



RAPPORT

FORVALTINGSREVISJON AV BIR AS FOR BERGEN KOMMUNE

1. JUNI 2022

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	OPPSUMMERING OG FORSLAG TIL TILTAK.....	4
1.1	SAMMENDRAG	4
1.2	FORSLAG TIL TILTAK	5
2	INNLEDNING	6
2.1	PROBLEMSTILLINGER OG FORMÅL	6
2.2	METODE OG VURDERING AV DATAGRUNNLAG	6
2.3	AVGRENSNINGER.....	6
2.4	KORT OM BIR	7
3	VIRKSOMHETSSTYRING I BIR	7
3.1	FASTSATTE REVISJONSKRITERIER.....	7
3.2	REVISJONSKRITERIER OG OBSERVASJONER.....	7
3.2.1	Styrer BIR virksomheten etter tydelige mål og rapporterer om måloppnåelse?.....	7
3.2.2	Har BIR god eierstyring og en etablert eierstrategi for datterselskaper?.....	11
3.2.3	Beregner BIR AS selvkost for lovpålagt avfall i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften?	12
3.2.4	Imøtekommer gebyret på husholdningsavfall krav til selvkost for den enkelte kommune?.....	14
3.2.5	Ivaretar BIR regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsavfall for å unngå krysssubsidiering?.....	15
3.2.6	Ivaretar BIR det utvidede egenregiunntaket for husholdnings- og næringsavfall?	16
3.3	VÅR VURDERING AV VIRKSOMHETSSTYRINGEN I BIR AS ER EN TYDELIG STYRING PÅ MÅL OG RESULTATER OG EIERSTYRING MED DATTERSELSKAPENE, MEN AT REGLER OM SELVKOST, REGNSKAPSMESSIG SKILLE OG UTVIDET EGENREGI IKKE FØLGES FULLT UT	19
3.3.1	Vår vurdering er at BIR AS og datterselskapene styres etter tydelige mål og rapporterer om måloppnåelse gjennom KPI-er	19
3.3.2	Vår vurdering er at BIR har god eierstyring av underliggende datterselskaper	19
3.3.3	Vår vurdering er at BIR AS ikke beregner selvkost for lovpålagt avfall i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften	20
3.3.4	Vår vurdering er at gebyret på husholdningsavfall ikke imøtekommer krav til selvkost for den enkelte kommune	20
3.3.5	Vår vurdering er at BIR AS ikke i tilstrekkelig grad ivaretar et regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsavfall.....	22

3.3.6	Vår vurdering er at BIR AS ikke ivaretar det utvidede egenregiinntaket for næringsavfall.....	23
3.4	KONKLUSJON PÅ VIRKSOMHETSSTYRINGEN I BIR AS	23
4	BIRS ETTERLEVELSE AV EIERNES KRAV OM BÆREKRAFT	25
4.1	FASTSATTE REVISJONSKRITERIER.....	25
4.2	REVISJONSKRITERIER OG OBSERVASJONER.....	25
4.2.1	Har BIR innarbeidet bærekraftsmål i virksomhetsstyringen og eierstyring av datterselskaper?.....	25
4.2.2	Er det samordning mellom BIR og Bergen kommune om bærekraftarbeidet?.....	27
4.3	VÅR VURDERING ER AT BÆREKRAFT ER EN DEL AV VIRKSOMHETSSTYRINGEN, MEN AT SAMORDNINGEN MELLOM KOMMUNEN OG BIR-KONSERNET BØR STYRKES.....	28
4.3.1	Vår vurdering er at BIR vil innarbeide bærekraftsmål i virksomhets- og eierstyringen	28
4.3.2	Vår vurdering er at samordning om bærekraftsarbeidet bør styrkes.....	28
4.4	KONKLUSJON PÅ OM BIR AS ETTERLEVER EIERNES KRAV TIL BÆREKRAFT	28
5	HØRINGSUTTALELSE	30
5.1	KONSERNSJEFENS HØRINGSUTTALELSE.....	30
5.2	VÅR KOMMENTAR TIL HØRINGSUTTALELSEN	30
6	VEDLEGG	31
6.1	INTERVJUER	31
6.2	OVERSIKT OVER SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	31
6.3	ORGANISASJONSSTRUKTUR BIR AS	34
6.3.1	Tidligere organisasjon (fram til våren 2022).....	34
6.3.2	Ny organisasjonsstruktur (fra våren 2022)	34

1 OPPSUMMERING OG FORSLAG TIL TILTAK

1.1 SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Bergen kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av virksomhetsstyringen i renovasjonsselskapet BIR AS. Forvaltningsrevisjonen har til formål å se hvordan renovasjonsselskapet gjennomfører sin virksomhetsstyring og hvordan selskapet ivaretar Bergen kommunes krav til bærekraft.

Kontrollutvalget har fastsatt to problemstillinger:

Nr.	Problemstillinger
1.	Utøver BIR god virksomhetsstyring?
2.	Hvordan etterlever selskapet eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar?

BIR AS har tydelig styring på mål, resultater og eierstyring med datterselskapene

BIR-konsernet har en klar styringsstruktur for datterselskapene, og vår vurdering er at konsernets eierstyring er god. BIR AS har valgt en konsernstruktur der underliggende datterselskaper har en bestemt rolle i verdikjeden. Konsernsjefen i BIR AS er styreleder i alle datterselskapene, og de daglige lederne i datterselskapene inngår i konsernledelsen. Dette bidrar til en god konsernintern samhandling.

Regler om selvkost, regnskapsmessig skille og utvidet egenregi følges ikke fullt ut

Selvkost

BIR AS utarbeider en selvkostkalkyle for avregning av inntekter og kostnader mellom lovpålagt avfall (husholdning) og næringsavfall. Avregningen skjer mot et samlet selvkostfond for alle eierkommunene, unntatt Øygarden (kommunen ivaretar tjenesten selv, men er fortsatt eier i BIR AS.)

Revisor har gjort følgende vurderinger knyttet til selvkost:

- BIR AS utarbeider ikke selvkostkalkyle og fordeling av selvkostfond fordelt på eierkommunene (unntatt Øygarden).
- Kalkylerente beregnes ut fra andel lånefinansiering og ikke andel bokført verdi.
- Det beregnes ikke kalkylerente på selvkostfondet.

Andel felleskostnader fordeles til lovpålagt tjeneste (husholdning) etter skjønn og anses tilfredsstillende.

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at 'forurenser betaler'. Investeringer år om annet og i henhold til en plan kan ses under ett i et interkommunalt samarbeid dersom det sannsynliggjøres at ingen deltakerkommuner subsidierer andre. Bossnettet i Bergen sentrum kan ikke sies å oppfylle disse kriteriene. Prinsippet om forurenser betaler betyr etter revisors vurdering at gebyret skal baseres på hver enkelt kommunes kostnader.

Regnskapsmessig skille

I tillegg til krav om selvkost skal det også etableres et regnskapsmessig skille mellom aktiviteter knyttet til husholdnings- og næringsavfall. BIR AS har ikke etablert regnskapsoppstillinger med skille mellom husholdnings- og næringsavfall, men har interne oppstillinger over inntekter og kostnader med fordeling mellom lovpålagt og næring. Kravene til å framvise resultatregnskap og

balanse med obligatoriske spesifikasjoner og fordeling mellom lovpålagt og næring, er ikke imøtekommet.

Utvidet egenregi

Kommuner må følge lov om offentlige anskaffelser, men har etter lov og forskrift anledning til å drive aktivitet gjennom egne eide selskaper etter reglene om såkalt utvidet egenregi. Unntaket betinger at selskapene ikke har annen omsetning enn til eierkommunene i et større omfang. Konsekvensene av å bryte denne betingelsen, vil kunne være at kommunene må sette renovasjonstjenesten ut på anbud. BIR Avfallsenergi har langt større omsetning til næringskunder enn til lovpålagte tjenester og må oppfattes å gå ut over maksimumskravet til utvidet egenregi.

Bærekraft er en del av virksomhetsstyringen, men kunne vært bedre samordnet med kommunens mål i bærekraftsarbeidet

BIR-konsernet har god tradisjon for å rette oppmerksomheten mot bærekraft både i morselskapet og datterselskapene. Gjennom en omorganisering nå i 2022 er ikke avfalls- og ressursstrategien blitt implementert i datterselskapene, og er derfor vanskelig å konkludere på. Likevel er det sannsynlig at bærekraft blir enda høyere prioritert i tiden framover i et selskap med ambisjon om å være en miljøbedrift.

Det er ikke tydelig sammenheng mellom målsettinger for bærekraft i Bergen kommune og BIR-konsernets bærekraftsmål. Likevel er temaet bærekraft på dagsorden i de uformelle eiermøtene. Vår konklusjon er imidlertid at det kunne vært bedre samordning mellom kommunen og BIR-konsernet om bærekraftsarbeidet.

1.2 FORSLAG TIL TILTAK

På bakgrunn av våre funn har vi følgende anbefalinger:

1. Det bør utarbeides en selvkostkalkyle for hver deltakerkommune, herunder andel av selvkostfond.
2. Det bør avlegges regnskapsoppstillinger for resultat og balanse med fordeling mellom lovpålagt avfall (husholdning) og næringsavfall for å dokumentere det regnskapsmessige skillet.
3. Konsernet bør innrette omsetning til andre i samsvar med reglene om utvidet egenregi (egenregiunntaket).
4. BIR-konsernets målsettinger på bærekraftsområdet bør samordnes med eierkommunenes målsettinger, herunder Bergen kommunes mål.

2 INNLEDNING

2.1 PROBLEMSTILLINGER OG FORMÅL

Kontrollutvalget har gjennom fremlagt prosjektplan bestilt to problemstillinger for oppdraget:

Nr.	Problemstillinger
1.	Utøver BIR god virksomhetsstyring?
2.	Hvordan etterlever selskapet eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar?

Tabell 1: Problemstilling for forvaltningsrevisjon av BIR AS. Kilde: Bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune

Formålet med oppdragene har vært å se hvordan renovasjonsselskapet gjennomfører sin virksomhetsstyring og hvordan selskapet ivaretar Beregn kommunes krav til bærekraft.

2.2 METODE OG VURDERING AV DATAGRUNNLAG

Oppdragene er gjennomført i samsvar med standardene for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer blant annet at BIR AS har fått en orientering om oppdraget før oppstart. Utkast til rapport er oversendt konsernsjefen for BIR AS til uttalelse før endelig rapportering. Konsernsjefens kommentarer til rapporten, og revisors bemerkninger til disse, er redegjort for avslutningsvis i denne rapporten.

Oppdragene bygger på intervjuer, gjennomgang av dokumenter og analyser av regnskaper og selvkostavregning.

2.3 AVGRENSNINGER

Virksomhetsstyring er et omfattende begrep og er avgrenset gjennom revisjonskriteriene nedenfor.

Temaene bærekraft, miljø og samfunnsansvar henger sammen, der bærekraft er en fellesbetegnelse. Å rapportere på bærekraft er å vise omverdenen at virksomheten gjør smarte valg til beste for samfunnet. Ifølge FNs 17 bærekraftsmål omfatter disse den økonomiske, den miljømessige og den sosiale dimensjonen, mens en 'definisjon' av samfunnsansvar kan være en integrasjon av sosiale og miljømessige hensyn i den daglige drift. I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt hvordan BIR AS blant annet har samordnet sine bærekraftsmål med kommunens målsettinger på bærekraftsområdet.

Når det gjelder temaet kryssubsidiering omfatter dette ikke en fullstendig gjennomgang av hvorvidt det forekommer kryssubsidiering. Vi har gjennomført et begrenset antall undersøkelser knyttet til et utvalg av BIRs datterselskaper. For øvrig har BIR AS fått vurdert temaet kryssubsidiering mer i detalj i en forvaltningsrevisjonsrapport fra 2016.¹

Vi finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

¹ Forvaltningsrevisjon av selvkost, internprising og kryssubsidiering for BIR av 12.9.2016. Kilde: KPMG AS

2.4 KORT OM BIR

BIR AS er blant landets største renovasjonsselskaper. Bergen kommune er majoritetseier i BIR AS og eier 80 prosent av aksjene. Øvrige eiere er kommunene Askøy, Bjørnafjorden, Kvam, Osterøy, Samnanger og Vaksdal.

Selskapets formål er å eie og forvalte selskaper som skal sørge for innsamling, transport og behandling av husholdnings- og næringsavfall. BIR AS har en rekke datterselskaper som ivaretar ulike funksjoner i verdikjeden.

I sum har konsernet nærmere 500 ansatte og i 2020 en omsetning på over 1,5 milliard kroner.

3 VIRKSOMHETSSTYRING I BIR

Problemstilling 1: Utøver BIR god virksomhetsstyring?

3.1 FASTSATTE REVISJONSKRITERIER

Det er utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- BIR AS (morselskap og datterselskaper) styrer virksomheten etter tydelige mål og rapporterer om måloppnåelse.
- BIR AS har god eierstyring og etablert eierstrategi, herunder at eierstrategi i datterselskaper er i samsvar med kommunens formål med morselskapet.
- BIR AS beregner selvkost for lovpålagt avfall i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften.
- Gebyret på husholdningsavfall imøtekommer krav til selvkost for den enkelte kommune.
- BIR AS ivaretar det utvidete egenregiunntaket for husholdnings- og næringsavfall.
- BIR AS ivaretar regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsavfall for å unngå kryssubsidiering.

3.2 REVISJONSKRITERIER OG OBSERVASJONER

3.2.1 Styrer BIR virksomheten etter tydelige mål og rapporterer om måloppnåelse?

Under dette revisjonskriteriet undersøkes først morselskapets styrende dokumenter og dernest hvordan morselskapets strategiske satsningsområder gjenspeiles i datterselskapenes strategier.

