



RAPPORT

SELSKAPSKONTROLL MED FORVALTNINGSREVISJON AV MIDT-GUDBRANDSDAL RENOVASJON FOR KONTROLLUTVALGENE I RINGEBU, SØR-FRØN OG NORD-FRØN KOMMUNER

30. APRIL 2019

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	5
1.1.1	Utøvelse av eierskap i MGR.....	5
1.1.2	Handlingsrom for folkevalgt styring.....	5
1.1.3	Strategi og utviklingsprosesser.....	5
1.1.4	Tjenestetilbud til innbyggerne.....	6
1.2	FORSLAG TIL TILTAK.....	6
2	INNLEDNING	7
2.1	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
2.2	AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD.....	7
2.3	METODE.....	7
3	UTØVELSE AV EIERSKAPET I MGR	8
3.1	REVISJONSKRITERIER.....	8
3.2	FAKTABESKRIVELSE.....	9
3.2.1	Har kommunestyrene vedtatt eierskapspolitikk eller utarbeidet eierskapsmelding for sitt eierskap i MGR?.....	9
3.2.2	Har kommunenes representanter i representantskapet et tydelig, politisk forankret mandat?.....	9
3.2.3	Hvordan blir kommunestyrene orientert om MGRs budsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning?.....	9
3.2.4	Hvilke former for informasjon og kommunikasjon er det utenom representantskapsmøtene?.....	9
3.3	VÅR VURDERING AV UTØVELSE AV EIERSKAPET I MGR.....	10
3.3.1	Ringebu kommune har en generell eierskapsmelding, mens Nord-Fron og Sør-Fron kommuner har ingen styrende dokumenter for eierskap.....	10
3.3.2	Mandat fra kommunestyrene mangler og det kan bli bedre orientert om budsjett, økonomi, årsregnskap og årsberetning.....	10
3.3.3	Eiermøtene har vært kjærkomne og faglig forum forbereder saker for representantskapet.....	11
3.4	KONKLUSJONEN ER AT KOMMUNENE BØR UTARBEIDE EIERMELDINGER OG DERIGJENNOM SIKRE GOD FORANKRING I KOMMUNESTYRENE.....	11
4	HANDLINGSROMMET FOR FOLKEVALGT STYRING OG ORGANISASJONSFORM	11
4.1	REVISJONSKRITERIER.....	11
4.2	FAKTABESKRIVELSE.....	13
4.2.1	Hvilket handlingsrom gir § 27-samarbeid for folkevalgt styring, og hva blir endringen med ny kommunelov?.....	13

4.2.2	Hvordan er handlingsrommet for politisk styring i kommunale oppgavefelleskap sammenlignet med IKS og AS som organisasjonsform?	13
4.2.3	Hvordan er det økonomiske ansvaret for kommunene i de forskjellige organisasjonsformene?	15
4.3	VÅR VURDERING AV HANDLINGSROMMET FOR FOLKEVALGT STYRING OG ORGANISASJONSFORM	17
4.3.1	For kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap legges det til grunn en bedre folkevalgt styring og oppfølging enn i aksjeselskaper	17
4.3.2	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	18
4.3.3	Kommunene bør begrense den økonomiske risikoen knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall	20
4.4	KONKLUSJONEN ER AT POLITISK STYRING ER BEST IVARETTATT FOR KOMMUNALT OPPGAVEFELLESSKAP OG INTERKOMMUNALT SELSKAP, MEN AT NÆRINGSDELEN BØR SKILLES UT I ET EGET AKSJESELSKAP	20
5	STRATEGI OG UTVIKLINGSPROSESSER	21
5.1	REVISJONSKRITERIENE	21
5.2	FAKTABESKRIVELSE	22
5.2.1	Hvordan sorteres husholdnings- og næringsavfall for måling av materialgjenvinning? Lages det et «miljøregnskap»?	22
5.2.2	Har kommunene mål for miljøperspektivet i sine planer (kommuneplan, samfunnsdel) og reflekteres eventuelle miljøambisjoner i MGRs utviklingsplaner?	25
5.2.3	På hvilken måte utvikles renovasjonstjenesten i MGR?	25
5.3	VÅR VURDERING ER AT MGR SANNSYNLIGVIS VIL OPPFYLLE MATERIALGJENVINNINGSKRAVET, AT DET ER KONKRETE PLANER OM BEDRET MILJØ OG FOR UTVIKLING AV SAMARBEIDET	26
5.3.1	MGR oppfylte på det nærmeste EUs gjenvinningskrav for 2020 allerede i 2017	26
5.3.2	Kommunene har ikke uttrykte miljøambisjoner, men MGR har tatt flere initiativ for å bli mer miljøvennlig	27
5.3.3	MGR er bevisst på utfordringer i utvikling av renovasjonstjenesten, men mye kan avhenge av priser og kostnader	27
5.4	KONKLUSJON ER AT EIERKOMMUNENE HAR IKKE UTTRYKT MILJØAMBISJONER, MEN MGR OPPFYLLER KRAV TIL MATERIALGJENVINNING OG ARBEIDER FOR Å FINNE BEHANDLINGSLØSNINGER I NÆRMILJØET	28
6	TJENESTETILBUD TIL INNBYGGERE	28
6.1	REVISJONSKRITERIENE	28
6.2	FAKTABESKRIVELSE	29
6.2.1	Er næringsavfall tilfredsstillende avgrenset mot husholdningsavfall, og er felleskostnader tilfredsstillende fordelt?	29
6.2.2	Har den nye innsamlingsordningen (Molok) tilstrekkelig forankring i budsjett eller vedtak?	31

6.2.3	Hvordan er samhandlingen mellom budsjettforslag fra MGR og kommunens budsjettforberedelser?	31
6.2.4	Følger MGR anskaffelsesregelverket?	32
6.3	VÅR VURDERING AV TJENESTETILBUDET TIL INNBYGGERNE ER AT DET IKKE ER KRYSSSUBSIDIERING AV NÆRINGSAVFALL, AT UTVIKLINGEN ER FORANKRET I BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN OG AT ANSKAFFELSER GJØRES KORREKT	33
6.3.1	MGR unngår krysssubsidiering gjennom fordelingen av utgifter mellom husholdning og næring	33
6.3.2	MGR utvikler sin virksomhet i samsvar med rammebetingelsene og vedtak i representantskapet	34
6.3.3	MGR følger anskaffelsesreglene, men intertransporten er ikke konkurranseutsatt	34
6.4	KONKLUSJONEN ER AT MGR HAR TILFREDSSTILLEND E AVGRENSNING MELLOM HUSHOLDNING OG NÆRING, HAR ADMINISTRATIV SAMHANDLING OM BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN OG GJØR INNKJØP BASERT PÅ ANBUD	34
7	HØRINGSUTTALELSE	35
8	VEDLEGG.....	36
8.1	DOKUMENTOVERSIKT	36
8.2	INTERVJUOVERSIKT	36
8.3	KILDEOVERSIKT - LOVER OG RETNINGSLINJER.....	36

1 SAMMENDRAG

Kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu har gått sammen om renovasjonstjenesten i midtdalen i det interkommunale samarbeidet Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap. Dette samarbeidet må ta stilling til organiseringen i forbindelse med ny kommunelov som trer i kraft 2019/2020. 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 i dette sammendraget, men er utførlig behandlet i selve rapporten.

1.1.1 Utøvelse av eierskap i MGR

Ifølge KS' anbefalinger til eierstyring, selskapsledelse og kontroll bør det utarbeides eierskapsmeldinger for interkommunalt samarbeid. Sør-Fron kommune utarbeider ikke eierskapsmelding, Nord-Fron kommune har en generell omtale av selskapsformer 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 kommunestyre for hva målet med eierskapet er. Dette vil også gi dem bedre politisk forankring om utøvelse av sin rolle i Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap.

1.1.2 Handlingsrom for folkevalgt styring

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 aksjonærvtale. 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. Likevel er vår konklusjon at styring gjennom samarbeidsavtaler, oppfølging gjennom budsjetter, planer og rapporter til kommunestyrene, er best ivaretatt i interkommunalt selskap eller i kommunalt oppgavefellesskap.

1.1.3 Strategi og utviklingsprosesser

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.

1.1.4 Tjenestetilbud til innbyggerne

Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap har tilfredsstillende avgrensning mellom kostnader til husholdningsavfall og til næringsavfall. En riktig avgrensning skal forhindre kryssubsidiering 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 intertransporten har blitt såpass omfattende at den nå bør konkurranseutsettes.

1.2 FORSLAG TIL TILTAK

Selskapskontrollen med forvaltningsrevisjon omfatter vesentlige og prinsipielle forhold knyttet til organisering og styring. Dette er forhold som må utredes mer konkret for politisk behandling. Her begrenses forslag til tiltak til:

1. Kommunene bør utarbeide eierskapsmelding for sine interkommunale samarbeid, både generelt og spesielt for det enkelte samarbeidet, alternativt en felles eierskapsmelding.
2. Kommunene bør framlegge årsbudsjett, økonomiplan, årsregnskap og årsberetning fra Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap til orientering i kommunestyrene.

2 INNLEDNING

Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap (MGR) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron for avfallshåndtering. Kommunenes kontrollutvalg har vedtatt et samarbeidsprosjekt om en selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap knyttet til hvordan kommunene følger opp renovasjonsselskapet.

2.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

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.

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.

2.2 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD

Ved bruk av budsjett- og regnskapsinformasjon er det ikke utført en ordinær revisjon av underlagene, heller ikke underlagene for selvkostkalkylen. Likevel blir det gjort en rimelighetskontroll med at underlag som benyttes, er pålitelige. Blant annet er det under problemstillingen om organisasjonsform valgt å se på handlingsrommet relatert til den lovpålagte renovasjonstjenesten (husholdningsavfall).

Vårt arbeid og våre vurderinger bygger på de samtaler vi har hatt med representanter for kommunene og MGR og det materialet som er stilt til vår disposisjon. I hovedsak dreier dette seg om vedtekter, kommuneplaner, budsjett- og økonomiplaner, regnskap og tertialrapporter, referater eiermøter og selvkostkalkyle. Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

2.3 METODE

Forvaltningsrevisjon er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon. Dette innebærer blant annet at rådmannen har fått en orientering om oppdraget før oppstart, og en mulighet for å uttale seg om utkast til rapport før endelig rapportering. Rådmannens kommentarer til rapporten vil bli lagt inn etter høring. Revisjonen har bestått av dokumentanalyser, og intervjuer.

3 UTØVELSE AV EIERSKAPET I MGR

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

- Har kommunestyrene vedtatt eierskapspolitikk eller utarbeidet eierskapsmelding for sitt eierskap i MGR?
- Har kommunenes representanter i representantskapet et tydelig, politisk forankret mandat?
- Hvordan blir kommunestyrene orientert om MGRs budsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning?
- Hvilke former for informasjon og kommunikasjon er det mellom representantene og kommunestyrene?

3.1 REVISJONSKRITERIER

Selv om deler av en kommunal virksomhet er lagt ut i et samarbeid/selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring i virksomheten. Problemstillingen belyses etter hvordan kommunestyrene er gitt mulighet for eierstyring.

KS² anbefaler at kommunestyrene hvert år bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet.

Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger. Dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i representantskapet etter de formelle reglene i loven. KS anbefaler at dette skjer gjennom eiermøter. Et eiermøte er ikke lovregulert, og er en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. Det bør ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets (representantskapets) myndighetsområde.

For MGR er det etablert et faglig forum som består av tre oppnevnte medlemmer fra kommunene og renovasjonssjef. Medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem. Formålet er å være et faglig organ til støtte for renovasjonssjefen.

Ringebu kommune er vertskommune for MGR og rådmannen er daglig leder av samarbeidet. Han har instruksjonsmyndighet overfor renovasjonssjefen. Rådmannens ansvar og myndighet er:³

- Fremlegge budsjettforslag.
- Utarbeide forslag til regnskap.
- Utarbeide årsmelding.
- Fremme alle innstillinger overfor representantskapet. (Renovasjonssjefens syn skal, hvis det foreligger, alltid komme frem i saksfremlegget.)
- Foreta interne budsjettjusteringer på inntil kr 100 000 pr. post, eller høyere beløp hvis det er særlig vedtatt. Denne retten gjelder ikke lønnsposter.
- Utøve myndighet gitt av representantskapet, politisk organ eller rådmann/-administrasjonssjef i en av deltakerkommunene.

Rådmannen kan konferere med rådmennene i de to andre kommunene, men er selv ansvarlig overfor representantskapet. Det er ikke lagt opp til at det skal være formell informasjon fra rådmannen i Ringebu kommune til de andre deltakerkommunene.

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

² KS - kommunesektorens organisasjon som er en interesseorganisasjon og en utviklingspartner for kommunene og fylkeskommunene

³ Vedtekter for MGR, pkt. 33.

Følgende revisjonskriterier er satt:

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.

3.2 FAKTABESKRIVELSE

3.2.1 Har kommunestyrene vedtatt eierskapspolitikk eller utarbeidet eierskapsmelding for sitt eierskap i MGR?

Ringebu har en eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret i 2016.⁴ Denne gjelder for eierskap generelt og ikke MGR spesielt. Meldingens første del handler om eierstyring og behandler emner som selskapsform, eierskapsprinsipper og eierstrategi. Denne delen inkluderer prinsipper, regler og rutiner som skal danne grunnlaget for Ringebu kommunes utøvelse av eierskap. Totalt er det definert 21 punkter som eierskapet skal styres etter, basert på KS' råd om kommunal eierstyring. Meldingens andre del gir en oversikt over Ringebu kommunes eierinteresser.

Nord-Fron har eierskapsmelding med en generell omtale av selskapsformer og vedlagt en oversikt over samarbeid, mens Sør-Fron har ikke en vedtatt eierskapsmelding eller -politikk. Det er ifølge ordførerne heller ikke gjort vedtak om hvordan det konkrete eierskapet i MGR skal følges opp eller forvaltes.

