



Foto: ØRAS

FORVALTNINGSREVISJON NR. 03-2025

ØVRE ROMERIKE AVFALLSSELSKAP IKS

SELVKOST OG KOSTNADSUTVIKLING

EIDSVOLL KOMMUNE, HURDAL KOMMUNE, NANNESTAD KOMMUNE OG
ULLENSAKER KOMMUNE

JANUAR 2025

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Metode.....	2
1.3.1 Generelt.....	2
1.3.2 Dokument- og regnskapsanalyse og intervju	2
1.3.3 Verifiseringsprosesser.....	3
1.3.4 Revisors uavhengighet	3
1.4 Revisjonskriterier	3
1.5 Om ØRAS.....	3
1.6 Begrepsforklaringer.....	4
1.7 Rapportens oppbygning.....	5
2 KOSTNADSUTVIKLING OG -NIVÅ	6
2.1 Kostnadsnivå sammenlignet med benchmarking	6
2.1.1 Om benchmarkingen i regi av Avfall Norge	6
2.1.2 Resultat fra benchmarkingen	6
2.2 Kostnadsutvikling sammenlignet med deflator	9
2.3 Kommentarer vedrørende tiltak for kostnadseffektivitet.....	12
2.4 Revisjonens oppsummering.....	13
3 SELVKOST.....	14
3.1 Revisjonskriterier	14
3.2 Fastsetting av avfallsgebyr som dekker kommunens kostnader.....	16
3.2.1 Samsvar mellom avfallsgebyr og kostnader.....	16
3.2.2 Gebyrutvikling.....	17
3.2.3 Budsjettgrunnlag fra ØRAS.....	18

3.2.4	Praksis i kommunene knyttet til utarbeidelse av forkalkyler.....	19
3.2.5	Revisjonens vurdering	20
3.3	Skille mellom lovpålagt virksomhet og næringsvirksomhet.....	22
3.3.1	Skille gjennom regnskapsføring	22
3.3.2	Revisjonens vurdering	22
4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	23
	LITTERATUR- OG KILDELISTE	24
	VEDLEGG 1 – UTTALELSER TIL RAPPORTEN	26
	Tabell 1 ØRAS prestasjon på de seks resultatområdene	7
	Tabell 2 Tilskudd og lønnskostnader sammenlignet med deflator.....	10
	Tabell 3 Forholdet mellom budsjett og resultat i årene 2019-2023	16
	Tabell 4 Budsjettert og faktisk driftstilskudd 2021-2023	18
	Tabell 5 Selvkostregnskap behandling og transport av husholdningsavfall 2019 - 2023	19
	Tabell 6 Gebyrgrunnlag i eierkommuner opp mot budsjettert driftstilskudd for 2023	20
	Diagram 1 Antall abonnenter i eierkommunene.....	4
	Diagram 3 Tilskudd og lønnskostnader sammenlignet med deflator (tall i millioner)	9
	Diagram 4 Tilskudd til innsamling sammenlignet med deflator	12
	Diagram 2 Standard avfallsgebyr i 2019 og 2023.....	17

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av ØRAS. Vi har sett nærmere på om reglene for selvkost er fulgt, blant annet knyttet til budsjettering og fastsetting av gebyr, samt hvordan kostnadsutviklingen i selskapet har vært de siste årene.

Hovedfunn

1. Avfallsgebyrene i ØRAS-kommunene er lavere enn i resten av regionen og landet for øvrig.
2. Kostnadsutviklingen i ØRAS ligger vesentlig over pris- og lønnsvekst i kommunal sektor (kommunal deflator).
3. Eierkommunene baserer sine forkalkyler på selskapets budsjett. Da selskapets faktiske kostnader har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette ført til for lave avfallsgebyrer de siste årene.
4. ØRAS har gode resultatet fra benchmarking gjennomført for avfallsbransjen, men ligger noe under gjennomsnittet på driftseffektivitet.

Undersøkelsen viser at avfallsgebyrene i ØRAS-kommunene er lavere enn i resten av regionen og landet for øvrig. Avfallsgebyrene bestemmes på bakgrunn av eierkommunenes **forkalkyler**, som i ØRAS-kommunene hovedsakelig beregnes med utgangspunkt i ØRAS' budsjett, nærmere bestemt tilskuddet fra kommunene som ØRAS budsjetterer med. Da selskapets faktiske kostnader over tid har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette medført for lave avfallsgebyrer til innbyggerne og selvkostfond i kommunene som de siste fem årene gått fra pluss til forholdsvis store minus.

Reglene for selvkost stiller krav til at brukerne skal betale det innsamling og behandling av avfall fra husholdningene koster og gir ikke anledning til å finansiere noen av kostnadene over kommunebudsjettet. Det er derfor avgjørende at politikerne, som vedtar størrelsen på avfallsgebyrene, forelegges forkalkyler med beregninger som gir et korrekt bilde med hensyn til forventede kostnader på området.

Selskapet har av ulike årsaker imidlertid hatt en kostnadsvekst over deflator, blant annet grunnet økning i antall abonnenter, økte avgifter og nye miljøkrav fra myndighetene. Dersom budsjettet i selskapet kun hadde vært justert i henhold til deflator hvert år i perioden 2019-2023, ville budsjettet vært om lag 25 millioner under faktiske kostnader i 2023.

Til tross for høy kostnadsvekst har ØRAS har gode resultater fra benchmarking gjennomført for avfallsbransjen. Selskapet presterer blant annet svært godt når det kommer til miljøstandard, kundetilfredshet og prisnivå. Driftseffektiviteten er også god, men ligger noe under gjennomsnittet i 2023, og er dermed svekket siden tilsvarende måling i 2013 da selskapet hadde svært gode resultat på denne indikatoren. Hovedårsaken som oppgis er en mindre kostnadseffektiv innsamling av avfall.

For å dekke inn negative fond er det på kort sikt behov for en økning av gebyrene til innbyggerne. Økt driftseffektivitet i ØRAS, blant annet gjennom en mer kostnadseffektiv drift og innsamling, kan imidlertid bidra til å redusere gebyrene over tid. Samtidig viser gjennomført benchmarking at å øke scoren på ett område kan bidra til å redusere scoren på et annet område. For eksempel er et lavt prisnivå erfaringsmessig vanskelig å forene med høy tjenestestandard og miljøstandard. Hvordan ØRAS skal vektlegge ulike hensyn opp mot hverandre er et spørsmål om prioritering fra eiernes side. Selskapet må uansett forholde seg til vedtatt budsjett og gjennomføring av de lovpålagte oppgavene.

Gebyrenes størrelse har en direkte sammenheng med mengden avfall som skal samles inn fra husholdningene og behandles. Denne faktoren har innbyggerne i kommunene mulighet til å påvirke selv, gjennom å sortere godt og å redusere egen avfallsmengde.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

1. eierkommunene vedtar avfallsgebyr som er egnet til å dekke kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall, herunder inndekning av underskudd fra tidligere år.
2. eierkommunene og ØRAS styrker arbeidet med budsjett og forkalkyler, samt overholdelse av budsjett i ØRAS.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Siden 2022 har Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (ØRAS) hatt utfordringer med årsbudsjett og likviditet, og det har blitt avholdt flere ekstraordinære representantskapsmøter.

Den 5. september 2023, i PS 23/70, ba Eidsvoll kommunestyre kontrollvalget om å gjennomføre forvaltningsrevisjon i Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. Kommunestyret ønsket å sette søkelys på selskapets drift og økonomi.

I ekstraordinært representantskapsmøte den 13.11.2023 vedtok representantskapet et driftsbudsjett for 2024 som er fire millioner kroner lavere enn det budsjettet selskapets styre la frem. Representantskapet vedtok i tillegg gjennomgang av skillet mellom husholdningene (selvkostdelen) og næringsinntektene. Av vedtaket går det frem at:

- selskapet må fortsette å synliggjøre og tydelig begrunne behov for økninger i budsjetttrammene ut over kommunal deflator.
- fremtidige budsjettdokumenter må gjøre eierkommunene i stand til å enkelt forstå de utgangspunktene selskapet legger til grunn for budsjettering og hvorfor.
- nye tiltak som har vesentlige kostnader eller medfører vesentlige endringer av innsamlingsordningen forventes lagt frem som egne saker. Dette er i henhold til ny selskapsavtale og vedtak av avfallsstrategien.

Den 5.2.2024, i sak 3/24, bestilte kontrollutvalget i Eidsvoll kommune en prosjektplan for forvaltningsrevisjon i ØRAS. Prosjektplanen for forvaltningsrevisjon om drift og økonomi ble vedtatt av kontrollutvalget i Eidsvoll kommune den 18.3.2024, sak 11/24. Kontrollutvalgene i Hurdal, Nannestad og Ullensaker kommune ble invitert til å delta i forvaltningsrevisjonen, og har i løpet av april/mai 2024 fattet tilsvarende vedtak.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om ØRAS etterlever forurensningslovens bestemmelser om selvkost for husholdningsavfall og om selskapet har innrettet sine budsjetter, sin rapportering og sin regnskapsføring slik at det er et klart budsjett- og regnskapsmessig skille. Forvaltningsrevisjonen beskriver og vurderer også hvordan den enkelte eierkommune har innrettet seg på selvkostområdet.

Formålet er videre å gjennomføre analyser av kostnadsnivået i ØRAS sett opp mot eiernes forventning om at utviklingen i selskapets kostnadsnivå skal holdes på nivå med kommunal deflator. Kostnadsnivået i ØRAS er også målt mot tilgjengelig benchmarking i regi av Avfall Norge.

Undersøkelsen har fire problemstillinger, der 1-2 knytter seg til selvkost og 3-4 til kostnadseffektivitet:

1. Dekkes alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i den enkelte eierkommune av avfallsgebyret?
2. Hvordan sikrer ØRAS at det ikke forekommer kryss-subsidiering mellom gebyrbelagte tjenester (husholdningsavfall) og selskapets øvrige drift (næringsavfall)?
3. Hvordan har kostnadsutviklingen i selskapet vært målt opp mot eiernes forventning om en kostnadsvekst tilsvarende kommunal deflator?
4. Hvordan er kostnadsnivået i ØRAS målt opp renovasjonsbenchmarking i regi av Avfall Norge?

Revisjonen vil utlede kriterier til problemstilling 1 og 2 om selvkost og konkludere på problemstillingene på bakgrunn av vurderingene av de utledede kriteriene. Det vil ikke utledes kriterier til problemstilling 3 og 4. Årsaken er at det ikke finnes autoritative kriterier å knytte til disse to forholdsvis avgrensede spørsmålene. For å besvare problemstillingene vil vi beskrive mottatte data.

Når det gjelder problemstilling 3 så er denne formulert med utgangspunkt i eiernes forventningsbrev som sier at kommunal deflator skal legges til grunn som et utgangspunkt. Kostnadsutvikling utover dette, som er nødvendig for å «opprettholde dagens driftsaktivitet», må spesifiseres (jf. forventningsbrev til interkommunale selskaper i regionen fra eierne i 2022).

