

SELSKAPSKONTROLL

HORISONT MILJØPARK IKS



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av selskapskontroll i Horisont Miljøpark AS. Selskapskontroll er en oppgave som er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6 (§§ 13 – 15).

Prosjektarbeidet er utført i perioden mai-september 2019. Kristian Lein har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, og har utført arbeidet med rapporten sammen med forvaltningsrevisor Kari Robbestad. Birgitte Ulmoen Bue har også bidratt i arbeidet med selskapskontrollen.

Vi takker Horisont Miljøpark IKS for samarbeidet, og for å ha bidratt med viktig informasjon. Vi takker også andre som har bidratt med opplysninger.

Utkast til rapport er blitt sendt på høring til Horisont Miljøpark IKS. Uttalelsen er vedlagt rapporten. Selskapets uttalelse knyttet til kapittel 8 i rapporten har medført noen endringer og utdypinger i dette kapitlet. Revisjonens konklusjoner er ikke endret i forhold til rapportutkastet som ble sendt til selskapet.

Etter høringen av rapporten til selskapet ble den sendt til eierkommunene for uttalelse. Høringssvar ligger vedlagt rapporten. To av kommunene svarte ikke innen fristen.

Lillehammer, september 2019



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING.....	8
1.1 Kontrollutvalgenes bestilling.....	8
1.2 Formål, problemstillinger og forventet nytte.....	8
1.3 Om Horisont Miljøpark IKS.....	9
1.4 Eierstrategi Horisont Miljøpark IKS.....	10
2 REVISJONSKRITERIER.....	12
3 METODE.....	14
4 RENOVASJONGEBYR - SELVKOST.....	16
4.1 Revisjonskriterier.....	16
4.2 Faktabeskrivelse.....	19
4.3 Revisjonens vurderinger.....	25
5 EFFEKTIVITET I HORISONT MILJØPARK IKS.....	28
5.1 Revisjonskriterier.....	28
5.2 Faktabeskrivelse.....	28
5.3 Revisjonens vurderinger.....	30
6 KVALITETEN OG BEREDSKAPEN FOR TJENESTENE.....	32
6.1 Revisjonskriterier.....	32
6.2 Faktabeskrivelse.....	33
6.3 Revisjonens vurderinger.....	36
7 ETTERLEVELSE AV ARBEIDSMILJØLOVEN.....	37
7.1 Revisjonskriterier.....	37
7.2 Faktabeskrivelse.....	37
7.3 Revisjonens vurderinger.....	39
8 AVGIFT PÅ TREVRIRKE.....	40
8.1 Revisjonskriterier.....	40
8.2 Faktabeskrivelse.....	42
8.3 Revisjonens vurderinger.....	43

9	LEVERING AV TREVIRKE TIL EIDSIVA.....	45
9.1	Faktabeskrivelse	45
9.2	Revisjonens oppsummering	46
10	HORISONTS UTBYTTEPOLITIKK	47
10.1	Juridisk grunnlag.....	47
10.2	Revisjonens vurdering	48
11	REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	49
11.1	Konklusjoner	49
11.2	Anbefalinger	51
	REFERANSER	52
	Vedlegg 1 Horisont Miljøpark IKS - Inntekter og kostnader pr kommune	53
	Vedlegg 2 Uttalelse fra Horisont Miljøpark IKS	54
	Vedlegg 3 Høringsuttalelser fra kommunene	60

SAMMENDRAG

Formålet med denne selskapskontrollen har vært å undersøke hvordan Horisont Miljøpark IKS følger regelverket for offentlig eide renovasjonsselskaper, samt å gå inn i temaer som er viktig for selskapet som en viktig tjenesteyter for befolkningen i regionen.

Til grunn for revisjonens vurderinger er det utarbeidet vurderingskriterier. Kriteriene er blant annet hentet fra forurensingsloven, avfallsforskriften, retningslinjer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), nasjonale mål på avfallsområdet og renovasjonsforskrift for kommune i Gjøvik-regionen. Vi har tatt for oss problemstillingene med utgangspunkt i perioden 2016 – medio 2019.

Nedenfor følger konklusjoner/vurderinger knyttet til problemstillingene i selskapskontrollen. Revisjonens anbefalinger er tatt inn til slutt i sammendraget.

Problemstilling 1: Gir selskapets rutiner og praksis for utarbeiding av selvkostregnskap grunnlag for riktig fastsetting av gebyrer i kommunestyrene?

Revisjonen mener at Horisont utarbeider selvkostregnskap i henhold til KMD sine retningslinjer. Kapitalkostnader blir beregnet i tråd med reglene, det blir utarbeidet etterkalkyle, og selvkostregnskapet blir avregnet mot selvkostfond. Det blir beregnet kalkulatoriske renter på fondet.

Etter vår mening er løsningen med selvkostfond for renovasjon, både i kommunene og i selskapet, verken i tråd med retningslinjene eller kommunenes eierstrategi. Så lenge det er uttrykt fra eierne at selvkostfondet skal ligge i kommunene, så bør fondet i Horisont utvikles.

Problemstilling 2: Ivaretas pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?

Selskapet opererer med regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall i henhold til forskriften. Dette er ikke tilfellet med balansen, den utarbeides kun for selskapet som helhet, noe som ikke er i henhold til avfallsforskriften.

Vår undersøkelse viser at Horisont har utarbeidet fordelingsnøkler som viser hvor stor del av kostnadene som skal belastes hhv husholdnings- og næringsavfall. Etter revisjonens vurdering ser det ut til at selskapet har tilfredsstillende rutiner på dette området.

Problemstilling 3: Ivaretas kostnadsfordelingen mellom kommunene slik at regelverket på området oppfylles?

Horisont Miljøpark IKS skal i henhold til regelverket fordele nettokostnadene til kommunene etter bruk av tjenestene. Retningslinjene fra KMD sier at dersom kostnadene ved renovasjon i én kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune, og det ikke eksisterer faglige grunner for kostnadsutjevning, skal ikke abonnentene betale samme pris. Det er imidlertid ikke hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres dersom dette er rasjonelt for selskapet.

Etter revisjonens oppfatning kan gjeldende praksis, der kostnadene hovedsakelig fordeles mellom kommunene etter eierandel, forsvares sett opp mot retningslinjene.

Problemstilling 4: Hvor effektivt drives selskapet, bl.a sett i forhold til lignende selskaper?

Verken eierne eller selskapet selv har satt spesifikke mål for effektivitet eller forbedring i effektivitet. Selskapet opererer imidlertid med flere målsetninger på økonomiområdet. Horisont kan vise til en rekke tiltak for å forbedre effektiviteten. Det tyder på at selskapet tilstreber effektiv drift.

Mangel på sammenlignbare data gjør det vanskelig å holde effektivitet/kostnadsnivå i Horisont opp mot andre renovasjonsselskaper. Sammenligning av renovasjonsgebyrer gir imidlertid et visst grunnlag for å vurdere Horisonts effektivitet/kostnadsnivå. Renovasjonsgebyrene i kommunene Gjøvik-regionen ligger forholdsvis lavt sammenlignet med nabokommuner.

Problemstilling 5: Hvordan sikrer selskapet kvaliteten og beredskapen for tjenestene?

Resultatet fra kundeundersøkelsen våren 2019 tilsier at Horisont har noe å hente når det gjelder kundetilfredshet, og da særlig knyttet til henting av avfallet. Selskapet har iverksatt flere tiltak, og arbeider med nye tiltak, for bedre å kunne oppfylle sine forpliktelser overfor abonnentene.

Horisont sine egne tall viser at selskapet, i likhet med landet for øvrig, ligger bak det nasjonale målet om materialgjenvinning og energiutnyttelse for alt avfall. I 2018 nådde imidlertid Horisont og kommunene i Gjøvik-regionen 2020-målet om gjenvinningsandel på minst 50 % for husholdningsavfallet.

Ifølge Horisonts egne tall ligger selskapet og kommunene i Gjøvik-regionen godt an i forhold til det nasjonale målet om at veksten i avfallsmengder skal være lavere enn den økonomiske veksten.

Problemstilling 6: Etterleves arbeidsmiljølov i datterselskapet Horisont Renovasjon AS mht arbeidsavtaler og lønnsforhold?

Horisont har inngått arbeidsavtaler med de ansatte i Horisont Renovasjon AS. De ansattes lønn i selskapet ligger høyere enn minstelønn som gjelder for transportbransjen. Både Horisont og Arbeidstilsynet oppfatter at de har hatt et positivt samarbeid knyttet til å løse utfordringer med hensyn til arbeidstid i perioder med stor arbeidsbelastning.

Problemstilling 7: Er selskapets innføring av avgift på levering av trevirke fra private i tråd med selvkostprinsippet, og i henhold til reglene for gebyrfastsetting?

I henhold til nasjonale regler på selvkostområdet er det anledning til å innføre gebyr for spesielle avfallsfraksjoner. Renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen kan leses slik at hvis avfallet er sortert og ikke er restavfall, skal det ikke være avgift for levering av dette.

Hovedregelen etter avfallsforskriften er at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyr. I henhold til Miljødirektoratets veileder er gebyr husholdningene betaler for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen å regne som et avfallsgebyr. Ut fra dette er det kommunene som skal bestemme gebyrene, slik er det også formulert i renovasjonsforskriften til Gjøvik—regionen § 19.

Problemstilling 8: Er selskapets avtale om salg av trevirke til Eidsiva Bioenergi AS inngått på markedsmessige vilkår?

Revisjonen har ikke noen klar oppfatning av om Horisont har oppnådd konkurransedyktige priser for trevirke. På generell basis vil selskapet ha interesse av å oppnå så høy pris som mulig. Ettersom Eidsiva Bioenergi sitt anlegg på Kallerud ligger relativt nært Horisonts anlegg i Dalborgmarka virker det rimelig at beste pris kan oppnås ved leveranser dit.

Utbyttepolitikk

I eierstrategien som ble behandlet av kommunestyrene våren 2018 er det tatt inn en formulering som sier at selskapet må balansere kravet om et høyt utbytte mot «*selskapets behov for kapital for å utvikle virksomheten i tråd med gjeldende selskapsstrategi*». Det framgår imidlertid ikke eksplisitt av teksten at utbytte for hvert år må besluttes av representantskapet, samt at dette må skje «etter forslag fra styret eller med styrets samtykke» slik kravet er i lov om interkommunale selskap § 29.

Revisjonen har ikke funnet annet å påpeke angående formuleringen om utbyttepolitikk i forslaget i eierstrategi.

Revisjonens anbefalinger

- I utgangspunktet skal det være ett selvkostfond. Så lenge det er uttrykt fra eierne at selvkostfondet skal ligge i kommunene, så bør fondet i Horisont avvikles.
- Det bør vurderes å finne en mulighet for å skille på husholdning og næring balansen i regnskapet til Horisont.
- Renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen bør klargjøres, slik at det går fram at det er anledning til å pålegge avgift for levering av definerte avfallsfraksjoner.
- Horisont og eierkommunene bør ta konsekvensen av at avgifter for levering av avfall på gjenvinningsstasjonene regnes som avfallsgebyr.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGENES BESTILLING

Innlandet Revisjon IKS (heretter omtalt som «revisjonen») la fram foranalyse ang selskapskontroll i Horisont Miljøpark IKS («Horisont») for fire av kontrollutvalgene i respektive møter i perioden november 2018 - februar 2019. Revisjonen ble med utgangspunkt i foranalysen bedt om å utarbeide en prosjektplan for selskapskontrollen.

I løpet av våren 2019 ble det laget en prosjektplan som ble lagt fram for og godkjent av kontrollutvalgene¹. Revidert prosjektplan ble godkjent av kontrollutvalgene i Søndre Land, Vestre Toten, Østre Toten, Gjøvik og Nordre Land i møter hhv 11. mars, 20. mars, 26. mars, 25. april og 6. mai.

1.2 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG FORVENTET NYTTE

Formålet med denne selskapskontrollen er å undersøke hvordan Horisont Miljøpark IKS følger regelverket for offentlig eide renovasjonsselskaper, samt å gå inn i temaer som er viktig for selskapet som en viktig tjenesteyter for befolkningen i regionen. Forventet nytteverdi av prosjektet er primært knyttet til å framskaffe kunnskap som kan være relevant med hensyn til styring og oppfølging av selskapet.

Prosjektarbeidet har tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger, jf prosjektplan:

1. Gir selskapets rutiner og praksis for utarbeiding av selvkostregnskap grunnlag for riktig fastsetting av gebyrer i kommunestyrene?
2. Ivaretas pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?
3. Ivaretas kostnadsfordelingen mellom kommunene slik at regelverket på området oppfylles?
4. Hvor effektivt drives selskapet, bl.a sett i forhold til lignende selskaper?
5. Hvordan sikrer selskapet kvaliteten og beredskapen for tjenestene?
6. Etterleves arbeidsmiljølov i datterselskapet Horisont Renovasjon AS mht arbeidsavtaler og lønnsforhold?
7. Er selskapets innføring av avgift på levering av trevirke fra private i tråd med selvkostprinsippet, og i henhold til reglene for gebyrfastsetting?
8. Er selskapets avtale om salg av trevirke til Eidsiva Bioenergi AS inngått på markedsmessige vilkår?

¹ Prosjektplan ble lagt fram for kontrollutvalgene i to omganger.

Felles eierstrategi ble behandlet av kommunestyrene i Gjøvik-regionen våren 2018. I eierstrategien var det lagt inn et punkt (pkt 3.5) om at styret skal legge fram en treårs utbytteplan hvert år i oktober, samt at utbyttet over tid skal utgjøre minimum 50 % av resultat etter skatt fra næringsdelen av selskapet².

Kontrollutvalgene har bedt Innlandet Revisjon undersøke hvorvidt det er anledning for interkommunale selskaper å tildele utbytte, herunder at eierne fastsetter utbytteplaner for selskapet. Tema utbytte/utbyttepolitikk vil ha karakter å være en avgrenset vurdering, og er derfor ikke satt opp som en egen problemstilling for prosjektet.

1.3 OM HORIZONT MILJØPARK IKS

Horisont Miljøpark IKS er et interkommunalt avfallsselskap eid av de fem kommunene i Gjøvik-regionen. Horisont Miljøpark IKS henter avfall fra husholdninger og fritidsboliger. Avfallet hentes av Horisont Renovasjon AS som er et heleid datterselskap av Horisont IKS.

Eierskapet er fordelt i henhold til folketall i kommunene: Gjøvik (42,6 %), Østre Toten (21,1 %), Vestre Toten (18,6 %), Nordre Land (9,5 %) og Søndre Land (8,1 %). Selskapet ble opprettet som GLT-Avfall 11. november 1991, og skiftet i april 2017 navn til Horisont Miljøpark IKS. Selskapet hadde pr utgangen av 2018 32 fast ansatte som utgjorde 28,9 årsverk.

Selskapsavtalen ble ikke endret etter navnebyttet, den ble kun korrigert med nytt navn. Formålet med Horisont Miljøpark IKS *«er på vegne av eierkommunene og næringsdrivende å drive avfallshåndtering bestående av innsamling, avfallstransport, behandling og omsetning innenfor de til enhver tid gjeldende konsesjonsvilkår og markedsmessige forhold.»*

Administrasjonen holder til i Dalborgmarka i Gjøvik kommune. Her ligger også Dalborgmarka Avfallsdeponi og Dalborgmarka miljøstasjon. I tillegg har selskapet ansvaret for driften av 7 andre miljøstasjoner rundt om i eierkommunene. På miljøstasjonene leveres avfall fra både husholdning og næring. Miljøstasjonen er i utgangspunktet finansiert av renovasjonsgebyret. Husholdning (private) betaler derfor i utgangspunktet kun for levering av restavfall. Næringsdrivende skal betale for å levere avfall. Det har vært en del tilfeller der bedrifter leverer til miljøstasjonene under dekke av å være private, og selskapet har hatt kontrollerer for å avdekke dette.

I 2018 var omsetningen i Horisont Miljøpark IKS 112,5 mill kr, og årsresultatet 6,2 mill kr. Omsetningen har vært økende de siste årene, spesielt etter at selskapet overtok renovasjonen i eierkommunene. Av omsetningen i utgjorde husholdningsdelen ca 80 prosent, mens næringsavfall utgjør resten. Det hentes ikke næringsavfall, unntaket er kommunalt avfall i Vestre Toten kommune. Konkurransen mot private

² Den politiske behandlingen av eierstrategien og status for denne omtales i kapittel 1.4 nedenfor.

aktører skjer, med dette unntaket, kun innen mottak av avfall, og da mest knyttet til avfall fra større prosjekter (særlig fra bygg- og anleggsprosjekter).

Representantskapet er selskapets øverste organ og består av ordførerne i Horisonts eierkommuner, samt en representant for opposisjonen fra hver av eierkommunene. Alle er valgt for en 4-årsperiode, tilsvarende kommunevalgperioden, og har personlige vararepresentanter.

Selskapets styre består av sju medlemmer, to fra Gjøvik kommune, og ett fra hver av de fire andre kommunene. Disse velges for en toårsperiode av representantskapet etter innstilling fra kommunene. Ett medlem med varamedlem velges av de ansatte. Styrets leder og nestleder velges av representantskapet for en toårsperiode etter innstilling fra ordfører-/rådmannsgruppen i kommunene.

Etter konkursen til Reno Norden i september 2017 etablerte Horisont Miljøpark det heleide selskapet Horisont Renovasjon AS. Dette selskapet er ansvarlig for inntransport av avfall i Gjøvik-regionen. Daglig leder og styre i Horisont Renovasjon AS er det samme som i Horisont Miljøpark IKS. I 2018, selskapets første hele driftsår, hadde Horisont Renovasjon AS en omsetning på 31,2 mill kroner og et resultat på kr 54 000. Ved utgangen av 2018 hadde selskapet 23 ansatte/årsverk.

Horisont Miljøpark IKS har tre fulle deponier hvor det drives etterdrift. I de gamle deponiene er det matavfall som danner gass, dette gjør at disse deponiene er mer krevende å drive etterdrift på. De nye deponiene fylles blant annet med asbest, isolasjonsmateriale, noe råslam og porselen. Det dannes ikke gass på disse deponiene.

1.4 EIERSTRATEGI HORISONT MILJØPARK IKS

Eierstrategien ble våren 2018 lagt fram for politisk behandling i eierkommunene³. I vurderingsdelen av saksframlegget oppsummeres de viktigste punktene i forslaget til strategi, inndelt i følgende punkter:

- Selskapets organisering og rett til å tegne nye selskaper
- Eiernes forventninger og dialog med selskapet
- Valgkomité
- Styreevaluering
- Åpenhet
- Offentlige anskaffelser
- Effektivitet
- Utbyttepolitikk
- Konkurransen

³ Saksframlegget til den politiske behandlingen i kommunene var identisk i alle de fem kommunene, med unntak av at Gjøvik kommune hadde en henvisning til tidligere vedtak angående valg av kommunestyremedlemmer til styrer i selskaper, der kommunen er eier/medeier.

Om utbyttepolitikk heter det følgende i saksframlegget:

«I Horisont er det kun anledning til å betale utbytte fra den konkurranseutsatte delen av virksomheten (næringsavfall), og utbytte har så langt vært betalt kun én gang. Tatt i betraktning at selskapet eies 100 prosent av de fem kommunene i Gjøvikregionen, og disse har samme eierskapspolitikk, så følger det av formuleringen rundt utbytte at det bør etableres en utbyttepolitikk for denne delen av Horisont.

