

SELSKAPSKONTROLL

MIDTRE NAMDAL AVFALLSSELSKAP IKS

PROSJEKTPLAN



Flatanger, Fosnes, Grong, Høylandet, Namdalseid, Namsos,
Overhalla (Bindal og Osen)

Januar 2019
SK1013

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Utøver kommunene eierskapet i MNA i tråd med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?4. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?5. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?6. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?7. Hvordan jobber MNA med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Lov og forskrift• Forarbeider• Rettsavgjørelse• Veiledere• Tolkningsuttalelser
Metode	Dokumentgjennomgang, intervjuer med eierrepresentanter, ledelsen i MNA og eventuelt andre
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• Beregnet timeforbruk er 150 timer pr. kommune.• Planlagt levering til sekretær er 15.08.2019
Prosjektteam	<ul style="list-style-type: none">• Oppdragsansvarlig revisor, Sunniva Tusvik, epost: sunniva.saeter@revisjonmidtnorge.no• Prosjektmedarbeider, Margrete Haugum, epost: margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Forvaltningsrevisor, Arve Gausen, epost: arve.gausen@revisjonmidtnorge.no• Forvaltningsrevisor, Johannes Nestvold, epost: johannes.nestvold@revisjonmidtnorge.no

	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklærings skjema.
Kontaktpersoner:	Kommunenes eierrepresentant. Administrerende direktør er kontaktperson i MNA.

2 MANDAT

I dette kapitlet utdypes bestillingen og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgås. Flere av kommunene som eier Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) har selskapskontroll av selskapet på sin plan for selskapskontroll. Revisjon Midt-Norge har tatt initiativ til å samordne bestillinger fra de aktuelle kommunene på slutten av 2018. Det ble laget en prosjektplan med utgangspunkt i antatt relevante problemstillinger som ble presentert i kontrollutvalgene samt at kontrollutvalgene fikk muligheten til å komme med innspill til problemstillinger som de ønsket i tillegg.

Etter den innledende runden høsten 2018 har Fosnes kommune og Høylandet kommune vedtatt prosjektplanen slik den forelå i begynnelsen av november. Kommunene Flatanger Grong, Namdalseid, Namsos og Overhalla har bestilt selskapskontrollen og har gitt innspill til problemstillinger som selskapskontrollen må fange opp. I januar 2019 inviteres Bindal og Osen med i prosjektet på bakgrunn av tidligere vist interesse.

Med utgangspunkt i den opprinnelige prosjektplanen er det nå utarbeidet en revidert versjon som tar høyde for innspill til problemstillinger fra de kommunene som hadde det.

De resterende kommunene som eier MNA, Vikna, Leka, Nærøy, og Roan ikke deltar i denne selskapskontrollen, mens Bindal og Osen inviteres med. Det betyr at prosjektet kan omfatte fra sju til ni av 13 eierkommuner.

2.1 Bestilling

Bestillingen fra de ulike kontrollutvalgene tar utgangspunkt i plan for selskapskontroll.

Flatanger kommune har selskapskontroll av MNA som førsteprioritet i sin plan for selskapskontroll vedtatt av kontrollutvalget 11.05.2016. Forut for dette kom det innspill på MNA i det forrige kontrollutvalget i Flatanger i sak 021/15. Kontrollutvalget i Flatanger fikk forelagt et forslag til prosjektplan i sak 25/18, 14.11.2018 og vedtok å bestille selskapskontroll av MNA IKS og spilte inn miljøaspektet relatert til om sortert avfall havner der det skal være og at rapporten må si noe om hvor god den reelle eierstyringen er.

Basert på plan for selskapskontroll for 2016-2019 vedtok kontrollutvalget i **Fosnes** kommune å gi selskapskontroll av MNA IKS førsteprioritet i sak 015/16, 22.04.2016. Kontrollutvalget i Fosnes vedtok i møte 13.11.2018 i sak 17/18 prosjektplanen med endringer om at miljøaspektet relatert til om sortert avfall havner der det skal være og at rapporten må si noe om hvor god den reelle eierstyringen er.