1.3 Metode

1.3.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.3.2 Dokument- og regnskapsanalyse og intervju

Revisjonen har gjennomgått årsregnskap, selvkostnoter og tidligere mottatt regnskapsinformasjon fra både ØRAS og eierkommunene for 2019 – 2023 i arbeidet med rapporten. I tillegg har revisjonen sendt dokumentbestilling til ØRAS og eierkommunene, og gjennomgått mottatt dokumentasjon.

Videre bygger forvaltningsrevisjonen på tidligere utført revisjonsarbeid innen regnskapsrevisjon i perioden 2019 – 2023.

Slik problemstillingene er formulert vil en dokument- og regnskapsanalyse langt på vei sikre et tilstrekkelig og gyldig datagrunnlag til å svare på problemstillingene.

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder, og styrke påliteligheten i datagrunnlaget, har revisjonen gjennomført intervjuer med daglig leder, controller og HR- og økonomileder i ØRAS, samt

nestleder¹ i representantskapet. Vi har også sendt e-poster til kommunene med oppfølgingsspørsmål om gebyrgrunnlaget.

1.3.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten.

Rapporten er sendt til daglig leder, styret ved styreleder og kommunedirektørene i de fire eierkommunene for uttalelse og gjennomgang av faktagrunnlaget den 7. januar. Revisjonen mottok uttalelse fra selskapet den 27.1.25 og fra kommunene den 28.1.25. Uttalelsene er lagt ved den endelige rapporten i vedlegg 1, og feil i faktagrunnlaget er rettet opp.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre dataenes validitet/gyldighet for undersøkelsen.

1.3.4 Revisors uavhengighet

Romerike revisjon IKS (RRI) skal gjennomføre eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i alle kommuner, inkludert kommunalt eide selskap, på bakgrunn av kontrollutvalgenes bestillinger. I tillegg er RRI regnskapsrevisor i ØRAS. Oppgavene gjennomføres i to ulike avdelinger og med ulike oppdragsansvarlige revisorer, som skriftlig har bekreftet sin uavhengighet overfor aktuelle oppdragsgivere.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra kommuneloven, forurensingsloven og selvkostforskriften. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 3.

1.5 Om ØRAS

ØRAS IKS er et interkommunalt renovasjonsselskap stiftet og eid av kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Ullensaker for å ivareta felles oppgaver knyttet til avfallshåndtering.² Eierkommunene har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser og forholdet mellom eierkommunene og selskapet reguleres i selskapsavtalen (KS 2020, 8). Den enkelte eierkommune hefter med hele sin formue for ØRAS' samlede forpliktelser etter folketallet i kommunen pr. 31.12. foregående år. Kommunenes eierandel i selskapet er fordelt tilsvarende (selskapsavtalens § 3.1).

Selskapsavtalen for ØRAS ble sist revidert i desember 2023 og fastsetter selskapets formål. Selskapsavtalen inneholder krav om at ØRAS, i tillegg til husholdningsavfall, også skal ta imot

¹ Leder er sykemeldt.

² ØRAS hjemmeside: <https://www.oeras.no/om-oss/>

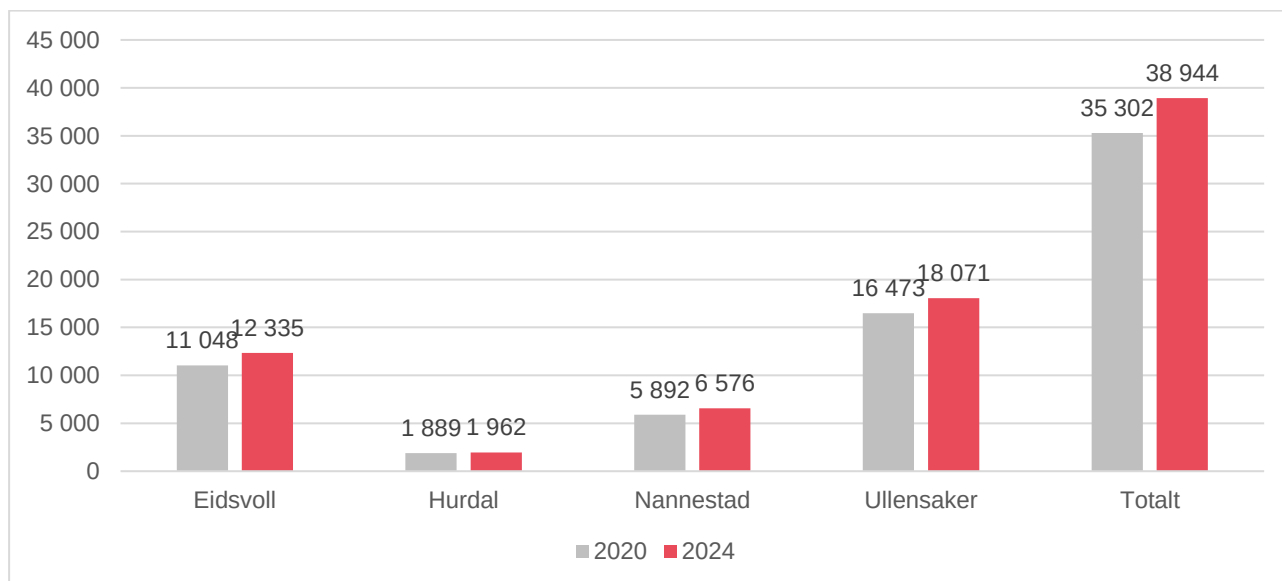
næringsavfall. Dersom selskapet ønsker å drive med annen virksomhet må dette godkjennes av kommunestyrene i eierkommunene.

Driftstilskuddet skal dekke fellestjenestene selskapet utfører for kommunene. Størrelsen beregnes årlig, basert på selskapets driftsbudsjett. Tidligere selskapsavtale, gjeldende frem til 31.12.23, sa at faste kostnader skulle fordeles etter antall boenheter, inklusive hytter og næringsvirksomhet, mens restavfall, papp/papir og plast fordeles etter levert mengde. Ny selskapsavtale, gjeldende fra 1.1.24 fastsetter at alle kostnader fordeles mellom eierkommunene etter prosentvis andel abonnenter i hver kommune per 31.12 foregående år (selskapsavtalen § 3.2).

Diagrammet under viser hvor mange abonnenter den enkelte kommune hadde per 1.1.20 og 1.1.24, samlet og hver for seg. Tallene viser at det er stor variasjon mellom kommunene, fra Hurdal med i underkant av 2 000 abonnenter i 2024 til Ullensaker med om lag 18 000 abonnenter. Tallene viser også at det har vært en økning av abonnenter i samtlige kommuner fra 2020 til 2024. I 2024 er den prosentvise fordelingen av abonnenter som følger:

- Eidsvoll: 32 prosent
- Hurdal: 5 prosent
- Nannestad: 17 prosent
- Ullensaker: 46 prosent

Diagram 1 Antall abonnenter i eierkommunene



Kilde: Årsrapport ØRAS 2019-2023

1.6 Begrepsforklaringer

Selvkost – prinsippet om at et gebyr ikke skal overstige kostnadene ved å yte tjenesten, altså at samlet selvkost skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten (kommuneloven § 15-1).

Beregningsgrunnlaget – er kostnadene som kan tas med i forkalkylen og selvkostregnskapet. Det vil si kostnader som kan henføres behandling og transport av husholdningsavfall.

Forkalkyle (også kalt budsjettkalkyle) - en fullstendig beregning av selvkost i tråd med selvkostforskriften. Forkalkylen skal, sammen med selvkostregnskapet, sikre at kommunen har kontroll med og dokumentasjon på at gebyrinntektene over tid ikke overstiger samlet selvkost. Forkalkylen utarbeides hvert år i forkant av budsjettåret, som et grunnlag for å kunne fastsettegebyrnivået og budsjetterte gebyrinntekter (Kommunal- og distriktsdepartementet (2020, 5)

Selvkostregnskap (også kalt etterkalkyle) – Selvkostregnskapet føres årlig og er en sammenstilling av alle inntekter, kostnader, resultat og disponering/dekning av resultatet (ibid).

Kommunal deflator – «Kommunal deflator» er en samling indekser som forsøker å beregne pris- og lønnsvekst i kommunesektoren. Det er Finansdepartementet som utarbeider indeksen. For 2024 er det beregnet en vekst i deflator på 4,7 prosent og en vekst i lønnskostnader på 5,2 prosent.³

1.7 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 vil beskrive kostnadsutvikling- og nivå (problemstilling 3 og 4) og avsluttes med en oppsummering. Kapittel 3 besvarer de to problemstillingene som gjelder selvkost. Kapitel 3 innledes med å vise til kriteriene på selvkostområdet og avsluttes med revisjonens vurdering. I kapittel 4 konkluderer revisjonen på problemstilling 1 og 2 og gir anbefalinger.

³ KS 2024: <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2024-og-2025/>

2 KOSTNADSUTVIKLING OG -NIVÅ

2.1 Kostnadsnivå sammenlignet med benchmarking

2.1.1 Om benchmarkingen i regi av Avfall Norge

Avfall Norge har i samarbeid med Energidata Consulting AS og ledende bransjeaktører etablert et opplegg for systematisk sammenligning av renovasjonsforetak som kalles RenovasjonBenchMark (RBM). Opplegget er benyttet av over 40 foretak siden 2003 og er ment å gi en sikker og balansert resultatmåling som hensyntar ulike rammebetingelser som befolkningstetthet, avstander, geografi m.m. I RBM sammenlignes de viktigste resultatene vedrørende standard, prisnivå, kundetilfredshet, kostnadseffektivitet og arbeidsmiljø/HMS.

I RBM 2024 deltok 24 regionale revisjonsvirksomheter med sine data fra 2023, blant disse ØRAS (Avfall Norge 2024a). Referansegruppen ØRAS sammenlignes med omfatter derfor «23 av Norges ledende renovasjonsvirksomheter som betjener 107 kommuner og 2,2 mill. innbyggere, og det er grunn til å anta at benchmarkingsresultatene gir et godt grunnlag for å vurdere posisjon og prestasjoner i 2023» (Energidata Consulting AS 2024c, 1).

I det videre beskrives resultatene til ØRAS i benchmarkingen, blant annet knyttet til prisnivå og driftseffektivitet, som er to av seks resultatområder. Sammendraget for benchmarkingen av ØRAS kan i sin helhet leses på selskapets nettsider: [Benchmarking - ØRAS IKS](#).

2.1.2 Resultat fra benchmarkingen

Benchmarkingen klassifiserer prestasjonene til ØRAS som «gode» eller «svært gode» (se figur under) og viser til at samlet prestasjon i 2023 var bedre enn middels. ØRAS har best score på miljøstandard, men fremstår som svakere på driftseffektivitet og tjenestestandard (Energidata Consulting AS 2024c, 1).

Figuren under gir en oversikt over vurdering av prestasjon per resultatområdene i benchmarkingen, og en kortfattet forklaring av hvert resultatområde.

