.

Selskapet har i dag ikke et system som skiller felleskostnader fra kostnader som skal belastes den enkelte kommune. Revisjonen mener derfor at selskapet må innføre et slikt system.

5.3 Låneopptak

Tidligere finansierte RIR alle investeringer direkte over renovasjonsgebyret og bygde derfor opp fond for å kunne ta større investeringer. Denne praksisen ble endret på begynnelsen av 2000-tallet, slik at selskapet i dag lånefinansierer investeringene i tråd med regelverket for dette⁶². Denne regnskapstekniske endringen førte til en betydelig nedgang i det årlige avfallsgebyret.

Selskapets låneopptak er begrenset slik at driftslån ikke skal overstige 10 mill. kroner og lån til investeringer ikke skal overstige 50 mill. kroner⁶³. Vi finner at rammene for begge lånetypene er overholdt i hele undersøkelsesperioden.

5.4 Midler til etterdrift

Avfallsdeponier vil kunne skape miljømessig problem lenge etter at de er stengt. Eiere av avfallsdeponier må derfor sette av midler til etterdrift av deponiet i minst 30 år⁶⁴. Alle kostnader til etterdrift skal dekkes av den som deponerer avfall⁶⁵. Ved en nedleggelse av selskapet eller om selskapet ikke kan svare for sine forpliktelser, vil forpliktelsene til etterdrift gå over til eierkommunene ut fra deres andel i selskapet.

RIR IKS har tidligere valgt å avsette midler til dette i et virksomhetsinternt bundet fond. Dette er fra 2009 ført som langsiktig gjeld. Revisjonen mener at dette er en akseptert måte å gjøre slik avsetning på⁶⁶.

Tabell 2 – Avsatte midler til etterdrift i RIR IKS 2004–09

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kroner	0	0	2 416 127	5 359 042	5 359 042	5 359 042

Kilde: RIR IKS

Det er gjort avsetninger til etterdrift i 2006 og 2007. Den totale avsetningen var ved utgangen av 2009 på knapt 5,4 mill. kroner. Det er ikke budsjettert med avsetning i 2010. I følge daglig leder har selskaper på tilsvarende størrelse avsatt nærmere 30 mill. kroner i etterdrift. Selska-

⁶¹ Miljøverndepartementet: Anvendelse av selvkostregelverket når vann- og avløpstjenester produseres av interkommunale selskaper, brev av 9. mai 2007.

⁶² Statens forurensingstilsyn (2004): TA-2001/2003 Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer.

⁶³ Selskapsavtalen § 4 andre ledd.

⁶⁴ Avfallsforskriften § 9-10.

⁶⁵ Avfallsforskriften § 9-10 andre ledd.

⁶⁶ Statens forurensingstilsyn (2006): Veileder om finansiell garanti for avfallsdeponier.

pet har ikke beregnet hvor store kostnadene til etterdrift kan antas å bli. Selskapet fremhever at det gjøres mye arbeid på deponiet i den løpende driften. Dette gjelder blant annet oppsamling av sivevann og gasser. Dette vil etter selskapets mening redusere utgiftene i etterdriftsfasen.

Revisjonen mener at selskapet likevel må gjøre en beregning av forventede kostnader ved etterdrift av anlegget og at midlene til etterdrift må kreves inn løpende. Vi mener at det er særlig viktig at næringskundenes betaling er tilstrekkelig for å sikre etterdrift for dette avfallet. Hvis dette ikke skjer vil det for det første være en krysssubsidiering og for det andre kunne føre til at utgiften må belastes kommunenes driftsbudsjetter på et senere tidspunkt.

5.5 Anskaffelser, avhending og salg av tjenester

Anskaffelser og avhending kan gi utgifter og inntekter som påvirker selvkostberegningene.

5.5.1 Anskaffelser

RIR IKS er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser⁶⁷. Selskapet har skriftlige rutiner for anskaffelser. Vi finner at rutinene tydelig viser hvem som har ansvar for ulike anskaffelser. Større anskaffelser blir kvalitetssikret av advokat og blir styrebehandlet.

Revisjonen har gjort en undersøkelse av leveranser med verdi over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift fra ti leverandører. Vi ba om å få anskaffelsesprotokoller eller annen dokumentasjon som viser at konkurransekravet er oppfylt. Selskapet fører ikke anskaffelsesprotokoller slik regelverket krever. Vi legger til grunn at selskapet endrer sine rutiner på dette området. Vi finner likevel at selskapet kan fremlegge dokumentasjon som godtgjør at det har vært gjennomført konkurranse i seks av de ti undersøkte anskaffelsene. Vi forutsetter at selskapet i fremtiden sørger for at også de andre undersøkte områdene blir underlagt konkurranse så langt det er mulig. Vi har ikke undersøkt om konkurransene er gjennomført i tråd med regelverket.

5.5.2 Avhending

Selskapet avhender eiendeler som det ikke er teknisk eller økonomisk formålstjenelig å være i besittelse av, for eksempel ødelagte containere. Det har ikke vært solgt biler, maskiner eller større utstyr de siste årene. Selskapet har ikke skriftlige rutiner for avhending av egne eiendeler. Vi vil anbefale at dette utarbeides.

Avfall som er innsamlet og som ikke deponeres leveres til material- eller varmegjenvinning. Slike avtaler forhandles gjennom Rekom AS, der RIR IKS er medeier. Revisjonen mener at dette gir god sikkerhet for at det oppnås best mulig betingelser på dette området.

5.5.3 Salg av tjenester

RIR IKS har bygd en vaskehall for biler og annet utstyr. Selskapet utnytter ikke kapasiteten i hallen fullt ut og selger derfor slike tjenester til andre selskaper. Vaskehallen er finansiert over gebyret for husholdningsavfall. Prisen andre selskaper betaler for bruk av vaskehallen er, etter de opplysninger som er gitt revisjonen, satt på nivå med det som kreves ellers i markedet. Opplysninger om prisnivået er fremkommet fra leverandøren av vaskeutstyret. Selskapet har opplyst at dette er gjort for ikke å endre markedsforholdene for slike tjenester.

Revisjonen vil påpeke at prisen ikke er beregnet ut fra de faktiske utgifter selskapet har ved bygging og drift av vaskehallen, men ut fra en antatt markedspris. Vi mener at dette ikke er

⁶⁷ Lov om offentlige anskaffelser § 2 og forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2.

tilstrekkelig for å sikre at det ikke foregår krysssubsidiert med midler fra husholdningsavfall til områder som er konkurranseutsatte⁶⁸. Selskapet må ha systemer for å kunne dokumentere at det ikke forekommer krysssubsidiert der det selges varer eller tjenester i et marked.

5.6 Samfunnsansvar

Selskapet deltar i flere aksjoner for innsamling av avfall, slik som "Rusken" og "Operasjon duppeditt". Selskapet driver også en betydelig informasjonsvirksomhet knyttet til miljøriktig håndtering av avfall fra husholdninger. Det samles inn mye avfall fra husholdningene og det er ingen klager fra kjøpere av avfall på innblandingsprosenter i de ulike avfallsfraksjonene. Dette kan være et tegn på at informasjonstiltakene har god effekt. Gitt at alle abonnementene får tilnærmet like stor nytte av disse tiltakene, mener vi at det er i tråd med regelverket å fordele disse utgiftene jevnt på alle abonnenter.

