

RAPPORT 13-2024

FORVALTNINGSREVISJON

NORD-GUDBRANDSDAL RENOVASJONSSELSKAP IKS

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
DOVRE, LESJA, LOM, SEL, SKJÅK
OG VÅGÅ
KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

27. august 2024
2024-912/KL



Forord

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon i Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS gjennomført på oppdrag av kontrollutvalgene i kommunene i Nord-Gudbrandsdalsregionen.

Prosjektarbeidet er utført i perioden november 2023 – august 2024 av oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein. Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Anne Live Jensvoll, har kvalitetssikret rapporten.

Vi takker for godt samarbeid med Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS under gjennomføringen av prosjektet.

Utkast til rapport fra dette delprosjektet er sendt Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS. Svaret fra selskapet er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 27. august 2024.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	4
1 Innledning	7
2 Metode	12
3 Revisjonskriterier	13
4 Renovasjonsgebyr – selvkost	14
5 Effektivitet og kostnader	26
6 Kvalitet og kundetilfredshet	29
7 Nye krav til avfallshåndtering	30
8 Konklusjoner og anbefalinger	33
Referanser	35
Høringsuttalelse fra Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS	37

Sammendrag

Bakgrunn

Kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdalsregionen bestilte i fellesmøte 16. juni 2023 en kombinert eierskapskontroll/ forvaltningsrevisjon av Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS (NGR). Prosjektplan ble behandlet i kontrollutvalgenes møter i september/oktober 2023. Utvalgene tok prosjektplanen til orientering og opprettholdt bestillingen av en eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon av NGR.

Formålet med forvaltningsrevisjonen å undersøke om sentrale deler av selskapets drift skjer i henhold til relevant regelverk samt etter anerkjente forretningsmessige prinsipper.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført utfra følgende problemstillinger:

1. Har selskapet rutiner og praksis for å utarbeide et selvkostregnskap som gir kommunestyret grunnlag for å fastsette riktige gebyrer?
2. Ivaretar selskapet pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?
3. Hvor effektivt drives selskapet, bl.a. sett i forhold til lignende selskaper?
4. Hvordan sikrer NGR kvaliteten og kundetilfredshet i selskapets tjenesteyting?
5. Hvordan arbeider selskapet for å møte målsetninger og nye krav til avfallshåndtering?

Foreliggende rapport omhandler forvaltningsrevisjonen i NGR. Eierskapskontrollen utgjør en egen rapport (12-2024).

Metode

Oppstartbrev for prosjektet ble sendt NGR 11. oktober 2023.

Prosjektet er primært basert på gjennomgang av regelverk samt dokumenter og supplerende skriftlig informasjon fra NGR. Det har vært avholdt møter med NGR og ordførerne i eierkommunene.

Prosjektet tar hovedsakelig utgangspunkt i årene 2020 – 2023.

Dokumentgjennomgangen har omfattet:

- Regnskap, relevante underlag og dokumentasjon fra NGR.
- Relevante lover, retningslinjer og veiledere på avfallsområdet.
- KOSTRA-data for den renovasjonsbransjen og renovasjon i kommunene.
- Bransjestatistikk og relevante undersøkelser for avfallsbransjen.
- Strategi- og plandokumenter i NGR.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRF (tidligere Norges Kommunerevisorforening) som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner. Innlandet Revisjon IKS har et kvalitetssikringssystem som bygger på denne standarden.

Revisjonskriterier

Ifølge RSK 001 skal det i forvaltningsrevisjoner utledes revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene for revisjonen. Revisjonskriteriene danner utgangspunkt for vurderinger i forvaltningsrevisjonen, og er de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til.

Revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2 er primært hentet fra følgende lover og forskrifter:

- kommuneloven
- selvkostforskriften m/veileder
- forurensningsloven
- avfallsforskriften m/veileder.

For problemstilling 5 er det tatt utgangspunkt i krav for materialgjenvinning/resirkulering i avfallsforskriften.

Problemstilling 3 og 4 har ikke revisjonskriterier ettersom det ikke finnes relevante krav eller målsetninger, verken i offentlig regelverk, NGR eller hos kommunene.

Konklusjoner

Ut fra revisjonskriteriene har revisjonen konkludert på problemstillingene. For de beskrivende problemstillingene (3 og 4) er konklusjonene å anse som oppsummeringer.

1. Har selskapet rutiner og praksis for å utarbeide et selvkostregnskap som gir kommunestyret grunnlag for å fastsette riktige gebyrer?

- Gjennomgangen av NGRs praksis viser at selvkostregnskap utarbeides i henhold til sentrale bestemmelser i selvkost- og avfallsforskriften.
- Selskapet utarbeider separat regnskap og balanse for husholdningsavfall og næringsavfall i tråd med avfallsforskriften.

2. Ivaretar selskapet pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?

- Regnskapskonti som inneholder inntekter og utgifter både for husholdningsavfall og næringsavfall blir henført til de to virksomhetsområdene ved hjelp av fordelingsnøkler.
- Fordelingsnøklerne er etter revisjonens vurdering i hovedsak utarbeidet og i samsvar med Miljødirektoratets veileder. Bruken av skjønn i kombinasjon med vektrapporter bør dokumenteres grundigere hva angår miljøstasjonene.
- Fordelingen av kapitalkostnader beregnes ikke på samme måte som fordelingen av indirekte driftskostnader. Dette er ikke i tråd med regelverket.

- Både valget av fordelingsnøkler og kvaliteten på datagrunnlaget er et område med ikke ubetydelig risiko for feil. Pr i dag framstår selskapet som relativt sårbart, primært med hensyn til kapasitet på området ettersom mye er basert på daglig leder alene, og at man ikke benytter dataverktøy for selvkostområdet som brukes av mange renovasjonsselskaper.
3. *Hvor effektivt drives selskapet, bl.a. sett i forhold til lignende selskaper?*
- Tilgjengelige data gir lite grunnlag for å sammenligne effektivitet og kostnader i NGR med andre kommunalt eide renovasjonsselskaper.
 - Det finnes oversikt over gebyrene til husholdningene (SSB). Det er imidlertid viktig å være klar over at disse ikke gir et fullstendig bilde av renovasjonsselskapenes kostnader.
 - Gebyrene for de seks Nord-dalskommunene ligger 5-10 % lavere enn kommunegrupper som vi sammenligner med (Kostra-gruppe 4,5 og 14), samt landet under ett.
 - Gebyrene i Nord-dalskommunene har steget noe mer enn i det nevnte sammenligningsgrunnlaget i perioden 2020-2024.
4. *Hvordan sikrer NGR kvaliteten og kundetilfredshet i selskapets tjenesteyting?*
- Renovasjonsforskriften for Nord-Gudbrandsdal fastsetter blant annet abonnementskategorier og henteordninger. Forskriften angir forpliktelser - både for NGR og abonnentene - når det gjelder henting og levering av avfall for husholdningene i regionen.
 - NGR har ikke satt opp mål for kundetilfredshet, og har ikke gjort kundetilfredshetsundersøkelser på mange år. Selskapet deltar heller ikke i nasjonale undersøkelser.
 - Ifølge NGR kommer det inn få klager på miljøstasjonene. Klager på manglende henting o.l. skal rettes til abonnentens egen kommune. Det føres ikke oversikt over klager.
5. *Hvordan arbeider selskapet for å møte målsetninger og nye krav til avfallshåndtering?*
- Krav til utsortering av matavfall trådte i kraft 1. januar 2023 gjennom endring i avfallsforskriften. NGR vil sette i verk henteordning som ivaretar kravene fra 1. januar 2025. NGR er dermed kommet sent i gang med tilrettelegging for sortering for og innhenting av denne typen avfall.
 - NGR ligger lavt med hensyn til materialgjenvinning (kildesortering) når det sammenlignes med landssnittet og tilsvarende kommuner (Kostra-gruppe 4,5 og 14). Revisjonen antar at dette i stor grad skyldes at det ikke er kommet på plass henteordning for matavfall.

Anbefalinger

Basert på konklusjonene anbefaler revisjonen at NGR bør:

- gå gjennom måten kapitalkostnader fordeles slik at den skjer etter reglene i selvkostregelverket.
- dokumentere bruken av skjønn i kombinasjon med vektrappporter som grunnlag for fordelingsnøkler på miljøstasjonene.
- vurdere å gjennomføre tiltak for å supplere egne ressurser, eventuelt hente inn ekstern bistand, for å gjøre selskapet mindre avhengig av enkeltpersoner ved beregning av selvkost.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgenes bestilling

Kontrollutvalgene i Nord-Gudbrandsdalsregionen fattet følgende likelydende vedtak i fellesmøte 16. juni 2023:

1. *Kontrollutvalget bestiller en kombinert eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon av Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS (NGR) basert på den fremlagte foranalysen. De seks foreslåtte problemstillingene legges til grunn for bestillingen.*
2. *Kontrollutvalget ber om at revisjonen legger fram en prosjektplan på det første møtet høsten 2023.*
3. *Det forutsettes likelydende vedtak i de samarbeidende kommunenes kontrollutvalg.*

Innlandet Revisjon IKS¹ utarbeidet prosjektplan i henhold til vedtaket. Prosjektplanen ble behandlet i kontrollutvalgenes respektive møter i september/oktober 2023. De fattet følgende likelydende vedtak:²

1. *Kontrollutvalget tar prosjektplanen til orientering.*
2. *Kontrollutvalget opprettholder bestillingen av en eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon av Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS.*
3. *Det forutsettes likelydende vedtak i de samarbeidende kommunenes kontrollutvalg.*

Denne rapporten tar kun for seg forvaltningsrevisjons-delen av kontrollutvalgenes vedtak. Eierskapskontrollen av NGR behandles i separat rapport (rapport 12/2024).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen å undersøke om sentrale deler av selskapets drift skjer i henhold til relevant regelverk samt etter anerkjente forretningsmessige prinsipper.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført utfra følgende problemstillinger:

1. Har selskapet rutiner og praksis for å utarbeide et selvkostregnskap som gir kommunestyret grunnlag for å fastsette riktige gebyrer?
2. Ivaretar selskapet pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?
3. Hvor effektivt drives selskapet, bl.a. sett i forhold til lignende selskaper?
4. Hvordan sikrer NGR kvaliteten og kundetilfredshet i selskapets tjenesteyting?
5. Hvordan arbeider selskapet for å møte målsetninger og nye krav til avfallshåndtering?

