

RAPPORT

SELSKAPSKONTROLL AV BIR AS



BERGEN KOMMUNE
FEBRUAR 2018

INNHOOLD

Innhold	3
Sammendrag	4
Høringsuttalelser	11
Rapporten	17
1 Innledning	18
1.1 Formål og problemstillinger	18
1.2 Kontrollkriterier og metode	19
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	20
2.1 En oversikt over BIR	20
2.2 Konsernets drift og resultater	24
2.3 Kommunens eierstrategier for BIR	29
2.4 Kommunens eieroppfølging av BIR	32
2.5 Selskapets rutiner for internkontroll og ressursstyring	39
2.6 Selskapets oppfølging av forvaltningsrevisjonene	45
2.7 Selskapets oppfølging av kommunens eierstrategier for BIR.....	50
2.8 Særlig om selvkost	51
Vedlegg	54

SAMMENDRAG

INNLEDNING

Konsernet BIR ble etablert 1. juli 2002 med morselskapet BIR AS. BIR er et av Norges største renovasjonsselskap og er ansvarlig for avfallshåndteringen til de om lag 360 000 innbyggerne i eierkommunene. Selskapet tilbyr også avfallsløsninger for næringslivet.

Selskapet er kommunalt heleid av kommunene Askøy, Bergen, Fusa, Kvam, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Vaksdal. Bergen kommune eier 80 %. BIR har fått enerett fra sine eierkommuner til å håndtere renovasjonsoppgaven. Denne eneretten er videre delegert til fire datterselskap. Dette er BIR Privat AS, BIR Transport AS, BIR Nett AS og BIR Avfallsenergi AS. Selskapene utfører – med unntak av fellestjenestene – driftsoppgavene på vegne av BIR. Alle de nevnte selskapene skal drives til selvkost, men de tre sistnevnte selskapene har også noe aktivitet rettet mot næringsmarkedet. Næringsvirksomhet må holdes atskilt fra selvkostvirksomhet.

Formålet med selskapskontrollen er å se på Bergen kommunes eieroppfølging av selskapet og på hvordan styret løser sine oppgaver knyttet til forvaltning av og tilsyn med selskapet.

Vår hovedkonklusjon er at BIR er et veldrevet selskap og at konsernets virksomhet må kunne betegnes som vellykket. Vi har likevel enkelte anbefalinger til selskapet så vel som til Bergen kommune.

STYRET I BIR

Styret i BIR AS (konsernstyret) består av åtte medlemmer – fire fra Bergen kommune, to fra øvrige eiere og to ansattrepresentanter. Eiernes styremedlemmer er valgt av bedriftsforsamlingen etter innstilling av en valg nemnd. Bruk av valg nemnd er i tråd med både NUES Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse og KS` anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Valg nemndens innstilling ved det seneste styrevalget, i juni 2016, inneholder imidlertid ingen skriftlige begrunnelser for forslaget til styrekandidater, slik det er anbefalt. Vi kan derfor ikke se hvilke vurderinger som er gjort med hensyn til styremedlemmenes kompetanse, habilitet mv. Vårt inntrykk etter å ha gjennomført intervjuer med selskap så vel som eierrepresentanter, er at politiske hensyn er dominerende ved disse valgene.

Både NUES og KS anbefaler at styret gjennomfører evaluering av eget arbeid. Dette framgår også av kommunens prinsipper for godt eierskap. I henhold til selskapets egen styreinstruks skal slike egenvurderinger gjennomføres årlig, hvor også daglig leders prestasjoner skal underlegges evaluering. Styret har ikke foretatt egenvurdering

siden 2013 (av arbeidet for 2012), slik at verken kommunens prinsipper for godt eierskap eller styrets styreinstruks har blitt fulgt opp.

Anbefalinger

- Valgmennden bør begrunne skriftlig sitt forslag til styremedlemmer.
- Styret bør hvert år foreta en skriftlig egenvurdering mht. kompetanse, kapasitet og habilitet.
- Styret bør i henhold til egen instruks også gjennomføre en evaluering av daglig leders prestasjoner.

KOMMUNENS EIERSTRATEGIER FOR BIR

Bergen kommune har ikke utarbeidet en egen eierstrategi for BIR. Føringer for eierskapsforvaltningen er gitt gjennom kommunens eierskapsmelding vedtatt i 2011. Eierskapsmeldingen gjelder generelt for kommunens totale eierskap, og omfatter dermed også kommunens øvrige eierinteresser. Kommunens eierstrategi for BIR er i eierskapsmeldingen begrenset til en kort omtale over to sider.

BIR er en todelt virksomhet som skal ivareta både lovpålagte renovasjonsoppgaver og renovasjonstjenester i konkurranse med andre. I eierskapsmeldingen understrekes det at det er viktig å skille mellom BIRs monopolvirksomhet (husholdningsavfall) og den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Monopolvirksomheten skal drives til selvkost, og det er dermed helt sentralt at ingen kostnader fra den konkurranseutsatte virksomheten belastes selvkostområdet og vice versa¹.

KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (anbefaling nr. 5):

«For å underbygge vedtektene/selskapsavtalen og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Disse er ikke lovfestet, men er ment å sikre bevisst eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon når den er organisert i selskaper. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.»

Det tenkes her på selskaps-spesifikke eierstrategier overfor det enkelte selskap. En slik eierstrategi vil gi selskapet klare signaler om eiers overordnede mål, rammer og risiko som det kan orientere seg etter og som eieren har forpliktet seg til.

Alle eierkommunene bør i prinsippet vedta en og samme felles eierstrategi. Bergen kommune er utvilsomt den mest betydelige eieren i BIR, men de andre eierkommunene vil ikke desto mindre kunne ha ulike meninger om selskapets mål og rammer. Det vil også være viktig å slå fast Bergen kommunes rolle størrelsen tatt i betraktning. Det bør derfor være et mål å komme fram til felles entydig eierstrategi.

¹ Jf. forurensningsloven § 34.

Anbefaling

- Bergen kommune bør utarbeide en særskilt eierstrategi for BIR AS, i samråd med øvrige eierkommuner.

KOMMUNENS EIEROPPFØLGING AV BIR

Eieroppfølgingen av morselskapet og konsernet som helhet skal utøves av kommunen, mens styret har den nærmere eieroppfølgingen av datterselskaper. Ansvar for forvaltning av kommunens eierskap i selskaper er tillagt byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom. Finansbyråden er tillagt generalforsamlingsfunksjonen, mens seksjon «Eierskap konsern» er byrådets redskap i utøvelsen av forretnings- og forvaltningsansvaret. Saker av ren virksomhetsfaglig karakter skal håndteres av de respektive fagavdelinger, herunder byrådsavdeling for byutvikling og byrådsavdeling for klima, kultur og næring. Byrådsavdeling for byutvikling opplyser at de ser det som utfordrende å få utlevert tilstrekkelige opplysninger fra BIR for å sikre dette, da BIR viser til eierskapsseksjonen.

Selskapsrapportering til Bergen bystyre skjer årlig i saken «Årsregnskap m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter». Bystyret får denne rapporteringen relativt lang tid etter at årsregnskapene er vedtatt av generalforsamlingen. Årsrapporten for 2016 er i skrivende stund (medio januar 2018) ikke fremmet for bystyret. Rapportene for 2015 og 2014 ble behandlet av bystyret hhv. i januar 2017 og november 2015.

Kommunen har ikke nedtegnede regler for den praktiske eieroppfølgingen av sine selskaper ut over det som framgår av eierskapsmeldingen. Utøvelsen av eierskapet skjer i hovedsak gjennom møter i formelle organer og mer uformelle møtepunkter: generalforsamling, bedriftsforsamling, eiermøter og kontaktmøter.

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Her utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen behandler og avgjør saker i henhold til lov, herunder godkjenning av årsregnskap og årsberetning, utdeling av utbytte, valg av revisor og fastsettelse av revisors godtgjørelse. Etter det vi får opplyst, er det ikke vanlig med politiske avklaringer eller instruksjoner i forkant av generalforsamlingen. Vi får heller ikke inntrykk av at det er noen oppfølgingsaker i etterkant.

Det blir utarbeidet generalforsamlingsprotokoll. Denne blir sendt til dem som har undertegnet protokollen, og ikke nødvendigvis til alle eierkommunene. Det kan diskuteres om denne praksisen er forenlig med kommunenes likebehandlingsprinsipp slik det framgår av eierskapsmeldingen.

Bedriftsforsamlingen er hovedsakelig et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med styrets og daglig leders administrasjon av selskapets drift. Bedriftsforsamlingen avgir uttalelse

til årsregnskapet, og får i den forbindelse også presentert rapport om balansert målstyring. Bedriftsforsamlingen skal, etter forslag fra styret, treffe beslutninger i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endringer eller omdisponering av arbeidsstyrken. Bedriftsforsamlingen velger styrets medlemmer.

Bedriftsforsamlingen skal iht. lovreglene føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet, og kan i noen grad sammenlignes med et revisjonsutvalg. Vi foreslår at selskapet vurderer om bedriftsforsamlingen skal inneha denne funksjonen.

Våre intervjuer tyder på at bedriftsforsamlingen i BIR er et nokså passivt organ. Det omtales som «*et informasjonsmøte*» hvor det i det alt vesentlige er orienteringssaker som er på dagsorden. Det blir pekt på at det fattes få beslutninger, og at det har vært liten vektlegging av kontroll- og tilsynsoppgaven. Gjennomgang av bedriftsforsamlingsprotokoller vi har mottatt viser ingen saker der bedriftsforsamlingen utøver sitt ansvar knyttet til å fatte vedtak om vesentlige investeringer. I stedet tar bedriftsforsamlingen styrets budsjettvedtak til orientering. Dette er etter vårt syn ikke i samsvar med lovkrav og konsernets styringsinstruks. Generelt ser vi et behov for en avklaring av bedriftsforsamlingens rolle i BIR.

Eiermøter er uformelle møter mellom selskapet og eierne som avholdes i gjennomsnitt to ganger årlig, hvorav det ene i tilknytning til generalforsamlingen. Vedtakene som binder selskapet må gjøres i det lovmessige eierorganet. Uformelle eiermøter kan ikke frata det formelle eierorganet sin beslutningsmyndighet etter lovreglene Eiermøtet har derfor ingen beslutningsmyndighet og har heller ingen forankring i general- eller bedriftsforsamling, og det skrives ikke referater fra møtene. Samtidig opplyses det fra selskapets side at eiermøtet er den mest sentrale arenaen for rapportering til eierne. Våre intervjuobjekter fra eiersiden gir også uttrykk for at disse er nyttige møtepunkter mellom eierne, og et forum hvor strategier og planer kan diskuteres. Avholdelse av uformelle eiermøter kan etter vårt syn være problematisk med hensyn til overordnede føringer for offentlig sektor blant annet når det gjelder meroffentlighet og demokratisk innsyn. Det er også uheldig dersom eiermøtene framstår som en praktisk erstatning for arenaer som general- og bedriftsforsamling. Manglende referattaking forsterker dette. Vi mener derfor at det bør utarbeides referat som sendes samtlige eiere sammen med eventuelle presentasjoner.

Kontaktmøter er uformelle møter mellom Bergen kommune ved byrådene og BIR. Dette er møter som har kommet i stand i forbindelse med konkrete prosjekter som eksempelvis utarbeidelse av avfallsplan, der det har oppstått et behov for å koordinere arbeidet mellom selskapet og de aktuelle byrådsavdelingene. Vi har ingen kommentarer til denne møtepraksisen.

Generelt gir representanter fra eiersiden – både politisk ledelse og byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom – så vel som fra selskapet uttrykk for tilfredshet med kommunikasjonen mellom de respektive aktørene.

Anbefalinger

- Selskapet bør vurdere om generalforsamlingsprotokoller skal sendes alle eiere ut fra prinsippet om likebehandling.
- Bedriftsforsamlingens rolle i forbindelse med vesentlige investeringer bør vurderes, med utgangspunkt i lovkrav og egen styringsinstruks.
- Det bør vurderes om bedriftsforsamlingen skal innta rollen som revisjonsutvalg.
- Det bør utarbeides referater fra eiermøtene som sendes samtlige eiere.
- Det bør vurderes opplæring for ulike aktører knyttet til ulike organers roller og ansvar.
- Rollefordelingen mellom eierskapsseksjonen og byrådsavdeling for byutvikling når det gjelder oppfølgingen av selskapet bør avklares ytterligere.

SELSKAPETS RUTINER FOR INTERNKONTROLL OG RESSURSSTYRING

De overordnede styringsdokumentene i BIR-konsernet er konsernstrategien og styringsinstruksen. Konsernets strategiplan og styringsinstruks er gjennomgående. Datterselskapene har krav om å fastsette egne mål og strategier basert på de føringer som er lagt i konsernstrategien. Øvrige styringsdokumenter består av generalplanen (en konkretisering av strategiplanen), strategier og policyer for spesifikke områder (eksempelvis IT og HR), samt budsjetter. Det synes å være en hensiktsmessig løpende rapportering og kommunikasjon innad i konsernet, både opp fra datterselskaper og ned fra konsernspiss. Den løpende rapporteringen, herunder kvartalsrapporteringen, framstår godt tilpasset konsernets behov. Vi har imidlertid påpekt at det kan være et behov for i større grad å synliggjøre styringsnivået og sammenhengen mellom de ulike styringsdokumentene.

Eieroppfølging av datterselskaper gjennomføres ved at konsernledelsen, dvs. konsernleder eller hans nestkommanderende, er styreleder i alle heleide døtre, og konsernet har flertallet i alle styrene. Styret i BIR AS utgjør disse selskaperenes generalforsamling. Døtrene rapporterer kvartalsvis til BIR AS' styre.

Konsernleder ansetter daglige ledere i datterselskapene. Avtaler om kjøp av administrative tjenester mellom mor (fellestjenester) og døtre definerer hvilke tjenester som skal leveres og innenfor hvilke områder. Styringsinstruksen definerer hvilke fullmakter og begrensninger som gjelder på de respektive nivåene i konsernet, samt hvilke saker som skal avklares med konsernet.

Konsernet har etablert administrative **fellestjenester** i morselskapet. Fellestjenestene består av avdelingene IT, FOU, HR, HMS, kommunikasjon, innkjøp, eiendom, økonomi, konsernregnskap, avdeling for prosess og kontroll samt systemsjef digitalisering. Avtale om kjøp av administrative tjenester regulerer forholdet mellom datterselskapene og fellestjenestene. Fellestjenestene har en sentral rolle i konsernets kontrollsystem, og det er

utarbeidet skriftlige rutiner for kontroll og rapportering. Vi konstaterer at det er et forventningsgap mellom fellestjenestene på den ene siden og datterselskapene på den annen. Etter vår vurdering bør det være mulig å lukke dette gjennom en åpen dialog og avklaringsmøter.

Avdeling for prosess og kontroll i linje under konsernleder skal både være et uavhengig kontrollorgan og samtidig skal levere løpende tjenester etter bestilling fra konsernet som et sideordnet organ. Dette er etter vårt syn unødig kompliserende og kan være ødeleggende for kontrollfunksjonen.

SELSKAPETS OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONENE

Styret i BIR vedtok 29.03.2012 å gjennomføre forvaltningsrevisjoner av de virksomhetene som driver innen lovpålagt renovasjon i BIRs ni eierkommuner. Det ble besluttet å konkurranseutsette oppdraget, som i februar 2013 ble tildelt revisjons- og rådgivingselskapet KPMG. Normalt vil det være en kommunes kontrollutvalg som bestiller forvaltningsrevisjoner. I BIRs tilfelle har ikke eierkommunene vært involvert i planleggingen av revisjonen.

På bakgrunn av risikoanalyser utarbeidet BIR AS og KPMG i samarbeid en plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2013-2016, som ble konkretisert i forslag om ti prosjekter på sju ulike områder.

Alle planlagte forvaltningsrevisjoner er gjennomført, og revisjonsrapportene er framlagt for styret. Rapportene blir imidlertid ikke rutinemessig sendt samtlige eierkommuner, noe vi finner uheldig da det bryter med prinsippet om likebehandling av eierne.

Revisjonsrapportene har munnet ut i over 100 anbefalinger om ulike forbedringstiltak. De vesentligste anbefalingene i ni av de ti rapportene synes å ha blitt fulgt opp fra administrasjonens side. Arbeidet med oppfølging av revisjonsrapporten om selvkost, interprising og kryssubsidiering er igangsatt og planlagt ferdigstilt sommeren 2018 etter en midlertidig stopp som følge av at et sentralt medlem i prosjektgruppen har hatt permisjon. Vår konklusjon er at administrasjonen har hatt en tilfredsstillende oppfølging av forvaltningsrevisjonene og at egenkontrollen gjennom dette trolig er styrket, men at styret kunne ha hatt en tettere oppfølging av foreslåtte tiltak.

Anbefalinger

- Vi anbefaler styret jevnlig å gjennomgå status for selskapets oppfølging av forvaltningsrevisjonene og anbefalingene knyttet til disse.

SELSKAPETS OPPFØLGING AV KOMMUNENS EIERSTRATEGIER FOR BIR

Kommunen har som tidligere nevnt ikke utarbeidet noen egen eierstrategi for BIR ut over det som inngår i eierskapsmeldingen. Det legges til grunn at BIRs virksomhet skal drives i samsvar med kommunenes overordnede prinsipper for eierstyring samt allment aksepterte retningslinjer for god eierstyring og selskapsledelse. Etter vår vurdering er de kravene som eierskapsmeldingen stiller til BIR, og som er omfattet av denne selskapskontrollen, i all hovedsak ivaretatt av selskapet.

SÆRLIG OM SELVKOST

Vår gjennomgang i denne rapporten er gjort på et overordnet nivå, men vi ønsker likevel å kommentere særskilt noen problemstillinger om selvkost.

BIR Privat viser i sitt regnskap merbetaling som overskudd og selvkostfond som egenkapital. Denne «egenkapitalen» er i realiteten gjeld og skulle vært rentebelastet med kalkylerenten. BIR har balanseført et selvkostfond som en finansiell eiendel. Dette medfører også at en feilaktig har rapportert overskudd på selvkostdelen, mens resultatet i realiteten har vært tilnærmet lik null – i tråd med selvkostprinsippet. Selvkostfondet utgjorde 118,9 millioner kroner pr. 31.12.2016.

I selvkostberegninger skal **det** inngå en kalkulatorisk rente (kalkylerente). Årlig kalkylerente publiseres på kommunalbankens nettsider. BIR har beregnet kalkylerenten selv. BIRs kalkylerente for 2016 var 1,93 %, mens korrekt kalkylerente² for 2016 var 1,68 eller 0,25 prosentpoeng lavere.

² <http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2017/selvkostrente-2016>

HØRINGSUTTALELSER

EIER (BERGEN KOMMUNE)

Samlet høringsuttalelse 08.02.2018 fra eier (Bergen kommune) ved kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap, og byråd for finans, innovasjon og eiendom.

Høringsuttalelse til selskapskontroll av BIR AS

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) har mottatt høringsutkast til rapport fra Rogaland Revisjons selskapskontroll av BIR AS (BIR). Med dette gis det høringsuttalelse til rapporten.

Formålet med selskapskontrollen har vært å se på Bergen kommunes eieroppfølging av BIR, og på hvordan styret løser sine oppgaver knyttet til forvaltning av og tilsyn med selskapet. I rapporten kommer revisjonen blant annet med vurderinger og anbefalinger når det gjelder kommunens eierskapsstrategi og oppfølging av BIR. Fra kommunens side vil rapporten bli gjennomgått og vektlagt i det kontinuerlige arbeidet med forbedringer i BFIE. Sammen med rapporten fra selskapskontrollen/forvaltningsrevisjonen knyttet til kommunens eierskapsforvaltning utført av Deloitte i 2016, vil rapporten fra Rogaland Revisjon legges til grunn ved arbeidet med den nye eierskapsmeldingen som etter planen skal legges frem i løpet av våren. Som en oppfølging av meldingen vil det bli utarbeidet ytterligere rutiner for kommunens eierskapsforvaltning. Når dette er sagt vurderer BFIE og Seksjon for eierskap konsern (SEK) sin nåværende eierskapsforvaltning av BIR som god.

Det er et ønske fra revisjonen at uttalelsen deles inn i to deler. Når det gjelder første del som omhandler klargjøringer i forhold til faktagrunnlaget i rapporten, har vi ingen kommentarer. Når det gjelder andre del som inneholder kommentarer til rapporten har BFIE valgt å avgrense sin uttalelse til anbefalingene fra revisjonen, samt kommentere noen av forholdene som revisjonen har valgt å omtale relatert til vår eierskapsforvaltning. Alle enkeltelementene i rapporten er således ikke omtalt. En del av anbefalingene anses ikke å være underlagt BFIE sitt ansvarsområde, og disse er således bare unntaksvis kommentert.

Kommentarer til revisjonens forslag til forbedringer:

Revisjonen anbefaler: «Valgnemnden bør begrunne skriftlig sitt forslag til styremedlemmer».

Våre kommentarer: Anbefalingen er notert, og vil bli tatt opp til vurdering sammen med øvrige aksjonærers representanter i valgnemnden.

Revisjonen anbefaler: «Styret bør hvert år foreta en skriftlig egenvurdering mht. kompetanse, kapasitet og habilitet».

