

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører selskapskontroll (eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon) innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)) og anerkjente normer og anbefalinger for eierstyring og selskapskontroll. Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no.

Innhold

Sammendrag	iv
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	2
1.4 Avgrensning	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring.....	3
2 Offentlige anskaffelser	4
2.1 Konkurransen i enhver anskaffelse.....	4
2.2 Revisors vurdering av	7
3 Selvkost	9
3.1 Kostnader som kan henføres til tjenesten	9
3.2 Skille mellom husholdning og næring	9
3.3 Fordeling mellom kommunene	9
3.4 Bruk av fordelingsnøkklene	10
3.5 Resultat av selvkostberegningene	12
3.6 Gjenvinningsstasjonene	13
3.7 Revisors vurdering	13
4 Selvkostfond	14
4.1 Revisors vurdering	14
5 Konklusjoner og anbefalinger.....	15
5.1 Konklusjoner	15
5.2 Anbefalinger.....	15
Litteratur og kildereferanser.....	16
Vedlegg 1: Selskapets høringsuttalelse	17
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	20
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	26
Foto forside: Danny Twang	

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Selskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalgene i Skien i sak 70/16, Porsgrunn i sak 43/16, Bamble i sak 51/16 og Siljan i sak 3/17, jf. kommuneloven § 77 nr. 5 og kontrollutvalgskonferansen kapittel 6.

Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan kommuner eier Renovasjon i Grenland IKS (RiG). I følge selskapsavtalen er formålet til RiG å «bidra til kostnads- og miljøeffektiv drift av husholdningene og hyttenes renovasjonsordning.» RiG skal ivareta eierkommunenes behov knyttet til bestilling og forvaltning av renovasjonstjenester til husholdninger, hytter og kommunale virksomheter. Selskapet ble opprettet i 2014.

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- Er avtaler med eksterne leverandører anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?
- Sikrer RiG IKS selvkost i renovasjonstjenestene?
- Har RiG IKS riktig behandling av selvkostfond?

Konklusjoner

Alle anskaffelser hos eksterne leverandører har vært basert på konkurranse, så langt det er mulig. Flere av anskaffelsene er ikke dokumentert med protokoll, slik regelverket krever.

Avtalene med eierkommunene er i samsvar med praksis for egenregi. RiG har avtaler med Bjorstaddalen Husholdning AS, som er en del av Bjorstaddalen Avfallsselskap AS som igjen er heleid av Skien kommune. Disse avtalene er ikke i samsvar med praksis for egenregi. Det pågår en prosess for å ordne opp i avtalene.

RiG sikrer i stor grad selvkost gjennom å fordele kostnader basert på størrelsen på abonnentenes beholdere i de ulike kommunene. Det er uklart om metoden for fordeling av felleskostnader som er konkretisert i selskapsavtalen er i samsvar med selvkostreglene.

RiG fakturerer kommunene for underskudd og krediterer kommunene for overskudd. Dermed har de ikke egne fond. Dette er lovlig behandling av midlene.

Anbefalinger

Vi anbefaler at RiG

- skjerper rutinen for å skrive protokoll for alle anskaffelser,
 - fullfører opprydningen i avtalene med Bjørstaddalen, og
- vurdere avtalen med Bamble kommune om Eik gjenvinningsstasjon for å sikre en kostnadsberegning som er i samsvar med retningslinjene for selvkost.

Skien 13.09.2017

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Selskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalgene i Skien i sak 70/16, Porsgrunn i sak 43/16, Bamble i sak 51/16 og Siljan i sak 3/17, jf. kommuneloven § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften kapittel 6.

Selskapskontrollen er gjennomført som forvaltningsrevisjon i selskap, jf. kontrollutvalgsforskriften § 14 andre ledd og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

1.2 Bakgrunn

Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan kommuner eier Renovasjon i Grenland IKS (RiG). I følge selskapsavtalen er formålet til RiG å «bidra til kostnads- og miljøeffektiv drift av husholdningene og hyttenes renovasjonsordning.» RiG skal ivareta eierkommunenes behov knyttet til bestilling og forvaltning av renovasjonstjenester til husholdninger, hytter og kommunale virksomheter. Selskapet ble opprettet i 2014.

Renovasjonsordningen er lik i de fire kommunene. Her kommer en kort oversikt. Innbyggerne sorterer plastavfallet i blå poser, matavfallet i grønne poser og restavfallet i hvite/vrengte poser og legger disse i samme beholder. Disse posene blir sortert i et optisk sorteringsanlegg. Innbyggerne har egne beholdere til papir og papp. Det er returpunkter for glass og metall rundt om i kommunene.

Det er fire gjenvinningsstasjoner der innbyggerne kan levere avfall i Grenland, Eik i Bamble kommune, Pasadalen i Porsgrunn kommune, Rødmyr og Bjorstaddalen i Skien kommune. RiG har avtale med Bamble kommune om drift av Eik. Bilfinger Industrial Services IM AS driver Rødmyr og Pasadalen på oppdrag fra RiG. Bjorstaddalen blir drevet av Bjorstaddalen Husholdning AS på oppdrag fra Skien kommune. RiG orienterer om alle gjenvinningsstasjonene på sine nettsider, og har ansvar for den videre behandlingen av avfallet som er tatt imot på alle gjenvinningsstasjonene.

RiG har ansvar for drift av anlegget med optisk sortering av de blå, grønne og hvite posene. Anlegget er eid av de samme fire eierkommunene som et tingsrettslig sameie. Anlegget ligger på en tomt som er eid av Skien kommune og leid ut til Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS, som er heleid av Skien kommune. Oppgaven med å drifte dette anlegget har Bjorstaddalen Husholdning AS, som eies av Bjorstaddalen Avfallsselskap AS.

Med unntak av Skien kommune, har RiG ansvar for å hente husholdningsavfallet til alle abonnenter til eierkommunene. I Skien har RiG ansvar for å hente husholdningsavfall i 72 % av kommunen, mens Bjorstaddalen Husholdning AS har ansvar for å hente husholdningsavfall i 28 % av kommunen.

Det finnes mer informasjon renovasjonsløsningene i Grenland på www.rig.no.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- Er avtaler med eksterne leverandører anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?
- Sikrer RiG IKS selvkost i renovasjonstjenestene?
- Har RiG IKS riktig behandling av selvkostfond?

Offentlige anskaffelser og selvkost er regulert gjennom lover, forskrifter og veiledere. I tillegg er RiG medlem av GKI og skal forholde seg til GKIs innkjøpsreglement. Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra disse reglene. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning

Vi har undersøkt selvkostberegningen for 2016.