Rådmennene har i forslaget til eierstrategi foreslått at eierne forventer en forutsigbar utbyttepolitikk fra selskapet. Forutsigbarhet oppnås ved at styret hvert år i oktober legger frem en rullerende treårs utbytteplan for eierne. Selskapet skal over tid utbetale minimum 50 % av resultat etter skatt fra næringsdelen.

Selskapet må til enhver tid balansere kravet om et høyt utbytte med selskapets behov for kapital for å utvikle virksomheten i tråd med gjeldende selskapsstrategi.»

Kommunestyrene i eierkommunene behandlet i mai/juni 2018 felles eierstrategi for Horisont Miljøpark AS.

Kommunestyrene i Østre Toten og Søndre Land godkjente eierstrategien uten endringer. Kommunestyrene i Gjøvik, Nordre Land og Vestre Toten godkjente ikke forslaget om at selskapet skal utbetale minimum 50% av resultat etter skatt fra næringsdelen (jf pkt 3.5 i eierstrategien). Vedtakene i Gjøvik og Nordre Land gikk dessuten ut på at disse kommunestyrene ikke godkjente at styrets leder og nestleder skal velges av representantskapet (pkt 4.2 i eierstrategien). Siste del av vedtaket i disse to kommunene betyr at disse kommunene vedtok at valg av styre skal skje etter innstilling fra selskapets valgkomité, og ikke en regional valgkomité.

På bakgrunn av at kommunestyrene har fattet ulike vedtak, så ble det i møte i rådmannsutvalget 20.8.18 besluttet at det skulle sammenstilles et notat til ordfører- og rådmannsmøtet for å avklare videre behandling. For å bidra til å sikre at kommunene har likelydende vedtak når det gjelder utbyttepolitikk var eierstrategien tema i møte i ordfører-/rådmannsgruppa 31.1.19.

På spørsmål fra revisjonen opplyste rådmann Arne Skogsbakken i Søndre Land i e-post 13. august 2019 at det ikke har vært framdrift i arbeidet med eierstrategien siden januar i år.

2 REVISJONSKRITERIER

Den kommunale selskapskontrollen består av to kontrollformer: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap. Denne kontrollen omfatter kun forvaltningsrevisjon.

Eierskapskontroll går ut på å undersøke om kommunen har en forsvarlig forvaltning av sine eierinteresser i selskaper. I denne typen kontroller inngår også en vurdering av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av kommunens eierinteresser. Eierskapskontroll retter seg mot kommunen som eier og den eller de som utøver kommunens eierinteresser i og utenfor eierorganet. Eierskapskontroll i kommunene i Gjøvik-regionen ble utført i 2014/2015 (Irev rapport 11-2014).

Dersom selskapskontrollen skal omfatte selskapets virksomhet – spørsmål som krever innsyn i selskapets drift - må dette gjøres i form av en forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon i et konkret selskap må utføres i samsvar med de regler som gjelder for denne typen revisjon og i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Dersom selskapskontrollen gjennomføres som forvaltningsrevisjon, skal det i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon utledes revisjonskriterier.

Med revisjonskriterier mener vi lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kan være grunnlag for revisjonens vurderinger. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Revisjonskriterier i denne selskapskontrollen er blant annet:

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensingsloven).
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14).
- Miljødirektoratets veileder om beregning av avfallsgebyr (M-258/2014).
- Nasjonale mål på avfallsområdet.
- Kommunenes eierstrategi for Horisont Miljøpark⁴.
- Renovasjonsforskrift for kommune i Gjøvik-regionen.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Selskapsavtale for Horisont Miljøpark IKS.

⁴ Som det framgår av kapittel 1.4 er felles eierstrategi ikke vedtatt av kommunestyrene. Vi legger imidlertid til grunn at de deler av eierstrategien, som ble godkjent i alle de fem kommunestyrene ved behandlingen våren 2018, i hovedsak vil bli stående uforandret ved ny behandling. Vi mener det derfor er forsvarlig å benytte disse delene av eierstrategien som en del av kriteriegrunnlaget.

Kilder til revisjonskriterier gjennomgås i tilknytning til hver problemstilling, og ut fra disse utledes revisjonskriterier for problemstillingen, jf kapittel 4 - 8.

Det er ikke utarbeidet revisjonskriterier for problemstilling 8, ettersom denne problemstillingen er av kartleggende/beskrivende karakter. Som tidligere nevnt er ikke vurderingene knyttet til utbyttepolitikk å regne som en egen problemstilling (jf kapittel 10), og vi har derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier.

3 METODE

Forvaltningsrevisjon inngår som en del av selskapskontrollen. I henhold til forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, § 7 skal gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon skje «i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, og det skal etableres revisjonskriterier for det enkelte prosjekt». I henhold til dette er prosjektarbeidet gjennomført i henhold til metodikken som beskrives i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund.

Intervjuer/møter

Vi har hatt møter med Horisont Miljøpark/Horisont Renovasjon v/adm dir og økonomi-/HR-sjef. Leder av Regionrådet for Gjøvikregionen har blitt intervjuet.⁵ Vi har vært i kontakt med Eidsiva Bioenergi AS, angående pris og betingelser for returtrevirke, og Arbeidstilsynet region Indre Østland angående forholdet til arbeidsmiljølovgivningen. Vi har også hatt en samtale med tillitsvalgt for Fagforbundet i Horisont Miljøpark IKS, samt tillitsvalgt i Fagforbundet Gjøvik.

Dokumenter

Dokumentgjennomgangen har omfattet dokumentene omtalt ovenfor under revisjonskriterier. Vi har også gått gjennom dokumenter som tar for seg og beskriver selskapets praksis innenfor de temaer og områder som omfattes av problemstillingene. Dette inkluderer blant annet:

- kommunenes eierskapsmeldinger.
- kommunestyrevedtak av direkte eller indirekte betydning for eierskapet i Horisont Miljøpark og for utøvelsen av Horisont Miljøparks virksomhet for øvrig.
- selskapsrettslig lovgrunnlag (jf IKS-loven/AS-loven).
- strategi- og plandokumenter i Horisont Miljøpark.
- pris- og markedsdata for trevirke
- relevante utredninger og forvaltningsrevisjoner

I tilknytning til problemstilling 1-3 er det hentet inn etterkalkyle/selvkostregnskap, for siste år (2018) samt dokumentasjon på beregningsmodell/metode, herunder fordelingsnøkler, registrering og fordeling av faktiske kostnader mv.

Informasjon om kostnader og kundetilfredshet er hentet inn fra Horisont. Denne informasjon er supplert med øvrige undersøkelser og statistikk i renovasjonsbransjen. Relevante data er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB), bl.a tall for renovasjonsgebyr og resirkulering av avfall.

⁵ Horisont Miljøpark og Horisont Renovasjon står oppført med samme daglige leder. Leder av Regionrådet for Gjøvikregionen er tenkt å representere ordførerne i regionen.

Tidsperiode

Vi har tatt for oss problemstillingene med utgangspunkt i perioden 2016 – medio 2019. Vi mener denne perioden er lang nok til at man kan få et samlet bilde, samtidig som den er så lang at vi ikke tar med informasjon som er som ikke lenger er aktuell.⁶

Problemstilling 7 og 8 tar utgangspunkt i gjeldende situasjon med innføring av gebyr på innlevering av trevirke. Pris- og markedsdata har tatt utgangspunkt i årene 2018/2019.

Presentasjon av fakta

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. I tråd med RSK 001 er det skilt mellom presentasjon av data/fakta og revisjonens vurderinger. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater, at informasjon så langt som mulig har vært søkt hentet fra flere kilder, samt ved at daglig leder og tidligere styreleder har fått anledning til å kommentere rapporten på utkast til rapport.

⁶ Det skjedde betydelige endringer i selskapet i 2017, noe det er tatt hensyn til i prosjektet. For bruk- og avsetning på selvkostfondet har vi gått tilbake til 2014 ettersom dette skal ses over en tre-/femårsperiode.

4 RENOVASJONGEBYR - SELVKOST

I dette kapitlet undersøkes det om beregning av renovasjonsgebyret skjer i tråd med selvkostprinsippet.

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for temaet selvkost.

1. Gir selskapets rutiner og praksis for utarbeiding av selvkostregnskap grunnlag for riktig fastsetting av gebyrer i kommunestyrene?
2. Ivaretas pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?
3. Ivaretas kostnadsfordelingen mellom kommunene slik at regelverket på området oppfylles?

Følgende definisjoner er hentet fra veileder om beregning av avfallsgebyr M-258:

Husholdningsavfall er avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende, jf. forurensningsloven § 27 andre ledd. Definisjonen omfatter også spesialavfall med opprinnelse fra husholdninger.

Videre sies det i veilederen at det er en lovpålagt oppgave å hente avfall fra fritidseiendommer, på lik linje med annet husholdningsavfall, jfr forurensningsloven § 30 første ledd.

I forskrift om renovasjon av husholdningsavfall, Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land kommuner, Oppland, med ikrafttredelse 7.11.2017 omhandler § 7 fritidsbebyggelse. Her sies det at fritidsbebyggelse omfattes av den kommunale renovasjonsordningen. Horisont Miljøpark IKS kan bestemme om fritidsbebyggelse skal ha felles oppsamlingsenheter.

Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner, jf. forurensningsloven § 27 tredje ledd. Definisjonen omfatter også spesialavfall med opprinnelse fra offentlige og private virksomheter og institusjoner. Håndtering av næringsavfall er en avfallstjeneste i markedet.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunens plikter når det gjelder innsamling av husholdningsavfall er beskrevet i forurensningsloven §30. Alle kostnadene ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret, jfr også forurensningsloven § 34. Gebyrintektene 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 husholdningsrenovasjon.

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). Vi har i tillegg vist til kapittel 4.3 i kommunenes eierstrategi for Horisont Miljøpark IKS som sier at innføring av renovasjonsgebyr fra husholdningene skal ligge hos den enkelte kommune. Ifølge kapittel 3.5 skal selvkostfondene ligge i hver kommune, og kapittel 3.3 stiller krav til adskilte regnskap for husholdnings- og næringsavfall.

Merkostnaden ved å yte husholdningsrenovasjon består av direkte kostnader, indirekte kostnader og kapitalkostnader. Hovedregelen er at de kostnader som kan knyttes direkte til produksjon av selvkosttjenesten alltid kan legges inn i selvkostberegningen. Dette er direkte kostnader.

Indirekte kostnader vil være kostnader som ikke inngår direkte i tjenesteproduksjonen, men likevel er nødvendige for å få utført tjenesten. Eksempler er fakturering og revisjon.

Kapitalkostnader består av investeringer og renter. Investeringsutgiftene skal i henhold til retningslinjene fordeles jevnt over investeringsenes levetid. Lineær avskrivning skal altså anvendes og skal basere seg på historisk anskaffelseskost. Avskrivningene starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdig. I kommuneregnskapet/selskapets regnskap brukes bruttoprinsippet ved avskrivning av anleggsmidler, her foretas det ingen korrigerende tilskudd e.l. Utgangspunktet for selvkostberegningen er at netto anskaffelseskost ved en investering fordeles over den perioden som eierandelen er i bruk. På denne måten blir brukerbetalingen knyttet direkte opp mot bruken av eiendelen.

Det skal beregnes en rentekostnad for investeringskostnadene. I retningslinjene (H-3/14) finner vi egne regler for beregning av kapitalkostnadene, slik at disse beregnes utenfor selskapets offisielle regnskap. Det skal beregnes kalkulatorisk rentekostnad for alle anskaffelser av varige driftsmidler. Kapitalkostnadene skal være basert på prinsippet om alternativkostnad, det vil si at beregningen er finansieringsnøytral. Begrepet finansieringsnøytral innebærer at det ikke tas hensyn til om midlene til bruk i virksomheten er tilført som egenkapital eller som lånekapital.⁷

Selvkostresultat, dvs. differansen mellom alle inntekter og kostnader i selvkostregnskapet (etterkalkylen), avsettes til et selvkostfond (ved overskudd) eller motregnes mot et selvkostfond (ved underskudd) dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Et positivt selvkostresultat tilbakeføres som hovedregel brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Tilsvarende dekkes et underskudd som hovedregel inn senest innen fem år. På selvkostfondet beregnes det kalkulatoriske renter.

I retningslinjene (H-2/14) sies det i kap 8.1 at med hensyn til hvor selvkostfondet skal ligge, vil det som utgangspunkt være naturlig at enheten som har gebyrinntektene, også har fondet. Dette er også tatt inn i kommunenes felles eierstrategi for Horisont Miljøpark IKS, pkt 3.5 hvor det sies at

⁷ Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr- M-258, kap 2.2.6

«Avfallshåndtering for privathusholdninger er monopolvirksomhet, og skal skje i henhold til selvkostprinsippet. Selvkostfondene skal ligge i hver enkelt kommune.»

I avfallsforskriften § 15-4 stilles det krav om at det for hvert regnskapsår skal utarbeide adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet. I de de tilfeller hvor et (elektronisk) regnskapssystem har funksjonalitet for å kunne etablere et klart skille mellom kommersiell drift og den lovpålagte delen er dette tilstrekkelig, og det er ikke nødvendig med to separate regnskapssystem (jfr M-258, s 10).

Skille mellom nærings- og husholdningsavfall er også tatt inn i kommunenes felles eierstrategi, pkt 3.3 hvor det heter at

«Selskapet skal konkurrere på lik linje med andre aktører når det gjelder markedet for næringsavfall. Selskapet må legge frem adskilte resultatregnskaper for husholdningsavfall og næringsavfall, dvs mellom den virksomheten som er konkurranseutsatt og ikke. Krysssubsidiering mellom husholdningsavfall og næringsavfall må ikke forekomme.»

Kostnads- og inntektsposter i regnskapet må skille på husholdning og næring. Der hvor det ikke er mulig å fordele direkte må det brukes fordelingsnøkkel. Kostnadsfordelingen mellom husholdningsavfall og næringsavfall i regnskapet skal dokumenteres og skal kunne kontrolleres.

Nettokostnadene forbundet med lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret, jfr veileder M-258. Med nettokostnader menes samlede kostnader ved den lovpålagte håndteringen av avfall fratrukket inntektene ved denne aktiviteten. Dette innebærer at de kostnader og inntekter som er direkte relatert til kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall (den ikke-økonomiske aktiviteten), samt en forholdsmessig andel av felleskostnadene og fellesinntektene dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet, skal inngå ved fastsettelse av avfallsgebyret. Administrative kostnader tilknyttet selskapsorganene, som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap, skal fordeles forholdsmessig mellom den lovpålagte aktiviteten og den kommersielle delen. Dette vil også omfatte ledelses- og administrasjonskostnader, inkludert fordeling av styrehonorarer. Virksomhetene må sikre dokumentasjon ved bruk av relevante fordelingsnøkler for beregninger av de ulike tjenestenes bruk av interntjenester.

I henhold til retningslinjene H-3/14 skal et interkommunalt selskaps netto kostnad på selvkostområdet fordeles ulikt på eierkommunene når det er forskjellig kostnadsstruktur i de ulike kommunene som er med i samarbeidet. Selvkost skal gjelde for «kommunens kostnader». Eksempelvis må renovasjon i regi av et interkommunalt selskap kunne splittes for hver kommune som betjenes. Er kostnadene ved renovasjon i en kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune skal i utgangspunktet abonnentene ikke betale samme pris. På den annen side sier retningslinjene at det ikke er hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres. Veilederen sier *«Avstandsforskjellene kan skyldes at en lokalitet var miljømessig gunstigere, mer*

kostnadseffektiv, utgjorde et bedre tilbud enn en annen eller ble valgt som følge av en anbudskonkurranse.»

I tillegg til kommunens andel av IKS-ets nettokostnader, skal de respektive kommunenes egne kostnader inkluderes i gebyrgrunnlaget. Dette innebærer at kommunens egne innbyggere kan måtte betale et annet gebyr enn innbyggerne i nabokommunen, selv om kommunene samarbeider i et felles IKS.

Med utgangspunkt i lov, forskrift og kommunenes eierstrategi som er gjengitt ovenfor, har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier:

For problemstilling 1

- Selskapet skal utarbeide et selvkostregnskap for håndtering av husholdningsavfall i samsvar med § 15 i avfallsforskriften og departementets retningslinjer.
- Kapitalkostnadene skal baseres på lineære avskrivninger med utgangspunkt i historisk anskaffelseskostnad. Det skal beregnes kalkulatorisk rentekostnad. Grunnlaget for beregning av rentekostnaden er avskrivningsgrunnlaget.
- Selvkostfondene skal ligge i den enkelte kommune.

For problemstilling 2

- Selskapet skal utarbeide regnskap/balanse som skiller husholdning og næring.
- Selskapet skal dokumentere skille mellom husholdnings- og næringsavfall
 - Det skal brukes relevante fordelingsnøkler.

For problemstilling 3

- Nettokostnadene i et interkommunalt selskap skal fordeles mellom kommunene etter bruk av tjenestene.

4.2 FAKTABESKRIVELSE

Ettersom Horisont Miljøpark IKS kun driver med avfallshåndtering, vil alle inntekter og kostnader i selskapet være knyttet til renovasjon. Men siden selskapet også er involvert i næringsaktivitet må det foretas en fordeling mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Oversikt over fordelingsnøkler vises i tabell 4.4.

For å kontrollere at selvkostreglementet blir overholdt utarbeider Horisont Miljøpark IKS en etterkalkyle som viser selvkostregnskapet for regnskapsåret. Etterkalkylen inneholder tall fra både selvkost, næring og det totale resultatregnskapet for selskapet. Selvkostregnskapet er basert på driftsregnskapet i husholdningsdelen i selskapet, men opererer med enkelte prinsipper som er forskjellig fra Horisont Miljøpark IKS sitt ordinære driftsregnskap. Derfor vil selvkostregnskapet og det ordinære driftsregnskapet ikke være direkte sammenlignbart.

I grunnlaget for selvkostregnskapet inngår regnskapets driftsutgifter, avskrivningskostnader og kalkulatoriske rentekostnader:

Tabell 4.1. Etterkalkyle 2018.

etterkalkyle 2018					
	Selvkost		Næring		Totalt
Salgsinntekter	kr	82 099 359	kr	24 189 028	kr 106 288 387
Øvrige driftsinntekter	kr	1 813 890	kr	2 989 055	kr 4 802 945
Driftsinntekter	kr	83 913 249	kr	27 178 083	kr 111 091 332
					kr -
Direkte driftsutgifter	kr	77 576 344	kr	17 812 158	kr 95 388 502
Avskrivnings kostnader	kr	6 276 677	kr	3 091 498	kr 9 368 175
Kalkulatorisk rente(2,37%)	kr	1 420 548	kr	-	kr 1 420 548
Driftskostnader	kr	85 273 569	kr	20 903 656	kr 106 177 225
					kr -
Resultat	kr	-1 360 320	kr	6 274 427	kr 4 914 107
					kr -
Selvkostfond 01.01	kr	-1 961 346	kr	-	kr -1 961 346
					kr -
Avsetning til selvkostfond	kr	-1 360 320	kr	-	kr -1 360 320
Kalkulerte renteinntekter. selvkostfond (2,37%)	kr	-62 604			kr -62 604
Selvkostfond 31.12. (inkl rente på fond)	kr	-3 384 270	kr	-	kr -3 384 270

Kilde: Horisont Miljøpark IKS, årsregnskap 2018.

I tillegg utarbeider selskapet en oversikt over inntekter og kostnader pr kommune, jfr vedlegg 1. Denne sendes til kommunene.