Våre kommentarer: I utkastet til ny eierskapsmelding, og som p.t. ikke er fremsendt til politisk behandling, kommenteres dette forholdet nærmere. I dette utkastet anbefales at selskapsstyrene bestående av mer enn 4 styremedlemmer foretar egnevalueringer 1 til 2 ganger i den kommunale valgperioden. Vi finner det naturlig at styrets egnevaluering av egen virksomhet også inkluderer en vurdering av styrets sammensetning og kompetanse, samt måten styret fungerer på både individuelt og som gruppe i forhold til de mål som er satt for virksomheten. Fra BIR har vi som eier tidligere fått opplyst at styret har en praksis med slik egnevaluering hvert 2. år, og dette har vi funnet tilfredsstillende.

Revisjonen anbefaler: «Bergen kommune bør utarbeide en særskilt eierstrategi for BIR AS, i samråd med øvrige eierkommuner».

Våre kommentarer: En felles eierstrategi for alle eierkommunene har frem til nå ikke blitt vurdert fra kommunens side. Dette begrunnet ut fra at et slikt dokument vil være vanskelig å få gjennomført på en objektiv og effektiv måte. De mindre eierkommunene i BIR har ikke utarbeidet eierskapsmeldinger for sitt eierskap i aksjeselskaper, og har trolig derfor ikke tilstrekkelige ressurser til å få gjennomført og aktivt deltatt i et slikt arbeid. Det vi imidlertid har notert, og som noen av de øvrige kommunale eierne har uttrykt seg positive til under tidligere generalforsamlinger, er at BIR har hensyntatt flere forhold tilknyttet vår eierskapsforvaltning i sine strategier og styrende dokumenter, bl.a. har styret vedtatt at vårt forventede avkastningskrav på 7 % på verdijustert egenkapital for selskapets konkurranseutsatte virksomhet, også skal være en styringsparameter for styret.

I rapporten under samme punkt omtales at kommunens eierstrategi for BIR er begrenset til en kort omtale over 2 sider i kommunens eierskapsmelding fra 2011. Til dette er å bemerke at i eierskapsmeldingen er eierstrategien for hvert enkelt selskap forholdsvis kort og inneholder selskapsspesifikk informasjon, mens eierskapsmeldingen i seg selv skal være et verktøy som på en bredere basis gir føringer og uttrykk for forventninger til eierskapsforvaltningen henimot alle selskapene kommunen har eierinteresser i, jf. gjeldende eierskapsmelding kapittel III om prinsipielle sider ved offentlig eierskap, og kapittel IV som omhandler krav til et godt eierskap.

Revisjonen anbefaler: «Selskapet bør vurdere om generalforsamlingsprotokoller skal sendes alle eiere ut fra prinsippet om likebehandling».

Våre kommentarer: Til dette kommenteres at Bergen kommune får tilsendt generalforsamlingsprotokoller etter hver generalforsamling da vi har bedt om dette. Vi mener for øvrig at generalforsamlingsprotokoller må være opp til den enkelte aksjonær å etter spørre da alle vet at disse blir løpende arkivert hos selskapet.

Revisjonen anbefaler: «*Det bør vurderes om bedriftsforsamlingen skal innta rollen som revisjonsutvalg*».

Våre kommentarer: Denne betraktningen deler ikke BFIE.

Revisjonen anbefaler: «*Det bør utarbeides referater fra eiermøtene som sendes samtlige eiere*».

Våre kommentarer: I BIR avholdes vanligvis to eiermøter gjennom året med saker av interesse for eierne – ett i etterkant av selskapets ordinære generalforsamling og ett rundt årsskiftet. Eiermøtene er som revisjonen skriver ikke noe beslutningsorgan i BIR. Dette er uformelle møter med orienteringssaker på agendaen. De orienteringene som gis med eventuell informasjonsutveksling, danner helt unntaksvis grunnlag for en videre saksbehandling i selskapets generalforsamling og/eller hos eierne. Det har vært vanlig praksis å kun skrive referat dersom det forekommer saker der eierne har gitt bestemte uttalelser, og da forstår vi at referatene er blitt arkivert hos selskapet samt i noen tilfeller sendt angjeldende kommune(r) som har uttalt seg mer konkret i en bestemt sak. I møter der det har kommet konkrete uttalelser fra eier, har Bergen kommune mottatt og arkivert referat. Sist gang fra eiermøtet den 10.03.2017. I eiermøtet i BIR 25.01.2018 ble det imidlertid uttalt at det heretter skal utarbeides referat fra møtene, og at disse distribueres til samtlige eierkommuner.

Revisjonen anbefaler: «*Det bør vurderes opplæring for ulike aktører knyttet til ulike organers roller og ansvar*».

Våre kommentarer: Når det gjelder kommunens styremedlemmer i BIR er deres faglige kompetanse blitt vurdert med hensyn til kravene i eierskapsmeldingen om kompetanse, mangfold og kapasitet. Vi anser således at den enkelte styrekandidat oppnevnt fra Bergen kommune er godt kvalifisert.

Revisjonen anbefaler: «*Rollefordelingen mellom eierskapsseksjonen og byrådsavdeling for byutvikling når det gjelder oppfølgingen av selskapet bør avklares ytterligere*»

Våre kommentarer: Det vises her til byrådsvedtak av 28.06.2012, sak 1302-12 «Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold». Den fordelingen av ansvarsforholdene som her er blitt gjort mellom byrådsavdelingene vedrørende selskapsforvaltningen, blir imidlertid ytterligere tydeliggjort i den nye eierskapsmeldingen.

Kommentarer til andre forhold omtalt i rapporten om kommunens eieroppfølging av BIR

Revisjonen påpeker: Under punkt 2.4 – «*Selskapsrapportering til Bergen bystyre*» påpekes det i rapporten at bystyret får den årlige selskapsrapporteringen relativt lang tid

etter at årsregnskap er vedtatt av generalforsamlingen, og at årsrapporterings-saken for 2016 i skrivende stund (medio januar 2018) ikke er fremmet for bystyret.

Våre kommentarer: Ferdigstillelsen av denne årlige selskapsrapporterings-saken til bystyret, blir vanligvis noe forsinket i påvente av kraftrapportene fra henholdsvis Pareto og DnB. Dette forholdet er revisjonen blitt gjort oppmerksom på. Vi mener disse rapportene gir god informasjon til eierne om BKKs utvikling under regnskapsåret sammenlignet med tilsvarende kraftselskap i landet. Tatt i betraktning at kommunens eierskap i BKK representerer anslagsvis 90 % av verdien i kommunens aksjeportefølje, er det naturlig at disse rapportene med en benchmarking av BKK er av interesse for bystyret. Pareto-rapporten for regnskapsåret 2016 ble i 2017 mottatt den 16. august, mens DnB sin kraftrapport ble først mottatt den 22. desember. Finansbyråden besluttet imidlertid å sende selskapsrapporterings-saken til politisk behandling primo november, ettersom DnBs kraftrapport ble så pass forsinket i 2017. Det er således ikke korrekt det revisjonen skriver om at «årsrapporterings-saken for 2016 i skrivende stund (medio januar 2018) ikke er fremmet for bystyret». Saken ble politisk behandlet i byrådet 23.11.2017, sak 380/17, og i god tid før bystyremøtet 19. desember 2017. På grunn av store saksmengder i bystyret ble saken skjøvet til møtet 31. januar 2018.

Revisjonen påpeker: Under punkt 2.4 – «Møter i formelle og uformelle organer» påpekes det at det ikke er vanlig med politiske avklaringer eller instruksjoner i forkant av generalforsamlingen, og at det heller ikke er vanlig med oppfølgingsaker i etterkant.

Våre kommentarer: Denne uttalelsen stiller BFIE seg uforstående til. Når vi mottar innkalling til generalforsamling gås tilsendt materiale grundig igjennom, herunder årsberetning, årsregnskap m/noter og revisjonsberetning. Innkallingsmaterialet diskuteres med finansbyråd og/eller andre som naturlig skal stille i generalforsamlingen. Dersom innholdet krever instruksjoner blir dette selvsagt gjort, men de senere årene har det ikke vært nødvendig i BIR. En må i denne forbindelse skille klart mellom avklaringer og instruksjoner. Samme prosedyre gjennomføres ved ekstraordinære generalforsamlinger i den grad underlagsmaterialet krever det. Dersom det fattes vedtak i generalforsamlinger som krever oppfølging i etterkant, blir dette naturligvis fulgt opp og gjennomført.

Revisjonen påpeker: Under punkt 2.4 – «Seksjon for eierskap konsern», påpeker revisjonen at SEK ikke har vært involvert i oppfølgingen av de foretatte forvaltningsrevisjonene av selskaper internt i BIR, ei heller satt noen frister for når tiltak skal være iverksatt.

Våre kommentarer: Vi mener at dette ikke anses som relevant oppgave for SEK.

Revisjonen påpeker: Under punkt 2.4 – «*Vurdering*», kommenterer revisjonen at SEK sin eieroppfølging fremstår som relativt passiv. Videre at oppfølgingen av selskapet synes å være begrenset til års- og halvårsrapportering med mindre det tas initiativ fra selskapet.

Våre kommentarer: SEK kjenner seg ikke igjen i denne fremstillingen. SEK går grundig gjennom all relevant dokumentasjon og informasjon relatert til generalforsamlingene, oppfølging av oppsatte avkastningskrav med årlig rapportering til bystyret, deltar i flere eiermøter gjennom året samt har løpende uformell dialog med selskapet om saker av interesse for eier. Det er her viktig, og som revisjonen selv påpeker, å kunne skille mellom styrets forvaltningsansvar/-oppgaver og oppgavene som tilligger eier iht. aksjeloven.

Revisjonen påpeker: Videre stiller revisjonen spørsmål ved om dialogen mellom selskapet, SEK og Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) er optimal, ettersom det ser ut til at ansvaret for oppfølging av selvkostområdet er uavklart.

Våre kommentarer: SEK har notert seg dette, og vil følge dette forholdet opp overfor BIR og BBU med hensyn til å ytterligere få tydeliggjort ansvaret for selvkostområdet.

SELSKAPET (BIR AS)

Høringsuttalelser mottatt 09.02.2018 fra selskapet (BIR AS) ved konserncontroller/internrevisor, konsernregnskapssjef og daglig leder i BIR Nett AS. Det er her tre separate høringsuttalelser. BIR Nett AS sin høringsuttalelse gjaldt imidlertid kun faktagrunnlaget.

KONSERNCONTROLLER/INTERNREVISOR

Likebehandling av aksjonærer, rutinemessig utsendelse av forvaltningsrevisjonsrapporter

Likebehandling av aksjonærer er et viktig prinsipp. Revisor påpeker på side 43/45 i rapporten at kun de «store» eierkommunene rutinemessig får tilsendt revisjonsrapportene etter forvaltningsrevisjonene, og at det ikke er noen fast rutine for utsendelse av rapportene til samtlige eiere. Dette er korrekt. På dette punkt kan det tilføyes at forvaltningsrevisjon har vært tema på minst et par eiermøter og bedriftsforsamlinger i den perioden forvaltningsrevisjonene i BIR har pågått. På disse møtene har det vært kommunisert et åpent tilbud til samtlige eierkommuner om å få forvaltningsrevisjonene presentert i egen kommune (kontrollutvalg, revisjonsutvalg e.l.) om dette er ønskelig. Kun de «store» kommunene har benyttet seg av dette tilbudet og samtidig ytret ønske om å få rapportene tilsendt. Samtlige forvaltningsrevisjonsrapporter er for øvrig gjort tilgjengelig for allmennheten gjennom den offentlige journalen.

Kultur for muntlighet.

Revisor refererer på side 36 at «det blir opplyst fra selskapet at man har en kultur for muntlighet i samsvar med bransjen for øvrig».

Det savnes at denne informasjonen settes inn i en sammenheng med revisjonens formål og revisors vurdering av denne muntlighetens betydning, eventuelt betydningen av å være mer skriftlige/dokumentere bedre.

KONSERNREGNSKAPSSJEF – SÆRLIG OM SELVKOST

Selvkostfondet er lagt til selskapet BIR Privat AS. BIR Privat AS driver kun med håndtering av husholdningsavfall og har dermed all sin omsetning innenfor selvkostregnskapet. Det vil si at selskapsregnskapet er tilsvarende selvkostregnskapet. Dette innebærer at man har ingen disponering av et årsresultat, man har en endring av årets meropptjening eller mindreopptjening på selvkostfondet. Selskapet har ingen egenkapital utover aksjekapital, overkursfond og selvkostfondet. Som egenkapitalen er gjeld til eiere er selvkostfondet en gjeld til selvkostkundene. Vil presisere at Konsernet BIR AS benytter GFRS og ikke IFRS i sin regnskapsrapportering.

Det presiseres at i note 11 i BIR Privat AS sitt regnskap fremkommer det at i selskapets egenkapital består av aksjekapital, overkursfond og selvkostfond. Det er i dette selskapet man har selvkostfond pr 31.12.2016.

Pr 31.12.2016 utgjorde selvkostfondet 119 millioner kroner, noe som innebærer at det er fakturert innbyggerne mer enn hva selvkost tilsier i løpet av 5 års perspektivet. Dette innebærer at meropptjening blir stående i bank og oppnår rente på beløpet i sin helhet. Grunnet at selskapet driver kun innenfor selvkost er dette et lukket system, der pengene ikke kan brukes til noe annet.

Kalkylerenten er ment å reflektere kommunenes rentekostnad på lånefinansiert anleggsmidler samt bortfall av renteinntekt på egenkapital finansiert anleggsmidler over tid. H-3/14 retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester fastslår at kalkylerenten settes til nivået på 5-årig swaprente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng.

BIR er et aksjeselskap som henter finansiering i markedet. Finansieringsnøytral rente i markedet som tilsvarer 5-årlig swaprente er NIBOR. BIR som aksjeselskap benytter dermed 5-årlig NIBOR pluss ½ prosentpoeng som kalkylerente. Samtidig kunne selskapet, i henhold til selvkostregelverket, avskrive tomteverdiene i motsetning til i regnskapslovens bestemmelser. BIR benytter ikke slik avskrivning av tomteverdi mot selvkostberegningen, noe som medfører lavere pris på lovpålagte tjenester. BIR mener at overstående prinsippvalg ikke medfører høyere gebyr enn kommunal veiledningspraksis.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med selskapskontrollen er å se på kommunens eieroppfølging av selskapet og på hvordan styret³ løser sine oppgaver knyttet til forvaltning av og tilsyn med selskapet.

Iht. kontrollutvalgets bestilling skal følgende problemstillinger besvares:

- Har kommunen en tilfredsstillende eieroppfølging av BIR?
 - Hvordan påser en at føringer fra kommunen blir fulgt?
 - Bystyrets vedtak og forutsetninger
 - Hvordan foretas selve eierstyringen av selskapet?
- Har BIR en tilfredsstillende styring av selskapet?
 - Hvordan ivaretar styret sine forvaltningsoppgaver?
 - Rutiner for internkontroll og ressursstyring
 - Hvordan har styret fulgt opp sitt tilsynsansvar ved oppfølging av funn og anbefalinger ved egne forvaltningsrevisjoner?
 - Hvordan forholder BIR seg til de føringer som er gitt fra kommunen?

Selskapskontrollen omfatter morselskapet og konsernet som helhet. Datterselskaper er berørt når det gjelder relevante funn og anbefalinger fra selskapets egne forvaltningsrevisjoner.

Eieroppfølgingen av morselskapet og konsernet som helhet skal utøves av kommunen, mens styret har den nærmere eieroppfølgingen av datterselskaper.

Rutiner for internkontroll og ressursstyring er i utgangspunktet meget omfattende og gjelder alle aspekter av konsernets virksomhet. Vi har begrenset dette til drifts- og økonomioppfølgingen og eieroppfølgingen av datterselskaper.

Det er gjennom kontrollen lagt mest vekt på det som gjelder status for ledelsens oppfølging av funn og anbefalinger i rapportene fra forvaltningsrevisjonene.

³ Dette gjelder styret i morselskapet som også er konsernstyret.

1.2 KONTROLLKRITERIER OG METODE

Kontrollkriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og som vi bruker for å vurdere funnene i våre undersøkelser. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

Informasjonsinnhenting og vurderingene er i hovedsak gjort med utgangspunkt i følgende kilder:

- Selskapets vedtekter og aksjonæravtale
- Lovregler om aksjeselskaper
- Lovregler om avfall og renovasjon
- Kommunens eierskapsmelding
- Kommunens overordnede eierstrategier for sine selskaper
- Kommunens føringer for BIR
- Regler og rutiner for kommunens eieroppfølging av sine selskaper
- NUES Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll⁴

Sentrale kontrollkriterier er hentet fra disse kildene og er nærmere omtalt ved de punktene i rapporten hvor de hører hjemme.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare kontrollens formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

⁴ KS' anbefalinger er, i motsetning til NUES', spesielt innrettet mot selskaper i kommunal sektor

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

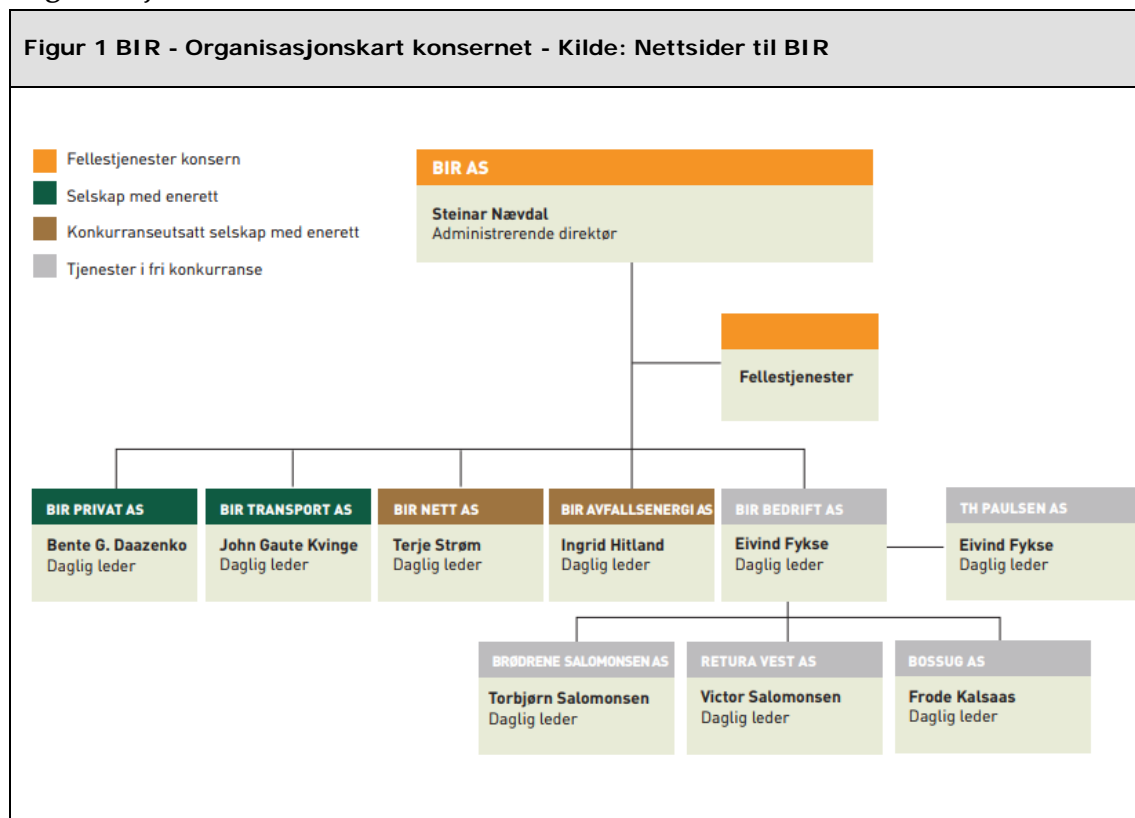
2.1 EN OVERSIKT OVER BIR

KONSERNET (SELSKAPET) BIR

Konsernet BIR ble etablert 1. juli 2002 med morselskapet BIR AS. BIR er et av Norges største renovasjonsselskap og er ansvarlig for avfallshåndteringen til de om lag 360 000 innbyggerne i eierkommunene. Selskapet tilbyr også avfallsløsninger for næringslivet.

Selskapet er kommunalt heleid av kommunene Askøy, Bergen, Fusa, Kvam, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Vaksdal. Bergen kommune eier 80 %.

Organisasjonskart konsernet



Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over formålet til disse selskapene.

Lovpålagte oppgaver - selvkostvirksomhet

BIR har fått enerett fra sine eierkommuner til å håndtere renovasjonsoppgaven. Denne eneretten er videredelegert til fire datterselskaper. Dette er BIR Privat AS, BIR Transport AS, BIR Nett AS og BIR Avfallsenergi AS. Selskapene utfører – med unntak av fellestjenestene – driftsoppgavene på vegne av BIR. Alle de nevnte selskapene skal drives til

selvkost, men de tre sistnevnte selskapene har også noe aktivitet rettet mot næringsmarkedet. Næringsvirksomhet må holdes atskilt fra selvkostvirksomhet.

