Til kontrollutvalget i Bindal kommune –
Gudrun Fossem, leder
Gunnhild Gutvik, nestleder
Terje Moe, medlem
Siv Olsen, medlem
Paul Arne Gaupen, medlem

Gjenpart går til:
Ordfører (jfr. kommuneloven § 6-1)[1]
Kommunerevisjonen (jfr. kommuneloven § 24-3)[1]
Kommunedirektør (til orientering – jfr. kommuneloven § 13-1)[1]

Distribusjon pr. epost
Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

I samråd med utvalgets leder innkalles herved til møte som følger;

Dato: **Mandag 25. november**
Tid: **kl. 11:00 – 16:00**
Sted: Rådhuset på Terråk

Til behandling:

Sak 13/2019 – Rapport selskapskontrollprosjekt
Sak 14/2019 – Oppfølging eierskapskontroll
Sak 15/2019 – Oppfølging forvaltningsrevisjonsrapport
Sak 16/2019 – Gjennomgang revisjonsstrategi
Sak 17/2019 – Møteplan for 2020
Sak 18/2019 – Generell innføring i kontrollutvalgsarbeid
Sak 19/2019 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet
Sak 20/2019 – Eventuelt

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 18.11.2019

Tobias Langseth (sign)
Sekretariatsleder

[1]Utdrag fra kommuneloven:

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnete utøve denne retten på sine vegne.

§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 13/2019: RAPPORT SELSKAPSKONTROLLPROSJEKT

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet plan for selskapskontroll i sitt møte 10.11.2016, og denne planen ble fastsatt som foreslått av kommunestyret 15.12.2016. Kommunestyret delegerte også til kontrollutvalget å foreta eventuelle endringer i planperioden.

Prosjektet er utført etter bestilling fra kontrollutvalget, jfr. sak 02/2019 [møtedato 11.03.2019].

Selskapskontrollprosjektet består av 1) eierskapskontroll for den enkelte kommune og 2) forvaltningsrevisjon av Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, som er felles for deltakerkommunene.

Endelig rapport levert 14.10.2019 – etter gjennomført høringsrunde. Høringssvar fra hhv. selskapet og kommunen er inntatt i rapporten som vedlegg 2 og 3.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Gjeldende kommunelov sier følgende om kontrollutvalgets ansvar gjennomføring eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av virksomheten i selskaper kommunen har eierinteresser i:

> **§ 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet**
>
> Kontrollutvalget skal påse at
>
> a) kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
>
> b) det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
>
> c) det utføres **forvaltningsrevisjon** av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av **selskaper** kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
>
> d) det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (**eierskapskontroll**)
>
> e) **vedtak** som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir **fulgt opp**.
>
> …
>
> **§ 23-4. Eierskapskontroll**
>
> **Eierskapskontroll** innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med **lover og forskrifter**, kommunestyrets eller fylkestingets **vedtak** og **anerkjente prinsipper** for eierstyring.
>
> Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en **plan** for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en **risiko- og vesentlighetsvurdering** av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.
>
> Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan **delegere** til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Gjeldende forskrift om kontrollutvalg og revisjon sier følgende når det gjelder rapportering m.m.:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal **rapportere** til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og **resultatet** av dem.

§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir **fulgt opp** og skal **rapportere** til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

De nevnte bestemmelsene avløste følgende bestemmelser i tidligere forskrift om kontrollutvalg:

§ 13. Selskapskontroll
Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll.

§ 14. Selskapskontrollens innhold
Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).

Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.

§ 15. Rapportering om selskapskontrollen
Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

3: Problemstillinger

A: Kommunens eierstyring [eierskapskontroll]

Utøver kommunen eierskapet i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring?

B: Selskapets virksomhet [forvaltningsrevisjon]

1. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?
2. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
3. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
4. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?
5. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

4: Revisors konklusjoner

A: Kommunens eierstyring [eierskapskontroll] – avsnitt 3.9
Revisor konkluderer med at Bindal kommune utøver sitt eierskap i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for eierstyring, med noen unntak.
Unntakene er at kommunens eierskapsmelding har noen mangler sett opp imot KS' anbefalinger. Eierskapsmeldingen er ikke behandlet årlig slik det er anbefalt. Ny kommunelov legger opp til behandling minst en gang i valgperioden. Innkallinger til representantskap sendes i stor grad ut innen tidsfristen, med ett unntak.

B: Selskapets virksomhet [forvaltningsrevisjon] – avsnitt 10.1
Revisor konkluderer med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA er i tråd med selvkostprinsippet. Kommunenes beregning av påslaget på renovasjonsgebyret skal også følge selvkostprinsippet. Revisor mener at flere av kommunenes dokumentasjon av beregningen av påslaget ikke er i samsvar med kravene til selvkost.

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket, men at det vil være hensiktsmessig for selskapet å vurdere bakgrunnen for differensieringen av gebyrene og da spesielt for hytterenovasjon.

Revisor konkluderer med at MNA sin håndtering av redusert gebyr og fritak for renovasjon er i tråd med regelverket. Høylandet kommune, som eneste kommune, behandler søknader fra abonnementene i egen kommune og revisor har ikke undersøkt Høylandet kommunes behandling av søknadene.

Revisor konkluderer med at MNA arbeider målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs. Dette vises gjennom en høy materialgjenvinningsgrad, sortering i mange fraksjoner og tiltak for å redusere mengden avfall.

MNA har ansvar for kun deponiet på Stormyra og her pågår det ettersikring og oppfølging som oppfyller forurensningsmyndighetens krav. Gjennom selskapsavtalen har kommunene vært med å garantere for etterdrift i 30 år. Den enkelte kommune har ansvar for eventuelle kommunale deponi. Ut over dette er det forurenser som er ansvarlig og hvis vedkommende ikke kan identifiseres så er grunneier ansvarlig.

I besvarelsen av problemstillingen om hvordan MNA jobber med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet finner revisor at selskapet arbeider målrettet i forhold til nasjonale og europeiske mål og er en aktiv aktør i samarbeid med andre avfallsselskaper og organisasjoner for å utvikle renovasjonsbransjen. Selskapet og kommunene har en utfordring i å skape lokal utnyttelse av avfallet som ressurs, og selskapet er avhengig av å samarbeide med lokale myndigheter og annet næringsliv for å utnytte potensialet.

5: Revisors anbefalinger

A: Kommunens eierstyring [eierskapskontroll] – avsnitt 3.9
Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som oppfyller KS' anbefalinger.

Eierrepresentantene må følge opp at innkallinger til representantskap med sakliste sendes ut minst fire uker før møtet.

B: Selskapets virksomhet [forvaltningsrevisjon] – avsnitt 10.2
Selskapet bør bidra til at den samlede gebyrberegningen, som danner prisen til abonnentene, synliggjøres.

Selskapet bør vurdere grunnlaget for differensiering av hytterenovasjonsgebyrene.

Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av søknader om fritak eller redusert renovasjonsgebyr i alle kommuner i IKS-et.

Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av klager på vedtak om fritak/reduksjon av gebyr i alle kommuner i IKS-et.

Kommunene og selskapet bør sammen arbeide for å skape dialog på tvers av næringsliv, kommune og avfallsselskaper for å identifisere muligheter for å håndtere avfall som en råvareressurs lokalt.

6: Kontrollutvalgets innsynsrett i selskaper

Utvalgets [og revisors] innsynsrett m.m. fremgår av følgende bestemmelser i kommuneloven:

§ 23-6. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.

Kontrollutvalget kan kreve de **opplysningene** som er **nødvendige** for å gjennomføre sin kontroll, fra

a) interkommunale selskaper etter IKS-loven

b) interkommunale politiske råd

c) kommunale oppgavefellesskap

d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.

Opplysningene etter første ledd kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet.

Kontrollutvalget kan foreta **undersøkelser** i virksomheten hvis det er **nødvendig**.

Kommunestyret og fylkestinget kan fastsette **regler** om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper som er nevnt i første ledd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget skal **varsles** om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.

Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som **utfører oppgaver på vegne av** kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er **nødvendig** for å undersøke om **kontrakten blir oppfylt**.

§ 24-10. Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.
Bestemmelsene om innsyn og undersøkelser i selskaper o.l. i § 23-6 gjelder på tilsvarende måte for kommunens eller fylkeskommunens **revisor**.

7: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter revisors konklusjon riktig, er oppfatningen at kommunens eierstyring utøves tilfredsstillende. Når det gjelder problemstillingene knyttet til selskapets virksomhet [forvaltningsrevisjon], konkluderer revisor også her i hovedsak positivt. Rapporten inneholder forslag til forbedringstiltak i form av anbefalinger.

Sekretariatet vil her benytte anledningen til å nevne at ny kommunelov legger opp til obligatorisk utarbeidelse av eierskapsmelding minst én gang i valgperioden, jfr. bestemmelsene i § 26-1.

8: Oppsummering og avslutning

Når det gjelder nærmere beskrivelse av problemstillinger, revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Selskapskontrollprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge v/oppdragsansvarlig revisor Sunniva Tusvik Sæter i møtet.

Forslag vedtak:

Kontrollutvalget tar rapport fra gjennomført selskapskontroll avgitt 14.10.2019 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Bindal kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisor har vurdert om kommunen utøver eierskapet i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS [MNA] i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring problemstillinger.

Videre har revisor vurdert følgende problemstillinger knyttet til selskapets virksomhet:

1. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?
2. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
3. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
4. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?
5. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

Så langt kontrollutvalget skjønner, konkluderer selskapskontrollprosjektet med noen unntak positivt med henblikk på kommunens eierstyring. Likeledes konkluderer revisor i hovedsak positivt når det gjelder problemstillingene knyttet til selskapets virksomhet. Rapporten peker dessuten på enkelte utviklingsmuligheter på de områder som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering.

Kontrollutvalget ber om at kommunen og selskapet merker seg rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalget ber videre om at kommunedirektøren og kommunens eierrepresentant bidrar til at til at kontrollutvalget mottar en skriftlig tilbakemelding om hvordan rapporten er fulgt opp i ettertid av kommunen og selskapet. Frist for tilbakemeldingen til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av rapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og forbedring. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –
1: Rapport fra selskapskontrollprosjekt avgitt 14.10.2019
2: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll [KS]

Appendiks 1: Utdrag kommuneloven kapittel 26 [Eierstyring]

§ 26-1. Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde
a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
b) en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

SELSKAPSKONTROLL

MIDTRE NAMDAL AVFALLSSELSKAP IKS

RAPPORT

Bindal kommune

Oktober 2019

Prosjekt-ID: SK1013

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalgene i Midtre Namdal Avfallsselskap sine kommuner, med unntak av kommunene Roan, Vikna og Leka. Selskapskontrollen er gjennomført i perioden i perioden mars 2019 til oktober 2019.

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 Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, som er felles for 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 prosjektleder/oppdragsansvarlig Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Margrete Haugum, og kvalitetssikrere Arve Gausen, Merete Myklebust Montero, Tor Arne Stubbe og Johannes Olav Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor kommunene og selskapet, jf. kommuneloven § 79 og forvaltningsloven § 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs[2] standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

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,14.10.2019

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

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

[2] Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Selskapskontrollen i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS er bestilt av kommunene Namdalseid, Namsos, Fosnes, Osen, Høylandet, Overhalla, Nærøy, Bindal, Flatanger og Grong. Bestillingen har bakgrunn i kommunenes planer for selskapskontroll.

Selskapskontrollen består av en obligatorisk eierskapskontroll som er unik for den enkelte kommune, og en forvaltningsrevisjonsdel om renovasjonsgebyr, fritak fra gebyr, avfallsbegrensning og avfall som ressurs samt deponi.

Revisor har benyttet intervju og dokumentgjennomgang som metode. Det har også blitt stilt en rekke spørsmål via epost og telefon. 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 kommunen eierskapet i Midtre Namdal Avfallsselskap i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring*?

Bindal kommune har en eierskapsmelding som har noen mangler sett opp imot KS' anbefalinger. Ordfører er valgt som eierrepresentant og det er gjennomført opplæring i eierstyring i tråd med anbefalingene. Eierrepresentanten diskuterer saker vedrørende eierskapet med de andre politikerne ved behov. Innkallinger til møter tilgjengeliggjøres for politikerne hvis det er tidsmessig mulig. Protokoller behandles som referatsak. Revisor trekker frem at etablering av et eierorgan vil kunne være hensiktsmessig for å håndtere diskusjoner knyttet til eierskap. Det er én innkalling med sakliste som er sendt ut for sent i henhold til lovkravet.

Representantskapet i MNA behandler saker i tråd med IKS-loven. Bruk av valgkomite er vedtektsfestet, i tråd med KS' anbefaling. Det er ikke fastsatt noen retningslinjer for valgkomiteen, og revisor mener det vil kunne være hensiktsmessig å utarbeide en instruks for å fastsette valgkomiteens arbeidsoppgaver og hvilke kompetanser man ønsker i selskapets styre. Styrets kjønnssammensetning, bruk av numerisk vara og at det ikke sitter ordførere eller rådmenn i styret er i tråd med KS' anbefaling. Det gjennomføres eiermøter og selskapet er på tilbudssiden når det gjelder å komme og orientere kommunestyrene. Forvaltning av datterselskap følger de formelle styringslinjene. Styret i morselskapet er ikke representert i styret i datterselskapet, noe som er i tråd med KS' anbefaling.

Revisor konkluderer med at Bindal kommune utøver sitt eierskap i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for eierstyring, med noen unntak. Denne konklusjonen har bakgrunn i at eierskapsmeldingen har noen mangler opp imot KS' anbefalinger, og at innkallinger til representantskap sendes i stor grad ut innen tidsfristen, med ett unntak.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som oppfyller KS' anbefalinger
- Eierrepresentantene må følge opp at innkallinger til representantskap med sakliste sendes ut minst fire uker før møtet

Forvaltningsrevisjonen om **beregning av renovasjonsgebyr** har følgende problemstilling: *Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?*

Det har blitt undersøkt om selvkostberegningene er i henhold til prinsippene for selvkost og ikke en revisjon av selve beregningene. Her er også kommunenes eget gebyrpåslag undersøkt. Revisor vurderer at MNA følger selvkostprinsippet og at selvkost danner grunnlaget for prisen MNA oppgir. Kommunenes påslag følger kun i varierende grad selvkostprinsippet i beregningen av de kommunale påslagene. Grunnlaget for påslagene mangler eller er mangelfull for noen av kommunene. Totalt utgjør de kommunale påslagene 3 millioner kroner, og revisor stiller spørsmål om dette er en effektiv organisering av oppgavene. Selskapet har systemer for å skille kostnadene mellom husholdning og næring, og det utarbeides selvkostkalkyler, selvkostregnskap, etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivninger og renter. Flere kommuner har ikke selvkostkalkyler og etterkalkyler for det påslaget de gjør. MNA har bygd opp selvkostfondet sitt de siste fem årene. En nedbygging av fondet i 2018 er i tråd med reglene om selvkost, men ikke planlagt fra selskapets side. I økonomiplanen framgår det at det var planlagt oppbygging av fond i 2019 og 2020, og nedbygging i 2021 og 2022. Hvis selskapet ikke hadde fått et underskudd i 2018 ville de bygd opp fondet i mer enn fem år, noe som ville vært i strid med generasjonsprinsippet. Revisor vurderer at selskapet er i grenseland med å bygge selvkostfond i mer enn fem år. Økonomiske transaksjoner med datterselskap framgår av årsberetningen, og Ecopro er tildelt enerett på våtorganisk avfall (matavfall) og Retrans er tildelt utvidet egenregi. Revisor har sett eksempel på anbud for transport hvor datterselskapet Retura NT AS vant.

Revisor konkluderer med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA er i tråd med selvkostprinsippet. Revisor mener at flere av kommunenes dokumentasjon for beregning av gebyrpåslaget ikke er dokumentert i samsvar med kravene til selvkostberegning og det kommer ikke tydelig nok frem om kommunene tjener eller taper på gebyret som er satt.

Forvaltningsrevisjonen om **differensiering av renovasjonsgebyr** har følgende problem-stilling: *Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?*

Innen husholdningsrenovasjon differensierer selskapet i tråd med regelverket, og innbyggerne får lavere priser dersom de er gode på kildesortering. Eksempelvis er det lavere gebyr for samarbeidsløsninger, noe som henger sammen med lavere håndteringskostnader. Det er

også lavere gebyr for fastboende på øyer uten renovasjonsløsning, da disse ikke får den samme tjenesten som andre abonnenter. Dette er også i tråd med regelverket.

Innen hytterenovasjon har selskapet differensiert i to gebyrsatser. Hytterenovasjonsgebyret har bakgrunn i tidligere erfaringstall for avfallsmengde fra selskapet. Differensiering mellom de ulike gebyrsatsene er basert på skjønn.

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket, men at det vil være hensiktsmessig for selskapet å fastsette gebyrer for hytterenovasjon som samsvarer med de faktiske kostnadene.

Forvaltningsrevisjonen om **redusert gebyr/fritak for renovasjon** har følgende problemstilling: *Er redusert gebyr/fritak gitt i tråd med regelverket?*

Den nye renovasjonsforskriften, vedtatt i representantskapet 02.10.2017 i sak 13/17, ligger til grunn for behandling av søknader om fritak og redusert gebyr i de kommuner som har vedtatt den. Noen av kommunene har ikke vedtatt den nye renovasjonsforskriften, og selskapet har derfor ikke kunnet kunngjøre den og ta den i bruk i alle kommuner. Revisor mener at så lenge forskriften ikke er kunngjort som fastsatt i forskriften, bør man være aktsomme med å knytte vedtak opp mot den nye forskriften da dette *kan* føre til ugyldige vedtak. Det er viktig med tydelig informasjon om hvilken forskrift som gjelder hvilke innbyggere. Det er utfordrende for selskapet å drive godt når eierne ikke følger opp vedtak gjort i representantskapet, gjennom å vedta den nye forskriften i egen kommune. Revisor mener det er svært uheldig at behandlingen trekker ut i tid. Høylandet kommune har valgt å behandle søknadene selv, til tross for at de gjennom vedtak av selskapsavtale har lagt ansvaret for dette til selskapet. Revisor mener det er en risiko for at abonnentene behandles ulikt når MNA behandler noen av søknadene og Høylandet behandler søknader fra sine innbyggere. Revisor mener at man burde ha en ensartet ordning for alle kommunene for å sikre likebehandling av MNAs abonnenter. I dette ligger også klagebehandlingen av slike saker.

Det er gitt forskjellige typer fritak og reduksjon. Revisor vurderer at fritak og reduksjon fra renovasjonsgebyret fra MNA er gitt i tråd med regelverket. Revisor har ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne vurdere søknader og vedtak i Høylandet kommune, men registrerer at det er lite informasjon om renovasjonsforskrift og muligheter for fritak på kommunens hjemmeside, samt at de ikke benytter samme skjema som MNA.

Revisor konkluderer med at redusert gebyr og fritak for renovasjon fra selskapet er gitt i tråd med regelverket.

Forvaltningsrevisjonen om **avfallsbegrensning og avfall som ressurs** har følgende problemstilling: *Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?*

Revisor ser at selskapets behandling av avfall følger avfallshierarkiet. Selskapet har en klar prioritering som følger hierarkiet, og har gjort direkte tiltak for å løse utfordringer på best mulig nivå. Selskapet bidrar til mindre avfall gjennom å gi tilskudd til tøybleier samt drive informasjonsarbeid om sortering. Selskapet er en aktiv deltaker i samarbeid med andre renovasjonsselskaper. Revisor mener at dialog med lokalt næringsliv i MNAs kommuner potensielt vil kunne bidra til å finne lokale løsninger for avfallet.

Selskapet arbeider for å nå målsetting om 50 prosent materialgjenvinning innen 2020, og har nå en gjenvinningsgrad på 49,7 prosent. Selskapet har gjennomført tiltak og har planlagt flere for å øke materialgjenvinningsgraden.

