



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefellesskap

Møteinnkalling Kontrollutvalget Våler

Møtested: Våler Rådhus, møterom Herredsstyresalen

Tidspunkt: 19.11.2025 kl. 09:00

Eventuelle forfall meldes til Anita Dahl Aannerød, telefon 900 86 740, e-post
rona@fredrikstad.kommune.no

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til sekretariatet
postkontrollutvalg@fredrikstad.kommune.no

Våler, 10.11 2025

Egil Holm
Leder av kontrollutvalget

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 25/27	Godkjenning av innkalling og saksliste	
PS 25/28	Valg av representant til å signere protokoll	
PS 25/29	Orienteringssak - Moss kommunes forvaltningsrevisjonsrapport "MOVAR IKS"	
PS 25/30	Nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt eller bytte i FR-plan	
PS 25/31	Revisjonsbrev nr. 6/2025 - Oppfølging og iverksatte tiltak	
PS 25/32	Forenklet etterlevelseskontroll 2025 - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering	
PS 25/33	Kontrollutvalgets møteplan for 2026	
PS 25/34	Referater og meldinger	
PS 25/35	Eventuelt	

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2025/199
Dokumentnr.: 43
Løpenr.: 286458/2025
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/27

Godkjenning av innkalling og saksliste

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Fredrikstad, 29.10.2025

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Saksliste er fremlagt og godkjent av kontrollutvalgets leder.

Vurdering

Innkalling og saksliste godkjennes.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2025/199
Dokumentnr.: 42
Løpenr.: 286450/2025
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/28

Valg av representant til å signere protokoll

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Til å godkjenne og signere protokollen er leder av kontrollutvalget og nestleder

Fredrikstad, 29.10.2025

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 04.12.2023 skal det ved hvert møte settes opp en sak om «Valg av en representant til signering av protokoll». Det er utvalgets leder og nestleder som skal signere protokollen. Ved forfall må det velges ny representant for det aktuelle møte.

Vurdering

Til å godkjenne og signere protokollen sammen med leder av utvalget er nestleder

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

I henhold til kontrollutvalgets rutine som ble behandlet i kontrollutvalgets møte 04.12.2023 skal det ved hvert møte settes opp en sak om «Valg av en representant til signering av protokoll». Det er utvalgets leder og nestleder som skal signere protokollen. Ved forfall må det velges ny representant for det aktuelle møte.

Vurdering

Til å godkjenne og signere protokollen sammen med leder av utvalget er nestleder

Saksnr.: 2025/197
Dokumentnr.: 12
Løpenr.: 233974/2025
Klassering: 3018-188
Saksbehandler: Anita Rovedal

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/29

Orienteringssak - Moss kommunes forvaltningsrevisjonsrapport "MOVAR IKS"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Saken og rapporten tas til orientering.
2. Rapporten sendes kommunestyret til orientering.

Fredrikstad, 29.10.2025

Vedlegg

1. Særutskrift av sak 25/26, «Forvaltningsrevisjonsrapport MOVAR IKS», behandlet i kontrollutvalget Moss den 02.06.2025.
2. Forvaltningsrevisjonsrapport MOVAR IKS

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Moss kommunestyre sak 111/25, den 23.09.2025 – Forvaltningsrevisjonsrapport MOVAR IKS
- Moss kommunestyre sak 127/23 Økonomiplan 2024-2027.
- Moss kommunestyre sak 91/24, 10.09.2024 – Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Moss kommune har gjennomført og behandlet en forvaltningsrevisjon i selskapet MOVAR IKS. Bakgrunn for forvaltningsrevisjonen var en bestilling fra kommunestyret i forbindelse med behandling av «Økonomiplan 2024-2027».

Forvaltningsrevisjonen ble senere stadfestet i «Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028», og gjennomført i tidsrommet oktober 2025 - mai 2025 av Østre Viken kommunerevisjon IKS.

Prosjektet hadde følgende tre problemstillinger:

1. Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?
2. I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?
3. ¹Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med
 - vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egen regi?
 - vedtaket om Fuglevik renseanlegg?

¹ Problemstillingen er deskriptiv og det utledes derfor ikke revisjonskriterier, men avgrenses med dette til å beskrive de beslutningsprosesser selskapet har hatt i forbindelse med de tre nevnte prosjektene.

- vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby

Revisjonens konklusjon og anbefalinger på problemstilling 1:

«Revisjonens gjennomgang av MOVAR sin praksis som gjelder selvkosttjenester viser at selskapet i hovedsak forholder seg til regelverket om selvkosttjenester. Selskapets organisering er hensiktsmessig ettersom det skilles mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. I tillegg er også fellestjenester skilt ut og indirekte kostnader fordeles etter fastsatte fordelingsnøkler.

Imidlertid tilsier våre funn at beregningene av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS kan ha vært, og delvis kan være, beheftet med feil og mangler.

Fordelingsnøklerne som selskapet benytter på flere områder kan etter vår vurdering være beheftet med unøyaktigheter. Selskapet har, fra høsten 2024, fått bistand fra Momentum Selvkost knyttet til selvkostkalkyle på renovasjon. Momentums gjennomgang av selskapets tidligere selvkostmodell avdekket en del svakheter, og vi er av den oppfatning at ny selvkostmodell har resultert i mer korrekt gebyrgrunnlag.

Selskapet beregner kalkylerenter av inngående balanseverdi på selvkost. Dette er ikke i henhold til selvkostforskriften, som sier at det er gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som skal brukes som beregningsgrunnlag.

I henhold til lovverket er det ikke tillatt å subsidiere verken mellom husholdningsavfall og næringsavfall, eller mellom kommuner. Vår gjennomgang viser til forhold som kan ha ført til feil i selvkostberegningen og ulovlig krysssubsidiert. Konkurranselovens bestemmelser sier at prissettingen av tjenester mellom to juridiske selskap i samme konsern skal foregå på markedsmessige vilkår. I tjenesteavtalen mellom mor- og datterselskap er vederlaget avtalt til selvkost, men MOVAR foretar i praksis et prosentpåslag på denne selvkostprisen. Beregningen av påslaget er ikke dokumentert, og vi kan derfor ikke vurdere med sikkerhet om dette reflekterer markedspris.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at selskapet bør

- sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivaretatt
- sørge for at selvkostberegningen på vann -og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
- benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente
- foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
- endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris»

Revisjonens konklusjon og anbefalinger på problemstilling 2:

«Basert på revisjonens gjennomgang og vurderinger, er det vår oppfatning at MOVAR IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring. Samtidig peker revisjonen på enkelte forbedringsområder som kan styrke selskapets styring ytterligere. Det gjelder blant annet behovet for å utvikle mer konkrete handlingsplaner på sektorvis nivå, for å operasjonalisere de strategiske målene og sikre systematisk oppfølging. Videre anbefales det å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi og et formelt anskaffelsesreglement for å profesjonalisere innkjøpsarbeidet, sikre

likebehandling og redusere risiko.

Samlet sett vurderes det at MOVAR IKS har en god grunnstruktur for kostnadseffektiv drift og økonomistyring, men at selskapet kan styrke dette ytterligere ved å implementere de foreslåtte tiltakene.

Revisjonen konkluderer med at MOVAR IKS har etablert strategiske og operative mål gjennom selskapsavtalen og strategidokumentet MOVAR IKS – Strategi 2024-2027. Dette gir et godt grunnlag for virksomhetens langsiktige styring. Samtidig konstaterer revisjonen at det per i dag ikke utarbeides separate handlingsplaner for de ulike sektorene i virksomheten. Revisjonen anbefaler MOVAR IKS å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer de strategiske målene. Handlingsplanene bør tydelig definere tiltak, ansvar, tidsfrister og måleindikatorer, slik at måloppnåelse kan følges systematisk opp.

Revisjonen konkluderer også med at MOVAR IKS har etablert systemer for dokumentasjon av beslutninger og begrunnelser for disse. Det foreligger en klar fordeling av roller, ansvar og myndighet gjennom fullmaksreglementet. Selskapet har også utarbeidet en styreinstruks og styret utarbeider en plan for sitt arbeid, som blant annet inkluderer jevnlig evaluering av styrets eget arbeid. Disse elementene tilfredsstiller de kravene som normalt stilles til god virksomhetsstyring.

MOVAR IKS har etablert nødvendige økonomiske kontrolltiltak og systemer som sikrer god økonomistyring og rapportering. Ordningene fremstår i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjente prinsipper for god styring og kontroll.

MOVAR IKS har etablert et tilfredsstillende rammeverk for styring og kontroll med anskaffelser. Selskapet har utviklet omfattende rutiner, maler og systemer som bidrar til etterlevelse av anskaffelsesregelverket og selskapets interne krav. Det er klare rolle- og ansvarsfordelinger i anskaffelsesprosessen, og det legges vekt på risikohåndtering i både planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

MOVAR IKS har imidlertid ikke en egen, overordnet anskaffelsesstrategi eller et særskilt anskaffelsesreglement. Videre fremstår kontraktsoppfølging som et område med forbedringspotensial. Revisjonen vurderer at MOVAR IKS er i ferd med å ta nødvendige grep for å møte fremtidige krav og utfordringer innen anskaffelsesområdet, men anbefaler at visse tiltak prioriteres for å styrke styringen ytterligere.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at selskapet bør vurdere å:

- utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
- utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
- utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet

Kontrollutvalget i Moss fattet blant annet vedtak og innstilling til kommunestyret om at anbefalingene skulle følges opp. Moss kommunestyre fattet følgende vedtak i sak 111/25, den 23.09.2025:

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS» til orientering, og ber MOVAR IKS følge opp de åtte anbefalinger som fremkommer av rapporten.
Herunder skal selskapet:
 - sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivarettatt
 - sørge for at selvkostberegningen på vann- og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
 - benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente

- foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
 - endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris
 - vurdere å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
 - vurdere å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
 - vurdere å utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet
2. Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Vurdering

Forvaltningsrevisjonsrapporten legges frem for Vålers kontrollutvalg til orientering.

Saksnr.: 2025/152
Dokumentnr.: 20
Løpenr.: 67594/2025
Klassering: 3002-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Moss	02.06.2025	25/26

Forvaltningsrevisjonsrapport "Movar IKS"

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS», samt MOVAR IKS sin uttalelse til rapporten til orientering, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:

1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS» til orientering, og ber MOVAR IKS følge opp de åtte anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal selskapet:

- sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivaretatt
- sørge for at selvkostberegningen på vann -og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
- benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente
- foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
- endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris
- vurdere å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
- vurdere å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS

- vurdere å utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.

Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Fredrikstad, 21.05.2025

Kontrollutvalget Moss vedtak 02.06.2025:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS», samt MOVAR IKS sin uttalelse til rapporten til orientering, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 - 1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS» til orientering, og ber MOVAR IKS følge opp de åtte anbefalinger som fremkommer av rapporten. Herunder skal selskapet:
 - sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivarettatt
 - sørge for at selvkostberegningen på vann- og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
 - benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente
 - foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
 - endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris
 - vurdere å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
 - vurdere å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
 - vurdere å utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet
 - 2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Kontrollutvalget Moss behandling 02.06.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport «MOVAR IKS», datert 16.05. 2025.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgssak 24/39, 07.10.2024 (Prosjektplan)

- Kontrollutvalgssak 24/36, den 07.10. 2024 – workshop og bestilling av forvaltningsrevisjoner for juli 2024 til juli 2028
- Kommunestyresak 091/24, den 10.09. 2014, (Forvaltningsrevisjonsplan 2024-2028)
- Kommunestyresak 127/23, den 12.12.2023 Økonomiplan 2024-2027, verbalpunkt 38.

Saksopplysninger

Prosjektets bakgrunn:

Da kontrollutvalget behandlet plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 fremkom følgende av risiko- og vesentlighetsvurdering:

«Vedtatt av kommunestyret ved budsjettbehandling for 2024.»

Prosjektets problemstillinger:

I prosjektplanen ble følgende problemstillinger vedtatt:

1. Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?
2. I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?
3. Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med
 - vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi?
 - vedtaket om Fuglevik renseanlegg?
 - vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby

Den tredje problemstillingen er deskriptiv og avgrenses til å beskrive de beslutningsprosesser selskapet har hatt i forbindelse med de to nevnte prosjektene.

Problemstilling 1 «Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?»

Revisjonskriterier:

For å kontrollere og besvare problemstillingene har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier (kontrollkriterier):

•

Direkte kostnader

MOVAR bør sørge for at direkte kostnader gjelder produksjon av den tjenesten brukere mottar og bokføres i henhold til gjeldende regelverk.

•

Indirekte kostnader

Andelen av henførbare indirekte driftskostnader (tilleggsytelser/støttefunksjoner) som tilordnes selv-kost skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse.

•

Kapitalkostnader

Årlige kapitalkostnader må beregnes korrekt

•

Inntekter

Andre inntekter utover gebyrinntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, og som er tatt inn i selvkostberegningen, reduserer selvkost.

•

Beregningsgrunnlag

MOVAR bør sørge for at beregningsgrunnlag er korrekt

•

Beslutningsgrunnlag og dokumentasjon

MOVAR må foreta en etterkalkyle for å føre kontroll med at gebyrene ikke overstiger selvkost.

-

Over- og underskudd

MOVAR bør håndtere over- og underskudd ved bruk av kortsiktig gjeld eller fordring, etter regnskapslovens prinsipper.

-

Selvkost og organisering

MOVAR bør sørge for at kommunene kan utarbeide en samlet selvkostkalkyle.

-

Krysssubsidiering

MOVAR bør sørge for at innbyggere i en kommune ikke subsidierer innbyggere i en annen kommune, næringskunder eller egne selskaper.

-

Avsetning til deponi

MOVAR bør sørge for å ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet, samt at samtlige kostnader til anlegg og drift er dekket.

-

Note til regnskapet

MOVAR skal gi opplysninger om beregninger og resultat av gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til regnskapet.

Revisjonens konklusjon:

Revisjonen gir følgende konklusjon på problemstilling 1:

«Revisjonens gjennomgang av MOVAR sin praksis som gjelder selvkosttjenester viser at selskapet i hovedsak forholder seg til regelverket om selvkosttjenester. Selskapets organisering er hensiktsmessig ettersom det skilles mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. I tillegg er også fellestjenester skilt ut og indirekte kostnader fordeles etter fastsatte fordelingsnøkler.

Imidlertid tilsier våre funn at beregningene av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS kan ha vært, og delvis kan være, beheftet med feil og mangler.

Fordelingsnøklerne som selskapet benytter på flere områder kan etter vår vurdering være beheftet med unøyaktigheter. Selskapet har, fra høsten 2024, fått bistand fra Momentum Selvkost knyttet til selvkost-kalkyle på renovasjon. Momentums gjennomgang av selskapets tidligere selvkostmodell avdekket en del svakheter, og vi er av den oppfatning at ny selvkostmodell har resultert i mer korrekt gebyrgrunnlag.

Selskapet beregner kalkylerenter av inngående balanseverdi på selvkost. Dette er ikke i henhold til selvkostforskriften, som sier at det er gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som skal brukes som beregningsgrunnlag.

I henhold til lovverket er det ikke tillatt å subsidiere verken mellom husholdningsavfall og næringsavfall, eller mellom kommuner. Vår gjennomgang viser til forhold som kan ha ført til feil i selvkostberegningen og ulovlig krysssubsidiering. Konkurranselovens bestemmelser sier at prissettingen av tjenester mellom to juridiske selskap i samme konsern skal foregå på markedsmessige vilkår. I tjenesteavtalen mellom mor- og datterselskap er vederlaget avtalt til selvkost, men MOVAR foretar i praksis et prosentpåslag på denne selvkostprisen. Beregningen av påslaget er ikke dokumentert, og vi kan derfor ikke vurdere med sikkerhet om dette reflekterer markedspris.»

Revisjonens anbefalinger:

Revisjonen anbefaler at selskapet bør:

- sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivarettatt
- sørge for at selvkostberegningen på vann -og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
- benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente
- foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
- endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris

Problemstilling 2 «I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?»

Revisjonskriterier:

For å kontrollere og besvare problemstillingene har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier (kontrollkriterier):

Selskapet bør

- ha definert tydelige overordnede mål på sentrale virksomhetsområder blant annet innenfor drift, sikring av verdier og eiendeler, etterlevelse av lover og regler og riktig rapportering.
- ha fastsatt operative mål med tilhørende handlingsplaner.
- dokumentere beslutninger og begrunnelser for disse.
- ha utarbeidet styreinstruks og en plan for styrets eget arbeid, som blant annet inkluderer jevnlig evaluering av styrets eget arbeid.
- dokumentere en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og myndighet, for eksempel gjennom stillingsinstrukser, lederavtaler, skriftlige mandater eller lignende.
- gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik i budsjettåret.
- bør ha opprettet en økonomifunksjon med definert organisatorisk plassering, arbeidsoppgaver, rapporteringslinjer og ansvar
- etablere en struktur for planer, budsjett, regnskap og rapportering som gjenspeiler virksomhetens aktiviteter og ansvarsområder og samsvarer med gjeldende regelverk
- utarbeide kortsiktige og langsiktige budsjetter og/eller prognoser i samsvar med virksomhetens mål og handlingsplaner
- sikre pålitelig regnskapsføring i samsvar med gjeldende regelverk, herunder god regnskaps-skikk
- måle og rapportere reell utvikling i forhold til budsjett og planer, med informative nøkkeltall, og iverksette tiltak der dette finnes nødvendig

- ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi
- ha utarbeidet et anskaffelsesreglement
- ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser
- ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen
- gjennomføre risikoanalyser på anskaffelsesområdet
- ha systemer for kontraktsoppfølging

Revisjonens konklusjon:

Revisor gir følgende konklusjon på problemstilling 2:

«Basert på revisjonens gjennomgang og vurderinger, er det vår oppfatning at MOVAR IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring. Samtidig peker revisjonen på enkelte forbedringsområder som kan styrke selskapets styring ytterligere. Det gjelder blant annet behovet for å utvikle mer konkrete handlingsplaner på sektorvis nivå, for å operasjonalisere de strategiske målene og sikre systematisk oppfølging. Videre anbefales det å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi og et formelt anskaffelsesreglement for å profesjonalisere innkjøpsarbeidet, sikre likebehandling og redusere risiko.

Samlet sett vurderes det at MOVAR IKS har en god grunnstruktur for kostnadseffektiv drift og økonomistyring, men at selskapet kan styrke dette ytterligere ved å implementere de foreslåtte tiltakene.

Revisjonen konkluderer med at MOVAR IKS har etablert strategiske og operative mål gjennom selskapsavtalen og strategidokumentet MOVAR IKS – Strategi 2024-2027. Dette gir et godt grunnlag for virksomhetens langsiktige styring. Samtidig konstaterer revisjonen at det per i dag ikke utarbeides se-parate handlingsplaner for de ulike sektorene i virksomheten. Revisjonen anbefaler MOVAR IKS å ut-arbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer de strategiske målene. Handlingsplanene bør ty-delig definere tiltak, ansvar, tidsfrister og måleindikatorer, slik at måloppnåelse kan følges systematisk opp.

Revisjonen konkluderer også med at MOVAR IKS har etablert systemer for dokumentasjon av beslutninger og begrunnelser for disse. Det foreligger en klar fordeling av roller, ansvar og myndighet gjennom fullmaktsreglementet. Selskapet har også utarbeidet en styreinstruks og styret utarbeider en plan for sitt arbeid, som blant annet inkluderer jevnlig evaluering av styrets eget arbeid. Disse elementene tilfreds-stiller de kravene som normalt stilles til god virksomhetsstyring.

MOVAR IKS har etablert nødvendige økonomiske kontrolltiltak og systemer som sikrer god økonomistyring og rapportering. Ordningene fremstår i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjente prinsipper for god styring og kontroll.

MOVAR IKS har etablert et tilfredsstillende rammeverk for styring og kontroll med anskaffelser. Selskapet har utviklet omfattende rutiner, maler og systemer som bidrar til etterlevelse av anskaffelsesregel-verket og selskapets interne krav. Det er klare rolle- og ansvarsfordelinger i anskaffelsesprosessen, og det legges vekt på risikohåndtering i både planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

MOVAR IKS har imidlertid ikke en egen, overordnet anskaffelsesstrategi eller et særskilt anskaffelsesreglement. Videre fremstår kontraktsoppfølging som et område med

forbedringspotensial. Revisjonen vurderer at MOVAR IKS er i ferd med å ta nødvendige grep for å møte fremtidige krav og utfordringer innen anskaffelsesområdet, men anbefaler at visse tiltak prioriteres for å styrke styringen ytterligere.»

Revisjonens anbefalinger:

Revisjonen anbefaler selskapet å vurdere:

- utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
- utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
- utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet

Problemstilling 3 «Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med

- **vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi?**
- **vedtaket om Fuglevik renseanlegg?**
- **vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby»**

Denne problemstilling er deskriptiv, det vil si at det ikke er utledet revisjonskriterier. Revisjonen gir da heller ikke anbefalinger til problemstillingen, men beskriver hvordan samhandlingen har vært mellom administrasjon, styret og selskapets representantskap.

Selskapets høringsuttalelse:

MOVAR IKS har gitt uttalelse til rapporten og dens anbefalinger. Dette fremgår i sin helhet på side 81 og 82 i rapporten.

MOVAR IKS skriver blant annet:

«Oppsummert for del 1 mener MOVAR at alle anbefalinger er svart ut og ivare tatt.

I del 2 kommer ØVKR med tre anbefalinger. MOVAR er igjen tilfredse med at ØVKR mener at selskapet har etablert tilfredsstillende rammeverk med omfattede rutiner og maler for etterlevelse av regelverket. MOVAR vil uansett ta anbefalingene til etterretning og har i den forbindelse allerede iverksatt en prosess for å samordne vårt malverk og rutiner i tråd med ØVKR sine anbefalinger.

I del 3 beskriver ØVKR prosess knyttet til tre store prosjekt er i MOVAR sin prosjektportefølje. MOVAR er tilfredse med at ØVKR sin gjennomgang viser at alle prosjekter er igangsatt i tråd med vedtak fattet i MOVAR IKS sine styrende organer, styret og Representantskapet.»

Vurdering

Det ligger til kontrollutvalget å forsikre seg om at revisors gjennomføring og rapportering skjer i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Rapportens utforming, innhold, vurderinger og konklusjoner faller imidlertid innunder revisors selvstendige, faglige ansvar.

Revisjonen oppgir at prosjektet er gjennomført i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Sekretariatet vurderer at rapporten gir svar på problemstillingene og kontrollutvalgets bestilling via prosjektplan.

Videre vurderer sekretariatet at valg av revisjonskriterier er relevante for å kunne besvare problemstillingen. Vi finner at undersøkelsen bygger på data innsamlet ved hjelp av flere metoder, herunder dokumentanalyse og intervjuer. Gjennom bruk av ulike metoder sikrer

revisjonen rapportens validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Samlet sett anser også sekretariatet at dataene som er benyttet er tilstrekkelig som grunnlag for rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger. Revisors vurderinger er basert på innsamlet materiale, revisjonskriterier og de metodiske avgrensingene.

Sekretariatet vurderer at MOVAR IKS viser til at flere av anbefalingene allerede er fulgt opp og for de øvrige viser til tiltak som skal gjennomføres for å følge opp anbefalingene. Selv om MOVAR IKS nå opplever at alle anbefalinger for problemstilling 1 er gjennomført, så var de ikke det på det reviderte tidspunktet. Det er derfor naturlig at anbefalingene blir stående slik at revisjonen kan kontrollere dette ved en oppfølgingsrapport.

Kommunedirektøren har fått rapporten oversendt for uttalelse hvis ønskelig.
Kommunedirektør har ikke gitt noen uttalelse til rapporten.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten og MOVAR IKS sin uttalelse til rapporten til orientering.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget legger revisjonens vurderinger og anbefalinger til grunn i sitt forslag til vedtak i kommunestyret, og videre at kontrollutvalget innstiller til kommunestyret at rapportens anbefalinger skal tas til følge og gjennomføres.

Rapport

MOSS KOMMUNE

16.05.2025

Forvaltningsrevisjon **MOVAR IKS**

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mandat for forvaltningsrevisjonen.....	4
3	Fremgangsmåte	5
3.1	Problemstillinger og avgrensninger	5
3.2	Om revisjonskriterier	6
3.3	Revisjonsmetoder	7
3.4	Organisering	8
4	Selvkost – Vann, avløp og renovasjon	10
4.1	Revisjonskriterier	10
4.2	Datagrunnlag	11
4.2.1	Direkte kostnader	12
4.2.2	Indirekte kostnader	14
4.2.3	Kapitalkostnader	18
4.2.4	Inntekter	19
4.2.5	Beregningsgrunnlag	22
4.2.6	Beslutningsgrunnlag og dokumentasjon	23
4.2.7	Over- og underskudd	26
4.2.8	Selvkost og organisering	27
4.2.9	Kryssubsidiering	28
4.2.10	Avsetning til deponi	31
4.2.11	Note til regnskapet	32
4.3	Vurderinger	33
4.4	Konklusjon og anbefalinger	40
5	Selskapets Drift og økonomistyring	41
5.1	Revisjonskriterier	41
5.2	Datagrunnlag	42
5.2.1	Mål og retning	42
5.2.2	Organisering, ansvar og myndighet	43
5.2.3	Økonomistyring	45
5.2.4	Anskaffelser	46
5.3	Vurderinger	50
5.4	Konklusjon og anbefalinger	55
6	Beslutningsprosesser – tre prosjekter	56
6.1	Introduksjon	56
6.2	Beskrivelse av beslutningsprosesser	56
6.2.1	Innsamling av husholdningsavfall i egenregi	56
6.2.2	Fuglevik renseanlegg	59
6.2.3	Hovedvannledning Moss og Vestby (Prosjekt 240)	66
7	Kilder og litteratur	69
8	Vedlegg	71
8.1	Utleddning av revisjonskriterier	71
8.2	Selskapets uttalelse	81

1 SAMMENDRAG

Revisjonens fremgangsmåte

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om MOVAR IKS gjennomfører korrekte beregninger for selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet. Revisjonen har også vurdert i hvilken grad MOVAR IKS har etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring. I tillegg til dette har revisjonen beskrevet hvilke beslutningsprosesser selskapet har hatt i forbindelse med

- vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi
- vedtaket om Fuglevik renseanlegg, og
- vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et datagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet. Revisjonen har gjennomført dokumentanalyser og regnskapsanalyser i tillegg til at det er gjennomført intervjuer med blant annet selskapets administrerende direktør, økonomisjef og sektorsjefene for vann/avløp og renovasjon.

Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonens gjennomgang viser at MOVAR IKS i hovedsak følger prinsippene i selvkostregelverket, men det er identifisert forbedringspotensial når det gjelder etterprøvbarehet av grunnlaget for selvkostberegninger. Direkte kostnader blir i stor grad korrekt bokført på avdelingene, mens felleskostnader fordeles ved årets slutt basert på fordelingsnøkler og skjønn. Revisjonen finner at enkelte av disse vurderingene ikke er dokumentert, noe som skaper usikkerhet knyttet til om kostnadsfordelingen er korrekt.

For indirekte kostnader viser revisjonen til at det benyttes fordelingsnøkler anbefalt i selvkostveilederen, men at skjønnsutøvelsen i større grad bør dokumenteres. Interne tjenester belastes etter faktisk medgåtte timer, i tråd med regelverket. MOVAR eier aksjer og andeler i andre selskaper og det er uklart for revisjonen hvorvidt selskapet har foretatt en vurdering av om alle kostnader knyttet til strategisk ledelse/støtte er henførbare til selvkost.

Innenfor renovasjon er det innført nye rutiner fra høsten 2024 med bistand fra Momentum Selvkost. Dette har ført til forbedret dokumentasjon og klarere skille mellom husholdning og næring. Tidligere år vurderer vi at kan være beheftet med unøyaktigheter.

Når det gjelder kalkulatoriske kapitalkostnader, er det vår vurdering av MOVAR følger selvkostveilederen. Terskelverdier for aktivering er etter vår vurdering basert på fornuftig skjønn. Andre inntekter knyttet til selvkosttjenester, utover gebyrinntekter, blir i hovedsak korrekt fratrasket selvkost.

Et viktig funn er at selvkostkalkyle for vann og avløp ikke er fordelt per kommune, til tross for at dette kreves av forskriften. Dette gjelder også tilhørende selvkostfond. MOVAR begrunner det med solidarisk prising som er bestemt i selskapsavtalen. Revisjonen vurderer at dette innebærer en risiko for kryssubsidiering mellom kommuner. For renovasjon og slam er det derimot etablert kommunevise selvkostregnskap.

Som nevnt, er selvkostfond for vann og avløp ikke delt opp per kommune. Kommunene har derfor etter revisjonens oppfatning ikke et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for fastsettelse av gebyrnivået for VA-området. For renovasjonsområdet er selvkostfond håndtert korrekt. Våre undersøkelser viser også at kalkulatorisk rente på selvkostfond ikke beregnes i tråd med selvkostforskriften.

I en uttalelse fra kommunal og distriktsdepartementet av 10. Januar 2025 vedrørende fordeling av selvkost ved utvidet egenregi, konkluderer departementet med at det er avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige. Revisjonen er av den oppfatning at selskapet og eierkommunene bør foreta en vurdering knyttet til bruk av solidarisk pris på vann- og avløp, sett i lys av denne uttalelsen.

Vederlaget for tjenester som MOVAR utfører for datterselskapet er i tjenesteavtalen fastsatt til selvkost. Konkurranselovens bestemmelser sier at prissettingen av tjenester mellom to juridiske selskap i samme konsern skal foregå på markedsmessige vilkår. Revisjonen vurderer at det avtalebestemte vederlaget er et klart brudd på denne bestemmelsen. Selskapet praktiserer imidlertid fakturering med påslag utover selvkostpris, men vi er usikre på om påslaget reflekterer markedspris.

Revisjonen vurderer at MOVAR må styrke dokumentasjon av skjønnsutøvelse, fordele selvkostregnskap og fond per kommune, samt vurdere løpende fordeling fremfor periodisk bruk av fordelingsnøkler. Kommunene og selskapet bør også revurdere bruk av solidarisk pris på vann og avløp, og i tillegg fakturere markedspris for tjenester utført for datterselskapet. Uten slike tiltak vurderer vi risikoen for regelbrudd og kryssubsidiering som vesentlig.

Revisjonens gjennomgang viser at MOVAR IKS har etablert overordnede og operative mål for virksomheten, forankret i selskapsavtalen og dokumentet «Strategi 2024–2027». Strategidokumentet beskriver selskapets visjon, samfunnsoppdrag, samt mål og ambisjoner innen kjerneområdene renovasjon, vann og avløp, og brann og redning. Det foreligger imidlertid ikke sektorvise handlingsplaner, noe revisjonen anbefaler å implementere for å sikre tydelig retning, ansvar og måloppnåelse.

Selskapet har hensiktsmessige systemer for beslutningsdokumentasjon og etterprøvnbarhet gjennom bruk av AdminControl, samt en oppdatert styreinstruks og klar fordeling av roller og ansvar, understøttet av instruks og fullmaktsreglement.

Innen økonomistyring har MOVAR IKS etablert gode kontrolltiltak og en velfungerende økonomifunksjon. Det rapporteres regelmessig på økonomi både internt og til styret, og selskapet utarbeider både kortsiktige og langsiktige budsjetter. Regnskapet føres internt og revideres eksternt av BDO.

Når det gjelder anskaffelser, benytter MOVAR IKS prinsippene i Moss kommunes anskaffelsesstrategi, men har ikke utviklet en egen, overordnet strategi eller et formalisert anskaffelsesreglement. Revisjonen anbefaler at selskapet utarbeider begge deler for å styrke styring, etterlevelse og profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen. Det anbefales også at reglementet tydeliggjør roller, ansvar, krav og kontrollrutiner for å sikre etterlevelse av regelverk og gode innkjøpsprosesser.

Samlet sett vurderer revisjonen at MOVAR IKS har etablert gode systemer og praksis innen strategisk styring, organisering og økonomikontroll, men at det er rom for forbedringer knyttet til operasjonalisering av mål og anskaffelsesstyring.

Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at selskapet bør

- a) sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivarettatt
- b) sørge for at selvkostberegningen på vann -og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
- c) benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente

- d) foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
- e) endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris
- f) vurdere å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
- g) vurdere å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
- h) vurdere å utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet

2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF¹, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med bakgrunn i at kommunestyret i Moss, i forbindelse med behandling av sak 127/23 «Økonomiplan 2024-2027», vedtok at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon av MOVAR IKS. Dette er senere stadfestet i plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret i Moss i sak 91/24, 10. september 2024.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 07.10.2024. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag med ett tillegg til problemstilling nr. 3. Dette innebærer at også vedtaket om hovedvannledning fra Moss til Vestby skal inngå i de undersøkelsene revisjonen skal gjennomføre.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet oktober 2024 - mai 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med MOVAR IKS slik at også innspill fra selskapets administrasjon er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av MOVAR IKS, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med selskapets administrasjon den 08.05.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til MOVAR IKS. Selskapets uttalelse er vedlagt rapporten (8.2).

Revisor vil takke selskapets administrerende direktør og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS

Rolvsøy, 16. mai 2025

Jolanta Betker (sign.)
daglig leder

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)
forvaltningsrevisor

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Jostein Ek (sign.)
regnskapsrevisor

¹ NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

3 FREMGANGSMÅTE

3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?

Selvkost er det maksimale som kommunen gjennom gebyrer til innbyggere kan kreve for sine tjenester og dette skal beregnes med utgangspunkt i faktiske kostnader. Dette gjelder både direkte og indirekte kostnader – inkludert kapitalkostnader, og selskapet må identifisere hvilke kostnader som direkte kan knyttes til selvkost. Det er særlig beregning av indirekte kostnader som kan medføre utfordringer, for eksempel ved fastsettelse av fordelingsnøkler. Revisjonen vil undersøke om selskapet sikrer at grunnlaget for beregning av selvkost er i henhold til gjeldende regelverk, og om beregningen er korrekt.

Problemstilling 2:

I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

Virksomheten skal styre anskaffelse og bruk av ressurser bevisst, for å nå sine mål. Planleggingen av slik anskaffelse og bruk kommer til uttrykk i budsjettene, mens regnskapene gjenspeiler det som faktisk har skjedd. Budsjettene og regnskapene er viktig beslutningsstøtte for styret, ledelsen og andre interne og eksterne interessenter. Revisjonen vil blant annet kontrollere om selskapet har opprettet en økonomifunksjon med klart definerte arbeidsoppgaver, rapporteringslinjer og ansvar. Videre vil vi kontrollere om det er etablert en struktur for planer, budsjett, regnskap og rapportering som gjenspeiler virksomhetens aktiviteter og ansvarsområder og samsvarer med gjeldende regelverk. Vi vil også kontrollere om selskapet måler og rapporterer reell økonomisk utvikling i forhold til budsjett og planer, med informative nøkkeltall, og om det iverksettes kostnadseffektiviserende tiltak der dette finnes nødvendig.

Store deler av MOVAR IKS sin virksomhet er finansiert gjennom selvkost. Det vil si at det er brukerne av selskapets tjenester som betaler for drift og investering gjennom kommunale gebyr. Effektive anskaffelsesprosesser vil følgelig ha direkte påvirkning på gebyrsatsene for kommunale tjenester som vann, avløp og renovasjon. Revisjonen vil derfor kontrollere om selskapets anskaffelsesprosesser på en hensiktsmessig måte avklarer behov og forbereder konkurranse om oppdrag. Videre vil selve prosessen for gjennomføringen av konkurranse kontrolleres, før revisjonen til slutt vil kontrollere hvilke systemer selskapet har etablert for kontraktsoppfølging.

Problemstilling 3:

Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med

- vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi?
- vedtaket om Fuglevik renseanlegg?
- vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby

Problemstillingen er deskriptiv og avgrenses med dette til å beskrive de beslutningsprosesser selskapet har hatt i forbindelse med de tre nevnte prosjektene. Det vil undersøkes hvordan samhandlingen har vært mellom administrasjon, styret og selskapets representantskap.

3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne forvaltningsrevisjonen er det tatt utgangspunkt i følgende kilder ved utledning av revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr.12.
- Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften) FOR-2019-12-11-1731
- Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) FOR-2004-06-01-931
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2016-08-12-974
- Norsk Vann Rapport 210/2015 «Veiledning for praktisering av selvkost i vann- og avløpssektoren
- H-3/14 «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester»
- Veileder til selvkostforskriften 11. desember 2019 nr. 1731
- Selskapets eventuelle egne rutiner og retningslinjer
- Regnskapsteori
- Veileder for virksomhetsstyring, IIA
- Anskaffelser.no, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er oversendt fra selskapet eller hentet ut fra selskapet hjemmesider. Vi har kontrollert fakturaer fra MOVAR IKS ved å foreta kontroll av inngående fakturaer de sender ut til sine eierkommuner for et utvalg av tjenestene de leverer. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført fem intervjuer:

- Administrerende direktør
- Sektorsjef vann og avløp
- Sektorsjef renovasjon
- Økonomi- og administrasjonssjef
- Innkjøper

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Siden selskapet nylig har inngått et samarbeid med Momentum, har revisjonen også gjennomført et digitalt møte med selskapets kontaktperson i Momentum. I dette møtet gjennomgikk kontaktpersonen kalkylemodellen de har utarbeidet for selskapet.

Bruk av personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i selskapet. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommunelovens § 24-10. Lesere av denne rapporten kan ta kontakt med Østre Viken kommunerevisjon dersom de ønsker mer informasjon om hvordan vi behandler personopplysninger.

3.4 Organisering

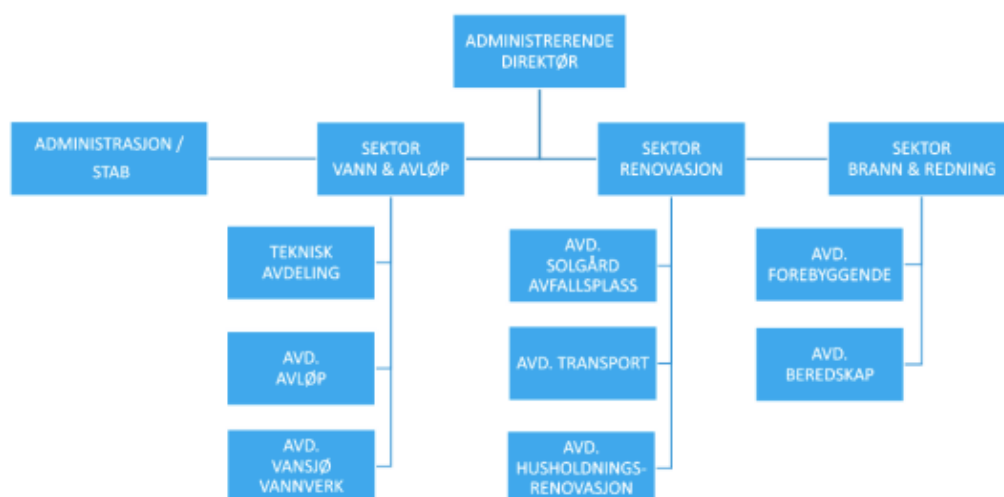
Virksomhetens organisering og driftsområde

MOVAR IKS er et interkommunalt selskap som eies av 4 kommuner; Moss, Vestby, Råde og Våler med et samlet innbyggerantall på ca. 84.000.

Selskapet har ansvaret for vannproduksjon og rensing av avløpsvann, innsamling og behandling av avfall fra husholdningene, samt brann-, feier-, og redningstjenester for innbyggerne i kommunene.

Årlig produksjon er ca. 7 millioner m³ drikkevann, rensing av ca. 6,5 millioner m³ avløpsvann, innsamling og håndtering av ca. 105 000 tonn avfall, samt brann-, feiing-, tilsyns-, og redningstjenester til regionens innbyggere.

Virksomheten er organisert i tre sektorer; sektor VA med de to tjenestekområdene vann og avløp, sektor for renovasjon, samt sektor for brann og redning. Administrasjon er en støttefunksjon.



Figur 1: Organisasjonskart MOVAR IKS

Konsernets næringsvirksomhet

MOVAR IKS eier 100 % av MOVAR Næring AS som håndterer den delen av virksomheten som er skattepliktig næringsvirksomhet. Med dette mener vi næringsavfall som selskapet håndterer i fri konkurranse med andre renovasjonsvirksomheter.

Administrerende direktør og økonomisjefen i MOVAR IKS fungerer også som henholdsvis styreleder og varamedlem i MOVAR Næring AS. Ifølge økonomisjef er det ingen styrehonorar i aksjeselskapet. Administrasjonen for øvrig er plassert i IKS-et, og det er ingen ansatte i AS-et. Videre forklarer økonomisjef at:

«Når det gjelder vår direktør og meg selv, så har begge to fastlønn og ingenting ut over dette. Ingen av oss har noen godtgjørelse for våre verv i MOVAR Næring AS.»

Administrative oppgaver i aksjeselskapet utføres av ansatte i morselskapet. Disse ressursene tilhører administrasjonen og renovasjonssektoren i MOVAR IKS. Dette for å få til en korrekt håndtering av den

delen av avfallet som tilhører næringsvirksomheten. Denne ressursbruken faktureres datterselskapets regnskap – i 2023, med kr 1 638 000.

Andre eierskap

Utover sitt 100%-eierskap i aksjeselskapet MOVAR Næring AS, er MOVAR IKS også medeier (29,43%) i Østfold avfallssortering (ØAS) IKS, som etter planen skal etableres i Viken Park i Fredrikstad, og Øst 110-sentral, den lokale nød-alarmeringssentralen i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven.