Selskapet har også ryddet opp i noen ulovlige avfallsdeponier der eier ikke er kjent. Kostnadene for dette er dekket av gebyret for husholdningsavfall. Molde kommune har tidligere krevd inn midler til slik opprydding gjennom renovasjonsgebyret, men har kommet til at dette ikke er lovlig⁶⁹. Kommunen har derfor lagt om sin praksis fra og med 2010. På samme måte som Molde kommune har lagt om sin praksis på dette området, mener vi at RIR IKS ikke kan belaste slike utgifter på gebyret for husholdningsavfall. Vi forutsetter derfor at praksisen endres. Selskapet opplyser at de ønsker å tydeliggjøre ansvars plasseringen mellom kommunene og selskapet for slik opprydding i den pågående strategiprosessen.

RIR IKS gir aldri direkte sponsormidler til arrangementer. Noen arrangementer får redusert pris med inntil 100 prosent på innsamling og behandling av avfall. Kostnadene inngår i selvkostregnskapet på husholdningsavfall og belastets innbyggerne i kommunene. Revisjonen mener at avfall fra slike arrangementer ikke er å anses som husholdningsavfall⁷⁰, og at det derfor ikke kan føres inn i selvkostregnskapet.

6 Rutiner for etterberegning av selvkost

Ved årets slutt skal det gjøres en etterberegning av selvkostområdet⁷¹. Vi har sett på hvilke rutiner selskapet har for dette og hvordan et eventuelt over- eller underskudd håndteres.

6.1 Beregningsmåte

Våre undersøkelser viser at det ved regnskapsavslutningen ikke gjøres beregninger av om de sjablongmessige påslagene gir et reelt uttrykk for faktisk fordeling av inntekter og utgifter mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Vi mener derfor at det ikke gjøres reelle etterberegninger av selvkostområdet. Vi forutsetter at dette gjøres.

6.2 Håndtering av over- og underskudd

Regnskapstallene vil ofte avvike noe fra budsjett, slik at selvkost ikke oppfylles hvert år. Over- eller underskudd skal føres tilbake eller dekkes inn i de påfølgende år. Selvkostregnskapet skal balansere over en periode på tre-fem år. Nedenfor er det vist utvikling i selvkostfondet i RIR IKS.

⁶⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): EØS-avtalens regler om offentlig støtte, veileder, kap. 4.

⁶⁹ Kommunes styrets sak 106/09.

⁷⁰ Forurl. §§ 27 andre ledd, 34 tredje ledd og 35 første og tredje ledd.

⁷¹ SFT (2004): Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr, punkt 3.3.

Tabell 3 – Selvkostfond i RIR IKS 2004–09 (løpende kroner)

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kroner	1 299 687	1 299 687	3 742 614	5 325 486	2 471 131	0

Kilde: RIR IKS

Størrelsen på fondet har variert betydelig i undersøkelsesperioden, men har balansert over femårsperioden. Revisjonen har ingen merknader til fondsutviklingen.

Selvkostfondet er ført samlet og ikke fordelt per kommune. Vi viser til omtale over av regelverket for skille av utgifter mellom kommuner. Revisjonen mener at selskapet må ha et system som gjør at det vurderes om hele eller deler av selvkostfondet må fordeles per kommune.

7 Samlede vurderinger og anbefalinger

Revisjonen har undersøkt om Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde og Nesset utøver eierstyring av i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR IKS) i tråd med reglene for dette. Videre om selskapets interne styring og økonomistyring skjer etter aktuelt regelverk.

For det første har vi undersøkt kommunenes eierstyring av RIR IKS. Ingen av kommunene har eierskapsmeldinger eller andre skriftlige retningslinjer for hvordan eierskap skal forvaltes. Ingen av kommunene har etter revisjonenes mening et tilfredsstillende system for å følge opp kontrakt om enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall som er gitt til selskapet.

For det andre har vi undersøkt selskapets interne styring. Revisjonen mener, blant annet ut fra nye habilitetsbestemmelser, at det bør vurderes om styremedlemmer og daglig leder i RIR IKS bør ha bierverv i datterselskap. Nominasjonsordningen i selskapet sikrer ikke i tilstrekkelig grad at styret har nødvendig og tilstrekkelig samlet kompetanse. Vi mener derfor at eierkommunene bør vurdere nominasjonsordninger som i større grad fokuserer på å sikre styrets samlede kompetanse.

For det tredje har vi undersøkt økonomistyringen i RIR IKS, og sett særlig på selvkostberegninger for husholdningsavfall. Revisjonen finner at de beregningsmåter som er vedtektsfestet ikke tilfredsstillende regelverkets krav om fordeling av utgifter mellom kommuner. Videre finner vi at selskapet ikke har tilfredsstillende grunnlag for beregning av fordeling av utgifter mellom husholdnings- og næringsavfall. Vi kan ut fra dette ikke se at opprettelsen av RIR Næring AS i seg selv har bidratt til å sikre at selvkostregnskapet blir ført etter regelverket.

Revisjonen har i denne rapporten påpekt forhold som vi mener vil påvirke både de totale utgiftene og inntektene til innsamling og behandling av husholdningsavfall, samt fordelingen av disse mellom kommunene. Vi har ikke vurdert størrelsen på disse forholdene eller hvilken effekt de vil ha for den enkelte abonnent.

Vi har ut fra våre funn satt opp anbefalinger til eierkommunene og til selskapet. Vi forventer at anbefalingene legges til grunn av kommunene og selskapet ved valg til selskapet etter kommunevalget høsten 2011, ved selskapets fastsettelse av budsjett for 2012, kommunenes fastsettelse av renovasjonsgebyr for 2012 og ved selskapets regnskapsavleggelse for 2011.

7.1 Anbefalinger til eierkommunene

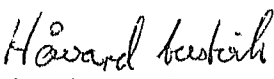
På bakgrunn av de funn som er nevnt i rapporten mener revisjonen at eierkommunene særlig må iverksette tiltak innen følgende hovedområder for å sikre god eierstyring:

- innføre et system som sikrer oppfølging av kontrakt om enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall
- utarbeide eierskapsmeldinger
- selv stå for eventuell kompensasjon til representantskapsmedlemmer
- vurdere endringer i nominasjonsordningen for i større grad å sikre at selskapets styre innehar nødvendig samlet kompetanse
- vurdere om styremedlemmer bør ha styreverv i datterselskap

7.2 Anbefalinger til RIR IKS

Videre mener revisjonen at selskapet særlig må iverksette tiltak innen følgende hovedområder for å sikre god selskaps- og økonomistyring:

- innføre og dokumentere et system som sikrer at det ikke foregår krysssubsidiering fra husholdningsavfall til næringsavfall
- innføre og dokumentere et system som sikrer at det ikke foregår krysssubsidiering mellom den enkelte eierkommune
- løpende sette av tilstrekkelige midler til etterdriftsfond
- vurdere om daglig leder bør ha bierverv i datterselskap


Håvard Austvik
forvaltningsrevisor


Grete Gjendem
forvaltningsrevisor

Referanser og kilder

Lover og tilhørende forskrifter

Lov om vern mot forurensing og om avfall (forurensingsloven)
Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)
Forskrift for tvungen renovasjon, tømning av slamavskillere, tette tanker m.v. i RIR-kommunene (1999)
Lov om interkommunale selskaper
Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)
Lov om revisjon og revisorer (revisorloven)
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Lov om arkiv (arkivlova)
Lov om behandlingssåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)

Retningslinjer, veiledere og fortolkinger

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, H-2140
Statens forurensingstilsyn (2003): *Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr*, TA-2001/2006
Statens forurensingstilsyn (2006): *Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier*, TA-2150/2006
Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*, veileder.
Miljøverndepartementet (9. mai 2007): *Anvendelse av selvkostregelverket når vann- og avløpstjenester produseres av interkommunale selskaper*, brev
Miljøverndepartementet (30. november 2009): *Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap*, brev
KS Eierforum (2010): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*, anbefaling

Annet

Selskapsavtale og vedtekt for Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (2003)

Austvik Håvard

Fra: Knut Ove Leite [Knut.Ove.Leite@frana.kommune.no]

Sendt: 16. februar 2011 10:57

Til: Austvik Håvard

Kopi: Per Øvermo

Emne: Selskapskontroll i RIR IKS

Hei

Rådmannen har bedt meg sjå på dette og kome med evt. merknadar frå Fræna kommune. Dokumentet er sendt fleire andre i kommunen utan at det har kome merknader.