Strategi og årsrapportering

BIR AS har vedtatt en strategiplan for konsernet som gjelder for perioden 2020 til 2024. Strategien definerer seks satsningsområder:

- være en sentral driver for utvikling av sirkulære verdikjeder
- ta samfunnsansvar før og etter egen verdikjede
- sikre helhetlige løsninger og kontroll på avfallsstrømmer
- anvende teknologi til utvikling av kundevennlige, innovative og effektive løsninger
- styrke vår synlighet og kommunikasjon, samt utfordre rammebetingelser
- utvikle og ivareta BIRs medarbeidere og kultur

Årsrapporten 2020 har to sentrale kapitler relatert til disse satsningsområdene: avfallsstatistikk og samfunnsansvar. Når det gjelder avfallshåndtering opplyses det at de utsortert avfallstypene økte med elleve prosent i 2020, mens restavfallet økte med fire prosent. Avfallsmengden på

gjenvinningsstasjonene økte også, og andel restavfall på disse stasjonene har aldri vært så lav som i 2020. Innsamlet glass- og metallemballasje har også økt i 2020.

Når det gjelder samfunnsansvar gir årsrapporten 2020 en fylldig redegjørelse under disse temaene:

- helse og arbeidsmiljø
- energianlegget
- sirkulær økonomi
- holdningskapende arbeid
- innovasjon

I tillegg inngår i styrets årsberetning i årsrapporten 2020. Styret rapporterer også særskilt om samfunnsansvar, herunder blant annet sirkulær økonomi og fem av FNs bærekraftsmål som BIR har valgt.

Virksomhetsplan og KPI-er

Basert på strategien utarbeides det årlig en virksomhetsplan (ny fra 2021, erstatter tidligere generalplan). Virksomhetsplanen er en konkretisering og operasjonalisering av strategidokumentet. Virksomhetsplanen beskriver de overordnede prioriteringene i konsernet og kobles mot konsernets strategiplan. Virksomhetsplanen skal være dynamisk, med minst en årlig gjennomgang på styrenivå.

Det vektlegges at virksomhetsplanen skal være på et hensiktsmessig detaljnivå, slik at den kan gi nødvendige føringer for selskapet, men ikke være så detaljert at den omfatter alle underaktiviteter som skal foregå i konsernet.

Basert på virksomhetsplanen og målene innenfor de strategiske satsningsområdene har BIR utarbeidet et sett med KPI-er som brukes til balansert målstyring. Konsernledelsen vedtok i mars 2021 blant annet ti KPI-er som det skal rapporteres på hvert kvartal. Bildet under viser disse som et utklipp fra KPI-oversikten BIR bruker.

Mål	KPI - hvordan vi måler	Måltall			Frekvens
Utnytte kapasitet i forbrenningsanlegget	2 Energigjenvunnet mengde - måles gjennom mottatt avfallsmengde til forbrenning	>budsjett	100- 95% av budsjett	< 95 % av budsjett	Kvartalsvis
Lønnsom drift og stabilt utbytte til eiere	3 Utbytte til eiere - måles gjennom prognostisering per kvartal	>=15 MNOK	15-12 MNOK	<12 MNOK	Kvartalsvis
Redusere CO2 utslipp	4 CO2-utslipp - måler scope 1-3 etter GHG protokoll i forhold til antall tonn håndtert mengde*	<0,049**	0,049 til 0,061**	>0,061**	Årlig
Øke andelen sirkulert avfall	5 Andel av forhåndsdefinerte relevante materialstrømmer vurdert som sirkulære - andel måles etter definerte delmål	>=80%	80-60%	<60%	Kvartalsvis
Høy andel av avfall levert til material- og energigjenvinning	6 Andel av utsortert avfall fra lovpålagt virksomhet - målt som avfall levert til material- eller energigjenvinning	>95%	95-90%	<90%	Kvartalsvis
Høy andel av avfall levert til material- og energigjenvinning	7 Andel av utsortert avfall fra konkurranseutsatt virksomhet - målt som avfall levert til material- eller energigjenvinning	>95%	95-90%	<90%	Kvartalsvis
Bidra til bærekraftig utvikling utover egen drift	8 Konkurranser med krav - andel av konkurranser som ivaretar etisk handel gjennom krav og kriterier	>90%	90-70%	<70%	Kvartalsvis
Sikre at kunden har BIRs tjenester tilgjengelig	10 Tilgjengelighet - målt som kundeklager rettet mot mangel på leverte tjenester eller målt som løsningsgrad***	Må defineres	Må defineres	Må defineres	Kvartalsvis
Sikre helhetlige digitale løsninger på tvers av konsernet	11 Andel fullførte prosjekter innen digitalisering og IKT - måles som andel fullført sett opp mot planlagte prosjekter	>80%	80-60%	<60%	Kvartalsvis
Påvirke omgivelsene positivt og bidra med kunnskap og fakta	15 Synlighet i media - måles gjennom antall egeninitierte saker****	>=30	29-15	<15	Kvartalsvis
Godt arbeidsmiljø, god helse og en sikker arbeidsskisse	17 Sykefravær - måles i hvert selskap og aggregeres til konsern	<6%	6-8%	>8%	Kvartalsvis

Tabell 2 Utdrag fra KPI-oversikt til balansert målstyring. Kilde: BIR AS-

Pr. 2. kvartal 2021 ble det rapportert på disse KPI-ene, og en rapportering per fjerde kvartal 2021 viste samme status (se fargekode). Tabellen nedenfor viser et utdrag fra rapporteringen.

KPI	MÅL	Grønn	Gul	Rød	Kommentar
Energigjen- vunnet mengde (restavfall til forbrenning)	Sikre god kapasitets- utnyttelse av anlegget	>212.000 tonn	200- 212.000 tonn	<200.000 tonn	Måltall tar utgangspunkt i BIR Avfallsenergi sine budsjett-tall. Disse settes på bakgrunn av prognostisert kapasitet samt inngåtte kontrakter. <i>Andre kvartal er tallet 223,4.</i>
Energiproduk- sjon i BIR – utnyttet energimengde	Sikre en mest mulig effektiv energi- produksjon	>410 Gwh	410-390 Gwh	<390 Gwh	KPI beregnes som mengde energi som blir utnyttet fra energianlegget i Rådalen, både som ekstern leveranse og energien som trengs for å holde prosessene ved energianlegget i gang. Sum utnyttet energi er for siste 12-måneders periode. <i>Andre kvartal er tallet 439.</i>
Prognostisert utbytte til eierne	Målet er lønnsom drift og utbytte til eierne	> 15 MNOK	15-12 MNOK	<12 MNOK	KPI utarbeides på bakgrunn av kvartalsregnskap fra de konkurransutsatte selskapet i konsernet (BIR Bedrift, BIR Avfallsenergi og eiendomsdrift). <i>Andre kvartal er tallet 40,95.</i>
Synlighet i media	Målet er å påvirke.	>30 saker	15-29 saker	<15 saker	BIR vil følge opp ambisjonen om å være en premissgiver og [motivere] organisasjonen til å ta en tydelig stemme i den offentlige debatten. <i>Andre kvartal er tallet 51.</i>
Turnover i arbeidsstokken	Målet er å utvikle og ivareta BIRs med- arbeidere og kultur	3-5%	2-3% og 5-7%	<2% og >7%	Andel medarbeidere (fast ansatte) som slutter i løpet av året før fylte 62 år. Måltall for 2020 som rapporteres. <i>For 2020 er konserntallet 3,2 %.</i>
CO2-utslipp	Samfunn og bærekraft	<0,049 tonn co2/tonn avfall	0,049 til 0,061 tonn co2/tonn avfall	>0,061 tonn co2/tonn avfall	KPI tar ikke høyde for co2 utslipp fra forbrenningsanlegget. KPI tar utgangspunkt i sum av selskapenes rapporterte co2

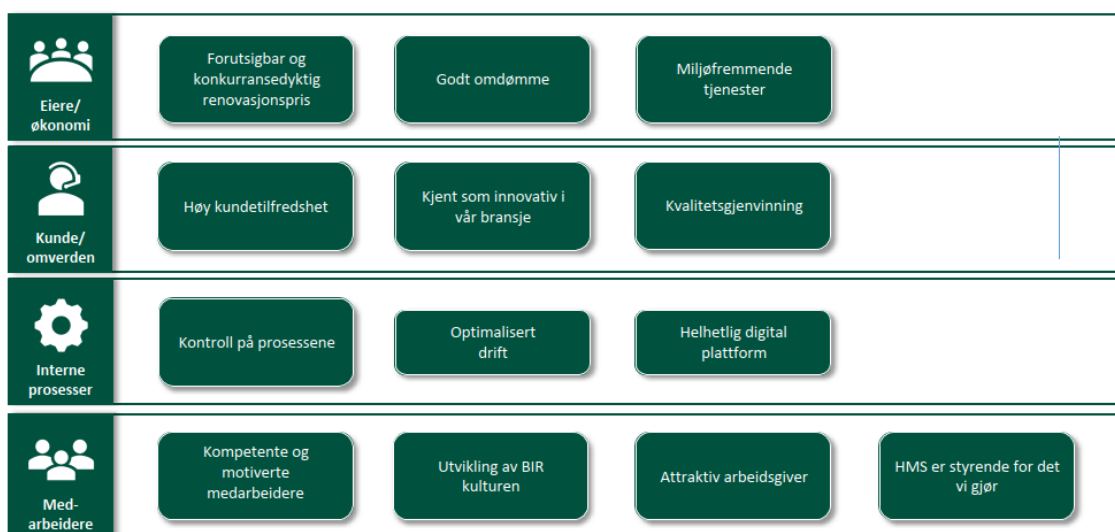
KPI	MÅL	Grønn	Gul	Rød	Kommentar
					avtrykk gjennom BIRs klimaregnskap. Selskap i konsernet som rapporterer på klimaregnskap er BIR AS, BIR avfallsenergi AS, BIR Privat AS, BIR Transport AS, BIR Nett AS og BIR Bedrift AS (med underkonsern). <i>For 2020 er tallet 0,063.</i>
Nye verdistrømmer siste 3 år	Være en sentral driver for utvikling av sirkulære verdikjeder	2	1	0	Antall måles. Det kan være både små og store mengder av den aktuelle råvaren. Når en aktør betaler for råvaren kan vi være sikre på at den brukes pånytt. <i>Pr. Q2 2020 er tallet 2.</i>

Tabell 3 Utdrag av KPI-rapportering konsern per 2. kvartal og per 4. kvartal 2021. Kilde: BIR AS

Datterselskapenes strategiske valg

Vi har gjennomgått følgende datterselskapers strategidokumenter: BIR Privat, BIR Bedrift, BIR Transport, BIR Avfallsstrategi og BIR Nett. Alle datterselskapene har tatt utgangspunkt i konsernstrategien, bevart sentrale punkter og bygget videre på den.

Eksempelvis har BIR Privat (lovpålagt avfall) i sin strategi for 2019 til 2022 tatt utgangspunkt i de samme kategoriene som konsernstrategien, og har innenfor disse kategoriene fastsatt egne områder selskapet skal ha særlig oppmerksomhet på. Bildet under viser BIR Privats strategiske kart:



Figur 1: Utklipp fra BIR Privat - strategisk kart. (Kilde: BIR Privats strategidokument for 2019 til 2022)

De prioriterte områdene er i stor grad sammenfallende med konsernstrategien.

Også BIR Transport har i sin strategi tatt utgangspunkt i konsernstrategien og målene der. Datterselskapet har deretter, innenfor kategoriene eiere/økonomi, kunde/omverden, interne prosesser og medarbeidere, beskrevet ytterligere hvordan målene skal forstås og satt egne KPI-er. Tilsvarende gjelder for BIR Avfallsstrategi, BIR Bedrift og BIR Nett.

Datterselskapene har egen rapportering i BIR AS' årsrapport. I 2020 var det to temaer som hvert av selskapene skulle informere om:

- Hvordan har koronapandemien påvirket driften i 2020?
- Hva gjorde selskapet i 2020 for å være en miljøpådriver?

I tillegg omfattet rapporten 'faste poster' som omsetning og resultat, HMS-resultater og særskilte resultater fra renovasjonsområdet eller knyttet til selskapsformålet. Datterselskapenes egen årsrapportering til styre og generalforsamling (konsernledelsen), har vi ikke gjennomgått.

3.2.2 Har BIR god eierstyring og en etablert eierstrategi for datterselskaper?

BIR AS har valgt en konsernstruktur med dedikerte datterselskaper som skal ivareta ulike deler av verdikjeden. Formålet med å etablere en konsernmodell var å «etablere strategisk kontroll med avfallsstrømmen og derigjennom øke verdiskapingen, utvikle BIR til en servicebedrift, oppnå kostnadseffektiv drift og oppnå armlengdes avstand mellom innkjøper og utfører».² Morselskapet har eierskap i en rekke selskaper, men særlig disse er sentrale i BIRs operative virksomhet:

- BIR Privat AS
- BIR Transport AS
- BIR Nett AS
- BIR Avfallsenergi AS
- BIR Bedrift AS
- CIMBIO AS

Datterselskapene har egne vedtekter som slår fast formål og hva det skal drive med. Eksempelvis er formålet med BIR Privat å være et «driftsselskap for å sikre BIR AS betjening av kundene som er omfattet av forurensingslovens § 30». Videre er det fastsatt styringsinstruks for BIR-konsernet, og som gjelder for alle selskapene der BIR AS er majoritetseier. Styret i datterselskapene har fastsatt egne strategier. Konsernsjefen i BIR AS er styreleder i alle datterselskapene og har dermed er i en sentral posisjon til å kunne drive eierstyring av datterselskapene.

