PM Revisjon Midt-Norge

SELSKAPSKONTROLL

INNHERRED RENOVASJON IKS

ENDELIG RAPPORT

Stjørdal kommune

Oktober 2018

SK1011

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne selskapskontrollen på oppdrag fra kontrollutvalgene i Innherred Renovasjon IKS sine eierkommuner med unntak av Leksvik. Selskapskontrollen er gjennomført i perioden september 2017 til oktober 2018.

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper mm., jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 5. Selskapskontrollen består av en eierskapskontroll for den enkelte kommune og en forvaltningsrevisjon av Innherred Renovasjon IKS, som er felles for alle kommunene. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger[1].

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Margrete Haugum, og kvalitetssikrere Tor Arne Stubbe og Arve Gausen. Regnskapsrevisor Knut Tanem har også bistått i arbeidet. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor alle kommunene og selskapet, jf. kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs[2] standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, og eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til standarden så langt det er mulig.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidtnorge.no.

Steinkjer, 09.11.2018

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

[1] Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

[2] Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Selskapskontrollen i Innherred Renovasjon IKS er bestilt av kommunene Inderøy, Verdal, Levanger, Frosta, Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal og Malvik. Bestillingen har bakgrunn i den enkelte kommunes plan for selskapskontroll.

Selskapskontrollen består av en obligatorisk eierskapskontroll som er unik for den enkelte kommune, en forvaltningsrevisjonsdel om selvkost og dispensasjonsmuligheter fra hytterenovasjon, samt en beskrivende del om Innherred Renovasjon IKS som et fremtidsrettet selskap. Da Malvik kommune nylig har hatt en eierskapskontroll, valgte kontrollutvalget kun å motta forvaltningsrevisjonsdelen samt den beskrivende delen av rapporten.

Revisor har benyttet intervju, observasjon og dokumentgjennomgang som metode. Det har også blitt stilt en rekke spørsmål via epost. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Eierskapskontrollen har følgende problemstilling*:* «Utøver Stjørdal kommune sitt eierskap i Innherred Renovasjon IKS (IR) i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring?». I eierskapskontrollen finner vi at selskapsavtalen er jevnlig revidert, men Stjørdal kommune har ikke vedtatt nyeste utgave av selskapsavtalen som ble vedtatt i representantskapet 23.11.2017. Selskapets eiere vedtok renovasjonsforskriften i 2005 og denne er under revidering. Det er vedtektsfestet bruk av valgkomite i IR. Valgkomiteen har fokusert på et kompetansesammensatt styre, og det er ingen rådmenn eller ordførere som sitter i styret i IR. Det er avholdt et eiermøte om selskapets strategi i 2018. Selskapet er på tilbudssiden når det gjelder å orientere kommunen, men dette fordrer at kommunen bestiller informasjon fra selskapet.

Stjørdal kommune har en eierskapsmelding fra 2017. Eierskapsmeldingen mangler noen av elementene som KS anbefaler at en eierskapsmelding skal inneholde. Kommunen har tre eierrepresentanter med vararepresentanter. Ordfører er ikke en av eierrepresentantene, noe som er i strid med selskapsavtalen. Eierrepresentantene har hatt noe opplæring. Det kan være utfordrende å behandle innkalling og sakliste til representantskapsmøter politisk da innkallingen kan komme for sent for å rekke behandling.

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune i liten grad utøver sitt eierskap i Innherred Renovasjon IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring. Denne konklusjonen har bakgrunn i at kommunens eiermelding har noen mangler, kommunen har ikke vedtatt siste versjon av selskapsavtalen, ordfører er ikke en av eierrepresentantene og det er lite dialog mellom selskapet og kommunen. Revisor har inntrykk av at kommunestyret utover eierrepresentantene er lite informert om selskapet.

- Kommunen må vedta selskapsavtalen
- Kommunen bør forbedre og jevnlig rullere eierskapsmeldingen
- Kommunen bør velge ordfører som en av eierrepresentantene til representantskapet i Innherred Renovasjon IKS
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at politikerne jevnlig orienteres om aktuelle saker i selskapet
- Kommunen bør takke ja til selskapets tilbud om orientering fra selskapet

Forvaltningsrevisjonen om **renovasjonsgebyr** har følgende problemstillinger: «Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i Innherred Renovasjon IKS i tråd med selvkostprinsippet?» og «Er det fattet vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til Innherred Renovasjon IKS?».

IR fører selvkostregnskap for husholdning, hytterenovasjon, slam og kommunalt næringsavfall. Det skilles mellom selvkostområdene og næringsavfall, og mellom selvkostområdene husholdning, hytte, slam, og kommunalt næringsavfall. Så langt det er mulig benyttes direkte registreringer, hvis ikke det er mulig benyttes fordelingsnøkler. Revisor mener at så lenge IR har valgt å skille mellom husholdningsavfall og hytteavfall, bør skillet også rapporteres til eierne.

Det utarbeides selvkostkalkyler som er budsjett for kommende år. Selvkostkalkylene danner grunnlaget for forslag til priser og endelig fastsettelse av gebyr hos deltakerkommunene. Revisor mener at det bør legges frem en selvkostkalkyle for hytterenovasjon og slam som minst er på detaljnivå med det som legges frem for husholdningsrenovasjon, noe som er gjort i forslaget til driftsbudsjett for 2019.

Regnskapet gjennom året danner selvkostregnskapet. Det settes opp etterkalkyle i form av rapporteringsskjemaet til KOSTRA, som viser resultatet av gebyrfinansierte selvkosttjenester for husholdning og hytterenovasjon samlet. Den viser også fordelingen mellom kommunene basert på folkemengde. Det utarbeides ikke etterkalkyle for slam som sendes kommunene, og kommunene har dermed ikke noe grunnlag for å utarbeide note til regnskapet slik Kommunal regnskapsstandard nr. 6 om noter og årsberetning sier.

I selvkostkalkylene skal det benyttes kalkulatoriske renter. Forskjellen mellom regnskapsmessige og kalkulatoriske renter i hele selskapet føres på administrasjonsavdelingen og fordeles på selvkostområdene. Det fører til at det meste av kalkulatoriske renter blir nullet ut og man sitter igjen med de ordinære rentene. I etterkalkylen renteberegnes ikke selvkostfondet. Disse forholdene er ikke i tråd med retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KMD, 2014), men blir heller ikke

vesentlig feil. Etterkalkylen sendes kommunene, men det er kun Inderøy kommune som har tatt etterkalkylen inn som en note til regnskapet sitt, slik den kommunale regnskapsstandarden fastsetter.

Fra 2016 er det ett felles selvkostfond. Tydal har en egen korrigering på selvkostfondet som følge av negativt selvkostfond da kommunen ble medlem i IR i 2016. Selvkostfondene ble fram til opprettelsen av et felles selvkostfond forsøkt nullet ut. Revisor finner ikke at selvkostfondet er brukt til finansiering av investeringer.

IR har differensierte priser som er i tråd med retningslinjene for differensiering av gebyr. Kommunestyrene skal fastsette avfallsgebyret. Revisor finner at Frosta kommune ikke har vedtatt renovasjonsgebyr for 2018. Delegering av innkreving av renovasjonsavgift er fastsatt i renovasjonsforskriften som alle kommunene har vedtatt.

Revisor konkluderer med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i IR er i tråd med selvkostprinsippet. Videre konkluderer revisor med at myndigheten til å innkreve renovasjonsgebyret er delegert fra kommunene til IR i renovasjonsforskriften.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Når IR har valgt å ha ulike selvkostområder så bør disse rapporteres fullt ut som selvkostområder. Det betyr at grunnlaget for gebyrene på de ulike områdene bør synliggjøres, samt at etterkalkylen må settes opp for de ulike selvkostområdene. Det bør orienteres om prinsippene for kostnadsfordeling. Selskapet må sikre at alle kommuner får tilsendt etterkalkylene slik at disse kan legges i note i kommunens regnskap.
- IR bør informere om hvilke områder av veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr som ikke følges.

Forvaltningsrevisjon om **handlingsrom for dispensasjon fra hytterenovasjon** har følgende problemstilling: «Hvilket handlingsrom har kommunene når det gjelder å gi dispensasjon fra kravet om hytterenovasjon?».

Kommunens handlingsrom er enten å vedta en renovasjonsordning for kun tettbebygde strøk, eller å gi fritak fra renovasjonsavgift for enkelteiendommer etter søknad. Ingen av kommunene har vedtatt at renovasjonsordningen kun skal gjelde tettbebygde strøk. Innbyggerne kan søke om fritak fra renovasjonsgebyret for eiendommer som er ubeboelige (jf. forurensningsloven 30, andre ledd). En gjennomgang av de siste søknadene om fritak/redusert gebyr, viser at søknad om fritak går til eierkommunene, mens IR behandler søknader om redusert gebyr. Det stilles krav til søknadene, og det etterspørres mer dokumentasjon dersom det er behov for det.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Revisor anbefaler at selskapet utarbeider separate søknadsskjema henholdsvis for fritak og reduksjon av gebyr. Dette for å gjøre det uproblematisk å vurdere om søknaden skal behandles av selskapet eller av den enkelte kommune.

I **IR som et framtidsrettet selskap** går det fram at IR jobber mot målet om materialgjenvinning på 65 prosent innen 2035. Selskapet har i dag 48,5 prosent materialgjenvinning. IR jobber sammen med andre avfallsselskaper og nasjonale aktører for å utvikle selskapet og bransjen.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 3

Sammendrag....4

Innholdsfortegnelse 8

1 Innledning....11
1.1 Bestilling....11
1.2 Problemstillinger....11
1.3 Revisjonskriterier....12

2 Innherred Renovasjon IKS....13
2.1 Innherred Renovasjon IKS i dag....13
2.2 Datterselskap og andre eierinteresser....15
2.2.1 Retura IR AS, 100%....15
2.2.2 Jordfabrikken AS, 40%....15
2.2.3 Trøndelag Gjenvinning AS, 50%....15
2.2.4 Ecopro AS, 28,21%....16
2.2.5 Miljøpartnerne AS, 16,44%....16
2.2.6 Sesam Ressurs AS, 12,6%....16
2.2.7 Rekom AS, 3,57%....16
2.2.8 Retrans Midt AS, 33,3%....16
2.2.9 Bruktbo Renovasjonsservice AS....17
2.3 Selskapsstruktur og styrende organer....17

3 Eierskapskontroll....18
3.1 Problemstilling og vurderingskriterier....18
3.2 Eiernes styringsdokumenter....18
3.2.1 Selskapsavtalen....18
3.2.2 Styringsdokumenter....20
3.2.3 Eierskapsmelding....21
3.3 Eierrepresentasjon....21
3.4 Representantskapet....23
3.5 Kompetansekrav til styrende organ....24
3.6 Eiermøter og dialog med selskapet....25
3.7 Vurderinger....27
3.7.1 Eiernes styringsdokumenter....27
3.7.2 Eierrepresentasjon....27
3.7.3 Representantskapet....28
3.7.4 Kompetansekrav til styret....28
3.7.5 Eiermøter og dialog med selskapet....28
3.8 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll....29

4 Renovasjonsgebyr....30
4.1 Problemstillinger....30
4.2 Revisjonskriterier....30
4.2.1 Selvkostprinsippet....30

4.2.2 Kalkyler 31
4.2.3 Selvkostfond 33
4.2.4 Gebyrfastsettelse og innkreving 34
4.3 Praktisering av selvkost i Innherred Renovasjon IKS 36
4.3.1 Selvkostprinsippet i IR 36
4.3.2 Selvkostkalkyler i IR 38
4.3.3 Selvkostfond i IR 40
4.3.4 Gebyrfastsetting og innkreving 42
Lik pris – lik tjeneste 42
Prisfastsettelse avfall 44
Prisfastsettelse slam 44
Differensiering av avfallsgebyr 45
Vedtak om avfallsgebyr 48
Innkreving av avfallsgebyr 49
4.4 Vurdering 49
4.4.1 Selvkostprinsippet 49
4.4.2 Kalkyler 50
4.4.3 Selvkostfond 51
4.4.4 Gebyrfastsettelse og innkreving 51

5 Handlingsrom for dispensasjon 53
5.1 Problemstilling og revisjonskriterier 53
5.2 Revisjonskriterier 53
5.2.1 Hytterenovasjon en del av husholdningsrenovasjon 53
5.2.2 Muligheter for unntak 54
5.2.3 Differensiering av gebyr 56
5.3 Data 57
5.3.1 Fritak fra renovasjonsgebyr utenfor tettbygde strøk 57
5.3.2 Fritak for renovasjonsgebyr etter søknad 59
5.3.3 Differensiering av renovasjonsgebyr 61
5.4 Vurdering 61
5.4.1 Fritak for renovasjonsgebyr 61
5.4.2 Differensiering av renovasjonsgebyr for hytter og fritidseiendommer 62

6 IR som framtidsrettet selskap 64
6.1 IR sin fremtidsrettede strategi 64
6.2 Dialog mellom selskapet og eierne 65
6.3 Kort om historien til IR 67
6.4 Avfallspolitikk 68
6.5 Prosjekter og nye satsninger 71
6.6 Utviklingsarbeid rettet mot innbyggerne 72

7 Høring 74

8 Konklusjoner og anbefalinger 75

8.1 Renovasjonsgebyr 75
8.2 Handlingsrom for dispensasjon 76
8.3 Anbefalinger 76

Kilder 77

Vedlegg 1 – Metode 79

Vedlegg 2 – Utledning av kriterier til eierskapskontroll 82

Vedlegg 3 – Høringssvar 87

Tabell

Tabell 1. Nøkkelinformasjon 13
Tabell 2. Styreinformasjon Retura IR AS 15
Tabell 3. IR sine tjenester til de ulike kommunene 37
Tabell 4. Oversikt over selvkostfond fra 2012- 2017 41
Tabell 5. Ulike abonnement for husholdningsrenovasjon 45
Tabell 6. Ulike abonnement for bunntømte og nedgravde containere 46
Tabell 7. Ulike abonnement for hytterenovasjon 47
Tabell 8. Gebyr for håndtering av slam fra husholdninger og hytter 48
Tabell 9. Søknadsbehandling 60
Tabell 10. Resultatmål 64

Figurer

Figur 1. Organisering av Innherred Renovasjon IKS 17
Figur 2. Prosess for fastsetting av gebyr 43
Figur 3. Avfallshierarkiet (Miljødirektoratet, 2013) 70

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjøres det rede for bestilling, problemstillinger og revisjonskriterier.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for selskapskontroll 2016-2019, bestilte kontrollkomiteen i Stjørdal en selskapskontroll av Innherred Renovasjon IKS. Innherred Renovasjon IKS var prioritert som nummer 1. Revisjon Midt-Norge SA, daværende KomRev Trøndelag IKS, var revisor for fem[3] andre eierkommuner i Innherred Renovasjon IKS, og det ble foreslått å gjennomføre en selskapskontroll i alle kommunene for å få til en effektiv gjennomføring. Etter 01.01.2018 da KomRev Trøndelag IKS ble slått sammen med Revisjon Midt-Norge IKS til Revisjon Midt-Norge SA, kom tre[4] eierkommuner av Innherred Renovasjon IKS fra tidligere Sør-Trøndelag også med i selskapskontrollen. Kontrollkomiteen i Stjørdal fikk i motsetning til de andre fem nord-trønderske eierkommunene ikke mulighet til å komme med innspill til selskapskontrollen i forkant av prosjektplanen. Kontrollkomiteen vedtok prosjektplanen 17.11.2017 sak 044/17. Selskapskontrollen består av en obligatorisk eierskapskontroll som er unik for den enkelte kommune, en forvaltningsrevisjonsdel om selvkost og dispensasjonsmuligheter, samt en beskrivende del om Innherred Renovasjon IKS som et fremtidsrettet selskap.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger besvares i rapporten:

Eierskapskontroll:

- Utøver den enkelte kommune sitt eierskap i Innherred Renovasjon IKS (IR) i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring?

Renovasjonsgebyr:

- Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i IR i tråd med selvkostprinsippet?
- Er det fattet vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til IR?

Hytterenovasjon:

- Hvilket handlingsrom har kommunene når det gjelder å gi dispensasjon fra kravet om hytterenovasjon?

[3] Kommunene Inderøy, Verdal, Levanger, Frosta og Meråker.

[4] Kommunene Selbu, Tydal og Malvik

I tillegg er det en beskrivende del om IR som et framtidsrettet selskap.

1.3 Revisjonskriterier

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Revisjonskriterier for renovasjonsgebyr er utledet i kapittel 4.2 og for handlingsrom for dispensasjoner i kapittel 5.2. Kildene til revisjonskriterier er delvis felles og er følgende:

- Forurensningsloven §§ 26 og 34
- Forurensningsforskriften § 16-1
- Avfallsforskriften, kapittel 15
- NOU 2002:19 Avfallsforebygging
- Ot. Prp. Nr. 87 (2001-2002)
- Ot.prp. nr. 66 (1992-1993)
- Gulating lagmannsrett (LG-2009-114892)
- Miljødirektoratets veileder *Beregning av kommunale avfallsgebyr,* 2014
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester,* 2014
- Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – (KRS) Noter og årsberetning, 2018.
- Brev fra Statens forurensningstilsyn 16.97.1998
- Brev fra Miljøverndepartementet 30.11.2009: Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap
- Brev fra Klima- og forurensningsdirektoratet, 27.06.2013. Svar på spørsmål knyttet til renovasjon fra fritidsboliger.
- Brev fra Miljødirektoratet, 27.02.2018. Vurdering av henvendelser om selvkostprinsippet ved fastsetting av kommunale avfallsgebyr.
- Brev fra Miljødirektoratet, 21.03.2018. Presisering av vårt brev av 27.02.2018 - Om hytterenovasjon.
- Brev fra Miljødirektoratet, 23.03.2018. Avklaring om gebyrberegning i IKS.
- Epost, *Brev fra MDIR om selvkost og gebyrberegning*, fra KS Bedrift til daglige ledere i interkommunale renovasjonsselskap 23.03.2018.
- Innherred Renovasjon sin renovasjonsforskrift fra 2005

2 INNHERRED RENOVASJON IKS

I dette kapittelet beskrives selskapet Innherred Renovasjon IKS.

2.1 Innherred Renovasjon IKS i dag

Innherred Renovasjon er et interkommunalt selskap, som i dag er eid av 10 kommuner og er renovasjonsselskap for 96 000 innbyggere. Selskapet har hovedkontor i Verdal og utførte i 2017 i overkant av 60 årsverk.

Innherred Renovasjon IKS forvalter kommunenes lovpålagte oppgave med innsamling av husholdningsavfall. Virksomheten drives etter selvkost, og renovasjonsgebyret skal dekke innsamling, transport og behandling av avfallet. Innherred Renovasjon IKS samler inn husholdningsavfall fra 36 000 husholdninger og 12 300 hytter på vegne av eierkommunene. Gebyrsatsene framgår på nettsiden til Innherred Renovasjon IKS, www.ir.nt.no/priser/.

I tillegg samles det inn næringsavfall fra noen og slam fra de fleste eierkommunene. Total avfallsmengde var 77 848 tonn i 2017, hvorav 47 089 tonn kom fra husholdninger og hytter. Dette utgjorde 491 kg avfall pr. innbygger. Innherred Renovasjon IKS har gjenvinningsstasjoner i alle kommuner. Innbyggerne har fri levering da kostnaden for bruk av gjenvinningsstasjon er inkludert i gebyret.

IR har et eget deponi i Skjørdalen i Verdal, og ifølge ledelsen i IR er det mange renovasjonsselskaper som ikke har dette. Ledelsen i IR mener det er viktig å ha et eget deponi, spesielt med tanke på samfunnsberedskap. Deponiet i Skjørdalen er i dag det eneste i tidligere Nord-Trøndelag, som tar imot avfall fra hele regionen. En stor del av avfallet til deponiet er næringsavfall.

Nøkkelinformasjon om Innherred Renovasjon IKS er gjengitt i tabell 1. Opplysningene er hentet fra Brønnøysundregistrene, SmartCheck, selskapsavtalen, protokoll fra representantskapsmøte og vedtekter.

Tabell 1. Nøkkelinformasjon

Stiftelsesdato	14.01.1985 Interkommunal stiftelse Fra 1999 interkommunalt selskap
Eiere	Levanger kommune 21,2%, eier fra 1985 Verdal kommune 16,4%, eier fra 1985 Frosta kommune 2,9%, eier fra 1985 Inderøy kommune 7,3%, eier fra 1985 Meråker kommune 2,9%, eier fra 1997 Stjørdal kommune 25,2%, eier fra 1998 Selbu kommune 4,4%, eier fra 2000

	Malvik kommune 14,9%, eier fra 2000 Leksvik kommune 3,9%, eier fra 1997 Tydal kommune 0,9%, eier fra 2016
Styreleder	Per Kosberg, 21.07.2010 →
Styremedlemmer	Ole Tronstad, nestleder, 02.05.2017 → Berit Johansen, 06.08.2007 → Therese Troset Engan, 02.05.2017→ Unni Sofie Moslet, 19.11.2015 → Inger Smågård, 03.11.2016 → Knut Røflo, 04.05.2018 →
Direktør	Geir Tore Leira, 06.01.2010 → Tidligere daglige ledere: Per Jarle Eriksen, 1985-1987 og 1989 – 2003. Direktør fra 2004-06.01.2010 Roar Larsen, 1987-1989
Formål	Innherred Renovasjon har som formål å ivareta deltagerkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallssektoren. Selskapet er tildelt enerett innenfor husholdningsavfall og har ikke erverv som formål. Selskapet kan også utføre andre oppgaver innenfor fagområdet renovasjon eller beslektete områder. Dette må ikke medføre kostnader som fører til økt renovasjonsgebyr. Selskapet kan drive behandling av kloakkslam og tildeles enerett for de av deltagerkommunene som ønsker slik tjeneste. Selskapet kan etter vedtak i representantskapet opprette aksjeselskap eller delta i slike der dette er formålstjenlig for å ivareta sine interesser innenfor tjenesteområdet.
Forretningsidé	Med fremtidsrettet teknologi, kompetanse og miljøfokus løser IR eierkommunenes oppgaver innenfor avfallsbehandling, gjenvinning og ombruk. Vi skal tilby innbyggerne effektive renovasjonstjenester med høyt servicenivå.
Revisor	PwC v/ Kjell Tore Kirketeig

Leksvik kommune ble fra 01.01.2018 slått sammen med Rissa kommune, og utgjør i dag Indre Fosen kommune. Selskapsavtalen fra 2017 fastslår at Indre Fosen kommune i en begrenset periode skal ha en eier- og ansvarsandel som tilsvarer størrelsen på tidligere Leksvik kommune. Høsten 2018 foregår det forhandlinger som mest sannsynlig vil resultere i at Fosen Renovasjon tar over ansvaret for hele Indre Fosen kommune.

2.2 Datterselskap og andre eierinteresser

Innherred Renovasjon IKS har datterselskaper og eierandeler i andre selskaper. Her presenteres disse selskapene.

2.2.1 Retura IR AS, 100%

Retura IR AS ble stiftet 07.04.2003 og har 15 ansatte. Retura IR AS er en sentral aktør innen avfallshåndtering, gjenvinning, transport og miljøkartlegging for næringslivet i Innherreds-regionen. Selskapet tilbyr også containerutleie, avfallstaxi og lignende til private. Selskapets mål er å være ledende i sitt område og bidra til miljøriktige og effektive avfallsløsninger til næringslivet. Selskapet er miljøsertifisert etter ISO 14001 og kvalitetssertifisert etter ISO 9001[5].

Tabell 2. Styreinformasjon Retura IR AS

Daglig leder	Ole Petter Segtnan, 07.02.2018
Styreleder	Geir Tore Leira
Styremedlemmer	Olav Norberg Christina Madsen Arve Staberg Una Dahlen-Kvalvaag

2.2.2 Jordfabrikken AS, 40%

Jordfabrikken AS har tatt over org.nr. for Bruktbo Renovasjonsservice AS, som ble stiftet 22.04.2002. Jordfabrikken tok over org.nr. i mai 2018. Selskapet eies sammen med Nordic Garden (Felleskjøpet) som har 50 prosent, og Ecopro AS som har 10 prosent eierandel. Selskapets formål er produksjon av jord i forskjellige kvaliteter, i hovedsak basert på hageavfall og annet organisk materiale, samt annen aktivitet som er naturlig forbundet med dette. Herunder skal selskapet kunne delta i andre morselskap med lignende virksomhet.

2.2.3 Trøndelag Gjenvinning AS, 50%

Trøndelag Gjenvinning AS ble stiftet 15.04.2003 og eies sammen med Børstads Transport AS. Selskapets formål er å drive med avfallshåndtering og beslektede tjenester og det som naturlig følger med slik virksomhet, samt å delta i andre selskaper.

[5] Retura IR AS, «Retura IR - om oss» <https://retura-ir.no/om-oss/>.

2.2.4 Ecopro AS, 28,21%

Ecopro AS ble stiftet 14.08.2002, og har 10 ansatte. Ecopro er en biogassfabrikk som ligger i Verdal kommune, og er en av de første av sitt i slag i Norge. Ecopro eies av fem interkommunale avfallsselskap[6] og Steinkjer kommune, slik at 52 kommuner i Midt-Norge samarbeider om å behandle kildesortert matavfall og slam på en fremtidsrettet og miljømessig forsvarlig måte. Det er investert 180 millioner kroner i et lukket biogassanlegg med minimal ekstern luktpåvirkning, som foredler avfall til biogass og næringsrike biogjødselprodukter. Selskapet har stort fokus på en framtidsrettet kretsløpstankegang hvor organisk avfall blir til grønn energi og biogjødselprodukt[7].

2.2.5 Miljøpartnerne AS, 16,44%

Selskapet Miljøpartnerne AS ble stiftet 01.10.2008. Selskapet eies sammen med blant annet 9 andre midtnorske avfallsselskap. Selskapets formål er innsamling, transport og behandling av avfall, og dermed tilknyttet virksomhet, samt deltakelse i selskaper med tilknyttet virksomhet.