Fræna sine kommentarar kan samanfattast slik:

Fræna kommune slutter seg i hovudsak til dei merknader som kjem fram i Kommunerevisjonen sin selskapskontroll.

Det er bra at det vert sett fokus på sjølvkostprinsippet og dokumentasjonskravet som ligg til grunn for dette. Ein registrerer at trass i høgare abm.gebyr enn mange andre kommunar (kilde Kostra), er dette ikkje nok til å gje Fræna kostnadsdekning i 2010. Prinsippet om like gebyr til alle deltakarkommunane er fornuftig, men det bør vere eit grunnlag som viser kva dette har som konsekvens for innbyggjarane i dei ulike kommunane. Det er også vesentleg at berre relevante kostnader vert lagt i avgiftsgrunnlaget.

Det er sett fokus på sjølvkostfond i selskapet. Selskapet bør så langt mulig avgrense årleg fakturering til årleg kostnad. Avvik bør regulerast med kortast mulig tidshorisont. Ettersom det er kommunane som fastset årleg avgift ut til innbyggjarane, ligg fondsregulering naturleg på kommunen si hand. Avsetning til etterdrift ser ein vekk i frå her.

Kommunane registrerer auka interesse for å handtere næringsavfall, og det er bra at dette er skilt ut som eige selskap. Ut i frå regelverket og offentleg innkjøp vil kommunane måtte innhente tilbod på denne tenesta for naturlege avtaleperiodar.

Når det gjeld den formelle strukturen på selskapet, er den i tråd med det som er vanleg i IKS. Fræna kommune vil vurdere korleis ein agerer som eigar i slike selskap i eigarskapsmeldinga.

Det er naturleg at styret grip fatt i fleire dei punkta som revisjonen tek opp og at eigarkommunane vert orientert om korleis dette vert gjort.

Med helsing

Knut Ove Leite
økonomisjef

16.02.2011



Kommunerevisjonsdistrikt 2

Att. Håvard Austvik

Deres ref:
HA

Vår ref:
2010/4482

Saksbeh:
Magne Orten

Arkivkode:
216

Dato:
10.02.2011

Selskapskontroll i RIR IKS – utkast til endelig rapport

Vi viser til utkast til endelig rapport for selskapskontroll av Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR) som nå foreligger (datert Februar 2011).

I revisjonskriteriene (kap 1.3) er det lagt til grunn for arbeidet med kontrollen at den skal ha som utgangspunkt å vurdere om utøvelse av eierstyring, utøvelse av selskapets interne styring og utøvelse av selskapets økonomistyring er i samsvar med regelverket på de nevnte områder. Regelverkene det dreier seg om er opplistet i rapportens pkt 1.3. og består av en rekke lover.

Vi ser ikke at det i rapporten for selskapskontrollen er pekt på faktiske brudd på lover og regelverk, men opplever at rapporten fremmer anbefalinger på generelt grunnlag.

Et illustrerende eksempel er anbefalingen i rapporten om at eierkommunene selv bør dekke godtgjørelse til sine medlemmer i representantskapet. Det er ikke noen bestemmelser i lov eller regelverk som ligger til grunn for en slik anbefaling og det er ikke pekt på noe brudd. Anbefalingen blir da stående som en meningsyttring.

Rapporten inneholder da også en rekke anbefalinger både til RIR og til eierkommunene som er vel verdt å se gjennom. Hovedmålet må være å bruke disse til å vurdere om eierstyring og selskapsstyring kan forbedres.

Et overordnet punkt i undersøkelsen er å se til at det ikke skjer krysssubsidiering mellom RIR og RIR Næring. Ut fra at RIR også har det kommunale ansvaret for tømning av private slamavskillere innenfor selvkostområdet slam, savner vi her en kontroll av hvordan RIR skiller mellom selvkostområdene slam og renovasjon.

Kap 2.2.1 – Årlige renovasjonsgebyr

Både her, og senere i rapporten, blir det påpekt at kommunene skal se til at renovasjonsgebyret er fastsatt i tråd med regelverket. Vi savnet en tydeligere beskrivelse av hva som skal kontrolleres og hvor detaljert en slik kommunal kontroll skal være.

Før kommunene kan starte med en kontroll ihht revisjonens påpeking må de overordnede prinsippene for kostnadsfordelingen mellom de respektive kommunene

være på plass, samt at det er etablert en akseptabel metode for fordeling av utgifter mellom RIR næring og selvkostområdene renovasjon og slam.

Kap 2.2.2 – Annen styringsdialog

I rapporten blir det beskrevet at RIR har møter med aktuelle saksbehandlere i kommunene for "informasjonsutveksling". Det kan nok være en ulik oppfatning av dialogen i disse møtene. Molde kommunes deltaker i slike møter opplever at det oftest er rene informasjonsmøter fra RIR til saksbehandlere i medlemskommunene. Det blir ikke skrevet referat fra møtene.

Kap 3.3.1 - Offentlighet

Styremøter og representantskapsmøter til RIR IKS blir ikke annonsert. Administrasjonen i Molde kommune får tilsendt saksdokumenter i etterkant av at møtene er avholdt. I realiteten er styremøter og representantskapsmøter med dette unntatt offentlighet. Praksisen med utsending av dokumenter i etterkant av møtene umuliggjør en dialog mellom administrasjonen i RIR og Molde kommune før sakene blir behandlet. Her er det behov for retningslinjer.

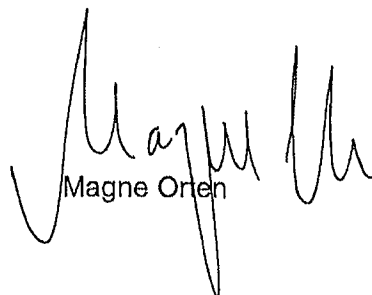
Kap 5.1 – Skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall

Det vises til punkt ovenfor der det påpekes at en her også burde tatt med hvordan en skal skille mot selvkostområdet slam.

Kap 5.4 Midler til etterdrift

Det er ikke gjennomført beregninger i forhold til å avklare behovet for ressurser til etterdrift av søppelfyllingen. Det er bra at det er bygd anlegg for å håndtere metangass og rensing av sigevannet fra fyllingen. Dette er anlegg som er ressurskrevende å drive. Opplysningene tilsier at i RIR er etterdriftsfondet for søppelfyllingen for lite. Dette er i så fall bekymringsverdig for Molde som vertskommune for fyllingen. RIR må derfor snart gjennomføre beregninger av behovet for etterdrift sett i relasjon til den løpende aktivitet som begrenser etterdriftsbehovet. Nødvendige midler må settes av fremover til etterdriften.