4 SELVKOST – VANN, AVLØP OG RENOVASJON

Problemstilling 1:

Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?

4.1 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kap. 8.1.

Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene:

- **Direkte kostnader**
MOVAR bør sørge for at direkte kostnader gjelder produksjon av den tjenesten brukere mottar og bokføres i henhold til gjeldende regelverk.
- **Indirekte kostnader**
Andelen av henførbare indirekte driftskostnader (tilleggsytelser/støttefunksjoner) som tilordnes selvkost skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse.
- **Kapitalkostnader**
Årlige kapitalkostnader må beregnes korrekt
- **Inntekter**
Andre inntekter utover gebyrinntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, og som er tatt inn i selvkostberegningen, reduserer selvkost.
- **Beregningsgrunnlag**
MOVAR bør sørge for at beregningsgrunnlag er korrekt
- **Beslutningsgrunnlag og dokumentasjon**
MOVAR må foreta en etterkalkyle for å føre kontroll med at gebyrene ikke overstiger selvkost.
- **Over- og underskudd**
MOVAR bør håndtere over- og underskudd ved bruk av kortsiktig gjeld eller fordring, etter regnskapslovens prinsipper.
- **Selvkost og organisering**
MOVAR bør sørge for at kommunene kan utarbeide en samlet selvkostkalkyle.
- **Krysssubsidiering**
MOVAR bør sørge for at innbyggere i en kommune ikke subsidierer innbyggere i en annen kommune, næringskunder eller egne selskaper.
- **Avsetning til deponi**
MOVAR bør sørge for å ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet, samt at samtlige kostnader til anlegg og drift er dekket.
- **Note til regnskapet**
MOVAR skal gi opplysninger om beregninger og resultat av gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til regnskapet.

4.2 Datagrunnlag

Selskapet er inndelt regnskapsmessig i følgende avdelinger og tjenesteområder som betjener vann, avløp og renovasjon:

- Fellesfunksjoner
 - Avd. 10 Økonomi og administrasjon
 - Avd. 11 Teknisk avdeling
- Vann
 - Avd. 20 Vansjø Vannverk, lokalisert på Huggenes og betjener alle eierkommuner derfra
- Avløp
 - Avd. 30 Kambo Renseanlegg
 - Avd. 40 Fuglevik Renseanlegg, der de ansatte innen avløp er fysisk lokalisert
 - Avd. 45 Hestevold Renseanlegg
- Renovasjon
 - Avd. 50 Solgård Avfallsplass
 - Avd. 55+56 Renovasjonstjenester
 - Avd. 59 Næringsrenovasjon som MOVAR avregner mot datterselskapet

Det fremkommer i årlige budsjettdokumenter at administrasjonsavdelingen (avd. 10) dekker store deler av administrasjonskostnadene i selskapet.

Den tekniske avdelingen (avd. 11) utfører servicearbeid for alle avdelinger i MOVAR. Avdelingen er etablert på Huggenes og er organisatorisk plassert i sektor VA, da det i hovedsak er disse tjenesteområdene de betjener. Teknisk avdeling består for øvrig av ansatte med spesialisert kompetanse på sine ansvarsområder, som rørleggere, ingeniører, elektrikere, etc. MOVAR opplyser i sitt 2023-budsjett at det ikke er tatt høyde for uforutsette kostnader i avdelingen, og samtlige kostnadskonti blir kritisk gjennomgått.

Avdeling for vannforsyning (avd. 20) gjelder Vansjø vannverk og omfatter produksjon og levering av drikkevann til kommunene Moss, Råde, Vestby og Våler. I tillegg leveres og mottas vann gjennom det etablerte samarbeidet med Fredrikstad og Sarpsborg kommune, omtalt som *reservevannsamarbeidet*. Kostnadene tilknyttet denne driften fordeles mellom partene, hvor de fakturerer Sarpsborg og Fredrikstad for deres andel. For øvrig «bytter» vannverkene en viss mengde vann kontinuerlig for at vannet i rørene ikke skal bli stående i ro. Dette faktureres ikke, da man balanserer mengden slik at dette er et nullsum-forhold.

MOVAR kjøper transportkapasitet gjennom ledninger i Moss for å kunne levere vann til Vestby, Våler og Råde. Når det gjelder vannleveranser til Råde skjer dette hovedsakelig gjennom direkte leveranse (gjennom vannforsyningsledningen sydover).

I henhold til selskapsavtalen forutsettes det at prisen for rensing av avløp skal være den samme uavhengig av hvilket renseanlegg (forkortes RA, og gjelder avd. 30, 40 og 45) som behandler avløpsvannet (solidarisk pris). Dette innebærer at renseanleggene økonomisk skal sees som én enhet selv om det føres separate regnskaper for hvert anlegg. Drift av to nedslitte anlegg merkes, og uforutsette vedlikeholdskostnader kommer stadig. Forprosjekt for nytt renseanlegg er nå ferdigstilt og selve byggetiden er beregnet frem til 2027/2028. Fuglevik RA bygges i henhold til pålagt krav om nitrogenrensing.

Solgård Avfallsplass (avd. 50) har stor spennvidde i sin virksomhet og omfatter i hovedsak;

- Mottak av husholdningsavfall fra kommunene. Restavfallet blir omlastet og transportert til energigjenvinning. Øvrige avfallsfraksjoner fra husholdningene blir avhendet på en miljøriktig måte til minst kostnad / størst inntekt.
- Ansvar for drift av to gjenvinningsstasjoner for publikum / besøkende.
- Mottak av farlig avfall og elektronisk avfall, inklusiv miljøbilen.
- Mottak av hageavfall, som etter prosess blir kompost for videresalg.
- Mottak av avfall og forurensede jordmasser fra egen og andre regioner.
- Anlegg for uttak og salg av deponigass.
- Mellomlagrer avløpsslam.
- Drift av deponi.

Et utviklingstrekk innenfor renovasjonsområdet (avd. 55+56) er en kraftig økning i etterspørselen etter nedgravde løsninger. Dette har sammenheng med vekst, fortetting og økte krav til uteområdene i regionen. Det tas høyde for at nedgravde løsninger tømmes etter nivå. På den måten reduseres utgiftene over tid. På sikt skal prestasjonene økes i forhold til materialgjenvinning og ombruk, noe det planlegges for blant annet igjennom endring av innsamlingsløsninger tilpasset ettersorteringsanlegget / Østfold Avfallssortering IKS. Her blir det grovsortering av plast, og trolig opsjon for metaller, papir og finstoff. Anlegget er besluttet lagt til Fredrikstad; på Viken Park, som er under regulering.

4.2.1 Direkte kostnader

Revisjonens gjennomgang av regnskapsdokumenter viser at direkte kostnader så langt mulig blir ført direkte på sitt tilhørende tjenesteområde i det respektive avdelingsregnskap der de hører hjemme. Direkte kostnader som føres i avdeling 10 gjelder bl.a. regnskap, lønnskjøring, fakturering, økonomiforvaltning, HMS, HR, innkjøp, revisjon, felles konsulenttjenester, juridisk bistand, velferd, bedriftshelsetjeneste, personalforsikringer, styre- og møtehonorarer, IT- og lisenskostnader med mer. Kostnader som angår den enkelte avdeling blir ført direkte i den respektive avdeling. I personalkostnader inngår flere kostnadsposter enn det som direkte knyttes mot lønn. Velferdstiltak på tvers av selskapet og personalforsikringer er eksempler på dette.

I det følgende viser vi avdelingsvise regnskap for de respektive selvkostområder, der tilordnede kostnader fremkommer. I kommentarene nedenfor redegjør vi for hvordan de fremkommer, basert på informasjon fra selskapets budsjettdokumenter for de siste fire år (2022-2025), regnskapet for sist avsluttede regnskapsår som eksempel (2023), samt øvrige opplysninger fremkommet i revisjonens intervjuer.

AVD. 20 VANSJØ VANNVERK			
	REGNSKAP 2023	BUDSJETT 2023	REGNSKAP 2022
DRIFTSINNTEKTER	-59 395 678	-54 382 000	-43 226 073
DRIFTSKOSTNADER			
Varekostnad	8 331 318	7 460 000	6 622 448
Personalkostnader	5 512 094	7 106 000	6 339 037
Andre driftskostnader	20 427 384	25 031 000	25 725 592
Avskrivninger	8 568 017	8 753 000	8 717 936
SUM DRIFTSKOSTNADER	42 838 813	48 350 000	47 405 012

Figur 2: Avdelingsregnskap 2023 – nr. 20 Vansjø vannverk

Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroll (tilfeldig utvalg) av avdelingsregnskapene for vann og avløp. Bokførte direkte kostnader er varekostnader (for eksempel kjemikalier, analyser, transport av vann), personalkostnader (lønn), og driftskostnader (for eksempel elektrisk kraft, renhold).

Selskapets varekostnader tilknyttet sektoren for vann er hovedsakelig knyttet til inngåtte avtaler med eksterne parter som omhandler direkte produksjon og drift av MOVARs tjeneste. Betydelige kostnader er blant annet transport av vann gjennom Moss kommunes ledningsnett (leie av kommunens rør), transport- og leveringskostnader av slam samt bruk av kjemikalier på vannverket. Selskapet ferdigstiller prosjektet om ny vannledning nord, hvilket vil medføre at kostnader til transport av vann vil bortfalle.

VA-sektoren i MOVAR har for øvrig en egen stab bestående av fem personer. Sektorens ledergruppe består av denne staben i tillegg til avdelingslederne i de tre avdelingene; Vann, Avløp og Teknisk. Ny avtale er inngått rundt levering av slam, hvilket innvirker positivt på sektorens materialkostnader. Sektoren arbeider kontinuerlig med prosessforbedringer, dette for å optimalisere kvaliteten på vannet og kostnadene ved renseprosessen. Sektoren gjennomfører nye anbudskonkurranser knyttet til en del av tjenesten som her leveres når avtaletidspunkter utløper.

Noe av fagkompetansen i sektoren er rettet mot oppfølgingen av de tunge investeringene som ligger i økonomiplanen på vannområdet, samt optimaliseringsprosjekter knyttet til drift på tvers av sektorene vann- og avløp. Enkelte stillinger er fordelt mellom ulike sektorer.

Selskapet redegjør i budsjettokumentet at kostnadsgrunnlaget blir grundig gjennomgått hvert år for å sikre et mest mulig korrekt utgangspunkt. Enkelte driftskostnader er forholdsvis stabile og ikke direkte lineære med vannproduksjonen. For eksempel, gjorde den økte strømprisen i 2021/2022 seg spesielt gjeldende innenfor produksjon og distribusjon av vann.

AVD. 30 – 40 – 45 Sum Kambo, Fuglevik og Hestevold			
	REGNSKAP 2023	BUDSJETT 2023	REGNSKAP 2022
DRIFTSINNTEKTER	-68 257 669	-68 727 000	-53 864 471
DRIFTSKOSTNADER			
Varekostnader	16 283 846	16 750 000	15 947 570
Personalkostnader	11 015 685	10 887 000	10 684 107
Andre driftskostnader	21 866 451	22 302 000	23 014 461
Avskrivninger	6 302 521	6 667 000	7 501 831
SUM DRIFTSKOSTNADER	55 468 504	56 606 000	57 147 969

Figur 3: Avdelingsregnskap 2023 – nr. 30 – 40 – 45 Avløpsrenseanleggene (RA)

Mesteparten av avløpssektorens kostnader tilknyttet material- og tjenestekjøp er forholdsvis stabile, og ikke direkte i samvariasjon med avløpsmengden. Denne postgruppen anses som stabil med unntak av følgende to kostnadstyper;

- leveringskostnader tilknyttet slam
- bruk av kjemikalier

Sektoren har jevnlig utfordringer med hensyn til klima og variable mottatte mengder, men disse faktorene medfører ikke nødvendigvis store endringer på kostnadssiden. Når det gjelder de to overstående kostnadstypene derimot, viser det seg at disse har steget betraktelig fra 2019 til 2022. Det kan her nevnes at MOVAR i løpet av 2022 fikk på plass en ny avtale for levering av slam. Dette påvirker sektorens driftskostnader i positiv retning fra 2023 og utover.

AVD. 55 HUSHOLDNINGSRENOVASJON			
	REGNSKAP 2023	BUDSJETT 2023	REGNSKAP 2022
DRIFTSINNTEKTER	-84 253 703	-78 198 000	-73 549 715
DRIFTSKOSTNADER			
Varekostnad	77 165 110	61 596 000	61 163 809
Personalkostnader	6 350 031	8 164 000	6 792 243
Andre driftskostnader	5 430 645	5 365 000	5 598 157
Avskrivninger	2 107 043	2 242 000	1 564 932
SUM DRIFTSKOSTNADER	91 052 828	77 367 000	75 119 140

Figur 4: Avdelingsregnskap 2023 – nr. 55 Husholdningsrenovasjon

Vare- og tjenestekostnader innen husholdningsrenovasjon er regulert i henhold til anbud på ulike tjenester. MOVAR opplyser at prisøkning på innsamling har sammenheng med flere konkurser blant renovatørene og at nye kontrakter har vært dyrere å gjenskaffe når antall aktører reduseres og marginene må opp. Det skal nevnes at MOVAR har vært bundet til en kostbar kontrakt tilknyttet avfall til forbrenning, som har vært ute på anbud, og ny avtale er hensyntatt i budsjett- og økonomiplan.

Direkte kostnader omfatter transport og forbrenning av avfall. Avfallet omlastes på Solgård Avfallsplass og transporteres til energigjenvinning. Som følge av omfattende økning av spesielt leveringskostnadene, sammen med befolkningsvekst i regionen forventes en generell økning i form av kostnader knyttet til avfallsbehandling, samtidig som det også blir flere å dele kostnadene på. Leveringskostnadene påvirkes av økte miljøavgifter, og disse økes gradvis mot 2030, hvor CO₂-avgiften skal være kr. 2 000 pr. tonn CO₂.

Flere kontrakter som tidligere utgjorde betydelige kostnader for renovasjonssektoren, har utgått ved at MOVAR har overtatt transport-tjenesten selv i løpet av 2022. Drifts- og vedlikeholdskostnadene ved egenregi vil tilfalle MOVAR i stedet for ekstern part.

Fra 01.01.2023 overtok Norsk Gjenvinning som kontraktspart for nedstrømsløsninger for restavfall. Solgård Avfallsplass leier kapasitet i Moss kommunes ledningsnett (selskapet betaler pr m³ vedtatt av kommunestyret) for å transportere sigevann fra avfallsplassen til Kambo Renseanlegg. Dette er en betydelig post som har økt betraktelig de siste årene og som var ventet å være forholdsvis uendret i 2023.

MOVAR har gjennomgått vaktlister og forsøker å ha effektive og fleksible vikarer for drift av avfallsplassen. Det er imidlertid til tider utfordrende å løse bemanningssituasjonen under syke- og feriefravær. Det vil derfor tidvis være personell som glir mellom arbeidsoppgaver både i avdeling 50, 55 og avdeling 56.

4.2.2 Indirekte kostnader

Kostnadene til administrasjon (avd. 10) fordeles på MOVAR sine øvrige avdelinger i forhold til beregnet administrativt ressursbruk. Kostnadene skal fordeles på sektorer både innenfor og utenfor selvkostområdet, og beregningsmetoden for fordeling av kostnadene etterprøves årlig av selskapets revisor, som en del av den ordinære årlige regnskapsrevisjonen. Ifølge informasjon fra økonomisjef, gjennomgår revisor årlig alle selvkostregnskapene som en del av den ordinære revisjonstjenesten. Det utarbeides ikke en egen revisjonsuttalelse for selskapets selvkostregnskap.

Samtlige interne tjenester faktureres mellom avdelingene. Kostnader tilknyttet service- og vedlikeholdsavtaler samt lisenser for datasystemer er blant de tyngste postene i budsjettet til administrasjonsavdelingen. Lisenser for enkelte fagsystemer belastes de respektive sektorene hvor systemene benyttes, mens lisenser for selskapets felles systemer belastes administrasjonen. I regnskapsdokumentet for 2023 fremkommer det at «*både avdeling 10 og 11 leverer i hovedsak tjenester internt i bedriften som er basert på forhåndsdefinerte parametere og matriser*».

Revisjonen har bedt om dokumentasjon på fordelingsnøkler vedrørende kostnader som fordeles til de enkelte avdelingene. Ifølge økonomi og administrasjonssjef, er det mange faktorer som legges til grunn ved belastningen av administrasjonsavdelingens (10) kostnader. Hun opplyser at ressurser i denne avdelingen bistår de øvrige avdelingene i selskapet med ulik fagkompetanse, som for eksempel: Økonomi og administrasjon, HR- og kommunikasjon, HMS, IT og anskaffelser. I tillegg tilhører administrerende direktør også denne avdelingen.

Hun opplyser videre at de har en fordelingsmodell for administrative felleskostnader basert på følgende standard faktorer:

- antall ansatte
- anleggsverdier
- antall bilagstransaksjoner

Videre fikk vi vite at det har blitt foretatt en vekting av kostnadene til administrasjonen. Dette fremkommer i figuren nedenfor.

Fordelingsmodell administrative felleskostnader

(i hele tusen)	Teknisk avd.	Vannverket	Kambo Ra.	Fuglevik Ra	Hestevold	Solgård	Renovasjon	MIB-brann
Anleggsverdier	2 522	634 311	16 212	274 326	89 941	243 329	97 605	214 260
Tjenester/materialkost	9	9 241	9 586	7 403	2 003	31 186	5 976	8 142
Lønnskostnader	6 852	4 943	-	13 474	-	13 407	44 096	76 681
Andre driftskostnader	1 576	55 407	7 125	13 864	9 186	12 593	108 258	46 138
	8 437	69 591	16 711	34 741	11 189	57 186	158 330	130 961
Vektall i %								
Anleggsmidler	0,16	40,34	1,03	17,45	5,72	15,47	6,21	13,63
Materialkostnader	0	13	13	10	3	42	8	11
Lønnskostnader	4	3	-	8	-	8	28	48
Andre driftskostnader	1	22	3	5	4	5	43	18
Sumtall	5,09	77,80	16,87	41,42	12,06	71,24	84,58	90,94
Vektet (sumtall/4)	1,59	19,85	4,54	7,74	5,05	18,47	18,37	23,41
Snitt prosent	1,59	19,85	4,54	7,74	5,05	18,47	18,37	23,41
Omsetning	8 438	89 111	25 490	53 253	7 993	39 954	179 066	125 631
%	1,60	16,85	4,82	10,07	1,51	7,55	33,85	23,75

Figur nr. 5: Fordelingsmodell mottatt fra økonomisjef i MOVAR.

I tillegg, foretar de skjønnsmessige vurderinger basert på ekstraarbeid for administrasjonen. Som eksempler nevner hun ekstraordinær bistand fra:

- HR knyttet opp mot rekruttering og oppfølging av ansatte m.m.
- økonomiavdelingen rundt bilagsføring, intern kursing, fakturering m.m.
- innkjøpsansvarlig knyttet til anskaffelser.
- innenfor kommunikasjonsarbeid mot pågående og nye prosjekter m.m.

I forbindelse med bytte av økonomisystem i årsskiftet 2024/2025, opplyser hun at selskapet har implementert en budsjettmodul som forenkler deres interne prosesser tilknyttet budsjettering.

De vil i denne forbindelse gjøre en ny vurdering av sin opprinnelige fordelingsmodell.

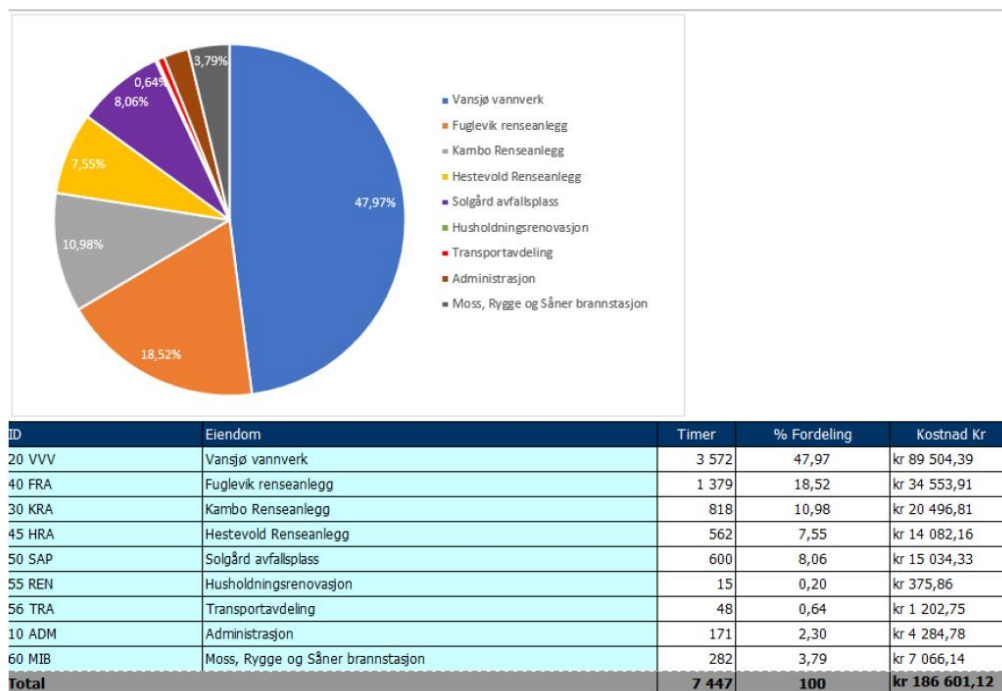
Revisjonen har fått opplyst at det tidligere forekom mye internfakturering innad i selskapet særlig knyttet til innhenting, transport og håndtering av husholdningsrenovasjon. Det er et mål å redusere dette. Teknisk avdeling fører timelister for utført arbeid, slik at medgått tid fortløpende belastes riktig seksjon. I tillegg benytter selskapet fordelingsnøkler som skal sikre korrekte forholdsmessig fordelinger av administrative og sentraliserte kostnader – og sikre regnskapsmessig skille mellom innbyggertjenestene som skal dekkes til selvkost og de næringsrelaterte tjenestene. Disse fordelingsnøklerne evalueres kontinuerlig og minst en gang per år, da de økonomiske betingelsene er i stadig endring.

Administrerende direktør forklarer at teknisk avdeling er en del av vann- og avløpsseksjonen, men at avdelingen i realiteten jobber på tvers av hele selskapet. Det er vanskelig å sikre at fordelingen blir 100 % riktig, men at selskapet bruker fortløpende timeregistrering - for tid brukt per avdeling - for å sikre at det blir mest mulig korrekt. Dette er mulig ved at avdelingen i all hovedsak jobber etter arbeidsordre, som er knyttet opp til hvert enkelt anlegg.

Økonomi- og administrasjonssjef opplyser at teknisk avdeling sine ansatte arbeider med forvaltning, drift og vedlikehold på samtlige bygg og lokasjoner i selskapet. Utført arbeid registreres der på hver enkelt avdeling, og «hver avdeling blir belastet den andelen av felleskostnader som Teknisk avdeling koster. Det vurderes altså ikke her skjønsmessig, men faktabasert. Oppdragene blir registrert i et eget program som blant annet tar ut statistikker på medgått tid ved oppdrag.»

Avregning av felleskostnader 2024 – Teknisk avdeling

Oversikt ressursforbruk 01.01.2024 - 31.12.2024



Figur 6: Eksempel på regnskapsteknisk håndtering av oppgjøret – hentet fra utkast til årsberetning 2024.

Ifølge økonomi- og administrasjonssjef ble samtlige avdelinger belastet en antatt kostnad i budsjettet som baserer seg på medgått tid i foregående år. Ved årets slutt, ble det foretatt en avregning som viste at Teknisk avdeling gikk med overskudd, som dermed ble fordelt tilbake til de ulike avdelingene med den samme prosentvise andelen som faktisk medgått tid.

Når det gjelder fordelingen av kostnadene til VA-staben, som arbeider med både vann og avløp, så opplyser sektorsjef at man benytter seg av skjønnsbaserte fordelingsnøkler. Dette kan være cirka-anslag på medgått tid og personell til ulike anlegg og prosjekter, som ikke nødvendigvis er detaljert per time. Videre opplyser han at evaluering av kalkyler og fordelingsnøkler minst gjøres ved budsjettering og ved årsavslutning. Kalkyler og fordelingsnøkler er noe de har fokus på og som diskuteres med jevne mellomrom i løpet av driftsåret.

De overordnede nøklene som MOVAR IKS har anvendt før bruk av Momentum-verktøyet er som følger (næring/husholdning):

- 90/10 i favør næringsrenovasjon for deponi
- 14/86 på gjenvinningsstasjonene
- 5/95 på innsamling av husholdningsavfall

Revisjonen har innhentet kalkylemodellen som Momentum Selvkost har bistått MOVAR med fra høsten 2024, som dokumenterer hvilke fordelinger som nå blir foretatt mellom de ulike kommunevise kalkylene, og med hvilke nøkler. I hovedsak er det ansattes tidsbruk, avskrivning av ulike anleggsmidler, antallet renovasjonsenheter (avfallsdunker), og innlevert tonnasje av avfall fra de ulike kommunene som blir benyttet for å kalkulere fordelingen.

Fordelingsnøkler										
Hjem		Grunnlagsdata	Rapporter	Ansatte		Direkte Regnskapsposter				
Visning:			Etterkalkyle til Prognose		Etterkalkyle til Budsjett		Prognose til Budsjett			
nuell vner	Kontekst	Fordelingsnøkkel	Nevner	Husholdning savfall Moss	Husholdning savfall Vestby	Husholdning savfall Råde	Husholdning savfall Våler	Slam Moss	Slam Råde	Slam Våler
# Etterkalkyle 2024	Selvkostrenger		6 684 892,57	2 250 182	976 996	357 360	267 322	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Avskrivning		18 844 255,18	7 646 418	3 114 443	1 323 720	947 537	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Alle årsverk		78,00	37,80	18,50	7,65	5,82	0,00	0,12	0,07
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård		15,00	5,20	3,12	1,39	1,02	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård vestby		2,00	0,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård deponi		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård omlast		1,50	0,84	0,38	0,11	0,07	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård farlig avfall		3,00	1,40	0,79	0,38	0,28	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk admin		9,00	2,97	2,31	1,31	0,94	0,00	0,12	0,07
# Etterkalkyle 2024	Årsverk transport		47,50	27,39	9,90	4,46	3,50	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård_alle		21,50	7,44	6,29	1,88	1,37	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk hjelpelinje		-21,50	-7,44	-6,29	-1,88	-1,37	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk solgård_eks vestby		19,50	7,44	4,29	1,88	1,37	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Årsverk hjelpelinje		-19,50	-7,44	-4,29	-1,88	-1,37	0,00	0,00	0,00
# Etterkalkyle 2024	Lønn movar		78,00	37,80	18,50	7,65	5,82	0,00	0,12	0,07
# Etterkalkyle 2024	Lønn alle ansatte		78,00	37,80	18,50	7,65	5,82	0,00	0,12	0,07
# Etterkalkyle 2024	Avskrivning avd 50		8 891 412,12	1 771 139	1 054 134	395 771	284 196	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Avskrivning avd 55		2 092 147,36	1 316 472	448 063	199 822	94 346	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Avskrivning avd 56		7 860 695,70	4 558 807	1 612 247	728 128	568 996	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Abonnement		23 612,30	11 999	6 422	2 900	2 292			
# Etterkalkyle 2024	Abonnementer husholdningsavfall		22 130,00	11 435	5 948	2 591	2 156			
# Etterkalkyle 2024	Abonnementer bedriftsrenovasjon		3 823,00	1 324	1 274	847	378			
# Etterkalkyle 2024	Abonnementer husholdning		393,00	189	115	66	23			
# Etterkalkyle 2024	Antall besøk		98 854,00	41 291	23 372	11 126	8 201			
# Etterkalkyle 2024	Tonn deponert historisk		100,00	5	3	1	1			
# Etterkalkyle 2024	Tonn til forbrenning		18 748,92	10 497	4 739	1 375	865	0	0	0
# Etterkalkyle 2024	Restavfall ryter		14 719,39	8 761	3 340	1 148	722			
# Etterkalkyle 2024	Restavfall Solgård		3 291,77	1 736	662	227	143			
# Etterkalkyle 2024	Restavfall Vestby gj.v.stasjon		737,76	0	738	0	0			
# Etterkalkyle 2024	Restavfall Solgård		100,00	16	8	4	3			
# Etterkalkyle 2024	Restavfall		0,00							
# Etterkalkyle 2024	Volum beholder		482 635 558,00	279 904 300	98 989 683	44 706 025	34 935 550			
# Etterkalkyle 2024	Farlig avfall		1,00	47 %	26 %	13 %	9 %			
# Etterkalkyle 2024	Abonnement eks sak		22 575,30	8 931	7 222	3 438	2 534			
# Etterkalkyle 2024	Volum beholder red Moss		860,98	51,94	269,58	321,70	200,60			
# Etterkalkyle 2024	Kundesenter		14 537,00	7 222	3 438	2 534			601	349
# Etterkalkyle 2024	Totale abonnement		27 296,00	12 759	7 222	3 438	2 534		601	349
# Etterkalkyle 2024	Prognose		0,00							
# Etterkalkyle 2024		3011	-58 299 342,49	-4 138 827	-2 152 842	-937 796	-780 351			
# Prognose 2025	Selvkostrenger		5 898 365,70	2 110 454	804 813	352 024	263 835	0	0	0
# Prognose 2025	Avskrivning		19 929 278,72	8 352 412	3 098 778	1 501 203	1 074 768	0	0	0
# Prognose 2025	Alle årsverk		78,00	38,52	17,85	7,52	5,75	0,00	0,12	0,07
# Prognose 2025	Årsverk solgård		16,00	4,71	4,92	1,25	0,92	0,00	0,00	0,00

Figur 7: Eksempel på fordelingsnøkler innen renovasjon for 2024 – fra Momentum sin beregningsmodell

4.2.3 Kapitalkostnader

Administrasjonsavdelingens anleggsmidler består i hovedsak av nytt administrasjonsbygg samt noen tekniske installasjoner og datasystemer. Avskrivninger og finanskostnader i teknisk avdeling gjelder hovedsakelig egne biler og er relativt stabilt fra år til år.

Prosjekt «*Etablering av vannledning mot nord*» er det tyngste prosjektet innenfor vannsektoren. Dette prosjektet var ventet ferdigstilt i løpet av 2023, men deler av den siste strekningen av ledningen har vist seg komplisert og kostbar og er derfor utsatt. Ifølge budsjettet for 2024, kan dette ferdigstilles først i 2027/-28 og oppføres derfor som et eget prosjekt i investeringsplanen. I tillegg har vannverkets reservkraftanlegg blitt ferdigstilt i løpet av 2024 og har økt leveransesikkerheten på levering av rent vann. Dette betyr at avskrivningene vil øke betydelig fra 2024 og videre fremover (årlig i underkant av kr 8 mill.). Øvrige avskrivningskostnader er stort sett knyttet til ledningsnett.

I kommende økonomiplanperiode viser regnskapet for avløpsseksjonen en stabil avskrivning frem til år 2026/2027, hvor Kambo Renseanlegg er ferdig nedskrevet. Etter dette økes avskrivningene betraktelig som følge av ferdigstillelsen av oppgraderingen av Fuglevik Renseanlegg, samt etablering av overføringsledning fra Kambo Renseanlegg til Fuglevik Renseanlegg.

Både vannsektorens, en større andel av avløpssektorens og renovasjonstjenestens anleggsmidler er lånefinansiert. Rentekostnader oppgitt i driftsregnskapene er reelle betalbare renter. I selvkostkalkylene benyttes det kalkulatoriske renter.

Beregning av kapitalkostnader beregnes ut ifra når de ulike prosjektene ferdigstilles og aktiveres/ delaktiveres gjennom kommende periode. Når året er over og alle fjorårets kostnader og inntekter er bokført, så beregnes selvkostprisen for tjenesten.

MOVAR har overtatt innsamling av husholdningsrenovasjon i egenregi. Selskapet oppgir at de i løpet av 2023 har fått alt på plass med tanke på bemanning og bilpark. Med prosjektet innsamling i egenregi aktivert vil dette, sammen med andre mindre investeringer, medføre økninger av denne kostnadsposten; MOVAR bytter ut eldre biler med nye for å redusere store vedlikeholdskostnader. I løpet av de kommende årene anslår administrerende direktør at 7 biler skal byttes ut. Det vil bli fremmet forslag på eventuelt kjøp/leasing i budsjett som skal vedtas av styrende organer. Dette må også ses i sammenheng med innhenting av matavfall som ble innfasert fra 2023 og vil øke behovet for renovasjonstransport fremover, i tillegg til at eksisterende bilpark eldes.

MOVAR benytter et driftsmiddelkartotek (også kalt anleggsmodul) som er integrert i regnskapssystemet Visma Global, hvor selskapet til enhver tid oppdaterer alle anleggsmidler. Disse blir også lagt avdelingsvis, slik at de belastes over riktig avdeling i regnskapet – og i selvkostregnskapet, med sine tilhørende kapitalkostnader (avskrivninger, kalkulatoriske renter m.m.).

Ifølge økonomisjef, benytter selskapet et prinsipp for minimumskostnad ved aktivering³ av varige driftsmidler som er nedfelt i MOVAR's «Regnskapsprinsipper». Dette prinsippet er lagt inn som en egen side i selskapets årsrapport. I praksis aktiverer de investeringer som har en levetid på over tre år, en kostnad over 100 000 kroner ekskl. mva. og som medfører en funksjonsforbedring. Selskapet begrunner dette med at de finner det fornuftig å følge kommunens vurderinger og viser til KRS nr. 4⁴. Ved avskrivninger av disse anleggsmidlene benytter MOVAR prinsippet lineær avskrivningsmetode⁵. For 2023, fremkommer følgende informasjon om avskrivningsplaner for ulike typer anleggsmidler i årsrapportens note 4:

Note 4

2023 VARIGE DRIFTSMIDLER

(Beløp i 1 000 kroner)

MORSELSKAPET

Anleggsmidler	Bygninger og tomter	Ledningsanlegg og infrastruktur	Maskiner og tekniske installasjoner	Transportmidler	Driftsløsøre	Anlegg under utførelse	SUM
Anskaffelseskost 01.01	468 825	310 704	295 505	87 442	50 163	289 841	1 502 479
Tilgang	0	0	7 393	12 415	0	122 339	142 147
Avgang/Utrangert	0						0
Anskaffelseskost 31.12	468 825	310 704	302 897	99 857	50 163	412 180	1 644 626
Akkumulerte avskrivninger 31.12	262 966	140 722	243 108	48 165	27 748		722 708
Balansført verdi 31.12	205 859	169 982	59 790	51 692	22 415	412 180	921 918
Årets avskrivninger	8 630	9 419	9 633	8 391	3 044		39 117
Økonomisk levetid	20 - 50 år	30 - 50 år	10 - 20 år	10 - 20 år	5 - 20 år		
Avskrivningsplan	Lineær	Lineær	Lineær	Lineær	Lineær		

Figur 8: Oversikt varige anleggsmidler i MOVAR's regnskap (fra 2023)

Kalkylerenten er beregnet ut fra gjennomsnittlig verdi av anleggsmidlene i året multiplisert med den gitte kalkylerenten. For det enkelte regnskapsår benytter de 5-års swaprente tillagt 0,5%-poeng. Kalkylerenter beregnes i MOVAR's selvkostregnskaper når alle inntekter og kostnader er bokført på regnskapsåret.

4.2.4 Inntekter

Inntektene på sektorene for vann og avløp består av betaling fra eierkommunene, men for husholdningsavfall mottatt på gjenvinningsstasjonene blir kundene belastet gebyrer ved levering. Vannleveransene i m³ er beregnet ut fra historikk (målinger) og anslag gjort mot kommunene. I budsjettet for 2023 ble dette presentert med følgende anslag per kommune og totalt:

Kommune	Budsjett 2024	Budsjett 2023	Målt 2022	Målt 2021	Målt 2020	Målt 2019
Moss	4 750 000	4 800 000	4 750 000	4 928 003	4 801 560	3 052 387
Rygge						1 537 892
Råde	840 000	710 000	840 000	637 629	652 608	563 274
Vestby	1 850 000	1 760 000	1 850 000	1 781 156	1 885 253	2 059 493
Våler	146 000	165 000	146 000	205 474	189 977	206 307
Res. vann				0		0
Sum	7 586 000	7 435 000	7 586 000	7 552 262	7 259 398	7 419 353

Figur 9: Vannleveranse i antall m³ levert til hver eierkommune, budsjettet ut fra historiske målinger per 2024.

³ Med begrepet «aktivering» mener vi bokføring av varige driftsmidler som skal føres i balansen når de tas i bruk som en eiendel og være gjenstand for avskrivning.

⁴ Standard for kommunal regnskapsføring (KRS) fra Foreningen for God kommunal regnskapsskikk (GKRS). Standard nr.4 gjelder avgrensningen av hva slags type anskaffelser som skal føres i driftsregnskapet og hvilke som skal føres som investeringer.

⁵ Det vil si lik verdianskrivning av anskaffelseskostnaden hvert år driftsmiddelet er antatt å være bruk.

Sektoren avløp preges av de største investeringene i selskapet, og MOVAR har derfor foreslått å bygge opp selvkostfondet inn mot at nye Fuglevik RA står ferdig. Investeringene medfører videre at omsetningen må trappes betydelig opp inn mot 2026/2027. Det forventes at prisen til kommunene blir omtrent tre ganger høyere enn i dag som følge av økte drifts- og kapitalkostnader.

Når det gjelder husholdningsrenovasjon, har kommunene hatt ulik prisutvikling og kostnaden ved et standardabonnement varierer derfor noe. Prisutviklingen styres av flere faktorer, hvorav befolkningstetthet, tømmeffrekvens, nedstrømsløsninger, antall og type beholdere er noen av de avgjørende faktorene som her kan nevnes. Sektoren påvirkes også av økte drivstoffpriser, strømutfgifter og miljøavgifter. Økte krav til utsortering har vært en viktig kostnadsdriver for mange selskaper de siste årene. MOVAR har hatt utsortering av mange fraksjoner i flere år, men matavfallet er nytt, og medfører nye og ofte høyere nedstrømskostnader enn da maten gikk i restavfallet. Gebyrene tilknyttet husholdningsrenovasjon måtte som følge av disse kostnadsdrivende faktorene økes.

MOVAR bokfører inntekter i avdelingsregnskap. I tillegg til ordinære gebyrinntekter, bidrar også andre typer inntekter som knytter seg til de aktuelle anleggene;

Driftsregnskap Vannverket 2023		
	Rengskap hittil i år	Budsjett hittil i år
	2023	2023
DRIFTSINNTEKTER		
Salgsinntekter	-59 395 677,60	-54 382 000,00
3410 - Moss kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-37 286 215,00	-34 560 000,00
3430 - Råde kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-6 894 893,00	-5 112 000,00
3440 - Vestby kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-13 646 995,60	-12 672 000,00
3450 - Våler kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-1 051 200,00	-1 188 000,00
3493 - Drift reservevannsanlegg	-261 374,00	-850 000,00
7911 - Overføring fra avdeling 11, Teknisk avdeling	-255 000,00	0,00
Salg utenfor avgiftsområdet		
Andre inntekter		
SUM DRIFTSINNTEKTER	-59 395 677,60	-54 382 000,00

Figur 10 – Driftsinntekter som finansierer Vansjø vannverk – fra avdelingsregnskap 20 for 2023.

I avdelingen for Vansjø vannverk inkluderer dette for eksempel inntekter fra administrasjon av reservevannanlegget med kr 261 374 (konto 3493) og intern avregning/tilbakebetaling for betalt forbruk mot teknisk avdeling på kr 255 000 (konto 7911).

Driftsregnskap Kambo RA 2023		
	Rengskap hittil i år	Budsjett hittil i år
	2023	2023
DRIFTSINNTEKTER		
Salgsinntekter	-20 784 584,44	-21 247 000,00
3010 - Innlevert avfall Solgård	-148 288,80	0,00
3055 - Mottak av septikslam på Kambo RA	-3 444 724,09	-4 350 000,00
3410 - Moss kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-6 258 511,40	-6 401 000,00
3440 - Vestby kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-6 561 043,36	-6 240 000,00
3450 - Våler kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-2 597 513,11	-2 889 000,00
3490 - Diverse inntekter/salg av timer, avgiftspliktig	-2 500,00	0,00
3491 - Moss kommune - sigevann fra Solgård (tidl internt)	-1 764 503,68	-1 360 000,00
3600 - Leieinntekter	-7 500,00	-7 000,00
Salg utenfor avgiftsområdet		
Andre inntekter		
SUM DRIFTSINNTEKTER	-20 784 584,44	-21 247 000,00

Figur 11 – Driftsinntekter som finansierer Kambo rense- og Avløpsanlegg - fra avdelingsregnskap 30 for 2023.

Driftsregnskap Fuglevik RA 2023		
	Rengskap hittil i år	Budsjett hittil i år
	2023	2023
DRIFTSINNTEKTER		
Salgsinntekter	-40 901 812,74	-41 632 000,00
3410 - Moss kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-40 266 653,02	-40 882 000,00
3492 - Avløpsvann fra Vansjø VV, internt salg fra FRA	-635 159,72	-750 000,00
3800 - Gevinst ved salg av driftsmidler	0	0,00
Salg utenfor avgiftsområdet		
Andre inntekter		
SUM DRIFTSINNTEKTER	-40 901 812,74	-41 632 000,00

Figur 12 – Driftsinntekter som finansierer Fuglevik RA - fra avdelingsregnskap 40 for 2023.