I tillegg sitter de daglige lederne i datterselskapene i konsernledelsen i BIR AS. Det opplyses at konsernledermøtene er en viktig arena for eierstyring og -oppfølging av datterselskapene. Videre uttrykkes det at hovedelementene i BIRs eierstyring av datterselskapene er todelt:

- styrerepresentasjon i datterselskapene
- kvartalsvis rapportering til morselskapet

Eierstyring kunne vurderes mot Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse.³ Den er imidlertid myntet på selskaper notert på regulerte markeder i Norge for å klargjøre rolledelingen mellom aksjeeiere, styre og daglig ledelse. I intervjuene er det gitt uttrykk for at morselskapet ikke behøver en egen eierstrategi for datterselskapene siden formålet med eierskapet fremgår implisitt av konsernmodellen og eksplisitt av vedtektene.

² Styrets årsberetning 2020 - om virksomheten (s. 58). Kilde: BIR AS Årsrapport 2020

³ Norsk Anbefaling om eierstyring og selskapsledelse av 14.10.2021 (nues.no).

3.2.3 Beregner BIR AS selvkost for lovpålagt avfall i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften?

Forurensningsloven fastsetter⁴ at kommuner skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll mv. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader.

Avfallsforskriften gjelder håndtering av husholdningsavfall. Den bestemmer⁵ at avfallsgebyret fastsettes slik at det svarer til de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Kommunen skal ikke ha fortjeneste på slik avfallshåndtering, og alle kostnader og kun inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret.

Miljødirektoratet har gitt veiledning til avfallsforskriftens bestemmelser⁶ om håndtering av husholdningsavfall etter selvkostprinsippet, dvs. med full kostnadsdekning. Det sies at dersom kommunen velger å organisere de kommunale avfallstjenestene i egne juridiske enheter, må likevel selvkostprinsippet legges til grunn for fastsettelse av avfallsgebyr for håndtering av husholdningsavfall. Det er derfor viktig at den enkelte kommune lager åpne og etterprøvbare kalkyler og systemer, og dokumenterer dette. Bergen kommune har som kjent valgt å organisere avfallstjenesten i aksjeselskaper med eierskap fra flere kommuner.

Det sies også i veilederen at generelle beskrivelser av hvordan selvkost skal beregnes for kommunale betalingstjenester finnes i daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs, nå KDD⁷) Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14). I etterkant av dette har kommuneloven egen selvkostbestemmelse, det er utgitt egen selvkostforskrift og det er gitt egen veiledning til selvkostforskriften. Det materielle innholdet i disse nye bestemmelsene og veiledningen bygger i stor grad på tidligere rundskriv (jf. H-3/14 nevnt ovenfor).

I veileder til selvkostforskriften sies det at særlov, i dette tilfelle forurensningsloven, hjemler gebyret og hvordan det fastsettes, men kommuneloven regulerer hvordan selvkost skal beregnes. Disse reglene kan bare fravikes om det følger av særlov eller forskrift (i dette tilfelle forurensningslov eller avfallsforskrift), altså etter prinsippet om *lex specialis*.

Forurensningsloven og avfallsforskriften hjemler illeggelse av gebyr og at dette skal bygge på full kostnadsdekning. Miljødirektoratets veiledning (M-258) viser også til Kommunaldepartementets veileder (H-3/14) om forståelse av selvkostprinsippet (daværende gjeldende bestemmelser). Det betyr at metoder og prinsipper for beregningen skal følge denne generelle veiledningen.

Nettokostnadene forbundet med lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal dekkes over avfallsgebyret. Med nettokostnader menes samlede kostnader ved den lovpålagte håndteringen av avfall fratrukket inntektene ved denne aktiviteten.⁸ Dette omfatter da kostnader og inntekter som er direkte relatert til kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall, samt en forholdsmessig andel av felleskostnadene og fellesinntektene dersom kommunen også selger avfallstjenester i markedet. Det gis ytterligere informasjon om fordeling av kostnader og inntekter.

⁴ Forurensningsloven § 34 første ledd

⁵ Avfallsforskriften § 15-3 andre ledd

⁶ Veiledning til beregning av kommunale avfallsgebyrer, M-258/2014

⁷ KDD - Kommunal- og distriktsdepartementet

⁸ Jf. selvkostforskriften § 2 andre ledd

Kommuneloven og selvkostforskriften gjelder uavhengig av organisering av selvkosttjenesten. Når denne tjenesten er satt ut til et kommunalt eid aksjeselskap, slik som for BIR-konsernet, vil reglene om beregning av selvkost også gjelde for beregningen av hva som er selskapets selvkost, på samme måte som om kommunen selv hadde produsert tjenesten.⁹ Det vises i den sammenheng til selvkostforskriften § 3 om beregningsgrunnlaget.

Selvkostforskriften legger til grunn at det lages én samlet selvkostkalkyle for kommunen for det aktuelle tjenesteområdet, i BIRs tilfelle for hver av eierkommunene for lovpålagt avfall (husholdningsavfall). Det vil si én selvkostkalkyle som inneholder alle gebyrinntektene og alle kostnadskomponentene fratrukket tilhørende inntekter som inngår i samlet selvkost for kommunen, årets overskudd eller underskudd, avsetning til eller bruk av selvkostfond, eventuelt framføring av underskudd.

Det er naturlig at den virksomheten som har gebyrinntektene, også er den virksomheten som har den samlede selvkostkalkylen for kommunen, i BIRs tilfelle for kommunene. For Bergen kommune spesielt blir gebyrene utskrevet og innkrevd sammen med øvrige kommunale avgifter, og selvkostkalkylen kan for Bergen kommunes del utarbeides av kommunen. Grunnlagsdata for å utvikle selvkostkalkylen må likevel komme fra BIR-konsernet.

Det sies i veiledningen at den samme enheten som har selvkostkalkylen, også har kommunens selvkostfond i sitt årsregnskap. For Bergen kommunes del er selvkostfondet både i kommunens årsregnskap og som del av BIRs selvkostfond. Selvkostkalkylen og selvkostfondet for renovasjon er framstilt slik i note til årsregnskapet:

Selvkostområde: Renovasjon - husholdningsavfall og deponier			
Kostra-funksjon	355 Innsamling av avfall	355 Deponier	Sum 2020
A. Direkte driftskostnader	300 659 600	2 001 938	302 661 538
B. Henførbare indirekte driftskostnader	4 904 622		4 904 622
C. Kalkulatoriske rentekostnader	0	838 033	838 033
D. Kalkulatoriske avskrivninger	0	1 768 276	1 768 276
E. Andre inntekter	222 000	69	222 069
F. Gebyrgrunnlag (A+B+C+D-E)	305 342 222	4 608 178	309 950 400
G. Gebyrinntekter	308 861 316	8 984 346	317 845 662
H. Årets finansielle resultat (G-F)	3 519 093	4 376 168	7 895 262
I. Avsetning til selvkostfond og dekning av fremførbart underskudd	3 519 093	4 376 168	7 895 262
J. Bruk av selvkostfond og framføring av underskudd			0
K. Kontrollsum (subsidiert) (H-I+J)	0	0	0
L. Saldo selvkostfond per 1.1. i rapporteringsåret	9 723 352	39 242 864	48 966 215
M. Alternativkostnad ved bundet kapital på selvkostfond eller framføring av underskudd	159 613	575 890	735 503
N. Saldo selvkostfond per 31.12. i rapporteringsåret (L+M+I-J)	13 402 058	44 194 922	57 596 980

Tabell 4 Selvkostkalkyle renovasjon, herunder selvkostfond. Kilde: Bergen kommunes regnskap 2020, note 16, nettpublisering Framsikt.

⁹ Veileder til selvkostforskriften, Kommunaldepartementet, november 2020

Ifølge tabellen har Bergen kommune egne indirekte kostnader knyttet til innsamling og egne kapitalkostnader knyttet til deponier ut over direkte kostnader fra BIR. Disse fremkommer ikke i denne oversikten direkte. Ifølge oversikten har Bergen kommune et selvkostfond for renovasjonstjenesten på 57,5 mill. kroner.

I årsrapport fra BIR-konsernet er selvkostfondet oppgitt slik:

Selvkostfond lovpålagt	
BIR Konsern	
Selvkostfond pr 01.01	78 793
Overført andel fond Øygarden kommune	-1 445
Årets resultat lovpålagt	-42 189
Selvkostfond pr 31.12	35 159

Tabell 5 Samlet selvkostfond BIR-konsernet for åtte kommuner. Kilde: BIR AS' årsrapport 2020, note 8 Egenkapital.

Bergen kommune har således andel av 35,1 mill. kroner i selvkostfondet i BIR-konsernet i tillegg til eget selvkostfond nevnt ovenfor.

3.2.4 Imøtekommer gebyret på husholdningsavfall krav til selvkost for den enkelte kommune?

I Miljødirektoratets veileder til beregning av selvkost for avfallstjenesten (M-258) fremgår det at kommunens andel av nettokostnader i et interkommunalt selskap (her: BIR-konsernet) og kommunens egne kostnader skal inkluderes i gebyrgrunlaget. Det kan innebære at det blir ulike gebyrer i de kommuner som inngår i selskapet selv om kommunene samarbeider om tjenesten i et felles selskap.

Den nevnte veilederen er fra 2014. På den tiden gjaldt også Kommunaldepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14). Denne er generell i betydning at den gjelder for alle betalingstjenester hvor det er lagt til grunn et selvkostprinsipp (inntil selvkost eller full selvkost). Det sies også at selvkostprinsippet er uavhengig av organisasjonsform på hvem som utfører renovasjonstjenesten (lovpålagt, husholdning). Der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, skal kommunen utarbeide en selvkostkalkyle for å kunne føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger selvkost for tjenesten. Der selvkost er ivaretatt av et selskap (her: BIR-konsernet), kan selskapet utarbeide selvkostkalkylen.

Det er opplyst i intervju med BIR AS at det ble utarbeidet en juridisk betenkning i sin tid om man kunne legge et prinsipp om 'lik pris for like tjenester' til grunn for alle deltakerkommunene. Det er imidlertid ikke fremskaffet endelig betenkning. Det er videre opplyst at med Miljødirektoratets veileder fra 2014 (M-258) måtte det legges om til separate gebyrer (selvkost) for hver kommune. Pr. 2021 er det ikke gjennomført differensierte gebyrer, men at man (fortsatt) jobber med å gjøre det.

I Bergen kommunes sak om delegasjon av enerett til BIR AS for behandling av husholdningsavfall¹⁰ fremkommer det at BIR AS styrer mot en målsetting om lik pris på like tjenester i alle eierkommunene, men at Bergen kommune viser til at ulike kommuner kan ha ulike behov, og at dette vil påvirke tjenestetilbudet og pris. Det konstateres at fastsettelse av gebyr ligger til den enkelte kommune.

¹⁰ BeBy sak 219/20

Et eksempel er boss-nettet i Bergen kommune (BIR Nett AS). Dette boss-nettet håndterer både husholdningsavfall og næringsavfall i Bergen sentrum. Selskapet hadde bokført verdi i 2020 på 975 mill. kroner. Fordelingen av kostnader i 2020 var på 33,2 mill. kroner (95,84 prosent) til husholdning og 1,44 mill. kroner (4,16 prosent) til næring. Et nedgravd bossnett har betydelige investeringsutgifter og derav kapitalkostnader (drift) som i prinsippet ikke er relevant for de øvrige eierkommunene.

3.2.5 Ivaretar BIR regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsavfall for å unngå kryssubsidiering?

Avfallsforskriften har blant annet som formål å hindre ulovlig kryssubsidiering mellom kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall og avfallstjenester som kommunen selger i markedet, herunder avfallstjenester knyttet til håndtering av næringsavfall og husholdningsavfall fra andre kommuner som kommunen selger avfallstjenester til.¹¹ Kryssubsidiering vil være tilfelle hvis en offentlig ikke-økonomisk virksomhet (husholdningsavfall) finansierer direkte eller indirekte økonomisk aktivitet (næringsavfall).

Ifølge avfallsforskriften skal kommunen ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.¹² Dette kravet vil for Bergen kommunes del skjøttes av BIR konsern med datterselskaper. Kravet innebærer at dersom kommunen tilbyr avfallstjenester i markedet, i tillegg til lovpålagt husholdningsavfall, skal det hvert år utarbeides adskilte regnskap, både for resultat og balanse. Et regnskapsmessig skille og dokumentasjon av inntekter og kostnader som fordeles til den lovpålagte delen av avfallshåndteringen, vil bidra til å unngå kryssubsidiering mellom lovpålagt og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordelingen skal dokumenteres og kunne kontrolleres. Det er ikke et krav om organisatorisk skille mellom virksomhetene.

Videre fremgår det av Miljødirektoratets veileder (M-258) at i de tilfellene hvor et (elektronisk) regnskapssystem har funksjonalitet for å kunne etablere et klart skille mellom kommersiell drift og den lovpålagte delen, er dette tilstrekkelig. Det er ikke nødvendig med to separate regnskapssystem. Det legges da til grunn at skillet skjer for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet, og at det benyttes fordelingsnøkler der hvor direkte fordeling ikke er mulig. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres.

Balansen kan avgrenses til netto sysselsatt kapital, dvs. drifts- og anleggsmidler og arbeidskapital.

