



EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON
SØNDRE HELGELAND MILJØVERK IKS

PROSJEKTPLAN



Leirfjord, Dønna, Alstahaug, Brønnøy, Vega, Vevelstad,
Herøy, Sømna, Grane, Vefsn, Hattfjelldal

APRIL 2021

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">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 rutineene 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?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">- Kommuneloven- Forurensningsloven- Lov om offentlige anskaffelser- Avfallsforskriften- Forurensingsforskriften- Forskrift til Lov om offentlige anskaffelser- Selvkostforskriften- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til selvkostforskriften, H2465- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 (KRS) Noter og årsberetning, 2018- Miljødirektoratets veileder Beregning av kommunale avfallsgebyr, 2014- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser- Lokale renovasjonsforskrifter- NOU 2002:19 Avfallsforebygging- Tolkningsuttalelser
Metode	Dokumentgjennomgang og intervju
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 500 timer

	<ul style="list-style-type: none"> • Levering innen mars 2022
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor:</p> <p>Sunniva Tusvik Sæter, sts@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeidere:</p> <p>Leidulf Skarbø, lsk@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Arve Gausen, aga@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Margrete Haugum • Line Johnsen Wirum <p>Eventuelt ekstern bistand</p>
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson i kommunen	<p>Ordfører eller den som utøver eierstyringen i selskapet</p> <p>Det vil kunne være aktuelt å også være i kontakt med kommunedirektør i forbindelse med renovasjonsgebyr.</p>
Kontaktperson i selskapet	<p>Daglig leder</p>

2 MANDAT

I dette kapitlet utdypes bestillingen og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgå. De fleste kommunene som eier Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL) har prioritert kontrollen i sine planer for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i inneværende valgperiode. Når det først gjennomføres kontroll i selskaper som eies av flere kommuner, er det hensiktsmessig både med tanke på ressursbruk og belastning for revidert enhet at kontrollene samkjøres.

2.1 Bestilling

Kommunene Leirfjord, Dønna, Alstahaug, Brønnøy, Vega, Herøy, Vevelstad og Sømna har fått tilsendt en idéskisse for hvordan en eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i SHMIL kan innrettes. Revisor har gjennomført prosjekter i fem trønderske renovasjonsselskaper de siste årene og presenterte hvordan disse ble gjennomført.

Revisor registrerte følgende tilbakemeldinger da kontrollutvalgene behandlet prosjektbeskrivelsen:

- Alstahaug: Hva skjer med avfallet etter innsamling?
- Vega: Samordning av sortering mellom flere selskaper
- Herøy: Stimulerer gebyrene til avfallsreduksjon, hytterrenovasjon
- Vevelstad: Selskapets omdømme
- Sømna: Utviklingsarbeid og tilpasning til framtidige krav – bærekraft

Kontrollutvalgene behandlet prosjektbeskrivelsen følgende datoer:

- Leirfjord: 23.02.2021
- Dønna: 25.02.2021
- Alstahaug: 26.02.2021
- Brønnøy: 03.03.2021
- Vega: 05.03.2021
- Herøy: 11.03.2021
- Vevelstad: 12.03.2021
- Sømna: 17.03.2021

Kommunene Grane, Hattfjelldal og Vefsn deltok ikke i behandlingen av idéskisse, men ønsker å få tilsendt prosjektplan for å vurdere deltakelse i prosjektet.

2.2 SHMIL

SHMIL er et interkommunalt renovasjonsselskap eid av 11 Helgelandkommuner; Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal, Herøy, Leirfjord, Sømna, Vefsn, Vega og Vevelstad.

Selskapet er underlagt lov om interkommunale selskapet. Selskapets øverste organ er representantskapsmøtet, som består av eierrepresentanter fra kommunene. Representantskapet velger styret i selskapet. SHMIL ble stiftet i 1995.

Selskapets formål er å på vegne av eierkommunene drive innsamling, transport, behandling og omsetning av avfall og alt som naturlig hører med til dette i eierkommunene, samt delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor denne formålsangivelse. I tillegg til dette formålet skal selskapet søke å redusere avfallsmengdene, utnytte ressursene i avfallet og behandle avfallet på en måte som fullt ut tilfredsstillende miljømessige krav som myndighetene stiller.