Arne Sverre Dahl
rådmann


Magne Orten



**Romsdalshalvøya
Interkommunale
Renovasjonsselskap IKS**

Årøsetervegen 56, 6422 Molde
Tlf.: 71 21 34 50
Fax: 71 21 34 60
E-post: rlr@rir.no
www.rlr.no
Bankgiro: 9650.27.14985
Org. nr. NO 971 042 656 MVA

Kommunerevisjonsdistrikt 2
Møre og Romsdal
Rådhusplassen 1
6413 MOLDE

<i>Saksnr.</i>	<i>Doknr.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Avd/Sek/Saksb</i>	<i>Deres ref.</i>	<i>MOLDE, 10.02.2011</i>
11/14	11/139	026 216	RIR/ADM/OB	Håvard Austvik	

SVAR - SELSKAPSKONTROLL I RIR IKS - ENDELIG RAPPORT TIL UTTALELSE

Flere steder er det påpekt at det må være et system for oppfølging av *kontrakten* mellom selskapet og eierkommunene om enerett på innsamling og behandling. Daglig leder vil påpeke at ordet *kontrakt* kan misforstås. Enerett er tildelt gjennom vedtekt. Det er gjennom representantskapet at kontrollen utføres (jfr. lov om IKS).

Til selvkost er å bemerke at daglig leder savner en vurdering om dagens todelte forvaltning er hensiktsmessig til abonnentens beste. Selvkostberegning vil etter daglig leders vurdering bli oversiktlig om forvaltning ble samlet på selskapets hånd.

Revisjonen bør også ha en mening om de 2 mill. kr. som eierkommunene samlet bruker på forvaltning er nødvendige utgifter.

Olav Bye
for Olav Bye



Teknologisk Institutt



Kommunerevisjonsdistrikt 2

Møre og Romsdal

Telefon: 71 11 14 54 - direkte
Telefon: 71 11 10 00 - hovedkontor
Telefaks: 71 11 10 28
E-post: havard.austvik@molde.kommune.no
Organisasjonsnr.: 976 663 268

Aukra kommune
Eide kommune
Fræna kommune
Gjemnes kommune
Molde kommune
Neset kommune
Rauma kommune
Sunndal kommune
Vestnes kommune

Deres referanse:

Vår referanse:
Håvard Austvik

Arkivkode:

Sted/dato
Molde, 15. mars 2010

Selvkost på renovasjonsområdet

Kommunene skal sørge for at husholdningsavfall og spesialavfall blir samlet inn og at dette skjer til selvkostpris, jf. forurensingsloven §§ 30, 31 og 34. Revisjonen har undersøkt hvordan kommunene beregner sine utgifter til innkreving av avfallsgebyret, det vil si det påslaget kommunene gjør på selve innsamlingskostnaden.

Størrelsen på de kommunale gebyrene er noe som påvirker alle innbyggerne i kommunene. Det er relativt store forskjeller i nivået på samlede gebyrer mellom kommunene. Vi ser også at kommunene i en viss utstrekning har brukt lave kommunale gebyrer som et argument for å tiltrekke seg nye innbyggere. For å sikre kommunens legitimitet blant innbyggerne må kommunene vise at de driver effektivt og har et godt grunnlag for fastsettelse av kommunale gebyrer.

Sivilombudsmannen (SOM) har på eget initiativ tatt opp spørsmål om beregning av selvkost med Kommunal- og regionaldepartementet, jf. punkt V.72 i SOMs årsmelding for 2008. Dette skjer etter flere klager på dette området. SOM vil følge opp problemstillingen videre, etter at han har høstet ytterligere erfaringer fra behandling av enkeltklager. Revisjonen mener at kommunene bør gjøre seg kjent med SOMs arbeid.

Avfallsgebyret er ett av flere kommunale gebyrer. Vi har valgt å avgrense undersøkelsen til kun dette gebyret, men mener at kommunene må vurdere om funnene også gjelder for andre gebyrer.

I kapittel 1 omtales hvordan kommunene innfører ordning med tvungen renovasjon, gjør årlige gebyrvedtak og hvor tilgjengelig dette er for innbyggerne. Kapittel 2 omtaler hvordan kommunene beregner sitt påslag. Kapittel 3 viser kommunenes rutiner for etterberegning av påslaget, mens kapittel 4 viser hvordan over- eller underskudd fra avfallsgebyret blir behandlet. I siste kapittel gjøres det en oppsummering av funnene og anbefalinger fra revisjonen.

1. Vedtak om tvungen renovasjon og avfallsgebyr

Forskrift om renovasjonsordning

Kommunene skal sørge for innsamling av husholdningsavfall, jf. forurensingsloven § 30. Alle kommunene oppfyller plikten til innsamling og behandling av husholdningsavfall gjennom avtaler med enten interkommunale selskaper eller med private aksjeselskaper. Sunndal utfører innsamling av avfall selv.

Vedtak om innføring av tvungen renovasjon i kommunene skal vedtas av kommunestyret gjennom en lokal forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c. Videre skal slike forskrifter kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38. Manglende kunngjøring kan gjøre at forskriften ikke har virkning, jf. forvaltningsloven § 39. Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma og Sunndal har alle vedtatt og kunngjort lokal forskrift om renovasjon. Aukra gikk inn i RIR-samarbeidet i 2006 og vedtok da forskrift om renovasjon. Kommunen har ikke kunngjort denne forskriften og må sørge for at dette blir gjort. Vestnes har lokal forskrift som er vedtatt i daværende Teknisk styre. Vi mener at kommunestyret i Vestnes må vedta forskrift om tvungen renovasjon og at denne må bli forskriftsmessig kunngjort.

Forurensingsloven ble sist endret i 2007. Forskriften for RIR-kommunene, som ble utarbeidet i 1998, benytter andre betegnelser på avfallstyper enn det forurensingsloven nå gjør. Også forskriftene i Rauma og Sunndal er vedtatt før siste endring i forurensingsloven, men disse har et mer oppdatert begrepsbruk. Gjennomgående begrepsbruk er viktig for at forskriftene skal være forståelige for innbyggerne. RIR-kommunene bør derfor endre sine lokale forskrifter.

Kommunenes årlige gebyrvedtak

Kommunens hjemmel for å pålegge avfallsgebyr er gitt i forurensingsloven § 34. Selv om det praktiske ansvaret for innsamling og behandling av avfall er satt ut til andre selskaper, er det kommunestyret i den enkelte kommune som skal fastsette årlige avfallsgebyr. Kommunestyret må, når de fastsetter de årlige gebyrene, sikre seg at kommunen har betryggende kontroll for at driften av og regnskapsføringen i avfallsselskapene skjer i henhold til gjeldende regelverk. Revisjonen opplever at kommunene i dag ikke har gode nok rutiner for dette. Vi anbefaler at dette tas inn i styringsdialogen mellom kommunen som eier og renovasjonsselskapene.

Kommunestyret i Gjemnes har fattet vedtak som er formulert slik at det bare omfatter kommunens påslag og ikke hele gebyret, jf. sak 67/09. Vi ber Gjemnes utforme gebyrvedtakene slik at det kommer tydelig frem at det gjelder hele gebyret, ikke bare påslaget.

Alle kommunene fakturerer selv avfallsgebyret til husstandene. De utgifter og inntekter kommunen har på selvkostområder kommer til fratrekk fra kommunens ordinære budsjett. Dette må derfor være kjente størrelser og være innbakt i budsjettforslaget før kommunestyrets vedtak. Revisjonen mener derfor at det vil være prosessuelt korrekt å vedta renovasjonsgebyret, og gebyrene for andre tjenester, før kommunens budsjett vedtas. Kommunene må sammen med RIR sikre at budsjettprosessene legger til rette for en slik behandling.

Vi ser også at noen kommuner vedtar gebyrene i det året de gjelder for. Vi gjør oppmerksom på at årsbudsjett for påfølgende år skal vedtas før årsskiftet, jf. forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 15 første ledd.

Neset, Sunndal og Vestnes har ikke med hjemmelsgrunnlag for fastsettelse av avfallsgebyr i saksfremstilling. For å tydeliggjøre hvorfor kommunen kan pålegge innbyggerne gebyrer vil vi anbefale at hjemmelsgrunnlaget, både forurensingsloven og lokal forskrift, kommer frem i saksfremstilling og eventuelt vedtak, samt i informasjon på blant annet kommunenes hjemmesider.