¹¹ Avfallsforskriften § 15-1 andre ledd

¹² Avfallsforskriften § 15-4

For BIR-konsernet er det BIR Nett AS, BIR Transport AS og BIR Avfallsenergi AS som håndterer både lovpålagt avfall (husholdningsavfall) og næringsavfall. I Miljødirektoratets veileder (M-258) er det gitt eksempel på hvordan regnskapet kan fremstilles for å dokumentere dette skillet slik:

Resultatregnskap	Regnskap 201X	Fordelings- nøkkel	Husholdning	Kommersielt
Inntekter				
Salgsinntekter				
Gebyrer fra husholdningene	kr 110 000 000	1	kr 110 000 000	kr -
Salg renovasjonsmateriell	kr 20 000 000	2	kr 20 000 000	kr -
Gate fee	kr 28 000 000	3	kr -	kr 28 000 000
Salg fjernvarme	kr 30 000 000	4	kr 22 500 000	kr 7 500 000
Annen driftsinntekt				
Leieinntekter	kr 1 000 000	5	kr -	kr 1 000 000
Andre inntekter	kr 500 000	6	kr -	kr 500 000
Sum inntekter	kr 189 500 000		kr 152 500 000	kr 37 000 000

Tabell 6 Eksempel og utdrag på fordeling av regnskap mellom husholdning (lovpålagt) og næring (kommersielt). Kilde: Miljødirektoratet, M-258.

Det er opplyst at datterselskapene ikke avlegger atskilte regnskap slik regelverket krever og veilederen anbefaler. I forbindelse med selvkostberegningen er det gjort et kalkylemessig skille mellom lovpålagt (husholdning) og næringsdelen, og, der det er aktuelt, også vist til noter. Et kalkylemessig skille er ikke det samme som et regnskapsmessig skille.

3.2.6 Ivaretar BIR det utvidede egenregiinntaket for husholdnings- og næringsavfall?

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder for offentlige myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutninger av slike organer (ikke uttømmende virkeområde gjengitt her).

I prinsippet skal anskaffelser i offentlig sektor skje i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.¹³ Anskaffelsesregelverket har unntak for tjenestekontrakter som oppdragsgiveren inngår med annen oppdragsgiver som har enerett på tjenesten, og eneretten er tildelt ved lov, forskrift eller forvaltningsvedtak.¹⁴

Anskaffelsesregelverkets unntak ved utvidet egenregi for samarbeid i offentlig sektor er når oppdragsgiveren inngår kontrakt med et annet rettssubjekt når oppdragsgiveren

- utøver kontroll med virksomheten tilsvarende sin egen virksomhet,
- utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
- som det ikke er direkte private eierandeler i¹⁵

Det samme gjelder når oppdragsgiver sammen med andre oppdragsgivere utøver kontroll med virksomheten tilsvarende som de i fellesskap utøver over egen virksomhet eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer.¹⁶ Oppdragsgivere her vil være de åtte eierkommunene, og kontrakt med annet rettssubjekt er BIR-konsernet.

¹³ Lov om offentlige anskaffelser § 4

¹⁴ Anskaffelsesforskriften § 2-3

¹⁵ Anskaffelsesforskriften § 3-1 første ledd

¹⁶ Anskaffelsesforskriften § 3-2 første ledd

For BIR-konsernet er selskapene BIR Avfallsenergi AS, BIR Nett AS og BIR Transport AS omfattet av anskaffelsesregelverkets bestemmelser om utvidet egenregi. Disse selskapene er 100 prosent eid av BIR AS (konsernet), og åtte samarbeidskommuner eier BIR AS:

Oversikt over aksjonærer pr. 31.12

Eier	Aksjer	Andel
Askøy kommune	3 380	6,74 %
Bergen kommune	40 135	80,00 %
Kvam kommune	166	0,33 %
Bjørnafjorden kommune	3 045	6,07 %
Osterøy kommune	1 275	2,54 %
Samnanger kommune	440	0,88 %
Øygarden kommune	920	1,83 %
Vaksdal kommune	805	1,60 %
	50 166	100,00 %

Tabell 7 Oversikt over aksjonærer i BIR AS pr. 31.12.2020. Kilde: BIR AS' årsrapport 2020.

BIR Avfallsenergi AS har ansvar for mottak og behandling av avfall, herunder energi og deponi. Formålet er å håndtere lovpålagt avfall, men selskapet kan også drive annen virksomhet i tilknytning til formålet, altså næringsavfall.

BIR Nett AS har ansvar for oppsamling og innsamling av avfall gjennom bossnettet i Bergen kommune. Formålet er å håndtere lovpålagt avfall, men selskapet kan også drive annen virksomhet i tilknytning til formålet, altså næringsavfall. Avfallet vil således omfatte både lovpålagt avfall (husholdning) og næringsavfall som går gjennom bossnettet.

BIR Transport AS har ansvar for å samle inn lovpålagt avfall (husholdningsavfall) i Bergen kommune. Selskapet driver også virksomhet mot næringsmarkedet, dvs. innsamling av næringsavfall.

Ett av kriteriene for utvidet egenregi er at aktiviteten må minst utgjøre 80 prosent til dem som er oppdragsgivere, dvs. de åtte kommunene. Aktivitet måles normalt i omsetning.¹⁷ Omsetning til eksterne, dvs. utenom egenregi, er innsamling og behandling av

- næringsavfall fra egne kommuner (etter anbud)
- næringsavfall fra andre kommuner (etter anbud)
- lovpålagt avfall (husholdningsavfall) fra andre kommuner (etter anbud)

Det innebærer at næringsavfall fra kommunenes egne virksomheter (skoler, sykehjem og andre formålsbygg) er en del av egenregi.

Omsetningsvurderingen gjelder alle typer aktiviteter, ikke bare kjerneaktiviteter (her avfall). Det kan være energiinntekter, metallinntekter og andre inntekter næring. Oppstillingen nedenfor viser de tre nevnte datterselskaperes relevante omsetning og fordeling på henholdsvis lovpålagt (husholdning) og næring. Inntekter som utleie av lokaler, refusjoner og gevinst ved salg av anleggsmidler er holdt utenom omsetningstallene. (Det er ikke gjort en faglig vurdering av om

¹⁷ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser benytter begrepet 'omsetningskriterier', jf. dennes avsnitt 3.1.3. Kilde: NFD.

slike inntekter burde inngå i omsetningsbegrepet, men er beløpsmessig små og vil ikke påvirke en overordnet vurdering i særlig grad.)

Selskap	Lovpålagt	Næring
BIR Avfallsenergi AS		
Salgsinntekter		
Behandlingsinntekter lovpålagt	72 396 881	
Behandlingsinntekter næring		108 541 219
Sum salgsinntekter	72 396 881	108 541 219
Andel omsetning i prosent	40,0	60,0
Annen driftsinntekt		
Energiinntekter	9 658 717	15 636 169
Metallinntekter	3 054 866	13 668 655
Næringsinntekter deponi		54 000
Utleie lokaler		1 574 592
Andre inntekter næring		2 311 954
Refusjoner annet	3 117 669	4 383 916
Diverse inntekter	0	0
Gevinst salg av anleggsmidler	33 248	46 752
Sum annen driftsinntekt	15 864 500	37 676 038
Sum inntekter	88 261 381	146 217 257
Sum relevante inntekter	85 110 464	140 211 997
Andel relevant omsetning i prosent	37,6	62,4
BIR Nett AS		
Sum salgsinntekter	43 344 114	1 882 955
Andel omsetning i prosent	95,8	4,2
BIR Transport AS		
Sum salgsinntekter	121 303 628	11 210 702
Andel omsetning i prosent	91,5	8,5
Sum tre datterselskaper	Lovpålagt	Næring
Sum salgsinntekter mv.	249 758 206	153 305 654
Andel omsetning i prosent	62,0	38,0

Tabell 8 Relevant omsetning for vurdering av egenregiinntaket for selskapene BIR Avfallsenergi, BIR Nett og BIR Transport. Kilde: Resultatregnskaper og selvkostkalkyle med fordelinger fra BIR AS, bearbeidet av BDO.

Andel næringsinntekter for behandling av næringsavfall for eierkommunenes formålsbygg (skoler, sykehjem mv.) er ikke skilt ut fra annen næringsinntekt, men antas å utgjøre en relativt beskjeden andel. Det er opplyst at eierkommunene innhenter tilbud for behandling av eget næringsavfall (formålsbygg). For næringsavfall for øvrig, dvs. for næring i eierkommunene og næring i andre kommuner, går BIR Avfallsenergi AS i forhandlinger med selskaper som innsamler slikt avfall (grossister), slik vi har forstått rutinene. BIR Avfallsenergi AS kjøper således ikke avfall til forbrenning ut fra tilbud.

3.3 VÅR VURDERING AV VIRKSOMHETSSTYRINGEN I BIR AS ER EN TYDELIG STYRING PÅ MÅL OG RESULTATER OG EIERSTYRING MED DATTERSLSKAPENE, MEN AT REGLER OM SELVKOST, REGNSKAPSMESSIG SKILLE OG UTVIDET EGENREGI IKKE FØLGES FULLT UT

Nedenfor følger vår vurdering av kommunens oppfyllelse av revisjonskriteriene.

3.3.1 Vår vurdering er at BIR AS og datterselskapene styres etter tydelige mål og rapporterer om måloppnåelse gjennom KPI-er

Strategi og årsrapportering

BIR AS har vedtatt en strategiplan med seks satsningsområder og årsrapporten 2020 gir fylldig tilbakemelding på satsningsområdene avfallshåndtering og samfunnsansvar. I styrets årsberetning gis det ytterligere rapportering om BIRs arbeid med fem utvalgte bærekraftsmål.

Konsernstrategien gir eksempler på hvordan BIR skal bidra til å nå bærekraftsmålene, og det er valgt ut noen delmål i den forbindelse.

Selv om konsernet har en fylldig årsrapport med mange relevante tema knyttet til både strategiene og andre tema, synes det ikke å være en klar rapportering på måloppnåelse i årsrapporten. Likevel rapporterer selskapet mer konkret på KPI-er som er knyttet til målene, se nedenfor.

Virksomhetsplan og KPI-er

Vi ser at BIR AS rapporterer konsernresultater for 2. kvartal 2021 stort sett i samsvar med de oppsatte målene. Av rapporten framgår det at konsernet er a jour ('grønn'), unntatt for CO₂-utslipp hvor resultatet ble høyere utslipp enn målet: 0,063 tonn CO₂ per tonn avfall ('rød') mot et ønsket mål om lavere enn 0,049 tonn CO₂ per tonn avfall ('grønn'). I dette tallet ligger ikke utslipp fra forbrenningsanlegget. Den samme rapporteringen er gitt for 4. kvartal (jf. klassifisering grønn og rød).

Styring av datterselskaper

Vår vurdering er at det er god sammenheng mellom konsernstrategien og selskapsstrategiene til datterselskapene. Rapportering fra datterselskaper gjøres også i BIR AS' årsrapport, men ikke på måloppnåelse.

BIR AS er i utviklingsprosess både når det gjelder strategier, virksomhetsplaner og utvikling av måleparametere (KPI-er). Selv om det kan være utfordrende å se sammenhengen og en rød tråd mellom dokumentene, mener revisor at konsernet har etablert gode styringsdokumenter og er i en positiv prosess.

3.3.2 Vår vurdering er at BIR har god eierstyring av underliggende datterselskaper

BIR AS har en rekke underliggende datterselskaper og eierskap i flere virksomheter, noe som stiller krav til god eierstyring for å sikre helhetlig måloppnåelse.

Konsernet har en styringsstruktur med ulike styringsaktiviteter for datterselskapene. Det er revisors vurdering at eierstyringen er god. Det er gjennom intervjuene og øvrige analyser ikke avdekket store utfordringer eller vesentlige forbedringer i BIR AS' eierstyring. Selskapet har valgt en konsernstruktur der underliggende datterselskaper har en bestemt rolle i verdikjeden. Denne rollen fastsettes i datterselskapenes vedtekter. Konsernsjefen i BIR AS er styreleder i alle datterselskapene, og styrene har vedtatt egne selskapsstrategier. Samtidig sitter de daglige lederne i datterselskapene i konsernledelsen, og det er etablert en styringsinstruks for den konserninterne samhandlingen.

3.3.3 Vår vurdering er at BIR AS ikke beregner selvkost for lovpålagt avfall i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften

BIR AS utarbeider en form for selvkostkalkyle uten å presentere den i samsvar med oppstillinger gitt i veiledninger til selvkostbestemmelsene. Selskapet gjør avregning mellom datterselskaper som delvis håndterer lovpålagt avfall, og selskapet som utelukkende håndterer lovpålagt avfall (BIR Privat AS). Beregningen omfatter også andel leiekostnader og andel felleskostnader. Vi har ikke vurdert om disse avregningene er foretatt slik forskriften krever, men vi ser at det avregnes kostnader til lovpålagt avfall, men at beregningen ikke lett tilgjengelig og vi ser ikke om denne er bekreftet av selskapets revisor e.l.

Revisor mener videre at BIRs beregninger av kapitalkostnader i selvkostkalkylen ikke er i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften. Av forarbeidene til forurensningsloven § 34 legges det til grunn at kapitalkostnader skal baseres på prinsippet om alternativkostnad. Dette innebærer at kapitalkostnader skal være finansieringsnøytrale. For å ivareta hensynet til finansieringsnøytralitet skal rentekostnader i henhold til avfallsforskriften § 5 beregnes ut fra årets gjennomsnittlige restverdi på de varige driftsmidlene og kalkylerenten (5-årige swap-rente med et tillegg på ½ prosentpoeng). BIR beregner rentekostnader ut fra andel finansiert med lån og ikke gjennomsnittlig bokført verdi på varige driftsmidler. Beregningene ivaretar dermed ikke hensynet til å være finansieringsnøytrale, og er ikke i samsvar med selvkostforskriften.