Tabell 1 ØRAS prestasjon på de seks resultatområdene

Resultatområde	Prestasjon	Forklaring resultatområde
Miljøstandard	Svært god	Miljøstandard gjelder privatavfall og er veid sum av score på indikatorer som er viktige for virksomhetens virkning på globalt og lokalt miljø. Indikatorenes vekt ved summeringen er basert på en skjønnsmessig vurdering av viktighet.
Kundetilfredshet	Svært god	Tilfredsheten er målt i standardiserte kundeundersøkelser med minst 200 telefonintervjuer og tilfeldig utvalgte husholdninger. Det kartlegges også hvordan samlet reflektert tilfredshet fordeler seg på tilfredshet med renovasjonstjenestene, pris og service.
Tjenestestandard	For svak? ⁴	Sum score for indikatorer som er viktige for privatkundernes opplevde kvalitet på tjenestene. Vekten i summeringen er bestemt ved hjelp av kundemåling kombinert med faglig skjønn. Indikatorer: beholderkapasitet, hentehyppighet, tjenestefleksibilitet, mottakskapasitet og kundedialog.
Prisnivå	Svært god	Høy score tilsvarer lav enhetspris som er definert som de samlede inntektene fra husholdninger og hytter delt på antallet. Ved summeringen av husholdninger og hytter gis hyttene en vekt som er 50 prosent av en husholdning. Inntektene omfatter både fastbeløp og justering ved endret tjenestestandard/mengde, avfallslevering på gjenvinningsstasjon, uttak av sekker og poser osv.
Driftseffektivitet	God	Driftseffektivitet er en indikator på kostnadseffektiv drift av det renovasjonssystemet som benyttes.
Arbeidsmiljø/HMS	Svært god	Arbeidsmiljø/ HMS gjelder hele virksomheten inkludert langsiktige underleverandører og er sum score på indikatorer som erfaringsmessige karakteriserer arbeidsmiljøet. Indikatorenes vekt ved summeringen er basert på en skjønnsmessig vurdering av viktighet.

Kilde: Energidata Consulting AS 2024a, 2 og Energidata Consulting AS 2024b, 86.

⁴ Basert på resultatet bør det ifølge benchmarkingen vurderes om prestasjonsnivået er godt nok. Samtidig vises det til at gode resultater på kundetilfredshet tyder på at tjenestestandarden er akseptabel.

I benchmarkingen oppgis det at isolert sett er høy score å foretrekke, men at høy score på ett område ofte medfører lav score på andre områder. For eksempel kan lavt prisnivå være vanskelig å forene med høy tjenestestandard og miljøstandard. Dette forklares slik:

Høy standard krever store beholdervolum eller høy innsamlingsfrekvens pr. husholdning samt god kundedialog og helst kort bringeavstand til stedene for avfallslevering. Forholdene legges til rette for kundenes deltakelse i renovasjonsordningen, og en større del av avfallet blir tatt hånd om på rett måte, men driftskostnadene vil kunne øke. **Et 'riktig' resultatnivå er et spørsmål om prioritering.**⁵

Energidata Consulting AS 2024a, 2

Det ble gjennomført en tilsvarende benchmarking i 2013.⁶ Resultatet fra 2023 viser at ØRAS i sum ligger omtrent på samme nivå resultatmessig som i 2013. De største endringene siden 2013 per resultatområde er bedret miljøstandard og svekket driftseffektivitet (ibid).

Når det gjelder miljøstandard i 2023 kommer ØRAS «meget godt ut samlet sett og hadde en score over gjennomsnittet for deltagerne» (Energidata Consulting AS 2024a, 3). Miljøstandard vurderes på bakgrunn av innhentede data på åtte indikatorer knyttet til påvirkning av ytre miljø. ØRAS scorer over middels på syv av åtte indikatorer og har et resultat på nivå med det beste i gruppen på CO₂-utslipp (ibid).

Når det gjelder prisnivå scorer ØRAS som vist i tabell 1 over svært godt. Prisenivået vurderes i benchmarkingen både med utgangspunkt i det faste gebyret og betaling for eventuelle tilleggstjenester. Sammenlignet med 2013 har prisnivået økt i ØRAS, fremst grunnet en høyere kostnad til innsamling. Samtidig ligger nivået nær gjennomsnittet for deltagerne i sammenligningen, altså er privatkunders samlede utgifter til renovasjon omtrent på gjennomsnittet i gruppen. ØRAS hadde et negativt driftsresultat i 2023 og ifølge benchmarkingen ligger kundebetalingen lavere enn det som kan forventes ut ifra rammebetingelsene. Dersom driftsresultatet hadde vært null, ville enhetsprisen vært om lag fire prosent over gjennomsnittet for gruppen (Energidata Consulting AS 2024a, 5).

Driftseffektiviteten i ØRAS er ifølge benchmarkingen god (jf. tabell 1), men resultatet på dette området er som nevnt over svekket sammenlignet med tilsvarende benchmarking i 2013. I benchmarkingen vurderes driftseffektiviteten ved å sammenligne forholdet mellom ressursbruk og utførte oppgaver i 2023. Den virksomheten som brukte minst ressurser per oppgave betraktes som 100 prosent effektiv, og alle de andre deltagerne vurderes dermed å ha et teoretisk potensial for å øke produktiviteten. I 2013 var ØRAS blant virksomhetene som brukte minst ressurser på å utføre oppgavene (100 prosent kostnadseffektivitet i benchmarkingen), mens i 2023 har tallet sunket til 76 prosent. Gjennomsnittlig effektivitetsnivå i gruppen ligger på 90 prosent i 2023, og ØRAS ligger

⁵ Revisjonens utheving.

⁶ ØRAS var med i 2013 og 2023. Benchmarkingen utføres hvert andre år, men deltagerne varierer (Avfall Norge 2024). Daglig leder forteller i intervju at det ikke er stilt krav til ØRAS om gjennomføring av benchmarking. Daglig leder mener imidlertid at benchmarking bør gjennomføres oftere enn hvert tiende år, for eksempel i stedet hvert fjerde år.

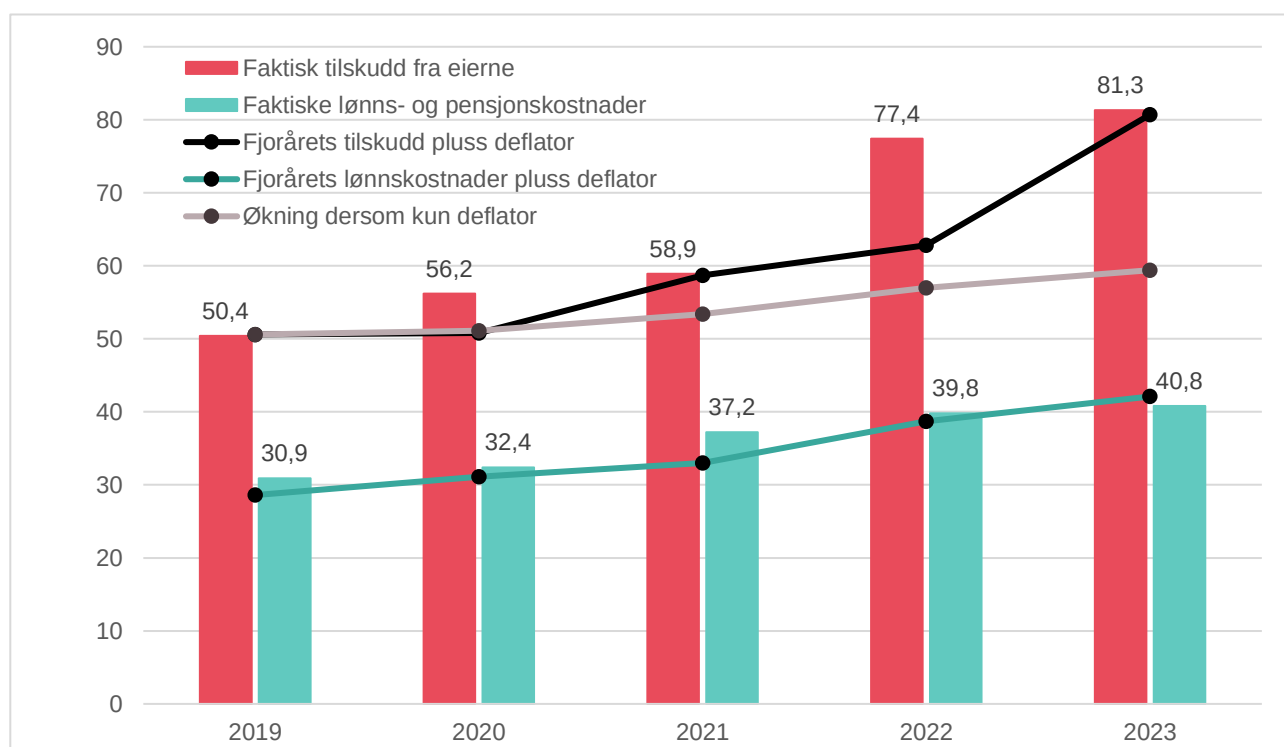
dermed noe under gjennomsnittet (Energidata Consulting AS 2024a, 5-6). Hovedårsaken til svekket driftseffektivitet er en mindre kostnadseffektiv innsamling (Energidata Consulting AS 2024b, 95).

2.2 Kostnadsutvikling sammenlignet med deflator

Eierne viser i årlige forventningsbrev til sine selskap, herunder ØRAS, at det er en forventning om at selskapene justerer sine budsjetter for påfølgende år i henhold til kommunal deflator og lønnsvekst. Det understrekes at dette er et utgangspunkt. I brevet presiseres det at selskapet skal spesifisere nødvendige kostnader for å opprettholde driftsnivået. Deflator er en indeks som tar sikte på å representere pris- og lønnsveksten som kommunesektoren står overfor og utarbeides av Finansdepartementet.⁷

Diagram 2, med tilhørende spesifisering av tall og avvik i tabellen under, viser hvordan utviklingen i ØRAS har vært i perioden 2019 til 2023 med hensyn til tilskudd⁸ fra eierkommunene og lønns- og pensjonskostnader (faktiske) og hva tilskudd og kostnader ville ha vært dersom man kun la deflator til grunn. De største avvikene fra deflator er markert i rødt i tabellen og kommenteres nærmere i teksten under.

Diagram 2 Tilskudd og lønnskostnader sammenlignet med deflator (tall i millioner)



⁷ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2022/>

⁸ Forventningsbrevet viser til budsjettet og ikke tilskuddet. Her har vi imidlertid tatt utgangspunkt i tilskuddene fra kommunene ettersom tilskuddet reflekterer kostnadene som skal dekkes av kommunene, og som selskapet rent faktisk har hatt. I tillegg baserer både budsjettet og tilskuddet seg på fjorårets resultat, dvs. at dette henger tett sammen.