Driftsregnskap Hestevold RA 2023		
	Rengskap hittil i år	Budsjett hittil i år
	2023	2023
DRIFTSINNTEKTER		
Salgsinntekter	-6 571 271,80	-5 848 000,00
3430 - Råde kommune - Salg av vann og avløpsrensing	-6 571 271,80	-5 848 000,00
Salg utenfor avgiftsområdet		
Andre inntekter		
SUM DRIFTSINNTEKTER	-6 571 271,80	-5 848 000,00

Figur 13 – Driftsinntekter som finansierer Hestevold RA – fra avdelingsregnskap 45 for 2023.

Rense- og avløpsanleggene har blant annet inntekter knyttet til håndtering av sigevann fra Solgård avfallsplass i Moss kommune med kr 1 764 504 (konto 3491), enkelte leieinntekter på Kambo med kr 7 500 (konto 3400), samt inntekter på Fuglevik renseanlegg for deres håndtering av avløpsvann fra Vansjø med kr 635 160 (konto 3492).

Driftsregnskap renovasjon 2023 - Husholdningsrenovasjon		
	Rengskap hittil i år	Budsjett hittil i år
	2023	2023
DRIFTSINNTEKTER		
Salgsinntekter	-84 253 702,98	-78 198 000,00
3016 - Administrative tjenester for Movar Næring AS	-283 000,00	-283 000,00
3095 - Periodiserte inntekter	0	0
3110 - Vestby - Renovasjonsgebyrer	-24 206 282,08	-23 108 000,00
3116 - Vestby - inntekt gjenvinningsstasjon	-712 533,51	-700 000,00
3117 - Vestby gjenvinningsstasjon - salg gj.vinningsvarer	68 657,27	-190 000,00
3120 - Råde - Renovasjonsgebyrer	-11 245 488,06	-10 955 000,00
3125 - Råde - Slamtømming	-1 758 445,80	-1 925 000,00
3130 - Våler - Renovasjonsgebyrer	-7 859 100,74	-7 521 000,00
3135 - Våler - Slamtømming	-662 322,23	-690 000,00
3140 - Moss - Renovasjonsgebyr	-29 611 548,00	-27 686 000,00
3145 - Moss - Slamtømming	-746 504,00	-605 000,00
3157 - Moss kommune, årlig avregning renovasjon	-5 876 040,00	0
3191 - Vestby - Salg av gjenvinningsvarer	-296 817,31	-1 000 000,00
3192 - Råde - Salg av gjenvinningsvarer	-122 448,91	-500 000,00
3193 - Våler - Salg av gjenvinningsvarer	-89 232,39	-410 000,00
3194 - Moss - Salg av gjenvinningsvarer	-844 934,22	-2 615 000,00
3490 - Diverse inntekter/salg av timer, avgiftspliktig	-7 488,00	-10 000,00
3800 - Gevinst ved salg av driftsmidler	0	0
3995 - Diverse inntekter, avgiftspliktig	0	0
3998 - Purregebyrer	-175	0
Salg utenfor avgiftsområdet		
Andre inntekter		
SUM DRIFTSINNTEKTER	-84 253 702,98	-78 198 000,00

Figur 14 – Driftsinntekter som finansierer husholdningsrenovasjon fra avdelingsregnskap 55 for 2023.

Husholdningsrenovasjon inkluderer betjening av slam fra eierkommunene, samt avdelingens administrative tjenester til MOVAR Næring AS inntektsføres med kr 283 000 (konto 3016). I tillegg inntektsføres diverse salg av gjenvinningsvarer til de respektive eierkommunene (konto 3191-3194).

I regnskapsboka for 2023 kan vi lese at datterselskapet MOVAR Næring AS ikke har delt ut utbytte i 2023.

4.2.5 Beregningsgrunnlag

Beregningsgrunnlaget er avdelingsregnskapene med fordeling av inntekter og kostnader, slik det er beskrevet i tidligere kapitler.

Selskapet foretar avlesning av alle vann- og avløpsmålere ved bruk av elektromagnetiske målere som gir nøyaktige målinger for hver enkelt kommune. Disse målerne avleses månedlig. Bilagskontroll revisjonen har foretatt i desember 2024 for vann og avløp levert til Moss kommune viser at månedlige fakturaer for avleste vann- og avløpsmengder blir spesifisert med mengde og pris, mens fakturerte avregninger på slutten av året kun viser fakturert totalbeløp.

Utstysleverandøren har annethvert år en kontroll av om målerne fungerer som de skal. Sektorsjef for vann og avløp forteller at det utvikles et system for digital avlesning. Dette vil føre til at man kan lese av forbruket i sanntid. Når dette systemet er på plass, må MOVAR likevel av og til gjennomføre kontroller på stedet. Dette kan imidlertid utføres langt sjeldnere og vil således bli mer arbeidseffektivt.

Ifølge sektorsjefen var det tidligere utfordrende å forutse avløpsmengdene som ville tilkomme renseanleggene i løpet av et budsjettår. Etter undersøkelser med andre aktører i markedet analyserte MOVAR seg frem til at cirka 80 % av kostnadene var faste og forutsigbare, som uansett avløpsmengde skal dekkes (f.eks. lønnsytelser og pensjon). Den prismodellen de nå bruker tar derfor hensyn til at det er omlag 20 % av kostnadene som er variable og basert på faktiske avløpsmengder.

For å sikre kvaliteten på beregningsgrunnlaget innen renovasjonstjenesten, opplyser administrerende direktør at MOVAR kjøper tjenester av konsulentselskapet Momentum Selvkost når det gjelder selvkostkalkylene for renovasjon. Dette er den mest komplekse delen av selvkostberegningene. Kvalitetssikringen fra Momentum opplyser han at har bidratt til trygghet for at tallgrunnlaget er korrekt og at gebyrer beregnes – både på kort og lang sikt – ut ifra et korrekt kostnadsgrunnlag. Samarbeidet bidrar også til å øke kompetansen internt, for eksempel knyttet til å identifisere relevante kostnadsbærere.

Seksjonssjefen opplyser også at det er gjort et stort stykke arbeid for å fordele personalkostnadene på de enkelte eierkommunene. Slik det nå foreligger, vil regnskapet for renovasjonssektoren bli et rent selvkostregnskap. Både administrerende direktør og sektorsjef for renovasjon opplyser samtidig at deres gjennomgang av historiske data ikke har avdekket at det har inneholdt feil, men at man nå har blitt tryggere på at det foreliggende datamaterialet faktisk er korrekt.

4.2.6 Beslutningsgrunnlag og dokumentasjon

I forbindelse med selskapets budsjettbehandling, legges selvkostkalkylene frem for styret. Administrerende direktør viser til at styret gjøres kjent med alle budsjettforutsetninger, som danner grunnlaget for neste års budsjett. Dette er de samme forutsetningene som den enkelte eierkommune også orienteres om.

Prisen på tjenesten vedtas av de respektive by- eller kommunestyre, som får sine innspill oversendt fra administrasjonen i MOVAR. Gjennom budsjettmøter med eierkommunene gis kommunene signaler om prisutviklingen innenfor denne sektoren. Det foregår også løpende dialog mellom eierkommunenes fagtater og MOVAR under budsjettprosessen.

For kommunene Råde, Vestby og Våler inngår alle gebyrinntekter fra abonnentene i fremlagt budsjett. Gebyrene skal i utgangspunktet dekke driften av renovasjonstjenesten sett opp mot hva denne koster for den enkelte kommune.

For 2023 og tidligere år har selskapet utarbeidet selvkostkalkyler (og noter til regnskapet) i Excel-regneark. I årsregnskapet for 2023 er samlet etterkalkyle presentert slik i MOVARs årsregnskapsdokument:

Husholdningsrenovasjon - Driftsregnskap 2023						
	Moss	Råde	Vestby		Våler	HUSHOLDNING
	Modell 2		Gj.bruksst.			TOTALT
DRIFTSINTEKTER:						
Salgsinntekter	-35 487 588	-11 245 488	-24 206 282	-643 877	-7 859 101	-79 442 336
Andre inntekter	-983 675	-153 869	-368 876	-25 221	-112 455	-1 644 095
SUM DRIFTSINTEKTER	-36 471 263	-11 399 357	-24 575 158	-669 098	-7 971 556	
KOSTNADER:						
Varekostnad	29 025 424	12 293 458	22 720 308	1 303 421	8 796 663	74 139 274
Personalkostnader	2 937 004	665 121	2 059 297	0	491 609	6 153 031
Driftskostnader	2 523 998	571 591	1 769 715	0	422 478	5 287 782
Avskrivninger	1 399 630	167 887	259 151		280 373	2 107 042
SUM KOSTNADER	35 886 056	13 698 057	26 808 471	1 303 421	9 991 124	87 687 129
DRIFTSRESULTAT	-585 207	2 298 701	2 233 313	634 323	2 019 568	6 600 698
FINANSPOSTER						
Renter	585 207	37 360	104 757		122 293	849 617
RESULTAT	0	2 336 060	2 338 071	634 323	2 141 862	7 450 316

Figur 15: Sammenstilt husholdningsrenovasjon, totalt og per kommune

Slamtømming - Driftsregnskap 2023

	Moss	Råde	Våler	SLAM TOTALT
DRIFTSINNTEKTER:				
Salgsinntekter	-746 504	-1 758 446	-662 322	-3 167 272
Andre inntekter				
SUM DRIFTSINNTEKTER	-746 504	-1 758 446	-662 322	-3 167 272
KOSTNADER:				
Varekostnad	678 641	1 626 358	720 838	3 025 837
Personalkostnader	30 000	125 000	42 000	197 000
Driftskostnader	37 863	70 000	35 000	142 863
Avskrivninger				
SUM KOSTNADER	746 504	1 821 358	797 838	3 365 700
DRIFTSRESULTAT	0	62 912	135 516	198 428

Figur 16: Slamtømming totalt og per kommune

SELVKOSTREGNSKAP 2023

	Vann	Avløp	Renovasjon					Feiertjenester
			Råde	Vestby	Våler	Råde Slam	Våler Slam	
Inntekter								
Omsetning	-59 395 678	-68 257 669	-11 399 357	-25 244 255	-7 971 556	-1 758 446	-662 322	-11 321 936
Kalkylerente selvkostfond *	387 869	357 614	41 681	14 793	7 075	72 409	19 665	-79 557
SUM Inntekter	-59 007 809	-67 900 055	-11 357 675	-25 229 462	-7 964 482	-1 686 037	-642 657	-11 401 493
Kostnader								
Varer og tjenester	8 331 318	16 283 846	12 293 458	24 023 729	8 796 663	1 626 358	720 838	0
Personalkostnader	5 512 094	11 015 685	665 121	2 059 297	491 609	125 000	42 000	5 973 495
Andre driftskostnader	20 427 384	21 866 451	571 591	1 769 715	422 478	70 000	35 000	5 936 035
Avskrivninger	8 568 017	6 302 521	167 887	259 151	280 373			327 908
Sum Kostnader	42 838 813	55 468 503	13 698 057	28 111 892	9 991 124	1 821 358	797 838	12 237 438
Driftsresultat selvkost	-16 168 996	-12 431 552	2 340 382	2 882 430	2 026 642	135 321	155 181	835 945
Alternativ Kapitalkostnad *	10 146 180	2 357 937	35 064	98 321	114 778			60 271
Årets resultat selvkost	-6 022 816	-10 073 615	2 375 446	2 980 751	2 141 421	135 321	155 181	896 216
Selvkostfond 01.01.23	9 028 606	8 324 350	970 233	344 349	164 677	1 685 506	457 746	-1 851 896
Årets resultat overføres fond	-6 022 816	-10 073 615	2 375 446	2 980 751	2 141 421	135 321	155 181	896 216
Selvkostfond 31.12.23 **	3 005 790	-1 749 265	3 345 679	3 325 100	2 306 098	1 820 827	612 927	-955 680

Eldste restanse fond	2022	2022	2020	2022	2022	2019	2020	2021
----------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

* Kalkylerente ihht gjennomsnittlig fem års swaprente 3,036 % tillagt 0,5 % prosentpoeng, =>

4,296 %

Figur 17: Samlede selvkostkalkyler presentert i MOVARS regnskapsdokument 2023

I disse oppstillingene, samsvarer gjengitt kalkyle for «Vann» med avdelingsregnskap 20 for Vansjø vannverk, justert for innregning av kalkylerente på selvkostfond og alternativ kapitalkostnad. På samme måte, samsvarer kalkylen «Avløp» med avdelingene 30+40+45 for henholdsvis renovasjonsanleggene på Kambo, Fuglevik og Hestevold. Totalsummene for husholdningsrenovasjon og slam samsvarer tilsvarende med avdelingsregnskap 55 for husholdningsrenovasjon.

Økonomiavdelingen ivaretar arbeidet med å saldere utgifter og gebyrinntekter opp imot selvkostfondet. Selvkostkalkylene for vann og avløp utarbeides med grunnlag i prinsippet om solidarisk prising. Når det gjelder nødvendige investeringer, er det sektoren som beskriver behov, gjerne med bistand av eksterne

konsulenter. Dette behandles så av administrasjonen før budsjettvedtak fattes av styret og representantskap.

I selskapets årlige budsjettering, forklarer økonomisjef at MOVAR legger til grunn både prognose for inneværende år, hva de venter av aktivitet for kommende år, samt resterende økonomiplanperiode.

Selskapet tar ut målinger på hva hver enkelt eierkommune har fått levert (i antall kubikkmeter – for vann, se eksempel inntatt i figur 9). Deretter foretar de en avregning mot hver av kommunene, slik at de betaler kun for den delen som de faktisk har fått levert. Dette betyr for eksempel at hvis Moss kommune har fått *mindre* vann enn hva MOVAR har budsjettet med, så vil kommunen få tilbake det de har betalt for mye. Motsatt; dersom kommunen har fått levert *mer* enn budsjettet, så vil kommunen motta faktura fra MOVAR for dette merforbruket. Prinsippet gjelder både for vann og avløp.

4.2.6.1 Bruk av Momentumverktøy

Økonomisjef opplyser at MOVAR har ført sine selvkostregnskap selv, etter at årsoppgjøret er avsluttet. Selskapet har fra våren 2024 fått bistand fra Momentum Selvkost vedrørende selvkostkalkyler for renovasjon. Dette området har blitt særlig komplisert etter at selskapet startet innhenting av husholdningsavfall i egenregi.

Momentum Selvkost er et system for beregning av selvkost som blant annet består av følgende elementer:

- Direkte regnskapsposter (lastes inn fra regnskapet)
- Anleggsregister (for beregning av kapitalkostnader)
- Indirekte regnskapsposter med tilhørende fordelingsnøkler
- Fremtidige investeringer
- Simuleringsmuligheter og valgmuligheter i forbindelse med fondsbruk
- Forslag til regnskapsføring av fond
- Presentasjoner og rapporter

Momentum foretok en revurdering sammen med MOVAR av det daværende modelloppsettet og utarbeidet i stedet modeller per kommune i sitt eget Excel-baserte verktøy. I denne modellen har de også i samarbeid med selskapet skilt ut egne næringskalkyler, for å holde dette separat. Vi viser til siste avsnitt av kapittel 4.2.2, der tidligere fordelingsmodell er beskrevet.

Konsulenten opplyste videre at MOVAR har flere typer næringsavfall; i tillegg til det som legges på deponi, har de avfallet fra eierkommuners institusjoner, andre kommuners avfall, samt fra datterselskap som driver næring, og innsamling fra andre private næringsdrivende selskap.

MOVAR tar imot alt avfallet på avdeling 50 – Solgård avfallsplass. Ifølge Momentum har de forsøkt å rendyrke konto-planen med selvkost og næring hver for seg, noe som ikke har vært enkelt. De nevnte blant annet konto 3010 «*Innlevert avfall Solgård*» som måtte splittes opp i underkategorier for henholdsvis næringsavfall, privatavfall og deponiavfall. Det var også utfordrende å skille ut hvilke eierkommuner kundene til avfallsplassen kom ifra. Momentum og MOVAR har derfor forutsatt at kundemassen fordeler seg tilsvarende abonnentene i hver kommune. En fremtidig adgangskontroll-løsning (ID-kort e.l.) ved avfallsmottaket kan bidra til å bøte på dette – dette utreder de fortsatt og det kan bli implementert i løpet av 2025.

Momentum er av den oppfatning av at MOVAR tidligere tapte penger på næringshåndteringen, ettersom det viste seg at selskapet hadde for lite inntekter tilordnet til å gjøre næring lønnsomt. Prisene de fikk

var ikke gode nok for å dekke de tilordnede næringskostnader. De tilordnede kostnadene kan også ha vært for høye, på grunn av de mer sjablongbaserte fordelingsnøkklene som har vært brukt (blant annet 90/10 for deponi og 14/86 for gjenvinningsstasjonen).

Moss kommune hadde i tillegg en særordning med egen pris for levering av avfall per tonn. Fra 2025 er dette lagt om som for de øvrige kommunene, med månedlig fakturering og årlig avregning.

Konsulenten forklarte videre at det tidligere har vært mye internfakturering mellom avdelingene 50, 55, 56 og 59, som medførte økning i regnskapspostene, selv om resultatet egentlig ble det samme. Dette gjorde regnskapene uoversiktlig, og blir derfor ekskludert fra selvkostmodellen. Det blir i stedet fakturert fra hver av de øvrige avdelingene til næring (avd. 59 for avregning av MOVAR Næring AS).

Vestby leverer kun til Vestbys gjenvinningsstasjon. De andre eierkommunenes innbyggere blir sendt til Solgård. Vestbys innbyggere kan også levere på Solgård, da Vestby gjenvinningsstasjon ikke tar imot alle fraksjoner.

For å sikre mest mulig riktige fordelinger, blir hver enkelt regnskapskonto koblet til den aktiviteten som anses mest kostnadsdrivende. Det har også vært utfordrende at en og samme konto inneholder kostnader fra ulike typer avfall, som ikke nødvendigvis skal fordeles med samme nøkkel. Papp, metall og plast blir for eksempel fordelt etter antall besøk. Dette har derfor Momentum måtte justere for innad i sin modell; for eksempel nevnes konto 4178 «Kostnader ved avhending gjenvinningsvarer».

Avdeling 55 Husholdningsrenovasjon omfatter avfallet MOVAR henter selv, ute hos innbyggerne. Momentum har anbefalt MOVAR å rendyrke avdeling 50 og 55 hver for seg, slik at næring og husholdningsrenovasjon holdes klart atskilt allerede på selskapets avdelingsnivå.

Slamkostnader lar seg som regel tilordne direkte til de enkelte kommunene som betjenes, basert på inngåtte kontrakter/anbud og trenger ikke fordeling, med unntak av lønn og felleskostnader. Anbudskostnader er direkte ført per avdeling.

Konsulenten påpekte at MOVAR har vært veldig serviceinnstilte overfor innbyggerne, og at dette har kostet. Transportkostnadene dette har medført er ført i avdeling nr. 56, som ifølge konsulenten er den «ryddigste» avdelingen. Fra 2025 er avdeling 55 og 56 slått sammen – Momentum ga uttrykk for at det hadde vært mer oversiktlig å holde de atskilt.

4.2.7 Over- og underskudd

Selskapet har per i dag et felles selvkostfond for henholdsvis vann og avløp for å håndtere over- og underskudd. Fondet er ikke oppdelt per kommune. Revisjonen får opplyst at det produseres kommunevis selvkostkalkyler for renovasjon. Dette innebærer at alle kommunene – også Moss – må bære sin del av kostnadene, selv om Moss har ansatt eget personell som arbeider med forvaltning. Det vil blant annet si at de gjør befaringer og har dialog med kunder. Sektorsjef opplyser at så lenge Moss mottar tilnærmet samme type tjenester fra MOVAR IKS som øvrige eierkommuner, må de også bære sin del av kostnadene.

Selskapet beregner inntektsførte kalkylerenter av inngående balanseverdi på selvkostfond. Beholdning på selvkostfond fremkommer av figur nr. 19.

Regnskapsmessig overskudd eller underskudd som fremkommer ved årets slutt avregnes de øvrige avdelingene i selskapet i henhold til faktisk medgått arbeidstid. Det ble budsjettert med et svakt overskudd i 2023 som ble foreslått ført mot selvkostfond.

Samlet sett for 2023, ble det årets regnskapsmessige resultater – totalt og per avdeling – presentert for styret og representantskapet som følger:

Årets resultat (overskudd)	-8 746 440	Totalt samtlige sektorer
Årsoverskudd administrasjon	-1 324 833	Avsettes til egenkapital
Årsoverskudd teknisk avdeling	-143 862	Avsettes til egenkapital
Årsoverskudd Vansjø vannverk	-10 080 961	Avsettes til selvkostfond
Årsoverskudd avløp	-10 761 551	Avsettes til selvkostfond
Årsunderskudd renovasjonstjenester	7 648 742	Dekkes av selvkostfond
Årsunderskudd MIB – brann/tilsynstjenester	5 644 925	Dekkes av egenkapital
Årsunderskudd MIB – feiertjenester	988 000	Dekkes av selvkostfond
Solgård Avfallsplass, konsesjonsbetinget avsetning	-716 900	Avsettes til etterbruksfond
Sum disponering (avrundet)	-8 746 440	

Figur 18 – Gjengitt årsregnskap fra Representantskapssak 4/2024 (negative tall = overskudd)

4.2.8 Selvkost og organisering

Regnskapsmessig organisering av selvkost er omtalt under kapittel 4.2. Administrerende direktør bekrefter at MOVAR ikke har kommunevise kalkyler på vann- og avløpsområdene. Dette er begrunnet i bestemmelsen om solidarisk prising, som innebærer beregning av lik pris per kubikkmeter for leverte vann- eller avløpsmengder for alle eierkommunenenes innbyggere. Årsrapportene presenterer vann- og avløpsmengder i kubikkmeter levert til hver enkelt eierkommune i løpet av året; dette er derfor det nærmeste man kommer kommunevise presentasjoner av selvkost på vann og avløp.

Det fremkommer i brev, vedrørende fordeling av selvkost på eierkommuner ved utvidet egenregi, fra kommunal- og distriktsdepartementet datert 10. januar 2025 at:

«Selvkost skal gjelde for "kommunens kostnader", etter en faglig skjønnsmessig vurdering fra selskapet. (...) Er kostnadene ved renovasjon i én kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune, og det ikke eksisterer faglige grunner for kostnadsutjevning, skal ikke abonnentene betale samme pris. På den annen side er det ikke hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres. (...) Den samme vurderingen kan for eksempel også gjelde drikkevannsforsyning og ledningsnett.

Det er også anledning til å se investeringer som gjøres på ulike tidspunkt i sammenheng. Der som det er lagt en investeringsplan som samlet vil komme samtlige kommuner tilnærmedesvis likt til gode, kan det være rimelig å utligne de samlede kapitalkostnadene på samtlige kommuner. (...) Det avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene er at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige.»

Departementet henviser til tidligere rundskriv H-3/14 og antar at dette fortsatt vil være den gjeldende forståelse av regelverket.

Husholdningsrenovasjon føres som et avdelingsregnskap i MOVAR, og er også spesifisert pr. kommune.

MOVAR forvalter selvkostfond for Råde, Vestby og Våler kommune innenfor husholdningsrenovasjon. I tillegg forvalter selskapet selvkostfond vedrørende slam for kommunene Råde og Våler. På de områdene hvor kommunenes selvkostfond viser positiv saldo planlegges det en nedtrapping av disse, og på de områdene hvor kommunenes selvkostfond er negative planlegges det opptrappinger. De siste årene har sektoren drevet med til dels store underskudd, og selvkostfondene er på denne måten blitt kontrollert nedjusterte. Dette har vært nødvendig for at selvkostfondene ikke skal bli for gamle⁶. Gebyrene til den enkelte kommune blir foreslått regulert ut fra selvkostfondets størrelse, regnskapsprognoser for inneværende år og budsjettforslag for kommende år.

Sektorsjef renovasjon forklarer at Moss kommune har **modell A** i henhold til selskapsavtalen som betyr at de fakturerer innbyggere selv for renovasjonsgebyr og betjener sitt eget selvkostfond. I tillegg har de 2 ansatte som jobber med saksbehandling mot innbyggerne og entreprenører. Kommunen har i tillegg forvaltningsmyndighet for renovasjon i Moss. Servicetorget i Moss kommune besvarer kundehenvelser som omhandler selve tjenesten, gebyrer mv. Andre mer driftsrelaterte henvendelser rettes til MOVAR. Selskapet planlegger og beslutter rammene for tjenestetilbudet for renovasjon for alle 4 eierkommunene.

MOVAR har forvaltningsmyndighet for de 3 kommunene i **modell B** og setter renovasjonsgebyr for disse og betjener selvkostfondet. Selskapet fakturerer både for Vestby og Råde, mens Våler fakturerer selv basert på grunnlaget de får fra MOVAR.

De 3 eierkommunene som omfattes av modell B ble budsjettert med ulike resultater for 2023. Ved inngangen til 2022 var det samlede selvkostfondet innen renovasjon og slam på totalt negative ca. kr 1 700 000. Fondene er av ulik størrelse i de forskjellige kommunene.

4.2.9 Krysssubsidiering

Selskapets håndtering av inntekter og kostnader er beskrevet i tidligere kapitler.

Veileder 258/2014 «Beregning av kommunale avfallsgebyr - utdypning av avfallsforskriftens kapittel 15» bruker begrepet «adskilte/separate regnskap». I veilederens ordliste er adskilte regnskap definert slik:

«Med adskilte regnskap menes at regnskapsføringen innrettes på en slik måte at kostnader og inntekter tilhørende hhv. lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og håndtering av avfallstjenester i markedet klart skilles. Dette skal gjøres både for resultat og balanse. Kostnader og inntekter registreres løpende og separat, slik at et resultat kan måles pålitelig for hvert av områdene».

Revisjonen sendte i 2017 spørsmål til Miljødirektoratet for å avklare hvordan dette begrepet skal forstås. Vi fikk blant annet følgende svar:

«Dette innebærer at det må som minimum foreligge to separate avdelingsområder i regnskapet, hvor kostnader og inntekter bokføres fortløpende i tråd med om de tilhører selvkostområdet eller næring, inkludert eventuell løpende fordeling av kostnader (gjørne månedlig). Dersom dette ikke gjøres er det pr. definisjon ikke et regnskap, men en kalkyle/etterberegning.»

⁶ Det vil si eldre enn fem år, som er grensen som er satt i selvkostforskriften § 8 annet ledd.

Revisjonen har fått opplyst at det foreligger en avtale mellom MOVAR IKS og MOVAR Næring AS og at det er avtalt fordelingsnøkler i budsjetteringsprosessen, med påfølgende avregning på slutten av året. Disse er basert på erfaringsmessig levert avfall, etter innveid tonnasje. Vi henviser til kapittel 4.2.2 vedrørende fordelingsnøkler.

I MOVAR sitt regnskapsdokument for 2023 fremgår det at regnskapet til MOVAR Næring AS føres i MOVAR IKS gjennom hele året. På slutten av hvert år avregner morselskapet den aktiviteten⁷ som tilhører datterselskapet, og som da skal overføres aksjeselskapet til beskatning. Dette blir ført i avdelingsregnskapet til Solgård avfallsplass (avd. 50), der det endelige resultatet etter avregning avsettes til etterbruksfond knyttet til konsesjonen for deponiet. For 2023, utgjorde avregningen kr 6,226 mill. og det endelige overskuddet på Solgård avfallsplass kr 716 900.

Sektorsjef renovasjon opplyser at MOVAR IKS har ansatt en rådgiver med god kjennskap til markedet som følger med på kostnadsutviklingen for ulike avfallsfraksjoner. MOVAR leverer en standardisert tjeneste, da dette er ansett som mest kostnadseffektivt. I lys av signaler fra EFTA⁸ må det vurderes om næringsrenovasjon under innsamling bør løftes ut som en egen tjeneste, men dette er en større sak som må løftes opp til ledergruppa og kanskje styret. Det pågår en dialog mellom Norge og EFTA om dette, og hvordan Norge praktiserer behandlingen av kommunale næringskunder.

Revisjonen blir opplyst om at MOVAR bruker veiekoder på vekt-stasjonen (også kalt «vekta») for å skille næringskunder fra private husholdningskunder ved innveing av avfallet som de leverer. Dette er egne NS-koder (Norsk Standard) som brukes for å ivareta rapporteringskrav for de ulike avfallsfraksjonene. Ifølge sektorsjefen, er vekta på mange måter selve «hjertet» i virksomheten; det er her nødvendige data samles inn og aggregeres. Hun forteller at det i disse dager pågår et arbeid med å rydde i hvordan vekt-dataene er satt opp.

Sektorsjefen for renovasjon forteller at det gjøres evaluering av kalkyler og fordelinger minst to ganger i året, som budsjettkalkyle og etterkalkyle. Dersom det ikke gjøres store endringer i drift, eller andre større endringer inntreffer, er det ikke behov for endringer av nøkler. De som kun jobber på deponi tilordnes deponiets fordelingsnøkkel (90/10).

For å skille mellom selvkost og næringsvirksomhet, forteller økonomisjefen at det gjøres en avregning mellom morselskapet og datterselskapet i årsoppgjøret. Inntekter og kostnader som tilhører næringsvirksomhet trekkes da ut av MOVAR IKS sitt regnskap og overføres til datterselskapet for korrekt skattebehandling. Slik avregning vil skje i årsoppgjøret. Fra og med 01.01.2025 skifter morselskapet også regnskapssystem som skal forenkle rapportering på næringskunder, som typisk betaler via faktura, mens privatkunder som regel benytter kontantbetaling med kort eller Vipps. Økonomisjef bekrefter for øvrig at MOVAR har utarbeidet en fordelingsmodell for å fordele driftskostnader mellom husholdvis selvkost og næring, som er godkjent av deres tidligere revisor. For året 2025 og videre er denne modellen gjennomgått av selskapets renovasjonssektor i samarbeid med Momentum. Tidligere har avregningen mellom selvkost og næring vært foretatt 4 ganger i året, men fra 2025 kan regnskaps-tallene trekkes ut av nytt økonomisystem månedlig, basert på forhåndsdefinerte fordelingsnøkler. Fordelingsnøkklene som brukes i denne forbindelse er revidert for 2024, og vurderes for 2025 i samråd med Momentum.

⁷ Dette vil si det beregnede resultatet av IKS-ets håndtering av næringsavfall, som skal skilles fra selvkost når de endelige kalkylene utarbeides, for å unngå sammenblanding/krysssubsidiering.

⁸ EFTA = *European Free Trade Association*, som regulerer EU-retten og fører blant annet tilsyn med at EØS-avtalens formål og prinsipper overholdes av medlemslandene. For mer informasjon, se <https://www.efta.int>

På oppfølgende spørsmål, svarer sektorsjef renovasjon at det ikke skilles på håndtering av privat og næringsavfall fysisk på Solgård avfalls plass, men at det er egne næringspriser på gjenvinningsstasjonen. Alt avfall går via mottakskontroll på vekta hvor det gjøres en vurdering av om det er privat eller næring. Det er lagt opp til egne varenummer for å skille type avfall (privat/næring). Inntekter for næring er rutet til avdeling 59 i regnskapssystemet som er MOVAR næring. Privat avfall har egne varenummer som havner på avdeling 50, som er selvkost. Sektorsjef for renovasjon forklarer videre at det er per i dag ingen verktøy for å skille ulike innbyggere og næring fra hverandre. Det jobbes imidlertid med et prosjekt for å anskaffe et adgangskontroll-system der selskapet ser for seg en applikasjon (app), kort eller lignende som forteller hvorvidt kunden er innbygger i MOVARs eierkommuner. Alle som ikke kan forevise dette vil da få tilbud om å levere til næringspris. Selskapet har som mål å ha dette på plass i slutten av 2025.

Alt avfall som skal på deponi kommer over vekt og faktureres direkte fra avdeling 50. Renovasjon gjør fortløpende vurderinger rundt hva som er næringsavfall, og på dette grunnlaget foretas avregninger mellom moderselskap og datterselskap. For 2024 ble avregningene gjort 4 ganger i året, mens det for 2025 kan tas ut rapporter fortløpende som viser hva som tilhører næring. På spørsmål om hvorfor det blir foretatt sluttavregning i tillegg, svarer økonomisjef følgende:

«Når det gjelder sluttavregningen i 2023 så har dette med avtalen vår med Bane Nor og mottak av urene masser. Denne avtalen skjøt fart i slutten av 2023 og pågår i betydelig omfang fremdeles. Den avregningen som foretas mellom MOVAR IKS og MOVAR Næring AS er en reell avregning basert på vurderinger fra renovasjonsavdelingen.»

Revisjonen har også mottatt tjenesteavtalen for tjenesteytingen fra MOVAR IKS til datterselskapet MOVAR Næring AS. Den beskriver at det er datterselskapet som kjøper næringsrenovasjonstjenesten fra morselskapet, og at datterselskapet betaler vederlag for de tjenestene som er beskrevet i avtalens vedlegg 1:

- Administrasjon og daglig drift av MOVAR Næring AS
- Mottak og behandling av næringsavfall ved MOVAR IKS' gjenvinningsstasjoner
- Mottak og deponering av næringsavfall på MOVAR IKS' deponi
- Utleie av MOVAR IKS' eiendommer og andre eiendeler som er aktuelle for næringsformål
- Produksjon og salg av deponigass
- Annet som anses som skattepliktig næringsvirksomhet, nevnt i MOVAR IKS' selskapsavtale

Vedlegg 2 fastsetter at vederlaget for tjenestene skal utgjøre tjenesteyters (altså IKS-ets) selvkost, og er ikke tallfestet. På oppfølgende spørsmål om selskapets bruk av selvkostpris for denne avtalen, svarer økonomi og administrasjonssjef at de ikke har forholdt seg til ordlyden i avtalen, men beregnet en administrativ prosentmessig fordeling av antatt brukte ressurser. På denne fordelingen er det lagt til et påslag på 8 %. Revisjonen har ikke fått dokumentasjon på hvordan dette påslaget er beregnet.

4.2.10 Avsetning til deponi

Det opplyses i årlige budsjettdokument – under avsnittet om Solgård avfallsplass – at det er budsjettet med lik avsetning til etterbruksfond i 2024 og gjennom hele økonomiplanperioden 2024-2027. Etterbruksfondet skal ha nådd en gitt størrelse som sikrer minimum 30 år «etterdrift» når deponiet har blitt fylt opp. Beløpet avsettes til egen bankkonto og rapporteres til miljøvernmyndighetene. Dette utgjorde for budsjettåret 2023 kr 900 000, som avsettes til *Etterbruksfond* i henhold til konsesjonskrav fra Miljøvernmyndighetene. Dette er for øvrig en avsetning som foretas uavhengig av årsresultat.

Det har tidligere vært et klart skille mellom næring og privat (selvkost). Alt som leveres på deponi blir veid inn – derfor har man god kontroll på dette. Per i dag er det i all hovedsak næringsavfall som leveres til deponi. I den grad privat avfall deponeres, kommer det fra gjenvinningsstasjonen. Denne fraksjonen har en fordelingsnøkkel lik andre fraksjoner på gjenvinningsstasjonene (14/86).

Det fremkommer av MOVAR sitt regnskapsdokument for 2023 at aktiviteten knyttet til mottak av avfall på deponiet avtok som følge av at konsernet ikke lenger mottok store mengder med aske, og massene fra Bane NOR så langt hadde uteblitt grunnet kvikkleire i Moss. Denne aktiviteten har økt i 2024. Kapasiteten på dagens deponi er også begrenset, og det jobbes derfor med planene for videre utvidelse av deponiet.

Sektorsjef for renovasjon forteller at det er et kjent problem i renovasjonsbransjen at det er satt av for lite finansielle midler til dekning av det påløpte garanti-ansvaret. Slike midler skal altså dekke kostnadene som påløper ved opprydding av gammelt deponi, for å overholde prinsippet om at forurensere skal betale. En sentral utfordring med store kostnader som ikke har finansiell dekning, er at de ved økonomisk oppgjør kan gå utover finansiering av andre kommunale tjenester. Hun forteller at det derfor nå jobbes med en strategi for deponiet. Denne strategien vil omhandle tematikk som topptetting, videre drift, hvilke masser som skal mottas, etterdriftsfond mm. Det skal også utarbeides en strategi for etterdrift og at overskudd på håndtering av næringsavfall skal gå til å finansiere etterdrift. Revisjonen har blitt informert om at det i dag står midler på MOVARs etterdriftsfond, men at det ikke er satt av tilstrekkelige midler og at det må settes av en sum penger per tonn. MOVAR IKS har satt ned en arbeidsgruppe som jobber med etterfølgende deponidrift.

Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr sier blant annet følgende om etterdriftskostnader.⁹

«Der det er etablert kombinerte deponier for både husholdnings- og næringsavfall kan bare den forholdsmessige andel av avslutnings- og etterdriftskostnadene som gjelder husholdningsavfall (eller avfall som tidligere var omfattet av definisjonen «forbruksavfall») dekkes gjennom avfallsgebyret. Disse avgrensningene gjelder både utgifter til dagens avfallsbehandling og utgifter knyttet til nedlagte avfallsdeponier. Kostnadene ved den andelen som må tilskrives næringsavfall kan ikke dekkes gjennom kommunale avfallsgebyr for husholdningsavfall.»

⁹ Miljødirektoratet M258/2014 «Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer» kapittel 5.4

4.2.11 Note til regnskapet

Revisjonen har gjennomgått regnskapsdokumentene for regnskapsåret 2023.

I selskapets årsberetning som er publisert på MOVAR sine nettsider fremgår følgende for hvert tjenesteområde i note 9:

Note 9 SELVKOST- OG ETTERBRUKSFOND (Beløp i 1 000 kroner)						
	Vann- forsyning	Avløp	Renovasjons- tjenester	Feier- tjenester	Etterbruk Solgård	SUM
Fond pr. 01.01.2023	-9 029	-8 324	-3 623	1 852	11 160	-7 964
Årets resultat	6 023	10 074	-7 788	-896	717	8 130
Totale selvkost/etterbruks- fond pr. 31.12.2023	-3 006	1 749	-11 411	956	11 877	165

Etter Selvkostforskriftens §5, fjerde ledd er kalkylerenten lagt til grunn i selskapets selvkostregnskap. Kalkylerenten er lik årets gjennomsnittlige 5-årige swaprente + 0,5 prosentpoeng. Denne renten avviker derfor fra opprinnelig lånerente.

Figur 19: Note 9 fra offisiell årsrapport 2023 publisert på MOVARs nettsider.

Økonomisjefen orienterte om at selvkostregnskapet føres i tråd med bestemmelsene i forskrift, og at det utarbeides driftsregnskap for hvert enkelt område, med årlig fastsatt kalkylerente. Dette gjennomgås og kvalitetssikres av selskapets valgte revisor. I «Regnskapsboka 2023», som legges ved som et dokument til årsberetningen hvert år, ligger detaljerte selvkostregnskap. Årsregnskapet vedtas sammen med årsberetningen årlig. Økonomisjefen forklarte at opplysningene som fremkommer er begrenset til det som er lovpålagt og fremstillingen begrunnes i at selskapets eiere ønsker at regnskapsinformasjonen fremstilles enkelt og oversiktlig. Vi viser til figur 15, 16 og 17 i kapittel 4.2.6 ovenfor for detaljer om fremstillingen som blir gitt i «Regnskapsboka 2023». Dette dokumentet er ikke publisert på selskapets nettsider, men er ettersendt revisjonen på forespørsel.

Når det gjelder informasjon kommunene får i forkant av sin regnskapsavleggelse 22. februar hvert år, forklarer økonomisjef at MOVAR har dialog med eierkommunene knyttet til årlig avregning innenfor tjenesteområdene. Utover dette får kommunene oversendt selvkostregnskapet når dette er ferdigstilt. De får også oversendt oversikt over eget og samlet garantiansvar for selskapets låneportefølje. Revisjonen har kontrollert dette mot eierkommunenes regnskap og fant at for samtlige eierkommuner har de sendt hele MOVAR's selvkostkalkyle 2024 for alle selvkostområdene, som underlag til kommunenes regnskapsavleggelse per 22. februar 2025. For Moss og Våler kommuner, som fakturerer selv, inngår fakturerte kostnader fra MOVAR som kostnadsgrunnlag i beregningen av gebyrer den enkelte kommune deretter fakturerer ut til sine innbyggere.

4.3 Vurderinger

4.3.1 Direkte kostnader

Våre undersøkelser viser at direkte kostnader så langt som mulig blir bokført direkte på de respektive avdelingene. Selskapet gjennomgår kostnadsgrunnlaget hvert år for å sikre et mest mulig korrekt utgangspunkt. Revisjonen har foretatt stikkprøvekontroll (tilfeldig utvalg) av avdelingsregnskapene for vann og avløp og har ikke funnet avvik.

I avdeling 10 bokføres såkalte felleskostnader, for eksempel felles konsulenttjenester, juridisk bistand, velferd, bedriftshelsetjeneste, personalforsikringer, styre- og møtehonorarer, IT- og lisenskostnader med mer. Disse kostnadene blir fordelt på alle avdelingene ved årets slutt. Regninger som for eksempel gjelder juridisk bistand for enkelte avdelinger, blir ført direkte på korrekt avdeling.