¹ Heretter omtalt som «revisjonen».

² Vågå 22.9 (sak 12/23), Skjåk 25.9 (sak 14/23), Sel 29.9 (sak 14/23), Lesja 3.10 (sak 18/23), Dovre 6.10 (sak 12/23), Lom 9.10 (sak 14/23).

Problemstilling 4 er noe endret i forhold til prosjektplanen.

Kapittel 2 i rapporten omtaler metoder benyttet i prosjektet. Kapittel 3 tar for seg revisjonskriterier. Problemstillingene behandles i kapitlene 4 – 7. Kapittel 8 inneholder konklusjoner og anbefalinger.

1.3 Beskrivelse av selskapet

NGR er et interkommunalt avfallsselskap eid av de seks kommunene i Norddals-regionen. Selskapet ble stiftet i 1997 og omdannet til interkommunalt selskap (IKS) i 2003. Etter at selskapsavtalen ble endret i år har alle eierkommunene lik eier- og ansvarsandel med 1/6.³

Administrasjonen holder til i Dovre kommunes lokaler. Selskapet hadde 35 ansatte pr. utgangen av 2023, noe som utgjorde 26 årsverk. Regnskapstjenester kjøpes av Dovre kommune, og IKT-tjenester kjøpes av Regiondata. Selskapet kjøper også transporttjenester og andre tjenester.

Det er etablert sju miljøstasjoner i Nord-Gudbrandsdal. Kommunene står som eiere av stasjonene, og har ansvar for vedlikehold av eiendom og faste anlegg. NGR står for driften av stasjonene, sørger for bemanning og investerer i utstyr og løsøre. Sortering og omlasting av avfall skjer ved anlegget på Myrmoen i Sel. Her foregår også pakking av sortert avfall som leveres videre til sluttbehandling (gjenbruk, gjenvinning og forbrenning).

I 2023 utgjorde selskapets driftsinntekter 47,5 mill. kr, netto driftsresultat var 0,3 mill. kr. Inntektene fra husholdningsrenovasjon var 32,2 mill. kr, mens inntektene fra bedriftsrenovasjon utgjorde 15,3 mill. kr.

Eierstyring og selskapsledelse

Representantskapet er selskapets øverste organ og består av ett medlem fra hver av NGRs eierkommuner, med personlige varamedlemmer. Medlemmer og varamedlemmer velges i kommunestyret i den enkelte eierkommune. Vanligvis er kommunene representert ved ordfører.

Selskapets styre består av sju personer, én fra hver eierkommune og én representant for de ansatte. Hvert medlem har personlig varamedlem. Styremedlemmer fra eierkommunene velges av representantskapet etter innstilling fra valgkomitéen, som består av ordførerne i eierkommunene. Valgkomité og representantskap består dermed av de samme personene.

Styringsdokumenter

Selskapsavtalen ble revidert i 2024. Avtalen regulerer blant annet

³ Endringen skjedde formelt 24.6.24. Etter gammel avtale hadde eierkommunene ansvar for en andel av selskapets forpliktelser tilsvarende sitt folketall.

- representantskapets myndighet og oppgaver.
- sammensetning av styret, samt oppgaver og myndighet.
- valgkomitéens oppgaver.
- økonomiske forhold.
- endringer i selskapsavtalen, inntreden og uttreden av selskapet.

Representantskapet har vedtatt instruks for valgkomitéen. Daglig leder opplyser at selskapet ikke har vedtatt styreinstruks, men at det vurderes. Revisjonen har fått opplyst at NGR for tiden arbeider med en strategisk plan.

Husholdningsrenovasjon

Ordningen omfatter i underkant av 8100 husholdningsabonnenter og om lag 7000 hytter og fritids-eiendommer. Hytter/fritidseiendommer står for 15 - 20 % av husholdningsavfallet.⁴

Innkjøring av husholdningsavfall foregår med egne biler og egne ansatte. NGR har valgt sekk som sin standardløsning for restavfall. Våtorganisk avfall sorteres sammen med restavfall til energi-gjenvinning.⁵ Abonnentene kan velge mellom tre typer abonnemeter; 24 sekker, 36 sekker (standard) eller 48 sekkers abonnement. NGR henter restavfall hos abonnentene annenhver uke.

Kommunene har forvaltningsansvaret og fastsetter gebyr, står for fakturering og innkreving av gebyr, utfører klagebehandling og behandler søknader om fritak fra gebyr. Henteordning, abonnements-grupper, etc er fastsatt i forskrift for kommunal renovasjon for Norddalskommunene (2009).

Renovasjonsgebyret varierer mellom kommunene. I 2023 utgjorde gjennomsnittlig gebyr i de seks kommunene kr 4063,- pr. år for standardabonnement (uvedt snitt), en økning fra kr 3503,- i 2022 (16 %).

For papir finnes det to ulike ordninger. I Sel og Vågå har husholdningene dunk for papir og NGR kjører henteruter hver fjerde uke. I de andre kommunene leverer husholdningene papir til selvbetjente returpunkt, som er utplassert ved butikker og trafikk-knutepunkter. Alle husholdninger i regionen har tilbud om kildesortering av emballasjeplast. Husholdningene får utdelt en rull med 12 sekker og NGR kjører henterute hver måned.

Kommunene og NGR har utplassert et antall ubetjente returpunkter der husholdningsabonnenter kan levere syltetøyglass, glassflasker uten pant, hermetikkbokser og liknede avfall. Det kjøres ikke henteruter for slikt avfall hos abonnentene.

Prisen på mottak av avfall på miljøstasjonene bestemmes av NGR. Ifølge daglig leder får administrasjonen fullmakt fra styret og representantskap til å fastsette prisene. Mange typer sortert

⁴ Gjelder restavfall, det skilles ikke avfallsmengder for øvrig avfall.

⁵ NGR går over til separat innhenting av organisk avfall i plastdunk fra 2025, jf omtale i kapittel 7.

avfall kan leveres gratis på miljøstasjonene. For øvrige avfallsfraksjoner, usortert avfall og restavfall er det laget en prisliste. For noen fraksjoner er det laget en gratiskvote.⁶

Hovedregelen for hytter/fritidseiendommer er at abonnentene ikke får utdelt sekker, men at man selv bringer restavfallet til selvbetjente returpunkt (containere). I noen større hytteområder er det utplassert containere for kildesortering av papir/papp og for glass- og metallemballasje. Hytteabonnenter kan nytte miljøstasjonene og returpunkter på samme måte som fastboende.

Renovasjonsgebyret for hytter og fritidseiendommer fastsettes også av kommunene. De tre Ottadalskommunene har differensierte gebyrer for hytter, avhengig av standard og tilkomst. Gebyrene for 2023 varierte fra kr 544,- pr år (laveste pris Skjåk) til kr 2284,- (høyeste pris Vågå).

Konkurransetsatt virksomhet (Bedriftsrenovasjon)

Bedriftsavfall er avfall fra private bedrifter og virksomheter, avfall fra kommunale institusjoner som skoler, sykehjem og idrettsanlegg, samt husholdningsavfall som NGR håndterer og som kommer fra kommuner utenfor NGR sitt område. Avfall fra offentlige virksomheter, landbruk samt bygge- og riveavfall fra entreprenører er viktige markeder for NGR. NGR sitt tilbud til bedrifter består av:

- o Henteruter for restavfall.
- o Henteruter for papir, papp og plastfolie.
- o Miljøstasjoner for mottak av avfall, herunder de fleste typer farlig avfall.
- o Sorterings- og deponitjenester.
- o Utleie/salg av containere, liftransport og andre transporttjenester.
- o Veiledning og rådgivning.

Ifølge selskapets årsmelding engasjerer NGR seg i dette markedet fordi selskapet ønsker å gi et tilbud til næringslivet i regionen. NGR oppnår også kostnadsgevinster for begge kundegruppene ved å hente inn husholdnings- og bedriftsavfall på felles rute. I bedriftsmarkedet er det tøff konkurranse med lokale, regionale og nasjonale aktører. Større og landsdekkende bedrifter har ofte inngått sentrale avtaler om avfallshåndtering. Motparten er store renovasjonsselskaper som opererer nasjonalt, men de har som regel ikke egen virksomhet i Norddalen. NGR blir da en underleverandør og utfører den praktiske renovasjonen for bedriftene som har avdelinger lokalt.

Avfallshåndtering

Restavfall, inkludert våtorganisk avfall (matavfall), blir lastet om til vogntog i Skjåk, på Otta og på Dombås. Avfallet går i hovedsak til Statkraft sitt forbrennings-/fjernvarmeanlegg på Heimdal. En mindre andel blir levert til Eidsiva på Hamar for kverning før forbrenning i fjernvarmeanlegget der.

⁶ Treverk, gipsplater, mineralull og inerte masser (betong, tegl, keramikk, etc).

Flere avfallsfraksjoner går til gjenvinning/gjenbruk ved at de behandles videre på anlegg i Norge og Sverige.⁷ Dette gjelder også farlig avfall (maling, lim, lakk, kjemikalier, etc.). Inerte masser (bl.a. glass, tegl, betong uten armering, baderomsporselen) brytes sakte ned, og disse lagres på NGR sitt deponi på Myrmoen.