Kilde: ØRAS' regnskaper og KS 2024

Tabell 2 Tilskudd og lønnskostnader sammenlignet med deflator

	2019	2020	2021	2022	2023
Faktiske tilskudd fra eierne	50,4*	56,2	58,9	77,4	81,3
Tilskudd iht. deflator	50,6	50,8	58,7	62,8	80,7
Avvik mellom tilskudd og deflator	-0,2	5,3	0,2	14,5	0,6
Faktiske lønns- og pensjonskostnader	30,9	32,4	37,2	39,8	40,8
Lønns- og pensjonskostnader iht. deflator	28,6	31,1	33,0	38,7	42,1
Avvik mellom lønnskostnader og deflator	2,2	1,2	4,2	1,2	-1,4

*tall i millioner

Når det gjelder tilskudd fra eierne viser diagrammet og tabellen over at ØRAS i 2020 og 2022 mottok en del mer i tilskudd enn man ville fått dersom deflator ble lagt til grunn, henholdsvis 5,3 og 14,5 millioner. Den grå streken i diagrammet viser utviklingen i tilskuddet fra år til år årlig dersom man kun hadde lagt til kostnader i henhold til deflator fra 2018. Tilskuddet ville da ha ligget nesten 22 millioner under det faktiske tilskuddet i 2023.

For 2020 viser årsmeldingen til nedgang i inntekter knyttet til avfallsfraksjoner,⁹ blant annet salg av papp og papir som falt betydelig gjennom 2020. Videre at driftskostnadene ble om lag 6 millioner høyere enn budsjettet. Grunnet koronasituasjonen fikk ØRAS inn vesentlig mer avfall en tidligere og forventet, og behandlingskostnadene ble derfor høyere enn budsjettet. Det var også høyere kostnader knyttet til nødvendig vedlikehold i 2020. Dette påvirket utviklingen av driftstilskuddet fra kommunene negativt.

Det største avviket fra deflator gjelder tilskuddet fra eierne i 2022. I september 2022 rapporterte daglig leder i ØRAS til eierne om en krevende økonomisk situasjon der bortfall av vesentlige inntekter og høyere kostnader førte til at det lå an til et betydelig underskudd på mellom 10-12 millioner. Det ble listet opp en rekke årsaker til dette, blant annet følgende:

- Dagens deponi er fullt. Prosess med å godkjenne nytt deponi har pågått i fire år hos eierkommunen. ØRAS må stanse mottak av masser, noe som medfører et stort økonomisk tap på mellom fire til fem millioner kroner både i 2022 og 2023.
- Samarbeidsavtale med ROAF fra 2020 vedrørende behandling av restavfall kontra kjøring til forbrenning i Sverige medfører vesentlig høyere kostnader.
- Prosjekt pyrolyse/biokull har blitt vesentlig forsinket grunnet covid og krig i Ukraina, og medført bortfall av budsjettete inntekter på tre millioner kroner.
- Høyere strømutfgifter, økning i rentenivå m.m.

⁹ Ulike typer eller kategorier av avfall som sorteres og håndteres separat basert på avfallets sammensetning eller egenskaper.

Varselet førte til at det ble kalt inn til et ekstraordinært representantskapsmøte den 23. november, der styret anmodet eierne om å vedta et revidert driftsbudsjett for 2022, med et økt driftstilskudd på 14,375 millioner kroner. Dette ble vedtatt (sak 08/2022 i representantskapsmøte den 23.11.22).

Tallene i tabell 2 over viser videre at ØRAS har hatt lønns- og pensjonskostnader som i årene 2019 til 2022 var høyere enn deflator¹⁰ skulle tilsi; i 2019 2,2 millioner, i 2020 og 2022 1,2 millioner og 2021 4,2 millioner over. I 2023 hadde selskapet imidlertid 1,4 millioner mindre i lønns- og pensjonskostnader enn deflator.

Når det gjelder avviket i 2019 på 2,2 millioner vises det i årsberetningen for året til at det var et avvik fra budsjetterte lønnskostnader på om lag 2 millioner grunnet høyt sykefravær og behov for overtid og vikarbruk.

I 2021 var avviket fra deflator på 4,2 millioner kroner. I årsberetningen vises det til et avvik fra budsjett på 4,6 millioner kroner, hovedsakelig på grunn av et større lønnsoppgjør enn det det var tatt høyde for, vikar- og ekstrahjelpbruk knyttet til koronafravær og høyere pensjonskostnader.

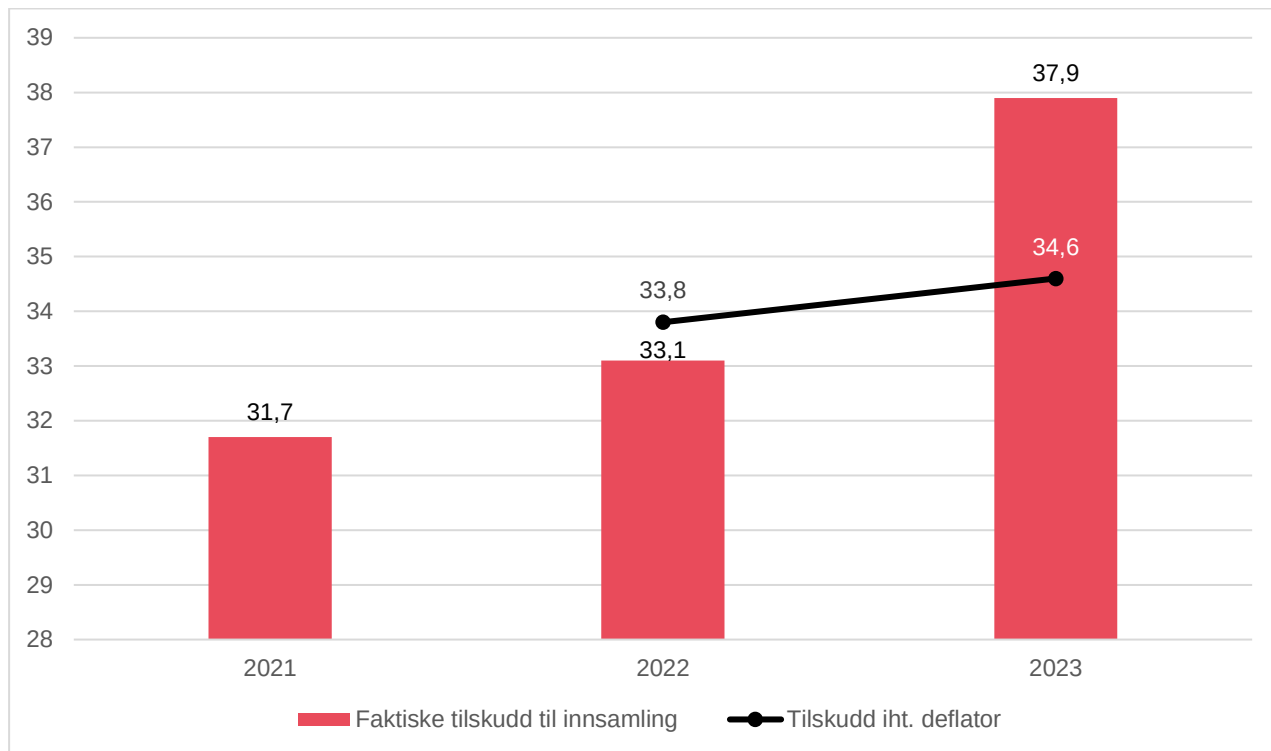
Controller forklarer i intervju at selskapet bruker deflator på de kostnadsartene som egner seg for dette. Der selskapet vet at kostnaden vil avvike fra dette gjør de andre vurderinger.

Fra og med 1.5.20 overtok ØRAS ansvar for innsamlingen av husholdningsavfall og kontakten mot abonnentene.¹¹ ØRAS får et eget tilskudd til denne oppgaven fra kommunene. Diagrammet under viser utviklingen i tilskuddet fra kommunene til denne oppgaven fra 2021 til 2023, samt utvikling i henhold til deflator.¹²

¹⁰ Her beregnet med utgangspunkt i tall lønnsvekst som skiller seg noe fra deflator. Se forklaring av kommunal deflator i kapitel 1.6.

¹¹ Årsberetningen for 2020

¹² Siden oppgaven ble gitt fra 1.5.20, dvs. tilskuddet var ikke for et helt år, så gir det ikke mening å beregne deflator for 2021, som ville tatt utgangspunkt i tilskuddet fra 2020.

Diagram 3 Tilskudd til innsamling sammenlignet med deflator

Kilde: ØRAS' regnskaper og KS 2024

Diagrammet viser at tilskuddet til innsamling har økt markant sammenlignet med deflator. Dersom deflator skulle vært lagt til grunn for kostnadsøkningen skulle kostnaden vært 3,3 millioner lavere enn den faktisk ble.

I intervju viser controller i ØRAS til at innsamlingskostnadene har økt som følge av årlig prisregulering av avtaler, samt at antall abonnenter har økt (jf. også diagram 1 på s. 4). Dette gir også økte avfallsgebyr, noe som må finansieres via selvkost. Controller viser til at enkelte av eierkommunene ønsker å sette avfallsgebyret ned, samt redusere inntektene fra kunder som leverer avfall til avfallsanlegget. Dette blir krevende å få til og samtidig overholde reglene om selvkost. I neste kapittel ser vi nærmere på reglene for selvkost og hvordan disse er ivarettatt.

2.3 Kommentarer vedrørende tiltak for kostnadseffektivitet

Daglig leder og controller i ØRAS viser i intervju til at selskapet kontinuerlig jobber med tiltak for å redusere kostnader, etter oppfordring fra eierne. Det vises blant annet til reduserte åpningstider, noe som har medført misnøye blant innbyggerne, og at ØRAS har transportert avfall til brenning i Sverige. Avfallsstrategien og eierne legger opp til at ØRAS benytter seg av avtale med ROAF om mottak og behandling av avfall. Dette er imidlertid langt mer kostnadskrevende enn å sende avfall til brenning.

Daglig leder og controller viser også til at det er krevende å overholde avfallsstrategien, miljømål og -krav og samtidig imøtekomme eierkommunenes ønsker om reduserte kostnader. Det vil også komme krav om innsamling av glass og metall, og antagelig også tekstiler, noe som vil påføre ØRAS økte kostnader fremover.

Nestleder for representantskapet forteller i intervju med revisjonen at han er kjent med at dialogen mellom eiere og selskapet, blant annet vedrørende krav til kostnadsreduksjon, tidligere har vært krevende, men at han nå opplever dialogen med styret og ledelsen i selskapet som god. Nestleder beskriver dialogen som konstruktiv og fremoverlent, og viser til at selskapet gir god informasjon, svarer godt på spørsmål fra eierne, og at selskap og eiere jobber sammen mot felles mål.

Nestleder oppfatter at eierne sammen med selskapet har funnet en god balanse mellom å ivareta miljøkrav og sikre en bærekraftig økonomi. Han viser til at dagens representantskap har ønsket å videreføre miljømålene satt for selskapet av forrige representantskap, og at de er klar over kostnadene ved dette.