Hver kommune skal ha egne selvkostberegninger for renovasjon. Disse beregningene er basert på kommunens utgifter til RiG. Tilleggs kostnader kan variere, ettersom hvilke ordninger som er i den enkelte kommune. Rapporten omhandler ikke selvkostberegningene på renovasjon i den enkelte kommune.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Rapporten bygger på skriftlig dokumentasjon som dokumentasjon på anskaffelsesprosessene og selskapets selvkostberegning. Vi har hatt et oppstartsmøte med daglig leder i RiG, og hatt løpende kontakt gjennom prosessen.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

1.6 Høring

Rapporten er sendt på høring 28.08.2017. Høringen har ført til endringer i data om gjenvinningsstasjonene. Selskapets høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Offentlige anskaffelser

Er avtaler med eksterne leverandører anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

Fra 1.1.2017 trådte nye regler for offentlige anskaffelser i kraft. Fagansvarlig for kontrakter og innkjøp ble ansatt våren 2016. Fagansvarlig har ikke grunnleggende opplæring i anskaffelsesreglene, men har deltatt på dagskurs om endringene i anskaffelsesforskriften. Utover dette har ansatte i RiG ikke fått opplæring om endringene i regelverket. RiG vil i tiden fremover benytte et advokatfirma for å sikre at anskaffelser skjer i samsvar med nytt regelverk, men vil utarbeide kravspesifikasjonene selv. RiG er medlem hos GKI² og benytter deres rammeavtaler. Av og til innhenter RiG råd fra GKI. De nye anskaffelsesreglene hever terskelverdiene og åpner for større frihet og enklere anskaffelsesprosesser. RiG ser regelendringene som en mulighet til å ha større frihet ved å ha færre rammeavtaler (ikke inngå nye rammeavtaler når de nåværende løper ut), og heller innhente tilbud fra leverandører som er spesialister på hver enkelt tjeneste/vare.

Vi har undersøkt om et utvalg anskaffelser i 2016 ble gjort i samsvar med dagjeldende regelverk. Vi har bedt om dokumentasjon på anskaffelsen av 12 kontrakter. For nærmere beskrivelse av hvordan vi har plukket leverandører, se vedlegg 3 om metode.

2.1 Konkurransen i enhver anskaffelse

Kriterier:

- *Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse³.*
- *Tjenester fra RiGs eierkommuner og fra selskap med samme eierkommuner som RiG kan kjøpes i egenregi*
- *For anskaffelser over 100 000 kroner skal det føres protokoll.*
- *Anskaffelser til en verdi av over 500 000 u/mva skal være lyst ut i samsvar med kravene i forskriften.*

² Grenlandkommunenenes innkjøpsenhet

³ LOA § 5 andre ledd.

Anskaffelser fra eierkommunene

RiG har følgende avtaler med eierkommunene:

Avtale med Bamble kommune om drift av Eik gjenvinningsstasjon og renhold rundt returpunktene i Bamble.

Skien kommune:

- Post og arkiv
- Lønn og regnskap
- IT-løsninger

Alle disse avtalene er tjenesteytingsavtaler.

Anskaffelser fra offentlig eide selskap

Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS er heleid av Skien kommune. Selskapet har to datterselskap, Bjorstaddalen Husholdning AS og Bjorstaddalen Næring AS. RiG har følgende avtaler med datterselskapene i Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS:

1. Avtale med Bjorstaddalen Husholdning AS om praktisk drift av anlegget for optisk sortering av husholdningsavfall.
2. Avtale med Bjorstaddalen Husholdning AS om drift av Bjorstaddalen gjenvinningsstasjon
3. Avtale med Bjorstaddalen Næring AS om pressing av plast
4. Avtale med Bjorstaddalen Næring AS om omlasting av hytteavfall, usortert avfall og skjærgårdsavfall

Det er en prosess i gang for å endre den første avtalen til en enerettsordning. Det er ventet at bystyret i Skien kommune vil behandle sak om tildeling av enerett i løpet av høsten 2017. Dersom enerett tildeles RiG, vil RiG kunne tildele enerett til oppdraget videre.

Den andre avtalen er en avtale om drift av Bjorstaddalen gjenvinningsstasjon tilsvarende avtalen mellom Bamble og RiG om drift av Eik gjenvinningsstasjon.

Den tredje avtalen om pressing av plast har vært lyst ut på Doffin og TED. Vi har ikke mottatt protokoll, men har fått en evaluering av tilbudene.

Den fjerde avtalen gjelder hytteavfall, usortert avfall og en mindre mengde med avfall fra Skjærgårdstjenesten. Oppdraget er ikke konkurranseutsatt. Daglig leder opplyser at

Bjorstaddalen Næring AS er den eneste leverandøren i Grenland som har tillatelse til omlasting av denne type avfall. Avtalen er anslått til å ha en verdi på i underkant av kr 500 000 i året.

Anskaffelser fra private

Tabellene under viser hvilke anskaffelser vi har undersøkt og hva vi har funnet.

Tabell 1 Varer og tjenester over kr 500 000

Varer og tjenester	Verdi	Utllysning i Doffin/TED	Protokoll
<i>Drift av Pasadalen og Rødmyr</i>	41 000 000 - 57 000 000	x	Evaluering
<i>Lagerhold</i>	6 000 000 - 9 000 000	x	Evaluering
<i>Biogass</i>	1 600 000	x	x
<i>Transport og behandling av restavfall</i>	6 000 000 - 10 000 000	x	x
<i>Papp</i>	Over EØS-terskelverdi	x	x
<i>Rene masser</i>	Over EØS-terskelverdi	x	x
<i>Farlig avfall</i>	Over EØS-terskelverdi	x	x
<i>Transport av matavfall</i>	Over EØS-terskelverdi	x	x
<i>Kommunikasjon og utforming av reklamemateriell</i>	1 500 000	x	x

Tabell 2 Varer og tjenester under kr 500 000

Varer og tjenester	Verdi	Konkurranse	Protokoll
<i>Asbest</i>	Under 500 000	x	Evaluering
<i>Fagsystem</i>	Under 500 000	x	Evaluering
<i>Produksjon og montering av reklamemateriell</i>	300 000		

Alle anskaffelser i undersøkelsen over kr 500 000 (9 stykker) har vært utlyst på Doffin og/eller TED.

Vi har sett protokoll på 7 av de 12 innkjøpene vi har undersøkt.

Protokollen skal inneholde opplysninger om blant annet beskrivelse av det som skal anskaffes, anslått verdi på kontrakten, begrunnelse for valgte prosedyrer, navn på alle som har levert tilbud og underskrift. For 4 av innkjøpene har vi mottatt evaluering av leverandørene. Evalueringene er vurderinger av anbudene mot hverandre og opp mot utlysning.