3.2.2 Har kommunenes representanter i representantskapet et tydelig, politisk forankret mandat?

I Ringebu kommune var det i intervjuene ulike oppfatninger mellom ordfører og opposisjonsleder om hvorvidt mandatet er tydelig forankret. Ordføreren ga uttrykk for at han sitter i representantskapet uten tilstrekkelig forankring fra sitt kommunestyre. Opposisjonslederen ga på den andre siden uttrykk for å ha et tilstrekkelig mandat, og som han ved behov får forankret via gruppemøter og formannskapet.

Ordføreren i Nord-Fron kommune sa han opplever mandatet som tydelig, men at god forankring fra sak til sak kan være krevende. Han sa at selv om innkallinger og protokoller blir lagt frem for kommunestyret i referatsaker, er det i liten grad diskusjoner om disse sakene. Videre ga ordføreren uttrykk for at det hadde vært hensiktsmessig med mer drøfting rundt MGR-sakene i kommunestyret, og at det bør vurderes ulike løsninger for å få bedre forankring i kommunestyret.

Ordføreren i Sør-Fron kommune sa han opplever å ha tilstrekkelig mandat og forankring. Utgangspunktet for eierskapet er å ha gode tjenester til et akseptabelt gebyrnivå, og at det er et tilstrekkelig mandat. Han ga videre uttrykk for at spesielle saker kan forankres eksempelvis gjennom vedtak i kommunestyret.

3.2.3 Hvordan blir kommunestyrene orientert om MGRs budsjett og økonomiplan, årsregnskap og årsberetning?

I Ringebu kommune blir innkalling til og referater fra representantskapsmøter formidlet til kommunestyret via e-post, og tilsvarende informasjon publiseres på kommunens hjemmesider.

I Nord-Fron og Sør-Fron kommuner blir protokoller fra representantskapsmøter lagt frem for kommunestyret som referatsak i kommunestyremøtene. Disse sakene kan kommenteres av kommunestyrets representanter i møtet.

3.2.4 Hvilke former for informasjon og kommunikasjon er det utenom representantskapsmøtene?

MGR startet med å holde eierskapsmøter i 2018. Samtlige av de intervjuede representantskapsmedlemmene har gitt uttrykk for at dette er et nyttig forum for å holde seg

⁴ Sak 22/16.

oppdatert på hva som foregår i MGR. Tema for disse møtene har vært status i virksomheten, utfordringer, fremtidige krav til bransjen og lignende.

Det er videre etablert møter i et faglig forum. Dette består av administrative representanter fra de tre kommunene og skal behandle saker i forkant av representantskapsmøter.

3.3 VÅR VURDERING AV UTØVELSE AV EIERSKAPET I MGR

3.3.1 Ringebu kommune har en generell eierskapsmelding, mens Nord-Fron og Sør-Fron kommuner har ingen styrende dokumenter for eierskap

Det er i prinsippet kun Ringebu kommune som har utarbeidet en 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. Nord-Fron har riktignok vedtatt en eierskapsmelding, men den er summarisk for mulige selskapsformer. Sør-Fron kommuner har ingen styrende dokumenter for hvordan eierskap generelt eller eierskapet i MGR spesielt skal utøves eller følges opp. Kommunene følger dermed ikke anbefalingen fra KS. Det kan således ikke vurderes om kommunene utøver eierskapet i tråd med vedtak.

Det er revisors oppfatning at Nord-Fron og Sør-Fron kommuner bør utarbeide eierskapsmeldinger som tar for seg både eierskap generelt og MGR spesielt. Dette ville vært i tråd med KS' beste praksis og ville bidra til å tydeliggjøre både prinsipper for eierskap, styringssignaler og de folkevalgtes ansvar. Også Ringebu kommune bør behandle en så stor og viktig aktør som MGR mer konkret i sin eierskapsmelding.

KS har videre følgende anbefaling til sameierkommuner:

Det bør også utarbeides 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.

De tre kommunene bør derfor vurdere om en slik felles eierskapsmelding skal utarbeides.

3.3.2 Mandat fra kommunestyrene mangler og det kan bli bedre orientert om budsjett, økonomi, årsregnskap og årsberetning

Det er ulike oppfatninger blant representantskapsmedlemmene om hvor tydelig og godt forankret mandatet er. Felles for alle er et ønske om gode tjenester til et hensiktsmessig gebyrnivå. Representantskapsmedlemmene mangler likevel styrende dokumenter og vedtatte prioriteringer som sier noe om hvordan eierskapet i MGR skal utøves. Flertallet av de intervjuede representantskapsmedlemmene gir uttrykk for at dette er uproblematisk, og at mandatet er tilstrekkelig tydelig. Samtidig ga ordførerne i Ringebu og Nord-Fron kommuner uttrykk for at forankring fra kommunestyret i sak til sak kan være vanskelig. Oppsummert synes det å være lite kontakt mellom representantskapsmedlemmene og kommunestyrene om MGR-eierskapet. Representantskapsmedlemmene opptrer dermed i stor grad autonomt med liten grad av løpende forankring i sine respektive kommunestyrer.

Det kan reises spørsmål ved om representantskapsmedlemmene kunne fått et tydeligere mandat og bedre forankring hvis MGR-saker hadde blitt behandlet som egne saker i kommunestyret forut for behandling i representantskapet. Dette måtte i tilfelle vurderes opp mot det faktum at et interkommunalt samarbeid er organisert med eget kompetent organ, representantskapet, og at valgte representanter i dette organet har fått tillit til å utøve deltakerkommunenes interesser i samarbeidet. Forutgående behandling i kommunestyrene ville trolig være upraktisk og i prinsippet frata representantskapet den myndighet det er tillagt. Det er derfor revisors syn at kommunenes eierskap og deltakelse i interkommunalt samarbeid må styres gjennom en eierskapspolitikk og eierskapsmelding.

Kommunestyrene blir i ulik grad holdt orientert om budsjett, økonomiplan, årsregnskap og årsberetning. I Ringebu kommune gis det uformell informasjon via e-post og kommunens nettsider, mens i Nord-Fron og Sør-Fron legges protokoller fra representantskapet fram som referatsaker i kommunestyret. Det er revisors vurdering at informasjonen til kommunestyrene kan bli bedre og mer systematisk ved å legge fram både innkallinger og protokoller som

orienteringssaker i kommunestyrene. På den måten kan kommunestyrene ta opp forhold det ønsker og gi signaler til representantene i representantskapet.

3.3.3 Eiermøtene har vært kjærkomne og faglig forum forbereder saker for representantskapet

Det er positivt at MGR i 2018 begynte å avholde eiermøter. Ifølge de intervjuede representantskapsmedlemmene er dette et nyttig forum. 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.

Det holdes videre møter i faglig forum. Dette er et administrativt, koordinerende og saksforberedende organ til representantskapet. Dette forumet synes nødvendig for å sette saker på dagsorden og foreslå beslutninger om samarbeidet.

Faglig forum, og nå eiermøter, bidrar til bedre kommunikasjon mellom eiere, daglig leder og samarbeidet. Som nevnt ovenfor er det forankringen i selve kommunestyrene som synes mangelfull. Hvis kommunestyrene får seg forelagt innkallinger og/eller protokoller til orientering, mener revisor at den samlede informasjonen mellom interessentene skulle være hensiktsmessig.

3.4 KONKLUSJONEN ER AT KOMMUNENE BØR UTARBEIDE EIERMELDINGER OG DERIGJENNOM SIKRE GOD FORANKRING I KOMMUNESTYRENE

Sør-Fron kommuner utarbeider ikke eierskapsmelding, Nord-Fron kommune har en summarisk beskrivelse av selskapsformer og Ringebru kommune har eierskapsmelding, men behandler ikke MGR-eierskapet eksplisitt. Kommunene kan vurdere om det skal utarbeides en felles eierskapsmelding for MGR i tråd med anbefaling fra KS.

Representantskapsmedlemmene har behov for et tydeligere mandat fra sine respektive kommunestyre for hva målet med eierskapet er. Dette målet fastsettes normalt i en eierskapspolitikk uttrykt i en eierskapsmelding. Da ville representantskapsmedlemmene få bedre politisk forankring om utøvelse av sin rolle i MGR.

Etablering av eiermøter har vist seg å være positivt, både sett fra eiersiden, administrativ ledelse og fra MGRs side. Også faglig forum som forberedende organ for representantskapsmøtet har fungert godt. Det er forankringen til kommunestyret som har vært mangelfull.

4 HANDLINGSROMMET FOR FOLKEVALGT STYRING OG ORGANISASJONSFORM

Denne delen av selskapskontrollen knytter seg til hvilket handlingsrom de folkevalgte har til å utøve politisk styring, og å se dette i lys av samarbeidets økonomiske ansvar. Handlingsrommet vil spesielt gjelde for de lovpålagte oppgavene til kommunene, altså husholdningsavfallet, men det bør også gjøres tanker for næringsavfallet.

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 oppgavefellesskap sammenlignet med IKS og AS som organisasjonsform?
- Hvordan er det økonomiske ansvaret for kommunene i de forskjellige organisasjonsformene?

4.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunalt oppgavefellesskap

Etter ny kommunelov blir § 27-samarbeid erstattet med en ny samarbeidsform, *kommunalt oppgavefellesskap*. Organisasjonsformen blir beskrevet som enkel, men det påpekes at den vil

regulere noen flere forhold enn det dagens kommunelov § 27 gjør. Dette gjelder særlig om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, og hvilken ansvarsform som gjelder for samarbeidet⁵. I departementets vurdering går det fram at kommunale oppgavefelleskap som hovedregel vil være egne rettssubjekter, men at det kan gis unntak i forskrift. MGR vil mest sannsynlig ikke falle i gruppen av mulige unntak.

Andre selskapsformer

Den øverste myndigheten i et interkommunalt selskap (IKS) er representantskapet, og det er her eierskapet utøves. Deltakerkommunene kan gjennom representantskapet treffe vedtak som binder styret, og det kan også omgjøre vedtak fra styret. Et særtrekk ved IKS er at en endring av selskapsavtalen krever tilslutning fra samtlige medlemmer i representantskapet, og dette må vedtas av de respektive kommunestyrene. Kommunene har ikke instruksjonsmyndighet overfor selskapet, men kan gi styringssignaler gjennom sine representanter, selskapsavtalen og eierskapsmeldinger.

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. Kommunestyrene i Ringebu, Nord-Fron og Sør-Fron kommuner vil ikke ha direkte innflytelse på hvordan et eventuelt aksjeselskap skal forvaltes. Det kan imidlertid vedtektsfestes at visse saker skal behandles av generalforsamlingen.

Økonomisk ansvar ved ulike organisasjonsformer

En viktig forskjell mellom organisasjonsformene er det økonomiske ansvaret. I proposisjonen til ny kommunelov foreslås det at deltakerne i et kommunalt oppgavefelleskap bør hefte ubegrenset for fellesskapets forpliktelser, på samme måte som reglene i dag er for § 27-samarbeid. Deltakerkommunene hefte solidarisk for fellesskapets samlede forpliktelser, men kun for sin del av forpliktelsene. I interkommunale selskaper hefter deltakerne for en prosent- eller brøkdel av forpliktelsene, og samlet for alle forpliktelser. I et aksjeselskap hefter eierne kun for innskutt aksjekapital.

I vurdering av organisasjonsform er det viktig å ta et standpunkt til hvilken økonomisk risiko det ligger i valget. For husholdningsdelen er det liten risiko, da denne finansieres etter gebyrer og innenfor selvkost. Likevel kan samarbeidet pådra seg store utgifter gjennom utvikling av virksomheten og anskaffelser av driftsmidler, som har direkte konsekvens for gebyrnivået.

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.

Følgende revisjonskriterier settes:

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.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Prop. 46 L (2017-2018): s.201

4.2 FAKTABESKRIVELSE

4.2.1 Hvilket handlingsrom gir § 27-samarbeid for folkevalgt styring, og hva blir endringen med ny kommunelov?

Kommuneloven § 27 gir stor frihet i organiseringen av interkommunalt samarbeid, men begrenser kommunestyrenes mulighet til å overføre myndighet til styret til kun å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Så lenge det ikke er i strid med særlovgivning, kan kommunene fritt delegere drifts- og organiseringsoppgaver, men det er ikke hjemmel for å delegere oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

I proposisjon om ny kommunelov ble kommunalt oppgavefellesskap drøftet. Kommunalt oppgavefellesskap skal bevare fordelene ved organisasjonsformen fra § 27. Denne gir frihet til å velge egne løsninger tilpasset det konkrete samarbeidet. Samtidig påpekes det i proposisjonen at organisasjonsformen vil regulere noen flere forhold enn det dagens kommunelov § 27 gjør, slik at de største utfordringene og usikkerhetsmomentene ved organisasjonsformen forsvinner. Særlig gjelder dette

- om samarbeidet er definert som et eget rettssubjekt eller ikke
- hvilken myndighet oppgavefellesskapet får
- hvilken ansvarsform som gjelder
- de økonomiske forhold
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om og eventuell uttreden⁶

MGR vil mest sannsynlig bli et eget rettssubjekt. Det innebærer at oppgavefellesskapet har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at oppgavefellesskapet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefellesskapet vil dermed også kunne ha arbeidsgiveransvar for ansatte, og inngå kontrakter i eget navn. I dag er ansatte som arbeider i MGR, ansatt i Ringebu kommune. Selv om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt, kan deltakerkommunene likevel fastslå i samarbeidsavtalen at personell tilknyttet MGR fortsatt skal være ansatt i en deltakerkommune, og ikke i samarbeidet. Kommunale oppgavefellesskap kan ikke treffe enkeltvedtak (ny § 19-2) som blant annet innebærer at gebyrvedtak må gjøres i de respektive kommunestyrene. Det er for så vidt slik det også gjøres i dag.