Revisor konkluderer med at selskapet arbeider målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs. Selskapet og kommunene har en utfordring i å skape lokal utnyttelse av avfallet som ressurs, og selskapet er avhengig av å samarbeide med lokale myndigheter og annet næringsliv for å utnytte potensialet.

Forvaltningsrevisjonen om **deponi** har følgende problemstilling: *Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?*

MNA har ansvar for ett deponi på Stormyra og ettersikring av dette. MNA følger opp sitt ansvar og rapporterer årlig på oppfølgingen til Fylkesmannen. Gjennom at kommunene velger å delta i MNA, har de også påtatt seg ansvaret for dette deponiet og oppfølging av det. Det er satt av midler til ettersikring av deponiet på Stormyra. Revisor har listet opp andre deponier som finnes i MNA-kommunene. Kommunene har ansvar for de kommunale deponiene, eiere av private deponier er ansvarlige for disse og dersom forurenser ikke er kjent – er grunneier ansvarlig. Revisor har ikke vurdert oppfølgingen av andre deponier enn MNAs deponi på Stormyra. I oversikten over deponier framgår det at storparten av deponiene ble fylt igjen på 80-tallet i forbindelse med nytt regelverk.

Revisor konkluderer med at forurenser har ansvar for deponiet og ettersikringen av dette. For deponiet på Stormyra er dette MNA, indirekte kommunene. Det pågår ettersikring og oppfølging av deponiet som oppfyller forurensningsmyndighetens krav.

Revisor har følgende **anbefalinger**:

- Selskapet bør bidra til at den samlede gebyrberegningen, som danner prisen til abonnentene, synliggjøres
- Selskapet bør vurdere grunnlaget for differensiering av hytterenovasjonsgebyrene
- Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av søknader om fritak eller redusert renovasjonsgebyr i alle kommuner i IKS-et
- Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av klager på vedtak om fritak/reduksjon av gebyr i alle kommuner i IKS-et
- Kommunene og selskapet bør sammen arbeide for å skape dialog på tvers av næringsliv, kommune og avfallsselskaper for å identifisere muligheter for å håndtere avfall som en råvareressurs lokalt

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 3

Sammendrag 4

Innholdsfortegnelse 9

1 Innledning 13
1.1 Bestilling 13
1.2 Problemstillinger 15
1.3 Metode 15
1.4 Rapportens oppbygging 17

2 Midtre Namdal Avfallsselskap IKS 18
2.1 Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i dag 18
2.2 Datterselskap og andre eierinteresser 20
2.2.1 Retura NT AS, 80 prosent 20
2.2.2 OKHH Eiendom AS, 50 prosent 21
2.2.3 Retrans Midt AS, 33,3 prosent 21
2.2.4 Kystmiljø AS, 20 prosent 21
2.2.5 Ecopro AS, 16,75 prosent 21
2.2.6 Miljøpartnerne AS, 13,32 prosent 22
2.2.7 Sesam Ressurs AS, 6,2 prosent 22
2.2.8 Rekom AS, 1,98 prosent 22

3 Eierskapskontroll 23
3.1 Problemstilling og vurderingskriterier 23
3.2 Eiernes styringsdokumenter 23
3.2.1 Selskapsavtalen 23
3.2.2 Styringsdokumenter 25
3.2.3 Eierskapsmelding 26
3.3 Eierrepresentasjon 27
3.4 Representantskapet 28
3.5 Kompetansekrav til styrende organ 30
3.6 Eiermøter og dialog med selskapet 31
3.6.1 Eiermøter 31
3.6.2 Dialog mellom MNA og kommunene 31
3.7 Forvaltning av datterselskap 32
3.8 Vurderinger 33
3.8.1 Eiernes styringsdokumenter 33
3.8.2 Eierrepresentasjon 34
3.8.3 Representantskapet 34
3.8.4 Kompetansekrav til styret 35
3.8.5 Eiermøter og dialog med selskapet 35
3.8.6 Forvaltning av datterselskap 35
3.9 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll 35

4 Beregning av renovasjonsgebyr 37

4.1 Problemstilling 37
4.2 Revisjonskriterier 37
4.2.1 Selvkostprinsippet 37
4.2.2 Selvkostkalkyler 38
4.2.3 Selvkostfond 39
4.2.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap 40
4.3 Praktisering av selvkost i Midtre Namdal Avfallsselskap 41
4.3.1 Selvkostprinsippet og selvkostkalkyler i MNA 41
4.3.2 Selvkostkalkyler 42
4.3.3 Selvkostfond i MNA 47
4.3.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap 48
4.4 Vurdering 50
4.4.1 Selvkostprinsippet 50
4.4.2 Selvkostkalkyler 50
4.4.3 Selvkostfond 51
4.4.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap 52

5 Differensiering av renovasjonsgebyr 53
5.1 Problemstilling 53
5.2 Revisjonskriterier 53
5.3 Praksis for differensiering 54
5.3.1 Husholdningsrenovasjon 57
5.3.2 Hytterenovasjon 59
5.4 Vurdering 60
5.4.1 Husholdningsrenovasjon 60
5.4.2 Hytterenovasjon 61

6 Redusert gebyr/fritak for renovasjon 62
6.1 Problemstilling 62
6.2 Revisjonskriterier 62
6.2.1 Krav om innsamling av husholdningsavfall 62
6.2.2 Muligheter for unntak 62
6.3 Praktisering av redusert gebyr/fritak for renovasjon 66
6.3.1 To avfallsforskrifter 66
6.3.2 Redusert gebyr og fritak 67
6.3.3 Klager og avvik 69
6.4 Vurdering 71

7 Avfallsbegrensning og avfall som ressurs 73
7.1 Problemstilling 73
7.2 Revisjonskriterier 73
7.3 Data 73
7.3.1 Ambisjonsnivå 73
7.3.2 Avfallsplanen - Plan for overgang til sirkulærøkonomi 74
7.3.3 Fra avfall til ressurs 77
7.3.4 Avfall som lokal ressurs 80
7.3.5 MNAs arbeid for å begrense forurensning 82
7.4 Vurdering 84

7.4.1 Avfallshierarkiet 84
7.4.2 Materialgjenvinning 84

8 Deponi 86
8.1 Problemstilling 86
8.2 Revisjonskriterier 86
8.3 Data 87
8.3.1 Om deponier 87
8.3.2 Ansvar 88
8.3.3 Deponier i MNAs kommuner 88
8.3.4 Etterdrift av deponiet på Stormyra 92
8.3.5 Avfall som deponeres idag 95
8.4 Vurdering 95
8.4.1 Ansvar i etterdriftsfasen 95
8.4.2 Økonomisk ansvar 96

9 Høring 97

10 Konklusjoner og anbefalinger 98
10.1 Konklusjon 98
10.2 Anbefalinger 99

Kilder 100

Vedlegg 1 – Utledning av kriterier til eierskapskontroll 102

Vedlegg 2 – Høringssvar fra selskapet 108

Vedlegg 3 – Høringssvar fra kommunen 110

Tabell

Tabell 1. Nøkkelinformasjon 19
Tabell 2. Styrerepresentasjon 20
Tabell 3. Styreinformasjon Retura NT AS 21
Tabell 4. Kommunale gebyrpåslag 2018 44
Tabell 5. Utviklingen i MNA sitt selvkostfond (i kr 1000) 47
Tabell 6. Selvkostresultat og selvkostfond i fordelingen fra MNA og kommunenes regnskap. (i kr 1000) 48
Tabell 7. MNAs priser til kommunene 2019 55
Tabell 8. MNAs priser husholdnings- og hytterenovasjon 2015-2019, eks. mva. 55
Tabell 9. Forholdet mellom avfallsmengde og pris, 2014-2017 56
Tabell 10. Gebyrer i kommunene i 2019, eks. mva. 60
Tabell 11. Søknader om redusert gebyr og fritak 67
Tabell 12. Utvalgte målsettinger og virkemidler i avfallsplanen 75

Tabell 13. Deponier i MNAs kommuner 89
Tabell 14. Deponier i Lierne, Røyrvik og Namsskogan 91

Figurer

Figur 1. Avfallshierarkiet.....76
Figur 2. Bilde av Rulle, den mobile gjenvinningsstasjonen 78

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjøres det rede for bakgrunnen for prosjektet, bestilling, problemstillinger, metode, og rapportens oppbygging.

1.1 Bestilling

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) eies av 13 kommuner i Namdal og tilgrensende kommuner. Flere av kommunene som eier Midtre Namdal Avfallsselskap IKS har selskapskontroll av selskapet på sin plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019. Høsten 2018 tok kontrollutvalget i Fosnes kommune initiativ til å sette i gang selskapskontrollen og det ble laget en foreløpig prosjektplan som ble vedtatt i kontrollutvalget i Fosnes kommune 13.11.2018. Samme prosjektplan ble også vedtatt i kontrollutvalget i Høylandet kommune 08.11.2018. Prosjektplanen ble også behandlet i kontrollutvalgene i Flatanger, Grong, Namdalseid, Namsos og Overhalla hvor kontrollutvalgene kom med innspill til prosjektplanen høsten 2018. Revisjon Midt-Norge tok initiativ til å samordne bestillinger fra de aktuelle kommunene på slutten av 2018. Det ble laget en endelig prosjektplan med utgangspunkt i innspillene fra kontrollutvalgene. Alle innspillene har ikke resultert i egne problemstillinger, men blitt innbakt i eksisterende eller sammen med lignende innspill til nye problemstillinger.

Kontrollutvalget i **Bindal** behandlet prosjektplanen i sitt møte 11.03.2019 sak 02/19, og vedtok å delta i prosjektet.

Kontrollutvalget i **Flatanger** kommune behandlet foreløpig prosjektplan i sak 25/18, 14.11.2018 og kom med følgende innspill til prosjektplanen:

- Miljøaspektet; havner sortert avfall der det skal være?
- Oppsummering/konklusjon i rapporten må si noe om hvor god er den reelle eierstyring

Miljøaspektet er omfattet i problemstilling fem. Prosjektplanen ble vedtatt 15.01.2019 i sak 03/19.

Kontrollutvalget i **Fosnes** kommune vedtok sak 17/18, 13.11.2018 utkast til prosjektplan for selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS. Den endelige prosjektplanen har ingen endringer som motstrider den allerede vedtatte prosjektplanen i Fosnes.

Kontrollutvalget i **Grong** kommune bestilte i sak 22/18, 29.10.2018 selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS med innspill om at aktuelle tema vil være selvkost, gebyrer (og alternative løsninger; gir kompostering eller fellesløsninger avslag i pris?) samt hytterenovasjon. Kontrollutvalget vedtok endelig prosjektplan som omfattet innspillene i sitt møte 25.02.2019, sak 4/19.

Kontrollutvalget i **Høylandet** kommune vedtok i sak 20/18, 08.11.2018 utkast til prosjektplan for selskapskontroll av Midtre Namdal Avfallsselskap. Høylandet kontrollutvalg vedtok den endelige prosjektplanen i sitt møte 07.03.2019, sak 04/19.

Ved bestilling av selskapskontrollen i sak 22/18, den 15.11.2018 kom kontrollutvalget i **Namdalseid** kommune med innspill til prosjektplanen:

- Renovasjon fritidsboliger: ulike ordninger i kommunene?

Innspillet omfattes av problemstilling tre og fire. Prosjektplanen ble vedtatt 22.01.2019 i sak 02/19.

Kontrollutvalget i **Namsos** kommune bestilte selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS 22.11.2018, sak 24/18 med følgende temaer kunne være aktuelle:

- Proporsjonaliteten mellom evt. økning i avfallsmengde og økning i renovasjonsgebyr
- Forvaltningen av eierskapene og økonomiske transaksjoner mellom MNA IKS og datterselskaper
- Åpner selskapsavtalen i MNA IKS for engasjement i privatmarkedet?

Første punkt omfattes av rapportens problemstilling to. De andre to punktene vil omfattes av eierskapskontrollen.

Kontrollutvalget vedtok 21.02.2019, sak 02/19 prosjektplan med følgende merknader:

> «… forutsetter at det i selskapskontrollen på relevant nivå sies noe om, og eventuelt behov for nærmere undersøkelse av, forvaltningen av eierskapene og økonomiske transaksjoner mellom MNA IKS og datterselskaper».

Kontrollutvalget i **Nærøy** kommune vedtok prosjektplanen for selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i sak 04/19, 18.01.2019.

Kontrollutvalget i **Overhalla** kommune bestilte i sak 23/18, 08.11.2018 selskapskontroll med forvaltningsrevisjon i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, med følgende innspill til prosjektplanen.

- Ettersikring av deponiet i Overhalla
- Hvordan jobber selskapet med informasjon og holdningsskapende arbeid for å redusere søppelmengden?
- Hvordan arbeider selskapet å utnytte avfall som lokal ressurs?

Innspillene om ettersikring av deponier, holdningsskapende arbeid for å redusere søppelmengden og utnytting av avfall som lokal ressurs omfattes av problemstillingene fem og seks. Prosjektplanen ble vedtatt 14.02.2019 i sak 03/19.

Kontrollutvalget i **Osen** kommune behandlet prosjektplanen for selskapskontroll i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i sak 04/19, 28.01.2019. Kontrollutvalget hadde innspill vedrørende styringsdokumenter.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

Eierskapskontroll:

- Utøver kommunene eierskapet i MNA i tråd med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?

Forvaltningsrevisjon:

1. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?
2. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
3. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
4. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?
5. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

Beskrivende del:

- Hvordan jobber MNA med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet?

Den beskrivende delen har blitt lagt inn i kapittel sju, som omhandler problemstilling fire, om avfallsbegrensning og avfall som ressurs.

MNA håndterer husholdningsavfall inkludert avfall fra hytter og fritidsboliger på vegne av kommunene. Selskapet er i ferd med å starte opp håndtering av slam på vegne av kommunene, men dette er ikke kommet i gang. Forvaltningsrevisjonsdelen avgrenses derfor til å omhandle husholdningsrenovasjon.

1.3 Metode

Selskapskontrollen består av en eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon. Forvaltnings-revisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, og eierskapskontrollen har fulgt standarden så langt det er

mulig. Prosjektet er gjennomført i perioden mars 2019 til juni 2019. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Det er avholdt et oppstartsintervju med MNA ved daglig leder, kontorsjef og økonomisjef. Videre har ledelsen fått tilsendt noen oppfølgingsspørsmål på epost. Styrets leder er intervjuet. Eierrepresentantene i de kommunene som omfattes av selskapskontrollen er intervjuet spesielt i forhold til eierskapskontrollen. Det ble utarbeidet en semistrukturert intervjuguide til alle intervjuene som var tilpasset de enkelte intervju. Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser.

Ulike dokumenter er lagt til grunn for revisjonen. I forbindelse med eierskapskontrollen er kommunenes eiermeldinger undersøkt, og det er samtidig sett på når disse og andre styringsdokumenter for MNA er politisk behandlet. Politisk oppnevning av eierskapsrepresentantene er også undersøkt. Revisor har også undersøkt innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter for 2017 og til våren 2019.

Revisor har sett på søknader om fritak/reduksjon i renovasjonsgebyr. MNA behandler søknader fra alle kommunene unntatt Høylandet. Revisor har mottatt en søknad fra Høylandet samt to utfylte skjema hvor det har blitt gitt fritak. Revisor har ikke vurdert saksbehandlingen av søknadene fra Høylandet da det er et lite utvalg og det mangler dokumentasjon for grunnlaget til to av søknadene samt vedtakene utover at det er informert om at disse har fått fritak.

Til temaet om selvkost i forvaltningsrevisjonen har revisor etterspurt grunnlagsberegningene for kommunenes gebyrpåslag. Her har revisor mottatt informasjon fra fire kommuner, samt at for noen av de andre kommunene har det vært mulig å hente ut tilsvarende grunnlagsberegninger fra regnskapsrevisjon som Revisjon Midt-Norge SA utfører. For de kommunene hvor revisor verken har fått eller funnet beregninger i egne arkiv er det vanskelig å si om det foreligger noe beregningsgrunnlag. Videre er det hentet data fra politisk behandling av saker i kommunene, eksempelvis gebyrfastsetting.

Andre relevante styringsdokumenter er renovasjonsforskriften, retningslinjer til renovasjons-forskriften, avfallsplan for MNA-kommunene og veileder renovasjonsteknisk plan.

Fra MNA er det hentet ut dokumenter som etterkalkylenote for 2018, selvkostkalkyle 2019, søknader om reduksjon/fritak fra renovasjonsgebyr, KOSTRA-skjema, årsmeldinger samt en tilleggsrapport for MNA fra Norfakta Markedsanalyse om renovasjonstjenester.

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 med selskapet.

Vurdering av datagrunnlag og metode

Revisor mener det har vært tilstrekkelig å intervjue de utvalgte informantene, i kombinasjon med ulike dokumenter. Vi har mottatt alle etterspurte dokumenter fra selskapet, og opplever at selskapet har vært opptatt av åpenhet og sørget for god informasjon til revisor. Revisor anser den mottatte dokumentasjon som pålitelig og relevant, og mener at verifisering av intervjureferatene bidrar til å øke dataenes pålitelighet.

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

1.4 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapitlet er det gjort rede for bakgrunn, problemstillinger og metode. I kapittel to presenteres MNA kort og det gis en oversikt over MNA sitt eierskap i andre selskaper.

Kapittel tre er eierskapskontrollen. Dette kapitlet er unikt for den enkelte kommune og finnes dermed i ulike versjoner alt etter hvilken kommune som rapporten er stilet til. Dette kapitlet avsluttes med konklusjon og anbefalinger knyttet til eierskapskontrollen.

De fem problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er behandlet i hvert sitt kapittel fra kapittel fire til åtte. Disse kapitlene er bygd opp med funn fra datainnsamlingen, først med en påfølgende vurdering fra revisor i forhold til de revisjonskriteriene som legges til grunn. Det var i bestillingen bestilt en beskrivende del som er bakt inn i kapittel sju.

I kapittel ni er høringssvar fra kommunene på eierskapskontrollen og fra selskapet på forvaltningsrevisjonen tatt inn.

Kapittel ti er konklusjon på forvaltningsrevisjonen. Revisors anbefalinger følger avslutningsvis.

De enkelte kapitlene, tre til åtte, kan leses uavhengig av hverandre.

2 MIDTRE NAMDAL AVFALLSSELSKAP IKS

I dette kapittelet beskrives selskapet Midtre Namdal Avfallsselskap IKS.

2.1 Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i dag

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) er et interkommunalt renovasjonsselskap i Namdalen som pr. 01.04.2019 eies av de 13 kommunene Bindal, Flatanger, Fosnes, Grong, Høylandet, Namdalseid, Namsos, Nærøy, Overhalla, Osen, Vikna, Leka og Roan. MNAs område preges av store avstander og få innbyggere. MNA utfører renovasjon i eier-kommunene og behandler avfall fra husstander og bedrifter. Selskapet har hovedkontor i Overhalla og utførte i 2018 25,6 årsverk. Administrasjonen er ikke samlokalisert med mottaksanlegget, som er på Stormyra i Overhalla. Det er et ønske om samlokalisering, og det er bestemt at det nye anlegget skal ligge på Spillum i Namsos kommune. Det er foreløpig ikke funnet en egnet tomt.

MNA ble etablert i 1979 som et interkommunalt selskap med ansvar for innsamling og behandling av avfall fra seks kommuner; Namdalseid, Flatanger, Namsos, Overhalla, Høylandet og Grong. I 1993 ble Nærøy og Vikna medlemmer, i 1994 ble Bindal, Leka og Fosnes medlemmer, og i 1995 ble Osen og Roan medlemmer. Lierne, Namsskogan og Røyrvik kommuner har vedtatt at de blir nye deltakere i MNA fra 01.01.2020.