BIR opplyser at selskapet ikke foretar beregning av renter på selvkostfondet. Etter selvkostforskriften § 8 skal det ved årets slutt beregnes renteinntekter/rentekostnader på selvkostfondet (fondet i kalkylen kan være både positivt og negativt, men for BIR er det positivt). Renten skal beregnes på bakgrunn av årets gjennomsnittlige beholdning på fondet og kalkylerenten. Det er følgelig revisors vurdering at den manglende beregningen av slike renter ikke er i samsvar med selvkostforskriften.¹⁸

Vår vurdering videre er at BIR fordeler felleskostnader og -inntekter mellom lovpålagt avfall og næringsavfall i tråd med forskriftenes krav om at fordelingen skal gjenspeile selvkosttjenestenes bruk av disse tjenestene og funksjonene. Fordelingen er i noen grad skjønnsbasert, men fordelingsnøkklene er sannsynliggjort i intervjuene, men ikke kontrollert i denne revisjonen.

En kommunes selvkost og presentasjon av beregningene kan gjøres enten av kommunen selv eller av den virksomheten som ivaretar selvkosttjenesten. (Uavhengig av dette skal kommuner avgi note til årsregnskapet om selvkost.) For Bergen kommunes vedkommende utarbeider den selv selvkostkalkylen og beregner selvkostfondet. Likevel vil kommunen også ha en andel av selvkostfondet opparbeidet i BIR Privat AS (lovpålagt avfall). Kommunen presenterer således ikke et samlet selvkostfond slik kravene til selvkostoppstilling er.

Selvkost innebærer å skille håndtering av husholdningsavfall fra håndtering av næringsavfall, også for å unngå ulovlig kryssubsidiering. Det vises til avsnitt 3.3.5 nedenfor for nærmere vurdering.

Det er dermed revisors vurdering at BIRs beregninger av selvkost for lovpålagt avfall ikke er i samsvar med avfallsforskriften og selvkostforskriften.

3.3.4 Vår vurdering er at gebyret på husholdningsavfall ikke imøtekommer krav til selvkost for den enkelte kommune

Gebyret på husholdningsavfall er likt for innbyggerne i alle BIRs eierkommuner, med unntak av at den enkelte deltakerkommune kan kreve inn et påslag tilsvarende kommunens egne

¹⁸ Selvkostforskriften § 5 fjerde ledd

administrative kostnader knyttet til avfallstjenesten. Således styrer BIR etter et prinsipp om 'lik pris for like tjenester'.

Det er vår vurdering at dagens praksis med udifferensierte gebyrer på tvers av deltakerkommunene ikke imøtekommer kravet til selvkost for den enkelte kommune. Miljødirektoratets veileder til beregning av selvkost for avfallstjenesten (M-258) har siden 2014 vært klar på at det er kommunens egne kostnader som skal inkluderes i gebyrgrunnlaget. Det gis følgelig ikke adgang til å praktisere et prinsipp om lik pris på tvers av deltakerkommuner.

En juridiske betenkning¹⁹ som ligger til grunn for dagens praksis om 'lik pris for like tjenester', er fra 2010 og ble følgelig foretatt før ikrafttredelsen av dagens veileder som tydeliggjør regelverket knyttet til at avfallsgebyrer skal differensieres. Revisor mener det er uheldig at gebyrene har forblitt udifferensierte i lang tid på tross av at regelverket ble tydeliggjort i 2014. Det bør også påpekes at det sannsynligvis aldri har vært anledning til å legge like priser til grunn. Miljødirektoratet sier i en uttalelse:²⁰

Når det gjelder fordelingen av kostnadene ved utbygging av infrastruktur i et interkommunalt samarbeid, f.eks. forbrenningsanlegg og søppelsugsystemer, er det etter departementets vurdering adgang til å se investeringer som gjøres på ulike tidspunkter i sammenheng. Dersom det foreligger en investeringsplan som samlet vil komme alle kommunene til gode, vil det være adgang til å utligne de totale kostnadene på samtlige kommuner.

Denne uttalelsen henger sammen med tilsvarende formulering i daværende veileder fra Kommunaldepartementet (H-3/14) hvor det i tillegg sto:²¹

Dette vil også gjelde om den første delen av investeringen bare kommer enkelte kommuner til nytte, såfremt de øvrige kommunene får tilsvarende nytte av investeringer som gjøres på et senere tidspunkt. Det avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene er at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige.

Dette er en praktisk tilnærming til selvkost slik at et interkommunalt selskap (samarbeid) vil måtte kunne gjøre investeringer år om annet i de ulike deltakerkommunene uten konkret avgrensning av kostnadene til den enkelte kommune, men likevel under forutsetning av at en slik tilnærming må komme alle deltakerkommunene til gode. Et bossnett i Bergen sentrum kan ikke sies å gjøre det. Men et felles forbrenningsanlegg for alle deltakerkommuner kan gjøre det. Etter vår vurdering, og med denne praktiske tilnærmingen, skal gebyrene beregnes ut fra prinsippet om forurenser betaler og dermed beregnes for hver enkelt kommunes kostnader. Dette betyr at kostnader til bossnett i Bergen sentrum skal innberegnes i gebyrene som gjelder for Bergen kommune, ikke for de andre kommunene.

Bergen kommune synes å være kjent med prinsippet om forurenser betaler. I sin sak om delegasjon av enerett til BIR AS for behandling av husholdningsavfall gis det uttrykk for at lik pris ikke uten videre er korrekt i henhold til regelverket. Likevel har ikke praksisen blitt endret. Etter revisors oppfatning har det gått uforholdsmessig lang tid for BIR å implementere differensierte gebyrer.

¹⁹ Deloitte Advokatfirma AS' brev til Miljøverndepartementet av 17. mars 2009 og oppfølging i brev 12. april 2010

²⁰ Miljøverndepartementets rundskriv om beregning av avfallsgebyrer ved organisering som interkommunalt selskap av 30.11.2009

²¹ Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, KMD februar 2014 (H-3/14), side 34

3.3.5 Vår vurdering er at BIR AS ikke i tilstrekkelig grad ivaretar et regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsavfall

BIR har ikke etablert regnskapsoppstillinger med skille mellom husholdnings- og næringsavfall, men har interne oppstillinger over inntekter og kostnader med fordeling mellom lovpålagt og næring. Kravene til å framvise resultatregnskap og balanse med obligatoriske spesifikasjoner og fordeling mellom lovpålagt og næring er således ikke imøtekommet.

BIR Transport fordeler kun 8,5 prosent av de verkstedrelaterte kostnadene til næring. Fordelingen av kostnadene er basert på andel av sum omsetning for henholdsvis lovpålagt og næring totalt og ikke som andel av omsetning for verkstedet. Det er opplyst at grunnen til høy andel kostnader til lovpålagt er fordi verkstedsutgiftene hovedsakelig er knyttet til egne biler (lovpålagt). Det at felles fordelingsnøkkel for alle kostnadene er benyttet (altså ikke bare for andel verksted) sannsynliggjør imidlertid at verkstedkostnader knyttet til næring har blitt belastet lovpålagt.

Datterselskaper som leier lokaler av morselskapet (BIR AS), betaler husleie. Denne leien er beregnet ut fra avskrivninger og rentekostnader. Rentekostnadene er beregnet med kalkylerenten fra selvkost, og med grunnlag i gjenstående lån på byggene. Da er andre driftskostnader knyttet til lokalene ikke med husleieberegningen, men eiendomskostnader blir fordelt til selskapene som 'avregning fellestjenester'. Sett fra et selvkostperspektiv er det naturlig at også husleie skal legge selvkost til grunn.²² Da burde renter beregnes med grunnlag i gjennomsnittlig bokført verdi. Når det gjelder næringsdelen, skal husleien bygge på andel av markedspris for at tjenesten ikke skal oppfattes å bli subsidiert. I markedspris ligger også et fortjenesteelement.

Et annet eksempel som ikke er kryssubsidiering, men som kunne belyse et behov for regnskapsmessig skille, er fordeling av energiinntekter i BIR Avfallsenergi AS. Energiinntektene der fordeles etter andel leverte tonn avfall fra husholdninger og næringskunder, fordelt på avfallskategoriene restavfall, trevirke, farlig avfall og næringsavfall. I selvkostkalkylen til BIR Avfallsenergi fremkommer det at næringskunder leverte i overkant av 2 000 tonn trevirke i 2020, mens husholdningskunder i samme periode leverte nærmere 24 000 tonn trevirke. I fordelingen av energiinntektene fordeles alle energiinntekter relatert til trevirke til lovpålagt avfall, selv om næring står for nærmere åtte prosent av levert trevirke. Det kan stilles spørsmål ved om det at all inntekt fordeles til lovpålagt, tilfredsstiller prinsippet om at forurenser skal betale, eller om husholdningsavfall her faktisk er ulovlig «rabattert».

Det er således tilfeller der det ser ut til at kryssubsidiering forekommer, og det avlegges heller ikke oppstillinger som viser det regnskapsmessige skillet.

²² Miljødirektoratets veileder M-258, delkapittel 3.2

3.3.6 Vår vurdering er at BIR AS ikke ivaretar det utvidede egenregiunntaket for næringsavfall

Det vises til tabellen over relevant omsetning for vurdering av egenregiunntaket foran i avsnitt 3.2.6. Det er BIR Avfallsenergi AS som kan være relevant å vurderes for egenregiunntaket, dvs. unntak fra anskaffelsesregelverket og direkte leveranser uten anbud. Følgende tabell viser omsetningen oppsummert for lovpålagt (husholdning) og næring:

Selskap	Lovpålagt	Næring
BIR Avfallsenergi AS		
Sum relevante inntekter	85 110 464	140 211 997
Andel relevant omsetning i prosent	37,6	62,4

Tabell 9 Omsetning og fordeling på lovpålagt og næring for håndtering av avfall i BIR Avfallsenergi AS. Kilde:

Resultatregnskaper og selvkostkalkyle med fordelinger fra BIR AS, bearbeidet av BDO.

Tabellen viser at for BIR Avfallsenergi AS utgjør andel lovpålagt avfall 37,6 prosent, mens næringsavfall utgjør 62,4 prosent av omsetningen. Aktivitetskriteriet i anskaffelsesforskriften er at leverandøren må utføre mer enn 80 prosent av sin aktivitet (omsetning) for oppdragsgiveren (eierkommunene) knyttet til lovpålagt avfall (husholdningsavfall). Dersom leverandøren i for stor grad selger i et konkurransemarked, i dette tilfellet næringsavfall, er leverandøren forhindret fra å levere i egenregi. Konsekvensene i dette tilfellet med BIR Avfallsenergi AS er at selskapet også vil være forhindret fra å levere tjenester om forbrenning av lovpålagt avfall (husholdningsavfall) til eierkommunene uten at det er lagt ut på anbud.

For BIR Nett og BIR transport er andel næringsomsetning innenfor kriteriet for utvidet egenregi, og kan anses å oppfylle anskaffelsesregelverket og unntaket om anbud.

3.4 KONKLUSJON PÅ VIRKSOMHETSSTYRINGEN I BIR AS

BIR AS er i utviklingsprosess både når det gjelder strategier, virksomhetsplaner og utvikling av måleparametere (KPI-er). Selv om det kan være utfordrende å se sammenhengen og en rød tråd mellom dokumentene, mener revisor at konsernet har etablert gode styringsdokumenter og er i en positiv prosess.

Konsernet har en styringsstruktur med ulike styringsaktiviteter for datterselskapene. Det er revisors vurdering at eierstyringen er god. Selskapet har valgt en konsernstruktur der underliggende datterselskaper har en bestemt rolle i verdikjeden. Konsernsjefen i BIR AS er styreleder i alle datterselskapene, og styrene har vedtatt egne selskapsstrategier. Samtidig sitter de daglige lederne i datterselskapene i konsernledelsen, og det er etablert en styringsinstruks for den konserninterne samhandlingen.

Selvkost

BIR AS utarbeider en selvkostkalkyle for avregning av inntekter og kostnader mellom lovpålagt avfall (husholdning) og næringsavfall. Avregningen skjer mot et samlet selvkostfond for alle eierkommunene, unntatt Øygarden.

Det er knyttet følgende kommentarer til selvkost:

- Kalkylerente beregnes ut fra andel lånefinansiering og ikke andel bokført verdi.
- Det regnes ikke kalkylerente på selvkostfondet.
- BIR AS utarbeider ikke selvkostkalkyle og fordeling av selvkostfond fordelt på eierkommunene (unntatt Øygarden).

Andel felleskostnader fordeles til lovpålagt tjeneste (husholdning) etter skjønn, og anses tilfredsstillende.

Forurensningsloven bygger på prinsippet om at 'forurenser betaler'. Investeringer år om annet og i henhold til en plan kan ses under ett i et interkommunalt samarbeid dersom det sannsynliggjøres at ingen deltakerkommuner subsidierer andre. Et bossnett i Bergen sentrum kan ikke sies å komme alle deltakerne til gode. Gebyrer skal beregnes ut fra prinsippet om forurenser betaler og dermed beregnes for hver enkelt kommunes kostnader.

Regnskapsmessig skille

I tillegg til krav om selvkost, skal det også etableres et regnskapsmessig skille mellom aktiviteter knyttet til husholdningsavfall og næringsavfall. BIR AS har ikke etablert regnskapsoppstillinger med skille mellom husholdnings- og næringsavfall, men har interne oppstillinger over inntekter og kostnader med fordeling mellom lovpålagt og næring. Kravene til å framvise resultatregnskap og balanse med obligatoriske spesifikasjoner og fordeling mellom lovpålagt og næring, er ikke imøtekommet.

Utvidet egenregi

Kommuner må følge lov om offentlige anskaffelser, men har etter lov og forskrift anledning til å drive aktivitet gjennom egne eide selskaper etter reglene om såkalt utvidet egenregi. Unntaket betinger at selskapene ikke har annen omsetning enn til eierkommunene i et større omfang. Konsekvensene av å bryte denne betingelsen, vil kunne være at kommunene må sette renovasjonsløsningen ut på anbud. BIR Avfallsenergi har langt større omsetning til næringskunder enn til lovpålagte tjenester og må oppfattes å gå ut over maksimumskravet til utvidet egenregi.

