

RINGEBU KOMMUNE
KONTROLLUTVALGET

SAKNR: 21/19 RAPPORT «SELKAPSKONTROLL MED FORVALTNINGSREVISJON AV MIDT-GUDBRANDSDAL RENOVASJONSSELSKAP»

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

<u>UTVALG</u>	<u>SAK NR.</u>	<u>M.DATO</u>	<u>SAKSBEHANDLER</u>	<u>ARKIVNUMMER</u>
KOMMUNESTYRET KONTROLLUTVALGET	21/19	04.06.19	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

VEDLEGG

Rapport «Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjon for kontrollutvalgene i Ringeby, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner» datert 2. april 2019/revidert pr 30.04.19.

BAKGRUNN

Viser til SAKNR 23/18 Forvaltningsrevisjon med selskapskontroll av MGR – prosjektplan, og vedtak gjort i saken 19. juni 2018:

- 1. Forslag til PROSJEKTPLAN for SELSKAPSKONTROLL MED FORVALTNINGSREVISJON AV MIDT-GUDBRANDSDAL RENOVASJONSSELSKAP av 29.05.2018 vedtas. Planen legges til grunn som prosjektbeskrivelse for innhenting av anbud for gjennomføring av prosjektet.*
- 2. Nord-Fron har i dag oppdragsavtale med Innlandet Revisjon IKS. Sør-Fron og Ringeby har tilsvarende oppdragsavtale med revisjonsselskapet BDO. Både Innlandet Revisjon IKS og BDO er derfor aktuelle revisjonsselskap som sammen eller hver for seg kan stå for gjennomføring av en selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap.*
- 3. Innlandet Revisjon IKS og BDO tilskrives med forespørsel om å legge fram et tilbud med plan for gjennomføring av Forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjon, i samsvar med de beskrivelser som ble vedtatt i kontrollutvalgenes fellesmøte den 29.05.2018. Tilbudet skal også omfatte tidsramme og kostnadsramme for prosjektet.*
- 4. Kontrollutvalgene vil vurdere begge tilbud på fritt grunnlag da det ikke settes opp spesielle kriterier som skal prioriteres.*
- 5. Tidsplan:
Vedtatt Prosjektplan og utsendelse av anbudsforespørsel skjer i etterkant av kontrollutvalgenes møte i juni.
Tilbudet fra revisjonsselskapene skal være sekretariatet i hende senest den2018.
Valg av utøvende revisjonsselskap, bestilling av oppdrag 20.08.2018
Behandling av revisjonsrapport i KU april 2019.
Behandles av kommunestyre juni 2019*

BDO ble valgt som revisor til prosjektet på møte 25.09.18, sak 29/18. Som det følger av vedtatt tidsplan, jfr vedtakets pkt 5 i sak 23/18 nevnt ovenfor, skal behandling av revisjonsrapport skje i april 2019. Fremdriften er i tråd med vedtak. Det legges opp til videre behandling i kommunestyremøtene i juni.

Kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu har gått sammen om renovasjonstjenesten i midtdalen i det interkommunale samarbeidet Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap. Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap (MGR) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron for avfallshåndtering. Dette samarbeidet må ta stilling til organiseringen i forbindelse med ny kommunelov som trer i kraft 2019/2020.

Kommunenes tre kontrollutvalg vedtok et samarbeidsprosjekt om en selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap knyttet til hvordan kommunene følger opp renovasjonsselskapet. Kontrollutvalgene er opptatt av handlingsrommet for folkevalgt styring etter ny kommunelov, samtidig som de også er opptatt av kommunenes eierstyring av samarbeidet. Problemstillingene gjennomgås nedenfor, men er utførlig behandlet i selve rapporten.

Selskapskontrollens formål er å se etter at kommunenes eierskap i selskapet er utøvd i samsvar med kommunestyrenes vedtak og intensjoner. I tillegg skal organisasjonsform etter ny kommunelov vurderes. Forvaltningsrevisjonens formål er dels å vurdere selskapets endrings- og omstillingsevne, og dels å vurdere utvalgte deler av tjenestetilbudet. Forvaltningsrevisjonen skal belyse følgende problemstillinger:

- 1. Utøver kommunene eierskapet i Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap i tråd med kommunestyrenes vedtak og etablerte normer for eierstyring?*
- 2. Hvordan er handlingsrommet for folkevalgt styring av MGR som § 27-selskap, og hvordan blir handlingsrommet for folkevalgt styring når ny kommunelov trer i kraft? Dette sammenlignet med selskapsformene IKS og AS. Hvordan utøves dette handlingsrommet i dag i forhold til MGR?*
- 3. På hvilken måte jobber MGR med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet – dette sett i lys av MGRs planarbeid på området?*
- 4. Kommunenes tjenestetilbud til sine innbyggere – økonomi, drift og ansvarsforhold i MGR.*

VURDERING

Utdypingen av formålet med revisjonen gir noen prioriteringer på hva som primært skal dekkes under den enkelte problemstilling. Dette er:

- Rådmannens rolle (kontorkommunen, Ringebu) og samhandlingen med eierkommunene.
- Skille mellom husholdning og næring, både fysisk og regnskapsmessig, med tanke på eventuell kryssubsidiering.
- Tas miljøperspektivet med i utviklingsplanene?
- Budsjettprosess og drøfting av tjenestetilbudet.

Problemstilling 1: Utøvelse av eierskap i MGR

For å belyse i hvilken grad kommunene utøver eierskapet i MGR¹ i tråd med vedtak og etablerte normer for eierstyring, ble følgende undersøkt i prosjektet:

- Har kommunestyrene vedtatt eierskapspolitikk eller utarbeidet eierskapsmelding for sitt eierskap i MGR?
- Har kommunenes representanter i representantskapet et tydelig, politisk forankret mandat?

¹ MGR - Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap (§ 27-samarbeid)

- Hvordan blir kommunestyrene orientert om MGRs budsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning?
- Hvilke former for informasjon og kommunikasjon er det mellom representantene og kommunestyrene?

Følgende revisjonskriterier ble satt (Revisjonskriterier er de krav og forventninger som MGR skal revideres/vurderes i forhold til.)

Eierstyring utøves i tråd med vedtatt eierskapspolitikk og eiermelding.

Folkevalgt styring av selskapet skjer gjennom informasjon om selskapets drift og økonomi og mandat for utøvelse av eierskapet i selskapsorganet (representantskap).

Eiermøter skal være et uformelt møte mellom kommunene som eiere, representantskapet og daglig leder for å bidra til god kommunikasjon mellom eiere og selskapet.

Sammendrag problemstilling 1

Ifølge KS' anbefalinger til eierstyring, selskapsledelse og kontroll bør det utarbeides eierskapsmeldinger for interkommunalt samarbeid. Nord-Fron² og Sør-Fron kommuner utarbeider ikke eierskapsmeldinger, og Ringebu kommune behandler ikke MGR-eierskapet eksplisitt i sin eierskapsmelding. Kommunene kan også vurdere om det skal utarbeides en felles eierskapsmelding for Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap i tråd med anbefaling fra KS. Gjennom uttrykt eierskapspolitikk og vedtatte eierskapsmeldinger vil representantskapsmedlemmene få et tydeligere mandat fra sine respektive kommunestyrer for hva målet med eierskapet er. Dette vil også gi dem bedre politisk forankring om utøvelse av sin rolle i Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap.

Problemstilling 2: Handlingsrom for folkevalgt styring

Relevante spørsmål å besvare er:

- Hvilket handlingsrom gir kommuneloven § 27-samarbeid for folkevalgt styring, og hva blir endringen med ny kommunelov?
- Hvordan er handlingsrommet for politisk styring i kommunale oppgavefelleskap sammenlignet med IKS og AS som organisasjonsform?
- Hvordan er det økonomiske ansvaret for kommunene i de forskjellige organisasjonsformene?

Følgende revisjonskriterier ble satt (Revisjonskriterier er de krav og forventninger som MGR skal revideres/vurderes i forhold til.):

- Framtidig organisering av MGR må ivareta kommunenes behov for folkevalgt styring.
- Framtidig organisering av MGR må imøtekomme eierkommunenes behov for styring og rapportering fra samarbeidet, herunder budsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning.
- Den økonomiske risikoen ved innsamling og behandling av næringsavfall må begrenses.

Kommunalt oppgavefelleskap

Etter ny kommunelov blir § 27-samarbeid erstattet med en ny samarbeidsform, kommunalt oppgavefelleskap.

Andre selskapsformer

Den øverste myndigheten i et interkommunalt selskap (IKS) er representantskapet, og det er

² Eierskapsmelding Nord-Fron vedtatt 14.02.17. Sekretariatets merknad.

her eierskapet utøves.