⁷ Papir, kartong, glass, metall, hageavfall, klær/sko, elektrisk/elektronisk avfall, plast, dekk, gips.

2 Metode

2.1 Innhenting av informasjon

Oppstartbrev for prosjektet ble sendt NGR 11. oktober 2023.

Undersøkelsen har blant annet omfattet gjennomgang og vurdering av:

- Relevante lover, retningslinjer og veiledere på avfallsområdet.
- KOSTRA-data for den renovasjonsbransjen og renovasjon i kommunene.
- Bransjestatistikk og relevante undersøkelser for avfallsbransjen.
- Strategi- og plandokumenter i NGR.
- Regnskap, relevante underlag og dokumentasjon fra NGR.

I tilknytning til problemstilling 2 og 3 har vi hentet inn etterkalkyle/selvkostregnskap, primært for de to siste årene, samt dokumentasjon på beregningsmodell/metode, herunder fordelingsnøkler, registrering og fordeling av faktiske kostnader mv.

Vi har også benyttet informasjon om renovasjonsbransjen, herunder data fra SSB.

Prosjektet tar hovedsakelig utgangspunkt i årene 2020 – 2023. Denne tidsperioden er valgt utfra at denne bør være såpass lang at man kan få et samlet bilde, samtidig som den ikke bør være så lang at man inkluderer informasjon som er uaktuell i prosjektet.

Alle ordførerne i norddals-kommune er blitt intervjuet i forbindelse med eierskapskontrollen. Informasjon fra administrasjonen i kommunene er hentet inn pr e-post.

2.2 Kvalitetssikring – relevans og pålitelighet

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRF (tidligere Norges Kommunerevisorforening) som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner. Innlandet Revisjon IKS har et kvalitetssikringssystem som bygger på denne standarden.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi vurderer at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. 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 blant annet ivare tatt ved verifisering av intervju referater og ved innhenting av høringsuttalelse på rapportutkastet fra NGR.

3 Revisjonskriterier

Ifølge RSK 001 skal det i forvaltningsrevisjoner utledes revisjonskriterier med utgangspunkt i problemstillingene for revisjonen. Revisjonskriteriene danner utgangspunkt for vurderinger i forvaltningsrevisjonen, og er de krav, normer og/eller standarder som revidert enhet skal vurderes i forhold til.

Revisjonskriteriene skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Problemstilling 1 og 2

Revisjonskriterier er hentet fra følgende lover og forskrifter:

- kommuneloven
- selvkostforskriften m/veileder
- forurensningsloven
- avfallsforskriften m/veileder.

Selskapsavtalen inneholder dessuten bestemmelser om fordeling av kostnader mellom kommunene.

Problemstilling 3 og 4

Problemstilling 3 og 4 har ikke revisjonskriterier ettersom det ikke finnes relevante krav eller målsetninger, verken i offentlig regelverk, NGR eller hos kommunene.

Problemstilling 5

Krav for materialgjenvinning/resirkulering er tatt inn i avfallsforskriften, jf. ny § 10a i forskriften. Kravene på dette området er også førende for NGR, og utgjør dermed grunnlag for revisjonskriterier.

Revisjonskriterier utledes i kapittel 4 for problemstilling 1 og 2, samt i kapittel 7 for problemstilling 5.

4 Renovasjonsgebyr – selvkost

Dette kapitlet omhandler problemstilling 1 og 2:

1. *Har selskapet rutiner og praksis for å utarbeide et selvkostregnskap som gir kommunestyret grunnlag for å fastsette riktige gebyrer?*
2. *Ivaretar selskapet pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?*

De to problemstillingene er slått sammen til ett kapittel da disse er tett knyttet sammen. Revisjonskriterier og faktagrunnlag presenteres samlet.

4.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven

Kommuneloven § 15-1 fastsetter regler for hvordan kostnader skal beregnes. Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

«Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper:

- a. *Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost.*
- b. *Investeringskostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader.*
- c. *Investeringskostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.»*

Kommunene må føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost på det aktuelle området. Kommunene må derfor utarbeide selvkostkalkyler (forkalkyle og etterkalkyle).⁸

Selvkostforskriften

Det er fastsatt en egen selvkostforskrift (FOR-2019-12-11-1731), som utdyper hvordan selvkost skal beregnes. Forskriften omfatter også selvstendige rettssubjekter som utfører selvkosttjenester for kommunene etter reglene for utvidet egenregi.⁹ Det er utarbeidet en veileder til selvkostforskriften jf. KMD (2020).

§ 3 Beregningsgrunnlag

Selvkostberegningene skal ta utgangspunkt i regnskapet for den aktuelle virksomheten. «*Hvis kommunen eller fylkeskommunen kjøper hele eller deler av selvkosttjenesten i markedet, er det den avtalte prisen som skal inngå i selvkost.*»

⁸ GKRS (2021).

⁹ Slik tilfellet er for NGR.

§ 4 Direkte og indirekte driftskostnader

«Direkte driftskostnader omfatter kostnader til arbeid, varer og tjenester direkte forbundet med å produsere og yte selvkosttjenesten.

Indirekte driftskostnader omfatter kostnader til stabs- og støttetjenester, fellestjenester og kontrollfunksjoner som utfyller eller understøtter tjenesten. Andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene.

Kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 eller eierorganer skal ikke inngå i selvkost.»

Veilederen til selvkostforskriften (s. 14) peker på at det ofte ikke vil være mulig å beregne de indirekte kostnadene med full presisjon, men at de indirekte kostnader til selvkostkalkylen må reflektere faktisk bruk av funksjonene så godt som mulig. *«I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å tilordne indirekte kostnader til selvkost ved hjelp av faste fordelingsnøkler som oppdateres med jevne mellomrom.»*

§ 5 Direkte og indirekte kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter verditap og beregnede rentekostnader ved å ha midler bundet i bygg og anlegg. Anleggsmidler skal beregnes ut fra prisen på anskaffelsestidspunktet, der avskrivningene skal foretas planmessig over den utnyttbare levetiden.

Rentekostnadene skal beregnes uavhengig av den faktiske finansieringsformen. Kalkylerente skal settes lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget for de kalkulatoriske rentekostnadene skal være gjennomsnittet av restverdien ved inngangen og utgangen av året.

Også andeler av indirekte kapitalkostnader skal tas med når disse understøtter eller utfyller selvkosttjenesten. Disse kan enten beregnes på samme måte som den forholdsmessige fordelingen av indirekte driftskostnader, eller ved å sette dem til 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.

§ 7 Korrigering av tidligere års feil

«Hvis det avdekkes en vesentlig feil i beregningen av samlet selvkost for et tidligere år og feilen har vært til ugunst for brukerne av tjenesten, skal virkningen av feilen tas inn i selvkost som en inntekt.

Hvis en feil fra tidligere år har vært til gunst for brukerne, skal virkningen av feilen ikke tas inn i selvkost som en kostnad. Dette gjelder ikke for avfallsgebyrer etter forurensningsloven § 34 første ledd.»

§ 8 Håndtering av overskudd og underskudd

Dersom gebyrintektene er høyere enn årets gebyrgrunnlag, skal overskuddet dekke tidligere års underskudd. Et overskudd som ikke dekker inn underskudd, skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet. Dette skal tilbakeføres ved å finansiere fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto.

Dersom selvkostregnskapet for året viser et underskudd, skal dette dekkes ved å bruke av selvkostfondet hvis det er tilgjengelige midler på fondet. Et underskudd som ikke dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, skal fremføres i selvkostregnskapet til inndekning senere år. Framført underskudd skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto.

Ved årets slutt skal beregnede renteinntekter legges til selvkostfondet. Renteinntektene skal beregnes ut fra årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten i § 5. Framført underskudd skal renteberegnes på tilsvarende måte som framført overskudd.

Ifølge veileder til selvkostforskriften (s. 7) vil det som regel være naturlig at den virksomheten som har gebyrinntektene, også er den virksomheten som har den samlede selvkostkalkylen for kommunen, enten dette er kommunekassen, et kommunalt foretak, et kommunalt oppgavefellesskap, et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap.

§ 9. Dokumentasjon av selvkostberegningen

«Kommunen eller fylkeskommunen skal ha dokumentasjon av hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort.

Dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år.»

Dersom et selskap yter selvkosttjenesten på vegne av kommunen og håndterer selvkostkalkylen, hviler dokumentasjonskravet på selskapet. *«Dokumentasjonen må vise hvilke kostnader som er tatt med, hvilke fordelingsnøkler som er brukt for henføring av kostnader og hvordan fordelingsnøklerne er utledet. Den må også vise beregningen av kapitalkostnader. Videre må den vise hvilke inntekter som er trukket fra i selvkostberegningen. Dokumentasjonen må også vise gebyrinntektene, overskudd og underskudd og framføring av disse (saldo på selvkostfond og framførte underskudd).»*, jf. veileder til selvkostforskriften, s. 38.

Forurensningsloven

§ 27a Andre definisjoner

Husholdningsavfall defineres som avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende. Med næringsavfall menes avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner.

§ 30 Kommunal innsamling av husholdningsavfall m.v.

Kommunene er pålagt å sørge for innsamling av husholdningsavfall. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfellet pålegge kommunene å innføre ordninger for sortering av avfallet. Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor den kommunale innsamlingen, og at visse slag avfall skal holdes adskilt.

Det er en lovpålagt oppgave for kommunene å samle inn avfall fra fritidseiendommer på lik linje med annet husholdningsavfall jf. forurensningsloven § 30 første ledd. Det innebærer at fritidsboliger også er gebyrpliktige. Gebyret skal dekke kommunenes kostnader forbundet med håndtering av dette

husholdningsavfallet og således ikke gjenspeile den faktiske bruk den enkelte hytteeier benytter seg av tilbudet.¹⁰ (kilde Miljødirektoratet 2021)

§ 34 Avfallsgebyr

Avfallsgebyrer skal fastsettes av kommunestyret. Alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Gebyret skal ikke overstige kommunens kostnader for husholdningsavfall og spesialavfall. Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

Avfallsforskriften

Avfallsforskriftens kapittel 15 omhandler avfallsgebyr for husholdningsavfall. Miljødirektoratet har utarbeidet en veileder som utdyper bestemmelsene om gebyrberegning (Miljødirektoratet 2021).