For et av innkjøpene foreligger det ingen skriftlig dokumentasjon av prosessen. Innkjøpet gjaldt kjøp av reklameplass på busser i Grenland i forbindelse med overgang til biogass. Nettbuss Sør AS har inngått avtale med en leverandør om salg/produksjon/montering av reklame på bussene i Grenland. RiG har derfor kjøpt tjenesten direkte fra denne leverandøren, jf anskaffelsesforskriften § 5-2 nr. 1 bokstav a).

For to av innkjøpene under kr 500 000 er det arrangert minikonkurranser der tre leverandører ble invitert til å gi tilbud.

RiG hatt en klagesak i forbindelse med anskaffelsene. Tilbyderen var avvist som ikke kvalifisert. Selskapet var nystiftet og fremla ikke tilstrekkelig dokumentasjon av kvalifikasjonskravene i konkurransegrunnlaget. I tillegg avvek tilbudet fra konkurransens kravspesifikasjon på flere punkter. Tilbyderen klaget til KOFA, som avviste klagen. Daglig leder opplyser at utover denne saken har det ikke kommet klager på RiGs anskaffelser.

2.2 Revisors vurdering av

Anskaffelser fra eierkommunene

Avtalene med eierkommunene er i samsvar med praksis for egenregi. RiG kan etter nye anskaffelsesregler fortsette å kjøpe tjenester i egenregi fra sine eierkommuner.⁴ Videre kan RiG eventuelt kjøpe tjenester fra andre rettssubjekt som de samme eierkommunene kontrollerer.⁵

Anskaffelser fra offentlig eid selskap

Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS er eid av Skien kommune alene. Avtalene mellom RiG IKS og datterselskapene i Bjorstadalen Avfallsanlegg AS er derfor ikke i samsvar med vilkårene for egenregi.

RiG IKS og eierkommunene har satt i verk en prosess for å rette opp dette når det gjelder avtalen om drift av det optiske sorteringsanlegget. Det er foreslått å etablere en enerettsordning for denne tjenesten. Det er planlagt at nødvendige vedtak om enerett skal behandles politisk i løpet av høsten.

⁴ FOA § 3-1 tredje ledd bokstav a

⁵ FOA § 3-1 tredje ledd bokstav b

Avtalen om pressing av plast med Bjorstaddalen Næring AS er konkurranseutsatt. Anskaffelsen er ikke dokumentert med protokoll, men anskaffelsen er ellers i samsvar med regelverket.

Avtalen om omlasting av hytteavfall, usortert avfall og skjærgårdsavfall kan etter RiGs oppfatning bare leveres av en leverandør. Denne begrunnelsen gir rom for direkte anskaffelse, jf. anskaffelsesforskriften § 2-1 (1) a), men vurderingen og avgjørelsen skulle vært dokumentert i en protokoll.

Anskaffelser fra andre leverandører

I følge våre undersøkelser er alle anskaffelsene basert på konkurranse så langt det har vært mulig.

Protokoll

Etter vår vurdering har ikke RiG gode nok rutiner for å føre protokoll som dokumenterer anskaffelsene. Bare litt over halvparten av de innkjøpene som vi har undersøkt er dokumentert med protokoll i samsvar med kravene i anskaffelsesforskriften. En del innkjøp er dokumentert ved evalueringer av tilbudene. Innholdsmessig tilfredsstillende ikke disse evalueringene kravene til protokoll.

Protokoll skal også føres i de tilfellene hvor det ikke er aktuelt å gjennomføre konkurranse, for å dokumentere hva som er årsaken til direkteanskaffelsen.

Utlysning

Alle innkjøpene vi har funnet over kr 500 000 har vært kunngjort på Doffin og eventuelt TED.

3 Selvkost

Sikrer RiG selvkost i renovasjonstjenestene?

3.1 Kostnader som kan henføres til tjenesten

Kriterium:

Alle kostnader som inngår i selvkostberegningene skal kunne henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.

Alle utgifter som RiG har er knyttet til renovasjonstjenester. Alle utgifter er derfor direkte utgifter, ingen utgifter er indirekte, slik dette er definert i veilederen. Om utgiftene kan henføres til tjenesten eller ikke vil derfor være et spørsmål om utgiftene er knyttet til husholdningsavfall eller næringsavfall. Det vil også være et spørsmål om hvordan utgiftene kan knyttes til den tjenesten som den enkelte kommune får.

3.2 Skille mellom husholdning og næring

Kriterium:

RiG skal dokumentere et skille mellom kostnader knyttet til husholdning og næring

RiG organiserer henting av avfall hos både husholdninger og de fleste kommunale virksomheter. Avfallet fra de kommunale virksomhetene er definert som næringsavfall, og dermed en aktivitet som ikke er omfattet av selvkostberegningene.

RiG har en oversikt over abonnenter, der antall beholdere og volumet på disse er spesifisert. Basert på kunnskapen om antall beholdere og volumet på disse, har RiG laget et regneark som har beregnet prosentvis hvor mye de henter fra næringsvirksomhet i forhold til totale mengder avfall målt i tonn. For 2016 var fordelingen 15 % til næring. Daglig leder i RiG opplyser at oversikten oppdateres en gang i året.

3.3 Fordeling mellom kommunene

Kriterium:

Kostnadene skal fordeles til kommunene etter bruk av tjenestene

Eierkommunene i RiG har ulike folketall. I tillegg er det mange andre faktorer som innebærer at kommunene benytter tjenestene fra RiG ulikt. Et eksempel er hytterenovasjon, som er omfattet av selvkosttjenesten. Alle kommunene har hytter,

men det er spesielt mange i Porsgrunn og Bamble. Bamble kommune har helårs hytterrenovasjon, og har beholdere ute ved hver hytte.⁶ Porsgrunn kommune har oppsamlingspunkter for hyttene og disse blir bare tømt i sesongen.

Et annet eksempel på forskjellig bruk er at Siljan, Porsgrunn og Bamble bruker RiG til å hente alt husholdningsavfall. I Skien kommune henter RiG avfallet hos 72 % av abonnentene, mens Bjorstaddalen Husholdning AS henter hos 28 % av abonnentene.

RiG har ved hjelp av konsulentselskapet Evidan Momentum utarbeidet en selvkostberegning. Den tar utgangspunkt i alle kontoene i regnskapet til RiG, en rad for hver konto. Det er en kolonne for abonnenter (husholdning) og en kolonne for næring for hver av kommunene, åtte kolonner til sammen. Det som er bokført på hver konto blir fordelt ved hjelp av fordelingsnøkler til hver av kommunenes kolonne for næring eller abonnenter ettersom hvilken type kostnad det dreier seg om.