2.2.6 Sesam Ressurs AS, 12,6%

Sesam Ressurs AS ble stiftet 19.06.2017. Selskapet eies sammen med andre avfallsselskap og en ansatt. Selskapet formål er å sluttføre prosjekt SESAM, etablere nødvendig kontraktsgrunnlag og berede grunnen for å etablere og drifte driftsselskapet for det sentrale ettersorteringsanlegget i Midt-Norge. Selskapet har ikke erverv til formål.

2.2.7 Rekom AS, 3,57%

Rekom AS ble stiftet 28.01.1998, og har 14 ansatte. Selskapet eies sammen med mange andre aksjonærer, hvor flere av de store aksjonærene er avfallsselskap. Selskapet formål er: «Rekom skal på en lønnsom og ressurseffektiv måte skape verdier for sine samarbeids-partnere i et marked for råvare- og energigjenvinning».

2.2.8 Retrans Midt AS, 33,3%

Retrans Midt AS ble stiftet 10.01.2018 og har 60 ansatte. Selskapet eies sammen med HAMOS Forvaltning og Midtre Namdal Avfallsselskap. Selskapets formål er: «Sørge for innsamling og transport av husholdningsavfall og næringsavfall fra kommunene som har eierskap direkte eller indirekte i selskapet. Oppgaven kan løses gjennom bruk av egne

[6] Innherred Renovasjon IKS, Helgeland Avfallsforedling IKS, Søndre Helgeland Miljøverk IKS, Midtre Namdal Avfallsselskap IKS og HAMOS Forvaltning IKS.

[7] Ecopro AS, «Pioner på områder» <http://ecopro.no/teknologi/pioner-pa-omrader/>.

ressurser eller ved kjøp av tjenester i markedet. Selskapet kan ta på seg alle oppgaver som naturlig hører sammen med dette. Selskapet skal kunne inngå samarbeidsavtaler eller ha eierskap i andre foretak dersom det er hensiktsmessig for å oppfylle formålet. Selskapet skal ikke samle inn næringsavfall i markedet utover det som er tillatt etter det til enhver tid gjeldende anskaffelsesregelverk.»

2.2.9 Bruktbo Renovasjonsservice AS

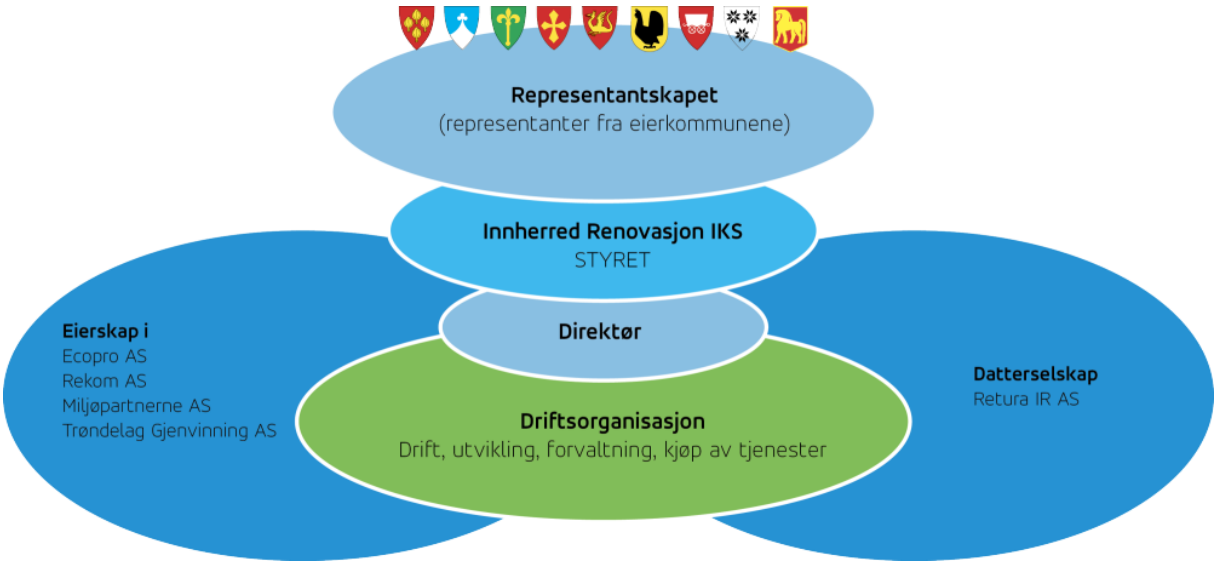
Bruktbo var opprinnelig organisert som et eget selskap, men virksomheten er nå lagt inn i hovedselskapet.

2.3 Selskapsstruktur og styrende organer

Innherred Renovasjon IKS er et interkommunalt selskap og følger IKS-loven (Lov om Interkommunale selskap, LOV-1999-01-29-6). Loven gir føringer for de styrende organene i selskapet. Kommunene utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet, hvor alle kommunene er representert med minst en representant. Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Representantskapet velger styre, og styret ansetter daglig leder.

Selskapets revisor deltok på representantskapsmøtet mai 2018, og fikk taletid om regnskapet.

Figur 1. Organisering av Innherred Renovasjon IKS



Hentet fra ir.nt.no 17.04.2018.

Det er 20 representanter i representantskapsmøtet som normalt avholdes to ganger i året. Selskapets styre består av sju medlemmer, hvorav ett medlem er valgt av og blant de ansatte.

3 EIERSKAPSKONTROLL

Dette kapittelet handler om kommunene sin eierstyring av Innherred Renovasjon IKS. Det er ti eierkommuner i IR noe som betyr at eierskapet utøves både av den enkelte kommune og av kommunene i fellesskap. Kapittelet utgjør rapportens eierskapskontroll, som er en obligatorisk del av en selskapskontroll.

3.1 Problemstilling og vurderingskriterier

Problemstillingen for eierskapskontrollen er:

> *Utøver Stjørdal kommune sitt eierskap i Innherred Renovasjon IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring.*

Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Revisjonskriterier for eierskapskontroll er utledet i vedlegg to og kriteriene er gjengitt i starten av hvert delkapittel.

3.2 Eiernes styringsdokumenter

Vurderingskriterier som ligger til grunn for eiernes styringsdokumenter er:

- Det skal foreligge en selskapsavtale som minst angir informasjon som IKS-loven krever
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen bør vedta en eierskapsmelding som rulleres årlig[8]
- Eierskapsmeldingen bør ha et visst minimumsinnhold
    - Oversikt over virksomhet lagt til selskaper
    - Politisk styringsgrunnlag
    - Juridisk styringsgrunnlag
    - Formål og strategi
    - Selskapenes samfunnsansvar

3.2.1 Selskapsavtalen

Ved etableringen av det interkommunale selskapet ble det utarbeidet en selskapsavtale mellom eierkommunene. Selskapsavtalen legger overordnede føringer for selskapet og eierne. Den omhandler innskuddsplikt for deltakende kommuner, slik at nye deltakere må innbetale en andel pr. innbygger fastsatt av representantskapet. Videre går det fram av selskapsavtalen at deltakerkommunene hefter for selskapets forpliktelser i forhold til innbyggertallet dersom annet ikke er særskilt avtalt ved oppstarten av tiltaket. Kommunenes innbyggertall pr.

[8] Ny kommunelov, som enda ikke er innført, legger opp til at det skal rulleres minst en gang i valgperioden. Revisor vil derfor nyansere sin vurdering av KS' anbefaling.

31.12.1998 er lagt til grunn og justeres hvert fjerde år. Selskapsavtalen gir i tillegg nærmere bestemmelser om regler for representasjon i representantskapet, representantskapets møter, styret og styrets møter og administrerende direktør. Selskapsavtalen slår også fast at selskapet har et eget økonomireglement som vedtas av representantskapet etter forslag fra styret. Det gis også en ramme for låneopptak på kr 200 millioner, dersom annet ikke er vedtatt i kommunestyrene i de deltakende kommunene.

Dagens selskapsavtale i IR er vedtatt i representantskapet 23.11.2017 i sak 11/17. Selskapsavtalen ble første gang vedtatt i representantskapet 31.08.1999, sak 9/99 og trådte da i kraft fra 01.01.2000. Selskapsavtalen er revidert i 2003, 2004, 2007, 2009, 2011, 2015, 2016 og nå sist i 2017.

Selskapsavtalen har tittelen *Selskapsavtale for Innherred Renovasjon IKS*. Selskapsavtalens § 1 lister opp følgende deltakere i selskapet: Meråker kommune, Stjørdal kommune, Frosta kommune, Levanger kommune, Verdal kommune, Inderøy kommune, Indre Fosen kommune, Selbu kommune, Malvik kommune og Tydal kommune. § 3 sier at selskapet har sitt hovedkontor i Verdal kommune.

Selskapsavtalens § 4 redegjør for selskapets formål, som er å ivareta deltakerkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallssektoren. Formål og ansvarsområde utdypes nærmere i fortsettelsen av paragrafen og femte ledd slår fast at definisjonen av formål og ansvarsområder er uttømmende, og styret og representantskapet har ikke myndighet til å fatte vedtak på områder som ikke er nevnt i første til fjerde ledd i § 4.

Innskuddsplikt i selskapet er regulert i § 5. § 6 viser deltakerkommunenes ansvarsfordeling i form av forholdstallet for ansvar og eierandel pr. 31.12.2014. Dette forholdstallet bygger på kommunenes folketall og justeres hvert fjerde år. I den gjeldende selskapsavtalen opplyses det spesielt at Indre Fosen for en begrenset periode har eier- og ansvarsandel tilsvarende størrelsen på tidligere Leksvik kommune.

§ 8 i selskapsavtalen omhandler representantskapet og regulerer antall medlemmer i representantskapet og hvor mange den enkelte kommune oppnevner. Grunnlaget for fordelingen er at kommuner under 4000 innbyggere har en representant. Kommuner med 4000 til 10 000 innbyggere har to representanter mens kommuner over 10 000 innbyggere har tre representanter. Deltakerkommunene velger selv sine representanter og videre står det at ordfører bør være representant eller en av representantene fra de respektive kommunene. Denne fordelingen gir til sammen 20 representanter. De er valgt for fire år og representantskapet konstituerer seg selv.

Kommunestyret i Stjørdal behandlet siste gang endringer i selskapsavtalen 27.04.2017, sak PS28/2017. Kommunestyret i Stjørdal har ikke pr. 10.10.2018 behandlet endringene i selskapsavtalen som ble vedtatt i representantskapet i IR 23.11.2017.

Eierrepresentantene forteller at det ikke har vært noe tema at kommunen ikke har kompetanse på avfall og ser det som en fordel at avfall i stor grad er outsourcet til IR. Videre forteller eierrepresentantene at fagfolkene i Stjørdal har høy kompetanse på slam og de regner ikke med at Stjørdal vil kjøpe tjenester på slam fra IR i overskuelig framtid, siden de ved akutte tilfeller likevel må leie inn hjelp. For å opprettholde en god kompetanse på fagfeltet og sikre en god avtale økonomisk, vurderer kommunen det som mest formålstjenlig å kjøpe alle slamrelaterte tjenester av én leverandør.

3.2.2 **Styringsdokumenter**

Innherred Renovasjon IKS sin renovasjonsforskrift er kommunenes styringsdokument. Renovasjonsforskriften er tredelt. Del en er forskrift for husholdningsavfall, del to er forskrift for slam og del tre er forskrift for innsamling og behandling av matrester og organiske restprodukter fra virksomheter. Renovasjonsforskriftens del om husholdningsavfall omtaler blant annet virkeområdet for husholdningsavfall, krav til sortering, bestemmelser om oppsamlingsenheter, kommunens plikter, abonnentenes plikter og rettigheter og bestemmelser om gebyr. Bestemmelsene om gebyr sier at den som omfattes av bestemmelsene i renovasjonsforskriften skal betale avfallsgebyr. Videre står det at det er innført differensierte gebyrsatser på grunnlag av avfallsmengder, avfallstyper og gjenvinning mv., for å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning. Gebyr og gebyrdifferensiering vedtas årlig av kommunen. Videre heter det at kommunen har overlatt registrering og innkreving av gebyr til Innherred Renovasjon IKS.

Innherred Renovasjon IKS har en egen tjenestebeskrivelse, sist vedtatt 01.03.2016, som definerer nærmere tjenestetilbudet til husholdninger.

Den gjeldende renovasjonsforskriften er fra 2005 og er behandlet i representantskapet 9.12.2005, sak 9/05. Det opplyses videre at renovasjonsforskriften er vedtatt i kommunene i løpet av 2006 med henvisning til dato og kommunestyresak. Her går det fram at Verdal kommune ikke har vedtatt § 2.2 om fritidsrenovasjon. Tydal kommune står ikke på lista over hvilke kommuner som har vedtatt forskriften. Renovasjonsforskriften regulerer IR sin virksomhet og inneholder viktige delegasjoner fra kommunen til IR. Hjemmelen for delegasjon er oppgitt i renovasjonsforskriften. Ledelsen i IR forteller at man holder på å revidere renovasjonsforskriften og at dette arbeidet gjøres sammen med Midtre Namdal Avfallsselskap og HAMOS.

Stjørdal kommunestyre vedtok renovasjonsforskriften 21.09.2006, sak 87/06. Revisor har ikke sett nærmere på behandlingen av denne saken.

3.2.3 Eierskapsmelding

Stjørdal kommune har en eierskapsmelding for 2017. Den ble behandlet i kommunestyret 24.05.2018, sak PS 54/2018. Kommunestyret vedtok den reviderte eierskapsmeldingen for 2017 og ba rådmannen til neste rullering vurdere hvorvidt og hvordan kommunen på lovlig og hensiktsmessig vis kan jobbe for implementering av Stjørdal kommunes innkjøpsstrategi og 10 punkter mot økonomisk kriminalitet i de selskaper hvor kommunen har eierinteresser.

Av eierskapsmeldingen går det fram at den defineres som det overordnede politiske styringsdokumentet for virksomhet som er lagt til et annet rettssubjekt, eget styre eller interkommunalt organ. Eierskapsmeldingen gir en oversikt over alle selskapene som Stjørdal kommune har eierskap i, herunder Innherred Renovasjon IKS. Eierskapsmeldingen gir informasjon om selskapet og kommunens eierskap. Rådmannens vurdering er at resultatutviklingen i dette selskapet har bedret seg og at det er viktig at kommunen som største eier (25%) utøver et aktivt eierskap.

I den generelle vurderingen som gis i eierskapsmeldingen påpekes det at det for interkommunale selskaper er gjennom representantskapet at kommunen kan utøve eiermessig styring. Det er representantskapet som velger styre. Videre heter det at det er viktig at det etableres retningslinjer som sikrer at kommunens representanter i selskapets styrende organer målbærer kommunens forventninger og målsettinger.

I eierskapsmeldingen vises det til tidligere vedtatte prinsipper for godt eierskap. Det vises videre til en definisjon av samfunnsansvar, og at må fastsettes konkrete og etterprøvbare mål for samfunnsansvaret. I prinsippene for godt eierskap fremgår det at selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar. Det skal også være åpenhet knyttet til kommunens eierskap, og eier skal formulere overordnede strategier og mål for selskapet.

Representantene for Stjørdal kommune forteller at eierskapsmeldingen revideres årlig og da diskuteres eierskapet i ulike selskaper. Det har ikke vært noen diskusjoner om endringer av eierforholdet til IR.

3.3 Eierrepresentasjon

Vurderingskriterier som ligger til grunn for eierrepresentasjon er:

- Kommunestyret skal oppnevne minst én representant med vararepresentant til representantskapet for fire år
- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte
- Ordfører bør oppnevnes som (en av) selskapets eierrepresentant i eierorganet

- Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak

Stjørdal kommune har tre representanter i representantskapet i IR. Det er Hjørdis Thyholt, Rune Larsen og Per Moen. I Stjørdal er ikke ordføreren en av representantene, selv om det i selskapsavtalens §8 står at ordføreren bør være en av representantene. Stjørdal sine tre representanter opplever at informasjonsflyten blir litt ufullstendig ettersom de ikke besitter det samme helhetsbildet som ordføreren gjør. Representantene i Stjørdal mener at de er valgt på bakgrunn av en kombinasjon av interesse og valgbarhet, ut fra at det er en lang liste med verv som skal fordeles etter et kommunevalg. Valget av representanter til representantskapet i IR er vedtatt i kommunestyret 17.12.2015, sak PS 121/2015. Her er dagens tre representanter valgt med vararepresentanter for valgperioden 2015-2019. Vararepresentantene er Oddvar Vigdenes, Jan Petter Bjørnevik og May Britt Sørmo Ervik.

I Stjørdal kommune sin eierskapsmelding er det gjengitt tidligere vedtatte prinsipper for godt eierskap. Et av punktene omhandler at formannskapet velger kommunens kandidater til valg i generalforsamlinger og styrer og at det er viktig at kommunens valg av representanter gjenspeiler selskapenes behov. Et annet punkt sier at politisk vedtatt eierstrategi binder deltakerne på generalforsamlinger og representantskap.

Representantene forteller at de ikke stiller med bundet mandat når de møter som eierrepresentanter i representantskapet. En av representantene forteller at vedkommende har utfordret ordføreren på dette, men det har ikke vært praktisk mulig å ta opp saklisten til representantskapet til diskusjon i formannskapet, fordi det er ikke mulig å overholde tidsfrister for sakspapirer til formannskapsmøtene mellom mottak av sakspapirer fra IR og selve representantskapsmøtet.

Eierrepresentantene i Stjørdal forteller at de har hatt folkevalgtopplæring hvor kommunale eierformer er berørt. De er opptatt av at de er kommunens representanter og skal ivareta kommunens interesser.

Eierrepresentantene fra Stjørdal oppfatter ikke at de er aktive eiere med to representantskap i året, og man kunne blitt mer aktiv hvis man møttes oftere. Samtidig oppleves det også som tilstrekkelig for å være orientert. Hvis det hadde vært viktige saker kunne man innkalt til ekstraordinært representantskap eller informert mellom møtene. Eierrepresentantene påpeker at kanskje ordførerne diskuterer IR-saker når de møtes i andre fora.

Eierrepresentantene opplever at de blir godkjennere, fordi de har verken tid eller kunnskap til å gå inn i ferdig utarbeidede saker. Hadde de blitt involvert underveis kunne de bedre ivaretatt kommunens interesser. Eierrepresentantene ønsker derfor å få sakspapir tidligere for å kunne sette seg dypere inn i saker, og forankre målbæringen av kommunens interesser i kommunens

egne politiske fora før representantskapsmøtene. De henviser til diskusjonen i kommunestyret om prinsippene bak lik pris – lik tjeneste og prosessen bak saken. Mange politikere opplevde at de manglet informasjon i forkant av behandlingen og at saken var ferdigbehandlet når den kom til behandling i kommunestyret.

Eierrepresentantene forteller at de har lite styring med IR sine datterselskaper. Hvis datterselskapene hadde belastet abonnentene eller at noen tok ut utbytte fra selskapene så måtte eierrepresentantene ha korrigert dette. De peker på at det er klare skillelinjer mellom IR sitt styre og representantskapet i IR sine roller.

3.4 Representantskapet

Vurderingskriterier som ligger til grunn for representantskapet er:

- Representantskapet er selskapets øverste myndighet og skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan og regnskap og velge styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder
- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes
- Representantskapet skal fastsette styrets godtgjørelse

Innherred Renovasjon har representantskapsmøter to ganger i året. Det er et representantskapsmøte på høsten som behandler 4-årig økonomiplan, investeringsbudsjett og driftsbudsjett for kommende år som faste saker. Representantskapsmøtet på våren behandler årsberetning og regnskap for foregående år og valg av styrerepresentanter og styrets og revisors godtgjørelse som faste saker. Ut over disse faste sakene behandler representantskapet også andre saker.

I intervjuene med noen av eierrepresentantene kommer det fram at sakspapirene til representantskapsmøtet kommer for kort tid i forveien til å behandle saker i politiske organ i kommunen. Dette oppleves spesielt uheldig i litt tyngre, strategiske saker. En kommende relevant sak er eksempelvis revisjon av renovasjonsforskriften. Her savner eierrepresentanter muligheten til å være litt mer involvert i prosessen i forkant av at endelig forslag legges fram til vedtak, slik at innspill og signaler fra eierkommunene kan komme underveis i prosessen.

I selskapsavtalens § 8 om representantskapet står det at representantskapet oppnevner valgkomite som sørger for nødvendige forberedelser til valget og godtgjørelse til ombudet. Det er utarbeidet en instruks for valgkomiteen som er vedtatt i representantskapet 30.04.2014, sak 4/14. Her går det fram at valgkomiteens medlemmer skal velges blant representantskapets faste medlemmer. Ut over dette gir instruksen praktiske bestemmelser for valgkomitearbeidet.

Selskapsavtalen til Innherred Renovasjon IKS fastsetter bruk av valgkomité gjennom avtalens § 8 Representantskapet. Her heter det at «Representantskapet oppnevner valgkomité som

sørger for nødvendige forberedelser til valget og godtgjørelse til ombudet». Valgkomité frem til representantskapsmøtet i mai 2018 var representantskapsmedlemmene Ida Stuberg (Inderøy), Marit Voll (Verdal) og Andres Jenssen Hjelmstad (Levanger). Sistnevnte har flyttet og trukket seg fra sitt verv. Ved representantskapsmøtet i 2018 ble Hjelmstad erstattet med Ingrid Aune (Malvik).

Eierrepresentantene peker på at varslingstid og møtefastsettelse for representantskapsmøtene må være tydelig. Gjerne at møtetidspunktet fastsettes så tidlig som mulig fordi det er mange av deltakerne i representantskapet som er avhengig av å planlegge i god tid.

3.5 Kompetansekrav til styrende organ

Vurderingskriterier som ligger til grunn for kompetansekrav til styrende organer er:

- Styrets samlede kompetanse skal være tilpasset selskapet
- Det bør være rutiner for å sikre riktig kompetanse i styret
- Det skal tilstrebes kjønnsmessig balanse i styret
- Det bør oppnevnes numeriske varamedlemmer til styret
- Styret bør ha faste rutiner for å håndtere habilitetskonflikter
- Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper

Innherred Renovasjon IKS har et styre som består av sju medlemmer, hvorav ett medlem er valgt av de ansatte. Revisor var tilstede i representantskapsmøtet 04.05.2018 som observatør. I forbindelse med saken om valg av nye styremedlemmer presenterte styreleder resultater fra styrets evaluering 2014-2018. Styret hadde behandlet resultatene fra styreevalueringen, som var en spørreskjemaundersøkelse, på styremøte 27.02.2018, sak 7/18. Det framgår av protokollen at evalueringen oversendes valgkomiteen.

Representantskapet har en valgkomite og en instruks til valgkomiteen. Valgkomiteen består av tre medlemmer, men hadde fungert med bare to medlemmer fordi ett av medlemmene hadde flyttet og trukket seg fra sitt verv. Valgkomiteen tok selvkritikk på at de ikke hadde fulgt opp instruksen om at innstillingen skulle være klar fire uker før representantskapsmøtet. I møtet ble det foreslått å sende ut informasjon til representantskapet i starten av året med en orientering om hvem som er på valg slik at representantskapet kan gi innspill til valgkomiteens arbeid.

I saken om valg av styremedlemmer presenterte valgkomiteen alle nåværende styremedlemmer og nye styrekandidater, og redegjorde for deres kompetanse blant annet ved kort å gå gjennom deres CVer. Fra valgkomiteens side ble det understreket at de hadde arbeidet for å få til en god sammensetning av kompetanse i styret og subsidiært vektlagt fordeling mellom eierkommunene. Revisor ser at blant annet industrikompetanse, økonomikompetanse og kommunekompetanse finnes i styret. Styreleder forteller at det siden han ble styreleder har

det skjedd en dreining fra politisk representasjon til styremedlemmer som velges med utgangspunkt i den kompetansen de besitter. Styreleder savner mer strategisk industrikompetanse i styret. I protokollen fra representantskapsmøtet er det referert at det ønskes en diskusjon på styreinstruks på neste representantskapsmøte og da spesielt om geografisk representasjon. Valgkomiteen kommenterte ikke spesielt kjønnssammensetningen i styret. Etter valget består styret av tre menn og fire kvinner. Det ble valgt fire varamedlemmer til styret i numerisk rekkefølge. Både styremedlemmer og varamedlemmer velges for to år. Styreleder ble valgt for et år blant styrets medlemmer. Ingen av styremedlemmene eller varamedlemmene er ordførere eller rådmenn. Det er ikke noe som tyder på at de er valgt ut fra politisk posisjon.

For eventuelle habilitetskonflikter, orienterte selskapet i høringssvaret om at IR sine etiske retningslinjer fastsetter følgende: «Habilitet og rolleklarhet: Selskapet skal kartlegge og registrere ansatte med sentrale leder- og administrative stillinger og samtlige styremedlemmer med økonomisk interesse. Registrering og oppdatering skal skje en gang i året. Administrerende direktør har ansvaret for registrering og oppfølging. Registreringen skal være offentlig tilgjengelig.». Selskapet viste videre til bestemmelser vedrørende habilitet i økonomireglementet.

Valgkomiteen fremmet forslag på honorar til revisor og styret. Valgkomiteen innstilte på at honorar til revisor dekkes etter regning og dette ble vedtatt. Valgkomiteen hadde i sin innstilling økt honoraret til styret og det ble stilt spørsmål med den prosentvise store økningen spesielt for styremedlemmene. Valgkomiteen ble bedt om å endre sin innstilling og beregne honorarene ut fra en lik prosentvis økning for alle verv, noe som resulterte i en ny innstilling på ti prosent økning. Dette ble vedtatt.

Representantene fra Stjørdal kommune har ikke blitt kontaktet av valgkomiteen i IR. De antar at henvendelsen ble sendt til kommunen og ikke til dem og er klar over at de må følge opp dette. Manglende kontakt med valgkomiteen kan også bunne i at Stjørdal kommune de siste 10-12 årene har hatt en fast representant i styret fra Stjørdal, og at det har vært ønskelig med en geografisk spredning av styremedlemmer. De er opptatt av at det skal være en bred kompetanse i styret og ikke nødvendigvis knyttet til parti.