Ved opprettelse av oppgavefellesskap skal det inngås en samarbeidsavtale der loven setter noen minimumskrav til innhold. Innholdet i avtalen vil ikke skille seg nevneverdig fra innholdet i vedtektene som MGR har i dag. Ved en eventuell omgjøring til oppgavefellesskap bør det ved opprettelse av samarbeidsavtalen vurderes om andre forhold utover minimumskravene skal reguleres. Desto større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere er det at samarbeidsavtalen utvides til å inneholde bestemmelser som også regulerer forhold som kan oppstå. Dette vil også kunne gi kommunene større grad av styring og kontroll.

I proposisjon til ny kommunelov fremgår det at kommunalt oppgavefellesskap kun bør benyttes ved mindre omfattende samarbeid. Det er ikke lovregulert hvor omfattende samarbeidet kan være. I intervjuene med representantskapsmedlemmene i MGR ble det av flere medlemmer påpekt at MGR forvalter store verdier, og at selskapet har hatt en kraftig vekst de siste årene.

4.2.2 Hvordan er handlingsrommet for politisk styring i kommunale oppgavefellesskap sammenlignet med IKS og AS som organisasjonsform?

Kommunale oppgavefellesskap vil velge et representantskap som øverste eierorgan i fellesskapet hvor alle deltakerkommunene skal være representert. Deltakerkommunene vil for øvrig gi styringssignaler gjennom samarbeidsavtalen, eierskapsmeldinger og vedtak. Representantskapet kan videre opprette underordnede folkevalgte organer til styring av oppgavefellesskapet. Representantskapet vil ha instruksjonsrett overfor disse, og vil kunne omgjøre vedtak organene treffer. I og med at det forventes at kommunale oppgavefellesskap er samarbeid på mindre områder/tjenester, er det heller ikke lagt opp til at et slikt fellesskap skal organiseres med eget styre.

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Prop. 46 L (2017-2018): s.201

Samarbeid mellom flere kommuner kan også organiseres som interkommunale selskaper (IKS). Den øverste myndigheten i et IKS er representantskapet, og det er her eierskapet utøves. Deltakerkommunene kan ikke utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon, men kan gjennom representantskapet treffe vedtak som binder styret eller omgjør styrets og daglig leders avgjørelser. Kommunene kan også gi styringssignaler gjennom selskapsavtalen og eierskapsmeldinger. Et særtrekk ved interkommunale selskaper er at en endring av selskapsavtalen krever tilslutning fra samtlige medlemmer i representantskapet, og dette må vedtas av de respektive kommunestyrene.

I interkommunale selskap velges et styre med minst tre medlemmer. Styret har ansvaret for forvaltning av selskapet, herunder at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet. Det skal også sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen kontrolleres, og at det føres tilsyn med daglig lederes ledelse av selskapet. Deltakere i selskapet kan ikke instruere styret eller de enkelte styremedlemmene, men må gjøre dette gjennom vedtak fra det samlede representantskapet.

Aksjeselskaper (AS) er selvstendige rettssubjekter og kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter eller person, hvorav det siste er mindre aktuelt for kommunalt eide AS. Organisering av samarbeid i et aksjeselskap innebærer at den demokratiske styringen og kontrollen skjer gjennom generalforsamlingen og gjennom oppnevning av styret for selskapet. Generalforsamlingen er selskapets øverste eierorgan og består av representant(er) fra eierne. Det kan være ordfører eller andre med særskilt fullmakt. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Likevel vil den enkelte representant være ansvarlig for sin stemmegivning i generalforsamlingen.

Generalforsamlingen i et aksjeselskap har få lovbestemte oppgaver.⁷ Kommunestyrene i Ringebu, Nord-Fron og Sør-Fron kommuner vil ikke ha direkte innflytelse på hvordan et eventuelt aksjeselskap skal forvaltes. Det kan imidlertid vedtektsfestes at visse saker skal behandles av generalforsamlingen. Generalforsamlingen kan dermed som hovedregel gi selskapets styre instruksjoner om forvaltningen av selskapet.

Kommunestyrene kan øve innflytelse på selskapets drift på andre måter, for eksempel å vedta vedtekter som regulerer strengere enn aksjelovens minstekrav dersom det ønskes en større grad av styring. En for detaljert innblanding i driften vil imidlertid harmonere dårlig med den generelle rollefordelingen mellom selskapsledelsen og eierne som aksjeloven forutsetter. Vedtektene avgrensar selskapets myndighetsområde, mens den reelt sett viktigste styringsmuligheten som et kommunestyre har, er å påvirke gjennom generalforsamlingen og vedtektene valget av styremedlemmer. Et styremedlem kan ikke instrueres; styrevervet er personlig, men en eierkommune kan likevel gjennom å velge og å avsette styremedlemmer, ha en god innflytelse på hvordan «sitt» styremedlem representerer kommunens syn i styresaker.

I tillegg vil kommunene kunne inngå aksjonæravtale (formelt navn er aksjeeieravtale). Denne vil være bindende for aksjonærene. Mens vedtektene regulerer selskapets rettsforhold, vil aksjonæravtalen regulerer forholdet mellom kommunene som aksjonærer. Det kan her bestemmes plikter og rettigheter mellom aksjonærene som ikke er en del av aksjeloven eller naturlig å regulere i vedtektene, eksempelvis⁸

Aksjonæravtaler kan benyttes til å regulere alle typer aksjonærrettigheter. Som eksempler på økonomiske rettigheter kan nevnes bestemmelser om retten til utbytte, retten til kapitalforhøyelse, retten til å disponere over og overdra egne aksjer, forkjøpsrett til aksjer mv.

Også bestemmelser om stemmeretten på generalforsamlingen og valg av styre, kan reguleres i aksjonæravtalen. Det er også mulig å regulere i en aksjonæravtale hvem som skal være styreleder og daglig leder.

⁷ IRIS (2013/008) *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c49548b8edfc42f9bf5936f0790357d0/irisrapp.pdf>

⁸ <https://www.jusstorget.no/aksjonæravtaler/>

Som eksempel på diverse andre spørsmål som kan reguleres i en aksjonæravtale, kan nevnes bestemmelser om utløsning av vanskelig aksjonærer, krav om innløsning fra aksjonær, konkurransesklausuler, bindingstid, lovvalg, verneting og tvisteløsning.

Gjennom IKS-loven er representantskapet tillagt flere oppgaver enn generalforsamlingen til et aksjeselskap, da særlig forvaltningsoppgaver. Denne utvidede innflytelsen gir representantskapet større innflytelse over forvaltningen av selskapet enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. For eksempel skal representantskapet fastsette bindende økonomiske rammer for selskapets drift og investeringer, og det er representantskapet som fatter vedtak når selskapet planlegger å selge eller pantsatte større kapitalgjenstander eller foreta investeringer av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne.⁹

Et særskilt forhold å være oppmerksom på ved kommunal selskapsorganisering, er behovet for å være tydelig på forskjellen mellom kommunens rolle som kjøper av tjenester fra selskapet, og kommunens rolle som eier. Dette har betydning for hvilke saker som tas opp på generalforsamlingen/i representantskapet, og hvilke saker som tas opp med selskapets ledelse, dvs. styret og administrerende direktør. Da må man være bevisst på «hvem som møter hvem», og hvilke temaer som diskuteres i disse møtene. Eksempelvis vil det være naturlig at kommunens rådmann møter ledelsen i selskapet for å drøfte forhold som vedgår kunde-leverandørforholdet/leveransen. I enkelte tilfeller vil administrerende direktør løfte en sak til styret hva angår leveranseforholdet til kommunen, men da vil styret behandle saken som øverste selskapsledelse, ikke som eierrepresentanter. Dette kan ofte bli konfliktfylte situasjoner. Kanskje en aksjonæravtale bør inneholde bestemmelser om dette for å tydeliggjøre hva eierne er enige om skal være gjeldende kommunikasjonslinjer.

Det kan være en fordel å styre gjennom selskaper fordi dette er velprøvde organisasjonsformer både i privat og offentlig sektor. Det vil derfor kunne oppleves lettere for leverandører og kunder fra privat sektor å forholde seg til slike strukturer, og det er enklere å enes om saksgang i ulike problemstillinger opp mot eiere eller opp mot kunder/leverandører. Det er mye erfaringer uttrykt i lærebøker, rettspraksis og løsninger fra andre selskaper i samme sektor, eventuelt i andre sektorer med likeartede behov. Styringsmessig mister kommunestyret den nære kontrollen, men samtidig er selskapsformer enklere å forholde seg til for de ulike interessentene. Kommunestyret kan også kompensere den svakere direkte kontrollmuligheten gjennom f.eks. aksjonæravtaler og ikke minst ved å ha et bevisst forhold til valg av styrerepresentanter. Vi tror også det kan ytterligere profesjonaliseres og forenkles ved at det oppnevnes et eierutvalg av kommunestyret som på vegne av kommunen som eier har den mer løpende oppfølgingen av selskapet. Dette kan også være formannskapet, men kanskje enda bedre gjennom et mindre utvalg som rapporterer direkte til formannskapet.

Kommunenes adgang til kontroll og tilsyn med interkommunale samarbeid

I ny kommunelov er det i § 23-6 om innsyn og undersøkelser i selskaper åpnet for at kontrollutvalg kan kreve opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre kontroll fra IKS, interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefelleskap og aksjeselskap der kommunen eller fylkeskommunene alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Opplysningene kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisor for selskapet. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig. Kommunestyret og fylkestinget kan videre fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser, og om hvilke dokumenter som skal sendes til kontrollutvalget. Det nevnes også at eierne i et aksjeselskap kan kreve granskning av selskapet.¹⁰

4.2.3 Hvordan er det økonomiske ansvaret for kommunene i de forskjellige organisasjonsformene?

En viktig forskjell mellom organisasjonsformene er det økonomiske ansvaret. I ny kommunelov heter det at den enkelte deltaker i et kommunalt oppgavefelleskap skal ha ubegrenset ansvar for sin andel av fellesskapets forpliktelser, på samme måte som reglene er i dag for § 27-samarbeid. Til sammen utgjør disse delene oppgavefelleskapets samlede forpliktelser. Tilsvarende ansvarsform gjelder for interkommunale selskaper. Den enkelte deltakers ansvar for

⁹ Forskrift om budsjett og økonomi i IKS § 2 og IKS-loven § 25.

¹⁰ Aksjeloven § 5-25

selskapsforpliktelser svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår av selskapsavtalen.

Kommunenes økonomiske ansvar i kommunale oppgavefellesskap og interkommunale selskaper vil være forskjellig fra ansvaret i et aksjeselskap, hvor deltakeransvaret er begrenset. Utad hefter deltakerne i et aksjeselskap kun for egenkapitalen. Kommunene kan dog enes om at de innad har et større ansvar og regulere dette gjennom en aksjonæravtale. Kreditorer har da ikke krav på å få dette dekket mer enn tilgjengelige verdier (reell egenkapitalverdi), men eierne har seg mellom krav på å oppfylle forpliktelser som er spesifisert i aksjonæravtalen. For å styrke kreditors stilling, motsvares dette av at selskapets eiere ikke rår fritt over selskapets inntekter og formue. Ønsker kommunene som eier å ta ut midler av selskapet til å bruke til andre formål, må dette skje etter aksjelovens regler om utdeling av utbytte. Utdeling av utbytte til eierne kan bare foretas etter forslag fra styret og vedtas av generalforsamlingen. I motsetning til IKSer og kommunale oppgavefellesskap vil et aksjeselskap kunne gå konkurs.

IKS-lovens § 22(1) setter i praksis et forbud mot å «oppta lån for aktiviteter som ikke er til investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk», og § 22(6) setter et forbud mot å gi «garantier og pantsetting for andres økonomiske forpliktelser».¹¹ Virksomhet som er organisert i IKS, vil derfor ha begrenset økonomisk frihet med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen. I et IKS kan det derfor ikke så lett hentes inn ny finansiering ved behov. Dette kan være begrensende for virksomhetens evne til å være konkurransedyktig i et kommersielt marked. IKS er derfor ikke ansett å være en egnet selskapsform dersom det skal drives kommersiell virksomhet. Likedan vil kommunene være ubegrenset ansvarlig for virksomheten, og kan tape mer enn hva man kan dersom virksomheten er organisert og eiet som et aksjeselskap. Det kan derfor argumenteres for at både selskapets og kommunens økonomiske risiko er isolert sett lavere ved organisering i aksjeselskap.

Spesielt for tjenesten næringsavfall

Innsamling og behandling av næringsavfall er en ikke-lovpålagt tjeneste og dermed konkurranseutsatt i markedet. MGR samler inn papp, papir, våtorganisk avfall og plastemballasje fra en rekke bedrifter i Midt-Gudbrandsdal. Tidligere ble denne tjenesten kjøpt av Norsk Gjenvinning Renovasjon AS, men ble fra 2018 overtatt av MGR i egen regi.

Ifølge kalkylene for husholdningsavfall og næringsavfall (etterkalkylene), viser de følgende resultater for næringsavfall:

Regnskapslinjer	2018	2017	2016
Driftsinntekter	13,6 mill.	12,2 mill.	9,9 mill.
Driftskostnader	12,4 mill.	11,9 mill.	10,3 mill.
Resultat	1,2 mill.	0,3 mill.	- 0,4 mill.

Tabell 1 Driftsresultater for næringsavfall for MGR. 2018 er foreløpig etterkalkyle. Kilde: MGR og EnviDan Momentum kalkyle.

Resultatene for innsamling og behandling av næringsavfall har bedret seg de siste tre årene, fra negativt resultat på - 0,4 mill. kroner i 2016 til positivt resultat på 1,2 mill. kroner i 2018. Ser vi på 2018 utgjør næringsavfall ca. 43 prosent av omsetningen (altså ikke av mengde avfall) for all avfallsbehandling i MGR, altså en betydelig andel.

I prinsippet er MGR konkurranseutsatt for næringsavfallstjenestene. Likevel antas det at renovasjonsselskaper med lengre reisevei til og i Midt-Gudbrandsdal enn MGR, vil ha en konkurranseulempe.