ANDRE EIDE SELSKAPER

Det er også en del andre selskaper som er eid av konsernet. Disse selskapene er ikke innenfor BIR sin kjernevirksomhet eller BIR har mindre eierandeler.

Oversikt over alle selskaper eid av konsernet

Konsernet BIR har eierandeler i 18 selskaper. Dette er fordelt slik:

Tabell 1 BIR - Selskaper i konsernet - Kilde: Årsrapport 2016 BIR	
<p>Datterselskaper (heleide av BIR AS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • BIR Bedrift AS • BIR Transport AS • BIR Privat AS • BIR Avfallsenergi AS • BIR Nett AS • Conrad Mohrs veg 15 AS • Møllendalsveien 31 AS • Møllendalsveien 40 AS 	<p>Datterdatterselskaper (heleide, med ett unntak)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bossug AS • Tor Henning Pulsen AS • Lønninghaugen 6 AS • Brødrene Salomonsen AS • Fleslandveien 67 AS • Retura Vest AS (80 % eierandel) <p>Tilknyttede selskaper</p> <ul style="list-style-type: none"> • BKK Varme AS (49 % eierandel) <p>Andre selskaper</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retura Norge AS (20 % eierandel) • Retura Øst AS (33 % eierandel) • Retur NoMil AS (33 % eierandel)

STYRET I BIR

Styret i BIR AS (konsernstyret) består av åtte medlemmer – fire fra Bergen kommune, to fra øvrige eiere og to ansattrepresentanter. Eiernes styremedlemmer er valgt av bedriftsforsamlingen etter innstilling av en valgmennd. Valgmennden består av to medlemmer fra Bergen kommune, ett medlem fra øvrige eiere samt leder i BIRs bedriftsforsamling. Instruksen som ligger til grunn for valgmenndens vurderinger inneholder ingen krav til styremedlemmenes kvalifikasjoner ut over at innstillingen «skal fylle de krav til sammensetning av styre som til enhver tid måtte følge av gjeldende lovgivning, vedtekter og aksjeeieravtale». I tillegg kommer føringene i eierskapsmeldingen omtalt ovenfor. Inntrykket etter intervjuer med både selskap og eierrepresentanter er at «den politiske kabalen» langt på vei er utslagsgivende for hvem som blir foreslått som styremedlemmer, selv om Bergen kommune opplyser at det nå har skjedd en endring i retning av i større grad å vektlegge kompetanse. Valgmenndens innstilling ved det seneste styrevalget, i juni 2016, inneholder ingen skriftlige begrunnelser for forslaget til styrekandidater. Det blir opplyst at det eneste styremedlemmet som ikke er valgt politisk, er styreleder.

Styrets oppgaver reguleres av aksjeloven, vedtekter og aksjonæravtale. Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og for at virksomheten er forsvarlig organisert

(asl. § 6-12). Dette innebærer blant annet at styret skal fastsette planer og budsjetter, og at det skal påse at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret har også et ansvar for å føre tilsyn med den daglige ledelsen (asl. § 6-23). Det følger dessuten av asl. § 17-1 at styremedlemmer kan bli erstatningsansvarlige for skade som de i egenskap av å være styremedlemmer, uaktsomt eller forsettlig, har voldt selskapet, aksjeeier eller andre. Tilsvarende kan styret også risikere straffeansvar etter § 19-1.

Selskapet har utarbeidet en styreinstruks hvor styrets hovedoppgaver presenteres slik:

- Informasjon til bedriftsforsamlingen (gjelder bare morselskapet)
- Initiativ og utvikling av strategi
- Utvikling av organisasjon
- Kontroll av driften
- Evaluering av eget arbeid en gang årlig, herunder også daglig leders prestasjoner.

Gjennomgang av styreprotokoller for årene 2013-2017 viser at styret har gjennomført evaluering av eget arbeid kun for året 2012. Vi får opplyst at det er planlagt en slik evaluering tidlig i 2018.

Styremedlemmene er registrert i KS` styrevervregister. Styrehonoraret var for 2016 på 782 000 kroner. Styret har ni til ti møter i løpet av året.

VURDERING

NUES Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse anbefaler at det ved valg til selskapsstyrer benyttes en valgkomite og at valgkomiteens innstilling bør begrunnes. KS` anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll tilrår det samme.

Når det gjelder styremedlemmers kompetanse, sier KS` anbefaling nr. 9 blant annet dette om styrets sammensetning: «*Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål.*»

Bergen kommunes prinsipper for godt eierskap sier dette om styrets sammensetning: «*Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.*»

Styrevalg – spesielt for viktige selskaper – bør foretas gjennom valgkomite og hvor habilitets- og kompetansevurderinger blir tillagt vekt. I styrene skal det løses oppgaver til beste for selskapenes utvikling og i samsvar med eiernes krav. Det benyttes valgmennd ved styrevalget i BIR. Innstillingen til valgmennden har ikke med skriftlige begrunnelser for forslaget til styrekandidater, og vi kan dermed ikke se hvilke vurderinger valgmennden har lagt til grunn for sitt forslag. Slike vurderinger kan i varierende grad

være foretatt av eier (bystyret) ved deres innspill til valgmennden, og som valgmennden kan bygge på. Vårt inntrykk etter å ha gjennomført intervjuer med selskap så vel som eierrepresentanter, er at politiske hensyn er dominerende ved disse valgene.

Både NUES og KS anbefaler at styret gjennomfører evaluering av eget arbeid. Dette framgår også av Bergen kommunes prinsipper for godt eierskap (som bygger på NUES). Selskapet har utarbeidet styreinstruks, som sier at styret skal foreta en egen-vurdering hvert år. I styreinstruksen framgår det at også daglig leders prestasjoner skal underlegges slik evaluering. Styret har ikke foretatt egenvurdering siden 2013 (av arbeidet for 2012), slik at verken kommunens prinsipper for godt eierskap eller styrets egen instruks har blitt fulgt opp.

Anbefalinger

- Valgmennden bør begrunne skriftlig sitt forslag til styremedlemmer.
- Styret bør hvert år foreta en skriftlig egenvurdering mht. kompetanse, kapasitet og habilitet.
- Styret bør i henhold til egen instruks årlig også gjennomføre en evaluering av daglig leders prestasjoner.

2.2 KONSERNETS DRIFT OG RESULTATER

KONSERNETS OMSETNING OG DRIFTSRESULTAT 2016

Omsetningen var på 737 millioner kroner og driftsresultatet var på 85 millioner kroner. Interne transaksjoner i konsernet (dvs. mellom morselskap, datterselskaper og datterdatterselskaper) er da eliminert.

Nedenfor vises 2016 tall for morselskapet og de andre selskapene

Kilde: Brønnøysundregistrene og Proff.no (tall i tusen kr)

SELSKAP	VIRKSOMHET (KORTOVERSIKT)	OMSETNING	DRIFTSRESULTAT
BIR AS	Eiendomsutleie og interne tjenester	180 897	62 172
BIR Bedrift AS	Avfallselskap (næringsvirksomhet)	130 921	4 262
BIR Transport AS	Avfallselskap (selvkostvirksomhet)	85 304	867
BIR Privat AS	Avfallselskap (selvkostvirksomhet)	391 151	-1 133
BIR Avfallsenergi AS	Avfallselskap (selvkostvirksomhet)	251 435	1 597
BIR Nett AS	Avfallselskap (selvkostvirksomhet)	25 727	2 740
Conrad Mohrs veg 15 AS	Eiendomsutleie	14 212	6 438
Møllendalsveien 31 AS	Eiendomsutleie	843	400
Møllendalsveien 40 AS	Eiendomsutleie	1 991	1 049
Bossug AS	Avfallssystemer	12 534	-429
Tor Henning Paulsen AS	Avfallstransport og avfallshandel	46 109	4 416
Lønninghaugen 6 AS	Eiendomsutleie	5 344	3 157
Brødrene Salomonsen AS	Avfallstransport og avfallshandel	7 724	-43
Fleslandveien 67 AS	Eiendomsutleie	0	-16
Retura Vest AS	Avfallstransport	51 853	3 142
BKK Varme AS	Utvikling og omsetning av fjernvarme	159 751	44 861
Retura Norge AS	Avfallstransport og avfallsgjenvinnig	172 253	2 537
Retura Øst AS	Avfallstjenester og avfallshåndtering	5 376	-2 485
Retura NoMil AS	Avfallshåndtering	21 635	66

Resultatandel med 8,05 mill. kr fra BKK Varme AS er ført under finansinntekter i BIR.

DRIFTSREGNSKAPER BIR

Vi tar først med noen hovedstørrelser fra driften 2013-2016.

Hovedstørrelser fra driften 2013-2016

Tabell 2 BIR - Hovedstørrelser fra driften 2013-2016 (tall i tusen kr) - Kilde: Proff.no				
	2013	2014	2015	2016
Driftsinntekter	667 889	677 283	711 567	736 684
Driftskostnader	567 001	578 467	609 307	651 683
Driftsresultat	100 888	98 816	102 260	85 001
Netto finanskostnader	51 684	65 648	54 226	51 848
Resultat før skatt	49 204	33 168	48 034	33 153
Skatt	2 340	9 360	-445	2 327
Ordinært resultat	46 864	23 808	48 479	30 826
Årsresultat	46 864	23 808	48 479	30 826

Det er ingen ekstraordinære poster. Årsresultat er da det samme som ordinært resultat.

Korrigerings for selvkostresultater

BIR sine resultater inkluderer selvkostresultater. Selvkostresultater er bundne midler som må avsettes til selvkostfond⁵. Vi har derfor nedenfor korrigert (reduisert) driftsresultater og årsresultater med selvkostresultater.⁶

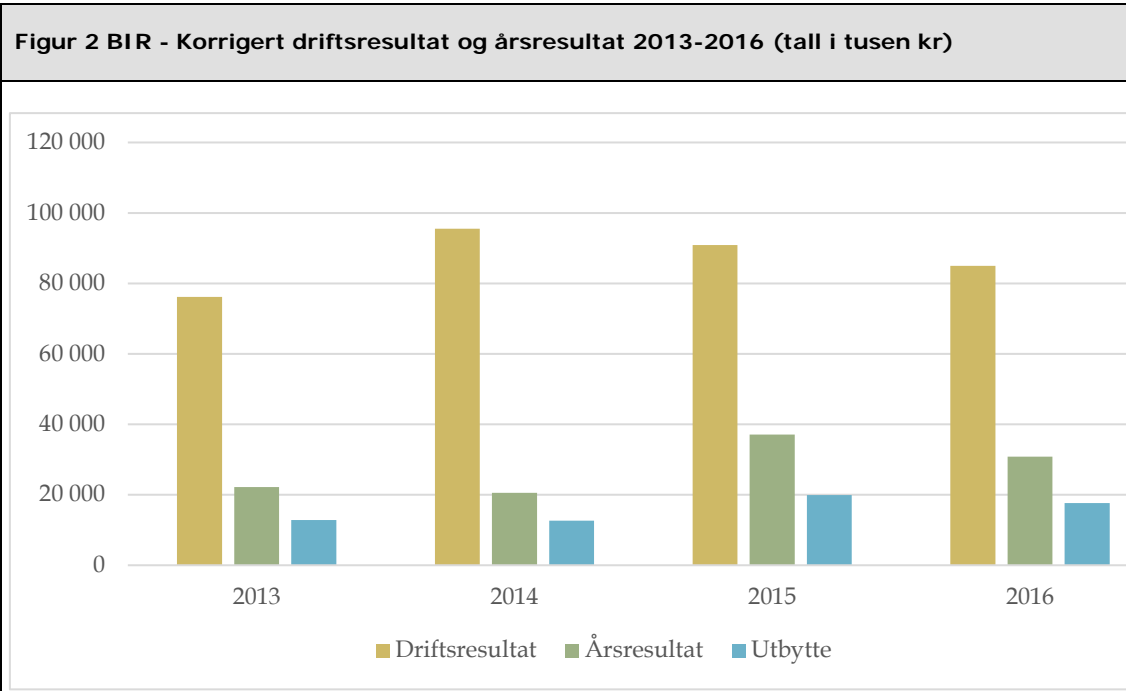
Tabell 3 BIR - Korrigert driftsresultat og årsresultat 2013-2016 (tall i tusen kr)				
	2013	2014	2015	2016
Driftsresultat	76 190	95 537	90 918	84 989
Årsresultat	22 166	20 529	37 137	30 814
Selvkostresultat	24 698	3 279	11 342	12

Korrigerede drifts- og årsresultater er resultatene fra BIR sin næringsvirksomhet.

⁵ Se kapittel 2.8 for nærmere omtale av selvkostberegningene og presentasjonen av disse.

⁶ Selvkostresultater fremkommer av årsregnskaper til datterselskapene som utfører lovpålagt renovasjon: BIR Privat AS, BIR Nett AS, BIR Transport AS og BIR Avfallsenergi AS. BIR Transport AS og BIR Avfallsenergi AS har i hele perioden avregnet sin selvkost mot BIR Privat AS. BIR Privat AS og BIR Nett AS har ført egne selvkostresultater og selvkostfond. BIR Nett AS har ved årsavslutningen for 2016 ført sitt selvkostfond (klassifisert som konsernbidrag) over til BIR Privat AS. Alle selvkostmidler ligger derfor nå i BIR Privat AS.

Utviklingen i BIR sin næringsvirksomhet kan vises slik



Vi viser her også utbytte til eierne. Samlet utbytte for perioden er på 63,061 millioner kroner. Bergen kommune sin andel av utbytte er 80 %. For hele perioden tilsvarer dette 50,445 millioner kroner.

BALANSEN BIR

En oversikt over BIR sine eiendeler og finansiering er vist nedenfor.

Hovedstørrelser fra balansen 2013-2016

Tabell 4 BIR - Hovedstørrelser fra balansen 2013-2016 (tall i tusen kr) - Kilde: Proff.no

	2013	2014	2015	2016
Kontantmidler	177 652	159 711	127 896	95 071
Andre omløpsmidler	138 840	69 203	111 406	111 246
Anleggsmidler	1 805 987	1 844 692	2 099 696	2 210 365
Eiendeler	2 122 479	2 073 606	2 338 998	2 416 682
Kortsiktig gjeld	201 779	179 678	218 631	183 483
Langsiktig gjeld	1 652 634	1 614 743	1 812 603	1 912 247
Egenkapital	268 067	279 185	307 764	320 953
Totalkapital	2 122 480	2 073 606	2 338 998	2 416 683

BIR besitter store verdier på vegne av eierne. BIR sine eiendeler er på til sammen 2,4 milliarder kroner ved utgangen av 2016. Dette utgjør ca. 6 700 kroner per innbygger eller 15 000 kroner per husstand. Det meste av dette ligger i anleggsmidler på 2,2 milliarder kroner. Det har i perioden vært en jevn og ganske stor nedgang i kontantmidler. Men likvide midler er gjerne noe som svinger en god del i løpet av året.

Korrigerings for selvkostfond (selvkostmidler)

BIR sin egenkapital inkluderer selvkostfond. Selvkostfondet består av bundne midler som skal tilbakeføres innbyggerne pga. at de tidligere år har betalt et for høyt renovasjonsgebyr. Vi har derfor nedenfor korrigert (reduisert) egenkapitalen med selvkostfond.

Tabell 5 BIR - Korrigert egenkapital 2013-2016 (tall i tusen kr)

	2 013	2 014	2 015	2 016
Egenkapital	163 786	171 625	188 862	202 039
Selvkostfond	104 281	107 560	118 902	118 914
Kortsiktig gjeld	306 060	287 238	337 533	302 397

Selvkostfondet er egentlig gjeld til innbyggerne. Selv om dette er midler som kan ligge flere år i BIR, er det likevel relativt kortsiktige midler. Vi har derfor økt kortsiktig gjeld med selvkostfond.

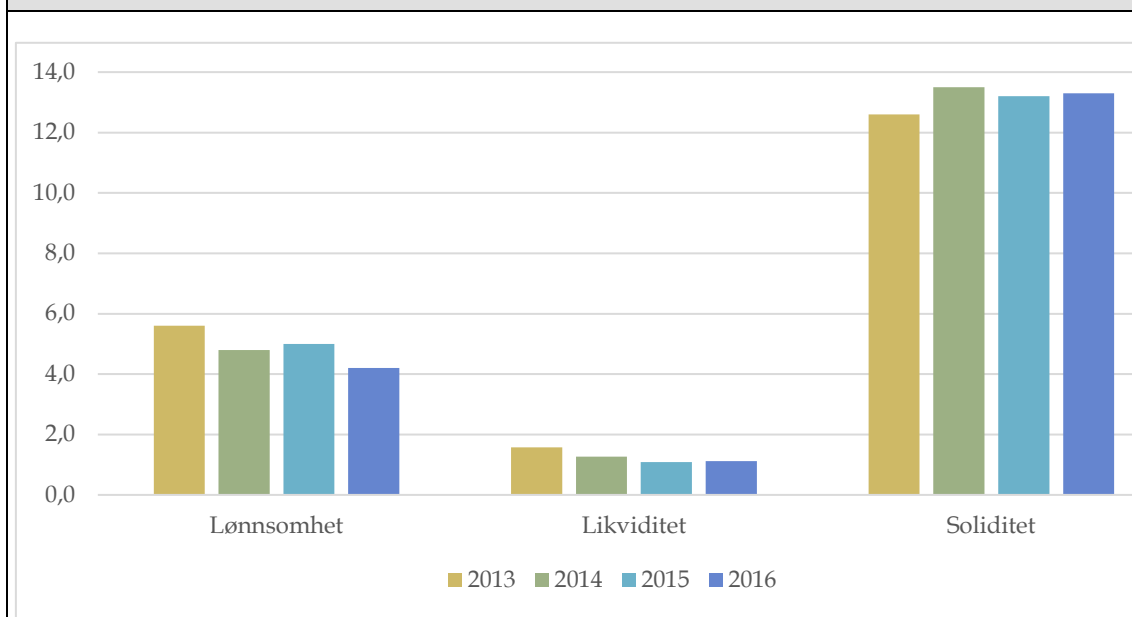
ØKONOMISKE NØKKELTALL 2013-2016

Vi tar også med noen økonomiske nøkkeltall for BIR. Dette gjelder nøkkeltall for lønnsomhet (total Kapitalrentabilitet), likviditet og soliditet (egenkapitalandel). Disse tallene bygger på driftsregnskapet og balansen.⁷

Vi viser først nøkkeltall basert på BIR sitt offisielle regnskap (ut fra Proff.no).

BIR sin lønnsomhet, likviditet og soliditet iht. offisielt regnskap

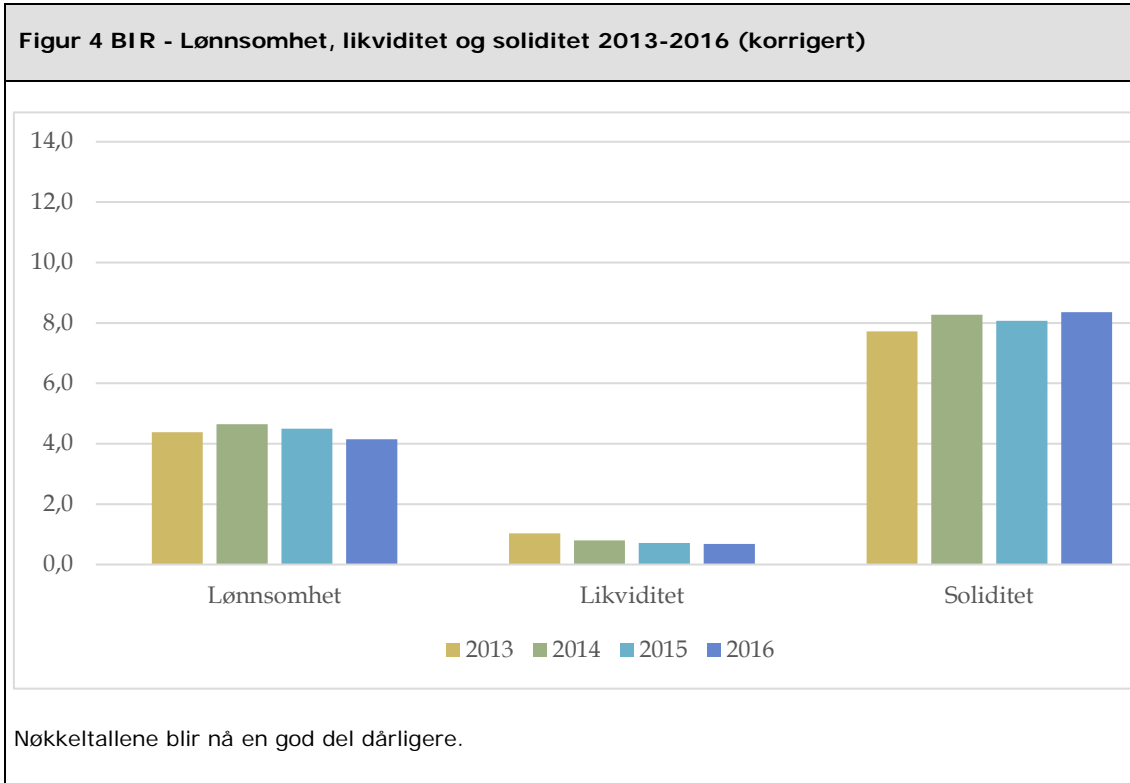
Figur 3 BIR - Lønnsomhet, likviditet og soliditet 2013-2016 (offisielt)



⁷ Nøkkeltallene beregnes slik: Lønnsomhet = (resultat før skatt + finanskostnader) / gjennomsnittlig total kapital, Likviditet = omløpsmidler/kortsiktig gjeld, Soliditet = egenkapital/total kapital. Nøkkeltallene refererer seg til situasjonen ved utgangen av det enkelte år (status ved regnskapsavslutningen). For lønnsomhet og soliditet skulle dette være fullt ut tilstrekkelig. For likviditet kan skiftende likvidbehov gjennom året medføre at nøkkeltallene ikke gir et fullgodt bilde.