Kontrollutvalget i **Grong** kommune behandlet plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 i sak 021/16, 29.08.2016. I kontrollutvalgets møte vedtas selskapskontroll av MNA IKS som et av

tre uprioriterte selskap. I kontrollutvalgsmøte 29.10.2018, sak 22/18 ble det orientert om planene for en selskapskontroll av MNA IKS og ba revisor utarbeide en prosjektplan med team sjølkost, gebyr/alternative løsninger som kompostering, fellesløsninger og om det gir avslag i pris, samt renovasjon for hytte.

I **Høylandet** kommune sin plan for selskapskontroll vedtatt 29.04.2016, sak 014/16, er selskapskontroll av MNA IKS en av tre uprioriterte selskapskontroller. I kontrollutvalgets møte 8.11.2018, sak 20/18 bestilling av selskapskontroll og vedtok den framlagte prosjektplanen som ble presentert i møtet.

Kontrollutvalget i **Namdalseid** kommune vedtok plan for selskapskontroll i sak 014/16, den 02.06.2016, hvor selskapskontroll av MNA IKS er et av tre uprioriterte selskaper. I møtet 15.11.2018, sak 22/18 vedtok kontrollutvalget å bestille selskapskontroll av MNA IKS og ga innspill til at forvaltningsrevisjonen om hytterenovasjon måtte omfatte om det var ulike ordninger i kommunene og at prosjektplan blir lagt fram til neste møte.

Plan for selskapskontroll 2016-2019 for **Namsos** kommune ble vedtatt i kontrollutvalget 26.05.2016, sak 016/16. Kontrollutvalget vedtok selskapskontroll av MNA IKS som førsteprioritet. I kontrollutvalgets møte 22.11.2016, sak 24/18 bestilte kontrollutvalget en selskapskontroll av MNA IKS og ba revisor utarbeide en prosjektplan og kom med innspill til forvaltningsrevisjonen om å se på proporsjonaliteten mellom avfallsmengde og renovasjonsgebyr, forvaltning av eierskapene og økonomiske transaksjoner mellom MNA IKS og datterselskap, samt om selskapsavtalen åpner for at MNA IKS kan ha engasjement på privatmarkedet.

Kontrollutvalget i **Overhalla** kommune behandlet plan for selskapskontroll 2016-2019 i sak 011/16, 21.04.2016 og vedtok selskapskontroll av MNA IKS som en av tre uprioriterte selskapskontroller. I kontrollutvalgets møte 8.11.2018, sak 23/18 bestilte kontrollutvalget en selskapskontroll av MNA IKS og ba revisor utarbeide en prosjektplan til neste møtet. Kontrollutvalget vedtok følgende innspill til selskapskontrollen; ettersikring av deponiet i Overhalla, Hvordan selskapet jobber med informasjon og holdningsskapende arbeid for å redusere søppelmengden og hvordan selskapet arbeider med å utnytte avfallet som lokal ressurs.

Ettersom MNA er et interkommunalt selskap eid av 13 eierkommuner¹ vil det også for øvrige eierkommuner være aktuelt å slutte seg til en selskapskontroll i MNA. Det utarbeides derfor én

¹ Namsos, Nærøy, Vikna, Overhalla, Grong, Bindal, Namdalseid, Høylandet, Flatanger, Osen, Roan, Fosnes, Leka, url: <https://mna.no/om-mna/>

felles prosjektplan som er ment likelydende for alle eierkommunene, men med mulighet for individuelle tilpasninger for forvaltningsdelen, ved behov. Gjennomføringen av en eventuell selskapskontroll vil komme som fratrekk i timer til forvaltningsrevisjon. Sekretariatet sørger for at øvrige eierkommuner får muligheten til å slutte seg til prosjektet.