¹¹ Lov om interkommunale selskaper (1999)

Innsyn i selskaper

For at folkevalgte i kommunestyrene skal kunne utøve en viss grad av styring og kontroll over de oppgavene som er lagt til interkommunale samarbeid, er de avhengige av å få informasjon om virksomheten. Spørsmålet om de folkevalgtes innsynsmuligheter er således viktig.

Offentlighetsloven legger grunnlaget generelt for innbyggernes innsyn i virksomheter som drives gjennom interkommunalt samarbeid. Dette gjelder også i utgangspunktet selvstendige rettssubjekter (IKS og AS) med flertall av offentlige eiere.¹² Dersom det interkommunale selskapet hovedsakelig driver næringsvirksomhet i markedet, og på samme vilkår som private, er man ikke omfattet av offentlighetsloven.

Velger man å skille ut næringsvirksomheten i et eget aksjeselskap, vil man i hvert enkelt tilfelle måtte vurdere om man har hjemmel for å unnta opplysninger fra offentligheten, for eksempel opplysninger fra saksdokumenter, innkallinger til styremøter og rapporter. Kommunens folkevalgte representanter vil også i begrenset omfang kunne dele informasjon med sine respektive kommunestyrer hvis det ikke er hjemmel for offentlighet.

4.3 VÅR VURDERING AV HANDLINGSROMMET FOR FOLKEVALGT STYRING OG ORGANISASJONSFORM

4.3.1 For kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap legges det til grunn en bedre folkevalgt styring og oppfølging enn i aksjeselskaper

Både for kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap og aksjeselskap er muligheten til å ta i bruk virkemidler for direkte styring begrenset. Slik styring skjer gjennom møter og vedtak i det øverste organet. Det er sannsynligvis også noe av beveggrunnen for å skille ut virksomhet i andre rettssubjekter, at disse skal være bedre egnet til å ivareta den virksomhet som drives, i dette tilfelle renovasjonsvirksomhet, enn under en ordinær kommunal forvaltning.

For kommunale oppgavefelleskap og interkommunale selskaper er det positivt uttrykt at det er kommunestyret som oppnevner representanter i representantskapet. Det sikrer en folkevalgt forankring. For begge disse organisasjonsformene skal det inngås en samarbeidsavtale/selskapsavtale, og det er kommunestyrene som skal vedta disse. Det sikrer også en folkevalgt styring. For aksjeselskaper skal det fastsettes vedtekter som stort sett inneholder formalia på linje med samarbeidsavtaler/selskapsavtaler. I tillegg kan det inngås en aksjonæravtale for å regulere forholdet mellom aksjonærene nærmere. Stiftelse av, eller beslutning om å delta i, aksjeselskap må ikke nødvendigvis være vedtatt i kommunestyret dersom slik myndighet er delegert. Mest sannsynlig vil likevel slike engasjementer bli forankret i kommunestyret. Etter revisors vurdering er likevel kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap de organisasjonsformene som er tilrettelagt for og best egnet for folkevalgt styring når virksomhet skilles ut.

Kommunalt oppgavefelleskap vil gi stor frihet til å velge egne løsninger tilpasset avfallssamarbeidet mellom Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby kommuner. Organisasjonsformen regulerer noen flere forhold enn dagens § 27-samarbeid, blant annet for å minske de største utfordringene og usikkerhetsmomentene ved nåværende organisasjonsform. Dette er som nevnt spørsmål om rettssubjekt, myndighet, ansvarsform, økonomiske forhold og rapportering. Kommuneloven (ny) stiller få krav til hva en samarbeidsavtale for et kommunalt oppgavefelleskap skal inneholde. Dette gir kommunene relativt stor frihet med hensyn til organisering, altså nivåer under representantskapet. Likevel er det ikke et krav om å opprette et styre. Dette gir signal om at denne samarbeidsformen kanskje skal benyttes for mindre former for samarbeid, for så vidt som det også er kommentert i proposisjonen.

Ved å organisere MGR som et interkommunalt selskap vil det bli opprettet et styre som sørger for forvaltningen av selskapet. Dette kan være hensiktsmessig for samarbeid med betydelige oppgaver og viktige tjenester, og når virksomheten står ovenfor stadig mer komplekse muligheter og utfordringer. Faren er at de folkevalgte mister noe av det politiske handlingsrommet. Likevel kan styrets myndighet begrenses i selskapsavtalen ved å definere et klart formål med selskapet, slik at styret må rette seg etter instruksjer og pålegg fra

¹² Offentleglova § 2

representantskapet. Det er revisors vurdering at et interkommunalt selskap er den mest egnede organisasjonsformen for et samarbeid om viktige samfunnsoppgaver av stor verdi og betydning.

Fra 2018 har MGR holdt eiermøter. Disse skal bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet (samarbeidet). I disse møtene kan eierne diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger. Slike eiermøter er ikke lovregulert, og er således en uformell arena. I og med at møtene har denne statusen, er det viktig at det her ikke gis 'føringer' som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde.¹³ I et kommunalt oppgavefellesskap er det som nevnt ikke lovfestet med eget styre, mens det er det for IKS og AS.

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper dersom det offentlige har stemmerett for mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet. Dette vil være tilfellet for MGR (100 prosent kommunale eiere). Offentlighetsloven gjelder imidlertid ikke offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private. Dette vil kunne gjelde for næringsvirksomheten i MGR dersom denne blir utskilt i eget selskap. Offentlighetsloven vil innebære at alle opplysninger fra MGR, unntatt taushetsbelagte, kan gis til representantskapsmedlemmene, og disse kan dele opplysningene med sine respektive kommunestyre. Tilgang på informasjon er derfor ikke et argument mot en organisasjonsform når det gjelder husholdningsdelen. Dersom næringsdelen ikke skilles ut organisatorisk, vil imidlertid innsynsretten kunne begrenses for organer som styrer MGR samlet sett (både husholdning og næring).

Med erfaringene fra denne revisjonen mener vi at Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby kommuner ikke utnytter sitt politiske handlingsrom godt nok i dag. Flere av representantskapsmedlemmene etterlyser også større involvering fra kommunestyrene. I det lyset vil kanskje et aksjeselskap ikke være en organisasjonsform som imøtekommer et ønske om folkevalgt styring best, selv om deltakelse i generalforsamling kan likestilles med deltakelse i et representantskap. Med tanke på folkevalgt styring gjennom et interkommunalt samarbeid vil det være naturlig å velge en organisasjonsform som er spesifikt tilrettelagt for dette. Det kan best skje i et representantskap, enten i et kommunalt oppgavefellesskap eller interkommunalt selskap.

4.3.2 **Kommunalt oppgavefellesskap 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**

Ved opprettelse av kommunalt oppgavefellesskap skal det inngås en samarbeidsavtale som skal inneholde informasjon om eget rettssubjekt eller ikke, myndighet og ansvarsform, økonomiske forhold og hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om. Ved at samarbeidsavtalen skal inkludere informasjon om rapporteringskrav, vil det kunne sørge for at kommunestyrene blir bedre orientert om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Det er ikke krav om å utarbeide økonomiplan for kommunale oppgavefellesskap.

For kommunale oppgavefellesskap er det slik at kommunene er ansvarlige for å dekke inn merforbruk dersom oppgavefellesskapet ikke selv greier å dekke inn dette over tid. Et slikt krav hviler ikke på kommunene i interkommunale selskaper eller aksjeselskaper. Dette gir kommunene et større ansvar enn de andre organisasjonsformene, men sier også noe om at driften av slike fellesskap må forankres godt i kommunestyrene. For husholdningsdelen er imidlertid ikke dette er viktig poeng da denne skal gå i balanse over tid (selvkost).

Vi ser at kommunestyrene i varierende grad til nå har vært orientert om slike styringsdokumenter i nåværende samarbeidsform (§ 27). Det kan også reises spørsmål ved hvilke andre typer saker som kommunestyrene burde eller skulle orienteres om, eksempelvis gjennom å få tilgang til innkallinger, protokoller og eventuelt saksframstillinger. Spesielt nevnes bygging av et biogassanlegg i Midt-Gudbrandsdal, der en slik sak vil være meget prinsipiell og bør forankres med eierne.

Tilsvarende vil det inngås en selskapsavtale ved etablering av interkommunalt selskap, og de samme rapporteringskrav kan ligge i denne. I tillegg skal interkommunale selskaper utarbeide økonomiplan. Foruten at dette signaliserer at slike selskaper etableres for virksomheter med større økonomi, gir det også et krav om å planlegge i en lengre tidshorison. Det gir også kommunestyrene mulighet for å kunne følge med på den planlagte utviklingen i samarbeidet.

¹³ KS' Anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, anbefaling nr. 6

Derfor vil et interkommunalt selskap i utgangspunktet ivareta behovet for styringsinformasjon bedre enn fra et kommunalt oppgavefellesskap.

Når kommunene legger en del av virksomheten inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett. Styre og administrasjon vil da legge opp strategiene innenfor den ytre ramme som er trukket opp av eierne. Denne rammen er eierstrategien (eierskapsmeldingen), og innenfor den har selskapet stor grad av spillerom. Videre vil vedtektene og selskapsavtale regulere sider ved selskapets rettsforhold. Hovedintensjonen er å regulere forholdet mellom eierne og selskapet, herunder å utarbeide andre styringsdokumenter som ikke er lovfestet. Slike styringsdokumenter er ment for å sikre bevisst eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon når den er organisert i selskaper. Det er først og fremst eierne, dvs. de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.¹⁴ Antagelig kan eierne også få lagt inn i en selskapsavtale hvilke styringsdokumenter som skal rapporteres til eierne.

Organisering og styring henger sammen. I vurdering av eierkommunenes behov for styring, vil det også kunne reises spørsmål ved administrativ styring. Som tidligere nevnt er det etablert et faglig forum mellom deltakerkommunene på administrativt plan, og som er uttrykt fungerer bra.

Etter en vanlig organisering i en privat selskapsstruktur ('konsern') kunne man tenke seg at kommunenes rådmenn utgjorde IKSets styre. Da ville man sikre en mer formell forankring med kommunene, samtidig som dialogen mellom den enkelte kommunes administrasjon og kommunestyret ble tettere for samarbeidets del, særlig i forbindelse med at planer og rapporter legges fram for kommunestyrene til orientering. En slik organisering innebærer i praksis at kunden settes inn i styreposisjon. Det er en noe uvant styringsform, men kunne fungert effektivt, gitt at man ikke bevisst ønsker en større avstand mellom IKSet som leverandør og kommunen som kunde. Da kundeforholdet i et IKS er stabilt, kan dette likevel være en egnet styringsmodell selv om den ville vært mer uvant i en privat eiet virksomhet (kunde-leverandørforholdet).

Utfordringen kan imidlertid være forvaltningslovens habilitetsregler som bestemmer at:¹⁵

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...)

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

(...)

2. et selskap som er part i saken.»

Etter dette vil rådmannen som sitter i et styre for IKS, bli inhabil til å legge fram saker vedrørende IKSet i kommunestyret. I en vurdering av denne inhabilitetsbestemmelser sier departementet i proposisjonen¹⁶ at «selskapet ikke uten videre blir regnet som part (...) i overordnede saker som årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan og fylkesplan.» Det regnes som kurant for rådmannen å legge fram budsjett og økonomiplan for IKSet til orientering i kommunestyret selv om vedkommende skulle sitte i styret for IKSet. Også bevilgninger fra kommunestyret til IKSet anses kurant med rådmannen som ansvarlig for framleggelse av slike saker. Utfordringen kan bli hvis kommunestyret skal behandle særskilte saker for IKSet, så som selskapsavtale, vedtekter eller spesielle initiativ som trenger beslutning fra folkevalgt organ. Et eksempel i denne sammenheng kunne være om et IKS skulle gjøre store investeringer i et biogassanlegg, herunder å inngå avtale om lånefinansiering.

Etter revisors vurdering vil et interkommunalt selskap ivareta behovet for styring og rapportering best når ny organisering vurderes.

¹⁴ KS' Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, anbefaling nr. 5

¹⁵ Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e

¹⁶ Ot.prp. nr. 50 (2008-2009) kapittel 6.7

4.3.3 Kommunene bør begrense den økonomiske risikoen knyttet til innsamling og behandling av næringsavfall

Ved valg av organisasjonsform er det viktig å ta hensyn til kommunenes økonomiske ansvar, og at kommunenes oppgaveløsning blir ivaretatt på en god måte. For husholdningsdelen er det liten økonomisk risiko, da denne finansieres gjennom gebyrer inntil selvkost.

Det har vært nevnt at MGR kunne ønske seg å bygge et biogassanlegg i midtdalen for behandling av organisk avfall med intensjon om å kjøre søppelbilene på biogass. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvem som eventuelt skal bygge og drifte dette anlegget. MGR har bidratt ved å gi økonomisk støtte til utarbeidelse av foreløpig rapport. Foreløpige undersøkelser har ikke gitt flere interessenter. Et anlegg i MGRs regi må vurderes ut fra mange hensyn, både investeringer og økonomi, kapasitet og verdikjede for gass og biorest mv. Det å bygge og drifte et slikt anlegg kan bli kostbart, og det vil være knyttet risiko til om prosjektet blir bærekraftig.

Tjenesten næringsavfall bør organiseres som aksjeselskap

MGR har hatt et positivt økonomisk bidrag fra næringsdelen i 2017 og 2018. I 2018, hvor MGR tok over den tjenesten som ble utført av ekstern leverandør, ble resultatet betydelig bedret, og ga et overskudd på 1,2 mill. kroner. Næringsdelen utgjør i tillegg en stor andel av den samlede økonomiske aktiviteten i MGR, og er av den grunn viktig for samarbeidet og som arbeidsplass.

Det at næringsvirksomheten drives i et konkurransemarked, gjør at virksomhetens resultat er skattepliktig. Dette for å forhindre konkurransevridning mellom kommuner og private virksomheter som driver samme tjeneste. Den samme begrunnelsen er gjeldende for å kreve (minst) et regnskapsmessig skille mellom husholdning og næring for å forhindre ulovlig kryssubsidiering. En selskapsorganisering med atskilte virksomheter for henholdsvis husholdningsavfall og næringsavfall, kan være en god løsning, både av selskapsrettslige, styringsmessige, regnskapsmessige og regulatoriske hensyn.