Alle kostnadene ved innsamling av husholdningsavfall skal dekkes ved renovasjonsgebyr. Renovasjonsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av innsamling av husholdningsavfall. Gebyret skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet, slik at det ikke kreves inn mer fra husholdningene enn den samlede kostnaden forbundet med innsamling og behandling av avfallet.

Tabell 1. SHMILs datterselskap og andre eierandeler

Selskap	Eierandel
SHMIL Transport AS	100 %
Retura SHMIL AS	89,96 %
Bio Miljø AS	34 %
Østbø AS	18,51 %
Ecopro AS	18,3 %
Miljøpartnerne AS	14,84 %
Vitensenter Nordland AS	2,75 %
Lean Senter Nord AS	2,5 %

Kilde: www.soliditet.no

Tabell 2. Oversikt over eierandel i SHMILs fem største selskaper

Selskap	Eiere	Andel
SHMIL Transport AS	SHMIL	100 %
Retura SHMIL AS	SHMIL	89,96 %
	Østbø AS	10,03 %
Bio Miljø AS	SHMIL	34 %
	Nilsskog Holding AS	33 %
	Kolbjørn Nilsskog AS	15,28 %
	Østbø AS	10,57 %
	Reidar Jacobsen	7,14 %
Østbø AS	Saltens Bilruiter AS	81,49 %
	SHMIL	18,51 %
Ecopro AS	Innherred Renovasjon IKS	28,21 %
	SHMIL	18,3 %
	Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	16,75 %
	Helgeland Avfallsforedling	16,72 %
	Remidt IKS	10 %
	Steinkjer kommune	10 %

Kilde: www.soliditet.no

2.3 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

2.3.1 Eierskapskontroll

Kommuneloven definerer eierskapskontroll i § 23-4 som en kontroll som innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i

samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

I utgangspunktet handler en eierskapskontroll om hvordan den enkelte kommune som eier ivaretar sine eierinteresser i selskaper. SHMIL er et interkommunalt selskap, og da er det også aktuelt å se på hvordan kommunene i fellesskap utøver eierskapet i representantskapet som er arenaen for felles utøvelse av eierskapet.

I dette prosjektet vil alle deltakende kommuner få en rapport med en eierskapskontroll som omfatter den enkelte kommunes eierstyring, samt noen felles elementer om eksempelvis representantskap og valg av styre.

2.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskap

Kommuneloven definerer i § 23-3 at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. I forvaltningsrevisjonen vil selskapet være den enheten som revideres. Kommuneloven § 23-6 sikrer at revisor har innsyn i offentlig eide selskaper som skal revideres.

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet presenteres problemstillingene i prosjektet og den avgrensningen som gjøres. Kilder til revisjonskriterier og metode for innsamling av data blir beskrevet. Prosjektdesignet bygger på erfaringer med gjennomføring av eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Fosen Renovasjon IKS i 2020, Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i 2019 og Innherred Renovasjon IKS i 2018.

3.1 Avgrensning

Eierskapskontrollen omfatter kommunen som eier, og representantskapet som felles eierorgan. Forvaltningsrevisjonen omfatter selskapet SHMIL. I femte problemstilling vil kontrollen også omfatte datterselskap som håndterer transport og næringsavfall. Kontrollen omfatter ikke andre selskap som SHMIL er medeier i.

Revisor vil ikke foreta egne undersøkelser når det gjelder de tekniske sidene av selvkostberegningene, men vil se på forståelsen og dokumentasjonen av selvkostprinsippene, samt om dette er i tråd med nasjonale føringer. Både husholdningsrenovasjon og hytterrenovasjon omfattes av undersøkelsen.

3.2 Problemstillinger

Eierskapskontroll:

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

Denne problemstillingen vil omfatte kommunenes utøvelse av eierstyring. Det vil være naturlig å se på styringsdokumenter for selskapet, kommunens egne styringsdokumenter som eierskapsmelding og eierstrategi, dialogen mellom eierrepresentant og kommunestyre, bruk av valgkomite, praksis for eiermøter og lignende.