Vi har også beregnet nøkkeltallene etter vår korrigering for selvkostresultat og selvkostfond.

BIR sin lønnsomhet, likviditet og soliditet (korrigert)



Kommentarer til nøkkeltallene

Virksomhetens lønnsomhet på totalkapitalen er bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Likviditeten er virksomhetens evne til å innfri løpende forpliktelser, mens soliditeten er virksomhetens evne til å tåle tap (underskudd). Vanlige normtall er hhv. 1,5 på likviditetsgraden og 30 % på egenkapitalandelen (soliditeten), men dette vil variere fra bransje til bransje.

Lønnsomheten til BIR vil være preget av at en god del av virksomheten er selvkostrelatert. Selvkostvirksomhet kan ikke generere noe overskudd over tid. En lav lønnsomhet vil også normalt påvirke likviditeten og soliditeten negativt. Innenfor et selvkostregime kan det imidlertid stilles noe lavere krav til egenkapital enn i en konkurranseutsatt virksomhet.

2.3 KOMMUNENS EIERSTRATEGIER FOR BIR

Bergen kommune har ikke utarbeidet en egen eierstrategi for BIR. Føringer for eierskapsforvaltningen er gitt gjennom kommunens eierskapsmelding vedtatt i 2011⁸. Eierskapsmeldingen gjelder generelt for kommunens totale eierskap, og omfatter dermed også kommunens øvrige eierinteresser. Hensikten med å utarbeide eierskapsmeldingen var, slik det framgår av meldingen fra 2011, å gi styrer og daglig ledelse et verktøy til å «... kunne finne de nødvendige signaler fra sin eier til at strategier og veivalg man må gjøre i hvert styreverom blir gjort til det beste for sine eiere og dermed for bedriften selv».

KOMMUNENS PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP (EIERSKAPSMELDINGEN KAP. IV)

Bergen kommunes prinsipper for sitt eierskap, slik de framgår av gjeldende eierskapsmelding, er gjengitt i oversikten nedenfor.

Bergen kommunes prinsipper for godt eierskap (Kilde: Eierskapsmeldingen av 2011)	
1	Aksjonærer skal likebehandles.
2	Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap i selskapene.
3	Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4	Kommunen vil sette opp resultatmål for selskapene. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
5	Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6	Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7	Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapene og fremstår som rimelige.
8	Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9	Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10	Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsoppdrag.

Prinsippene er fastsatt blant annet på bakgrunn av «Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse» av 2010, utarbeidet av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES). Eierskapsmeldingen tilrår at de selskapene kommunen har eierinteresser i, følger disse anbefalingene, som ifølge meldingen er «... i hovedsak allmenngyldige og (...) blir regnet som den beste rettesnor for god eierstyring og selskapsledelse».

⁸ Eierskapsmeldingen er i skrivende stund under revisjon. Ny eierskapsmelding er ventet framlagt for politisk behandling i januar 2018.

KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll er ikke referert til i den gjeldende eierskapsmeldingen. Disse anbefalingene er utarbeidet spesielt for kommunale selskaper, både aksjeselskaper, interkommunale selskaper og kommunale foretak.

EIERSKAPSMELDINGEN OM BIR (KAP. VI)

Eierskapsmeldingen har en formålsinndelt gruppering av sitt eierskap:

- Finansielt eierskap, der hovedmålsettingen med eierskapet er å oppnå avkastning på egenkapitalen.
- Samfunnsmessig eierskap, der selskapet er et gjennomføringsorgan for samfunnsmessige oppgaver.
- Politisk eierskap, der kommunens interesser utelukkende er politisk motivert.

BIR er et todelt konsern som skal ivareta både lovpålagte renovasjonsoppgaver og renovasjonstjenester i konkurranse med andre. Eierskapet i BIR AS har derfor både et finansielt formål gjennom BIR Bedrift AS og et samfunnsmessig formål gjennom de øvrige datterselskapene.

I eierskapsmeldingen understrekes det at det er viktig å skille mellom BIRs monopolvirksomhet (husholdningsavfall) og den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Monopolvirksomheten skal drives til selvkost, og det er dermed helt sentralt at ingen kostnader fra den konkurranseutsatte virksomheten belastes selvkostområdet og vice versa. I henhold til forurensningsloven § 34 skal gebyret fullt ut dekke kostnadene for monopolvirksomheten, og det skal verken forekomme overskudd eller underskudd.

Eierskapsmeldingen presiserer at den eneretten BIR AS har blitt tildelt til å utføre lovpålagte oppgaver innen husholdningsrenovasjon, kan tildeles videre til heleide datterselskaper.

Avfallsbehandling sett i lys av et miljøperspektiv er også et moment som framheves i eierskapsmeldingen. Det vises i den sammenheng til at avfallsplanen er et viktig styringsdokument i så henseende.

KOMMUNENS UTBYTTEKRAV TIL BIR

Bergen bystyre vedtok 29.04.2015 i sak 107-15 reviderte mål og målekriterier for selskaper kommunen har eierinteresser i, herunder krav til avkastning og utbytte, og hvor det også ble stilt krav til rapportering av måloppnåelse mht. disse kravene. Når det gjelder BIR er det et utbyttekrav på 50 % av oppnådd årsresultat fra næringsvirksomheten, begrenset nedad til et minimum på 10 millioner kroner.

AKSJEIERAVTALE

Aksjeeieravtalen ble inngått i 2001 da BIR ble etablert som et aksjeselskap. Formålene med avtalen var å sikre BIR tilgang til avfall, sikre at konsernet utfører kommunenes forpliktelser iht. forurensningsloven § 30, og å sikre at offentlige myndigheter bevarer

kontroll over selskapet. Aksjeeieravtalen inneholder dessuten retningslinjer for valg av medlemmer til bedriftsforsamling og styre.

SELSKAPSKONTROLL AV EIERSKAPSFORVALTNINGEN I 2016

Det ble gjennomført en ekstern selskapskontroll⁹ av Bergen kommunes eierskapsforvaltning i 2016 etter en bestilling fra kontrollutvalget. Kontrollens formål var å belyse om kommunen utøvde kontroll med sine eierinteresser i selskapene i tråd med egne vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Rapporten hadde disse hovedkonklusjonene:

- Eierskapsforvaltningen var ikke i tilstrekkelig grad systematisert, dokumentert og fulgt opp, noe som hadde medført at ikke alle vedtak og krav i eiermeldingen var tilfredsstillende etterlevd.
- Uklar organisering av ansvaret for å følge opp eierskapsmeldingen mellom de ulike byrådsavdelingene, herunder at det i for liten grad var utarbeidet planer, mål, system og rutiner som tydeliggjorde hvordan arbeidet skulle gjennomføres.
- Kvaliteten på risikovurderingene foretatt av byråd for finans, innovasjon og eiendom og eierskapsseksjonen var ikke tilfredsstillende.

Byrådsavdelingen for finans, innovasjon og eiendom ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at en ikke sluttet seg til flere av rapportens konklusjoner, men at den ville bli lagt til grunn i det kontinuerlige arbeidet med forbedringer. Hovedankepunktet var at rapporten skilte dårlig mellom de ulike foretakene med hensyn til både størrelse og formål. Intervjuer vi har hatt med både politisk ledelse og administrasjon tyder på at selskapskontrollen har blitt brukt aktivt i arbeidet med revidert eierskapsmelding, og at rapporten inneholder nyttige lærepunkter selv om en ikke er enig i alle dens slutninger.

VURDERING

KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (anbefaling nr. 5):

«For å underbygge vedtektene/selskapsavtalen og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Disse er ikke lovfestet, men er ment å sikre bevisst eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon når den er organisert i selskaper. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.»

Det tenkes her på selskaps-spesifikke eierstrategier overfor det enkelte selskap. En slik eierstrategi vil gi selskapet klare signaler om eiers overordnede mål, rammer og risiko som det kan orientere seg etter og som eieren har forpliktet seg til. Kommunens eierstrategi for BIR er i dag begrenset til en kort omtale over to sider i kommunens eierskapsmelding fra 2011.

⁹ Deloitte. Bergen kommune eierskapsforvaltning. Selskapskontroll i november 2016.

Alle eierkommunene bør i prinsippet vedta en og samme felles eierstrategi. Bergen kommune er utvilsomt den mest betydelige eieren i BIR, men de andre eierkommunene vil ikke desto mindre kunne ha ulike meninger om selskapets mål og rammer. Det vil også være viktig å slå fast Bergen kommunes rolle størrelsen tatt i betraktning. Det bør derfor være et mål å komme fram til felles entydig eierstrategi. Her bør også generalforsamlingen involveres for å avklare prosessen ved å utforme og vedta eierstrategien. Det kan være hensiktsmessig at eierstrategien endelig vedtas av generalforsamlingen etter først å ha blitt forankret i bystyret og kommunestyrene. På den måten får en et samlet vedtak fra alle eierkommunene.

Anbefaling

- Bergen kommune bør utarbeide en særskilt eierstrategi for BIR AS, i samråd med øvrige eierkommuner.

2.4 KOMMUNENS EIEROPPFØLGING AV BIR

Eieroppfølgingen av morselskapet og konsernet som helhet skal utøves av kommunen, mens styret har den nærmere eieroppfølgingen av datterselskaper. Ifølge kommuneloven § 9 nr. 3 er det kommunens ordfører som er kommunens eierrepresentant. Bergen bystyre har delegert denne fullmakten til byråd for finans, innovasjon og eiendom.

EIEROPPFØLGING PÅ OVERORDNET NIVÅ

Kommunens formelle eiermyndighet i aksjeselskap utøves i generalforsamlingen. Eiermeldingen presiserer at kommunen ikke skal involvere seg i virksomhetens daglige drift, uten at dette skal være til hinder for uformell kontakt mellom eier og selskap. Det framgår av eierskapsmeldingen at kommunen skal begrense seg til overordnet styring av at selskapet innfrir oppstilte eierkrav.

Ansvar for forvaltningen av kommunens eierskap i selskaper er tillagt byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ifølge byrådets vedtak av 28.06.2012 i sak 1302-12 «*Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold*». Her framgår det at finansbyråden er tildelt generalforsamlingsfunksjonen og har det overordnede ansvaret for at føringene i eierskapsmeldingen følges opp. Ifølge byrådsvedtaket skal seksjon «Eierskap konsern» være finansbyrådets redskap i utøvelsen av forretnings- og forvaltningsansvaret, herunder ivareta arkivfunksjonen. Det går også fram av saksframlegget i nevnte byråds sak at flere byrådsavdelinger vil ha befatning med de ulike selskaper, og at saker av ren virksomhetsfaglig karakter bør håndteres av de respektive avdelingene. For BIRs vedkommende gjelder dette først og fremst byrådsavdeling for byutvikling og dernest byrådsavdeling for klima, kultur og næring.

SELSKAPSAPPORTERING TIL BERGEN BYSTYRE

Selskapsrapportering til Bergen bystyre skjer årlig i saken «Årsregnskap m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter»¹⁰. Bystyret får denne rapporteringen relativt lang tid etter at årsregnskapene er vedtatt av generalforsamlingen. Årsrapporten for 2016 er i skrivende stund (medio januar 2018) ikke fremmet for bystyret. Rapportene for 2015 og 2014 ble behandlet av bystyret hhv. i januar 2017 og november 2015.

I tillegg vil det kunne bli lagt fram enkeltsaker for bystyret. Et eksempel på dette er BIRs rapport om evaluering av fleksibel gebyrmodell (22.11.2017).

MØTER I FORMELLE OG UFORMELLE ORGANER

Kommunen har ikke nedtegnede regler for den praktiske eieroppfølgingen av sine selskaper ut over det som framgår av eierskapsmeldingen. Eiers rolle er omtalt i eierskapsmeldingens punkt 3.3, men regler for selve eierstyringen er ikke tatt med i eierskapsmeldingen. Utøvelsen av eierskapet skjer i hovedsak gjennom møter i formelle organer og mer uformelle møtepunkter:

- Generalforsamling
- Bedriftsforsamling
- Eiermøter
- Kontaktmøter

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Her utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen behandler og avgjør saker i henhold til lov, herunder godkjenning av årsregnskap og årsberetning, utdeling av utbytte, valg av revisor og fastsettelse av revisors godtgjørelse. Generalforsamlingen avholdes ordinært en gang i året, og senest seks måneder etter regnskapsårets utgang. Generalforsamlingsfunksjonen fylles for Bergen kommunes vedkommende av finansbyråden, som har fått delegert denne fullmakten fra bystyret. I tillegg deltar vanligvis kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap samt en representant for seksjon «Eierskap konsern». Etter det vi får opplyst, er det ikke vanlig med politiske avklaringer eller instruksjoner i forkant av generalforsamlingen. Vi får heller ikke inntrykk av at det er noen oppfølgingssaker i etterkant.

Generalforsamlingen avholdes i samsvar med aksjeloven kapittel 5. I tilknytning til behandlingen av årsregnskapet presenteres også rapport om balansert målstyring.

Det blir utarbeidet generalforsamlingsprotokoll. Denne blir sendt til dem som har undertegnet protokollen, og ikke nødvendigvis til alle eierkommunene.

¹⁰ Rapporten omfatter foruten BIR AS, BKK AS, Bergen tomteselskap AS, Bergen kino AS, Fløibanen AS og Bergen parkering AS.

Bedriftsforsamlingen er hovedsakelig et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med styrets og daglig leders administrasjon av selskapets drift. Det er dessuten et fellesorgan for eiere og ansatte. Bedriftsforsamlingen i BIR har 27 medlemmer, hvorav Bergen kommune har ni medlemmer og de øvrige eierkommunene har ett eller to medlemmer hver. De ansatte er representert med ni medlemmer. Det avholdes møter to ganger årlig. Bedriftsforsamlingen avgir uttalelse til årsregnskapet, og får i den forbindelse også presentert rapport om balansert målstyring. Bedriftsforsamlingen skal, etter forslag fra styret, treffe beslutninger i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endringer eller omdisponering av arbeidsstyrken. Bedriftsforsamlingen velger styrets medlemmer.

I henhold til eierskapsmeldingen kan ikke bystyrerepresentanter, byråder og politiske sekretærer velges på kommunens vegne til bedriftsforsamlinger eller styrer i de selskapene der kommunen har eierandeler, uavhengig av hvor stor denne er. Det samme gjelder byråkrater som innenfor sitt saksområde har regulerende eller kontrollerende myndighet overfor selskapet, eller har til behandling saker av vesentlig betydning for selskapet. Bestemmelsen er tatt inn for å unngå habilitets- og interessekonflikter.

Bedriftsforsamlingen skal iht. lovreglene føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet, og kan i noen grad sammenlignes med et revisjonsutvalg. Hvert av medlemmene og observatørene kan på møte i bedriftsforsamlingen kreve opplysninger om selskapets drift i den utstrekning de finner det nødvendig. Bedriftsforsamlingen kan selv eller ved utvalg iverksette undersøkelser. Spørsmålet er hvilke muligheter bedriftsforsamlingen i praksis har til å vareta disse kontrolloppgavene.

Våre intervjuer tyder på at bedriftsforsamlingen i BIR er et nokså passivt organ. Det omtales som «*et informasjonsmøte*» hvor det i det alt vesentlige er orienteringssaker som er på dagsorden. Det blir pekt på at det fattes få beslutninger, og at det har vært liten vektlegging av kontroll- og tilsynsoppgaven. Gjennomgang av bedriftsforsamlingsprotokoller vi har mottatt viser ingen saker der bedriftsforsamlingen utøver sitt ansvar knyttet til å fatte vedtak om vesentlige investeringer. I stedet tar bedriftsforsamlingen styrets budsjettvedtak til orientering. I styrets budsjettvedtak for 2018 vises det til en investeringsramme for konsernet på 390,9 millioner kroner, så det dreier seg om betydelige beløp.

Det blir også vist til at partitilhørighet og geografi ofte veier tyngre enn kompetanse ved valg av medlemmene. Det blir etterlyst en tydeliggjøring av bedriftsforsamlingens rolle og ansvar, og en rutine for opplæring av nyvalgte medlemmer.

Eiermøter er uformelle møter mellom selskapet og eierne som avholdes i gjennomsnitt to ganger årlig, hvorav det ene i tilknytning til generalforsamlingen. Den direkte eierstyringen skal utøves gjennom de formelle eierorganene (generalforsamlingen og «bedriftsforsamlingen»). Vedtakene som binder selskapet må gjøres i det lovmessige eierorganet. Uformelle eiermøter kan ikke frata det formelle eierorganet sin beslutningsmyndighet etter lovreglene. Eiermøtet har derfor ingen beslutningsmyndighet og har heller ingen forankring i general- eller bedriftsforsamling. Eiermøtet er et forum hvor

administrasjonen tar opp ulike tema til diskusjon med eierne, og vice versa. Alle eierkommunene er som regel representert på disse møtene. Fra Bergen kommune deltar finansbyråden, mens de øvrige kommunene er representert ved ordfører. Det sendes skriftlige innkallinger til disse møtene, men det utarbeides ingen referater.

Fra selskapets side opplyses eiermøtet å være den mest sentrale arenaen for rapportering til eierne. Våre intervjuobjekter fra eiersiden gir også uttrykk for at disse er nyttige møtepunkter mellom eierne, og et forum hvor strategier og planer kan diskuteres.

Kontaktmøter er uformelle møter mellom Bergen kommune ved byrådene og BIR. Dette er møter som har kommet i stand i forbindelse med konkrete prosjekter som eksempelvis utarbeidelse av avfallsplan, der det har oppstått et behov for å koordinere arbeidet mellom selskapet og de aktuelle byrådsavdelingene. Dette har blitt opplevd som spesielt nyttig i de tilfellene det er flere byrådsavdelinger involvert i samme saksforhold. Disse erfaringene har medført at en nå legger opp til å ha kontaktmøter på en mer jevnlig basis. De øvrige eierkommunene er orientert om kontaktmøtene mellom Bergen kommune og BIR, og det er klargjort at det ikke foretas noen selskapsmessige beslutninger på disse møtene.

I tillegg til kontaktmøtene, som er på konsernnivå, er det oppfølging på datterselskapsnivå når det gjelder den daglige driften, blant annet fra byrådsavdeling for byutvikling.

Generelt gir representanter fra eiersiden – både politisk ledelse og byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom – så vel som fra selskapet uttrykk for tilfredshet med kommunikasjonen mellom de respektive aktørene.

SEKSJON FOR EIERSKAP KONSERN

Seksjon for eierskap konsern inngår i byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom og er underlagt kommunaldirektør for finans, innkjøp og eierskap. Seksjonen, som har tre ansatte, har ansvaret for den praktiske oppfølgingen av kommunens eierinteresser, herunder ansvaret for arkivfunksjonen. Den renovasjonsfaglige oppfølgingen av BIR (datterselskapene), herunder sikring av at lovpålagte tjenester leveres som forutsatt og at selvkostregelverket etterleves, anses håndtert av byrådsavdeling for byutvikling. Byrådsavdeling for byutvikling opplyser at de ser det som utfordrende å få utlevert tilstrekkelige opplysninger fra BIR for å sikre dette, da BIR viser til eierskapsseksjonen.

Rapporten fra selskapskontrollen i 2016 sier blant annet dette om organiseringen av og arbeidsfordelingen i eierskapsseksjonen:

«Det er i liten grad etablert skriftlige rutiner for arbeidet med eierskapsforvaltningen, og det er ikke utarbeidet lederavtale, stillingsinstruks eller lignende for de ansatte. Revisjonen får opplyst at det er en klar innbyrdes forståelse av hvem i seksjonen som skal håndtere hvilke oppgaver. Oppfølging/saksbehandlingsansvar for selskapene som BFIE¹¹ har virksomhetsfaglig ansvar for

¹¹ Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eierskap

er delt mellom de to rådgiverne i seksjonen, men det er ikke fastsatt en skriftlig fordeling. Det blir understreket at det i praksis er nødvendig fleksibilitet og overlapping ved behov.

Seksjonen får løpende tilsendt en oversikt over politiske saker som behandles i byrådet som gjelder selskap i selskapsporteføljen, slik at seksjonen fanger opp om det skjer endringer som vedrører selskapene. Eierskapsseksjonen har utarbeidet en skriftlig rutine for utsending av innkalling til generalforsamling til byrådsavdelingene som har det virksomhetsfaglige ansvaret. Seksjonen fører en oversikt over alle generalforsamlinger som er gjennomført og hvem som deltar fra Bergen kommune.