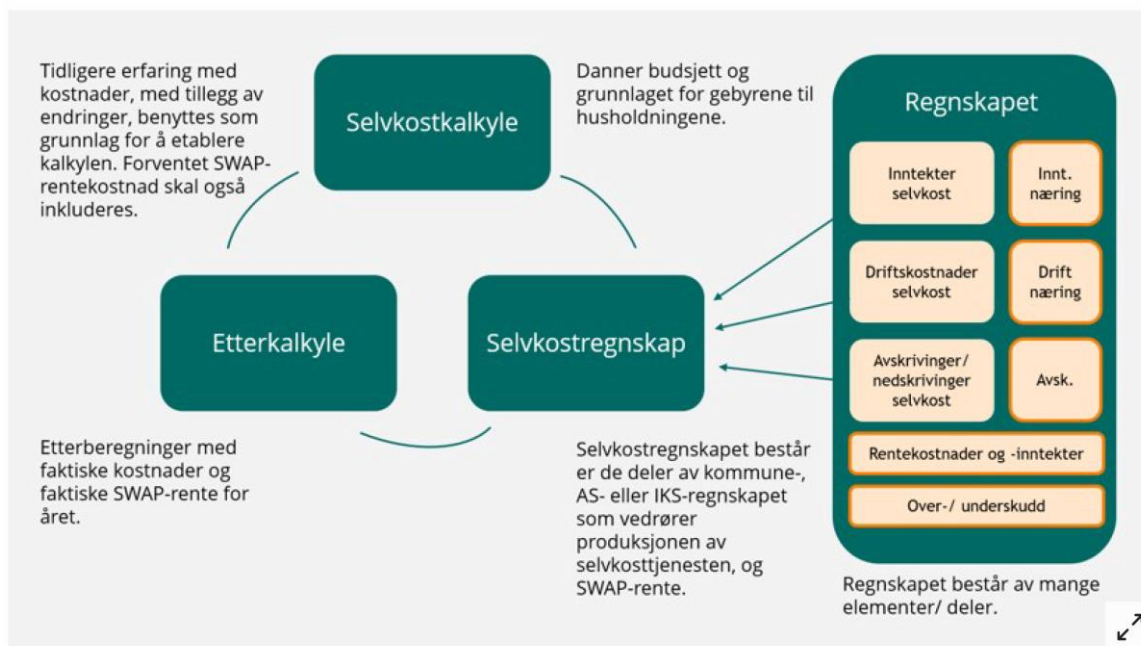
§ 15-3 Fastsettelse av avfallsgebyr

«Kommunestyret fastsetter avfallsgebyret.

Avfallsgebyret fastsettes slik at det svarer til de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Det skal sikres full kostnadsdekning. Kommunen skal ikke ha fortjeneste på slik avfallshåndtering. Kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret.»

Selvkostkalkylen, selvkostregnskapet og etterkalkylen skal danne en prosess som ligner et «årshjul» som vist i figuren nedenfor. Selvkostkalkylen vil danne grunnlaget for budsjett og gebyrsettingen til husholdningene. I beregningen av selvkost bør det framgå hvordan uttrekk fra regnskapet til selvkostkalkylen er foretatt, både når det gjelder direkte og indirekte kostnader. Det skal utføres etterberegninger (etterkalkyle) med faktiske kostnader og faktisk swap-rente. Etterkalkylen skal vise inntekter, kostnader og justeringer til selvkostfondet.

¹⁰ Når vi heretter omtaler husholdningsavfall, omfatter dette både avfall fra primær- og sekundærboliger (fastboende og hytter).



Kilde: Miljødirektoratet (2021).

§ 15-4 Separat regnskap og kostnadsfordeling

Det stilles krav om separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. «*Dette innebærer at det for hvert regnskapsår skal utarbeides adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet.*»

Ifølge Miljødirektoratets veileder stilles ikke krav om to separate regnskapssystem. Det er tilstrekkelig at det er et skille for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet. Ifølge veilederen kan de separate balanseoppstillingene avgrenses til drifts- og anleggsmidler og arbeidskapital.

Fordeling av felles nettokostnader ut ifra faktisk bruk vil gi et godt uttrykk for forholdsmessig fordeling av nettokostnader. Fordeling etter faktisk bruk innebærer at nettokostnadene fordeles etter tonnasje ut ifra den prosentvise andelen henholdsvis lovpålagt aktivitet og kommersiell aktivitet utgjør. Dette begrunnes med at det er konkret, transparent og dokumenterbart, ivaretar grunntanken bak sikring av selvkostprinsippet og forhindrer ulovlig kryssubsidiering.

Der direkte fordeling ikke er mulig skal det brukes fordelingsnøkler. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres. Dette gjelder også ledelses- og administrasjonskostnader og kostnader til selskapsorganene som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap.

Selskapsavtalen

Følgende bestemmelser er tatt inn i den reviderte selskapsavtalen, § 5:

«*Selvkostprinsippet gjelder for innsamling av husholdningsavfall. Det skal som utgangspunkt være samme tjenestenivå og prisnivå i hele selskapets dekningsområde. Selskapet kan likevel tilpasse*

tjenestene nærmere i de enkelte områder når det av økonomiske eller andre grunner anses som hensiktsmessig.

Refusjonskravene mot eierkommunene fastsettes i forbindelse med budsjett for kommende år. Refusjonene faktureres eierkommunene månedsvis på forskudd.»

Konkrete revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2:

- Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret for husholdningsavfall.
- Det skal utarbeides forkalkyle, etterkalkyle og selvkostregnskap for husholdningsavfall.
- Det skal føres separat regnskap/balanse for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.
- Beregninger av direkte og indirekte kostnader skal følge bestemmelsene i selvkostforskriften.
- Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter nøkler som reflekter faktisk bruk. Fordelingsnøklerne skal dokumenteres og oppdateres jevnlig.
- Indirekte kapitalkostnader skal tas med når disse understøtter eller utfyller selvkosttjenesten. Disse kan enten beregnes på samme måte som den forholdsmessige fordelingen av indirekte driftskostnader, eller ved å sette dem til 5 prosent av netto indirekte driftskostnader.
- Fordeling av kostnader mellom kommunene skal følge bestemmelsene i selskapsavtalens § 5.
- Den virksomheten som har gebyrinntektene, skal i utgangspunktet ha den samlede selvkostkalkylen for kommunen.

4.2 Faktaframstilling

Faktaframstillingen bygger på innhentet årsregnskap m/noter, utfyllende dokumentasjon samt informasjon fra daglig leder.

4.2.1 Selvkostkalkyler og selvkostregnskap

NGR utarbeider forkalkyle, etterkalkyle og regnskapsoppstilling for selvkost. Forkalkylen lages som et ledd i budsjettprosessen, og danner grunnlag for hvor store refusjoner NGR vil kreve for husholdningsrenovasjon påfølgende år. NGR sender et notat til kommunene der det gjøres rede for refusjonskravet til kommunen og presenterer begrunnelsen for dette. Refusjonskravet fra NGR er i neste omgang grunnlag for fastsettelse av renovasjonsgebyrene i kommunene for det kommende året.

Etterkalkuleringen skjer når regnskapet er avsluttet, hvor de regnskapsførte størrelsene legges til grunn for kalkylen. Etterkalkulasjonen viser om gebyrene har gitt mer- eller mindreinntekter sammenlignet med selvkost for håndtering av husholdningsavfall. Etterkalkylene blir lagt frem som orienteringssaker både i selskapets styre og representantskap. Selvkostregnskapet ligger som en note til selskapets regnskap (note 13).

NGR har utviklet sine egne regnskapsverktøy, og benytter ikke verktøy for selvkostberegning som tilbys fra eksterne leverandører. Daglig leder lager fordelingsnøkler og andre grunnlagsberegninger. Dovre kommune fører regnskapet for selskapet.

4.2.2 Regnskapsmessig skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall

Innhenting av avfall fra bedrifter (næringsavfall) er en konkurranseutsatt virksomhet som er integrert i selskapets drift, både organisatorisk og regnskapsmessig. Bedrifter kan også levere avfall til miljøstasjonene mot betaling. Omsetning til næringskunder utgjør om lag en tredel av selskapets omsetning, mens de resterende to tredeler er knyttet til husholdningsavfall.

Årsregnskapet til NGR blir ført etter kommunelovens regler. NGR sitt regnskap tar utgangspunkt i det kommunale regnskapssystemet med art, ansvar og funksjon.¹¹ Funksjon 3200 er utgifter til bedriftsrenovasjon, mens husholdningsdelen føres på funksjon 35700.

Regnskapet inneholder inntekter og utgifter både knyttet til husholdningsavfall og næringsavfall. De to områdene er ikke adskilt gjennom separate avdelingsregnskap for resultat og balanse. Kontoplanen har delvis rendyrkede inntekts- og utgiftsarter for de to områdene, og delvis konti som brukes felles for de to virksomhetsområdene. Henføringen til de to virksomhetsområdene skjer under beregningen av selvkost i et eget system som er adskilt fra regnskapssystemet, jf. kapittel 4.2.3.

Som nevnt settes selvkostregnskapet opp som note til regnskapet (note 13). Separat balanse for husholdningsavfall og næringsavfall er også note til regnskapet (note 28¹²).