Tilgjengelighet for innbyggerne

Revisjonen har forsøkt å finne informasjon om renovasjonsgebyr på kommunenes hjemmesider. Kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Neset, Sunndal og Vestnes har alle faste menyvalg på sin førsteside som heter "Priser og gebyrer" eller liknende der alle kommunale gebyrer er satt opp. Rauma har lagt et tilsvarende valg under "Tjenester". Molde har ikke en felles oversikt over gebyrer, men de er tilgjengelig under det tjenestområdet de hører til. Vi vil anbefale at Rauma og Molde vurderer å gjøre opplysninger om gebyrer og priser for kommunale tjenester mer tilgjengelige på sine hjemmesider. På undersøkelsestidspunktet (slutten av januar 2010) hadde Aukra, Eide, Fræna ikke oppdatert sine satser for inneværende år. Kommunen bør sikre at de har rutiner slik at oppdateringer av disse opplysningene gjøres så raskt som mulig etter at de er vedtatt.

Kommunale gebyrer for tjenester er pålagt merverdiavgift. Alle kommunene budsjetterer og vedtar renovasjonsgebyrene uten merverdiavgift. Ved fastsettelsen av gebyr for Gjemnes i 2010 er det hverken i saksfremlegget eller i vedtaket oppgitt om gebyret er med eller uten merverdiavgift. Kommunen må sikre at dette kommer tydelig frem. De fleste kommunene publiserer også prisene på sine hjemmesider uten merverdiavgift. Bare Rauma og Sunndal oppgir priser inkludert merverdiavgift. For at det skal være lettere for innbyggerne å vite hva man skal betale, vil vi anbefale kommunene å publisere sine gebyrer inkludert merverdiavgift.

2. Beregning av avfallsgebyr

Regelverk for avfallsgebyr

Forurensingsloven § 34 sier hvilke områder det kan fastsettes gebyr på, hvilke kostnader som skal regnes med og at gebyret ikke skal overstige kommunens kostnader (selvkost). Kommunal- og regionaldepartementet utga i 2003 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140). Som en utdyping av disse retningslinjene utga Statens forurensingstilsyn i 2004 Veileder om beregning av avfallsgebyr.

Både retningslinjene og veilederen innfører et skille mellom tre typer utgifter en kommune vil ha ved innsamling av avfall, nemlig kjerneprodukt, tilleggsytelser og støttefunksjoner. Kommunen må ikke skille regnskapsmessig mellom disse utgiftstypene. Den skal likevel, før avfallsgebyret vedtas, beregne hvor store de samlede utgifter fra alle de tre utgiftstypene vil være. Avfallsgebyret til husstandene skal settes lik denne kostnaden. Det er bare Fræna og Sunndal som bruker disse begrepene i oppstillingen av budsjett og regnskap. Vi ber kommunene vurdere om et slikt oppsett kan være hensiktsmessig for å tydeliggjøre hvilke utgifter man har på renovasjonsområdet.

Kommunenes interne retningslinjer

Revisjonen har bedt kommunene om å få tilsendt det materialet de har for beregning av renovasjonsgebyret, både retningslinjer og regneark. Kommunene opplyser at de benytter seg av veiledningsmaterieell for beregning og regnskapsføring som er utarbeidet av KRD, SFT og andre. Alle kommunene har egne regneark for å beregne avfallsgebyret. Disse inneholder så vidt vi kan vurdere ikke tilstrekkelige opplysninger til å kunne benytte dem uten videre vei-

ledning. Ingen av kommunene har egne skriftlige rutiner for kalkyle og etterberegning av selvkost. Dette gjør kommunene sårbar ved for eksempel sykdom eller utskifting av ansatte, og vi mener derfor at kommunene må utarbeide slike retningslinjer. Aukra, Gjemnes, Neset, Rauma og Vestnes opplyser at de har til vurdering å anskaffe et eget dataprogram for selvkostregnskapene. Dette vil kunne være med å redusere sårbarheten i kommunen.

Hvilke utgifter tas med

Kommunene har ulik praksis for hvilke utgifter som dekkes inn gjennom avfallsgebyret. Flere av kommunene har tidligere beregnet påslaget ved å legge til en fast prosentsats på prisene fra avfallsselskapene. Alle kommunene har nå gått over til en mer reell beregning av sine utgifter.

Molde har i flere år dekt inn utgifter til sentrumsrenovasjon, tømning ved busstopp og opprydding der man ikke finner forurensere gjennom påslaget i renovasjonsgebyret. Kommuneadvokaten har kommet til at dette ikke er i tråd med regelverket. Disse utgiftene er derfor tatt ut fra og med 2010, jf. Kommunestyrets sak 130/09. Vi ber Vestnes vurdere ordningen med gratis renovasjon for ideelle lag og foreninger opp mot bestemmelsene i forurensingsloven §§ 34 tredje ledd og 35 første og tredje ledd.

Aukra har vedtatt å dekke inn akkumulert underskudd på selvkostfondet på kr 879 056, jf. sak 32/09. Bakgrunnen for inndekkingen skal være en feil gjort av kommunen i 2007. På vann- og avløpsområdet er det tillatt for kommunen å ta mindre enn selvkost for tjenestene. På renovasjonsområdet skal gebyret dekke alle kostnader. Kommunene kan derfor ikke dekke underskudd på renovasjonsfondet ved å benytte frie inntekter.

Avfall fra private bedrifter og kommunens egen virksomhet er definert som næringsavfall, jf. forurensingsloven § 27. Denne type avfall omfattes ikke av de lokale forskriftene om innsamling og behandling av husholdningsavfall. I flere av kommunene har næringsavfall blitt samlet inn av RIR IKS og fakturert av kommunene gjennom det kommunale avfallsgebyret. Det er bare Fræna som har denne ordningen i 2010. Disse kundene må overføres til RIR Næring AS eller annet selskap så raskt som mulig og faktureres direkte fra denne leverandøren, jf. § 5 i forskriften for RIR-kommunene. En reduksjon i gebyrmengden vil kunne føre til endringer i kostnaden per gebyr, uten at vi har undersøkt dette. Kommunene må sikre at deres eget avfall behandles som næringsavfall.

Fordeling av utgifter til støttefunksjoner

Selvkostområder som vann, avløp og renovasjon administreres i alle kommuner av teknisk enhet eller liknende. Denne kjøper igjen tjenester fra blant annet økonomiavdelingen og lønns- og personalavdelingen. Kommunen fordeler disse utgiftene på det enkelte selvkostområde etter fordelingsnøkler de har utarbeidet etter erfaring. Revisjonen ser at det er store forskjeller mellom kommunene på størrelsen på de fordelingsnøkler som benyttes. Revisjonen er klar over at det er visse forskjeller i blant annet organisering, regnskapsføring og type arbeid som utføres i den enkelte kommune. Vi finner det likevel vanskelig å kunne forklare så store forskjeller. Vi vil derfor anbefale at kommunene vurderer sine egne fordelingsnøkler.

Høyesterett behandlet 26. oktober 2004 en sak om oppmålingsgebyr etter delingsloven, jf. Rt-2004 s. 1603. Høyesterett påpekte i denne saken at selvkost burde gjelde ikke bare på det enkelte selvkostområde, men også i den enkelte sak. Dette kan skje gjennom beregning av gjennomsnittsgebyrer for sakstyper. Miljøverndepartementet har videre uttalt at kommuner som ikke benytter timeregistrering til daglig, fra tid til annen bør foreta former for tidsregistrering for å kontrollere om gebyrsatsene står i forhold til faktiske kostnader. Ingen av

kommunene har tidligere hatt tidsregistreringssystemer på prosjektnivå. Deler av Molde kommune har innført dette fra 2010. Alle kommunene foretar derfor fordeling av utgifter etter skjønn basert på erfaring. Noen av kommunene foretar en vurdering av fordelingsnøkklene hvert år, mens andre gjør dette sjeldnere. Vi forutsetter at kommunene sørger for å sikre at fordelingsnøkler for blant annet tidsbruk vurderes jevnlig.