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS forvalter kommunenes lovpålagte oppgave med innsamling av husholdningsavfall. Virksomheten drives etter selvkost, og renovasjonsgebyret skal dekke innsamling, transport og behandling av avfallet. Midtre Namdal Avfallsselskap IKS samlet i 2018 inn 15950 tonn husholdningsavfall fra 37 496 innbyggere på vegne av eierkommunene. Selskapets priser til kommunene fremgår på selskapets nettside, https://mna.no/-abonnement/priser/. Den enkelte kommunes pris til innbygger, altså selskapets pris pluss kommunens gebyrpåslag, varierer fra kommune til kommune. Gjennomsnittlig avfallsmengde pr abonnent var i 2018 425 kg. MNA samler også inn næringsavfall og arbeider i 2019 med å få på plass innsamling av slam.

Innbyggerne kan fritt levere husholdningsavfall på faste gjenvinningsstasjoner eller mobile gjenvinningsstasjonen, Rulle. 55 prosent av MNAs innbyggere tilhører gjenvinningsstasjonen på Stormyra. På Stormyra sorteres avfallet i 40 fraksjoner. Publikum forholder seg til kun noen av disse, da noe sorteres av ansatte. Ledelsen i MNA er opptatt av at det skal være enkelt å levere avfall.

MNA har to omlastningsstasjoner, Kolvereid og Stormyra. På Stormyra tømmes avfallet i en hall og sorteres før det transporteres videre. På Kolvereid blir avfallet fylt i presser og containere.

MNA hadde tidligere to bruktbutikker organisert i et eget AS. Dette gikk ikke rundt økonomisk, og aksjeselskapet tapte sin opparbeidede kapital. Selskapet ble avviklet og butikkene ble nedlagt. Butikkene ble erstattet av konseptet *Gi og ta-bod*.

MNA har ansvar for etterdrift av deponiet på Stormyra i Overhalla.

Nøkkelinformasjon om Midtre Namdal Avfallsselskap er gjengitt i tabell 1. Opplysningene er hentet fra (Brønnøysund, SmartCheck, selskapsavtalen, protokoll fra representantskapet).

Tabell 1. Nøkkelinformasjon

Stiftelsesdato	01.01.1980
Eiere	Namsos kommune, eier fra 1979, 34,9 % Nærøy kommune, eier fra 1993, 13,5 % Vikna kommune, eier fra 1993, 11,2 % Overhalla kommune, eier fra 1979, 9,8 % Grong kommune, eier fra 1979, 6,4 % Namdalseid kommune, eier fra 1979, 4,6 % Bindal kommune, eier fra 1994, 4,3 % Høylandet kommune, eier fra 1979, 3,4 % Flatanger kommune, eier fra 1979, 3,0 % Osen kommune, eier fra 1995, 2,8 % Roan kommune, eier fra 1995, 2,7 % Fosnes kommune, eier fra 1994, 1,8 % Leka kommune, eier fra 1994, 1,6 %
Styreleder	Arne Flaat, 07.04.2016 →
Styremedlemmer	Kårhild Hallager Berg, 07.04.2016 → Anita Østby, 07.04.2016 → Rune Arstein, 07.04.2016 → Morten Ove Moa[3], 07.04.2016 → 01.03.2019 Ove Bolkan, 01.03.2019 → Alfred Skogmo, 09.02.2012 →
Direktør	Asle Hasselvold, 19.06.2013 →
Formål	Ansvar for planlegging og gjennomføring av innsamling og behandling av det avfall som omfattes av medlemskommunenes renovasjonsforskrifter, samt etter de krav som stilles til avfallsbehandling av lov og sentrale myndigheter. Selskapet skal sikre et likeverdig tilbud til alle husstander i regionen, ved prissetting skal det legges vekt på systemer som sikrer god transportutjevning. Selskapet avgjør selv om, i hvilken utstrekning, og på hvilke vilkår det skal ta hånd om avfallstyper som ikke omfattes av kommunenes renovasjonsforskrifter. Selskapet kan tegne aksjer i selskaper som naturlig hører til selskapets virksomhetsområde.
Revisor	E.K. Revisjon AS v/ Kjell Tore Kirketeig

[3] Styreleder opplyste om at ansatte hadde valg av ansattes representant i styret i februar 2019. Da erstattet Ove Bolkan representanten Morten Moa. Det ble diskutert med selskapets revisor om inntreden av ansattes representant i styret skulle skje umiddelbart etter valget eller etter representantskapsmøtet. Vedtektene ble tolket slik at den nye ansattrepresentanten i styret tiltrådte fra første styremøte etter valget, altså før representantskapsmøtet.

2.2 Datterselskap og andre eierinteresser

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS har datterselskaper og eierandeler i andre selskaper. Først presenteres et sammendrag av selskapene og hvem som sitter i styrene i disse i tabell 2. (MNA sine representanter er i kursiv) Deretter presenteres kort informasjon om de ulike selskapene.

Tabell 2. Styrerepresentasjon

Selskap	Eierandel	Styre
Retura NT AS	80 %	*Asle Hasselvold (styreleder)* Lillian Hatling Oddbjørn Kåre Kristensen Arne Magne Galguften Aina Elisabeth Hildrum
OKHH Eiendom AS	50 %	Arnfinn Elias Gartland (styreleder) *Asle Hasselvold* Anita Lassemo Barlien
Retrans Midt AS	33,3 %	Torbjørn Evjen (Styreleder) *Trond Morten Bjørnes* Bjørn Heggelund Arne Kristian Mo Preben Godø *Nina Christin Svarlien*
Kystmiljø AS	20 %	Trygve Berdal (styreleder) *Asle Hassevold* Mona Garberg Stig Arve Høyvik
Ecopro AS	16,75 %	Trygve Berdal (styreleder) Geir Tore Leira *Asle Hasselvold* Erik Bartnes Håkon Nordgaard Johansen Geir Nerdal Una Dahlen-Kvalvaag
Miljøpartnerne AS	13,32 %	*Asle Hasselvold (styreleder)* Trygve Berdal Håkon Nordgaard Johansen Erik Fenstad
Sesam Ressurs AS	6,2 %	Lars Skrøvseth (styreleder) Trygve Berdal *Asle Hasselvold* Ester Melum Stølan Erik Fenstad Frank Grønås Geir Tore Leira Ola Sørås Jan Otto Saur
Rekom AS	2,15 %	Torbjørn Evjen (styreleder) Toril Haltbrekken Forsmo Leif Magne Hjelseng Jan-Egil Korseberg Elisabeth Hov

Informasjon hentet fra Bisnode SmartCheck

2.2.1 Retura NT AS, 80 prosent

Retura NT AS ble stiftet 15.04.2004 og har 21 ansatte. Retura NT AS er et selskap som utfører avfallstjenester for næringslivet i nordre del av Trøndelag. Hovedkontoret ligger i Namsos. Selskapets andre eier er Steinkjer kommune.

Tabell 3. Styreinformasjon Retura NT AS

Daglig leder	Erling Arvid Gartland
Styreleder	Asle Hasselvold
Styremedlemmer	Lillian Hatling Oddbjørn Kåre Kristensen Arne Magne Galguften Aina Elisabeth Hildrum

2.2.2 OKHH Eiendom AS, 50 prosent

Selskapet ble stiftet 24.11.2006, og har ingen ansatte. Selskapets formål er «utleie av eiendom og andre aktiviteter som naturlig faller sammen med dette, herunder å delta i andre selskaper med lignende virksomhet, og kjøp og salg av aksjer eller på annen måte gjøre seg interessert i andre foretagender.». Selskapet eier bare kontorbygget i Barlia hvor administrasjonen i MNA holder til.

2.2.3 Retrans Midt AS, 33,3 prosent

Retrans Midt AS ble stiftet 10.01.2018 og har 60 ansatte. Selskapet eies sammen med Innherred Renovasjon og HAMOS Forvaltning.. 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 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.»

2.2.4 Kystmiljø AS, 20 prosent

Selskapet ble stiftet 14.11.1994. Selskapets formål er «Tilby avfallstjenester til havbruksnæringen. Selskapet kan også drive annen beslektet virksomhet, herunder eie og drive fast eiendom, utnyttelse av råvarer og energi, samt deltakelse som aksjonær eller på annen måte delta i andre foretak.» I høringssvaret fra MNA opplyses det at aksjene i Kystmiljø AS ble solgt sommeren 2019.

2.2.5 Ecopro AS, 16,75 prosent

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[4] 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[5].

2.2.6 Miljøpartnerne AS, 13,32 prosent

Selskapet Miljøpartnerne AS ble stiftet 01.10.2008. Selskapet eies sammen med blant annet ni andre midtnorske avfallsselskap. Selskapets formål er innsamling, transport og behandling av avfall, og dermed tilknyttet virksomhet, samt deltakelse i selskaper med tilknyttet virksomhet. Selskapet er i dag et rent eierselskap som kun eier aksjene i Retura Norge og annen aktivitet er tonet ned.

2.2.7 Sesam Ressurs AS, 6,2 prosent

Sesam Ressurs AS ble stiftet 19.06.2017. Selskapet eies sammen med andre avfallsselskap og har en ansatt. Selskapets 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. Prosjekt Sesam går ut på å etablere et ettersorterings-anlegg i Midt-Norge. Dette skal muliggjøre maksimal gjenvinning av ressursene som finnes i restavfallet. Anlegget skal være et supplement til dagens sortering. Anlegget skal ligge på Heggstadmoen i Trondheim. Selskapet har ikke erverv til formål.

2.2.8 Rekom AS, 1,98 prosent

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».

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

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

3 EIERSKAPSKONTROLL

Eierskapskontroll er en obligatorisk del av selskapskontroll og handler om hvordan kommunen, her Bindal kommune utøver sitt eierskap i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA). MNA eies av 13 kommuner, noe som betyr at eierskapet utøves både av den enkelte kommune og av kommunene i fellesskap.

3.1 Problemstilling og vurderingskriterier

Problemstillingen for eierskapskontrollen er:

> *Utøver kommunen eierskapet i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) 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 normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene, som eier disse selskapene, kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Vurderingskriterier for eierskapskontrollen 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 styrings-dokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen bør vedta en eierskapsmelding som rulleres årlig
- 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

Det er utarbeidet en selskapsavtale mellom MNA og eierkommunene som ble vedtatt i representantskapet i MNA høsten 23.10.2014, sak 12/2014. Denne selskapsavtalen er en

tilpasning til IKS-loven og erstatter vedtektene som selskapet har hatt tidligere. Selskapsavtalen legger overordnede føringer for selskapet og eierne. Kommunestyret i Bindal behandlet selskapsavtalen 26.02.2015, sak 21/15.

I selskapsavtalens § 1 framgår medlemskapet og at hovedkontoret til selskapet ligger i Overhalla kommune. Medlemmene er følgende kommuner: Flatanger, Namdalseid, Namsos, Overhalla, Høylandet, Grong, Nærøy, Vikna, Bindal, Fosnes, Leka, Osen og Roan.

Selskapets formål framgår av § 2, hvor formålet blant annet er å ha ansvar for planlegging og gjennomføring av innsamling og behandling av det avfall som omfattes av medlemskommunenes renovasjonsforskrifter, samt etter de krav som stilles til avfallsbehandling av lov og sentrale myndigheter. Selskapet skal sikre et likeverdig tilbud til alle husstander i regionen. Videre skal det ved prissetting legges vekt på systemer som sikrer god transportutjevning. Selskapet kan tegne aksjer i selskaper som naturlig hører inn under selskapets virkeområde. Selskapet avgjør selv om, i hvilken utstrekning, og på hvilke vilkår det skal ta hånd om avfallstyper som ikke omfattes av kommunenes renovasjonsforskrifter. Denne siste formuleringen gir selskapet muligheter for håndtering av næringsavfall i et konkurranseutsatt marked. Omfanget av denne virksomheten kan ikke overskride 20 prosent for da vil den komme i konflikt med bestemmelsene om utvidet egenregi, jfr. kapittel 4.2.4. For 2018 utgjør næringsdelen 17,7 prosent av de totale inntektene.

I § 3 fastsettes representantskapets oppgaver og stemmefordeling. Hver kommune har én eierrepresentant, hvor alle representanter har tre faste stemmer hver. Kommunene får tilleggsstemmer etter antall innbyggere ved inngangen til hvert år det holdes kommunevalg. Eksempelvis hadde Roan i 2011 994 innbyggere, og dermed totalt fem stemmer i representantskapet. Namsos hadde i 2011 12906 innbyggere, og hadde totalt 24 stemmer i representantskapet.

I § 4 reguleres styrets oppgaver og i § 5 framgår daglig leders ansvar og oppgaver.

§ 6 omhandler medlemsforhold, medlemskommunenes ansvar og låneramme. Herunder at medlemskommunene garanterer for låneopptak opptil 100 mill. og garanterer i tillegg for etterdrift av deponiet i 30 år etter avslutning. I § 7 framgår kommunenes forpliktelser blant annet at den enkelte medlemskommunen plikter å ha renovasjonsforskrifter som er forenlig med interkommunalt samarbeid gjennom interkommunale selskaper og at forslaget til kommunene s renovasjonsforskrifter utarbeides av MNA.

De siste tre paragrafene omhandler endringer og tvister.

Ledelsen i MNA opplyser at selskapsavtalen skal revideres, men at forslaget må styrebehandles før det går til behandling i representantskap og kommunestyrer.

3.2.2 Styringsdokumenter

MNA har en felles renovasjonsforskrift som er vedtatt i representantskapet i MNA høsten 2014 og senere i kommunene. Representantskapet behandlet ny renovasjonsforskrift 02.10.2017 i sak 13/17, men fortsatt har ikke alle kommunene behandlet denne. Bakerst i den nye forskriften står det at forskriften vil bli gjeldende når den er kunngjort i Norsk Lovtidend. I vedtaket fra representantskapet står det i punkt tre at representantskapet oppfordrer eierkommunene til å behandle saken innen juni 2018. Kommunene fikk oversendt den nye renovasjonsforskriften til behandling i brev av 10.07.2018.

Selskapet opplyser at de la til grunn at den nye forskriften ville bli gjeldende i alle kommuner fra 01.01.2019. Siden ikke alle kommuner har behandlet forskriften, har dette medført utfordringer for selskapet. Selskapet anser forskriften som gjeldende i de kommunene som har vedtatt den. Dette medfører at saksbehandlerne ved søknader om fritak/reduksjon i gebyr må hensynta hvilken kommune søknaden gjelder. Selskapet opplyser at de har dyktige saksbehandlere som hensyntar dette. Den nye forskriften er ikke kunngjort i Norsk Lovtidend siden ikke alle kommunene har vedtatt den enda. Samtidig har enkelte av kommunene som skal sammenslås vedtatt at forskriften skal gjelde fra 01.01.2020. Den forrige forskriften ble vedtatt i 2014. Den ble ikke kunngjort i Norsk Lovtidend.

Bindal er pr. 10.09.2019 en av seks (av ti undersøkte kommuner) som har behandlet den nye forskriften. Høylandet, Namsos, Namdalseid og Fosnes har ikke behandlet den nye forskriften. Fellesnemnda for Nye Namsos kommune har vedtatt den nye forskriften med virkning fra 01.01.2020 for den nye kommunen.

Den nye forskriften har i henhold til § 1-1 følgende formål: sikre at husholdningsavfallet kildesorteres og håndteres i henhold til avfallshierarkiets prioriteringer. Dette skal gjøres ved en miljø- og klimavennlig, helsemessig hygienisk, brannforebyggende oppbevaring og kostnadseffektiv innsamling og transport av husholdningsavfallet. § 1-2 fastsetter virkeområde: forskriften gir bestemmelser om den kommunale hente- og bringeordning for husholdningsavfall og gjelder alle registrerte grunneiendommer, herunder også seksjonerte deler av bygning og fritids-eiendommer. Forskriften gir også bestemmelser om avfallsgebyr.

Samtidig med ny renovasjonsforskrift har MNA utarbeidet *Avfallsplan for MNA-kommunene, Plan for overgang til sirkulær økonomi*, som ble vedtatt i representantskapet 04.05.2017, sak 5/17. Denne planen er ment å være eiers mandat eller bestilling til MNA og gir føringer og forventninger om hvilken retning selskapet skal utvikle seg de kommende år. Avfallsplanen

danner grunnlaget for styrets arbeid med selskapets strategiplan. Avfallsplanen fastsetter målsettinger og strategier for selskapets arbeid mot fremtidige krav og målsettinger. Avfallsplanen er behandlet i representantskapet 04.05.2017 sak 5/17.

Hovedmålet i avfallsplanen er at kommunene skal skape en positiv framtid ved å inspirere til fornying gjennom sirkulær økonomi og at kommunens innbyggere skal oppleve at de gjennom sin innsats for avfallsreduksjon og kildesortering gir et viktig bidrag for å oppnå et bedre miljø. Videre har planen elleve resultatmål.

Ordfører opplyser at det ikke foreligger noen spesielle avtaler mellom MNA og Bindal utover de felles styringsdokumentene som selskapsavtale, avfallsplan og lignende. Bindal skal delta i et prosjekt i regi av MNA hvor man skal rydde opp i villfyllinger.

3.2.3 Eierskapsmelding

Kommunen har en eierskapsmelding fra 2016, vedtatt 29.09.2015 sak 64/16. Eierskapsmeldingen er delt i to deler. Den første delen omhandler eierstyring, herunder motivasjon for eierskap, selskapsformer og kommunens eierskapspolitikk. Den andre delen gir en presentasjon av informasjon og strategi for de viktigste selskapene for kommunen. I innledningen går det fram at målet med eierskapsmeldingen er å drøfte kommunens ulike motiver for å opprette eller å delta i et selskap. Videre å få etablert viktige prinsipp og retningslinjer for kommunen sin eierstyring og rammer for utøving av eierskap i ulike selskapsformer. I eierskapsmeldingen legger Bindal kommune de 19 anbefalingene fra KS til grunn for prinsipper og retningslinjer for eierskap i kommunen.

I eierskapsmeldingen del 2, er MNA presentert med formål, andre eiere og eierandeler. Videre er nøkkeltall, kjønnsfordeling i styret og en vurdering av eierskapet presentert. I vurderingen står følgende:

> *Midtre Namdal Avfallsselskap (MNA) framstår som et veldrevet selskap. Selskapet er i endring og utvikling. Den totale avfallsmengden inn til MNA økte i 2015 med 20 %. Eierskapet må løpende følges opp gjennom representantskapet og oppfølging av dets vedtak, slik at Bindal kommune bidrar til at selskapet fortsetter sin positive utvikling.*

Det er ikke gitt andre føringer for eierskapet i eiermeldingen enn dette.

Ordfører opplyser at Bindal ikke har noen selskapsspesifikke eierstrategier. I forbindelse med behandling av eiermeldingen ble kommunens generelle eierstrategi diskutert, sammen med en diskusjon på hvilke selskaper man skal være eier av og ikke. Ordfører opplever at selskapene som er viktige for kommunen, er strukturerte og ryddige.

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
- Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak

Kommunens delegasjonsreglement fastsetter at kommunestyret gjennom sitt vedtak av 28.04.1998 sak 42/98 gir ordføreren myndighet til å representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter og lignende. I ordførers fravær skjer representasjonen av kommunens varaordfører. Videre er ordfører gitt fullmakt til å utpeke hvem som skal representere kommunen dersom både ordfører og varaordfører er forhindret til å møte.

Det er ordfører som er kommunens eierrepresentant. Eierrepresentanten er valgt i starten av valgperioden, for 2015-2019 i kommunestyrets møte 17.11.2015 sak 115/2015. Det er valgt tre numeriske varamedlemmer; Tor-Arne Aune (varaordfører), Ruth Skjelsvik og Elin Lian.

I Bindal er det et prinsipp at det er ordfører som er eierrepresentant. Ordfører mener det er naturlig at det er varaordfører som er vararepresentant. Kommunikasjonen mellom ordfører og varaordfører er større enn med andre kommunestyrerepresentanter, og varaordfører er mer involvert i det som foregår i kommunen. Ordfører og varaordfører har jevnlige møter.

Politikerne i Bindal har gjennomgått KS' Folkevalgtopplæring hvor det er en liten del om eierskap. Ordfører har ikke savnet mer opplæring. Hun opplever at hun har god støtte i rådmannen.