Forvaltningsrevisjon i selskapet:

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

I denne problemstillingen vil revisor undersøke selskapets praksis for beregning av selvkost, og vurdere denne opp imot retningslinjer for selvkost. Eventuelle kommunale gebyrpåslag vil også omfattes i denne problemstillingen.

3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

Det er anledning til å differensiere renovasjonsgebyr for å motivere til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Revisor vil undersøke om eventuelle differensieringer er i tråd med regelverket.

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

Her vil revisor undersøke selskapets praksis for å oppnå lokale, nasjonale og internasjonale målsettinger. Det vil være aktuelt å se på tiltak selskapet gjør på alle nivåer i avfallshierarkiet. Det er videre interessant å undersøke hva slags, om noe, ambisjonsnivå representantskapet har satt for selskapet, og hvordan selskapet arbeider med disse føringene. Vi vil avslutningsvis se på hvordan SHMIL jobber med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet.

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

Det stilles krav til transaksjoner mellom morselskap og datterselskap, spesielt i de tilfellene hvor morselskapet er offentlig eid. I denne problemstillingen vil vi undersøke om SHMIL og datterselskapene følger regelverket for transaksjoner mellom morselskap og datterselskap. Vi vil ha fokus på selskapene som utøver oppgaver som transport og håndtering av næringsavfall. Vi vil se nærmere på om datterselskapene har noen fordeler i konkurranse med andre, siden de har en offentlig eier. Vi vil undersøke transaksjoner for 2020.

Innspillene fra kontrollutvalgene omfattes av følgende problemstillinger:

- Alstahaug: Hva skjer med avfallet etter innsamling? (Problemstilling 4)
- Vega: Samordning av sortering mellom flere selskaper (Problemstilling 4)
- Herøy: Stimulerer gebyrene til avfallsreduksjon, hytterrenovasjon (Problemstilling 3)
- Vevelstad: Selskapets omdømme (Problemstilling 4)
- Sømna: Utviklingsarbeid og tilpasning til framtidige krav – bærekraft (Problemstilling 4)

3.3 Kilder til kriterier

I eierskapskontrollen vil revisor vurdere kommunenes praksis på bakgrunn av:

- IKS-loven
- KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Kommunestyrevedtak

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunenes praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

Lov og forskrift:

- Kommuneleien
- Forurensningsloven
- Lov om offentlige anskaffelser
- Avfallsforskriften
- Forurensingsforskriften
- Forskrift til Lov om offentlige anskaffelser
- Selvkostforskriften

Veiledere:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder til selvkostforskriften, H2465
- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 (KRS) Noter og årsberetning, 2018
- Miljødirektoratets veileder Beregning av kommunale avfallsgebyr, 2014
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser

Annet:

- Lokale renovasjonsforskrifter
- NOU 2002:19 Avfallsforebygging
- Tolkningsuttalelser

3.4 Metoder for innsamling av data

Prosjektet vil gjennomføres i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund. Siden SHMIL er 100 prosent offentlig eid kan kontrollutvalget og revisor kreve alle de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre kontrollen. Det gjelder fra både styrende organer, daglig leder og selskapets valgte revisor. Vi vil innhente data gjennom dokumentgjennomgang og intervju.

Følgende aktører er aktuelle å intervjuer:

- Selskapet v/daglig leder, økonomiansvarlig m.fl.
- Selskapet v/styreleder

- Kommunenes eierrepresentanter (representantskapet)
- Kommunen v/ økonomiansvarlig e.l. dersom det er kommunale påslag på gebyrene
- Selskapets valgte revisor

Data innhentet gjennom intervju vil bli verifisert, og hele rapporten med datagrunnlag og vurderinger vil bli sendt på høring til både eierne og selskapet. Der det er naturlig vil revisor ta inn sammenlikninger med andre renovasjonsselskap.

Verdal, 15.04.2021

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

MRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no