Det er ifølge nestleder også gitt tydelige signaler fra eierne om at arbeidet med budsjett og økonomistyring må styrkes, og at eierne ikke kan akseptere underskudd i den størrelsesordenen selskapet har hatt tidligere. For å være i forkant tok nestleder i fjor initiativ til et ekstraordinært representantskapsmøte der selskapet rapporterte om økonomi, slik at eierne i felleskap med selskapet kunne sette inn tiltak underveis i året og slik sikre et akseptabelt resultat.

Nestleder forteller at han oppfatter at representantskapet har tillit til styret og den daglige ledelsen, herunder at signalene eierne gir videreføres av styret og daglig ledelse i selskapet på en god måte.

2.4 Revisjonens oppsummering

Gjennomført benchmarking i 2023 viser at ØRAS har «svært god» prestasjon når det gjelder prisnivå og «god» prestasjon når det gjelder driftseffektivitet. Driftseffektiviteten er imidlertid svekket siden 2013 grunnet en mindre kostnadseffektiv innsamling i 2023. I 2013 lå ØRAS på topp i benchmarkingen når det gjelder driftseffektivitet, mens i 2023 ligger selskapet noe under gjennomsnittet.

Fremstillingen over viser at selskapet har hatt en kostnadsøkning langt over det en økning i henhold til deflator skulle tilsi. Dersom budsjettene kun hadde vært justert i henhold til deflator hvert år vil budsjettet vært om lag 25 millioner under faktiske kostnader i 2023. Det vises til flere faktorer som kan forklare dette, blant annet økning i antall abonnenter, samt økte avgifter og nye miljøkrav fra myndighetene. Når det gjelder lønnsvekst er det ikke uventet mindre avvik fra deflator enn for de totale kostnadene til selskapet, da lønnsvekst ikke påvirkes på samme måte av de nevnte selskapsspesifikke faktorene og dermed er lettere å forutse og beregne.

3 SELVKOST

3.1 Revisjonskriterier

Kommunen plikter å sørge for innsamling av husholdningsavfall og fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med håndtering av avfallet; herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll, med videre. Med kostnader menes både kapitalkostnader¹³ og driftskostnader. Gebyret må imidlertid ikke overstige kommunens kostnader knyttet til disse pliktene (jf. forurensningsloven §§ 30 og 34). I kommuneloven kalles denne typen gebyrer for «selvkost» og prinsipper for beregning av samlet selvkost går frem av § 15-1, og tilhørende selvkostforskrift.

Ifølge avfallsforskriften er det kommunestyret som skal fastsette avfallsgebyret (§ 15-3). Avfallsgebyret skal sikre **full kostnadsdekning**, og kommunen **kan ikke ha fortjeneste** på avfallshåndteringen. Videre skal kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall inngå i beregningen av avfallsgebyret (ibid). Overskudd eller underskudd i det enkelte driftsår skal avsettes til eller belastes et selvkostfond som forvaltes etter regler i selvkostforskriften § 8.

En sentral del av selvkostprinsippet er at brukerne av dagens tjenester skal betale det disse tjenestene koster. Det vil si at én generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenesten som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten (Miljødirektoratet 2019).

Et fremført underskudd skal dekkes inn av et fremtidig overskudd, jf. § 8 tredje ledd tredje punktum. Når det fremføres et underskudd må det altså planlegges for at gebyrinntektene i kommende år må settes høyere enn årets gebyrgrunnlag, slik at underskuddet blir dekket inn. Kravet er at slike underskudd dekkes inn i løpet av en fem års periode. Etter forurensningsloven § 34 første ledd, jf. andre punktum skal avfallsgebyrene rettes, dersom de har vært for lave på grunn av feil i beregningen av samlet selvkost.

For å sikre at selvkost beregnes i henhold til regelverket (kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften) må hver kommune utarbeide **forkalkyle**, også kalt selvkostkalkyle eller budsjettkalkyle, og et **selvkostregnskap** for avfallshåndteringen. Dette gjelder uavhengig av hvordan kommunen har organisert disse tjenestene (Kommunal- og distriktsdepartementet 2020, 5).

Beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i regnskapet til den aktuelle virksomheten (selvkostforskriften § 3, første ledd) og er en fullstendig beregning av selvkost som sammen med selvkostregnskapet skal sikre at kommunen har kontroll med, og kan dokumentere, at gebyrinntektene over tid ikke overstiger samlet selvkost. Forkalkylen utarbeides i forkant av budsjettåret som grunnlag for å kunne fastsette gebyrnivået og budsjettere gebyrinntekter. Kravet

¹³ Kapitalkostnader er renter og avdrag på lån som dekker investeringer knyttet til behandling av avfall.

om en forkalkyle går ikke eksplisitt frem av selvkostforskriften, men er ifølge veileder til selvkostforskriften helt nødvendig for å i praksis kunne sikre at gebyrene gjenspeiler det som er forventet selvkost og at det tas hensyn til overskudd eller underskudd fra tidligere år (ibid).

Selvkostregnskapet skal inneholde alle gebyrinntekter og alle kostnadskomponenter fratrasket tilhørende inntekter som inngår i samlet selvkost for kommunen, årets underskudd eller overskudd, samt disponering/dekning av resultatet (Kommunal- og distriktsdepartementet 2020, 5).

For å ivareta reglene om selvkost må kommunene skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfallet og eventuelle avfallstjenester som kommunen selger i markedet, som for eksempel håndtering av næringsavfall og husholdningsavfall fra andre kommuner som kommunen selger avfallstjenester til. Det er ulovlig å kryss-subsidiere¹⁴ mellom disse tjenestene (jf. avfallsforskriften § 15-1, andre ledd). For å unngå dette må kommunen ha separate regnskaper for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall på den ene siden og avfallstjenester som selges i markedet på den andre siden (§ 15-4). Noen avfallsselskaper har valgt å skille den konkurranseutsatte delen i et eget selskap, og slik gjennomføre et regnskapsmessig skille, men dette er ikke et krav.

For problemstilling 1 og 2 utledes følgende krav og forventninger til kommunene (kriterier):

Problemstillinger	Krav og forventninger til kommunene
1. Dekkes alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i den enkelte eierkommune av avfallsgebyret?	→ Eierkommunene skal fastsette avfallsgebyret slik at gebyrinntektene dekker drifts- og kapitalkostnader og ikke overstiger kommunens kostnader på området (jf. forurensningsloven § 34 og kommuneloven § 15-1). → Som grunnlag for å fastsette avfallsgebyr skal det hvert år utarbeides en forkalkyle og et selvkostregnskap (jf. selvkostforskriften § 3, med tilhørende veileder).
2. Hvordan sikrer ØRAS at det ikke forekommer kryss-subsidiering mellom gebyrbelagte tjenester (husholdningsavfall) og selskapets øvrige drift (næringsavfall)?	→ ØRAS må føre separate regnskaper for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall på den ene siden og avfallstjenester som selges i markedet på den andre siden (avfallsforskriften § 15-4).

¹⁴ Kryss-subsidiering vil si at inntekter fra en aktivitet, eksempelvis renovasjonsgebyr for husholdningsavfall, benyttes til å finansiere en annen aktivitet, eksempelvis næringsavfall.

3.2 Fastsetting av avfallsgebyr som dekker kommunens kostnader

3.2.1 Samsvar mellom avfallsgebyr og kostnader

Revisjonen har bedt de fire kommunene om å oversende sine forkalkyler og selvkostregnskap for årene 2019 til 2023. Tallene er sammenstilt i tabellen under og viser om kommunene over tid greier å fastsette avfallsgebyr som dekker kommunens kostnader på avfallsområdet.

Tabell 3 Forholdet mellom budsjett og resultat i årene 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
EIDSVOLL					
Budsjettert resultat (forkalkyle)	260	-1 715	-2 810	-580	648
Resultat selvkostregnskap	3 124	-2 705	-3 696	-7 694	-4 050
Avvik	2 864	-990	-886	-7 114	-4 698
Selvkostfond per 31.12	6 455	3 821	164	-7 661	-12 128
HURDAL					
Budsjettert resultat (forkalkyle)	*	123	-33	-136	-323
Resultat selvkostregnskap	55	-499	-144	-2 131	-1 873
Avvik		-622	-111	-1 995	-1 550
Selvkostfond per 31.12	708	216	75	-2 091	-4 094
NANNESTAD					
Budsjettert resultat (forkalkyle)	0	73	117	-104	-241
Resultat selvkostregnskap	766	151	1205	-2138	-4151
Avvik	766	78	1 088	-2 034	-3 910
Selvkostfond per 31.12	1 565	1 739	2 991	921	-3 280
ULLENSAKER					
Budsjettert resultat (forkalkyle)	-535	407	508	1 287	-783
Resultat selvkostregnskap	1 222	-4 525	1 561	-5 497	664
Avvik	1 757	-4 932	1 561	-4 210	1 447
Selvkostfond per 31.12	3 030	-1 495	66	-5 431	-4 767

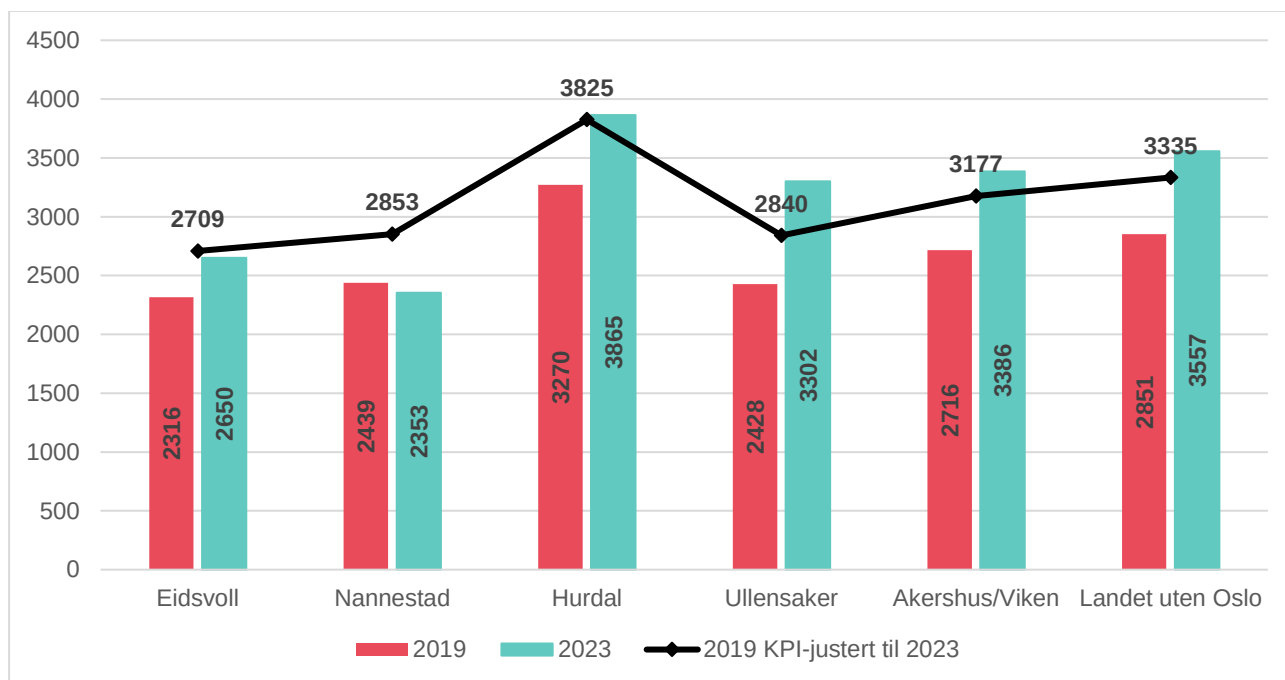
Kilde: Budsjettkalkyler og selvkostregnskap i de fire kommunene. Tall i hele tusen.