3.4 Bruk av fordelingsnøkler

Selskapsavtalen regulerer hvordan kostnadene skal fordeles. I samsvar med selskapsavtalen⁷ har faste utgifter til administrasjon, kontor og investeringer blitt fordelt mellom kommunene slik:

- 85 % av utgiftene blir fordelt etter folketall i hver kommune
- 15 % av utgiftene blir fordelt etter antall deltakere (fordelt likt på 4 deltakerkommuner)

Videre sier selskapsavtalen at «variable kostnader knyttet til kjøp av varer og tjenester mv. faktureres den enkelte kommune etter faktisk forbruk der det er mulig. Annet fordeles etter folketall».

Disse formuleringene er for tiden til juridisk vurdering. RiG er usikre på om det er i samsvar med veilederen å fordele kostnader

- likt på alle kommunene, uavhengig av faktisk bruk (delt på 4)
- etter folketall, siden dette ikke fanger opp blant annet hytter og studenter

Daglig leder opplyser at selskapsavtalen vil bli lagt fram for politisk behandling når den er ferdig vurdert og eventuelt revidert.

⁶ RiG har et prosjekt i Bamble for å vurdere muligheter for effektivisering av hytterrenovasjon. Blant annet skal man kanskje ha adgangskontroll på beholderne og mulighet for å måle mengden i beholderne.

⁷ Vedtatt av representantskapet 06.01.2015 i sak 03/2015

RiG har fordelt kostnader ved hjelp av følgende fordelingsnøkler:

- Faste kostnader
- Folketall
- Folketall uten næring
- Porsgrunn 15 % næring (tilsvarende for hver av kommunene)
- Porsgrunn abonnenter (tilsvarende for hver av kommunene)
- Porsgrunn Næring (tilsvarende for hver av kommunene)

Disse vil bli nærmere beskrevet nedenfor, hvordan de er beregnet og hvordan de brukes.

Fordelingsnøkkelen «Faste kostnader» er basert på den kostnadsfordelingen som er regulert i selskapsavtalen. Her har RiG først regnet ut kommunenes andel av 85 % / 15 %, i samsvar med selskapsavtalen. Deretter beregnes og trekkes fra den prosentandel som er kostnader til håndtering av kommunalt næringsavfall. Denne fordelingsnøkkelen gir én prosentandel av kostnadene på husholdning i alle kommunene og en annen på næring i alle kommunene. Denne fordelingsnøkkelen er brukt blant annet på alle lønnskoniene, leie av lokalene til administrasjon og kostnader til dataprogrammer.

Fordelingsnøkkelen «Folketall» er først beregnet ut fra andel av folketall i hver kommune, så beregnet hvor stor andel som skal dekke utgifter til håndtering av næringsavfall i samsvar med oversikten som er beskrevet i kapittel 3.2. Denne fordelingsnøkkelen gir en prosentandel av kostnadene på husholdning i alle kommunene og næring i alle kommunene. På de fleste kostnadene til poser og sekker, og det meste av kostnadene til annonser og informasjon, kostnader til inventar og utstyr brukes fordelingsnøkkelen «folketall».

Fordelingsnøkkelen «folketall uten næring» fordeler kostnader til husholdning etter andel av folketallet i de ulike kommunene, men ikke til næring. Denne fordelingsnøkkelen er brukt på noe forbruksmateriell og leie av deler av lokalene.

RiG har kontoer i sitt regnskap som er knyttet til den enkelte kommune. Dermed kan RiG bokføre utgifter og inntekter som er direkte knyttet til en kommune direkte på en konto som tilhører kommunen. RiG har kontoer for «Utgifter til drift og vedlikehold av egne og leide transportmidler», en til hver av kommunene tilsvarende kontoene «kjøp fra andre». Dette er noen av de største kontoene i regnskapet, der kostnadene knyttes direkte til den enkelte kommune.

Tilsvarende finnes det kontoer i regnskapet som bare er knyttet til næringsavfall eller husholdningsavfall.

Fordelingsnøkkelen «Porsgrunn 15 % næring» fordeler kostnader bare til Porsgrunn kommune, 15 % av kostnadene til næring, 85 % til abonnentene. Denne fordelingsnøkkelen er knyttet til kontoer der det er ført kostnader som bare tilhører Porsgrunn kommune. Hver av kommunene har en slik fordelingsnøkkel, som knyttes til tilsvarende kontoer.

Fordelingsnøkkelen «Porsgrunn abonnenter» gir alle kostnadene på kontoen til abonnentene i Porsgrunn. Tilsvarende vil fordelingsnøkkelen «Porsgrunn Næring» legge alle kostnadene på en konto til kolonnene for næringsavfall i Porsgrunn. Alle kommunene har slike fordelingsnøkler. De knyttes til kontoer for blant annet kjøp av lisenser og programvare, eller reklame.

3.5 Resultat av selvkostberegningene

Når selvkostberegningene er gjennomført, sender RiG en oversikt til kommunene som viser hvor mye de har beregnet at hver kommune har brukt til håndtering av husholdningsavfall og til håndtering av næringsavfall.

Etter at alle kostnadene var fordelt i 2016 hadde de ulike kommunene fått følgende andeler av kostnadene:

	Andel av kostnadene	Eierandel
<i>Skien</i>	45 %	50,31 %
<i>Bamble</i>	18 %	13,51 %
<i>Porsgrunn</i>	35 %	33,85 %
<i>Siljan</i>	3 %	2,33 %

Som vi ser har Skien kommune fått en lavere andel av utgiftene enn eierandelen skulle tilsi. Dette skyldes blant annet at Bjorstaddalen Husholdning AS henter husholdningsavfallet i deler av kommunen. Bamble kommune har fått høyere andel av kostnadene, og det skyldes blant annet omfattende hytterenasjon.

RiG får sine inntekter fra driftstilskudd fra eierne. Eierne betaler inn i samsvar med hvor store eierandeler de har i selskapet, som er vist i kolonnen til høyre. Eierandelene

er basert på innbyggertall 1.1.2012. Hvordan disse differansene mellom andel av driftstilskudd og eierandel blir behandlet, framgår i kapittel 4 om selvkostfond.

3.6 Gjenvinningsstasjonene

RiG har en avtale med Bamble kommune om drift av gjenvinningsstasjonene Eik og har hatt en tilsvarende avtale med Bjorstaddalen Husholdning AS om drift av gjenvinningsstasjonen i Bjorstaddalen. Avtalene legger til grunn at det skal føres et eget regnskap for gjenvinningsstasjonen. Regnskapet belastes med faktisk bruk av antall timer medarbeiderne har jobbet og antall maskintimer. Det skal utarbeides en prisliste årlig i samsvar med kontrakten.