4 BIRs ETTERLEVELSE AV EIERNES KRAV OM BÆREKRAFT

Problemstilling 2:

Hvordan etterlever selskapet eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar?

4.1 FASTSATTE REVISJONSKRITERIER

Det er utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- BIR AS har innarbeidet bærekraftsmål i virksomhetsstyringen og eierstyring av datterselskaper.
- Det er samordning mellom Bergen kommune og BIR AS om bærekraftsarbeidet.

4.2 REVISJONSKRITERIER OG OBSERVASJONER

4.2.1 Har BIR innarbeidet bærekraftsmål i virksomhetsstyringen og eierstyring av datterselskaper?

BIR AS har oppdatert sin konsernstrategi 2020-2024 og følgende figur viser sammenhengen mellom visjon, ambisjon, kjerneoppgave, strategiske satsninger og verdier:



Figur 2 BIR AS konsernstrategi 2020-2024. Kilde: BIR AS

Ifølge strategien er den utformet for å understøtte prioritering opp mot konsernets kjerneoppgave som er å «Skape verdi for våre eiere og kunder gjennom å levere effektive, pålitelige og bærekraftige renovasjonstjenester». I tillegg er det utarbeidet seks strategiske satsninger som er sentrale i konsernets strategi, hvorav disse to er mest relevante i denne sammenheng:

- BIR skal være en sentral driver for utvikling av sirkulære verdikjeder.
- BIR skal ta samfunnsansvar før og etter vår verdikjede.

BIR AS har i sin konsernstrategi prioritert fem av FNs bærekraftsmål der selskapet i størst grad kan utgjøre en forskjell. Disse bærekraftsmålene er²³

- innovasjon og infrastruktur

²³ FNs bærekraftsmål 9 er noe oppdatert og har denne tittelen: Industri, innovasjon og infrastruktur. Kilde: fn.no

- bærekraftige byer og samfunn
- ansvarlig forbruk og produksjon
- stoppe klimaendringene
- samarbeid for å nå målene

Videre har BIR AS i konsernstrategien eksemplifisert mer konkret hvordan det kan bidra innenfor de fem bærekraftsmålene og hvilke delmål fra bærekraftsmålene som er valgt:

Bærekraftsmål	Hvordan BIR skal bidra	Utvalgte delmål
Innovasjon og infrastruktur (Kfr. FNs bærekraftsmål nr. 9)	Vi skal bidra til utvikling av bærekraftig og innovativ infrastruktur - spesielt skal vi bruke og dele vår kunnskap for å bidra til gode avgjørelser	9.1 Utvikling av infrastruktur. 9.4 Effektiv ressursutnyttelse i industrien og ren teknologi.
Bærekraftige byer og samfunn (Kfr. FNs bærekraftsmål nr. 11)	Vi skal gjennom vår rolle som renovasjonsaktør bistå med tjenester og løsninger som legger til rette for en bærekraftig og smart byutvikling	11.6 Begrense negative konsekvenser for miljøet i byene.
Ansvarlig forbruk og produksjon (Kfr. FNs bærekraftsmål nr. 12)	Vi skal gjennom egen håndtering av avfall og som pådriver for bærekraftige produksjonsvalg bidra til en bærekraftig forvaltning av avfallsressursene	12.2 Forvaltning av naturressurser 12.3 Redusere matsvinn 12.5 Redusere avfallsmengden 12.7 Fremme bærekraftige offentlige anskaffelser
Stoppe klimaendringene (Kfr. FNs bærekraftsmål nr. 13)	Vi skal kontinuerlig implementere tiltak for å redusere vårt klimaavtrykk og legge til rette for at vestlendinger har mulighet til å ta klimasmarte valg	13.2 Innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging 13.3 Styrke enkeltpersoner evne til å motvirke klimaendringer
Samarbeid for å nå målene (Kfr. FNs bærekraftsmål nr. 17)	Vi skal aktivt dele vår kunnskap og erfaringer med andre som ønsker å utvikle sine renovasjonstjenester - vi skal også søke nye samarbeid for å utvikle selskapet og tjenestene som leveres	17.7 Fremme utvikling og deling av miljøvennlig teknologi 17.17 Dele erfaringer på tvers av institusjoner

Tabell 10: BIRs prioriterte bærekraftsmål og utvalgte delmål med eksempler på hvordan selskapet kan bidra for å nå målene. Kilde: BIRs konsernstrategi 2020-2024, jf. også vedlegg 18 (presentasjon).

BIR-konsernet har innført ny organisasjonsmodell og har en avfalls- og ressursstrategi under behandling. Datterselskapenes tidligere strategier er derfor ikke tilstrekkelig samordnet med konsernets nye strategier. Den nye organiseringen har etablert egen avdeling for 'bærekraftsarbeid' som skal utarbeide forslag til bærekraftstrategi og gjennomføre

bærekraftsrapportering. Ved å legge dette arbeidet i linjen (og ikke i stab som i dag) er for å intensivere arbeidet.

4.2.2 Er det samordning mellom BIR og Bergen kommune om bærekraftarbeidet?

Bergen kommune arbeider for å realisere alle FNs 17 bærekraftsmål og har således ikke pekt ut noen bærekraftsmål som skal prioriteres foran andre. Ifølge kommunens klima- og energihandlingsplan (Grønn strategi) i 2016 er det under tema Forbruksmønster, avfall og ressurser gitt følgende sju sektormål:

A1: Innbyggerne skal vite hvordan forbruk, avfall og ressursutnyttelse påvirker klimagassutslipp og hvordan gjøre klimavennlige valg.

A2: Det skal være enkelt og attraktivt for forbrukerne å velge produkter med lang levetid og muligheter for reparasjoner og oppgraderinger samt få tilgang til produkter gjennom ulike deleordninger.

A3: Det skal være enkelt å sortere brukte ting og avfall hensiktsmessig, avfallsmengde skal reduseres og kvalitet på gjenvinning økes.

A4: Det skal være nullutslipp fra avfallstransport i Bergen sentrum.

A5: Det skal tilrettelegges for å skape bedre løsninger for håndtering av næringsavfall.

A6: Fossilandel i forbrenningsanlegg skal reduseres.

A7: Det skal være karbonfangst ved forbrenningsanlegget innen 2025.

Som vist i avsnittet ovenfor (4.2.1) har BIR AS valgt ut fem bærekraftsmål og tilhørende delmål for sin bærekraftstrategi.

Den viktigste arenaen for samordning og samhandling av bærekraftsarbeidet er i Eiermøtene. I perioden 2018 til 2021 har det vært diskutert følgende temaer relatert til bærekraft:

- plan for innsamling av matavfall
- planer om håndtering av CO₂-utslipp fra forbrenningsanlegg, herunder karbonfangst og karbonfiber
- sirkulær økonomi og digitalisering

Ut over disse sakene er det også opplyst at Eiermøtene har orientert om:

- renovasjonsbiler på batterier

BIR gir uttrykk for at selskapet er opptatt av å fange opp eiernes ønsker rundt bærekraft, men at ønskene i liten grad formuleres konkret.

Etter krav i Bergen kommunes Eiermelding for BIR-konsernet blir styrets årsrapport fremmet som orienteringssak for Bergen bystyre.²⁴ I denne årsrapporten blir det blant annet orientert om bærekraftsrelaterte forhold, så som:

- ansvarlig og bærekraftig håndtering av avfallsressurser
- sentral driver for utvikling av sirkulære verdikjeder
- etablering av BIR Bedrifts fôrkjøkken
- samarbeid om et industrinettverk om bioproduksjon
- 'sirkulærskolen' sammen med Bergen Næringsråd
- status på arbeidet med fem av FNs 17 bærekraftsmål

²⁴ Eksempelvis bystyresak for 2020 om «oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter», bystyret 24.11.2021

- påvirkning på ytre miljø

4.3 VÅR VURDERING ER AT BÆREKRAFT ER EN DEL AV VIRKSOMHETSSTYRINGEN, MEN AT SAMORDNINGEN MELLOM KOMMUNEN OG BIR-KONSERNET BØR STYRKES

Nedenfor følger vår vurdering av kommunens oppfyllelse av revisjonskriteriene.

4.3.1 Vår vurdering er at BIR vil innarbeide bærekraftsmål i virksomhets- og eierstyringen

BIR-konsernet har både visjoner og ambisjoner om å bli vestlendingenes egen miljøbedrift, og kjerneoppgaven er blant annet å levere bærekraftige renovasjonstjenester. Konsernet har også valgt ut fem av FNs bærekraftsmål som sine egne, herunder relevante delmål. Vår vurdering er at BIR-konsernet har stor oppmerksomhet på bærekraft i styrende dokumenter. De tidligere strategidokumentene for datterselskapene er fastsatt før ny konsernstrategi 2020-2024, og er dermed ikke så relevante å ta inn i vurderingen. Likevel ser vi at også datterselskapene i stor grad retter oppmerksomhet mot bærekraft på ulikt vis, da med en forankring i tidligere konsernstrategi.

I den nye organiseringen er en avdeling gitt særskilt oppgave å utarbeide forslag til bærekraftstrategi og gjennomføre bærekraftsrapportering nettopp for å styrke bærekraftsarbeidet i BIR-konsernet. Med dette organisatoriske grepet er det sannsynlig at det vil bli en gjennomgående satsning på bærekraft. Vi har imidlertid ikke sett effekten av denne endringen enda.

4.3.2 Vår vurdering er at samordning om bærekraftsarbeidet bør styrkes

Bergen kommune har vedtatt sektormål i Grønn strategi som i stor grad er konkrete, mens BIRs utvalgte bærekraftsmål og delmål er mer generelle. Det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom disse målene, og det er en risiko for at BIR AS ikke imøtekommer kommunens målsettinger, eksempelvis å «sørge for karbonfangst ved forbrenningsanlegget innen 2025».

Bærekraft inngår i eierdialogen mellom Bergen kommune og BIR AS, og det er dialog mellom eierrepresentanter fra Bergen kommune og konsernledelsen om aktuelle bærekraftsrelaterte saker. Selve dagsorden i eiermøtene blir laget av BIR AS, og flere slike saker blir tatt opp til orientering. Etter revisors vurdering er eiermøtene en god arena for å informere hverandre om aktuelle saker, men at Bergen kommune, eller øvrige eierrepresentanter, i større grad kunne bidratt til å sette dagsorden for bærekraftsrelaterte saker.

Styrets årsrapport som oversendes Bergen kommune, er god med tanke på å orientere om blant annet bærekraft. Årsrapporten vil naturlig nok være forankret i BIR-konsernets mål og resultater og ikke Bergen kommunes sektormål for bærekraft. Hadde samordning av mål vært tydeligere, ville også en slik årsrapport kunne vært mer relevant.

Vår vurdering er derfor at samordningen av mål og strategier mellom BIR-konsernet og Bergen kommune kunne vært bedre.

4.4 KONKLUSJON PÅ OM BIR AS ETTERLEVER EIERNES KRAV TIL BÆREKRAFT

BIR-konsernet har god tradisjon for å rette oppmerksomheten mot bærekraft både i morselskapet og datterselskapene. Gjennom en omorganisering nå i 2022 er ikke avfalls- og ressursstrategien blitt implementert i datterselskapene, og er derfor vanskelig å konkludere på. Likevel er det sannsynlig at bærekraft blir enda høyere prioritert i tiden framover i et selskap med ambisjon om å være en miljøbedrift.

Det er ikke tydelig sammenheng mellom målsettinger for bærekraft i Bergen kommune og BIR-konsernets bærekraftsmål. Likevel er temaet bærekraft på dagsorden i de uformelle eiermøtene. Vår konklusjon er imidlertid at det kunne vært bedre samordning mellom kommunen og BIR-konsernet om bærekraftsarbeidet.

5 HØRINGSUTTAELSE

BIR AS har gitt høringsuttalelse til rapport den 27. mai 2022. Denne følger nedenfor.

5.1 KONSERNJEFENS HØRINGSUTTAELSE

Høringsuttalelsen omfatter en del generelle opplysninger. Når det gjelder de konkrete problemstillinger og revisjonskriterier i rapporten, er det BIR AS' oppfatning:

- Selskapet praktiserer lik pris for like tjenester til alle kunder (kommuner).
- Selskapsstrukturen sikrer skille mellom lovpålagt avfall og næringsavfall, og der det håndteres begge typer avfall, blir lovpålagt avfall avregnet mot selvkostfondet.
- BIR AS mener enerettstildeling gir anledning til inntil 50 prosent konkurranseutsatt virksomhet, og at denne baserer seg på mengde avfall og ikke omsetning.
- BIR AS benytter myndighetenes veileder for selvkostavregning, men benytter ikke de samme eksempler på fordelingsnøkler.
- Kapitalkostnader i selvkostkalkylen tar utgangspunkt i kapitalbinding på bokførte anleggsverdier.
- BIR AS beregner renter på selvkostfondet.
- BIR AS utarbeider fordeling av selvkostfondet til hver kommune i forbindelse med KOSTRA-rapportering.
- BIR AS uttaler at det ikke har tatt inn Bergen kommunes sektormål i sine delmål, men sier det ikke er motstrid mellom målene.

5.2 VÅR KOMMENTAR TIL HØRINGSUTTAELSE

Høringsuttalelsen kan oppfattes å være mer en uenighet med revisor om vurdering av kriterienes innhold og betydning enn en kommentar til de faktiske forholdene. Når det gjelder revisors vurderinger, bygger det på vår forståelse av lov, forskrift og veiledninger. Vi registrerer at BIR AS er av en annen oppfatning og stort sett uenig med revisor. Likevel er selskapets begrunnelse og dokumentasjon, herunder kildebruk, mangelfull, og det gir ikke tilstrekkelige holdepunkter for at revisors vurderinger er feil.