Seksjonen har etablert en praksis hvor sentralarkivet sørger for at finansbyråd, kommunaldirektør for BFIE, politisk rådgiver og de tre ansatte i eierskapsseksjonen får kopi av all korrespondanse som kommer inn til Bergen kommune som gjelder generalforsamlinger for alle selskap i selskapsporteføljen til Bergen kommune.»

Eierskapsseksjonen gir uttrykk for å ha god dialog med BIR, og oppfatter ledelsen som lydhør. Det avholdes møter med selskapet når saker krever det, gjerne tre til fem ganger i året. Eierseksjonen opplyser å være bevisst med hensyn til at det er selskapets styre som styrer, og er derfor nøye med å passe eierrollen. Det opplyses også at en ikke ønsker å motta vesentlig informasjon fra BIR som de andre eierkommunene ikke får ta del i.

En av rådgiverne ved seksjonen deltar alltid på BIRs generalforsamling. Seksjonen opplyser å gå grundig gjennom årsregnskapet for morselskapet og konsernet. Det foretas imidlertid ingen gjennomgang av døtrenes regnskap, da eierseksjonen ikke har noe oppfølgingsansvar overfor døtre og heller ikke ønsker å gå lenger enn øvrige eiere av likebehandlingshensyn. Eierseksjonen baserer seg her på tillit til at konsernstyret utøver den nødvendige kontrollen.

Det er eierseksjonen som forbereder den årlige selskapsrapporteringen til bystyret. Seksjonen innhenter i tillegg halvårlige rapporter om prognoser for oppnåelse av avkastningskravene.

Eierseksjonen har ikke vært involvert i oppfølgingen av de foretatte forvaltningsrevisjonene, ei heller satt noen frister for når tiltak skal være iverksatt.

VURDERING

Generalforsamlingsprotokoller blir etter det vi får opplyst ikke distribuert til alle eierkommunene. Dette er ikke i strid med aksjeloven, som kun krever at protokollen skal oppbevares på en betryggende måte i hele selskapets levetid og at den skal holdes tilgjengelig for aksjeeierne (asl. § 5-16 (3)). Det kan likevel diskuteres om denne praksisen er tilfredsstillende ut fra kommunens likebehandlingsprinsipp slik det framgår av eierskapsmeldingen.

Når det gjelder bedriftsforsamlingen, er det vårt inntrykk av at det her er behov for en avklaring av organets rolle. I henhold til allmennaksjeloven § 6-37 (4) skal bedriftsforsamlingen, etter forslag fra styret, treffe avgjørelse i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser. Det samme framgår av BIRs egen styringsinstruks. De bedriftsforsamlingsprotokollene vi har hatt tilgang til viser imidlertid at bedriftsforsamlingen i BIR kun tar styrets investeringsbeslutninger til orientering. Dette er etter vårt skjønn ikke i samsvar med lovkrav og styringsinstruksen.

Bedriftsforsamlingen i BIR framstår i all hovedsak mer som et forum for informasjon fra styret til eierne i stedet for et tilsynsorgan. Etter vår oppfatning kan det være naturlig å involvere bedriftsforsamlingen i revisjonsarbeidet, som et revisjonsutvalg.

Det kan også settes spørsmålsteget ved om utvalget er for stort til at det på en hensiktsmessig måte kan ivareta sine lovpålagte funksjoner. Det kan derfor vurderes om bedriftsforsamlingen bør settes sammen slik at medlemmene innehar fullmakter som gjenspeiler eierbrøken, framfor at medlemmene representerer en stemme hver.¹²

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet, da det noen ganger er behov for å diskutere strategier uten å treffe formelle beslutninger. I anbefalingen presiseres det at møtene er uforpliktende for både eiere og selskap.

BIR inviterer til eiermøter omtrent to ganger årlig. Eierstyring kan ikke skje på uformelle eiermøter. Det er imidlertid uklart hva som skjer/besluttet på uformelle eiermøter da det ikke skrives møtereferater. Slike eiermøter representerer både fordeler og ulemper. På den ene siden er det ønskelig at eierne, både på politisk og administrativt nivå, er godt informert om de viktigste strategiske problemstillingene i et selskap der man har eierinteresser av betydning. Dette understrekes av den betydningen både selskapet og eiere tillegger disse møtene. Avholdelse av uformelle eiermøter kan imidlertid etter vårt syn være problematisk med hensyn til overordnede føringer for offentlig sektor blant annet når det gjelder meroffentlighet og demokratisk innsyn. Det er også uheldig dersom eiermøtene framstår som en praktisk erstatning for arenaer som general- og bedriftsforsamling. Manglende referattaking forsterker dette. Vi mener derfor at det bør utarbeides referat som sendes samtlige eiere sammen med eventuelle presentasjoner. Det bør tas hensyn til at referat kan omtale saker som av konkurransehensyn ikke bør/skal offentliggjøres.

Vi har ingen kommentarer til praksisen med kontaktmøter.

Når det gjelder eierskapsseksjonen, framstår denne også som relativt passiv. Oppfølgingen av selskapet synes å være begrenset til års- og halvårsrapportering med mindre det tas initiativ fra selskapet. Det kan dessuten stilles spørsmål ved om dialogen mellom selskapet, eierskapsseksjonen og byrådsavdeling for byutvikling er optimal, etter som det ser ut til at ansvaret for oppfølging av selvkostområdet er uavklart.

¹² Allmennaksjeloven § 6-35 krever at medlemsantallet skal være delelig med tre, og at en tredjedel av medlemmene skal velges av og blant de ansatte. I BIR vil derfor bedriftsforsamlingen minst måtte bestå av 15 medlemmer.

Anbefalinger

- Selskapet bør vurdere om generalforsamlingsprotokoller skal sendes alle eiere ut fra prinsippet om likebehandling.
- Bedriftsforsamlingens rolle i forbindelse med vesentlige investeringer bør vurderes, med utgangspunkt i lovkrav og egen styringsinstruks.
- Det bør vurderes om bedriftsforsamlingen skal innta rollen som revisjonsutvalg.
- Det bør utarbeides referater fra eiermøtene som sendes samtlige eiere.
- Det bør vurderes opplæring for ulike aktører knyttet til ulike organers roller og ansvar.
- Rollefordelingen mellom eierskapsseksjonen og byrådsavdeling for byutvikling når det gjelder oppfølgingen av selskapet bør avklares ytterligere.

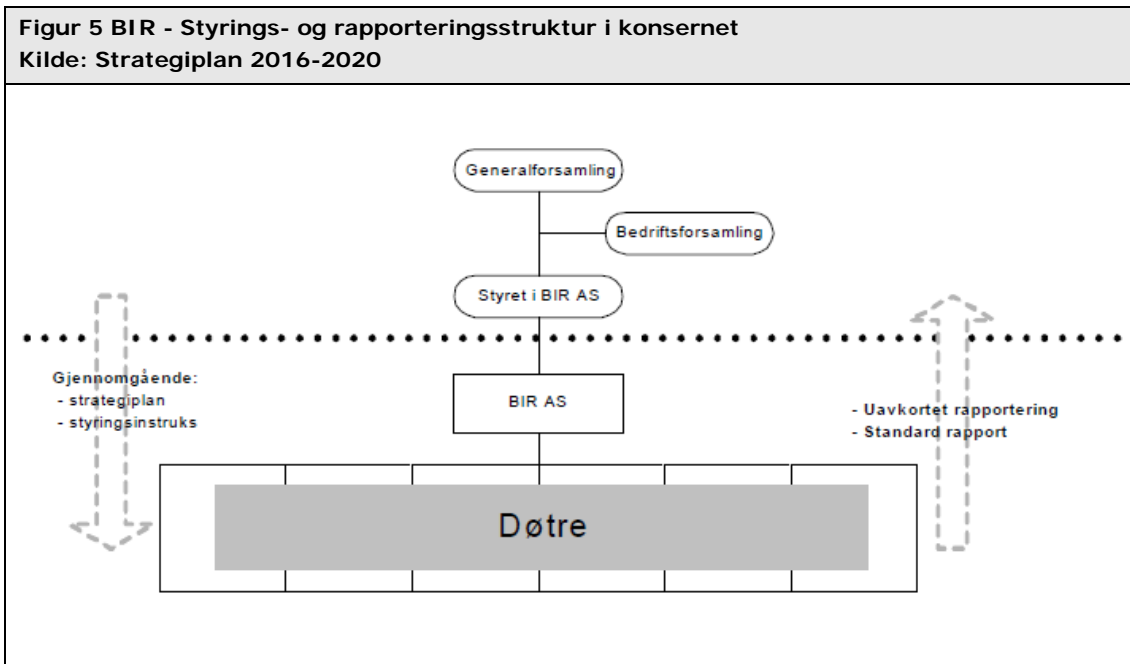
2.5 SELSKAPETS RUTINER FOR INTERNKONTROLL OG RESSURSSTYRING

Rutiner for internkontroll og ressursstyring er i utgangspunktet meget omfattende og gjelder alle aspekter av konsernets virksomhet. Vi har begrenset dette til drifts- og økonomioppfølgingen og eieroppfølgingen av datterselskaper.

STYRINGS- OG RAPPORTERINGSSTRUKTUREN I BIR

De overordnede styringsdokumentene i BIR-konsernet er konsernstrategien og styringsinstruksen. Konsernets strategiplan og styringsinstruks er gjennomgående. Datterselskapene har krav om å fastsette egne mål og strategier basert på de føringer som er lagt i konsernstrategien. Døtrene rapporterer kvartalsvis til BIR AS' styre.

Styrings- og rapporteringsstrukturen i BIR er gjengitt i figuren under:

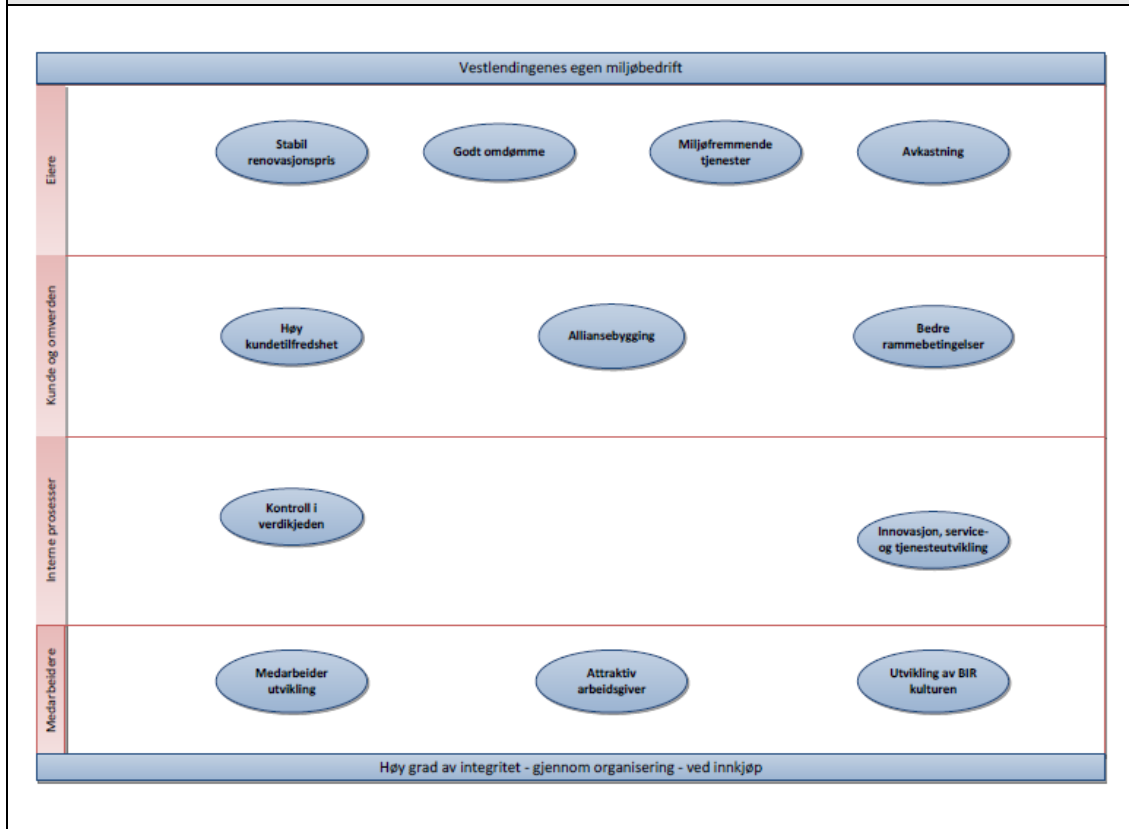


Strategiplanen vedtatt av styret tar utgangspunkt i BIRs visjon om å være «*vestlendingenes egen miljøbedrift*». Visjonen skal nås gjennom oppfyllelse av det som benevnes «strategiske fokusområder»:

- Stabil renovasjonspris
- Godt omdømme
- Miljøfremmende tjenester
- Avkastning

Disse er bygget opp i et målhierarki, eller det de kaller et «strategikart»:

Figur 6 BIR - Strategikart - Kilde: Strategiplan 2016-2020



Det er dessuten utarbeidet egne strategier på flere områder: IT-strategi, HR-strategi, kommunikasjonsstrategi og avfalls- og ressursstrategi.

Styringsinstruksen, senest oppdatert april 2017, beskriver rammene for styring av konsernet gjennom å definere ansvars- og rollefordeling mellom mor og datterselskaper, samt å avklare fullmaktsfordelingen mellom generalforsamling, bedriftsforsamling, styrene og de daglige lederne i de respektive selskapene. Her inngår også styreinstruksen.

Figur 7 BIR - Saksgang, ansvar og myndighet - Kilde: Styringsinstruksen

	Daglig leder	Styret			Bedriftsforsamling (gjelder BIR AS)			Generalforsamling			Saksgang
		Besl.	Etterretn.	Orient.	Besl.	Etterretn.	Orient.	Besl.	Etterretn.	Orient.	
Vedta årsbudsjett		X					X				Styret beslutter, bedriftsforsamlingen orienteres
Vedta årsregnskap og -beretning								X			Styret og bedriftsforsamling anbefaler for GF
Vesentlige investeringer					X						Styret foreslår / BF beslutter
Rasjonalisering/omorganisering					X						Styret foreslår / BF beslutter
Vedta og iverksette undersøkelse.asal. §6-37					X						
Vedta og iverksette granskning.asl. §5-25								X			Etter forslag fra aksjonær
Innkalling til generalforsamling		X									Bare saker som fremgår av innkallingen kan behandles
Forvaltning av selskapet, asl. § 6-12		X	X	X							Organisering, strategiplan, budsjetter, kontroll, mv.
Tilsyn med daglig leder og drift, asl. § 6-13		X	X	X							Se fullmakter og begrensninger
Saker ut over daglig drift		X									Saker av uvanlig art eller stor betydning
Daglig drift, asl. §§ 6-14 og 6-15	X		X								Kvartalsrapportering
Vedtektsendringer asl. §5-18								X			Styret foreslår / GF beslutter
Kapitalforhøyelser, asl. kap. 10								X			Styret foreslår / GF beslutter
Kapitalnedsettelse, asl. kap 12								X			Styret foreslår / GF beslutter
Utbytte, asl. §§ 8-2								X			Styret foreslår / GF beslutter
Kjøp av egne aksjer, asl. § 9-4								X			Styret foreslår / GF beslutter

Aksjeeieravtaler regulerer forhold som tilligger eierne i selskapene.

Generalplanen utarbeides for en fireårsperiode og er en konkretisering av strategiplanen. Den viser hva strategiene innebærer rent fysisk – hvilke investeringer og andre tiltak som skal gjennomføres og hvordan de er planlagt finansiert.

Budsjetter utarbeides årlig i en todelt prosess etter et vedtak i BIRs styre i 2014. Her framgår det at rammer og prinsipper for kommende budsjettperiode skal fastsettes i morselskapets styre om våren. Lovpålagt del av virksomheten framlegger deretter rammebudsjett og langtidsbudsjett for beslutning i juni. Komplette rammebudsjett og langtidsbudsjett, inkludert den konkurranseutsatte delen av konsernet, skal behandles og vedtas i oktober/november.

Det er styret og daglig leder i det enkelte datterselskap som er ansvarlig for å utarbeide og vedta budsjetter innenfor de gitte rammene. Fellestjenester er her en støtte i utarbeidelsen. Datterselskaper har anledning til å endre innen sine rammer. Det opplyses at datterselskaper gjerne vil bære mer med i budsjettprosessen enn det de synes å være i dag.

Regnskapsrapporter med budsjettoppfølging legges fram for styret hvert kvartal.

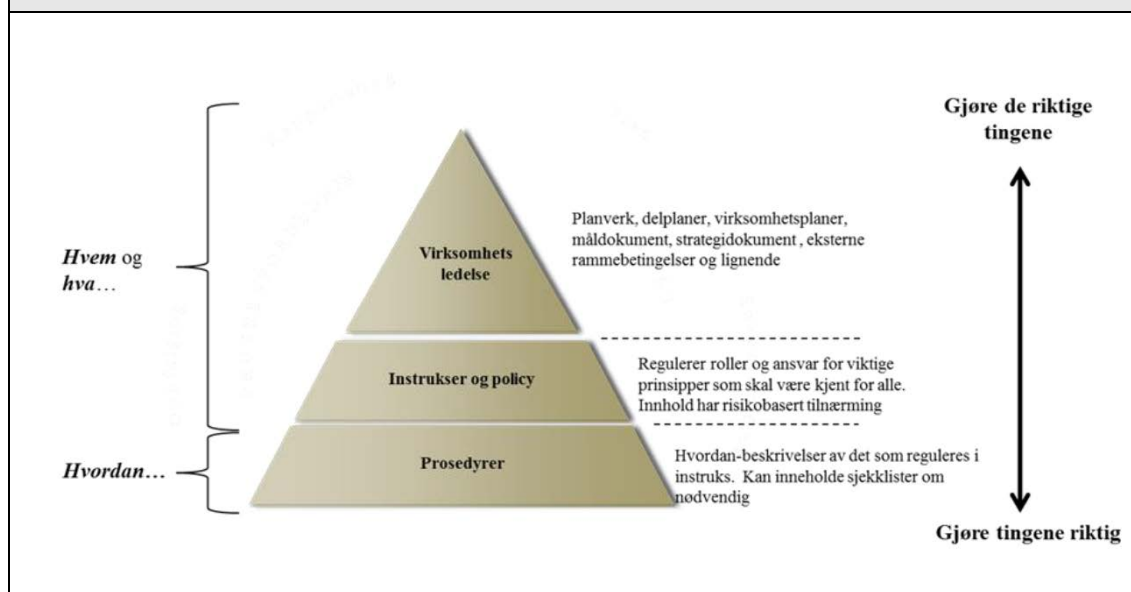
Det utarbeides dessuten kvartalsrapporter som blant annet viser hvordan konsernet presterer på de strategiske fokusområdene. Eksempelvis er målsettingen om stabil renovasjonspris her konkretisert i to målbare kriterier: Prisen skal være blant de 10 % billigste i landet og prisøkningen på lovpålagte renovasjonstjenester skal maksimalt være lik konsumprisens hovedindeks målt over en fireårsperiode.

Det opplyses at selskapet har en kultur for muntlighet i samsvar med bransjen for øvrig.

ØVRIGE RUTINER FOR DRIFTS- OG ØKONOMIOPPFØLGING

Ledelsen opplyser å ha arbeidet systematisk med klargjøring av ansvar og roller (policy-dokumenter) i løpet av de to seneste årene, der en har forsøkt å oppnå en fornuftig balansegang mellom dokumentasjonskrav og det som er hensiktsmessig i praksis. Prosessen blir betraktet som nyttig i det å sikre at alle oppgaver fanges opp samtidig som det ikke er overlapping av ansvar.

Figur 8 BIR - Konsernets styringssystematikk. Kilde: HR – roller og arenaer (HR Policy)



Følgende policy-dokumenter er utarbeidet eller er under utarbeidelse:

- Roller og arenaer for IT i BIR (IT Policy)
- Roller og arenaer for HR i BIR (HR Policy)
- Roller og arenaer for lønn i BIR (Lønnpolicy)
- Roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging (kontraktsoppfølgingspolicy)
- Informasjonssikkerhet i BIR – roller og arenaer (informasjonssikkerhetspolicy)

Vi får dessuten opplyst at arbeid med strategi og policy for arkivfunksjonen er under oppstart.

Roller og ansvar knyttet til delegasjonsfullmakter er dokumentert i en egen rapport – «Rammeverk for delegasjon i BIR».

Innkjøpshåndbok og prosjektstyringsverktøy er utarbeidet som en følge av funn og anbefalinger i gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

EIEROPPFØLGING AV DATTERSELSKAPER

Konsernledelsen, dvs. konsernleder eller hans nestkommanderende, er styreleder i alle heleide døtre, og konsernet har flertallet i alle styrene. Styret i BIR AS utgjør disse selskapenes generalforsamling.

Konsernleder ansetter daglige ledere i datterselskapene. Avtaler om kjøp av administrative tjenester mellom mor (fellestjenester, se nedenfor) og døtre definerer hvilke tjenester som skal leveres og innenfor hvilke områder. Styringsinstruksen definerer hvilke fullmakter og begrensninger som gjelder på de respektive nivåene i konsernet, samt hvilke saker som skal avklares med konsernet. Vi har i vedlegg tatt inn en oversikt over konserninterne avtaler utarbeidet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon i 2015. Vi har fått opplyst at avtaler innen konsern og med nærstående er utarbeidet etter armlengdes prinsipp og i henhold til aksjeloven § 3-9.