Ordfører bestreber å selv delta i eiermøter og representantskap i MNA så langt det er mulig.

Ordfører er nestleder i representantskapet. Hun har måttet lede ett møte. Ordfører liker godt å være eierrepresentant og synes det er spennende. I MNA er ting på stell, og dermed er det også enkelt å være eierrepresentant.

Ordfører har en policy på at alle protokoller legges ved innkalling til kommunestyremøter som referatsak. Innkallinger legges ved der det passer inn i møteplanen og at det er aktuelt å diskutere en sak med kommunestyret. På denne måten får politikerne mulighet til å ta opp

spørsmål og problemstillinger. Representanter fra MNA, både administrerende direktør og andre, har hatt orienteringer for kommunestyret.

Før møter, enten representantskap eller eiermøter, forteller ordfører kommunestyret hva hun tenker om sakene som skal opp, og spør om de er enige eller ikke i hennes syn. Ordfører bestreber å behandle dette i kommunestyret. Det varierer noe om det behandles i kommunestyret eller i formannskapet, alt etter tidsaspektet. MNA er flinke til å ha en plan for møtene, og når man har arbeidet med viktige saker har det blitt gjennomført mellommøter. Mellommøter kan komme som et ønske fra eierrepresentantene, men også ofte fra MNA i store saker. Ordfører snakker også med administrasjonen i kommunen og spør om de har noe de ønsker å ta opp. Ordfører mener det er viktig å snakke med kommuneadministrasjonen om renovasjon, fordi det er mange innbyggere som henvender seg dit. Noen ganger deltar kommuneadministrasjonen i eiermøter på oppfordring fra selskapet.

Ordfører opplever det som uproblematisk at renovasjonskompetansen er lagt til MNA. Dette fordi at samarbeidet med selskapet er så godt. Dersom kommunen ønsker en orientering, besøk eller noe som helst fra selskapet, så kommer de. Ordfører har eksempelvis fått representanter fra MNA til å fortelle om kildesortering. MNA har vært i kommunestyret flere ganger. Ordfører mener det er viktig at kommunestyrerepresentantene kjenner selskapet og det som skjer der godt, spesielt når man skal gjøre store investeringer eller man snakker om miljøet og fremtiden.

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
- Innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel og skal inneholde saksliste. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig

Representantskapet består av én eierrepresentant fra hver kommune. Den enkelte eierrepresentant har i utgangspunktet tre stemmer. Videre tillegges den enkelte representant

tilleggsstemmer ut fra folketallet i kommunen ved inngangen til det året det er kommunevalg. Dette er regulert i selskapsavtalen § 3. Minste antall tilleggsstemmer er fire og største antall er 24.

Protokoller fra representantskapets møter fra 2017 og 2018 viser at representantskapet behandler selskapets budsjett, økonomiplan, regnskap, velger styremedlemmer og behandler styrets godtgjørelse. Representantskapet fastsetter også MNAs pris til kommunene. Det fremgår av protokollene at representantskapet orienteres om relevante og aktuelle saker i selskapet. Protokollene viser at saker som medfører større endringer gjerne behandles flere ganger i representantskapet før saken blir framlagt for beslutning.

Bruk av valgkomité er vedtektsfestet gjennom selskapsavtalen, hvor det i § 3 går fram at representantskapet skal velge valgkomite. Følgende tre av representantskapsmedlemmene utgjør valgkomiteen:

- Hege Nordheim-Viken (Høylandet)
- Amund Hellesø (Vikna)
- Steinar Lyngstad (Namdalseid)

Innstilling på styrets honorar gjøres i valgkomiteen. Honorarene til styrelederne i de ulike IKS-ene Namdalskommunene deltar i, varierer veldig. Valgkomiteen har innhentet informasjon fra alle aktuelle selskap for å se hvor stor forskjellen er. Her har man også sett på selskapenes størrelse med hensyn til omsetning og type drift. Styreleder i MNA har i dag 60 000 kr i året i styrehonorar. Styreleder i Innherred Renovasjon ligger langt over dette. Det er flere hensyn som må tas i fastsettelse av honorar. En ordfører sier at politikerne vet at de som må betale kostnaden, er abonnentene gjennom gebyret. Samtidig skal styreleders honorar ligge på et riktig nivå i forhold til ansvaret styret sitter med også i IKS-er. Honorarene vurderes årlig, og har blitt løftet de siste årene.

Ordfører i Overhalla er representantskapets leder. Når styret i MNA har hatt sitt siste møte før representantskapet, blir han kalt inn til en praktisk gjennomgang av representantskapet som en forberedelse.

Innkallinger til representantskapets møter skal skje minst fire uker før. Revisor har sett eksempel på at innkalling til representantskap er sendt ut fem uker før møtet, tre uker før møtet og sju uker før møtet. Flere eierrepresentanter har gitt uttrykk for at MNA er et av de selskapene som er bedre på å sende ut innkallinger i god tid.

Ordfører opplever at det er gode samlinger, orienteringer og befaringer i regi av MNA i forbindelse med eiermøter og representantskapsmøter. Styrets medlemmer har også vært

tilgjengelige på slike møter, og ordfører opplever at det er et godt sammensatt styre hvor flere har sittet i lengre perioder som gir god erfaring og kontinuitet.

3.5 Kompetansekrav til styrende organ

Vurderingskriterier som ligger til grunn for kompetansekrav til styrende organ 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
- Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper

I selskapsavtalen § 4 står det at styret skal bestå av fem medlemmer med varamedlemmer i rekkefølge og at det i tillegg velges en ansattrepresentant med personlig vararepresentant. Styret oppnevnes for fire år. Det går videre fram at daglig leder eller representantskapsmedlem ikke kan være medlem av styret. Det er ifølge ledelsen i MNA vedtak i representantskapet om at halve styret velges annethvert år.

Styret består av styreleder og fem styremedlemmer, hvorav en av disse er ansattes valgte representant i styret. I representantskapsmøtet 30.04.2019 ble styreleder, to styremedlemmer og andre varamedlem gjenvalgt for fire år. Forrige valg var i representantskapsmøte 2.11.2017 hvor styrets nestleder, ett styremedlem, første og tredje varamedlem ble gjenvalgt for fire år. Styret består av både politikere og personer med annen bakgrunn, samt én ansattvalgt representant. Det velges numeriske varamedlemmer, hvor første varamedlem møter fast i styret. Styret består av to kvinner og tre menn. I tillegg er det ansattvalgte styremedlemmet mann. Det er ingen ordførere eller rådmenn som sitter i styret.

Det foreligger ingen instruks som sier noe om hvilke kompetanser som skal være i styret. Et av valgkomiteens medlemmer opplyser at de som skal sitte i styret i MNA, må ha en interesse for selskapet og det man skal arbeide med. Han mener at man i stor grad har fått til dette. Et annet medlem av valgkomiteen trekker frem at komiteen har fokus på å sette sammen et godt team, med hensyn til geografisk spredning, kompetanse og kjønn. Erfaringer fra næringsliv og kommune er viktig. Når det skal velges nytt styre, spørres styreleder og daglig leder om hvordan styret har fungert. Medlemmet i valgkomiteen mener det er viktig at de som velges inn i styret fungerer som gode og interessert medlemmer med fokus på å levere i henhold til selskapets visjon og mål, og at de er innovative med tanke på effektiv drift både når det gjelder avfallshåndtering og økonomi.

Et av valgkomiteens medlemmer opplyser om at når det skal velges nye medlemmer til styret, tar valgkomiteen kontakt med eierkommunene og spør etter forslag. Et annet medlem av valgkomiteen sier at involveringen av de andre eierrepresentantene ikke er systematisk. Valgkomiteen ønsker god geografisk spredning på medlemmene i styret. Dette fremheves som noe som blir viktig ved neste valg av styremedlemmer, da de tre nye eierkommunene også vil være med i selskapet.

Ordfører har ikke blitt kontaktet av valgkomiteen. I eiermøter har fordeling av representanter og hva slags kompetanse man har behov for i styret blitt diskutert.

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

3.6.1 Eiermøter

Ledelsen i MNA opplyser at det er et fast eiermøte hver høst, dagen før representantskapsmøtet. Noen kommuner er flinke til å møte, andre møter sjelden. Ledelsen i MNA mener det er viktig å legge opp til eiermøte sammen med representantskapsmøte, da de ser at dette øker deltakelsen. Rådmenn oppfordres til å delta i eiermøtene. MNA ønsker å involvere administrasjonene og rådmennene. Selskapet opplever at de rådmennene som deltar i eiermøtene, deltar aktivt. MNA har oppfordret til at rådmennene deltar når det er store saker.

Tema til eiermøter meldes i stor grad inn av daglig leder og styret. Det gjennomføres møte med representantskapets leder før utsending av innkalling, og der fanges noen ganger innspill fra eierne opp. Selskapsform har vært tema noen ganger.

MNA forsøker å legge til rette for befaring i forbindelse med eiermøter. Nye anlegg har vært på sakskartet jevnt de siste årene.

3.6.2 Dialog mellom MNA og kommunene

MNA signaliserer i representantskap at de ønsker å komme til kommunestyret. MNA deltar årlig i fire-fem kommunestyremøter i MNA-kommunene, slik at alle kommunestyrene kan besøkes opptil flere ganger i løpet av valgperioden. Det kan være generelle orienteringer, eller mer spesifikke tema. Selskapet opplever at de er velkomne til kommunestyrene, og at de får

god taletid når de kommer. Det er mange positive og gode spørsmål. Ledelsen i MNA opplever at kommunene er fornøyde med selskapet, og at de ønsker å videreutvikle selskapet. Selskapet opplever ikke at kommunestyret forsøker å utøve eierstyring av selskapet i kommunestyremøtene, men følger styringslinjene via eierrepresentanten i representantskapet. Det er fin og ryddig dialog med kommunestyrene.

Ledelsen i MNA forteller at dialogen med administrasjonen i kommunene har vært varierende. Det har blitt forsøkt å arrangere møtepunkt, for eksempel for tekniske sjefer i kommunene, men det har vært begrenset interesse for dette. Noen kommuner ønsker dialog med selskapet. MNA forsøker å skape dialog med kommunene i forbindelse med kommunale reguleringsplaner. Det er vanligvis 1-3 rådmenn som deltar i eiermøtene. Det er utarbeidet en *Veileder Renovasjonsteknisk plan,* som defineres som en av retningslinjene til den nye renovasjonsforskriften. I *Avfallsplanens* resultatmål 11 er det en målsetting om at kommunen innen 2020 skal ha vedtatt krav om universell utforming og utarbeidelse av en renovasjonsteknisk plan ved utarbeidelse av arealplaner. MNA opplyser at de normalt har dialog direkte med utbygger om plassering av avfallsløsninger. Samtidig får selskapet de fleste planer på høring, og selskapet opplever dialogen om plassering av avfallsløsninger som god.

3.7 Forvaltning av datterselskap

Vurderingskriterier som ligger til grunn for vurdering av forvaltning av datterselskap er:

- Styret i morselskapet bør ikke sitte i styret i datterselskapet
- Eierrepresentantene kan påvirke forvaltningen av datterselskap gjennom morselskapets selskapsavtale og gjennom valg av styret til morselskapet

Et datterselskap er en selvstendig juridisk enhet. Datterselskap har egne styrer og daglige ledere. Mulighetene til å styre datterselskap ligger i å utøve styring gjennom eierskapet, som i aksjeselskaper vil foregå gjennom generalforsamlinger i selskapet. Eierne i MNA sin styringsmulighet i MNAs datterselskap ligger dermed i å velge styret i MNA og gi føringer til disse. Kommunenes forvaltning av MNAs datterselskap skjer dermed i MNAs generalforsamling. Det kan gis uformelle signaler i eiermøter. MNAs datterselskap er Retura NT AS.

Styreleder i MNA opplyser om at aktiviteter eller aktuelle saker fra datterselskaper eller selskaper hvor MNA har en eierandel, kan være tema på eiermøter. Styreleder opplyser at det som regel er daglig leder som sitter i styret i selskaper hvor MNA har en eierandel, og han tar med seg informasjon tilbake til styret i MNA. Videre at det ikke er aktuelt å gå inn som aksjonær

i selskaper uten at det er en klar fordel for MNA eller MNA sin utvikling, og det er et krav at MNA skal være representert i styret.

I selskapsavtalen til MNA åpner § 2 opp for at selskapet (MNA) kan tegne aksjer i selskaper som naturlig hører inn under selskapets virksomhetsområde. Denne bestemmelsen gir MNA sitt styre handlingsrom til å tegne aksjer. Styreleder i MNA forteller at kjøp og salg av aksjer er styrets oppgave. I representantskapets møte 04.05.2017 sak 7/17 *Eventuelt,* var tegning og kjøp av aksjer tema. Her gjengis det at styreleder orienterte om at det kan være noe vanskelig ut fra gjeldende selskapsavtale å forstå hvem som har ansvar for tegning/kjøp av aksjer av selskapet. Representantskapet er av den oppfatning av at det er styret som skal ta stilling til / vedta tegning/kjøp av aksjer innenfor rammen av gjeldende selskapsavtale.

Protokoller fra representantskapsmøter i MNA viser at det har blitt gjennomført orienteringer vedrørende enkelte selskap som MNA har eierandel i. Videre har representantskapet besøkt Ecopro AS.

Styresammensetningen i datterselskap og andre selskaper MNA har eierandeler i, er gjengitt i tabell 2 i kapittel 2.2. Representanter fra MNA er markert i kursiv. Oversikten viser at det er representanter fra MNA i alle selskaper unntatt Rekom AS hvor MNA har en eierandel på 2,15 prosent. Medlemmer i styret i MNA er ikke oppført som styremedlemmer i noen av datterselskapene eller selskaper hvor MNA har eierandel.

Ordfører forteller at det orienteres om MNAs datterselskap og eierandeler i representantskapsmøter og eiermøter. Det legges fram tall for selskapene og det orienteres om utvikling. Ordfører opplever at eierrepresentantene får god informasjon om drift av hele konsernet.

3.8 Vurderinger

3.8.1 Eiernes styringsdokumenter

Det foreligger en selskapsavtale mellom MNA og kommunene, som er vedtatt i representantskapet og i Bindal kommunestyre. Selskapsavtalen oppfyller de minstekrav som er satt i IKS-loven.

Bindal kommunestyre har behandlet de styringsdokumenter som er vedtatt i representantskapet i MNA, og dokumentene er nylig oppdatert. Dette er i tråd med KS' anbefaling, og bidrar til et aktivt eierskap.

Kommunen har en eierskapsmelding fra 2016. Den sier ikke noe om kommunens forventning til selskapenes samfunnsansvar. Den har heller ingen strategi for eierskapet i det enkelte

selskap. Uten en fastsatt strategi for eierskapet har eierrepresentanten heller ingen strategi å forholde seg til eller mandat for utøvelse av eierskapet, utover den generelle strategien som er basert på KS' anbefalinger.

3.8.2 Eierrepresentasjon

Kommunestyret har valgt ordfører som eierrepresentant, med varaordfører, et formannskapsmedlem og et kommunestyremedlem som vararepresentanter. Det er i tråd med anbefalingen å velge sentrale politikere til å være eierrepresentant, noe som vil kunne bidra til å forenkle kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Det er gjennomført folkevalgtopplæring i kommunen, som har en liten del om eierstyring. Gjennomført opplæring i eierstyring bidrar til å øke rolleforståelsen og bevissthet rundt styringslinjer.

Det er ikke alltid tid til å behandle sakene politisk før representantskap, men innkallinger gjøres tilgjengelig når det er mulig tidsmessig. Protokoller behandles som referatsak i kommunestyremøter. Ordfører tar også opp saker med kommunestyret eller formannskapet og diskuterer disse ved behov. Det er et forbedringspotensial i å gjøre alle innkallinger tilgjengelige for kommunestyret. Med den tilgjengeliggjorte informasjonen har politikerne mulighet til å ta opp saker og spørsmål vedrørende eierstyringen, samt gi eierrepresentanten innspill til den videre eierstyringen.

Etablering av et eierutvalg i kommunen vil kunne være et hensiktsmessig organ for å håndtere diskusjoner knyttet til aktivt eierskap i kommunen og sikre en profesjonell håndtering av kommunens eierskap. For å kunne ha en aktiv eierstyring er ikke alltid møtehyppigheten i kommunestyret hensiktsmessig. I noen kommuner er formannskapet eller andre utvalgte politikere delegert ansvaret for å fungere som eierorgan. Et slikt eierutvalg vil kunne håndtere eierstrategier og spørsmål i dialog med eierrepresentanten, og dermed ha et aktivt eierskap slik KS anbefaler. Det kan etableres politiske og administrative eierutvalg. Det administrative utvalget kan ikke gi eiersignaler, men vil kunne håndtere f.eks. utredning av eiermelding og oppfølging av innkallinger og protokoller. Det politiske utvalget vil forberede saker med politisk medvirkning til kommunestyrets behandling.

3.8.3 Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler de saker som tilhører representantskapet, som er i tråd med IKS-loven § 7. Bruk av valgkomité er vedtektsfestet i selskapsavtalen, noe som er i tråd med KS' anbefaling. Revisor har sett ett eksempel på at innkalling til representantskapet ikke er sendt innen fireukersfristen, men innen tre uker. Utover dette har innkallingene møtt lovkravet med god margin.

Representantskapet fastsetter styrets godtgjørelse, noe som er i tråd med KS' anbefaling. Det er viktig at kommunen og eierorganet har et bevisst forhold til styrets godtgjørelse, slik at dette reflekterer styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet.

3.8.4 Kompetansekrav til styret

Valgkomiteen foreslår styremedlemmer på bakgrunn av interesse, kompetanse, geografi og kjønn. Det foreligger ingen instruks for valgkomiteens arbeid. Revisor mener at det vil kunne være hensiktsmessig å utarbeide en slik strategi for å fastsette hvilke arbeidsoppgaver valgkomiteen har og hvordan de skal arbeide, samt hvilke kompetanser man ønsker i styret.

Styret har fire menn (hvorav en ansattrepresentant) og to kvinner. Det er innenfor aksjelovens krav til kjønnsbalansen som også gjelder for IKS-er.

Det er oppnevnt numeriske varamedlemmer til styret, noe som vil kunne bidra til å sikre riktig kompetanse og systematisk oppfølging. Ordførere eller rådmenn sitter ikke i styret i selskapet, noe som er i tråd med KS' anbefaling.

3.8.5 Eiermøter og dialog med selskapet

MNA gjennomfører eiermøter fast i forbindelse med representantskap på høsten. Eierrepresentantene opplever at de får god informasjon fra selskapet. Selskapet er også tilstede i kommunestyrer og orienterer om virksomheten, noe som ivaretar en god eierdialog.

3.8.6 Forvaltning av datterselskap

Kommunenes eierrepresentanter sine styringsmuligheter med datterselskapene er begrenset til å velge styre for MNA og fastsette MNA sin selskapsavtale. I selskapsavtalen er det åpnet for at selskapet kan tegne aksjer i andre selskaper som naturlig hører inn under selskapets virksomhetsområde. Det er MNA sitt styre som beslutter eventuelle kjøp og salg av aksjer. Ut over disse formelle kanalene er eiermøtene en arena for uformelle styringssignaler. Revisor vurderer at forvaltningen av datterselskap i MNA følger de formelle styringslinjene.

Revisor ser at styret i morselskapet ikke er representert i styret i datterselskapet, noe som er i tråd med KS' anbefaling. Det at styret i morselskapet ikke sitter i datterselskapet, bidrar til å unngå rolleblandinger og gir klare styringslinjer.

3.9 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll

Revisor konkluderer med at Bindal kommune utøver sitt eierskap i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for eierstyring, med noen unntak.

Unntakene er at kommunens eierskapsmelding har noen mangler sett opp imot KS' anbefalinger. Eierskapsmeldingen er ikke behandlet årlig slik det er anbefalt. Ny kommunelov legger opp til behandling minst en gang i valgperioden. Innkallinger til representantskap sendes i stor grad ut innen tidsfristen, med ett unntak.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en eierskapsmelding som oppfyller KS' anbefalinger
- Eierrepresentantene må følge opp at innkallinger til representantskap med sakliste sendes ut minst fire uker før møtet

4 BEREGNING AV RENOVASJONSGEBYR

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet beregning av renovasjonsgebyr:

- Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?