Tallene viser at kommunene i varierende grad fastsette gebyrer som dekker kommunens kostnader i perioden 2019-2023. De tre kommunene som kan vise til budsjettkalkyle i 2019 hadde positivt resultat dette året, men i 2020 budsjetterte alle kommuner utenom Nannestad med for lite midler til avfallshåndtering. I årene 2022 har samtlige kommuner store avvik mellom budsjett og faktiske kostnader. Tilsvarende gjelder for 2023, med unntak av Ullensaker. Samtlige selvkostfond er brukt opp i 2023.

3.2.2 Gebyrutvikling

Diagrammet under viser hvordan avfallsgebyret slik det er innrapportert til KOSTRA har utviklet seg mellom årene 2019 og 2023 i de fire eierkommunene sammenlignet med regionen og landet uten Oslo. Den røde søylen viser standard avfallsgebyr¹⁵ for 2019 og den grønne søylen viser standard avfallsgebyr for 2023. Den sorte linjen i diagrammet viser hva avfallsgebyret ville ha vært i 2023 dersom økningen i gebyrsatsen hadde samsvart med økning i tråd med konsumprisindeksen (KPI).¹⁶

Diagram 4 Standard avfallsgebyr i 2019 og 2023



Kilde: KOSTRA. Tabell 12263: Utvalgte nøkkeltall for avfall og renovasjon (K) 2015-2023.

Tallene viser at økningen i gebyrer fra 2019 til 2023 i Eidsvoll og Nannestad ligger under økningen i KPI. For Hurdal er økningen om lag tilsvarende økning i KPI og for Ullensaker er økningen i avfallsgebyr større enn KPI. Med unntak av gebyret for Hurdal, er gebyrene i ØRAS-kommunene lave sammenlignet med både landet og regionen. Gebyret i Nannestad synker mellom 2019 og 2023, noe som har sammenheng med at kommunen budsjetterte med bruk av fond i 2023 (jf. oversendt forkalkyle).

Diagrammet viser også at den generelle utviklingen er at avfallsgebyrer øker mer enn KPI. At gebyrene for ØRAS-kommunen generelt er lavere enn for fylket og landet uten Oslo samsvarer med resultatene fra benchmarkingen der ØRAS får god score på prisnivå. Tabell 3 over samsvarer videre

¹⁵ Standard avfallsgebyr er definert av KOSTRA og er det gebyret som alle kommunene rapporterer til KOSTRA.

¹⁶ Inflasjon måles gjerne ved hjelp av konsumprisindeksen (KPI), som beskriver utviklingen i konsumpriser for varer og tjenester etterspurt av private husholdninger bosatt i Norge (<https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>).

med vurderingen i benchmarkingen om at dette skyldes gebyrene ikke dekker kostnadene kommunene har med behandling og transport av avfallet. Unntaket er Ullensaker som i 2023 hadde et gebyr som dekket kostnadene for dette året, i tillegg til å dekke inn noe av fjorårets underskudd.

3.2.3 Budsjettgrunnlag fra ØRAS

Budsjettgrunnlaget fra ØRAS er utgangspunktet for fastsettelse av gebyrene i kommunene, det vil si at det er budsjettert driftstilskudd i ØRAS som danner grunnlag for forkalkylen i kommunene.

ØRAS utarbeider årsbudsjettet i løpet av perioden juni til august året før budsjettåret. Selskapet budsjetterer med **totalt** driftstilskudd slik at det skal dekke kostnadene selskapet har med å utføre renovasjonstjenestene for eierkommunene. ØRAS lager ikke en egen forkalkyle for behandling og innsamling av husholdningsavfall. For å fordele budsjettert driftstilskudd på eierkommunene, estimerer ØRAS antall abonnenter per 1. januar i budsjettåret (e-post fra daglig leder 27.9.2024). Driftstilskuddet skal dekke innsamling av husholdningsavfall og behandling av husholdningsavfall.

Tabellen under viser budsjettert driftstilskudd målt mot faktisk driftstilskudd for behandling av husholdningsavfall i perioden 2021-2023.

Tabell 4 Budsjettert og faktisk driftstilskudd 2021-2023

	2021	2022	2023	Økning
Budsjettert driftstilskudd - behandling og innsamling av avfall	-84 773	-89 274	-99 500	-14 727
Justert budsjett driftstilskudd - behandling og innsamling av avfall	-84 773	-94 086	-117 009	-32 236
Innbetalt driftstilskudd - behandling og innsamling av avfall	-90 569	-110 506	-119 189	-28 620
Avvik opprinnelig budsjett mot betalt tilskudd	5 796	21 232	20 689	

Kilde: ØRAS' budsjettdokumenter og årsregnskap for 2021–2023. Tall i hele tusen.

Som tabellen over viser er de store avvik mellom budsjettert tilskudd og faktisk tilskudd det enkelt år spesielt gjelder dette for årene 2022 og 2023. Innbetalt tilskudd fra eierkommunene samsvarer heller ikke med justert budsjett. Dette har blant annet sammenheng med at ØRAS justerer tilskuddet med antall abonnenter i løpet av året, videre blir kommunene fakturert for underskudd i selvkostregnskapet fra året før.

Som omtalt over er det budsjettert tilskudd til ØRAS for behandling og transport av husholdningsavfall som skal inngå i kommunenes forkalkyle. Gebyrgrunnlaget i forkalkylen er utgangspunktet for å fastsette avfallsgebyrene i kommunene. Det er av den grunn viktig at budsjettet er så riktig som mulig.

Tabellen under viser ØRAS' selvkostregnskap for perioden 2019-2023.

Tabell 5 Selvkostregnskap behandling og transport¹⁷ av husholdningsavfall 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Sum inntekter ¹⁸	63 695	70 077	112 631	129 970	138 757
Sum kostnader	-64 031	-76 543	- 116 138	-132 428	-145 338
Årets selvkostresultat	220	-5 755	-2 774	-1 666	-3 513
Selvkostfond pr. 31.12	-4 355	-5 795			
Justeringsfond pr. 31.12			-2 801	-1 696	-3 589

Kilde: ØRAS' årsregnskap, note 9 Selvkostregnskap 2019–2023. Tall i hele tusen.

Som tabellen over viser har ØRAS et negativt selvkostresultat hvert år i hele perioden. Dette forteller at selv om kommunenes tilskudd til ØRAS har økt betydelig i årene 2022 og 2023 har det ikke vært tilstrekkelig til å dekke kostnadene ØRAS har hatt. Disse underskuddene må dekkes inn av kommunene som blir fakturet for sin andel av dette året etter at underskuddet oppsto. Dette må også hensyntas i kommunenes forkalkyle året etter slik at kommunene ved fastsettelse av gebyrnivået dekker inn dette underskuddet.

3.2.4 Praksis i kommunene knyttet til utarbeidelse av forkalkyler

Det er forkalkylen, og hvor presis den er, som er avgjørende for at kommunene har kalkyler som gir et mest mulig riktig gebyrgrunnlag, som selvkostgebyret til abonnentene videre skal beregnes ut ifra.

Under redegjør revisjonen kort for hvordan kommunene utarbeider sine forkalkyler for å finne frem til gebyrgrunnlaget for fastsettelse årlig avfallsgebyr. Revisjonen har fått noe ulike svar fra kommunene. Det ser altså ut som at kommunene har noe ulik praksis for dette.

Tabellen under viser gebyrgrunnlaget i forkalkylen til kommunene for 2023, målt opp mot ØRAS' budsjetterte tilskudd fra kommunene. I tabellen har vi justert for indirekte kostnader i kommunene, hovedsakelig kostnader knyttet til fakturering. Ullensaker har i tillegg direkte kostnader knyttet til søppelsuganlegg som det er korrigert for.

¹⁷ ØRAS overtok transport av avfall fra kommunene i 2021, dette er årsaken til at driftstilskuddet øker.

¹⁸ I tillegg til driftstilskudd som går frem for årene 2021-2023 i tabell 4 har ØRAS andre inntekter.

Tabell 6 Gebyrgrunnlag i eierkommuner opp mot budsjettert driftstilskudd for 2023

	Ullensaker	Eidsvoll	Nannestad	Hurdal
ØRAS' budsjetterte driftstilskudd fordelt på kommunene	43 627 067	33 235 338	16 623 020	6 014 574
Budsjetterte indirekte kostnader i kommunene	3 492 000	243 000	547 000	49 000
Direkte kostnader i kommunen	3 736 300			
Sum gebyrgrunnlag basert på ØRAS budsjett	50 855 367	33 478 338	17 170 020	6 063 574
Gebyrgrunnlag hentet fra forkalkyle i kommunene	59 118 000	32 511 000	17 332 000	6 436 000
Differanse	-8 262 633	967 338	-161 980	-372 426

Kilde: Budsjett ØRAS 2023, forkalkyle 2023 Ullensaker, Eidsvoll, Nannestad og Hurdal kommune. Sammenstilt av Romerike Revisjon IKS.

Tabellen viser at det er noe avvik mellom budsjetterte driftstilskudd i ØRAS og gebyrgrunnlaget i eierkommunene. Gebyrgrunnlaget i Nannestad og Hurdal kommune har de minste avvikene fra budsjettert driftstilskudd i ØRAS, der gebyrgrunnlaget er på rundt henholdsvis 160 000 og 370 000 kroner høyere enn driftstilskuddet ØRAS har budsjettert med. Gebyrgrunnlaget i Eidsvoll kommune er nær 1 million lavere enn kommunens andel av budsjettert driftstilskudd til ØRAS. Ullensaker kommunes gebyrgrunnlag er nesten 8,3 millioner kroner høyere enn budsjettert driftstilskudd til ØRAS.

Slik revisjonen oppfatter det gjør Ullensaker egne vurderinger av størrelsen på tilskuddet til ØRAS, ved å se på påløpte tilskudd i inneværende år og prognoser ut året. (e-post Controller 26.9. og 30.9.2024). Konstituert økonomisjef i Nannestad kommune opplyser i e-post den 2.10.2024 at de også ser på inneværende år og legger til grunn faktiske kostnader slik disse er fakturert fra ØRAS frem til forkalkylen utarbeides. I tillegg legger de til forventede kostnader for resten av året (gjenstående driftstilskudd o.l.). Det er ikke alltid at kommunen har rukket å få ØRAS sitt budsjett for neste år når de utarbeider forkalkylen. Kommunen legger derfor inn kommunal deflator som forventet økning i kostnadene i beregningsmodellen for neste års gebyrer. Vi har ikke informasjon som viser at Eidsvoll og Hurdal bruker et annet grunnlag en budsjetterte tilskudd fra ØRAS i sin forkalkyle.