3.6 Eiermøter og dialog med selskapet

Vurderingskriterier som ligger til grunn for eiermøter og dialog med selskapet er:

- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet
- Eierne bør sikre seg nødvendig rapportering fra selskapet

Våren 2018 ble det arrangert et eiermøte i forkant av representantskapsmøtet som et ledd i arbeidet med strategi for perioden 2019-20. Dette eiermøtet er nærmere omtalt i kapittel 6.2. Til dette eiermøtet var både ordførere, representanter og rådmenn invitert.

Representantene fra Stjørdal syntes den strategiske diskusjonen på eiermøtet var kjempespennende og fortalte at det var første gangen de var med på noe slikt. De uttalte at de er stolte eiere av IR som er så framoverlent, og de ble veldig imponert over strategisamlingen og den orienteringen som ble holdt. Spesielt trekkes fram diskusjoner om kommunal tjenesteproduksjon og kommersiell drift og diskusjonen om ressursbruk for å være ledende i forhold til hva de vil koste innbyggerne. De forteller at de ble veldig overbevist om at det påvirker gebyrene hvis selskapet er på hugget. Det at selskapet er positivt og framoverlent gjør at renovasjonsgebyrene står i ro eller pr. definisjon går ned i takt med at konsumprisindeksen stiger.

Ledelsen i IR er opptatt av å ha en god dialog med både administrasjonen og politikerne i kommunene og gir uttrykk for at de gjerne stiller opp når de blir spurt om det. IR har uttalt at de har en klar målsetting om å besøke alle kommuner/kommunestyrer i løpet av en toårsperiode.

Stjørdal kommune sine representanter forteller at det ikke er faste rutiner for å orientere fra representantskapsmøtene i etterkant av dem, men hvis det har vært spesielle saker til behandling så orienterer representantene.

I Stjørdal savner representantene at daglig leder kommer regelmessig til kommunen og orienterer. Etter det representantene husker har daglig leder vært i formannskapet kun en gang de siste sju årene. Samtidig legger de til at daglig leder har invitert seg selv til kommunen uten at det har passet med møteplanen for kommunestyret eller formannskapet. De forteller at kommunestyret ønsker mer kontakt og mener at det kan ha betydning at ordføreren ikke er i representantskapet. Representantene peker på at selv om de er tre representanter fra kommunen så blir de «lette» i et ordførerkollegium.

Eierrepresentantene peker på at IR kan bli bedre på informasjonsspredning. IR er gode på materialgjenvinning og kan bli endre bedre gjennom å spre budskapet om sortering og gjenvinning. De peker også på at IR kunne engasjert seg mer i forskning om plastavfall, gjenvinning og uttak av gasser. Dette er store miljøproblemer som det er mulig å samarbeide med andre om for å løse.

3.7 Vurderinger

3.7.1 Eiernes styringsdokumenter

IR sin selskapsavtale med virkning fra 01.01.2000 og med senere oppdateringer inneholder de kravene som stilles i IKS-loven. Sammen med selskapsavtalen er renovasjonsforskriften viktige styringsdokumenter for eiernes samlede styring av IR. Både selskapsavtalen og renovasjonsforskriften er først vedtatt i representantskapet og senere i kommunene, med unntak av den siste selskapsavtalen som ikke har vært behandlet i kommunestyret pr. 1.10.2018. Stjørdal kommune er sen til å følge opp vedtakene i representantskapet. Dette gjør at selskapsavtalen som er vedtatt i representantskapet 23.11.2017 ikke er gyldig.

IR arbeider med en revidering av renovasjonsforskriften i 2018 og historien viser at selskapsavtalen har blitt revidert med jevne mellomrom.

Eierskapsmeldingen er Stjørdal kommune sin melding om eierskap og den rulleres årlig. Det er en felles eierskapsmelding for alle selskapene som Stjørdal kommune har eierinteresser i og et delkapittel om de enkelte selskapene. Eierskapsmeldingen har en oversikt over den virksomhet som er lagt i selskaper, definert det politiske styringsgrunnlaget gjennom å ha etablert overordnede prinsipper for eierstyring, og definert det juridiske styringsgrunnlaget knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene. Det er ikke presentert hvilket formål kommunen har med å ha eierandel i Innherred Renovasjon IKS, og heller ikke en egen strategi for eierskapet. De gjeldende styringsdokumentene er heller ikke presentert. For IR sin del ville dette vært eksempelvis selskapsavtalen og renovasjonsforskriften. Det er videre et krav om at eierskapsmeldingen bør inneholde noe om selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. Stjørdal kommunes eierskapsmelding har noen overordnede stikkord for samfunnsmessig forretningsdrift og åpenhet.

Stjørdal kommunes eierskapsmelding mangler derfor kun noen av elementene som KS anbefaler. Eierskapsmeldingen mangler en beskrivelse av formålet med eierskapet av det enkelte selskap, samt en strategi for eierskapet i det enkelte selskap. Videre bør styringsdokumentene for det enkelte selskap presenteres. Eierskapsmeldingen bør videre definere tydeligere hvilke forventninger man har til selskapenes samfunnsansvar. Samlet vil dette kunne bidra til å gi en god oversikt over kommunens samlede eierinteresser, og bidra til mer åpenhet.

3.7.2 Eierrepresentasjon

Stjørdal kommune har tre representanter i representantskapet i IR. Disse er valgt i starten av valgperioden for fire år. Representantene har en personlig vararepresentant hver.

Eierrepresentantene har deltatt i folkevalgtopplæring. Ordføreren er ikke en av representantene slik som selskapsavtalen legger opp til.

Det framgår av eierskapsmeldingen at den politisk vedtatte eierstrategi binder deltakerne på generalforsamlinger og representantskap. Representantene opplever ikke at de møter i representantskapet med bundet mandat. Dette kan skyldes at det ikke stilles spørsmål ved forhold som berører eierstrategien eller at eierstrategien er så romslig at den ikke oppleves å gi bestemte føringer for utøvelse av eierskapet. Eierrepresentantene kunne ønske at det var mulig å diskutere saker i formannskapet forut for behandling i representantskapet. En annen mulighet er at det oppnevnes et politisk eierutvalg. Det oppleves som krevende å utøve eierskapet når man skal ta stilling til saker hvor man ikke har vært involvert underveis og som framstår som ferdig behandlet når de framlegges i representantskapet.

3.7.3 Representantskapet

Representantskapet i IR behandler de saker som IKS-loven pålegger det. Tidslogikken i IR og i kommunene er ulik, slik at det er vanskelig å behandle innkalling og sakliste til representantskapsmøtene politisk i forkant av representantskapsmøtet. For å unngå at eierrepresentantene føler seg bundet av ferdig utarbeidede saker, kan selskapet tilpasse sin utsending av sakspapirer slik at de kommer i god tid før representantskapsmøtet. Et annet alternativ er å bruke eiermøtene bevisst i prosessen med saksforberedelse til tyngre, strategiske saker.

Representantskapet i IR har en valgkomite, noe som er vedtektsfestet i selskapsavtalens § 8. Valgkomiteen har en instruks som den arbeidet etter. Valgkomiteen foreslo godtgjørelse til styret for representantskapet og representantskapet fastsatte godtgjørelsen til styret.

3.7.4 Kompetansekrav til styret

I valgkomiteens presentasjon av sin innstilling ble det påpekt at valgkomiteen hadde hatt fokus på kompetanse i sitt forslag til sammensetning av styret. Styret i IR har god representasjon av begge kjønn og dette kan være årsaken til at kjønnsbalanse i styret ikke var noe stort tema. Det ble foreslått og vedtatt varamedlemmer til styret i nummerrekkefølge. Det er ingen rådmenn eller ordførere som er styremedlemmer i IR og det er heller ikke revisors oppfatning at styret er valgt ut fra politisk ståsted. For eventuelle habilitetskonflikter vises det til selskapets etiske retningslinjer og økonomireglementet.

3.7.5 Eiermøter og dialog med selskapet

IR har arrangert eiermøte omkring selskapets strategi i 2018. Revisor har ikke funnet at det er avholdt andre eiermøter de siste årene. Ledelsen i IR sier at de gjerne kommer ut til

kommunene for å orientere om virksomheten, mens eierrepresentantene forteller at de savner mer dialog med IR. Det er mulig at IR ikke er like synlig på den politiske dagsorden i Stjørdal ettersom ordføreren ikke er medlem i representantskapet og dermed ikke besitter direkte informasjon om aktiviteten i selskapet.

3.8 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune i liten grad utøver sitt eierskap i Innherred Renovasjon IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring.

Denne konklusjonen har bakgrunn i følgende vurderinger:

Kommunen har ikke vedtatt siste versjon av selskapsavtalen, som ble vedtatt i representantskapet 23.11.2017. Kommunen har en oppdatert eierskapsmelding, men den mangler noen elementer som KS anbefaler at den skal inneholde. Ordfører er ikke en av eierrepresentantene, slik selskapsavtalen legger opp til. Det er lite dialog mellom selskapet og kommunen, og revisor har inntrykk av at kommunestyret utover eierrepresentantene er lite informert om selskapet.

Revisor har på bakgrunn av dette følgende anbefalinger:

- Kommunen må vedta selskapsavtalen
- Kommunen bør forbedre og jevnlig rullere eierskapsmeldingen
- Kommunen bør velge ordfører som en av eierrepresentantene til representantskapet i Innherred Renovasjon IKS
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at politikerne jevnlig orienteres om aktuelle saker i selskapet
- Kommunen bør takke ja til selskapets tilbud om orientering fra selskapet

4 RENOVASJONSGEBYR

I dette kapittelet undersøkes det om beregning av renovasjonsgebyret skjer i tråd med selvkostprinsippet, og om det er fattet vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr.

4.1 Problemstillinger

Det er utarbeidet følgende problemstillinger for temaet renovasjonsgebyr:

- Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i Innherred Renovasjon IKS i tråd med selvkostprinsippet?
- Er det fattet vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til Innherred Renovasjon IKS?

Fokuset i forvaltningsrevisjonen er om selvkostberegningene er i henhold til prinsippene for selvkost og ikke en revisjon av selve beregningene.

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Selvkostprinsippet

Kommunen er pliktsubjekt etter forurensningsloven § 34. Uavhengig av om kommunen kjøper avfallstjenesten eller utøver den selv, må kommunen sikre seg at kommunens plikter ivaretas.

Det følger av forurensningsloven § 34 at kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr. § 27 i forurensingsloven hjemler at avfall fra fritidseiendommer regnes som husholdningsavfall (se kapittel 5.2.1). Avfallsgebyret betales av eierne av eiendommene som omfattes av ordningen for lovpålagt innsamling av husholdningsavfall. Avfallsgebyr skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet, slik at alle kostnader forbundet med avfallshåndteringen dekkes gjennom dette, jf. avfallsforskriften § 15-4. Kommunen kan ikke kreve inn mer fra husholdningene enn deres samlede kostnader forbundet med innsamling og behandling av avfallet.

«Selvkostprinsippets nærmere innhold beror på en tolking av lover og forskrifter for de ulike tjenesteområdene. I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene. … Å avvike fra retningslinjene i denne standarden er dermed ikke ensbetydende med å bryte lov eller forskrift på det aktuelle området. Samtidig har retningslinjene til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivingen. Eventuelle avvik fra retningslinjene bør derfor begrunnes.» KMD, 2014, s. 8)

Selvkost setter den øvre rammen for brukerbetaling for viktige kommunale tjenester. I Retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale tjenester (H-3/14) går det fram at for renovasjon og slam skal selvkost danne grunnlaget for innbyggernes brukerbetaling. Kommunal og moderniseringsdepartementets veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr M-258/2014 omhandler også selvkost. Det er vanlig at renovasjonsselskaper i tillegg håndterer næringsavfall i et konkurranseutsatt marked og da skal det ikke forekomme kryssubsidiering mellom områdene.

I den nye kommuneloven LOV-2018-06-22-83, som ikke har trådt i kraft enda, er det en egen bestemmelse om selvkost. Her er det hjemlet at departementet kan fastsette nærmere regler om beregning av selvkost.

Forurensningsloven § 26 sier at kommunen skal sørge for tømming av mindre rense-innretninger som slamavskillere og samlekummer for avslamming av sanitært avløpsvann og overvann. Det samme gjelder for oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann. Videre skal kommunen sørge for tømming av privet i tettbygd strøk, og utenfor tettbygd strøk i den utstrekning kommunen bestemmer det. Reglene i § 30 om kommunal avfallsinnsamling og i § 34 om avfallsgebyrer får tilsvarende anvendelse ved tømming av slamavskillere, privet m.v. Kommunens plikter etter § 26 første ledd skal likevel gjelde både i og utenfor tettbygde strøk. Dette betyr at det som for renovasjon er et lovmessig krav om at selvkost skal danne grunnlaget for innbyggernes brukerbetaling også gjelder for slam (KMD, 2014). Følgende revisjonskriterier legges til grunn.

- Håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr, basert på selvkostprinsippet
- Håndtering av slam skal finansieres gjennom eget gebyr, basert på selvkostprinsippet

4.2.2 **Kalkyler**

Det er kommunenes ansvar å sikre at det utarbeides selvkostregnskap i tråd med regelverket, uavhengig av organisering av tjenesten og den regnskapstekniske tilnærmingen (Miljødirektoratet, 2014). Kommunene må utarbeide selvkostkalkyler innenfor de aktuelle tjenesteområdene for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.

Det skal ikke forekomme kryssubsidiering av selvkosttjenester, altså selvkost skal ikke belastes med kostnader som ikke er henførbare til selvkosttjenesten. En slik kryssubsidiering

kan eksempelvis være en ansatt som delvis er knyttet til en selvkosttjeneste, men som også utfører andre tjenester, hvor andelen ikke fordeles mellom de forskjellige tjenestene. Kryssubsidiering kan også forekomme eksempelvis ved innsamling og håndtering av avfall, hvor husholdningsavfallet er omfattet av selvkost og næringsavfallet ikke er det. Myndighetsutøvelse skal også skilles fra selvkosttjenestene. Kommunen må da etablere systemer for å skille disse tjenestene kalkylemessig fra hverandre (KMD, 2014).

Miljødirektoratets veileder presenterer en prosess mellom selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle som utgjør et årshjul (Miljødirektoratet, 2014). Selvkostkalkylen utgjør grunnlaget for budsjett og gebyrsettingen til husholdningene. I beregningen av selvkost bør det framgå hvordan uttrekk fra regnskapet til selvkostkalkylen er foretatt, både når det gjelder direkte og indirekte kostnader. Det skal utføres etterberegninger (etterkalkyle), med faktiske kostnader og faktisk swap-rente. Etterkalkylen skal vise inntekter, kostnader og justeringer til selvkostfondet (Miljødirektoratet, 2014).

Utgangspunktet for en selvkostkalkyle er at utgiften ved en investering skal fordeles over den perioden som eiendelen forventes å bli brukt. På den måten blir brukerbetalingen knyttet direkte opp mot bruken av eiendelen, slik at generasjonsprinsippet ivaretas. En investering genererer kapitalkostnader som består av kalkulatoriske avskrivinger og kalkulatorisk rente. Det legges til grunn lineære avskrivinger av netto anskaffelseskost over driftsmidlets levetid, som er definert av kommunen eller selskapets regnskapsregler. Kalkulatoriske renter er den avkastningen kommunen alternativt kunne fått ved plassering av investeringsbeløpet i markedet og oppfyller prinsippet om at finansieringsform ikke skal ha betydning for beregning av kostnader i selvkostkalkylen.

I KMDs retningslinjer for beregning av selvkost (H-3/14) går det fram at kalkulatorisk rentekostnad skal beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler. Kalkylerenten som skal brukes er 5-årig swap-rente med et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

Alle inntekter tilknyttet lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkostregnskapet, jf. avfallsforskriften § 15-4. Miljødirektoratets veileder eksemplifiserer dette med f.eks. salg av elektrisitet/biogass, salg av gjenvinnbart råmateriale og salg av kompost, biorest eller lignende.

Kommunal regnskapsstandard nr. 6 om noter og årsberetning fastsetter følgende (KRS nr. 6, avsnitt 3.1.3, punkt 10, 2018):

> *Opplyse om resultatene for gebyrfinansierte selvkosttjenester der kommunen fastsetter betalingen etter lov og forskrift, gjerne over flere år. Opplysningene bør omfatte inntekter, kostnader, over-/underskudd og budsjettert (vedtatt) versus faktisk*

dekningsgrad. Videre opplyses om saldo på selvkostfond og bruk av/avsetning til fondene.

Det er selskapet som har grunnlagsmateriale for å utarbeide opplysningene i noten og informere kommunene om dette. Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Selskapet må etablere systemer for å skille tjenestene omfattet av selvkost og de som ikke er omfattet, kalkylemessig fra hverandre (avfallsforskriften §15-4).
- Det skal utarbeides selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivinger og rente
- Relevante inntekter tilknyttet håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkostregnskapet.
- Selskapet må informere kommunene om resultatet for gebyrfinansierte selvkosttjenester, slik at de kan fremgå i note i kommunens årsregnskap (KRS nr 6).

4.2.3 Selvkostfond

Ifølge generasjonsprinsippet skal ikke dagens innbyggere betale for morgendagens innbyggere. For å ivareta generasjonsprinsippet, må et positivt eller negativt selvkostresultat føres til et selvkostfond og være tilbakeført til eller dekt inn av brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Det anbefales at dette praktiseres slik at et overskudd (eller underskudd) i ett år tilbakeføres til (eller dekkes inn fra) brukerne innen fem år etter at overskuddet (eller underskuddet) i selvkostkalkylen oppstod. I et tenkt tilfelle vil en kommune dermed kunne avsette overskudd til fond (selvkostfond) i inntil fem år på rad, men følgelig måtte bruke av selvkostfondet i påfølgende fem år. I et slikt tilfelle vil samlede gebyrinntekter samsvare med beregnet selvkost over tiårsperioden (KMD, 2014).

Veilederen sier at det er et rettslig skille mellom gebyrene for ulike tjenester og gebyrene for de ulike områdene skal finansiere de respektive formålene. Hvert selvkostområde skal da ha sitt eget selvkostfond slik at gebyrene for den enkelte selvkosttjeneste lett kan kontrolleres. Det er ikke anledning til å slå sammen fond for ulike tjenester (KMD, 2014).

Generasjonsprinsippet innebærer at det ikke skal bygges opp fond over lengre tid, men at det skal være en planlagt prosess for opp- og nedbygging av fondet. Fondet skal brukes til å finansiere framtidig gebyrgrunnlag (selvkost). Selvkostfondet skal ikke benyttes som finansiering av investeringer (KMD, 2014). Dette gir grunnlag for følgende revisjonskriterier.

- Positivt eller negativt selvkostresultat skal tilbakeføres til eller dekkes av brukerne av selvkosttjenesten innen fem år fra da overskuddet eller underskuddet i selvkostkalkylen oppsto.
- Selvkostfondet skal ikke benyttes som finansering av investeringer.

4.2.4 Gebyrfastsettelse og innkreving

Avfallsforskriften § 15-3 slår fast at kommunestyret skal fastsette avfallsgebyret. Dette er uavhengig av hvordan renovasjonsordningen er organisert. Kommunestyret kan få forslag eller beregningsgrunnlag fra IKS eller lignende selskaper. Et sentralt spørsmål er om det kan være likt gebyr i alle eierkommunene til et IKS. Miljøverndepartementet har i et brev datert 30. november 2009 kommet med presiseringer omkring beregning av avfallsgebyr i interkommunale selskap. Her heter det:

> *Det er et viktig prinsipp at renovasjon organisert i et interkommunalt selskap ikke skal lede til at innbyggerne i en kommune subsidierer innbyggerne i en annen. Innbyggerne i en kommune skal ikke bære en forholdsmessig større del av kostnadene enn hva det koster å betjene den samme kommunen. Dette kan imidlertid oppnås uten at det føres et separat regnskap for den enkelte kommune i et interkommunalt samarbeid. … Det anses heller ikke å være i strid med prinsippet at interkommunale selskaper velger å fordele kostnadene forbundet med avfallsbehandling ut fra avfallsmengdene i den enkelte kommune så lenge tjenestene til innbyggerne er de samme.*

Miljødirektoratets veileder (2014) slår fast at i et IKS skal nettokostnadene fordeles per kommune etter bruk av tjenesten og ikke være basert på eierbrøken. Videre presiseres det at avfallsgebyret kan avvike mellom kommuner hvis IKS-et gjør investeringer som bare kommer innbyggere i noen kommuner til gode eller at de respektive kommunene har egne kostnader som inkluderes i gebyrgrunnlaget.

I et brev fra Miljødirektoratet 27.02.2018 gir de svar på en henvendelse fra privatpersoner som Fylkesmannen i Trøndelag har oversendt Miljødirektoratet. Dette svaret har ført til misforståelser og Miljødirektoratet gir et nytt svar i brev av 23.03.2018 som sier:

> *Konklusjonen er at det er mulig å prise de samme tjenestene innad i et IKS likt for alle eierkommunene, så fremt tjenestene har samme kostnadsnivå. Imidlertid må eventuelle ekstrakostnader knyttet til enkelte kommuner spesifikk tilføres de aktuelle kommunene, og dermed medføre et tillegg i kostnadsgrunnlaget og prisberegningen.*

Avfallsgebyret i de ulike kommunene innad i et IKS vil derfor i utgangspunktet være ulikt.

KS Bedrift fulgte opp saken med en epost til daglig ledere i renovasjonsselskaper samme dag, 23.03.2018. Her presiserer de at det er mulig å prise de samme tjenestene innad i et IKS likt for alle eierkommuner, så fremst tjenestene har samme kostnadsnivå. Videre skriver de at Miljødirektoratet understreker at dersom en eller flere kommuner har ekstra kostnader knyttet til håndtering av avfallet, så kan dette medføre et tillegg i kostnadsgrunnlaget og prisberegningen for denne kommunen. Det totale avfallsgebyret i de ulike kommunene innad i et IKS kan derfor være ulikt.

I brev fra Miljøverndepartementet 30.11.2009 presiseres det at dersom det foreligger en investeringsplan som samlet vil komme alle kommunene til gode, vil det være adgang til å utligne de totale kostnadene (avskrivinger og kalkulatoriske renter) på samtlige kommuner.

Det er fastsatt i NOU 2002:19 Avfallsforebygging, at det heller ikke er tillatt å gjøre forskjell avhengig av hvor i kommunen avfallsbesitteren bor, det vil si at besparelse på grunn av ulik kjøreavstand ikke kan gi grunnlag for lavere gebyrer. KMD sine retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14) sier at det ikke er hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres.

Innenfor selvkostrammene kan kommunen differensiere avfallsgebyrene der dette bidrar til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningslovens § 34 andre ledd hjemler at kommunen bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

Miljødirektoratets veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (KMD, 2014), utdyper at det hovedsakelig er to forhold som kan tilsi differensiering av avfallsgebyr:

- *For å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning*
- *Det er anledning til å differensiere gebyr der dette er begrunnet i reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnent eller gruppe av abonnenter (men ikke dersom det er på grunn av ulik henteavstand)*

Som eksempler på differensiering av avfallsgebyr, nevnes:

- *Omfang av kildesorteringsordninger (hente mange eller få fraksjoner hos abonnentene, utbygd nettverk av returpunkter og gjenvinningsstasjoner)*
- *Tømmefrekvens*
- *Varierende avfallsmengde*
- *Samarbeid mellom abonnenter (deling av utstyr)*
- *Hjemmekompostering eller annen disponering i husstanden.*

Ved fastsetting av vann- og avløpsgebyrenes størrelse, er det fastsatt i forurensnings-forskriften § 16-1 at det i forkant av fastsettelse av gebyr skal foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å bringe. Revisjonen anser at denne praksisen også vil være hensiktsmessig ved fastsetting av gebyr for renovasjonstjenesten.

- Kommunestyret skal fastsette avfallsgebyret, og selvkostkalkylen bør legges frem for kommunestyret ved fastsetting av avfallsgebyr

4.3 Praktisering av selvkost i Innherred Renovasjon IKS

4.3.1 Selvkostprinsippet i IR

Avfallsforskriften § 15-4 gir regler om at kommunen skal ha separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og det skal være etablert et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og avfallshåndtering i markedet. IR skiller mellom selvkostområder og næringsavfall.

Selskapets revisor har avgitt ren revisjonsberetning til regnskapet de siste tre år. Revisjonsberetningen inneholder ikke noe spesifikt om selvkost.

Tabell 3 viser hvilke kommuner som benytter seg av de ulike tjenestene fra IR (markert i blått), henholdsvis tjenestene husholdningsavfall, hytteavfall, slam og kommunalt næringsavfall. I disse tjenestene inngår henting av avfallet. I tillegg kan husholdnings- og hytteabonnenter levere gratis på gjenvinningsstasjon. Primært er gjenvinningsstasjonene for husholdningsavfall, men også næringsavfall tas imot i begrenset omfang. IR har et eget skatteregnskap på næringsavfall. Det kommunale næringsavfallet er i utgangspunktet skattepliktig fordi det er en ren næringsaktivitet.

IR har valgt å ha et eget selvkostregnskap for hytterenovasjon. Dette er begrunnet med at man erfarte at det var stor forskjell på gebyrnivået på hytterenovasjon mellom kommunene den gangen de hadde kommunevise selvkostregnskap. Derfor valgte de å ha et separat selvkostregnskap for å unngå mistanker om kryssubsidiering mellom husholdnings- og hytterenovasjon. Ledelsen mener at man på denne måten har god kontroll på kostnadene. Kvalitet og størrelse på hyttene går opp, bruken av hyttene går opp og IR erfarer at

avfallsmengden også går opp. Ledelsen fortalte at mange andre renovasjonsselskaper har felles selvkostregnskap for hytte- og husholdningsrenovasjon. Videre fortalte at ledelsen at Miljødirektoratet i samtaler med IR har uttrykt at de anbefaler IR sin måte å skille mellom husholdnings- og hytte/fritidsrenovasjon på.