Det fremkommer også at MOVAR har gjennomgått vaktlistene og tilstreber å ha effektive og fleksible vikarer for drift av avfallsplassen. Selskapet mener at det er utfordrende å løse bemanningssituasjonen under syke- og feriefravær og det vil tidvis være personell som glir mellom arbeidsoppgaver både i avdeling 50, 55 og avdeling 56. Revisjonen har ingen informasjon om hvordan dette er håndtert med tanke på tilordning av direktekostnader i de ulike avdelingene.

4.3.2 Indirekte kostnader

Årets resultat fra fellesfunksjoner fordeles på avdelingene knyttet til både selvkost og konkurranseutsatt virksomhet etter fastsatte fordelingsnøkler. Administrative felleskostnader fordeles etter anleggsmidler, lønnskostnader og materialkostnader. I tillegg gjennomføres det en skjønnsmessig fordeling av enkelte kostnader, og vurderinger er basert på omfanget av ekstraarbeid for administrasjonen, blant annet kommunikasjonsarbeid knyttet til prosjekter. Fordelingsnøkklene som anvendes bygger på anbefalinger som er gitt i veileder for beregning av selvkost. Revisjonen anser at en slik tilnærming er hensiktsmessig.

Vi har bedt om dokumentasjon på fordelingsnøkler for kostnader som fordeles fra fellesfunksjoner og til de enkelte avdelingene. Revisjonen har mottatt en fordelingsmodell hvor det har blitt foretatt en vektning av kostnadene til administrasjonen (figur 5). Grunnlaget for modellen er vist frem for revisjonen i møte med selskapet. Fordelingen av kostnadene til VA-staben, som arbeider med både vann og avløp, bygger på skjønnbaserte fordelingsnøkler. Denne fordelingen og selskapets vurdering er ikke dokumentert.

Med bakgrunn i det ovennevnte vurderer vi at det er vesentlig usikkerhet knyttet til om grunnlaget for fordeling av kostnader er korrekt. Det bør være mulig å etterprøve det skjønnset som er utøvd, samt tallgrunnlaget som er anvendt.

Samtlige interne tjenester som betjener selvkost faktureres mellom avdelingene. Teknisk fellesavdeling belaster de enkelte avdelinger etter faktiske medgåtte timer og fordeling av serviceavtaler. Belastning etter faktiske medgåtte timer er helt i tråd med anbefalt fordeling av slike interne tjenester i H-3/14.

Strategisk ledelse og strategisk støtte er i henhold til veileder i utgangspunktet henførbare kostnader. Dersom selskapet også driver annen virksomhet enn selvkosttjenesten, må det gjøres en fordeling.

Videre fremkommer det av H-3/14 at med «strategisk støtte» menes bruk av ressurser for å understøtte funksjonene strategisk ledelse ivaretar. MOVAR eier aksjer og andeler i andre selskaper, og det er naturlig at ledelsen engasjerer seg i og bruker tid på selskaper der de har investeringer¹⁰.

Vi er ikke kjent med om selskapet har foretatt en vurdering av om alle kostnader og inntekter i avdeling 10 er henførbare til selvkost, og er av den oppfatning at det foreligger risiko for at en del kostnader og inntekter ikke vedrører selvkostregulerte aktiviteter.

For næringsrenovasjon har selskapet brukt følgende fordelingsnøkler (næring/husholdning):

- 90/10 i favør næringsrenovasjon for deponi
- 14/86 på gjenvinningsstasjonene
- 5/95 på innsamling av husholdningsavfall

Det er fremlagt dokumentasjon på fordeling mellom husholdningsrenovasjon og næringsrenovasjon som har blitt anvendt inntil 2023, før rutinen ble endret fra årsoppgjøret.

Fra høsten 2024 har Momentum Selvkost bistått MOVAR med selvkostkalkyle på dette området. I kalkylemodellen blir det dokumentert hvilke fordelinger som er foretatt mellom de ulike kommunevise kalkylene, og med hvilke nøkler. Etter vår vurdering er Momentum sin modell mer nøyaktig og dokumentert med forklaringer på fordelingen som er foretatt, enn modellen som er benyttet i tidligere år.

4.3.3 Kapitalkostnader

Våre undersøkelser viser at MOVAR IKS benytter anleggsmodul og aktivering¹¹, og at avskrivningen dermed tilordnes de enkelte avdelingene i selve anleggsmodulen. Dette danner et grunnlag for regnskapsføring av avskrivninger på de respektive avdelingene. Revisjonens gjennomgang av både anleggsmodulen og avskrivninger viser at selskapet har god internkontroll på dette området.

Selskapet bruker et prinsipp for minimumskostnad ved aktivering av varige driftsmidler, men i praksis aktiveres det investeringer som har en levetid på over tre år, og en kostnad over 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Det vil si at selskapet forholder seg til kommunale regnskapsprinsipper. Dette begrunner MOVAR med at det er fornuftig å følge kommunens vurderinger og viser til KRS nr. 4¹².

Regnskapslovens regler har ingen eksakt grense for hva som anses som ubetydelig. Grensen for balanseføring må derfor baseres på et fornuftig skjønn. Det skal tas hensyn til driftsmidlets levetid og dets beløpsmessige betydning i forhold til virksomhetens størrelse. Revisjonens oppfatning er at de terskelverdiene MOVAR benytter seg av er fundert på et fornuftig skjønn.

I henhold til veilederen skal det beregnes kalkulatoriske rentekostnader, fordi dette skal gjenspeile kostnader ved å binde opp kapital. Kalkylerente settes til 5-års swaprente med tillagt 0,5%-poeng. MOVAR har beregnet kalkulatorisk rente og brukt 5-års swaprente med tillagt 0,5 %-poeng.

¹⁰ MOVAR IKS eier 100 % av MOVAR Næring AS, samt andeler i Østfold avfallssortering (ØAS) IKS, som etter planen skal etableres i Viken Park i Fredrikstad, og Øst 110-sentral, den lokale nød-alarmeringssentralen i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven.

¹¹ Med begrepet «aktivering» mener vi bokføring av varige driftsmidler som skal føres i balansen når de tas i bruk som en eiendel og være gjenstand for avskrivning.

¹²Standard for kommunal regnskapsføring (KRS) fra Foreningen for God kommunal regnskapsskikk (GKRS). Standard nr.4 gjelder avgrensningen av hva slags type anskaffelser som skal føres i driftsregnskapet og hvilke som skal føres som investeringer.

Videre skal det foretas lineære avskrivninger¹³ og våre undersøkelser viser at selskapet forholder seg til selvkostveilederen på dette området.

4.3.4 Inntekter

Ifølge selvkostveilederen skal inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, redusere selvkost. Videre er det beskrevet at bestemmelsen retter seg mot andre inntekter enn selve gebyrinntektene. Selskapets inntekter på selvkostområdet består av gebyrer og andre inntekter. Det er for eksempel i Vansjø vannverks avdelingsregnskap bokført inntekter fra administrasjon av reservevann-anlegget. Driftsregnskap for Kambo RA 2023 viser leieinntekter og Fuglevik renseanlegg har inntekter knyttet til håndtering av avløpsvann fra Vansjø.

Revisjonens gjennomgang vedrørende avfallsplassen har vist at selskapet har rutiner for håndtering av ulike avfallsfraksjoner, og at det skilles mellom husholdnings- og næringsavfall ved innveiling. Selskapet har også inntekter knyttet til salg av gjenvinningsvarer og diverse andre inntekter. Inntektene vi har nevnt ovenfor reduserer selvkost i de ulike avdelingene, i tråd med selvkostveilederen.

4.3.5 Beregningsgrunnlag

Veilederen til selvkostforskriften fastslår at grunnlaget for beregning av selvkost er kostnader og inntekter som regnskapsføres i virksomhetens regnskap. Våre undersøkelser viser at beregningsgrunnlaget er avdelingsregnskapene med fordeling av inntekter og kostnader, slik det er beskrevet tidligere i rapporten.

Selskapet har jobbet med å sikre kvaliteten på beregningsgrunnlaget innen renovasjonstjenesten ved å kjøpe tjenester av konsulentselskapet Momentum Selvkost ved utarbeidelsen av selvkostkalkylene for renovasjon. Vi er av den oppfatning at MOVAR IKS bør vurdere å bruke slik ekspertise på samtlige selvkostområder, for å sikre korrekte og etterprøvbare fordelingsnøkler.

4.3.6 Beslutningsgrunnlag og dokumentasjon

Selvkostforskriften fastslår at det skal utarbeides én samlet selvkostkalkyle for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, uavhengig av organisering. Virksomheten som har gebyrinntektene er også den virksomheten som har den samlede selvkostkalkylen for kommunen, samt kommunens selvkostfond i sitt årsregnskap. Dokumentasjonskravet i forskriftens § 9 hviler på den samme enheten. Telemarksforskning uttalte i 2014 følgende: «[...] er det imidlertid ingenting som skiller kostnadene mellom de ulike kommunene kan denne oppsplittingen skje etter at selvkost er beregnet ved bruk av aktuell fordelingsnøkkel for fordeling mellom kommunene».

MOVAR utfører VAR -tjenester for flere kommuner og selvkostregnskapet er utarbeidet samlet per kommune kun for renovasjonstjenester. Selvkostregnskaper for vann og avløp utarbeides samlet for de enkelte tjenestene. Revisjonen er av den oppfatning at det skal utarbeides en egen selvkostberegning for hver kommune.

Selvkostfondet må også da håndteres av selskapet hvis de har gebyrinntekter, og av kommunen hvis kommunen har gebyrinntekter (fakturerer innbyggere). Selvkostfond eller fremføring av underskudd bør også vises for den enkelte kommune. Revisjonen mener at det eksisterer risiko for krysssubsidiering, så lenge oppbygde fond eller underskudd ikke fordeles på hver enkelt kommune.

Revisjonen vurderer også at selskapet ikke har sørget for at de enkelte kommuner har godt nok beslutningsgrunnlag når det gjelder vann- og avløpsområdet. Selvkostfond er ikke oppdelt per kommune og

¹³ Det vil si lik verdiavskrivning av anskaffelseskostnaden hvert år driftsmiddelet er antatt å være i bruk.

derfor er det usikkerhet knyttet til hvilken andel av selvkostfondet som tilhører den enkelte kommune. Denne håndteringen er ikke i henhold til selvkostveileder.

Selvkostregnskapet på renovasjon og slam er oppdelt per kommune og har slik sett vært gjenstand for en tilfredsstillende håndtering. Det er imidlertid innhentet bistand (fra våren 2024), fra Momentum Selvkost på dette området. Våre undersøkelser viser at Momentum har foretatt en revurdering sammen med MOVAR av selskapets tidligere modell og utarbeidet en ny modell. Revisjonens gjennomgang viser at det i denne modellen er skilt ut egne næringskalkyler. I tillegg er det foretatt en opprydding knyttet til kontoplanen med hensyn til å etablere et klart skille mellom selvkost og næring. Blant annet ble konto for innlevert avfall delt opp i underkategorier for næringsavfall, privatavfall og deponi. Det har vært utfordrende for selskapet å skille ut hvilke kommuner kundene som kommer til avfallsplassen er fra. Revisjonens gjennomgang viser at fordelingsnøkler som blir fastsatt per hver enkelt regnskapspost er forklart i et detaljert kalkylesammendrag.

Med bakgrunn i ovennevnte er det revisjons vurdering at beslutningsgrunnlaget for renovasjon er bedret etter at Momentum Selvkost har bistått selskapet med selvkostberegningene. Vi mener likevel at det er sannsynlig at grunnlaget knyttet til renovasjon for årene før 2024 er beheftet med unøyaktigheter.

Det er som nevnt kommunen selv som er ansvarlig for å beregne selvkost og dersom hele tjenesten er overlatt til et selskap, må selskapet sette opp selvkostkalkylen og gi informasjon til kommunene om beregning og oppstilling av oversikter. Våre undersøkelser viser at selskapet gir informasjon til kommunen etter at deres regnskap er ferdigstilt.

4.3.7 Over- og underskudd

Selvkostforskriften fastslår at differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag skal reguleres via selvkostfond. Overskuddet skal avsettes til selvkostfond mens underskuddet skal dekkes inn ved bruk av selvkostfondet.

Våre undersøkelser viser at selskapet har avregnet selvkostresultater mot bundne selvkostfond, og dette er etter vår oppfatning håndtert i henhold til gjeldende regelverk. Det er imidlertid ikke utarbeidet kalkyler, og dermed selvkostfond, for hver enkelt kommune på vann- og avløpsområdet. Dette er ikke i henhold til regelverket.

Ifølge selvkostforskriften skal kalkulatorisk rente på selvkostfond regnes av **gjennomsnittlig** selvkostfond gjennom året. Selskapet beregner kalkylerenter av inngående balanseverdi på selvkost. Revisjonen mener dermed at selskapets praksis ikke er i tråd med regelverket knyttet til dette.

Selskapet beregner kalkylerenten på selvkostfond og bruker 5-årig swaprente med et tillegg på 0,5 %-poeng. Dette er i henhold til selvkostveileder.

4.3.8 Selvkost og organisering

Som nevnt i kapittel 4.3.6, bør hele selvkostkalkylen utarbeides og rapporteres samlet i den virksomheten som har gebyrinntektene.

Selvkostfond for vann- og avløp er, som tidligere påpekt, ikke fordelt per kommune og MOVAR begrunner dette i bestemmelsen (i selskapsavtalen) om solidarisk prising. Dette innebærer ifølge selskapet en beregning av lik pris per kubikkmeter for leverte vann- eller avløpsmengder for alle eierkommunene. Videre fremkommer det at det nærmeste man kommer kommunevis presentasjoner av selvkost på vann og avløp er årsrapportene, der leverte vann- og avløpsmengder til hver enkelt eierkommune i løpet

av året presenteres. Med bakgrunn i det ovennevnte er vår vurdering at selskapet ikke har sørget for at kommunene kan utarbeide en samlet selvkostkalkyle for vann- og avløpsområdet.

Husholdningsrenovasjon er skilt ut i en egen avdeling (avd. 55) og det er dette avdelingsregnskapet som i hovedsak danner grunnlaget for selvkostregnskapet for renovasjonstjenesten til de respektive kommunene. Dette anser vi at er i tråd med selvkostveileder.

4.3.9 Krysssubsidiering

Som nevnt tidligere i rapporten fordeler selskapet en del av kostnadene fra fellesfunksjoner etter en fastsatt fordelingsnøkkel på slutten av året. Det foreligger dokumentasjon knyttet til dette.

Miljødirektoratet har i en uttalelse fra 2017 til revisjonen avklart hvordan begrepet «separate regnskap», som det er stilt krav til i avfallsforskriftens § 15-4, skal forstås. Det kommer frem at bruk av kun fordelingsnøkler på slutten av året ikke er å anse som separat regnskap. Selskapet bør, etter vår vurdering, organisere regnskapet slik at inntekter og kostnader fordeles fortløpende til selvkosttjenester og næring.

Som nevnt, er selvkostberegningen på vann- og avløp ikke fordelt per kommune, og dette begrunnes i bestemmelsen i selskapsavtalen om solidarisk prising. Revisjonen vurderer at dette skaper en risiko for krysssubsidiering mellom kommunene. Solidarisk prising er etter vår oppfatning ingen hindring for å kunne foreta en fordeling av selvkostkalkyler og selvkostfond.

Kommunal- og distriktsdepartementet har i brev av 10. januar 2025, vedrørende fordeling av selvkost på eierkommuner ved utvidet egenregi, uttalt at hvis kostnadene ved renovasjon i én kommune er høyere per abonnent enn i en annen kommune, og det ikke eksisterer faglige grunner for kostnadsutjevning, skal ikke abonnentene betale samme pris. Videre kan vi lese av brevet at den samme vurderingen også gjelder drikkevannsforsyning og ledningsnett. Departementet konkluderer med at det er avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene, at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige.

For MOVAR sitt tilfelle, kan det diskuteres hvorvidt denne praksisen er å anse som krysssubsidiering mellom de enkelte kommuner når transportavstander er ulike. Fast solidarisk pris per kubikkmeter er avtalt mellom partene i selskapsavtalen til MOVAR. Selvkostveilederen åpner dessuten for at kommunene kan ta samme pris selv om transportetappen er ulik. Revisjonen er av den oppfatning at eierkommunene og selskapet bør foreta en vurdering knyttet til bruk av solidarisk pris på vann- og avløp, sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025.

Ifølge Miljøverndepartementet¹⁴ er det et viktig prinsipp at: «[...] renovasjon organisert i et interkommunalt selskap ikke skal lede til at innbyggerne i en kommune subsidierer innbyggerne i en annen.»

Selskapet har rutiner på håndtering av de ulike avfallsfraksjoner på Solgård avfallsplass, der det skilles mellom husholdnings- og næringsavfall ved innveiling. Håndtering av næringsavfall er skilt ut i en egen juridisk enhet; MOVAR Næring AS. MOVAR har fått bistand fra Momentum Selvkost vedrørende selvkostkalkyle på renovasjon der de har gjort en revurdering av tidligere modell. I tillegg har selskapet skilt ut egne næringskalkyler, samt rendyrket kontoplanen mellom selvkost og næring.

¹⁴ Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap. Brev fra Miljøverndepartementet, 30. november 2009.

Våre undersøkelser viser at regnskapet til datterselskapet blir ført i MOVAR IKS sitt regnskap og at det gjennomføres en avregning på slutten av året. Dette betyr at inntekter og kostnader som tilhører datterselskapet trekkes ut av MOVARs sitt regnskap. Denne avregningen finner sted i avdeling 50 Solgård avfallsplass i MOVARs regnskap, altså der alt avfallet blir mottatt og fordelt mellom selvkost og næring ved hjelp av ulike veiekoder og varenummer, som tilordnes hver avfallsfraksjon. Det pågår et arbeid i selskapet med å rydde opp i hvordan vektdata er satt opp. Inntekter for næringsrenovasjon blir ført i avdelingsregnskap nr. 59, som utgjør MOVAR Næring AS. Med bakgrunn i dette vurderer revisjonen at Miljødirektoratets krav om atskilt regnskapsføring ikke er oppfylt. Selskapet opplyste i det avsluttende møtet at praksis er lagt om med nytt økonomisystem fra 01.01.2025 slik at de sikrer fortløpende regnskapsmessig fordeling.

Vederlaget for tjenester som MOVAR utfører for datterselskapet er i tjenesteavtalen fastsatt til selvkost. Konkurranselovens bestemmelser sier at prissettingen av tjenester mellom to juridiske selskap i samme konsern skal foregå på markedsmessige vilkår. Vi viser særlig til lovens § 10 som sier at «*Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er forbudt*». Med bakgrunn i dette mener vi at vederlaget som er avtalt innebærer et klart brudd på denne bestemmelsen. Fakta viser at selskapet i praksis ikke har forholdt seg til dette punktet i avtalen, men beregnet en kostnadsfordeling, med et påslag på 8 %. Revisjonen vurderer det som mangelfullt at beregningen av påslaget ikke er dokumentert, og dette gjør det vanskelig å ettergå hvorvidt påslaget reflekterer markedspris.

4.3.10 Avsetning til deponi

Ethvert deponi skal, i henhold til Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), § 9-10, ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet. Dette er viktig for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen blir overholdt. Bestemmelsen gjelder også avslutnings- og etterdriftsproseduren og tilsier at samtlige kostnader til anlegg og drift skal dekkes av den prisen som den driftsansvarlige krever. Dette gjelder også kostnaden ved finansgarantien eller tilsvarende sikkerhet i en periode på minst 30 år.

Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr sier at hvis man har etablert kombinerte deponier, slik som er tilfelle i MOVAR IKS, kan bare den forholdsmessige andelen av avslutnings- og etterdriftskostnadene som gjelder husholdningsavfall (tidligere «forbruksavfall») dekkes gjennom avfallsgebyret.

Våre undersøkelser viser at selskapet har foretatt avsetninger til etterdrift av deponi i henhold til avfallsforskriften. Kostnader fordeles til både den lovpålagte selvkostfinansierte virksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten. Alt avfall blir veid inn, slik at både privatkunder og næringskunder betaler for levert avfall. Ifølge selskapet er det i hovedsak næringsavfall som per i dag leveres til deponi og eventuelt privat avfall som blir deponert kommer fra gjenvinningsstasjonen med fordelingsnøkkel lik andre fraksjoner på gjenvinningsstasjonene (14/86). Vi har ikke mottatt nærmere dokumentasjon for hvordan denne fordelingen er beregnet og kan derfor ikke vurdere om fordelingen er korrekt.

Selskapet fremhever at det er et kjent problem i renovasjonsbransjen at det er satt av for lite finansielle midler til dekning av det påløpte garantiansvaret. Det fremkommer også i våre funn at MOVAR jobber med en strategi for deponiet.

Selskapet har etter vår vurdering foretatt avsetninger til etterdrift av deponi i henhold til avfallsforskriften. Det er ifølge selskapet usikkerhet knyttet til om dette er tilstrekkelig.

4.3.11 Note til regnskapet

I henhold til kommunale regnskapsregler¹⁵ skal kommuner opplyse om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til regnskapet. Våre undersøkelser viser at selskapet har utarbeidet selvkostnote. Selvkostnoten som presenteres i den offentliggjorte årsberetningen har opplysninger om størrelsen på selvkostfondet, etterdriftsfondet, hvordan årets resultat har påvirket fondet samt sluttsum på fondet per 31.12. Den mangler imidlertid fullstendig selvkostkalkyle. Fullstendig selvkostkalkyler per tjenesteområde, er utarbeidet og presentert i MOVAR sitt regnskapsdokument hvert år. Disse er, som nevnt tidligere, ikke spesifisert per kommune på området vann- og avløp. Dette anses ikke å være i tråd med lovverket.

¹⁵ KRS standard nr. 6 Noter og årsberetning.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens gjennomgang av MOVAR sin praksis som gjelder selvkosttjenester viser at selskapet i hovedsak forholder seg til regelverket om selvkosttjenester. Selskapets organisering er hensiktsmessig ettersom det skilles mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. I tillegg er også felles tjenester skilt ut og indirekte kostnader fordeles etter fastsatte fordelingsnøkler.

Imidlertid tilsier våre funn at beregningene av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS kan ha vært, og delvis kan være, beheftet med feil og mangler.

Fordelingsnøklerne som selskapet benytter på flere områder kan etter vår vurdering være beheftet med unøyaktigheter. Selskapet har, fra høsten 2024, fått bistand fra Momentum Selvkost knyttet til selvkostkalkyle på renovasjon. Momentums gjennomgang av selskapets tidligere selvkostmodell avdekket en del svakheter, og vi er av den oppfatning at ny selvkostmodell har resultert i mer korrekt gebyrgrunnlag.

Selskapet beregner kalkylerenter av inngående balanseverdi på selvkost. Dette er ikke i henhold til selvkostforskriften, som sier at det er gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som skal brukes som beregningsgrunnlag.

I henhold til lovverket er det ikke tillatt å subsidiere verken mellom husholdningsavfall og næringsavfall, eller mellom kommuner. Vår gjennomgang viser til forhold som kan ha ført til feil i selvkostberegningen og ulovlig krysssubsidiering. Konkurranselovens bestemmelser sier at prissettingen av tjenester mellom to juridiske selskap i samme konsern skal foregå på markedsmessige vilkår. I tjenesteavtalen mellom mor- og datterselskap er vederlaget avtalt til selvkost, men MOVAR foretar i praksis et prosentpåslag på denne selvkostprisen. Beregningen av påslaget er ikke dokumentert, og vi kan derfor ikke vurdere med sikkerhet om dette reflekterer markedspris.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at selskapet bør

- sikre at fordelingen mellom avdelingene gjøres fortløpende slik at kravet til adskilt regnskap blir ivaretatt
- sørge for at selvkostberegningen på vann -og avløp er fordelt på de enkelte kommuner, samt avklare hvorvidt den enkelte kommune eller selskapet skal håndtere selvkostfond
- benytte gjennomsnittlig selvkostfond gjennom året som beregningsgrunnlag for kalkulatorisk rente
- foreta en vurdering av selskapsavtalen sett i lys av Kommunal- og distriktsdepartementets brev av 10. januar 2025, slik at ikke kommunene over tid blir subsidiert av hverandre
- endre bestemmelsen om vederlag for tjenester i tjenesteavtalen med datterselskapet, og sikre at fakturering av datterselskapet for utførte tjenester reflekterer markedspris

5 SELSKAPETS DRIFT OG ØKONOMISTYRING

Problemstilling 2:

I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

5.1 Revisjonskriterier

Komplett utledning av revisjonskriterier står beskrevet i kapittel 8.1.

Punktvis oppsummering av revisjonskriteriene:

Revisjonskriterier som ligger til grunn for denne problemstillingen er at selskapet bør:

- ha definert tydelige overordnede mål på sentrale virksomhetsområder blant annet innenfor drift, sikring av verdier og eiendeler, etterlevelse av lover og regler og riktig rapportering.
- ha fastsatt operative mål med tilhørende handlingsplaner.
- dokumentere beslutninger og begrunnelser for disse.
- ha utarbeidet styreinstruks og en plan for styrets eget arbeid, som blant annet inkluderer jevnlig evaluering av styrets eget arbeid.
- dokumentere en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og myndighet, for eksempel gjennom stillingsinstrukser, lederavtaler, skriftlige mandater eller lignende.
- gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik i budsjettåret.
- bør ha opprettet en økonomifunksjon med definert organisatorisk plassering, arbeidsoppgaver, rapporteringslinjer og ansvar
- etablere en struktur for planer, budsjett, regnskap og rapportering som gjenspeiler virksomhetens aktiviteter og ansvarsområder og samsvarer med gjeldende regelverk
- utarbeide kortsiktige og langsiktige budsjetter og/eller prognoser i samsvar med virksomhetens mål og handlingsplaner
- sikre pålitelig regnskapsføring i samsvar med gjeldende regelverk, herunder god regnskaps-skikk
- måle og rapportere reell utvikling i forhold til budsjett og planer, med informative nøkkeltall, og iverksette tiltak der dette finnes nødvendig
- ha utarbeidet en anskaffelsesstrategi
- ha utarbeidet et anskaffelsesreglement
- ha utarbeidet rutiner for innkjøp og anskaffelser
- ha klart definerte roller i anskaffelsesprosessen
- gjennomføre risikoanalyser på anskaffelsesområdet
- ha systemer for kontraktsoppfølging

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Mål og retning

Overordnede målsettinger

Moss kommune har i sin eierskapsmelding, bystyresak 064/23, 09.05.2023, vedtatt at hensikten med eierskapet i MOVAR IKS er å få en hensiktsmessig fordeling av store investeringer sammen med de andre eierkommunene (Vestby, Råde og Våler kommuner). I tillegg til dette skal Moss kommunes eierskap bidra til mer effektiv utnyttelse av faglige, økonomiske og tekniske ressurser.

Det overordnede formålet med selskapet er nedfelt i § 2 i «Selskapsavtale for MOVAR IKS». Her fremkommer det at «MOVAR IKS er opprettet for å ivareta produksjon av drikkevann, rensing av avløpsvann, gjenvinning og behandling av husholdningsavfall samt brann-, rednings-, og feiertjenester i henhold til eierkommunenes behov». De forannevnte virksomhetsområdene skal driftes til selvkost. Dersom selskapet har ledig kapasitet kan dette utnyttes i det som vurderes som en naturlig forlengelse av selskapets primærvirksomhet. All forretningsmessig virksomhet «av betydning» skal skilles ut og driftes av egne selskap. MOVAR Næring AS er et eksempel på dette. Dette selskapet, som er heleid av MOVAR IKS, skal bedrive næringsvirksomhet innenfor de områder MOVAR IKS opererer på, og som ikke er begrenset av selvkostprinsippet, det vil si næringsvirksomhet innenfor vannforsyning, avløpsrensing, renovasjon og brann- og feiertjenester. Utleie av eiendom inngår også i dette selskapets forretningskonsept.

I tillegg til «Selskapsavtale for MOVAR IKS» har eierkommunene vedtatt en eieravtale for selskapet. Formålet med denne avtalen er å regulere forhold eierkommunene imellom som ikke er regulert i selskapsavtalen. I eieravtalens pkt. 3 beskrives de styringsdokumentene, som sammen med IKS-loven og selskapsavtalen, skal danne grunnlaget for selskapets drift. Disse styringsdokumentene er:

- Eieravtale
- Retningslinjer for valgkomiteen
- Styreinstruks
- Strategiplan
- Instruks for daglig leder
- Internkontroll
- Etske retningslinjer og regler for varsling
- Fullmaktsreglement

MOVAR IKS – Strategi 2024-2027

Styret i MOVAR IKS vedtok i styresak nr. 10/2023 ny strategiplan for selskapet, gjeldende for perioden 2024-2027. Dokumentet ligger åpent tilgjengelig på selskapets hjemmesider¹⁶. Dette strategidokumentet opplyses å være utarbeidet med medvirkning fra alle ansatte i selskapet.

Strategidokumentet beskriver selskapets visjon og verdier, i tillegg til at det beskriver samfunnsoppdraget som MOVAR IKS skal løse for sine eierkommuner. Når det gjelder samfunnsoppdraget nevnes det blant annet at selskapet skal bidra til å utvikle Mossregionen til et tryggere, mer miljøvennlig og fremtidsrettet lokalsamfunn i samarbeid med eierkommunene. Videre understrekes det at MOVAR IKS skal bidra med, og sikre samfunnskritiske tjenester til regionens innbyggere. I dette ligger det blant annet at selskapet skal dekke regionens behov for rent drikkevann, samtidig som de bidrar i arbeidet med å få en renere Oslofjord. I tillegg til dette skal selskapet gjøre det enkelt for innbyggerne i regionen å håndtere

¹⁶ <https://www.movar.no/movar/styrendedokumenter.html>

avfall på en miljøriktig måte. Det er også en viktig del av selskapets samfunnsoppdrag å jobbe for å forebygge uønskede hendelser, og leverer brann- og redningstjenester når behovet oppstår. Selskapet legger også vekt på at samfunnsansvarlig forretningsdrift, hvor man balanserer hensynene til økonomi, miljø og samfunn, inngår i samfunnsoppdraget.

Strategiplanen beskriver selskapet strategiske mål og ambisjoner for virksomhetens kjerneområder renovasjon, vann og avløp, brann og redning. I tillegg til dette beskriver dokumentet selskapets strategiske mål og ambisjoner for selskapets administrasjon og fellestjenester. For hvert av disse fire kjerneområdene presenterer planen strategiske mål og ambisjoner i forhold til innbyggere og tjenester, bærekraft og samfunnsberedskap, organisasjon og ansatte, samt det som i planen kalles samhandling. Om man tar virksomhetsområdet «Renovasjon» som eksempel vil ett utdrag av den strategiske planen se slik ut:

Satsingsområder	Strategiske mål	Ambisjoner
Innbyggere og tjenester	Økt tilfredshet med tjenestene våre	Vi jobber aktivt med referansemåling mot markedet både på kostnad og kvalitet med mål om kontinuerlig forbedring.
Bærekraft	Materialgjenvinning	Vi jobber aktivt for at eierkommuner skal oppfylle dagens og fremtidens lovkrav til materialgjenvinning.
Organisasjon og ansatte	Kompetanseheving	Systematisere faglig utvikling av ansatte for å ivareta fremtidige krav, forventninger og behov.
Samhandling	Kommunikasjonskanaler	Rett og relevant informasjon ut mot innbyggerne til rett tid.

Tabell 1: Mål og ambisjoner, virksomhetsområdet «Renovasjon»

Operative mål og handlingsplaner

Administrerende direktør har opplyst revisjonen om at selskapets operative mål for den enkelte sektor fremkommer i strategiplanen. MOVAR skal være en lærende organisasjon og jobber kontinuerlig med fastsatte mål og ambisjoner i strategiplanen. Det er derfor ikke laget en konkret handlingsplan for hver sektor utover de ambisjonene det til enhver tid jobbes med. Som en dynamisk organisasjon kreves det å stadig være i endring og det som tidligere ble nedfelt i handlingsplaner utføres nå med en mer dynamisk tilnærming. Et eksempel på at organisasjonen til enhver tid må kunne tilpasse seg samfunnsutviklingen er at det innenfor renovasjon allerede nå jobbes med en revidering av strategisk plan for å justere mål og ambisjonsnivå i tråd med stadige endringer.

5.2.2 Organisering, ansvar og myndighet

Selskapets økonomi- og administrasjonssjef har opplyst om at selskapet benytter seg av dataprogrammet AdminControl for å dokumentere beslutninger. I dette systemet ligger all dokumentasjon vedrørende selskapets styre og representantskap, i tillegg til dokumentasjon gjeldende de enkelte eierkommuner. I dette systemet er det også lagret oversikt over oppfølging av vedtak.

Administrerende direktør bekrefter at selskapet har systemer som sikrer at beslutninger kan spores tilbake til den eller de som er ansvarlige for beslutningen.

Selskapet har utarbeidet en instruks for styrets arbeid. Denne er publisert på selskapets hjemmesider¹⁷. Denne instruksen beskriver under åtte forskjellige overskrifter rammene for styrets arbeid. Disse åtte overskriftene er:

1. Formålet med styrets arbeid
2. Styrets møter
3. Styrets rettigheter og plikter
4. Offentlighet – Habilitet – Konfidensialitet – Taushetsplikt
5. Styrets evaluering av daglig leder
6. Omfang og oppgaver
7. Forholdet til representantskapet
8. Beredskapssituasjoner

Det fremkommer under overskriften «Omfang og oppgaver» at styrets hovedoppgaver er knyttet til selskapets strategi og organisering. I tillegg til dette har styret et sett med kontrolloppgaver, for eksempel i forhold til budsjettstyring. Det inngår også som en del av styrets oppgaver å evaluere sitt eget arbeid, legge til rette for styremedlemmenes kompetanseheving, samt å evaluere daglig leder. Når det gjelder styrets overordnede strategiske oppgaver så omhandler dette blant annet å utarbeide mål, visjon og strategiske planer for selskapets drift. Det tilligger også styret å behandle økonomiplaner, handlingsplaner, samt planer for finansforvaltning.

Det er utarbeidet et fullmaktsreglement for MOVAR IKS. Dette reglementet ble første gang vedtatt av styret i MOVAR IKS 30.1.2014. Det ble sist gang revidert i styresak 14/2024, 28. november 2024. Formålet med dette dokumentet er å sikre rett fremgangsmåte i saker som får økonomiske konsekvenser for selskapet. Reglementet gjelder hele organisasjonen og er utarbeidet med det mål for øye å ivareta kravene blant annet i «Lov om interkommunale selskap» og «Lov om offentlige anskaffelser».

I fullmaktsreglementet fremkommer det at det er fire definerte nivåer i organisasjonsstrukturen:

Nivå 1

Administrerende direktør

Nivå 2

Økonomi- og administrasjonssjef, sektorsjef, brannsjef, HR- og kommunikasjonssjef, HMSK-sjef

Nivå 3

Avdelingsledere (VA/Renovasjon), Avdelingssjef (MIB)/personell i stab (administrasjon/VA/Renovasjon)

Nivå 4

Driftsledere og andre definerte nøkkelpersoner

Det fremgår av punkt 4 i reglementet at personer med fullmakt ikke har anledning til å anwise dekning, det vil si godkjenning, av egne utgifter, eller signere avtaler man har personlig fordel av. Anvisning av utgifter skal utføres av lederen på nivået over den som attesterer, det vil si den som kontrollerer om en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med inngått avtale.

I fullmaktsreglementets punkt 5 er det bestemt at alle fakturaer over kr 100 000,- inkl. mva. skal godkjennes på tre nivåer hvorav det siste nivået er administrerende direktør (nivå 1).

¹⁷ <https://www.movar.no/movar/styrendedokumenter.html>

I reglementets punkt 8 er det nedfelt bestemmelser knyttet til overordnede fullmakter i selskapet. I punkt 9 er det satt opp en fullmaktsmatrise som gir en detaljert beskrivelse av hvem i organisasjonen som kan fatte hvilke beslutninger knyttet til:

- Bank og finans
- Personalforvaltning
- Signering av kontrakter og avtaler ved innkjøp
- Signering av kontrakter ved salg av varer eller tjenester
- Bestilling/anskaffelse
- Investeringer
- Fakturabehandling
- Nedskriving/salg av aktiva og løsøre
- Eiendom
- Kjøp av aksjer/selskapsetablering

Det er utarbeidet en instruks for administrerende direktør/daglig leder i MOVAR IKS. Denne instruksen ble vedtatt av styret i MOVAR IKS i styresak 8/2023. Instruksen beskriver blant annet daglig leders oppgaver og daglig leders forhold til styret, herunder hvilke saker styret forventer at daglig leder skal rapportere på til styret.

Det utarbeides stillingsinstrukser for alle nivåer i selskapet.

5.2.3 Økonomistyring

Selskapet har etablert en ansvars- og myndighetsstruktur. Sentrale dokument i denne forbindelsen er organisasjonskart for MOVAR IKS (se kapittel 4.2) og fullmaktsreglementet (se kapittel 5.2.2). Økonomi- og administrasjonssjef bekrefter at det er opprettet en økonomifunksjon med definert organisatorisk plassering og tydelige arbeidsoppgaver, ansvar og rapporteringslinjer. Hun opplyser også om at alle ansatte på økonomi har fått nye arbeidsavtaler. Selskapet fører regnskapet selv, med BDO som revisor.

Det er tidligere beskrevet i kapittel 4.2 at MOVAR IKS regnskapsmessig er delt inn i fem tjenesteområder. Dette er fellesfunksjoner (økonomi, administrasjon og teknisk avdeling), vann, avløp, renovasjon og brann/redning.

Hver avdeling legger sine budsjetter som igjen sys sammen til et overordnet budsjett. For budsjettåret 2025 og økonomiplanperioden 2025 – 2028 er det vedtatt budsjetter på følgende områder:

Drifts- og investeringsbudsjett for 2025 med økonomiplan for årene 2025 - 2028

- Avd. 10 - Administrasjon
- Avd. 11 - Teknisk avdeling
- Avd. 20 - Vansjø Vannverk
- Avd. 30 - 40 - 45 - Renseanleggene samlet
- Avd. 60 - 65 - 70 - 75 – Mosseregionen interkommunale brann og redning
- Avd. 50 - Solgård Avfallsplass
- Avd. 55 – Husholdningsrenovasjon
- Avd. 55 – Slamtjenester

Årsbudsjett 2025 og økonomiplan for perioden 2025 – 2028 ligger tilgjengelig på selskapets hjemmesider i sakspapirene til styremøtet 10. oktober 2024.

Revisjonens gjennomgang av representantskapsprotokoller for perioden 2019 til 2024 viser at representantskapet i MOVAR IKS har vedtatt årsbudsjetter og økonomiplaner i tråd med gjeldende regelverk.

Revisjonen har fått opplyst at sektorsjefene rapporterer til administrerende direktør hver måned. Det rapporteres da på status økonomi med tilhørende prognose for inneværende år. Videre rapporteres status på selskapets økonomi regelmessig til selskapets styremøter gjennom året. Dersom det identifiseres avvikende forhold mellom budsjett, regnskap og prognose rapporteres også disse forholdene fortløpende til styret. Dette i form av orienteringssaken «direktørens orientering», som legges frem for styret i samtlige styremøter. Saksfremlegg og styreprotokoller ligger tilgjengelig på selskapets hjemmesider.

Årsregnskapet for MOVAR IKS fremkommer som en del av selskapets årsberetning. Også denne er å finne på selskapets nettsider. Her finnes også redegjørelser for aktsomhetsvurderinger, samt likestillingsreddegjørelser som er utarbeidet som vedlegg til årsberetningene.

5.2.4 Anskaffelser

MOVAR IKS gir overfor revisjonen uttrykk for at man gjennom mange års praksis har opparbeidet gode rutiner og prosedyrer på anskaffelsesområdet.

Dokumentet «Fullmaktsreglement for MOVAR IKS» redegjør for de fullmakter de ulike ledelsesnivåene innehar, blant annet i forhold til anskaffelser. Reglementet beskriver fire ledelsesnivåer i selskapet:

Nivå 1: Administrerende direktør.

Nivå 2: Økonomi- og administrasjonssjef, Sektorsjef, Brannsjef, HR og kommunikasjonssjef og HMSK-sjef.

Nivå 3: Avdelingsledere (VA/Renovasjon) /Avdelingssjef (MIB)/Personell i stab (Adm./VA/Renovasjon).

Nivå 4: Driftsledere, og andre definerte nøkkelpersoner.

Et eksempel på hvordan fullmakter og roller er beskrevet i dette dokumentet, ser vi i tabell 2, hvor roller og funksjoner i forbindelse med bestilling og anskaffelser av varer og tjenester er beskrevet.

Type aksjon	Fullmakt	Attestasjon	Anvisning	Merknad
Bestilling mot rammeavtale	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 2	Kan delegeres til nivå 3
Bestilling vikarer fra byrå	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 2	
Bestilling uten rammeavtale – Varer eller tjenester (godkjenne anskaffelsesprotokoll)	Adm.dir	Nivå 3	Nivå 2	>100000inkl mva. Se prosedyre for anskaffelser i MOVAR.
Bestilling uten rammeavtale – Varer og tjenester	Nivå 2 eller 3	Nivå 3	Nivå 2	<100 000 ink mva

Tabell 2: Bestilling/Anskaffelse - Fullmaktsreglement for MOVAR IKS

Denne tabellen viser at ledere på nivå 2, altså økonomi- og administrasjonssjef, sektorsjefer, brannsjef, HR og kommunikasjonssjef, samt HMSK-sjef, har fullmakt til å gjøre avrop (bestille) på selskapets rammeavtaler. Attestasjon skal gjøres av ledere på nivå 3 og anvisning skal gjøres av ledere på nivå 2. Attestasjon innebærer kontroll med at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med inngått avtale og at kostnadene er i samsvar med avtalen. Anvisning betyr godkjenning av utgiften, som vi ser blir anvisning utført av lederen på nivået over den som attesterer. Vi ser også at det kun er administrerende direktør som har fullmakt til å gjøre anskaffelser av varer og tjenester uten rammeavtale, dersom anskaffelsen har en kostnad på mer enn kr 100 000 inkl.mva.