3.2.5 Revisjonens vurdering

Det er kommunestyret i eierkommunene som vedtar avfallsgebyret for sine innbyggere. Avfallsgebyret fastsettes med bakgrunn i hva kommunene forventer av inntekter og utgifter for neste

år, og det skal derfor vært år utarbeides en forkalkyle og et selvkostregnskap som grunnlag for beregningen (jf. selvkostforskriften § 3).

Revisjonens vurdering er at kommunene utarbeider tilfredsstillende selvkostregnskap. Forkalkylene i kommunene treffer imidlertid ikke godt nok. Forkalkylene baserer seg hovedsakelig på ØRAS' budsjett og da selskapets faktiske kostnader over tid har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette ført til betydelige avvik mellom forkalkylene og resultatene i selvkostregnskapene, særlig for årene 2022 og 2023.¹⁹

Loven stiller krav om at eierkommunene skal fastsette avfallsgebyret slik at gebyrinntektene dekker drifts- og kapitalkostnader og ikke overstiger kommunens kostnader på området (jf. forurensningsloven § 34 og kommuneloven § 15-1). En sentral del av selvkostprinsippet er at brukerne av dagens tjenester skal betale det tjenestene koster, det vil si at én generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon eller motsatt. Dette forutsetter at kommunene treffer godt med beregninger hvert år og at selvkostfondet holdes på et minimum. Et stort negativt selvkostfond over tid vil innebære risiko for at kostnader skyves videre til neste generasjon. På avfallsområdet er dette ekstra strengt ved at det ikke er anledning til å dekke kostnader ved behandling og transportering av husholdningsavfall over kommunebudsjettet.

De fire eierkommunene har oppsamlede underskudd i selvkostregnskapet ved utgangen av 2023 på mellom fire og tolv millioner. Det er en tydelig trend i tallene som viser at selvkostfondene for samtlige kommuner de siste fem årene har gått fra pluss til forholdsvis store minus. Med mindre avfallsgebyrene til dagens abonnenter økes markant de neste årene, så er det slik revisjonen ser det en overhengende risiko for brudd på forurensningslovens § 34, som innebærer at det er den som eier avfallet som skal betale for dette.

Som vist både i benchmarkingen og tall fra KOSTRA har avfallsgebyrene over tid vært forholdsvis lave i ØRAS-kommunene.²⁰ Innhentede tall viser at ingen av kommunene greide å dekke kostnadene gjennom avfallsgebyret i 2022, og at kun én av de fire eierkommunene greide å dekke kostnadene i 2023.

Revisjonen har forståelse for at det kan være vanskelig å sikre et perfekt samsvar mellom forkalkyle og resultat fra år til år, og at det må regnes med noe avvik og variasjon. Samtidig viser tallene over tid at spesielt Eidsvoll og Hurdal²¹ har store negative fond som må dekkes inn gjennom høyere avfallsgebyr kommende år for å ivareta selvkostregelverket. Jo større de negative fondene blir, desto mer krevende blir det å ta igjen slike etterslep gjennom gebyrene.

¹⁹ Unntak: Ullensaker i 2023.

²⁰ Hurdal kommune har et noe høyere avfallsgebyr enn fylket og landet uten Oslo, men kommunen har samtidig kun fem prosent av abonnentene i ØRAS.

²¹ Hurdals negative fond er ikke så stort i beløp, men det er få abonnenter å fordele det på.

3.3 Skille mellom lovpålagt virksomhet og næringsvirksomhet

3.3.1 Skille gjennom regnskapsføring

I tillegg til å ivareta felles oppgaver knyttet til eierkommunenes avfallshåndtering, behandler ØRAS også næringsavfall. Controller i ØRAS opplyser i intervju at selskapet tidligere har hatt om lag 10–15 prosent av sin omsetning fra næring. I 2023 ble andelen redusert til 6 prosent.

Selskapet har ikke funnet det hensiktsmessig å etablere organisatorisk skille mellom husholdnings- og næringsdelen av selskapet, for eksempel gjennom å etablere et datterselskap for næringsdelen, slik noen renovasjonsselskap gjør (intervju med controller 21.08.24). ØRAS fører regnskap etter lov om årsregnskap og benytter *NS 4102 Kontoplan for regnskap*. Selskapet har innrettet regnskapsføringen slik at de benytter følgende produktnummer for å fordele inntekter og utgifter i resultatregnskapet:

- 10 Husholdning
- 20 Næring
- 30 Felles

Inntekter og kostnader som gjelder *10 Husholdning* eller *20 Næring* blir bokført løpende med korrekt produktnummer. Inntekter og kostnader som er bokført på «30 Felles» blir fordelt ved årets slutt. Mengde avfall blir brukt for å fordele kostnader der vekt er identifisert (referat fra intervjuer med controller og HR- og økonomileder 21.8.24). Systemet for denne fordelingen er demonstrert for revisjonen i forbindelse med gjennomføring av intervju. Controller opplyser videre at fordelingsnøkklene vurderes årlig, og endres ved behov. Der det er mulig, benytter ØRAS vekt eller ressursbruk som fordelingsgrunnlag. Ellers benyttes en skjønnsmessig fordeling.

Ved å bruke disse kodene sorteres inntekter og kostnader knyttet husholdningsavfall ut som grunnlag for å utarbeide selvkostregnskap for husholdningsavfall. Tilsvarende settes det opp et eget regnskap for næringsavfall. Selvkostregnskapet fremgår i note til selskapets årsregnskap. Inntekter og kostnader til lovpålagt håndtering av husholdningsavfall blir godskrevet eller belastet selvkostregnskapet. Overskudd eller underskudd i selvkostregnskapet bokføres som justeringsfond i selskapets regnskap, og overføres til eierkommunene året etter regnskapsåret. (ØRAS årsregnskap 2023).

3.3.2 Revisjonens vurdering

ØRAS skal føre separat regnskap for håndtering av husholdningsavfall (avfallsforskriften § 15-4). ØRAS benytter produktnummer for å skille mellom inntekter og kostnader som gjelder husholdningsavfall (selvkost) og næringsavfall. Selvkostregnskapet går frem av note 9 til selskapets årsregnskap. Etter revisjonens vurdering har ØRAS gode systemer for å skille mellom husholdningsavfall og næring.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonenes konklusjon er at ikke alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i den enkelte eierkommune dekkes av avfallsgebyret. De fire eierkommunene har negative selvkostfond og har de to siste årene hatt for lave avfallsgebyrer til å dekke kostnadene, med unntak av Ullensaker kommune i 2023.

Dersom denne trenden ikke snus, risikerer kommunene å bryte både forurensningsloven § 34 og kommuneloven § 15-1. For å dekke inn negative fond er det derfor på kort sikt behov for en økning av gebyrene til innbyggerne. Økt driftseffektivitet i ØRAS, blant annet gjennom en mer kostnadseffektiv drift og innsamling, kan imidlertid bidra til å redusere gebyrene over tid. Samtidig viser gjennomført benchmarking at å øke scoren på ett område kan bidra til å redusere scoren på et annet område. For eksempel er et lavt prisnivå erfaringsmessig vanskelig å forene med høy tjenestestandard og miljøstandard. Hvordan ØRAS skal vektlegge ulike hensyn opp mot hverandre er et spørsmål om prioritering fra eiernes side. Selskapet må uansett forholde seg til vedtatt budsjett og gjennomføring av de lovpålagte oppgavene.

Gebyrenes størrelse har en direkte sammenheng med mengden avfall som skal samles inn fra husholdningene og behandles. Denne faktoren har innbyggerne i kommunene mulighet til å påvirke selv, gjennom å sortere godt og å redusere egen avfallsmengde.

Det er kommunestyrene som vedtar størrelsen på avfallsgebyrene, og det er etter revisjonens syn avgjørende at politikerne forelegges forkalkyler med beregninger som gir et korrekt bilde med hensyn til forventede kostnader på området. Eierkommunenenes forkalkyler treffer imidlertid ikke godt nok. Forkalkylene baserer seg hovedsakelig på ØRAS' budsjett og da selskapets faktiske kostnader over tid har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette ført til betydelige avvik mellom forkalkylene og resultatene i selvkostregnskapene, særlig for årene 2022 og 2023.²²

Videre er det krav om at det skal settes inn tiltak for å unngå kryss-subsidiering mellom gebyrbelagte tjenester og selskapets øvrige drift. Etter revisjonens syn ivaretar selskapet dette på en tilfredsstillende måte gjennom å føre separate regnskaper som tydelig skiller mellom inntekter og kostnader knyttet til de ulike oppgavene.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at:

1. eierkommunene vedtar avfallsgebyr som er egnet til å dekke kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall, herunder inndekning av underskudd fra tidligere år.
2. eierkommunene og ØRAS styrker arbeidet med budsjett og forkalkyler, samt overholdelse av budsjett i ØRAS.

²² Unntak: Ullensaker i 2023.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov, forskrift og veiledere

Forurensningsloven (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* ((L13.03.1981 nr.6)

Forurensningsforskriften (2004). *Forskrift om begrensning av forurensning* (F01.06.2004 nr 931)

Avfallsforskriften (2004). *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall* (F01.06.2004 nr 930)

Selvkostforskriften (2019). *Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer* (F11.12.2019 nr 1731)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Veileder til selvkostforskriften*.

Miljødirektoratet (2019). *Veileder - Beregne kommunale avfallsgebyrer*.