Tabell 3. IR sine tjenester til de ulike kommunene

	Husholdning	Hytte	Slam	Kommunalt næringsavfall
Meråker				
Stjørdal				
Frosta				
Leksvik				
Levanger				
Verdal				
Inderøy				
Malvik				
Selbu				
Tydal				

IR har ansvaret for transport og behandling av slam fra kommunale renseanlegg. I selvkostregnskapet for slam er det enkelt å skille mellom slam fra husholdninger og slam fra kommunale renseanlegg ettersom det er særskilt og kjøpt transport på slam, og det registreres direkte hvor slammet er hentet fra. Siden 2015 har flere kommuner kjøpt tjenester på slam fra IR. Det økte omfanget på slam sammen med ny teknologi på bilene og bedret logistikk muliggjort til dels gjennom stordriftsfordeler, førte til at slamavgiften ble redusert med 12 prosent som følge av stordriftsfordeler.

Med dagens tømmerutiner kan både husholdningsavfall og hytteavfall noen steder hentes av samme bil, fordi det er effektivt i forhold til transport. Alle kostnader som er mulig å henføre direkte til de ulike selvkostområdene blir fordelt direkte. Eksempler på dette er at renovasjonsbiler blir veid når de ankommer for levering, og veies etter tømming av hver fraksjon. Ikke alle kostnader ved husholdningsavfall og hytteavfall er mulig å skille direkte, og da skjer det en kostnadsfordeling ut fra ulike prinsipper. På gjenvinningsstasjonene er det vanskelig å skille mellom avfall fra hytter og husholdninger, og her gjøres det en kostnadsfordeling. Bedrifter må betale for næringsavfall som leveres på gjenvinningsstasjon etter type avfall og volum eller vekt. Dette registreres ved levering.

Ledelsen i IR fortalte at hytterenovasjon har vært en tjeneste i mange år til de fleste deltakerkommunene med unntak av Verdal og deler av Levanger kommune. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ba i brev 04.03.2016 om at Verdal kommune innfører den lovpålagte hytterenovasjonen. Kommunene er nå i gang med å innføre hytterenovasjon. Etter revisjoner av selskapsavtalen i perioden 2013-2015 gikk det ut et brev fra IR 13.05.2015 til

eierkommunene, hvor det påpekes at Innherred Renovasjon IKS gjør Verdal og Levanger kommune oppmerksom på at revisjon av selskapsavtalen innebærer innføring av hytterenovasjon også i disse kommunene. I 2018 er tjenestene utbygd i den resterende delen av Levanger kommune og hytteeierne i disse områdene ble fakturert halvt renovasjonsgebyr for 2018. Returpunktene i Verdal kommune er ikke fullt utbygd og hytteeierne her har ikke blitt fakturert i 2018. I henhold til IR sin strategiske plan 2015-2018 er kildesortering for fritidsrenovasjon et av satsningsområdene.

IR ønsker at returpunktene skal se ordentlige ut, og ønsker å yte god service. Direktøren påpeker at IR er en forlenget arm av kommunene.

4.3.2 Selvkostkalkyler i IR

IR utarbeider selvkostkalkylene som en del av budsjettprosessen. Budsjettet settes opp i Excel hvor det er utarbeidet en egen budsjettmodell for hele IR. Budsjettet fordeles på følgende avdelinger: felleskostnader, behandlingskostnader husholdning, slam, transport/innsamling sør, transport/innsamling nord, gjenvinningsstasjon, serviceavdeling (verksted), husholdningsrenovasjon selvkost, hytterenovasjon selvkost, Mule (behandling næringsavfall), eiendomsforvaltning og kommunalt næringsavfall. I felleskostnader inngår blant annet differansen mellom kalkulatoriske renter og virkelige renter som fordeles på selvkostområdene og andre kostnadsbærere.

Eiendomsforvaltning, felleskostnader og serviceavdeling (verksted) er områder som fordeles på alle selvkostområdene. Gjenvinningsstasjon fordeles bare på husholdning og hytter. Inndelingen i transport sør og nord er basert på at arbeidsmengden skal være håndterlig for avdelingslederne innenfor den organiseringa som er i dag. Avdeling sør omfatter kommunene til og med Frosta, mens avdeling nord omfatter kommunene fra Levanger og nordover. Transportavdelingene fordeles også kun på husholdnings- og hytte/fritidsrenovasjon, med et lite avvik for Transport Sør som også foretar transportoppdrag for kommunalt næringsavfall.

I budsjettmodellen synliggjøres både inntekts- og kostnadsposter i kontoplanen. I tillegg er det overføring mellom de ulike områdene både for inntekter og for kostnader. Til grunn for inntektsfordelingen ligger et skjema som heter fordelingsskjema inntekt. Her går det fram at inntektsfordelingen mellom selvkost på husholdninger og hytter er beregnet ut fra et gjennomsnitt mellom en fordeling basert på antall innbyggere og en fordeling basert på samlede gebyrinntekter året før med en prosent tillegg for husholdning og tilsvarende fradrag på hytterenovasjon. Antall innbyggere hentes fra SSB og det legges inn en forutsetning om at hyttene har en person, mens husholdningen har ifølge SSB 2,62 personer pr. abonnement. Fordelingen i 2017-budsjettet er 92,28 prosent på husholdningsselvkost og 7,72 prosent på

hytteselvkost. Etter hvert som IR får bedre registreringer på mengder fra hytterenovasjon vil det også være en del av fordelingsnøkkelen. For 2017 ga avfallsmengdene en fordeling på 8,07 prosent på hytterenovasjon og 91,93 prosent på husholdningsrenovasjon.

IR fører sitt regnskap basert på avdelinger, hvor avdelingene slam, husholdning, hytter, kommunalt næringsavfall og behandling næring er områdene som bærer kostnadene. I den grad det er mulig henføres kostnadene direkte til disse avdelingene. Som grunnlag for direkte henføring av kostnader til husholdnings- og hytterenovasjon veies renovasjonsbilene når de kommer inn. Det finnes nøkler for fordeling på bilene som innhenter avfall fra både hytter og husholdninger. Det er også registrering på biler. Tokammer-biler veies tre ganger og bilnummer registreres, samt hvor avfallet kommer fra. Noen returpunkter for hytterenovasjon blir hentet sammen med husholdningsavfall og dette har selskapet en fordelingsnøkkel for. Der det er mulig å fordele kostnadene direkte basert på mengder eller registrerte dunker, gjøres dette på de enkelte avdelingene. IR jobber for at så mye som mulig av kostnadene skal henføres direkte til ulike selvkostområder.

For slam er ikke kalkylen for 2017 delt på husholdning og næring (kommunalt renseanlegg), men i grunnlagsmaterialet er det skilt slik at fordelingen enkelt kan settes opp. For 2018 skilles slam på husholdning og næring. Selvkostprinsippet benyttes på begge områdene. Revisor registrerer at styret høsten 2018 har fått tilsendt driftsbudsjett for 2019 hvor en mer utfyllende kostnadsoversikt for hytterenovasjon og slam er oppgitt.

Direktøren fortalte at man skiller økonomisk det man klarer, men på noen områder har IR behov for fordelingsnøkler basert på skjønnsmessige vurderinger. Revisor har sett på fordelingsnøklene som ligger i de sentrale regnearkene. Fordelingsnøklene er ikke separat beskrevet.

Andre kostnader og inntekter som oppstår på avdelingene felles, behandling, transport, gjenvinningsstasjoner, verksted (service) og eiendom fordeles etter ulike prinsipper. Fordeling etter mengde brukes i stor grad og i tillegg brukes fordeling basert på dunker. Noe av transporten skjer i egenregi, avtaler med datterselskaper eller avtaler med eksterne transportører. Alt Retura IR AS kjører er næringsavfall, med unntak av hytterenovasjon i Leksvik og Inderøy. For hytterenovasjon er fordelingen basert på antall dunker og anslått mengde levert. Retura IR AS fakturerer IR for disse tjenestene og de føres direkte på hytterenovasjon. Det avfallet som Norsk Gjenvinning kjører er næringsavfall. Fra 2017 har IR ansvaret for transporten fra de kommunale renseanleggene og all transport leies inn fra eksterne transportører. På slam er det enkelt å fordele mengdene direkte og kostnadene er enten transport- eller behandlingskostnader.

Selvkostkalkylene er i utgangspunktet satt opp med kalkulatoriske renter på selvkostområdene. IR bruker en kalkulatorisk rente i selvkostkalkylen på 1,89 prosent og i etterkalkylen er den 1,98 prosent. IR henter kalkylerenta fra Kommunalbanken. Rentesatsen i selvkostkalkylen er hentet 31.08.2017, og er den samme renten som ble benyttet i økonomiplan for 2017-2020. De kalkulatoriske rentene og avskrivingene som tilhører selvkostområdene inngår direkte i selvkostregnskapene for husholdning, hytte og slam. Forskjellen mellom regnskapsmessige og kalkulatoriske renter i hele selskapet føres på administrasjonsavdelingen og fordeles på selvkostområdene, hvor husholdning belastes med ca 70 prosent. Det meste av kalkulatoriske renter blir nullet ut og man sitter igjen med de ordinære rentene. I etterkalkylen renteberegnes ikke selvkostfondet.

IR har et eget økonomireglement vedtatt av representantskapet i 2016. Dette sier ikke noe om selvkostkalkyler og prinsipper som ligger til grunn for kostnadsfordeling. Økonomireglementet omtaler selvkostfond. Økonomireglementet i IR er bygd med utgangspunkt i økonomi-reglement i kommunene og tilsvarende renovasjonsselskap og oppfattes som et supplement til regler og retningslinjer for selvkost.

Etterkalkylen, som er basert på regnskapet for kostnadsbærerne husholdning og hytterenovasjon, består av KOSTRA-skjema 23, 6. Avfallssektoren. Etterkalkylen for 2017 har en fordeling mellom kommunene basert på antall innbyggere pr. 01.01.2017. Etterkalkylen viser gebyrgrunnlag og gebyrinntekter for hver kommune samt saldo på den enkelte kommune sitt selvkostfond. Kalkylen viser at det er 36 355 husholdningsabonnenter og 11 040 hytteabonnenter. Etterkalkylen viser husholdning og hytter samlet. Det er ikke utarbeidet etterkalkyle for slam eller kommunalt næringsavfall. Etterkalkylen sendes kontaktpersoner i kommunene. Det er bare Inderøy kommune som har med en egen note i regnskapet med KOSTRA-skjemaet.

4.3.3 **Selvkostfond i IR**

IR har i dag selvkostfond for de fem selvkostområdene selskapet har. Tabell 4 viser utviklingen av samlet selvkostfond for hytte og husholdningsrenovasjon. Da prinsippet om lik pris – lik tjeneste på husholdningsavfall ble innført i 2016, hadde man for 2015 budsjettert slik at selvkostfondene ville nærme seg 0 for alle kommunene ved utgangen av dette året. Kommunene hadde ved utgangen av 2015 litt ulik saldo og Meråker, Verdal, Inderøy og Leksvik hadde overskudd i selvkostfondet, mens de andre kommunene hadde underskudd. Leksvik kommune har ved utgangen av 2015 det relativt største selvkostfondet med 12 prosent av gebyrgrunnlaget. I 2016 utgjør selvkostfondet 3,7 prosent av gebyrgrunnlaget for alle kommunene. Ved rapportering for 2016 er det totale selvkostfondet ved oppstarten av året

fordelt etter kommunene sin relative andel innbyggere. Det framgår av saksframlegget i saken at selvkostfondene slås sammen til ett fond.

Tabell 4. Oversikt over selvkostfond fra 2012- 2017

	Meråker	Stjørdal	Frosta	Leksvik	Levanger	Verdal	Inderøy	Malvik	Selbu	Tydal
Selvkostfond pr. 31.12.12	524 930	- 1 051 816	281 694	262 908	- 1 464 162	- 468 686	182 896	31 925	- 163 980	
Selvkostfond pr. 31.12.13	254 563	- 866 676	- 140 658	302 168	- 1 605 126	- 282 005	182 325	111 576	- 411 253	
Selvkostfond pr. 31.12.14	294 315	- 794 564	- 498 654	470 830	- 1 378 664	148 615	412 932	- 64 379	- 489 284	
Selvkostfond pr. 31.12.15	362 986	- 900 750	- 327 380	588 245	- 1 114 972	769 024	306 055	- 380 061	- 529 772	- 296 529
Selvkostfond pr. 31.12.16	108 304	1 000 538	112 940	151 575	841 795	638 965	290 572	589 728	177 374	- 210 459
Selvkostfond pr. 31.12.17	398 274	3 732 013	417 016	553 925	3 141 668	2 355 777	1 076 774	2 187 569	651 176	- 110 912
% av gebyr-grunnlag	14,0 %	13,9 %	14,0 %	14,0 %	13,9 %	14,0 %	13,9 %	13,9 %	14,0 %	-11,3 %
Gebyrgrunnlag	2 847 005	26 818 375	2 985 495	3 950 389	22 580 788	16 856 129	7 719 151	15 688 040	4 651 924	977 381

Tabellen viser at alle kommunene med unntak av Tydal har positive selvkostfond i 2016 og 2017. Tydal har negativt selvkostfond som har sammenheng med at Innherred Renovasjon i 2015 og 2016 hadde en driftsavtale med Tydal kommune og regnskapet for denne perioden viste et underskudd som har gitt et negativt selvkostfond. Dette negative selvkostfondet må Tydals abonnenter nå inndekke særskilt. I forkant av kommunereformen utarbeidet NKRF en sjekkliste vedrørende sammenslåing. Her svares følgende på spørsmål om hva som skjer med avgiftsnivået i en kommune der de sammenslående kommunene har ulikt avgiftsnivå og ulik dekningsgrad. «I prinsippet skal gebyrene dekke kostnadene for tjenestene som innbyggerne har fått, og innbyggerne i en kommune skal ikke subsidiere innbyggerne i en annen. Kommuner som skal slå seg sammen, bør derfor ta sikte på at selvkostfondene ved sammenslåingen er like i størrelse, relativt sett. F.eks. kan fondene bygges ned i null i årene fram mot sammenslåingen. Dette ble bl.a. gjort i sammenslåing mellom Inderøy og Mosvik.»[9]

Akkumulerte selvkostfond etter 2017 var på kr 13 000 935 for husholdningsrenovasjon og kr 1 612 804 for hytterenovasjon. Dette utgjør kr 157 pr innbygger, 357 pr husholdning og kr 146 pr hytteabonnement.

[9] Orvar Dalby mfl., *Kommunereform - sjekkliste for revisor, kontrollutvalg og sekretariat*, 2016 <http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Kommunereform/Rapport_20_6_2016.pdf>.

Revisor finner ikke i sin gjennomgang at selvkostfondet, som er et eventuelt overskudd på et selvkostområde er brukt til å finansiere investeringer.

4.3.4 Gebyrfastsetting og innkreving

Lik pris – lik tjeneste

IR innførte prinsippet om lik pris – lik tjeneste i 2016, etter at saken hadde vært behandlet i representantskapet i flere runder i perioden 2013 til 2015. Innføringen av prinsippet om lik pris – lik tjeneste ble fulgt opp med et tillegg til selskapsavtalens § 4 om at selskapet skal fastsette gebyrer og priser med utgangspunkt i lik pris for samme servicenivå i deltakerkommunene. Det ble også tatt inn i selskapsavtalen § 4 at kommuner som ønsker at IR skal drive behandling av kloakkslam, også tildeler selskapet enerett for denne tjenesten.

IR har en egen tjenestebeskrivelse for renovasjon og septiktømming, som i detalj beskriver de ulike tjenestene. Forskrift om husholdningsavfall i IR definerer at innsamlingsordningene gjelder alle registrerte grunneiendommer hvor det oppstår husholdningsavfall (§ 2.1). Videre omfatter forskriften hytter og fritidshus (§ 2.2) og campingvogner som er oppstilt i fire måneder eller mer (§ 2.3). IR foreslår en pris for de ulike tjenestene basert på budsjettert selvkost. Denne prisen danner grunnlaget for det gebyret kommunene vedtar.

Innføringen førte til at gebyret i noen kommuner økte, mens det ble redusert i andre. I IR sitt brev til kommunene 13.05.2015 gjengis en oversikt over hvordan dette ville slått ut for 2015. For et standard husholdningsabonnement ville Meråker få den største økningen på kr 359, mens Frosta ville få den største reduksjonen på kr 349. For hytteabonnement ville Stjørdal få den største økningen på kr 386, med unntak av Verdal som ville gå fra 0 til kr 1327, fordi de ikke hadde innført hytterenovasjon på dette tidspunktet. Den største reduksjonen i hytteabonnement ville Frosta få med kr 262. Disse endringene er også påvirket av om gebyret i den enkelte kommune foregående år bidro til avsetning eller bruk av kommunens selvkostfond.

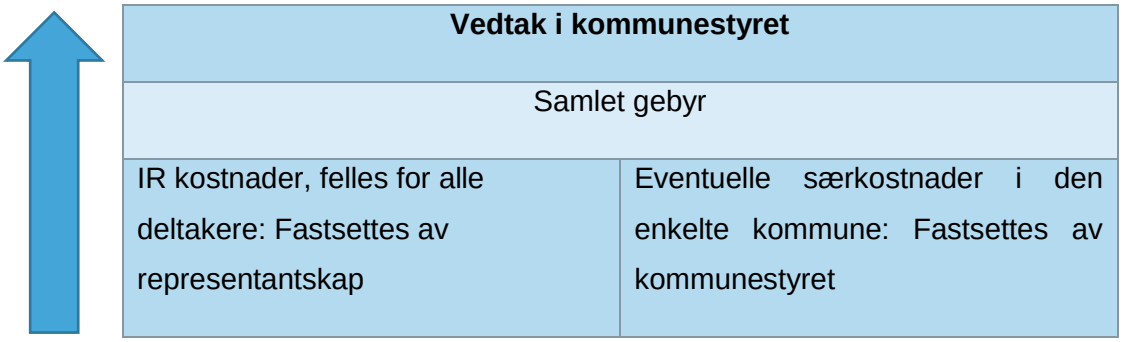
Videre sies det i IR sitt brev til kommunene at intensjonen med et interkommunalt selskap er å få en best mulig ressursutnyttelse til fordel for deltakerne og hvor kostnadene dekkes mest mulig likt. Rent praktisk førte dette til at selskapet gikk over fra å ha egne selvkostregnskap for hver kommune på husholdningsavfall og hytteavfall, til å ha et felles selvkostregnskap for husholdningsavfall og et felles selvkostregnskap for hytterenovasjon. I brevet redegjøres det for at selskapet vil ta hensyn til selvkostfondene i 2015 slik at beløpene ved utgangen av 2015 vil være tilnærmet 0.

Prinsippet om lik pris – lik tjeneste gjør at alle innbyggerne i IR sine deltakerkommuner fritt kan levere avfall på gjenvinningsstasjoner på tvers av kommunegrensene.

Direktøren fortalte at det har vært argumentert med at gebyret må være høyere i Tydal enn i Verdal, fordi det er lange avstander. Direktøren påpekte at det samtidig er langt å kjøre innad i noen kommuner, for eksempel fra sentrum til Vera i Verdal. Direktøren mener at når kommunene velger å delta i et forpliktende samarbeid, må det være likhet mellom kommunene. Samtidig er det ikke anledning til å differensiere gebyr på bakgrunn av avstander (NOU 2002:19, KMD H3/14). Ledelsen i IR fortalte at etter at det ble ett selvkostregnskap kunne innsamlingen effektiviseres slik at henting av avfallet ikke trengte å ta hensyn til kommunegrenser.

Direktøren understreket at det er forskjell på lik ***pris*** og likt ***gebyr***. IR leverer en tjeneste som kommunene kjøper, og leverer denne tjenesten til samme pris i alle kommuner. Gebyret som IR krever inn på vegne av kommunene skal dekke kostnadene ved den tjenesten kommunen kjøper og eventuelt andre særkostnader innenfor renovasjon som kommunen har. Dette kan man se i figur 2. Direktøren forteller også at IR var sent ute med å innføre like pris – lik tjeneste sammenlignet med mange andre selskap. Tidligere hadde IR selvkostkalkyler med lik pris for behandlingskostnader og administrative tjenester, samt kommunespesifikke kostnader for transport og drift av gjenvinningsstasjoner. En samkjøring av dette gir stordriftsfordeler, blant annet ved at man kan forhandle for alle kommunene samlet. Dersom kommunene ønsker å splitte regnskapet, vil man også måtte splitte kostnadene. Direktør mener at dersom dette skjer, vil selskapet bli mindre effektivt og prisene på tjenestene vil bli høyere.

Figur 2. Prosess for fastsetting av gebyr



Ledelsen i IR forteller at dersom en kommune har et gammelt deponi som de har ansvar for, vil kostnadene knyttet til dette måtte betales innbyggerne i den kommunen, i tillegg til prisen fra IR. Dette gjelder også dersom en kommune ønsker flere gjenvinningsstasjoner eller andre tilbud ut over det som er standard tjeneste. IR tar utgangspunkt i å ha en gjenvinningsstasjon i hver kommune.

Prisfastsettelse avfall

I saksframlegget til styret i IR (26.10.2017, sak 27/17) og representantskapsmøtet (23.11.2017, sak 10/17) om driftsbudsjett for 2018 er prisberegning for de ulike abonnementstypene vedlagt. I saksframlegget går det fram at prinsippet om lik pris og like tjenester gir stordriftsfordeler både administrativt, for transport og behandling. Videre opplyses det at salget av fraksjoner fra husholdningene og salg fra Bruktbo-butikkene er inntekter som bidrar til å redusere overføringene og dermed gebyrets størrelse. I omtalen av priser og gebyr foreslås det å holde renovasjonsgebyrene og slamprisene på samme nivå som i 2017 (og 2016), med unntak av en nedgang i prisene for bunntømte og nedgravde løsninger. I saksframlegget opplyses det også om at IR sine priser som dekker selskapets kostnader, er selskapets forslag til gebyr og hvis kommunen har egne kostnader med for eksempel etterdriftsansvar for egne deponi må dette komme i tillegg til IR sine gebyrforslag. I tillegg redegjøres det for at inndekkingen av underskuddet i Tydal kommune sitt selvkostfond kun skal belastes abonnenter i Tydal og dekkes inn i løpet av tre år (2018-2020) med en relativ fordeling mellom de ulike abonnement som gebyret tilsier.

I saken om driftsbudsjett for 2018 er budsjetterte driftskostnader ved husholdningsrenovasjon og hytterenovasjon synliggjort og lagt til grunn for prising av de ulike abonnementene.

I saksframlegget til sak 27/17 i representantskapet danner følgende kostnadsområder grunnlaget for prissettingen:

- Behandlingskostnader
- Transportkostnader
- Eiendomsforvaltning
- Felleskostnader
- Gjenvinningsstasjon
- Verksted

Hytterenovasjon har de samme kostnadsområdene, men her er kun totalsummen oppgitt.

Prisfastsettelse slam

IR har ansvaret for transport og behandling av slam fra kommunale renseanlegg og tømming av septik (slam). Ettersom flere kommuner har blitt med i ordningen de siste årene har IR kunnet effektivisere driften og redusere gebyret. I budsjettene tar IR hensyn til selvkostfond, og budsjetterer med underskudd. Dermed kan man holde gebyret på samme nivå fram til fondet er tilnærmet lik null.

Prisfastsettelsen for tjenestene innenfor slam framgår av saksframlegget til representantskapets behandling av driftsbudsjett for 2018 (sak 10/17 i møtet 23.11.2017). Totalkostnaden fra selvkostkalkylen som skal dekkes inn av gebyrer er ikke oppgitt i saksframlegget.

I saksframlegget redegjøres det for at effektive slambiler har ført til stordriftsfordeler og prisene har ikke blitt justert siden juni 2015. Den foreslåtte prisen vil antakelig føre til negativt resultat i 2017 og 2018 og dermed være med å redusere selvkostfondet på slam slik at det nærmer seg 0. Det opplyses at behandlingsprisen på slam har gått ned og at det i hovedsak skyldes lavere behandlingspris hos Ecopro som følge av god kapasitetsutnyttelse og stabil drift.

Differensiering av avfallsgebyr

IR har ulike abonnementsordninger for husholdninger. Husholdninger kan velge å benytte seg av dunk-systemet og i noen områder har utbyggingen med nedgravde eller bunntømte løsninger startet. Per i dag (19.09.2018) er det tre dunker, men fire fraksjoner som sorteres hjemme. Dette er fordelt på følgende:

- Brun dunk: matavfall
- Blå dunk: papp og papir
- Grønn dunk: restavfall
- Egen sekk: plastavfall

Det planlegges også innføring av en fjerde dunk for glass og metall, noe som har vært prøvd ut i Stjørdal. Husholdningsavfall og hytteavfall hentes etter fastsatte ruter for tømming. Noe hentes av Retrans Midt AS, noe transporteres av IR selv eller av Retura som henter hytteavfall i noen kommuner. Innbyggerne må selv levere avfall på gjenvinningsstasjon.

Husholdningene kan velge mellom fire ulike abonnement basert på størrelsen på restavfallsdunken. De ulike abonnementene med tilhørende gebyr er vist i tabell tre.

Tabell 5. Ulike abonnement for husholdningsrenovasjon

Type abonnement	Kriterier for differensiering	Gebyr
Mini rest	140 liters restavfall med tømming hver 8. uke	kr 2393,01
Liten rest	140 liters restavfall med tømming hver 4. uke	kr 3321,42
Medium rest	240 liters restavfall med tømming hver 4. uke	kr 4161,75
Stor rest	360 liters restavfall med tømming hver 4. uke	kr 5599,19

Utgangspunktet for alle abonnement er et grunngebyr som dekker blant annet transport-kostnader og felleskostnader som er like store uavhengig av størrelse på dunk. Behandlings-kostnadene vil variere med mengde og den er skjønnsmessig (basert på erfaringsmessig

grunnlag) anslått til å være 15 prosent i tillegg på det minste abonnementet 70 liter, 60 prosent på 140 liter, 100 prosent på 240 liter og 169 prosent på den største dunken, det vil si 360 liters restavfallsdunk. Bak denne fordelingen ligger en historisk fordeling av mengde i restavfallsdunkene. Begrunnelsen for å differensiere på restavfall var todelt, restavfallet hadde den gangen høyest behandlingskostnader og det ville motivere til sortering av avfallet slik at mengden restavfall ble mindre.