Fokuset i forvaltningsrevisjonen er om selvkostberegningene er i henhold til prinsippene for selvkost og ikke en revisjon av selve beregningene. I de fleste eierkommunene er renovasjonsgebyret beregnet på grunnlag av både MNA sine kostnader med tjenesten og kommunenes egne kostnader. Dette gjør det relevant å trekke inn beregningen av renovasjonsgebyret både i MNA og hos kommunene.

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 husholdnings-avfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr. § 27 i forurensingsloven hjemler at avfall fra fritidseiendommer regnes som husholdningsavfall. 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.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8). Ny kommunelov fastsetter hovedprinsippene for beregning av selvkost, og får dermed sterkere rettslig forankring. Dette vil utdypes i en egen forskrift, som pr. 01.07.2019 er på høring og har høringsfrist 09.08.2019.

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 har utarbeidet en veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr M-258/2014 og omhandler selvkost. Det er vanlig at renovasjonsselskaper i tillegg håndterer næringsavfall i et konkurranseutsatt marked og da skal det ikke forekomme kryssubsidiering mellom områdene.

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. Kommunens myndighetsutøvelse skal også skilles fra selvkosttjenestene. Kommunen må da etablere systemer for å skille disse tjenestene kalkylemessig fra hverandre (KMD, 2014).

Retningslinjene for beregning av selvkost i kommunale betalingstjenester[6] fastslår at selvkostprinsippet gjelder uavhengig av hvordan tjenesten er organisert. Når kommunen ivaretar administrative funksjoner på selvkostområdet, som fakturering, regnskapsføring og oppfølging, vil dette være indirekte tjenester i selvkostkalkylen. Dersom kommunen har satt ut hele tjenesten til et selskap, altså både selvkosttjenesten og de indirekte tjenestene, herunder fakturering, vil disse organisatoriske enhetene som regel være ansvarlige for å utarbeide selvkostkalkylen i sin helhet.

- Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret i MNA

4.2.2 Selvkostkalkyler

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

[6] Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester», 2014.

Miljødirektoratets veileder presenterer en prosess med 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). 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.

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 MNA som har grunnlagsmateriale til å utarbeide opplysningene i noten og informere kommunene om dette for den prisen MNA tar for tjenesten.

Alle inntekter knyttet til lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkost-regnskapet, jf. avfallsforskriften § 15-4. Miljødirektoratets veileder eksemplifiserer dette med for eksempel salg av elektrisitet/biogass, salg av gjenvinnbart råmateriale og salg av kompost, biorest eller lignende.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Det må etableres systemer for å skille tjenestene omfattet av selvkost og de som ikke er omfattet, kalkylemessig fra hverandre
- Det skal utarbeides selvkostkalkyle, selvkostregnskap og etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivinger og renter

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).

KMD (2014) sin veileder sier at det er et rettslig skille mellom gebyrene for ulike kommunale tjenester, og gebyrene for de ulike tjenestene 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:

- Det skal være et selvkostfond for husholdningsrenovasjon
- Det skal være en planlagt prosess for oppbygging og nedbygging av selvkostfond slik at overskudd eller underskudd dekkes inn i løpet av fem år
- Kommunene må presentere resultatet for gebyrfinansierte selvkosttjenester og utviklingen i selvkostfond i note i kommunens årsregnskap

4.2.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap

Med økonomiske transaksjoner menes det i denne sammenhengen transaksjoner hvor MNA kjøper tjenester fra datterselskaper. MNA har eierinteresser i flere selskaper. IKS-loven har ingen bestemmelser om konsern, men regnskapsloven 1998-07-17-56, §1-3 andre ledd sier at et selskap er morselskap hvis vedkommende på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller andeler har bestemmende innflytelse over et annet foretak.

Lov om offentlig anskaffelse og anskaffelsesforskriften (FOR-2016-08-12-974) hjemler at loven og forskriften gjelder for offentligrettslige organ. Anskaffelsesregelverket gir muligheter for å bruke unntakene egenregi, utvidet egenregi og tildeling av enerett. Anskaffelsesforskriften § 3-1 slår fast at anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften ikke gjelder ved utvidet egenregi. Kravet for å komme inn under reglene for utvidet egenregi er at a) oppdragsgiver utøver en kontroll som svarer til den kontrollen han utøver over egen virksomhet (kontrollvilkåret), b)

utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiver eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer (omsetningsvilkåret) og c) som det ikke er direkte private eierandeler i (aktivitetsvilkåret). § 3-2 gir regler om unntak fra anskaffelsesloven og forskriften for kontrakter hvor oppdragsgiver og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver kontroll.

I et notat fra Advokatfirmaet Wiersholm AS (2016) sies det at rettspraksis tilsier at det generelt skal svært lite til for at en kommune kan anses å oppfylle kontrollkriteriet sammen med andre kommune, men det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, med utgangspunkt i de beføyelser den aktuelle kommune har over oppdragstaker. Videre skriver de at det er aktiviteten til selskapet som tildeles kontrakt, som må vurderes.

Dette gir grunnlag for følgende revisjonskriterium:

- Kjøp av varer og tjenester fra andre leverandører enn de som er tildelt utvidet egenregi, skal følge anskaffelsesregelverket med blant annet anbudsutlysning og anbudsprotokoll

4.3 Praktisering av selvkost i Midtre Namdal Avfallsselskap

4.3.1 Selvkostprinsippet og selvkostkalkyler i MNA

Midtre Namdal Avfallsselskap (MNA) har ett selvkostområde som er husholdningsavfall. Det skilles ikke mellom avfall fra husholdninger og avfall fra hytter og fritidseiendommer. MNA vil i løpet av 2019 starte opp med håndtering av slam, og slam vil bli et eget selvkostområde. Tidligere var hytter og fritidseiendommer skilt ut som eget selvkostområde, men MNA opplevde dette som utfordrende i forhold til bruken av gjenvinningsstasjonene. Den gang det var eget selvkostregnskap for hytterenovasjon, ble det gjort avfallsberegninger som viste at et hytterenovasjonsabonnement tilsvarte 1/3 av et vanlig husholdningsabonnement.

MNA håndterer næringsavfall som er en konkurranseutsatt virksomhet. Ledelsen i MNA er tydelige på at det er viktig å skille mellom næringsavfall og husholdningsavfall. Det aller meste av næringsavfallet hentes av Retura sine biler og kjøres sammen med avfall fra hytter. Bilene veier alt avfallet og egne systemer fanger opp disse opplysningene slik at kostnadene henføres direkte til næringsavfall eller husholdningsavfall.

MNA bruker programmet fra EnviDan Momentum[7] til beregning av selvkost. Programmet er tilrettelagt for selvkost innen renovasjon, og selskapet EnviDan Momentum rådgir i tillegg MNA. Programmet bidrar til å skille mellom husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall slik at det ikke oppstår kryssubsidiering.

Ledelsen i MNA opplyser at de alltid har hatt felles selvkost for kommunene, og det har aldri vært kommunevise selvkostområder. MNA utarbeider en selvkostkalkyle og en etterkalkyle hvert år. Disse kalkylene er fordelt på medlemskommunene etter abonnement. MNA fakturerer kommunene ut fra antall abonnenter på husholdning og hytte- og fritidsrenovasjon. Selvkostkalkylen fra MNA blir i flere kommuner supplert med kommunespesifikke kostnader knyttet til renovasjon, som grunnlag for gebyret til innbyggerne. Det er den enkelte kommune som vedtar renovasjonsgebyret og fakturerer innbyggerne. Kommunene mottar en fakturafil fra MNA som blant annet viser hvilket abonnement de ulike abonnentene har. MNA håndterer alt av henvendelser og lager fakturagrunnlag for renovasjonsgebyr, bortsett fra Høylandet kommune, som håndterer henvendelser selv. Ledelsen i MNA forteller at de hadde ønsket å ha faktureringen selv, men at noen kommuner vil samle alle kommunale avgifter i en faktura til innbyggerne. Antall abonnenter oppdateres løpende av MNA og faktureres fra MNA til kommunene månedsvis.

Nye kommuner som kommer inn i MNA er egne selvkostområder de fem første årene. Nye kommuner betaler et innskudd på kr 100 000. Dette er for å kjøpe seg inn i selskapet, og summen inngår ikke i selvkost.

4.3.2 Selvkostkalkyler

MNA utarbeider selvkostkalkyle som grunnlag for fastsettelse av gebyr det kommende året. Selvkostkalkylen er et budsjett over forventede kostnader som er direkte henførbare til husholdningsrenovasjon og indirekte kostnader som er fordelt mellom husholdningsavfall og næringsavfall. I EnviDan Momentum ligger det fordelingsnøkler for indirekte kostnader som gjennomgås årlig. Selvkostkalkylen er grunnlaget for beregning av prisen fra MNA til kommunene. Flere av eierkommunene gjør et påslag av egne kostnader før gebyret til innbyggerne fastsettes endelig.

Ved årets slutt utarbeides det en etterkalkyle som er regnskapet for året. Revisor har fått etterkalkylen for 2018 (KOSTRAskjema), datert 27.02.2019, som viser etterkalkylen for husholdningsavfall MNA og fordelingen mellom kommunene fordelt på gebyrinntektene som

[7] Envidan Momentum er et konsulentselskap som bistår over 300 kommuner og interkommunale selskaper med økonomisk rådgivning innen alle selvkostområdene.

kommer fra den enkelte kommune. MNA har utarbeidet en etterkalkylenote 2018, datert 19.03.2019, som viser fordelingen mellom husholdningsavfall og næringsavfall, fordelingsnøkler som er benyttet og separate etterkalkyler for husholdningsavfall og næringsavfall. Denne rapporten produseres i EnviDan Momentum. Daglig leder forteller at for å sikre at det ikke forekommer kryssubsidiering mellom tjenester gjennomgås og eventuelt endres fordelingsnøklene ved hver årlige etterkalkyle, da med bistand fra EnviDan Momentum. Av etterkalkylen framgår det at kr 677 463 er indirekte netto driftsutgifter som er fordelt mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Indirekte netto driftskostnader utgjør 0,8 prosent av totale driftskostnader. I etterkalkylenote 2018 går det fram at det er benyttet en kalkylerente på 2,37 prosent. Kalkylerenten oppgis av Kommunalbanken og består av gjennomsnittsrenten på fem års swap-rente med et kalkylerentepåslag på 0,5 prosent, som gir en kalkylerente på 2,37 prosent for 2018[8]. Det er avgitt rene beretninger fra selskapets revisor de siste tre årene.

Ledelsen i MNA forteller at inntekter fra salg av avfall godskrives selvkostregnskapet. MNA får betalt for metall, plast, papir, papp, glass og metallemballasje og EE-avfall. Resten av fraksjonene må MNA betale for. Papir og husholdningsplast må ettersorteres og det påløper en ettersorteringskostnad som er så stor at inntektene blir marginale.

MNA har oversikt over alle abonnenter, inkludert inn- og utmeldinger. Ledelsen i MNA fortalte at man oppdaget en del nye abonnenter etter at selskapet overtok dette ansvaret i 2015 og 2016. Nå er det større fokus på å sjekke matrikkelen, antall boenheter etc.

I eiermøtet 31.10.2018 ble kommunens påslag på selvkostprisen fra MNA presentert. I tabell tre framgår påslagene som ble presentert. Her er påslaget for 240 liters abonnement uthevet og supplert med hvor stor prosent dette påslaget utgjør av standardabonnementet. MNA sine priser er oppgitt i den nederste raden. Alle prisene er oppgitt uten mva. Revisor har ikke undersøkt kommunene Leka, Vikna og Roan ettersom de ikke er en del av denne selskapskontrollen.

[8] https://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2019/selvkostrente-2018

Tabell 4. Kommunale gebyrpåslag 2018

	140 liters abonnement	**240 liters abonnement**	**Prosentvist påslag**	360 liters abonnement	Påslag på hytte-abonnement
Roan	200	**200**	**5,4%**	200	nei
Osen					nei
Namdalseid	448	**250**	**6,8%**	273	ja
Flatanger	231	**231**	**6,3%**	231	ja
Namsos					nei
Fosnes	284	**93**	**2,5%**	129	ja
Overhalla	307	**102**	**2,8%**	-77	nei
Grong	804	**601**	**16,3%**	426	ja
Høylandet	774	**698**	**19,0%**	770	ja
Nærøy	82	**73**	**2,0%**	98	ja
Vikna	335	**129**	**3,5%**	-57	ja
Leka	736	**573**	**15,6%**	455	ja
Bindal	513	**550**	**15,0%**	373	ja
Pris fra MNA for 2018	3312	**3680**		4232	736

I presentasjonen fra MNA framgår det at påslagene samlet utgjør over 3 millioner kr inkl. mva.

Revisor har etterspurt beregningsgrunnlaget for det kommunale gebyrpåslaget hos kommunene og fått det fra Overhalla, Grong, Namdalseid, Bindal, Fosnes og Namsos samt en redegjørelse fra Osen kommune. For andre kommuner har revisor hentet ut opplysninger fra den ordinære revisjonen av kommunen. I denne oversikten inngår ikke Roan, Vikna og Leka fordi de ikke deltar i selskapskontrollen.

Osen kommune

Osen kommune har ikke påslag på prisen fra MNA. Rådmannen i Osen kommune mener at kommunen ikke skal ha videre utgifter på renovasjon på administrativt nivå, når tjenesten er satt ut til et IKS. Kommunen ser likevel at det brukes ressurser på området og kommunen går i minus i sitt regnskap for 2018. Det kan derfor være aktuelt å begynne med påslag på gebyret.

Rådmannen i Osen opplyste at Osen flere ganger har tatt opp temaet i representantskapet, og foreslått at representantskapet skal vedta at MNA skal ta over faktureringen. Dette for å få en total kostnad på renovasjonsordningen hos MNA, og alle kommuner kunne fjernet gebyret. Det har ikke blitt oppnådd enighet om en slik ordning.

Namdalseid kommune

Kommunestyret i Namdalseid behandlet betalingsregulativ for kommunale tjenester for 2019 den 13.12.2018 i sak PS38/2018. Her går det fram at renovasjonsgebyret blir uendret fra 2018 til 2019 på kr 3880 for standardabonnement. Gebyret er kr 200 mer enn prisen fra MNA. Fra kommunen får revisor opplyst at påslaget gjelder internkjøp av tjenester (fakturabehandling, telefon, porto, lønn mm), andel av administrasjonsutgifter, husleie og komtek-lisens.

Kommunen har budsjett for interne kjøp av tjenester og administrasjonsutgifter uten at det går klart fram at det ligger selvkostberegninger til grunn for oppstillingen.

Flatanger kommune

Flatanger kommunestyre behandlet 20.12 2018 i sak 66/18 *Gebyr/avgift 2019*. Her opplyses det i saksframlegget at det er nødvendig med noen tilpasninger ut fra selvkostberegninger når det gjelder renovasjon for bolig og fritidshus ut over de gitte føringene om at betalingssatsene skal økes med 2,4 prosent. I vurderingen framgår det at det er ingen økning på renovasjonsgebyrene i og med at MNA har satt ned avgiften en del.

I høringssvaret fra rådmann i Flatanger opplyses det at kommunens gebyrpåslag på kr 231 inkl. mva. består av administrative kostnader på kr 123+mva og drift og leie av Vollamyra (areal hvor MNA drifter miljøstasjon) på kr 62 +mva.

Namsos kommune

Namsos kommunestyre behandlet i sak PS 64/2018 *Kommunale gebyr 2019*. Her foreslås renovasjonsgebyret økt med 2,72 prosent på lik linje med gebyret på vann og avløp. Det vises til at det er små variasjoner i renovasjonsgebyret mellom eierkommunene i MNA. I saksframlegget går det fram at Namsos har høyere gebyr enn sammenlignbare kommuner i Nord-Trøndelag. Dette forklares med at MNA har lik pris for innsamling og behandling av avfall for alle eierkommunene og at de har en høyere servicegrad ved at de henter avfall ved huset og ikke ved nærmeste veg. Det opplyses at MNA legger til grunn samme pris i 2019 som i 2018 og at kommunen legger på kr 100 for å dekke kostnader kommunen har i forbindelse med fakturering, oppfølging av fordringer, administrasjon av kunderegister og endringer.

Ifølge tabell 3 har ikke Namsos kommune noe eget kommunalt påslag i 2018. Revisor har fått tilsendt en beregning fra kommunen som viser et påslag på kr 100 for hver av de tre abonnementene i tabellen som gjelder fra 2019. Revisor ser av beregningen at dette påslaget er fordelt på følgende kostnadsposter; utskriving av gebyr, vedlikehold av matrikkel, tidsforbruk ved henvendelser, kostnader ved oppfølging av drift av nedlagte avfallsplasser. Den summen som tilsvarer et påslag på kr 100 pr abonnement er prosentvis fordelt mellom disse kostnadspostene.

Fosnes kommune

I kommunestyresak i Fosnes PS 59/2018 *Fastsettelse av gebyr og avgifter 2019 – teknisk avdeling* heter det i saksframlegget at tjenesten kjøpes i sin helhet fra MNA og videre at det er lagt til grunn priser foreslått til representantskapet i MNA med et påslag på 2 prosent for å

dekke kommunens administrative kostnader. For denne tjenesten er gebyret tilnærmet uendret fra 2018.

Overhalla kommune

I det beregningsgrunnlaget revisor har fått oversendt fra Overhalla kommune inngår kostnader til lønn, regnskap og innfordring i Midtre Namdal samkommune, sak/arkiv/sentralbord og merkantile ressurser innenfor teknisk, i grunnlaget for gebyrpåslaget. Kostnadene på disse områdene er fordelt etter omsetning innenfor vann, avløp, feiing, avfall og slam. Disse kostnadene summeres opp til indirekte kostnader for avfall.

Grong kommune

Ifølge regnskapet til Grong kommune for 2018 er det et overskudd på renovasjon på kr 364 651 som bidrar til at selvkostfondet blir kr 217 252. Grong kommune har en oppstilling over indirekte kostnader på VAR[9]-området som er fordelt etter en fordelingsnøkkel basert på ansattes fordeling av arbeidet på de ulike ansvarsområdene innenfor VAR-området.

Dette omfatter kostnader som blant annet husleie, arbeidstid, revisjon og innfordring.

Kommunestyret i Grong behandlet renovasjonsgebyret som en del av årsbudsjett for 2019 i sak 0090/18. Der går det fram at renovasjonsgebyret foreslås redusert med fire prosent for 2019. Fra MNA til kommunene er det vedtatt uendret sats. Selvkostfondet for renovasjon hadde pr 1.1.2018 et underskudd på kr 148 000. Regnskapet for 2018 vil redusere dette til at fondet kommer i balanse. For 2019 reduseres gebyrene til innbyggerne med fire prosent for å komme ned mot satsene fra MNA.

Høylandet kommune

Høylandet kommune behandlet den 18.12.2018, sak 0065/2018 *Gebyrsatser for 2019*. Her går det fram at renovasjonsavgiften videreføres på 2018-nivå. På kommunens nettside er renovasjonsgebyret for standardabonnementet oppgitt til kr 4238. Det framgår ikke noe nærmere grunnlag for gebyret. Høylandet kommune skiller seg ut fra de andre eierkommunene ved at Høylandet kommune besvarer alle henvendelser omkring spørsmål på renovasjon, håndterer inn- og utmeldinger og fritakssøknader selv.