Revisor har fått fullt innsyn i både regnskaper og selvkostkalkyle (-avregning), og gjennom intervjuer fått klarlagt praksis. Vi forstår også hva BIR AS uttaler i høringssvaret, men vår vurdering er som sagt annerledes. Vi mener derfor at våre vurderinger og konklusjoner står seg.

Ett forhold bringes likevel fram under disse kommentarene. BIR AS gjør et poeng av at selskapet tar lik pris for like tjenester og ikke et gebyr. Det er korrekt. Dersom hele tjenesten er satt bort til et interkommunalt samarbeid (i dette tilfellet til aksjeselskaper med kommunale eiere), vil det likevel falle på selskapet å utarbeide selvkostkalkyler for deltakerkommunene (jf. Kommunaldepartementets veileder til selvkostforskriften kapittel 3). (Kommunene har i utgangspunktet ikke grunnlag for å sette opp en slik kalkyle selv.) Det er derfor nærliggende å hevde at BIR AS bør sette opp selvkostkalkyle per deltakerkommune.

(Ellers: BIR AS benytter noen nye organisasjonsbetegnelser i sitt høringssvar som ikke samsvarer med betegnelser på tidspunkt for vår undersøkelse (BIR Ressurs, BIR Infrastruktur), men også en av de tidligere betegnelse (BIR Privat). Tidligere og gjeldende organisasjonskart er vist i vedlegg).



Bergen 27.05.2022

BDO FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT- TILBAKEMELDING PÅ RAPPORTUTKAST DATERT 13.05.22

1.

1.0. Innledning

BIR er et offentlig eiet selskap og tilbyr tjenester til husholdningskunder i 7 eierkommuner. BIR ønsker å tilby sine tjenester på en måte som tilfredsstiller lovverk, som er i samsvar med eierne sine forventninger og krav og som tilfredsstiller husholdningskundernes ønsker og behov. For å sikre at driften skjer i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverk og de behov og ønsker som er skissert ovenfor, så har BIR vært gjenstand for flere revisjoner, både den løpende revisjonen av selskapene, samt mer spissede forvaltningsrevisjoner initiert av eiere eller av BIR selv. Slike revisjoner gir BIR verdifull kunnskap og bidrar til utvikling og læring. I tillegg til dette gjennomføres det jevnlig eiermøter, både ordinære generalforsamlinger, bedriftsforsamlinger og mer uformelle eiermøter der det er fokus på ulike typer tema. Tema som blir tatt opp kan være initiert fra BIR eller fra eierkommunene. Styret i BIR AS er oppnevnt av eierkommunene og styrerepresentantene skal sikre at eiernes interesse blir ivarettatt.

For å få jevnlig tilbakemelding fra kundene, gjennomføres det normalt årlige kundeundersøkelser.

2.0.Om arbeidet med forvaltningsrevisjonen

BIR har deltatt aktivt i arbeidet i 2022 med forvaltningsrevisjon av BIR AS med de viktige problemstillingene knyttet til om BIR utøver god virksomhetsstyring og om selskapet etterlever eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar. Alle samtaler mellom BDO og BIR er gjennomført digitalt. Generelt ser vi at det ville vært en fordel om noen av møtene kunne vært gjennomført fysisk. Flere av temaene som er berørt i rapporten er krevende og det ville trolig vært en bedre dialog om komplekse tema dersom man var til stede i samme rom.

BIR har lest utkast til forvaltningsrevisjon av BIR AS for Bergen Kommune og vi ser at det er behov for å gi noen tilbakemeldinger på punkter som trolig ikke er godt nok eller tilstrekkelig formidlet fra oss i møter med BDO eller i andre skriftlige tilbakemeldinger som BIR har gitt. Ideelt sett skulle vi gjerne gjennomført et møte med BDO før endelig versjon av rapporten ble produsert. BIR vil kunne stille på møter når BDO ønsker dette for å utdype våre syn og tilbakemeldinger som kommer fram i dette notatet.

BIR mottok utkast til forvaltningsrevisjonsrapport 13.05 og har etter den tid behandlet utkastet til rapport administrativt og rapportutkastet har også vært lagt fram for konsernstyret i møte 25.05.

3.0. Generelle tilbakemeldinger til utkast til rapport

BIR har lest utkast til forvaltningsrevisjonsrapport med stor interesse og håper at vi på tross av kort frist i en hektisk maimåned har fått med oss de viktigste momentene som kan bidra til å belyse sentrale punkter i rapportutkastet.

Forvaltningsrevisjonens tema er viktige for BIR og er helt sentrale for å kunne ivareta lovkrav, eierkrav og øvrige ønsker og krav fra våre kunder.

Det første temaet for revisjonen er om BIR utøver god virksomhetsstyring.

I denne delen fokuseres det hovedsakelig på to hovedtema; BIRs egen konserninterne styring og samhandling og oppfølging av regelverk knyttet til selvkost. Når det gjelder det første tema er det ikke noen punkter der vi ser behov for å gi utfyllende kommentarer i denne sammenheng.

Når det gjelder BIRs håndtering av regelverk knyttet til selvkost, så er dette temaet grundig belyst i rapportutkastet og vi vil nedenfor i kap. 4 gi utfyllende tilbakemeldinger på dette.

Forvaltningsrevisjonens andre hovedtema er om BIR etterlever eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar. BIR har også noen få tilbakemeldinger til rapportutkastet vedrørende dette hovedtemaet.

4.0. Tilbakemeldinger på tema god virksomhetsstyring- ulike problemstillinger knyttet til BIRs håndtering av regelverk for selvkost.

BIR driver både konkurranseutsatt og lovpålagt virksomhet. De ulike delene av virksomheten er strengt atskilt for å sikre at virksomheten til BIR skjer i tråd med regelverket.

BIR har over tid hatt et særskilt fokus på tema knyttet til selvkostregelverket, anskaffelsesregelverket og andre aktuelle regelverk som påvirker skillet mellom lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet i BIR. Selskapets eksterne revisorer, både nåværende revisor KPMG og tidligere ekstern revisor EY har også vært opptatt av dette regelverket i forbindelse med den løpende regnskapsrevisjonen.

Til informasjon kan det opplyses at BIR siden etablering av BIR som AS i 2001 utelukkende har hatt «reine revisjonsberetninger», det vil si at revisor ikke har hatt merknader til selskapets praksis.

Revisor har imidlertid løpende kommet med forslag til endringer av praksis i perioden og disse har BIR alltid fulgt.

BIR vil også påpeke at forvaltningsrevisjon gjennomført på vegne av Bergen kommune i 2018 gjennomgikk samme tema på selvkost i BIR. De forslag til justeringer av praksis som Rogaland Revisjon IKS da hadde er deretter innarbeidet i BIRs praksis.

Hvert av punktene som BDO har påpekt kommenteres nedenfor

4.1. BDO viser til at BIR sin praksis med like priser ikke er i samsvar med regelverket da ulike kommuner har ulike tjenester og ulikt kostnadsnivå

BIR har ikke et gebyr. BIR har en pris på en tjeneste. Konsernet har siden opprettelsen alltid praktisert like priser, lik behandling og likeverdige tjenester til alle kunder. Dette er vedtatt av representantskapet 28.05.1999 i tidligere BIR DA.

Prinsippet om likeverdige tjenester og like priser har vært et viktig førende prinsipp for BIR som det har vært konsensus mellom eierkommunene om. BIR mener at dette er en av de viktigste grunnene til at BIR-samarbeidet har fungert så godt over så lang tid.

BIR mener at det ikke er noen kommuner som systematisk kommer dårligere ut av slik praksis. Over tid har BIR gjennomført store investeringer i alle kommunene, når det har vært riktig å gjøre det. Dersom kommunene selv måtte håndtere kostnader ved investeringer ville det ikke være mulig å gi alle kunder lik behandling og likeverdige tjenester.

4.2. BDO viser til at BIR ikke i tilstrekkelig grad skiller mellom lovpålagt og kommersiell virksomhet da det ikke avlegges atskilte regnskap slik BDO viser til at regelverket tilsier BIR skilte ut næringsdelen av avfallsvirksomheten i 1998 som den første av de offentlig eide selskapene. Denne virksomheten har egen lokalisering, egne regnskapssystemer, egne bankforbindelser og konkurrerer uavhengig av resten av BIR

For de selskapene som både har lovpålagt og konkurranseaktivitet så trekkes alt av lovpålagt aktivitet ut og avregnes mot selvkostfondet årlig. Regnskap som avlegges er kommersiell aktivitet og er helt atskilt den lovpålagte delen.

Selvkostregnskapet avlegges i ett selskap, BIR Privat, der også selvkostfondet er tillagt. Selskapet har vedtektsfestet at alle midler som skapes i selskapet skal gå til selskapets formål og skal ikke skape verdier for eierne (utbytte). Selskapet har på bakgrunn av dette også fått fritak for skatt på resultatet.

4.3. BDO viser til at forutsetningene for det utvidede egenregiunntaket ikke ivaretas av BIR da en for stor andel av aktiviteten hos BIR Ressurs er knyttet til næringsavfall i forhold til det BDO viser til at regelverket sier.

BIR har tidligere fått vurdert at enerettstildelingen gir anledning til inntil 50 % konkurranseaktivitet. Aktiviteten er definert på mengder og ikke kroner. Selvkostpris vil naturlig være lav da alt av andre inntekter ved aktiviteten forholdsmessig legges til selvkost. Dermed blir tonnpris lav for selvkost, mens markedet bestemmer pris i konkurranse. Slik selvkostberegning er en viktig årsak til av de lovpålagte kundene i BIR har landets laveste pris på tjenestene.

Tonnmengdene som behandles (BIR Ressurs) eller transporteres (BIR Infrastruktur) vil variere i forhold til driftstider i anleggene. Dersom vi oppnår en optimal driftstid vil mengdene være større, og andelen næringsavfall vil være høyere. Anleggene er bygget for den lovpålagte aktiviteten og det vil alltid være denne aktiviteten som blir prioritert.

BIR vil også henvise følgende sitat fra Stortingsmelding 45 i 2016/2017 om Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi:

«Interkommunale selskap og kommunalt og interkommunalt eide selskap som er opprettet for å håndtere husholdningsavfall kan tildeles enerett på behandling av slikt avfall, også selv om selskapet driver utstrakt kommersiell virksomhet i tillegg»

4.4. BDO viser til at BIRs selvkostkalkyle ikke er i samsvar med oppstillinger gitt i veiledninger til selvkostregelverket

BIR benytter Miljødirektoratets veileder for beregning av selvkost. Den er kopiert for bruk i våre beregninger.

BIR har satt opp sin selvkostavregning i tråd med Miljødirektoratets veileder, men har ikke bruk alle de samme eksempler på fordelingsnøkler som veileder har foreslått. BIR foretar en selvkostavregning, basert på årlige fordelingsnøkler. Dette anser BIR gir et mer korrekt bilde av fordeling av inntekter og kostnader på lovpålagt og konkurransemessig virksomhet, enn at man skulle foretatt fordeling på fakturanivå.

4.5. BDO mener at BIRs beregninger av kapitalkostnader i selvkostkalkylen ikke er i samsvar med regelverket da kapitalkostnader ikke er finansieringsnøytrale (det utarbeides ikke rentekostnader på bokført verdi)

BDO sin beskrivelse i rapportutkastet om at BIR ikke beregner kapitalkostnad på gjennomsnittlig bokført verdi er ikke korrekt. Kapitalkostnader i selvkostkalkylen tar utgangspunkt i gjennomsnittlig kapitalbinding på alle bokførte anleggsverdier.

Kapitalkostnader beregnes på eiendomsmassen og tilhørende utstyr gjennom avregning leiekostnader lovpålagt virksomhet. Det tas utgangspunkt i gjennomsnittlige bokførte verdier multiplisert med gjennomsnittlig 5 årig SWAP rente + 0,5% hentet fra Kommunalbanken.

4.6. BDO skriver i rapportutkastet at BIR skulle ha foretatt beregning av renter på selvkostfondet

BIR beregner renter på alle finansielle transaksjoner på selvkost. Det medfører at renteinntekter på selvkostfondet blir noe høyere enn selvkostrenteberegning kun på fondet ville medført. Dette er eksplisitt kommunisert til BDO i egen oppstilling.

BIR gjør en beregning av renter på selvkostfondet pr 31.12. Dette skjer ved at man tar utgangspunkt i gjennomsnittlig selvkostfond i løpet av året multiplisert med gjennomsnittlig 5 årige SWAP rente +0,5 %, hentet fra Kommunalbanken, deretter justert for faktiske betalte renter på kapitalen, slik at man sitter igjen med den kalkulatoriske renten, som justeres mot selvkostfondet.

4.7. BDO skriver i rapportutkastet at BIR ikke utarbeider selvkostkalkyle og fordeling av selvkostfond fordelt på eierkommunene

BIR utarbeider fordeling av selvkostfond til hver kommune. Dette leveres blant annet i forbindelse med KOSTRA-rapporteringen. Fordelingen foretas basert på bokført verdi og antall innbyggere. Med referanse til punkt 4.1, så praktiserer BIR like priser, likeverdige tjenester og lik behandling for alle kunder.

Dette innebærer at selvkostprisen på tjenesten blir noenlunde lik for alle.

Brukere av bossnettet i Bergen sentrum har imidlertid fått et brukerpåslag knyttet til bruken av bossnettet

5.0 Tilbakemeldinger på tema etterlevelse av eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar

BDO viser i rapportutkastet til at BIR tradisjonelt har vært opptatt av bærekraft og at dette er sentralt i styrende dokumenter for selskapet og i selskapets virksomhet.