RiG sa opp avtalen med Bjorstaddalen Husholdning AS høsten 2016.⁸

3.7 Revisors vurdering

Alle kostnader i RiG sitt regnskap er relatert til renovasjon. Om kostnadene kan knyttes til selvkosttjenesten er avhengig av om de kan knyttes til renovasjon hos husholdningene og at de kan fordeles riktig mellom de enkelte kommunene i ordningen.

RiG kan dokumentere hvordan de beregner hvor stor andel av avfallet som blir hentet fra husholdninger og hvor stor andel som blir hentet fra næring målt i tonn. Denne fordelingen kan RiG dokumentere pr kommune. Dokumentasjonen er basert på RiGs oversikt over abonnenter, beholdere og volumet på beholderne hos hver abonnent. Dette gir et godt grunnlag for å fordele kostnadene.

Selskapsavtalen definerer hvilke kriterier som skal legges til grunn når RiG fordeler kostnader mellom kommunene: faste utgifter etter en definert fordelingsnøkkel, så langt som mulig etter faktisk bruk og ellers etter folketall. Vi mener RiG i hovedsak har fulgt kriteriene i selskapsavtalen i sine selvkostberegninger. Det er usikkert om kriteriene for å fordele kostnadene er i samsvar med retningslinjene for selvkost, og dette er for tiden til juridisk vurdering.

Avtalen om Eik gjenvinningsstasjon sikrer at det føres et eget regnskap. Metoden med å utarbeide timesatser er ikke i samsvar med veilederen. Veilederen anbefaler at en andel av totalkostnaden ved å eie og bruke maskinen og å ha ansatte som er ført i kommunens regnskap. Selv om det er lite sannsynlig, kan man risikere at kostnaden blir for høy eller for lav, avhengig av om den avtalte timesatsen er riktig.

⁸ Gjenvinningsstasjonen i Bjorstaddalen blir drevet i 2017 på oppdrag fra Skien kommune.

4 Selvkostfond

Har RiG riktig behandling av selvkostfond?

Kriterier:

Overskudd på selvkosttjenestene skal som hovedregel være i kommunen som har gebyrinntektene.

Overskudd på selvkosttjenestene kan avsettes i fond i selskap.

RiG har ikke fond. RiG beregner om hver av kommunene har fått tjenester i forhold til hva de betaler i tilskudd. Overskudd har blitt betalt tilbake til kommunene og underskudd har blitt fakturert kommunene. I 2015 gikk alle kommunene med underskudd. I 2016 gikk Skien og Porsgrunn med overskudd, mens Bamble og Siljan gikk med underskudd.

Eventuelle fond på renovasjon er i kommunenes regnskap pr 31.12.2016:

- Skien har fond på kr 4 667 000
- Porsgrunn har fond på kr 4 326 000
- Bamble har fond på kr 4 490 000
- Siljan har negativt fond på kr - 830 000 (memoriakonto)

4.1 Revisors vurdering

RiG har ikke egne fond. Dette er lovlig behandling av overskudd og underskudd på selvkosttjenestene for selskapet.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Konklusjoner

Alle anskaffelser hos eksterne leverandører har vært basert på konkurranse, så langt det er mulig. Flere av anskaffelsene er ikke dokumentert med protokoll, slik regelverket krever.

Avtalene med eierkommunene er i samsvar med praksis for egenregi. RiG har avtaler med Bjorstaddalen Husholdning AS, som er en del av Bjorstaddalen Avfallsselskap AS som igjen er heleid av Skien kommune. Disse avtalene er ikke i samsvar med praksis for egenregi. Det pågår en prosess for å ordne opp i avtalene.

RiG sikrer i stor grad selvkost gjennom å fordele kostnader basert på størrelsen på abonnentenes beholdere i de ulike kommunene. Det er uklart om metoden for fordeling av felleskostnader som er konkretisert i selskapsavtalen er i samsvar med selvkostreglene.

RiG fakturerer kommunene for underskudd og krediterer kommunene for overskudd. Dermed har de ikke egne fond. Dette er lovlig behandling av midlene.

5.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at RiG

- skjerper rutinen for å skrive protokoll for alle anskaffelser,
- fullfører opprydningen i avtalene med Bjorstaddalen, og
- vurdere avtalen med Bamble kommune om Eik gjenvinningsstasjon for å sikre en kostnadsberegning som er i samsvar med retningslinjene for selvkost.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

- Lov 13.03.1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall

- Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (opphevet fra 1. januar 2017)
- Forskrift 7. april 2006 nr. 974 om offentlige anskaffelser (opphevet fra 1. januar 2017)

Offentlige dokument:

- Rundskriv H-3/14 *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjeldende fra 01.01.2015.
- Veileder M-258/2014 *Beregning av kommunale avfallsgebyrer*, Miljødirektoratet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Veiledning – Regnskapsåret 2016*

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra selskapet

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Selskapets høringsuttalelse



Gerd Smedsrud

**Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5**

Deres ref.

Vår ref.
17/09424-22

Dato
13.09.2017

Svar: Forvaltningsrapport RiG - Høring

Styret i Renovasjon i Grenland IKS behandlet i sak 32/2017 utkast til forvaltningsrapport som gjelder anskaffelser og selvkost.

Slikt vedtak ble fattet: «Styret ber daglig leder iverksette tiltak for å lukke avvik som er påpekt i rapport som gjelder forvaltningsrevisjon – anskaffelser og selvkost, samt melde dette til Telemark Kommunerevisjon IKS sammen med presiseringer som fremgår av saksframlegget.»

Saksframlegg med presiseringer til utkast til rapport, samt gjennomgang av avvikene med forslag til hvordan disse kan rettes, følger vedlagt.

Med hilsen

Anne Berit Steinseth

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:
Sak 32/2017 Forvaltningsrevisjon – anskaffelser og selvkost.

Renovasjon i Grenland IKS	Postadresse: Postboks 3046, Handelstorget 3707 Skien	Besøksadresse: Skistredet 10 3724 Skien	Tlf.: 35 10 10 10 E-post: post@rig.no Web: www.rig.no	Org. nr.: 913 482 778
----------------------------------	---	--	--	------------------------------

Saksbehandler: Anne Berit Steinseth

Sak 32/2017 Forvaltningsrevisjon – anskaffelser og selvkost

Innledning

I brev av 17.02 då mottok vi varsel om at RiGs eierkommuner har bedt Telemark Kommunerevisjon IKS (TK) om å utføre selskapskontroll av RiG.

Problemstillingen for kontrollen er som følger:

- Er avtaler med eksterne leverandører i samsvar med seglene om offentlige anskaffelser?
- Sikrer RiG IKS selvkost i renovasjonstjenestene?
- Har RiG IKS riktig behandling av selvkostfond?