Organisering av samarbeid i et aksjeselskap innebærer at den demokratiske styringen og kontrollen skjer gjennom generalforsamlingen og gjennom oppnevning av styret for selskapet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Økonomisk ansvar ved ulike organisasjonsformer

En viktig forskjell mellom organisasjonsformene er det økonomiske ansvaret.

Næringsdel og selskapsetablering

Det er en større økonomisk usikkerhet ved tjenesten knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall. Usikkerheten kan ha både en oppside og nedside. Oppsiden er den muligheten som ligger i å tjene penger på tjenesten, dvs. med priser som er konkurransedyktig sammenlignet med andre tilbydere, og som gir overskudd. Det har også med kapasitet til å betjene og behandle kundene, både innenfor MGRs distrikt og utenfor. Risikoen er at MGR ikke er konkurransedyktig i markedet og derigjennom taper penger. Denne risikoen kunne blitt begrenset gjennom AS-formen.

Isolert sett har ikke kommunene ansvar for næringsavfallet, og i prinsippet kunne næringsvirksomhetene selv ta ansvar for levering av dette avfallet. Konsekvensen av en slik «politikk» er usikker, og mange ville hevde at kommunene ikke tar et samfunnsansvar hvis dette ikke håndteres av den ordinære renovasjonsordningen.

Sammendrag problemstilling 2

Det er tre alternativer for organisering: kommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt selskap og aksjeselskap. Disse organisasjonsformene gir kommunene i varierende grad mulighet til å utøve direkte og indirekte eierstyring.

I alle tre organisasjonsformene vil kommunestyrene oppnevne medlemmer i representantskapet eller generalforsamlingen. Det er et krav om selskapsavtale eller samarbeidsavtale for kommunale oppgavefellesskap eller interkommunale selskaper, mens det for aksjeselskaper vil være naturlig at det fastsettes en aksjonæravtale. Likevel er kommunalt oppgavefellesskap og interkommunale selskaper de organisasjonsformene som er tiltenkt nettopp samarbeid mellom kommuner. Da kommunalt oppgavefellesskap i utgangspunktet er tiltenkt mindre samarbeid, mener revisor at interkommunale samarbeidsformer er best for husholdningsdelen.

Innsamling og behandling av næringsavfall utøves i et konkurransemarked. Da må det tas hensyn til regnskapsmessig atskillelse fra husholdningsavfall, hindre krysssubsidiering fra husholdningsavfall og gi grunnlag for beregning av skatteplikten. Enhver konkurranseutsatt virksomhet står i fare for å komme i situasjoner med dårlige resultater og store forpliktelser. For å begrense dette økonomiske ansvaret, er det etter revisors mening best å etablere et aksjeselskap for næringsavfall.

For kommunalt oppgavefellesskap og interkommunale selskaper er det krav om å utarbeide årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. For interkommunale selskaper er det i tillegg krav om å utarbeide økonomiplan, mens for aksjeselskaper er det ikke krav til hverken budsjett eller økonomiplan. Hvilke styringsdokumenter det blir stilt krav om fra eiernes side, kan imidlertid bestemmes i avtalene

Problemstilling 3: Strategi og utviklingsprosesser

Under denne problemstillingen er følgende forhold belyst:

- Hvordan sorteres husholdnings- og næringsavfall for måling av materialgjenvinning? Lages det et «miljøregnskap»?
- Har kommunene mål for miljøperspektivet i sine planer (kommuneplan, samfunnsdel) og reflekteres eventuelle miljøambisjoner i MGRs utviklingsplaner?
- På hvilken måte utvikles renovasjonstjenesten i MGR?

Følgende revisjonskriterier settes (*Revisjonskriterier er de krav og forventninger som MGR skal revideres/vurderes i forhold til.*):

MGR utvikler gjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall til å oppfylle EUs krav til materialgjenvinning.

MGRs utviklingsplaner på miljøområdet samsvarer med kommunenes miljøambisjoner.

MGR har tilrettelagt renovasjonstjenesten for framtidige behov og løsninger.

Sammendrag problemstilling 3

Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap oppfyller på det nærmeste EUs avfallsdirektivs krav til materialgjenvinning for 2020 allerede i 2017 og har selv satt mål om å nå 2025-kravet på 55 prosent gjenvinning allerede i 2022. Eierkommunene har i liten grad uttrykt miljøambisjoner på renovasjonsområdet i sine planer, men MGR har selv i vedtektene et miljøformål.

Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap arbeider for å finne behandlingsløsninger for ulike avfallsfraksjoner i Norge og i nærmiljøet. Dette betinger nye avtaler og krav til «renhet». Det er også tanker for å bygge et biogassanlegg for å få mer energivennlige transportløsninger. Foruten disse større ambisjonene, er det en rekke mindre utfordringer som det arbeides med for å få til en god utvikling av tjenesten og tilbudet til innbyggerne.

Problemstilling 4: Tjenestetilbud til innbyggerne

Problemstillingen er belyst med følgende spørsmål:

- Er næringsavfall tilfredsstillende avgrenset mot husholdningsavfall, og er felleskostnader tilfredsstillende fordelt?
- Har den nye innsamlingsordningen (Molok) tilstrekkelig forankring i budsjett eller vedtak?
- Hvordan er samhandlingen mellom budsjettforslag fra MGR og kommunens budsjettforberedelser?
- Følger MGR anskaffelsesregelverket for anskaffelser som åpne anbud eller begrensede anbud?

Følgende revisjonskriterier settes (*Revisjonskriterier er de krav og forventninger som MGR skal revideres/vurderes i forhold til.*):

MGR skiller mellom husholdningsavfall og næringsavfall slik at det ikke skjer ulovlig kryssubsidiering.

MGR utvikler sin virksomhet i samsvar med selskapets vedtak og i samråd med eierrepresentantene og ellers gitte rammebetingelser.

MGR følger anbudsreglene for kjøp med konkurranse.

Sammendrag problemstilling 4

Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap har tilfredsstillende avgrensning mellom kostnader til husholdningsavfall og til næringsavfall. En riktig avgrensning skal forhindre

krysssubsidiering ved at utgifter som vedrører næring, blir belastet kalkylen for husholdning og dermed blir ulovlig finansiert med gebyrinntekter.

Representantskapet vedtar budsjett og økonomiplan for Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap på et tidligere tidspunkt enn når kommunene selv behandler sine respektive budsjetter og økonomiplaner. Det er ikke gitt føringer fra politisk hold til medlemmene av representantskapet. Likevel er det god samhandling på administrativt nivå, både mellom kommunene og med Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap ved budsjettarbeidet.

De fleste anskaffelser i Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap gjøres enten som begrenset konkurranse eller som avrop på rammeavtaler. Det konkluderes med at disse anskaffelsene var korrekt gjennomført. Én anskaffelse over terskelverdien for kunngjøring var også korrekt gjennomført. Bare den såkalte internttransporten har blitt såpass omfattende at den nå bør konkurranseutsettes.

Til møte i kontrollutvalgene 29. april og 30. april 2019 la sekretariatet frem følgende innstilling i de tre kontrollutvalgene som diskusjonsgrunnlag i sak 14/19 :

«Med bakgrunn i ovennevnte foreslår sekretariatet at kontrollutvalget fatter følgende

VEDTAK

1. *Kontrollutvalget tar rapporten fra fellesprosjektet «Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjon» til orientering.*
2. *Kontrollutvalget legger frem rapporten «Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjon» for kommunestyret med slik*

INNSTILLING

- a) *Kommunestyret tar rapporten fra forvaltningsrevisjonsprosjektet «Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjon» til orientering.*
- b) *Kommunestyret viser til de anbefalinger som revisjonen kommer med som følge av de vurderinger og konklusjoner som er gjort i prosjektet:*
 - 1) *Ringebu kommune har vedtatt eierskapsmelding. Denne behandler imidlertid ikke MGR særskilt. Dermed er det vanskelig å evaluere kommunens eierskap i MGR opp mot de 21 eierskapsprinsippene kommunen har definert. Kommunen følger dermed bare delvis anbefalingen fra KS om å utarbeide eierskapsmelding for alle selskapene/samarbeidene. Også Ringebu kommune bør behandle en så stor og viktig aktør som MGR mer konkret i sin eierskapsmelding.*
 - 2) *Kommunestyret viser til at KS anbefaler sameierkommuner å utarbeide en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig. Kommunestyret ber administrasjonen i Ringebu kommune om å ta initiativ overfor de to andre kommunene for å vurdere om en slik felles eierskapsmelding skal utarbeides.*
 - 3) *Representantskapsmedlemmene har behov for et tydeligere mandat fra sine respektive kommunestyrer for hva målet med eierskapet er. Dette målet fastsettes normalt i en eierskapspolitikk uttrykt i en eierskapsmelding. Revisjonens oppsummering er at det synes å være lite*

kontakt mellom representantskapsmedlemmene og kommunestyrene om MGR-eierskapet. Representantskapsmedlemmene opptre dermed i stor grad autonomt med liten grad av løpende forankring i sine respektive kommunestyre. Det er derfor revisors syn at kommunenes eierskap og deltakelse i interkommunalt samarbeid må styres gjennom en eierskapspolitikk og eierskapsmelding.