Det er også muligheter for å bestille ekstra prissatte tjenester, som henting av dunk 10-30 meter fra vei og kjøring på privat vei. Det finnes rabattordninger for varmkompostering av organisk avfall, alternativ behandling av organisk avfall (gjødselkjeller), dunker som trilles til veikant og samarbeid mellom flere boenheter om dunker. Videre kan det gis gebyr for ikke utført kildesortering og bytte av dunker utover en gang i året.

Borettslag og innbyggere ved større avfallspunkter kan benytte andre løsninger enn dunk-systemet. IR tilbyr fire abonnementstyper for nedgravde eller bunntømte fellesløsninger for disse abonnentene.

- Nedgravde løsninger: Her befinner containeren seg under bakkenivå. Disse containerne er som hovedregel utstyrt med tilgangskontroll gjennom elektronisk nøkkelbrikke. Det anbefales at minst 25 boenheter er tilknyttet denne løsningen for at systemet skal lønne seg.
- Bunntømte containere: Dette er en type container med liten åpning, for å unngå rot, feilsortering, avfall som faller ut eller at containerne velter. Disse finnes i flere størrelser, fra 1,7 til 5 kubikkmeter.

Også disse to løsningene har differensierte priser (gebyr pr. år pr. boenhet 2018):

Tabell 6. Ulike abonnement for bunntømte og nedgravde containere

Type abonnement	Gebyr
Nedgravde containere	kr 3849,94
Bunntømt liten	kr 3142,48
Bunntømt medium	kr 3937,54
Bunntømt stor	kr 5297,53

For den nedgravde løsningen kommer det i tillegg til gebyret utbyggingskostnader, og eventuelt en engangsavgift pr. manglende boenhet (jf. anbefalt 25 boenheter).

I 2018 har IR innført differensiert abonnement for hytter og fritidsboliger med fem ulike abonnement basert på størrelsen på hytta og avstand fra vei, noe som skal gjenspeile mengden avfall som produseres på hytta. De ulike abonnementene er vist i tabell fem. IR sin tanke bak dette er at mindre hytter og hytter som ligger langt fra kjørbar vei, vil produsere

mindre avfall enn store hytter med bilvei inn til hytta. Spesielt vil kostnadene med bruk av gjenvinningsstasjonene knyttet til blant annet vedlikehold og inventar være betydelig lavere. Det er også anledning til å bestille abonnement likt som husholdningsabonnementet med dunk-løsning (fritidsrenovasjon ekstra). Da vil prisen bli den samme som for ordinær husholdning, ut ifra hvilket dunk-abonnement man velger.

Tabell 7. Ulike abonnement for hytterenovasjon

Type abonnement	Kriterier for differensiering	Gebyr
Fritidsrenovasjon mini	- Hytter med over 2 km luftlinje fra kjørbar sommerveg (personbil) - Hytter under 30 m² bebygd grunnareal - Mindre selveierenheter under 30 m²	kr 562,50
Fritidsrenovasjon liten	- Fast plasserte campingvogner (mer enn 4 mnd/år)	kr 937,50
Fritidsrenovasjon medium	- Hytter med 30-200 m² grunnareal - Større selveierenheter over 30m²	kr 1312,50
Fritidsrenovasjon stor	- Hytter over 200 m² grunnareal - Hytter over 30 m² som benyttes til utleie - Større selveierenheter over 30m² til utleie	kr 1937,50
Fritidsrenovasjon ekstra	- Hytter som ønsker ordinær husholdningsrenovasjon	Husholdningsabonnement

Hytterenovasjon er bygd opp med returpunkt for hytter og fritidsboliger i alle IR sine kommuner. Returpunktene er plassert strategisk i forhold til hyttefelt, gjerne i tilknytning til innfartsveier. Store returpunkt har tilbud om kildesortering av avfallet, mindre returpunkt har kun restavfall. IR har som mål at alle returpunkt skal ha samme tilbud for kildesortering som for ordinær husholdningsrenovasjon. Alle hytterenovasjonsabonnenter kan levere alle typer avfall bortsett fra matavfall på IRs gjenvinningsstasjon. Abonnementet for permanent oppsatte campingvogner (fritidsrenovasjon liten) skal kun benytte returpunkt på/ved sin campingplass til vanlig avfall fra oppholdet.

Hytterenovasjonsgebyret dekker også levering på gjenvinningsstasjon og ubetjente returpunkt for glass, metall og klær. Av den totale avfallsmengden blir 57 prosent levert på gjenvinningsstasjoner og returpunkt. I tjenestebeskrivelsen går det fram at det er en gjenvinningsstasjon i hver kommune. Ifølge ledelsen i IR er besøket på gjenvinnings-stasjonene generelt økende. I grenseområdene til IR er det en viss lekkasje fra naboselskap til gjenvinningsstasjonene hvor bruken av gjenvinningsstasjonene ikke inngår i renovasjons-gebyret. IR har sett på ulike tiltak, blant annet økt kontroll av besøkende, for å begrense dette, men omfanget er ikke så stort at det vil forsvare kostnadene.

På gjenvinningsstasjonene kan husholdninger i IR sitt område levere inntil 500 kg restavfall og inntil 1000 kg farlig avfall årlig, noe som er inkludert i husholdningene og hyttene sine renovasjonsgebyr. Ifølge ledelsen i IR er det noe utfordring med å få skilt ut alle næringskunder som skal betale for sine leveranser. Dette er en generell utfordring i hele landet, ikke kun hos IR.

IR har også differensiert gebyret for slam. I tabellen under er gebyret for de ulike abonnementstypene angitt. Renovasjonsforskriften gir nærmere regler om tømmefrekvens i forhold til størrelsen på tankene.

Tabell 8. Gebyr for håndtering av slam fra husholdninger og hytter

Type abonnement	Gebyr
Helårsbolig med slamavskiller eller minirenseanlegg	Kr 1581,25 pr boenhet
Fritidsbolig med slamavskiller eller minirenseanlegg	Kr 747,50 pr boenhet
Helårs- eller fritidsbolig med tett tank	Kr 407,50 pr m^3
Store slamavskillere (over 7 m^3)	Kr 616,25 pr m^3

For slamabonnementene gis det rabatter for samarbeid når flere benytter samme tank eller minirenseanlegg under sju m^3 med kr 281,25 pr husstand og kr 131,25 pr fritidsbolig.

Differensiering av avfallsgebyr, type avfallsfraksjoner og ulike tillegg og rabattordninger gjør det vanskelig å sammenligne prisnivået på renovasjon mellom ulike renovasjonsselskaper.

Vedtak om avfallsgebyr

Avfallsforskriften slår fast i § 15-3 at kommunestyret fastsetter avfallsgebyret. I kommunene er det vanlig at gebyrsatser for ulike kommunale tjenester, herunder renovasjon fastsettes i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. I forkant av vedtaket om gebyrer i forbindelse med budsjettbehandling i kommunene, så har representantskapet vedtatt budsjett med forslag til priser på de ulike tjenestene basert på budsjetterte kostnader (selvkostkalkylen). Prisene fra IR blir av de enkelte kommunestyrene vedtatt som renovasjonsgebyret med mindre den enkelte kommune har særkostnader som må dekkes inn. Dette kan være kostnader knyttet til kommunale deponi eller som i Tydal sitt tilfelle, et negativt selvkostfond ved inntreden i IR. I vedtaket fra representantskapet 23.11.2017 går det fram av punkt 3 at Tydal har et akkumulert negativt selvkostfond, som kreves inn over en tre års periode med en relativ fordeling mellom ulike abonnement som gebyrer tilsier. Dette negative selvkostfondet er knyttet til at Tydal ble medlem i IR i 2017 og at kun abonnenter i Tydal må dekke inn dette negative selvkostfondet. I figur 2 er gangen i gebyrfastsettelsen gjengitt.

Revisor har sett på saksframleggene i IR sine kommuner. Noen kommuner har egen sak på gebyrfastsettelse i forkant av behandlingen av budsjettet, mens andre kommuner har

gebyrfastsettelsen som en del av budsjettet. I noen tilfeller ligger saksframlegget fra representantskapet ved saken, i andre tilfeller ligger brevet fra IR om orientering om vedtak i representantskapet ved saken eller renovasjonsgebyret kan være tatt inn i en egen gebyroversikt for kommunen. Revisor finner ikke at Frosta kommune har omtalt saken om renovasjonsgebyr eller vedtatt renovasjonsgebyr for 2018.

Innkreving av avfallsgebyr

Renovasjonsforskriftens § 13 regulerer innkreving og renter og siste ledd sier at kommunene har overlatt registrering og innkreving av gebyr til Innherred Renovasjon IKS. § 14 om delegasjon slår også fast at myndigheten etter § 13 er delegert til Innherred Renovasjon IKS. Renovasjonsforskriften fra 2005 er vedtatt i kommunene i 2006 og på renovasjonsforskriftens andre side er det henvist til kommunestyresaksnummer og dato for behandlingen i de enkelte kommunene. Revisor har ikke undersøkt nærmere om disse opplysningene er riktige.

Avfallsgebyret for husholdninger faktureres to ganger i året, i mars og september. Hytterenovasjon faktureres en gang i året, i juni. Abonnenter i alle kommunene faktureres samme dag. Det hentes ut månedlige rapporter fra grunnbokregisteret slik at eierne av eiendommene blir fakturert. For slam blir den enkelte abonnent fakturert samtidig med fakturering av husholdningsrenovasjon alternativt hytte-/fritidsrenovasjon. Det er et fast årlig gebyr.

Hytteeiere i Verdal kommune er ikke fakturert for hytterenovasjon i 2018 fordi tjenesten ikke er utbygd enda. Hytteeierne i den delen av Levanger som ikke hadde blitt fakturert tidligere ble i 2018 fakturert halvt gebyr på grunn av forsinkelser med utplassering av returpunkt.

4.4 Vurdering

4.4.1 Selvkostprinsippet

IR fører selvkostregnskap for husholdning, hytterenovasjon, slam og kommunalt næringsavfall. Revisors inntrykk er at IR har gode rutiner for å skille mellom selvkostområdene og næringsavfall som er en konkurranseutsatt virksomhet. Skillet er klart på det avfallet som blir transportert til avfallsanleggene. Næringsavfall blir kjørt med egne biler og her blir hvert enkelt lass registrert. Utfordringen kan være avfall som blir levert til gjenbrukstorg hvis næringsavfall og husholdningsavfall leveres samlet. Bedrifter må betale for levering av avfall til gjenbrukstorg. På noen ruter blir hytteavfall hentet sammen med næringsavfall. Her brukes en fordelingsnøkkel basert på antall dunker og et anslag på mengde hytteavfall.

Selskapet har valgt å ha separate selvkostregnskap for husholdninger og hytter som grunnlag for å fastsette rett gebyrnivå. Både inntekter og kostnader fordeler man så langt som mulig

direkte på kostnadsbærerne. Husholdningsavfall og hytteavfall kan være hensiktsmessig å kjøre på samme bil og da benyttes fordelingsnøkler. I den grad husholdnings- og hytteavfall er mulig å fordele direkte så gjøres det. Så lenge IR har valgt å skille mellom husholdningsavfall og hytteavfall, så bør dette skillet gjennomføres fullt ut i rapportering til eierne, eksempelvis at det lages en etterkalkyle for både husholdning og hytte, selv om den er felles i KOSTRA-rapporteringen.

På slam er det enkelt å skille mellom slam fra husholdninger og slam fra kommunale renseanlegg og dette skilles både fysisk ved inntransport og økonomisk. IR opererer med et selvkostregnskap for slam i 2017, men har i 2018 splittet det på husholdning og næring.

4.4.2 Kalkyler

IR har selvkostkalkyler for husholdningsrenovasjon, hytterenovasjon, slam og kommunalt næringsavfall. IR fordeler så langt som mulig kostnader på de ulike selvkostområdene, men alt er ikke mulig å henføre direkte. For kostnader som må deles på to eller flere selvkostområder brukes fordelingsnøkler. Disse kan være basert på eksempelvis antall innbyggere, antall dunker og type dunker. Grunnlaget for fordelingen endres jevnlig ettersom variablene i fordelingsnøklene ikke er fast. Fordelingsnøklene er ikke eksplisitte, men ligger inne i regnearkene.

IR utarbeider selvkostkalkyler som er budsjett for kommende år. Selvkostkalkylene danner grunnlaget for forslag til priser og endelig fastsettelse hos deltakerkommunene. Regnskapet som utarbeides gjennom året danner for de ulike selvkostområdene selvkostregnskapet. Etterkalkylen settes opp med utgangspunkt i KOSTRA-rapporteringen, skjema 23 for avfallssektoren. Etterkalkylen er satt opp samlet for husholdning og hytterenovasjon og inneholder kalkulatoriske renter og avskrivinger. I etterkalkylen inngår andre inntekter.

IR utarbeider etterkalkylen i form av rapporteringsskjemaet til KOSTRA og den viser resultatet av gebyrfinansierte selvkosttjenester for husholdning og hytterenovasjon samlet. Etterkalkylen viser fordelingen mellom kommunene basert på folkemengden i kommunene. Det utarbeides ikke etterkalkyle for slam som sendes kommunene, og kommunene har da ikke noe grunnlag for å utarbeide note til regnskapet slik som Kommunal regnskapsstandard nr. 6 om noter og årsberetning sier.

Veilederen fra Miljødirektoratet (KMD, 2014) sier at selvkostfondene skal renteberegnes av gjennomsnittet mellom inngående og utgående saldo. IR renteberegner ikke selvkostfondene. Det kan bety at innbyggerne går glipp av renteinntekter. Samtidig er differanse mellom faktiske og kalkulatoriske renter inntektsført i selvkostkalkylene. Dette er ikke i tråd med veilederen, men blir heller ikke vesentlig feil. I tilfelle virkelige renter blir større enn kalkulatoriske eller at

fondene blir negative, så blir dette en likviditetsmessig belastning for selskapet. Den nye kommuneloven kommer med egne bestemmelser om selvkost hvor framgangsmåten sannsynligvis blir mer tydelig.

Etterkalkylen som er rapporteringsskjemaet til KOSTRA for husholdninger og hytterenovasjon samlet, oversendes kommunene. Det er kun Inderøy kommune som har tatt etterkalkylen inn som en note til regnskapet sitt, slik den kommunale regnskapsstandarden fastsetter.

4.4.3 Selvkostfond

Etterkalkylen viser utviklingen i selvkostfond. I forbindelse med at prinsippet om lik tjeneste-lik pris ble innført forsøkte IR å nullstille alle selvkostfondene, men her hadde selvkostfondene ved utgangen av 2015 litt ulik saldo. Ved rapportering for 2016 er selvkostfondene ved oppstarten av året fordelt etter kommunene sin relative andel innbyggere. Dette er det redegjort for i saksframlegget i representantskapet. Ettersom det fra 2016 opereres med ett felles selvkostfond for husholdning og hytter, blir det et brudd i utviklingen av selvkostfondet for den enkelte kommune. Det er bare Leksvik kommune som har over 10 prosent i selvkostfondet i forhold til gebyrinntektene før det blir ett felles selvkostfond. Etter sammenslåingen er selvkostfondet 3,7 prosent av gebyrinntektene, med unntak av Tydal som har en egen korrigering på selvkostfondet. Det betyr at selvkostfondene har blitt korrigert de siste årene slik at det verken bygges opp store positive eller negative fond.

Revisor finner ikke noe som tyder på at selve selvkostfondet er brukt til finansiering av investeringer.

4.4.4 Gebyrfastsettelse og innkreving

Selvkostkalkylen legges til grunn for gebyrfastsettelsen for husholdningsrenovasjon. Den selvkostkalkylen som legges fram for beslutningstakerne består av hovedkostnadsområdene for husholdningsrenovasjon og en totalsum for hytterenovasjon. Det legges ikke fram selvkostkalkyle for slam. Revisor er av den oppfatning at det bør legges fram en selvkostkalkyle for hytterenovasjon og slam, som minst er på detaljnivå med det som legges fram på husholdningsrenovasjon. Revisor registrerer at styret høsten 2018 har fått tilsendt driftsbudsjett for 2019 hvor en mer utfyllende kostnadsoversikt for hytterenovasjon og slam er oppgitt.

IR har fra 2016 en felles selvkostkalkyle for kommunene. Miljødirektoratets brev av 23.03.2018 peker på at det er mulig å prise de samme tjenestene innad i et IKS likt for alle eierkommunene, så fremt tjenestene har samme kostnadsnivå. Kostnadsområdene i selvkostkalkylen for husholdningsavfall består av behandlingskostnader, transport, gjenbrukstorg, eiendomsforvaltning, felleskostnader og verksted. KMD sine retningslinjer for beregning av

selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14) sier at det ikke er hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg skal fordeles på kommunene. Så lenge at alle kommunene har en gjenvinningsstasjon hver, vil kostnadspostene behandlingskostnader, eiendomsforvaltning, felleskostnader og verksted ikke være vesentlig forskjellig mellom kommunene. Hvis noen kommuner har særkostnader skal disse belastes gebyret i bare den kommunen. Dette gjelder for Tydal som ble medlem i IR med et negativt selvkostfond som da bare må belastes innbyggerne i Tydal.

IR utarbeider et forslag til priser for de ulike tjenestene. Prisene differensieres blant annet etter størrelsen på restavfallsdunken, noe som er motivert ut fra å redusere restavfallet som en følge av bedre sortering. Dette er i tråd med retningslinjene for differensiering av gebyr. Differensiering av renovasjonsgebyr for hytter er omtalt i kapittel 5.4.2.

Avfallsforskriften slår fast i § 15-3 at kommunestyret fastsetter avfallsgebyret. Revisors gjennomgang av kommunestyrenes behandling viser at renovasjonsgebyret i noen tilfeller legges fram som en egen sak sammen med andre kommunale gebyr i forkant av selve budsjettbehandlingen eller som en del av selve budsjettbehandlingen. Renovasjonsgebyret inngår ikke i gebyroversikten i Frosta kommune, noe som betyr at Frosta kommune ikke har vedtatt renovasjonsgebyret for 2018.

IR krever inn renovasjonsavgiften og denne oppgaven er delegert i renovasjonsforskriftens §14 og presisert i § 13.

5 HANDLINGSROM FOR DISPENSASJON

I dette kapittelet undersøker vi hvilket handlingsrom kommunene har for å gi dispensasjon fra hytterenovasjon.

5.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet om handlingsrom for dispensasjon:

- Hvilket handlingsrom har kommunene når det gjelder å gi dispensasjon fra kravet om hytterenovasjon?

Bakgrunnen for problemstillingen er at noen kommuner ikke har innført hytterenovasjon og at hytteeiere har stilt spørsmål med lovligheten av hytterenovasjon, inkludert beregningsgrunnlaget. Selvkost er vurdert i kapittel fire og i dette kapitlet er det spesifikke omkring dispensasjon fra kravet om hytterenovasjon og differensiering av renovasjonsgebyr for hytter behandlet.

5.2 Revisjonskriterier

I dette kapittelet redegjøres det for lovgrunnlaget for hytterenovasjon og muligheten for unntak fra ordningen samt mulighetene for differensiering av renovasjonsgebyret. Denne redegjørelsen danner grunnlaget for revisjonskriteriene.

Kommunene har en lovpålagt oppgave om å sørge for innsamling av husholdningsavfall hjemlet i forurensningsloven § 30 første ledd hvor det heter at *«Kommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall. (…)».*

5.2.1 Hytterenovasjon en del av husholdningsrenovasjon

Bestemmelsene om hytte- og fritidsrenovasjon som en del av husholdningsavfallet som kommunen har plikt til å samle inn, ble innført med forurensningsloven i 1981. Forurensningsloven § 27a definerer husholdningsavfall på følgende måte: *«Med husholdningsavfall menes avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende.»* I Ot. Prp. Nr. 87 (2001-2002) presiseres det at «*Med husholdning menes alle typer boliger med privat husholdning,* ***også boliger som ikke benyttes regelmessig, herunder hytter, fritidshus etc.»*** Ettersom hytter og fritidshus også regnes som husholdninger, betyr det at også disse omfattes av kommunens lovpålagte oppgave om innsamling av husholdningsavfall. I lovverket skilles det ikke mellom vanlig husholdning og hytter etc. Det betyr at mulighetene for å gi dispensasjon vil være lik for hytter, fritidshus og private husholdninger. En dom fra Gulating lagmannsrett (LG-2009-114892) slår fast at avfall fra langtidsplasserte campingvogner, som i realiteten fungerer som hytter, må rettslig ses på som husholdningsavfall når loven skal tolkes slik at det er avgjørende hvor avfallet har sitt opphav.

Forurensningsloven § 34 fjerde ledd fastsetter at *«Gebyr skal betales av den som eier en eiendom som omfattes av ordning for innsamling av avfall eller tømming av slamavskiller, privet m.v. etter loven her.».* Dette omfatter dermed også eiere av hytter og fritidsboliger.

5.2.2 Muligheter for unntak

Muligheten for unntak fra kommunal innsamling er gitt i forurensningsloven § 30 andre ledd som hjemler at kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamlingen bare skal gjelde i **tettbygde strøk**, og at kommunen **etter søknad kan unnta bestemte eiendommer** fra den kommunale innsamlingen. Ot.prp. nr. 66 (1992-1993) sier at fritak ikke kan gis på generell basis for større grupper.

Tettstedbebyggelse defineres i forurensningsforskriften § 5-3 som:

> *«En hussamling der det bor minst 200 personer, og avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.»*

Tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF), nå Miljødirektoratet, svarte ut prinsipielle spørsmål om avfall fra fritidsboliger i brev av 27.06.2013. Svaret fra Miljødirektoratet ble videresendt til kommuner og avfallsaktører i Nord-Trøndelag 30.10.2013.

På spørsmålet om kommunene kan velge kun å samle inn avfall fra fritidsboliger som ligger i regulerte hyttefelt, svarte KLIF følgende:

> *«Kommunen plikter i utgangspunktet å opprette en innsamlingsordning for hele kommunen, men kan i forskrift unnta områder utenfor tettbygd strøk, jf. § 30 andre ledd. Hva som skal regnes som tettbebyggelse må avgjøres konkret. Videre kan kommunen* ***etter søknad*** *unnta bestemte eiendommer fra den kommunale avfallsinnsamlingen.*
>
> *Hensikten med regelverket er at alle eiendommer i kommunen skal være tilknyttet renovasjonsordningen i kommunen på en betryggende måte.*
>
> *Kommunen har altså adgang til å ha ordninger for hytterenovasjon i de spredtbebygde delene av kommunen som atskiller seg fra den ordningen som gjelder for tettbebygde strøk. Dersom hytter og fritidshus ligger så spredt at det å innføre en tilsvarende ordning som for hytter innenfor tettbebygd strøk, vil innebære utbygging av flere tømmeplasser og høyere kostnader for hytteeierne, kan det være hensiktsmessig at husholdnings-avfall fra fritidseiendommer kan disponeres på innsamlingspunkt for husholdnings-avfall.*
>
> *Det avgjørende her vil være om området er å anse som tettbebygd strøk, ikke hvilken arealbruk området er regulert til. Ut over dette kan kommunen, etter søknad, unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling. Det er altså eier/bruker av eiendommen som må søke om dette - kommunen kan ikke selv frita en eiendom fra den kommunale innsamlingen. Det er «objektive» trekk ved eiendommen som gir grunnlag for unntak i enkelte tilfelle, ikke spesielle forhold for den enkelte eier eller bruker av eiendommen. Eiendommer som er fjerntliggende, ligger vanskelig tilgjengelig*

> *eller er uten bebyggelse, kan være aktuelle for fritak. Kommunen kan ikke velge generelt å frita bestemte brukergrupper fra ordningen, f.eks. innenbygds hytteeiere eller jordbrukseiendommer.»*

I samme brev svarte også KLIF på om hytterenovasjon kan innføres som frivillig ordning hvor eierne av fritidseiendommer selv velger om de ønsker å betale gebyr. KLIF svarte følgende:

> *«Eiere av eiendommer i kommunen for private husholdninger plikter i utgangspunktet å være tilknyttet den kommunale innsamlingsordningen ved å betale avfallsgebyr og holde forskriftsmessig oppsamlingsutstyr. Det innebærer at fritidsboliger også er gebyrpliktige. Dette betyr at eiere av fritidseiendommer ikke selv kan velge å være med og betale avfallsgebyr.*
>
> *Avfallsbesitteren har imidlertid ikke noen plikt til å levere avfall til den kommunale innsamlingen så lenge avfallet bringes til lovlig anlegg eller tas vare på, på en betryggende måte i samsvar med forurensningsloven § 28. Kommunen kan etter forurensningsloven §30 andre ledd fastsette forskrift som inneholder regler som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av avfallet.*
>
> *Gebyret skal dekke kommunenes kostnader forbundet med håndtering av husholdningsavfall. Gebyret for den enkelte eiendom vil således ikke gjenspeile den faktiske bruk den enkelte eiendom gjør seg av tilbudet. Hvorvidt eier/bruker av fritidseiendommen benytter seg av renovasjonstilbudet eller velger å ta med hytteavfallet hjem, har derfor i utgangspunktet ingen betydning for deres plikt til å betale for hytterenovasjon. Det at eiendommen i en periode ikke benyttes, kan heller ikke påberopes som grunnlag for fritak fra plikten.»*

Med hjemmel i forurensningsloven §30 andre ledd kan kommunen etter søknad unnta enkelte eiendommer fra innsamlingsordningen. I svaret fra KLIF 27.06.2013 presiseres det at det er objektive trekk ved eiendommen som gir grunnlag for unntak i enkelte tilfeller og ikke spesielle forhold for den enkelte eier eller bruker av eiendommen. Videre presiseres det at kommunen ikke kan velge generelt å frita bestemte brukergrupper fra ordningen. Fraflyttede eller ubeboelige eiendommer kan fritas for avfallsgebyr. Det må dokumenteres at eiendommen er fraflyttet.

Innherred Renovasjon sin forskrift for husholdningsavfall fra 2005 sier i § 2 sjette ledd at hvis det er klart urimelig å pålegge hytte- og fritidsabonnement, kan kommunen gi fritak. Flere av bestemmelsene i renovasjonsforskriften er i § 14 delegert fra kommunene til IR, men dette gjelder ikke § 2 sjette ledd, som omhandler fritak for renovasjonsgebyr hvis det er klart urimelig å pålegge hytte- og fritidsabonnement. Det betyr at det er kommunene som må vurdere om det er klart urimelig å pålegge hytte- og fritidsabonnement og som har hjemmel for å gi fritak.