Selv om den økonomiske aktiviteten i næringsdelen i dag er bærekraftig, er det alltid en usikkerhet i et konkurransemarked. Nye aktører og nye løsninger kan gi konkurrenter et fortrinn som MGR ikke er konkurransedyktige på. Det er vanskelig å være konkret i denne vurderingen. Likevel er klima- og miljøaspektet mer og mer framtrødende. Vi har et bestemt inntrykk av at MGR deltar i utviklingen, også fordi det er nedfelt i vedtektene («ligge i forkant av utvikling på det miljømessige området»). Det er altså en forpliktelse og en forventning. Å delta, og helst være i forkant, innebærer normalt å gjøre investeringer i framtidige løsninger. Slike kan ta en tid før de blir lønnsomme i betydning å gi positiv avkastning på driften. Dette medfører en økonomisk usikkerhet.

Generelt er organisasjonsformen aksjeselskap mest egnet for virksomheter som opererer i et konkurransemarked. Dette for å begrense det økonomiske ansvaret. Investeringer kan gi økte og store forpliktelser, og konkurrenter kan presse priser og gi ulønnsom drift. Konsekvensen er også her forpliktelser som kan bli vanskelig å bære. I et interkommunalt samarbeid (kommunalt oppgavefelleskap) eller interkommunalt selskap hefter deltakerne for sin andel av forpliktelsene, uavhengig av forpliktelsenes størrelse. Disse organisasjonsformene synes derfor mindre egnet for næringsavfallet.

Etter vurderingskriteriet skal den økonomiske risikoen ved innsamling og behandling av næringsavfall begrenses. I så fall er det bare aksjeselskapsformen som gir denne begrensningen, altså den økonomiske begrensningen som ligger i den aksjekapitalen som er skutt inn. Denne er normalt et begrenset beløp, minimum kr 30 000 (for alle aksjonærer). Hvor stor en aksjekapital i MGR-Nærings tilfelle bør være, tas det ikke stilling til her.

4.4 KONKLUSJONEN ER AT POLITISK STYRING ER BEST IVARETTATT FOR KOMMUNALT OPPGAVEFELLESKAP OG INTERKOMMUNALT SELSKAP, MEN AT NÆRINGSDELEN BØR SKILLES UT I ET EGET AKSJESELSKAP

De tre omtalte organisasjonsformene gir kommunene i varierende grad mulighet til å utøve direkte og indirekte eierstyring. Tidligere § 27-samarbeid vil etter ny lov bli enten kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt politisk råd. For MGR vil det i tilfelle bli kommunalt oppgavefelleskap.

Både i kommunalt oppgavefelleskap, i interkommunale selskaper og i aksjeselskaper vil kommunestyret oppnevne medlemmer i representantskapet eller generalforsamlingen. Kommunestyret(ene) kan gi representantene rammer for hvordan utøve myndighet i disse organene. I alle organisasjonsformene vil det være naturlig å etablere en samarbeidsavtale eller selskapsavtale som regulerer forholdet nærmere. I tillegg skal kommunene utarbeide eierskapsmelding som omhandler prinsippene for eierstyringen for alle organisasjonsformene. Likevel vil kommunalt oppgavefelleskap og interkommunale selskaper være de organisasjonsformene som er tiltenkt nettopp samarbeid mellom kommuner.

Det er vanlig at interkommunale samarbeidsorganer får styringssignaler og leverer styringsrapporter fra/til eierorganene (kommunestyret). Dette for at organene skal kunne følge opp vedtatt politikk gjennom samarbeidene. Det er også nærmere regulert hvilke styringsdokumenter som disse organene skal utarbeide, så som budsjett og perioderapporter/årsregnskap. Det er ikke krav til å utarbeide økonomiplan for kommunalt oppgavefelleskap, men dette kan antagelig bestemmes lokalt. Alle styringsdokumenter kan også reguleres i en selskapsavtale, men planleggingsdokumenter er ikke lovregulert for aksjeselskap. Dette underbygger konklusjonen ovenfor om at interkommunale samarbeidsorganer er den best egnete organisasjonsformen for innsamling og behandling av husholdningsavfall.

Revisor har inntrykk av at det er god samhandling på administrativt nivå, både mellom kommunene og til MGR. Representantskapsmedlemmer gir derimot inntrykk av at kommunestyrene ikke utøver politisk styring i stor nok grad. Vår konklusjon er at samhandlingen bør bli bedre, både i styring gjennom samarbeidsavtaler, oppfølging gjennom planer og rapporter til eier og gjennom deltakelse i eiermøter.

Innsamling og behandling av næringsavfall utøves i et konkurransemarked. Da må det tas hensyn til kravet om regnskapsmessig atskillelse fra husholdningsavfall som grunnlag for å hindre krysssubsidiering fra næringsavfall 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 etablering av aksjeselskap den beste organisasjonsformen for næringsavfall.

5 STRATEGI OG UTVIKLINGSPROSESSER

Avfalls- og gjenvinningsbransjen er i stadig utvikling med strengere krav til økt materialgjenvinning. I fjor vedtok EU nye krav til ombruk og gjenvinning. Blant de viktigste endringene er skjerpet prosentkrav til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning samlet for husholdningsavfall og lignende næringsavfall, samt emballasje.¹⁷

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?

5.1 REVISJONSKRITERIENE

MGR har ambisiøse mål for virksomheten. Ifølge vedtektene skal selskapet på vegne av deltakerkommunene sørge for en effektiv og miljøtilpasset håndtering av alle typer og former for avfall som produseres og/eller befinner seg innen de tre kommunenes areal. Selskapet har som et særlig formål hele tiden å søke å ligge i forkant av utvikling på det miljømessige området innen fagfeltet.¹⁸

Det er naturlig å vurdere hvordan selskapet beregner andel materialgjenvinning, herunder sorteringsløsninger og behandlingsformer. Det er begrenset kapasitet i nærområdet (Innlandet)

¹⁷ Wilsgaard (2018) *Europa har fått nye avfallsdirektiv*. Hentet fra: <https://www.avfallnorge.no/bransjen/nyheter/europa-har-f%C3%A5tt-nye-avfallsdirektiv>

¹⁸ Vedtekter for MGR, pkt. 10

for å ta imot materialet. Avfallsdirektivet gjelder både husholdnings- og næringsavfall (det som «ligner på» husholdningsavfall), og vedtektene omtaler nedslagsfeltet som «alle typer og former for avfall». Dette kan forstås slik at også næringsavfallet omfattes. Materialgjenvinningen i MGR gjelder kun husholdningsavfall.

Endrings- og omstillingsevne er viktig for å delta i utviklingen i renovasjonsbransjen, og samtidig sikre trygg og kvalitetsmessig god leveranse til innbyggerne.¹⁹ Det er viktig å vurdere MGRs utviklingsplaner i et miljøperspektiv og eventuelt mot de strategier MGR har.

Både miljøkrav og effektiviseringskrav medvirker til utvikling av selskapet. Foruten materialgjenvinning bør det kartlegges hvordan sorteringen av alle former for avfall gjøres, jf. også grunnlaget for et «miljøregnskap». Nye avfallsbeholdere er under implementering (Molok) og nye renovasjonsbiler skal håndtere både tømning og sortering «på stedet». Det er også utviklet en ny miljøstasjon på Fåvang som både har kapasitet og muligheter for hensiktsmessig sortering. Videre er det etablert et nytt området på Frya for materialsortering. Det er naturlig å vurdere alle utviklingstiltak opp mot krav i bransjen og til egen effektivitet.

Følgende revisjonskriterier settes:

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.

5.2 FAKTABESKRIVELSE

5.2.1 Hvordan sorteres husholdnings- og næringsavfall for måling av materialgjenvinning? Lages det et «miljøregnskap»?

Andel mengde næringsavfall har økt mer enn andel husholdningsavfall de senere årene, og i 2017 var fordelingen 46/54 husholdning/næring. Andel ventes å bli 44/56 i 2019, og samlet avfallsmengde forventes å bli vel 17 000 tonn, 8 prosent mer enn forventet i 2018.

MGR har som en overordnet oppgave å sørge for en effektiv og miljøtilpasset håndtering av alle typer og former for avfall som produseres og/eller befinner seg innen de tre kommunenes areal. Selskapet har som et særlig formål hele tiden å ligge i forkant av utvikling på det miljømessige området innen fagfeltet.²⁰ Et hovedmål for miljø er at 90 prosent av avfallet skal gjenvinnes, herunder en materialgjenvinning på 50 prosent. Avfallet skal i prioritert rekkefølge behandles slik: ombruk-materialgjenvinning-energigjenvinning-sluttbehandling (deponi).

Innsamling og transport av husholdningsavfall fra fast bosetting utføres fra og med 2018 fullt ut i regi av MGR. I tillegg utføres fritidsrenovasjon og innsamling av glass/metallemballasje i egen regi. I den sammenheng tas det også med noe næringsavfall.

For fritidsbebyggelsen er det 11 ubetjente miljøstasjoner (Molok) og 34 returpunkter i MGRs område med kildesortering for restavfall, papir/papp og glass/metallemballasje. Det var et mål om å bygge ut flere miljøstasjoner, men siden 2015 har det kun kommet til én ny miljøstasjon. Innsamlingen skjer i MGRs regi.

Når det gjelder næringsavfall, sørger MGR for innsamling av restavfall, våtorganisk, papir/papp og plast. Dette gjøres samtidig med innhenting av avfall fra fjellområdene. Dette avfallet leveres på miljøstasjonene. MGR sørger også for tømning av restavfall for skoler og barnehager etter at det ble innført dypoppamlingssystem (Molok). For plastemballasje og matavfall brukes fortsatt beholdere. For kommunale etater og institusjoner og andre private bedrifter blir restavfallet i utgangspunktet hentet av private aktører, men her får MGR også oppdrag fra de private om å hente restavfallet. Fra disse abonnentene henter MGR matavfall og papp/papir. Det viser seg også at stadig flere næringsbedrifter gjør avtale med MGR for henting av næringsavfall til fordel for lokale transportører.

¹⁹ Kommuneplanens samfunnsdel (2014), Ringeby kommune.

²⁰ Vedtekter for MGR, pkt. 10.

Når det gjelder gjenvinning og sluttbehandling, viser følgende oversikt hvordan MGR har disponert utsorterte fraksjoner i 2018:

Behandlingsmåte	Tonn	Disponering	Kjørelengde km
Restavfall	5 816	Hamar, Oslo og anlegg i Sverige	121, 245
Papir	1 183	Nederland	
Papp	1 053	Nederland	
Våtorganisk	1 120	Mjøsanlegget AS Lillehammer	74
Metaller	810	Brumunddal	110
Plast	626	Folldal og anlegg i Tyskland	85
Treverk	3 941	Gjøvik, Elverum og anlegg i Sverige	110, 150
Treverk - trykkimpregnert	267	Munkfors Energi i Sverige	340
Hageavfall	1 850	Komposteres på betjente mottak	0
Glass/metallemballasje	352	Fredrikstad	330
Farlig avfall	123	Aurskog og Sarpsborg	260, 330
EE-avfall	308	Hunndalen og Linnestad	110, 335
Gips	61	Svelvik	295
Inerte masser	652	Terrengoppfylling Frya miljøstasjon	0
Armert betong	557	Terrengoppfylling Frya miljøstasjon	0
Asbest	34	Myrmoen deponi Otta	46
Lettere forurenset masse	20	Roverudmyra deponi, Lillehammer	74
Dekk	32	Skjerkøya og anlegg i Sverige	410
Sum behandlet	18 811		

Tabell 2 Disponering av utsorterte fraksjoner levert i 2018, MGR. Kilde: MGR.

Ifølge KOSTRA-statistikken ble 47,5 prosent av husholdningsavfallet levert til materialgjenvinning i 2017, mot 34,2 prosent i sammenlignbare KOSTRA-gruppe, og 39,0 prosent i landet uten Oslo. Følgende tabell viser blant annet andel materialgjenvinning:

Nøkkeltall 2017	Enhet	Ringebu	Nord-Fron	Sør-Fron	KOSTRA gruppe 02	Landet uten Oslo
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder for rapporteringsåret+1)	kr	1 551	1 551	1 551	2 580	2 759
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling	prosent	47,5	47,5	47,5	34,2	39,0
Selvkostgrad	prosent	56	..	56	0	99

Tabell 3 Nøkkeltall for husholdningsavfall levert til materialgjenvinning, 2017. Kilde: KOSTRA.

I denne statistikken skal det ikke tas med egenbehandling av våtorganisk avfall, så som hjemmekompostering og bruk av gjødsellager på gardsbruk. Dette utgjør 190 tonn for 2017, og iberegnes dette, blir andel materialgjenvinning for 2017 på 49 prosent.²¹

Måling av avfallsmengder gjøres ved veiing av kjøretøy inn og ut av miljøstasjonen. Utviklingen i behandlingsmåte over siste fem år, har vært:

Behandlingsmåte	2013	2014	2015	2016	2017	Andel 2017
Deponi	451	232	725	422	344	2 %
Biologisk behandling	2 073	2 143	2 201	2 635	2 744	17 %
Destruksjon/spesialbehandling	53	44	47	53	47	0 %
Energigjenvunnet	7 254	9 368	8 459	8 599	8 812	55 %
Materialgjenvinnes/ombruk	3 704	3 782	4 065	4 225	3 972	25 %
SUM avfallsmengde	13 535	15 569	15 497	15 934	15 919	

Tabell 4 Mengde avfall som er behandlet inkl. hjemmekompostering 2013 - 2017 i tonn. Kilde: MGR årsmelding 2017.

Tabellen viser mengder avfall fordelt på behandlingsmåte mottatt ved MGR. Noe næringsavfall leveres til andre mottak utenfor regionen. Tabellen viser avfall som blir behandlet, dvs. som blir gjenvunnet. Energigjenvinningen omfatter i hovedsak restavfall som utgjør ca. 1/3 av samlet avfallsmengde, mens treverk omfatter nær 20 prosent.