- 4) Det er positivt at MGR i 2018 begynte å avholde eiermøter. Det bør sikres at disse møtene i tiden fremover avholdes jevnlig og gir eierne god informasjon om driften i MGR utover de mer formelle sakene som behandles i representantskapet.*
- 5) Revisjonens vurdering av handlingsrommet for folkevalgt styring og organisasjonsform er at for kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap legges det til grunn en bedre folkevalgt styring og oppfølging enn i aksjeselskaper. Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap vil naturlig rapportere fra samarbeidet etter bestemmelser i samarbeids-/selskapsavtalen, mens de interkommunale selskapene har utvidet krav til også å utarbeide økonomiplan. Kommunene bør begrense den økonomiske risikoen knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall.*
- 6) Konklusjonen fra revisjonen er derfor at politisk styring er best ivaretatt for kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap, men at næringsdelen bør skilles ut i et eget aksjeselskap.*
- 7) Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap oppfylder på det nærmeste EUs avfallsdirektivs krav til materialgjenvinning for 2020 allerede i 2017 og har selv satt mål om å nå 2025-kravet på 55 prosent gjenvinning allerede i 2022. Revisjonens vurdering er at MGR sannsynligvis vil oppfylle materialgjenvinningskravet, at det er konkrete planer om bedret miljø og for utvikling av samarbeidet. Revisjonens konklusjon er at eierkommunene ikke har uttrykt miljøambisjoner, men MGR har selv i vedtektene et miljøformål. MGR oppfylder krav til materialgjenvinning og arbeider for å finne behandlingstiltak i nærmiljøet.*
 - 8) Revisjonens vurdering av tjenestetilbudet til innbyggerne konkluderer med at MGR har tilfredsstillende avgrensning mellom husholdning og næring, har administrativ samhandling om budsjett og økonomiplan og gjør innkjøp basert på anbud.*
 - 9) Kommunestyret ber om at rapporten følges opp videre av kommunene og at rapporten er et nyttig verktøy i de vurderinger som skal gjøres mht den videre organiseringen av MGR. «*

Kontrollutvalget i Ringeby kommune fattet slikt vedtak i sak 14/19:

«Kontrollutvalget tar BDOs rapport om forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap til foreløpig orientering. Rapporten realitetsbehandles på neste ordinære møte i KU med innstilling til kommunestyre. Lederne i kontrollutvalgene i Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby utarbeider likelydende innstilling til kommunestyrene.»

Det ble avholdt møte mellom lederne i kontrollutvalgene i Ringeby, Nord-Fron og Sør-Fron for å diskutere en felles innstilling i denne saken den 21. mai 2019. Felles innstilling i saken ble oversendt sekretariatet pr. e-post 22. mai 2019.

Basert på dette legger derfor sekretariatet frem forslag til vedtak om slik

INNSTILLING

1. Kommunestyret tar rapporten ”Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal renovasjonsselskap” til orientering.
2. Kommunestyret viser til de anbefalingene som revisjonen kommer med og som følger av de vurderingene og konklusjonene som er gjort i prosjektet.
3. Kommunestyret ber ordføreren, sammen med ordførerne i de andre to kommunene, om å utrede å skille ut næringsdelen i Midt-Gudbrandsdal renovasjonsselskap (MGR) i et aksjeselskap. Samtidig anbefales det at husholdningsdelen fortsetter som et IKS.
4. Kommunestyret ber ordføreren, sammen med ordførerne i de andre to kommunene, å utarbeide et forslag til eierskapsmelding for MGR. Herunder et tydelig mandat for representantskapsmedlemmene.
5. I samme forbindelse vurderes det om eierskapsmelding for MGR kan ha overføringsverdi for andre samarbeidsordninger for de tre kommunene der eierskapsmelding mangler.
6. For øvrig ber kommunestyret om at rapporten blir fulgt opp av rådmannen i tråd med revisors vurderinger og konklusjoner.

Svolvær, 27.05.19

Sekretariatet ved Edel Åsjord