En tilsvarende eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon er gjennomført i 9 eierkommuner av Innherred renovasjon i 2018.

2.2 Selskapskontroll

Kommuneloven § 77, 5. ledd sier at kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. **Eierskapskontroll** er den obligatoriske delen av selskapskontroll. Den omfatter kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder kontroll av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. **Forvaltningsrevisjon** er den frivillige delen av en selskapskontroll, og her kan problemstillinger knyttet til selskapets drift undersøkes.

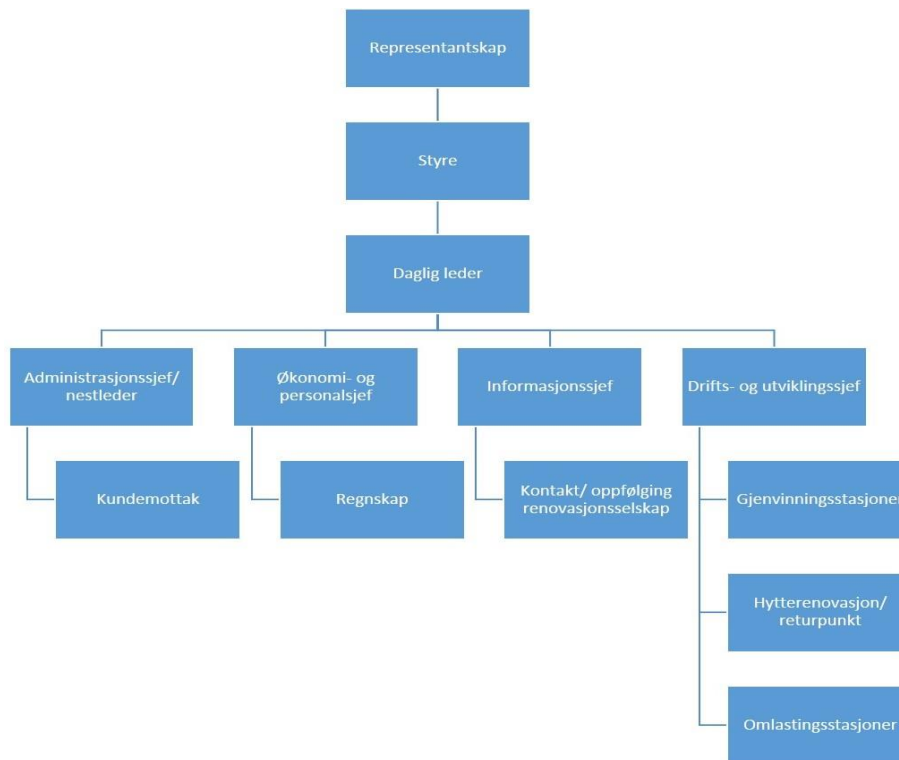
2.3 Midtre Namdal Avfallsselskap

MNA er et interkommunalt avfallsselskap eid av 13 kommuner. Selskapet er underlagt lov om interkommunale selskaper. MNA sitt øverste organ er representantskapsmøtet som består av eierrepresentanter fra kommunene. I representantskapsmøtet velges det et styre for selskapet. Selskapet ble stiftet i 1980. Det vedtektsfestede formålet er å ha *ansvar for planlegging og gjennomføring innsamling og behandling av det avfall som omfattes av medlemskommunenes renovasjonsforskrifter, samt etter de krav som stilles til avfallsbehandling av lov og sentrale myndigheter. Selskapet skal sikre et likeverdig tilbud til alle husstander i regionen, ved prissetting skal det legges vekt på systemer som sikrer god transportutjevning. Selskapet avgjør selv om, i hvilken utstrekning, og på hvilke vilkår det skal ta hånd om avfallstyper som ikke omfattes av kommunenes renovasjonsforskrifter. Selskapet skal tegne aksjer i selskaper som naturlig tilhører selskaps virksomhetsområde.*

Alle kostnadene ved innsamling av husholdningsavfall skal dekkes ved renovasjonsgebyr. Renovasjonsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av innsamling av husholdningsavfall. Gebyret skal fastsettes på grunnlag av *selvkostprinsippet*, ved at det ikke

kreves inn mer fra husholdningene enn den samlede kostnaden forbundet med innsamling og behandling av avfallet².