Åpenhet om bakgrunn for endring av gebyr

Politikerne som skal fastsette gebyrene er avhengig av å få informasjon om hvordan disse er beregnet. Videre bør kommunen kunne begrunne endringene overfor innbyggerne for å sikre sin legitimitet. Vi har derfor sett på saksfremstillingen i kommunene ved vedtak av gebyrer for 2010.

Alle saksfremstillingene i RIR-kommunene viser til hvor stor endring RIR har foreslått i sine priser. De fleste kommunene skriver i tillegg hvor stort påslaget må være for å dekke inn kostnadene. Årsaker til endringer og størrelsen på den enkelte endring omtales som regel bare i generelle termer. Eksempelvis har Aukra og Nesset økt påslaget med 18 prosent i 2010, det vil si like mye som RIR foreslo for innsamling og behandling. Til sammenlikning er det i statsbudsjettet for 2010 lagt til grunn en forventet lønns- og prisvekst på 3,1 prosent i kommunesektoren. I saksfremstilling er kun økningen fra RIR oppgitt som årsak. Vi mener at slike ekstraordinære økninger må begrunnes tydeligere. I Eide, som i noen år har dekket inn påslaget gjennom selvkostfond, opplyses det verken om størrelse på påslaget eller om dette er endret fra 2010. Bare i Molde er det satt opp en oversikt som viser hvilke utgifter som er forandret fra 2009 til 2010 og hvor stor forandringen er. Vi vil anbefale de andre kommunene å ta med en slik oppstilling i sine saksfremstillinger, uansett hvordan påslaget skal dekkes inn.

Effektivitet i kommunene

Kommunen skal sikre effektive tjenester for sine innbyggere, jf. kommuneloven § 1. Revisjonen har derfor ønsket å sammenligne driften i kommunene for å vurdere deres effektivitet. Vi mener at påslag i kroner per innbygger per kommune kan være et godt mål på effektivitet. Det er avdekket til dels betydelige forskjeller i hvilke utgifter kommunene tar med i beregningen av påslaget. En sammenlikning mellom kommunene på dette området kan derfor ikke kan forsvares metodologisk. Målinger av effektivitet bør være en del av kommunenes interne kontroll. For eksempel har Molde måling av effektivitet og kvalitet av sine vann- og avløps-tjenester gjennom interesseorganisasjonen Norsk Vann BA.

3. Etterberegning av avfallsgebyr

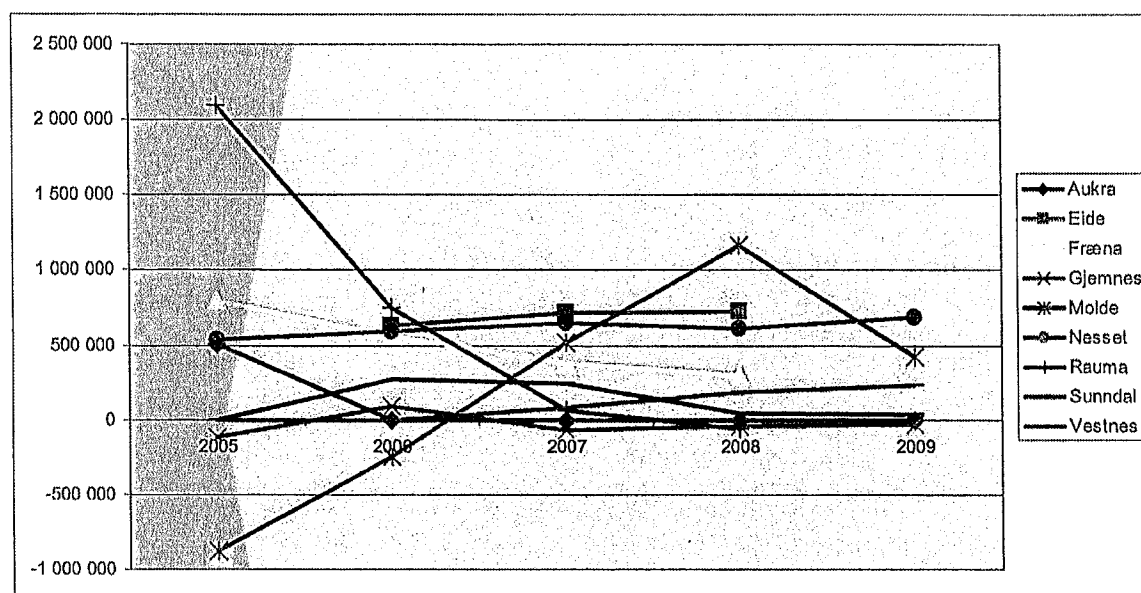
Ved den årlige regnskapsavslutningen skal det foretas en etterberegning for å se om de faktiske utgiftene ble som forutsetningene for avfallsgebyret. Kalkulasjonen både i forkant og etterkant må omfatte kjerneproduktet, tilleggsytelsene og støttefunksjonene. For kjerneproduktet vil dette være det som faktisk er betalt til renovasjonsselskapene. Vi viser igjen til at kommunene må ha betryggende kontroll for at driften av og regnskapsføringen i avfalls-selskapene skjer i henhold til gjeldende regelverk.

Ut fra oversendt materiale finner vi at det bare er Fræna og Sunndal som foretar en reell etterberegning av det kommunale påslaget gjennom å justere for faktiske utgifter til blant annet lønn. Også de sju andre kommunene må gjennomføre årlig etterberegning.

4. Behandling av over- eller underskudd

Om utgiftene var lavere enn det som er krevd inn skal differansen føres til et bundet driftsfond¹. Om det er krevd inn mindre enn de faktiske utgifter skal differansen tas fra det bundne driftsfondet. Selvkostregnskapet skal balansere over en periode på tre–fem år.

Bare et fåtall av kommunene har en oversikt over status på renovasjonsfondet med i saksfremstillingen til fastsettelse av gebyr for 2010. Flere av kommunene skiller heller ikke mellom ulike bundne driftsfond i årsregnskapene. Det er derfor vanskelig for politikere og innbyggere å vurdere om fondene balanserer over en periode på tre–fem år. Vi ber kommunen vurdere å synliggjøre størrelsene for de enkelte bundne driftsfondene.



Figur 1 Renovasjonsfond per kommune¹ 2005–09² (kroner)

¹ Tallene for Aukra er justert for kommunens dekning av tidligere underskudd.

² Tall for 2009 er fra foreløpige og ikke reviderte regnskaper som kan bli endret. Noen av kommunene hadde ikke regnskapene ferdig på undersøkelsestidspunktet.

Kilde: Kommunenes årsregnskaper

Det er store variasjoner mellom kommunene i nivå på og utvikling av fondene. Kommunene må selv vurdere hva som er et passelig nivå for fondene. Vi finner at kommunene går omtrent i balanse over perioden, men mener at Molde og Rauma bør arbeide for å stabilisere størrelsen på renovasjonsfondene og slik også størrelsen på gebyret til innbyggerne.

¹ I denne rapporten er fond benyttet som samlebegrep på både bundet driftsfond, kortsiktige fordringer og memoriakonto, uavhengig av hvilke begrep kommunene selv benytter.