Vi har fått oversendt selskapets anleggskartotek som inneholder en oversikt over alle investeringer. Den viser investeringsåret, anskaffelseskostnad, avskrivningstid og anleggsmiddelgruppe. Videre inneholder den blant annet restverdi pr 1.1, årets avskrivning og restverdi pr. 31.12. Alle anleggs- og driftsmidler fordeles etter samme fordelingsnøkler som i driftsregnskapet. Disse danner grunnlag for fordeling av avskrivningskostnaden for husholdning og næring, totalt er andelen husholdningsavfall på 67,11 % og næringsavfall 32,89 %. Det benyttes lineær avskrivning. Vi fikk opplyst at selskapet ikke mottar tilskudd, slik at avskrivningen er lik i regnskapet og selvkostregnskapet. Totale avskrivninger for 2018 er på kr 9 368 175,-, hvor husholdningsavfallets avskrivninger utgjør kr. 6 286 862,-.

Kapitalkostnaden for husholdningsavfallet i selvkostregnskapet er basert på alternativkostnadsprinsippet, det vil si at det er finansieringsnøytralt.

Det er kommunene som sender faktura på renovasjonsgebyrene til abonnentene. Kommunene har derfor et påslag for de oppgavene de gjør som belastes den endelige etterkalkylen. Det er kommunene

selv som har ansvaret for å sette opp endelig selvkostregnskap (etterkalkyle). Selvkostfondene ligger derfor i eierkommunene, som er siste kostnadsledd for renovasjonstjenesten.

Horisont Miljøpark IKS opererer også med et «selvkostfond» i sitt regnskap i note 14, noe som ifølge selskapet er avtalt med rådmannskollegiet i Gjøvik-regionen. Horisont Miljøpark IKS mener det er noe misvisende å omtale dette som et selvkostfond, at det dreier seg mer om en avsetning/buffer basert på etterkalkylen. Årsaken er at det ved utgangen av året vil være noen kommuner som har betalt for mye og noen som har betalt for lite til selskapet. Istedenfor å gjøre en avregning og kreve inn/eventuelt betale tilbake til kommunene, samles avregningen til kommunene i et selvkostfond. Det kreves ingen innbetaling/eller at noe blir utbetalt. Underskudd og kalkulatorisk rente på selvkostfondet er ført i selskapets regnskap som inntekt og som fordring i balansen.

Administrasjonen i Horisont har nylig foreslått overfor kommunene at fondet avregnes over 3 – 5 år, representantskapet har støttet forslaget. Dette ble opplyst i e-post 31.5.19 til kommunene i forbindelse med oversending av regnskap, etterkalkyle og årsberetning for 2018.

Selskapet opplyser at de opererer med «selvkostfondet» fordi de får et etterslep på grunn av forskjellige tidsfrister på avleggelse av budsjett og etterkalkyle/regnskap hos kommunene og Horisont Miljøpark IKS. Kommunene fastsetter størrelsen på renovasjonsgebyrene på slutten av året og er avhengig av å få inn tallene til dette i august/september for å kunne fastsette mest mulig riktig gebyr. Vi fikk opplyst at Horisont Miljøpark IKS kommer med innspill til budsjettet i møte med RFF⁸ i august/september, mens Horisont Miljøpark IKS sitt budsjett ikke er klart før i november. Horisont Miljøpark IKS presenterer budsjettet for RFF etter at representantskapet har godkjent det. Videre er kommunenes regnskap ferdig før de mottar etterkalkylen fra Horisont.

Tabell 4.2 Selvkostfond for Horisont Miljøpark IKS i 2018 ⁹

Note 14 - Selvkostfond	
Driftsinntekter	kr 83 913 249
Direkte driftsutgifter	kr 77 576 344
Avskrivningskostnader	kr 6 276 677
Kalkulatorisk rente (2,37%)	kr 1 420 548
Driftskostnader	kr 85 273 569
Resultat	kr -1 360 320
Selvkostfond 01.01	kr -1 961 346
avsetning selvkostfond	kr -1 360 320
Kalkulert renteinntekt, selvkostfond (1,684%)	kr -62 604
Selvkostfond 31.12.(inkl rente på fond)	kr -3 384 270

Kilde: Horisont Miljøpark IKS årsregnskap 2018.

⁸ RFF – (Renovasjons Faglig Forum) – består av en administrativt ansatt representant fra hver kommune. De fleste kommer fra området vann, avløp og renovasjon. De har minimum 3 møter i året, hvor Horisont innkaller og lager agenda.

⁹ Kalkylerenten i 2018 er i henhold til kommunalbanken på 2,37 %. I note 14 er det feilaktig opplyst at den kalkulatoriske renten på selvkostfondet er 1,684 %, vi får opplyst at det er brukt korrekt rentesats på 2,37 % ved beregningen.

Tabell 4.3 viser i første kolonne Horisonts selvkostfond samlet for alle kommunene i 2018. Deretter vises selvkostfondene pr kommune.

Tabell 4.3 Selvkostfond pr kommune 31.12.2018.

Selvkostfond pr. 31.12.2018	Totalt	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Nordre Land	Søndre Land
Selvkostfond 01.01.18	kr -1 961 346	kr -229 655	kr -216 018	kr -1 369 085	kr 158 430	kr -305 016
Driftsresultat 2018 (Etterkalkyle)	kr -1 360 320	kr -629 676	kr -16 341	kr -593 065	kr -29 705	kr 42 765
Renter	kr -62 604	kr -12 904	kr -5 313	kr -39 475	kr 3 403	kr -6 722
Selvkostfond 31.12.18	kr -3 384 270	kr -872 235	kr -237 672	kr -2 001 625	kr 132 128	kr -268 973

Kilde: Horisont Miljøpark IKS.

Tabellen viser at alle kommunene unntatt Søndre Land hadde underskudd/betalt for lite i 2018. Det er kun Nordre Land som har et positivt selvkostfond pr. 31.12.

Horisont Miljøpark IKS utarbeider resultatregnskap for selskapet som helhet, men regnskapet kan splittes på husholdning og næring fordi alle kontiene i driftsregnskapet er tilknyttet en fordelingsnøkkel som sier hva som er knyttet til husholdning og næring.

Horisont benyttet selvkostverktøyet EnviDan Momentum til og med regnskapsåret 2016. Grunnen til at Horisont gikk bort fra EnviDan Momentum sin modell er at verktøyet ble oppfattet som for stort, omfattende og dyrt, samt at selskapet mente at dette greit kunne håndteres internt. Vi fikk opplyst at selskapet fra 2017 har laget egne systemer, der selskapet benytter ekstern revisor som rådgiver og diskusjonspartner. Etter at Horisont gjorde denne endringen, har GLØR (Lillehammer-regionen) og Sirkula (Hamar-regionen) gjort tilsvarende endring.

Selskapet har et anleggsregister hvor selvkost og næring splittes. Alle anleggs- og driftsmidler fordeles etter samme fordelingsnøkkel som i driftsregnskapet. Balansen utarbeides kun for selskapet som helhet, vi har fått opplyst av selskapet at det ikke er mulig å dele balansen mellom husholdningsavfall og næringsavfall på en fornuftig måte.

Vi har fått tilsendt fordelingsnøkler som selskapet har utarbeidet for å skille husholdningsavfall og næringsavfall. Selskapet opplyser at alle konti i driftsregnskapet er tilknyttet en fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkklene viser hvor stor del av kostnaden som belastes husholdning og hvor mye som belastes næring. På forespørsel til eksternrevisor fikk vi opplyst at han kontrollerer fordelingsnøkklene med hensyn til ajourhold, rutiner ved input og avstemmer dette inn mot regnskapet.

Horisont opplyser at man legger vekt på at prinsippet for fordeling mellom husholdning og næring er likt hvert år. Selskapet opplyser at fordelingsnøkklene går gjennom årlig, og i arbeidspapirene framgår det hva som er grunnlaget for fastsettelsen. For mange fordelingsnøkler blir vektrapporter brukt som

grunnlag, mens aktivitet/omsetning er et annet eksempel på grunnlag for fordelingsnøkler. Personal-kostnader/administrasjon er fordelt ut fra vurdering av tidsbruk. Tabell 4.4 under viser fordelingsnøkler utarbeidet av Horisont for 2017 og 2018.

Tabell 4.4 Fordelingsnøkler for årene 2017 og 2018.

	2018		2017	
	Hush	Næring	Hush	Næring
Husholdning	100 %	0 %	100 %	0 %
Næring	0 %	100 %	0 %	100 %
Ansatte	78 %	22 %	85 %	15 %
Ans_adm	75 %	25 %	73 %	27 %
Ans_ute	80 %	20 %	92 %	8 %
Tonn dep fra 2003	20 %	80 %	20 %	80 %
Tonn deponert	4 %	96 %	0 %	100 %
Papp			22 %	78 %
Presse	38 %	62 %	45 %	55 %
Trevirke	84 %	16 %	82 %	18 %
Miljøstasjoner - aktivitet	90 %	10 %	96 %	4 %
Farlig avfall - inntekter	0 %	100 %	90 %	10 %
Farlig avfall - kostnader	66 %	34 %		
Omlastningsbygg	72 %	28 %		
Metall	100 %	0 %	100 %	0 %
Plast Husholdning	100 %	0 %	100 %	0 %
Plast næring	0 %	100 %	0 %	100 %
Avskrivinger	67 %	33 %	68 %	32 %
Hage	94 %	6 %	90 %	10 %
Div_inntekt			100 %	0 %
Trykkimpregnert	62 %	38 %	54 %	46 %
Tonn inn	52 %	48 %	58 %	42 %
Drivstoff	72 %	28 %	89 %	11 %
Krokbiler m/utstyr	90 %	10 %	95 %	5 %
Omsetning	77 %	23 %	86 %	14 %

Kilde: Horisont Miljøpark IKS.

Vi har mottatt dokumentasjon på hvordan fordelingsnøklerne er utarbeidet i 2018, jfr tabell 4.4. De første fordelingsnøklerne i tabellen viser at aktivitetene i sin helhet er relatert til henholdsvis selvkostområdet og næringsområdet, fordelingsnøkkel her er vekt. Vi fått følgende opplysninger fra Horisont:

- Når det gjelder fordelingsnøkkel på ansatte sier Horisont at flere ansatte er med i prosessen for å få et så korrekt grunnlag som mulig i forhold til aktivitet blant de ansatte.
- Tonn deponert fra 2003 er basert på historisk fordeling, tonn deponert er basert på vektrapporter, samt forholdsmessig levert via miljøstasjonene.

- Kombinasjonen av papp, emballasjeplast og landbruksplast er basert på vektrapport. Det er disse «varene» som blir presset. Fordelingsnøkkelen papp i tabell 4.4 brukes ikke lenger, nå brukes kun fordelingsnøkkelen «presse».
- Trevirke veies inn, noe leveres utenom vekt av privatpersoner som kommer til Dalborgmarka. Trevirke fra Vinjarmoen og Kraby veies inn som flis.
- For farlig avfall er det kun levering fra næring som veies inn. Viderefakturerings til næringskunder, samt mottatt fakturaer for levering av farlig avfall brukes for å fastslå denne fordelingsnøkkelen.
- Omlastningsbygg – innkjørt tonnasje for restavfall, matavfall og gips, beregningen er basert på vektrapport. Fordelingsnøkkel er ikke tatt i bruk, da bygget pr. 31.12.18 ikke er ferdig oppført.
- Levering av metall er i all hovedsak fra privatkunder, næring får betalt ved levering f.eks hos Metalco.
- For avskrivninger hentes fordelingen fra ajourført anleggsregister, (alle anleggsmidlene er tilknyttet en fordelingsnøkkel). Total fordeling mellom selvkost og næring vil derfor variere fra år til år.
- Hage, - fordeling ved salg av kompostjord. Hovedmengden her er relatert til privatpersoner. Fordelingsnøkkel er satt opp forholdsmessig ut fra erfaringer fra tidligere år.
- Trykkimpregnert- impregnert trevirke og Tonn inn er basert på vektrapport.
- Drivstoff til maskiner/utstyr fordeles tilsvarende Tonn inn. Drivstoff er fordelt pr objekt i økonomisystemet.
- Krokbi m/utstyr – fordelingsnøkkel er lik aktivitet på miljøstasjonen.
- Tabellen over fordelingsnøkler i tabell 4.4 har med diverse inntekter i 2017. Denne fordelingsnøkkelen er ikke lenger i bruk.

Tabellen under viser de forskjellige kommunenes eierandel i selskapet, antall innbyggere i kommunen og oversikt over antall abonnenter med husholdningsgebyr og fritidsboliggebyr.

Tabell 4.5 Kommunenes eierandel i selskapet, antall innbyggere i kommunen og oversikt over antall abonnenter med husholdningsgebyr og fritidsboliggebyr.

Kommune	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Nordre Land	Søndre Land	Sum
Eierandel pr. 31.12.18	42,43 %	21,13 %	18,71 %	9,58 %	8,15 %	
Antall innbyggere pr. 31.12.18	30 676	14 948	13 384	6 671	5 623	71 302
Eierandel i hht ny selskapsavtale	42,43 %	21,13 %	18,71 %	9,58 %	8,15 %	100 %
Husholdningsgebyr	14 314	6 091	6 620	3 201	2 628	32 854
Fritidsboliggebyr pr. 31.12.18	914	-	270	2 629	1 008	4 821

Kilde: Horisont Miljøpark IKS.

Tabellen viser at Nordre Land har nesten like mange abonnenter med fritidsboliggebyr som husholdningsgebyr. Gjøvik og Vestre Toten har få abonnenter med fritidsboliggebyr, Østre Toten står oppført med 0. Det er fritidsboliger i kommunen, men det finnes ingen renovasjonstjeneste for fritidsboliger.

Horisont henter avfall i ruter som ikke er delt inn etter kommune, men er lagt opp for å oppnå mest mulig effektiv innhenting totalt sett. Dette innebærer at mange av renovasjonstutene krysser kommunegrenser når avfall hentes fra husholdningene, og det er i disse tilfellene ikke mulig å «spore» hvilken kommune avfallet stammer fra.

Selskapet fordeler kostnadene og inntektene ved husholdningsavfall til kommunene med en kombinasjon av faktisk bruk og fordelingsnøkler. Det er kun avskrivninger dunker og distribusjon av plastsekker/matavfallsposer fordeles med faktiske kostnader. For øvrig benyttes fordelingsnøkkel.

Fordelingsnøkkelen består av eierandelene (som gjenspeiler befolkningstallet i kommunene) og antall fritidsboliger i kommunene (fritidsbolig vektet med 50% i forhold til husholdning). Antall fritidsboliger ble tatt inn i fordelingsnøkkelen i august 2017 etter avtale med rådmennene, tidligere ble bare eierandelen benyttet. Vi fikk opplyst at fritidsboliger utgjør en nokså betydelig andel av avfallsbehandlingen, spesielt i Nordre Land kommune. Av den grunn mente selskapet at det var korrekt at dette forholdet ble hensyntatt ved fordeling av kostnader og inntekter fra kommunene. Vi fikk opplyst at inntransport av avfall, forbrenning restavfall, behandlingsavgift Mjøsanlegget og øvrige kostnader beregnes på grunnlag av denne fordelingsnøkkelen.

Inntekter fra fraksjoner, salg miljøstasjoner og diverse inntekter fordeles på bakgrunn av fordelingsnøkkelen. Når regnskapet er avlagt utarbeider selskapet en etterkalkyle som viser oversikt over inntekter og kostnader for hver kommune. Dette er vist i vedlegg 1.

Vi fikk opplyst at når Horisont sitt regnskap er ferdig sender selskapet e-post til rådmennene i kommunene, samt medlemmene i RFF-gruppen i hver av kommune. Her blir det opplyst når representantskapet har avholdt møte. Videre sendes det over godkjent regnskap med noter og revisors beretning, etterkalkyle, og årsberetning. Horisont presenterer etterkalkylen for ordfører og en fra opposisjonen i hver kommune, rådmannskollegiet og RFF i mars. I tillegg er det vedlagt en oppstilling på fordeling av inntekter / kostnader pr kommune, i oversendelsen for 2018 ble det opplyst om at fordelingen var foretatt i henhold til tidligere vedtatte fordelingsnøkkel.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

4.3.1 Gir selskapets rutiner og praksis for utarbeiding av selvkostregnskap grunnlag for fastsetting av gebyrer i kommunestyrene?

Horisont Miljøpark IKS henter kun husholdningsavfall. Avfallet veies og rapporten for levert avfall lagres elektronisk og er etterprøvbart. Inntekter og kostnader som tilhører både husholdning og næring fordeles etter relevante fordelingsnøkler.

Selskapet utarbeider selvkostregnskap (etterkalkyle). Driftskostnader og driftsinntekter er tatt fra husholdningsregnskapet. Kapitalkostnadene består i selvkostregnskapet av lineære avskrivninger som tar utgangspunkt i anskaffelseskost. Anleggsmidlene er fordelt på husholdning og næring etter

fordelingsnøkkel. Det er beregnet kalkulatoriske renter i henhold til gjeldende retningslinjer. Etter revisjonens vurdering er selvkostregnskapet satt opp i henhold til retningslinjene.

Etter retningslinjene (H-3/14) skal det være ett selvkostfond, og det er i utgangspunktet den som har gebyrinntektene som skal ha selvkostfondet. Eierkommunene har gebyrinntektene, og har hver sine selvkostfond. Når Horisont Miljøpark IKS opererer med selvkostfond, som er vist i note 14 i regnskapet, er dette verken i tråd med retningslinjene, eller kommunenes eierstrategi, som sier at selvkostfondet skal ligge i den enkelte kommune. Resultatet av denne praksisen er at kommunenes selvkostregnskap (etterkalkyle) ikke vil vise korrekt kostnad på året, det blir en forskyvning i belastningen av abonnentene.

Løsningen med selvkostfond i selskapet er valgt fordi det enkelte års selvkostregnskap hos Horisont ikke blir avregnet i oppgjøret med kommunene, men holdt tilbake i selskapet. Dersom avregningen i stedet ble fakturert eller kreditert i løpet av året, ville det ikke vært behov for selvkostfond i Horisont. Så lenge det er uttrykt fra eierne at selvkostfondet skal ligge i kommunene, så bør fondet i Horisont avvikles.

4.3.2 Ivaretas pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?

Horisont Miljøpark IKS utarbeider et offisielt regnskap for sin totale virksomhet. Regnskapet kan splittes på husholdning og næring, på grunn av at konti i driftsregnskapet er tilknyttet en fordelingsnøkkel, og vi mener dermed at kriteriet om å utarbeide separate regnskap er oppfylt. Muligheten for å separere nærings- og husholdningsavfallet finnes derimot ikke for balansen. I henhold til avfallsforskriften, § 15-4 skal det utarbeides adskilte regnskap for resultat og balanse. Etter revisjonens vurdering er kravene i avfallsforskriften derfor bare delvis oppfylt.

Fordelingsnøkklene beregnes på ulike måter. Der det er mulig beregnes nøklene etter vektrapporter, mens omsetning og personalkostnader er andre grunnlag for fordeling når det ikke kan fordeles etter vekt. Fordelingsnøkklene gjennomgås jevnlig, noe som fremgår av de årlige oversiktene som utarbeides. Etter revisjonens oppfatning ser det ut til at selskapet har gode rutiner på dette området.

4.3.3 Ivaretas kostnadsfordelingen mellom kommunene slik at regelverket på området oppfylles?

Horisont Miljøpark IKS fordeler nettokostnadene til kommunene hovedsakelig i henhold til fordelingsnøkler. Som fordelingsnøkkel bruker selskapet eierandelen som gjenspeiler befolkningstallet i kommunen, det er videre tatt inn en vektet andel av fritidsboliger.