Ser vi på type avfall materialgjenvinning/ombruk, viser tabellen følgende mengder og utvikling:

Type avfall materialgjenvinning	2013	2014	2015	2016	2017	Hush. 2017
Tynnjern	551	631	858	930	722	50 %
Papir, papp inkl. drikkekartong	891	797	820	812	768	92 %
Papp	979	942	900	973	873	1 %
Glass/metallemballasje	296	298	285	323	327	87 %
Plast	391	631	503	561	701	19 %
EE-avfall - EL-retur	185	183	176	156	156	90 %
EE-avfall - næringsselektro	110	97	142	109	116	91 %
Armert betong	301	203	263	188	146	10 %
Gips			118	173	163	20 %
SUM	3 704	3 782	4 065	4 225	3 972	45 %

Tabell 5 Mengde materialgjenvunnet avfall 2013 - 2017 i tonn. Andel husholdningsavfall i prosent for 2017. Kilde: MGR årsmelding 2017, utdrag bearbeidet av BDO.

For 2017 viser tabellen at ca. 45 prosent av avfall som inngår i kategorien materialgjenvinningen og ombruk, blir gjenvunnet. (Tas hjemmekompost på 190 tonn med, blir andelen 49 prosent, kfr. ovenfor.) De avfallstypene som utgjør størst andel, er tynnjern, papir/papp og plast.

Tabellen viser videre at for denne kategorien avfall utgjør husholdningsdelen en stor andel av

- papir, papp inkl. drikkekartong
- glass/metallemballasje

²¹ Se årsmelding 2017, tabell om avfallsmengder og behandlingsmåter (husholdning og næring), s. 22.

- EE-avfall

Materialgjenvinning har til nå vært målt etter hva som er levert til gjenvinning, mens etter nye regler skal materialgjenvinning måles etter mengde som faktisk blir gjenvunnet. Dermed vil kravene bli innskjerpet.

I dag fraktes restavfall, som utgjør den desidert største mengden avfall, til forbrenningsanlegg på Hamar og i Oslo. Da fraktes avfallet ca. 12 mil én vei til Hamar og ca. 25 mil én vei til Oslo. I tillegg kommer transport til Sverige som tidligere var oppgitt til 50-60 mil. Fordelingen i tonn av restavfall på disse strekningene er ikke oppgitt.

I løpet av 2019 skal behandling av restavfall fra husholdninger i Mjøsområdet legges ut på anbud og MGR vil delta i denne runden med tanke på ny avtale om avfallsbehandling. Ny avtale skal i tilfelle gjelde fra 2020. Avhengig av hvem som vinner anbudet, vil det bli ny ordning for levering av restavfall for MGR.

I dag leveres papp og papir til Nederland for gjenvinning. Det har vært undersøkt mulighetene for å levere papir til Norske Skogs anlegg i Skogn, men der var problemet at kvaliteten ikke var god nok på grunn av at papiravfallet også inneholdt drikkekartonger. Når det gjelder papp, har det vært en mulighet å få levert dette i Ranheim (i Trøndelag).

På Eiermøtet i mai 2018 ble det drøftet muligheten for å gå over til å benytte biogass i stedet for diesel på renovasjonsbilene. Det har vært samtaler med AGA om biogass, men det kreves ti biler med biogass for at et anlegg skulle være av interesse. Busselskapene hadde ikke planer om biogass. Likevel er MGR innstilt på å få utviklet et biogassanlegg i Midtdalen i samarbeid med andre. Det er utarbeidet en rapport om mulighetene og veien videre. Tanken er å få substrat fra Mjøsanlegget fraktet til Midtdalen for produksjon av biogass. I dag har MGR fem renovasjonsbiler, hvorav tre var nye i 2017. Bilene har leasingperiode på fem år. Innen et biogassanlegg er ferdig utviklet, vil leasingperiodene mest sannsynlig være over.

5.2.2 Har kommunene mål for miljøperspektivet i sine planer (kommuneplan, samfunnsdel) og reflekteres eventuelle miljøambisjoner i MGRs utviklingsplaner?

MGR har satt miljøambisjoner som skal imøtekomme EUs krav til materialgjenvinning av avfall (avfallsdirektivet). Ved undersøkelse i deltakerkommunenes kommuneplaner (samfunnsdel) og årsbudsjett/økonomiplan (2018-2021), er det ikke formulert tilsvarende miljøambisjoner på kommunenes hånd. Riktignok har Ringebu kommune følgende fremtidsbilde og satsningsområde under vignetten «leve»:

- Vi er alle opptatt av å ta vare på fellesskapstradisjonene, miljøet og naturen vår med en langsiktig bærekraftig forvaltning av ressursene.
- Sikre trygg og kvalitetsmessig god leveranse av drikkevann, samt avløps- og renovasjonstjenester

Ifølge avfallsdirektivet skal minst 50 prosent av husholdningsavfallet materialgjenvinnes eller ombrukes innen 2020. Tilsvarende skal husholdningsavfall og lignende næringsavfall ombrukes eller materialgjenvinnes med 55 prosent innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035. MGR har satt som mål 55 prosent allerede innen 2022. For å nå dette, er det i budsjett og økonomiplan (2019-2022) pekt på ny miljøstasjon på Fåvang (åpnet 6.3.2019), utbygging av mottak i fjellområdene, oppfordring til bedre sortering blant husstandene, henteordning for glass- og metallemballasje, gratis levering på betjente mottak og etablering av gjenbrukstorg i midtdalen.

5.2.3 På hvilken måte utvikles renovasjonstjenesten i MGR?

MGR ga en orientering i Eiermøtet i oktober 2018 om utfordringer framover med tanke på utvikling av renovasjonstjenesten. Foruten nye krav til materialgjenvinning og ny metode for å måle denne mengden, ble det blant annet nevnt:

- Matavfall og glass i husholdningsrestavfallet.
- Økt avfallsmengde.
- Gratis levering av treverk fra husholdninger.
- Økning i antall hytter og brukstid for hytter.
- Tidsbruk på innsamlingsrutene øker.

- Krevende innsamlingsruter for fast bosetting.
- Misbruk av containere i fjellet.
- Beholde andel næringsavfall framover.
- Tilbud om henting av de fleste typer avfall.
- Lave mottakspriser på betjente mottak.
- Større krav til renhet på avfall, herunder også ved levering til gjenvinningsbedrifter.
- Lagerplass for bygge- og rivningsavfall.
- Lavere priser på noe avfall.
- Økte kostnader til transport av avfall (og økte mengder til materialgjenvinning).

Ifølge budsjettet for 2018 og økonomiplan 2018-2021 fremgikk det at lønnsutgiftene øker betydelig, blant annet som følge av at MGR overtok innsamling av avfall i egenregi fra 2018. Det ble ansatt fire nye sjåfører/renovatører. Bortfall av tjenester fra Norsk Gjenvinning AS utgjorde ca. 5,5 mill. kroner i 2017.

I økonomiplanen ligger det blant annet inne etablering av miljøstasjoner i fjellområdene, ny sorteringsrampe på Frya, ny (brukt) renovasjonsbil for næringsavfall og shovel på Fåvang miljøstasjon.

For perioden 2019 - 2022 (budsjett og økonomiplan) videreføres tjenestetilbudet for husholdninger. Det legges også opp til å bygge ut ubetjente mottak i fjellområdene, å vurdere henteordning for glass- og metallemballasje og etablere gjenbrukstorg i midtdalen. På anskaffessiden legges det opp til blant annet ny renovasjonsbil, garasje/vaskehall for renovasjonsbiler, krokcontainere Fåvang miljøstasjon og gravemaskin Frya.

5.3 VÅR VURDERING ER AT MGR SANNSYNLIGVIS VIL OPPFYLLE MATERIALGJENVINNINGSKRAVET, AT DET ER KONKRETE PLANER OM BEDRET MILJØ OG FOR UTVIKLING AV SAMARBEIDET

5.3.1 MGR oppfylte på det nærmeste EUs gjenvinningskrav for 2020 allerede i 2017

MGR har miljøambisjoner nedfelt i vedtektene gjennom «hele tiden å søke å ligge i forkant av utviklingen på det miljømessige området». Virksomheten har allerede en høy grad av materialgjenvinning på husholdningsavfallet på 47,5 prosent i 2017 (med våtorganisk avfall utgjør materialgjenvinningen 49 prosent). Avfallsdirektivets krav er 50 prosent materialgjenvinning eller ombruk innen 2020. MGR er således langt på vei til å nå dette målet.

For næringsavfall sørger MGR for innsamling av restavfall, våtorganisk, papir/papp og plast, og virksomheten har da kontroll på det som kan materialgjenvinnes. Dette inngår i beregningen av avfallsdirektivets krav.

Utbyggingen av returpunkter i fjellområdene bidrar til økt materialgjenvinning, bl.a. ved egne Molok for glass, papp og papir. Ny miljøstasjon på Frya vil også øke kapasiteten for materialgjenvinning av annet avfall, så som metall, plast, hvitevarer, farlig avfall osv.

Også ved skoler, barnehager og kommunale virksomheter er det innført Molok-system med bedre sorteringsmuligheter enn tidligere. Riktignok blir plastemballasje fra skoler og barnehager lagt i beholdere, mens MGR henter inn papp/papir fra kommunale etater og institusjoner. Det er sannsynlig at disse tiltakene bidrar til å øke gjenvinningskapasiteten framover.

Statistikken viser at ca. 45 prosent av kategorien materialgjenvinningen og ombruk blir gjenvunnet, og at de avfallstypene som utgjør størst andel, er tynnjern, papir/papp og plast.²² Når det gjelder husholdningsdelen, har den også en relativt stor andel i de to første avfallstypene. I tillegg utgjør husholdningsdelen en stor andel av glass/metallemballasje og EE-avfall. Skal andel materialgjenvinning økes, er potensialet størst ved de typer avfall som utgjør størst andel, dvs. tynnjern, papir/papp, og plast samt bedre sortering av husholdningsavfallet knyttet til disse typer avfall.

²² Se tabell 2 ovenfor om typer avfall materialgjenvinning, kolonne 2017.

Avfallsdirektivet legger opp til 55 prosent materialgjenvinning av husholdningsavfall innen 2025. MGR har i alt 7 314 tonn avfall i 2017²³ som ville gitt et gjenvinningskrav på 4 022 tonn i 2025. Gjenvunnet avfall fra husholdning er pr. 2017 på 3 559 tonn (1 792 tonn + 1 767 tonn) som ville gitt en økning på 6 prosent på denne avfallsmengden. Antagelig er det mest å hente på gjenvinning fra restavfallet, og MGR planlegger å gjennomføre plukkanalyser for å kunne være mer konkret på «krav» (anbefalinger) overfor husholdningene. MGR mener at gjenvinningskravet for 2025 skal være realistisk å nå.

5.3.2 Kommunene har ikke uttrykte miljøambisjoner, men MGR har tatt flere initiativ for å bli mer miljøvennlig

Etter gjennomgang av kommunenes budsjett- og økonomiplaner samt kommuneplanenes samfunnsdel, er det få spor etter miljøambisjoner. Riktignok uttrykker Ringebu kommune å være opptatt av bærekraftig forvaltning av ressurser og kvalitetsmessige renovasjonstjenester. Etter vår vurdering synes det ikke å være tilstrekkelige styringssignaler for økt miljøetsatsing i kommunenes renovasjonstjeneste. Likevel har MGR selv satt som mål å oppfylle avfallsdirektivets 55 prosentkrav allerede innen 2022, blant annet gjennom ny miljøstasjon på Fåvang, utbygging av mottak i fjellområdene, oppfordring til bedre sortering blant husstandene, henteordning for glass- og metallemballasje, gratis levering på betjente mottak og etablering av gjenbrukstorg i midtdalen. Tiltakene antas å ville øke graden av materialgjenvinning, og samsvarer for øvrig med MGRs formålsbestemmelse om å være å ligge i forkant av utvikling på det miljømessige området.

Å være i forkant på det miljømessige området dreier seg ikke bare om sortering og behandling av avfallet, men også om innsamling og transport av avfall. Nye miljøstasjoner med dypoppsamlingsystem (Molok) gir større kapasitet og krever renovasjonsbiler som kan håndtere denne innsamlingen. MGR har anskaffet tre nye renovasjonsbiler den senere tiden. Nye biler er mer miljøvennlige med tanke på utslipp sammenlignet med tidligere innsamlingsmetoder (containere) og transportløsninger (lastebiler). En følge av dette er at MGR har overtatt større deler av renovasjonstjenesten i midtdalen. Dette innebærer etter vårt syn en mer miljøvennlig måte å samle inn avfall på, både at transportmidlene er nyere og oppfyller nyere rensekraft, men også at kapasiteten øker og reduserer antall kilometer kjørt.

I dag kjøres mye avfall både til Sverige og Nederland for behandling. Å frakte over 5 000 tonn restavfall (nærings- og husholdningsavfall) til Hamar, Gjøvik og Sverige, blir mange lass og mange kilometer å kjøre. (Andel til Sverige er ikke kjent.) På eiermøtet i oktober 2018 ble det orientert om en mulig avtale med Trehørningen (Hamar) om levering av hele beholdningen av restavfall (5 100 tonn). Dette ville i så tilfelle gi en positiv miljøgevinst. Så gjenstår det å se hva de økonomiske konsekvensene vil bli, dvs. prisen på å levere avfall og leveringssted, jf. at behandling av restavfall nå skal på anbud.

I transportperspektivet ligger også initiativet om å la renovasjonsbilene gå på biogass framfor diesel. Foreløpig er dette på utredningsstadiet, blant annet fordi det så langt ikke er samarbeidspartnere til å benytte et slikt anlegg i midtdalen. Med biogassanlegg er en tanke sådd, men antagelig et stykke fram.