Nærøy kommune

Kommunestyret i Nærøy behandlet den 18.12.2018, sak PS 105/18 *Renovasjonsgebyr for 2019*. I saksframlegget går det fram at prisen fra MNA er uendret og at det ikke er lagt inn

[9] Vann, avløp og renovasjon

økning av renovasjonsgebyret for 2019. Det redegjøres også for at alle kostnader kommunen har i forhold til denne tjenesten (administrasjon, informasjon o.l.) skal legges til grunn for beregningen av avfallsgebyr. I noten til årsregnskapet for 2018 viser etterkalkylen at indirekte kostnader med renovasjon økte fra kr 7680 til kr 194 235. Kommunen har også driftskostnader på i overkant av kr 20 000 og kapitalkostnader på kr 57 273.

Bindal kommune

Bindal kommunestyre behandlet 13.12.2018 kommunale avgifter og gebyr i sak PS114/18. Her gjøres det ingen endringer på renovasjonsgebyr for 2019 og gebyret for standard-abonnementet er kr 4120. I noten om selvkost i årsregnskapet for 2018 går det fram at kommunen har direkte kostnader på kr 26 379. I tillegg beregnes en kostnadsandel av tilleggstjenester og støttetjenester basert på hvor stor andel av de direkte kostnadene, direkte renovasjonskostnader utgjør. Fra kommunen opplyses det at det gjøres en skjønnsmessig vurdering av tidsforbruk knyttet til utfakturering, administrasjon og porto sammenlignet med andre selvkostområder.

4.3.3 Selvkostfond i MNA

MNA har i perioden 2013 til 2017 hatt positive resultater og bygd opp selvkostfondet i denne perioden. MNA hadde et negativt resultat i 2018 slik at selvkostfondet er noe redusert. Dette underskuddet forklares av selskapet med avvikling av kontrakten med Retur og etablering av ReTrans AS for å ta seg av innsamlingen av avfall. MNA har hatt uendret pris på renovasjonstjenester i 2017, 2018 og 2019. I dokumentet *Rullering av økonomiplan 2019-2022, Årsbudsjett 2019* framgår utviklingen av selvkostfondet i MNA. Dette er vist i tabell 5. Selvkostfondet ved utgangen av 2018 er hentet fra etterkalkylenote 2018. For 2019-2022 er tallene hentet fra rullering av økonomiplan 2019-2022.

Tabell 5. Utviklingen i MNA sitt selvkostfond (i kr 1000)

Ut-gangen av år	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	***2019***	***2020***	***2021***	***2022***
Resultat	712	2 044	5 307	1 136	5 107	-4 075	*47*	*732*	*-274*	*-1 657*
Selv-kostfond	166	964	4 217	4 890	9 459	5 543	*9 206*	*9 439*	*8 664*	*6 506*

Resultat og selvkostfond i tabell fem er både virkelige og budsjetterte tall. De budsjetterte tallene er satt i kursiv. Overgangen mellom selvkostfond i 2018, resultat i 2019 og selvkostfond 2019 blir derfor ulogisk fordi det ikke var planlagt med underskudd i 2018.

I tabell 6 er selvkostresultatet og selvkostfond fra MNA presentert sammen med kommunenes egne selvkostresultat og selvkostfond.

Tabell 6. Selvkostresultat og selvkostfond i fordelingen fra MNA og kommunenes regnskap. (i kr 1000)

	Selvkostresultat 2018 fra MNA	**Selvkostfond årets slutt fra MNA**	**Resultat i kommunen**	**Selvkostfond årets slutt**
Roan	-124	168	-	-
Osen	-128	173	-214	-180
Namdalseid	-180	243	90	90
Flatanger	-147	199	3	-26
Namsos	-1369	1854	-361	-95
Fosnes	-75	102	0	0
Overhalla	-363	492	-63	97
Grong	-286	387	364	-217
Høylandet	-131	178	228	-218
Nærøy	-559	757	-144	158
Vikna	-487	660	-	-
Leka	-74	101	-	-
Bindal	-169	228	220	387
MNA	-4092	5543		

4.3.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap

I årsmeldingen for 2018 står det at kjøp og salg av tjenester mellom selskapene i konsernet er regulert i egne markedsbaserte vilkår. Det framgår informasjon om datterselskap og andre selskap med minst 20 prosent eierandel i MNAs årsberetning.

Eierandelene i Retura NT AS og dets datterselskap RessursConsulting AS er så stor at MNA har bestemmende innflytelse over selskapene. Disse selskapene inngår i konsernet hvor MNA er morselskap. Retura NT AS eies sammen med Steinkjer kommune.

Ledelsen opplyser at MNA har tildelt Ecopro enerett fram til 2023 våtorganisk avfall (matavfall). ReTrans Midt er tildelt utvidet egenregi og Retura NT er en markedsaktør. Tildeling av enerett er utredet av Avfall Norge. Deres rapport konkluderer med at det kan tildeles kontrakter uten anbud, med hjemmel i enerett, hvis vilkårene for offentligrettslig organ er oppfylt. Et slikt organ kan også drive med annen virksomhet av forretningsmessig eller industriell karakter, og det er ikke noe krav til at tjenesten i hovedsak skal rettes mot oppdragsgivere. Kravet om at selskapet

skal være kontrollert av det offentlige er ikke like strengt som for egenregi. [10] Tildeling av enerett fra Steinkjer kommune til Ecopro ble klaget inn og behandlet av Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Nemnda slo fast at kommunen foretok en ulovlig direkteanskaffelse da de ga enerett på avfallsbehandling til Ecopro. Spørsmål om tildeling av enerett ble videre behandlet av ESA[11]. ESA konkluderte med å gi norske myndigheter og kommuner fullt medhold i muligheten til å tildele enerett. ESAs direktorat for det indre marked har konkludert med at dette ikke strider mot anskaffelsesreglene.[12] Med dette har kommunene fått godkjennelse til å tildele enerett til offentligrettslige organer når de har behov for å bygge opp kapasitet på forbrenning og gjenvinning av avfall.

ReTrans Midt AS eies med 33,3 prosent av MNA sammen med andre avfallsselskaper. I representantskapsmøtet 10. april 2018, sak 6/18 vedtok representantskapet at MNA tildeler ReTrans Midt AS utvidet egenregi på innsamling og transport av husholdningsavfall. Med saken fulgte det også et notat om organisering av innsamling og transport i eget selskap fra Hanne Torkelsen i Lynx Advokatfirma. I notatet vurderes det at siden selskapet skal utføre lovpålagte oppgaver som innsamling og transport på vegne av oppdragsgiverne, til selvkost, og uten at det drives næringsaktivitet i markedet som overstiger aktivitetskravet i forskrift om offentlige anskaffelser, vil kravene til utvidet egenregi være oppfylt og oppdragsgiverne kan tildele kontrakter til selskapet uten anbudskonkurranse.

I Doffin ligger det tre saker fra 2018 og 2019 hvor MNA er oppdragsgiver. Et av disse oppdragene er et felles innkjøp for flere renovasjonsselskaper i Midt-Norge. De oppdragene som MNA har lyst ut omfatter transport og leie av krokcontainere og kjøp av grovavfallskvern. Fellesanbudet omfatter transport og behandling av farlig avfall.

Daglig leder informerer om at anskaffelser av varer og tjenester i MNA offentliggjøres i henhold til lov om Anskaffelser og terskelverdier på området. Dette betyr at MNAs datterselskaper må levere eventuelt tilbud og delta på lik linje som andre aktører i konkurransene. Når det gjelder leveranser av avfall så setter MNA en årlig prisliste. Prislisten inneholder tre prisnivåer der de som leverer mye avfall (over 5000 tonn) får beste pris. Mellomste pris får alle som skriver avtale om leveranse av avfall til MNA. Dårligste pris får de som leverer tilfeldig. Når det gjelder kjøp og salg av mer tilfeldige tjenester, så selges tjenestene til kostpris. Dokumentasjon her vil være anbudskonkurranser og prislister.

---

[10] Avfall Norge, *Juridisk betenkning vedrørende spørsmål knyttet til etablering av avfallsbehandlingsanlegg*, 2011.

[11] EFTA Surveillance Authority, EFTAs overvåkningsorgan

[12] Henrik Lystad, «ESA avslo klage», *Avfall Norge*, 2012 <http://avfallnorge.web123.no/nyheter1.cfm?pArticleId=26563&pArticleCollectionId=2556>.

I Retura NT sitt regnskap går det fram at det er utbetalt kr 800 000 i utbytte for 2017 og kr 170 000 i utbytte for 2018. MNA eier 80 prosent av dette selskapet. Retura NT har ikke avgitt konsernbidrag disse årene. Revisor har sett eksempel på at Retura har levert anbud på transport av Rulle, krokcontainere og glass- og metallcontainere. Retura vant anbudet i konkurranse med tre andre tilbydere.

4.4 Vurdering

4.4.1 Selvkostprinsippet

Selvkost skal danne grunnlaget for renovasjonsgebyret i MNA og kommunenes gebyrpåslag. Dette innebærer at verken MNA eller kommunene har adgang til å subsidiere eller tjene på gebyret.

MNA har selvkostregnskap på husholdningsrenovasjon inkludert hytterenovasjon. I tillegg håndterer MNA næringsavfall. MNA har systemer for å skille kostnader forbundet med håndtering av næringsavfall fra kostnader som hører til selvkost for husholdningsavfall. Blant annet veies avfallet slik at MNA har kontroll på mengdene husholdnings- og næringsavfall og vekt brukes som grunnlag for kostnadsfordeling. MNA bruker programmet EnviDan Momentum som gir god støtte for selvkostberegninger.

Revisor vurderer at MNA følger selvkostprinsippet og at selvkost danner grunnlaget for prisen MNA oppgir.

Alle kommunene med unntak av Osen har i 2019 et kommunalt gebyrpåslag av varierende størrelse. De data revisor har fått fra kommunene viser ulike beregninger av disse kostnads-påslagene og det er ikke tydelig at det ligger selvkostberegninger til grunn for alle. Revisor har ikke gått i dybden på selve beregningene, men har gjort vurderinger ut ifra den dokumentasjonen vi har fått tilsendt. Revisor finner at det er til dels ulike kostnadsposter som legges til grunn i de ulike kommunene. Så lenge kommunene fakturerer renovasjonsgebyret så er det reelt at kommunene har egne kostnader forbundet med renovasjonsordningen. Det at kommunene fakturerer gjør at det er naturlig for abonnentene å henvende seg til kommunen, som sender ut fakturaen, når de har spørsmål om renovasjon. I disse tilfellene må kommunen henvise abonnentene til MNA. Totalt utgjør de kommunale påslagene ca. 3 mill. og det er et spørsmål om dette er en effektiv organisering av oppgavene.

4.4.2 Selvkostkalkyler

Det skal etableres systemer for å skille tjenestene omfattet av selvkost og de som ikke er omfattet, kalkylemessig fra hverandre og det skal utarbeides selvkostkalkyle, selvkost-regnskap og etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivinger og renter.

Gjennom programmet EnviDan Momentum får MNA bygd opp selvkostkalkyler (budsjett) som grunnlag for fastsetting av pris og på tilsvarende måte en etterkalkyle, som tilsvarer et regnskap. I MNA skilles det mellom husholdning og næring og kostnadene må fordeles mellom disse to områdene. Andelen indirekte kostnader som fordeles er lav, noe som betyr at selskapet har systemer som i utgangspunktet fordeler kostnadene direkte på de to områdene. Når MNA starter håndteringen av slam må det føres eget selvkostregnskap for denne tjenesten og MNA får tre områder å fordele kostnadene på. I programmet ligger det fordelingsnøkler som revideres årlig slik at MNA har muligheter til å legge inn endrede forutsetninger. Etterkalkylen er satt opp med riktig kalkulatorisk rente. Flere kommuner har ikke selvkostkalkyler og etterkalkyler med kalkulatoriske avskrivinger og renter for det påslaget kommunene gjør.

Revisor vurderer at MNA har systemer for å skille kostnadene mellom husholdning og næring og at det utarbeides selvkostkalkyler, selvkostregnskap, etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivinger og renter.

4.4.3 Selvkostfond

Det skal være et selvkostfond for husholdningsrenovasjon og det skal være en planlagt prosess for opp- og nedbygging av selvkostfondet slik at overskudd eller underskudd dekkes inn i løpet av fem år. Kommunene må presentere resultatet for gebyrfinansierte selvkost-tjenester i note i kommunens årsregnskap.

I programmet EnviDan Momentum settes det opp et selvkostregnskap som viser resultatet for året. Et positivt resultat gir en økning av selvkostfondet, mens et negativt resultat dekkes inn av selvkostfondet. Et positivt resultat betyr at abonnementene har betalt inn for mye i forhold til hva tjenesten har kostet og dette er abonnentenes penger som skal komme dem til gode gjennom lavere gebyr senere. MNA har et felles selvkostfond for alle kommunene. Dette selvkostfondet fordeles på kommunene etter antall husholdnings- og hytteabonnement.

MNA har hatt positive resultater i perioden 2013 til 2017 og bygd opp selvkostfondet i disse fem årene. En nedbygging i 2018 er i tråd med reglene for selvkost, men ikke planlagt fra selskapets side. Ifølge økonomiplanen er det planlagt en oppbygging av fond i 2019 og 2020 og en nedbygging i 2021 og 2022. Hvis ikke selskapet hadde fått et underskudd i 2018 ville de bygd opp fondet i mer enn fem år, noe som ville vært i strid med generasjonsprinsippet. Revisor vurderer at selskapet er i grenseland med å bygge selvkostfond i mer enn fem år.

De enkelte kommunene gjør sine beregninger av selvkostfondet for renovasjon i kommunene etter de kommunale påslagene. Revisor har ikke sett nærmere på disse beregningene fordi de oppfattes å falle utenfor dette oppdraget. Revisor har sett på hva som presenteres i

kommunenes regnskap i noteopplysningene slik det kreves ifølge Kommunal regnskapsstandard nr 6 om noter og årsberetning. Ingen av notene i kommunens regnskap inneholder MNA sitt selvkostfond, men bare de enkelte kommunene sine selvkostfond.

4.4.4 Økonomiske transaksjoner med datterselskap

Kjøp av varer og tjenester fra andre leverandører enn de som er tildelt utvidet egenregi, skal følge anskaffelsesregelverket med blant annet anbudsutlysning og anbudsprotokoll.

Ecopro er tildelt enerett og ReTrans AS er tildelt utvidet egenregi. Kjøp av andre varer og tjenester er dermed underlagt anskaffelsesregelverket.

5 DIFFERENSIERING AV RENOVASJONSGEBYR

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet differensiering av renovasjonsgebyr:

- Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

5.2 Revisjonskriterier

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. 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*

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 boligens størrelse, standard og lignende. I et brev fra Statens forurensningstilsyn av 16.07.1998, vurderes gebyrdifferensiering for fritidsboliger. 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 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:

- Differensiering av avfallsgebyr kan skje med for å motivere avfallsreduksjon og gjenvinning samt med begrunnelse i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter

5.3 Praksis for differensiering

I den gjeldende renovasjonsforskriften fra 2014 er gebyrdifferensiering regulert i § 14, som sier at for å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning kan kommunen innføre differensierte gebyrsatser og at differensiering kan skje på grunnlag av avfallsmengder, avfallstyper og, materialgjenvinning m.v. I den nye renovasjonsforskriften som kun er vedtatt i noen av kommunene, heter det i §3-1 at satsene for renovasjonsgebyr skal fastsettes slik at de primært er ment å fremme avfallsreduksjon, ombruk og gjenvinning.

MNA har differensierte priser som vedtas av representantskapet, siste gang 1. november 2018, sak 15/2018. Forslaget er gjengitt i tabell 7.

Tabell 7. MNAs priser til kommunene 2019

Differensierte priser abonnement	Pris eks mva	Pris inkl mva
Renovasjon 140 liter	3312	4140
Renovasjon 240 liter	3680	4600
Renovasjon 360 liter	4232	5290
Renovasjons samarbeidsløsning overflate bunntømte containere og nedgravde bunntømte containere (10% reduksjon ift 240 l abonnement)	3312	4140
Renovasjon for fastboende på øyer uten fast renovasjonsløsning (50% av 240l abonnement)	1840	2300
Renovasjon for abonnement med årlig fritak (20% av 240l abonnement)	736	920
Fradrag kompostering	200	250
Renovasjon hytte og fritidsbolig	736	920
Renovasjon hytte og fritidsbolig med reduksjon (2,5km fra vinterbrøyta veg)	552	690
Skifte av beholder (for andre beholdere eller sett i løpende år) - per beholder	200	250

Kilde: Møteinnkalling representantskapet 01.11.18

I tabell 8 er prisen fra MNA fra 2015 til 2019 gjengitt for standardbeholder (240 liter) til husholdnings- og hytterenovasjon for å vise utviklingen i gebyret de siste årene.

Tabell 8. MNAs priser husholdnings- og hytterenovasjon 2015-2019, eks. mva.

År	2015	2016	2017	2018	2019
MNA pris husholdningsrenovasjon 240 l	3817	3951	3680	3680	3680
Oppnådd gjennomsnittspris	3968	3842	3680	3659	
MNA hytterenovasjon - ordinær	725	750	736	736	736
Oppnådd gjennomsnittspris	706	729	746	714	

Kilde: Årsbudsjett og handlingsplan 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Gjennomsnittspris – MNA statistikk

I tabell 9 er alt husholdningsavfall, både innsamlet og levert på gjenvinningsstasjoner satt i forhold til den gjennomsnittlige prisen fra MNA. Forholdstallet gir ikke uttrykk for annet enn

proporsjonalitet mellom gjennomsnittsprisen på abonnement og den totale avfallsmengden. Forholdstallet viser at abonnementsprisen i forhold til total mengde husholdningsavfall er synkende.

Tabell 9. Forholdet mellom avfallsmengde og pris, 2014-2017

År	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Tonn husholdningsavfall	16139	21578	20580	21896
Oppnådd gjennomsnittspris	3562	3968	3842	3680
Forholdstall (pris/tonn)	0,22	0,18	0,19	0,17

Kilde: Statistikk fra MNA

Prisreduksjonen i 2017 er begrunnet i omlegging av hentefrekvens. I alle prisene inngår fri[13] levering av grovavfall fra husholdningene på gjenvinningsstasjoner og levering av glass og metall på returpunkt. På MNA sine nettsider finnes det retningslinjer angående levering til gjenvinningsstasjon. MNA har gjenvinningsstasjon på Stormyra for Overhalla og Namsos. Videre er det gjenvinningsstasjoner i Grong, Høylandet, Vikna, Nærøy, Namdalseid, Flatanger og Osen. I kommunene Fosnes, Bindal, Leka og Roan er det mobil gjenvinningsstasjon, med navnet Rulle, med bestemte hentedager. Ledelsen i MNA opplyser at dette tilbudet passer små steder, og Rulle er i stadig utvikling. Det har vært noen utfordringer med at Rulle ikke får med alt avfallet som abonnentene kommer med, og det skaper et dårlig omdømme. Det er egne ansatte samt det selskapet som har anbudet på transport, som har ansvaret for å drifte Rulle. MNA mener at det er ryddigere dersom egne ansatte «tar støyten» ved dårlig sortering. Erfaringsmessig blir ca. 60 prosent av avfallet levert til gjenvinningsstasjoner.

Alt avfallet som leveres på gjenvinningsstasjoner skal sorteres. På Stormyra sorteres avfallet i 40 fraksjoner. Sortering i de ulike fraksjonene er sentralt for å få til en effektiv gjenvinning. Fiber, treavfall, metall, plast og mat er store fraksjoner som går til gjenvinning. Noe avfall må ettersorteres. I årsmeldingen for 2018 skriver selskapet at med en bedre sortering de senere årene har mengden avfall til deponi så godt som forsvunnet, mens mengden gjenvunnet avfall øker. I 2018 behandlet og videresendte MNA 15 950 tonn husholdningsavfall fra 37 496 innbyggere, noe som tilsvarer 425 kg avfall pr innbygger. I årsmeldingen for 2018 oppgis det

[13] MNAs hjemmeside presenterer at større mengder avfall, (også rivningsavfall/trevirke) med leveranser som er større enn et ordinært bilhengerlass (maks 3 m^3) defineres ikke som husholdningsavfall. Dette skal det betales gebyr for. Selskapet uttaler at dette er utfordrende å praktisere uten adgangskontrollsystem. I praksis vil ikke betaling for større mengder avfall praktiseres før adgangskontrollsystemet er på plass i løpet av 2020.

at mengden materialgjenvunnet husholdningsavfall er på 49,7 prosent i 2018 mot 47,9 prosent i 2017.