4.2.3 Metode for beregning av selvkost

Ifølge omtalen i årsregnskap 2023 dekker bedriftsrenovasjon sin andel av administrative kostnader og ymse felleskostnader, samt en forholdsmessig andel av kostnader ved handtering av restavfallet basert på kvantum og enhetskostnad:

«Bedriftsrenovasjon dekker sin andel av administrative kostnader og ymse felleskostnader, samt forholdsmessig andel av kostnader ved handtering av restavfallet basert på kvantum og enhetskostnad. Fordelingsnøkler handterer dette også for de gjenvinnbare fraksjonene og inerte masser/deponi slik at utgiftene ved miljøstasjonene og Myrmoen omlasting blir fordelt til korrekt fraksjon og siden fordelt til hhv bedriftsrenovasjon respektive husholdningsrenovasjon. Bedriftsrenovasjon dekker sin andel av administrative kostnader og ymse felleskostnader, samt forholdsmessig andel av kostnader ved handtering av restavfallet basert på kvantum og enhetskostnad. Fordelingsnøkler handterer dette også for de gjenvinnbare fraksjonene og inerte masser/deponi slik at utgiftene ved miljøstasjonene og Myrmoen omlasting blir fordelt til korrekt fraksjon og siden fordelt til hhv bedriftsrenovasjon respektive husholdningsrenovasjon. Fordelingsnøkklene blir oppdatert årlig.»¹³

¹¹ Ansvar viser til delen av virksomheten utgiften gjelder (administrasjon, transportavdeling, miljøstasjoner, omlastingsanlegg, etc). Art kategoriserer ulike typer utgifter, slik som lønn og ulike innkjøpte varer og tjenester.

¹² Egentlig note 29 ettersom note 28 er skatteregnskapet.

¹³ Tilsvarende omtale er også tatt inn for de foregående årene.

Regnskapsførte inntekter og utgifter på den enkelte konto henføres enten til husholdningsavfall eller næringsavfall. Konti som har inntekter eller utgifter for begge virksomhetsområder fordeles ved hjelp av fordelingsnøkler. 70/30 husholdning/næring er hovedfordelingen, men det benyttes ulike nøkler alt etter den konkrete posten. Tonnasjer benyttes for transport, tidsbruk brukes for inntransport og miljøstasjoner. Noe er registrerbart (tonnasjer, inntransport-kort i bilene), mens tidsbruk kan være mer skjønnsmessig.

Nedenfor følger informasjon om hvordan fordelingsnøklerne er beregnet for de enkelte områdene:

- *Restavfall* (sorteringsanlegg) er den klart største avfallstypen og utgjør normalt ca. 40% av totale avfallsmengder. Restavfall fordeles etter vekt.
- Over tid er fordelingen av restavfall beregnet å fordele seg 70/30 på husholdning/næring. Denne kostnadsfordelingen benyttes til å fordele *administrasjonskostnader, etc* på husholdning/næring.¹⁴
- *Returtrø* er normalt nest største avfallsmengde med ca. 20% av den totale avfallsmengden. NGR tar utgangspunkt i totale mengder og fakturerte mengder.
- For NGR sin *transportavdeling og liftavdeling* fordeles utgifter etter timeforbruk fra elektronisk registreringssystem (Capitech).¹⁵
- Utgifter til drift av *miljøstasjonene* fordeles på avfallstyper ut fra fordelingsnøkler. Disse er basert på skjønn for medgåtte ressurser der fordelingen ikke gir seg selv (der alt avfall enten hører til husholdning eller næring).¹⁶
- *Uttransport av avfall* bokføres først på den enkelte avfallstype (ansvar), slik som treverk, restavfall, glass, mm. Deretter fordeles utgiftene på husholdning og bedrift ved hjelp av samme fordelingsnøkkel som benyttes på miljøstasjonene.

NGR har valgt å ikke endre fordelingen 70/30 på administrasjon etc. før man eventuelt ser vesentlige endringer i mengder. Dette gjelder også fordeling av kostnader etter avfallstyper på miljøstasjonene. Fordeling for øvrig skjer ved årsslutt hvert år basert på registrert fordeling for året.

Om beregning av kapitalkostnader står det følgende i note 1 til årsregnskap 2023: «Anleggsmidler er vurdert til anskaffelseskost. Anleggsmidler med begrenset økonomisk levetid avskrives med like store årlige beløp over levetiden til anleggsmiddelet. Avskrivningene starter året etter at anleggsmidlet er anskaffet / tatt i bruk av virksomheten.»

Årets investeringer føres løpende på investeringskonti. Ved årsskiftet blir investeringsregnskapet gjort opp og investeringene aktiveres for avskrivning. Avskrivning av årets investeringer starter normalt det

¹⁴ Ansvar 31100 (Styrende organer), 31200 (Administrasjon), 31800 (Generelle utgifter og inntekter).

¹⁵ Transportavdelingen omfatter komprimatorbiler og andre renovasjonsbiler som henter inn avfall fra husholdninger, hytter og bedrifter på faste ruter. Liftavdelingen består av én bil, og driver i hovedsak med containerservice til bedrifter og med intern-transport av avfall mellom miljøstasjonene og sorteringsanlegget på Otta.

¹⁶ NGR opplyser at vekt er viktigste kriterium for fordeling av utgifter på den enkelte avfallstype på miljøstasjonene. Vekt alene er imidlertid ikke alltid et fullgodt kriterium, og da nyttes skjønn i tillegg for at ressursbruken skal reflekteres best mulig. Noen avfallstyper har f.eks store mengder, men legger beslag på en forholdsmessig mindre del av ressursene, mens det er motsatt for andre. Etter hva revisjonen forstår er det ikke dokumentert hvordan skjønnet benyttes for å supplere vektrapporter.

påfølgende året. I note 24 er det tatt inn en oversikt over fastsatt avskrivningstid for ulike grupper av anleggsmidler. Note 24B viser avskrivning for året for hvert enkelt anleggsmiddel og sum for alle anleggsmidler.

Korrekt beregning av kapitalkostnader fordrer også at anleggsregisteret er oppdatert. Dette er ikke undersøkt i denne revisjonen.

Ifølge daglig leder følger NGR regelverket for beregning av kalkulatorisk rente, dvs. gjennomsnittet av restverdien ved inngangen og utgangen av året og der kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente for året med et tillegg på 0,5 prosentpoeng. Denne beregningsmåten framgår ikke av årsregnskapet.

Kapitalkostnader er fordelt 75/25 mellom husholdning og næring i selvkostregnskapet. I enkelte noter står det likevel at fordelingen er 70/30.¹⁷

4.2.4 Selvkostfond

Kommunene fastsetter renovasjonsgebyrene for egne innbyggere/abonnenter, og har egne selvkostfond. Gebyrene vedtas av kommunestyrene.

Ifølge veileder til selvkostforskriften vil det som regel være naturlig at den virksomheten som har gebyrinntektene, også er den virksomheten som har den samlede selvkostkalkylen for kommunen. NGR har i tillegg et eget selvkostfond. Daglig leder omtaler dette som et reguleringsfond, der hensikten er å jevne ut svingninger i det årlige resultatet, og dermed refusjonskravene til kommunene.

NGR har utredet muligheten for å opprette et reguleringsfond, og selskapet mener at det kan gjøres innenfor regelverket. Dette støttes også i en uttalelse fra juridisk avdeling i Samfunnsbedriftene.¹⁸ NGR sin beslutning om å opprette et reguleringsfond er forankret i vedtak i representantskapet, sak 09/21: *"NGR bygger et reguleringsfond i størrelsesorden 1 millioner kroner over de neste 3 år"*.

Pr. 31. desember 2023 står selvkostfondet oppført med kr 0.

4.2.5 Fordeling av kostnader på kommunene

Daglig leder opplyser at de fleste utgiftene fordeles med et likt beløp pr. abonnent. I utgangspunktet betaler dermed innbyggerne det samme for renovasjonstjenestene uavhengig av hvilken kommune de bor i. For noen tjenester har kommunene forskjellig standard, og kommuner med økt standard

¹⁷ Note 28 og note 24B, side 2.

¹⁸ E-post 21.4.21 fra Elen Schmedling Gimnæs.

betaler et høyere beløp for den aktuelle tjenesten. Eksempler på høyere standard er antall åpningsdager på miljøstasjoner og dunk for papir istedenfor selvbetjente returpunkt.¹⁹

Ettersom kommunene fakturerer innbyggerne for renovasjonstjenesten, og de har anledning til å legge til egne kostnader knyttet til gebyrinnkrevingen, så vil gebyrene kunne variere mellom kommunene. I tillegg til at noen kommuner har noen flere tjenester enn andre, så innebærer dette at gebyrene kan variere noe mellom kommunene.²⁰

Kostnader med hytter renovasjon fordeles ikke etter innbyggertall fordi det er store forskjeller i antall hytter og fritidsboliger fra kommune til kommune. NGR beregner kostnadene for hver kommune.

4.3 Revisjonens vurderinger

Selvkost skal danner grunnlaget for renovasjonsgebyrene for husholdningsavfall

Etter revisjonens vurdering er selskapets metoder for beregning av kostnader ved renovasjon i tråd med de overordnede prinsippene for beregning av selvkost.

Det skal føres separat regnskap/balanse for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall

Avfallsforskriftens § 15-4 sier at det skal være et separat regnskap for husholdningsavfall, hvor det for hvert år skal utarbeides eget resultatregnskap og balanse adskilt fra annen virksomhet. Miljødirektoratets veileder presiserer at det ikke er krav om to separate regnskapssystemer, og at det er tilstrekkelig at det skjer et skille for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet.

Etter revisjonens vurdering utarbeider NGR separat regnskap og balanse for husholdningsavfall og næringsavfall i tråd med avfallsforskriften § 15-4 og presiseringer gitt i veileder.

Det skal utarbeides forkalkyle, etterkalkyle og selvkostregnskap for husholdningsavfall

Det blir utarbeidet forkalkyler, etterkalkyler og selvkostoppstillinger i henhold til bestemmelsene i avfallsforskriften.