<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/beregne-kommunale-avfallsgebyrer-veileder/> [7.1.25]

Fra eierkommunene

Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Ullensaker kommune (2019). *Avfallsstrategi 2019 – 2030*

Eidsvoll kommune. *Selvkostnote 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Eidsvoll kommune. *Gebyrregulativ 2019, 2020, 2021 og 2022*

Eidsvoll kommune. *E-post av 7.10.2024 fra økonomirådgiver, grunnlag for forkalkyle renovasjon*

Gardemoreregionen 2022. *Forventningsbrev til interkommunale selskaper i regionen 13.5.22*

Hurdal kommune. *Forkalkyle 2020, 2021, 2022 og 2023*

Hurdal kommune. *Etterkalkyle 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Hurdal kommune (2011). *Renovasjonsforskrift med gebyrregulativ fastsatt 9.12.2011*

Hurdal kommune (2022). *Forskrift om renovasjonsordning og renovasjonsgebyr fastsatt 14.12.2022*

Nannestad kommune. *Forkalkyle 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Nannestad kommune. *Etterkalkyle 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Nannestad kommune (2012). *Forskrift om renovasjon med gebyrregulativ fra 1.1.2012*

Nannestad kommune (2021). *Forskrift om renovasjonsordningen og renovasjonsgebyr fra 1.5.2021*

Nannestad kommune. *E-post av 2.10.2024 fra økonomisjef, oversikt over driftstilskudd ØRAS 2023*

Ullensaker kommune (2012). *Forskrift om renovasjon og renovasjonsgebyr fra 1.1.2012*

Ullensaker kommune. *Forskrift om renovasjonsordning og renovasjonsgebyr gjeldende fra 1.3.2021*

Ullensaker kommune. *Gebyrregulativ 2019, 2020, 2021, 2023 og 2024*

Ullensaker kommune. *E-post av 26.9. og 30.9.2024 Controller om driftstilskudd ØRAS og grunnlag for beregning forkalkyle*

Ullensaker kommune. *E-post av 8.10.2024 Controller om direkte utgifter til renovasjon 2023*

Fra Øvre Romerike Avfallsselskap IKS

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (2019). *Selskapsavtale gjeldende frem til 31.12.2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (2023). *Selskapsavtale gjeldende fra 1.1.2024*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (2024). *Strategiplan 2024 - 2027*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (2024). *Budsjett 2024 og handlingsplan 2024 – 2027*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Årsrapport 2019 - 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Årsregnskap 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Selvkostnote 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Fordeling selvkostregnskap 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Styreprotokoller 2022 og 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *Protokoller fra representantskap 2022 og 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *E-post daglig leder 10.6.2024, Dialogmøte og forventningsbrev 2024*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *E-post daglig leder 10.6.2024, Om forventningsbrev og forventninger 2023*

Øvre Romerike Avfallsselskap IKS. *E-post fra daglig leder 27.9.2024, Fordeling av driftstilskudd*

Intervjureferater

Intervjureferat controller Øvre Romerike Avfallsselskap IKS, 21.8.2024

Intervjureferat leder økonomi og HR Øvre Romerike Avfallsselskap IKS, 21.8.2024

Intervjureferat daglig leder Øvre Romerike Avfallsselskap IKS, 21.8.2024

Intervjureferat nestleder representantskapet, 23.1.2025

Øvrige kilder

Avfall Norge 2024. *Husholdningsrenovasjon 2024. Løsninger, standard, pris, effektivitet og kundetilfredshet: Status og trender.* 26.8.2024.

Energidata Consulting AS 2024a. *RenovasjonsBenchMark 2024. Sammendrag for Øvre Romerike Avfallsselskap.* 18.8.2024

Energidata Consulting AS 2024b. *RenovasjonsBenchMark 2024. Rapport for Øvre Romerike Avfallsselskap (ØRAS/ØRAS23).* 18.8.2024

Energidata Consulting AS 2024c. *RenovasjonsBenchMark 2024. Oppsummering for Øvre Romerike Avfallsselskap i 2023.* 18.8.2024

Kommunedirektørutvalget for Gardermoregionen (2022). *Forventningsbrev til interkommunale selskaper i regionen*

SSB (2024): <https://www.ssb.no/innrapportering/kostra-innrapportering/veiledninger-bokmal/skjema-21C>

VEDLEGG 1 – UTTALELSER TIL RAPPORTEN

Selskapets uttalelse:



Til Romerike Revisjon IKS

Deres referanse:
Vår saksbehandler:
Vår referanse:

Vår dato: 27.01.2025

FORVALTNINGSREVISJON AV JANUAR 2025 – HØRINGSUTKAST 2

Vi bekrefter å ha gått igjennom all faktainformasjon i rapporten og har ikke funnet feil eller vesentlige mangler.

Vi viser videre til benchmarkingen mot andre avfallsselskaper, som peker på at ØRAS har begrenset åpningstid for publikum og en dyr innsamlingsordning, men at selskapet med ett unntak ellers har god eller svært god drift.

Avfallsbransjens prisutvikling avviker fra prisutvikling innenfor f.eks. undervisning, pleie og omsorg, ved at svingninger i markedspriser er betydelige når selskapene kjøper og selger produkter innen sirkulærøkonomien. I tillegg er internasjonale - og nasjonale miljøkrav - sterkt økende, og dette påvirker også norske husholdninger.

Med ovennevnte utfordringsbilde, er selskapet enig i at effektiv drift er viktig, innenfor området som i stor grad er lovregulert.

For å gi eierkommunene bedre grunnlag for styring, har selskapet arbeidet mye med endring av styringsdokumenter siden det nye styret tiltrådte for noe over halvannet år siden. Styret og selskapet oppfatter dialogen med eierrepresentantene i representantskapet, som konstruktiv og god.

Dersom det skal hentes ut økonomieffekter fremover, er stordrift et stikkord. Vi viser i den sammenheng til pågående utredningsarbeid om samarbeid med Esval om felles innsamling, eventuelt også etablering av ett felles interkommunalt selskap for hele Øvre Romerike. Utredningene pågår etter beslutning i Gardermoregionen interkommunalt politiske råd (GRIP), og kommer til politisk behandling denne våren.

Uavhengig av større strategiske grep som nevnt ovenfor, er vi enig i at det viktigste enkelttiltaket, er mer realistisk budsjettering, og bedre forkalkyle for fastsetting av riktig gebyr. Der har eierkommunene og selskapet en særs viktig oppgave sammen.

Med vennlig hilsen

Sign.
Knut Haugestad
Styreleder

Sign.
Trym Denvik
Daglig leder

Kommunedirektørene i eierkommunene sin uttalelse:



ULLENSAKER
KOMMUNE

Kommunedirektør

Romerike Revisjon Iks
Ringvegen 4
2050 Jessheim

Deres ref.:

Vår ref.:
24/3210 - B

Saksbehandler:
Klaus Harald Wike

Dato:
27.01.2025

Tilsvar høringsutkast - forvaltningsrevisjonsrapport ØRAS

Kommunedirektøren viser til oversendelse av høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om selvkost og kostnadsutvikling i Øvre Romerike avfallsselskap IKS (ØRAS).

I rapporten drøftes temaene om selskapet forholder seg korrekt til selvkostreglene, kostnadsutviklingen i selskapet og om hvordan kommunene fasetter renovasjonsgebyrene.

Kommunedirektøren har ingen vesentlige merknader til rapportens avsnitt om hvordan selskapet forholder seg til selvkostreglene.

Revisjonen peker på det forhold at de fire eierkommunene har negative selvkostfond og har de to siste årene hatt for lave avfallsgebyrer til å dekke kostnadene, med unntak av Ullensaker kommune i 2023. Selskapets faktiske kostnader over tid har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett. Kommunene har i hovedsak basert sin forkalkyler på budsjettet til ØRAS. Dette har ført til betydelige avvik mellom forkalkylene og resultatene i kommunenes selvkostregnskap. Revisjonen anbefaler derfor at eierkommunene og ØRAS styrker arbeidet med budsjett og forkalkyler, samt overholdelse av budsjett i ØRAS.

Revisjonen har i ikke analysert årsakene til at ØRAS i denne perioden ikke har evnet å overholde sine budsjett. Det kan tenkes en rekke ulike årsaksforklaringer, med ansvar både på eierens og selskapets side. Kostnadene til innsamling og behandling av husholdningsavfall, står for det vesentlige av de kostnadene kommunene skal dekke gjennom avfallsgebyret. Budsjettmandatet for kommunens representant i representantskapet er vedtatt politisk i eierkommunene. Administrasjonen bør derfor forholde seg til vedtatt budsjettet, justert for usikkerhet og ambisjonene for selvkostfondet, i sitt arbeid med forkalkyler. Dette med forbehold om at budsjettet for ØRAS er vedtatt, når kommunedirektøren legger fram sitt budsjettgrunnlag for politikken. Dersom budsjettet ikke er klart, tar administrasjonen utgangspunkt i styrets budsjettforslag.

Kommunedirektøren vil peke på at utfordringen på dette området kommer som en konsekvens av at selskapet har avvik fra eget budsjett.

Postadresse
Postboks 470
2051 JESSHEIM

Besøksadresse
Furusethgata 12
2050 JESSHEIM

Telefon
+47 66 10 80 00

Kontonr.
1802.06.26948
Org.nr.
933 649 768

E-post
postmottak@ullensaker.kommune.no
Internett
www.ullensaker.kommune.no

Med hilsen

Finn Arild Bystrøm
Kommunedirektør
Nannestad kommune

Kjetil Kokkim
Kommunedirektør
Hurdal kommune

Anne Olen Aasen
Kommunedirektør
Eidsvoll kommune

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Forvaltningsrevisjon av ØRAS IKS

Formål

Formålet har vært å undersøke om reglene for selvkost er fulgt, blant annet knyttet til budsjettering og fastsetting av gebyr, samt hvordan kostnadsutviklingen i selskapet har vært de siste årene.

Problemstillinger

1. Dekkes alle kostnader ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall i den enkelte eierkommune av avfallsgebyret?
2. Hvordan sikrer ØRAS at det ikke forekommer kryss-subsidiering mellom gebyrbelagte tjenester (husholdningsavfall) og selskapets øvrige drift (næringsavfall)?
3. Hvordan har kostnadsutviklingen i selskapet vært målt opp mot eiernes forventning om en kostnadsvekst tilsvarende kommunal deflator?
4. Hvordan er kostnadsnivået i ØRAS målt opp renovasjonsbenchmarking i regi av Avfall Norge?

Hovedfunn

1. **Avfallsgebyrene i ØRAS-kommunene er lavere enn i resten av regionen og landet for øvrig.**
2. **Kostnadsutviklingen i ØRAS ligger vesentlig over pris- og lønnsvekst i kommunal sektor (kommunal deflator).**
3. **Eierkommunene baserer sine forkalkyler på selskapets budsjett. Da selskapets faktiske kostnader har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette ført til for lave avfallsgebyrer de siste årene.**
4. **ØRAS har gode resultatet fra benchmarking gjennomført for avfallsbransjen, men ligger noe under gjennomsnittet på driftseffektivitet.**

Selvkost – krav om samsvar mellom kostnad og gebyr

Reglene for selvkost stiller krav til at brukerne skal betale det innsamling og behandling av avfall fra husholdningene koster og gir ikke anledning til å finansiere noen av kostnadene over kommunebudsjettet.

Avfallsgebyrene i ØRAS-kommunene er lavere enn i resten av regionen og landet for øvrig. Avfallsgebyrene bestemmes på bakgrunn av eierkommunenes forkalkyler, som i ØRAS-kommunene hovedsakelig beregnes med utgangspunkt i ØRAS' budsjett, nærmere bestemt tilskuddet fra kommunene som ØRAS budsjetterer med. Da selskapets faktiske kostnader over tid har vært langt høyere enn opprinnelig budsjett har dette medført for lave avfallsgebyrer til innbyggerne og selvkostfond i kommunene som de siste fem årene gått fra pluss til forholdsvis store minus.

For å dekke inn negative fond er det på kort sikt behov for en økning av gebyrene til innbyggerne. Økt driftseffektivitet i ØRAS, blant annet gjennom en mer kostnadseffektiv drift og innsamling, kan imidlertid bidra til å redusere gebyrene over tid.

Innbyggerne i kommunene kan også å påvirke gebyrene selv, gjennom å sortere godt og å redusere egen avfallsmengde.