Kommunens handlingsrom i forhold til innføring av hytterenovasjon er dermed den muligheten kommunen har til å gi en forskrift om at innsamling av husholdningsavfall bare skal gjelde i tettbygde strøk, samt å unnta bestemte eiendommer fra innsamlingsordningen etter søknad. Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Er fritak fra renovasjonsgebyret i tråd med lovverket?
  - Er fritak for renovasjonsgebyr gitt i henhold til reglene om at kommunal innsamling kun skal skje i tettbebygde strøk?
  - Er fritak gitt etter søknad og objektive kriterier om ubeboelig og fraflyttet eiendom?

5.2.3 Differensiering av gebyr

I tillegg til å gi fritak for renovasjonsgebyret har kommunene mulighet til å differensiere gebyrene.

Miljødirektoratets veileder (2014) fastsetter at det ikke er anledning til å differensiere gebyr på sosialt grunnlag. Det er heller ikke tillatt å differensiere på bakgrunn av ulik kjøreavstand (NOU 2002:19). Dagens løsninger for differensiering av gebyrene er dermed knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene, og ikke til fritidsboligens størrelse, standard og lignende. I et brev fra Statens forurensningstilsyn av 16.07.1998, vurderes gebyrdifferensiering. Her kommer det frem at gebyrdifferensiering på bakgrunn av om eier er inn- eller utenbygdsboende ikke kan finne sted, og at en slik differensiering vil være utenfor grensene for kommunenes adgang til å differensiere avfallsgebyret etter forurensningsloven § 34 andre ledd og det ulovfestede likhetsprinsippet.

KLIF svarer også i brevet fra 27.06.2013 på mulighetene for å differensiere renovasjonsgebyret og sier følgende om fritidseiendommer:

> *«Differensiering av avfallsgebyrene til fritidseiendommer bør baseres på at det er forbundet med lavere kostnader å betjene enkelte abonnenter enn andre. Det er derfor f.eks. ikke anledning til å fastsette lavere avfallsgebyr for hytteeiere som har fast bosted i kommunen, enn for hytteeiere som har fast bosted i andre kommuner. Det at enkelte hytteeiere betaler avfallsgebyr også på det permanente bostedet i den samme kommunen endrer ikke på det faktum at det også er forbundet med kostnader å samle inn avfall fra fritidseiendommen.»*

I brevet fra KLIF 27.06.2013 trekkes det fram to forhold som kan tilsi differensiering av gebyr.

- For å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning
- Reelle kostnadsforskjeller knyttet til betjening av den enkelte abonnement eller gruppe av abonnenter

Videre peker KLIF på at grunnlaget for differensiering, basert på dagens vanligste innsamlingssystemer vil være:

- Avfallstype (sorterte fraksjoner, restavfall)
- Avfallsvolum (hentefrekvens, størrelse på avfallsbeholder, vekt)
- Avfallsløsning (gjenvinningsordninger som tas i bruk)

Videre skriver KLIF at det betyr at dagens løsninger for differensiering av avfallsgebyrer er knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene og ikke til størrelsen på fritidsbolig, standard og liknende.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Er differensiering av renovasjonsgebyret for hytter og fritidseiendommer i tråd med lovverket?

5.3 Data

I denne delen presenteres data omkring fritak fra renovasjonsgebyr og data om differensiering av renovasjonsgebyret for hytter og fritidseiendommer.

5.3.1 Fritak fra renovasjonsgebyr utenfor tettbygde strøk

Eierkommunene i IR har hatt hytterenovasjon i mange år med unntak av Verdal og deler av Levanger kommune. I alle kommunene er renovasjonsordningen slik at alle husholdninger omfattes og det er ikke gjort noen avgrensning til innsamling kun i tettbebygde strøk. Dette fremgår av renovasjonsforskriften, som er behandlet i representantskapet og vedtatt av eierkommunene.

Da Innherred Renovasjon innførte prinsippet om lik pris – lik tjeneste for medlemskommunene i 2016, ble det presisert at også fritidsboliger og spikertelt er gebyrpliktig. I brev av 13.05.2015 fra IR til kommunene, opplyses det at forslaget til revisjon av selskapsavtalen også innebærer en innføring av hytterenovasjon i Verdal kommune og resterende del av Levanger kommune (øst for E6). Kommunestyret i Levanger kommune vedtok i sak 53/15, 02.09.2015 de foreslåtte endringene i selskapsavtalen, som også inkluderte innføring av hytterenovasjon. Hytteeierne i

Levanger ble først i 2018 fakturert for renovasjonstjenester, med halvt gebyr på grunn av at ikke tjenesten var fullt utbygd i starten av året.

Formannskapet i Verdal utsatte behandlingen av saken i to runder, først for at hytteforeningene skulle få uttale seg og andre gangen ble rådmannen bedt om å utrede kommunens handlingsrom. Saken ble behandlet på nytt i formannskapet den 19.01.2017 og kommunestyret vedtok den 30.01.2017, sak 4/17, å slutte seg til endringen i selskapsavtalen og innføring av hytterenovasjon. Når begge kommunene behandlet saken var ikke fritak for renovasjonsgebyr utenfor tettbygde strøk et tema i saken.

Verdal kommune mottok høringsuttalelser fra en rekke hytteforeninger i kommunen, som blant annet innvendte at:

- Det ikke var hjemmel i forurensningsloven § 1 for å vedta tvungen hytterenovasjon i kommunen, da det ikke eksisterer forurensning i hytteområdene i Verdal
- De var uenige i KLIFs tolkning av § 30 og mente at hus og hytte må regnes som samme enhet – samme søppel
- Det var flere negative konsekvenser ved innføring av hytterenovasjon, som forsøpling rundt returpunkt, økt trafikk, tiltrekking av skadedyr etc.
- Kommunen kunne rent juridisk innføre hytterenovasjon, men var ikke lovpålagt dette
- Felles containere ville ikke bli brukt, da det er store avstander mellom hyttene og man uansett ville tatt med avfallet hjem
- Mange hytteeiere var bosatt i IR-kommuner og betalte allerede renovasjonsavgift
- At innføring av hytterenovasjon ville medføre økte utgifter for IR

Representantskapsmedlemmer fra Levanger fortalte at det hadde vært diskusjoner både i representantskapet og i kommunestyret om det var anledning til å innføre hytterenovasjon. De refererte også til at Miljødirektoratet hadde kommet med sprikende uttalelser om hytterenovasjon. Verdal kommunes representanter pekte på at diskusjonene om hytterenovasjon handler om tolking av nasjonale regler og at disse ikke har vært tydelige nok.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag sendte 04.03.2016 en henstilling til Verdal kommune og Verran kommune, hvor det påpekes at de ikke har innført renovasjonsordning for fritidseiendommer. Da formannskapet i Verdal kommune behandlet saken for andre gang 15.11.2016, sak 122/16, ble saken utsatt og rådmannen ble bedt om å utrede kommunens handlingsrom. Kommuneadvokaten svarte at kommunen, etter forurensningslovens § 30 annet ledd, første setning, kan begrense renovasjonsplikten til å kun omfatte tettbebygd strøk. Dette gjelder selve innsamlingen av avfall, og kommunen vil ikke kunne nekte å ta imot forbruksavfall på det kommunale avfallsanlegget dersom avfallet bringes dit av innbyggeren selv. Kommuneadvokaten konkluderte med at kommunens handlingsrom ligger via egen forskrift ved å definere *tettbygde strøk* og *ikke tettbygde strøk* og viser videre til KLIF sitt brev fra 27.06.2013.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttalte til avisa Innherred 01.12.2016 at kommunens handlingsrom ikke eksisterer, og dersom kommunen ikke innfører hytterenovasjon brytes forurensningsloven.

Direktøren i IR opplever at det har vært krevende at Levanger og Verdal ikke har innført hytterenovasjon til tross for at saken har vært drøftet årlig i representantskapsmøter siden 2010. Direktøren viste i tillegg til rettskraftige dommer i Bergen om pålagt hytte-/fritidsrenovasjon.

Direktøren fortalte at intensjonen med eventuelt fritak fra renovasjon, gjelder hvis det er miljømessig uforsvarlig å hente inn avfallet. Dette kan være for eksempel for hytter som ligger på øyer. Dette betyr i praksis at de to kommunene (Verdal og Levanger) har nektet sine innbyggere en offentlig lovpålagt tjeneste.

Direktør opplever det som en svakhet hos Fylkesmannen at hytterenovasjon ikke er tatt skikkelig tak i før i senere tid. Direktøren mener at det handlingsrommet som noen mener finnes, er et handlingsrom som ikke eksisterer. Problemet ligger i fortolkninger av forurensningsloven.

5.3.2 Fritak for renovasjonsgebyr etter søknad

Forurensningsloven § 30 andre ledd åpner opp for at kommunen etter søknad kan unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamlingen. I IR sin renovasjonsforskrift § 2.6 står det at hvis det er klart urimelig å pålegge hytte- og fritidsabonnement, kan kommunen gi fritak. I § 14 står det at § 2.6 ikke er omfattet av delegasjon fra kommunene til IR. I § 2.2 andre ledd står det at eiendommer som blir fraflyttet og blir stående ubebodd kan etter søknad bli innvilget redusert renovasjonsgebyr i form av å få renovasjonsgebyr for hytte- og fritidsrenovasjon. Myndighet til å håndheve § 2.2 er delegert fra kommunen til IR, jfr. §14 i renovasjonsforskriften. I renovasjonsforskriftens § 10 tredje ledd andre setning står det at ubebodde bruksenheter i mer enn 6 måneder kan overføres til hytte- og fritidseiendom etter søknad til kommunen. Myndighet etter § 10 er delegert til IR, jfr. § 14.

På IR sine nettsider finnes det et skjema for *fritak/reduksjon av renovasjonsavgiften.* Hjelpeteksten til skjema forteller at for å kunne søke om fritak eller reduksjon på renovasjonsforskriften må eiendommen/boligen være ubebodd i minst 6 måneder. Betingelsene for å søke reduksjon er at boligen er ubebodd i forbindelse med salg, eier har flyttet på sykehjem og utenlandsopphold. Betingelsen for å søke om fullstendig fritak er at boligen er ubeboelig på grunn av dens tilstand, noe som må dokumenteres med bilder.

Revisor har fått tilsendt og gjennomgått ni søknader om fritak/reduksjon. Informasjon om disse er vist i tabell ni. Disse gjelder tidsrommet februar 2018 til og med august 2018. I fem av søknadene er skjemaet på IR sine nettsider benyttet, i de andre tilfellene har henvendelsen kommet på epost og i et tilfelle i brev. Fem av sakene er ferdigbehandlet, mens de fire andre er det etterspurt mer dokumentasjon i form av innvendige og utvendige bilder, før sakene oversendes til de respektive kommunene for behandling. En av de ferdigbehandlede sakene er avgjort i en kommune og omhandler fritak for renovasjonsgebyr fordi boligen er ubeboelig. Fem av sakene omhandler reduksjon av renovasjonsgebyret, mens de fire andre omhandler fritak. Av de fire sakene som omhandler reduksjon av renovasjonsgebyret er tre knyttet til at eier av eiendommen har flyttet på sykehjem.

Tabell 9. Søknadsbehandling

Søknads-dato	**Type søknad**	**Bolig/ hytte**	**Hjemmel**	**Vedtak/ Status**
01.05.2018	Reduksjon - sykehjem	Bolig	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	22.06.2018 IR innvilger endring til hytteabonnement fra 01.02.2018 og ett år.
06.04.18	Reduksjon - sykehjem	Bolig	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	22.06.2018 IR innvilger endring til hytteabonnement fra 01.07.2018
16.02.18	Fritak	Hytte	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	24.07.2018 Fritak innvilget av kommunen
13.06.18	Reduksjon - ubebodd	Bolig	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	10.08.2018 IR innvilger endring til hytteabonnement i ett år
03.07.18	Reduksjon - sykehjem	Bolig	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	10.08.2018 IR. Innvilger hytteabonnement fra 01.07.2018
10.08.18	Fritak	Hytte	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	IR etterspør mer dokumentasjon fra søker 21.08.2018
24.07.18	Reduksjon - renovering	Bolig	RF* § 2.6, § 10,3 og § 14	IR informerer 22.08.2018 om at boligen må stå tom i 6 måneder og at det da kan søkes på nytt. Ber om dokumentasjon på boligens tilstand
31.07.18	Fritak	Hytte	RF* §14	IR etterspør mer dokumentasjon 14.08.2018
17.07.18	Fritak	Bolig		IR etterspør mer dokumentasjon 14.08.2018

*RF – renovasjonsforskriften

I alle de fire sakene som omhandler fritak etterspørres det mer dokumentasjon enn det som opprinnelig følger med søknaden. I den ene saken hvor det er fattet vedtak har det gått lang tid fra søknaden ble sendt til at saken ble oversendt kommunen og vedtaket ble fattet, noe som skyldes at det har tatt tid før etterspurt dokumentasjon ble innsendt.

Saksbehandlingstiden for søknadene om endring ligger i intervallet 36 til 77 dager. Den lengste saksbehandlingstiden er på en søknad som først ble sendt til kommunen og som senere ble videresendt til IR.

Både i søknadene som er avgjort av IR og kommunen er det opplyst om klageadgang etter forvaltningsloven, med en klagefrist på 3 uker. I sakene hvor IR har fattet vedtaket opplyses det at en eventuell klage rettes til Innherred Renovasjon.

5.3.3 Differensiering av renovasjonsgebyr

Forurensningslovens § 34 andre ledd oppfordrer kommunene til å fastsette differensierte gebyr for å bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. I IR sin forskrift for husholdningsavfall fra 2005 regulerer § 12 gebyrdifferensiering: «*For å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning har kommunen innført differensierte gebyrsatser. Differensieringen skjer på grunnlag av avfallsmengder, avfallstyper, gjenvinning, m.v. Gebyr og gebyrdifferensiering vedtas årlig av kommunen.*».

Miljødirektoratets veileder for beregning av kommunalt avfallsgebyr, M-258/2014 slår fast at det ikke er grunnlag for å differensiere gebyr på sosialt grunnlag og ikke på bakgrunn av hvor i kommunen avfallsbesitteren bor.

Innherred Renovasjon har fra 2018 innført differensierte gebyr for hytter og fritidsboliger. De differensierte gebyrene for hytterenovasjon er vist i tabell 8. For hytterenovasjon er gebyret differensiert etter avstand til vei, hyttas grunnareal og en egen kategori for fast plasserte campingvogner. Det er tilsammen fem ulike abonnementsløsninger. For hytterenovasjon er det faste oppsamlingspunkter og i tillegg har abonnentene mulighet til å levere fritt på gjenvinningsstasjoner.

På IR sine nettsider opplyses det at differensiering ut fra størrelsen på hytta og avstand fra vei skal gjenspeile avfallsmengden den enkelte hytte produserer. Tidligere ble renovasjonsgebyret fordelt likt på alle hytteeiere, men IR vet at avfallsmengden varierer en del mellom ulike type hytter. Det opplyses at IR har anledning til å differensiere gebyret basert på avfallsvolum, ettersom det vil være lavere kostnader jo mindre avfall som må samles inn og behandles. Innsamlingsordningen er slik at det er vanskelig å måle dette, men det forutsettes at en liten hytte og en hytte langt fra kjørbar vei vil produsere mindre avfall enn en stor hytte med bilvei helt fram.

5.4 Vurdering

5.4.1 Fritak for renovasjonsgebyr

Ingen av eierkommunene i IR har vedtatt at kommunal innsamling av avfall kun skal skje i tettbebygde strøk. Mulighetene for å få fritak for renovasjonsgebyret er da knyttet til at eierne av ubeboelige og fraflyttede eiendommer kan etter søknad gis fritak. I Levanger og Verdal har hytterenovasjon blitt vedtatt først de senere årene fordi man tidligere har bestridt lovgrunnlaget

for bestemmelsen. IR ferdigstilte innsamlingspunkt for hytterenovasjon i Levanger i 2018, og hytteeierne der har blitt fakturert halvt gebyr i 2018. IR jobber med å få på plass innsamlingspunkt for hytterenovasjon i Verdal, og hytteeierne her er foreløpig ikke fakturert.

Revisors gjennomgang av de ni siste søknadene viser at det både er søknader om fritak og søknader om reduksjon av avfallsgebyret. IR har et felles skjema hvor det kan søkes om reduksjon eller fritak. Søknader om fritak er ikke delegert til IR og behandles i den enkelte kommune. IR har en rutine for å etterspørre dokumentasjon blant annet i form av oppdaterte bilder før sakene oversendes kommunene. Renovasjonsforskriftens § 2.2 andre ledd hjemler muligheten for at eiendommer som blir fraflyttet og blir stående ubebodd kan etter søknad bli innvilget renovasjon for hytte- og fritidsrenovasjon. Så lenge Verdal og Levanger kommune ikke har innført hytterenovasjon så har ikke husholdningene i disse kommunene fått muligheten til å få redusert renovasjonsgebyret til hytterenovasjonsgebyr.

Det kan være misvisende at det er bare et søknadsskjema for både redusert gebyr og fritak, spesielt når IR saksbehandler reduksjon og kommunene saksbehandler fritak. Samtidig ser revisor at ikke alle benytter søknadsskjema, slik at mottakerne uansett vil måtte tolke henvendelse og eventuelt oversende saken til den enkelte kommune. Revisor opplever at søknadsomfanget er lite.

5.4.2 Differensiering av renovasjonsgebyr for hytter og fritidseiendommer

Gebyret for hytterenovasjon er delvis differensiert på bakgrunn av størrelsen på hytta og avstand til kjørbar sommervei. De fire ulike gebyrtrinnene er begrunnet i at de produserer ulike mengder søppel, eksempelvis at en liten hytte langt fra kjørbar vei ikke vil produsere like mye avfall som en stor hytte lett tilgjengelig fra vei. Revisor oppfatter her at selskapet har differensiert på grunnlag av erfart avfallsmengde, og at dette har sammenheng med hyttens størrelse og tilgjengelighet. Brevet fra KLIF 27.06.2013 sier at dagens løsninger for differensiering av avfallsgebyrer er knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene og ikke til størrelsen på fritidsbolig, standard og liknende. IR sin begrunnelse for å bruke blant annet størrelsen på fritidsboligen er begrunnet med at større hytter produserer mer avfall enn mindre. Avfallsmengden er grunnlag for differensiering, noe som er i tråd med signalene fra KLIF i brev av 27.06.2013.

Det er mulig å installere systemer for å registrere avfallsmengde den enkelte abonnent kaster, eksempelvis gjennom bruk av chip for å få åpnet container/søppelkasse. Dette gjør det mulig å registrere avfallsmengden og kunne vært benyttet for hytterenovasjon. I revisors øyne vil en slik investering kunne medføre utfordringer for selskapet med økte administrasjonskostnader, og vanskeliggjort avfallslevering for innbyggerne. En slik investering vil måtte belastes

selvkostregnskapet, derigjennom den enkelte innbygger. I den forbindelse bør det foretas en nytte-kostnadsanalyse, hvor fordeler og ulemper for innbygger ved en slik investering vurderes.

6 IR SOM FRAMTIDSRETTET SELSKAP

I dette kapittelet beskriver vi Innherred Renovasjon IKS sitt fremtidsrettede arbeid, herunder prosjekter, materialgjenvinning og nye satsninger, samt selskapets dialog med eier sett i lys av strategivalg for selskapet. Dette er et beskrivende kapittel, og det er derfor ikke utarbeidet problemstilling, revisjonskriterier og det gjøres derfor heller ikke vurderinger her. Dette kapitlet bygger på intervju med direktør, økonomisjef, kvalitets- og utviklingssjef og eierrepresentanter, samt relevante dokumenter som årsmeldinger, selskapets strategi, jubileumsdokument fra 2005 og Innherred Renovasjons hjemmeside.

6.1 IR sin fremtidsrettede strategi

Det er utarbeidet en strategisk plan for perioden 2015-2018 som fastsetter fokusområder og ambisjonsnivå for selskapet. Selskapets visjon er «Itjnå e søppel», noe som reflekterer en materialgjenvinningstankegang med fokus på gjenbruk. Selskapets forretningsidé er følgende: *«Med fremtidsrettet teknologi, kompetanse og miljøfokus løser IR eierkommunenes oppgaver innenfor avfallsbehandling, gjenvinning og ombruk. Vi skal tilby innbyggerne effektive renovasjonstjenester med høyt servicenivå».*

Den strategiske planen fastsetter videre som hovedmål at IR skal være et ledende avfallsselskap i Norge. Dette hovedmålet skal ivaretas gjennom fem resultatmål med tilhørende effektivitetsmål:

Tabell 10. Resultatmål

Resultatmål	**Konkretisering av resultatmål**
Miljømål	Restavfall til forbrenning fra husholdningene skal innen utgangen av 2018 reduseres med 4%. Dette skal måles ut fra innsamlet (henteordning, ikke gjenvinningsstasjon) mengde restavfall fra selskapets abonnenter. Målingen i 2014 var på 6561 tonn restavfall, som utgjorde 33,8%. Oppdatert måling/resultat rapporteres til direktøren hvert halvår, og var i 2017 på 34,3%.
	Restavfall fra gjenvinningsstasjonene som går til forbrenning, skal innen utgangen av 2018 reduseres med 3,5%. Dette måles ut fra totalt mottatte mengder på gjenvinningsstasjonene. Målingen i 2014 var på 4939 tonn restavfall, som utgjorde 20,1%. Oppdatert måling/resultat rapporteres til direktøren hvert halvår, og var i 2017 på 18,3%
	Innsamlet husholdningsavfall fra selskapets abonnenter skal innen utgangen av 2018 ha oppnådd en materialgjenvinning på 70% av innsamlet mengde. Målingen i 2014 var på 67,4% materialgjenvinning. Oppdatert måling/resultat rapporteres til direktøren hvert halvår, og var i 2017 på 65,7%.
	Dieselforbruk: ▪ Fokusmål om å redusere drivstoff-forbruk med aktiv bruk av flåtestyringsverktøy på biler og maskinpark. ▪ Bilparken skal gradvis gå over på fornybar energi fra 2018.

Effektivitetsmål	Skal håndtere økte avfallsmengder og flere abonnenter med økt effektivitet. Kostnadsutviklingen på tjenestene skal ha en lavere kurve enn mengdeutviklingen. Miljømål og eventuelle ekstra kostnader i forbindelse med disse, skal ses i sammenheng med, og vurderes opp mot, effektivitetsmålet. Selskapet skal utvikle parametere som gir god kontroll over kostnads- og gebyrutvikling.
Borgertilfredshet	Renovasjon skal være blant de to beste kommunale tjenester i eierkommunene i perioden.
	Renovasjon skal ha brukertilfredshet på over 70 i borgerundersøkelsen til den enkelte kommune.
Medarbeidertilfredshet	Samlet total medarbeidertilfredshet skal ligge på 4 (på en 5-punkts skala).
Nytenkning	IR skal delta aktivt i utvikling av renovasjonsbransjen og fremtidens tjenestetilbud til abonnenter og eiere.
	Innherred Renovasjon skal opprettholde og utnytte sin posisjon i bransjen som innovativ og utviklende.

I strategiplanen presenteres et fremtidsbilde for IR 2025. Her har selskapet eksempelvis en ambisjon om å være blant de to beste rangerte kommunale tjenestene hos sine eiere. Det skal være økt fokus på avfallsreduksjon og ombruk gjennom holdningsskapende virksomhet. Verdien på avfallet (ressursen) skal ha økt med 25 prosent, og selskapets bilpark skal gå på biodrivstoff.

6.2 Dialog mellom selskapet og eierne

Innherred Renovasjons forretningside er *«med fremtidsrettet teknologi, kompetanse og miljøfokus løser IR eierkommunenes oppgaver innenfor avfallsbehandling, gjenvinning og ombruk. Vi skal tilby innbyggerne effektive renovasjonstjenester med høyt servicenivå.»* IR har fokus på å oppfylle nasjonale og internasjonale mål. IR gjør jevnlige målinger i forhold til målene i strategiplanen.

Kvalitets- og utviklingssjefen opplever at IR alltid har vært et framoverlent selskap. IR var tidlig ute med tre dunker, Ecopro og lignende. Samtidig satser selskapet i mange ulike utviklingsområder nå. Kvalitets- og utviklingssjefen opplever at dersom IR skal være et interessant selskap, er det viktig å ha eiere som vil være med på utviklingen. Han har ikke inntrykk av at eierne bremser, men heller ikke at de har god oversikt og informasjon nok.

IRs ambisjonsnivå defineres av eierne, det vil si eierrepresentantene, gjennom representantskapet. I forkant av representantskapets møte i mai 2018 var eierne invitert til et eiermøte med blant annet dialogtema for strategisk plan 2019-2023. Her ble eierrepresentantene invitert til å diskutere strategiske valg omkring optimal bruk av fellesskapets midler, organisering av renovasjonssystemet, behov for nye løsninger (sirkulær økonomi) og innbyggerdialogen. Følgende tema ble diskutert:

- Hvem har ansvaret for herreløst avfall?
- Hvem har ansvaret for rene fraksjoner – teknologi eller innbygger?
- Hvilken rolle skal IR ta i utviklingen av nye løsninger?
- Hvilken rolle/posisjon bør IR ta i Midt-Norge?
- Behov for nye samhandlingsløsninger
- IR i kombinasjon med andre kommunale tjenester
- Eventuelt / andre ting IR bør satse på

Revisor har i intervju med eierrepresentantene fått inntrykk av at strategidiskusjonen opplevdes som svært positiv.

Kvalitets- og utviklingssjefen fortalte at han oppfattet signalene fra strategidiskusjonen som at IR skal være koordinator og initiativtaker. Direktøren understreket at det er viktig med god dialog mellom representantskapet og styret, for å få til en god avklaring på hvor stor risiko IR skal ta i utviklingsarbeidet.