Vurderingstemaet i denne problemstillingen er hvorvidt kostnadene fordeles mellom kommunene etter bruk av tjenestene. Veilederen sier at dersom kostnadene ved renovasjon i én kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune, og det ikke eksisterer faglige grunner for kostnadsutjevning, skal ikke abonnentene betale samme pris. På den annen side er det ikke hensikten at ulike

transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres dersom dette er rasjonelt for selskapet.

For revisjonen virker det opplagt av kostnad pr innbygger ved renovasjonsordningen ikke kan være lik mellom kommunene, men det er vanskelig for oss å bedømme hvor store forskjeller det er mellom kommunene. På den annen side har Horisont utformet et opplegg for innhenting av avfall fra husholdningene som skal ta hensyn til effektivitet og kostnader totalt sett for selskapet. Etter vår oppfatning er dette et argument for å kunne utjevne kostnaden pr innbygger mellom kommunene. Vi mener derfor at den måten selskapet fordeler nettokostnaden til kommunene kan forsvares sett opp mot retningslinjene.

5 EFFEKTIVITET I HORISONT MILJØPARK IKS

Dette kapitlet behandler problemstilling 4: Hvor effektivt drives selskapet, bl.a sett i forhold til lignende selskaper? ¹⁰

5.1 REVISJONSKRITERIER

Utkastet til eierstrategi trekker blant annet fram effektiv avkastning på kapital og effektiv drift (pkt 3.2): «Selskapet skal ha en kapitalstruktur som er tilpasset virksomheten, og som gir en effektiv drift, samt en tilfredsstillende avkastning på investert kapital.» ,..., Selskapet bør måles mot andre tilsvarende selskaper hva gjelder både effektivitets- og kvalitetsindikatorer.»

Renovasjonsforskriften for kommunene i Gjøvik-regionen sier i § 1 at den «skal sikre en miljømessig, økonomisk og helsemessig forsvarlig oppsamling, innsamling og behandling av husholdningsavfall».

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Horisont Miljøpark IKS bør drive mest mulig effektivt.

5.2 FAKTABESKRIVELSE

SSB offentliggjør statistikk over kommunale gebyrer knyttet til tjenestene vann, avløp, renovasjon og feiing i KOSTRA. Vi har tatt ut tall for kommunene i Gjøvikregionen, kommuner i naboregioner og landet under ett. Tabellen gjengir vektete tall for årlige kommunale gebyrer for en bolig på 120 m². Tallene er samlet inn via KOSTRA for alle landets kommuner. Tallet i tabellen gir sats per 1. januar 2019, uten merverdiavgift.

Tabell 5.1. Renovasjonsavgifter

Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Søndre Land	Nordre Land	Lillehammer ¹	Gran ²	Hamar	Ringsaker	Norge
2100	2516	2430	2233	2231	2524	2733	2652	2539	2858

Kilde: SSB

¹ Kommunene i Lillehammerregionen har like renovasjonsgebyrer.

² Kommunene på Hadeland har like renovasjonsgebyrer.

¹⁰ Store norske leksikon forklarer effektivitet slik: «Effektivitet er det å være effektiv, virkningsfull, det at noe virker etter plan, at utbyttet eller avkastningen er stor i forhold til innsatsen, særlig om arbeid og kapitalutstyr.»

SSBs statistikk viser også gebyrutviklingen siden 2015. For landet som helhet økte renovasjonsgebyret med 6,6% i perioden 2015-2018. For kommunene i Gjøvikregionen var økningen i denne perioden som følger: Gjøvik 3,6%, Østre Toten 5%, Vestre Toten 3,1%, Søndre Land 3% og Nordre Land 2%.

Vi har fått opplyst fra Horisont Miljøpark IKS at selskapet ikke har gjennomført sammenligning av kostnader og effektivitet. Revisjonen er kjent med at det årlig gjennomføres benchmarking/sammenligning av kostnader i regi av Avfall Norge. Vi får opplyst at Horisont ikke har deltatt på denne undersøkelsen i de senere årene, men at selskapet nå vurderer å delta.

De regionale renovasjonsselskapene i Mjøs-regionen samarbeider gjennom Avfall Innlandet (Horisont, GLØR, Sirkula og SØIR)¹¹. Vi får opplyst fra adm dir i Horisont at det arbeides med tiltak som kan bety effektivitetsgevinster over tid, bl.a på følgende områder:

- Transportsamarbeid.
- Enhetlige løsninger (beholdere, utstyr) for innsamling.
- Felles anbud, eksempelvis for returtrevirke, restavfall og trykkimpregnert virke.
- Utstrakt samarbeide mellom ulike fagområder. Samarbeidsgrupper er etablert.
- Gjenvinningsgrad.
- Felles kampanjer for utsortering. Eks. matavfall som går til felleseid selskap, Mjøsanlegget AS.
- Felles tjenester mellom selskapene. Eksempelvis kverning av trevirke.

I sin strategiske plan har ikke selskapet definert effektivitetsmål, men har i «Handlingsplan og aktiviteter» satt opp flere mål innen økonomi:

- *Det skal utarbeides tydelige rammer for disponeringer og investeringer både for budsjettåret og for langtidsplanen (økonomiplanen) for den perioden den gjelder for.*
- *Investeringene skal før vedtak fattes utredes ved en prosjektbeskrivelse, samt at det skal utarbeides en økonomisk kalkyle for prosjektet*
- *Det skal være samsvar mellom avskrivninger i driftsregnskapet og avskrivningene på langsiktig gjeld. Avdrag lån skal uansett ikke være høyere en avskrivningen for ett år isolert sett.*
- *Den gjennomsnittlige avskrivningskostnaden skal over en fem-års-periode ikke overskride den generelle kostnadsutviklingen i samme periode.*
- *Fakturagrunnlaget til kommunene skal i perioden holdes innenfor en generell og gjennomsnittlig økning på 3,0% pr. år.*
- *Vurderingen av etterdriftsfondet og avsetningene til dette, skal vurderes i perioden og revurderes årlig. «Fyllingsgraden» av deponiet er en vesentlig faktor som må avklares i forbindelse med dette.*
- *Det skal utarbeides tydelige rammer for disponeringer og investeringer både for budsjettåret og for langtidsplanen (økonomiplanen) for den perioden den gjelder for.*
- *Investeringene skal før vedtak fattes utredes ved en prosjektbeskrivelse, samt at det skal utarbeides en økonomisk kalkyle for prosjektet.*

Adm dir mener at effektivitet er vanskelig å måle, også for selskaper som er såpass like som de fire som samarbeider i Avfall Innlandet, bla. fordi det er ulike løsninger for deponi, inntransport, etc. Han mener

¹¹ GLØR – Lillehammer, Øyer, Gausdal, Sirkula - Ringsaker, Hamar, Stange og Løten, SØIR - Elverum, Trysil og Åmot.

at hvis man bruker gebyrene som utgangspunkt for sammenligning, så ligger Horisont godt an med 83% av landssnittet (ca. kr 2500,- + mva.pr abonnent/år i gjennomsnitt)¹². Sirkula, med tilsvarende tjenesteomfang som Horisont, ligger på 100%. Horisont kan ha effektivitetsfordel i forhold til en del andre renovasjonsselskaper ved at det finnes en felles renovasjonsforskrift for hele regionen, som bla. er tydelig på hvilke forpliktelser selskap og kunder har. Adm dir mener også at mye tyder på at Horisont ligger lavt for innkjøp av tjenester og bemanning.

Vi har bedt Horisont om opplysninger om endringer og tiltak som har medført reduksjon i kostnader de senere år. Vi har fått tilbakemelding om at det er gjort effektiviserende/kostnadsreduserende tiltak innen følgende områder:

- Nytt område for behandling av hageavfall og trevirke er tatt i bruk.
- Transportsamarbeid med Sirkula og Glør er etablert.
- Innført felles renovasjonsforskrift for alle kommuner i Gjøvik-regionen.
- Etablert mange vinterstandplasser.
- Effektivisert transport fra miljøstasjoner til Dalborgmarka, som betyr større tonnasje pr tur.
- Kverning av trevirke og hageavfall på Vinjarmoen og Kraby – direkte leveranser til Eidsiva.
- Produksjon og salg av kompost/jord på Kraby – mindre transport.
- Nytt bygg for omlasting og sortering, åpnes høsten 2019.
- Flere containere og større grad av sortering på miljøstasjonene.
- Innføring av transparente sekker for restavfall levert på miljøstasjoner.
- Elektronisk behandling av administrative rutiner (E-fakturaer, stemplingssystem, regnskapssystem, lønssystem).
- Endret rutestruktur for innhenting av husholdningsavfall – full transportutjevning.
- Optimalisering av bilpark.
- Avviklet «sommertømming» av matavfall.
- Gode avtaler for salg av papp og papir.

Ifølge adm dir drev Horisont Renovasjon AS, etter overtakelsen av innhenting/inntransport, billigere enn tilfellet var med Reno Norden (ny kontrakt fram til konkursen i september 2017). Kostnadene har imidlertid økt siden høsten 2017 pga. nye tariffavtaler (KS Bedrift/Fagforbundet), de samme som i IKS-et. Disse har ført til høyere lønns- og pensjonskostnader.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

Oversikten foran viser at Horisont har gjennomført tiltak for å effektivisere driften. Effekten av disse er ikke kartlagt i denne selskapskontrollen.

Mangel på sammenlignbare data gjør det vanskelig å holde effektivitet/kostnadsnivå i Horisont opp mot andre renovasjonsselskaper. Hvis Horisont skulle ta del i Avfall Norges benchmarkingsundersøkelse vil grunnlaget for effektivitetssammenligning kunne bli bedre.

¹² Ifølge adm dir i Horisont er SSB kilden for disse opplysningene.

Sammenligning av renovasjonsgebyrer i kommunene gir et visst grunnlag for å vurdere Horisonts effektivitet/kostnadsnivå, spesielt når man sammenligner med kommuner med noenlunde samme forutsetninger. Sammenstillingen foran indikerer at renovasjonsgebyrene i Gjøvik-regionen ligger forholdsvis lavt. Vi er imidlertid usikre på i hvor stor grad ulike gebyrer reflekterer ulik effektivitet i det regionale renovasjonsselskapet. Et forhold knytter seg til at det er kommunene som fastsetter gebyrene, og at kommunenes kostnader også inkluderes i dette. Andre feilkilder kan ligge i ulik topografi/geografi og ulik servicegrad overfor abonnentene (tømmefrekvens, sorteringsløsninger, etc).

6 KVALITETEN OG BEREDSKAPEN FOR TJENESTENE

Dette kapitlet behandler problemstilling 5: Hvordan sikrer selskapet kvaliteten og beredskapen for tjenestene?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Utkastet til eierstrategi trekker blant annet fram kundetilfredshet (pkt 3.2): *Tjenestene som ytes (produseres) skal være av høy kvalitet, slik at kundetilfredsheten er høy. „„, Selskapet bør måles mot andre tilsvarende selskaper hva gjelder både effektivitets- og kvalitetsindikatorer.*

Avfall- og gjenvinningsbransjen er i rask endring, og eierne forventer at selskapet bidrar til et grønt skifte og bærekraftig miljøfremmende arbeid. Selskapet har et uttrykt mål om å bidra til en overgang fra en lineær økonomi (bruk og kast-modell) til en mer sirkulær, kretsløpsbasert økonomi.»

Renovasjonsforskriften for kommunene i Gjøvik-regionen fastsetter plikter både for abonnentene på den ene siden og kommunene/Horisont på den andre. «I den utstrekning ansvar og myndighet etter loven og denne forskrift er delegert til Horisont Miljøpark IKS har selskapet samme ansvar og myndighet som kommunen.» Horisont sine plikter består blant annet av å sørge for at:

- *Innsamling skal foregå slik at det medfører minst mulig ulempe med hensyn på støv, støy, lukt og lignende.*
- *Transport av avfallet skal foregå på en slik måte at avfallet ikke faller av og tilsøler hentested eller veg. Eventuelt søl fra tømming skal fjernes av renovatør.*
- *Oppsamlingsenheter skal forlates på det stedet de var plassert før tømming, lokket skal være lukket, dører, grinder og porter skal lukkes.*
- *Avfallet skal hentes i henhold til gjeldende tømmeplaner fastsatt av Horisont Miljøpark IKS. Det skal årlig utarbeides tømmeplaner som kunngjøres for alle abonnenter. Tømming av oppsamlingsenhetene skal normalt foregå i tidsrommet mandag til fredag mellom klokken 06.00 til 21.00.*

Vi mener at det kan argumenteres for at det er naturlig å inkludere selskapets evne til å nå nasjonale mål på avfallsområdet som en kvalitetsindikator i renovasjonsselskapenes avfallshåndtering. Vi trekker fram noen målsetninger vi oppfatter som sentrale:

- Det er et nasjonalt mål om at 80 prosent av avfallet skal sikres god ressursutnyttelse gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse (St meld 45).

- Nasjonalt mål for gjenvinningsandel¹³ for husholdningsavfall og «lignende avfall» er 50 prosent i 2020, 55 prosent i 2025, 60 prosent i 2030 og 65 prosent i 2035 (Avfall Norge 2018a).
- Det er et mål om at veksten i avfallsmengden skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og ressursene i avfallet skal utnyttes best mulig gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse (St meld 45).

Det finnes i tillegg en rekke mål for utnyttelse av ulike avfallsfraksjoner, som vi ikke går inn på her.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Horisont bør tilstrebe høy kundetilfredshet.
- Horisont skal sørge for at avfall hentes fra husholdningsabonnentene slik at forpliktelsene i revisjonsforskrift for Gjøvik-regionen oppfylles, bl.a skal selskapet sørge for at avfall blir hentet i henhold til gjeldende tømmeplaner.
- Horisont bør arbeide for å nå sentrale mål på miljøområdet.

6.2 FAKTABESKRIVELSE

Kundetilfredshet og beredskap

Horisont var vinteren 2019 med på en undersøkelse av omdømme og kundetilfredshet som ble utført for flere renovasjonsselskaper (Scentio 2019). Vi gjengir utdrag av sammendraget i rapporten:

«Horisont oppnår flere gode resultater i omdømme— og kundetilfredshetsundersøkelsen 2019, men resultatene varierer imidlertid mellom de ulike områdene.

Totalt sett er kundene nokså godt fornøyde Horisont, og skåren for den totale tilfredsheten med selskapet er bedre enn Benchmark Norge. På området «ureflektert tilfredshet» skårer Horisont noe lavere enn andre selskap i regionen og benchmark¹⁴. Skåren på 71 er likevel et godt resultat, som viser at kundene er tilfredse med jobben selskapet gjør.

Kundene til Horisont har et middels godt inntrykk av selskapet, et resultat som er på nivå med landsgjennomsnittet. Skårene på områdene «miljøbevissthet», «samfunnsansvar/moral» og «styring og ledelse» er noe lavere enn benchmark, og kundene har relativt lav kjennskap til selskapet.

Tilfredsheten med Horisonts miljøstasjoner er meget god, og selskapet skårer bedre enn landsgjennomsnittet på dette området. Kundene er nokså fornøyde med oppsamlingssystemet, og tilfredsheten med informasjonen om avfallsordningen, henting av det daglige avfallet og sluttbehandlingen av avfallet er på nivå med benchmark. Tilfredsheten er lavest på områdene «personlig behandling ved henvendelse» og «prisen på renovasjonstjenester».

,....,

¹³ Gjenvinning er enhver form for gjenvinning der avfallsmaterialer brukes til fremstilling av stoffer eller løse gjenstander som ikke er avfall (materialgjenvinning, biogassproduksjon og kompostering). Bruk av avfall til fremstilling av energi eller materialer som skal brukes som brensel eller fyllmasser, regnes ikke som materialgjenvinning. (Kilde: gjenvinningsbarometeret.no)

¹⁴ Med «benchmark» menes sammenligningsgrunnlaget i undersøkelsen (vår kommentar).

Faktoren med størst påvirkning på totalinntrykket av Horisont er tilfredsheten med henting av avfallet. Det er forbedringer og høyere vurderinger på dette området som i størst grad vil gi utslag i bedre resultater på totalindeksen (som er konstruert av omdømme og tilfredshet). Andre viktige faktorer er tilfredsheten med informasjon vedrørende avfallsordningen og oppsamlingssystemet, samt inntrykket av selskapets samfunnsansvar/moral og styring og ledelse. For å forbedre resultatene anbefaler vi å jobbe for å bedre resultatene på disse områdene.

På bakgrunn av resultatene i denne undersøkelsen anbefaler vi at selskapet jobber for å bevare og styrke tilfredsheten på områdene «henting av avfallet», «informasjon vedrørende avfallsordningen» og «oppsamlingssystemet». Vi anbefaler også å styrke omdømmeområdene «samfunnsansvar/moral» og «styring og ledelse». De nevnte områdene er viktige for totalinntrykket av selskapet, og ved å jobbe for å styrke resultatene på disse områdene kan Horisont oppnå bedre resultater.»

Horisont har laget en oppsummering av hvordan selskapet ønsker å følge opp undersøkelsen. Her følger utdrag fra denne:

«Konklusjonen vår er at resultatene ikke er overraskende, men vi hadde håpt på et noe bedre resultat. Vårt viktigste virkemiddel for å forbedre vårt totale omdømme er å levere renovasjonstjenester som er i henhold til våre tømmeplaner og kundens forventning. Dette er et arbeide som bedrives hver eneste dag og vi tar stadig noen skritt i riktig retning.

Et annet prioritert område for forbedring er det som rapporten omhandler som informasjon vedrørende avfallsordningen.

Fokusområde her vil være hvilken motivasjon har den enkelte abonnent for å utføre/gjennomføre kildesortering i henhold hva som er forventet/pålagt?

Vår konklusjon er at informasjon og kunnskap om nedstrømsløsninger og hva avfallet faktisk benyttes til eller blir til er avgjørende for å kunne løfte «scoren» på dette området. I tillegg hvorfor skal man sortere ut og gjenvinne? Dette i forhold til ressurssituasjonen i verden generelt sett.»

Oppsummeringen er blitt lagt fram for styret som orienteringssak. Vi får opplyst at Horisont er i ferd med å utarbeide målsetninger når det gjelder beredskap og avvik når det gjelder service og oppfølging.

Renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen pålegger plikter til både abonnenter og kommuner. Abonentene pålegges bl.a å holde oppsamlingenheter tilgjengelige og skjermet for vær og vind, samt at de plasseres «*på egen eiendom, maksimum 10 meter fra vegkant langs den veg som renovasjonsbilen trafikkerer.*» Pliktene som pålegges kommunene i § 17 omfatter bl.a informasjon og veiledning. Konkret om henting av avfall heter det «*Avfallet skal hentes i henhold til gjeldende tømmeplaner fastsatt av Horisont Miljøpark IKS.*

Ifølge adm dir forsøker selskapet å strekke seg langt for å møte kundenes behov, og er nok i mange tilfeller «snillere» enn de trenger å være, jf renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen. Blant annet hentes ofte dunker som står lengre unna vei enn de maksimale 10 meter, selv om renovatørene ikke er pålagt å gjøre det.

Beredskap og kvalitetssikring av tjenester Horisont utfører direkte mot abonnent (innhenting av husholdningsavfall) sikres ifølge adm dir best gjennom stabil arbeidskraft, optimalt og tilgjengelig utstyr. Sårbarheten er imidlertid stor, spesielt ved vanskelig vær og kjøreforhold under vinterperioden,

sykdom og tilgjengelighet på renovasjonsbiler. Det er ikke økonomisk forsvarlig å sitte med overkapasitet på mannskap eller utstyr. Målsettingen er uansett at abonnenten skal få den tjenesten som er forventet.