Det er oversendt en rekke dokumenter til TK, herunder selskapsavtalen, innkallinger og protokoller fra representantskapets møter, avtaler med kommunene og dokumentasjon av selvkost. For et utvalg av leverandører er det oversendt dokumentasjon knyttet til innkjøpsprosessen.

Presiseringer – utkast til rapport

RiG har mottatt utkast til rapport og gitt frist til 13. september med å gi innspill til rapporten. Etter en gjennomgang har vi følgende merknader:

Bjorstaddalen gjenvinningsstasjon: Avtale som gjelder kostnadsdekning for drift av Bjorstaddalen gjenvinningsstasjon, datert 08.06.2015, er etter vedtak i styre sak 31/2016, sagt opp. Oppsigelse er varslet i brev av 11.11 så. RiG dekker altså ikke kostnader knyttet til Bjorstaddalens drift av gjenvinningsstasjonen. Behandling av avfallet som mottas på gjenvinningsstasjonen inngår i RiGs avtaler som er inngått etter konkurranse og betales ved det av RiG.

Eik gjenvinningsstasjon: Avtalen med Bamble kommune gjelder kun kostnadsdekning knyttet til drift av gjenvinningsstasjonen. Renhold rundt returpunktene for glass-/metallemballasje, er ikke inkludert i avtalen og dekkes ved det ikke av RiG.

Enerettstildeling: Eierkommunene har vedtatt tildeling av enerett for innsamling, sortering og behandling av avfall fra kommunene i Grenland. (Bamble sak 63/17, Porsgrunn sak 33/17, Siljan sak 31/17 og Skien sak 72/17.)

Selvkost: Følgende siteres fra kvalitetshåndboken kap. 8.2.7 Selvkostavregning, siste kulepunkt: «Andel næringsavfall vs. husholdningsavfall legges til grunn når selvkost beregnes. Det utarbeides kommunevise nøkler for dette. Nøkler oppdateres to ganger per år; i forbindelse med utarbeidelse av budsjett og ved selvkostavregning for foregående år.»

Fordelingen med 15 % næring, er et gjennomsnitt for alle kommunene og benyttes ikke ved utarbeidelse av budsjett eller avregning av selvkost. Da benyttes kommunevise nøkler, basert på det faktiske volumet i den enkelte kommune.

Avvik:

TK peker på følgende avvik:

1. Protokoll: Anskaffelsesregelverket stiller krav om at det skal lages protokoll ved hvert innkjøp. Protokoll mangler for fem av tolv undersøkte innkjøp.

Tiltak for å rette avviket:

- Rapport som gjelder forvaltningsrevisjon gjennomgås på fellesmøte. Maler for protokoller som gjelder forskriftens del I, II og III presenteres.
- Kvalitetshåndbokens kap. 10 Anskaffelser og innkjøp, gjennomgås og det vurderes om det er behov for å supplere teksten i kapitlet.
- Samtlige fagansvarlige gjennomgår grunnkurs i anskaffelsesreglementet.

2. Avtale drift av optisk sorteringsanlegg: er ikke i tråd med anskaffelsesregelverket.

Tiltak for å rette avviket:

- Advokatfirmaet Føyen Torkildsen AS er i gang med et arbeid knyttet til utforming av avtale som gjelder tildeling av enerett for drift av optisk sorteringsanlegg. Saken skal etter planen fremlegges for styret 30.10 då.

3. Avtale drift av Eik gjenvinningsstasjon: er ikke i tråd med anskaffelsesregelverket.

Tiltak for å rette avviket:

- Bamble kommune inviteres til møte for revidere eksisterende avtale, slik at den blir i tråd med selvkostregelverket.

Vedtak: Styret ber daglig leder iverksette tiltak for å lukke avvik som er påpekt i rapport som gjelder forvaltningsrevisjon – anskaffelser og selvkost, samt melde dette til Telemark Kommunerevisjon IKS sammen med presiseringer som fremgår av saksframlegget.

Vedlegg:

Telemark Kommunerevisjon IKS: Høringsutkast. Forvaltningsrevisjon – anskaffelser og selvkost.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

RiG er eid av Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien kommuner. Formålet er blant annet at RiG skal «bidra til kostnads- og miljøeffektiv drift av husholdningene og hyttenes renovasjonsordning».⁹ Som et offentlig selskap skal RiG følge reglene om offentlige anskaffelser. I tillegg skal RiG i stor grad ivareta eierkommunenes rettigheter og forpliktelser til å drive med renovasjon for husholdninger.

Er avtaler med eksterne leverandører anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

Grunnleggende krav til anskaffelser

Regelverket om offentlige anskaffelser er omfattende, detaljert og i stadig endring. Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser trådte i kraft 01.01.2017. Innkjøp som er kunngjort i 2017 skal følge den nye loven. På tidspunktet for denne undersøkelsen hadde ikke RiG gjennomført noen anskaffelser i 2017 som var ferdigstilt og egnet for kontroll. Vi har derfor undersøkt anskaffelser fra 2016, og dermed utledet revisjonskriterier fra de anskaffelsesreglene som gjaldt fram til 31.12.2016.

De grunnleggende prinsippene som gjelder for alle anskaffelser fant vi i lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser § 3-1. Dette gjelder blant annet kravene til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet.¹⁰

Et av de grunnleggende kravene til alle anskaffelser er gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. For anskaffelser over kr. 100 000 eks. mva. skal det føres en skriftlig protokoll som skal dokumentere anskaffelsesprosessen, jf. forskriften § 3-2. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriften vedlegg 3 eller 4.

Anskaffelser til en verdi over kr. 500 000 eks. mva. skal som hovedregel kunngjøres og følge tillatte anskaffelsesprosedyrer etter reglene i anskaffelsesforskriften del I og II. Forskriften del I og del III gjelder kontrakter der den anslåtte verdi overstiger 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for vare- og tjenestekontrakter og 44 millioner kroner

⁹ Selskapsavtale for RiG IKS, punkt 2.1

¹⁰ I ny lov er dette omtalt i § 4. I § 5 omtales miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn.

ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter.¹¹ Terskelverdiene er regulert i anskaffelsesforskriften § 2-1¹².

Gjennom praksis har det vært åpning for at visse former for samarbeid i offentlig sektor kan skje uten hinder av anskaffelsesreglene. Dette er formalisert og utvidet i de nye anskaffelsesreglene, jf. kapittel 3 i forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016, i kraft fra 1. januar 2017. Et offentlig eid selskap kan etter de nye anskaffelsesreglene kjøpe tjenester i egenregi (dvs. uten konkurranse) fra sine eierkommuner (FOA § 3-1 tredje ledd bokstav a). Et offentlig eid selskap kan også kjøpe tjenester i egenregi fra andre rettssubjekt som de samme eierkommunene kontrollerer (FOA § 3-1 tredje ledd bokstav b).