5. Oppsummering og anbefaling

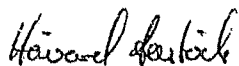
Revisjonen har undersøkt *hvordan kommunene beregner sine utgifter til innkreving av avfallsgebyret*, det vil si det påslaget kommunene gjør på selve innsamlingskostnaden. Undersøkelsen har avdekt at det er variasjoner mellom kommunene i hvordan de beregner påslaget. For å bedre etterlevelsen av regelverket for beregning av avfallsgebyr mener vi at kommunene særlig må:

- sikre at lokal forskrift om renovasjon er fastsatt og kunngjort
- utarbeide skriftlige rutiner for beregning og etterberegning av avfallsgebyret
- sikre at avfallsgebyret kun omfatter utgifter som er dekket av forurensingsloven § 34
- utføre reell etterberegning av det kommunale påslaget i avfallsgebyret
- sørge for åpenhet for politikere og innbyggere om hvordan avfallsgebyret er beregnet og størrelsen på selvkostfondene

Vi forutsetter at kommunene også vurderer sin praksis for fastsettelse av andre gebyrer, særlig på selvkostområder, ut fra det som er kommet frem i denne rapporten.

Vi mener at undersøkelser som gjelder alle kommunene kan være et godt virkemiddel for å utvikle "beste praksis". Vi vil derfor løpende vurdere å gjennomføre slike undersøkelser på flere områder.

Med hilsen



Håvard Austvik
forvaltningsrevisor

Kopi: Kontrollutvalgene i alle kommunene

0760453-7



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Adresseliste

Deres ref

Vår ref
200901880-/STJ

Dato

30 NOV 2009

Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap

På bakgrunn av tidligere uttalelser fra Miljøverndepartementet om beregningen av kommunalt avfallsgebyr når renovasjonen er organisert i et interkommunalt selskap, har departementet mottatt synspunkter fra flere berørte. Departementet vil derfor komme med enkelte presiseringer og justeringer.

Forurensningsloven § 34 pålegger kommunene fullt ut å dekke inn kostnadene forbundet med avfallssektoren gjennom gebyr i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. For avfall kommunen har plikt til å samle inn etter §§ 29, 30 og 31, i praksis husholdningsavfall, skal gebyret ikke overstige kommunens kostnader. Den renovasjonen som omfattes av gebyret skal følgelig verken subsidieres av, eller subsidiere, øvrig aktivitet i kommunens regi.

Mange kommuner har valgt å organisere renovasjonen i samarbeid med andre kommuner gjennom interkommunale selskaper. Problemstillingen som da oppstår er hvordan kostnaden ved driften av det interkommunale selskapet skal fordeles mellom de deltakende kommunene.

Det er et viktig prinsipp at renovasjon organisert i et interkommunalt selskap ikke skal lede til at innbyggerne i en kommune subsidierer innbyggerne i en annen. Innbyggerne i en kommune skal ikke bære en forholdsmessig større del av kostnadene enn hva det koster å betjene den samme kommunen. Dette kan imidlertid oppnås uten at det føres et separat regnskap for den enkelte kommunen i et interkommunalt samarbeid. Prinsippet vil heller ikke være til hinder for at det innhentes ett felles anbud når det

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Mynlt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org.no.
972 417 882

Avdeling for forurensningssaker
Telefaks
22 24 95 60

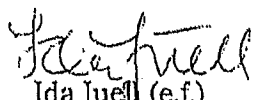
Saksbehandler
Sverre T. Jahre
22 24 63 67

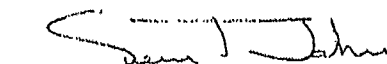
interkommunale selskapet kjøper tjenester utenfra. Det anses heller ikke å være i strid med prinsippet at interkommunale selskaper velger å fordele kostnadene forbundet med avfallsbehandlingen ut fra avfallsmengdene i den enkelte kommune så lenge tjenestene til innbyggerne er de samme.

Når det gjelder fordelingen av kostnadene ved utbyggingen av infrastruktur i et interkommunalt samarbeid, f eks forbrenningsanlegg og søppelsugsystemer, er det etter departementets vurdering adgang til å se investeringer som gjøres på ulike tidspunkter i sammenheng. Dersom det foreligger en investeringsplan som samlet vil komme alle kommunene til gode, vil det være adgang til å utligne de totale kostnadene på samtlige kommuner.

Innenfor de generelle rammer som fremgår av forurensningsloven og gjeldende veiledninger, må de enkelte kommunene innenfor samarbeidet selv fastsette sine lokale regler.

Med hilsen


Ida Juell (e.f.)
avdelingsdirektør


Sverre T Jahre
rådgiver

Vedlegg:
Adresseliste

Adresseliste:

KS Bedrift ved advokat Hanne S Torkelsen
Deloitte Advokatfirma DA ved advokat Erlend Øen
Indre Helgeland kommunerevisjon
Setesdal Revisjonsdistrikt IKS
Søndre Helgeland Miljøverk IKS

Kopi:

Kommunal- og regionaldepartementet
Statens forurensningstilsyn

Kommunerevisjonsdistrikt 2

Møre og Romsdal

Telefon: 71 11 14 54 - direkte
Telefon: 71 11 10 00 - hovedkontor
Telefaks: 71 11 10 28
E-post: havard.austvik@molde.kommune.no
Postadresse: Rådhusplassen 1, 6413 Molde
Besøksadresse: Havnegata 35, Molde
Organisasjonsnr.: 976 663 268

Kontrollutvalget
Midsund kommune
6475 Midsund

Deres referanse:

Vår referanse:
Håvard Austvik

Arkivkode:

Sted/dato
Molde, 14. mars 2011

Selskapskontroll i RIR IKS

Vi viser til kommunestyrets vedtak i sak 11/4 og kontrollutvalgets vedtak i sak 02/11 om deltakelse i selskapskontroll av Romsdalshalvøya interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR IKS) samt til vår rapport av februar 2011 om dette.

Midsund er én av sju eiere av RIR IKS. De andres eierstyring er omtalt i rapporten av februar 2011. Det gjøres her en vurdering av hvordan Midsund kommune utfører eierstyring. Rapportens vurderinger av selskapets interne styring og økonomistyringen i selskapet sendes Midsund kommune som de foreligger.

Midsund kommune har ikke utarbeidet eierskapsmelding, jf. punkt 2.1 i rapporten. Rådmannen opplyser at det ikke er planlagt oppstart av arbeid med en slik melding.

Som de andre seks eierkommunene har heller ikke Midsund kommune systematisk oppfølging av kontrakt om enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall, jf. punkt 2.2.1 i rapporten.

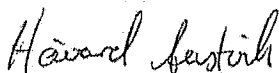
Representantskapsmedlemmer fra Midsund kommune får godtgjørelse og kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste fra kommunen som for annen politisk virksomhet. Ansatte i kommunen får permisjon med lønn. I tillegg får medlemmene godtgjørelse fra selskapet, jf. punkt 2.2.2 i rapporten. Revisjonen vil påpeke at dette fører til at representantskapsmedlemmene får dobbel godtgjørelse for disse møtene.

Rådmannen opplyser at også representantskapsmedlemmene i Midsund kommune får sine fullmakter gjennom valg og at det svært sjelden er gitt direkte instruksjoner fra kommunestyret i enkeltsaker, jf. punkt 2.2.2 i rapporten.

Et utkast til rapporten og dette brevet er forelagt rådmannen som ikke har videre merknader.

Ut fra dette vil revisjonen fremme de samme anbefalingene til Midsund kommune som til de andre eierkommunene, jf. punkt 7.1 i rapporten.