Når det gjelder signering av kontrakter og avtaler om innkjøp er fullmaktene fordelt på følgende måte:

Type aksjon	Fullmakt	Merknad
Signere kontrakt varekjøp/tjenester	Administrerende direktør	
Signere kontrakt varekjøp/tjenester	Nivå 2	<1 mill. eks mva
Signere rammeavtale	Administrerende direktør	
Signere rammeavtale	Nivå 2	<1 mill. eks mva
Signere leie/leasing avtaler	Administrerende direktør	Kan delegeres til nivå 2 og 3
Signere utleieavtaler	Administrerende direktør	Kan delegeres til nivå 2 og 3
Signere gjensidige samarbeidsavtaler	Administrerende direktør	Kan delegeres nivå 2

Tabell 3: Fullmakt til signering av kontrakter og avtaler om innkjøp

Denne tabellen viser for eksempel at det ligger til selskapets administrerende direktør og signer kontrakter og avtaler om innkjøp i de tilfeller hvor kostnaden overstiger kr 1 million eks. mva.

Per i dag foreligger det ikke en felles overordnet anskaffelsesstrategi for hele virksomheten. Revisjonen har fått opplyst at MOVAR IKS vinteren 2021 iverksatte et arbeid med å forankre sin anskaffelsesstrategi i et eget dokument. Arbeidet tok utgangspunkt i den anskaffelsesstrategien som Moss kommune hadde utarbeidet. Selskapet konkluderte den gang med at Moss kommunes anskaffelsesstrategi ikke var tilstrekkelig for å dekke MOVAR IKS sine behov. Med bistand fra advokatfirma Føyen ble det i mars 2021 laget et arbeidsdokument for hvordan de samme hensyn anskaffelsesstrategien som Moss kommune hadde utarbeidet, bedre kunne ivaretas og implementeres for MOVARs del. Det ble fremmet en sak til MOVARs styre som var oppe til behandling i sak 6/2021, 25. mars 2021. Styret gjorde følgende vedtak: «Movar IKS legger til grunn prinsippene i Moss kommunes anskaffelsesstrategi i det omfanget det er hensiktsmessig, sett i sammenheng med selskapets virksomhet og størrelse.»

Resultatet av dette vedtaket ble at Moss kommunes anskaffelsesstrategi, datert 03.12.2020, med tilhørende etikk-, arbeids- og seriositetskrav, skulle implementeres i MOVAR. På dette tidspunktet var det allerede igangsatt et arbeid med å innarbeide dette i selskapets maler for anskaffelser og kontrakter. Selskapet opplyser at man den gang valgte å håndtere behovet for en anskaffelsesstrategi på denne måten fordi denne fremgangsmåten ble vurdert å sikre at alle relevante temaer, krav og vilkår blir ivare tatt godt for hver enkelt anskaffelse.

Selskapet opplyser også om at MOVARs anskaffelsesstrategi omtales i andre sentrale styringsdokumenter, for eksempel i «Strategisk plan 2024-2027» og i «Etiske retningslinjer for MOVAR». Selskapet påpeker også at MOVARs anskaffelsesstrategier til en viss grad er styrt av de prosjekter og behov som fortløpende melder seg. Det utarbeides prosjektspesifikke anskaffelsesstrategier i de tilfeller hvor dette oppleves å være hensiktsmessig. Et eksempel på dette er MOVARs pågående prosjekt med oppgradering og utvidelse av Fuglevik renseanlegg. Dette er et stort og viktig prosjekt, som går over flere år, og inkluderer ulike entrepriser til en betydelig kostnad. I dette prosjektet ble det innledningsvis laget ulike strategidokumenter, blant annet anskaffelsesstrategi, entreprisemodell og styringsdokument. Det er MOVARs syn at selskapets innarbeidede rutiner og strategier for anskaffelser, ivaretar de behov som vanligvis vil være beskrevet i en overordnet anskaffelsesstrategi, på en hensiktsmessig måte.

MOVAR har opplyst at det etter deres vurdering per i dag ikke er behov for et separat anskaffelsesreglement. Dette begrunnes med at MOVAR IKS i sine anskaffelser forholder seg til det offentlige regelverket for offentlige anskaffelser. Avhengig av hvilke anskaffelser det er snakk om, så er det anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften som benyttes. Selskapet har utarbeidet dokumentet «Innkjøp til MOVAR». Her gjennomgås fremgangsmåten ved ulike former for anskaffelser. Formålet med denne retningslinjen er å sørge for kostnadseffektive og miljøvennlige anskaffelser. I tillegg til dette skal retningslinjene sikre at lover og forskrifter holdes, samt at selskapets anskaffelser skjer i tråd med de instruksjoner og fullmakter som selskapets styre og daglig leder fastsetter. Selskapet har også utarbeidet maler til bruk i innkjøpsarbeidet som tar hensyn til det regelverket MOVAR IKS er pålagt å følge ved anskaffelser og innkjøp.

Innkjøpsfunksjonen i MOVAR IKS ivaretas av en person med lang og bred erfaring. Ved behov trekkes det veksler på ekstern juridisk bistand. Det er selskapets syn at anskaffelsesprosessene på denne måten håndteres på en slik måte at regelverket for offentlige anskaffelser følges på en hensiktsmessig og god måte.

MOVAR IKS har valgt å ivareta en rekke av de forhold som man ellers ville funnet beskrevet i anskaffelsesstrategier og anskaffelsesrutiner gjennom sine maler for ulike anskaffelser. Disse malene fungerer på denne måten som rutiner for innkjøp og anskaffelser. Selskapet fikk våren 2021 utarbeidet et sett med maler, der en rekke ulike formål og hensyn er ivaretatt. Per i dag foreligger det blant annet maler for:

- Tilbudsinvitasjon – FOA del I (Vedlegg 9)
- Konkurransegrunnlag for åpen tilbudskonkurranse – FOA del II
- Konkurransegrunnlag for åpen anbudskonkurranse – FOA del III
- Konkurransegrunnlag for åpen konkurranse med forhandling – FOA del III

Felles for alle malene er at de inkluderer veiledning og råd knyttet til hvordan de ulike delene av anskaffelsene skal håndteres. Dette er informasjon som man ellers ville ha funnet i anskaffelsesrutiner. Et eksempel på dette er det ferske kravet om å ha «klima og miljø» som et tildelingskriterium med minst 30 % vekt. Dette er inntatt i malen, med veiledning rundt kravet og hvordan dette kan ivaretas.

Det er også utarbeidet et dokument kalt «Standard kontraktsvilkår varer og tjenester» der alle forskriftsfestede kontraktskrav er beskrevet, for eksempel krav om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte, bruk av lærlinger og forsikringskrav. Selskapet opplyser at dette er kontraktskrav som vanligvis er beskrevet i anskaffelsesstrategi, anskaffelsesrutiner e.l. Det er MOVARs syn at det er bedre å ha disse kravene innarbeidet i de faste malene som brukes.

Selskapet opplyser at det i forbindelse med utarbeidelsen av de forannevnte maler ble vurdert at når det gjaldt entreprisekontrakter så sto man overfor særlige utfordringer. Dette dreide seg om kontraktsmessige og anskaffelsesrettslige forhold, men særlig forholdet knyttet til annet regelverk, som byggherreforeskriften. Det ble derfor besluttet å lage en egen mal for en totalentreprisekontrakt. Det ble i den anledning også utarbeidet veiledningsdokumenter/ rutiner for ivaretagelse av krav etter byggherreforeskriften.

Selskapet opplyser at malene som brukes i forbindelse med anskaffelser og innkjøp sist ble oppdatert i november 2023, i anledning anskaffelsesregelverkets nye krav om å ha «klima og miljø» som et tildelegningskriterium med minst 30 % vekt, samt nye forskriftsfestede kontraktskrav om blant annet obligatorisk tjenstepensjon, HMS-kort og informasjonsplikt og språkferdigheter. Etter selskapets syn viser dette at MOVARs bruk av malene langt på vei dekker de samme behov som anskaffelsesstrategi eller anskaffelsesrutiner, som også måtte ha blitt oppdatert i anledning slike forskriftsendringer.

Revisjonen har fått opplyst at MOVAR IKS har fokus på kompetanseoppdatering for egne ansatte når det gjelder innkjøp og anskaffelser. Selskapet påpeker dette fordi også dette er et forhold som man ofte vil kunne finne i rutiner på innkjøpsområdet. Nylige eksempler på slik kompetanseoppdatering er at det er gjennomført kurs for relevante ansatte knyttet til innsyn og offentlighetslov samt kurs i klima og miljøkrav i offentlige anskaffelser.

MOVAR IKS opplyser at de har utarbeidet dokumentet «Prosedyre for aktsomhetsvurdering» der rutineene for risikoanalyser på innkjøpsområdet fremkommer. Revisjonen har også fått oversendt dokumentet «Aktsomhetsvurderinger per leverandør 2023». Selskapet opplyser at disse analysene er knyttet opp mot Åpenhetsloven, men at de til en viss grad er overlappende og ivaretar på en del områder behovet for risikoanalyser på anskaffelsesområdet. Selskapet forteller videre at det gjennomføres risikoanalyser fortløpende i forbindelse med planlegging og forberedelse av den enkelte anskaffelse. Disse analysene er da uformelle, basert på forståelsen av den aktuelle bransje og uten at dette er forankret i noe strategidokument. Resultatene av disse analysene kan manifestere seg i den enkelte anskaffelsesprosess ved at det for eksempel inntas kvalifikasjonskrav og kontraktskrav som søker å motvirke den vurderte risiko. Selskapet opplyser at på generelt grunnlag vurderes risikoen for useriøse aktører for hver bygg- og anleggsanskaffelse. Dette fordi risikoen for dette generelt vurderes som høy. Basert på den konkrete vurderingen i hver enkelt sak inntas for eksempel krav om ISO-sertifisering for kvalitetssikringssystem og miljøledelsessystem, eller det inntas mer omfattende kontraktsvilkår som gir MOVAR IKS større mulighet til å agere mot uønsket adferd. Et konkret eksempel på bruk av risikoanalyse er selskapet anskaffelse av rammeavtale for dekk og dekkjenester som ble kunngjort i juni 2022. Risikoanalysen som ble gjennomført i forbindelse med denne anskaffelsen konkluderte med at dette var en bransje med stor risiko for useriøse aktører. Dette resulterte i at det i konkurransegrunnlagets kravspesifikasjon ble tatt inn krav om godkjenning fra Arbeidstilsynet og utdypet og fremhevet etiske krav til leverandøren. Selskapets vurdering er at de har en tilfredsstillende praksis når det gjelder risikoanalyser på anskaffelsesområdet.

Revisjonen har fått opplyst at selskapets system for kontraktsoppfølging er todelt. Det er delvis sentralisert ved at kontraktsinngåelse og oppfølging av eventuelle opsjoner ligger sentralt i den felles innkjøpsfunksjonen. Og delvis desentralisert ved at den videre kontraktsoppfølging, herunder å identifisere behov ved kontraktavslutning, ligger i den avdeling som anskaffelsen gjelder.

Den sentraliserte delen av MOVARs kontraktsoppfølging skjer i den felles innkjøpsfunksjonen, og består av at det føres en manuell oversikt over inngåtte kontrakter med tilhørende nøkkelinformasjon. Den desentraliserte kontraktsoppfølgingen innebærer at hver avdelingsleder har ansvar for korrekt kontrakts-

oppfølging av «sine» kontrakter. I dette ligger det håndtering av eventuelle kontraktsbrudd og kontrakt-avslutning. Det er også avdelingsledernes ansvar å vurdere og eventuelt melde inn til sentral innkjøps-funksjon ved behov for fornyet avtale, eller når nye behov oppstår.

Selskapet har overfor revisjonen pekt på at MOVAR IKS, gjennom mange år med offentlige anskaffelser, har bygget opp en stor kontraktsportefølje. Det økende omfanget og stadig økt kompleksitet i kontrakts-dokumentene, gjør at MOVAR IKS ser behov for å oppdatere systemet for kontraktsoppfølging. Dette for at man i fremtiden skal sikre at kontrakter følges opp i henhold til gjeldende regelverk på en tilfreds-stillende måte. Flere store prosjekter i løpet av de siste årene, det være seg beslutningen om innsamling av husholdningsavfall i egenregi, prosjektet for Ny hovedvannledning Moss/Vestby og ikke minst opp-gradering av Fuglevik Renseanlegg, har bidratt til denne erkjennelsen. MOVAR IKS har nylig ansatt en strategisk rådgiver som blant annet har som oppgave å kartlegge og vurdere praksis for kontraktsopp-følging i de ulike avdelinger, og foreslå nye tiltak for å forbedre dette. Arbeidet med å vurdere og endre rutiner og system for kontraktsoppfølging er altså allerede igangsatt. Selskapets målsetting med dette arbeidet er at dette vil resultere i et nytt og forbedret system for kontraktsoppfølging.

5.3 Vurderinger

5.3.1 Mål og retning

Basert på de undersøkelser som revisjonen har gjennomført er det revisjonens vurdering at MOVAR IKS har definert overordnede og operative mål for virksomheten. Vi baserer blant annet denne vurderingen på selskapsavtalen som er inngått mellom eierkommunene og på dokumentet «MOVAR IKS – Strategi 2024-2027». Selskapets overordnede formål, slik det fremkommer i selskapsavtalen er å produsere drikkevann, rense avløpsvann, gjenvinning av og behandling av husholdningsavfall, samt brann-, redning og feiertjenester, for eierkommunene. I det nevnte strategidokumentet «MOVAR IKS – Strategi 2024-2027» beskrives selskapets visjon og verdier, i tillegg til at det beskriver samfunnsoppdraget som MOVAR IKS skal løse for sine eierkommuner. Når det gjelder det siste sies det blant annet at selskapet skal bidra til å utvikle Mossregionen til et tryggere, mer miljøvennlig og fremtidsrettet lokalsamfunn i samarbeid med eierkommunene. Strategiplanen beskriver selskapet strategiske mål og ambisjoner for virksomhetens kjerneområder renovasjon, vann og avløp, brann og redning. I tillegg til dette beskriver dokumentet selskapets strategiske mål og ambisjoner for selskapets administrasjon og fellestjenester. For hvert av disse fire kjerneområdene presenterer planen strategiske mål og ambisjoner i forhold til innbyggere og tjenester, bærekraft og samfunnsberedskap, organisasjon og ansatte, samt det som i planen kalles samhandling. Også selskapets operative mål for den enkelte sektor fremkommer i strategiplanen.

Revisjonen registrerer at det ikke utarbeides handlingsplaner for hver sektor utover de målsettingene det til enhver tid jobbes med. Dette er begrunnet i at MOVAR IKS må være en dynamisk organisasjon som må være i stadig endring. Selskapet viser til at man allerede er i gang med en revidering av strate-gisk plan for å justere mål og ambisjonsnivå i tråd med de endringer selskapet står overfor.

Revisjonen vil bemerke at strategiske planer gjerne har en tidshorisont på 3 til 5 år. Hensikten er å definere langsiktige mål og ambisjoner for selskapet, for gjennom dette å skape en felles forståelse for hva det skal jobbes fremover mot. Arbeidet med strategisk plan skal også bidra til at selskapets ressur-ser brukes der de får mest mulig ønsket effekt. Strategisk plan skal være et styringsverktøy for ledelsen for å sikre at det tas beslutninger som bygger opp under selskapet langsiktige målsettinger. En hand-lingsplan vil vanligvis omhandle hvordan man skal gjennomføre det som er beskrevet i den strategiske

planen. Handlingsplanen er mer konkret og praktisk, ofte med et tidsperspektiv på ett år. I handlingsplanen brytes overordnede målsettinger ned i konkrete tiltak og oppgaver, der hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det og hvordan resultatene skal måles, blir tydelig definert. Denne planen skal sikre at selskapets vedtatte strategier resulterer i konkrete beslutninger og handlinger. Det er revisjonens vurdering at en så kompleks virksomhet som MOVAR IKS bør vurdere å etablere et planhierarki som består av både en overordnet strategisk plan og sektorvise handlingsplaner. Handlingsplanene bør gi tydelige retningslinjer for organisering og gjennomføring av selskapets vedtatte strategier, samtidig som de sikrer at virksomhetens verdier ivaretas i alle ledd. Det bør legges opp til systematisk oppfølging for å vurdere måloppnåelse, fremdrift og behov for eventuelle justeringer underveis. Handlingsplanene bør tydelig definere kortsiktige mål, ansvar for gjennomføring, roller og tidsfrister. I dette ligger det også at man bør definere vurderingskriterier som gir grunnlag for å måle utvikling og grad av måloppnåelse. Dette vil også legge forholdene til rette for å iverksette eventuelle korrigerende tiltak dersom det skulle være behov for dette¹⁸.

5.3.2 Organisering, ansvar og myndighet

Det er revisjonens vurdering at selskapet har hensiktsmessige systemer for å sikre og dokumentere beslutninger samt tilhørende begrunnelser. Denne vurderingen baserer seg på at våre undersøkelser viser at selskapet benytter seg av AdminControl som et digitalt system for dokumentasjon av beslutninger i styret, representantskapet og i forhold til de enkelte eierkommuner. Systemet inneholder også en oversikt over oppfølging av vedtak, noe som sikrer sporbarhet og etterprøvnbarhet i beslutningsprosessene.

Revisjonen kontroll viser også at MOVAR IKS har utarbeidet en styreinstruks som gir klare rammer for styrets arbeid. Instruksen dekker åtte hovedområder, blant annet styrets oppgaver, møter, plikter, habilitet, evaluering av daglig leder, samt styrets egne evalueringer. Under punktet «Omfang og oppgaver» tydeliggjøres styrets ansvar for strategi, organisering og kontrolloppgaver som budsjettstyring. Instruksen omfatter også:

- Evaluering av styrets eget arbeid
- Tilrettelegging for kompetanseutvikling blant styremedlemmene
- Evaluering av daglig leder

Dette oppfyller kravene til planmessighet i styrets arbeid, og den jevnlige evalueringen er ivaretatt.

Basert på disse opplysningene er det revisjonens vurdering at selskapet har en oppdatert styreinstruks som også omfatter en plan for styrets eget arbeid, inkludert evaluering av styrets prestasjoner.

Det er videre revisjonens vurdering at i MOVAR IKS foreligger det en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar og myndighet, som er understøttet av dokumenterte instruks, mandater og fullmaktsmatrise. Revisjonen baserer sin vurdering på gjennomgang av selskapets fullmaktsreglement, som sist ble revidert i november 2024. Reglementet beskriver en organisasjonsstruktur fordelt på fire nivåer, med klare ansvarsområder og fullmakter på hvert nivå. Revisjonen legger også vekt på at det foreligger en egen instruks for administrerende direktør, som regulerer rapporteringsplikter og ansvarsforhold overfor styret. Stillingsinstrukser utarbeides for alle nivåer i organisasjonen.

¹⁸ IIA, Veileder for virksomhetsstyring, s.13

5.3.3 Økonomistyring

Basert på de kontroller som revisjonen har gjennomført er det vår vurdering at MOVAR IKS har iverksatt nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik i budsjettåret. Revisjonen legger i denne forbindelse vekt på at det er etablert en rutine for løpende oppfølging og kontroll, noe som anses som et effektivt tiltak for å oppdage og håndtere budsjettavvik i tide. Det legges også vekt på opplysningene om at selskapets sektorsjefer månedlig rapporterer til administrerende direktør om økonomi-status og prognoser. Det legges videre vekt på at avvik mellom budsjett, regnskap og prognose rapporteres fortløpende til styret, blant annet gjennom «Direktørens orientering» i styremøtene.

Det er også revisjonens vurdering at selskapet har opprettet en økonomifunksjon med klar organisatorisk plassering, definerte arbeidsoppgaver, rapporteringslinjer og ansvar. Økonomifunksjonen er tydelig plassert i organisasjonsstrukturen, noe som fremgår av organisasjonskartet og fullmaktsreglementet. Økonomi- og administrasjonssjefen har ansvar for funksjonen, og det er presisert at arbeidsoppgaver, ansvar og rapporteringslinjer er definert. Alle ansatte i økonomiavdelingen har fått nye arbeidsavtaler, noe som sikrer tydelighet i roller og ansvar.

Etter revisjonens syn foreligger det en hensiktsmessig struktur for budsjett, regnskap og rapportering som samsvarer med virksomhetens aktiviteter og gjeldende regelverk. MOVAR IKS er regnskapsmessig delt inn i fire tjenesteområder som reflekterer virksomhetens aktivitet og ansvarsområder: vann, avløp, renovasjon og brann/redning. Budsjett og økonomiplaner behandles og vedtas av representantskapet i tråd med regelverket. Det rapporteres regelmessig på økonomi både internt til ledelsen og til styret.

Det er revisjonens vurdering at selskapet utarbeider både kortsiktige og langsiktige budsjetter/prognoser som støtter opp under selskapets vedtatte mål. Budsjettarbeidet er knyttet til selskapets avdelinger og deres ansvarsområder, noe som sikrer forankring i virksomhetens mål og planer.

Revisjonens kontroll har vist at MOVAR IKS fører regnskapet selv, og har BDO som ekstern revisor. Det er revisjonens oppfatning at selskapet på mange områder sikrer pålitelig regnskapsføring i samsvar med gjeldende regelverk. For øvrig viser vi til funn og anbefalinger knyttet til beregning av selvkost i problemstilling 1.

MOVAR IKS har etablert nødvendige økonomiske kontrolltiltak og systemer som sikrer god økonomistyring og rapportering. Ordningene fremstår i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjente prinsipper for god styring og kontroll.

5.3.4 Anskaffelser

Revisjonen kontroll har vist at det per i dag ikke foreligger en egen, overordnet anskaffelsesstrategi for hele MOVAR IKS. Selskapets styre vedtok i sak 6/2021, 25. mars 2021, at MOVAR IKS legger til grunn prinsippene i Moss kommunes anskaffelsesstrategi, i det omfang det er hensiktsmessig. Denne forvaltningsrevisjonen viser at MOVAR IKS har valgt å implementere Moss kommunes anskaffelsesstrategi, med tilhørende etikk-, arbeids- og seriøsitetskrav, i egen praksis. Videre er det opplyst at disse hensynene er innarbeidet i selskapets maler og prosesser for anskaffelser, samt omtalt i andre styringsdokumenter, som «Strategisk plan 2024–2027» og «Etske retningslinjer for MOVAR». For store prosjekter, som utvidelsen av Fuglevik renseanlegg, utarbeides prosjektspesifikke anskaffelsesstrategier. Selskapet vurderer at eksisterende rutiner, maler og praksis ivaretar behovene for det en overordnet anskaffelsesstrategi normalt skal dekke.

Det er revisjonens syn at en overordnet anskaffelsesstrategi kan være et viktig styringsverktøy for å sikre at alle anskaffelser gjennomføres på en effektiv, profesjonell og bærekraftig måte. For MOVAR IKS vil en tydelig og forankret strategi kunne bidra til å styrke virksomhetens måloppnåelse og sikre god

forvaltning av ressurser. Revisjonen vurderer at det er flere argumenter for at MOVAR IKS bør vurdere å utarbeide og implementere en anskaffelsesstrategi.

En overordnet anskaffelsesstrategi vil kunne sette retning for hvordan MOVAR IKS planlegger og gjennomfører anskaffelser. Gjennom dette vil den kunne sikre at innkjøp støtter opp under virksomhetens overordnede mål, som eksempelvis bærekraft, kostnadseffektivitet, kvalitet og leveringssikkerhet. I tillegg til dette vil en anskaffelsesstrategi skape forutsigbarhet for både interne ressurser og eksterne leverandører. En anskaffelsestrategi vil også kunne bidra til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter som regulerer offentlige anskaffelser. Det gjelder blant annet krav til klima- og miljøhensyn, sosiale forhold, menneskerettigheter og seriøsitetsbestemmelser. En felles forståelse og praksis vil kunne bidra til å sikre at MOVAR IKS oppfyller sitt samfunnsansvar og ivaretar krav fra myndigheter og eierkommuner.

Det er også revisjonens syn at anskaffelsesstrategi vil kunne gi klare retningslinjer for planlegging, gjennomføring og oppfølging av anskaffelser. Noe som igjen bidrar til profesjonalisering av innkjøpsarbeidet, sikrer likebehandling av leverandører og øker kvaliteten på de avtalene MOVAR IKS inngår. Dette skaper også en felles standard for hvordan virksomheten skal opptre i markedet.

Revisjonen vil også peke på at en overordnet anskaffelsesstrategi vil kunne føre til systematisk tilnærming til risikostyring knyttet til innkjøp. Dette omfatter blant annet leveringssikkerhet, kvalitet, økonomiske forhold og seriøsitet i leverandørkjeden. Det bidrar til å redusere risikoen for brudd på regelverk eller uønskede hendelser. En anskaffelsesstrategi vil også kunne bidra til bedre koordinering og ressursutnyttelse i anskaffelsesarbeidet. Strategien kan gi rammer for planlegging og prioritering av innkjøp, som kan føre til kostnadsbesparelser, redusert tidsbruk og mer standardiserte prosesser.

Et siste argument for å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi er at en offentlig tilgjengelig anskaffelsesstrategi vil bidra til åpenhet og tillit hos eiere, interessenter og leverandører. Det gir også grunnlag for intern og ekstern evaluering av anskaffelsespraksisen, og legger til rette for kontinuerlig forbedring.

Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at MOVAR IKS å utarbeide og implementere en overordnet anskaffelsesstrategi for selskapet.

Revisjonens kontroll har vist at MOVAR IKS ikke har et separat anskaffelsesreglement. Selskapet har vurdert dette som unødvendig. Dette er begrunnet i at de forholder seg til det offentlige regelverket, herunder anskaffelsesforskriften og forsyningsforskriften, avhengig av den konkrete anskaffelsen. Selskapet har utarbeidet retningslinjen «Innkjøp til MOVAR», som beskriver fremgangsmåten for anskaffelser. Dette dokumentet skal sikre at anskaffelser skjer i henhold til regelverk, samt at de er kostnadseffektive og miljøvennlige.

Det er revisjonens oppfatning at et anskaffelsesreglement er et viktig styringsverktøy for offentlige virksomheter. Et slikt reglement vil kunne tydeliggjøre interne retningslinjer, roller og ansvar i anskaffelsesprosessene. Et anskaffelsesreglement vil kunne bidra til å sikre at virksomheten følger Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). Dette er igjen viktig for å unngå brudd på regelverket, som kan føre til klager, gebyrer eller omgjøring av kontrakter. Reglementet vil også kunne bidra til å sikre at alle innkjøp skjer på en ensartet og transparent måte. Dette gir forutsigbarhet for leverandører, ivaretar likebehandling og fremmer konkurranse. Revisjonen vil også peke på at et formalisert reglement tydeliggjør roller, ansvar og myndighet, noe som styrker internkontrollen og hjelper virksomheten med å ivareta offentlighet, integritet og etterprøvnbarhet i anskaffelsesprosessen. Et reglement vil også kunne gi føringer for hvordan anskaffelser skal støtte virksomhetens mål og strategier, for eksempel innen klima, miljø, sosial bærekraft eller innovasjon i tillegg til at det vil kunne forebygge

korupsjon, uregelmessigheter og uetisk adferd. Selv om selskapet har utarbeidet annen skriftlig dokumentasjon, f. eks. det tidligere nevnte dokumentet «Innkjøp til MOVAR» anbefaler revisjonen MOVAR IKS å vurdere og å utarbeide og implementere et formelt anskaffelsesreglement. Et slikt anskaffelsesreglement kunne for eksempel hatt følgende innhold:

1. Formål og omfang
2. Roller og ansvar (f.eks. beslutningsmyndighet, kontrollrutiner)
3. Regler for ulike terskelverdier
4. Rutiner for konkurransegjennomføring
5. Krav til dokumentasjon og arkivering
6. Regler for etiske krav, miljøkrav og samfunnsansvar
7. Avvikshåndtering og internkontroll

Det er revisjonens vurdering at selskapet har etablert et omfattende sett med rutiner og maler for innkjøp og anskaffelser. Revisjonen legger i sin vurdering vekt på at malene inneholder veiledning knyttet til krav og prosess, inkludert implementering av klima- og miljøkrav. Sentrale krav som lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, forsikringskrav mv. er også innarbeidet.

Det er også revisjonens vurdering at MOVAR IKS har tydelig definerte roller og ansvar i anskaffelsesprosessen, beskrevet i «Fullmaktsreglement for MOVAR IKS». Reglementet deler ledelsesnivåene inn i fire nivåer, fra administrerende direktør (nivå 1) til driftsledere og andre nøkkelpersoner (nivå 4). Bestilling, attestasjon og anvisning avhenger av beløpsgrenser og rammeavtaler. Administrerende direktør har fullmakt til å signere kontrakter som overstiger 1 million kroner eks. mva. Nivå 2-ledere har fullmakt til å signere kontrakter under denne grensen.

Revisjonens kontroll viser at selskapet har etablert rutiner for risikoanalyser i forbindelse med anskaffelser. Dette viser seg ved at det foreligger en «Prosedyre for aktsomhetsvurdering», samt dokumentasjon for «Aktsomhetsvurderinger per leverandør 2023». I tillegg gjennomføres det uformelle risikoanalyser i forbindelse med hver enkelt anskaffelse. Eksempelvis ble det i anskaffelsen av rammeavtale for dekk- og dekkjenester i 2022 gjort en vurdering som resulterte i skjerpede krav til leverandørene.

MOVAR IKS har etter revisjonens syn etablert et system for kontraktsoppfølging. Denne er delt i to med en sentralisert og en desentralisert funksjon. Den sentrale innkjøpsfunksjonen fører oversikt over inngåtte kontrakter, opsjoner og nøkkelinformasjon. Den desentraliserte oppfølgingen ligger hos avdelingslederne, som har ansvar for den daglige oppfølgingen, herunder håndtering av kontraktsbrudd, behov for fornyelse av avtaler mv. Revisjonen registrere at MOVAR IKS har identifisert et behov for å styrke systemene for kontraktsoppfølging, særlig som følge av økt kompleksitet i kontraktsporteføljen og flere store prosjekter. Det er igangsatt et arbeid for å oppdatere systemene, ledet av en nylig ansatt strategisk rådgiver.

5.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på revisjonens gjennomgang og vurderinger, er det vår oppfatning at MOVAR IKS i stor grad har etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring. Samtidig peker revisjonen på enkelte forbedringsområder som kan styrke selskapets styring ytterligere. Det gjelder blant annet behovet for å utvikle mer konkrete handlingsplaner på sektorvis nivå, for å operasjonalisere de strategiske målene og sikre systematisk oppfølging. Videre anbefales det å utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi og et formelt anskaffelsesreglement for å profesjonalisere innkjøpsarbeidet, sikre likebehandling og redusere risiko.

Samlet sett vurderes det at MOVAR IKS har en god grunnstruktur for kostnadseffektiv drift og økonomistyring, men at selskapet kan styrke dette ytterligere ved å implementere de foreslåtte tiltakene.

Revisjonen konkluderer med at MOVAR IKS har etablert strategiske og operative mål gjennom selskapsavtalen og strategidokumentet MOVAR IKS – Strategi 2024-2027. Dette gir et godt grunnlag for virksomhetens langsiktige styring. Samtidig konstaterer revisjonen at det per i dag ikke utarbeides separate handlingsplaner for de ulike sektorene i virksomheten. Revisjonen anbefaler MOVAR IKS å utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer de strategiske målene. Handlingsplanene bør tydelig definere tiltak, ansvar, tidsfrister og måleindikatorer, slik at måloppnåelse kan følges systematisk opp.

Revisjonen konkluderer også med at MOVAR IKS har etablert systemer for dokumentasjon av beslutninger og begrunnelser for disse. Det foreligger en klar fordeling av roller, ansvar og myndighet gjennom fullmaktsreglementet. Selskapet har også utarbeidet en styreinstruks og styret utarbeider en plan for sitt arbeid, som blant annet inkluderer jevnlig evaluering av styrets eget arbeid. Disse elementene tilfredsstiller de kravene som normalt stilles til god virksomhetsstyring.

MOVAR IKS har etablert nødvendige økonomiske kontrolltiltak og systemer som sikrer god økonomistyring og rapportering. Ordningene fremstår i samsvar med gjeldende regelverk og anerkjente prinsipper for god styring og kontroll.

MOVAR IKS har etablert et tilfredsstillende rammeverk for styring og kontroll med anskaffelser. Selskapet har utviklet omfattende rutiner, maler og systemer som bidrar til etterlevelse av anskaffelsesregelverket og selskapets interne krav. Det er klare rolle- og ansvarsfordelinger i anskaffelsesprosessen, og det legges vekt på risikohåndtering i både planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

MOVAR IKS har imidlertid ikke en egen, overordnet anskaffelsesstrategi eller et særskilt anskaffelsesreglement. Videre fremstår kontraktsoppfølging som et område med forbedringspotensial. Revisjonen vurderer at MOVAR IKS er i ferd med å ta nødvendige grep for å møte fremtidige krav og utfordringer innen anskaffelsesområdet, men anbefaler at visse tiltak prioriteres for å styrke styringen ytterligere.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at selskapet bør vurdere å:

- utarbeide sektorvise handlingsplaner som konkretiserer selskapets strategiske mål
- utarbeide en overordnet anskaffelsesstrategi for MOVAR IKS
- utarbeide et anskaffelsesreglement for selskapet

6 BESLUTNINGSPROSESSER – TRE PROSJEKTER

Problemstilling 3:

Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med

- vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi?
- vedtaket om Fuglevik renseanlegg?
- vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby

6.1 Introduksjon

Problemstillingen er deskriptiv og avgrenses med dette til å beskrive de beslutningsprosesser selskapet har hatt i forbindelse med de tre nevnte prosjektene. Revisjonen vil derfor ikke utlede revisjonskriterier i tilknytning til denne problemstillingen, men vil beskrive hvordan samhandlingen har vært mellom administrasjon, styret og selskapets representantskap.

6.2 Beskrivelse av beslutningsprosesser

6.2.1 Innsamling av husholdningsavfall i egenregi

1.	28. november 2019	Temaet ble diskutert under saken «Direktørens orientering» i styremøte nr. 7 i 2019.
2.	17. desember 2019	Representantskapet i MOVAR IKS ble orientert om planlagt utredning om transport og innsamling av husholdningsavfall i egenregi av MOVAR IKS i sitt møte 7.12.2019.
3.	18. juni 2020	Styrebehandling av sak 7/2020, «Innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi»
4.	2. november 2020	Representantskapet behandler og vedtar «BUDSJETT 2021 – ØKONOMIPLAN 2021 – 2024». I dette sakskomplekset ligger også investeringsbeslutningen vedrørende innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi.
5.	24. januar 2024	Styrebehandling av Orienteringssak 2/2024 - Avslutning prosjekt 563 – Egenregi

Tabell 4: Tidslinje for beslutning om innsamling av husholdningsavfall i egenregi

6.2.1.1 Behandling av saken i selskapets styre og representantskap

Orientering til styret i styremøte nr. 7 i 2019

Sak vedrørende innsamling og transport av husholdningsavfall ble første gang drøftet i styret i forbindelse med saken «Direktørens orientering», 28. november 2019. Bakgrunnen for at denne tematikken ble bragt frem for styret til diskusjon var blant annet å finne i den situasjon som hadde oppstått etter at tre store renovasjonsselskap, VeiReno, RenoNorden og Retur hadde gått konkurs, med etterfølgende store utfordringer for de kommunene som ble rammet. Disse konkursene førte til at en rekke avfallsselskap og kommunale renovasjonsavdelinger diskuterte om man burde utføre innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi. På dette tidspunktet hadde MOVAR IKS satt innsamlingen og transport av husholdningsrenovasjon fra kommunene Moss, Råde, Vestby og Våler ut på anbud. Man hadde avtaler med to innleide renovatører. Kontraktene for innsamling og transport av husholdningsavfall gikk opprinnelig ut 30.09.2020. I kontraktene lå det en mulighet til å forlenge kontrakten med 1 + 1 år. Kontraktene ble forlenget til 30.09.2021.

Orientering til representantskapet

Revisjonen har av selskapets ledelse fått opplyst at representantskapet i MOVAR IKS i sitt møte 17. desember 2019 ble orientert om at selskapets styre og administrasjon planla å iverksette en utredning vedrørende innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi. Revisjonens gjennomgang av protokollen fra dette representantskapsmøtet viser at det ikke er protokollert innvendinger mot disse planene.

Styrebehandling, sak 7/2020 «Innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi»

Styret i MOVAR IKS fikk denne saken til behandling i styremøte 18. juni 2020.

For å få godt nok beslutningsgrunnlag hadde selskapet engasjert Asplan Viak for å utarbeide en rapport om temaet. Samme selskap hadde tidligere bistått MOVAR IKS med tilsvarende vurderinger, blant annet i forbindelse med konkurranseutsettingen av innsamling og transport av husholdningsavfall. Rapporten ble i sin helhet fremlagt for styret.

I saksfremlegget fremlagt for styret pekes det på at rapporten beskriver både fordeler og ulemper ved å samle inn og transportere husholdningsavfall i egen regi. Fordeler ved kjøp av tjenesten ble beskrevet som at MOVAR IKS kunne få den beste prisen som markedet kunne tilby på tilbudstidspunktet, ansvaret for å bygge opp en driftsorganisasjon lå på renovatør, samt at risiko ble fordelt mellom renovatør og MOVAR IKS. Dette innebar altså at dersom MOVAR IKS kjøpte tjenesten så kunne man ha fokus på bestiller-rollen, og dermed slippe å organisere og drifte innsamlingen selv.

Når det gjelder hvilke fordeler man så ved innsamling og transport i egenregi la saksfremlegget vekt på at selskapet kunne få bedre kontroll på kostnader, særlig i forbindelse med endringer. Det ble også pekt på at dersom selskapet selv tok på seg denne tjenesteproduksjonen så ville det bidra til kompetanseoppbygging i egen organisasjon. Selskapet ville også ha kontroll med arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser. I tillegg til dette ble det pekt på at MOVAR IKS ville kunne få bedre styring på tjenesten og tjenestetekvaliteten, herunder bedre kommunikasjon og tettere oppfølging av innbyggeren. Et annet forhold som ble tillagt vekt var at dersom selskapet selv stod for tjenesten så ville det innebære en forutsigbar tjenesteproduksjon uten fare for kontraktsbrudd eller konkurs. Det ble også hevdet at egenregi ville føre til at man unngikk tidkrevende tilbudsprosesser og kontraktsoppfølging.

Saksfremlegget inneholdt vurderinger av de økonomiske konsekvensene av å drive innsamling og transport av husholdningsavfall i egenregi kontra det å kjøpe tjenesten gjennom en anbudsprosess. Saksfremlegget den gang konkluderte med at det ville være vanskelig, med stor grad av sikkerhet å anslå hva som ville være det økonomisk mest fordelaktige. Det ble pekt på at det tiltaket som ville ha størst økonomisk effekt ville være å redusere hentefrekvensen for de ulike avfallsfraksjonene.

Styret vedtok følgende:

1. Innsamling av husholdningsavfall utføres i egenregi fra og med neste kontraktsperiode for innsamling og transport av husholdningsavfall.
2. Administrasjonen utreder hvorvidt det er hensiktsmessig å samarbeide med andre for å utnytte evt. stordriftsfordeler.
3. Administrasjonen i MOVAR starter planlegging og forberedelser for overgang til egenregi i 2022.

Det fremgår av protokollen fra dette styremøtet, at styret diskuterte hvorvidt dette var en sak for representantskapet eller om det lå til styret å avgjøre saken. Dette ble også drøftet med leder av representantskapet. Konklusjonen av disse diskusjonene ble at det var opp til styret å avgjøre saken.

Representantskapsbehandling

Representantskapet i MOVAR IKS fikk saken til behandling i forbindelse med sak om «BUDSJETT 2021 – ØKONOMIPLAN 2021 – 2024.» Dette vil si at investeringsbeslutningen knyttet til innsamling av husholdningsavfall i egenregi var innarbeidet i budsjettdokumentene som representantskapet hadde til behandling. Under overskriften «Avd. 55 Husholdningsrenovasjon – Investeringer» ble «Prosjekt egenregi» presentert med en kostnadsramme på kr 51 millioner. Prosjektet beskrives som omfattende, noe som blant annet ville gi seg uttrykk i delprosjekter knyttet til bemanningsplanlegging og ansettelse av i størrelsesorden 30 personer, anskaffelse av personalbygg, 15 – 20 kjøretøy, ruteplanlegging m.m. Det fremgår av saksfremlegget at man har lagt det investeringsbehov som fremkom i Asplan Viaks rapport til grunn i budsjettforslaget.

Protokollen fra representantskapsmøtet 2. november 2020 viser at styrets forslag i sak 3/2020 «BUDSJETT 2020 – ØKONOMIPLAN 2021 – 2024» ble enstemmig vedtatt. Representantskapets vedtak lød som følger:

«Representantskapet i MOVAR IKS vedtar fremlagt budsjett for 2021, samt økonomiplan for perioden 2021 - 2024, med investeringer ihht oppstillinger i økonomiplanen. Samtlige investeringer finansieres i sin helhet med låneopptak.»