De nye reglene åpner ikke for at et selskap som RiG kan kjøpe tjenester fra andre offentlige selskap som har andre eller flere eiere enn RiG. I en utredning av adv. Hjorth for dep. I 2014 står det følgende:

Dersom selskapene bare delvis kontrolleres av de samme eierne, er det vår vurdering at hensynene bak kontroll- og aktivitetskriteriet kan tilsi at unntaket ikke bør kunne komme til anvendelse. Følgelig er det etter vår oppfatning svært usikkert at et selskap som er eid av kommune A og kommune B kan samarbeide med et selskap som er eiet bare av den ene kommunen, eller med et selskap eiet av de samme kommunene og kommune C. Når samarbeidspartene bare delvis er kontrollert av de samme oppdragsgiverne, kan man ikke oppstille samme presumsjon for interesselighet mellom dem. I disse tilfellene vil det også være meget usikkert hvordan en eventuell aktivitetsvurdering skal foretas. Unntakets rekkevidde blir også uklart om det åpnes for at samarbeid mellom aktører som bare delvis kontrolleres av de samme eierne. Etter vårt syn er det tryggest å forbeholde anvendelsen av unntaket for utvidet egenregi for de tilfeller der selskapene som samarbeider eies av én og samme eier. Det kan imidlertid ikke utelukkes at unntaket vil kunne komme til anvendelse også i tilfeller selskapene som ønsker å samarbeide eies av flere eiere. Unntakets anvendelse bør i så fall etter vårt syn i slike tilfeller begrenses til de tilfellene der eierskapet i selskapene er identisk – altså der selskapene kontrolleres av akkurat de samme eiere *i fellesskap*.

¹¹ Unntak for uprioriterte tjenester, jf. forskriften vedlegg 6.

¹² Med nytt regelverk er terskelverdiene hevet.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- *Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse¹³.*
- *Tjenester fra RiGs eierkommuner og fra selskap med samme eierkommuner som RiG kan kjøpes i egenregi*
- *For anskaffelser over 100 000 kroner skal det føres protokoll.*
- *Anskaffelser til en verdi av over 500 000 u/mva skal være lyst ut i samsvar med kravene i forskriften.*

Sikrer RiG selvkost i renovasjonstjenestene?

Krav om selvkost

Etter forurensningsloven § 30 plikter kommunen å sørge for innsamling av husholdningsavfall og mottak av farlig avfall fra husholdningene. I tillegg skal kommunen sørge for anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 29.

Denne lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr, jf. forurensningsloven § 34. Gebyrinntektene skal dekke kommunens utgifter til husholdningsrenovasjon, men kan ikke overstige disse utgiftene. Når kommunen skal beregne selvkost, må kommunen finne de merkostnadene som kommunen har ved å yte husholdningsrenovasjonen.

Våre revisjonskriterier bygger på de to veilederne om selvkost: en generell for alle selvkosttjenester, utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (H-3/14) og en veileder om selvkost på renovasjonstjenester som er utarbeidet av Miljødirektoratet (M-258/2014).

Merkostnaden ved å yte husholdningsrenovasjon består av direkte kostnader, indirekte kostnader og kapitalkostnader. Hovedregelen er at kostnader til arbeid, varer og tjenester for kan knyttes direkte til produksjon av selvkosttjenesten alltid kan legges inn selvkostberegningen. Dette kalles direkte kostnader.

En kommune ville hatt indirekte kostnader som er ført på andre KOSTRA-funksjoner, for eksempel kostnader til regnskapsavdelingen og IT-avdelingen. Dette er ikke relevant for RiG, i og med at alle kostnader hos RiG er direkte kostnader knyttet til tjenesteproduksjonen.

¹³ LOA § 5 andre ledd.

Kapitalkostnadene er knyttet til bruk av egne anleggsmidler, og skal beregnes på grunnlag av de faktiske investeringskostnadene. Kommunen skal beregne lineære avskrivninger¹⁴ av anleggene. Avskrivningene starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

Kommunen skal også beregne en rentekostnad for investeringskostnadene. Veilederen anbefaler å basere rentekostnaden på 5-årig swap-rente¹⁵ pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.

Skille næring og husholdning

Dersom kommunen eller renovasjonsselskapet tilbyr tjenester knyttet til næringsavfall, så skal kostnader og inntekter fra dette holdes adskilt fra kostnader og inntekter fra tjenester knyttet til husholdningsavfallet. Inntekter fra og utgifter til håndtering av næringsavfall er ikke en del selvkosttjenesten, og skal ikke være en del av beregningen.

Når virksomheten er involvert i næringsaktivitet i tillegg til å håndtere lovpålagt husholdningsavfall, må selskapsorganenes kostnader fordeles forholdsmessig for de forskjellige aktivitetene. I avfallsforskriften § 15-4 stilles det krav til at det skal foreligge separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og til fordeling av felles kostnader, dersom kommunen tilbyr avfallstjenester i markedet i tillegg til den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall. Et regnskapsmessig skille og dokumentasjon av kostnadene som fordeles til den lovpålagte delen av avfallshåndteringen, vil bidra til å unngå krysssubsidiert mellom lovpålagt tjenesteyting og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordelingen skal dokumenteres og skal kunne kontrolleres.

Det er ikke krav om organisatorisk skille mellom virksomhetene. Det legges til grunn at skillet skjer for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet, og at det benyttes fordelingsnøkler der hvor direkte fordeling ikke er mulig. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres. Administrative kostnader tilknyttet selskapsorganene som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap, skal fordeles forholdsmessig mellom den lovpålagte aktiviteten og den kommersielle

¹⁴ Lineære avskrivninger beregnes ved å ta investeringskostnaden og dele på forventet levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet føres i balansen med verdien av investeringskostnaden. Hvert år reduserer man verdien av anleggsmiddelet med det faste beløpet, til anleggsmiddelet ikke lenger har en verdi i regnskapet. Avskrivningen føres som en årlig kostnad i driftsregnskapet.

¹⁵ Swaprente er rente for å bytte en flytende rente med en fastrente eller omvendt. Veldig forenklet kan vi i denne sammenheng si at swaprente er fastrenten bankene betaler når de har byttet bort flytende rente i markedet.

delen. Dette vil også omfatte ledelses- og administrasjonskostnader, inkludert fordeling av styrehonorarer.