Adm dir opplyser at selskapet anstrenger seg for å kunne følge tømmeplanen, også ved vanskelige kjøreforhold om vinteren. Det benyttes bl.a overtid for å følge opp så langt som mulig, men man kan ikke gå på bekostning av sikkerheten og det er sjåførene som må avgjøre om henting er forsvarlig. Hvis avvik skulle oppstå, har Horisont opprettet en ordning der abonnenter varsles.

For å håndtere vanskelige kjøreforhold har selskapet kjøpt inn en ny, og mindre bil som egner seg bedre i spesielt krevende områder, og man vurderer kjøp av nok én mindre bil i løpet av 2020. Basert på erfaringene fra vinteren 2017/-18 med mye snø og glatte veger, er det opprettet en ordning med «vinterstandplasser» der abonnenter, som er vanskelig å nå om vinteren, kan tømme avfallet sitt på en felles oppsamlingsplass. Horisont samarbeider med kommunene om denne ordningen, slik at den blir til minst mulig ulempe for abonnentene. Dette arbeidet er pågående, og fortsettes kontinuerlig.

Horisont opplyser at selskapet når det gjelder sikkerhet og beredskap har spesielt søkelys på brann og akutt forurensing til luft eller til resipient. Det er gjennomført risikoanalyser for forskjellige objekter eller områder, og Horisont har avtale med Gjøvik kommune og brannetaten, samt beredskapsavtale med OTF for slukkevann. Det gjennomføres rutinemessig vernerunder på bygg, anlegg og maskiner. Alle ansatte har gjennomført kurs vedr. brann, beredskap og førstehjelp.

Mål på miljøområdet

For landet under ett ble 72 prosent av avfallet benyttet til materialgjenvinning og energiutnyttelse, det øvrige ble levert til deponering eller «annen behandling». Det finnes ikke offentlig tilgjengelig statistikk fordelt på regioner/kommuner. Horisont opplyser til revisjonen at 74 % av avfallet gikk til gjenvinning og energiutnyttelse i 2018.

For husholdningsavfall ligger kommunene i Gjøvik-regionen godt over målet på 80 prosent, kun 2 prosent av avfallet ble i 2018 levert til deponi eller «annen behandling» (SSB Kostra). Dette er om lag det samme som for landet under ett.

For Norge under ett var gjenvinningsandelen for avfall fra husholdningene 41 prosent i 2018. Nedenfor har vi satt opp gjenvinningsandel for Horisont og andre regionale renovasjonsselskaper.

Tabell 6.1. Gjenvinningsandeler, 2018.

Horisont	GLØR	Sirkula	SØIR	HRA ¹
54	47	52	42	41

Kilde: SSB (SSB offentliggjør tall pr kommune. Gjenvinningsandelen er like for alle kommuner tilsluttet samme renovasjonsselskap.)

¹ HRA-Hadelandskommunene, Hole og Ringerike.

Gjenvinningsandelen for Horisont var noe lavere årene før, 44% i 2017 og 46% i 2017 (jf gjenvinningsbarometeret.no).

Tall fra SSB viser at kvantum for husholdningsavfall i kommunene i Gjøvik-regionen har økt langt mer enn landssnittet siden 2015. Snittet for landet er en nedgang fra 2015 til 2018 på 4,3 %. Totalt har kommunene i Gjøvikregionen økt 36,8% i samme periode. Disse tallene har blitt forelagt for adm dir i Horisont. Han opplyser at man ikke har noen god forklaring på hvorfor statistikken tilsier en slik økning: *«Det har imidlertid blitt gjennomført en endring i måten tall rapporteres på. Dette kan gi noe utslag og eventuelt om det er kommet til nye fraksjoner som tidligere ikke er innrapportert. Vår erfaring at vår innrapportering er korrekt, men nøyaktigheten er forbedret.»* Revisjonen har mottatt kopi av Horisonts egen statistikk som viser små endringer i avfallsvolum i perioden 2015 – 2019 (prognose).

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

Resultatet fra kundeundersøkelsen tilsier at Horisont har noe å gå på når det gjelder kundetilfredshet, og da særlig knyttet til henting av avfallet. Som beskrevet foran er dette et område der Horisont arbeider med å forbedre. Tømmeplanene forplikter kommunene og Horisont overfor abonnentene selskapet. Selskapet har iverksatt tiltak, og arbeider med nye tiltak, for å kunne levere tjenester i henhold til tømmeplaner og abonnentenes forventninger.

Norge ligger bak målet om 80 prosent materialgjenvinning og energiutnyttelse for alt avfall. Horisont sine egne tall viser at selskapet ligger bak det nasjonale målet, men at man ligger noe bedre an enn landet som helhet. Ifølge SSB sin statistikk for 2018 nådde Horisont og kommunene i Gjøvik-regionen 2020-målet om gjenvinningsandel på minst 50 % for husholdningsavfallet.

SSBs tall viser at kommunene i Gjøvik-regionen viste betydelig økning i avfallsmengder fra husholdningene i perioden 2015-2018. Det synes imidlertid som det er usikkerhet rundt denne statistikken, og Horisont sine egne tall viser stabile avfallsmengder. Dersom disse tallene legges til grunn ligger Horisont og kommunene i Gjøvik-regionen godt an i forhold til målet om at veksten i avfallsmengder skal være lavere enn den økonomiske veksten.

7 ETTERLEVELSE AV ARBEIDSMILJØLOVEN

Dette kapitlet behandler problemstilling 6: Etterleves arbeidsmiljølov i datterselskapet Horisont Renovasjon AS mht arbeidsavtaler og lønnsforhold?

Problemstillingen er noe utvidet ettersom kapitlet tar for seg både Horisont Miljøpark IKS og Horisont Renovasjon AS.

7.1 REVISJONSKRITERIER

I arbeidsmiljøloven § 10-4 er det fastsatt grenser for den alminnelige arbeidstiden: 9 timer i løpet av 24 timer (normalarbeidsdag), 40 timer i løpet av 7 dager (normalarbeidsuke). Overtid er kun tillatt dersom det er et særlig og tidsavgrenset behov for det, jf arbeidsmiljøloven § 10-6.¹⁵

I Norge er det et krav etter arbeidsmiljøloven § 14-5 at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale ved alle ansettelsesforhold.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Horisont Renovasjon AS skal etterleve bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven.
- De ansatte i selskapet skal ha skriftlig arbeidsavtale.

7.2 FAKTABESKRIVELSE

I dette kapitlet legger vi til grunn at det tilligger Arbeidstilsynet å følge opp at bedrifter ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, allmenngjøringslovgivningen og øvrig relevant regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet. Vi har, i tillegg til informasjon fra Arbeidstilsynet, hentet informasjon fra tillitsvalgte og ledelse i Horisont Miljøpark, samt Fagforbundet Gjøvik.¹⁶

Adm dir opplyser at selskapet har hatt god dialog med Arbeidstilsynet, bl.a med hensyn til krevende arbeidsforhold vinteren 2017/-18. Han opplyser at avfallsbransjen generelt har utfordringer med arbeidstidsbestemmelser i perioder. I Horisont Renovasjon AS er det innført gjennomsnittsberegning

¹⁵ Dersom det er et særlig og tidsavgrenset behov, kan arbeidsgiver pålegge overtidsarbeid i inntil:

- 10 timer i løpet av 7 dager.
- 25 timer i løpet av 4 sammenhengende uker.
- 200 timer i løpet av 52 uker.

Samlet arbeidstid må ikke overstige 13 timer i løpet av 24 timer. Samlet arbeidstid må heller ikke overstige 48 timer i løpet av 7 dager, gjennomsnittsberegnet over 8 uker.

¹⁶ Det er ikke blitt valgt verneombud og tillitsvalgt i Horisont Renovasjon.

av arbeidstid og avlønning i forhold til denne. Det opplyses fra ledelsen i Horisont at denne er i henhold til arbeidsmiljøloven og er blitt drøftet med Arbeidstilsynet.

Vi får opplyst at Horisont betaler tarifflønn til alle ansatte. Da Horisont tok over inntransporten etter konkursen i Reno Norden var de ansatte organisert i Norsk Transportarbeiderforbund. Etter overtakelsen har Horisont ønsket å få de ansatte i Horisont Renovasjon AS over på samme avtale som de ansatte i Horisont Miljøpark IKS. Det betyr at tariffavtalene i Horisont Renovasjon er inngått med Fagforbundet. Ledelsen i Horisont opplyser at relativt få av de 24 ansatte i Horisont Renovasjon er organisert, men administrasjonen arbeider for at organisasjonsgraden etter hvert skal øke. Pr begynnelsen av september 2019 har ikke bedriften noen tillitsvalgt.

Ettersom de ansatte i Horisont Renovasjon ikke har egen tillitsvalgt representeres de ansatte av Fagforbundet Gjøvik. Pål Marius Larsen i Fagforbundet Gjøvik opplyser til revisjonen at man på vegne av de ansatte har vært i samtaler med ledelsen i Horisont knyttet til lønns- og arbeidsforhold i Horisont Renovasjon. Fagforbundet vil på vegne av de ansatte ta opp avtalen om gjennomsnittsberegning av arbeidstid med ledelsen i selskapet, da avtalen etter Fagforbundets mening ikke er inngått i henhold til regelverket.

Tariffavtalen mellom KS Bedrift og LO (Fagforbundet) omfatter begge selskaper¹⁷. Vi får opplyst at det er inngått skriftlige arbeidsavtaler med alle ansatte i begge selskaper. Denne fastsetter bl.a arbeidstid og stillingskode.¹⁸

Vi har fått opplyst fra økonomi-/HR-sjef i Horisont at sjåførene i henhold til denne tariffavtalen er plassert under stillingskode 4311, som blant annet skal omfatte sjåførere. Garantilønn for denne stillingskoden starter på kr. 291.075,- for ansatte uten ansiennitet. Garantilønnen skal så justeres i henhold til tabell hver 2. år frem til 10 års ansiennitet. Da skal garantilønnen være kr. 362.975. Deretter skal den justeres etter 16 års ansiennitet (kr. 364.975,-) og til sist skal den ansatte med minimum 20 års ansiennitet sikres en minstelønn på kr. 413.900,-. Det gis adgang til å «forskuttere» ansiennitet ifm. rekruttering. Dette gjøres i Horisont Renovasjon ved at nyansatte tilbys lønn beregnet ut fra ansiennitet på minimum 10 år, dvs. kr. 362.975,- (ekskl overtid). Gjennomsnittslønnen i Horisont Renovasjon AS oppgis å være kr. 401.009,- (ekskl overtid).

Vi har vært i kontakt med Arbeidstilsynet Indre Østland v/Bård Hjorth. Han opplyser at Arbeidstilsynet har vært i befatning med Horisont i forbindelse med følgende saker i fra og med 2016 til august 2019:

- Januar 2018 - Veiledning ifm bekymringsmelding fra Horisont angående arbeidstid/-press. Denne omhandles nedenfor.
- Mars 2019 - Henvendelsen fra arbeidstaker i Horisont med en del kritikk av virksomheten. Arbeidstilsynet fant ikke grunn til gjennomføre tilsyn for å verifisere de påståtte forholdene. Tilsynet svarte vedkommende arbeidstaker skriftlig, i svaret ble det blant annet gjort rede for

¹⁷ Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter.

¹⁸ Revisjonen har fått seg forelagt avtaletekst, men har ikke hentet inn avtale for hver av de ansatte.

regelverket på relevante områder (tillegg til arbeidsavtale, overtidsbetaling/-arbeid, arbeidsavtaler, sikkerhetsansvarlig).

- August 2019 – Rutinemessig tilsyn ved arbeidsulykke. Horisont har svart Arbeidstilsynet i brev. Arbeidstilsynets rapport forventes å skulle foreligge i begynnelsen av september.

Ang det første punktet ovenfor: Arbeidstilsynet avholdt veiledningsmøte med Horisont 19. januar 2018. Vi får opplyst fra Tilsynet v/Hjorth at møtet oppfattes som positivt og konstruktivt. Bedriften tok kontakt med Arbeidstilsynet i flere omganger etter veiledningsmøtet for å få ytterligere veiledning og hjelp til å få ordnede forhold knyttet til organisering av arbeidstid. Ut fra dialogen med Horisont har man inntrykk av at virksomheten er opptatt av at det skal være lovlige og ordnede forhold rundt lønn og arbeidstid. Så lenge Arbeidstilsynet ikke har gjennomført et ordinært tilsyn med virksomheten, så har man imidlertid kun dette inntrykket å bygge på.

For ordens skyld nevnes at det er innført regler for minstelønn i en del bransjer ved at tariffavtaler er allmenngjort. En av bransjene der tariffavtalene er allmenngjort er godstransport på vei (kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn). Med virkning fra 30.6.19 skal arbeidstakerne ha en lønn per time på minst 175,95 kr¹⁹. Satsen gjelder ikke ved egentransport – det vil si varer som virksomheten har produsert selv og som transporteres av virksomhetens ansatte. Ifølge Bård Hjorth i Arbeidstilsynet så blir dette tolket slik at transport av husholdningsavfall defineres som «egne varer», og derfor ikke faller under bestemmelsen om allmenngjøring. Transport av næringsavfall omfattes derimot av bestemmelsen.

7.3 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonskriteriet om at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale er oppfylt.

I Horisont Miljøpark IKS og Horisont Renovasjon AS benyttes tariffavtalen mellom KS Bedrift og Fagforbundet. Basert på innhentet informasjon fra selskapet ligger lønnsnivået i Horisont Renovasjon høyere enn fastsatt minimumslønn for transportbransjen. Vi har ikke holdt lønnsnivået i selskapet opp mot med mulige sammenligningsgrunnlag, f.eks renovasjonsbransjen for øvrig eller transportbransjen i regionen.

Ledelsen i Horisont opplyser at det periodevis har vært utfordringer med hensyn til å følge arbeidstidsbestemmelsene for Horisont Renovasjon, noe som har vært tatt opp med Arbeidstilsynet. Både Horisont og Arbeidstilsynet oppfatter at det har vært god dialog dem imellom.

I Horisont Renovasjon er det innført gjennomsnittsberegning av arbeidstid og avlønning i forhold til denne. Vi registrerer at Fagforbundet Gjøvik vil følge opp denne ordningen overfor selskapet.

¹⁹ Tilsvarende kr 307 913,- med et normalårsverk på 1750 timer.

8 AVGIFT PÅ TREVIRKE

Dette kapitlet behandler problemstilling 7: Er selskapets innføring av avgift på levering av trevirke fra private i tråd med selvkostprinsippet, og i henhold til reglene for gebyrfastsetting?

8.1 REVISJONSKRITERIER

Forurensingsloven § 30 pålegger kommunen å sørge for innsamling av husholdningsavfall. Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor den kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt.

Ifølge forurensingsloven § 34 skal kommunen fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Gebyret kan ikke overstige kommunens kostnader. Det heter også at kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

Det følger av forurensningsloven § 83 at kommuneloven gjelder for kommunens delegasjonsadgang. Når særlige hensyn taler for det, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale og fylkeskommunale/interfylkeskommunale selskaper.

Det følger av kommuneloven § 6 at det er kommunestyret som er øverste myndighet og som treffer vedtak på vegne av kommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommuneloven bygger på et system hvor all myndighet er lagt til kommunestyret med vide fullmakter til delegasjon innenfor **kommunen** som rettssubjekt. Det er ikke adgang til delegere myndighet til kommunale aksjeselskap eller interkommunale selskap²⁰. Delegasjonsadgang vil imidlertid kunne være hjemlet i særlovgivingen. I forurensningsloven er det ikke gitt bestemmelser om at kommunen kan delegere myndigheten til å fastsette gebyr til andre.

Det følger av renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen § 3 at Horisont er av kommunestyrene i eierkommunene tildelt driftsansvar for renovasjonsordningen. Med hjemmel i forurensningsloven § 83 delegerer kommunene oppgaver, og myndighet til å treffe enkeltvedtak etter denne forskrift, til Horisont Miljøpark IKS. Der det ikke fremgår at myndigheten er delegert har kommunene selv myndighet. Fastsettelse av gebyrer for avfall som gjelder alle i kommunen er ikke å anse som enkeltvedtak, men som en forskrift.

²⁰ Tolkningssuttalelse Kommunal- og moderniseringsdepartementet - § 6 kommunestyre og fylkesting, datert 25.06.2015

I Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr står det at det er kommunen som er pliktsubjekt etter forurensningsloven § 34. Kommunen har både plikter og myndighet når det gjelder husholdningsavfall. Avfallsforskriften er gitt med hjemmel i § 34, og kravene i forskriften er derfor rettet til kommunen. Det interkommunale selskapet kan derimot presentere beregningsgrunnlaget til kommunen, som kommunen deretter fastsetter.²¹

Avfallsforskriften § 15-3 slår fast at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyret.

Avfallsforskriften § 15-4 sier at alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet, skal de kostnadene som er felles for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og for avfallstjenestene som selges i markedet fordeles forholdsmessig.

Kapittel 4.2 i Miljødirektoratets veileder tar for seg differensiering av avfallsgebyr. Her går det fram at

- *«Det oppfordres til å differensiere avfallsgebyr for å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning.»*
- *«Det er anledning til å differensiere gebyr der dette er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnent eller gruppe av abonnenter (men ikke dersom det er på grunn av ulik henteavstand).»*

Veilederen skisserer løsninger for differensiering av avfallsgebyr: *«Differensiering av avfallsgebyr vil i praksis, med dagens vanligste oppsamlings- og innsamlingsystemer, innebære fastsettelse av gebyr slik at prisen på tjenestene blir avhengig av henholdsvis:*

- *avfallstype (sorterte fraksjoner, restavfall)*
- *avfallsvolum (hentefrekvens, størrelse på avfallsbeholder, vekt)*
- *avfallsløsning (gjenvinningsordninger som tas i bruk).*

Ved de vanligste renovasjonsløsninger i dag, kan gebyr differensieres med bakgrunn i:

- *omfang av kildesorteringsordninger (hente mange fraksjoner hos abonnentene eller hente få fraksjoner hos abonnentene og ha et utbygd nettverk av returpunkter og gjenvinningsstasjoner)*
- *tømmefrekvens (reduisert, standard, hyppig)*
- *varierende avfallsmengde (basert på beholdervolum eller reell vekt)*
- *samarbeid mellom abonnenter (deling av utstyr)*
- *hjemmekompostering eller annen disponering i husstanden»*

I samme kapittel er det satt opp tre «typiske eksempler for å innføre gebyrdifferensiering». Her framgår at det kan kreves betaling for kildesortert avfall på gjenvinningsstasjon. Betaling kan tas ut fra enten volum eller vekt på avfallet.

²¹ Se Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr, M-258, 2014, side 21.

Det framgår av veilederen (s 16) at gebyret husholdningene betaler for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen også er et avfallsgebyr. «Kommunen har mulighet til å differensiere mellom gebyr som betales direkte på gjenvinningsstasjonen, og gebyr som faktureres. Forutsetningen er at totalinntektene fra håndteringen av husholdningsavfall i kommunen er i tråd med selvkostprinsippet.»