Det fremkom heller ikke noen bemerkninger til fremlagte referater fra MOVAR IKS sine styremøter i 2020.

Orienteringssak 2/2024 - Avslutning prosjekt 563 – Egenregi

Administrasjonen la frem sak til orientering vedrørende prosjekt om innsamling av husholdningsavfall i egenregi, til styremøtet 24. januar 2024.

Orienteringssaken opplyser at prosjektet hadde en total ramme på kr. 51 000 000,-, hvorav hele kostnaden ble vedtatt lånefinansiert.

Administrasjonen anså prosjektet som slutført og anbefalte at prosjektet avsluttes med en kostnad på 49 646 094,- dvs. med et mindreforbruk på kr. 1 353 906,-.

Styret tok saken til orientering.

6.2.2 Fuglevik renseanlegg

Bakgrunn

I styresak 10/2017¹⁹ fremkommer det at Fylkesmannen i Østfold (FM) i 2008 ga Fuglevik renseanlegg og Kambo renseanlegg nye utslippstillatelser. Disse utslippstillatelsene hadde nye vilkår. Fuglevik renseanlegg ble pålagt å oppfylle sekundærrensekravet innen 1.1.2020. Sekundærrensing innebærer at man renser avløpsvannet ved hjelp av kjemiske eller biologiske prosesser og man fjerner høy andel av fosfor og organisk materiale i vannet. Kravet er for eksempel at avløpsvannet skal ha 90 % rensing av fosfor, mens organisk materiale skal reduseres med 70-75% før utslipp. Noen tilsvarende tidsfrist ble ikke fastsatt for Kambo renseanlegg. Det fremkom likevel i oversendelsesbrevet fra Fylkesmannen, at krav om sekundærrensing også kunne komme til å gjelde Kambo renseanlegg fra ca. 2025. I det samme oversendelsesbrevet forutsetter fylkesmannen «...at Kambo anleggets fremtid kan avgjøres rundt 2017 og at tiltak for å nå sekundærrensing ved Fuglevik deretter kan dimensjoneres hensiktsmessig.»

MOVAR engasjerte i 2015 konsultentselskapet Pöyry for å gjøre vurderinger omkring mulighetene for å oppgradere renseanleggene på Fuglevik og Kambo slik at sekundærrensekravet kunne innfris. Det ble også gjort vurderinger knyttet til en eventuell nedleggelse av Kambo renseanlegg med overføring av avløpsvannet til Fuglevik renseanlegg. Studien til Pöyry konkluderte med at det ville være fordelaktig å legge ned renseanlegget på Kambo og ta høyde for avløpsmengdene herfra når man i fremtiden skulle bygge om Fuglevik renseanlegg.

I etterkant av Pöyry-studien hadde MOVARs administrasjonen møter med Fylkesmannen. Fylkesmannen ga i disse møtene uttrykk for at det kunne bli aktuelt å pålegge Kambo renseanlegg et tilleggskrav om nitrogenrensing av avløpsvannet. Dette ble begrunnet i at Mossesundet anses å være et nitrogenfølsomt område. Administrasjonen i MOVAR anførte at et slikt tilleggskrav ville medføre et enda større Kambo renseanlegg, med større investeringer og høyere driftskostnader som konsekvens. Administrasjonen pekte videre på at ved å legge ned Kambo renseanlegg så ville man unngå denne usikkerheten i fremtiden. Administrasjonen konkluderte i saksframlegget til styret, med bakgrunn i de gjennomførte vurderinger/studier og usikkerheten knyttet til eventuelle fremtidig nitrogenrensekrav for Kambo renseanlegg, at man ønsket å gi Fylkesmannen en formell tilbakemelding om at MOVAR IKS hadde til hensikt å legge ned Kambo renseanlegg og overføre avløpsvannet til renseanlegget i Fuglevik. Dette var i tråd med de planene som dannet grunnlaget for økonomiplan 2017-2020.

I samme styresak (10/2017) drøftet man behovet for å søke Fylkesmannen om utsettelse av sekundærrensekravet. I styresaken fremkommer det at MOVAR IKS i 2016 engasjerte konsultentselskapet COWI for å vurdere konsekvensene av å utsette oppfyllelse av sekundærrensekravet ved Fuglevik renseanlegg. Rapporten viste at det for MOVAR sin del ville være flere fordeler dersom man kunne få utsatt sekundærrensekravet til 2025. De miljømessige ulempene ble vurdert som beskjedne.

Administrasjonen ga uttrykk for stor usikkerhet med hensyn til valg av fremtidig renseteknologi, da det var stor utvikling på området i retning av mer bærekraftige løsninger. Administrasjonen ga uttrykk for at en utsettelse ville kunne føre til bedre beslutninger og tryggere valg av renseteknologi for Fuglevik renseanlegg. Administrasjonen uttrykte også usikkerhet knyttet til fremtidige rammebetingelser. Både «Avløpsforskriften» og «Gjødselvarerforskriften» skulle revideres og det var uklart hvilke konsekvenser dette vil få med tanke på drift av avløpsrenseanlegg, slambehandling og betingelser for slamavsetting. Administrasjonen ønsket med bakgrunn i dette å søke Fylkesmannen om utsettelse av sekundærrensekravet for «nye» Fuglevik renseanlegg frem til seinest 1.1.2025.

¹⁹ <https://www.movar.no/movar/styrendedokumenter.html>

Styresaken omhandlet også vurderinger knyttet til ekstern behandling av slam fra Kambo renseanlegg.

1.	02.12.2015	Representantskapet behandler «Budsjett 2016 og økonomiplan 2016 – 2019»
2.	11.05.2016	Representantskapet utvider låneramme
3.	17.11.2017	Representantskapet bevilger kr 330 millioner i «Budsjett og økonomiplan 2018-2021»
4.	08.02.2021	Ekstraordinært møte i representantskapet vedrørende signaler om nitrogenrensekrav og økonomiske konsekvenser
5.	22.10.2021	Representantskapet behandler «Budsjett og økonomiplan 2022 – 2025»
6.	31.01.2022	Representantskapet får orientering av selskapets administrasjon
7.	26.04.2022	Representantskapet utvider lånerammen
8.	16.05.2022	Representantskapet trekker tilbake utvidelsen av lånerammen i påvente av ny kalkyle- og usikkerhetsanalyse
9.	18.10.2022	Representantskapet utvider lånerammen i «Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026»
10.	16.10.2023	Representantskapet utvider lånerammen i «Budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027»
11.	15.oktober 2024	Representantskapet utvider lånerammen i «Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028»
12.	19. desember 2024	Representantskapet behandler sakene «Status Fuglevik renseanlegg» og «Mulighetsstudie – Nitrogenrensing for en region»
13.	7. februar 2025	Ekstraordinært representantskapsmøte behandler sakene «Status Fuglevik renseanlegg og prosesser knyttet til aktuelle kontraktsinngåelser – februar 2025», «Oppfølging av representantskapets vedtakspunkt 4 fra møte i desember» og «Brev datert 30. januar fra Veas»

Tabell 5: Tidslinje for beslutningen om Fuglevik renseanlegg

Behandling av saken i selskapets styre og representantskap

I styrets forslag til budsjett og økonomiplan for perioden 2018 – 2021, som ble behandlet 28. september 2017, er prosjekt 420 «Oppgradering av Fuglevik RA» oppført med kr 235 millioner. Det følger av styrets forslag at denne summen står uendret inntil søknad om utsettelse av krav om sekundærrensing er avgjort av fylkesmannen.

Representantskapet behandler «Budsjett og økonomiplan 2018-2021» 17.11.2017 og vedtar enstemmig styrets fremlagte forslag til budsjett og økonomiplan, inklusive investeringer og låneopptak i henhold til oppstillinger i den fremlagte økonomiplanen.

Det avholdes ekstraordinært representantskapsmøte 08.02.2021 hvor representantskapet orienteres om de signaler selskapet hadde fått vedrørende krav om nitrogenrensing og de økonomiske konsekvensene dette kravet ville få for selskapet.

Den 25.02.21 gjør Statsforvalteren vedtak om ny utslippstillatelse med skjerpede krav om nitrogensrensing. Fristen for nitrogenrensekrav ble satt til 01.01.2026.

I perioden fra representantskapets behandling av «Budsjett og økonomiplan 2018-2021» og frem til behandling av «Budsjett og økonomiplan 2022 – 2025» gjøres det ingen endringer i avsetningene til prosjekt «Nye Fuglevik RA». Administrerende direktør orienterer representantskapet om at avløpsgebyrene på sikt vil stige kraftig og foreslår derfor en gradvis økning fra 2022, slik at man kan bygge opp fond for å sikre en mykere overgang til nytt anlegg med økte drifts- og kapitalkostnader. Prosjekt 420 «Oppgradering av Fuglevik RA» står fremdeles oppført med investeringskostnader på kr 235 mill. Denne summen er foreslått uendret frem til man har et ferdig forprosjekt og selskapet har fått utslippstillatelse.

Representantskapet behandler «Budsjett og økonomiplan 2022 – 2025», 22.10.2021 og vedtar enstemmig styrets fremlagte forslag til budsjett og økonomiplan med investeringer i henhold til oppstillinger i økonomiplanen. Det fattes også vedtak om at samtlige investeringer skal finansieres med låneopptak.

Selskapets administrasjon orienterer representantskapet 31.01.2022 om status for Fuglevik renseanlegg. Det fremgår av presentasjon at den utslippstillatelsen MOVAR IKS har fått innebærer skjerpede rensekrav på alle områder, blant annet krav om 70 % renseeffekt for nitrogen. Dette kravet om renseeffekt for nitrogen ble pålagt av selskapet. Den samme presentasjonen som gis til representantskapet gis også til kommunestyrene i Råde (10.02.2022), kommunestyret i Vestby (14.02.22) og kommunestyret i Moss (15.02.22).

I brev fra Miljødirektoratet datert 22.06.2022 blir MOVAR IKS sin klage avvist og vedtaket knyttet til nitrogenrensekrav opprettholdes.

I styresak 6/2022 behandler styret i MOVAR IKS administrasjonens forslag til utvidelse av lånerammen for selskapet. Det fremgår av saksframlegget det som i særlig grad gjør det nødvendig å utvide lånerammen er utvidelsen av Fuglevik Renseanlegg. Det forelå kalkyler i forprosjektet som indikerer et investeringsbehov i størrelsesorden kr 980 - 1 100 millioner, dersom anlegget i tillegg til planlagt oppgradering måtte utvides med full nitrogenrensning. Det fremkommer også av saksframlegget at administrasjonen i MOVAR IKS har presentert dette for kommunestyrene i eierkommunene. Lånerammen ble foreslått utvidet til kr 2400 millioner. En slik ramme ville gi eiere og selskap nødvendig handlingsrom, og muliggjøre innfrielsen av krav om full nitrogenrensning på Fuglevik Renseanlegg, dersom Statsforvalters krav ble stående, eller om eierkommunene selv skulle ønske full nitrogenrensning på Fuglevik Renseanlegg. Det fremgår videre at en utvidelse av lånerammen og derav følgende endring av selskapsavtalen krever likelydende vedtak i alle fire eierkommunene.

Sak om utvidelse av lånerammen ble fremmet for representantskapet 26.04.2022. Representantskapet fattet følgende enstemmige vedtak:

Styret foreslår at representantskapet anmoder (ber) eierkommunene om å øke selskapets låneramme ved å endre § 6 – Opptak av lån i selskapsavtalen til: Selskapet kan ta opp lån innenfor en avrundet ramme på 2 400 millioner kroner.

Den 16.05.2022 ble det avholdt ekstraordinært representantskapsmøte i MOVAR IKS. I denne saken ber representantskapet eierkommunene om å trekke sak vedrørende utvidelse av selskapets lånerammer, jf. sak i representantskapets møte 26.04.2022. Bakgrunnen for dette ønsket var utviklingen i Fuglevik-prosjektet og de usikkerhetene som var knyttet til kalkylene for prosjektet. Det ble også vedtatt at det skulle fremmes ny sak for representantskapet når ny kalkyle og usikkerhetsanalyse forelå. Representantskapets vedtak ble gjort enstemmig.

Styret behandler forslag til budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026 i styresak 11/2022. I budsjettdokumentet vises det til at MOVAR IKS har krav på seg om å etablere nytt renseanlegg på Fuglevik. Utslippstillatelsen som Statsforvalteren ga i 2021 blir opplyst å inneholde de strengeste kravene, for et renseanlegg med utslipp til sjø, som er gitt i Norge. Med bakgrunn i disse strenge kravene ble utslippstillatelsen pålagt, men Miljødirektoratet opprettholdt kravet. Det opplyses at konsekvensene av dette er at investeringsbehovet knyttet til det nye renseanlegget øker betydelig. Dette ble hensyntatt i budsjett og økonomiplanforslaget. Det opplyses også om at dette krever en utvidelse av selskapets låneramme²⁰.

²⁰ MOVAR IKS – Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026, s. 6

I budsjettdokumentets beskrivelse av «Prosjekt 420 - Oppgradering av Fuglevik RA» informeres det om at det planlegges å både gjenbruke og oppgradere dagens bygningsmasse, men også å gjøre vesentlige bygningsmessige utvidelser for å kunne innfri nitrogenrensekravet i utslippstillatelsen. Det anslås at etablering av nye Fuglevik renseanlegg vil kunne la seg gjennomføre innenfor en budsjettramme på 1,8 milliarder kroner.

Representantskapet i MOVAR IKS fikk sak om utvidelse av selskapets låneramme og forslag til «Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026» til behandling 18. oktober 2022.

I sak 6/2022 «Utvidelse av lånerammen for MOVAR IKS – Selskapsavtalens § 6» fattet representantskapet følgende vedtak:

«Representantskapet i MOVAR IKS henstiller ovenfor eierkommunene å endre selskapets låneramme gjennom å endre § 6 «Opptak av lån» i selskapsavtalen til «Selskapet kan ta opp lån innenfor en samlet ramme på 3 000 millioner kroner.»

Det var ingen merknader til saken. Vedtaket ble gjort enstemmig.

I sak 7/2022 «Budsjett 2023 med Økonomiplan for 2023-2026» gjorde representantskapet følgende vedtak, etter at administrerende direktør hadde presentert saken og besvart spørsmål underveis:

- *«Representantskapet i MOVAR IKS vedtar fremlagte budsjett for 2023, samt økonomiplan for perioden 2023 – 2026; med investeringer ihht oppstillinger i økonomiplanen. Samtlige investeringer finansieres i sin helhet med låneopptak.
En forutsetning for vedtaket er at ny låneramme (egen sak) vedtas endelig av MOVAR IKS sine eierkommuner.*
- *Frem til endelig vedtak av selskapets låneramme er fattet, forholder MOVAR IKS seg til fremlagt driftsbudsjett og investeringsbudsjett for 2023.»*

Vedtaket ble fattet enstemmig.

I styrets forslag til «Budsjett 2024 med økonomiplan 2024-2027», som ble behandlet 28. september 2023 er det ingen endring i budsjettrammen for prosjektet. Rammen er fremdeles på 1,8 milliarder kroner.

Representantskapet vedtok enstemmig styrets forslag til «Budsjett 2024 med økonomiplan 2024-2027» i sitt møte 16. oktober 2023.

I budsjett og økonomiforslaget for 2025 – 2028 er budsjettrammen for prosjektet foreslått uendret. Det pekes på at denne budsjettrammen baserer seg på priser innhentet i markedet tilbake i 2022, men at den ikke tar hensyn til prisvekst frem til man faktisk skal betale for utført arbeid, materialer og utstyr. Det presiseres at markedskonjunkturer, prisvekst, kronekurs og renteendringer er alle viktige faktorer som påvirker endelig sluttkostnad. Hvor godt man vil treffe på kostnadsestimatene som ble gjort i 2022 vil man vite mer om etter hvert som kontraktene for de ulike entreprisene tegnes.

Representantskapet behandlet «Budsjett 2025 med Økonomiplan 2025-2028» i sitt møte 15. oktober 2024. Vedtaket lød som følger:

- «Representantskapet i MOVAR IKS vedtar fremlagt budsjett for 2025, samt økonomiplan for perioden 2025 - 2028; med investeringer iht. oppstillinger i

- økonomiplanen. Samtlige investeringer finansieres i sin helhet med låneopptak.
- Innenfor fremlagt investeringsramme har selskapets administrerende direktør myndighet til å foreta omprioriteringer innenfor rammen til hver sektor.»

Representantskapet i MOVAR IKS innkalte til ekstraordinært møte den 19. desember 2024. «Status Fuglevik renseanlegg» ble behandlet som sak 11/2024 og «Mulighetsstudie – Nitrogenrensing for en region» ble behandlet som sak 12/2024.

Statusen for Fuglevik-prosjektet ble oppsummert ved å peke på at dette prosjektet bygger på hensynet til miljø, samfunn og økonomi i et helhetsperspektiv. Gjenbruk er helt sentralt i prosjektet. Eksisterende bygningsmasse skal gjenbrukes og utbyggingen skjer på egen tomt. Valgt teknologi er plassbesparende og kompakt, og gir mulighet for stor grad av gjenbruk av eksisterende bygningsmasse, noe som er positivt både økonomisk og med tanke på miljøfotavtrykket i sin helhet. Anlegget på Fuglevik med overføringsanlegg skal stå klart for idriftsettelse høsten 2028. Den totale rammen for prosjektet er på 2 161 MNOK. Et oppgradert Fuglevik RA er dimensjonert for å ta imot avløpsvann fra Hestevold renseanlegg som også i fremtiden vil få krav om nitrogenrensing. Prosjekt Renere Oslofjord består av 13 entrepriser for nye Fuglevik RA og 3 entrepriser for nytt overføringsanlegg, hvorav det er inngått fire kontrakter pr.12.12.24. Påløpte kostnader er pr 1.12.24 til sammen kroner 186,3 millioner kroner. Representantskapets vedtak i saken ble at den ble tatt til orientering.

Representantskapssak 12/2024 «Mulighetsstudie – nitrogenrensing for en region» hadde sin bakgrunn i et vedtak Moss kommunestyre gjorde 10.12.2024. Dette vedtaket lød som følger:

«Representantskapet i MOVAR bes vurdere den fremlagte mulighetsstudien for «Veas Tofte», og om det kan være et alternativ til løsningen med nytt renseanlegg på Fuglevik.»

I saksfremlegget opplyses det at Veas renser avløpsvannet fra innbyggerne i Oslo, Asker, Bærum og Nesodden kommune og er Norges største renseanlegg. Veas har sitt hovedanlegg på Slemmestad i Asker. Veas ble etablert som et interkommunalt samarbeid i 1976. I 2022 ble Veas omdannet til et offentlig eid aksjeselskap. VEAS er eid av kommunene Asker, Bærum og Oslo. Oslo kommune er den største eieren, etterfulgt av Bærum og Asker. Veas har søkt og fått tildelt midler fra Klima og miljødirektoratet. Midlene finansierer en mulighetsstudie vedrørende nitrogenrensing for en region.

For å kunne gi representantskapet best mulig grunnlag for å vurdere Tofte-alternativet med utgangspunkt i mulighetsstudien engasjerte MOVAR IKS konsultentselskapet COWI for å gi en foreløpig vurdering av sentrale tall og utregninger i mulighetsstudien. COWI er prosjekterende i Fuglevik prosjektet, og har i tillegg stått ansvarlig for mulighetsstudie for nitrogenrenseanlegg i Tønsberg/Vestfold.

I saksfremlegget oppsummeres funnene på følgende måte:

- «1. Det er sannsynlig at Tofte-alternativet er kraftig underdimensjonert sammenlignet med anleggene i Mosse-, Drammen- og Tønsbergregionen
Mange km ledningsnett ikke medtatt i studien. Valg av ledningstype medfører at mulighetsstudiet og 0-alternativene vanskelig lar seg sammenlikne. Vannmengder i et 100-års-perspektiv, fremmedvann og innlekk er heller ikke medtatt i Tofte-alternativet.
2. Sammenlikner man Tofte-alternativet ferdig utbygd med 2060-kapasitet, som 0-alternativene, skal investeringskostnaden for et stort fellesanlegg økes til 7 950 MNOK.
3. Basert på valg av prosesseteknologi og dermed behovet av utjevningsvolumer (store bioreaktorer), samt overføringsanleggets nedkjølende effekt, vurderer Cowi at det samlede fotavtrykket ikke blir mindre enn summen av anleggene i 0-alternativet, men muligens større.

4. Det er avdekket feil i oppsettet som reduserer kostnadene i null-alternativet til 309 MNOK. Samtidig bør, realistisk sett, Tofte-alternativet økes med 80-95 MNOK pr år, til 230-245 MNOK.
5. Kostnaden for 0-alternativet må tas ned med anslagsvis 2260 MNOK. Dette med bakgrunn i at man for tilleggsinvesteringen til Veas i 0-alternativet bør regne med samme kostnad som for de andre regionene, 17 000nok/pe.
6. Anlegget kan først stå ferdig 2034. Gitt at 0-alternativene renser for nitrogen i 2030 vil det i en fireårsperiode gi 3688 tonn nitrogen i merutslipp til Oslofjorden dersom man går for Tofte-alternativet fremfor 0-alternativet.
7. Kostnaden for Tofte-alternativet er av Cowi beregnet til ca. 14 000 MNOK. 0-alternativet beregnet til ca. 10 000 MNOK.»

Det fremgår av protokollen fra representantskapets møte at administrerende direktør orienterte om saken på overordnet nivå. Saken ble fremlagt uten forslag til vedtak.

Representantskapet fattet følgende vedtak etter forslag fra Simen Nord, Moss kommune:

1. Mulighetsstudien og COWIs sin rapport tas til orientering (enstemmig vedtatt).
2. Arbeidet med nytt renseanlegg på Fuglevik går videre som forutsatt (enstemmig vedtatt).
3. Det jobbes videre overfor staten med tanke på statlige bidrag til rensing av Oslofjorden, f.eks. rentefrie lån til nye renseanlegg (enstemmig vedtatt).
4. Det rettes en henvendelse til Statsforvalter som ber om en avklaring av gjeldende frist for nye rensekrav, og en eventuell mulighet for utsettelse i lys av Veas mulighetsstudie for regionalt renseanlegg (vedtatt mot stemmene fra Vestby, Råde og Våler).
5. Det arrangeres et nytt møte i representantskapet i forkant av neste kontraktsinngåelse for nytt renseanlegg på Fuglevik (enstemmig vedtatt).

Den 7. februar 2025 ble det avholdt et ekstraordinært representantskapsmøte. Flere av sakene omhandler status og videre fremdrift for utbyggingen av Fuglevik renseanlegg. I sak 2/2025 får representantskapet orienteringer knyttet til økonomi, fremdrift i pågående byggearbeider, status for inngåtte kontrakter og status for pågående anskaffelsesprosesser. Representantskapet fatter følgende enstemmige vedtak:

«Kontrakt om byggeledertjeneste og signeres når den er klar.

Før det inngås kontrakt på M2, fase 2 – Leveranse Maskin vannbehandling og biotrinns kalles det inn til ekstraordinært møte i representantskapet».

I sak 3/2025 behandlet representantskapet svarbrev fra Statsforvalteren datert 03.01.2025. Dette brevet svarer ut henvendelsen sendt fra MOVAR IKS etter representantskapsmøtet i desember 2024 hvor det ble vedtatt å rette en henvendelse til Statsforvalter som ber om en avklaring av gjeldende frist for nye rensekrav og en eventuell mulighet for utsettelse sett i lys av VEAS mulighetsstudie for regionalt renseanlegg. I Statsforvalterens svar påpekes det at kravene i utslippstillatelsen gitt 08.11.2022 står ved lag. I og med at det ikke foreligger noen søknad om endret utslippstillatelse for Fuglevik avløpsrenseanlegg kan Statsforvalteren ikke ta stilling til hvorvidt en fristutsettelse for overholdelse av rensekrav kan bli gitt. Saken ble fremlagt uten innstilling og representantskapets leder foreslo å ta saken til orientering. Dette ble enstemmig vedtatt.

Sak 4/2025 behandlet brev fra Veas datert 30. januar 2025. I dette brevet fremkommer det at Veas har mottatt en henvendelse, i etterkant av et møte avholdt med det politiske styringsflertall i Moss den 23. januar 2025, hvor Veas blir oppfordret til å kontakte MOVAR IKS om mulig tilkobling til Veas sitt eksisterende anlegg på Slemmestad i Asker. Veas opplyser at dersom det skulle være aktuelt å se nærmere

på en overføring av avløpsvann fra Moss til Veas i Slemmestad, så vil det kreve en egen utredning. Veas ønsker en tilbakemelding fra MOVAR IKS om dette er et aktuelt alternativ. Representantskapet i MOVAR IKS vedtok enstemmig å sende følgende svar til Veas:

««Det vises til brev fra Veas datert 30. januar 2025, om mulighet for overføring av avløpsvann fra MOVAR til Veas. Representantskapet i MOVAR behandlet henvendelsen i sitt møte 7. februar 2025.

MOVAR jobber som kjent etter fattede politiske vedtak videre med Fuglevik-prosjektet og har ikke tilgjengelige ressurser som kan utrede en løsning med overføring som beskrevet. Vi ser at det er flere spørsmål knyttet til muligheten til å gjennomføre en slik tilkobling som dere beskriver, både i lys av de frister som gjelder for rensekrav lokalt og antatt ferdigstillelse for Fuglevik-prosjektet, kapasitet på Slemmestad og kostnadsbilde. I tillegg selvfølgelig hvordan en henvendelse om tilkobling på Slemmestad, og tidslinjen i dette, kan vurderes gitt den prosess Veas har igangsatt knyttet til det videre arbeidet med mulighetsstudiet Nitrogenrensing for en region.

Før MOVAR kan legge frem en sak om dette alternativet for Representantskapet er det nødvendig med mer informasjon. Vi ber derfor Veas, hvis mulig, om å komme med mer informasjon om prosjektet, med utgangspunkt i punktene nevnt over.»

Revisjonen har fått opplyst at svarbrev fra Veas datert 14. februar 2025 vil legges frem for representantskapet til behandling.

Representantskapet avholdt møte 23. april 2025. Under sak 7/2025 behandlet representantskapet «Oppfølging av sak 4 fra møtet 7. februar – Brev datert 30. januar fra Veas». Representantskapet fattet følgende vedtak:

«Saken tas til orientering.

Administrasjonen i MOVAR IKS arbeider ikke videre med Slemmestad-alternativet.

Administrasjonen tar et møte med administrasjonen i Veas.»

6.2.3 Hovedvannledning Moss og Vestby (Prosjekt 240)

Administrasjonen i MOVAR IKS har opplyst at prosjektet «Etablering av vannledning nord» har sin foranledning i et prosjekt som ble vedtatt i 2011. Dette prosjektet, som ble betegnet Prosjekt 210 - «Hovedvannledning (sikre vannforsyning)», hadde til hensikt å sikre tosidig vannforsyning mot høydebasssenget på Bjørnåsen. Det ble derfor bygget en vannledning fra vannverket over Vansjø og frem til Årvold. Prosjektet ble beskrevet på følgende måte i selskapets langtidsbudsjett for 2011 – 2014:

«Hensikten med prosjektet er å sikre tosidig vannforsyning mot høydebasssenget på Bjørnåsen ved å legge en vannledning over Vansjø. Prosjektet ble satt opp første gang i økonomiplan for 2000 – 2004. Kostnadsrammen for prosjekt var den gang beregnet til 17 millioner. Man hadde planlagt å starte forprosjektet i 2007, men da råvannsledningen måtte prioriteres ble interne ressurser overført til dette prosjektet og hovedvannledningen utsatt. Administrasjonen har tidligere varslet at kostnadsrammen fra 2000 var satt for lavt. Etter siste revurderte kostnadskalkyle er investeringen beregnet oppjustert til 39 mill. kroner. Prosjektet er foreløpig ikke igangsatt, men forholdet til Nedre Vansjø naturreservat er nå avklart og prosjektet vil igangsettes fra årsskiftet 2010/2011.»

Administrasjonen i MOVAR IKS viser til at Prosjekt 240 «Etablering av vannledning nord» på mange måter bygger videre på vannledningen som ble bygget i prosjekt 210 «Hovedvannledning (sikre vannforsyning)».

1.	2015	Styret og representantskapet Budsjett 2026 og økonomiplan 2016 – 2019. Her redegjøres det nærmere for bakgrunn og behov for investeringen.
2.	Mars 2016	Prosjektering- og rådgivningstjenester lyses ut
3.	Mars 2017	Forprosjekt ferdigstilt mars 2017
4.	27. april 2017	Styresak 8/2017 «Hovedvannledning Moss - Vestby
5.	Høst 2017	Styresak Budsjett og økonomiplan
6.	Høst 2017	Representantskap Budsjett og økonomiplan
7.	Høst 2021	Styresak Budsjett og økonomiplan – revidert ramme
8.	Høst 2021	Representantskap Budsjett og økonomiplan – revidert ramme
9.	Høst 2022	Styresak Budsjett og økonomiplan – revidert ramme
10.	Høst 2022	Representantskap Budsjett og økonomiplan – revidert ramme
11.	Høst 2023	Styresak Budsjett og økonomiplan – revidert ramme
12.	Høst 2023	Representantskap Budsjett og økonomiplan – revidert ramme

Tabell 6: Tidslinje for beslutningen om hovedvannledning Moss og Vestby (Prosjekt 240)

Behandling av saken i selskapets styre og representantskap

Revisjonen har av MOVAR IKS fått opplyst at prosjektet «Etablering av vannledning nord» første gang ble behandlet og vedtatt av styret og representantskapet i selskapet høsten 2015 i form av vedtak om budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019. I investeringsbeskrivelsen, som fremkommer i budsjettdokumentene, er det redegjort nærmere for bakgrunnen og behovet for investeringen. «Prosjekt 240 - Etablering vannledning mot nord» er beskrevet på følgende måte:

«MOVAR er i henhold til selskapsavtalen forpliktet til å dekke eierkommunenes behov for drikkevann/forbruksvann. Pr. i dag forsynes Vestby kommune og Våler kommune via Moss kommune sitt ledningsnett etter en avtale mellom Moss kommune og MOVAR.

Forsyningsmengden gjennom Moss kommune sitt ledningsnett mot Vestby er allerede i dag tidvis over den avtale mengden og forårsaker utfordringer i Moss kommune sitt nett. Med forventet befolkningsvekst vil både Moss kommune og Vestby kommune få et stadig større vannforsyningsbehov. For å møte fremtidig behov anses det som nødvendig å etablere en ny vannledning mot nord i regionen. En slik ledning vil også gi en styrking forsyningssikkerheten da den vil fungere som en redundant/ekstra forsynings åre mot nord. MOVAR vil med dette også kunne sørge for direkte forsyning til både Vestby og Våler uten avtaleavhengighet med Moss kommune.

Det er allerede utført mulighetsstudier for ulike traseer for en slik vannledning. Det er fremdeles store usikkerheter knyttet til valg av trasé, grunnforhold, dimensjoner, og behov for trykkforsterkning med mer. Foreløpig behov til etablering av vannledning mot nord anslås til være kr. 95 000 000.

Ytterligere utredninger med forprosjekt blir iverksatt av allerede prosjekt 218. Når prosjekt 218 er gjennomført kan det fremlegges sikrere kostnadsestimater av etablering av vannledning mot nord. Det må derfor forventes behov for fremtidige budsjettjusteringer.»

Styret i MOVAR IKS fikk saken «FORPROSJEKT – ETABLERING AV NY HOVEDVANNLEDNING MOT NORD» til behandling som styresak 8/2017, den 27.4.2017. Basert på forprosjektet anbefalte administrasjonen at selskapet skulle arbeide videre med anbefalt ledningstrase fra Årvold/Frydenlund og frem til grensen mellom Moss og Vestby ved Rykkin. Det ble pekt på at en slik ny vannledning ville, i tillegg til å øke forsyningskapasitet og forsyningssikkerhet både til Vestby og Moss kommuner, også bidra til styrking av forsyningssikkerheten til Våler. Administrasjonen anbefalte også at ledningen skulle oppdimensjoneres til en rørdimensjon på 800 mm. Dette ble foreslått for å legge til rette for eventuelle fremtidige avtaler om reservevannssamarbeid mot andre interesserte parter i indre Oslofjord.

I forprosjektet var det også presentert en løsning for etablering av en ny vannledning i Vansjø, fra Grevlingbukta og frem til Våler/Kolsrød. Administrasjonen anbefalte at man ikke gikk inn for denne etableringen på daværende tidspunkt. Dette ble begrunnet i at man på dette tidspunktet ikke hadde utfordringer med å levere avtalte mengder vann til Våler kommune. Etter administrasjonens syn burde det likevel gjøres klart for en avgrensning for eventuell fremtidig etablering av en ny ledning til Våler/Kolsrød.

Styret fattet følgende enstemmige vedtak:

«På bakgrunn av gjennomført forprosjekt gir styret sin tilslutning til at:

- Administrasjonen arbeider videre med de anbefalte løsninger, og innarbeider disse i budsjett 2018.
- Det klargjøres for en redundant²¹ vannledning til Våler/Kolsrød, som kan etableres når behovet for vann i fremtiden krever dette.»

Styret behandlet «Budsjett 2018 og økonomiplan 2018 – 2021» i sak 11/2017. Etablering av vannledningen nordover hadde på dette tidspunktet en investeringsramme på kr 135 millioner. Dette var en økning fra det opprinnelige anslaget på kr 95 millioner. Økningen var begrunnet i forhold knyttet til traséen for hovedvannledningen, økt detaljering igjennom forprosjektet, og den tidligere nevnte oppdimensjonering av ledningen til 800 mm.

Representantskapet i MOVAR IKS behandlet «Budsjett 2018 og økonomiplan 2018 – 2021» den 17. november 2017. Representantskapet vedtok enstemmig styrets fremlagte forslag til budsjett for 2018

²¹ I teknisk språkbruk skal redundans forstås som en duplisering av kritiske komponenter eller funksjoner i et system, for å øke stabiliteten, påliteligheten og driftssikkerheten i systemet.

og økonomiplan for perioden 2018 – 2021, med investeringer og låneopptak i henhold til oppstillinger i økonomiplanen.

I styrets forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021 – 2024 ligger prosjekt 240 «Hovedvannledning mot nord» inne i budsjettet med kr 135 millioner kroner på investeringsbudsjettet. Representantskapet hadde budsjett og økonomiplan til behandling 2. november 2020. Styrets forslag til budsjett 2021 og økonomiplan 2021 – 2024 ble enstemmig vedtatt.

Høsten 2021 økes rammen for prosjektet med 60 millioner kroner til totalt 195 millioner kroner. Styret behandler «Budsjett 2022 og økonomiplan 2022 – 2025» i styresak 13/2021, 30. september 2021. Det fremgår av administrerende direktørs orientering om budsjettframlegget at rammen for prosjektet økes på grunn av endrede forutsetninger. Representantskapet får saken til behandling i sitt møte 2. oktober 2021 og vedtar enstemmig styrets forslag til budsjett og økonomiplan for perioden 2022 – 2025.

Kostnadsrammen for prosjektet økes ytterligere høsten 2022. I en orienteringssak til styret (O-sak 16/2022) ble styret informert om at prosjektet ville få en ytterligere kostnadsøkning. Økningen ble begrunnet med nye omfattende utredninger og behov for sikringstiltak i forbindelse med utfordrende grunnforhold. I tillegg viste det seg at den siste delstrekningen av prosjektet på om lag 1 km, som på dette tidspunktet ennå ikke var satt i bestilling, ville bli vesentlig dyrere grunnet store økninger i materialkostnader. I styrets forslag til budsjett 2023 og økonomiplan 2023 – 2026 er budsjettrammen for prosjektet foreslått økt til kr 235 millioner kroner. Representantskapet behandlet styrets fremlagte forslag til budsjett og økonomiplan tirsdag 18. oktober 2022. Representantskapet vedtok enstemmig styrets fremlagte forslag til budsjett for 2023, samt økonomiplan for perioden 2023 – 2026; med investeringer i henhold til oppstillinger i økonomiplanen.

I forslag til budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027 opplyses det at delstrekning 1, dvs. de første åtte kilometerene av prosjektet er ferdigstilt og satt i normal drift, sommeren 2023. Administrasjonen opplyser at det har vært en rekke utfordringer underveis i prosjektet noe som har medført at denne delen av prosjektet var blitt vesentlig dyrere enn tidligere estimert. På dette tidspunktet anslås det at delstrekning 1 vil få en sluttkostnad på ca. kr 215 millioner. Selskapet fikk utarbeidet et oppdatert kostnadsestimat i samarbeid med COWI AS. Den viste at byggingen av den siste delstrekningen i prosjektet (ca. 1 km) isolert sett vil kunne koste om lag 83 millioner kroner. Oppdatert kostnadsestimat for hele prosjektet ble derfor oppjustert til kr 298 millioner. Representantskapet vedtok i sitt møte 16. oktober 2023 styrets forslag til budsjett for 2024, samt økonomiplan for perioden 2024 – 2027. Vedtaket var enstemmig.

I «Budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028» som ble vedtatt av styret i sak 12/2024, 10. oktober 2024 og av representantskapet 15. oktober 2024 opplyses det at delprosjekt 1 i prosjekt 240 «Etablering av vannledning Nord» ble aktivert pr. 31.12.2023. Medgått kostnad var da på kr 224 097 002. Del 2 av prosjektet er under bygging med en gjenstående ramme på totalt kr 73 902 998. Den totale budsjett-rammen foreslås uendret i langtidsbudsjett for 2025-2028.

7 KILDER OG LITTERATUR

Strategidokumenter

- Moss kommune anskaffelsesstrategi
- Resultater fra arbeid med PESTEL og SWOT
- Resultater fra PESTEL OG SWOT
- Styrepresentasjon - Strategiarbeidet
- Strategisk plan MOVAR IKS 2024-2027
- Arbeidsdokument om å implementere Moss kommunes anskaffelsesstrategi - udatert.
- NYE FRA - COWI - Entreprenørmodell og anskaffelsesstrategi 26.02.2022
- NYE FRA - COWI - Styringsdokument og oppgavedefinisjon 10.05.2022

Organisasjons- og prosesskart

- Organisasjonskart HUS11.12.24
- Prosesskart IK system
- Prosesskart renovasjon

Budsjett, økonomiplaner og årsrapporter

- Budsjett og økonomiplandokumenter for perioden 2017 - 2025
- Årsrapporter for MOVAR IKS 2021 – 2023
- Årsregnskapsdokumentet 2023

Instrukser og reglementer

- Styreinstruks for MOVAR IKS
- Ledelsens gjennomgåelse av internkontrollen.pdf
- Redegjørelse til forvaltningsrevisjon - oktober 2024
- Tjenesteavtale Movar Næring - MOVAR IKS, 26.01.2017
- Vedtatt fullmaktsreglement av 191124
- MOVARs Etske retningslinjer 28.04.2022

Maler og prosedyrer

Innkjøp til MOVAR 15.04.2024

- Mal totalentreprise
- Mal -Tilbudsinvitasjon – FOA del I
- Mal - konkurransegrunnlag - Del II - Åpen tilbudskonkurranse - versjon november 2023
- Mal - konkurransegrunnlag - Del III - Åpen anbudskonkurranse - versjon november 2023
- Mal - konkurransegrunnlag - Del III - Konkurranse med forhandling - versjon november 2023
- Prosedyre for hendelseregistrering
- Prosedyre for Risikovurdering
- Prosedyre for samsvarsvurdering
- Standard kontraktsvilkår varer og tjenester
- Rutiner for ivaretagelse av byggherreforskriften
- Prosedyre for aktsomhetsvurdering 09.06.2023
- Aktsomhetsvurderinger - overordnet analyse forbruk pr leverandør 2023
- Aktsomhetsvurdering Humlekjær_Ødegård 20231215 - utkast
- Konkurranse om dekk og dekkjenester sak 22-319, Vedlegg 1 kravspesifikasjon
- Redegjørelse aktsomhetsvurderinger_Movar IKS_2023 - Signert
- Innkjøpsplanlegging pr.17.10.2024
- Rapportering om regnskap og likviditet til styret av 310423

- Verbalt svar på henvendelse av 151024
- Egenregi - ØVKR 190924
- Svar på spørsmål renovasjon gebyr Moss

Dokumenter vedrørende Fuglevik renseanlegg

- Orientering Representantskapet om nitro.rensekrav, 2021-02-08
- Fuglevik - oversikt orienteringer og politisk behandling
- Lånerammebrev 2
- Søknad og klageprosess - Ny utslippstillatelse FRA
- Tidslinje Fuglevik-prosjektet
- Statsforvalteren i Oslo og Viken 2021
- Klage til Statsforvalteren i Oslo og Viken(1694094.1)
- Oversendelse av klage til Statsforvalteren 2021
- Endelig avgjørelse i klagesak - Fuglevik
- Vedtak om endring av tillatelse - Statsforvalteren i Oslo og Viken 2022

Annet

- Bakgrunn for etablering av prosjekt Vannledning nord
- PP-presentasjon styre og repskap 140624
- Avtale om gjensidig leveranse av reservevann med Sarpsborg og Fredrikstad
- Driftsavtale mellom Fredrikstad, MOVAR IKS og Sarpsborg
- IKSsystem Avløp - Kjerneprosesser m tilh dokumenter
- IKSsystem Drikkevann - Kjerneprosesser m tilh dokumenter
- Inntektsmodell for avløpsbehandling i Representantskapet
- Inntektsmodell avløpsbehandling - saksfremlegg i styret
- VA-sektoren Organisering 11 desember 2024
- Internt notat - Redegjørelse til forvaltningsrevisjon – anskaffelser
- Innkjøp til MOVAR (retningslinjer)
- Standard kontraktsvilkår varer og tjenester – MOVAR IKS

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med de anbefalinger som fremkommer i «Veileder for virksomhetsstyring» fra IIA Norge.