Eksempelene med nye miljøstasjoner, nye renovasjonsbiler, eventuelt avtale med Trehørningen forbrenningsanlegg og eventuelt biogassanlegg i midtdalen er viktige i et miljøperspektiv. Hvor mye miljøet kan spare i utslipp og utnyttelse av energigjenvinning er det ikke oversikt over, jf. et eventuelt miljøregnskap. Så er tiltakene viktigere enn å måle effekten av dem.

5.3.3 MGR er bevisst på utfordringer i utvikling av renovasjonstjenesten, men mye kan avhenge av priser og kostnader

Det vises til utviklingen av miljøstasjoner, anskaffelse av nyere renovasjonsbiler, miljøeffekter av å korte ned kjørelengder og eventuelle overgang til biogass omtalt ovenfor. Dette er også tiltak og initiativ som har betydning for utvikling av renovasjonstjenesten. Når det gjelder å bygge ut flere miljøstasjoner, har MGR ikke nådd det målet. Kun én ny miljøstasjon er bygget siden 2015, men det har gått med ressurser til oppgradering av eksisterende miljøstasjoner.

MGR er innstilt på å få behandlet mest mulig avfall i nærområdet, dvs. først og fremst i innlandet, men ellers i Sør-Norge. Planer om behandling av restavfall ved Trehørningen på Hamar

²³ Årsmelding 2017, tabell «Avfallsmengder og behandlingsmåte (husholdning og næring)», s 22.

er et godt tiltak i en framtidig utvikling, ikke minst av miljømessige hensyn. Imidlertid må det avklares kapasitet og muligheter der, herunder hvordan anskaffelsesregelverket vil slå ut ved en slik anskaffelse. På samme måte er det tanker for å få behandlet papir og papp i Norge i stedet for å frakte dette til Nederland. Dette skal være fullt mulig, men papiravfallet må renskes for drikkekartonger. Det må da gjøres en oppfordring til det overfor abonnentene.

MGR har også planer om å utvikle et biogassanlegg i midtdalen som nevnt ovenfor. En privat aktør mener det minst må til ti biler til for å gjøre dette lønnsomt. Likevel undersøker MGR muligheten for å lage et anlegg i egen regi, kanskje i samarbeid med andre. Bilparken i MGR er nå antatt for liten til å gjøre det lønnsomt, men det kan over tid komme flere aktører inn i markedet, uten at dette er klart enda. Det vil være en stor investering å bygge et biogassanlegg, men samtidig vil dette gi en energiløsning som har betydning for å få mer energiriktig drift på bilene. Foreløpig er det ikke tatt stilling til hvem som skal bygge og drifte et eventuelt biogassanlegg.

MGR har på eiermøtet signalisert flere utfordringer og områder å utvikle tjenesten på. Mye handler om et økt tjenestetilbud, et behov for effektivisering og priser og kostnader. Det er positivt at MGR er bevisste på utfordringene da det gir et utgangspunkt for videreutvikling. De prinsipielt store utfordringene er kanskje å korte ned reiseavstander for behandling av ulike avfallsfraksjoner, og utvikling av biogass til renovasjonsbilene.

5.4 KONKLUSJON ER AT EIERKOMMUNENE HAR IKKE UTTRYKT MILJØAMBISJONER, MEN MGR OPPFYLLER KRAV TIL MATERIALGJENVINNING OG ARBEIDER FOR Å FINNE BEHANDLINGSLØSNINGER I NÆRMILJØET

MGR 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 i 2022. Eierkommunene har i liten grad uttrykt miljøambisjoner på renovasjonsområdet i sine planer, men MGR har selv i vedtektene et miljøformål.

MGR 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.

6 TJENESTETILBUD TIL INNBYGGERE

Etter en overgangsordning med eliminering av selvkostfond i kommunene ivaretas regnskap og selvkostkalkyle av MGR. Kommunene skriver ut gebyrene, og overfører beløpene direkte til MGR. Kommuner som har indirekte kostnader knyttet til selvkost, fakturerer dette på ordinær måte. Over- eller underskudd i selvkost håndteres i MGR uten fordeling til kommunene. Dette er forsvarlig fordi alle tre kommunene har like gebyrsatser. Et eventuelt overskudd går inn til dekning av kostnader på selvkostområdet senere år.

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?

6.1 REVISJONSKRITERIENE

Renovasjonstjenestene er sammensatt, både når det gjelder innsamling av avfall og behandling av avfallet. For husholdningsdelen er det lovpålagt selvkost, mens for næringsdelen er det konkurranse. Med relativt nylig implementert selvkostkalkyle har MGR gjennomgått grunnlaget og fordelingen. Det kontrolleres hvordan selskapet har skilt mellom disse to områdene i kalkylene

og fordelingen av kostnader mellom dem. Det skal også være et regnskapsmessig skille mellom husholdning og næring for å se etter at det ikke skjer subsidiering av næringsavfallet med inntekter fra husholdningsavfallet. Det ville i så fall komme i strid med EØS-avtalens forbud mot kryssubsidiering.

MGR har anskaffet egne søppelbiler for å ta innsamlingen i egen regi. Bilene er store og må ha egne kamre for å skille på avfallsfraksjoner. Selskapet kjører alle private og kommunale veger som i tidligere år. Imidlertid tilfredsstillers ikke alle private og kommunale veger gjeldende standard. MGR kobler inn verneombud i disse sakene, og hvis veg ikke tilfredsstillers krav til bruk av store kjøretøy (eksempelvis mangler snuplass), må beholdere flyttes. Disse forholdene er regulert i renovasjonsforskrifter.

Det kan reises spørsmål ved beslutningsprosessen ved disse anskaffelsene, og som kan ses i sammenheng med budsjettprosessen. MGR gir innspill til budsjettet før budsjetttrundskriv fra Ringeby kommune sendes ut, bl.a. med eventuelle kuttforslag. Deretter behandles budsjettet i representantskapet.

MGR har lagt inn i budsjettet bemanningsøkninger og økte lønnsutgifter fra 2017 til 2018. Dette henger sammen med at MGR har overtatt innsamling av næringsavfall som tidligere ble kjøpt av Norsk Gjenvinning AS. MGR har også investert i nye renovasjonsbiler, som nevnt. Ifølge vedtektene kan representantskapet kun godkjenne lån inntil 1 mill. kroner (kommunene har garantert for lånet). Imidlertid er det budsjettet og brukt betydelig større lån enn dette. Det kan derfor reises spørsmål ved om MGR driver sin virksomhet innenfor gitte rammebetingelser.

MGR er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser. Det gjøres noen større anskaffelser som åpne anbud, mens mange anskaffelser gjøres gjennom Ringeby kommunes rammeavtaler. Bare unntaksvis gjøres direkte anskaffelser og da under terskelverdien for offentlige anskaffelser.

Følgende revisjonskriterier settes:

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.

6.2 FAKTABESKRIVELSE

6.2.1 Er næringsavfall tilfredsstillende avgrenset mot husholdningsavfall, og er felleskostnader tilfredsstillende fordelt?

Ved Frya miljøstasjon er det ei vekt hvor næringsavfallet veies. Husholdningsavfallet er beregnet etter volum som er en vurdering som gjøres av operatøren ved stasjonen. Ellers er de ulike avfallsfraksjoner skilt ad for henholdsvis næring og husholdning med varenummer.

MGR benytter en egen selvkostkalkyle²⁴ for beregning av selvkost husholdning og dekningsgrad næring. Allerede på transaksjonsnivå i regnskapet er det skilt mellom husholdning og næring ved at det enten er forhåndsdefinert fordeling, eller at det legges inn fordeling i hvert enkelt tilfelle. Det betyr at alle direkte kostnader er fordelt allerede i utgangspunktet.

Kommunene står for utsendelse av gebyrfakturaer vedrørende husholdning og regnskapsføring av dette, men kommunene fakturerer MGR for kostnaden ved denne tjenesten. Dermed inngår også denne kostnaden som direkte kostnad i kalkylen. Da unngår man også fordeling av administrative kostnader på kommunenivå i kalkylen. Næringsavfallet blir fakturert fra MGR og inngår som direkte inntekt der. Også en mindre andel av husholdningsavfallet blir fakturert fra MGR.

Når det gjelder anleggsmidler, blir kapitalkostnadene (kalkulatoriske renter og avskrivninger) fordelt i kalkylen. Flere av driftsmidlene er enten direkte henført til husholdning, eller til næring. Driftsmidler som brukes felles, er for det meste fordelt 50/50.

²⁴ Selvkost EnviDan Momentum

Ifølge selvkostkalkylen for 2018 viser den følgende resultat for husholdningsdelen:

Husholdningsavfall	2018 Etterkalkyle selvkost
Gebyrinntekter	0
16***** Øvrige salgsinntekter	1 971 761
17***** Refusjoner	15 865 085
19***** Finansinntekter mv. ekskl. 195	0
Driftsinntekter	17 836 846
10***** Lønn	6 193 827
11***** Varer og tjenester	1 934 923
12***** Varer og tjenester	3 070 215
13***** Tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod.	6 153 704
15***** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159	0
Direkte driftsutgifter	17 352 669
Avskrivningskostnad	955 312
Avskrivningskostnad fremtidige investeringer	
Kalkulatorisk rente	263 959
Kalkulatorisk rente fremtidige investeringer	
Direkte kapitalkostnader	1 219 271
Indirekte kostnader	0
Driftskostnader	18 571 940
+/- Bruk av/avsetning til bundne fond	0
+/- Overstyring bruk av/avsetning til selvkostfond	
Foreløpig resultat	-735 094
Subsidiering av årets underskudd	0
Resultat	-735 094
Kostnadsdekning i %	96,0 %

Figur 1 Kalkyle selvkost husholdningsavfall MGR 2018. Kilde: MGR.

Kalkylen viser at kostnadsdekningen var på 96 prosent og hadde et underskudd på kr 735 000. Dette gir et tilsvarende negativt selvkostfond med tillagt kalkulert rentekostnad på kr 8 700 (fremgår ikke av figuren ovenfor).

For næringsdelen viser kalkylen følgende resultat:

Næringsavfall	2018 Etterkalkyle selvkost
1650_645 AVGIFTSPLIKTIG SALG AV VARER, TJENESTER	13 542 463
Salgsinntekter	13 542 463
16***** Øvrige salgsinntekter	53 984
17***** Refusjoner	21 071
19***** Finansinntekter mv. ekskl. 195	43 870
Driftsinntekter	13 661 388
10***** Lønn	3 432 023
11***** Varer og tjenester	894 146
12***** Varer og tjenester	1 374 523
13***** Tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod.	5 417 673
14***** Overføringsutgifter	50 590
15***** Finansutgifter mv. ekskl. 155 og 159	1 236 207
Direkte driftsutgifter	12 405 162
Direkte kapitalkostnader	0
Indirekte kostnader	0
Driftskostnader	12 405 162
Resultat	1 256 226
Kostnadsdekning i %	110,1 %

Figur 2 Kalkyle næringsavfall MGR 2018. Kilde: MGR.

Etterkalkylen for næringsdelen viser et resultat på 1,2 mill. kroner og en kostnadsdekning på 110 prosent.

6.2.2 Har den nye innsamlingsordningen (Molok) tilstrekkelig forankring i budsjett eller vedtak?

Vi har gjennomgått MGRs tidligere budsjetter og regnskaper og ser at Molok-systemet har vært i selskapets investeringsbudsjett siden 2008. Siden 2014 har investeringene utgjort mellom kr 100 000 - kr 750 000 fram til 2017, mens budsjettene har ligget på fra 1 mill. kroner til 2,6 mill. kroner i samme periode.

Investeringer i Molok-systemet i perioden 2014 - 2017 har vært følgende:

2017		2016		2015		2014	
Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
743	1 860	128	2 445	726	2 671	75	1 000

Tabell 6 Investeringer i Molok nedsenkede beholdere 2014 - 2017, budsjett og regnskap. Prosjektnummer 20062. 1 000 kroner. Kilde: MGRs budsjetter og investeringsregnskap.

Oversikten viser at det i denne fireårs perioden er budsjettetert med ca. 8 mill. kroner, mens regnskapene for samme perioden er på ca. 1,7 mill. kroner. I 2018 er det budsjettetert investeringer til Molok-systemet på 2,1 mill. kroner (miljøstasjon fjellområder), mens et foreløpig regnskap viser påløpt 1,1 mill. kroner. Budsjett for Molok-stasjoner i 2019 er på kr 500 000. Bakgrunnen for mindreforbruk over år er at det ikke har vært kapasitet til å gjennomføre utbyggingsplanene. Så langt er det etablert 11 nedgravde løsninger, mens det planlegges 5-6 nye framover.

6.2.3 Hvordan er samhandlingen mellom budsjettforslag fra MGR og kommunens budsjettforberedelser?

Representantskapet i MGR vedtar selskapets budsjett og økonomiplan før kommunestyrene vedtar sine budsjett og gebyrregulativer. Likevel er det flere administrative kontaktpunkter

knyttet til budsjettarbeidet i MGR. Rådmannen i Ringebru har informert om at økonomisjefene i de tre eierkommunene samarbeider om grunnlaget for MGRs budsjett. I 2018 ble det for første gang også avholdt et fellesmøte mellom rådmennene og økonomisjefene i de tre kommunene i forbindelse med MGR-budsjettet. Videre er det også kontakt mellom renovasjonssjefen og rådmannen i Ringebru når det gjelder budsjettarbeidet. I tillegg er MGRs budsjett også gjenstand for diskusjon i faglig forum, et forum som består av administrative representanter fra de tre kommunene.