Av relevans for problemstillingen viser vi til følgende bestemmelser fra renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen:

- Av § 6-2 Henteordning framgår at fraksjonene som ikke samles inn skal abonnenten selv transportere og levere til godkjent mottak.
- Under § 6-3 Bringeordning står det at abonnentene kan levere sorterte gjenvinnbare fraksjoner til Horisont Miljøpark IKS sine miljøstasjoner. Det heter vider at «Ved levering av usortert avfall eller restavfall til miljøstasjoner, må avgift betales. Avgift for levering av usortert avfall og restavfall til miljøstasjoner, fastsettes av Horisont Miljøpark IKS.»
- Det framgår av § 19 Renovasjonsgebyr at fastsettelse av avfallsgebyrer og innkreving skjer i kommunene. «Kommunen fastsetter reglene for beregning av gebyrene og vedtar hvert år gebyrenes størrelse.»
- § 20 Gebyrdifferensiering heter som følger: «For å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning, kan kommunen innføre differensierte gebyrsatser.»

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunene har innenfor selvkostregelverket anledning til å differensiere gebyrsatser med utgangspunkt i kostnader, f.eks relatert til avfallstyper og avfallsvolum.
- Levering av usortert avfall og restavfall til miljøstasjon er avgiftsbelagt. Ifølge lokal renovasjonsforskrift bestemmes avgiften av Horisont.
- Ifølge avfallsforskriften og lokal renovasjonsforskrift fastsetter kommunen avfallsgebyrene.
- Betaling for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen regnes også som et avfallsgebyr.

8.2 FAKTABESKRIVELSE

Med virkning fra 1.1.19 innførte Horisont gebyr for innlevering av trevirke ved alle sine miljøstasjoner. Gebyret gjelder privatpersoner (husholdninger)²². Det ble satt til kr 200,- pr kubikkmeter (minstepris kr 70,-), og gjelder trevirke som ikke er impregnert. For impregnert trevirke er det ikke innført gebyr (innleveres i egen container).

Av prislista som ligger på Horisonts hjemmeside framgår at det er innført gebyr for flere ulike typer avfall som leveres på miljøstasjonene. Ettersom problemstillingen i denne kontrollen er avgrenset til å gjelde trevirke, så går vi ikke inn på disse. Innføringen av gebyret på trevirke ble bestemt av Horisont, det er ikke truffet vedtak om dette i kommunene.

²² Næringsdrivende må betale for å levere avfall på miljøstasjonene. For disse ble det ikke gjort endringer.

Administrasjonen i Horisont fremhever at gebyrene er godkjent av representantskapet ettersom dette godkjenner budsjettene, og at gebyrene ligger til grunn for inntektene i budsjettet.

Kommunene Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land har fastsatt gebyr for renovasjon. Prisene gjelder for avfallet som blir hentet. Gebyrene for levering på miljøstasjonene er ikke opplistet på kommune sin oversikt over gebyrer.

8.3 REVISJONENS VURDERINGER

Når det gjelder spørsmålet om det kan differensieres i avfallsgebyrene, så vises til Miljødirektoratets veileder, kapittel 4.2 at man kan fastsette gebyrer, slik at ulike avfallstyper og volum vil kunne være faktorer som kan bestemme gebyret. I Horisont sitt tilfelle har de forskjellige priser på levering av avfall og prisen på trevirke er satt etter volum. Dette fremstår å være i samsvar med det nasjonale regelverket om gebyrdifferensiering.

I renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen § 6-3 står det at sorterte gjenvinnbare fraksjoner vil kunne leveres til Horisont sine miljøstasjoner. Dette er ikke avgiftsbelagt. Det står videre at usortert avfall eller restavfall er avgiftsbelagt. Videre er det presisert at for levering av usortert avfall og restavfall til miljøstasjoner fastsettes avgiften av Horisont. Leser man denne bestemmelsen tilsier ordlyden at det ikke er avgift for levering av sortert avfall. Likevel har Horisont avgift for ulike typer avfall, herunder trevirke. Revisjonen mener at ordlyden kan forstås slik at hvis avfallet er sortert og ikke er restavfall, skal det ikke være avgift for levering av dette. Vi mener derfor at ordlyden i forskriften burde vært klarere formulert hvis det skal kunne kreves avgift for levering av trevirke.

Videre heter det i renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen § 6-3 at avgift for levering av avfall til miljøstasjon skal fastsettes av Horisont. I Kapittel 4 om avfallsgebyrer framgår det i § 19 at fastsettelse av avfallsgebyrer skal skje i kommunene. Uti fra ordlyden i forskriften så kan det virke litt uklart om det er kommunen som skal fastsette gebyrene så lenge Horisont kan fastsette gebyrene som gjelder levering av avfall. Slik det praktiseres så er det Horisont som fastsetter alle gebyrene på det som skal leveres til miljøstasjonen, mens kommunen fastsetter gebyrene på avfallet som hentes hos husholdningene. Som nevnt har ikke kommunene tatt med gebyrene som skal betales ved levering på miljøstasjonene i sine oversikter over gebyrer.

Hovedregelen etter avfallsforskriften § 15-3 er at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyret. I Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr står det på side 16 at gebyret husholdningene betaler for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen også er avfallsgebyr.

Renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen § 6-3 kan ses på som en delegering av kommunens myndighet for fastsettelse av gebyr for avfall som leveres på miljøstasjonene. For revisjonen fremstår det uklart hvordan denne bestemmelsen skal leses i lys av bestemmelsen i renovasjonsforskriften § 19. Det fremgår ikke av miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr at det er adgang for kommunene å delegere myndigheten til å fastsette gebyr.

I Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr står det at det er kommunen som er pliktsubjekt etter forurensningsloven § 34. Kommunen har både plikter og myndighet når det gjelder husholdningsavfall. Avfallsforskriften er gitt med hjemmel i § 34, og kravene i forskriften er derfor rettet til kommunen. Det interkommunale selskapet kan derimot presentere beregningsgrunnlaget til kommunen, som kommunen deretter fastsetter.²³

Selv om man forstår renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen § 6-3 som en delegasjon av kommunens myndighet til å fastsette gebyr (avgift), mener revisjonen at kommunene ikke har adgang til å delegere denne myndigheten til et interkommunalt selskap. Det står i forurensningsloven § 83 at kommuneloven gjelder for kommunens mulighet for å delegere. Revisjonen mener at det etter kommuneloven § 6 ikke er hjemmel til å delegere myndighet til et interkommunalt selskap hvis det ikke finnes hjemmel i en særlov. Forurensningsloven gir ikke slik hjemmel, og i avfallsforskriften § 15-3 står det at kommunestyret fastsetter avfallsgebyret.

Revisjonen mener at dette taler for at det er kommunene som skal bestemme gebyrene, slik er det også formulert i renovasjonsforskriften til Gjøvik—regionen § 19.

Et annet spørsmål er om Horisont fritt kan bestemme hvilket avfall som skal leveres og hvilket avfall som skal hentes. I følge forurensningsloven § 30 skal kommunen sørge for innsamling av husholdningsavfall. Kommunen kan gi forskrifter om den kommunale innsamlingen, de kan bestemme at innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor den kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt. I renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen står det at avfall som hentes skal være sortert etter Horisont sine retningslinjer, det som ikke samles inn skal leveres på godkjent mottak, og avgift for levering fastsettes av Horisont. Det fremgår derfor ikke direkte av forskriften hvilket avfall som skal hentes og hvilket som må bringes til miljøstasjonen. Siden det står i forurensningsloven § 30 at kommunen gjennom forskrift kan bestemme hvordan avfallet skal håndteres, så er det en svakhet ved Gjøvik-regionen sin forskrift at det vises til at det er Horisont sine gjeldende bestemmelser som gjelder.

²³ Se Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr, M-258, 2014, side 21.

9 LEVERING AV TREVIRKE TIL EIDSIVA

Dette kapitlet behandler problemstilling 8: Er selskapets avtale om salg av trevirke til Eidsiva Bioenergi AS inngått på markedsmessige vilkår?

9.1 FAKTABESKRIVELSE

Trevirke/returvirke som Horisont mottar fra nærings- og husholdningskunder leveres til Eidsiva sin energisentral på Kallerud i Gjøvik. Anlegget leverer fjernvarme til næringsbygg, skoler, offentlige bygg og leiligheter i Gjøvik. Anlegget benytter kun returvirke som brensel.

Horisont samler alt returvirke selskapet mottar fra de andre gjenvinningsstasjonene på sitt anlegg i Dalborgmarka. Til sammen tar selskapet imot 10 000 tonn trevirke årlig (OA 4.1.19). Horisont oppgir å være avhengig å levere trevirke underveis gjennom året, ettersom mulighetene til å langtidslagre virket er begrenset.

Prisen på behandling av returvirket ligger ifølge adm dir i Horisont langt over markedsprisen, og over hva den kan forventes å bli i «et godt år». Dette medfører at trevirke vil være et underskuddforetagende, og at det innførte gebyret kun bidrar til å begrense tapet ved innhenting/behandling/salg av returvirke.

Vi får opplyst fra Horisont at selskapene i Avfall Innlandet forhandler salg av returvirke samlet ved at Horisont har mandat til forhandle på vegne av alle selskapene. Det inngås ett-årsavtaler med Eidsiva Bioenergi, i prinsipp skal pris og betingelser avtales innen 1. juni hvert år gjeldende for året etter. For 2018 var prisen til Eidsiva Bioenergi 1 kr pr tonn, for 2019 ligger prisen inngått med Eidsiva Bioenergi på ca. 55 kr/tonn (levert silo på Eidsiva Bioenergi sitt anlegg). Ny prisavtale mellom Horisont og Eidsiva Bioenergi ble inngått i august 2019. Aktørene ønsker ikke at denne prisen gjøres offentlig av konkurransehensyn.

Horisont v/adm dir opplyser at Avfall Innlandet i forbindelse med forhandlingene med Eidsiva Bioenergi innhenter priser fra konkurrerende aktører i markedet, slik som Geminor og Rekom. Sammenligningsgrunnlaget er, foruten den pris som kan oppnås, basert på kvalitetskrav, transportkostnader, logistikk, leveranse sikkerhet, miljø etc. Med bakgrunn i denne informasjonen blir det foretatt en helthetsvurdering før samarbeidspartner blir valgt.

Eidsiva Bioenergi v/Druglimo opplyser at prisen som avtales med Horisont er basert på vurderinger av gjeldende markedssituasjon, råstoffets beskaffenhet og dimensjoner, samt forventet markedssituasjon for den perioden prisen gjelder for. Det er vanskelig å sammenligne den prisen Horisont oppnår med pris til andre leverandører, bl.a fordi volumer og avtaleperioder er ulike. Det er også ulike kvalitetskrav, dimensjoner på flisa, fuktighet m.m. Vi får imidlertid opplyst at Eidsiva Bioenergi kan kjøpe større volumer fra andre aktører til en lavere pris enn den som er blitt avtalt med

Horisont de siste årene. Det er en viktig del av Eidsiva Bioenergi sine målsettinger å ha dialog med lokale aktører som kan bidra med kortreist råstoff, noe som medfører at selskapet velger å holde fast ved denne løsningen.

Tall fra avfallsregnskapet til SSB viser at det ble samlet inn 778 000 tonn trevirke i 2017, hvorav 36 % stammer fra private husholdninger (Avfall Norge 2018b). Av dette ble 94 prosent levert til forbrenning, mens 4 prosent av avfallet (31 000 tonn) ble levert til materialgjenvinning. Fokus rettes fra flere hold mot å øke gjenvinningsandelen, noe som både skyldes nasjonale mål samt ønsker fra mottakere/leverandører av returvirke. Særlig synes leveranser til produksjon av trefiberplater/sponplater å være interessant (jf Retura 2018, Norsk Gjenvinning 2018).

Basert på tilgjengelig informasjon er det uklart om utsikter til høyere priser også er et motiv bak ønske om å øke gjenvinningsandelen for returtrevirke. I 2018 bestilte Avfall Norge en rapport som skulle se på mulighetene for materialgjenvinning av returtrevirke (Avfall Norge 2018b). I rapporten framgår at det i «*de siste årene har det vært overskudd av returtrevirke i markedet, med lave priser som resultat*». *Det har også vært stort sprik mellom de som har langsiktige kontrakter og de som har inngått avtaler de to siste årene.*» Ifølge rapporten innebar økt eksport av returvirke til sponplateproduksjon at prisene til energimarkedet økte.

Gjenvinningsselskapet Ragn-Sells samler årlig inn rundt 150 000 tonn returtrevirke i Norge, hvorav det meste går til energigjenvinning i Sverige. Selskapet har innledet eksport av flis av ubehandlet returvirke til produksjon av sponplater. I nettidsskriftet Kretsløpet (Bjørndal 2019) siteres regionsjef Bernhard Rüther i Ragn-Sells på at dette ikke er økonomisk fordelaktig sammenlignet med eksport til energigjenvinning i Sverige: ... *økonomisk betyr ikke den nye løsningen så mye. – Vi får litt betalt for flisa, men ikke nok til å dekke transportkostnadene. Det er også situasjonen for flisa som går til Sverige.*» Dette sitatet tilsier at selskapet har problemer med å oppnå positive nettopriser for returvirke.

9.2 REVISJONENS OPPSUMMERING

Det finnes få åpne kilder som sier noe om prising av returvirke, men markedet ser ut til å være preget av svingninger. Det er derfor vanskelig for revisjonen å ha noe klar oppfatning av om Horisont har oppnådd en konkurransedyktig pris. På generell basis vil selskapet ha interesse av å oppnå så høy pris som mulig.

Som nevnt benyttes størstedelen av trevirket til forbrenning, selv om det er mål om å øke andelen som gjenvinnes. Så vidt vi forstår er det pr i dag ikke mulig å oppnå høyere priser til gjenvinning enn til forbrenning. Ettersom Eidsiva Bioenergi sitt anlegg på Kallerud ligger relativt nært Horisonts anlegg i Dalborgmarka virker det rimelig at beste pris kan oppnås ved leveranser dit. Vi vil også vise til at Eidsiva Bioenergi har opplyst at selskapet kan kjøpe større volumer fra andre aktører til en lavere pris enn den som er blitt avtalt med Horisont de siste årene.

10 HORIZONTS UTBYTTEPOLITIKK

Ettersom eierstrategien ikke ble vedtatt likelydende i alle kommunestyrene, så eksisterer det ikke en felles eierstrategi for Horisont Miljøpark IKS (jf omtale i kapittel 1.4). Dette kapitlet tar derfor utgangspunkt i eierstrategi som ble lagt fram for politisk behandling våren 2018. Pkt 3.5 omhandler Avkastning, utbytte og eieruttak:

Eiernes avkastning på investert kapital skjer enten gjennom en verdistigning på selskapets underliggende aktiva, eller som direkte avkastning i form av utbytte og/eller renter på ansvarlig lån. Avfallshåndtering for privathusholdninger er monopolvirksomhet, og skal skje i henhold til selvkostprinsippet. Selvkostfondene skal ligge i hver enkelt kommune.

Selskapet har ikke anledning til å betale ut utbytte fra selvkostdelen (husholdningsavfall).

Eierutbytte fra selskapet kan kun beregnes og tas fra et eventuelt overskudd i næringsdelen.

Eierne forventer en forutsigbar utbyttepolitikk fra selskapet. Forutsigbarhet oppnås ved at styret hvert år i oktober legger frem en rullerende treårs utbytteplan for eierne. Selskapet skal over tid utbetale minimum 50 % av resultat etter skatt fra næringsdelen.

Selskapet må til enhver tid balansere kravet om et høyt utbytte med selskapets behov for kapital for å utvikle virksomheten i tråd med gjeldende selskapsstrategi.

Ettersom eiernes utbyttepolitikk ikke er tatt med som en av problemstillingene i prosjektet er det ikke utledet revisjonskriterier. Vi gjør imidlertid rede for juridisk grunnlag og foretar en kortfattet vurdering av temaet.

10.1 JURIDISK GRUNNLAG

For renovasjonsselskap er det ikke mulig å ta utbytte fra selvkostdelen av virksomheten, dette følger av selvkostprinsippet hjemlet i § 34 i forurensingsloven og § 15-3 i avfallsforskriften. Dette gjelder uansett om selskapet er et IKS eller et aksjeselskap, eller om tjenesten utføres av et datterselskap. Et eventuelt utbytte må være overskudd eller gevinst fra ikke-selvkostaktiviteter. Hvorvidt deltakerne kan ta utbytte av eget selskap, beror ikke på hvorvidt selskapet er organisert som et interkommunalt selskap (IKS) eller et aksjeselskap (AS), men hvorvidt utbytte er i tråd med selvkostregimet eller ikke.

Det følger av Horisont Miljøpark sin selskapsavtale § 8 at selskapet kan betale utbytte relatert til den skattepliktige delen av virksomheten. Det framgår også at det ikke kan deles ut utbytte som er relatert til den ikke-skattepliktige virksomheten.

Lov om interkommunale selskaper betegner utbytte som «utdeling til eierne» i henhold til lovens § 29: «Utdeling av selskapets midler besluttet av representantskapet etter forslag fra styret eller med styrets samtykke etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt.

Utdeling kan bare besluttet dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet. Utdeling kan ikke foretas til deltaker med forfalt innskuddsforpliktelse.»

Bestemmelsen fastsetter materielle skranker for utdeling av selskapets midler fra selskapet til deltakerne, og inneholder dessuten saksbehandlingsregler som gjelder i slike saker. Med utdeling siktes det til enhver ensidig overføring av midler fra selskapet til deltakerne.

Første ledd fastslår at dersom vilkårene for utdeling er tilstede, kan representantskapet beslutte utdeling av selskapets midler etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, og etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Dersom styret ikke går inn for utdeling av midler til deltakerne, kan ikke representantskapet ensidig beslutte slik utdeling. Representantskapet kan heller ikke beslutte en utdeling utover det beløp som er foreslått eller akseptert av styret, men representantskapet kan redusere utdelingen eller beslutte at et forslag om utdeling ikke skal etterkommes. Representantskapet skal i så fall gjøre vedtak om ny disponering av midlene.

Selv om det i utkastet til eierskapsstrategi legges opp til at det skal lages en treårs utbytteplan, er eiere og selskap fortsatt bundet av reglene som følger av lov om interkommunale selskaper. Skal det skje utdeling av selskapets midler må dette besluttes av representantskapet etter forslag fra styret, eller med styrets samtykke etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt, jf. inntak § 29 første ledd. Utdeling av utbytte kan bare besluttes dersom ikke midlene trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller selskapets virksomhet.

10.2 REVISJONENS VURDERING

I eierstrategien er det tatt inn en formulering som sier at selskapet må balansere kravet om et høyt utbytte mot «*selskapets behov for kapital for å utvikle virksomheten i tråd med gjeldende selskapsstrategi*». Det framgår imidlertid ikke eksplisitt av teksten at utbytte for hvert år må besluttes av representantskapet, samt at dette må skje «etter forslag fra styret eller med styrets samtykke» slik kravet er i lov om interkommunale selskap § 29.

Revisjonen har ikke funnet annet å påpeke angående formuleringen om utbyttepolitikk i forslaget i eierstrategi.

11 REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

11.1 KONKLUSJONER

Problemstilling 1: Gir selskapets rutiner og praksis for utarbeiding av selvkostregnskap grunnlag for riktig fastsetting av gebyrer i kommunestyrene?

- Revisjonen mener at Horisont utarbeider selvkostregnskap i henhold til KMD sine retningslinjer. Kapitalkostnader blir beregnet i tråd med reglene, det blir utarbeidet etterkalkyle, og selvkostregnskapet blir avregnet mot selvkostfond. Det blir beregnet kalkulatoriske renter på fondet.
- Etter vår mening er løsningen med selvkostfond for renovasjon, både i kommunene og i selskapet, verken i tråd med retningslinjene eller kommunenes eierstrategi. Så lenge det er uttrykt fra eierne at selvkostfondet skal ligge i kommunene, så bør fondet i Horisont utvikles.