Revisjonskriteriene er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner
- Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)
- Lov om kommunale vass - og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr.12.
- Lov om vern mot forurensninger og avfall(forurensningsloven) LOV-1981-03-13-6, sist endret fra 01.07.2023
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift for beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer(selv-kostforskriften) FOR-2019-12-11-1731
- Forskrift om begrensning av forurensning(forurensningsforskriften) FOR-2004-06-01-931
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall(avfallsforskriften) FOR-2004-06-01-930
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2016-08-12-974
- Veileder til selvkostforskriften H- 2465, november 2020
- Veileder for virksomhetsstyring, IIA, 1. utgave 2021
- Veileder om internkontroll i kommunesektoren, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (gjaldt frem til 01.01.2020)
- Miljødirektoratets veileder M-258/2014

I henhold til selskapsavtalen er formålet med selskapet «... å ivareta produksjon og forsyning av drikkevann, rensing av avløpsvann, innsamling, gjenvinning og behandling av husholdningsavfall samt brann- rednings- og feiertjenester i henhold til eierkommunenes behov. Disse virksomhetsområdene avregnes til selvkost. For gjenvinning og behandling av husholdningsavfall er selskapet gitt enerett fra eierkommunene, og kan meddele denne eneretten helt eller delvis videre til andre selskap når disse er etablert for mottak eller behandling av husholdningsavfall ...».

I Moss kommunes eierskapsmelding²² er eierstrategien for selskapet formulert på følgende måte: «Hensikten med eierskapet er sammen med andre kommuner å få en hensiktsmessig fordeling av store investeringer og mer effektiv utnyttelse av faglige, økonomiske og tekniske ressurser enn hver enkelt kommune klarer på egenhånd.».

Problemstilling 1

Er beregning av selvkost på vann-, avløps- og renovasjonsområdet i MOVAR IKS korrekt?

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) angir at 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.

²² [Moss kommunes eierstrategi for MOVAR IKS](#)

Selvkostforskriften gjelder for beregningen av det samlede gebyrgrunnlaget (samlet selvkost) for en tjeneste der kommuner eller fylkeskommuner etter særlov har hjemmel til å kreve gebyrer, men der rammen for gebyrene er begrenset til selvkost.

I henhold til Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)²³, veileder til selvkostforskriften,²⁴ og tidligere gjeldende retningslinjer²⁵ er det tre typer kostnader som skal inngå i selvkostkalkylen:

- Direkte kostnader
- Henførbare indirekte kostnader (tilleggsytelser/støttefunksjoner)
- Kapitalkostnader (både direkte og indirekte)

Direkte kostnader

Kostnader som direkte kan henføres til den aktuelle selvkosttjenesten er de direkte kostnadene. Kostnadene kan også kalles kostnader til kjerneproduktet; alle kostnader som er forbundet direkte med produksjonen av den tjenesten brukeren mottar fra kommunen, og som brukeren skal betale for. Eksempler kan være:

- Lønnskostnader
- Kjøp av varer og tjenester

Indirekte kostnader (henførbare)

Indirekte kostnader er kostnader til aktiviteter som indirekte kan kobles til kjerneproduktet. Altså; interne tjenester som bidrar til å skape en helhetlig tjeneste for brukerne. Slike kostnader kan for eksempel være:

- Regnskaps- og innfordringsfunksjoner
- Personalforvaltning
- Informasjonsteknologi

I henhold til selvkostprinsippet skal både kostnader og inntekter knyttet til interntjenesten fordeles til den aktuelle selvkosttjenesten. Det betyr at det er selskapets netto driftsutgifter som er utgangspunktet for fordeling. Selvkostforskriftens § 4 tilsier at andelen indirekte driftskostnader som tilordnes selvkost, skal gjenspeile selvkosttjenestens bruk av disse tjenestene og funksjonene.

Selvkostveileder (H-2465) sier at der dette vanskelig lar seg utføre, kan alternativ fordelingsnøkkel benyttes, eks. antall bilag, andel ansatte, faktisk bruk. Tidligere retningslinjer og, nå veileder, angir at metode for henføring av indirekte kostnader i størst mulig grad bør reflektere faktisk bruk av interntjenesten, eks. ansattes bruk av personalfunksjon. Der dette vanskelig lar seg utføre, kan alternativ fordelingsnøkkel benyttes, eks. hvilken andel selvkosttjenesten utgjør av kommunens samlede brutto driftsutgifter.

Veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr²⁶ utdyper hvilke type kostnader som direkte og indirekte henføres til avfall, i henhold til forurensningsloven § 34 og avfallsforskriften kapittel 15, skal kun kostnader som kan knyttes til den lovpålagte delen dekkes over avfallsgebyret. Dette omfatter for eksempel (ikke uttømmende opplisting):

- kostnader forbundet med innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling og etterkontroll av avfall fra husholdningene

²³ Kunngjort 13.12.2019 og med ikrafttredelse 01.01.2020

²⁴ Veileder til selvkostforskriften H- 2465, november 2020

²⁵ H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (gjaldt frem til 01.01.2020)

²⁶ Beregning av kommunale avfallsgebyr- Utdypning av avfallsforskriften kapittel 15 (M-258/2014)

- lønnskostnader inkl. sosiale kostnader til ansatte som behandler husholdningsavfall
- driftskostnader knyttet til anlegg som behandler husholdningsavfall
- kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold som er knyttet til håndtering av husholdningsavfall
- kostnader forbundet med kjøp av eiendeler som bygninger, tomter, maskiner og lignende som er nødvendig til håndtering av husholdningsavfall
- kostnader forbundet med forurensset grunn og etterdrift av nedlagte avfallsdeponi forårsaket av behandling av husholdningsavfall

Selvkostforskriftens § 4 fastslår at kostnader til administrativ ledelse, folkevalgte organer etter kommuneloven § 5-1 eller eierorganer ikke skal inngå i selvkost.

Daglig leder og hans stab i et selskap som kun yter selvkosttjenesten, må i henhold til veileder (H-2465) som utgangspunkt regnes som henførbare til selvkost. Dersom selskapet også driver annen virksomhet, må det gjøres en fordeling mellom det som kan og ikke kan henføres til selvkost i tråd med § 4 første og andre ledd.

Styret i aksjeselskap, interkommunalt selskap, kommunalt oppgavefellesskap eller kommunalt foretak og lignende organer med forvaltnings- og tilsynsansvar for virksomheten, regnes ikke som eierorgan, og må som utgangspunkt regnes som henførbare til selvkost. Godtgjørelser, møteutgifter og andre utgifter knyttet til slike organer kan dermed tas med i selvkost. Dersom selskapet også driver annen virksomhet enn selvkosttjenesten, må det gjøres en fordeling mellom det som kan og ikke kan henføres til selvkost i tråd med § 4 første og andre ledd.

Veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr sier også at i interkommunale selskaper (samarbeid) kan alle kostnader knyttet til selskapsorganene regnes som direkte henførbare kostnader, herunder også etablerings- og avviklingskostnader ved omdannelser. Kostnader til styret i selskapet regnes også som henførbare, og vil være med hvis tjenesten er organisert i et kommunalt foretak. Å møte som kommunens eierrepresentant i slike organer er å anse som et kommunalt verv, og honorar og reiseutgifter som oppstår i den forbindelse er ikke å anse som henførbare kostnader. Dersom virksomheten er involvert i næringsaktivitet i tillegg til å håndtere lovpålagt husholdningsavfall, må selskapsorganenes kostnader fordeles forholdsmessig for de forskjellige aktivitetene.

Retningslinjene og veileder angir videre at dersom ansatte som jobber direkte med betalingstjenesten yter tjenester til administrativ ledelses stab-/støttefunksjon, skal denne andelen ikke inngå i selvkostkalkylen, men fordeles til stab/støtte.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter avskrivninger og nedskrivninger av varige anleggsmidler, reversering av nedskrivninger og beregnede rentekostnader. Kapitalkostnader beregnes på grunnlag av anskaffelseskostnaden av varige anleggsmidler²⁷, og skal sikre at generasjonsprinsippet²⁸ ivaretas ved at investeringsutgiften fordeles over den perioden anskaffelsen er i bruk (levetid).

²⁷ Et varig driftsmiddel kan defineres som et driftsmiddel med en forventet økonomisk levetid på mer enn tre år og en anskaffelseskost på minimum kr 100 000 for regnskaper som føres etter kommunale regnskapsprinsipper.

I regnskaper som føres etter regnskapslovens prinsipper brukes definisjon av anskaffelsesregler som fremkommer i skatteregler § 14-40.

²⁸ Kostnadene for tjenestene som ytes i dag, skal dekkes av de brukerne som mottar tjenesten. En generasjon brukere skal ikke subsidiere neste generasjon, eller motsatt.

Avgrensning av hva som defineres som varig driftsmiddel etter kommuneloven vurderes i henhold til KRS 1²⁹ og KRS 4³⁰. For regnskaper som følger regnskapsloven er det vanlig å følge skattelovens regler. Et driftsmiddel regnes som varig når det ved ervervet antas å ha en brukstid på minst 3 år. Driftsmiddel regnes som betydelig når kostpris er kr 15 000 (ekskl. merverdiavgift) eller høyere.

En forutsetning for å kunne beregne korrekte årlige kapitalkostnader, er at slike anskaffelser er definert og avgrenset fra øvrige anskaffelser. Årlige kapitalkostnader består av tre elementer:

- Avskrivningskostnader; kostnadsfordeling av anskaffelseskost over anleggets levetid.
- Nedskrivning ved varig verdifall
- Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad); den avkastning som alternativt kunne oppnåddes ved å plassere penger tilsvarende netto investeringsbeløp i markedet.

Størrelsen på årlig kapitalkostnad bestemmes av følgende komponenter:

- Størrelsen på anleggskostnaden.

Veileder angir at historisk anskaffelseskostnad skal benyttes ved fastsetting av avskrivningsgrunnlaget. Videre skal investeringstilskudd/ anleggsbidrag fra eksterne komme til fradrag i anskaffelseskostnaden. Byggelånsrenter på nye investeringer trekkes ut av anskaffelseskost.

- Anleggsmidlets økonomiske levetid.

Lineære avskrivninger³¹ skal brukes i selvkostkalkylen. Lineære avskrivninger over driftsmidlets økonomiske levetid gir best samlet kostnadsriktighet, tidsriktighet og anvendbarhet ved beregning av avskrivninger.

- Fordelingen av anleggskostnad over økonomisk levetid.

Ved valg av avskrivningsperiode for ulike investeringer legges de perioder som er angitt i Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.2000 til grunn.

Videre legger selvkostveileder opp til at tomter, som ikke avskrives i regnskapet, kan tas inn i selvkostkalkylen med en avskrivningstid på 40-50 år. Enheter underlagt regnskapsloven har ikke tilsvarende forskriftsbestemte begrensninger.

- Alternativkostnaden (den kalkulatoriske rentekostnaden).

Beregningsgrunnlaget er årets gjennomsnittlige verdi av netto anskaffelseskostnad (anskaffelseskost minus tidligere års avskrivninger) multiplisert med angitt rentesats (kalkylerente). Kalkylerenten settes lik 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Byggelånsrenter trekkes ut av beregningsgrunnlaget, grunnet alternativkostnadens formål; at kostnadsberegningen ikke skal være avhengig av valgt finansieringsform (lån eller egenkapital).

Ifølge forskriften skal det foretas beregninger av kapitalkostnader på henførbare anleggsmidler og indirekte tjenester (indirekte kapitalkostnader). Eks. bruk av administrasjonsbygget. Tilsvarende fordelingsnøkler som for de indirekte driftskostnadene kan legges til grunn, men som en forenklet beregning kan det anvendes et sjablongmessig påslag på 5 prosent av de indirekte driftskostnadene etter fratrekk for inntekter som nevnt i § 2 andre ledd.

²⁹ Kommunal regnskapsstandard nr. 1 – Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld.

³⁰ Kommunal regnskapsstandard nr. 4 – Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

³¹ Lineære avskrivninger; å avskrive et driftsmiddel med like store beløp hvert år.

Inntekter

Andre inntekter utover gebyrinntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, og som er tatt inn i selvkostberegningen, skal redusere selvkost, jf. selvkostforskriften § 2 *andre ledd*.

Bestemmelsen ifølge Veileder til selvkostforskriften retter seg mot andre inntekter enn selve gebyrinntektene, og gjelder inntekter som oppstår i sammenheng med at det påløper direkte eller indirekte kostnader på selvkostområdet. Slike inntekter reduserer kommunens faktiske utlegg knyttet til selvkosttjenesten, og skal altså redusere gebyrgrunnlaget. Dette kan for eksempel være inntekter som tilskudd, gevinster ved salg av anleggsmidler. Dette kan også være salgsinntekter som har tilknytning til produksjonen av selvkosttjenesten, eksempelvis inntekter fra salg av biprodukter som fjernvarme, biogass eller gjødsel. Inntektene kan også komme fra noe som ikke har med produksjonen av selvkosttjenesten å gjøre, for eksempel inntekter fra utleie av lokaler som tilhører selvkostområdet og hvor kostnadene ved lokalet er henført til selvkost.

Beregningsgrunnlaget

Veileder til selvkostforskriften sier at grunnlaget for beregning av selvkost er utgiftene³² og inntekter som regnskapsføres i virksomhetens årsregnskap, jf. selvkostforskriften § 3 *første ledd*. Selvkostberegningen skal ta utgangspunkt i regnskapet for den aktuelle virksomheten, enten virksomheten fører regnskapet i tråd med kommunelovens regnskapsregler eller i tråd med regnskapsloven.

Har kommunen satt ut hele eller deler av tjenesten til et interkommunalt selskap, og dette er gjort ved utvidet egenregi etter lov om offentlige anskaffelser § 3-1 (i motsetning til å være satt ut på anbud), vil reglene om beregning av selvkost også gjelde for beregningen av hva som er selskapets selvkost, på samme måte som om kommunen selv hadde produsert tjenesten. Også når hele driften av selvkosttjenesten er satt ut til et selskap, og selskapet utarbeider selvkostkalkylen, vil kommunen kunne ha indirekte kostnader knyttet til selvkosttjenesten.

Over- og underskudd

Selvkostfond oppstår ved at gebyrinntektene er høyere enn kostnadene knyttet til området.

Forskriften sier at hvis differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et underskudd, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det er tilgjengelige midler på fondet. Et underskudd som ikke dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, skal fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år. Et underskudd som er fremført, skal dekkes inn av et fremtidig overskudd senest i det femte året etter at underskuddet oppsto. Et underskudd kan likevel fremføres ut over fem år, hvis dette er nødvendig for at brukerne ikke skal betale for fremtidig bruk av gjennomførte investeringer.

For de fleste tjenester hvor selvkostprinsippet er gjort gjeldende, er det ikke forutsatt at inntektene for det enkelte år maksimalt kan tilsvare årskostnaden. I stedet er det forutsatt at inntektene over noen år ikke skal overstige kostnadene for årene samlet. Selvkostfondet gir med dette nødvendig fleksibilitet i forhold til endringer på inntekts- og kostnadssiden, samt en viss stabilitet i gebyrnivået.

Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, slik at inntekter og kostnader for de enkelte tjenester kan kontrolleres.

For avsatte midler i selvkostfond skal det beregnes kalkulatorisk rente tilsvarende alternativavkastningen brukerne går glipp av ved at midlene er bundet i selvkostfond. Kalkylerenten er den samme som

³² Virksomheter som utarbeider årsregnskap etter reglene i kommuneloven med forskrift

for beregning av alternativkostnaden; 5-årig swaprente med et tillegg på ½ prosentpoeng. Beregningsgrunnlaget er gjennomsnittlig fondsbeholdning det enkelte år. Ved underskudd skal rentekostnadene beregnes ut fra årets gjennomsnittlige fremførte underskudd og kalkylerenten.

Kommunestyrets beslutningsgrunnlag

Selvkostforskriften bygger på at det utarbeides én samlet selvkostkalkyle for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, uavhengig av organisering.

Som grunnlag for de årlige vedtak av gebyrene må kommunene utarbeide en selvkostkalkyle som omfatter investeringsplaner, drift- og vedlikeholdskostnader og selvkostkalkyle for budsjettåret samt for økonomiplanperioden. Dette for å ha kontroll med og kunne dokumentere at gebyrinntektene ikke overstiger samlet selvkost.

Kommunen skal i henhold til selvforskriftens § 9 ha dokumentasjon av hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort. Dokumentasjonen skal oppbevares i minst fem år.

Det fremkommer også av forurensningsforskriften § 16-1 annet ledd, at det stilles krav til kommunestyrets beslutningsgrunnlag for vedtak av gebyrsatser for budsjettåret:

«Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.»

Forurensningslovens § 34 sier at kommunene skal fastsette gebyrer for innsamling av husholdningsavfall mv. og at gebyrene ikke skal overstige kommunens kostnader:

«Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter [§§ 29, 30](#) eller [31](#) må gebyret ikke overstige kommunens kostnader».

Som grunnlag for de årlige vedtakene knyttet til VA-gebyrene må derfor kommunene utarbeide en selvkostkalkyle som omfatter investeringsplaner, drift- og vedlikeholdskostnader og selvkostkalkyle for budsjettåret samt for økonomiplanperioden.

Det fremkommer i rapporten fra Norsk Vann³³ at kalkylen skal vise hvordan selvkost vil utvikle seg i perioden og hvilke eventuelle endringer som må gjøres i årsgebyr og tilknytningsgebyr for å oppnå selvkostdekning. Oppsettet må videre blant annet vise saldoen på selvkostfondet i økonomiplanperioden, utviklingen av selvkost og gebyrinntektene. Kommunestyret får da en mulighet å se behovet for å sette gebyrene opp eller ned, og at det tas høyde for eventuelle svingninger i selvkost som krever en stigende opptrapping av gebyrene.

³³ Jf Norsk Vann rapport 210/2015 s. 59.

Selvkost og organisering

Selvkostforskriften bygger på at det utarbeides én samlet selvkostkalkyle for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, uavhengig av organisering.

Det vil 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 oppgavefelleskap, et interkommunalt selskap (IKS) eller et aksjeselskap (AS). Den samme enheten har også kommunens selvkostfond i sitt årsregnskap. Dokumentasjonskravet i forskriften § 9 hviler på den samme enheten.

Krysssubsidiering

Ifølge Miljøverndepartementet³⁴ er det et viktig prinsipp at: «(...) renovasjon organisert i et interkommunalt selskap ikke skal lede til at innbyggerne i en kommune subsidierer innbyggerne i en annen. Innbyggerne i en kommune skal ikke bære en forholdsmessig større del av kostnadene enn hva det koster å betjene den samme kommunen. Dette kan imidlertid oppnås uten at det føres et separat regnskap for den enkelte kommunen i et interkommunalt samarbeid. Prinsippet vil heller ikke være til hinder for at det innhentes ett felles anbud når det interkommunale selskapet kjøper tjenester utenfra. Det anses heller ikke å være i strid med prinsippet at interkommunale selskaper velger å fordele kostnadene forbundet med avfallsbehandlingen ut fra avfallsmengdene i den enkelte kommune så lenge tjenestene til innbyggerne er de samme.»

Næringsavfall er definert som:

«Alt avfall som ikke tilhører den lovpålagte oppgaven knyttet til husholdningsavfall.»

Kilde: Sticos³⁵

Kommunen skal ifølge §15-4, i Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at kommunen for hvert regnskapsår skal utarbeide adskilte regnskap for resultat og balanse, for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet.

Dette forutsetter god fordeling mellom de ulike regnskapene, gode kalkyler og dokumentasjon som underbygger kalkyler.

Eksempel (Sticos): på en tømmerute, som inkluderer både nærings- og husholdningsavfall, må det beregnes og dokumenteres hvilken andel av driftsutgiftene som skal på selvkostområdet og hvilken andel som skal føres på næringsavfall.

Avsetning til deponi

Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), § 9-10 sier at:

«Ethvert deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen, herunder avslutnings- og etterdriftsproseduren som kreves etter § 9-15, kan oppfylles. Samtlige kostnader til anlegg og drift av et deponi skal dekkes ved den prisen som den driftsansvarlige krever for deponering av avfall på deponiet. Dette gjelder også kostnaden ved finansgarantien eller tilsvarende sikkerhet som nevnt i første ledd og anslåtte kostnader ved avslutning og etterdrift av deponiet i en periode på minst 30 år.»

³⁴ Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap. Brev fra Miljøverndepartementet, 30. november 2009.

³⁵ Oppslagsverk for kommuneregnskap.

Problemstilling 2

I hvilken grad har MOVAR IKS etablert systemer og rutiner som sikrer kostnadseffektiv drift og god økonomistyring?

I henhold til lov om interkommunale selskaper § 14 er daglig leder for et interkommunalt selskap ansvarlig for internkontrollen i selskap som utfører oppgaver på vegne av eierkommuner. Samme paragraf stadfester at kommunelovens § 25-1, som beskriver kravene til internkontroll i kommunen, også gjelder for interkommunale selskap. Disse kravene innebærer at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. På samme måte som for kommunedirektøren, er det daglig leder av interkommunalt selskap sitt ansvar å sørge for at selskapet:

- har utarbeidet en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- har nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik
- dokumenterer internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet «Veileder om internkontroll i kommunesektoren». Her fremkommer det at internkontrollens innretning og de tiltak som er iverksatt, må være egnet til å sikre etterlevelse av lov og forskrift.³⁶ Det fremgår videre at risikovurderinger er sentralt i arbeidet med å sette på plass en internkontroll som er tilpasset selskapets egenart. Risikovurderinger skal danne grunnlag for å tilpasse omfanget og innretningen på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.

I tillegg til lov om interkommunale selskap og «Veileder om internkontroll i kommunesektoren» har revisjonen basert seg på «Veileder for virksomhetsstyring» under utarbeidelsen av revisjonskriteriene. Denne veilederen er utgitt av IIA Norge, som er en ideell forening som skal fremme god styring i norske virksomheter, både i privat og offentlig sektor. Hensikten med veilederen er å beskrive komponenter som er sentrale for systematisk, effektiv og hensiktsmessig styring av virksomheten. Veilederen bygger på en rekke kilder; «Anbefaling for eierstyring og selskapsledelse» utarbeidet av NUES og KS' «Anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse og kontroll» er eksempler på slike kilder.

Veilederen tar utgangspunkt i at risikostyring og internkontroll er nødvendige elementer i virksomhetsstyringen. Veilederen tar også utgangspunkt i en forståelse av internkontroll slik den er definert av COSO: «En prosess igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og øvrige ansatte og utformet for å få rimelig sikkerhet med hensyn til oppnåelse av drifts-, rapporterings- og etterlevelserelevante målsettinger». Risikostyring innebærer at risiko vurderes og håndteres både i den daglige driften av selskapet, men også i virksomhetens strategi- og målprosesser, med det mål for øye å optimalisere virksomhetens drift.

Innholdet i internkontrollen kan ha fokus på ulike sider ved virksomheten. Det kan være internkontroll knyttet til rene økonomiske forhold, eller internkontroll knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Internkontroll kan imidlertid også ha et videre perspektiv og ha som formål å favne den samlede internkontrollen i et selskap eller i en kommune. I denne rapporten er det dette perspektivet som legges til grunn. Dette innebærer imidlertid at fokus ikke rettes mot spesifikke områder i detalj, men mot en generell gjennomgang av MOVAR IKS sitt samlede system for styring og kontroll.

³⁶ Veileder Internkontroll i kommunesektoren, s. 12

Denne forvaltningsrevisjonen av MOVAR IKS har som utgangspunkt at risikostyring og internkontroll er overlappende med hensynet til å definere og håndtere risiko innenfor målkategoriene:

- driftsrelaterte mål - målrettet og effektiv drift
- rapporteringsrelaterte mål - pålitelig ekstern regnskapsføring
- etterlevelsereelaterte mål - overholdelse av gjeldende lover og regler

Mål og retning

For å sikre en hensiktsmessig drift og organisering av selskapet er det nødvendig at det settes på plass noen grunnleggende forutsetninger for selskapet. Det bør være definert et formål og et verdigrunnlag som virksomheten skal bygge driften på. Formålet for selskapet skal beskrive hva hensikten med selskapet er og gjennom dette trekke opp de overordnede rammene for selskapets drift. I verdigrunnlaget skal det fremkomme hva slags holdninger og hvilken forretningsmessig adferd man ønsker at selskapet skal stå for. Dette kan f.eks. komme til uttrykk i etiske retningslinjer. Det er med grunnlag i disse verdiene ledelse og ansatte i fellesskap kan bygge en sunn og god bedriftskultur. I og med at MOVAR IKS er et heleid kommunalt selskap bør også selskapet ha ett bevisst forhold til åpenhet. Som et offentlig eid selskap må også hensynet til habilitet ivaretas på en slik måte at offentligheten har tillit til de beslutninger som fattes.

Gjennom å fastlegge mål for virksomheten beskriver man en ønsket fremtidig tilstand. Vanligvis definerer man langsiktige, strategiske mål og kortsiktige operative mål. Virksomhetens strategiske mål fastsettes av selskapets styre, mens de operative målene utarbeides av ledelsen og er forankret i selskapets strategier. Selskapets kortsiktige, operative mål bør synliggjøres i handlingsplaner.

Organisering, ansvar og myndighet

Virksomheten må ha en hensiktsmessig organisering hvor roller, ansvar og myndighet er tydelig definert. Dette innebærer også at forholdet mellom eiere og selskap bør være avklart. Det er nødvendig å ha på plass regler som sikrer nødvendig objektivitet i beslutningsprosessene.

Selskapets styre har en tilsynsrolle overfor selskapet ved siden av at det skal bidra til verdiskapningen. Det tilligger styret å vedta en overordnet organisering av virksomheten, blant annet en effektiv styringsstruktur. Det tilligger virksomhetens ledelse å etablere en organisasjons- og styringsstruktur i tråd med styrets beslutninger.

Økonomistyring

Selskapets økonomistyring skal legge til rette for anskaffelse og bruk av ressurser. Hvordan man planlegger å skaffe de nødvendige ressursene til veie fremkommer i budsjettdokumenter. Det reelle ressursforbruket blir rapportert i regnskapene. Budsjett og regnskap er ikke bare viktige dokumenter for selskapets styre og ledelse, men også for andre eksterne og interne interessenter. Det stilles krav til selskapets årsbudsjett og budsjettavvik i lov om interkommunale selskaper, § 18 og 19. Kravet omfatter at årsbudsjettet skal settes opp slik at det gir et realistisk bilde av virksomheten og det forventede økonomiske resultat av driften. I § 19 er det krav til budsjettavvik. Hvis det blir vesentlig svikt i inntektene eller økning i utgiftene i forhold til budsjett, skal selskapets styre straks gi melding om forholdet til representantskapet. På møtet skal styret redegjøre for grunnen til budsjettavviket og legge frem forslag til revidert budsjett.

Anskaffelser

Store deler av MOVAR IKS sin virksomhet er finansiert gjennom selvkost. Det vil si at det er brukerne av selskapets tjenester som betaler for drift og investering gjennom kommunale gebyrer. Effektive anskaffelsesprosesser vil følgelig ha direkte påvirkning på gebyrsatsene for kommunale tjenester som

vann, avløp og renovasjon. På et overordnet nivå kan man si at gode offentlige anskaffelser er avgjørende for at offentlig eide virksomheter skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag. I dette ligger det også at offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å sikre at offentlige midler brukes riktig. Anskaffelseslovens § 4 sier at offentlige innkjøp skal gjøres i samsvar med prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

I henhold til IKS-lovens § 14 er daglig leder i et interkommunalt selskap ansvarlig for internkontrollen i selskapet for lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Kommuneloven § 25-1 gjelder også for interkommunale selskap. Denne bestemmelsen i kommuneloven sier at internkontrollen skal være systematisk. Internkontrollen skal også tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det tilligger daglig leder i et interkommunalt selskap å sørge for at selskapet har en internkontroll som inneholder:

- en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- nødvendige rutiner og prosedyrer
- systemer for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- systemer for å dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- systemer for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Anskaffelsesprosessen består av tre hovedfaser. Disse er planlegging, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. I planleggingsfasen må det gjøres en grundig vurdering av behovet som skal dekkes og målet med anskaffelsen. Hvor mye tid og ressurser som skal brukes på prosessen, avhenger av størrelsen og kompleksiteten av anskaffelsen. Målet med anskaffelsen må kobles til målene i virksomhetsplanen og anskaffelsesstrategien for virksomheten. Når konkurransen skal gjennomføres så må selskapet utarbeide de nødvendige anskaffelsesdokumenter og konkurransen skal deretter gjennomføres slik den er planlagt og i samsvar med anskaffelsesregelverket. Denne fasen av anskaffelsesprosessen vil blant annet bestå av å motta tilbud, foreta eventuelle avklaringer og suppleringer av tilbudene, vurdere leverandørenes kvalifikasjoner, gjennomføre forhandlinger hvis konkurransen åpner for det, evaluere tilbudene og på bakgrunn av evalueringen tildele kontrakt til den leverandør som vinner konkurransen. Når kontrakt er inngått så starter kontraktsoppfølgingsfasen. På dette tidspunkt må selskapet sørge for at varer og tjenester leveres i henhold til inngått kontrakt. Dette kan for eksempel innebære at man kontrollerer at pris er som avtalt, at varer og tjenester leveres med avtalt kvalitet, leveringstider overholdes også videre.

Problemstilling 3

Hvilke beslutningsprosesser hadde selskapet i forbindelse med

- vedtaket om å innhente husholdningsavfall i egenregi?
- vedtaket om Fuglevik renseanlegg?
- vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby?

Dette er en deskriptiv problemstilling hvor revisjonen vil undersøke og beskrive de beslutningsprosesser man har hatt internt i selskapet i forbindelse med vedtakene om å innhente husholdningsavfall i egenregi, vedtaket vedrørende Fuglevik renseanlegg og vedtaket om hovedvannledning Moss og Vestby.

I og med at problemstillingen er deskriptiv er det ikke utledet revisjonskriterier for denne problemstillingen.

8.2 Selskapets uttalelse

Uttalelse fra MOVAR IKS vedr Revisjonsrapport datert 12.5.2025

MOVAR har fått kort tid til å svare på rapporten, men er i det store og hele tilfreds med at revisjonsrapporten støtter at det ikke er funnet feil i våre regnskaper.

Det er imidlertid noen punkter MOVAR ønsker å kommentere spesielt;

Det er lik pris (solidarisk pris per m3 (vann)) mellom de ulike kommunene. *"Revisjonen vurderer at dette innebærer en risiko for kryss subsidiering mellom kommuner."* Dette er den eneste rettferdige prismodellen, da kommunene eier og drifter sine egne ledningsnett. Revisjonen har rett i at MOVAR tidligere ikke har splittet resultatet kommunevis, men MOVAR har nå innført denne praksisen. Det er kommunene selv som skal føre selvkostregnskap/selvkostfond, så MOVAR vil informere kommunene om deres andel av resultatet årlig. Hvis dagens modell skulle indikere en kryss subsidiering ville dette medført en ulik prissetting mellom kommunene.

Revisjonens funn og konklusjoner; "ikke tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for fastsettelse av gebyrnivået for VA-området." MOVAR har årlige dialog- og budsjettmøter både med ledelsen og fagmiljøene i eierkommunene for å fastsette prisene for VA-tjenestene til MOVAR for den kommende fireårsperioden. Dersom eierne oppfatter at dette ikke er tilstrekkelig, ønsker MOVAR en dialog for å forbedre og forankre denne prosessen.

Revisjonen er usikker på om påslaget reflekterer markedspris ved fakturering til MOVAR Næring; MOVAR har vekt på avfallsfraksjoner, samt dunkestørrelser for alle abonnenter, og dette fordeler vi til næringssekskapet etter så objektive kriterier som mulig. Det er beregnet et påslag på 8%, men hovedfokus til MOVAR IKS har vært og er at det ikke skal forekomme kryss subsidiering mellom abonnentene på renovasjon og næringslivet.

Videre skriver ØVKR; *«Våre undersøkelser viser at regnskapet til datterselskapet blir ført i MOVAR IKS sitt regnskap og at det gjennomføres en avregning på slutten av året».*

Dette er feil og muligens en misforståelse. MOVAR Næring AS er et eget selskap og dermed har de et eget regnskap i Visma Business NXT. Det faktureres herfra og det bokføres inngående fakturaer i dette selskapet. Men, det er en rekke kostnader som er til felles for morselskap og datterselskap. Det er her snakk om mange kostnadsarter som fordeles mellom morselskap og datterselskap. Disse postene bokføres i morselskapet, men trekkes ut og bokføres i datterselskapet hver måned gjennom hele året.

Flere steder i rapporten hevder revisjonen, uten dokumentasjon, at det kan være unøyaktigheter i tidligere år. MOVAR har et kontinuerlig fokus på å skape best mulig grunnlag for en rettferdig kostnadsfordeling mellom våre abonnenter og kommuner. Vi gjennomfører årlige forbedringer, og når dette gjennomføres, er det vår oppfatning at disse faktisk er forbedringer og ikke korrigeringer av evt tidligere feil.

Oppsummert for del 1 mener MOVAR at alle anbefalinger er svart ut og ivare tatt.

I del 2 kommer ØVKR med tre anbefalinger. MOVAR er igjen tilfreds med at ØVKR mener at selskapet har etablert tilfredsstillende rammeverk med omfattede rutiner og maler for etterlevelse av regelverket. MOVAR vil uansett ta anbefalingene til etterretning og har i den forbindelse allerede iverksatt en prosess for å samordne vårt malverk og rutiner i tråd med ØVKR sine anbefalinger.

I del 3 beskriver ØVKR prosess knyttet til tre store prosjekt er i MOVAR sin prosjektportefølje. MOVAR er tilfredse med at ØVKR sin gjennomgang viser at alle prosjekter er igangsatt i tråd med vedtak fattet i MOVAR IKS sine styrende organer, styret og Representantskapet.

Ulf Ellingsen

MOVAR IKS

Saksnr.: 2025/197
Dokumentnr.: 21
Løpenr.: 296410/2025
Klassering: 3018-188
Saksbehandler: Anita Dahl Aannerød

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/30

Nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt eller bytte i FR-plan

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet har lagt ved to forslag til vedtak, se **Enten/Eller** under sekretariatets vurdering.

Fredrikstad, 07.11.2025

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kontrollutvalgssak 25/25, den 17.09.2025.
- Kommunestyre sak 63/24, den 05.09.2024.

Saksopplysninger

I kontrollutvalgets møte den 17.09.2025, under sak Eventuelt, sak 25/26, tok utvalget opp at de ønsket ett nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt, eventuelt å gjøre endringer i forvaltningsrevisjonsplanen som gjelder frem til juli 2028.

Kontrollutvalget ønsker at følgende blir gjenstand for et nytt prosjekt:

- Hvor mange elever fra Våler har valgt å gjennomføre sin skolegang utenfor Våler Kommune?
 - Hva er årsak / begrunnelse
 - Hva koster dette kommunen pr elev pr år
- Er informasjonsflyten mellom de forskjellige trinn - barnehage / barneskole, barneskole / mellomtrinn og mellomtrinn / ungdomsskole god nok?
- Er informasjonsflyten god nok mellom skole og foreldre?
- Ved klager fra foreldre - hvordan kommuniseres svar fra skole / skoleledelse til de involverte?
- Har Våler Kommune oversikt over antall fysiske hendelser elev / lærer og elev / elev ved den enkelte skole - og årsak?
- Har Våler Kommune oversikt over antall klager fra foreldre - og årsak på den enkelte skole

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan be kommunestyret om midler til et ekstra forvaltningsrevisjonsprosjekt, eller kontrollutvalget kan gjøre endringer i den vedtatte forvaltningsrevisjonsplanen.

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon skal i henhold til kommunelovens § 23-3 vedtas av kommunestyret. Etter samme paragraf kan kommunestyret delegere til kontrollutvalget å vedta endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette. Dette gjelder bare hvis kontrollutvalget har fått slik fullmakt fra kommunestyret. Det fremgår av forarbeidene til loven at slike fullmakter kan være hensiktsmessige fordi risiko- og vesentlighetsvurderinger kan bli uaktuelle, og nye forhold kan komme til, slik at det av den grunn oppstår behov for å avvike fra den opprinnelige planen.

Kommunestyret fattet i sitt møte den 05.09.2024, sak 63/24 vedtak om at kontrollutvalget gis fullmakt til å gjøre endringer i planen i planperioden ved eventuelle behov for dette.

Sekretariatet vurderer at skole, vold og trusler kan være et aktuelt tema. Dette ble også tatt opp i risiko- og vesentlighetsvurderingen som ble gjennomført i 2024, hvor grunnskole – mobbing/vold/utagerende atferd hadde høy risiko og høy vesentlighet. Det sto blant annet følgende i vurderingen:

«Det er nylig blitt gjennomført en forvaltningsrevisjon «Tidlig innsats i grunnskolen» som ble behandlet i kommunestyret februar 2024.

Skole og andre områder som angår barn og unge inneholder en generell risiko og vesentlighet for enkeltpersoners utviklings- og utdanningsmuligheter. Vesentlighetsvurderingen ved disse områdene vil alltid bli satt høyt. Dette i hovedsak grunnet brukerperspektivet og at enkeltindivid kan bli hardt rammet hvis kommunen svikter på området. Fra et økonomisk perspektiv kan det også vurderes som vesentlig tatt i betraktning at det kan komme oppreisningskrav, erstatningssaker etc hvis kommunen svikter. Kommuneområdet tar også en stor andel av budsjett.

Kontrollutvalget trakk frem flere mulige risikoområder i forhold til skolen i sin workshop; Mobbing generelt og kommunikasjon mellom skolens ledelse/ lærere/ foreldre i forbindelse med henvendelser ved mobbing. Muligheter for kontroll av spill etc. på elevenes skole pc. De tok også opp om Våler oppfyller kravene i forskriften i forhold til ressurser, bemanning/ lærertetthet. Kontrollutvalget svarer i spørreundersøkelsen at de i liten grad opplever at den enkelte elev blir ivaretatt i sin kommune.

Mediebildet generelt har vist tendenser til vold og utagerende atferd i grunnskolen. Hvis et barn blir mobbet vil det alltid ha høy vesentlighet for enkeltindividet. Vold i skole påvirker både enkeltelever og ansatte. Kommunedirektør og Ordfører synes også dette kan være et aktuelt område for forvaltningsrevisjon.

Sekretariatet vurderer derfor høy risiko og høy vesentlighet på skole – vold/ utagerende atferd/ mobbing.»

Siden det var flere områder med risikoer, valgte kontrollutvalget å ikke ta et rent skoleprosjekt med i forvaltningsrevisjonsplanen. Men siste prosjekt i forvaltningsrevisjonsplanen er: «Det tverrfaglige samarbeid med skole, barnevern, NAV og helse.»

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan velge å fremskynde sistnevnte prosjekt. Kontrollutvalget kan også spisse prosjektet til å omhandle de punkter kontrollutvalget viser til. Dette vil trolig være den raskeste og billigste måten å gjøre det på. Hvis kontrollutvalget ønsker et skoleprosjekt som et ekstra prosjekt må de be kommunestyret om midler.

Sekretariatet foreslår derfor to alternative forslag til vedtak:

Enten:

1. Kontrollutvalget vedtar endringer i forvaltningsrevisjonsplanen 2024-2028 og fremskynder siste prosjekt i planverket til 2026.
2. Kontrollutvalget ønsker å spisse prosjekt «Det tverrfaglige samarbeid med skole, barnevern, NAV og helse» til å kun omhandle skole.
3. Prosjektet bør omhandle følgende problemstillinger:
 - Hvor mange elever fra Våler har valgt å gjennomføre sin skolegang utenfor Våler Kommune?
 - a. Hva er årsak / begrunnelse
 - b. Hva koster dette kommunen pr elev pr år
 - Er informasjonsflyten mellom de forskjellige trinn - barnehage / barneskole, barneskole / mellomtrinn og mellomtrinn / ungdomsskole god nok?
 - Er informasjonsflyten god nok mellom skole og foreldre?
 - Ved klager fra foreldre - hvordan kommuniseres svar fra skole / skoleledelse til de involverte?
 - Har Våler Kommune oversikt over antall fysiske hendelser elev / lærer og elev / elev ved den enkelte skole - og årsak?
 - Har Våler Kommune oversikt over antall klager fra foreldre - og årsak på den enkelte skole

Eller:

1. Kontrollutvalget ber kommunestyret om midler til et ekstra forvaltningsrevisjonsprosjekt. Det er antatt at et slikt prosjekt vil være på 330 timer.
2. Prosjektet skal omhandle følgende områder:
 - Hvor mange elever fra Våler har valgt å gjennomføre sin skolegang utenfor Våler Kommune?
 - a. Hva er årsak / begrunnelse
 - b. Hva koster dette kommunen pr elev pr år
 - Er informasjonsflyten mellom de forskjellige trinn - barnehage / barneskole, barneskole / mellomtrinn og mellomtrinn / ungdomsskole god nok?
 - Er informasjonsflyten god nok mellom skole og foreldre?
 - Ved klager fra foreldre - hvordan kommuniseres svar fra skole / skoleledelse til de involverte?
 - Har Våler Kommune oversikt over antall fysiske hendelser elev / lærer og elev / elev ved den enkelte skole - og årsak?
 - Har Våler Kommune oversikt over antall klager fra foreldre - og årsak på den enkelte skole

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2025/195
Dokumentnr.: 29
Løpenr.: 214673/2025
Klassering: 3018-186
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/31

Revisjonsbrev nr. 6/2025 - Oppfølging og iverksatte tiltak

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar kommunedirektørens oppfølging på revisjonsbrev nr. 6/2025 til foreløpig orientering
2. Kontrollutvalget avventer en ny vurdering av kommunens andel av selvkostfond for vann og avløp vil bli håndtert, før revisjonsmerknaden kan lukkes. Kontrollutvalget ber revisjonen om å holde kontrollutvalget orientert til en endelig avklaring av forholdet foreligger.