På gjenvinningsstasjonene kan det også leveres næringsavfall, men dette må det betales for. MNA har ingen adgangskontroll på gjenvinningsstasjonene, men samarbeider med SHMIL[14] om å utvikle dette. Dette er også tema i SeSammen-samarbeidet som omtales nærmere i kapittel ni. Det finnes adgangssystemer og MNA ønsker å koble dette til fagsystemet. Dette er først og fremst for å luke ut næringsavfall og et pålegg om å ha mer kontroll på farlig avfall.

5.3.1 Husholdningsrenovasjon

Renovasjonsforskriften fra 2014 sier at for å fremme gebyrdifferensieringen kan kommunen innføre differenserter gebyrsatser. Differensiering kan skje på grunnlag av avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning.

Den nye renovasjonsforskriftens §3-3 gir nærmere regler om at gebyrdifferensiering for husholdninger skjer på grunnlag av avfallsmengder, hjemmekompostering og forhold knyttet til hentestedet. For avfallsmengder skal gebyret differensieres etter størrelsen på restavfallsbeholderen og hentefrekvens. Abonnementene velger fritt størrelse på oppsamlingsenheten for materialgjenvinning uten at dette påvirker avfallsgebyret.

Gebyrmodellen i MNA er basert på en grunnpris for 140 l beholder for matavfall, 240 l beholder for restavfall og 240 l beholder for papp/papir/drikkekartong. Renovasjon 240 liter med referanse til størrelse på beholderen for restavfall betegnes som standardbeholder. Ønskes en annen størrelse på restavfallsbeholderen må husholdningen be om dette. Tømming av restavfall skjer hver fjerde uke. I tillegg har abonnementene en beholder for matavfall med tømming annenhver uke og en beholder for papp/papir/drikkekartong som tømmes hver fjerde uke. I tillegg er det henting av plastemballasje hver fjerde uke. I Retningslinjer til renovasjonsforskrift står det at alle abonnenter har både plikt og rett til å kildesortere avfallet. I 2018 satte MNA ned prisen på renovasjon 140 liter mens de andre abonnementsprisene ble opprettholdt som i 2017. I 2018 ble det innført en samarbeidsrabatt på 10 prosent i forhold til standardbeholder for de som har fellesløsninger. MNA erfarer at fellesløsninger er ca. 10 prosent billigere enn vanlige beholdere. Selskapet forsøker å få til fellesløsninger der det er mulig. Det er krav om minimum ti abonnenter på overflateløsninger, og minimum 25 abonnenter på nedgravde løsninger.

[14] Søndre Helgeland Miljøverk IKS

MNA har en ordning med halv renovasjonsavgift for fastboende på øyer uten renovasjonsløsning. I sak 12/2017 i representantskapsmøtet 2.11.2017 går det fram at denne ordningen blir innført i 2018 og at disse abonnentene tidligere ikke har betalt gebyr. Ledelsen i MNA forteller at på noen av øyene får abonnentene et dårligere tilbud fordi de må levere på fellesløsninger på fastlandet. På de øyene hvor det er ordinær renovasjon, må de betale full pris. Om det er ordinær renovasjon eller ikke handler litt om hva som er praktisk mulig å få til.

Det er mulig å få rabatt ved hjemmekompostering når komposteringen skjer i isolert, godkjent kompostbeholder. Det gis ikke rabatt for bruk av gjødselkjeller eller matavfallskvern. I Retningslinjer til renovasjonsforskriften er ordningen med hjemmekompostering nærmere omtalt. Her går det fram at abonnenten må ha en avtale med MNA om hjemmekompostering og ved opphør av hjemmekompostering skal abonnenten gi skriftlig beskjed om dette. Det stilles krav om at alt kjøkkenavfall og organisk komposterbart avfall fra husholdningen skal komposteres, kompostering skal skje hele året og restavfallet skal ikke inneholde komposterbart materiale.

I det ordinære avfallsgebyret ligger det henting av avfall inntil 20 meter fra offentlig vei. Ved større avstander er det et tillegg. I den nye forskriften (gjennom retningslinjer til forskriften) er grensen satt ned til 10 meter, men dette er enda ikke innført i påvente av at forskriften vedtas i alle kommuner.

Abonnentene kan i tillegg få kjøpt avfallsmerker for ekstrasekker for restavfall, men dette vil fases ut da tilbudet ikke benyttes.

Kommunalsjef helse og omsorg i Grong kommune opplyser om at kommunens tilbud om hjemmehjelp omfatter frakt av avfall til dunker dersom bruker av tjenesten ønsker det. MNA kan gi dispensasjoner fra regelverket om plassering av avfallsbeholdere på tømmedag. Hensikten med denne dispensasjonen er å sikre en god service og kundebehandling for syke og uføre personer. Kravet for å få dispensasjon er at man må bo alene eller sammen med andre som heller ikke kan utføre trillingen. Det kreves en skriftlig søknad med legeerklæring og dispensasjonen er personlig. De som får innvilget dispensasjon får hentet avfallsbeholderen inne på eiendommen etter avtale med MNA. Den enkelte sak behandles individuelt og det gjøres ikke forskjell mellom kommuner.

MNA opplyser at de normalt har dialog direkte med utbygger om plassering av avfallsløsninger. Samtidig får selskapet de fleste planer på høring, og selskapet opplever dialogen om plassering av avfallsløsninger som god. MNA har gjennom renovasjonsforskriften satt krav til eksempelvis plassering av oppsamlingsenheter og veistandard. Ved for eksempel behandling av reguleringsplaner hvor det skal plasseres dunker, vil det være eksempelvis Statens

Vegvesen som vurderer om området etter endringen vil få økt trafikk og om adkomst til området er hensiktsmessig. For avfallsselskapet er det aktuelt å kunne gi uttalelse om avfallsløsningen er hensiktsmessig plassert for henting og om den er i henhold til renovasjonsforskriften.

5.3.2 Hytterenovasjon

I renovasjonsforskriften fra 2014 går det fram at den gjelder for hytter og fritidseiendommer, herunder permanent oppsatt campingvogn. Bestemmelsen om gebyr og gebyrdifferensiering er felles for husholdningsrenovasjon og hytterenovasjon. I den nye renovasjonsforskriften regulerer §3-4 differensiert avfallsgebyr for fritidsabonnenter. Avfallsgebyrer differensieres her ut fra den servicegrad kommunen tilbyr, definert til tre ulike servicegrader. Servicegrad 1 er hytter mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet veg og campingvogner. Servicegrad 2 er ordinære hytter og servicegrad 3 er fritidshus med egne beholdere tilknyttet ordinær renovasjonsrute.

MNA har to ulike abonnement for hytterenovasjon, samt mulighet for å ha ordinært husholdningsabonnement. For hytterenovasjon finnes det lukkede konteinere for brennbart restavfall og beholdere beregnet for matavfall. Noen steder finnes det også containere for glass- og metall. Ledelsen i MNA forteller at da hytterenovasjon ble innført, anbefalte Fylkesmannen at det skulle være to forskjellige hytterenovasjonsabonnement. Revisor har vært i kontakt med juridisk avdeling hos Fylkesmannen som ikke kan bekrefte dette. MNA har i dag et ordinært hytteabonnement og et hytteabonnement med reduksjon for hytter som ligger mer enn 2,5 kilometer fra vinterbrøytet vei, som utgjør 75 prosent av det ordinære abonnementet. Ledelsen i MNA opplever at denne prisdifferensieringen ikke har noe godt grunnlag, og ikke er etterprøvd eller etterprøvbar. MNA ønsker derfor å ha kun én pris for hytterenovasjon, samt mulighet for å ha ordinært husholdningsabonnement. Ledelsen mener det er en god tanke bak at en hytte som er langt fra vei ikke produserer så mye avfall, men det er vanskelig etterprøvbart. Tidligere hadde MNA eget selvkostregnskap for hytterenovasjon, men opplevde da at det var vanskelig å skille mellom hytte- og husholdningsrenovasjon på gjenvinningsstasjonen, slik at man gikk bort fra to separate selvkostregnskap.

Grong kommune hadde tidligere en egen forskrift for hytter, hvor de som var *spredtbebygd* ikke trengte å betale. I dag er alle hytter og fritidsboliger omfattet av renovasjonsordningen. I tabell ni framgår renovasjonsgebyret for 240l husholdningsabonnement og ordinært hytteabonnement for eierkommunene for 2019 bestående av prisen fra MNA og eventuelt kommunalt påslag.

Tabell 10. Gebyrer i kommunene i 2019, eks. mva.

	240l husholdnings-abonnement	Tillegg til MNA pris	Hytteabonnement	Tillegg til MNA pris
Roan	4032	9,6 %	776	5,4 %
Osen	3680	0,0 %	736	0,0 %
Namdalseid	3880	5,4 %	850	15,5 %
Flatanger	3865	5,0 %	921	25,1 %
Namsos	3780	2,7 %	786	6,8 %
Fosnes	3754	2,0 %	751	2,0 %
Overhalla	3782	2,8 %	838	13,9 %
Grong	3980	8,2 %	900	22,3 %
Høylandet	4238	15,2 %	741	0,7 %
Nærøy	3738	1,6 %	786	6,8 %
Vikna	3683	0,1%	798	8,4%
Leka	4138	12,4 %	845	14,8 %
Bindal	4120	12,0 %	824	12,0 %
MNA	3680		736	

Kilde: Kommunenes hjemmesider og Vikna kommunes servicekontor

5.4 Vurdering

Differensiering av avfallsgebyr kan skje for å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning samt med begrunnelse i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter. I MNA sin renovasjonsforskrift fra 2014 er intensjonen at renovasjonsgebyrene skal bidra til å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning og at det skal skje på grunnlag av avfallsmengder, avfallstyper og, materialgjenvinning mv. Differensiering av avfallsgebyret er ikke knyttet opp mot bringeordninger slik som returpunkt og gjenvinningsstasjoner, som er til fri bruk for abonnentene. Unntaket er næringsavfall som det må betales for. Differensieringen av avfallsgebyret er gjort med utgangspunkt i husholdningsrenovasjon og hytterenovasjon.

5.4.1 Husholdningsrenovasjon

For husholdningsrenovasjon tar gebyrfastsettingen utgangspunkt i standardbeholder for restavfall på 240 liter. Hvis abonnentene ikke har behov for så stor restavfallsbeholder, kan den skiftes ut med en på 140 liter og få et lavere avfallsgebyr. På denne måten premieres abonnenter som er flinke til å sortere slik at de produserer mindre restavfall. Abonnenter som produserer mer restavfall enn hva det er plass til i restavfallsbeholderen kan i enkelttilfeller kjøpe avfallsmerke for ekstrasekk og hvis mengden er permanent for stor, må de skifte til en større dunk og betale mer gebyr. Størrelsen på restavfallsbeholderen kan også til en viss grad gjenspeile størrelsen på husholdningen og ikke bare hvor flinke abonnenten er til å sortere avfallet. Differensieringen av avfallsgebyret etter størrelsen på restavfallsbeholderene kan sies å være motivert ut fra avfallsreduksjon og avfallssortering slik at en større del av avfallet kan gjenvinnes.

Ut over differensiering av avfallsgebyret basert på størrelsen på beholderen kan abonnenter inngå avtale om hjemmekompostering og vil da ikke ha avfallsbeholder for matavfall fra MNA, men stå for denne gjenvinningen selv. Ordningen med rabatt for hjemmekompostering kan da begrunnes med at MNA har lavere kostnader med å betjene disse kundene fordi de ikke har avfallsbeholder for matavfall. For selskapet kan det være aktuelt å vurdere denne rabatten i forhold til hva det koster å levere matavfall til Ecopro og andre kostnader i avfallsbehandlingen.

MNA har lavere avfallsgebyr for samarbeidsløsninger og dette er begrunnet med lavere håndteringskostnader. Denne differensieringen er i tråd med regelverket.

MNA har også et lavere avfallsgebyr for fastboende på øyer uten renovasjonsløsning. Disse abonnentene får ikke den samme tjenesten som de andre abonnementene med henting av avfallet.

I den nye forskriften inngår henting inntil 10 meter fra offentlig vei i avfallsgebyret, og i den gjeldende forskriften inngår henting inntil 20 meter. Ved henting lengre fra veien påløper et tillegg som trappes opp til 60 meter hvor tillegget ligger fast. Tilleggsbetaling for henting lengre fra vei videreføres i ny forskrift. Revisor vurderer at dette tillegget kan begrunnes med reelle kostnadsforskjeller med henting av avfall. Inntil alle kommunene har vedtatt den nye forskriften inngår henting inntil 20 meter fra offentlig vei.

5.4.2 Hytterenovasjon

For hytterenovasjon er det to ulike gebyrsatser, og tre hvis man tar med muligheten for å ha et ordinært husholdningsabonnement med egne beholdere. Disse satsene er illustrert som tre ulike servicegrader. Det er en ordinær gebyrsats for hytter og en lavere sats for hytter som ligger lengre enn 2,5 kilometer fra vinterbrøytet vei. MNA har ingen god begrunnelse for den lavere satsen. MNA har gjort denne differensieringen på bakgrunn av det de oppfattet som en anbefaling fra Fylkesmannen da hytterenovasjon ble innført.

Revisors vurdering er at hytterenovasjonsgebyret i seg selv har bakgrunn i tidlige erfaringstall fra selskapet. Differensieringen mellom de ulike servicegradene har dog ikke noe datagrunnlag, og differensieringen er dermed i større grad basert på skjønn. Revisor vurderer at selskapets differensiering med lavere sats for hytter mer enn 2,5 km fra vinterbrøytet vei har bakgrunn i at man antar at disse hyttene produserer mindre avfall.

Revisor mener det vil være hensiktsmessig for selskapet å vurdere bakgrunnen for størrelsen på gebyrene og sette gebyrer for hytterenovasjon som er tettere tilknyttet de faktiske kostnadene.

6 REDUSERT GEBYR/FRITAK FOR RENOVASJON

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet redusert gebyr/fritak for renovasjon:

- Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?

6.2 Revisjonskriterier

I dette kapittelet redegjøres det for lovgrunnlaget for husholdningsrenovasjon og muligheten for unntak fra ordningen. Denne redegjørelsen danner grunnlaget for revisjonskriteriene.

6.2.1 Krav om innsamling av husholdningsavfall

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. (…)».*

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. Det betyr at mulighetene for å gi dispensasjon vil være lik for hytter, fritidshus og private husholdninger.

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.».*

6.2.2 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.

MNAs renovasjonsforskrift fra 2014 fastsetter i § 4, Kommunal innsamling av avfall, at kommunen etter grunngitt søknad kan gi dispensasjon for særskilte eiendommer. Bebodde eiendommer som av ulike grunner er fritatt fra deltakelse i den offentlige renovasjonsordningen kan kreves et gebyr som dekker kostnadene ved de ulike bringeordningene (returpunkt og gjenvinningsstasjoner) som alle kan benytte. Da denne renovasjonsforskriften ble vedtatt i de ulike kommunene i 2015 ble det også vedtatt retningslinjer for fritak og unntak fra renovasjon.

I renovasjonsforskriften § 13 fastsettes det at abonnenter som omfattes av bestemmelsene i forskriften, skal betale avfallsgebyr. Gebyrplikten gjelder for alle registrerte boenheter og er ikke avhengig av bruk eller behov.

Retningslinjer for fritak/unntak fra renovasjon hjemlet i § 4 i renovasjonsforskriften. Disse er som følger:

> *Renovasjonsforskriften gir mulighet for unntak og fritak. Hensikten med disse retningslinjene er å utdype og konkretisere kriteriene som skal benyttes ved søknader om unntak og fritak.*
>
> *Normalt gjøres det ikke unntak fra kravet om lovpålagt renovasjon. Dersom en abonnent likevel ønsker å søke om unntak fra bestemmelsene i forskriften, skal søknaden være skriftlig og begrunnet. Midlertidig fritak fra lovpålagt renovasjon kan gis dersom en bolig av ulike årsaker blir stående ubebodd i mer enn 6 måneder sammenhengende. Dersom boligen står tom mindre enn 6 måneder gis det ikke fritak. Det gis normalt ikke fritak i forbindelse med salg av bolig ettersom det forventes at boligen omsettes i løpet av en tidsperiode som er mindre enn 6 mnd.*
>
> *Søknad om periodefritak skal være skriftlig og gis for inntil ett år om gangen. Eventuell forlengelse av fritaket kan avtales med MNA. (…) Midlertidig fritak fra renovasjon gjelder ikke et mindre administrasjonsgebyr som dekker kostnader med vedlikehold og drift av kundesystem og informasjon. (…) For fritidseiendommer og hytter gir lite bruk*

ikke grunnlag for fritak. Ved større renoveringer som gjør enheten ubeboelig i over 6 måneder kan gi grunnlag for fritak etter søknad. Det kan gis permanent fritak for fritidseiendommer og hytter som er å betrakte som ubeboelig. Som dokumentasjon kreves nyere fotografier som viser utvendig og innvendig tilstand av enheten. MNA avgjør om enheten er ubeboelig.

MNAs har utarbeidet ny renovasjonsforskrift som er vedtatt i kommunene Flatanger, Grong, Overhalla, Bindal, Nærøy og Osen. I § 3-2 går det fram at kommunen kan, etter at den lokale helsemyndighet har uttalt seg, frita bestemte eiendommer fra den kommunale avfallsordningen. Hver bebygd eiendom/enhet hvor det ikke er fast helårlig bosetting utgjør minst ett fritidsabonnement. Bebygd eiendom som har stått ubebodd i 6 mnd. kan etter søknad omklassifiseres til fritidsabonnement. Eventuell gebyrplikt inntrer senest 6 mnd. fra det tidspunktet byggetillatelse innvilges eller søknad om brukstillatelse gis. For bebodde eiendommer/leiligheter inntrer gebyrplikten fra det tidspunktet boenheten tas i bruk eller når bygningsmyndighetene gir midlertidig brukstillatelse/ferdigattest.

I retningslinjer til den nye renovasjonsforskriften, fastsettes det videre at dersom en eiendom som skal stå ubebodd mer enn 6 måneder sammenhengende, kan det gis et redusert gebyr inntil 12 måneder av gangen. Unntaksvis for lengre perioder. Søknad om redusert gebyr skal være skriftlig og begrunnet med at boligen skal være ubebodd i perioden det søkes for. Redusert gebyr gis ikke med tilbakevirkende kraft.

Skjema for fritak finnes på MNAs nettsider. Dersom redusert gebyr innvilges, vil beholdere som abonnenten har benyttet bli hentet inn av MNA. Abonnenten må selv bestille utsetting av beholdere fra MNA før boligen tas i bruk. Abonnenter som innvilges et redusert gebyr, betaler et beløp som tilsvarer 20 % av grunngebyret (240l gebyr). Videre heter det at det ikke gis redusert gebyr ved eierskifte av bolig. Hytter gis ikke fritak med mindre eiendommen er ubeboelig, og det kreves dokumentasjon for eiendommens tilstand. Permanent fritak/avslutning fra renovasjonsordningen gis kun ved bruksendring av eiendommen til andre formål enn bolig.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Søknadsbehandlingen må ha hjemmel i renovasjonsforskriften
- Alle registrerte boenheter har gebyrplikt og fritak kan gis inntil ett år hvis eiendommen blir stående tom i seks måneder eller mer. Eventuell forlengelse avtales med selskapet
- Midlertidig fritak skal ikke gjelde et mindre administrasjonsgebyr som skal dekke selskapets utgifter med abonnenten og tilgang til gjenvinningsstasjon
- Fritidseiendommer og hytter som er ubeboelig kan gis permanent fritak og tilstanden må dokumenteres med nyere bilder

6.3 Praktisering av redusert gebyr/fritak for renovasjon

6.3.1 To avfallsforskrifter

Selskapet opplyser at de per dags dato forholder seg til to forskjellige renovasjonsforskrifter. Den ene fra 2014 og den andre er vedtatt i representantskapet i 2017 og i noen av kommunene. Selskapet la til grunn ved vedtak i representantskapet at alle kommunene skulle behandle den nye renovasjonsforskriften innen juni i påfølgende år. Dette har fortsatt ikke skjedd, og selskapet opplyser at dette har medført noen utfordringer. Selskapet anser forskriften som gjeldende i de kommuner som har vedtatt den, noe som medfører at søknadene som kommer inn om fritak og reduksjon må vurderes opp mot den aktuelle kommunes vedtatte forskrift. Revisor har vært i kontakt med fylkesmannen i Trøndelag og Miljødirektoratet uten å ha kommet frem til noen konklusjon vedrørende den nye renovasjonsforskriftens gyldighet.