Beregninger av direkte og indirekte kostnader skal følge bestemmelsene i selvkostforskriften

Etter revisjonens vurdering følger NGR metodikken i regelverket i selvkostforskriften for å beregne selvkost. Inntekter og utgifter som ikke er direkte henført til henholdsvis husholdningsavfall og næringsavfall fordeles gjennom bruk av fordelingsnøkler.

¹⁹ Dette er omtalt i kapittel 1.3.

²⁰ Vi kommer tilbake til gebyrer i kapittel 5.

Kapitalkostnader framkommet ut fra beregnede verdier på anleggsmidler, avskrivningssatser og kalkulatorisk rente. Kapitalkostnader er så forholdsmessig fordelt på hhv. husholdnings- og næringsavfall ved fordelingsnøkler.

Revisjonen presiserer at vi ikke har gjennomgått og kontrollert beregningene på de enkelte poster i regnskapet.

Inntekter og utgifter som både gjelder husholdningsavfall og næringsavfall skal fordeles etter fordelingsnøkler som reflekterer faktisk bruk. Fordelingsnøkklene skal dokumenteres og oppdateres jevnlig.

Regnskapskonti som inneholder inntekter og utgifter både for husholdningsavfall og næringsavfall blir henført til de to virksomhetsområdene ved hjelp av fordelingsnøkler. Miljødirektoratet trekker fram at fordeling basert på faktisk bruk (tonnasje) tilfredsstillende disse kravene. Veid tonnasje brukes der slike data eksisterer og samtidig er beskrivende for ressursfordelingen.

Andre fordelingsnøkler er basert på ressursbruk/tidsbruk for de ansatte ut fra fordeling på husholdnings- og næringsavfall. Det benyttes også fordelingsnøkler som tar utgangspunkt i vekt-rapporter, og der det i noen grad benyttes skjønn for å reflektere ressursbruken mest mulig korrekt. Selv om fordelingsnøkler på dette grunnlaget kan åpne for et visst skjønn, blir fordelingsnøkklene etter revisjonens vurdering i hovedsak utarbeidet og dokumentert i samsvar med Miljødirektoratets veileder. Etter revisjonens oppfatning kunne grunnlaget for bruken av skjønn i kombinasjon med vektrapporter med fordel vært dokumentert.

Etter revisjonens vurdering har NGR høy bevissthet om betydningen av treffsikre fordelingsnøkler. Vi får opplyst at fordelingsnøkklene endres når det er nødvendig, f.eks. ved endringer i driften eller ved vesentlige endringer i mengder. Kravet i selvkostforskriften om at fordelingsnøkler bør oppdateres «med jevne mellomrom» er ikke særlig konkret, og revisjonen vurderer at NGR sin praksis kan sies å imøtekomme dette kravet.

Selvkostforskriften sier at indirekte kapitalkostnader kan beregnes på samme måte som fordelingen av indirekte driftskostnader, evt 5 prosent av netto indirekte driftskostnader. Dette følger ikke NGR pr i dag ettersom man benytter en 25/75 fordeling for kapitalkostnader, mens fordelingen på indirekte driftskostnader er 30/70.

Både valget av fordelingsnøkler og kvaliteten på datagrunnlaget er etter revisjonens vurdering et viktig område under arbeidet med selvkostkalkyler. Det skal gjøres mange beregninger og det er risiko for feil, samt at regelverket stiller krav både til dokumentasjon og jevnlig oppdateringer. Av beskrivelsen ovenfor framgår at NGRs praksis på området vurderes som tilfredsstillende. Vi vil likevel trekke fram at selskapet framstår som relativt sårbart med hensyn til kapasitet og kompetanse på området ettersom mye er basert på daglig leder alene, og at man ikke benytter spesialisert dataverktøy for selvkostområdet som brukes av mange renovasjonsselskaper.

Fordeling av kostnader mellom kommunene skal følge bestemmelsene i selskapsavtalens § 5

I utgangspunktet fakturerer kommunene etter antall abonnenter, samtidig som det i noen av kommunene tilbys noe flere tjenester. Etter revisjonens oppfatning ivaretar dette bestemmelsene i selskapsavtalens § 5.

Den virksomheten som har gebyrinntektene, skal i utgangspunktet ha den samlede selvkostkalkylen for kommunen.

Kommunene står for innkreving av avfallsgebyrer, og har også egne selvkostfond. Så lenge kommunene har egne fond, og dermed kan utjevne gebyrene over tid, så skulle det ikke være behov for at NGR skulle ha et fond i tillegg. Når NGR har opprettet et eget reguleringsfond, så skal dette virke som en «buffer» som svingende utgifter for kommunene.

Dette er vedtatt av representantskapet, og slik sett forankret hos eierne. Det følger imidlertid ikke den arbeidsfordelingen mellom NGR og kommunene som selvkostforskriften legger opp til.

5 Effektivitet og kostnader

Dette kapitlet omhandler problemstilling 3:

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

5.1 Revisjonskriterier

Dette er en rent beskrivende problemstilling, og det er derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier.

5.2 Faktaframstilling

Daglig leder opplyser at selskapet ikke har utført kostnads-/effektivitetssammenligninger med andre renovasjonsselskaper. Han viser til at alle utgifter i husholdningsregnskapet vil bestemme gebyret som innbyggerne betaler. Selskapet følger derfor med på gebyrutviklingen i NGR og ellers i landet.

NGR har ikke formelt samarbeid med andre renovasjonsselskaper, og gjør heller ikke regelmessige sammenligninger med andre.²¹ Selskapet har imidlertid en del kontakt med andre (særlig GLØR, MGR, og FIAS²²).

Kommunene i Nord-Gudbrandsdalen har i mange år ligget under både snittgebyrene for landet og Innlandet. De siste årene har gebyrene steget mer enn den generelle prisstigningen pga økte kostnader. Ifølge daglig leder skyldes dette bl.a kostnadsvekst og satsing på miljøstasjoner.

Tabellen nedenfor viser oversikt over årsgebyr for en «standard» bolig på 120 kvm for årene 2020-2024.

Tabell 1. Årsgebyr for husholdningsavfall 2020-2024.

	Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (kr)				
	2020	2021	2022	2023	2024
3431 Dovre*	2630	2760	2940	3110	3380
3432 Lesja*	2494	2638	2567	3091	3298
3433 Skjåk*	2050	2085	2580	3165	3540
3434 Lom*	2600	1800	2793	2993	3248
3435 Vågå*	2465	2699	2834	3187	3568
3437 Sel*	2461	2535	2461	3555	3811
Uveid snitt NGR-kommunene	2450	2419	2696	3184	3475
KOSTRA-gruppe 4	2856	2872	3061	3353	3631
KOSTRA-gruppe 5	2819	3001	3184	3333	3643
KOSTRA-gruppe 14	3090	3173	3283	3614	3861
Landet	3002	3145	3309	3562	3854

Kilde: SSB.

* Gruppe 5: Lom, Skjåk. Gruppe 4: Vågå, Sel, Dovre. Gruppe 14: Lesja.

²¹ Avfall Norge driver benchmarking av kostnader («renovasjonsbenchmarking»), som dekker 85 kommuner med til sammen 1,6 millioner innbyggere.

²² GLØR- Lillehammer, Øyer, Gausdal, MGR – Sør-/Nord-Fron, Ringebu, FIAS – Fjellregionen (Nord-Østerdal, Røros, m.fl).

Tabellen viser at gebyrene i «NGR-kommunene» i alle årene ligger lavere enn egen Kostra-gruppe og landssnittet. Unntaket er Sel som de siste to årene ligger høyere enn Kostra-gruppe 4. I gjennomsnitt ligger gebyrene for de seks Nord-dalskommunene 5-10 % under sammenligningsgrunnlaget (Kostra-gruppe 4,5 og 14, samt landet under ett).

Tabellen viser også at gjennomsnittet av gebyrene Nord-Gudbrandsdalen har steget noe mer enn sammenligningsgrunnlaget. F.eks. har gjennomsnittlig gebyr i NGR-kommune økt med kr 1025,-, tilsvarende 42 % i perioden 2020-2025, mens gjennomsnittlig gebyr for landet har økt med kr 852,-/28 %.

Ifølge daglig leder er det ikke «naturlig» at NGR skal ha lavere kostnader enn renovasjonsselskaper i andre regioner, gitt liten og spredt befolkning, samt store avstander for transport av avfall til forbrenning/gjenvinning. Over tid innebærer befolkningsnedgangen i Nord-dalsregionen økte kostnader pr abonnent fordi selskapet har en stor andel faste kostnader, som må belastes stadig færre abonnenter.

Fra 2025 vil NGR hente inn sortert matavfall fra husholdningene i Nord-Gudsbrandsdalskommunene. Dette vil påvirke selskapets kostnader og dermed gebyrgrunnlaget for husholdningsavfall fra NGR. De årlige driftsutgiftene trenger ifølge daglig leder ikke å bli vesentlig høyere. Dette vil avhenge av hvilken løsning som velges.²³ NGRs administrasjon har gjort foreløpige beregninger av kostnadmessige konsekvenser av overgang til innhenting av matavfall, som tilsier at kostnadene vil øke noe.²⁴

Bransjeorganisasjonen Avfall Norge viser til at renovasjonsgebyret gjenspeiler kostnaden av hele renovasjonstjenesten. Denne varierer som følge av blant annet geografi, befolkningstetthet og omfang av renovasjonstjenesten.²⁵ NGR peker i sin årsmelding på at det er ulike henteordninger, samt ulik praksis for betaling på miljøstasjonene mellom selskapene.