Problemstilling 2: Ivaretas pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?

- Selskapet har regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall i henhold til forskriften. Dette er ikke tilfellet med balansen, den utarbeides kun for selskapet som helhet, noe som ikke er i henhold til avfallsforskriften.
- Vår undersøkelse viser at Horisont har utarbeidet fordelingsnøkler som viser hvor stor del av kostnadene som skal belastes husholdnings- og næringsavfall. Etter revisjonens vurdering ser det ut til at selskapet har tilfredsstillende rutiner på dette området.

Problemstilling 3: Ivaretas kostnadsfordelingen mellom kommunene slik at regelverket på området oppfylles?

- Horisont Miljøpark IKS skal i henhold til regelverket fordele nettokostnadene til kommunene etter bruk av tjenestene.
- Retningslinjene fra KMD sier at dersom kostnadene ved renovasjon i én kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune, og det ikke eksisterer faglige grunner for kostnadsutjevning, skal ikke abonnentene betale samme pris. Det er imidlertid ikke hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres dersom dette er rasjonelt for selskapet.
- Etter revisjonens oppfatning kan gjeldende praksis, der kostnadene hovedsakelig fordeles mellom kommunene etter eierandel, forsvares sett opp mot retningslinjene.

Problemstilling 4: Hvor effektivt drives selskapet, bl.a sett i forhold til lignende selskaper?

- Verken eierne eller selskapet selv har satt spesifikke mål for effektivitet eller forbedring i effektivitet. Selskapet opererer imidlertid med flere målsetninger på økonomiområdet.
- Horisont kan vise til en rekke tiltak for å forbedre effektiviteten. Det tyder på at selskapet tilstreber effektiv drift.

- Mangel på sammenlignbare data gjør det vanskelig å holde effektivitet/kostnadsnivå i Horisont opp mot andre renovasjonsselskaper. Sammenligning av renovasjonsgebyrer gir imidlertid et visst grunnlag for å vurdere Horisonts effektivitet/kostnadsnivå. Renovasjonsgebyrene i kommunene Gjøvik-regionen ligger forholdsvis lavt sammenlignet med nabokommuner.

Problemstilling 5: Hvordan sikrer selskapet kvaliteten og beredskapen for tjenestene?

- Resultatet fra kundeundersøkelsen våren 2019 tilsier at Horisont har noe å hente når det gjelder kundetilfredshet, og da særlig knyttet til henting av avfallet. Selskapet har iverksatt flere tiltak, og arbeider med nye tiltak, for bedre å kunne oppfylle sine forpliktelser overfor abonnentene.
- Horisont sine egne tall viser at selskapet, i likhet med landet for øvrig, ligger bak det nasjonale målet om materialgjenvinning og energiutnyttelse for alt avfall. I 2018 nådde imidlertid Horisont og kommunene i Gjøvik-regionen 2020-målet om gjenvinningsandel på minst 50 % for husholdningsavfallet.
- Ifølge Horisonts egne tall ligger selskapet og kommunene i Gjøvik-regionen godt an i forhold til det nasjonale målet om at veksten i avfallsmengder skal være lavere enn den økonomiske veksten.

Problemstilling 6: Etterleves arbeidsmiljølov i datterselskapet Horisont Renovasjon AS mht arbeidsavtaler og lønnsforhold?

- Horisont har inngått arbeidsavtaler med de ansatte i Horisont Renovasjon AS.
- De ansattes lønn i selskapet ligger høyere enn minstelønn som gjelder for transportbransjen.
- Både Horisont og Arbeidstilsynet oppfatter at de har hatt et positivt samarbeid knyttet til å løse utfordringer med hensyn til arbeidstid i perioder med stor arbeidsbelastning.

Problemstilling 7: Er selskapets innføring av avgift på levering av trevirke fra private i tråd med selvkostprinsippet, og i henhold til reglene for gebyrfastsetting?

- I henhold til nasjonale regler på selvkostområdet er det anledning til å innføre gebyr for spesielle avfallsfraksjoner.
- Renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen kan leses slik at hvis avfallet er sortert og ikke er restavfall, skal det ikke være avgift for levering av dette.
- Hovedregelen etter avfallsforskriften er at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyr. I henhold til Miljødirektoratets veileder er gebyr husholdningene betaler for å levere avfall på gjenvinningsstasjonen å regne som et avfallsgebyr.
- Ut fra dette er det kommunene som skal bestemme gebyrene, slik er det også formulert i renovasjonsforskriften til Gjøvik—regionen § 19.

Problemstilling 8: Er selskapets avtale om salg av trevirke til Eidsiva Bioenergi AS inngått på markedsmessige vilkår?

- Revisjonen har ikke noen klar oppfatning av om Horisont har oppnådd konkurransedyktige priser for trevirke. På generell basis vil selskapet ha interesse av å oppnå så høy pris som mulig.
- Ettersom Eidsiva Bioenergi sitt anlegg på Kallerud ligger relativt nært Horisonts anlegg i Dalborgmarka virker det rimelig at beste pris kan oppnås ved leveranser dit.

11.2 ANBEFALINGER

- I utgangspunktet skal det være ett selvkostfond. Så lenge det er uttrykt fra eierne at selvkostfondet skal ligge i kommunene, så bør fondet i Horisont avvikles.
- Det bør vurderes å finne en mulighet for å skille på husholdning og næring balansen i regnskapet til Horisont.
- Renovasjonsforskrift for Gjøvik-regionen bør klargjøres, slik at det går fram at det er anledning til å pålegge avgift for levering av definerte avfallsfraksjoner.
- Horisont og eierkommunene bør ta konsekvensen av at avgifter for levering av avfall på gjenvinningsstasjonene regnes som avfallsgebyr.

REFERANSER

Avfall Norge (2018a): *Europa har fått nye avfallsdirektiv*. Publisert 25.5.18, avfallnorge.no.

Avfall Norge (2018b): *Materialgjenvinning av returtrevirke*. Rapport nr 6/2018.

Bjørndal, J (2019): *I gang med materialgjenvinning av trevirke*. Kretsløpet, 24.5.19.

Forskrift om renovasjon av husholdningsavfall, Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land (2017): FOR-2017—10-30-1724. Ikrafttredelse 7.11.2017.

Gjøvik/Østre Toten/Vestre Toten/Søndre Land/Nordre Land (2018): *Horisont Miljøpark AS (tidligere GLT-Avfall IKS) Felles eierstrategi for kommunene*.

Innlandet Revisjon IKS (2007): *Selskapskontroll av GLT-avfall IKS*. Rapport 8/2007.

Innlandet Revisjon IKS (2014): *Selskapskontroll - Etterlevelse av felles eierskapspolitikk i Gjøvik-regionen*. Rapport 11-2014.

Klima- og miljødepartementet (2017): *Avfall som ressurs – avfallspolitik og sirkulær økonomi*. Meld. St. 45 (2016 – 2017).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. H-3/14.

Miljødirektoratet (2014): *Beregning av kommunale avfallsgebyr Utdypning av avfallsforskriftens kapittel 15*. Veileder M-258/2014.

Norsk Gjenvinning (2018): *Norsk Gjenvinning Downstream først ute med båt med returtre til materialgjenvinning i Skottland*. Nggroup.no 17.4.18.

Retura (2018): *Retura først ute med materialgjenvinning av returtre i Norge*. Retura.no 27.6.18.

Oslo kommune Kommunerevisjonen (2015): *Kildesortering*. Rapport 08/2015.

Oslo kommune Kommunerevisjonen (2015): *Gebyrer og effektivitet*. Rapport 21/2015.

Rogaland revisjon IKS (2017): *Selskapskontroll IVAR IKS*. Eierkommunene, mai 2017.

Sentio Research Norge (2019): *Omdømme og kundetilfredshet*. 13. mars 2019.

Telemark Kommunerevisjon (2017): *Bjorstaddalen Avfallsanlegg AS- Organisering og selvkost*. 2017 :: 406 007.

VEDLEGG 1 HORISONT MILJØPARK IKS - INNTEKTER OG KOSTNADER PR KOMMUNE

Inntekter pr kommune 2018, kilde Horisont Miljøpark IKS

Kolonne1	Kolonne2	Kolonne3	Kolonne4	Kolonne5	Kolonne6	Kolonne7	Kolonne8
Kommune		Gjøvik	Østre Toten	vestre Toten	Nordre Land	Søndre Land	
Eierande		42,43 %	21,13 %	18,71 %	9,58 %	8,15 %	
Fordelingsnøkkel		41,50 %	19,64 %	17,94 %	12,22 %	8,70 %	
Fraksjon	Fordeling	Inntekter 2018					
Plast:	F.nøkkel	kr -432 573	kr -204 716	kr -186 996	kr -127 374	kr -90 684	kr -1 042 343
Glass:	F.nøkkel	kr -269 649	kr -127 612	kr -116 566	kr -79 400	kr -56 529	kr -649 756
Metaller:	F.nøkkel	kr -1 342 528	kr -635 355	kr -580 360	kr -395 318	kr -281 446	kr -3 235 007
EE-avfall	F.nøkkel	kr -118 712	kr -56 181	kr -51 318	kr -34 956	kr -24 887	kr -286 054
Papir:	F.nøkkel	kr -735 335	kr -348 000	kr -317 878	kr -216 525	kr -154 155	kr -1 771 893
Øvrige varer:	F.nøkkel	kr -288 144	kr -136 365	kr -124 562	kr -84 846	kr -60 406	kr -694 323
Inntekter fra fraksjoner		kr -3 186 941	kr -1 508 229	kr -1 377 680	kr -938 419	kr -668 107	kr -7 679 376
							kr -
Fakturert kommune - drift	Faktisk	kr -9 665 256	kr -4 608 672	kr -4 164 528	kr -2 895 060	kr -2 079 804	kr -23 413 320
Fakturert kommune - innt	Faktisk	kr -12 162 372	kr -5 799 384	kr -5 240 472	kr -3 643 020	kr -2 617 140	kr -29 462 388
Fakturert kommune - beh	Faktisk	kr -4 363 015	kr -2 080 416	kr -1 879 876	kr -1 306 864	kr -938 848	kr -10 569 019
Fakturert kommune - kild	Faktisk	kr -1 614 117	kr -773 076	kr -767 691	kr -332 172	kr -371 986	kr -3 859 042
Avregning Åmot 2018	Faktisk	kr -	kr -	kr -	kr -134 298	kr -	kr -134 298
Salg miljøstasjoner	F.nøkkel	kr -2 274 569	kr -1 076 447	kr -983 272	kr -669 765	kr 476 837	kr -4 527 216
Div inntekter	F.nøkkel	kr -1 431 424	kr -677 426	kr -618 789	kr -421 494	kr -300 082	kr -3 449 215
Sum inntekter pr. kommune-2018		kr -34 697 694	kr -16 523 650	kr -15 032 308	kr -10 341 092	kr -6 499 130	kr -83 093 874

Kostnader 2018 pr kommune, kilde Horisont Miljøpark IKS

Kolonne1	Kolonne2	Kolonne3	Kolonne4	Kolonne5	Kolonne6	Kolonne7	Kolonne8
Fraksjon	Fordeling	Kostnader 2018					
		Gjøvik	Østre Toten	vestre Toten	Nordre Land	Søndre Land	Sum
Forbr. Restavfall		kr 2 416 894	kr 1 143 802	kr 1 044 797	kr 711 673	kr 506 674	kr 5 823 840
Behandlingsavgift Mjøsanlegget		kr 2 000 827	kr 946 898	kr 864 936	kr 589 159	kr 419 451	kr 4 821 271
Inntransport		kr 12 820 698	kr 6 067 434	kr 5 542 249	kr 3 775 155	kr 2 687 713	kr 30 893 249
Avskrivninger dunker	Faktisk	kr 366 114	kr -	kr 539 306	kr 100 071	kr 90 633	kr 1 096 124
Øvrige avskrivninger	F.nøkkel	kr 2 149 930	kr 1 017 461	kr 929 391	kr 633 064	kr 450 708	kr 5 180 554
Distribusjon plastsekker/matavf	Faktisk	kr 165 855	kr 72 962	kr 44 392	kr 24 948	kr 24 948	kr 333 105
Øvrig kost	F.nøkkel	kr 15 407 052	kr 7 291 434	kr 6 660 301	kr 4 536 727	kr 3 229 912	kr 37 125 426
Sum kostnader pr. kommunen 2018		kr 35 327 370	kr 16 539 991	kr 15 625 372	kr 10 370 797	kr 7 410 039	kr 85 273 569

VEDLEGG 2 UTTAELSE FRA HORIZONT MILJØPARK IKS



Innlandet Revisjon IKS

Vår ref.: Stgi

Gjøvik, 13.09.19

Vi viser til Selskapskontroll Horisont Miljøpark IKS – rapportutkast samt spørsmål dere ønsker benyttet som grunnlag for våre kommentarer.

1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?
Informasjonen og formålet har vært tydelig og gjennomføringen av prosjektet har for Horisont sin del vært tilfredsstillende.
2. Har selskapet kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder til faktafremstilling som kan ha betydning for våre vurderinger eller konklusjoner?
Prosjektets metode og bruk av kilder til faktafremstilling synes tilfredsstillende
3. Har selskapet kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?
Viser til innspill og kommentarer til høringsutkast.
4. Hva er selskapets samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?
Selskapets samlede vurdering er i stor grad i tråd og på linje med rapportens vurderinger, men selskapets oppfatning av tildelt myndighet og tolkning av forskrift avviker fra revisjonens tolkninger i en del tilfeller. Konklusjoner og anbefalinger er kommentert under innspill og kommentarer til høringsutkast.
5. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?
Selskapet oppfatter prosessen og rapporten som veldig nyttig. Rapporten fremstiller selskapet på en god og tilfredsstillende måte. Samtidig er det vår oppfatning at denne svarer godt på kontrollutvalgenes oppdrag.
6. Hvordan oppfattes rapportens oppbygging og språkbruk?
Rapportens språkbruk er god. Oppbyggingen kunne kanskje vært noe enklere da det er flere av problemstillingene som synes å bli drøftet flere steder i rapporten.





Innspill og kommentarer til høringsutkast

1. Innledning

Ingen kommentarer eller innspill

2. Revisjonskriterier

Ingen kommentarer eller innspill

3. Metode

Ingen kommentarer eller innspill

4. Renovasjonsgebyr – selvkost

Ref. 4.3.2

Vår oppfatning er at vi faktisk møter kravene i avfallsforskriften.

I veilederen om beregning av kommunale avfallsgebyr pkt 2.3, separat regnskap og kostnadsfordeling (jfr Avfallsforskriftens paragraf 15-4) står det følgende:

«Kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at kommunen for hvert regnskapsår skal utarbeide adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet.»

Videre er det beskrevet i veilederen pkt. 2.3.2 at balansen kan avgrenses til netto sysselsatt kapital, dvs drifts- og anleggsmidler, samt arbeidskapital. Dette innebærer at pensjonsforpliktelser og eventuelt utsatt skatt, dersom virksomheten er innenfor skatteplikt på dette området, kan holdes utenfor.

Ved avslutningen av regnskapet for 2015, ble det siste gang satt opp en splittet balanse mellom selvkost og næring. Dette ble da gjort i henhold til lovverket og veileder som nevnt ovenfor.

Dette medførte at balanseverdiene i den splittede balansen var som følger:

BALANSE 2015	Splittet balanseverdier	Totale balanseverdier
Eiendeler	107 270'	140 026'
Gjeld & egenkapital	24 515'	140 026'





HORISONT

Oppstillingen for en splittet balanse vil vise kun deler av den totale balansen, samt at den splittede balansen heller ikke vil balansere.

Ut fra dette ble det besluttet at en balanse splittet etter de krav som stilles i henhold til veileder M-258, ikke vil ha særlig verdi.

5. Effektivitet i Horisont Miljøpark IKS

Ingen kommentarer eller innspill

6. Kvaliteten og beredskapen for tjenestene

Ingen kommentarer eller innspill

7. Etterlevelse av arbeidsmiljøloven

Ingen kommentarer eller innspill

8. Avgift på trevirke

8.2 Faktabeskrivelse – andre avsnitt.

Forslag om innføring av betaling for levering av trevirke fra husholdninger på Horisont sine miljøstasjoner ble i første rekke drøftet med RFF – renovasjonsfaglig forum. Videre ble det i budsjettprosessen fremmet forslag fra administrasjonen til styret om innføring av dette gebyret gjeldende fra 1.1.2019. Styret fremlegger forslag til endelig budsjett for selskapets representantskap. Budsjettet som ble fremlagt ble vedtatt slik forslaget fra styret var. Med dette som bakgrunn er det ikke Horisont som fastsetter gebyret, men selskapets representantskap. Gjennom denne prosessen er vi av den klare oppfatning at dette gebyret er en del av det beregningsgrunnlaget Horisont presenterer til kommunene som igjen er grunnlag for gebyret husholdningene betaler. Det må også presiseres at gebyret for trevirke som betales på våre miljøstasjoner er en del av selvkostregnskapet.

Viser forøvrig til Lov om interkommunale selskaper § 7 – representantskapets myndighet.

Det er også viktig å påpeke at i forskrift om renovasjon for Gjøvik regionen j.fr § 3.

Delegering av myndighet står det:

Horisont Miljøpark IKS er av kommunestyrene i eierkommunene tildelt driftsansvar for renovasjonsordningen. Med hjemmel i forurensningsloven § 83 delegerer kommunene oppgaver, og myndighet til å treffe enkeltvedtak etter denne forskrift, til Horisont Miljøpark IKS. Der det ikke fremgår at myndigheten er delegert har kommunene selv myndighet.

Denne paragraf understøtter Horisont myndighet til å kunne fastsette gebyrer j.fr § 6.3.





HORISONT

I tillegg henviser vi til vedtak i Gjøvik kommunestyre i sak 48/15, hvor det står bl.a.:

«1. Ansvar for renovasjonsordningen inkludert transport og informasjon til husholdningene overføres fra Gjøvik kommune til GLT-avfall fra 1.1.2016. I dette inngår:

- Forhandlinger med eksterne transportselskaper vedr. innhenting av avfall
- Vurdering av etablering av transport i egenregi
- Logistikk og planlegging
- Enhetlig avfallsløsning for GLT-kommunene
- Forsvarlig håndtering av farlig og smittefarlig avfall
- Kundekontakt (tømmekalender, sms-varsling, informasjonsbulletiner, klager/reklamasjoner, endring av abonnement).
- Mediekontakt
- Innkjøp, vedlikehold, lagerhold og distribusjon av dunker, matavfallsposer, plastsekker og reservedeler.
- Ved eventuell avtale med eksternt selskap, legges ILO94 til grunn.

2. Gjøvik kommune vil fortsatt vedta renovasjonsforskrifter, vedta det årlige renovasjonsgebyret, kreve inn renovasjonsgebyret og inndrive pant.»

Her står det i vedtaket at det kun er det årlige renovasjonsgebyret som fortsatt skal vedtas av kommunen.

Det er også gjort tilsvarende vedtak i de øvrige eierkommunene.

8.3 Revisjonens vurderinger

Vår forskrift om renovasjon sier som følger:

§ 6-3. Bringeordning (levering til miljøstasjoner)

Sorterte gjenvinnbare fraksjoner av husholdningsavfallet vil abonnentene kunne levere til Horisont Miljøpark IKS sine miljøstasjoner. Ved levering av usortert avfall eller restavfall til miljøstasjoner, må avgift betales.

Avgift for levering av usortert avfall og restavfall til miljøstasjoner, fastsettes av Horisont Miljøpark IKS.