Datterselskapene rapporterer til konsernledelsen og styret kvartalsvis. Kvartalsrapportene er bygget over samme mal og inneholder følgende hovedpunkter:

- Strategi, økonomi, drift og framtidsutsikter
- Finanssammendrag, soliditet og nøkkeltall fra balanse og drift
- Balansert målstyring
- HMS

FELLESTJENESTER OG AVDELING FOR PROSESS OG KONTROLL

Konsernet har etablert administrative fellestjenester i morselskapet. Fellestjenestene består av avdelingene IT, FOU, HR, HMS, kommunikasjon, innkjøp, eiendom, økonomi, konsernregnskap, avdeling for prosess og kontroll samt systemsjef digitalisering. Avtale om kjøp av administrative tjenester regulerer forholdet mellom datterselskapene og fellestjenestene. Fellestjenestene har en sentral rolle i konsernets kontrollsystem, og det er utarbeidet skriftlige rutiner for kontroll og rapportering.

Avdeling for prosess og kontroll i linje under konsernleder ble opprettet 1.1.2014 som en følge av forvaltningsrevisjonen av fellestjenestene. Avdelingen ledes av konserncontroller og har følgende mandat, vedtatt av styret i BIR AS 23.04.2015 (sak 32/15):

«Konserncontroller er konsernets egen revisor. Avdelingens mandat er å utøve konsernkontroll samt å bidra til prosessforbedring.

Konserncontroller kan be om innsyn i alle saker, i alle selskap, og avgi uttalelse til disse når avdelingen eller administrerende direktør vurderer dette som tjenlig. Når det gjelder innsyn i saker og tilgang til informasjon skal konserncontroller ha samme ubegrensede tilgang til dette som konsernets eksterne revisorer. Tilbakemelding og opplysning skal gis konserncontroller uten opphold. Avdelingens mandat gjelder hele konsernet, lovpålagt og konkurranse.

Konserncontroller gir ved vesentlige avvik tilbakemelding til selskapets ledelse, da i form av et revisjonsbrev/-oppsummering.»

Det framgår videre av styresaken at avdelingen skal ha en kontrollfunksjon som er overordnet den kontrollen som utøves av konsernets fellestjenester, samt ha et spesielt ansvar for oppfølging av vedtatte forbedringsprosesser. Dette innebærer deltakelse i konsernets budsjett- og prognosearbeid og økonomioppfølgingen.

I september 2015 utarbeidet KPMG et notat om avklaring av avdelingens mandat, dette etter avtale og diskusjon med konserncontroller. Notatet problematiserer avdelingens ulike roller og konkluderer med at de til dels er uforenlige:

- Avdelingen er konsernets egen revisor
- Avdelingen legger til rette for, støtter og kontrollerer datterselskapene
- Avdelingen utfører også oppgaver for datterselskapene

Rapporten munnet ut i en anbefaling om at det utarbeides et nytt mandat som forankres i konsernledergruppen.

Konserncontroller opplyser at budsjett- og prognosearbeid etter dette er fjernet fra avdelingens ansvarsområde.

Våre intervjuer tyder på at det er et visst forventningsgap mellom det som ytes fra fellestjenestene og det som datterselskapene kunne ønske seg. I intervjuene etterlyses det bedre samhandling og kommunikasjon mellom de respektive parter – fellestjenestene forventer at døtrene kommer med en bestilling, mens døtrene på sin side etterlyser et mer selvstendig initiativ fra fellestjenestene. Fra døtrene side pekes det konkret på at fellestjenestene mangler en koordinator eller leder som kan sørge for at støtte- og kontrollfunksjonen ivaretas.

VURDERING

Det synes å være en hensiktsmessig løpende rapportering og kommunikasjon innad i konsernet, både opp fra datterselskaper og ned fra konsernspiss. Den løpende rapporteringen, herunder kvartalsrapporteringen, framstår godt tilpasset konsernets behov.

Konsernledelsen omtaler organisasjonen som «muntlig». Det er likevel mye skriftlighet i BIR med mange ulike styringsdokumenter. Det kan medføre uklarhet om hva som gjelder, når det gjelder, for hvem det gjelder og hvilket dokument som inneholder hva. Det synes å være et gap mellom omfanget av dokumentasjon og oppfatningen av å være en muntlig organisasjon. Styringsdokumentene er presentert på BIRs intranettside og er følgelig tilgjengelige for de ansatte. For ytterligere å forbedre tilgjengeligheten, tror vi det kunne være fornuftig også å presentere en oversikt over dokumenthierarkiet slik at både styringsnivå og sammenhengen mellom dokumentene blir tydeliggjort.

Vi konstaterer at det er et forventningsgap mellom fellestjenestene på den ene siden og datterselskapene på den annen. Etter vår vurdering bør det være mulig å lukke dette gjennom en åpen dialog og avklaringsmøter.

Når det gjelder avdeling for prosess og kontroll, finner vi det unødig kompliserende at samme funksjon både skal være et uavhengig kontrollorgan og samtidig skal levere løpende tjenester etter bestilling fra konsernet som et sideordnet organ. Dette er også ødeleggende for kontrollfunksjonen.

Anbefalinger

Vi har ingen konkrete anbefalinger når det gjelder selskapets rutiner for internkontroll og ressursstyring, som vi i hovedsak anser som tilfredsstillende. Vi ser imidlertid at det nok er et behov for bedre dialog mellom fellestjenestene og datterselskapene med sikte på å etablere en samstemmig forståelse av fellestjenestenes rolle og oppgaver.

Vi vil dessuten slutte oss til KPMGs anbefaling om en avklaring av mandatet til avdeling for prosess og kontroll.

2.6 SELSKAPETS OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONENE

Det er gjennom kontrollen lagt mest vekt på det som gjelder status for ledelsens oppfølging av funn og anbefalinger i rapportene fra forvaltningsrevisjonene. Anbefalingene berører flere av selskapene i konsernet samt samspillet mellom morselskapet og selskapene.

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Styret i BIR vedtok 29.03.2012 å gjennomføre forvaltningsrevisjoner av de virksomhetene som driver innen lovpålagt renovasjon i BIRs ni eierkommuner. Disse omfatter, foruten BIR AS, datterselskapene BIR Avfallsenergi AS, BIR Nett AS (tidligere BossNett AS), BIR Privat AS og BIR Transport AS. Det ble besluttet å konkurransetsette oppdraget, som i februar 2013 ble tildelt revisjons- og rådgivingselskapet KPMG.

På bakgrunn av risikoanalyser utarbeidet BIR AS og KPMG i samarbeid en plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2013-2016 som ble utført i perioden 2013-2017.

Nr.	Revisjonsområder	Slutført
1	Fellestjenester og kompetansestyring	26.09.2013
2	Prosjektstyring og gjennomføring av større prosjekt	27.03.2014
3	Investeringsbeslutninger og offentlige anskaffelser	28.08.2014
4	IKT	05.03.2015 (del 1) 23.04.2015 (del 2)
5	Kontraktstyring og avfallshåndtering	12.05.2016
6	Selvkost, internprising og kryssubsidiering	27.10.2016
7	Lov om offentlighet	17.03.2017

Slutført angir her når rapportene ble styrebehandlet.

Det overordnede formålet med forvaltningsrevisjonene er ifølge planen «å undersøke om den lovpålagte virksomheten i selskapene utøves i samsvar med eksterne og interne krav, og bidra

til forbedring av virksomheten.» Der det ble avdekket svakheter, skulle det foreslås forbedringstiltak som i sin tur skulle iverksettes. Resultater av revisjonene så vel som effekter av tiltak skulle i henhold til planen rapporteres til styret i BIR.

Det framgår av planen at forvaltningsrevisjonene skulle baseres på kommuneloven med forskrifter og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Eierkommunenes kontrollutvalg har ikke vært involvert i planleggingen av revisjonene.

GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREVISJONENE

Alle planlagte forvaltningsrevisjoner er utført. I gjennomføringen av revisjonene ble revisjonsområdene 2, 4 og 5 av praktiske hensyn delt i to, slik at det til sammen er utarbeidet ti revisjonsrapporter i denne planperioden. De ti forvaltningsrevisjonene og formålene med dem framgår av oversikten nedenfor.

Rev. område	Forvaltningsrevisjoner	Formål med revisjonen
1	Fellestjenester og kompetansestyring	Undersøke om avtalene som regulerer fellestjenestene i BIR oppfylles, avdekke eventuelle forbedringsområder og foreslå tiltak. Undersøke om BIR har en systematisk og planmessig tilnærming til utvikling av kompetanse i sin virksomhet, og om det foreligger en forankring hos ledelsen i aktuelle og relevante strategier.
2	Styring av store investeringsprosjekter del A	Undersøke om eiervedtak vedørende prosjektet «Tre gjenvinningsstasjoner» er fulgt opp, avdekke eventuelle forbedringsområder og foreslå tiltak. Undersøke om BIR har en systematisk og planmessig tilnærming til prosjektstyring, avdekke eventuelle forbedringsområder og foreslå tiltak.
	Styring av store investeringsprosjekter del B – BossNett AS (nå BIR Nett AS)	Undersøke i hvilken grad BIR AS, gjennom BossNett AS, har oppfylt eiervedtak om utbygging av bossnett i Bergen sentrum. Undersøke i hvilken grad BossNett AS har fulgt gjeldende lovverk og beste praksis for selskapsstyring.
3	Investeringsbeslutninger og offentlige anskaffelser	Undersøke om BIR har et tilfredsstillende internt regelverk og rutiner for offentlige anskaffelser, og om praksis understøtter lovpålagte krav og intern regelverk/rutiner. Vurdere i hvilken grad BIR har en strategisk tilnærming til bruk av innkjøpsfunksjonen i konsernets virksomhet.
4	IKT i verdikjeden del 1 – Effektivitet og informasjonssikkerhet	Undersøke om og eventuelt i hvilken grad IKT understøtter verdikjeden effektivt med henblikk på grad av automatisering og integrasjon av prosessledd i verdikjeden. Undersøke hvordan og i hvilken grad informasjonssikkerheten ivaretas i verdikjeden, med spesiell vektlegging av konfidensialitet og integritet/kvalitet.

		Undersøke i hvilken grad lønnsområdet har IKT-verktøy som er tilpasset behovet for effektivitet, kvalitet og sikkerhet.
	IKT i verdikjeden del 2 – Anskaffelse, vedlikehold og utfasing av IKT-utstyr	Undersøke i hvilken grad rutiner og policy for anskaffelse, vedlikehold og utfasing av IKT-utstyr sikrer effektivitet og ivaretar informasjonssikkerheten, og om disse etterleveres.
5	Kontraksstyring og avfallshåndtering	Undersøke om BIR har tilstrekkelig styring og kontroll med kontraktoppfølgingen med eksterne leverandører. Gjøre en deskriptiv kartlegging av et utvalg av prosesser for behandling av avfall og vurdering av risiko i prosessene <ul style="list-style-type: none"> - Prosess for mottak, oppbevaring/utvinning og salg av metaller - Prosess for mottak og behandling av alkohol på stasjon for farlig avfall.
6	Selvkost, internprising og kryssubsidiering	Undersøke om krav til internprising etterleveres ved vare- og tjenestekjøp mellom selskapene i konsernet. Undersøke om internpriser er dokumentert, om prisene etterleveres og om prisen oppfyller kravene til prisfastsetting. Undersøke om internprisene representerer ulovlig kryssubsidiering ved kjøp/salg mellom selskapene som driver lovpålagt og kommersiell virksomhet.
	Ny fleksibel gebyrmodell i Bergen kommune	Undersøke om gebyrvedtaket omfatter varene i vareregisteret til BIR Privat, herunder om krav til sporbarhet mellom vareregisteret og gebyrvedtaket ivaretas. Undersøke om krav til selvkost ivaretas ved beregning av prisene for lovpålagte avfallstjenester i Bergen kommune.
7	Offentlighetsloven	Undersøke om BIR AS, BIR Privat, BIR transport, BIR Avfallsenergi og BIR Nett ivaretar kravene til journal, herunder både om de saksdokumenter som skal registreres blir registrert, og om registreringen av opplysninger i journalen er i samsvar med kravene. Undersøke om opplæringen som gis saksbehandlere er tilstrekkelig og hensiktsmessig for å sikre rett håndtering av innsynskrav i BIR.

Problemstillingene som er behandlet i revisjonene er besvart ut fra skalaen *Tilfredsstillende – Bør forbedres – Ikke tilfredsstillende*. I de tilfellene en ikke oppnår vurderingen *Tilfredsstillende*, er det gitt anbefalinger om mulige forbedringstiltak. Totalt er det over 100 anbefalinger, av varierende detaljgrad. Anbefalingene er gjengitt i vedlegg til rapporten.

ADMINISTRASJONENS OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONENE

Ni av de ti gjennomførte forvaltningsrevisjonene omfattet konsernet som sådant, der datterselskapene var berørt i større eller mindre grad. Den tiende, nærmere bestemt «Styring av store i investeringsprosjekter del B – BossNett AS», gjaldt kun BIR Nett (eller daværende BossNett). Oppfølgingen av denne forvaltningsrevisjonen ble derfor overlatt til selskapet selv, mens oppfølgingen av de øvrige er håndtert på konsernnivå. I praksis har dette arbeidet blitt koordinert av konserncontroller.

Etter det vi får opplyst, får kontrollutvalgene i de «store» eierkommunene tilsendt revisjonsrapportene. Det er med andre ord ingen fast rutine for utsendelse av rapportene til samtlige eiere.

Oppsummeringen av status for gjennomføring av anbefalte tiltak nedenfor bygger på dokumentasjon fra konserncontroller som fortløpende holder oversikt over planlagte og igangsatte tiltak i et regneark. De angitte datoer refererer til tidspunktet for når forvaltningsrevisjonsrapportene er avgitt.

Forvaltningsrevisjoner	Status for gjennomføring av tiltak
Fellestjenester og kompetansestyring (28.08.2013)	Tiltak vedrørende fellestjenester er i all hovedsak gjennomført, selv om det gjenstår implementering av enkelte kontrollrutiner. Arbeidet med utarbeidelse av kompetanseplaner er påbegynt, men ikke ferdigstilt. BIR kom fort i gang med avklarings- og evalueringsmøter. To årlige møter hvor fellestjenester fasiliteter avklaringsmøtene, og gjennomfører og skriver referat fra evalueringsmøtene. Avklaringsmøter første gang gjennomført september 2014. Evalueringsmøter første gang gjennomført januar 2015. Siden er disse møtene gjennomført hvert år.
Styring av store investeringsprosjekter del A (29.11.2013)	Ferdigstilt. Nytt prosjektstyringssystem er implementert, det er gjennomført kurs, veiledning og kontroll, og det er utarbeidet en egen prosjektkontrollrapport.
Styring av store investeringsprosjekter del B – BossNett AS (nå BIR Nett AS) (28.02.2014)	Følges opp på selskapsnivå, se nærmere beskrivelse nedenfor.
Investeringsbeslutninger og offentlige anskaffelser (07.05.2014)	Ferdigstilt. Bemanning i innkjøpsavdelingen er økt, innkjøpshåndbok er utarbeidet og implementert i konsernet, digitalt kontraktsarkiv er etablert.
IKT i verdikjeden del 1 – Effektivitet og informasjonssikkerhet (03.02.2015)	Delvis gjennomført. Mye av arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt.
IKT i verdikjeden del 2 – Anskaffelse, vedlikehold og utfasing av IKT-utstyr (27.03.2015)	Delvis gjennomført. Mye av arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt.
Selvkost, internprising og kryssubsidiering (12.09.2016)	Prosjektgrupper er i gang og prosjektet er planlagt ferdigstilt i juni 2018. Arbeidet var opprinnelig planlagt avsluttet i mars 2017, men stoppet midlertidig opp som følge av svangerskapspermisjon.
Ny fleksibel gebyrmodell i Bergen kommune (24.06.2016)	Ferdigstilt. Oppfølgingen er dokumentert i en prosjektrapport og er kvalitetssikret av forvaltningsrevisor, som konkluderer med: «Vår overordnede vurdering er at områdenes anbefalinger er svart ut i prosjektrapporten.»
Kontraktsstyring og avfallshåndtering (15.03.2016)	Det er utarbeidet et første utkast til policy-dokument som klarer roller, ansvar mv. Øvrige anbefalinger er ikke fulgt opp.
Offentlighetsloven (jan. 2017)	Delvis gjennomført. Mye av arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt.

Konsernkontroller angir flere årsaker til at noen anbefalinger ikke er fulgt opp. Først og fremst dreier det seg om tid og kapasitet. Derneft pågår det også andre prosesser i organisasjonen, og det blir dermed et spørsmål om prioritering. Det vises også til at flere av de anbefalte tiltakene i praksis trolig langt på vei er gjennomført uten at de foreløpig formelt er kvittert ut, og følgelig fortsatt klassifiseres som «utestående».

STYRETS OPPFØLGING AV FORVALTNINGSREVISJONENE

Forvaltningsrevisjonsrapportene legges fram for styret i BIR (konsernstyret), som altså er bestilleren av disse oppdragene. I saksframlegget beskriver administrasjonen også de tiltakene som planlegges iverksatt, samt de som eventuelt allerede er igangsatt. Forut for styrebehandlingen har det blitt gjennomført en høringsrunde internt i konsernet, der de som har vært gjenstand for eller blir berørt av revisjonen har fått mulighet til å uttale seg. Høringsuttalelsene innarbeides i rapporten sammen med revisors tilsvaer.

Det framgår av styreprotokoller at styret i 2014 og 2015 har fått en redegjørelse om status for revisjonene¹³. Dette ser imidlertid ut til å være begrenset til hvilke revisjoner som er gjennomført og hvilke som ikke er ennå ikke var det. I november 2016 fikk styret nok en orientering, hvor også planlagte tiltak ble presentert. Vi kan imidlertid ikke se at styret har hatt noen systematisk oppfølging av faktisk iverksatte tiltak og effekten av disse.

Sommeren 2016 ble det valgt nytt styre i BIR. Etter det vi får opplyst ble det ikke gitt noen informasjon verken om fullførte eller pågående forvaltningsrevisjoner fra avtropende til nytt styre.

STYRING AV STORE INVESTERINGSPROSJEKTER (BOSSNETT I BERGEN KOMMUNE)

«Styring av store investeringsprosjekter del B – BossNett AS»: BIR Nett utarbeidet en handlingsplan for å følge opp anbefalingene som ble behandlet av både selskaps- og konsernstyret i april 2014. Handlingsplanen ble utarbeidet i dialog med Bergen kommune. På noen områder går planen lengre enn anbefalingene skulle tilsi, som følge av at kommunen og selskapet så forhold som hang sammen med de gitte anbefalingene. Handlingsplanen tar utgangspunkt i de enkelte anbefalingene og det er satt opp aksjonspunkt med «beslutning, ansvar og frist» for hver av dem. Anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen skal alle være fulgt opp, med ett unntak hvor endelig avklaring mangler: Lokalisering av terminal på Nygårdstangen, der en avventer ny reguleringsplan.

Når det gjelder oppfølgingen av revisjonen, er det fra og med 2013 avgitt en statusrapport fra BIR Nett til bystyret i Bergen om arbeidet med bossnettet, noe som medfører at kommunen har god mulighet for overvåkning av prosjektets framdrift. Rapporten går også til selskapets styre, konsernstyret og BIRs øvrige eierkommuner. Statusrapporten for 2017 vil inneholde en oppsummering av tiltak gjort i kjølvannet av forvaltningsrevisjonen, og skal leveres til Bergen bystyre i februar 2018. Administrasjonen i BIR Nett

¹³ Sakene 52/14 og 54/15

utarbeider Statusrapport 2017, som vedtas av styret i BIR Nett. Rapporten oversendes vedlagt styrets vedtak fra BIR Nett til Bymiljøetaten, som deretter fremsender rapport til politisk behandling i komite(er) og dernest i bystyret.

VURDERING

Forvaltningsrevisjoner initieres normalt av en kommunes kontrollutvalg med hjemmel i kommuneloven § 78. I BIRs tilfelle er forvaltningsrevisjonene bestilt av selskapets, dvs. konsernets, styre, etter forutgående analyser av potensielle risikoområder. Bakgrunnen for dette er, etter det vi forstår, et ønske om å imøtekomme eiernes interesser når det gjelder det samfunnsoppdraget selskapet er satt til å ivareta. Vi finner dette initiativet svært positivt.

Alle planlagte forvaltningsrevisjoner er gjennomført, og revisjonsrapportene er framlagt for styret. Rapportene blir imidlertid ikke rutinemessig sendt samtlige eierkommuner, noe vi finner uheldig da det bryter med prinsippet om likebehandling av eierne.