MNA utfører renovasjon i eierkommunene og behandler avfall fra husstander og bedrifter og har kontorsted i Barlia kompetansesenter i Overhalla kommune. Selskapet har 44 årsverk og en årlig omsetning på om lag 120 millioner kroner og har en målsetting om å være blant de ledende bedriftene innenfor avfallsbransjen. I figuren under er MNA sitt organisasjonskart gjengitt. Mer informasjon om selskapet finnes på deres hjemmeside www.mna.no.



Figur 1. Organisasjonskart Midtre Namdal Avfallsselskap

² Forurensningsloven § 34

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet presenteres problemstillingene i prosjektet og den avgrensningen som gjøres. Kilder til revisjonskriterier og metode for innsamling av data blir beskrevet. Prosjektdesignet bygger på erfaringer med gjennomføring av selskapskontroll for Innherred Renovasjon IKS i 2018 og HAMOS i 2016.

3.1 Avgrensning

Selskapskontrollen omfatter ikke datterselskaper slik som Retura NT AS, som håndterer avfall og avfallstyper som faller utenom kommunens plikter i henhold til lov og forskrift. Dette gjelder hovedsakelig næringsavfall. Selskapskontrollen omfatter heller ikke andre selskap³ som MNA er deleier i.

Selskapets valgte revisor (PWC) bekrefter årlig at selvkostberegningene (fordeling av kostnader mellom monopolisert og markedsmessig virksomhet) er i samsvar med gitte føringer. Vi vil derfor ikke foreta egne undersøkelser når det gjelder den regnskapsmessige siden ved beregningene, men fokusere på hvorvidt MNAs forståelse og praktisering av selvkostprinsippet er i tråd med nasjonale føringer.

Loven skiller ikke mellom husholdninger og hytter, derfor vil begge typene abonnement bli inkludert i forvaltningsrevisjonen.

3.2 Problemstillinger

3.2.1 Reviderte problemstillinger

Under presenteres de reviderte problemstillingene og det er kommentert hva som er endret fra de opprinnelige problemstillingene.

Eierskapskontroll

Problemstillingen om eierskapskontrollen beholdes slik den opprinnelig var formulert.

1. Utøver kommunene eierskapet i MNA i tråd med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?

Revisor har registrert og tar med seg innspill fra kontrollutvalgene om at konklusjonen må si noe om hvor god den reelle eierstyringen er. Dette er forhold som naturlig hører til eierskapskontrollen og vil bli fanget opp. Denne delen vil også berøre hvilke rammer

³ Eksempelvis ReTrans Midt AS som foretar innsamling og transport fra husstander. Selskapet eier av tre avfallsselskaper i Trøndelag med 1/3 eierskap hver. Eierselskapene er MNA, Innherred Renovasjon og Hamos forvaltning.

selskapsavtalen legger for virksomheten både når det gjelder datterselskaper og virksomhet på det konkurranseutsatte markedet. Når det gjelder datterselskapene behandles forvaltning av eierskapene og økonomiske transaksjoner mellom MNA IKS og datterselskapene. Eventuell virksomhet på det konkurranseutsatte markedet vil også berøre selvkostberegninger i problemstilling 2.

Forvaltningsrevisjon

Problemstillingene i forvaltningsrevisjonsdelen er videreutviklet på bakgrunn av innspill fra flere kontrollutvalg.