Avfall Norge har gjennom flere runder med innhenting av data fra renovasjonsselskaper fremskaffet tall for hvordan den samlede kostnaden for renovasjonstjenesten fordeler seg gjennomsnittlig på de ulike aktivitetene.²⁶

²³ Avfall Norge har beregnet kostnader ved separat håndtering av avfallsfraksjoner basert på tall fra et stort antall regionale renovasjonsvirksomheter (Avfall Norge 2023). I rapporten er det beregnet en merkostnad for separat håndtering av matavfall på kr 840 pr tonn (inkl. besparelse pga redusert mengde til forbrenning). Revisjonen har ikke undersøkt hvor relevant denne beregningen er for NGRs kostnader når selskapet skal gå over til kildesortering av matavfall.

²⁴ Revisjonen har mottatt notat om dette, men velger ikke å referere fra notatet ettersom beregningene er foreløpige.

²⁵ Hentet fra: <https://avfallnorge.no/bransjen/nyheter/kan-man-sammenligne-renovasjonsgebyret-med-nabokommunen> (lastet ned 1.3.24).

²⁶ NGR deltar ikke i denne.

Tabell 2. Renovasjonsgebyr fordelt på aktiviteter.

Aktivitet	Gjennomsnittlig andel av kostnadene	Påvirkes av
Oppsamling	8 %	Antall avfallstyper og beholdere som hentes, antall avfallstyper på returpunkter, mengden nedgravde avfallstyper
Innsamling	30 %	Henteavstand beholder, rutelengde, antall stopp per rute, kjøreavstand til omlasting og tømming, antall tømminger per rute, topografi og demografi
Drift av gjenvinningsstasjon	17 %	Innbyggere per stasjon og antall stasjoner, åpningstid, mottak av farlig avfall, gebyr- eller brukerbetaling
Ettersortering og omlasting	9 %	Grad av ettersortering, balling, transport til behandling
Behandling	21 %	Kostnader/godtgjørelse fra materialgjenvinning, biologisk behandling ved kompostering eller biogass/ -gjødselproduksjon, energigjenvinning (anbud eller selvkost) av restavfall og farlig avfall, deponering
Kundeservice	6 %	Tilgjengelighet og responstid
Støttefunksjoner	9 %	Ledelse, stab og administrative systemer

Kilde: *Kan man sammenligne renovasjonsgebyret med nabokommunen?* Avfall Norge (2017)

Ifølge Avfall Norge forteller renovasjonsgebyret svært lite om effektiviteten og hvor mye «en får for pengene». Gebyret gjenspeiler i større grad omfang og kvalitet på renovasjonstjenesten, samt upåvirkbare forhold som geografi og demografi.

5.3 Oppsummering

«NGR-kommunene» har pr. i dag relativt lave renovasjonsgebyrer. Ettersom kostnadene til NGR sannsynligvis vil øke som følge av overgangen til innhenting av matavfall fra husholdningene, ligger det imidlertid an til en viss økning i gebyrene. Hvor mye gebyrene vil øke er usikkert ettersom økte kostnader foreløpig ikke er påløpt, og budsjettet for 2025 først vi foreligge etter at denne forvaltningsrevisjonen er avsluttet.

Vi understreker at mange forhold påvirker selskapenes kostnader, og sammenligning av husholdningenes gebyrer danner derfor et mangelfullt grunnlag for å sammenligne effektivitet mellom renovasjonsselskaper.

6 Kvalitet og kundetilfredshet

Dette kapitlet omhandler problemstilling 4:

Hvordan sikrer NGR kvaliteten og kundetilfredshet i selskapets tjenesteyting?

6.1 Revisjonskriterier

Dette er en rent beskrivende problemstilling, og det er derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier.

6.2 Faktaframstilling

Renovasjonsforskriften for Nord-Gudbrandsdal fastsetter blant annet abonnementskategorier og henteordninger²⁷. Forskriften angir forpliktelser - både for NGR og abonnentene - når det gjelder henting og levering av avfall for husholdningene i regionen.

Når det gjelder klager har forskriften følgende bestemmelse, jf § 15:

«Renovasjonsordninga blir forvalta (handheva) av den enkelte kommune. Eventuell klage vedr. forvaltningsforhold, som for eksempel fritak osv. skal sendes til den enkelte kommune, jf. forurensningslovens § 85 og forvaltningslovens kap. VI.

Drifta av renovasjonsordninga er tillagt NGR. Spørsmål om drifta skjer direkte til NGR.»

NGR har ikke satt opp mål for kundetilfredshet og har ikke gjort kundetilfredshetsundersøkelser på mange år. Selskapet deltar heller ikke i nasjonale undersøkelser.

Klager på manglende henting, miljøstasjoner, etc. rettes til NGR, mens klager på gebyr rettes til abonnentenes egen kommune. Selskapet fører ikke journal eller annen oversikt over klager selskapet har fått, og heller ikke andre henvendelser fra kunder. For miljøstasjoner er det ifølge daglig leder relativt få klager. Det kommer enkelte klager på henterutene, og som regel gjelder det sekker som ikke har blitt tatt med. NGR har et lappesystem som skal forklare kundene årsaken, f.eks. at det er feilsortering, ikke gjenknyttet plastsekk eller at det brukes feil sekk.

I intervjuene med ordførerne ble NGR sine tjenester til innbyggerne berørt. Ordførerne var ganske samstemte om at selskapet leverer gode tjenester til innbyggerne og at kommunikasjonen med selskapet har vært positiv i de sammenhenger hvor kommunen tatt opp spørsmål.

²⁷ Gjeldende forskrift trådte i kraft 1.1.2010. Som følge av overgang til henting av matavfall vil forskriften bli revidert.

7 Nye krav til avfallshåndtering

Dette kapitlet omhandler problemstilling 5:

Hvordan arbeider selskapet for å møte målsetninger og nye krav til avfallshåndtering?

7.1 Revisjonskriterier

I juni 2022 ble det vedtatt nye utsorteringskrav gjennom ny § 10a i avfallsforskriften. Fra 1. januar 2023 fikk kommunen følgende plikter, jf. § 10a-4:²⁸

«Kommunen skal sørge for:

- a. at matavfall fra husholdninger utsorteres ved kildesortering, og at minst følgende andel av total mengde matavfall som samles inn fra husholdninger per år utsorteres ved kildesortering: 55 prosent fra og med 2025, 60 prosent fra og med 2030 og 70 prosent fra og med 2035,
- b. at park- og hageavfall fra husholdninger utsorteres ved kildesortering,
- c. at plastavfall fra husholdninger som kan materialgjenvinnes utsorteres ved kildesortering, og at minst følgende andel av total mengde plastavfall som kan materialgjenvinnes som samles inn fra husholdninger per år utsorteres ved kildesortering: 50 prosent fra og med 2028, 60 prosent fra og med 2030 og 70 prosent fra og med 2035. Kildesortering av plastavfall kan erstattes av annen sortering dersom metoden gir minst like høy utsorteringsandel som ved kildesortering.
- d. at utsortert matavfall, park- og hageavfall og plastavfall fra husholdningene leveres til materialgjenvinning.»

Pkt. a. i nevnte bestemmelse vil utgjøre revisjonskriterium for problemstillingen.

7.2 Faktaframstilling

EU satte i mål om 50 % materialgjenvinning for husholdningsavfall i 2020, og fram til 2035 skal 65 % av husholdningsavfall bli brukt til materialgjenvinning eller ombruk.²⁹

Tabellen nedenfor viser tall for 2023 for hele landet under ett, NGR-kommunene og Kostra-gruppe 4, 5 og 14 (samlet).³⁰

²⁸ Kapittel 10a tilføyd ved forskrift 7. juni 2022 nr. 971. Kapitlet innfører i tillegg bl.a plikter til sortering av avfall for virksomheter som «genererer husholdningslignende avfall» og for virksomheter som genererer landbruksplast. Vi går ikke inn på disse reglene.

²⁹ <https://avfallnorge.no/bransjen/nyheter/ny-avfallstopp-for-husholdningsavfall>

³⁰ Alle Nord-dalskommunene er plassert i gruppe 4 eller 5, unntatt Lesja. Denne kolonnen i tabellen er ment å danne et sammenligningsgrunnlag for NGR-kommunene.

Tabell 3. Andel avfall til materialgjenvinning og energiutnyttelse. Tall fra 2023.

	Norge	Kostragruppe 4, 5 og 14	NGR- kommunene
Materialgjenvinning¹ + energiutnyttelse	95,8	98,1	97,4
Materialgjenvinning¹	43,3	40,6	30,6

Kilde: SSB.

¹ Materialgjenvinning = materialgjenvinning + kompostering + biogassproduksjon. Ombruk er ikke omfattet av statistikken.

Andelen som går til materialutnytting og energi samlet, er høy for alle. Andelen husholdningsavfall som leveres til materialgjenvinning lå i NGRs område på 30,6 %. Dette er betydelig under landsnittet og sammenlignbare kommuner.

Representantskapet vedtok i møte 25. mai 2023 å innføre kildesortering av matavfall i husholdninger. Ifølge NGR landsbasis samles det inn om lag 45 kg våtorganisk avfall fra husholdninger som kildesorterer mat. For NGR-kommunene vil det tilsvare om lag 800 tonn pr år når kildesortering og henteordning kommer på plass. Videre anslår administrasjonen at NGR kan samle inn om lag 200 tonn fra bedrifter.

Daglig leder opplyser følgende om innføring av den nye henteordningen:³¹

- Henteordning for matavfall iverksettes 1. januar 2025. Det er praktisk at denne starter i nytt år, samt at nye biler ikke vil komme før høsten 2024.
- Det er budsjettet med investeringer på 23 mill. kr. i forbindelse med innføring av den nye henteordningen, hvorav 17,8 mill. hører inn under selvkostområdet. Nye biler med to kamre, og nye avfallsdunker utgjør ca. 16 mill. av totalen på 23 mill. kr.³²
- Rammen for låneopptak må økes fra 30 mill. til 50 mill. Økningen skyldes ikke utelukkende overgang til ny henteordning.³³
- Kommunene må også skyte inn noe mer ansvarlig kapital, slik at alle kommunene har samme kapitalinnskudd (300.000 pr kommune).
- Renovasjonsforskriften må oppdateres for å ta høyde for innhenting av matavfall.