6.2.4 Følger MGR anskaffelsesregelverket?

MGR gjør anskaffelser dels gjennom anbud, dels gjennom avrop på rammeavtaler inngått i Ringebru kommunes regi og dels som direkte anskaffelser. Det siste har lite omfang da de fleste tjenester er dekket av rammeavtaler. I revisjonen er det valgt ut følgende anskaffelser og anskaffelsesdokumentasjon:

Fase i anskaffelse	Molok	Fåvang miljøstasjon	Asfaltering Rustmoen	Mellomlager matavfall Frya
Kunngjøring	5 leverandører invitert	Utlyst på Doffin/Mercell	Avrop rammeavtale	5 leverandører invitert
Tildelingsvurdering	ok	ok	Ikke aktuell	ok
Anskaffelsesprotokoll	ok	ok	ok	ok
Tildelt leverandør	EnviroPac AS	Borgedal Bygg AS	Lemminkainen AS/ YIT AS	Borgedal Bygg AS
Kontrakt underskrevet	ok	ok	ok, etter fullmakt	ok
Kontraktens verdi	Kr 1 092 000	Kr 5 241 000	Kr 451 000	Kr 1 125 000

Tabell 7 Utvalgte anskaffelser og informasjon i faser av anskaffelsen. Kilde: MGR.

Rammeavtalen med Lemminkainen AS/YIT AS gikk ut i mai 2017, men hadde forlengelsesklausul med 1+1 år. Kontrakten var underskrevet i september 2018. Forlengelsen er avtalt muntlig.

I tillegg er det sett nærmere på såkalte internttransport, dvs. engasjement av leverandører for å frakte avfall fra omkringliggende miljøstasjoner til Frya og transport av flis for fjernvarmeproduksjon. For 2018 utgjorde dette:

- Internttransport avfall: Krokasser AS og Tor Doseth Transport, i alt ca. kr 200 000.
- Internttransport flis: Rekom AS (anbud) og Østli Transport AS, i alt ca. kr 200 000.

Det opplyses at omfanget av internttransport har økt de senere årene, og vil bli konkurranseutsatt i 2019.

6.3 VÅR VURDERING AV TJENESTETILBUDET TIL INNBYGGERNE ER AT DET IKKE ER KRYSSSUBSIDIERING AV NÆRINGSAVFALL, AT UTVIKLINGEN ER FORANKRET I BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN OG AT ANSKAFFELSER GJØRES KORREKT

6.3.1 MGR unngår krysssubsidiering gjennom fordelingen av utgifter mellom husholdning og næring

I utgangspunktet blir direkte henførbare utgifter for det meste fordelt ved kontering (bokføring av bilag). Eksempelvis er det foretatt slike fordelinger husholdning/næring:

Driftsutgifter, utvalgte poster	Samlet verdi	Husholdning/næring
Fast lønn	5,9 mill.	60/40
Drift av transportmidler	1,2 mill.	78/22
Forsikringer	Kr 200 000	50/50
Leie av utstyr	2,0 mill.	80/20
Materialer til løpende vedlikehold	1,5 mill.	60/40
Andre driftsavtaler med private	8,7 mill.	50/50
Transportavtaler med private	1,3 mill.	37/63

Tabell 8 Utvalgte poster i driftsregnskapet og fordeling mellom husholdning og næring (2018). Kilde: MGR bearbeidet av BDO.

Fordeling av lønn er foretatt ut fra en kartlegging av ansatte og fordeling til husholdning og næring. Dette gir troverdige fordelingsnøkler. På totalen av årsverk oppgir kalkylemodellen også fordeling 62/38, så fordeling av fastlønn med 60/40 synes rimelig. Når det gjelder driftsavtaler og transportavtaler antas disse å være konkret knyttet til oppdrag for henholdsvis husholdning og næring, alternativt at fordelingen er 50/50, som samsvarer stort sett med andel tonn husholdning og næring (se avsnittet nedenfor). Materialer til vedlikehold er fordelt 60/40, mens det meste av bygningsmassen er fordelt 50/50 med hensyn til kapitalkostnader. Det kan synes som om fordelingen av dette vedlikeholdet kan ha en litt høy andel på husholdning, men det kan også være at det konkrete vedlikeholdet er vurdert mer henførbart til husholdning.

Fordeling av kapitalkostnader gjøres med spesifikke fordelingsnøkler eller 100 prosent til én av tjenesteområdene. For mange anleggsmidler er fordelingen 50/50. Avfall målt i tonn var i 2017 46/54 husholdning/næring og stipulert i 2019 til 44/56, altså at næringsavfallet forventes å ta større andel av avfallet framover. Det at fordelingsnøkkelen ikke speiler fordelingen tonn fullt ut, kan ha forklaringer, og 50/50 fordeling er uansett ikke langt fra fordeling på tonn.

Det samme resonnementet kan gjøres for anleggsmidler som benyttes av personalet (bygninger og lokaler). Samlet fordeling mellom husholdning og næring var i 2017 62/38 for samlet personalkostnader (årsverk), mens kapitalkostnadene eksempelvis er fordelt 50/50. Også her kan det være forhastet å benytte samlet årsverk som fordelingsnøkkel, da det kan hende at ulike bygninger og lokaler brukes av forskjellige personalgrupper. Likevel kan 50/50-fordeling bli noe omtrentlig.

Helt konkret nevnes asfaltering på Frya som i 2017 ble henført med 100 prosent til næring. Det asfalterte området brukes også noe til lagring av trevirke fra husholdning, og skulle dermed ha hatt en andel over til husholdning. (I høringen opplyses det at denne er feilkontert og skulle vært fordelt 30/70 husholdning/næring.)

Fordeling av utgifter bør helst skje med en fordelingsnøkkel som gjenspeiler ressursbruken best. Likevel må arbeidet med fordelinger ses opp mot arbeidet med å finne og oppdatere de mest korrekte nøklene. Derfor vil ofte fordelingsnøkler bli gjenstand for skjønn. Under denne problemstillingen skal det blant annet vurderes om det skjer krysssubsidiering mellom næring og husholdning i betydning av at utgifter som vedrører næring, blir belastet kalkylen for husholdning og dermed bli finansiert med gebyrinntekter. Sett på de faktiske fordelingsnøkklene synes det ikke å være vesentlige feil i fordelingene.

Ofte er en motivasjon for å henføre utgifter vedrørende næring til husholdning å bli mer konkurransedyktig i næringsmarkedet, herunder eventuelt å finansiere underskudd i næring med gebyrinntekter. Ifølge kalkylen for 2018 for næringsområdet har dette et overskudd på 1,2 mill. kroner (kostnadsdekning på 110 prosent). Dette gjør at det økonomiske spørsmålet ikke skulle være en motivasjon for kryssubsidiering.

6.3.2 MGR utvikler sin virksomhet i samsvar med rammebetingelsene og vedtak i representantskapet

MGRs rammebetingelser er i den løpende drift det som følger av budsjett, økonomiplan og eventuelle spesifikke vedtak. I denne sammenhengen er to forhold vurdert:

- Er innsamlingsordningen med Molok tilstrekkelig forankret i budsjett og økonomiplan?
- Er det samhandling mellom MGR og kommunene når det gjelder budsjett og økonomiplan?

Når det gjelder investeringer i Molok-systemet, har disse gjennom flere år vært tatt hensyn til og vært forankret i MGRs investeringsbudsjetter. Budsjettene har imidlertid vært vesentlig høyere enn faktiske utgifter, hele 8 mill. kroner i sum budsjett og 1,7 mill. kroner i sum regnskap. I 2018 var budsjettet 2,1 mill. kroner mens regnskapet viste 1,1 mill. kroner. Det gjenstår å etablere 5-6 nedgravde stasjoner framover.

Når det gjelder samhandling om budsjettene og økonomiplanen, viser undersøkelsene at det er god administrativ samhandling og flere møtepunkter mellom MGR og kommunene. Både renovasjonssjef og rådmannen i Ringeby kommune har møter, det er møte i faglig forum og det er fellesmøte mellom rådmennene og økonomisjefene som underbygger samhandling om budsjett og økonomiplan. Vi kan legge til grunn at driftstiltak og investeringstiltak har en tilfredsstillende administrativ forankring med eierkommunene.

Formelt sett har MGR fremmet sine behov gjennom budsjettene og økonomiplanen. MGRs budsjett og økonomiplan behandles og vedtas i representantskapet før de respektive kommunestyre får deres kommuners budsjett og økonomiplan til behandling. Da er MGRs tilsvarende dokument allerede vedtatt, og det er begrenset hvor stor innflytelse kommunestyrene kan ha på allerede vedtatte saker i kompetent organ (representantskapet). Dersom kommunene skal påvirke budsjett og økonomiplan i MGR, må kommunestyrene gi føringer på hvordan deres representanter skal utøve myndighet i representantskapet. Slike føringer blir ikke gitt, og dermed står representantene selv til ansvar for de vedtak som blir truffet.

6.3.3 MGR følger anskaffelsesreglene, men intertransporten er ikke konkurranseutsatt

Etter lov om offentlige anskaffelser skal anskaffelser over nasjonal terskelverdi på 1,3 mill. kroner kunngjøres (2018-2019). Forrige terskelverdi var 1,1 mill. kroner som er relevant å benytte i dette prosjektet. Anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,1 mill. kroner konkurranseutsettes ved henvendelse til flere leverandører. Tidligere var det ingen nedre grense for å konkurranseutsette kjøp. For anskaffelser i rammeavtaler er det selve rammeavtalen som er inngått i konkurranse, mens avrop i en rammeavtale kan gjøres på flere måter, eksempelvis gjennom en form for prioritering, rekkefølge eller minikonkurranse.

De utvalgte anskaffelsene er gjennomført i samsvar med anskaffelsesreglene. Renovasjonssjef eller avdelingsleder har underskrevet kontraktene. Ifølge administrativt delegasjonsreglement har tjenesteledere innkjøpsmyndighet innenfor rammen av sitt budsjett. Renovasjonssjef opplyser at avdelingsleder fikk muntlig fullmakt til å underskrive én av avtalene som gjaldt et avrop på rammeavtale.

Oppdragene med intertransport har blitt mer omfattende med årene, og flere er over terskelverdien på kr 100 000. Det opplyses at disse nå skal ut på anbud fra 2019.

6.4 KONKLUSJONEN ER AT MGR HAR TILFREDSSTILLEND E AVGRENSNING MELLOM HUSHOLDNING OG NÆRING, HAR ADMINISTRATIV SAMHANDLING OM BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN OG GJØR INNKJØP BASERT PÅ ANBUD

MGR har tilfredsstillende avgrensning mellom kostnader til husholdningsavfall og til næringsavfall. En riktig avgrensning skal forhindre kryssubsidiering ved at utgifter som vedrører næring, blir belastet kalkylen for husholdning og dermed blir ulovlig finansiert med gebyrinntekter.

En motivasjon for å henføre utgifter for næringsavfall til husholdningsavfall, er å bli mer konkurransedyktig i næringsmarkedet. Ifølge kalkylen for 2018 for næringsområdet har dette en kostnadsdekning på 110 prosent (overskudd). Det betyr at omsetningen er høy og dekker utgiftene, selv om det i prinsippet kunne være husholdningsutgifter som også ble dekket. Gjennomgang av kalkylen avdekker ikke slik fordeling av utgifter.

Representantskapet vedtar budsjett og økonomiplan for MGR 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 MGR. Det konkluderes med at drift og investeringer har tilfredsstillende forankring i representantskapet, men at den politiske forankringen mangler.

Når det gjelder etterlevelse av anskaffelsesregelverket er de fleste anskaffelser i MGR enten foretatt som begrenset konkurranse eller som avrop på rammeavtaler. Vi konkluderer med at disse anskaffelsene var korrekt gjennomført. En anskaffelse over terskelverdien for kunngjøring var også korrekt gjennomført. Bare den såkalte internttransporten har blitt såpass omfattende at den nå bør konkurranseutsettes.

7 HØRINGSUTTALELSE

Rapporten har vært på høring hos rådmennene i Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner i tillegg til renovasjonssjef Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap. Det var ingen høringskommentarer fra rådmennene i Sør-Fron og Nord-Fron kommuner. Det er videre opplyst at rapporten også har vært til behandling i Faglig forum 22.3.2019.

Fra rådmannen i Ringebu kommune og renovasjonssjefen MGR har det kommet noen bemerkninger stort sett knyttet til presisering av fakta. Disse er rettet opp i endelig rapport. Det var ellers ingen kommentarer til øvrige deler av rapporten.

8 VEDLEGG

8.1 DOKUMENTOVERSIKT

- Vedtekter Midt-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap
- Avtale om stifting av renovasjonsselskap
- Budsjettforslag 2018 og økonomiplan 2018 - 2021 med vedlegg
- Budsjettforslag 2019 og økonomiplan 2019 - 2022 med vedlegg
- Protokoller fra representantskapet 24.5.2017 og 23.5.2018
- Årsregnskap med noter for 2016 og 2017
- Tertialrapportering 2018
- Årsmelding 2016 og 2017
- Eiermøte 25.5.2018 og 15.10.2018
- Fordelingsnøkler selvkost 2018
- Etterkalkyle selvkost 2018
- Nord-Fron kommune - kommuneplanens samfunnsdel (2017-2028)
- Sør-Fron kommune - kommuneplanens samfunnsdel (2014-2024)
- Ringebu kommune - kommuneplanens samfunnsdel (2014-2024)
- Ringebu kommune - vedtatt eierskapsmelding 2016

8.2 INTERVJUOVERSIKT

Gøran Løkken	Renovasjonssjef i MGR
Per H. Lervåg	Rådmann i Ringebu kommune, daglig leder MGR
Erik Odlo	Representantskapsmedlem i MGR
Rune Støstad	Representantskapsmedlem i MGR
Arne Fossmo	Representantskapsmedlem i MGR
Ole Tvette Muriteigen	Representantskapsmedlem i MGR

8.3 KILDEOVERSIKT - LOVER OG RETNINGSLINJER

- Kommuneloven (25.9.1992), gjeldende
- Kommunelov Prop. 46 L (2017-2018), ny (vedtatt juni 2018)
- Kommuneloven - lovvedtak 81 (2017-2018), ny med ikrafttredelse 2019/2020
- KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- KMD - retningslinjer for beregning av selvkost på kommunale betalingstjenester (H-3/14)
- Miljødirektoratet - veileder for beregning av avfallsgebyrer (M258, 2014)

KONTAKT

ØYVIND SUNDE

Director

m: +4797610122
e: Oyvind.Sunde@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.