Med hilsen



Håvard Austvik
forvaltningsrevisor

Kopi: Rådmannen i Midsund kommune

SUNNMØRE
KONTROLLUTVÅLSEKRETARIAT IKS

Kontrollutvalet

Dato: 14.03.2011

SAK 08/11
KONTROLLRAPPORT 2010 VEDKOMANDE
SKATTEOPPKREVJARFUNKSJONEN I MIDSUND KOMMUNE

Som vedlegg følger:

- Kontrollrapport 2010 vedkomande skatteoppkrevjarfunksjonen i Midsund kommune

Staten har i fleire år hatt det totale ansvaret for kontroll og revisjon med skatteoppkrevjarfunksjonen. Riksrevisjonen har ansvaret for den formelle revisjonen av skatterekneskapen, mens oppfølginga av den interne kontroll hos skatteoppkrevjar, blir utført av skatteetaten.

Dei kommunevise skatterekneskapa blir avgjeve ovanfor Skattedirektoratet v/skatteetaten. Skatterekneskapen blir sett på som ein delrekneskap til Skatteetaten sin samla rekneskap. Den formelle revisjon er tillagt Riksrevisjonen, og vert utført som ein del av Riksrevisjonen sin kontroll av Skatteetaten si samla verksemd.

Riksrevisjonen sine konklusjonar etter den årlege revisjonen av skatterekneskapa vil bli kommunisert til Skattedirektoratet i avsluttande revisjonsbrev. Vesentlege og prinsipielle forhold vil i samsvar med gjeldande lover og reglar bli rapportert til Stortinget. Stortinget foretar desisjon (godkjenning) av Skatteetaten sitt samla rekneskap. Skattedirektoratet ser det difor ikkje lenger som naturleg at kommunestyret skal foreta ein formell desisjon av kommunen sitt skatterekneskap.

Etter ”*Instruks for skattekontorenes kontroll av skatteoppkreverne*” skal skatteetaten innan den 15. februar året etter rekneskapsåret utarbeide ein kontrollrapport for skatteoppkrevjarfunksjonen i den enkelte kommune. Denne omfattar også rekneskapskontrollen som blir utført av skatteetaten. Rapporten blir sendt til kommunestyret i den enkelte kommune med kopi til Skattedirektoratet, Riksrevisjonen, skatteoppkrevjar og kommunen sitt kontrollutval.

Kommunestyret/kontrollutvalet skal etter det som er nemnt ovanfor ikkje lenger behandle sjølve skatterekneskapen, men får gjennom kontrollrapporten ei tilbakemelding på om skatteoppkrevjarfunksjonen blir utført på ein tilfredsstillande måte. Rapporten inneheld også

eventuelle forslag til tiltak og forbedringspunkt. Skattedirektoratet set ingen formelle krav til formell behandling av kontrollrapporten i kommunestyret/kontrollutvalet, men føreset at kommunen følgjer opp eventuelle tiltak og forbedringspunkt.

Skatteetaten vil normalt ikkje møte ved ei eventuell behandling av kontrollrapport/skatterekneskap som kommunestyresak.

På bakgrunn av ovanstående legg ein saka fram for kontrollutvalet med forslag om slikt

v e d t a k :

Kontrollutvalet tek kontrollrapport vedkomande skatteoppkrevjarfunksjonen i Midsund kommune datert 08.02.2011 frå Skatteetaten til orientering..

Harald Rogne
dagleg leiar



Skatteetaten

Saksbehandlar
Oddlaug Johanne Flønæs

Dykkar dato

Vår dato
08.02.2011

Direkte tlf
73 83 45 30

Dykkar referanse

Vår referanse
2010/181351

Kommunestyret i Midsund kommune

6475 MIDSUND

Kontrollrapport 2010 vedkomande skatteoppkrevjarfunksjonen i Midsund kommune

Vi har gjennomført kontrollar knytt til skatteoppkrevjarfunksjonen for Midsund kommune for 2010. Rekneskapen viser per 31. desember 2010 ein skatte- og avgiftsinngang¹ til fordeling mellom skattekreditorane (etter frådrag for avsetjing til margin) på kr 161 389 940 og uteståande restansar² på kr 4 675 967, av dette krav stilla på vent på kr 0. Skatterekneskapen er avlagt av kommunen sin skatteoppkrevjar den 19. januar 2011.

1. Oppgåver og kontroll

Grunnlaget for skatteetaten sin kontroll av skatteoppkrevjarfunksjonen er "*Instruks for skattekontorenes kontroll av skatteoppkreverne*" av 29. november 2007.

Skattekontoret har ansvaret for å avklare at skatteoppkrevjarfunksjonen verkar tilfredsstillande i høve til gjeldande regelverk på følgjande områder:

- Ressursar og tilpassa organisering
- Rekneskapsføring, rapportering og avlegging av skatterekneskapen
- Skatte- og avgiftsinnkrevjing
- Arbeidsgjevarkontroll

Riksrevisjonen har ansvaret for revisjon av skatteoppkrevjarfunksjonen. Skatteetaten utfører oppgåvene med kontroll av skatteoppkrevjarfunksjonen.

2. Omfanget av kontrollen

Skattekontoret har i 2010 gjennomført stadleg kontroll av skatteoppkrevjarkontoret for område innkrevjing. Siste stadlege kontroll vart halden 04.10.2010.

Skattekontoret har i 2010 i tillegg gjennomført kontorkontroll av skatteoppkrevjarkontoret for områda skatterekneskap og arbeidsgjevarkontroll.

Skatteoppkrevjarkontoret har gjeve tilbakemelding på pålegg og tilrådingar som er gjevne.

¹ Sum innbetalt og fordelt til skattekreditorane

² Sum opne (ubetalte) forfalne debetkrav



3. Resultat av utført kontroll

Basert på utført kontroll meiner skattekontoret følgende:

- **Ressursar og tilpassa organisering**

Etter ei samla vurdering finn skattekontoret at skatteoppkrevjarkontoret er organisert slik at gjeremåla i høve til skatteoppkrevjarinstruksen kan utførast tilfredsstillande. Skattekontoret har ingen særskilte merknader til kontoret sin ressursituasjon.

Det vert likevel merka at det ikkje er levert plan for verksemda.

- **Rekneskapsføring, rapportering og avlegging av rekneskap**

Etter ei samla vurdering finn skattekontoret at rekneskapsføringa, rapporteringa og avlegginga av skatterekneskapen i det alt vesentlege er i samsvar med gjeldande regelverk og gjev eit rettvisst uttrykk for skatteinngangen i rekneskapsåret.

- **Skatte- og avgiftsinnkrevinga**

Etter ei samla vurdering finn skattekontoret at utføringa av innkrevjingsarbeidet og oppfølginga av restansane i det alt vesentlege er i samsvar med gjeldande regelverk.

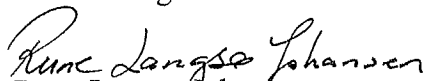
- **Arbeidsgjevarkontroll**

Etter ei samla vurdering finn skattekontoret at utføringa av arbeidsgjevarkontrollen i det alt vesentlege er i samsvar med gjeldande regelverk, retningslinjer og vert utført i tilstrekkeleg omfang.

4. Ytterlegare informasjon om kontrollane

Skattekontoret har gjennom sine kontrollhandlingar i 2010 gjeve tilrådingar som skatteoppkrevjar er gjort kjend med i brev av 22.10.2010.

Med helsing


Rune Langsø Johansen

Avdelingsdirektør

Skatt Midt-Norge


Stein-Ove Hjortland

Kopi til:

- Kontrollutvalet i Midsund kommune
- Skatteoppkrevjaren i Midsund kommune
- Riksrevisjonen
- Skattedirektoratet