Daglig leder opplyser at det etter en anbudsrunde er det inngått avtale med Norsk Gjenvinning Downstream AS om behandling av våtorganisk avfall. Dette avfallet vil bli levert til et anlegg i Trondheim.

³¹ Informasjon er primært hentet fra notat som NGR har utarbeidet om økonomiske konsekvenser av innføring av matsortering i husholdninger. Ifølge daglig leder er det ikke innhentet bindende priser for bruk i notatet, men det er brukt erfaringstall fra egen drift, erfaringstall fra andre renovasjonsselskaper og i tillegg er diverse leverandører kontaktet for at man kunne danne seg et bilde av forventede priser på diverse innkjøp, f.eks dunker.

³² Dunker for oppsamling av matavfall og restavfall tilhører i sin helhet husholdningsrenovasjonen. Bedrifter kjøper selv sine dunker og containere. Resten, d.v.s. nye komprimatorbiler og containere for omlasting og uttransport blir brukt til både husholdningsavfall og næringsavfall.

³³ Ifølge daglig leder er behovet for økt kapitalbase en følge av økt økonomisk og juridisk risiko for NGR som følge av økt aktivitet de senere årene, økt egenproduksjon av tjenester, et vesentlig strengere lovverk for håndtering av avfall og at NGR har økt sin satsning i et konkurranseutsatt marked.

7.3 Revisjonens vurderinger

Sett i sammenheng med at nye regler for sortering av matavfall trådte i kraft 1. januar 2023, har NGR kommet sent i gang med tilrettelegging for sortering for og innhenting av denne typen avfall.

Revisjonen har imidlertid verken foretatt noen sammenligning med andre kommuner/interkommunale renovasjonsselskaper, eller gjort noen vurdering av hvorvidt selskapet burde eller kunne fått på plass ordningen før 1. januar 2025.

NGR ligger lavt med hensyn til materialgjenvinning, dvs kildesortering når det sammenlignes med landssnittet og tilsvarende kommuner (Kostra-gruppe 4,5 og 14). Revisjonen antar at dette i stor grad skyldes at det ikke er kommet på plass henteordning for matavfall. Hvis vi legger til grunn at NGR kan samle inn ca. 800 tonn matavfall fra husholdningene pr år, så vil andelen materialgjenvinning øke til om lag samme nivå som Kostra-gruppene vi har brukt i sammenligningen.

8 Konklusjoner og anbefalinger

Basert på revisjonskriteriene har revisjonen konkludert på problemstillingene. For de beskrivende problemstillingene (3 og 4) er konklusjonene å anse som oppsummeringer.

8.1 Konklusjoner

6. *Har selskapet rutiner og praksis for å utarbeide et selvkostregnskap som gir kommunestyret grunnlag for å fastsette riktige gebyrer?*

- Gjennomgangen av NGRs praksis viser at selvkostregnskap utarbeides i henhold til sentrale bestemmelser i selvkost- og avfallsforskriften.
- Selskapet utarbeider separat regnskap og balanse for husholdningsavfall og næringsavfall i tråd med avfallsforskriften.

7. *Ivaretar selskapet pålagt regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsavfall?*

- Regnskapskonti som inneholder inntekter og utgifter både for husholdningsavfall og næringsavfall blir henført til de to virksomhetsområdene ved hjelp av fordelingsnøkler.
- Fordelingsnøklerne er etter revisjonens vurdering i hovedsak utarbeidet og i samsvar med Miljødirektoratets veileder. Bruken av skjønn i kombinasjon med vektrapporter bør dokumenteres grundigere hva angår miljøstasjonene.
- Fordelingen av kapitalkostnader beregnes ikke på samme måte som fordelingen av indirekte driftskostnader. Dette er ikke i tråd med regelverket.
- Både valget av fordelingsnøkler og kvaliteten på datagrunnlaget er et område med ikke ubetydelig risiko for feil. Pr i dag framstår selskapet som relativt sårbart, primært med hensyn til kapasitet på området ettersom mye er basert på daglig leder alene, og at man ikke benytter dataverktøy for selvkostområdet som brukes av mange renovasjonsselskaper.

8. *Hvor effektivt drives selskapet, bl.a. sett i forhold til lignende selskaper?*

- Tilgjengelige data gir lite grunnlag for å sammenligne effektivitet og kostnader i NGR med andre kommunalt eide renovasjonsselskaper.
- Det finnes oversikt over gebyrene til husholdningene (SSB). Det er imidlertid viktig å være klar over at disse ikke gir et fullstendig bilde av renovasjonsselskapenes kostnader.
- Gebyrene for de seks Nord-dalskommunene ligger 5-10 % lavere enn kommunegrupper som vi sammenligner med (Kostra-gruppe 4,5 og 14), samt landet under ett.
- Gebyrene i Nord-dalskommunene har steget noe mer enn i det nevnte sammenligningsgrunnlaget i perioden 2020-2024.

9. *Hvordan sikrer NGR kvaliteten og kundetilfredshet i selskapets tjenesteyting?*

- Renovasjonsforskriften for Nord-Gudbrandsdal fastsetter blant annet abonnementskategorier og henteordninger. Forskriften angir forpliktelser - både for NGR og abonnentene - når det gjelder henting og levering av avfall for husholdningene i regionen.

- NGR har ikke satt opp mål for kundetilfredshet, og har ikke gjort kundetilfredshetsundersøkelser på mange år. Selskapet deltar heller ikke i nasjonale undersøkelser.
- Ifølge NGR kommer det inn få klager på miljøstasjonene. Klager på manglende henting o.l. skal rettes til abonnentens egen kommune. Det føres ikke oversikt over klager.

10. Hvordan arbeider selskapet for å møte målsetninger og nye krav til avfallshåndtering?

- Krav til utsortering av matavfall trådte i kraft 1. januar 2023 gjennom endring i avfallsforskriften. NGR vil sette i verk henteordning som ivaretar kravene fra 1. januar 2025. NGR er dermed kommet sent i gang med tilrettelegging for sortering for og innhenting av denne typen avfall.
- NGR ligger lavt med hensyn til materialgjenvinning (kildesortering) når det sammenlignes med landssnittet og tilsvarende kommuner (Kostra-gruppe 4,5 og 14). Revisjonen antar at dette i stor grad skyldes at det ikke er kommet på plass henteordning for matavfall.

8.2 Anbefalinger

NGR bør

- gå gjennom måten kapitalkostnader fordeles slik at den skjer etter reglene i selvkostregelverket.
- dokumentere bruken av skjønn i kombinasjon med vektrapper som grunnlag for fordelingsnøkler på miljøstasjonene.
- vurdere å gjennomføre tiltak for å supplere egne ressurser, eventuelt hente inn ekstern bistand, for å gjøre selskapet mindre avhengig av enkeltpersoner ved beregning av selvkost.

Referanser

Dokumenter fra NGR og kommunene

Etiske retningslinjer for ansatte i Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS. 1.10.10.

Forskrift for kommunal renovasjon, Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja kommunar, Oppland (2009).

Regnskap NGR 2021,2022.

Selskapsavtale for Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS (2018).

NGR Virksomhetsplan 2024-2027

Årsmelding NGR 2021, 2022.

Andre dokumenter

Avfall Norge (2023): Fraksjonskostnader 2022. Rapport 02/2023, 10.01.23.

GKRS (2021): Notat – Selvkost i kommuneregnskapet. Oppdatert notat fastsatt av GKRS' styre 09.12.2021.

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

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023): Veileder til kontoplanen i Kostra Rapporteringsåret 2024. Publisert 3.11.2023

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): Veileder til selvkostforskriften. H-2465. November 2020.

Miljødirektoratet (2019): Avfallsplan 2020-2025. Status og planer for avfallshåndtering, inkludert avfallsforebyggingsprogram.

Miljødirektoratet (2021): Veileder Beregne kommunale avfallsgebyrer. Sist oppdatert 21.06.2021.

Miljødirektoratet (2023): «Klimatiltak i Norge mot 2030 Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulige virkemidler.» Rapport M-2539, 2023.

Norges Kommunerevisorforbund (2016): *Informasjonsskriv 1/2016 – Revisors oppgaver ved revisjon av selvkostområder i årsregnskapet*. NKRFs revisjonskomité 19.1.2016.

Norges kommunerevisorforbund (2020): *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. 12.8.20.

Høringsuttalelse fra Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS



Nord-Gudbrandsdal
Renovasjonsselskap IKS.

c/o Dovre kommune,
Kongsvegen 4, 2662 Dovre.

Telefon: 99 10 20 00
E-post: post@ngr.no.
Nettside: www.ngr.no.

Org.nr: 992 549 394 MVA.
Bankkonto: 2065.07.30691.

Innlandet Revisjon IKS,
v/Revisor Kristian Lein.

Høringsuttalelse Forvaltningsrevisjon Nord-Gudbrandsdal Renovasjonsselskap IKS.

Det vises til mottatt høringsutkast fra Innlandet Revisjon IKS, Rapport 14-2024 med dato 20.august 2024.

NGR vil takke Innlandet Revisjon IKS v/oppdragsansvarlig revisor Kristian Lein for et godt samarbeid i prosjektperioden. Etter NGR sin mening har forvaltningsrevisjonen/ eierskapskontrollen vært grundig, og arbeidet har vært gjennomført på en ryddig måte. NGR har ingen vesentlige merknader til innholdet i rapporten.

Dovre, 26.08.2024.

Ola Næprud
Styreleder

Pål Sverre Andgard
Daglig leder