2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?
3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
4. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
5. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?
6. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

Problemstilling 2 er beholdt slik det var formulert opprinnelig. I problemstilling 3 er ordet *beregning* erstattet med *differensiering*. Dette er gjort for tydeligere å fange opp innspill om gebyr og alternative renovasjonsløsninger, ulike ordninger i kommunene samt proporsjonaliteten mellom økning i avfallsmengde og økning i renovasjonsgebyr. Problemstilling 4 er beholdt som opprinnelig. Problemstilling 5 og 6 er ny etter innspill fra kontrollutvalgene. Når det gjelder problemstilling 5 vil denne fange opp hele verdikjeden av avfallet fra sortering hos den enkelte til MNAs håndtering for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs. Problemstilling 6 har fokus på å avklare ansvaret for deponier og ettersikringen av dem.

Beskrivende del

Problemstillingen i den beskrivende delen er videreført.

7. Hvordan jobber MNA med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet?

3.3 Revisjonskilder

I eierskapskontrollen vil revisor vurdere kommunenes praksis på bakgrunn av kommunestyrevedtak, selskapsavtalen, samt anbefalinger om god eierstyring fra KS.

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

Lov og forskrift

- Forurensningsloven §§ 26 og 34
- Avfallsforskriften, kapittel 15
- Forurensningsforskriften § 16-1
- Midtre Namdal Avfallsselskap sin renovasjonsforskrift fra 2004⁴

Forarbeider

- NOU 2002:19 Avfallsforebygging
- Ot.prp. nr. 87 (2001-2002)
- Ot.prp. nr. 66 (1992-1993)
- Ot.prp. nr. 11 (1979-1980)

Rettsavgjørelser

- Gulating lagmannsrett (LG-2009-114892)

Veiledere

- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, 2014*
- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – (KRS) Noter og årsberetning, 2018.
- Miljødirektoratets veileder *Beregning av kommunale avfallsgebyr, 2014*

Tolkningsuttalelser

- Klima- og forurensningsdirektoratet
- Miljødepartementet
- Miljødirektoratet
- Statens forurensingstilsyn

⁴ MNA sin renovasjonsforskrift, 2004 <http://mna.no/wp-content/uploads/2014/11/Renovasjonsforskrift-MNA-kommune-endring-2014-mot-endring-2004.pdf>

3.4 Metoder for innsamling av data

Prosjektet vil gjennomføres i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, og veileder for gjennomføring av selskapskontroll utarbeidet av NKRF så langt den passer.

I og med at Midtre Namdal Avfallsselskap er 100 % offentlig eid kan kontrollutvalget og revisor kreve alle de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre selskapskontrollen. Det gjelder fra både styrende organer, daglig leder og selskapets valgte revisor.

Vi vil innhente data gjennom dokumentanalyse, intervju og eventuelt epostintervju. Følgende aktører er aktuelle å intervju:

- Selskapet v/daglig leder, økonomidirektør m.fl.
- Selskapet v/styreleder
- Kommunenes eierrepresentanter (representantskapet)
- Kommunene v/ kjøper av renovasjonstjenestene
- Selskapets valgte revisor PWC
- Eventuelt andre

Data innhentet gjennom intervju vil bli verifisert, og hele rapporten med datagrunnlag og vurderinger vil bli sendt på høring til både eierne og selskapet. Der det er aktuelt, og mulig, vil revisor ta inn sammenlikninger med andre renovasjonsselskap, f.eks. Innherred Renovasjon (IR) og HAMOS Forvaltning IKS. Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført selskapskontroll i IR i 2018 og Revisjon Midt-Norge IKS har gjennomført selskapskontroll i HAMOS i 2016.

4 VURDERING AV KVALIFIKASJONER OG UAVHENGIGHET

Revisor har vurdert gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og bekrefter at den vil bli gjennomført med nødvendige faglige kvalifikasjoner og uavhengighet (RSK 001, 7-9).

Steinkjer 4. januar 2019



Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

Margrete Haugum

Prosjektmedarbeider

MRevisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no