Revisjonsrapportene har munnet ut i over 100 anbefalinger om ulike forbedringstiltak. De vesentligste anbefalingene i ni av de ti rapportene synes å ha blitt fulgt opp fra administrasjonens side. Det vises i den forbindelse til vedlegg over status for ulike tiltak. Arbeidet med oppfølging av revisjonsrapporten om selvkost, interprising og krysssubsidierting er igangsatt og planlagt ferdigstilt sommeren 2018 etter en midlertidig stopp som følge av at et sentralt medlem i prosjektgruppen har hatt permisjon. Vår konklusjon er at administrasjonen har hatt en tilfredsstillende oppfølging av forvaltningsrevisjonene og at egenkontrollen gjennom dette trolig er styrket, men at styret kunne ha hatt en tettere oppfølging av foreslåtte tiltak.

Anbefalinger

- Vi anbefaler styret jevnlig å gjennomgå status for selskapets oppfølging av forvaltningsrevisjonene og anbefalingene knyttet til disse.

2.7 SELSKAPETS OPPFØLGING AV KOMMUNENS EIERSTRATEGIER FOR BIR

Kommunen har som tidligere nevnt ikke utarbeidet noen egen eierstrategi for BIR ut over det som inngår i eierskapsmeldingen.

Det legges til grunn at BIRs virksomhet skal drives i samsvar med kommunenes overordnede prinsipper for eierstyring samt allment aksepterte retningslinjer for god eierstyring og selskapsledelse.

For øvrig framgår følgende krav i eierskapsmeldingens kapittel om BIR:

- Det skal være et klart skille mellom BIRs monopolvirksomhet (husholdningsavfall) og BIRs konkurranseutsatte virksomhet.
- Etterlevelse av selvkostregelverket i monopoldelen av virksomheten.
- Krav til avkastning i den konkurranseutsatte virksomheten.
- BIRs enerett til å behandle eierkommunenes lovpålagte oppgaver innen husholdningsrenovasjon kan tildeles videre til heleide aksjeselskaper.
- Forventning om at BIR klarer å utnytte de muligheter som ligger i moderne avfallshåndtering, herunder være i forkant når det gjelder energigjenvinning.
- Forventning om at selskapet forankrer miljøvennlige løsninger samtidig som driften skal være effektiv.

De tre siste kulepunktene har ikke vært omfattet av denne selskapskontrollen.

VURDERING

Selskapet følger i all hovedsak opp kommunens eierstrategi. Kravene i kommunens eierstrategi er stort sett omfattet av andre problemstillinger i selskapskontrollen. Dette er da omtalt og vurdert andre steder i denne rapporten.

2.8 SÆRLIG OM SELVKOST

Vår gjennomgang i denne rapporten er gjort på et overordnet nivå, men vi ønsker likevel å kommentere særskilt noen problemstillinger om selvkost. Våre vurderinger er basert på Miljødirektoratets veileder M-258 «Beregning av kommunale avfallsgebyr», KMD's rundskriv H3/14 «Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester» og standarder for god regnskapsskikk(GRS).

FEIL REGNSKAPSMESSIG PRESENTASJON.

Et selvkostregnskap skal i utgangspunktet gå i balanse hvert år¹⁴, dvs. at inntektene skal dekke utgiftene. Retten til å dekke selvkost for VAR-selskaper er hjemlet i forurensningsloven § 34.

Fakturerte gebyrer utover selvkost er forskuddsbetaling for senere tjenester og bør balanseføres som utsatt inntekt og gjeld. Hvis selvkost er høyere enn inntektene fra fakturerte gebyrer et år, opptjener selskapet tilsvarende en fordring på innbyggerne som kan balanseføres.

¹⁴ Rundskriv M-s58: «Det vil være en permanent forskjell mellom de kalkulatoriske- og de faktiske rentekostnadene, men dette likviditetsmessige overskuddet eller underskuddet skal ikke inngå i beregningen av avfallsgebyret. Dette skal heller ikke inngå i selvkostfondet, men er til fri benyttelse for eller til inndekning for kommunen.»

BIR Privat viser i sitt regnskap merbetaling som overskudd og selvkostfond som egenkapital. Denne «egenkapitalen» er i realiteten gjeld og skulle vært rentebelastet med kalkylerenten. BIR har balanseført et selvkostfond som en finansiell eiendel.

Selvkostfondets størrelse utgjør differansen mellom akkumulert fakturert beløp for mot-tak av husholdningsavfall og en nærmere beregnet selvkost. Et positivt beløp er gjeld (overfakturert), og et negativt beløp er en eiendel (underfakturert).

God regnskapsskikk tilsier at selvkostfondet er en regnskapsmessig eiendel så lenge en underdekning kan kreves kompensert gjennom økte gebyrinntekter fra kundene. Der-som selvkostfondet blir positivt, vil det tilsvarende representere en gjeld.

En tilsvarende ordning finnes for andre monopolvirksomheter som har regulerte inn-tekter. Nettselskaper opererer for eksempel med en inntektsramme fastsatt av NVE, og balansefører merinntekt og mindreinntekt når utfakturerte beløp i henhold til tariff av-viker fra rammen.

Resultatregnskapet skal vise verdiskapningen i perioden, ikke kontantoverskuddet. Dersom fakturerte inntekter i en periode er høyere enn man har rett til etter foruren-sningsloven § 34, foreligger det en tilbakebetalingsplikt i senere perioder gjennom lavere gebyrer. Det følger da at inntekten ikke kan sies å være opptjent, men må reduseres til-svarende. Det overskytende representerer en framtidig forpliktelse overfor innbyggerne.

Motsatt gjelder når fakturerte inntekter ikke har dekket selvkost. Det foreligger da i teo-rien to mulige måter å gjennomføre periodiseringen på: Enten kan man balanseføre de utgiftene som ikke hittil er dekket gjennom selvkostinntekter, eller mer naturlig (som nettselskapene gjør), anse inntekten som opptjent allerede i tråd med den rammen man har det enkelte år (for BIR er rammen årets selvkost). Det siste alternativet medfører justering av fakturert inntekt og er klart å anbefale.

BIR har ført endringen i selvkostfondet i balansen direkte mot egenkapitalen. Denne egenkapitalføringen vises sammen med disponeringen av årets resultat.

Det følger av det såkalte kongruensprinsippet i regnskapsloven § 4-3 at alle inntekter og kostnader skal resultatføres. Disponering av årsresultatet er ikke å anse som resultatfø-ring. I tillegg til retting av feil eller ved prinsippendringer kan andre unntak fra kongru-ensprinsippet bare foretas når det er i tråd med god regnskapsskikk. Vi kan ikke se at det foreligger en slik skikk for selvkostfondet. En enkel undersøkelse viser imidlertid at praksis er svært uensartet. Enkelte foretak balansefører ikke selvkostfondet. Etter vår oppfatning kan vi ikke se at dette er en tillatt løsning innenfor god regnskapsskikk. Andre balansefører fondet, og viser endringen på egen linje i resultatet helt til slutt. Hel-ler ikke dette synes å være en god løsning.¹⁵

¹⁵ Etter de internasjonale regnskapsstandardene (IFRS) tillates ikke balanseføring av et slikt selvkostfond per i dag basert på de strenge definisjonene som der finnes for eiendeler og gjeld. Det arbeides imidlertid med en ny standard for inn-tektsregulert virksomhet som kan tenkes å gi åpning for dette.

Etter vår oppfatning er balanseføring med tilhørende resultatføring av endringen den løsningen som er i tråd med regnskapsloven og god regnskapsskikk. Endringen i selvkostfondet representerer en periodisering av inntekten. Den bør vises på egen linje.

BIR har i sine regnskap klassifisert selvkostfond som egenkapital. Dette er i realiteten gjeld til kommunens innbyggere og skal også tillegges rente årlig. Selvkostfondet i BIR utgjorde per 31.12.2016 ca. 119 millioner kroner. I 2016 ville denne renten ha utgjort ca. 2 millioner kroner.

Oppsummering

Inntekten knyttet til husholdningsavfall skulle vært periodisert slik at inntekten for det enkelte år blir utledet av selvkost for året. Avvik mellom den inntekten BIR har rett på og den som faktisk er fakturert for året, representerer en periodisering som føres mot selvkostfondet i balansen. BIR har brutt kongruensprinsippet ved å føre disse endringene direkte mot egenkapitalen. Vi kan ikke se at dette er en tillatt løsning innenfor regnskapsloven og god regnskapsskikk.

BIR har ikke i konsernregnskapet en noteopplysning om selvkost som viser det samlede selvkostresultatet for de datterselskapene som driver etter selvkost (lovpålagt renovasjon/husholdningsrenovasjon). Årsregnskapet for BIR Privat inneholder en selvkostnote, men dette burde også ha inngått i noteopplysningene i konsernregnskapet.

FEIL KALKYLERENTE

I selvkostberegninger skal det inngå en kalkulatorisk rente (kalkylerente). Denne skal benyttes for å beregne selvkost for finansieringskostnader knyttet til anleggsmidler uavhengig av finansieringsform og i utgangspunktet stedet for faktiske renter. Denne skal også benyttes til å beregne renter av selvkostfond. Årlig kalkylerente publiseres på kommunalbankens nettsider, og er et gjennomsnitt av daglige noteringer på 5-årig SWAP-rente tillagt 0,5 prosentpoeng. BIR har beregnet kalkylerente basert på notering 1/1 og 31/12 tillagt 0,5 prosentpoeng. BIRs kalkylerente for 2016 er 1,93 % mens korrekt kalkylerente¹⁶ for 2016 var 1,68 eller 0,25 prosentpoeng lavere.

¹⁶ <http://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2017/selvkostrente-2016>

VEDLEGG

Om selskapskontroll

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven [§ 77 nr. 5](#) og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg [kapittel 6](#) (§§ 13 – 15). Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter:

- *Eierskapskontroll* er den obligatoriske delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 første ledd. Den omfatter kontroll med forvaltningen av (fylkes-)kommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med (fylkes-)kommunens vedtak og forutsetninger.
- *Forvaltningsrevisjon* er den frivillige delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 andre ledd, og er nærmere omtalt i forskrift om revisjon [kapittel 3](#) (§§ 6 – 8), jf. forskrift om kontrollutvalg [kapittel 5](#) (§§ 9 – 12) og [RSK 001](#) Standard for forvaltningsrevisjon. Den omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets/kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon § 7 første ledd.

Gjennomføring av selskapskontrollen

Denne selskapskontrollen er gjennomført av Rogaland Revisjon IKS ved revisjonsdirektør/statsautorisert revisor Cicel Aarrestad og statsautorisert revisor/jurist Rune Haukaas. Vi har hatt bistand av statsautorisert revisor Tove-Gunn Moen.

Kontrollkriterier

Kontrollkriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Kontrollkriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

I denne kontrollen er i hovedsak følgende kriterier anvendt:

- Lovregler om interkommunale selskaper
- Selskapets vedtekter og aksjonæravtale
- Lovregler om aksjeselskaper
- Lovregler om avfall og renovasjon
- Kommunens eierskapsmelding
- Kommunens overordnede eierstrategier for sine selskaper
- Kommunens føringer for BIR
- Regler og rutiner for kommunens eieroppfølging av sine selskaper
- NUES Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

På BIR sine nettsider er det mye informasjon om selskapets virksomhet. Lovregler ligger på Lovdata sine nettsider, mens anbefaling om eierstyring og selskapsledelse ligger på NUES sine nettsider.

Metode og kilder

Rapporten bygger på informasjon fra selskapets styre og ledelse. Vi har dessuten benyttet informasjon fra eierne (kommunen og generalforsamlingen), bedriftsforsamlingens leder og fra ledelsen i andre selskaper i BIR-konsernet. I tillegg kommer enkelte direkte kontroller (eksempelvis vedrørende selvkost).

Dokumentliste

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler mv. for selskapet (konsernet)

- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997
- Lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven) av 17. juli 1998
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981
- Forskrift om begrensnng av forurensning (forurensningsforskriften) av 1. juni 2004
- Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 1. juni 2004
- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) av 17. juni 2016 (i kraft 01.01.2017)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) av 12. august 2016 (i kraft 01.01.2017)
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006
- Forskrift til offentliglova (offentlegforskrifta) av 17. oktober 2008
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)
- Miljødirektoratet: Veileder Beregning av kommunale avfallsgebyr (M-258/2014)

BIR AS

- BIR AS sine nettsider
- Vedtekter og aksjonærvtale for BIR AS
- Styreinstruks for BIR AS
- Styringsinstruks for BIR AS
- Årsrapporter for BIR AS 2013-2016
- Årsregnskaper for Privat AS, BIR Nett AS, BIR Transport AS og BIR Avfallsenergi AS 2013-2016
- Forvaltningsrevisjoner av BIR AS 2013-2016
- Prosjektmandater – diverse
- Statusoversikt oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter
- Styrereferater fra konsernets selskaper med diverse styresaker
- Generalplan
- Strategiplaner – diverse
- Etske retningslinjer
- Notat og beregning selvkost
- Budsjettprosessbeskrivelse med tilhørende dokumentasjon
- Kvartalsrapporter
- Delegasjonsfullmakter
- Rutiner – diverse

Listen for BIR AS er ikke fullstendig. Vi har mottatt ytterligere dokumentasjon etter forespørsel.

Bergen kommune

- Kommunes eierskapsmelding 2011 (Bystyret, sak 169/11, 19.09.2011)
- Kommunens prinsipper for godt eierskap (del av kommunens eierskapsmelding)
- Instruks og rutiner for valgmemnd
- Protokoller fra generalforsamling og bedriftsforsamling

Andre kilder

- NUES (2014): Norsk anbefaling - Eierstyring og selskapsledelse (versjon oktober 2014)
- KS (2015): Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (versjon november 2015)
- Nettsider til Brønnøysundregistrene (BR)
- Nettsider til Proff.no
- Nettsider til Avfall Norge

Forvaltningsrevisjoner i BIR

Kilde: Årsrapport 2016 BIR

Styret i BIR AS har vedtatt å gjennomføre forvaltningsrevisjoner av selskaper som driver innen lovpålagt renovasjon i BIR sine ni eierkommuner. Forvaltningsrevisjonene startet opp i begynnelsen av 2013.

BIR har fått enerett fra sine eierkommuner til å håndtere renovasjonsoppgaven. Denne eneretten er videre-delegert til fire datterselskap. Selskapene utfører – med unntak av fellestjenestene – driftsoppgavene på vegne av BIR.

Per 27.02.2013 inngikk BIR avtale med KPMG om kjøp av forvaltningsrevisjonstjenester. Det ble utarbeidet en revisjonsplan som gikk over en 3-4 års periode. Samtlige prosjekt er nå gjennomført og rapportert. Avtalen terminerte våren 2017.

FORMÅL

Det overordnede formålet med forvaltningsrevisjonene er å undersøke om den lovpålagte virksomheten i selskapene utøves i samsvar med eksterne og interne krav samt bidra til forbedring av virksomheten. Der hvor forvaltningsrevisjonene avdekker forbedringspotensial skal det foreslås forbedringstiltak og tiltak skal iverksettes.

Gjennom forvaltningsrevisjoner vil BIR:

- Kartlegge og vurdere om den lovpålagte virksomheten utøves i samsvar med krav fra myndigheter, eierkommuner og styret i BIR.
- Kartlegge og vurdere eventuelle mangler og forbedringspotensial i utøvelsen av den lovpålagte virksomheten.
- Foreslå forbedringstiltak, iverksette tiltak og følge opp effekter av gjennomførte tiltak.

Resultat av gjennomførte forvaltningsrevisjoner skal dokumenteres og rapporteres til styret i BIR, herunder også effekter av gjennomførte tiltak. BIR tilbyr også å presentere forvaltningsrevisjonene for de ni eierkommunene.

I løpet av 2013 og 2014 er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført:

- Fellestjenester og kompetansestyring
- Styring av store investeringsprosjekter
 - Del A Prosjekt Tre nye gjenvinningsstasjoner
 - Del B BossNett AS¹⁷ (selskapsrevisjon)
- Investeringsbeslutninger og offentlige anskaffelser
- IKT i verdikjeden Del 1 - Effektivitet og informasjonssikkerhet

I løpet av 2015 er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført:

- IKT i verdikjeden Del 2 - Anskaffelse, vedlikehold og utfasing av IKT utstyr
- Kontraksstyring og avfallshåndtering

I løpet av 2016 er følgende forvaltningsrevisjoner gjennomført:

- Selvkost, internprising og kryss-subsidiering
- Ny fleksibel gebyrmodell i Bergen kommune (evalueringsrapport)
- Offentlighet i BIR

¹⁷ BossNett AS fikk i 2014 navnet endret til BIR Nett AS.

Formålet til selskapene i organisasjonskartet

Selskapene i figur 1 i rapporten.

BIR AS (Morselskapet)

Vedtektsfestet formål (iht. Brønnøysundregistrene)

Eie og forvalte selskaper som skal sørge for innsamling, transport og behandling av husholdnings- og næringsavfall. Selskapet kan også etablere innsamling, transport og behandling av produksjons-, nærings- og farlig avfall. Forøvrig kan selskapet ta på seg alle oppgaver som naturlig hører sammen med de oppgaver som er nevnt i første avsnitt. Selskapet kan inngå samarbeidsavtaler eller delta i andre foretak dersom dette er hensiktsmessig for å oppfylle formålet. Ved fremtidig vedtak om avfallsbehandlingsmetode og tilhørende anlegg vil vertskommunen (aksjeeierne) være besluttsende organ i henhold til plan og bygningslovens regelverk.

Formålet til andre selskaper i organisasjonskartet

Kilde: Nettsider til BIR – Oppdatert med endring for BIR Nett AS

BIR Privat AS ble etablert 1. juli 2002 i forbindelse med at BIR ble organisert som konsern. Selskapet har det operative ansvaret for utførelsen av lovpålagte oppgaver, samt stasjon for farlig avfall.

BIR Transport AS ble etablert 1. juli 2002. Selskapet driver innsamling av husholdningsavfall i Bergen.

BIR Avfallsenergi AS ble etablert 1. juli 2003. Selskapet har ansvaret for behandling av avfall. Selskapet driver forbrenningsanlegg for avfall.

BIR Bedrift AS ble etablert 1. januar 1998. Selskapet har ansvar for å betjene bedriftskunder.

BIR Nett AS ble etablert 2. januar 2007. Opprinnelig var selskapets formål begrenset til Bergen sentrum. Dette ble endret av generalforsamlingen 12.05.2016. Selskapets formål i dag: Selskapet er etablert som drifts-selskap for å sikre BIR AS utbygging og drift av bossnett, herunder oppsamling, innsamling og transport av avfall som er omfattet av forurensningslovens § 30.

Bossug AS ble etablert 2. juli 2003. Selskapet har ansvar for salg av vakuumbasert avfallshåndtering, såkalte bossug, i BIR-området.

Retura Vest AS ble etablert 1. januar 2003. Selskapet er et transportselskap som driver innsamling av husholdnings- og næringsavfall.

TH Paulsen AS ble kjøpt 1. juni 2004. Selskapet driver innsamling av næringsavfall, inklusive næringsselektro, samt sorterings- og pakkeanlegg av avfall.

Brødrene Salomonsen AS er avfallstransportør og driver handel med avfall.

Nøkkeltall for BIR konsernet 2016

Kilde: Årsrapport 2016 BIR

Selskap	Brutto omsetning			Årsresultat			Årsverk gjennom året (egne ansatte)		
	2016	2015	2014	2016	2015	2014	2016	2015	2014
BIR AS	180 897	181302	183 725	20 885	34 772	25 381	33	34	33
BIR Privat AS	391 151	371 912	366 502	12	-7 636	-17 627	98,1	95,3	90,9
BIR Transport AS	85 304	82 250	78 107	148	0	0	75	76	76
BIR Nett AS	25 727	25 431	25 061	0	18 979	20 906	8	7	4
BIR Avfallsenergi AS	251 435	239 628	244 709	-101	-5 592	0	44,4	44,4	43
BIR Bedrift AS	130 921	120 658	129 378	3 666	5 741	8 232	54,4	46	44
TH Paulsen AS	46 109	39 430	41 164	3 149	-733	270	12	12	10
Retura Vest AS	51 853	46 648	46 248	2 097	463	696	25	23	20
Fleslandsveien 67 AS	0	0	0	-12	-208	-226	0	0	0
Lønningshaugen 6 AS	5 344	4 989	3 188	2 280	2 574	1 731	0	0	0
Bossug AS	12 534	5 557	8 614	-320	-294	263	0	1	1
Conrad Mohrs veg 15 AS	14 212	13 771	13 326	3 117	2 908	-1 953	0	0	0
Møllendalsveien 31 AS	843	845	664	231	220	-489	0	0	0
Møllendalsveien 40 AS	1 991	1 936	1 387	356	328	-1 883	0	0	0
Fleslandsveien 244 AS	0	364	544	0	-221	-624	0	0	0
Brødrene Salomonsen AS	7 724	7 147	6 798	-127	-104	-610	3,2	3,5	3,5
Konsern	736 684	711 567	677 283	30 826	48 479	23 576	353	342	325

Status for BIRs oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektene.

Oversikt fremgår på de etterfølgende sider.