Fredrikstad, 04.11.2025

Vedlegg

- Våler kommune –administrasjonens oppfølging av revisjonsbrev nr. 6/2025, e-post datert 16.10 2025
- Notat til MOVAR IKS sine eierkommuner om andel av fond, datert 27.06 2025
- Notat til MOVAR IKS sine eierkommuner om endret termologi og praksis.
- Revisjonsnotat – Oppfølging vedtak vedrørende selvkost, datert 01.09 2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

KU 21.05 2025 sak 25/12 «Revisjonsbrev nr. 6/2025 – Kontrollutvalgets oppfølging»

Saksopplysninger

Kontrollutvalget behandlet den 21. mai 2025 i sak 25/12 - revisjonsbrev nr. 6/2025. Revisjonsbrev nr. 6/2025 viste til følgende merknader:

«Budsjetterte salgs- og leieinntekter

Hovedoversikt drift (§ 5-6) viser vesentlige budsjettavvik på linje nr. 8 for salgs- og leieinntekter. Avviket skyldes at budsjetterte inntekter er bokført med feil fortegn, og dette medfører en reduksjon i de budsjetterte inntektene. Reelt budsjettbeløp burde vært kr 17 767 911 høyere enn det som fremgår av budsjettkolonnen i årsregnskapet. Det er ikke

redegjort for dette budsjettavviket i kommunedirektørens årsberetning, slik kommuneloven § 14-7 krever.

Bruk av lån til videreutlån

Det foreligger bruk av lån til videreutlån utover budsjettert nivå, samt utover tilgjengelige midler på memoriakonto for ubrukte lånemidler, med kr 228 480. I følge av forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv § 2-6 kan ikke bruk av lån være høyere enn budsjettert bruk av lån.

Selvkostfond for vann og avløp i MOVAR IKS

MOVAR IKS har i sitt regnskap opparbeidet selvkostfond knyttet til vann- og avløpstjenester. Disse fondene er ikke spesifikt fordelt mellom de deltagende kommunene. Det innebærer at det per i dag er usikkerhet knyttet til hvor stor andel av MOVARs selvkostfond for vann og avløp som faktisk tilhører Våler kommune.»

Med bakgrunn i revisjonsbrevet fattet kontrollutvalget følgende vedtak i saken:

1. Revisjonsbrev nr. 6/2025 tas til orientering. Kontrollutvalget ber kommunedirektør om å sørge for at revisjonens påpekning om budsjetterte salgs- og leieinntekter og bruk av lån til videreutlån blir fulgt opp med nødvendige tiltak
2. Kontrollutvalget ber Våler kommunens representant i selskapet om å sørge for at revisjonens påpekning i revisjonsbrev nr. 6/2025 om selvkostfond for vann og avløp i MOVAR IKS blir fulgt opp med nødvendige tiltak.
3. Kontrollutvalget ber kommunedirektør om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 19.11 2025

Om punkt 1 i kontrollutvalgets vedtak informerer kommunedirektøren har i e-post til sekretariatet rutinene er endret slik at de vil følge kommunale regnskapsprinsipper.

Om punkt 2 i vedtaket viser kommunedirektør til MOVAR sine notat til eierkommuner om endring i terminologi og praksis som gjelder selvkostfond og fordeling av disse på eierkommuner. Kommunedirektøren anser MOVAR sine notater som sin tilbakemelding til kontrollutvalget.

Revisjonen har gjennomgått MOVAR sitt tilsvarende til revisjonsmerknaden, og har vurdert selskapets tilbakemelding. Revisjonen mener at kommunen ikke har tatt stilling til revisjonens merknad slik at selvkostregelverket blir håndtert korrekt.

Vi viser i helhet til kommunedirektørens tilsvarende og vedlagte notater fra MOVAR IKS..

Sekretariatet har fått bekreftet fra Råde kommune at de har hatt et møte med MOVAR, hvor revisjonens nummererte brev og notatet ble tatt opp. I dette møtet foreslo Råde kommune at MOVAR innkaller alle økonomisjefer/regnskapssjefer, kommunens revisor, samt MOVAR sin revisor, til et felles møte. Agenda for møtet bør være:

- Gjennomgang og felles forståelse av det nummererte brevet fra revisjonen
- Gjennomgang av notatet fra revisjonen
- Bli enige om hvordan dette skal gjøres i fremtiden slik at dette blir riktig og alle er enige om dette

MOVAR bekreftet at de skulle innkalle til et slikt møte.

Vurdering

Sekretariatet merker seg kommunedirektør informasjon om at rutinene er endret slik at de vil følge kommunale regnskapsprinsipper for områdene budsjetterte salgs- og leieinntekter og bruk av lån til videreutlån. Dette vil revisjonen sjekke ved revisjon av årsoppgjøret for 2025.

Med bakgrunn i revisjonens vurdering av MOVAR's notat er sekretariatets vurdering den at notatet ikke besvart revisjonens merknad gitt i revisjonsbrevet til Våler kommune. Kommunedirektøren har heller ikke tatt stilling til om selvkostregelverket håndteres riktig etter lovverket. Som nevnt under saksopplysninger vil det bli gjennomført møte med selskapet og representanter fra eierkommunen samt revisorer. Sekretariatet anbefaler derfor kontrollutvalget å ta kommunedirektørens tilsvarende, til foreløpig orientering. Videre anbefaler vi at revisjonsbrev nr. 6/2025 blir stående åpen og ikke lukkes før en ny vurdering av punkt 2 i vedtak fra 21. mai 2025 gjøres av kommuneadministrasjonen, revisjonen og selskapet.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT KOMMUNALT OPPGAVEFELLESSKAP

Dikeveien 29
1661 ROLVSØY

Vår ref
2024/3107-10

Deres ref

Dato
16.10.2025

Oppfølging av kontrollutvalgets vedtak i sak 25/12 - Revisjonsbrev nr. 6/2025 - Kontrollutvalgets oppfølging

I kontrollutvalgets møte den 21. mai 2025 sak 25/12 fattet kontrollutvalget følgende:

1. Revisjonsbrev nr. 6/2025 tas til orientering. Kontrollutvalget ber kommunedirektør om å sørge for at revisjonens påpekning om budsjetterte slags- og leieinntekter og bruk av lån til videreutlån blir fulgt opp med nødvendige tiltak.
2. Kontrollutvalget ber Våler kommunes representant i selskapet om å sørge for at revisjonens påpekning i revisjonsbrev nr. 6/2025 om selvkostfond for vann og avløp i Movar IKS blir fulgt opp med nødvendige tiltak.
3. Kontrollutvalget ber kommunedirektør om en skriftlig tilbakemelding om tiltak som iverksettes, til kontrollutvalgets møte den 19. november 2025.

Kommunedirektøren kan informere om at Våler kommune til enhver tid bestreber seg på å følge god kommunal regnskapsskikk. Rutinene er endret slik at en vil følge kommunale regnskapsprinsipper.

Våler kommune har mottatt informasjon fra Movar IKS at de har fordelt selvkostfondene for vann og avløp slik at de viser hver eierkommunes andel av selvkostfondet.



Med hilsen

Ivar Nævr
Ivar Nævr
kommunedirektør
Kommunedirektør

Rolf Terje Hårberg
Stabsjef
Stab Økonomi/IT og Miljø/Teknikk

Dokumentet er elektronisk signert og har ingen håndskreven signatur.

Movar IKS
Tykkemyr 2
1597MOSS

Sendt til:

Vestby kommune: servicetorget@vestby.kommune.no

Våler kommune: postmottak@valer.kommune.no

Moss kommune: kommunetorget@moss.kommune.no

Råde kommune: postmottak@rade.kommune.no

Notat – Eierandel av fond pr. 1.1.2025

I etterkant av forvaltningsrevisjonen av Movar IKS, som ble utført av Østre Viken Kommunerevisjon i perioden desember 2024 – mai 2025, har Movar IKS foretatt en utregning av eierandelen knyttet til våre balansefond.

Til orientering informeres eierkommunene til Movar IKS herved om deres eierandel av våre fond innenfor tjenesteområdene:

- Vann
- Avløp
- Feier
- Renovasjon

Vann og avløp:

Innenfor sektorene vann og avløp har vi foretatt en beregning av eierandel basert på faktiske måleravlesninger mot hver av kommunene.

Tidligere år har begge sektorer drevet noe i underskudd, mens dette snudde i 2023 og 2024. I løpet av de siste to årene har negative balansefond snudd til positive.

Balansefondet knyttet til tjenesteområdet vannforsyning ligger pr. 1.1.2025 på totalt NOK 16 823 441, mens balansefondet tilknyttet tjenesteområdet avløp ligger pr. 1.1.2025 på totalt NOK 20 816 907.

Basert på at det kun de to siste årene er bygget positive balansefond har vi tatt utgangspunkt i utviklingen av disse årene for hver av eierkommunene.

Spesifikasjon av balansefond - VA kommunevis								
	Råde	Vestby	Våler	Moss	Råde	Vestby	Våler	Moss
	Vann	Vann	Vann	Vann	Avløp	Avløp	Avløp	Avløp
Fond pr. 01.01.2025	1 737 046	3 777 036	215 732	11 093 627	2 119 674	2 145 156	873 055	15 679 022

Faktiske måletall 2023-vann	957 624	1 895 416	94 615	5 167 888				
Faktiske måletall 2023-avløp					664 961	663 926	262 848	4 709 871
%vis andel	11,80 %	23,36 %	1,17 %	63,68 %	10,55 %	10,54 %	4,17 %	74,74 %
Faktiske måletall 2024-vann	745 480	1 814 897	117 823	5 744 894				
Faktiske måletall 2024-avløp					726 404	745 743	312 158	5 618 400
%vis andel	8,85 %	21,55 %	1,40 %	68,20 %	9,81 %	10,07 %	4,22 %	75,90 %
Gj.snitt av 2023+2024	10,33 %	22,45 %	1,28 %	65,94 %	10,18 %	10,30 %	4,19 %	75,32 %

Feier:

For feiertjenesten har Movar et samlet fond pr. 1.1.2025 på NOK 1 665 828, som fordeles kommunevis slik:

Spesifikasjon av balansefond - Feiertjenesten kommunevis

	Råde	Vestby	Våler	Moss
Fond pr. 01.01.2025	201 112	405 279	157 818	901 619

Feiertjenesten faktureres for antall pipeløp i kommunene, hentet ut fra vårt fagsystem Cubit. Eierandelen av balansefondet er basert på gjennomsnittlig andel piper de to siste årene:

Antall pipeløp 2023	3 820	7 666	3 012	17 302
%vis andel	12,01 %	24,11 %	9,47 %	54,41 %
Antall pipeløp 2024	3 790	7 669	2 960	16 818
%vis andel	12,13 %	24,55 %	9,48 %	53,84 %
Gj.snitt av 2023+2024	12,07 %	24,33 %	9,47 %	54,12 %
IB 1.1.2025 fond - feier	1 665 828			

Renovasjon:

Spesifikasjon av fond renovasjon:	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Sum
Råde Husholdning - selvkost			-44 700	-396 871	-2 375 446		-2 817 017
Vestby Husholdning - selvkost					-2 684 231		-2 684 231
Våler Husholdning - balansefond					-1 453 254		-1 453 254
Råde Slam - selvkost	-154 961	-557 536	-385 130	-198 512	-135 321		-1 431 460
Våler Slam - balansefond		-110 344	-201 667	-145 735	-155 181	-24 730	-637 657
Sum fond	-154 961	-667 880	-631 497	-741 118	-6 803 433	-24 730	-9 023 619

Tabellen over viser status fond pr. 1.1.2025.

Kontor-/postadresse:
Tykkemyr 2
1597 Moss
Tlf.nr. 69 26 21 10
movar@movar.no

www.movar.no

Bankgiro:
6118.05.58941

Foretaksnr.:
959272204

For tjenesteområdet renovasjon har Movar IKS en blandet modell mot våre eierkommuner, etter avtale med hver enkelte.

Moss kommune:

Kommunen har ingen selvkostfond eller balansefond hos Movar, og det utføres årlig avregning – etter avtale.

Vestby kommune:

Movar fakturerer kommunens innbyggere direkte for husholdningsrenovasjon. Som følge av dette fører Movar selvkostfond for kommunen.

Status pr. 1.1.2025 er at dette selvkostfondet ligger på negative NOK 2 684 231.

Våler kommune:

Movar fakturerer direkte til kommunen for både husholdningsrenovasjon og slamtjenester.

Som følge av dette fører Movar balansefond for kommunen.

Status per 1.1.2025 er at balansefondet knyttet til husholdningsrenovasjon er negative med NOK 1 453 254, mens balansefondet tilknyttet slamtjenesten er negative med NOK 637 657.

Råde kommune:

Movar fakturerer kommunens innbyggere direkte for både husholdningsrenovasjon og slamtjenester. Som følge av dette fører Movar selvkostfond for kommunen på begge disse tjenesteområdene.

Selvkostfond tilknyttet husholdningsrenovasjon er pr. 1.1.2025 negativt med NOK 2 817 017, mens selvkostfond tilknyttet slamtjenesten er negativt på NOK 1 431 460.

Hvordan balansefond skal håndteres videre avklares med hver enkelt eierkommune i budsjettprosessen for 2026-2029.

For spørsmål eller behov for nærmere avklaringer, ta gjerne kontakt med undertegnede.

Moss, 27.6.2025

Med hilsen

Merete Ruud Tuskin

Økonomi- og administrasjonssjef

MOVAR IKS

merete@movar.no

MOVAR IKS
Tykkemyr 2
1597MOSS

Sendt til

Vestby kommune: servicetorget@vestby.kommune.no

Råde kommune: postmottak@rade.kommune.no

Våler kommune: postmottak@valer.kommune.no

Moss kommune: kommunetorget@moss.kommune.no

Notat – Endring i økonomisk terminologi og praksis

Til orientering informeres det herved om at MOVAR IKS vil gå bort ifra begrepene «selvkostregnskap» og «selvkostfond» innenfor flere av våre tjenesteområder; med noen unntak.

I etterkant av forvaltningsrevisjonen av MOVAR IKS, som ble utført av Østre Viken Kommunerevisjon i perioden desember 2024 – mai 2025, har MOVAR gjort en strategisk gjennomgang av våre interne prosesser og regnskapspraksis. I den forbindelse har vi besluttet å endre vårt begrep “selvkostfond” til “balansefond”. Endringen skal bidra til en forenklet og mer hensiktsmessig økonomisk struktur, samtidig som den ivaretar gjeldende krav og behov for intern kontroll.

Balansefondet vil fungere som et økonomisk verktøy for å ivareta overskudd og underdekning i samsvar med selskapets og eierkommunenes formål og budsjettstyring.

Tidligere «selvkostfond» endres til «balansefond» innenfor følgende tjenesteområder:

- Vann
- Avløp
- Feier

Som følge av overstående endring vil MOVAR innenfor nevnte tjenesteområder ikke lenger føre selvkostregnskap, da dette utføres av eierkommunene.

Ettersom budsjettprosessen for 2026-2029, i skrivende stund, er i sluttfasen i vårt selskap, vil MOVAR i den kommende økonomiplanperioden foreslå å videreføre dagens praksis med å beholde, og benytte våre balansefond for å utjevne den kostnaden som selskapet står for, og som påvirker kommunens regnskaper.

For spørsmål eller behov for nærmere avklaringer, ta gjerne kontakt med undertegnede.

Med hilsen

Merete Ruud Tuskin
Økonomi- og administrasjonssjef
MOVAR IKS
merete@movar.no

Notat – oppfølging vedtak vedrørende selvkost

Notater fra MOVAR omhandler eierandel av ulike selvkostfond pr. 1.1.2025, samt notat med informasjon om endring av økonomisk terminologi og praksis knyttet til dette.

Revisjonen har i forvaltningsrapport «MOVAR IKS» datert 16.05.2025 påpekt at selvkostregnskaper for vann - og avløp utarbeides samlet for de enkelte tjenestene (vann- og avløp), og at fondet ikke er oppdelt per eierkommune. Dette er, etter vår mening, ikke i henhold til regelverket.

MOVAR skriver at innenfor tjenesteområdene vann og avløp er det foretatt en beregning av eierandel basert på faktiske måleravlesninger mot hver av eierkommunene. Revisjonen er av den oppfatning at en slik tilnærming kan være hensiktsmessig. Dette under forutsetning av at eierkommuner har gjort en vurdering knyttet til bruk av solidarisk pris på vann og avløp.

Selvkostforskriften fastslår at det skal utarbeides én samlet selvkostkalkyle for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, uavhengig av organisering. Videre, er det slik at virksomheten som har gebyrinntektene er også den virksomheten som har den samlede selvkostkalkylen, samt selvkostfond i sitt årsregnskap.

Selskapet skriver at de vil endre terminologi fra tidligere «selvkostfond» til «balansefond». Revisjonen forstår ikke hva som er tenkt. Endring av terminologi er ingen endring mener vi, kommunen må bestemme hvem som skal ha selvkostfond. Den som fakturerer innbyggerne, bør ha selvkostkalkyle og selvkostfond i regnskapet sitt.

MOVAR fakturerer ikke innbyggerne og må da foreta en avregning på slutten av året og ikke ha egne fond (balansefond).

Vurdering

Revisjonen kan ikke se at Råde kommune har tatt stiling til ovennevnte slik at selvkostregelverket blir håndtert korrekt.

Rolvsøy, 01.09.2025

Jolanta Betker(Sign.)
Daglig leder

Saksnr.: 2025/195
Dokumentnr.: 32
Løpenr.: 270417/2025
Klassering: 3018-186
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/32

Forenklet etterlevelsesk kontroll 2025 - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar revisjonens overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering for forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen 2025, samt valg av kontrollområde «Oppfølging av rammeavtaler – etterlevelse av gjeldende bestemmelser og interne retningslinjer», til orientering
2. Skriftlig uttalelse om resultatet av kontrollen oversendes kontrollutvalget senest 30. juni 2026

Fredrikstad, 03.11.2025

Vedlegg

1. Østre Viken Kommunerevisjon IKS: Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomi- forvaltningen 2025 – Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering – Våler kommune, datert 03.11 2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Kommuneleken § 24-9
- RSK 301 - Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen

Saksopplysninger

I henhold til kommuneloven skal det årlig foretas en såkalt «Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomi- forvaltningen».

I kommunelovens § 24-9 «Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomi- forvaltningen», står det følgende:

«Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.»

Østre Viken Kommunerevisjon har lagt RSK 301 – Standard for forenklet etterlevelseskontroll til grunn for sin etterlevelseskontroll. Standard 301 er utarbeidet i samarbeid med Norges kommunerevisor forbund (NKRF) og Revisorforeningen (DNR). I RSK 301 pkt.8 står følgende:

Når revisor har identifisert et område for kontroll, skal revisor planlegge hvilke kontrollhandlinger som skal utføres, samt omfang og tidspunkt for gjennomføring.

I RSK 301 pkt.10 fremgår det at «Revisors risiko- og vesentlighetsvurderinger skal legges frem for kontrollutvalget til orientering».

Revisjonen har foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering av Våler kommune for 2025. De skriver at det er naturlig å vurdere områder som ligger tett opp til regnskapsrevisors oppgaver i forbindelse med revisjon av regnskapet. Kvaliteten av kommunens interne kontroll er av betydning og revisor har i risikovurderingen tatt hensyn til risikoreduserende tiltak.

I kontrollutvalgets møte kan oppdragsansvarlig revisor redegjøre nærmere strategi og angrepsvinkel for oppgaven, samt om sin risiko- og vesentlighetsvurdering.

Vurdering

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomi- forvaltningen er som nevnt under saksopplysninger ny oppgave som er pålagt valgt revisor. Revisor har fremlagt en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering i tråd med RKS 301 av følgende områder i kommunen:

- Budsjett – Overholdelse av regelverk og egne rutiner for budsjettering og budsjettjusteringer
- Oppfølging av rammeavtaler – etterlevelse av gjeldende bestemmelser og interne retningslinjer
- Startlån – Overholdelse av regelverk
- Selvkost – Overholdelse av regelverk og egne rutiner
- Tilskudd private barnehager – Overholdelse av regelverk og egne rutiner

Basert på risiko- og vesentlighetsanalysen har revisjonen valgt følgende område for forenklet etterlevelseskontroll for 2025:

- Oppfølging av rammeavtaler – etterlevelse av gjeldende bestemmelser og interne retningslinjer

Rapport om etterlevelseskontrollen skal i henhold til kommuneloven leveres innen 30. juni 2026.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget om å ta revisjonens overordnede risiko- og vesentlighetsvurdering som gjelder etterlevelseskontroll med økonomi forvaltningen samt valg av kontrollområdet, til orientering

Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen for 2025 - Overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering – Våler kommune

I kommuneloven § 24-9 er revisor gitt oppgaven forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen. Ansvar for oppgaven er lagt til regnskapsrevisor og det er i loven lagt opp til en uttalelse på utført arbeid med moderat sikkerhet. Revisor skal fremlegge en risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for beslutning av valgt område for forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen.

Kommunelovens § 24-9 Forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen:

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Revisjonen har foretatt en risiko- og vesentlighetsvurdering av Våler kommune for 2025. Det er naturlig å vurdere områder som ligger tett opp til regnskapsrevisors oppgaver i forbindelse med revisjon av regnskapet. Kvaliteten av kommunens interne kontroll er av betydning og revisor har i risikovurderingen tatt hensyn til risikoreduserende tiltak.

Områder som er vurdert

Startlån – Overholdelse av regelverk

Momenter ved risikovurderingen	Vurdering
Tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn	Etterlevelsesk kontroll i 2024
Tidligere avdekket feil	Revisors uttalelse for etterlevelsesk kontroll 2024 er avgitt med forbehold om mangelfull internkontroll knyttet til regnskapsføringen av startlån, samt feil håndtering av ekstraordinære avdrag.
Kompleksitet – regelverk, transaksjonsvolum	Området gjelder både opptak og utlån av formidlingslån, også kalt «Startlån». Regelverket for både utlån og innlån fastsettes av Husbanken. Kommunens utlånsordning har økt i omfang etter kommunestyrets vedtak i sak 20/23 for å få vanskeligstilte «ut av leie og inn i eie».
Kontrollmiljøet – holdninger, kompetanse, kapasitet	Kommunen har også egne retningslinjer og rutiner på området.
Omdømmerisiko	Ja
Erstatningsrisiko	Nei
Økonomisk risiko	Ja
Vesentlighet for enkelte innbyggere	Ja, store konsekvenser ved feil
Vurdert risiko: Sannsynlig, alvorlig konsekvenser	

Budsjett - Overholdelse av regelverk og egne rutiner for budsjettering og budsjettjusteringer

Momenter ved risikovurderingen	Vurdering
Tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn	Nei
Tidligere avdekket feil	Ja, tidligere år.
Kompleksitet – regelverk, transaksjonsvolum	Kommuneloven og tilhørende forskrift stiller krav til budsjett, budsjettendringer og rapportering.
Kontrollmiljøet – holdninger, kompetanse, kapasitet	Kommunestyret vedtar opprinnelig budsjett og foretar budsjettendringer under året. Det rapporteres til kommunestyret hvert tertial. Innføring av nytt budsjett og rapporteringssystem (Framsikt) øker risikoen for feilkilder i oppstartsfasen.
Omdømmerisiko	Ja
Erstatningsrisiko	Nei
Økonomisk risiko	Ja. Budsjettoverskridelser og mangelfull kontroll medfører vesentlig økonomisk risiko.
Vesentlighet for enkelte innbyggere	Indirekte
Vurdert risiko: Sannsynlig, alvorlig konsekvenser	

Tilskudd private barnehager - Overholdelse av regelverk og egne rutiner

Momenter ved risikovurderingen	Vurdering
Tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn	Ingen forvaltningsrevisjon på området.
Tidligere avdekket feil	Tilskuddsberegningen er ikke kontrollert særskilt.
Kompleksitet – regelverk, transaksjonsvolum	Tilskuddsberegningen skal følge særskilt regelverk, og utføres i fastsatt mal med utgangspunkt i regnskapstall for to år før utbetalingsåret. Regelverket er komplekst og består av forskrift, veileder, men også tolkningsuttalelser fra kunnskaps-departementet og klagevedtak fra statsforvaltere. Tilskuddsberegningen omfattes av mange elementer og vurderinger.
Kontrollmiljøet – holdninger, kompetanse, kapasitet	Regelverket med tilhørende mal for beregningsmodell har vært gjeldende fra 2016 og det antas god kompetanse.
Omdømmerisiko	Ja
Erstatningsrisiko	Ja
Økonomisk risiko	Vesentlige beløper som utbetales og feil i grunnlag får stor betydning for utbetaling av tilskudd.
Vesentlighet for enkelte innbyggere	Indirekte
Vurdert risiko: Sannsynlig, alvorlig konsekvenser	

Selvkost – Overholdelse av regelverk og egne rutiner.

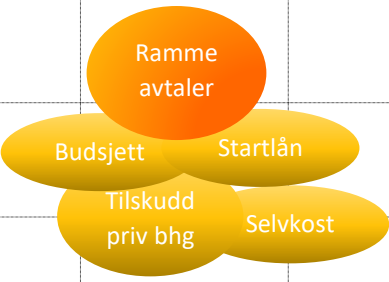
Momenter ved risikovurderingen	Vurdering
Tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn	Etterlevelsekontroll i 2023
Tidligere avdekket feil	Ja, tidligere.
Kompleksitet – regelverk, transaksjonsvolum	Selvkostforskriften – ny for 2020. Mange transaksjoner.
Kontrollmiljøet – holdninger, kompetanse, kapasitet	Kommunen benytter det digitale selvkostverktøyet Momentum. Kommunen benytter også konsulentbistand fra samme selskap for utarbeidelse av budsjett og etterkalkyle. Sårbart da det er få personer i kommunen som håndterer dette.
Omdømmerisiko	Ja
Erstatningsrisiko	Delvis

Økonomisk risiko	Feil i beregninger kan føre til at kommunen krever for høye avgifter av innbyggerne sine.
Vesentlighet for enkelte innbyggere	Ja
Vurdert risiko: Sannsynlig til mindre sannsynlig, alvorlig konsekvenser	

Oppfølging av rammeavtaler - etterlevelse av gjeldende bestemmelser og interne retningslinjer

Momenter ved risikovurderingen	Vurdering
Tidligere forvaltningsrevisjoner og tilsyn	Ingen forvaltningsrevisjon på området.
Tidligere avdekket feil	Nei.
Kompleksitet – regelverk, transaksjonsvolum	Lov om offentlige anskaffelser. Rammeavtaler blir omtalt i kommunens reglement for offentlige anskaffelser. Komplekst regelverk og omfattende dokumentasjonskrav. Mange transaksjoner.
Kontrollmiljøet – holdninger, kompetanse og kapasitet	Kommune har egen rutine for innkjøp. Denne rutinen gjelder for alle kjøp av varer og tjenester. Gjeldende rammeavtaler er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem.
Omdømmerisiko	Ja, manglende lojalitet til inngåtte avtaler.
Erstatningsrisiko	Ja
Økonomisk risiko	Brudd på regelverket kan medføre erstatningskrav og dyrere innkjøp. Manglende internkontroll kan medføre feil- og overfakturerings.
Vesentlighet for enkelte innbyggere	Indirekte.
Vurdert risiko: Meget sannsynlig, alvorlig konsekvenser	

Svært sannsynlig					
Meget sannsynlig					
Sannsynlig					
Mindre sannsynlig					
Lite sannsynlig					
Sannsynlighet					
Konsekvens/ Vesentlighet	Ubetydelige konsekvenser	Mindre alvorlige konsekvenser	Alvorlige konsekvenser	Meget alvorlige konsekvenser	Svært alvorlige konsekvenser



Valideringsord	Beskrivelse
Lite sannsynlig	Svært tvilsomt at det foreligger manglende etterlevelse
Mindre sannsynlig	Tvilsomt at det foreligger manglende etterlevelse
Sannsynlig	Det er indikasjoner på manglende etterlevelse
Meget sannsynlig	Vi tror at det foreligger manglende etterlevelse
Svært sannsynlig	Vi er overbevist om manglende etterlevelse
Ubetydelige konsekvenser	Uvesentlig, ingen som vil henge seg opp i manglende etterlevelse
Mindre alvorlige konsekvenser	Manglende etterlevelse vil ramme få, eller flere i liten grad
Alvorlige konsekvenser	Manglende etterlevelse vil være kritisk/alvorlig
Meget alvorlige konsekvenser	Manglende etterlevelse vil være meget alvorlig, og rammer mange
Svært alvorlige konsekvenser	Manglende etterlevelse vil være katastrofal og svært alvorlig.

Oppsummering og rapportering

Basert på risiko og vesentlighetsanalysen velges følgende område for forenklet etterlevelseskontroll for 2025:

Oppfølging av rammeavtaler – etterlevelse av gjeldende bestemmelser og interne retningslinjer

Kriterier som vil bli lagt til grunn for kontrollen er kommunens rammeavtaler, lov om offentlige anskaffelser og kommunens egne regelverk på området.

Kommunerevisjonen vil avgi uttalelse med moderat sikkerhet på nevnte område, etter standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen. Revisor vil legge frem sin uttalelse for kontrollutvalget innen 30. juni 2026.

Rolvøy 3.11.2025

Jostein Ek (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Saksnr.: 2025/200
Dokumentnr.: 19
Løpenr.: 262249/2025
Klassering: 3018-192
Saksbehandler: Bjørn Gulbrandsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/33

Kontrollutvalgets møteplan for 2026

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Med forbehold om endringer, fastsetter kontrollutvalget følgende møtedatoer for sin virksomhet i 2026:
 - Onsdag 11.02 kl. 09.00
 - Onsdag 25.03 kl. 09.00
 - Onsdag 13.05 kl. 09.00
 - Onsdag 16.09 kl. 09.00
 - Onsdag 18.11 kl. 09.00

Fredrikstad, 02.10.2025

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Kontrollutvalget fastsetter møtedatoer for ett år av gangen. I kontrollutvalgets budsjettforslag for 2026 er det innarbeidet fem møter. Sekretariatet foreslår at møtene avholdes på onsdager klokken 09.00.

Vurdering

I henhold til budsjett for kontrollutvalget, samt sekretariatets vurdering av saksmengden for kontrollutvalget, anbefales det at kontrollutvalget avholder fem møter i 2026. Følgende møtedatoer foreslås:

- Onsdag 11.02 kl. 09.00
- Onsdag 25.03 kl. 09.00
- Onsdag 13.05 kl. 09.00
- Onsdag 16.09 kl. 09.00
- Onsdag 18.11 kl. 09.00

Tidspunktet møtene er foreslått er basert på kontrollutvalgets faste årlige oppgaver. For eksempel vil alltid kontrollutvalgets årsmelding komme på jan/februarmøte, mens uttalelse til årsregnskapet kommer i april/mai og budsjett for kontrollarbeidet i september. Samtidig tar vi hensyn til møteplan til kommunestyret. Sekretariatet betjener 11 kommuner og alle kommunene har møtene på samme tid innenfor en tre ukers periode. Om det skulle være behov kan leder av kontrollutvalget innkalle til et ekstraordinært møte.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2025/199
Dokumentnr.: 45
Løpenr.: 286523/2025
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/34

Referater og meldinger

Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Fredrikstad, 29.10.2025

Vedlegg

1. Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 17.09.2025.
2. Utklipp av møteprotokoll fra kommunestyrets møte den 23.10.2025, sak 68/25 Forvaltningsrevisjon «Varslingsrutiner» Våler kommune.
3. Utklipp av møteprotokoll fra kommunestyrets møte den 23.10.2025, sak 69/25 Oppfølgingsrapport «Tidlig innsats i grunnskolen».

Vedlegg via link:

- NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2026 avholdes på Gardermoen den 27.-28. januar 2026: <https://www.nkrf.no/kurs/nkrfs-kontrollutvalgskonferanse-2026>

Saksopplysninger

Vedlegg 1: Protokoll fra kontrollutvalgets møte den 17.09.2025, protokollen er godkjent og legges frem til orientering.

Vedlegg 2: Kommunestyret behandlet den 23.10.2025, sak 68/25 Forvaltningsrevisjon «Varslingsrutiner» Våler kommune. Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt. Til orientering.

Vedlegg 3: Kommunestyret behandlet den 23.10.2025, sak 69/25 Oppfølgingsrapport «Tidlig innsats i grunnskolen». Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt. Til orientering.

- ✓ NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 2026 avholdes på Gardermoen den 27.-28. januar 2026. Følg med på NKRFs nettside for program og påmelding.

Vurdering

Sekretariatet vurderer at kontrollutvalget kan ta referater og meldinger til orientering.



Møteprotokoll
Kontrollutvalget Våler

Dato: 17.09.2025
Møtested: Våler Rådhus, møterom Herredsstyresalen
Tidspunkt: Fra kl. 09:00 til kl. 10:00

Frammøteliste

Navn	Funksjon	Repr.	Møtt for	Merknad
Egil Holm	Leder	H		
Jan Dahler	Nestleder	AP		
Fredrik Bjerketvedt	Medlem	SP		
Ellen Nyhus	Medlem	SP		
Elisabeth Stene	Medlem	FRP		

Møtende fra sekretariatet

Navn	Rolle/stilling
Anita Rovedal	rådgiver ØKUS
Bjørn Gulbrandsen	rådgiver ØKUS

Andre møtende:

ØVKR: Fagansvarlig forvaltningsrevisjon Casper Støren, regnskapsrevisor Jostein Ek og forvaltningsrevisor Inger Marie Bårdsen

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
PS 25/17	Godkjenning av innkalling og saksliste	
PS 25/18	Valg av representant til å signere protokoll	
PS 25/19	Forvaltningsrevisjonsrapport "Varslingsrutiner", Våler kommune	
PS 25/20	Oppfølgingsrapport "Tidlig innsats i grunnskolen" - Våler kommune	
PS 25/21	Revisors årsbrev 2024 - Oppsummering av regnskapsrevisjon for året 2024	
PS 25/22	Overordnet revisjonstrategi for regnskapsåret 2025	
PS 25/23	Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen 2024	
PS 25/24	Forslag til budsjett for kontrollarbeidet 2026	
PS 25/25	Referater og meldinger	
PS 25/26	Eventuelt	

PS 25/17 Godkjenning av innkalling og saksliste

Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:

1. Innkalling og saksliste godkjennes

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Ingen merknader til innkalling eller saksliste

PS 25/18 Valg av representant til å signere protokoll

Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:

1. Til å godkjenne og signere protokollen er leder av kontrollutvalget og nestleder

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/19 Forvaltningsrevisjonsrapport "Varslingsrutiner", Våler kommune

Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:

1. Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport «Varslingsrutiner», samt kommunedirektørens uttalelse til rapporten til orientering, og slutter seg til revisjonens anbefalinger.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 - 1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Varslingsrutiner» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de 7 anbefalinger med underpunkt som fremkommer av rapporten. Herunder skal administrasjonen:
 - a) i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte revidere varslingsrutinen, slik at rutinens innhold blir i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og anbefalinger fra

Arbeidstilsynet og KS. I revideringen av rutinen bør følgende forhold særlig følges opp:

- Etablering av tydelige krav til dokumentasjon og arkivering i tråd med arkivloven og god forvaltningsskikk.
 - Endre ordlyden i rutinen slik at det ikke skapes usikkerhet rundt anonym varsling
 - Tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar knyttet til å vurdere om innholdet i henvendelser kvalifiserer som et varsel om kritikkverdige forhold, samt endre ordlyden knyttet til merking av varsler i samsvar med veiledning fra KS og Arbeidstilsynet.
- b) vurdere å ta i bruk systemer som muliggjør toveis anonym kommunikasjon med varslere
- c) etablere en praksis som sørger for konsekvent vurdering av innholdet i innkomne varsler for å sikre en betryggende oppfølging
- d) sørge for å dokumentere samtlige innkomne varsler, vurdering av disse og eventuelt videre saksbehandling, i henhold til arkivloven og god forvaltningsskikk
- e) etablere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak for ansatte om varsling og framgangsmåter ved varsling
- f) sørge for at ledere som er aktuelle mottakere av varsler får opplæring i håndtering av disse
- g) gjennomføre jevnlige evalueringer av varslingsordningen med deltagelse fra både ledere og ansatte, for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/20 Oppfølgingsrapport "Tidlig innsats i grunnskolen" - Våler kommune

Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:

1. Kontrollutvalget tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Tidlig innsats i grunnskolen», samt kommunedirektørens uttalelse til rapporten til orientering.
2. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:
 1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Tidlig innsats i grunnskolen», til orientering.

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/21 Revisors årsbrev 2024 - Oppsummering av regnskapsrevisjon for året 2024

Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:

1. Revisors oppsummering av utført regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2024, tas til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/22 Overordnet revisjonstrategi for regnskapsåret 2025**Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:**

1. Overordnet revisjonstrategi for 2025, tas til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/23 Revisors attestasjonsuttalelse om etterlevelse av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen 2024**Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:**

1. Kontrollutvalget tar kontroll med etterlevelsen av bestemmelser og vedtak for økonomiforvaltningen 2024 på området «Formidlingslån – Overholdelse av regelverk», til orientering

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/24 Forslag til budsjett for kontrollarbeidet 2026**Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:**

1. Kontrollutvalget vedtar budsjett for kontrollarbeidet for 2026 med en kostnadsramme på kr. 1 491 300,-.
2. Budsjett for kontrollarbeidet for 2026 oversendes ordfører for videre politisk behandling i formannskap og kommunestyret etter § 2 i "Forskrift om kontrollutvalg og revisjon".

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Kursposten økes til kr. 50 000,-. Totalramme blir 1 491 300,-. Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt med denne endring.

PS 25/25 Referater og meldinger**Kontrollutvalget Vålers vedtak 17.09.2025:**

1. Kontrollutvalget tar referater og meldinger til orientering.

Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:

Sekretariatets innstilling enstemmig vedtatt

PS 25/26 Eventuelt**Kontrollutvalget Vålers behandling 17.09.2025:**

Kontrollutvalget ønsker en vurdering om en forvaltningsrevisjon om vold og trusler i grunnskole kan være et aktuelt prosjekt i planperioden. Kontrollutvalget ber sekretariatet å fremme en sak om temaet «Vold og trusler i grunnskole» til neste møte. Kontrollutvalgsleder oversender sekretariatet innspill innen 5. november. Saken danner grunnlag for en eventuell prosjektplan og en sak til kommunestyret.

PS 68/25 Forvaltningsrevisjon " Varslingsrutiner " , Våler kommune

Kommunestyrets behandling av sak 68/2025 i møte den 23.10.2025:

Behandling

Kontrollutvalgets innstilling vedtatt enstemmig.

Vedtak

1: Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Varslingsrutiner» til orientering, og ber administrasjonen følge opp de 7 anbefalinger med underpunkt som fremkommer av rapporten. Herunder skal administrasjonen:

a) i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte revidere varslingsrutinen, slik at rutinens innhold blir i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS. I revideringen av rutinen bør følgende forhold særlig følges opp:

- Etablering av tydelige krav til dokumentasjon og arkivering i tråd med arkivloven og god forvaltningsskikk.
- Endre ordlyden i rutinen slik at det ikke skapes usikkerhet rundt anonym varsling
- Tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar knyttet til å vurdere om innholdet i henvendelser kvalifiserer som et varsel om kritikkverdige forhold, samt endre ordlyden knyttet til merking av varsler i samsvar med veiledning fra KS og Arbeidstilsynet.

b) vurdere å ta i bruk systemer som muliggjør toveis anonym kommunikasjon med varslere

c) etablere en praksis som sørger for konsekvent vurdering av innholdet i innkomne varsler for å sikre en betryggende oppfølging

d) sørge for å dokumentere samtlige innkomne varsler, vurdering av disse og eventuelt videre saksbehandling, i henhold til arkivloven og god forvaltningsskikk

e) etablere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak for ansatte om varsling og framgangsmåter ved varsling

f) sørge for at ledere som er aktuelle mottakere av varsler får opplæring i håndtering av disse

g) gjennomføre jevnlige evalueringer av varslingsordningen med deltagelse fra både ledere og ansatte, for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten

2: Kommunestyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at kommunestyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.

Kommunestyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter kommunestyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til kommunestyret.

PS 69/25 Oppfølgingsrapport - Tidlig innsats i grunnskolen

Kommunestyrets behandling av sak 69/2025 i møte den 23.10.2025:

Behandling

Kontrollutvalgets innstilling vedtatt enstemmig.

Vedtak

1. Kommunestyret tar oppfølgingsrapport av forvaltningsrevisjonsprosjekt «Tidlig innsats i grunnskolen», til orientering.

ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2025/199
Dokumentnr.: 44
Løpenr.: 286463/2025
Klassering: 3018-191
Saksbehandler: Rania Matramawi

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Våler	19.11.2025	25/35

Eventuelt