Tjenesteområdet renovasjon er delegert fra kommunene til IR, og dette bidrar til at den administrative kompetansen i deltakerkommunene reduseres. Ledelsen i IR mener at det derfor er viktig med en god dialog mellom selskapet og eierkommunene, noe som IR ønsker å forbedre ytterligere. Utfordringen til eierne er at det skjer en stor utvikling i IR og i bransjen generelt, som gjør det vanskelig for kommunene å holde oversikten. Dette kan bidra til å gjøre avstanden til kommunene større.

Direktøren og økonomisjefen opplever at det er en sterk tillit mellom administrasjonen, styret og representantskapet, med en god og åpen dialog i alle fora. Direktøren understreker at det er viktig å skille mellom politisk nivå og administrativt nivå i kommunene. Han mener det er mer å gå på med hensyn til å utvikle en bedre dialog med det administrative nivået. Her kan det nevnes at rådmenn i kommunene var invitert til å delta i eiermøtet i mai 2018, men at dette sammenfalt med en rådmannssamling, slik at ingen rådmenn var tilstede. Fra noen av kommunene møtte det administrativt ansatte.

IR er ute i de enkelte kommunene for å orientere hovedsakelig til politiske organer. Direktøren gir uttrykk for at de alltid stiller opp hvis kommunene ønsker det. Direktør og økonomisjef understreker at dialogen med kommunene har vært god hele tiden, selv om man ikke alltid har vært enige. De mener det er et viktig skille mellom dialog og enighet. IR er veldig opptatt av at hele deres aktivitet skal være transparent.

Flere eierrepresentanter opplever at representantskapsmøtene er bra, da det er gode diskusjoner og rom for å ta opp aktuelle ting. Selskapets styreleder deltar i alle møter og informerer, noe flere eierrepresentanter mener er nyttig for å kunne forstå styret og dets arbeid.

Flere eierrepresentanter opplever at Innherred Renovasjon IKS er et selskap som fungerer godt. IR oppleves som åpne og forutsigbare. En eierrepresentant opplever at eierne har gitt selskapet stor frihet, noe som er et tegn på tillit.

Eierrepresentantene i Verdal fortalte at det er en avveining om selskapet skal være best på renovasjon, eller ha konkurransedyktige priser. Det er to retninger i renovasjons-Norge, hvor IR har fokus på materialgjenvinning, mens andre selskap har større fokus på energi. Eierrepresentantene mener det er riktig at IR har fokus på materialgjenvinning. De opplever at renovasjon som helhet er et område som får mer fokus, spesielt gjennom interesse for klima og gjenvinning. Eierrepresentantene tror kundene er fornøyde med dette fokuset. Eierrepresentantene mener selskapets hovedkurs er riktig, og mener at selskapet følger de retningslinjene som representantskapet gir. Eierrepresentantene fortalte at ambisjonene som finnes for selskapet kan være voldsomme, men da er det representantskapets oppgave å prioritere riktig.

IR har 4-årige økonomiplaner inklusive investeringsplan. Det lages økonomiplan, hvor investeringsplan er en av forutsetningene, før budsjettet setter opp. Styret foreslår for representantskapet, som vedtar både planer og årsbudsjett. Det er her eierne gir føringer til styret. De siste årene har IR redusert gjeldsgraden. IR har hatt god likviditet. Total låneramme er fastlagt i selskapsavtalen og er nå på 200 millioner kroner. Kommunestyrene vedtar selskapsavtalene, og vedtar dermed også låneramma. Representantskapet vedtar det enkelte års budsjett etter innstilling fra styret. IR har et eget økonomireglement. Det ligger noen utviklingsmidler i driftsbudsjettene. Når det opprettes nye selskaper under IR, gjøres det risikovurderinger i forhold til økonomi, miljø og hva det gir innbyggerne.

6.3 Kort om historien til IR

I 1985 ble Innherred Renovasjon etablert av kommunene Inderøy, Verdal, Levanger og Frosta, fram til da hadde kommunene Verdal, Levanger, Frosta og Inderøy samarbeidet om renovasjon siden midten på 1970-tallet gjennom et regionalt renovasjonsutvalg med ett medlem fra hver deltakerkommune. Felles deponi for kommunene var fyllplassen på Ekle i Verdal. Det ble snart klart at fyllplassen ville bli oppfylt i løpet av 1985. Renovasjonsutvalget hadde to utredningsprosjekt hvor ulike forbrenningsanlegg ble vurdert, og det ble gjort undersøkelser av mulige nye fyllplasser. Valget falt på Mule i Levanger.

I 1994 ble en prøveordning med kildesortering i tredunksystemet igangsatt for alle husstandene i Inderøy kommune, som den første kommunen i landet. Dette medførte at den totale mengden returpapir økte med over 50 prosent.

I 1999 ble Innherred Renovasjon omgjort fra en interkommunal stiftelse til et interkommunalt selskap i tråd med IKS-loven som ble vedtatt samme år. Flere kommuner har kommet til underveis og sist Tydal i 2017.

I jubileumsberetningen for selskapets 20-årsjubileum i 2005, uttalte tidligere daglig leder at dersom IR ikke hadde fått totalansvaret for avfallshåndtering i eierkommunene, hadde kommunene heller ikke fått gevinsten i form av helhetstenking, nytenking og rasjonell drift. Da ville man hatt forskjellige ordninger i alle kommunene med felles oppsamling av avfallet. I jubileumsberetningen fortelles det at Innherred Renovasjon siden oppstarten i 1985 har vært i front av utviklingen innen avfallsbransjen. Videre heter det at få samfunnsområder har gjennomgått så dyptgripende forandringer i løpet av de siste 20 årene, og IR har vært med på hele «renovasjonsrevolusjonen». Ifølge tidligere styreleder Kvamme skyldtes dette at selskapet har hatt dyktige ansatte i alle sektorer; *«De ansatte har fått oss med på forskjellige tiltak og prosjekter, mer enn omvendt»*.

I *«20 års renovasjonsrevolusjon»* presenteres det at IRs kommuner i 2004 hadde 406 kg avfall per innbygger i året, og 64 prosent av dette gikk til materialgjenvinning. Per 2017 nærmet det seg 500 kg per innbygger, hvor 48 prosent materialgjenvinnes. Det er høyere tall for materialgjenvinning i 2005 på grunn av at kvister og greier da ble vurdert som materialgjenvinning, noe det ikke er i dag.

Tidligere daglig leder Eriksen uttalte i jubileumsberetningen at IR var et renovasjonsselskap i front av utviklingen og årsaken var at: *«Vi har fått veldig frie hender. Jeg tror at tilliten mellom eiere, politisk valgte representanter, styret, ansatte og folk rundt omkring i kommunene er den grunnleggende årsaken til at IR har vokst seg så solid og trygg».* Jubileumsdokumentet presenterer blant annet at IR var et av de første renovasjonsselskapene i landet som tok tak i problematikken rundt spesialavfall fra husholdningene.

Innherred Renovasjon var blant de aller første norske avfallsselskapene som ble ISO 14001-sertifisert. Dette skjedde i september 2000, og betydde at selskapet fikk godkjent sin miljøprofil ut fra internasjonale standarder. IR hadde ISO 2009 og 2014-resertifisering våren 2018, og ledelsen opplever at det er en god prosess her. Innherred Renovasjon ble også det første avfallsselskapet som organiserte seg etter den nye loven om interkommunale selskap som kom i 1999.

6.4 Avfallspolitikk

EUs mål for materialgjenvinning innen 2020 er 50 prosent. IR har i dag 48,5 prosent, og er dermed nær det europeiske målet. De videre EU-målene er 55 prosent materialgjenvinning

innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035. For å nå materialgjenvinningsmålene må IR satse på flere fronter. Full kildesortering for hytter og fritidsboliger, og flere avfallsfraksjoner på gjenvinningsstasjonene er tiltak for å nå disse målene. I årsmeldingen for 2017 nevnes utsortering av gips på gjenvinningsstasjonene som eksempel på høyere materialgjenvinning, da dette har bidratt til 200 tonn årlig til materialgjenvinning av en avfallstype som tidligere ble lagt i deponi. Det slås også fast at det fortsatt er mye å hente på sortering restavfallet. Basert på plukkanalyser anslås det at opptil 35 prosent av restavfallet er gjenvinnbart materiale som kunne vært sortert.

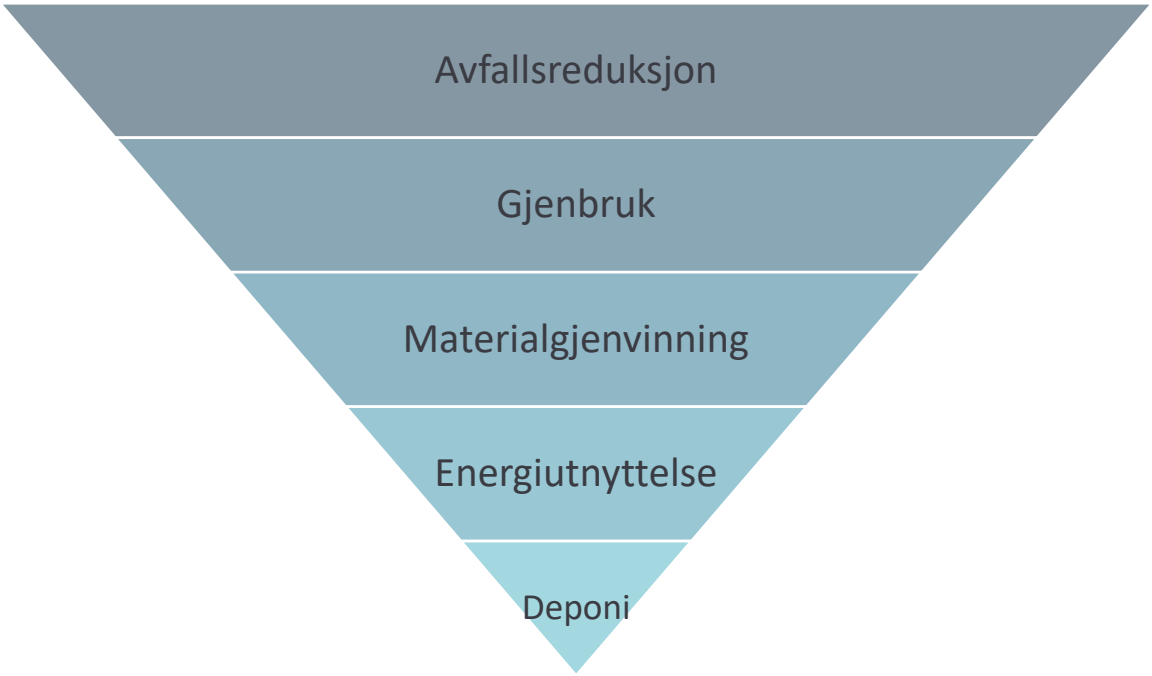
I 2017 samlet og mottok selskapet nesten 48 000 tonn avfall. 37 prosent ble hentet i avfallsdunkene, 55 prosent ble levert på gjenvinningsstasjonene og 7 prosent ble levert på returpunkt. Innsamling er effektivisert.

IR har konkludert med at selskapets aktivitet er i tråd med de 20 punktene som Stortinget vedtok den 27.02.2018, basert på Stortingsmelding 45 om avfallspolitikk og sirkulær økonomi. Sentralt her er kravet om sortering av matavfall og plast, noe som IR allerede har på plass.

Regjeringens avfallsstrategi fra 2013, *Fra avfall til ressurs*, presenterer at det er et tverrgående behov for forskning og utvikling av miljøteknologi for å stimulere til enda bedre sorterings- og gjenvinningsteknologi i framtiden, og til effektive rensesystemer for sigevann og deponigass (Miljøverndepartementet 2013). *«Det er viktig at framtidens teknologier fremmer best mulig ressursutnyttelse uten at prioriterte helse- og miljøfarlige kjemikalier går ukontrollert inn i nye produkter eller til miljøet. Det er også behov for økt kunnskap om nanomaterialer ved ulike behandlingsmåter for avfall.».* Det overordnede målet i avfallspolitikken er at avfall skal gjøre minst mulig skade på mennesker og naturmiljø, og videre at vekst i mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og at ressursene i avfallet i størst mulig grad skal utnyttes ved gjenvinning.

Materialgjenvinning og energiutnyttelse er sidestilt i det nasjonale målet om gjenvinning av avfall (Miljøverndepartementet, 2013). Regjeringens strategi fra 2013 viser til EUs avfallshierarki og rammedirektivet om avfall (2008) fastslår at prioriteringsrekkefølgen kan fravikes for bestemte avfallsstrømmer når det er begrunnet i blant annet miljøhensyn, ressurshensyn og økonomiske forhold. Ledelsen i IR forteller at IR har vært opptatt av avfallspyramiden. I Norge har avfallsselskapene varierende fokus vektleggingen av miljø kontra økonomi. Ledelsen mener at IR er blant de beste selskapene i Norge i dag på materialgjenvinning, og er godt rustet til å møte kommende krav fra myndighetene.

Figur 3. Avfallshierarkiet (Miljødirektoratet, 2013)



Pyramiden skal leses fra øverst til nederst, og målet er at avfall skal behandles høyest mulig. Det betyr at deponering av avfall skal være siste alternativ, og utgjøre minst mulig mengde. Den høyest prioriterte avfallsbehandlingen, er avfallsreduksjon hvor man skal forebygge at avfall oppstår. Kvalitets- og utviklingssjef mener at det er lite IR alene som bedrift kan gjøre for å hindre at avfall oppstår.

Den nest høyest prioriterte avfallsbehandlingen er gjenbruk. Denne er mer aktuell for IR, som behandler avfallet som allerede har oppstått. IR sin satsning på Bruktbo-butikkene er den mest synlige satsningen på dette i selskapet. IR har god omsetning i Bruktbo-butikkene, og 1 prosent av mottatt avfall i 2017 gikk til gjenbruk.

Den tredje prioriteringen er materialgjenvinning. I 2017 gikk 48,5 prosent av avfallet selskapet tok imot til materialgjenvinning. Landsgjennomsnittet i samme periode lå på 38 prosent. Kildesortering ligger til grunn for å kunne gjenvinne materialene på en god måte. På gjenvinningsstasjonene kan flere fraksjoner av avfall sorteres. Innherred Renovasjon har eierskap i selskaper som driver materialgjenvinning. Dette er eksempelvis Jordfabrikken AS som etter ferdigstillelse av fabrikkene i 2018 vil produsere torvfri hagejord av hageavfall fra husholdning og næring, og Ecopro AS som produserer biogass av slam og matavfall. Et biprodukt av Ecopros produksjon er næringsrik gjødsel som leveres til landbruket. I årsmelding 2017 presenteres det at IR var en pådriver og sterkt medvirkende til at Ecopro ble etablert.

Den fjerde og nest siste prioriteringen, er energiutnyttelse. Dette sammenfaller med den norske strategien *Fra avfall til ressurs* hvor materialgjenvinning prioriteres over

energiutnyttelse. Som nevnt i forrige avsnitt går slam og matavfall fra IR sine kommuner til behandling hos Ecopro AS, som produserer biogass. Biogass kan benyttes eksempelvis som drivstoff, og Ecopros gass benyttes av en rekke gassbusser i Trondheim kommune. Ecopro har etablert datterselskapet Ecogas, som selger gassen fra Ecopro.

Som laveste prioritet i pyramiden finnes deponering. I strategien står det at for noe avfall vil deponering fortsatt vil være den eneste løsningen. Fra 01.07.2009 ble det ulovlig å deponere nedbrytbart avfall i Norge. Dette forbudet bidrar til å redusere klimagassutslipp fra deponier, i form av at det ikke er avfall som råtner der. IR deponerer sitt avfall i Skjørdalen i Verdal.

6.5 Prosjekter og nye satsninger

IR har engasjert seg nasjonalt og er medlem i KS Bedrift Avfall, Hold Norge Rent, Avfallsforum Midt-Norge og Avfall Norge. I tillegg til dette er det mye samarbeid mellom avfallsselskapene i Midt-Norge. Kvalitets- og utviklingssjef opplever at man står sterkere sammen, og spesielt når det er uklare mål fra myndighetene. Samtidig er det slik at mange av føringene for avfallsbransjen legges i EU. Ledelsen i IR opplever at bransjen etterspør en helhetlig avfallspolitikk fra myndighetene. Videre ser IR at man er nødt til å samarbeide for å få gode løsninger, og det finnes stordriftsfordeler å hente. Kvalitets- og utviklingssjefen opplever det som gledelig at det i nasjonal sammenheng snakkes varmt om Midt-Norge og det samarbeidet man har her. Det er ifølge kvalitets- og utviklingssjefen mye erfaringsutveksling i de fora IR deltar i, og man er genuint interessert i hverandre. Direktøren opplever i sin deltakelse i nasjonale fora at IR er blant de mest innovative renovasjonsselskapene i Norge.

SESAM Ressurs AS er et forprosjekt med målet om et felles ettersorteringsanlegg for restavfall som dekker kommuner fra Helgeland til Nordmøre. Sju renovasjonsselskap og Steinkjer kommune skal sluttføre prosjektet og fremme anbefaling om å investere i dette. Ettersorteringsanlegget vil være et supplement til dagens kildesortering, og er planlagt plassert på Heggstadmoen i Trondheim.

Se-Sammen er et samarbeid mellom 12 renovasjonsselskap i Midt-Norge. Se-Sammen er et utspring fra SeSAM, som arbeider med en felles regional avfallsstrategi. Se-Sammen jobber mot framtidas avfallsløsninger, og har i 2017 gjennomført felles holdningskampanjer som strandryddeaksjon og tekstilinnsamlingskampanje, samt felles medarbeiderundersøkelser og kundetilfredshetsundersøkelse. Det overordnede målet for samarbeidet er å nå EUs materialgjenvinningskrav på 65 prosent innen 2035. I Se-Sammen arbeider IR sammen med andre renovasjonsselskaper i regionen med å få systemene mer like. Innbyggerne ser ikke kommunegrensene, og det er derfor en målsetting om lik sortering for innbyggerne på tvers av kommunegrenser.

Ecopro har jobbet med å bli det første selskapet til å ta imot avfall fra Sverige, og tar nå imot matavfall fra Åre. Åre ønsker en tydelig miljøprofil, og mer kontakt mot Trøndelag.

IR deltar ikke i noen EU-prosjekter, og IR deltar ikke i noe forskningssamarbeid med eksempelvis NTNU og SINTEF. IR er imidlertid involvert i prosjekter nasjonalt gjennom Avfall Norge, hvor ekstern støtte er mer omfattende.

IR samarbeider med selskapene HAMOS og Midtre Namdal Avfallsselskap om å etablere en felles renovasjonsforskrift. Dagens renovasjonsforskrift er fra 2005. Ifølge kvalitets- og utviklingssjefen åpner en felles renovasjonsforskrift opp for mer samarbeid på tvers av selskapene. Ledelsen i IR fortalte at arbeidet med en felles renovasjonsforskrift er et krevende arbeid, og er en langvarig prosess når det er mange beslutningstakere. En kommune kan ønske en annen tjeneste enn resten, og det kan man eksempelvis løses som en tilleggstjeneste som IR kan prise som ekstratjeneste (egen linje i fakturaen). IR har en ambisjon om å behandle den nye forskriften våren 2019. Forskriften er overordnet og gir rammene for IR sin drift. Tjenestebeskrivelsen ligger under forskriften, og kan endres administrativt.

Det arbeides med fremtidsrettet teknologi i nettverkene IR deltar i, spesielt på IKT-siden. Dette omfatter fagsystem, rapportering og støttefunksjoner innen økonomi. Også for maskiner, utstyr og biler benyttes mye framtidsrettet teknologi. IR har fora og dialog med leverandører hvor man plukker opp det nye som rører seg. I anbudsprosesser setter IR krav til innovasjon og utvikling i leverandørens bedrift slik at IR kan ta del i deres utvikling.

For herreløst avfall, venter IR på nasjonale signaler. Avfall Norge skal ha møte med Klima- og miljøministeren om dette. Bransjen ønsker å få på plass statlige midler tilsvarende ordningen med strandrydding. Eierne ønsker at IR skal ta imot herreløst avfall. Kostnadene forbundet med kommunens avfallshåndtering etter forurensningsloven § 35 andre ledd, herunder opprydding av «herreløst» avfall på offentlig sted, kan ikke dekkes gjennom avfallsgebyr. Dette følger av forurensningsloven § 34 tredje ledd.

6.6 Utviklingsarbeid rettet mot innbyggerne

Kvalitets- og utviklingssjefen fortalte at IR har en vid holdningsskapende informasjon til innbyggerne, men at man kan bli bedre på å skape en forståelse på hva som skjer med avfallet. For å klare å nå målene i selskapet er kundetilfredshet viktig. I Verdal og Levanger er IR på andreplass etter barnehagene på tilfredshet. Kvalitets- og utviklingssjefen opplever at det ikke nødvendigvis handler om å være først ut, men ha kompetanse til å fange opp de gode ideene. IR har tatt i bruk nye kommunikasjonsløsninger med innbyggerne slik som chat, mail og sosiale medier. Kvalitets- og utviklingssjefen opplever at IR har blitt bedre på å kommunisere ved

endringer. IR har benyttet seg av SMS i åtte år, og bruker det stadig mer. IR har et kvalitetssystem som brukes aktivt og alle ansatte som har smarttelefon eller laptop har tilgang.

Kvalitets- og utviklingssjefen fortalte at det er mange som får omvisning på anlegget på Mule. IR er også til stede på arrangementer i lokalmiljøet, og har eksempelvis stand på utdanningsmesser. I dag har IR tre lærlinger, og er opptatt av å arbeide med rekruttering. IR ble i 2017 en godkjent lærebedrift i både kontor- og administrasjonsfaget og i gjenvinningsfaget.

Det ble fra 2016 gjennomført et prøveprosjekt i Stjørdal kommune med innsamling av glass- og metallemballasje i husholdningene i en fjerde avfallsbeholder. Dette er et tiltak for å bedre materialgjenvinningsgraden, og ble i 2017 vedtatt videreført. Den fjerde avfallsbeholderen vil bli gradvis innført hos alle IRs abonnenter de neste årene.

7 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til kommunen v/ eierrepresentantene og selskapet v/ daglig leder, økonomisjef og styreleder 17.10.2018. Høringssvaret fra selskapet ble mottatt 26.10.2018. Høringssvaret fra selskapet er basert på rapporten gjeldende for Verdal kommune. I rapporten for Verdal er det kapittel 3 om eierskapskontroll som er ulik rapporten for Stjørdal. Tilbakemeldingen fra selskapet er likevel aktuell for Stjørdal. Høringssvaret fra selskapet har medført noen endringer i rapportens datadel, men ikke endringer i vurderinger eller konklusjoner.

Høringssvaret fra kommunens eierrepresentanter Moen og Larsen ble mottatt hhv. 01.11.2018 og 05.11.2018. Moen hadde ingen innvendinger til rapporten. Larsen hadde noen kommentarer til rapporten. Dette har medført endringer i rapportens datadel. Det har ikke medført endringer i vurderinger eller konklusjoner. Revisor har ikke mottatt høringssvar fra eierrepresentant Thyholt. Høringssvarene finnes i vedlegg 3.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 Renovasjonsgebyr

For temaet renovasjonsgebyr, er følgende problemstillinger utarbeidet:

- Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i IR i tråd med selvkostprinsippet?
- Er det fattet vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til IR?

Den første problemstillingen svares ut gjennom å se på selvkostprinsippet, selvkostkalkyler og selvkostfond i IR. Innherred Renovasjon IKS har en praksis med beregning av renovasjonsgebyret som er i tråd med selvkostprinsippet, men veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr følges ikke på alle punkter og alle beregningene synliggjøres ikke for eierne.

Veilederen for beregning av selvkost (M-258/2014) angir at selvkostkalkylen og etterkalkylen skal settes opp med kalkulatoriske renter. IR setter opp kalkylene med virkelige renter og inntektsfører kalkulatoriske renter. Det betyr at differansen mellom kalkulatoriske renter og virkelige renter føres på felleskostnader og blir fordelt på selvkostområdene og andre kostnadsbærere. I etterkalkylen blir ikke selvkostfondene renteberegnet med kalkulatorisk rente. Denne framgangsmåten er ikke i tråd med veilederen, men effekten blir ikke vesentlig feil. Hvis veilederen ikke følges bør det informeres om det.

For eierne synliggjøres ikke beregningsgrunnlaget for hytte- og slam gebyr på samme detaljeringsnivå som for husholdning. Når IR rapporterer på etterkalkylen er hytter og husholdningsrenovasjon rapportert sammen og det er ingen rapportering på slam.

På bakgrunn av disse funnene, konkluderer revisor i første problemstilling med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i Innherred Renovasjon IKS er i tråd med selvkostprinsippet.

Den andre problemstillingen svares ut gjennom å se på gebyrfastsetting og innkreving av gebyr. Revisors gjennomgang av kommunestyrenes behandling viser at renovasjonsgebyret i noen tilfeller legges fram som en egen sak sammen med andre kommunale gebyr i forkant av selve budsjettbehandlingen eller som en del av selve budsjettbehandlingen. Renovasjonsgebyret inngår ikke i gebyroversikten i Frosta kommune, noe som betyr at Frosta kommune ikke har vedtatt renovasjonsgebyret for 2018. IR krever inn renovasjonsavgiften og denne oppgaven er delegert i renovasjonsforskriftens §14 og presisert i § 13.

Gjennom sin tilslutning til renovasjonsforskriften i Innherred Renovasjon IKS fra 2005, har eierkommunene delegert myndigheten for innkreving av renovasjonsgebyr til Innherred Renovasjon IKS i § 14 og presisert i § 13.

På bakgrunn av disse funnene konkluderer revisor i andre problemstilling med at det er fattet vedtak om delegert myndighet om innkreving av renovasjonsgebyr til IR fra den enkelte kommune, gjennom å ha vedtatt renovasjonsforskriften.

8.2 Handlingsrom for dispensasjon

For temaet om handlingsrom for dispensasjon, er følgende problemstilling utarbeidet:

- Hvilket handlingsrom har kommunene når det gjelder å gi dispensasjon fra kravet om hytterenovasjon?