Da BIR er et aksjeselskap og styrt gjennom et konsernstyre som utarbeider konsernstrategi og vedtar årlige virksomhetsplaner, så er de konkrete målsettingene for selskapet utarbeidet her og ikke gjennom kommunestyrevedtak. Eierkommunene driver sin eierstyring gjennom sine representanter i generalforsamling, bedriftsforsamling og konsernstyre samt gjennom mer uformelle møtepunkter som eiermøter, koordineringsmøter og ulike møter om konkrete saker.

FN sine 17 bærekraftsmål er viktige for BIR, men særskilt de 5 bærekraftsmålene som kan knyttes til BIR sin virksomhet og disse målene har BIR et aktivt forhold til i alle sine styrende dokumenter. I oppsummeringen i rapportutkastet det blir vist til at samordningen av mål og strategier for BIR og Bergen Kommune kunne vært bedre på bærekraftsområdet. Det vises blant annet til at Bergen Kommune følger opp alle FN sine 17 bærekraftsmål, mens BIR har særskilt fokus på 5 av disse målene. Ettersom Bergen Kommune har et utvidet ansvarsområde i forhold til BIR så er det naturlig at Bergen Kommune likestiller alle 17 målene, mens BIR i sitt arbeid vektlegger færre da et mindre antall har direkte konsekvens i forhold til BIR sitt virksomhetsområde. Likevel skal det anmerkes at BIR er opptatt av alle 17 bærekraftsmålene, men at for 5 av disse har selskapet utarbeidet konkrete strategier og tiltak for å sikre at vår virksomhet bidrar til å oppfylle disse målene.

Det vises også til at Bergen Kommune sin Grønn strategi fra 2016 har 7 sektormål under tema forbruksmønster avfall og ressurser. Det blir videre kommentert at det ikke er tydelig sammenheng mellom målsettinger for bærekraft i Bergen Kommune og BIR-konsernets bærekraftsmål.

Det er korrekt at BIR-konsernet har utarbeidet egne strategier og mål for konsernet med utgangspunkt i FNs bærekraftsmål og eierens forventninger og krav til vår drift, BIR har ikke tatt inn vedtak fra eierens kommunestyre direkte i våre måldokumenter. Samtidig er det viktig å understreke at selv om det er ulike tekstlige formuleringer i de ulike måldokumentene, så kan BIR ikke se at det er noen form for motstrid mellom målene slik Bergen Kommune har formulert disse i sin Grønn Strategi og slik BIR-konsernet har formulert mål i konsernstrategi og virksomhetsplaner.

Samtlige av de syv sektormålene til Bergen kommune er mål som BIR jobber for selv om den tekstlige formuleringen er ulik i måldokumenter for BIR og Bergen Kommune. BIR har løpende dialog med eierne både formelt og uformelt og er opptatt av å ivareta eierens interesser og mål.

BDO skriver at det kan være vanskelig å se sammenhengene mellom BIRs utvalgte bærekraftsmål og Bergen Kommune sine konkrete sektormål i Grønn strategi og peker blant annet på at det er risiko for at BIR AS ikke imøtekommer kommunens målsettinger, eksempelvis «sørge for karbonfangst ved forbrenningsanlegget innen 2025».

BIR har hatt løpende dialog med både Bergen Kommune og andre kommuner om behov for karbonfangst ved forbrenningsanlegget i Rådalen. Det er flere utfordringer knyttet til dette arbeidet, både arealmessige, tekniske og økonomiske, men BIR sin vurdering er at vi har en god dialog med Bergen kommune om disse utfordringene. Det er satt i gang et forprosjekt for å utrede et anlegg som kan gjøre forbrenningsanlegget karbonnøytralt. Bergen Kommune er orientert om dette arbeidet.

BIR har etter omorganisering opprettet en egen avdeling for bærekraftstrategi og rapportering.

BIR arbeider nå med en ny bærekraftstrategi og i dette arbeidet vil alle eierkommunene bli invitert til å delta.

Dette vil kunne sikre enda bedre sammenhenger mellom den enkelte kommune sine målsettinger på bærekraftsområdet og BIR sine konkrete mål for dette arbeidet.

Til slutt vil vi gjenta at vi svært gjerne stiller i et møte for å utdype det vi har omtalt i dette notatet eller for eventuell annen dialog knyttet til revisjonsrapporten

Mvh

Borghild Lekve
konsernsjef

Ove Knudsen
Økonomisjef










6 VEDLEGG

6.1 INTERVJUER

- Styreleder BIR AS
- Nestleder styret BIR AS
- Konsernsjef
- Økonomisjef
- Stab, styresekretær
- Daglig ledere av datterselskaper unntatt BIR Nett AS

6.2 OVERSIKT OVER SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR

Rapporter og litteratur

-
-  2020 Bjørnafjorden - noter årsregnskap 2020 (selvkost)
 -  2020 Øygarden - årsregnskap 2020 og noter
 -  2021 KMD - Veileder-til-kostra-kontoplanen-2021
 -  CICERO - Bergen kommune referansebane og tiltaksscenarier - 20201016
 -  KMD - retningslinjer_selvkost_betalingstjenester (H-3-14)
 -  KMD - veilder-internkontroll_november-2021
 -  KMD - veileder selvkost H2140
 -  KMD - veileder-til-selvkostforskriften-til-utsending-nov20
 -  M258 2014 - Miljødirektoratet veileder beregning kommunale avfallsgebyr
 -  NFD - veileder-offentlige-annskaffelser
 -  Samfunnsbedriftene - om enerett
 -  SFT veileder ulovlige avfallsplasser - TA-2382 (2008)

Fra BIR AS

-  10 Sak Virksomhetsplan 2021
-  10 Vedlegg Virksomhetsplan 2021 Endelig
-  18 Vedlegg BIR konsernstrategi 2020-2024
-  25 Vedlegg referat fra eiermøte i BIR 20200219
-  41 Sak Status strategiimplementering - O
-  41 Vedlegg 1 Virksomhetsplan 2021
-  41 Vedlegg 2 KPI sett konsern 2021 - målekort
-  49 Sak strategiimplementering, godkjenning av KPI - B
-  49 Vedlegg KPI revisjon som ledd i strateiimpl_
-  70 Sak KPI rapportering 1 kvartal 2021 konsern - E
-  70 V1 KPI rapportering konsern
-  91 Sak KPI rapportering 2 kvartal 2021 konsern - E
-  91 V1 KPI rapportering konsern
-  119 Sak risikobilde ved inngang til 2021 - O
-  2020 Selvkost BIR
-  2021 Årsoversikt KPI rapportering
-  2022 Innstillingsnotat2.0
-  080920Gruppe for innspill til strategi vårt mandat
-  BIR organisasjonskart
-  BIR Privat AS Strategi 2019 - 2022
-  Fellestjenester 2021
-  Kjøreplan for konsernstyremøter
-  Referat EIERMØTE BIR AS 25.01.18
-  Referat EIERMØTE BIR AS 28.06.19
-  Referat Eiermøte BIR, 28.06.18
-  Referat EIERMØTE i BIR 20200219
-  Referat fra eiermøte i BIR 20210121
-  Risiko og Muligheter 2022
-  Sak 119 V1 Risikokart – strategisk risiko ved inngangen til 2021
-  Selskapsstrategi BAV per 14.09.21 (BIR Avfallsenergi)
-  Selskapsstrategi BAV per 14.09.21
-  Strategi BIR Bedrift 2017-2021
-  Strategi BIR Transport 2017-2020 (1)
-  Strategidokument BIR Avfallsstrategi 20170210 (1)
-  Strategiplan for BIR Nett AS 2017-2020 (1)
-  Styreinstruks BIR styrene 20211203
-  Styringsinstruks 20211203










Dokumenter 'lik pris for like tjenester'

-  Bossnett (002)
-  Bossnett
-  Brev fra Deloitte til MD 12 april 2010
-  Brev fra MD mai 2010
-  Brev fra MD 30 nov 2009

Regnskaper

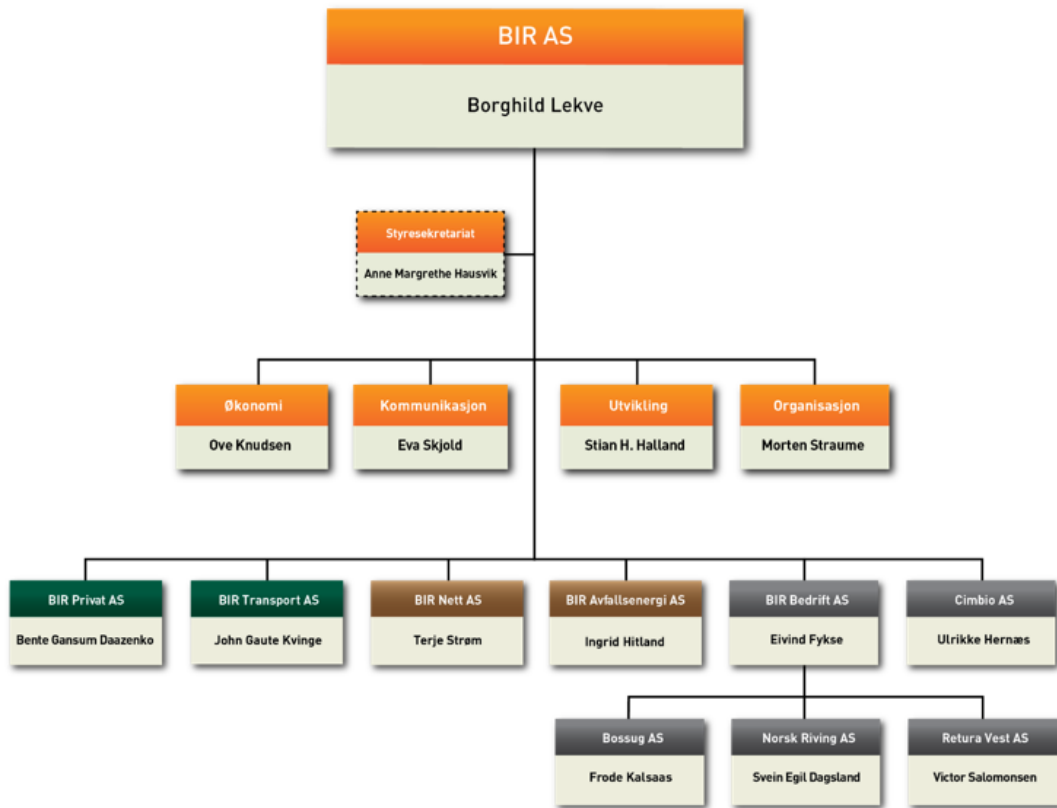
- Resultatregnskap og balanse (spesifikasjon) for morselskap og datterselskaper

Vedtekter

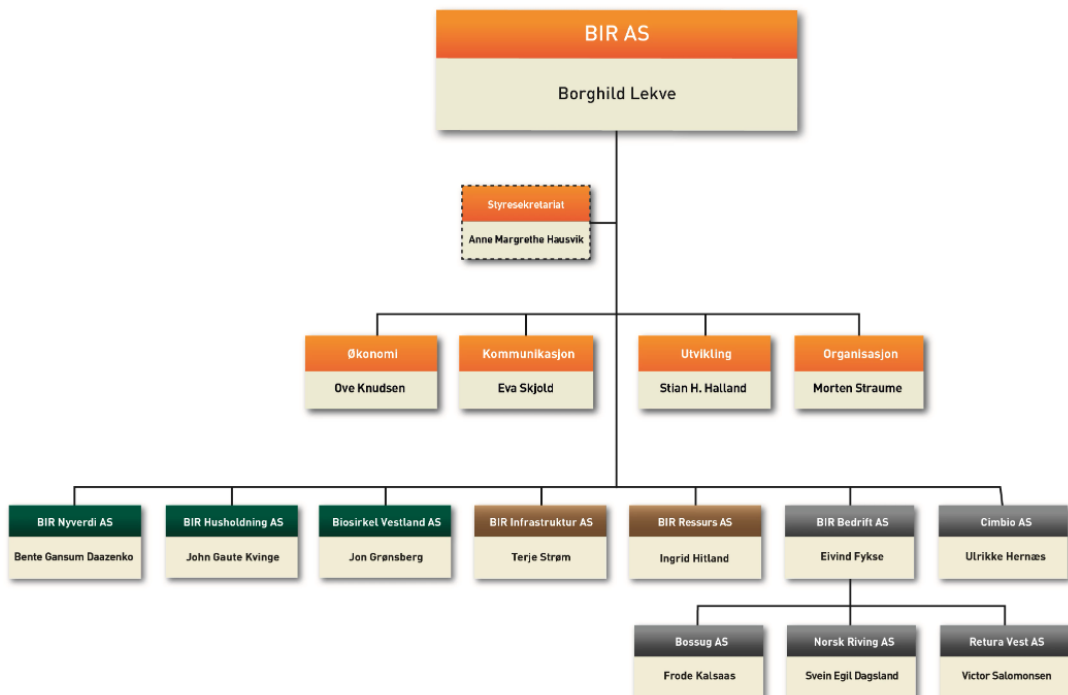
-  65 Vedlegg stiftelsesdokumenter for CIMBIO AS
-  Vedtekter Stiftelsen Mjelstad Restdeponis Etterdriftsfond per 2012
-  Vedtekter Biosirkel Vestland AS
-  Vedtekter BIR AS av 20210624
-  Vedtekter BIR Avfallsenergi AS per 20200528
-  Vedtekter BIR Bedrift AS per 20200528
-  Vedtekter BIR Nett AS per 20200528
-  Vedtekter BIR Privat AS per 20200528
-  Vedtekter BIR Transport AS per 20200528

6.3 ORGANISASJONSSTRUKTUR BIR AS

6.3.1 Tidligere organisasjon (fram til våren 2022)



6.3.2 Ny organisasjonsstruktur (fra våren 2022)



KONTAKT

ØYVIND SUNDE

Director

m: +4797610122
e: Oyvind.Sunde@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.