

Til kontrollutvalget i Dønna kommune

Sandnessjøen 22.04.2022

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 06/2022: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON OG EIERSKAPSKONTROLL

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført et eierskapskontroll- og forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til det interkommunale renovasjonsselskapet Søndre Helgeland Miljøverk AS [heretter «SHMIL»] og oversendt endelig rapport datert 28. februar 2022. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med flertallet blant de 11 deltakerkommunene. 10 kommuner deltok i prosjektet, hvorav 2 valgte å ikke gjennomføre eierskapskontroll. Forvaltningsrevisjonsdelen er felles, jf. problemstilling 2–5. Eierskapskontrollen, jf. problemstilling 1, vil i stor grad være spesifikk for den enkelte deltakerkommunene. Rapporten har vært gjenstand for obligatorisk høring hos selskapet og kommunen med frist 25. februar. Høringssvar er gjengitt hhv. i vedlegg 2 og 3 og til revisjonsrapporten [side 103–104]. Jf. rapportens kapittel 8 [side 81].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

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

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

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

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

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

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

3: Rapportens konklusjoner og anbefalinger

Problemstilling 1 [eierskapskontroll]

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

Jf. rapportens avsnitt 3.7 [side 32–33].

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

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

Revisor har derfor følgende anbefalinger:

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

Problemstilling 2 [forvaltningsrevisjon]

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

Jf. rapportens avsnitt 4.5 [side 45–46].

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

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

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

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

Problemstilling 3 [forvaltningsrevisjon]

Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

Jf. rapportens avsnitt 5.5 [side 53].

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

Problemstilling 4 [forvaltningsrevisjon]

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

Jf. rapportens avsnitt 6.5 [side 72].

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

Problemstilling 5 [forvaltningsrevisjon]

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

Jf. rapportens avsnitt 7.5 [side 79–80].

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

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

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

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

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

Jf. rapportens kapittel 9 [side 82].

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

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

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

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

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

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

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

5: Sekretariatets vurderinger

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

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

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

Av kommuneloven fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

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

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

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

Forslag til vedtak:

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

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

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

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

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

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

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

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

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

Vedlegg –

1: Revisjonsrapport avlagt 28.02.2022