Kommunens handlingsrom er enten å vedta en renovasjonsordning for kun tettbebygde strøk, eller å gi fritak fra renovasjonsavgift for enkelteiendommer etter søknad. Ingen av kommunene har vedtatt at renovasjonsordningen kun skal gjelde tettbebygde strøk.

Innbyggerne kan søke om fritak fra renovasjonsgebyr for eiendommer som er ubeboelige (jf. forurensningsloven 30, andre ledd). En gjennomgang av de siste søknadene om fritak/redusert gebyr, viser at søknad om fritak går til eierkommunene, mens IR behandler søknader om redusert gebyr. Det stilles krav til søknadene, og det etterspørres mer dokumentasjon dersom det er behov for det.

8.3 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger:

- Når IR har valgt å ha ulike selvkostområder så bør disse rapporteres fullt ut som selvkostområder. Det betyr at grunnlaget for gebyrene på de ulike områdene bør synliggjøres, samt at etterkalkylen må settes opp for de ulike selvkostområdene. Det bør orienteres om prinsippene for kostnadsfordeling. Selskapet må sikre at alle kommuner får tilsendt etterkalkylene slik at disse kan legges i note i kommunens regnskap.
- IR bør informere om hvilke områder av veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr som ikke følges.
- Revisor anbefaler at selskapet utarbeider separate søknadsskjema henholdsvis for fritak og reduksjon av gebyr. Dette for å gjøre det uproblematisk å vurdere om søknaden skal behandles av selskapet eller av den enkelte kommune.

KILDER

Avfallsforskriften. Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall. FOR-2004-06-01-930

Brev fra Statens forurensningstilsyn 16.97.1998

Brev fra Miljøverndepartementet 30.11.2009: Beregning av avfallsgebyrer ved organisering i interkommunalt selskap

Brev fra Klima- og forurensningsdirektoratet, 27.06.2013. Svar på spørsmål knyttet til renovasjon fra fritidsboliger.

Brev fra Miljødirektoratet, 27.02.2018. Vurdering av henvendelser om selvkostprinsippet ved fastsetting av kommunale avfallsgebyr.

Brev fra Miljødirektoratet, 21.03.2018. Presisering av vårt brev av 27.02.2018 - Om hytterenovasjon.

Brev fra Miljødirektoratet, 23.03.2018. Avklaring om gebyrberegning i IKS.

Dalby, Orvar, Irene Loka, Anders Svarholt, og Ole Kristian Rogndokken, *Kommunereform - sjekkliste for revisor, kontrollutvalg og sekretariat*, 2016 <http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Kommunereform/Rapport_20_6_2016.pdf >

Ecopro AS, «Pioner på områder» <http://ecopro.no/teknologi/pioner-pa-omrader/>

Retura IR AS, «Retura IR - om oss» <https://retura-ir.no/om-oss/>

Forurensningsforskriften. Forskrift om begrensning av forurensning. FOR-2004-06-01-931. Klima- og miljødepartementet

Forurensningsloven. Lov om vern mot forurensning og om avfall. LOV-1981-03-13-6. Klima- og miljødepartementet

Gulating lagmannsrett (LG-2009-114892). Lovdata

Innherred Renovasjon sin renovasjonsforskrift. 2005

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, 2014

Kommunal regnskapsstandard nr. 6 – (KRS) Noter og årsberetning, 2018.

KS-bedrift. *Brev fra MDIR om selvkost og gebyrberegning*, epost fra KS Bedrift til daglige ledere i interkommunale renovasjonsselskap 23.03.2018.

Miljøverndepartementet, *Fra avfall til ressurs*, 2013

Miljødirektoratets veileder Beregning av kommunale avfallsgebyr, 2014

NOU 2002:19 Avfallsforebygging, 2002 <https://www.regjeringen.no/contentassets/1ae56105223647ae93ce37e6ea508016/no/pdfs/nou200220020019000dddpdfs.pdf>.

Ot.prp. nr. 66 (1992-1993). Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr.6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Ot.prp.nr. 87 (2001-2002). Om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr.6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

VEDLEGG 1 – METODE

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, og eierskapskontrollen har fulgt standarden så langt det er mulig. Prosjektet er gjennomført i perioden september 2017 til september 2018.

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse, observasjon og intervju.

Intervju

Følgende har blitt intervjuet:

- Administrerende direktør
- Økonomisjef
- Driftssjef
- Kvalitets- og utviklingssjef
- Eierrepresentanter i følgende kommuner:
    - Inderøy
    - Verdal
    - Levanger
    - Frosta
    - Stjørdal
    - Meråker
    - Selbu
    - Tydal

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser. Det er gjennomført flere intervju med administrerende direktør og økonomisjef. Intervjuene ble gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide.

Revisor har også sendt ut spørsmål på epost til styreleder, selskapets revisor og noen andre utvalgte renovasjonsselskap. Revisor har mottatt svar fra styreleder, selskapets revisor og ett renovasjonsselskap. Selskapets revisor fortalte at de ved oppstart av sin revisjon hadde en generell gjennomgang av selskapets interne rutiner. Revisor fikk oversendt disse. Videre informerte selskapets revisor om at det ikke er levert rådgivningstjenester utover at de bistår med teknisk utarbeidelse av offisielt selskaps- og konsernregnskap samt skattemelding. Da det kun er ett renovasjonsselskap som har svart på spørsmålene, vurderer revisor dette datamaterialet til å være for ensidig til å kunne benyttes. Det har derfor ikke blitt brukt i rapporten.

Revisor har hatt telefonisk kontakt med administrasjonen i selskapet.

Dokumenter

Revisor har mottatt relevante dokumenter fra selskapet og kommunene. Disse er med på å danne datagrunnlaget i rapporten. Relevante dokumenter er eksempelvis:

- Selskapsavtalen
- Renovasjonsforskriften
- Strategiske mål 2015-2018
- Klagesaker
- Søknader om fritak/redusert gebyr
- KOSTRA-rapportering
- Styreprotokoller 2016-2018
- Saksframlegg og protokoller fra representantskapsmøter 2016-2018
- Saksframlegg og protokoller for behandling av prinsippet lik pris, lik tjeneste (i representantskapet)
- Beskrivelse/bestilling av oppdraget til selskapets revisor
- Regnskap 2017
- Budsjett 2017
- Fordelingsskjema inntekt 2017
- Økonomireglement, vedtatt i representantskapet i 2016

Revisor har også benyttet andre førende dokumenter som veiledere for selvkost og relevant regelverk.

Revisor har opplevd stor velvilje fra selskapet, og har mottatt alle etterspurte dokumenter på en ryddig måte og i god tid. Det har vært uproblematisk å avtale og gjennomføre intervjuer. Revisor har blitt invitert til flere møter med administrasjonen i IR slik at man er sikker på at man har oppfattet ting riktig, og for å kunne gi ytterligere informasjon. Revisor har uoppfordret fått presentasjoner av selskapet og omvisning på Mule. Administrasjonen i IR ønsket å få tilsendt datadelen av rapporten (det vil si rapporten uten vurderinger og konklusjon) i forkant av høringen, for å få ryddet unna eventuelle misforståelser. Revisor ser ikke noen bakdeler med dette, og sendte rapporten til gjennomsyn til IR 28.09.2018. Rapporten gikk på ordinær høring til selskapet og eierne 17.10.2018.

Observasjon

Revisor fikk mulighet til å delta på selskapets strategidiskusjon og representantskapsmøte i begynnelsen av mai 2018. Revisor ble i strategidiskusjonen plassert i gruppe med deler av IR

sin administrasjon og styret. Her fikk revisor observere diskusjon og innspill mellom eierrepresentanter, representanter fra kommuneadministrasjonen, administrasjonen i IR og styret i IR. Revisor observerte også det påfølgende representantskapsmøtet.

Samlet vurdering av datagrunnlag og metode

Revisor mener det har vært tilstrekkelig å intervjue de utvalgte informantene, i kombinasjon med datainnsamling via dokumenter og observasjon. Vi har mottatt alle etterspurte dokumenter, og opplever at selskapet har vært opptatte av åpenhet og god informasjon til revisor. De innsamlede data peker i stor grad i samme retning, og revisor mener at dette gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV KRITERIER TIL EIERSKAPSKONTROLL

Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene styringssystemene gir til å utøve eierstyring.

Revisjonskriterier for eierskapskontroll er utledet fra IKS-loven og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. KS sine anbefalinger er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Eiernes styringsdokumenter

Lov om interkommunale selskap stiller i § 4 krav til at det skal være en selskapsavtale og angir at selskapsavtalen minst skal inneholde følgende:

1. selskapets foretaksnavn
2. angivelse av deltakerne
3. selskapets formål
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
5. antall styremedlemmer
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

For IR sin del innebærer bestemmelsene i denne paragrafen at selve selskapsavtalen skal besluttes av kommunestyrene og det samme gjelder endringer i de ni minimumskravene. Andre endringer i selskapsavtalen kan besluttes med 2/3 flertall av representantskapet, hvis selskapsavtalen ikke bestemmer at kommunestyrene skal beslutte.

KS sin anbefaling fire er at kommunene skal utarbeides årlige eierskapsmeldinger for alle sine selskaper. Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.

4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

KS sin anbefaling fem er at kommunestyret skal utarbeide og revidere styringsdokumenter jevnlig. Selskapsavtalen og eierskapsmeldingen er styringsdokumenter. Forurensningsloven § 30 gir kommunen muligheter til å gi forskrift som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av husholdningsavfall. Flere paragrafer i forurensningsloven gir hjemmel for IR sin renovasjonsforskrift.

Kriterier

- Det skal foreligge en selskapsavtale som minst angir gitt informasjon
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen bør vedta en eiermelding som rulleres årlig
- Eierskapsmeldingen bør ha et visst minimumsinnhold
    - Oversikt over virksomhet lagt til selskaper
    - Politisk styringsgrunnlag
    - Juridisk styringsgrunnlag
    - Formål og strategi
    - Selskapenes samfunnsansvar

Eierrepresentasjon

IKS-loven § 6 sår fast at selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst én representant. Videre går det fram at vedkommende kommunestyre oppnevner selv sine representanter og det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. Den enkelte deltaker kan foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.

Av KS sin anbefaling 7 anbefales det, avhengig av selskapets formål, som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Når kommunen er eier og deltager i et foretak må en fysisk person bli gitt en fullmakt til å opptre på vegne av kommunen i eierorganene. Det viktigste enkeltelement når det gjelder fullmakt er å avgi stemme på vegne av kommunen. I tråd med kommuneloven § 6 må fullmakten gis av kommunestyret, som kommunens øverste organ.

KS sin anbefaling nummer ett handler om obligatorisk opplæring og informasjon til folkevalgte. Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første seks månedene av valgperioden. Det anbefales også at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Selskapsavtalen fastsetter i § 8 at ordfører bør være representant eller en av representantene fra de respektive kommunene.

Kriterier:

- Kommunestyret skal oppnevne minst én representant med vararepresentant til representantskapet for fire år
- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte
- Ordfører bør oppnevnes som (en av) selskapets eierrepresentant i eierorganet
- Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak

Representantskapet

I henhold til § 7 i IKS-loven utøver deltakerne sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet som er selskapets øverste myndighet. Videre framgår det av § 7 at representantskapet skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan, regnskap og eventuelt andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet. Det framgår av § 10 i IKS-loven at representantskapet velger styremedlemmer med unntak av styremedlemmer som skal velges av ansatte. KS' anbefaling 14 om oppnevnelse av vararepresentanter sier at for varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

KS sin anbefaling nummer ti sier at ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. I tillegg anbefales det at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid, at valgkomiteen har en dialog med styret før forslag fremmes og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

KS sin anbefaling nummer 16 om godtgjøring for styreverv sier blant annet at godtgjørelsen bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. I IKS er det representantskapet som fastsetter styrets godtgjørelse.

Kriterier:
- Representantskapet er selskapets øverste myndighet og skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan og regnskap og velge styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder
- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes
- Representantskapet skal fastsette styrets godtgjørelse

Kompetansekrav til styrende organer

IKS-lovens § 13 slår fast at forvaltning av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten

KA sin anbefaling nummer ni handler om sammensetningen av styret og peker på at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Anbefaling nummer elleve er at det tilstrebes kjønnsbalanse i styret og aksjelovens §20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for IKS.

KS sin anbefaling nummer tolv om rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse, slik som styreinstruks, egenevaluering, ekstern styreopplæring, styreseminar om roller, ansvar og oppgaver, plan for arbeidet og en redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

Fastsetter styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling

KS sin anbefaling nummer 15 om habilitetsvurderinger peker på at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter og ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskap.

Kriterier:
- Styrets samlede kompetanse skal være tilpasset selskapet
- Det bør være rutiner for å sikre riktig kompetanse i styret
- Det skal tilstrebes kjønnsmessig balanse i styret
- Det bør oppnevnes numeriske varamedlemmer til styret
- Styret bør ha faste rutiner for å håndtere habilitetskonflikter
- Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper

Eiermøter og dialog med selskapet

Eiermøter er ikke lovregulert og er bare en uformell arena hvor det ikke treffes vedtak. KS sin anbefaling nummer seks er at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Eiermøtet er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder.

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. KS sin anbefaling nummer åtte om representantskapsmøtene sier at det kan innkalles til eiermøte i tillegg til de formelle eiermøtene. Eiermøter kan være interkommunale formøter før representantskapsmøter eller møter for å drøfte en sak uten at det blir gjort formelle vedtak. Det er opp til eierne selv å vurdere behovet for, og hvordan slike eiermøter skal gjennomføres.

Kriterier
- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet
- Eierne bør sikre seg nødvendig rapportering fra selskapet

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR

Høringssvar fra eierrepresentant Moen:

tor. 01.11.2018 16.50

Per Moen <per.moen@ntebb.no>

Re: Høring: Selskapskontroll i Innherred Renovasjon IKS

Til Sunniva Tusvik Sæter

Kopi hjordis@medbroen.no; Rune Larsen; Rådmannen i Stjørdal (Anne.Kathrine.Slungard@stjordal.kommune.no) ; postmottak@stjordal.kommune.no

Du svarte på meldingen 07.11.2018 14.47.

Etter å ha lest det som vi skulle komme med høringssvar på, har jeg ingen ytterlige tilføyelse. Mener det som står er dekkende for mine synspunkter i saken. Mvh Per

Sendt fra min iPad

Høringssvar fra eierrepresentant Larsen:

RL

Rune Larsen <runelarsen@getmail.no>
SV: Høring: Selskapskontroll i Innherred Renovasjon IKS

Til Sunniva Tusvik Sæter
Du svarte på meldingen 07.11.2018 14.47.

Hei Sunniva

Førstereaksjonen etter å ha lest høringsutkastet var at det er dekkende min del av selskapskontrollen, og at jeg ikke har noe å legge til eller trekke ifra. Slik er det også fremdeles, i et overordnet perspektiv. I en kommunikasjon mellom mange er det likevel slik at det alltid vil være nyanseforskjeller i betydning og forståelse av enkeltutsagn. Etter å ha lest teksten grundig, føler jeg for å tilføye noen nyanser til følgende fire punkt:

Andre avsnitt side 18 avsluttes det med at " ... IR kan levere samme tjenesten", og dette utsagnet bør nyanseres noe. Uten å bli for faglig, er Stjørdal kommunes egne fagfolk på slam skeptiske til IRs metodevalg mobil avvanning i forbindelse med slamtømming, og hvordan dette påvirker de enkelte renseanlegg/slamavskillere/infiltrasjon. De mener at Stjørdal Kommunes egen entreprenør på området innehar en høyere kompetanse innenfor fagfeltet slamtømming enn det IR kan levere. Videre kan ikke IR levere beredskap for å ivareta akutte behov på kveld og i helg, og andre relaterte oppgaver. For å opprettholde god kompetanse på fagfeltet og sikre en god avtale økonomisk, vurderer kommunen det som mest formålstjenlig å kjøpe alle slamrelaterte tjenester av en leverandør.
Tjenesten er derfor ikke den "...samme tjenesten".

Siste avsnitt side 20 starter med at "Eierrepresentantene opplever at de blir godkjennere, fordi de har verken tid eller kunnskap til å gå inn i ferdig utarbeidede saker. Hadde de blitt involvert tidligere kunne de bedre ivaretatt kommunens interesser". Uttalelsen må ikke leses som at representantene ikke prioriterer sine oppgaver overfor representantskapet, men heller forstås som at representantene ønsker å få sakspapir tidligere og dermed få lengre tid til å sette seg dypere inn i sakene som skal behandles, og gjerne også få anledning til å forankre målbæringen av kommunens interesser i kommunens egne politiske fora før møtene i representantskapet.

I tredje avsnitt side 23 sies det at representantene fra Stjørdal ikke har blitt kontaktet av valgkomiteen. En mulig og enkel forklaring på dette kan være at Stjørdal kommune de siste 10-12 år hele tiden har vært representert med ett fast medlem i styret, først Rose Vinge (Ap) og deretter Inger Smågård (Sp), og at valgkomiteen derfor ikke har sett det som ønskelig med ytterligere representasjon med bopelsadresse i Stjørdal kommune, og dermed ikke har kontaktet representantene fra Stjørdal...?

I siste avsnitt side 25 handler om representantene kan/bør/skal ha bundet mandat eller ikke når de møter for Stjørdal kommune i representantskapet. For å kunne møte med bundet mandat, må sakslisten til representantskapsmøtet nødvendigvis være kjent i så god tid før møtet at det er praktisk mulig å forberede og behandle aktuelle representantskapssaker politisk i for eksempel eget formannskap. Uten politisk behandling på forhånd, foreligger det heller ikke noe grunnlag til å påføre representantene et bundet mandat. Representantene møter likevel med en uformell politisk behandling som balast når de skal ivareta Stjørdals kommunes interesser. Uttalelsene må derfor forstås som et ønske om å få sakspapirene til representantskapet så tidlig at det er mulig å gjennomføre lokal politisk behandling av sakene i forkant av representantskapsmøtene.

Med vennlig hilsen
Rune Larsen
Representantskapsmedlem IR
for Stjørdal kommune.

Høringssvar fra selskapet:

Innherred Renovasjon

Revisjon Midt-Norge SA
Postboks 2565
7735 STEINKJER

Offl. §13 - Underlagt taushetsplikt

Deres ref: *Vår ref: SAM 2018/394* *Dato: 24.10.2018*

Kommentarer til høring vedrørende selskapskontroll Innherred Renovasjon

Innherred Renovasjon IKS har følgende kommentarer som vi ber blir tatt hensyn til i den endelige rapporten. Kommentarene er av ulik karakter fra rettelse av faktisk feil til at vi har en annen forståelse og oppfatning av det som tas opp i rapporten. Gjør oppmerksom på at henvisningen er knyttet til rapporten for Verdal Kommune.

Henvisning	Kommentar:
Side 13 Tabell 2	Styremedlem Steinar Saghaug har gått ut av styret og i stedet har Olav Norberg blitt nytt styremedlem.
Side 21 Pkt. 3.4. 3. avsnitt	Vi registrerer at eierrepresentanter ønsker å være mer involvert i prosessen og arbeidet med ny renovasjonsforskrift og det er noe Innherred Renovasjon setter pris på og også har lagt opp til. Det ble i forkant av at arbeidet startet opp meddelt alle deltagerkommuner samt offentliggjort i ulike media at arbeidet med ny forskrift igangsettes. Det er i tillegg også orientert om dette i representantskapet. Da forskriften bør være lik for alle deltagerkommuner legges det opp til en saksbehandling hvor forslag til ny forskrift først behandles av styret, deretter i representantskapet før den blir sendt ut til høring blant deltagerkommunene. Når høringsrunden er avsluttet blir endelig forslag utarbeidet og behandlet i alle styrende organ før kommunene får forskriften til endelig vedtak. Innherred Renovasjon håper denne prosessen vil bidra til at nødvendige signaler fra berørte parter kommer fram.
Side 22 Pkt. 3.4. 6. avsnitt	IR deler ikke eierrepresentantene sin oppfatning av at det har vært uenighet om hytterenovasjon i representantskapet. Det vi har registrert er at representanter fra andre deltagerkommuner har purret administrasjon om å sørge for at hytte- og fritidsrenovasjon blir innført i Verdal Kommune og deler av Levanger Kommune. IR har ikke registrert at andre representanter har stilt spørsmålstegn ved lovligheten av hytte- og fritidsrenovasjon.
Side 26 Pkt. 3.7.4.	Når det gjelder habilitetskonflikter viser vi til IR sine etiske retningslinjer hvor det står følgende under punktet «HABILITET OG ROLLEKLARHET»: «*Selskapet skal kartlegge og registrere ansatte med sentrale leder- og administrative stillinger og samtlige styremedlemmer med økonomisk interesse.*

Innherred Renovasjon IKS ❯ Russervegen 10 ❯ 7652 Verdal ❯ Kundesenter: 74 02 88 40 ❯ Org.nr: 971 217 391
innherred.renovasjon@ir.nt.no ❯ ir.nt.no

	Registrering og oppdatering skal skje en gang i året. Administrerende Direktør har ansvaret for registrering og oppfølging. Registreringen skal være offentlig tilgjengelig.». Viser også i tillegg til økonomireglementet og innkjøpsreglenes punkt 9.3. Habilitet/inhabilitet.
Side 30 Pkt. 4.2.2. 4. avsnitt	Vi ber om at første setning endres til ..... *fordeles over den perioden som eiendelen* ***forventes å bli brukt.*** Det trenger ikke bli samsvar mellom faktisk levetid og antatt levetid og da blir *skal* litt feil uttrykk etter vår oppfatning.
Side 34 Pkt.4.3.1. 3. avsnitt	IR ønsker at setning 3 endres til følgende: *Primært er gjenvinningsstasjonene for husholdningsavfall, men også næringsavfall tas imot i begrenset omfang.*
Side 35 Pkt.4.3.1. 4. avsnitt	Helt til slutt i dette avsnittet kan følgende setning legges til: *I samtaler med Miljødirektoratet har de uttrykt at de anbefaler IR sin måte å skille mellom husholdnings- og hytte-/fritidsrenovasjon på.*
Side 35 Pkt.4.3.1. 5.avsnitt	Siste setning etter komma bør endres slik at det blir mer presist: ....., *førte til at slamavgiften i 2015 ble redusert med 12 prosent som følge av stordriftsfordeler.*
Side 36 Pkt.4.3.2 2. avsnitt	Etter siste setning ber vi om følgende tillegg/presisering: *Transportavdelingene fordeles også kun på husholdnings- og hytte-/fritidsrenovasjon, med et lite avvik for Transport Sør som også foretar transportoppdrag for kommunalt næringsavfall.*
Side 36 Pkt.4.3.2. 3. avsnitt	Siste setning på siden: «*For 2017 ga* ***avfallsmengdene*** *en fordeling på.....»*
Side 37 Pkt. 4.3.2 8. avsnitt	I 4.setning uttrykker revisor at dere er usikre på hvilket tidspunkt renta er hentet fra. Da vi ikke har fått spørsmål omkring dette kan vi nå opplyse om at det er den samme renta som ble benyttet i økonomiplan for 2017 – 2020 og er datert 31.08.2017.
Side 39 Pkt. 4.3.3. 2. avsnitt	I rapporten er tidspunktet for Tydal sin inntreden i Innherred Renovasjon opplyst til 2015, 2016 og 2017. Riktig tidspunkt er 01.01.2017. Imidlertid hadde Innherred Renovasjon en driftsavtale med Tydal Kommune fra 2015 til og med 2016. Underskuddet som abonnentene i kommunen nå må betale inn er fra perioden med driftsavtalen. Setning 2 bør derfor endres til følgende: ..... *har sammenheng med at Innherred Renovasjon i 2015 og 2016 hadde en driftsavtale med Tydal Kommune og regnskapet for denne perioden viste et underskudd som har gitt et negativt selvkostfond som Tydals abonnenter nå må inndekke særskilt.»*

Innherred Renovasjon IKS ❯ Russervegen 10 ❯ 7652 Verdal ❯ Kundesenter: 74 02 88 40 ❯ Org.nr: 971 217 391
innherred.renovasjon@ir.nt.no ❯ ir.nt.no

Side 45 Pkt. 4.3.4 2. avsnitt på siden	I 2.setning bør det stå .....*levert på gjenvinningsstasjon**er og returpunkt***
Side 46 Pkt. 4.3.4 Vedtak om avfallsgebyr	Setning 2 endres til: «....., *så har representantskapet vedtatt **budsjett med forslag til priser** på de ulike.....»* I siste setning må årstallet for Tydal sitt medlemsskap endres til 2017. (Jfr. Tidligere kommentar)
Side 47 Pkt. 4.3.4. Innkreving av avfallsgebyr	Siste setning i første hele avsnitt på denne siden er feil og bør endres til: .....*abonnent fakturert **samtidig med fakturering av husholdningsrenovasjon alternativt hytte-/fritidsrenovasjon. Det er et fast årlig gebyr.***
Side 48 Pkt. 4.4.2. 2. avsnitt	Setning 2 endres til: .....*danner grunnlaget for **forslag til priser og endelig fastsettelse hos deltagerkommunene.***
Side 49 Pkt. 4.4.4.	IR deler revisors oppfatning og kan til orientering opplyse om at de anbefalinger som er gitt her er fulgt opp i forbindelse med budsjettbehandling for 2019.
Side 69 Pkt. 6.5. 2. avsnitt	I 3. siste setning uttrykkes det at IR har en ambisjon om å behandle den nye forskriften høsten 2018. Dette ber vi om blir endret til våren 2019 da det ikke er praktisk mulig å få dette på plass i høst.

Innherred Renovasjon IKS › Russervegen 10 › 7652 Verdal › Kundesenter: 74 02 88 40 › Org.nr: 971 217 391
innherred.renovasjon@ir.nt.no › ir.nt.no

Håper kommentarene og forslag til endringer er tydelige. Hvis det er behov for oppklaring eventuelt nærmere orientering om våre forslag kan enten Geir Tore Leira eller Stig Arild Myhre kontaktes.

Med hilsen

Geir Tore Leira
Administrerende Direktør

Stig Arild Myhre
Økonomisjef

Innherred Renovasjon IKS › Russervegen 10 › 7652 Verdal › Kundesenter: 74 02 88 40 › Org.nr: 971 217 391
innherred.renovasjon@ir.nt.no › ir.nt.no

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no