Fordeling av felles nettokostnader ut ifra faktisk bruk vil gi et godt uttrykk for forholdsmessig fordeling av nettokostnader. Fordeling etter faktisk bruk innebærer at nettokostnadene fordeles etter tonnasje ut ifra den prosentvise andelen henholdsvis lovpålagt aktivitet og kommersiell aktivitet utgjør. En forholdsmessig fordeling av felles nettokostnader basert på faktisk bruk er konkret, transparent og dokumenterbart, og ivaretar grunntanken bak kravet om forholdsmessig kostnadsfordeling; å sikre etterlevelse av selvkostprinsippet og å hindre ulovlig krysssubsidiering. En fordelingsnøkkel basert på faktisk bruk vil ifølge veilederen være særlig godt egnet til å fordele felles kostnader ved den kapasiteten som er i bruk, men vil også være godt egnet til å fordele kostnader knyttet til en eventuell ubenyttet kapasitet i for eksempel et avfallsbehandlingsanlegg.

Selvkost ved kjøp av tjenester i kommunesamarbeid

Dersom kommunen kjøper renovasjonstjenestene i markedet etter konkurranse, kan prisen på tjenesten inngå som en kostnad i selvkostberegningen. Hvis renovasjonstjenester for husholdningene leveres til eierkommunene etter enerett eller i egenregi, så er det ikke konkurrert på prisen. I slike tilfeller må leverandøren sikre selvkost i sine tjenester til kommunen. Når tjenesten leveres av et interkommunalt samarbeid, skal kostnadene fordeles etter kommunens bruk av tjenesten fra IKS-et, og ikke etter eierbrøk.¹⁶

RiG sørger for renovasjonstjenester til eierkommunene etter dette prinsippet. Det innebærer at RiG må dokumentere selvkost i sin tjenesteproduksjon, og må sikre selvkost også i kostnadsfordelingen mellom kommunene.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Alle kostnader som inngår i selvkostberegningene skal kunne henføres til den aktuelle selvkosttjenesten.
- RiG skal dokumentere et skille mellom husholdning og næring
- Kostnadene skal fordeles til kommunene etter bruk av tjenestene

¹⁶ Veileder for avfallsgebyrer, kapittel 3.1

Har RiG IKS riktig behandling av selvkostfond?

Et selvkostfond oppstår ved et overskudd i selvkostregnskapet. Overskuddet skal avsettes til bundet driftsfond (selvkostfond). Et negativt resultat (underskudd) skal motregnes selvkostfondet i den grad det er midler på fondet. Et negativt selvkostresultat (underskudd) kan også fremføres mot fremtidige overskudd. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader mv. slik at gebyrene kan holdes mer stabile over tid. Selvkostfondet skal ikke benyttes som finansiering av investeringer.

I utgangspunktet er det kommunen som skal ha selvkostfond, siden det er de som har gebyrinntektene. I enkelte tilfeller vil det likevel oppstå selvkostfond i selskaper. I selskapsregnskapet skal overskudd på selvkost avsettes til fond (egenkapital med restriksjoner).

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Overskudd på selvkosttjenestene skal som hovedregel være i kommunen som har gebyrinntektene.
- Overskudd på selvkosttjenestene kan avsettes i fond i selskap.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet ved oppstartbrev til RiG 17.02.17, med en orientering om hvilken dokumentasjon vi hadde behov for og plan for framdrift.

Vi hadde oppstartsmøte og intervju med daglig leder for RiG 12.05.17.

Innsamling og bearbeiding av data

Vi har gått gjennom følgende dokumenter:

- selskapsavtalen
- innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter fra oppstart
- avtaler med kommunene
- oversikt over avtaler med eksterne leverandører
- dokumentasjon på selvkost

Vi har hatt løpende kontakt med daglig leder gjennom prosjektperioden. Informasjon vi har fått gjennom intervju og telefonsamtaler er blitt skrevet ned og godkjent av daglig leder.

Offentlige anskaffelser

Basert på oversikten selskapet har laget over sine avtaler med eksterne leverandører, har vi tatt stikkprøver for å undersøke om avtalene er anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser. RiG har 58 aktive avtaler i oversikten. Noen av disse avtalene er omtalt av spesielle grunner:

- Avtalene med Bjorstaddalen Husholdning AS og Bjorstaddalen Næring AS har hatt oppmerksomhet i media, og vi antar at kontrollutvalgene er interessert i disse.
- Anskaffelsene av avtalene med eierkommunene er undersøkt for å se om avtalene er i samsvar med vilkårene for egenregi.

Noen av avtalene er ikke med i undersøkelsen:

- Vi har ikke undersøkt mindre avtaler, som avisabonnement o.l.
- Telemark kommunerevisjon IKS er revisor for RiG. Denne avtalen er ikke med i utvalget, fordi vi ikke kan gjøre en uavhengig vurdering av en avtale som berører oss selv.

Av de resterende avtalene i oversikten er det 23 avtaler med leverandører som RiG har gjort innkjøp på over kr 100 000 i 2016. Vi har undersøkt anskaffelsen av de 5 leverandørene med størst omsetning til RiG.

Vi tatt ut en oversikt fra regnskapet til RiG over alle leverandører, og hvor store innkjøp RiG gjorde hos de forskjellige leverandørene i 2016. Denne viste at RiG har gjort innkjøp for over kr 100 000 hos 18 leverandører som vi ikke finner i avtaleoversikten. Vi har plukket ut de 5 største av disse leverandørene, og undersøkt hvordan anskaffelsene var gjennomført.

Noen av leverandørene vi plukket ut hadde flere kontrakter med RiG. Da har vi undersøkt alle disse anskaffelsene. En av leverandørene viste seg å være utleier av lokaler. Leie av lokaler er unntatt fra forskriften om offentlige anskaffelser, slik at vi har ikke undersøkt denne anskaffelsen nærmere. Til sammen har vi undersøkt 12 anskaffelser i tillegg til de spesielle som er nevnt i punktene øverst.

Selvkost

Vi har gått gjennom RiGs etterkalkyle av selvkost for 2016. Vi har innhentet dokumentasjon på hvordan fordelingsnøkklene mellom eierkommunene var utformet, og hva som var grunnlaget for disse. Ved behov har vi hatt kontakt på telefon og e-post med daglig leder og fagansvarlig for kommunikasjon og kundesenter.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at informasjonen skal være riktig. Innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi mener at våre undersøkelser av selskapets dokumentasjon av anskaffelser, selvkostberegninger og underlagsdokumentasjon er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet. Rapporten er basert på skriftlige kilder, noe som gir høy grad av trygghet for at informasjonen er riktig. Vi mener derfor at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om

revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁷.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁷ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).