Ved levering til miljøstasjonen plikter abonnenten å overholde de til enhver tid gjeldende leveringsbetingelser.



Adresse: Horisont Miljøpark IKS, Pb 113, 2807 Hunndalen
Org.nr: 966144297 Telefon: 61 14 55 80 E-post: post@hiks.no eller renovasjon@hiks.no www.hiks.no



HORISONT

Rivningstrevirke er en usortert avfallsfraksjon. Denne kan inneholde rent trevirke, sponplater, andre typer bygningsmateriale, lakkerte flater, tapetserte flater etc. I henhold til denne paragraf skal det betales avgift.

Etter vår oppfatning er ordlyden i paragrafen entydig.

Revisjonen mener at det er kommunene som skal bestemme gebyrene, slik det også er formulert i forskriften for renovasjon for Gjøvik regionen i § 19.

- Horisont sin oppfatning er at dette gjennomføres i henhold til forskriften. Horisont leverer inn kun beregningsgrunnlag for gebyret
- Gebyrene (beregningsgrunnlag) for levering på miljøstasjonene fastsettes i budsjettprosessen av representantskapet. Dette i tråd med representantskapets myndighet j.fr Lov om interkommunale selskaper § 7

Ref. siste avsnitt. Siden det står i forurensningsloven § 30 at kommunen gjennom forskrift kan bestemme hvordan avfallet skal håndteres, så er det en svakhet ved Gjøvik – regionen sin forskrift at det vises til at det er Horisont sine gjeldende bestemmelser som gjelder.

Etter vår oppfatning kan vi ikke se noen svakhet ved dette. Kommunene har delegert denne myndigheten til Horisont.

9. Levering av trevirke til Eidsiva.
Ingen kommentarer eller innspill

10. Horisonts utbyttepolitikk
Ingen kommentarer eller innspill

11. Revisjonens konklusjoner og anbefalinger

Ref. problemstilling 1, andre kulepunkt:

Når en etterkalkyle for husholdningsavfallet er utarbeidet vil det med stor sannsynlighet bli et overskudd / underskudd. Dette vil da utgjøre et fond som føres som en gjeld eller fordring i balansen. Dette kan nullstilles gjennom en ekstraordinær faktura eller kreditnota til kommunene. Dette kan ikke gjennomføres før endelig regnskap er vedtatt av representantskapet, dvs. innen 1. mai. I de siste årene er dette vedtaket gjort i april måned.

På bakgrunn av dette ble det i enighet med rådmannskollegiet våren 2016 avtalt at resultatet av etterkalkylen ble stående i regnskapet til Horisont Miljøpark IKS.





HORISONT

Problemstilling 2, første kulepunkt

Viser til vår kommentar under pkt. 4.

Problemstilling 3-6

Ingen kommentarer

Problemstilling 7, 4 kulepunkt

Viser til vår kommentar under pkt. 8.

Problemstilling 8

Ingen kommentar

11.2 Anbefalinger

Ref. kulepunkt 1

Ingen kommentar utover det som tidligere er beskrevet.

Ref. kulepunkt 2

Som tidligere beskrevet finnes det en mulighet å skille balansen, men den blir ikke fullstendig for næringsregnskapet og dermed ikke i balanse.

Ref. kulepunkt 3

Vi mener forskriften er tydelig på dette området. j.fr § 3 og § 6.3

Ref. kulepunkt 4

Dette er etter vår oppfatning ivaretatt gjennom forskrift for renovasjon, budsjettprosess og behandling og representantskapets myndighet.

Vi håper dette er i tråd med deres forventning og vi ser samtidig frem til den endelige rapporten

Med vennlig hilsen

Stein Giæver
Administrerende direktør

Kai Løvstad
Økonomi- og HR-sjef



Adresse: Horisont Miljøpark IKS, Pb 113, 2807 Hunndalen
Orgnr: 966144297 Telefon: 61 14 55 80 E-post: post@hiks.no eller renovasjon@hiks.no www.hiks.no

VEDLEGG 3 HØRINGSUTTALELSER FRA KOMMUNENE



Vestre Toten kommune

Rådmannen

Innlandet Revisjon IKS
Studievegen 7

2815 GJØVIK

Deres ref.:
Vår ref.: 19/2171-3
Saksbehandler: RKBFA
Direkte innvalgtlf.: 61 15 33 13
Arkivkode: 103

Dato: 26.09.2019

SVAR - SELSKAPSKONTROLL I HORISONT MILJØPARK IKS - HØRING

Vi viser til høringsbrev av 13. september 2019 med utkast til selskapskontrollrapport vedlagt.

Høringsfristen er relativt kort og tilbakemeldingen kommer derfor fra rådmannen. Det har heller ikke vært anledning til å gå dypt inn i et relativt omfattende dokument. Tilbakemeldingene er derfor i stor grad knyttet til konklusjoner og anbefalinger.

Innspill fra Vestre Toten kommune:

Vestre Toten kommune har ingen vesentlige merknader til revisjonens konklusjoner og anbefalinger. Vi vil likevel presisere følgende:

- Det er positivt å registrere at utarbeidelse av selvkostregnskap gir et riktig grunnlag for beregning av gebyrene i kommunene. Det samme gjelder et tydelig skille mellom nærings- og husholdningsavfall i henhold til forskriften. Dette er viktig for tilliten til selskapet og renovasjonsordningen i kommunene og en god bekreftelse / tilbakemelding i forhold til forvaltning av den myndighet som er gitt selskapet.
- Selvkostfond bør avvikles og i sin helhet ligge i den enkelte kommune.
- Det påpekes i problemstilling 5 at selskapet (sitat) «*har noe å hente på kundetilfredshet og særlig knyttet til innhenting av avfall*». Dette stemmer godt med kommunenes opplevelse og tilbakemeldinger fra våre innbyggere. Dette er et viktig område og kunne etter vår oppfatning også vært tatt inn som et oppfølgingspunkt under «anbefalinger».
- Når det gjelder problemstillingen om etterlevelse av arbeidsmiljø, vilkår mv i datterselskapet Horisont Renovasjon AS, er det positivt at det ikke er avvik i forhold til lovverk og Arbeidstilsynets vurderinger, samt at ledelsen opplever situasjonen som tilfredsstillende. Vi stiller imidlertid spørsmål ved

Adresse: P.B. 84, 2831 RAUFOSS
Telefon 61153300, Telefaks 61153555
E-post: post@vestre-toten.kommune.no Internett: www.vestre-toten.kommune.no
Giro: 2050.39.38228 Orgnr. 971 028 300

om det også burde vært gjort undersøkelser blant representanter fra ansatte i selskapet for å sikre et bedre og bredere grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

- Vi støtter revisjonens konklusjon når det gjelder fastsettelse av gebyr for trevirke om at et slikt gebyr skulle vært vedtatt i kommunestyrene. Det er beklagelig at det oppstår avvik på et slikt område.
I den forbindelse finner vi å kommentere følgende utsagn fra administrerende direktør til pkt 8 på side 56 i høringsutkastet (sitat):
«..Budsjettet som ble fremlagt ble vedtatt slik forslaget fra styret var. Med dette som bakgrunn er det ikke Horisont som fastsetter gebyret, men selskapets representantskap..». Til det vil vi påpeke at representantskapet også er et selskapsorgan for Horisont IKS.
Vi støtter også anbefalingen som er knyttet om at renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen bør klargjøres. Revisjonens gjennomgang viser at dette er nødvendig. Dette sammenfaller også med innspill og vurderinger fra fagpersoner og folkevalgte i Vestre Toten kommune. Vår anbefaling er at dette følges opp med en grundig gjennomgang som tydeliggjør hva som er Horisont sitt ansvar og hva som ligger til kommunestyrene både når det gjelder gebyrfastsettelse og mulighet for å fastsette en «renovasjonspolitik» på overordnet nivå.
- Innledningsvis i rapporten (på side 11) kommenteres kommunestyrenes behandling av eierstrategi for Horisont IKS. Det er riktig at det ble ulike vedtak i kommunestyrene ved behandlingen i 2018. Det berøres også hva som er gjort i etterkant for å sikre likelydende vedtak. Likelydende vedtak ville naturligvis være det ideelle, men det er slik at ulike eiere kan ha ulike eierstrategier. Dette er tilfellet her og noe vi må «leve med» fram til eierstrategien gjennomgås på nytt.

Med hilsen

Bjørn Fauchald
rådmann

Etter våre rutiner er dette brevet sendt og godkjent elektronisk uten underskrift.



Østre Toten
kommune

Innlandet Revisjon Iks
Postboks 988

2626 LILLEHAMMER

Deres referanse:
2019-787/KL

Vår referanse (bes oppgitt ved svar):
IVDA, 19/25526, 19/3047

Dato:
27.09.2019

Høring - Selskapskontroll Horisont Miljøpark IKS

Østre Toten kommune viser til høringsbrev av 13. september 2019 med utkast til selskapskontrollrapport vedlagt.

Høringsfristen er relativt kort og tilbakemeldingen kommer derfor fra rådmannen. Det har heller ikke vært anledning til å gå dypt inn i et relativt omfattende dokument. Tilbakemeldingene er derfor i stor grad knyttet til konklusjoner og anbefalinger.

Innspill til rapporten fra Østre Toten kommune er disse:

Østre Toten kommune har ingen vesentlige merknader til revisjonskriteriene som er benyttet i rapporten, utover det som er spesielt omtalt under problemstillingen om eierstrategi.

Innledningsvis i rapporten (på side 11) kommenteres kommunestyrenes behandling av eierstrategi for Horisont IKS. Det er riktig at det ble ulike vedtak i kommunestyrene ved behandlingen i 2018. Det berøres også hva som er gjort i etterkant for å sikre likelydende vedtak. Likelydende vedtak ville naturligvis være det ideelle, men det er slik at ulike eiere kan ha ulike eierstrategier. Dette er en realitet nå, og noe vi må «leve med» fram til eierstrategien gjennomgås på nytt.

Østre Toten kommune har ingen vesentlige merknader til rapportens faktadel, utover at det nok vil være delte meninger mellom kommunen og Horisont om grunnlaget for at Horisont har praktisert egen form for selvkostfond, og ikke årlig gjort opp kostnader opp mot innbetalinger med tilhørende finansiell avregning mot den enkelte kommune.

Østre Toten kommune har heller ingen vesentlige merknader til revisjonens konklusjoner og anbefalinger. Vi vil likevel presisere følgende:

Østre Toten kommune er selvsagt enig i at et eget selvkostfond i Horisont sitt regnskap må avvikles og i sin helhet ligge i den enkelte kommune.

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	Orgnr.:	postmottak@ostre-toten.kommune.no
Postboks 24, 2851 Lena	Rådhusgata 20, 2850 Lena	61 14 15 00	964949859	www.ostre-toten.kommune.no

Det er positivt å registrere at utarbeidelse av selvkostoversikter/-regnskap gir et riktig grunnlag for beregning av gebyrene i kommunene. Det samme gjelder et tydelig skille mellom nærings- og husholdningsavfall i henhold til forskriften. Dette er viktig for tilliten til selskapet og renovasjonsordningen i kommunene og en god bekreftelse/tilbakemelding i forhold til den myndighet som er gitt selskapet.

Vi registrerer at det i rapporten konkluderes med at gjeldende praksis i selskapet knyttet til kostnadsfordeling mellom de deltagende kommunene kan forsvares sett opp mot retningslinjene for dette.

Vi registrer at det i rapporten konkluderes med at ufullstendig og manglende tilgang på objektive data gjøre det vanskelig å vurdere hvor effektivt selskapet driver/om selskapet driver effektivt eller ikke.

Det påpekes i problemstilling 5 at selskapet (sitat) «har noe å hente på kundetilfredshet og særlig knyttet til innhenting av avfall». Dette stemmer godt med kommunenes opplevelse og tilbakemelding fra våre innbyggere. Dette er et viktig område og kunne etter vår oppfatning også vært tatt inn som et oppfølgingspunkt under «anbefalinger».

Når det gjelder problemstillingen om etterlevelse av arbeidsmiljø, vilkår med videre i datterselskapet Horisont Renovasjon AS, er det positivt at det ikke er avvik i forhold til lovverk og Arbeidstilsynets vurderinger. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det også burde vært gjort undersøkelser blant representanter for ansatte i selskapet for å sikre et bedre og bredere grunnlag for revisjonens vurderinger.

Vi støtter revisjonens konklusjon når det gjelder fastsettelse av gebyr for trevirke om at et slikt gebyr skulle vært vedtatt i kommunestyrene. Det er beklagelig at det oppstår avvik på et slikt område. I den forbindelse finner vi å kommentere følgende utsagn fra administrerende direktør til punkt 8 på side 56 i høringsutkastet (sitat): «...Budsjettet som ble fremlagt ble vedtatt slik forslaget fra styret var. Med dette som bakgrunn er det ikke Horisont som fastsetter gebyret, men selskapets representantskap..». Til det vil vi påpeke at representantskapet også er et selskapsorgan for Horisont IKS.

Vi støtter også anbefalingen som er knyttet til dette punktet om at renovasjonsforskriften for Gjøvik-regionen bør klargjøres. Revisjonens gjennomgang viser at dette er nødvendig. Dette sammenfaller også med innspill og vurderinger fra fagpersoner og folkevalgte i Østre Toten kommune. Vår anbefaling er at dette følges opp med en grundig gjennomgang som tydeliggjør hva som er Horisont sitt ansvar og hva som ligger til kommunestyrene både når det gjelder gebyrfastsettelse og mulighet for å fastsette en «renovasjonspolitik» på overordnet nivå.

Med hilsen

Aslaug Dæhlen
Rådmann

Ivar Dahl
Økonomisjef

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Til
Innlandet Revisjon IKS

Vår ref.:
19/6141 - 2 / PANJO

Dato:
26.09.2019

Høringssvar selskapskontroll Horisont Miljøpark IKS

Viser til deres henvendelse datert 13. september 2019 – rapportutkast Selskapskontroll Horisont Miljøpark IKS.

Gjøvik kommune støtter revisjonens anbefalinger og funn i selskapskontrollen av Horisont Miljøpark IKS. Våre kommentarer er basert på tilsendt rapportutkast med vedlegg fra selskapet.

Innspill og kommentarer til høringsutkast inkl vedlegg fra selskapet:

1. Innledning

Ingen kommentarer.

2. Revisjonskriterier

Ingen kommentarer.

3. Metode

Ingen kommentarer.

4. Renovasjonsgjebyr – selvkost

Vi er enige i revisjonens anbefalinger, under rapportens pkt 11.2 (s 51) – to første kulepunkt.

5. Effektivitet i Horisont Miljøpark IKS

Det er positivt at Horisont vurderer å ta del i Avfall Norges benchmarkingsundersøkelse. Det er viktig å se på tjenestetilbudet abonnentene får, opp mot gebyret de betaler.

Kontoradr.: Kauffeldsplass 1
Postadr.: Postboks 630, 2810 Gjøvik
E-post: postmottak@gjovik.kommune.no

Tlf: 61 18 95 00

Bank: 6177 05 46809
Foretaksnr.: 940 155 223
Hjemmeside: www.gjovik.kommune.no

6. Kvaliteten og beredskapen for tjenestene

Det er positivt at Horisont har opprettet en ordning der abonnenter varsles om avvik fra tømmeplan. I tillegg er det viktig å ha et system for å håndtere avvikene og finne gode løsninger. Kunder som ikke får tømt av ulike årsaker, er opptatt av å vite hva som skjer i etterkant av et avvik. Selskapet har opplyst i rapporten at de er i ferd med å utarbeide målsetninger når det gjelder beredskap og avvik når det gjelder service og oppfølging. Dette er viktig og et positivt tiltak som vil gi bedre kundeservice.

Horisont har større og tyngre biler enn tidligere pga. valget om biogassbiler. Det har ført til problemer med å utføre tømning etter tømmeplan ved vanskelige forhold vinterstid og i vårløsning. Horisont har varslet at de anskaffer en mindre bil som egner seg i spesielt krevende områder. Det er viktig at renovasjonsselskapet utfører den jobben de er satt til å gjøre og har tilpasset utstyr/bilpark.

På generelt grunnlag vil økt kundetilfredshet føre til økt tillit til både selskapet og renovasjonsordningen i kommunene.

7. Etterlevelse av arbeidsmiljøloven

Vi har ingen spesielle kommentarer til rapporten. Avvik i forhold til lovverk og Arbeidstilsyn skal ikke forekomme.

8. Avgift på trevirke

Kommentar til 8.2 side 42: Impregnerert trevirke regnes som farlig avfall. I følge avfallsforskriften §11-10 skal kommunen motta farlig avfall fra husholdninger vederlagsfritt. Plikten er begrenset til mottak av inntil 1000 kg farlig avfall totalt pr. avfallsbesitter. Det er derfor det er gratis levering, ikke nødvendigvis at det er en sortert avfallstype.

Kommentar til 8.3 side 44. I den lokale renovasjonsforskriften § 6-1 Generelt står det at kommunens renovasjonsordning består av en henteordning og en bringeordning. Horisont Miljøpark IKS bestemmer til enhver tid hvilke avfallsfraksjoner som skal samles inn, og hvilke som abonnentene skal bringe selv til en annen godkjent løsning. Siden dette kan endres, er det ikke definert i forskriften hvilke avfallstyper som inngår i en henteordning. F.eks i fremtiden kan det jo tenkes at hageavfall, tekstiler kan hentes hos abonnenten. Det vil ikke være hensiktsmessig å ha en detaljert opplisting i en forskrift.

9. Levering av trevirke til Eidsiva

Ingen kommentarer til rapporten.

10. Horisonts utbyttepolitikk

Kommunenestyrene i eierkommunene behandlet i mai/juni 2018 felles eierstrategi for Horisont Miljøpark AS. Som følge av ulik behandling og vedtak hos de forskjellige kommunestyrene, eksisterer det for tiden ingen felles utbyttestrategi fra eiernes side. (Punkt 3.5 i eierstrategien). Etter vår oppfatning er det ingen forutsetning at kommunene har en felles utbyttestrategi. Ulike oppfatninger kan etter vår oppfatning balanseres inn mot selskapets styre og representantskap.

Revisjonen anbefaler videre en formulering som bør tas inn i eierstrategien:
« Utbytte må hvert år besluttes av representantskapet, samt at dette må skje «etter forslag fra styret eller med styrets samtykke» slik kravet er i lov om interkommunale selskaper §29.»

Et annet eksempel på ulike vedtak i kommunestyrene gjelder valg av styreleder og nestleder i selskapet. Gjøvik og Nordre Land vedtok at valg av styre skal skje etter innstilling fra selskapets valgkomite, og ikke etter en regional valgkomite, jfr pkt 4.2 i eierstrategien.

11. Revisjonens konklusjoner og anbefalinger

Gjøvik kommune stiller seg bak revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Øvrige kommentarer:

Kommunens eierskapspolitikk krever at egne IKSer skal følge offentlighetsloven, og at styret skal påse at virksomheten legger til «rette for åpenhet om sitt selskap i forhold som det ikke av konkurransemessige hensyn må unntas offentlighet».

Når det gjelder etterlevelse av offentleglova, kunne dette i tillegg vært tatt inn som et revisjonskriterie. God informasjon og åpenhet vil gi kunne bidra til et godt omdømme.

Med hilsen

Jan Ove Moen
Stabsleder

Anne Jacobsen Onsrud
Finansrådgiver

Kopi:
Rådmann Magnus Mathisen
Ordfører Bjørn Iddberg

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Mottakere

Innlandet Revisjon Iks

Postboks 988

2626

LILLEHAMMER