Kilde: BIR

Nr	Revisjonsområde	Styrebehandlet	Startet:	Ferdig utført:	Kommentar:	Dokumentasjon
1	Fellestjenester og kompetansestyring <i>Tiltak etter revisjonen:</i>	26.09.2013				
a	Etablere avdeling for prosess og kontroll		Ja	Ja	Avdeling for prosess og kontroll etablert fra 1.1.2014. Avdeling ledes av konsernkontroller og består i dag foruten konsernkontroller av prosesskontroller og 1 prosessleder under ansettelse til erstatning for controller som gikk over til Økonomiavdelingen i BIR.	Konsernkontroller har eget mandat
	Avtaleverket mellom døtre og fellestjenester Revisjonen oppsummerer: Dagens avtaler om kjøp av fellestjenester benyttes, men det er et forbedringspotensial knyttet til klarere avklaring mellom partene om hva som skal leveres, hvordan leveringen skal skje og oppfølging av leverte tjenester for å adressere utfordringer og skape forbedringer.		Ja	Ja	Ny fellesavtale mellom BIR AS og datterselskapene utarbeidet. Innbefatter vedlegg per avdeling i fellestjenestene med spesifisering av avdelingens ansvarsområder og tjenestetilbud. Innført faste årlige avklaringsmøter mellom datterselskap og den enkelte avdeling i fellestjenestene (behovsavklaring for kommende budsjettår). Innført faste årlige evalueringsmøter mellom datterselskap og den enkelte avdeling i fellestjenestene (evaluering av forrige års leveranser og samarbeid)	Signerte avtaler Notat, referater, pp-pres. Notat, referater, pp-pres.
b	Anbefaling: Konkretisering av formalia i leveranseavtaler/SLA (SLA der dette er •konkretisere og formalisere hva som skal/kan leveres fra fellestjenestene •bedre datterselskapenes innflytelse og eierskap til prosessene rundt fastsettelse og endring av fordelingsnøkler •etablere rutine for regelmessig behovskartlegging hos datterselskapene samt adressere utfordringer og skape grunnlag					
c	Fellestjenestenes kontrolloppgave, avklaring og konkretisering, Revisjonen oppsummerer: <i>På hvilken måte og i hvilken grad sikrer BIR at konsernkontroll ivaretas av Fellestjenester?</i> ✓ Manglende klarhet knyttet til kontrolloppgaven som er lagt til Fellestjenesten og den ulike ivaretagelsen av kontrolloppgaven i praksis, medfører at det ikke er grunnlag for å konkludere med at kontrolloppgaven lagt til Fellestjenestene samlet sett ivaretas på en tilfredsstillende måte. Anbefaling: · Kontrolloppgaven som er delegert avdelingslederne i Fellestjenestene må avklares, konkretiseres, formaliseres og kommuniseres i konsernet. · Når kontrolloppgaven er klarlagt bør det være en gjennomgang for å sikre at alle Fellestjenestene har rutiner for kontroll.		Ja	Nei	Fellestjenestenes (avdelingenes) kontrollansvar og myndighet er avklart i egen utredning. Her er delvis benyttet ekstern bistand i forbindelse med utredningen. Det er utarbeidet felles rutiner for avklaring, rapportering og dokumentasjon. Fremmet i egen sak for styret i BIR AS. Implementering i organisasjonen er per i dag ikke ferdigstilt. Det er fortsatt mangler knyttet til etterlevelse av rutiner for oppfølging og kontroll.	Intern rapport Intern rapport
	HR-strategi		Ja	Ja	Det er utarbeidet en overordnet HR strategi som bygger opp under konsernets forretningsstrategi. Det er i arbeidet med HR-strategien søkt å hensynta de anbefalinger som forvaltningsrevisjonen adresserer.	Strategidokument
	Kompetanseplaner må utarbeides slik at de støtter opp under egen og konsernets forretningsstrategi.		Ja	Nei	Arbeidet med utarbeidelse av konkrete kompetanseplaner (på konsernnivå og per selskap), som bygger opp under HR-strategi og konsernets forretningsstrategi, er påbegynt men ikke ferdigstilt.	
	Revisjonen oppsummerer:					

d Dagens system for kompetansestyring i BIR fremstår ikke som et tilstrekkelig element/grunnlag for å kunne oppfylle overordnede virksomhetsstrategier og mål. Bakgrunnen for denne påstanden er at det ikke er blitt utarbeidet en kompetansestrategi som igjen danner grunnlaget for den operative kompetanseplanen. Summen av den operative kompetanseplanen og en mer overordnet kompetansestrategi skal støtte opp under og peke tilbake på fokusområdene i forretningsstrategien.

Anbefaling:

- Det bør foretas en GAP-analyse, der siktemålet må være å kartlegge kompetansekrav, -beholdning og – behov.
- Det bør utarbeides en strategisk kompetanseplan som angir hensiktsmessige mål og satsningsområder. Planen må basere seg på kompetanseanalysen (GAP-analysen).
- Dagens praksis med utarbeidelse av årlige kompetanseplaner bør fortsette – felles for de enkelte virksomhetene.

- Det bør etableres rutine/praksis som sikrer at de kompetansetiltak som er blitt gjennomført blir evaluert i forhold til måloppnåelse. Det bør årlig gjøres opp status for kompetanseplanarbeidet.

2 Prosjektstyring og gjennomføring av større prosjekt

27.03.2014

Tiltak etter revisjonen:

Prosjektstyring

Revisjonen oppsummerer:

Revisjonen konkluderer med at BIR i dag befinner seg på laveste nivå (nivået «Tilfeldig») i forhold til en modenhetsskala for prosjektstyring. Nivået kjennetegnes av en uformell tilnærming til etablering, gjennomføring og avslutning av prosjektet – der følgende hvert enkelt prosjekt håndteres og styres forskjellig.

Ut fra antall prosjekter BIR kjører og størrelsen på dem er det revisjonens anbefaling at man har et mål om å løfte modenhetsnivået for prosjektstyring i organisasjonen fra nivå 1 «Tilfeldig» til nivå 3 «Styrt». Man vil dermed kunne oppnå gevinster som bedre kontroll på prosjektene, mer enhetlig styring og gjennomføring samt et mer forutsigbart resultat av det enkelte prosjekt.

Utarbeidelse av nytt prosjektstyringssystem

a Gjennomføre et prosjekt med utarbeidelse av ny prosjektmal for BIR konsern. Prosjektet har planlagt oppstart i løpet av våren 2014. Sentrale tema her vil være:

- brukervennlighet (formularer/skjema/språk)
- nivåtilpasning (mal tilpasset små, mellomstore og store prosjekter)
- opprette en pool/verktøykasse med dokumenter som er relevante å benytte innenfor et prosjekt (fleksibilitet innenfor klare rammer)
- konkretisering av skal-krav og bør/kan-krav ved prosjektstyringen

I forbindelse med dette arbeidet vil forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger benyttes som et sentralt grunnlag. BIR vil etter behov benytte både intern og ekstern kompetanse i arbeidet.

Ja Ja

Nytt prosjektstyringssystem for BIR er utarbeidet. Forvaltningsrevisjonens konklusjoner og anbefalinger har dannet grunnlaget for prosjektgruppens arbeid. Prosjektstyringssystemet er ferdig implementert og rullet ut for BIRs ansatte. Implementering av metodikk og verktøy har foregått systematisk over ett år. Dette inkluderer kurs, veiledning og kontroll (prosjektHjelp og ProsjektKontroll). ProsjektKontroll har utarbeidet egen rapport mai 2017 knyttet opp mot etterlevelse og utkwittering av forvaltningsrevisors anmerkninger.

Prosjektets sluttrapport
Digitalt verktøy,
Prosjektkontrollrapport.

1

Styret i BIR AS ber om at anbefalingene som fremkommer i revisjonsrapporten tas til følge.

- 2 Styret i BIR AS er tilfreds med at det er opprettet styringsgruppe mellom Bergen kommune og BossNett AS, at denne er bemannet og har fått sitt mandat.
- 3 Styret i BIR AS ber om at Bergen kommune årlig ved regnskapsavleggelse blir forelagt oppdatert fremdrifts- og kostnadsestimat for bossnettet.
- 4 Styret i BIR AS ber om at avvik i framdrift samt andre forhold av betydning for utbyggingen fortløpende blir tatt opp og behandlet i styringsgruppen.
- 5 Styret i BIR AS vil gjennom ny virksomhetsstyring innarbeide krav til risikostyring i BossNett AS.
- 6 Styret i BIR AS ber om at revisjonsrapport og saksfremlegg oversendes Bergen kommune.
Alt ovennevnte følges opp i egen styringsgruppe med eget mandat og etter en vedtatt handlingsplan. Fremmer egen styresak for morstyret.

Dette skjer blant annet gjennom opprettelse av egen Styringsgruppe, med representanter fra BIR og Bergen kommune, som jobber systematisk etter stiltaksplan.

Jevnlig kommunisert og gjennomgått i ledermøter og styringsgruppemøter. Dette holder DL i BIR Nett tråden i.

3 Investeringsbeslutninger og offentlige anskaffelser

28.08.2014

Tiltak etter revisjonen:

a Øke bemanning i Innkjøpsavdelingen med ett årsverk

Ja Ja

Kenneth Sørsdal ansatt i 2015. I 2017 har avdelingen fått ytterligere en ressurs.

b Revidere innkjøpshåndbok og interne retningslinjer rundt konsernets innkjøpsfunksjon

Ja Ja

Revidert innkjøpshåndbok med interne retningslinjer for gjennomføring av innkjøp i BIR er ferdigstilt og implementert i konsernet

Digitalt verktøy

c Etablere plattform på sharepoint for lagring av dokumentasjon rundt innkjøp

Ja Ja

Kontraktsarkiv i Sharepoint er etablert

Digitalt kontraktsarkiv i intern Sharepoint

Revisjonens anbefaling:

- *Styrke kompetanse og ressurser* innenfor innkjøpsfunksjonen.

BIRs innkjøpsfunksjon utgjøres i dag av en person. Funksjonen blir sårbar og presset med tanke på det omfang av offentlige anskaffelser som funksjonen skal være involvert i og ha ansvar for. Revisjonen har avdekket behov for å bruke mer ressurser på innkjøpsfunksjonen både i forhold til regelverksetterlevelse, styrking av dokumentasjon og videreutvikling og oppfølging av rutiner, retningslinjer og maler.

- Behov for *tydeligere ansvars- og rolleavklaring* mellom innkjøpsenheten og innkjøpselskapene, i tillegg til å styrke oppfølgingen med at praksis sammenfaller med de formelle rutinene.
- *Interne retningslinjer og rutiner bør forbedres*, herunder anbefales BIRs innkjøpshåndbok revidert. Avklaring av målgruppe vil være et viktig formål med revisjonen i tillegg til å få til en bedre systematisering av innholdet. Et tredje og viktig mål med en revisjon av innkjøpshåndboken vil være å foreta justeringer slik at rutinene ligger nærmere det som reelt praktiseres. Det understrekes at det vil være en klar fordel at en eventuell revidering av innkjøpshåndboken forankres tydelig i BIRs ledelse. Dette for å forankre formål og fokus bedre i forhold til definert målgruppe.
- *Styrke bevissthet om rammeavtaler*, både i forhold til valg og bruk. Dagens retningslinjer mangler omtale av rammeavtaler.
- *Revurdere den dynamiske innkjøpsordningen* for renovasjonsbiler.

- BIR bør *generelt styrke systematiseringen av dokumentasjon* i offentlige anskaffelser. Revisjonen har vist at dokumentasjon for de utvalgte anskaffelsene har forbedringspotensial. Det har vært til dels krevende å identifisere og innhente tilgjengelig dokumentasjon.

4 IKT i verdikjeden		Se under, to datoer		
<i>Tiltak etter revisjonen:</i>				
IKT i verdikjeden - del I - effektivitet og informasjonssikkerhet		05.03.2015		
Revisjonens anbefaling:				
1	Alle vesentlige prosesser som understøtter verdikjeden dokumenteres og beskrives. IKT tjenester som understøtter den enkelte prosess skal identifiseres og beskrives (arkitekturbeskrivelse).	Ja	Nei	Ikke gjennomført
2	Etablere et IKT forum i konsernledergruppen.	Ja	Ja	Utført ihht. anbefaling fra Forvaltningsrevisjon
3	Gjennomgå eksisterende prosessbeskrivelser på området med sikte på tydelighet rundt ansvars- myndighets- og oppgavefordeling mellom linje og stab.	Ja	Ja	Utført ihht. anbefaling fra Forvaltningsrevisjon
4	I større grad innlemme IT-avdelingen i konsernets strategi og budsjettarbeid.	Usikker	Usikker	Rollen i budsjettarbeidet er nok ikke blitt større. Regulert også i IT Policy.
5	Ta effektivt i bruk SLA verktøy for gjennom dette å synliggjøre effektivitet og kvalitet på tjenestene.	Nei	Nei	Ikke gjennomført (ikke aktuelt)
6	Oppdatere og implementere konsernets styringssystem for informasjonssikkerhet.	Ja	Nei	Arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt. Rutiner og rammeverk for tilgangsstyring er viktig delleveranse til prosjektet. Underprosjekt er etablert og har startet arbeidet.
Lønnsområdet				Gjennomgås i forlengelse av arbeidet med HR og Lønnsolicy
1	Kartlegge systemutnyttelse i de administrative systemene innenfor lønns- og personalområdet. Dette med sikte på å få til enda flere automatiserte prosesser mellom linje og lønnskoret.	Ja	Nei	Arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt
2	Gjennomgå eksisterende prosessbeskrivelser med sikte på ensartethet og rolle- ansvarsavklaring linje/stab.	Ja	Nei	Arbeidet er igangsatt, men ikke ferdigstilt. Kartlegging av hovedprosesser sluttført ifm at Lønnsolicy ble erdigstilt og godkjent desember 2017. Delprosesser gjenstår.
3	Det er allerede nedsatt en arbeidsgruppe som spesielt ser på utfordringene man i dag har i forhold til rapportering av lønnsdata generelt samt planlegging av turnus i konsernet. Når arbeidsgruppen har ferdigstilt sitt arbeid, vil det bli vurdert å satse på et bemanningssystem som vil erstatte WinTid, eventuelt supplere WinTid. BIR vil etter behov benytte både intern og ekstern kompetanse i arbeidet.	Ja	Ja	IKT systemet GAT er innkjøpt og rullet ut. IKT system.
IKT i verdikjeden - del II - anskaffelse, vedlikehold og utfasing av IKT utstyr		23.04.2015		
Revisjonens anbefaling:				
1	Oppdatere BIRs IT intruks	Ja	Ja	Vesentlig forenklet, detaljer lagt inn i arbeidsavtalen
2	Alt IT utstyr registreres med serienummer og anskaffelsesnummer ved mottak (lager).	Nei		
3	Rutinebeskrivelse for anskaffelse av IT utstyr oppdateres.	Ja	Nei	
4	Oversikt over utlevert utstyr sendes DL ifm budsjettarbeid. Samme oversikt sendes økonomiavdelingen for kostnadsfordeling.	Ja	Nei	BIR s egen IT avdeling har startet en prosess med gjennomgang og nedtegning av avdelingens hovedprosesser og rutiner generelt. Som ledd i dette arbeidet er noen av tiltakene etter revisjonens anbefaling påbegynt. Den systematiske gjennomgangen og utkwitteringen av tiltakene er ikke i mål.
5	Rutinebeskrivelse for utlevert utstyr oppdateres.	Ja	Nei	
6	IT Drift utvides til også å gjelde innfasing til lager/omregistrering av utstyr.	Nei		
7	Inngå ny avtale med Bjørkhaug Arbeidsfelleskap AS og/eller inngå tilsvarende avtaler med andre leverandører.	Ja	Ja	Ny avtale ble signert juni 2015. Ny avtale.
5 Kontraktstyring og avfallshåndtering		12.05.2016		
<i>Tiltak etter revisjonen:</i>				

Kontraktstyring

Tiltak etter revisjonens anbefaling:

- Utarbeide et policy dokument som klargjør roller, ansvar og oppgavefordeling i kontraktsoppfølgingsfasen, fra tidspunkt etter signering, frem til kontrakten avsluttes.
- BIRs leverandørmålingsverktøy testes på en reell kontrakt av vesentlig størrelse og kritikalitet for BIR. Testresultatet skal rapporteres og danne grunnlag for en formell evaluering av modellen.
- Kontraktsklausuler:
 - a. Innarbeide nye gjennomarbeidede og kvalitetssikrede kontraktsklausuler for ansattes lønns- og arbeidsvilkår som fullt ut ivaretar forskriftens krav. Tilsvarende må dette inntas i BIRs konkurransegrunnlagsmater, som et spesielt kontraktsvilkår.
 - b. Samtidig som man ser på endrede kontraktsklausuler knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, vurdere å utforme nye bestemmelser for regulering av nødvendige mislighetssanksjoner ved brudd på disse.
- Etablere rutiner og god praksis for kontroll med etterlevelse av BIRs kontraktsklausuler.

Ja

Nei

Det er utarbeidet et første utkast til Policy-dokument. Dette er ikke endelig vedtatt som gjeldende for konsernet.

Utkast til Policy-dokument

Nei

Nei

Usikker

Usikker

Usikker

Usikker

Ja

Nei

Se kulepunkt 1 Policydokument for kontraktsoppfølging.

Avfallshåndtering

Tiltak etter revisjonens anbefaling:

- Vurdere ytterligere forbedring av intern kontroll på Mjelstad Miljø ved å gjennomføre egne undersøkelser av praksis og dokumentasjon rundt salg av metaller, herunder at det sikres skriftlig dokumentasjon rundt priser og leveranser.

Nei

Står på planen som et samarbeid mellom innkjøpsavdelingen og Prosess og kontroll.

6 Selvkost, internprising og kryssubsidiering

27.10.2016

Tiltak etter revisjonen:

Selvkost, internprising og kryssubsidiering

27.10.2016

Ja

Nei

Todelt prosjekt - nedsatt egen prosjektgruppe, selvkost. Eget prosjekt som dekker kapittel 3 i forvaltningsrevisjonsrapporten, selvkost. Prosjektgruppen skal jobbe med problemstillingen og anbefalingene til kapittel 3 i forvaltningsrevisjonsrapporten, selvkost. Dette er utfordringer som knytter seg direkte til selvkostberegningene og dokumentasjon, etterprøvbarehet og kontroll med disse.

Prosjektgruppen er etablert og prosjektet er startet. Planlagt ferdigstilling juni 2018.

Tiltak etter revisjonens anbefaling:

Ja

Nei

Todelt prosjekt - nedsatt egen prosjektgruppe internprising

Prosjektgruppen er etablert og prosjektet er startet. Planlagt ferdigstilling juni 2018.

Ja

Nei

Arbeidsgruppe nedsatt for å lukke avvik knyttet til manglende avtaler og priser, samt å etablere nødvendig arbeidsdeling kontroll der dette mangler

Arbeidet er startet hos BIR Transport AS. Intern arbeidsgruppe.

Det nedsettes en arbeidsgruppe som ledes av konserncontroller. Gruppen skal ha deltagelse fra både økonomiledelsen og innkjøpsledelsen i BIR AS, samt fra ledelsen i datterselskapene. Gruppen skal lukke avvik påpekt av forvaltningsrevisor. Når det gjelder de deler av problemstillingene over hvor utfordringene knytter seg direkte til selvkost og internprisingsregler, skal dette løses i prosjektgruppen som blir nedsatt for å ivareta nettopp disse problemstillingene, ref. saksfremlegg del I. Arbeidsgruppens hovedfokus skal være å lukke avvik knyttet til manglende avtaler og priser, samt å etablere nødvendig arbeidsdeling og kontroll der dette mangler.

Ny fleksibel gebyrmodell i Bergen (esktra tema tatt inn i etterkant)

27.10.2016

Tiltak etter revisjonens anbefaling:

- b Eget prosjekt som dekker kapittel 2 i forvaltningsrevisjonsrapporten, gebyrmodellen. Det er satt ned en prosjektgruppe med eget mandat. Administrerende direktør er prosjekteier og representeres i prosjektet av konserncontroller. Forvaltningsrevisor er fagreferanse i prosjektet. Prosjektet ledes av juridisk rådgiver i BIR Privat. Prosjektet skal levere sin sluttrapport innen 31.12.16. Prosjektet har høy prioritet og har fått en organisering som skal sikre god faglig forankring og at forvaltningsrevisors anbefalinger blir godt ivaretatt og løst i prosjektet.

Ja	Ja
----	----

7 Offentlighet i BIR

17.03.2017

Tiltak etter revisjonen:

1 Tiltak etter revisjonens anbefaling:

Offentlig journal

Samtlige tre forbedringsforslag fra forvaltningsrevisor skal gjennomføres:

Utarbeide og forankre en arkiv- og offentlighetsstrategi

Utarbeide og forankre en arkiv- og offentlighetspolicy

Arbeidet med strategi- og policydokument skal ledes av BIR AS med deltagelse og forankring i konsernledergruppen.

Publisere informasjon på BIRs nettsider om allmennhetens tilgang til BIRs offentlige journal.

Ja	Nei
Ja	Nei

Ja	Ja
----	----

2 Opplæring

En arbeidsgruppe vil gjennomgå og videreutvikle eksisterende kursmateriell i tråd med forvaltningsrevisors anbefaling.

En arbeidsgruppe vil gjennomgå og kvalitetssikre dagens rutiner rundt innsynskrav.

Både kursmateriell og rutiner rundt innsynskrav skal gjøres tilgjengelig på dertil egnede steder på konsernets intranett.

Nei	Nei
-----	-----

Oppdatert per primo januar 2018.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no