Bakerst i den nye renovasjonsforskriften står det at forskriften er gjeldende fra den er kunngjort i Norsk Lovtidend. Dette er ikke gjort siden ikke alle kommunene har vedtatt forskriften. Kommunene som enda ikke har vedtatt forskriften er Høylandet, Fosnes, Namdalseid og Namsos. Fellesnemnda for Nye Namsos kommune har vedtatt forskriften med virkning fra 01.01.2020.

Etter forvaltningsloven § 38 skal en forskrift kunngjøres i Norsk Lovtidend. § 39 fastsetter at en forskrift ikke kan påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 39, med mindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommende erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften. På selskapets hjemmeside er den gamle forskriften presentert. På Overhalla og Nærøys sider er den nye forskriften presentert. Flatanger, Grong, Høylandet, Osen og Bindal har ikke

presentert noen forskrift. Namdalseid, Namsos og Fosnes er ikke undersøkt da de ikke har vedtatt den nye forskriften.

6.3.2 Redusert gebyr og fritak

MNA har rundt 100-200 søknader om fritak fra renovasjonsgebyr i året. Ledelse opplyser at det i 2019 har det vært 20 søknader i januar og februar.

Søknadene behandles i MNA sitt sak- og arkivsystem. Det er retningslinjer som legger føringer for hvem som får fritak og ikke. Eksempelvis må bolig ha stått ubebodd i minimum 6 måneder, eller være ubeboelig. Det må dokumenteres med bilde. Den nye renovasjonsforskriften fastsetter at man da vil få 80 prosent reduksjon, ikke helt fritak. 100 prosent fritak gis kun ved bruksendring av eiendommen til andre formål enn bolig. Den gamle forskriften fastsetter at midlertidig fritak ikke gjelder et mindre administrasjonsgebyr. Renovering som gjør boligen ubeboelig over 6 måneder og andre ubeboelige hus/hytter gir fritak. Dersom boligen står tom i over 6 måneder kan det gis fritak.

MNA saksbehandler alle søknader selv, med unntak av søknader fra abonnenter i Høylandet kommune. Disse saksbehandles av kommunen selv. Kommunen opplyser at de følger samme retningslinjer som MNA i sin saksbehandling. Høylandet besvarer alle henvendelser omkring renovasjon, håndterer inn- og utmeldinger i tillegg til søknadene. Dette til tross for at overføring av ansvar ble vedtatt i 2014 i forbindelse med ny selskapsavtale i MNA.

Revisor har sett på de siste ti søknadene til selskapet om redusert gebyr og fritak. Søknadene til selskapet sendes inn via skjema på www.mna.no. Det er utarbeidet et søknadsskjema som gjelder både fritak og redusert gebyr. Tabell 11 gir en oversikt over søknadene med begrunnelse og utfall.

Tabell 11. Søknader om redusert gebyr og fritak

Kommune	Begrunnelse	Utfall
Vikna	Boligen skal stå tom fra april 19 til høsten 19	Redusert gebyr, 20 % av 240l-abonnement
Nærøy	Vanlig bolig skal selges eller benyttes som fritidsbolig	Hytterenovasjon
Namdalseid	Vanlig bolig skal benyttes som fritidsbolig i en toårsperiode	Hytterenovasjon
Grong	Bolig med utleiedel hvor utleie skal avsluttes. Betaler to renovasjonsavgifter.	Utleiedelen innvilges fritak fra renovasjonsavgift i ett år.
Flatanger	Bolig har blitt brukt som utleiebolig. Skal nå benyttes som fritidsbolig.	Hytterenovasjon

Overhalla	Bolig skal stå tom, eier har flyttet på sykehjem.	Redusert gebyr, 20 % av 240l-abonnement
Nærøy	Bolig med utleiedel hvor utleie skal avsluttes. Skal bruke hele huset selv. Betaler to renovasjonsavgifter.	Utleiedelen innvilges fritak.
Namdalseid	Boligen står tom, søker om 6 mnd. fritak i påvente av salg.	Redusert gebyr, 20 % av 240l-abonnement
Fosnes	Boligen benyttes som fritidsbolig.	Hytterenovasjon
Namsos	Boligen skal omgjøres fra to boenheter til én.	Utleiedel innvilges fritak.

Kilde: Siste ti søknader som er behandlet av selskapet

Søknadene viser at det er gitt ulike vedtak:

- Redusert gebyr, 20 % av 240 liters abonnement.
  - Dette dekker fri levering av ordinære mengder restavfall til gjenvinnings-stasjonene, samt kostnader med vedlikehold og drift av kundesystem og informasjon.
- Hytterenovasjon
  - Dette dekker levering av avfall i nærmeste hyttecontainer og levering på gjenvinningsstasjon. Eier kan ikke ha samme adresse som eiendommen det søkes fritak fra.
- Fritak
  - Om boligen tas i bruk helt eller delvis må renovasjonsavgiften igjen tre i kraft.
- Fritak i ett år
  - Fritak er gitt i ett år av gangen. Før fritaksperioden går ut må abonnenten sende skriftlig melding til MNA om situasjonen er uendret. Hvis melding ikke mottas, legges det opprinnelige renovasjonsgebyret på igjen med virkning fra utløpsdato. Dersom boligen tas i bruk igjen før fritaksperioden er over må renovasjonsavgiften tre i kraft. Det er eiers plikt å varsle om dette.

Revisor har også fått se tre av søknadene om fritak som er behandlet av Høylandet kommune. Servicekontoret opplyser at de får henvendelser fra innbyggere hvis huset blir stående tomt over et halvt år. Henvendelsene skjer oftest via telefon eller ved oppmøte på kommunehuset. Da fyller servicekontoret ut skjema melding om endring i avgiftsregisteret, og sender utmelding til MNA. Dette skjemaet er ikke det samme som MNA bruker. To av de tre søknadene inneholder ikke begrunnelse for søknad, utover at den er ubebodd. Den siste søknaden er sendt på epost og viser til at boligen er ubebodd på grunn av at eier har flyttet på sykehjem. Revisor har ikke sett vedtaket for denne.

6.3.3 Klager og avvik

Det har vært to klager på vedtak om fritak/redusert gebyr i perioden januar - mars 2019. Disse er sendt til kommunen for behandling. Kommunene er klageorgan og klagene skal behandles i formannskapet. Dette skal ifølge ledelsen i MNA fanges opp i ny renovasjonsforskrift. Det har blitt påpekt at det burde blitt etablert en interkommunal klagenemnd.

De fleste telefoner til kundesenteret i MNA gjelder tømmekalender eller manglende poser. Klager gjelder som regel manglende tømming. Selskapet kan komme på befaring på bakgrunn av klager. Selskapet opplyser om at de fleste henvendelser registreres i KOMTEK[15].

I perioden januar-mai 2019 har det kommet inn 132 avviksmeldinger på manglende henting, fordelt på 181 203 hentinger. Dette utgjør en avviksfrekvens på 0,07 prosent i perioden. Avviksfrekvensen har gått kraftig nedover fra 53 i januar til 14 i mai. Selskapet opplyser at dersom feilen ligger på deres side, blir det rettet opp snarest mulig. Noen ganger er feilen på abonnentens side, for eksempel at man har glemt å sette fram beholderen. Da vil abonnenten få levere ekstra volum ved neste tømming.

Renovatøren har klistrelapper som kan festes på dunkene dersom det er for dårlig sortert. Dersom dette skjer gjentatte ganger, skal det rapporteres til kundemottaket, som så tar det med abonnenten. Det finnes også lapper med smilefjes. Det er vanskelig å benytte lapper på fellesdunker.

Innbyggerne har mulighet til å gi tilbakemeldinger i app, epost, via skjema på hjemmesiden og på Facebook. MNA kan ta ut statistikk på hvor mange som har på varsling for tømming både totalt og i den enkelte kommune. Det er mellom 1300 og 1400 som abonnerer på SMS-varsling, og det er push-varsel for tømming i appen.

I 2018 mottok MNA ingen klager på anlegget på Stormyra. Anlegget er skjermet fra naboer og annen industri.

Det ble i 2018 gjennomført en undersøkelse på kundetilfredshet i MNA. Rapporten er utarbeidet av Norfakta på oppdrag fra Sesammen/Energidata. Tilfredshet er undersøkt med hensyn til

- oppsamlingssystemet
- henteprosedyrer
- innleveringsprosedyrer
- selskapets/kommunens etterbehandling av avfallet

[15] KOMTEK er et totalkonsept for tjenesteproduksjon og forvaltning innen teknisk sektor.

- opplevd respons ved henvendelser
- informasjon
- faktura og betalingsløsninger
- priser

Rapporten viser at MNA scorer 81 poeng med hensyn til totalt ureflektert og total reflektert tilfredshet. Det indikerer meget tilfredse kunder, og over gjennomsnittet når Norfakta sammenligner dette med tilsvarende undersøkelser. Undersøkelsen viser:

- Kundene er godt fornøyde med oppsamlingssystemet for daglig avfall (79 poeng). Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at de ikke har egen beholder.
- 8 av 10 spurte har levert inn sortert avfall til returpunkt, og kundene er fornøyde (78 poeng) med returpunktene. Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at de tømmes for sjelden og at det er forsøpling rundt.
- Kundene er fornøyde med henting av daglig avfall (78 poeng). Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at avfallet hentes for sjelden.
- Kundene er svært fornøyde med mulighet til å levere avfall på gjenvinningsstasjon (88 poeng). Mest nevnte årsaker til at man er misfornøyd er korte åpningstider, dyrt å levere, og at det er vanskelig å kaste avfallet pga. høye kanter.
- Kun 2 av 10 kunder sier at de vet hva som skjer med avfallet etter at det er samlet inn. Kundene er tilfredse med sluttbehandlingen av avfallet (78 poeng). Årsak til at man er misfornøyd er at det ikke er noen økonomisk gevinst med å sortere avfallet.
- 3 av 10 kunder har vært i kontakt med MNA. Kundene er fornøyde med responsen fra selskapet (77 poeng).
- 96 prosent av kundene oppgir å ha mottatt informasjon vedrørende MNA eller avfallsordningen, og er meget fornøyde med informasjonen de har mottatt (80 poeng). Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at informasjonen er mangelfull eller uforståelig.
- Ca. halvparten av kundene har lagt merke til regning/faktura for betaling av avfallstjenestene. Kundene er tilfredse med betalingsopplegget (74 poeng). Årsaker til at man er misfornøyd er at man ønsker separat faktura for renovasjon, og at det er for få betalingsløsninger.
- 6 av 10 vet ikke hva de betaler pr. år for avfallstjenesten. Kundene er ikke helt fornøyde med prisen (55). Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at det er for dyrt.

6.4 Vurdering

Det er utfordrende å vurdere om forskriften kan regnes som gjeldende eller ikke i de kommunene som har vedtatt den. Overhalla og Nærøy har publisert den nye forskriften på sine sider og således kan innbyggerne sies å ha fått tilgjengeliggjort informasjon om den. De andre kommunene har ikke lagt den ut på sin hjemmeside, og den nye forskriften er heller ikke tilgjengelig på selskapets nettside. Det er utfordrende når ikke alle kommunene har vedtatt forskriften og selskapet ikke har fått mulighet til å kunngjøre den på rett vis. Dette gjør at så lenge forskriften ikke er kunngjort som fastsatt, bør man være aktsomme med å knytte vedtak opp mot den nye forskriften da dette *kan* føre til ugyldige vedtak. Det er viktig med tydelig informasjon om hvilken forskrift som gjelder for hvilke innbyggere hvis man skal praktisere begge forskriftene. Det er viktig at kommunene følger opp sin forpliktelse til å behandle aktuelle saker som kommer fra selskapet, spesielt den nye renovasjonsforskriften. Dette er en essensiell del av å være en del av et interkommunalt selskap. Det blir utfordrende for selskapet å drive godt når eierne ikke følger opp vedtak gjort i representantskapet. Det er svært uheldig at behandlingstiden av renovasjonsforskriften trekker ut i tid. På grunn av dette vurderer revisor forskriftene ulikt i kommunene, slik selskapet selv gjør.

Det er gitt to forskjellige typer fritak, den ene er permanent frem til bruken av boligen endres, og den andre er midlertidig. Revisor vurderer at skilnaden mellom søknadene er at hvor det er gitt midlertidig fritak, har søker ikke opplyst at bruken av boligen skal endres og at han skal ta i bruk utleiedelen selv, kun at utleie skal avsluttes. I de tilfellene hvor fritak er gitt permanent, har søker opplyst om at utleie skal avsluttes og man selv skal ta i bruk arealet. Her vil antall bruksenheter i boligen gå ned til én, og det vil dermed være kun ett renovasjonsgebyr. Bruksendring er ikke regulert i den gamle forskriften, men det er logisk å ha ett gebyr per bruksenhet. Retningslinjene til den nye renovasjonsforskriften hensyntar dette. Revisor vurderer søknadene til å være behandlet i tråd med lovverket.

Det er også gitt forskjellige typer reduksjon i gebyr, fra standardgebyret på 240 liter. Det er i noen tilfeller innvilget hytterenovasjon, og i andre tilfeller innvilget reduksjon i gebyr til 20 prosent av 240 liters-abonnement. Dette utgjør en pris[16] på hhv.

- Hytterenovasjon: 920 kr i året
- 20 prosent av 240 liters-abonnement: 920 kr i året

Forskjellen i hvem som mottar hytterenovasjon og hvem som får redusert gebyr ligger i at boliger som skal benyttes som hytter får hytterenovasjon. Boliger som skal stå tomme får

[16] Gebyrpåslag fra den enkelte kommune er ikke hensyntatt her

redusert gebyr. Det reduserte gebyret for fritak er ikke hjemlet i den gamle renovasjonsforskriften. Retningslinjene til den gamle renovasjonsforskriften fastsetter at midlertidig fritak fra renovasjon gjelder ikke et mindre administrasjonsgebyr som dekker kostnader med vedlikehold og drift av kundesystem og informasjon. At det gis et redusert gebyr i stedet for fullstendig fritak, er i tråd med KLIF hvor det heter at «Gebyret skal dekke kommunenes kostnader forbundet med håndtering av husholdningsavfall.» Det reduserte gebyret omfatter fri levering av ordinære mengder restavfall til gjenvinningsstasjonene, samt kostnader med vedlikehold og drift av kundesystem og informasjon. Revisor vurderer dette til å være i tråd med gitte bestemmelser. I gjennomgangen av saker ser vi at det er tre søkere som har fått innvilget redusert gebyr. Boligene skal stå tomme i minimum seks måneder. I brevet fra KLIF fremgår det at det at en eiendom i en periode ikke benyttes, ikke kan påberopes som grunnlag for fritak fra plikten (til å betale renovasjonsavgift). Svaret er gitt i forbindelse med spørsmål om hytterenovasjon er pålagt eller ikke, men er likevel relevant for spørsmål om fritak fra renovasjonsgebyr. Samtidig er det i Miljødirektoratets veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (KMD, 2014) fastsatt at 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. Når boligen innvilges redusert gebyr faller henting av avfall hos abonnenten bort i denne perioden, og selskapet tar betalt for å ta imot avfall på gjenvinningsstasjon samt administrative utgifter knyttet til abonnementet. Revisor vurderer derfor disse søknadene til å være behandlet i tråd med regelverket.

Det er en iboende risiko at søknadene fra Høylandet behandles i Høylandet kommune, mens de resterende kommunenes søknader behandles av selskapet. På denne måten risikerer man at abonnentene i de ulike kommunene får søknadene behandlet ulikt. Høylandet opplyser at de følger samme retningslinjer for selskapet når de behandler. Revisor mener at man burde ha en ensartet ordning for alle kommunene for å sikre likebehandling av MNAs abonnenter – i dette ligger også klagebehandlingen av slike saker.

Revisor vurderer på bakgrunn av dette at fritak av og reduksjon fra renovasjonsgebyret fra MNA er gitt i tråd med lovverket. Revisor har ikke nok datagrunnlag til å kunne vurdere søknadene og vedtak i Høylandet kommune, men registrerer at det er lite informasjon om renovasjonsforskrift og muligheter for fritak på kommunens hjemmeside, samt at det ikke benyttes samme skjema som MNA benytter.

7 AVFALLSBEGRENSNING OG AVFALL SOM RESSURS

7.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet avfallsbegrensning og avfall som ressurs:

- Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?

Kapittelet omfatter også en beskrivende del om utvikling og tilnærming til framtidige krav..

7.2 Revisjonskriterier

Meld. St. 45 (2016-2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi* tar utgangspunkt i EU-kommisjonens pakke *Closing the Loop.* Meldingen omfatter eksempelvis avfallshierarkiet (se figur 1) som fastsetter en prioritert rekkefølge for avfallshåndtering.

Gjennom EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF) er Norge forpliktet til å oppnå 50 prosent materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende næringsavfall innen 2020. Rammedirektivet sier videre at man skal sikre separat innsamling og miljømessig forsvarlig behandling av biologisk avfall, herunder våtorganisk avfall, når dette er relevant.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Selskapets behandling av avfall skal følge prioriteringen i avfallshierarkiet
- Selskapet skal arbeide for å nå målsettingen om 50 prosent materialgjenvinning innen 2020

7.3 Data

7.3.1 Ambisjonsnivå

Det er eierne i MNA som fastsetter selskapets ambisjonsnivå. I intervju med eierrepresentantene fremgår det at selskapet ved styret og selskapets administrasjon ofte har et høyere ambisjonsnivå enn eierne. En eierrepresentant uttaler at det er et luksusproblem å måtte stagge et fremoverlent selskap. Flere eierrepresentanter har i intervju trukket frem at det er viktig å balansere selskapets ambisjonsnivå med akseptable renovasjonsgebyrer.

Ledelsen i MNA opplever at det er et tydelig signal fra eierne at MNA skal være et fremoverlent selskap. Det signalet har blitt gitt siden etableringen i 1979.

Ledelsen i MNA opplever at alle eierkommunene er miljøengasjerte. Selskapets evne til å være fremoverlent avhenger av eiernes bestemmelser vedrørende størrelse på gebyr kontra

ambisjoner, samt hvilke andre midler som tilføres selskapet (eksempelvis midler tilknyttet Strandryddeaksjonen o.l.).

Fylkesmannen i Trøndelag skrev 03.05.2018 et brev til kommunene, hvor kommunene oppfordres til å sette forsøpling på dagsordenen og følge opp ansvaret i forsøplingssaker, herunder sette seg mål og lage handlingsplaner. Det presenteres i brevet at det bør gjennomføres kartlegging av forsøpling og risikovurderinger. Fylkesmannen presenterer noen eksempler hvor kommunene kan ta tak; avfallsplaner i havner, avfallsplaner i byggesaker, avfallshåndtering i egne byggesaker samt etablere mottak av kasserte fritidsbåter.

7.3.2 Avfallsplanen - Plan for overgang til sirkulærøkonomi

MNA har utarbeidet en avfallsplan for MNA-kommunene, med undertittelen - *Plan for overgang til sirkulærøkonomi*. Planen beskriver hvordan avfallshåndteringen skal utvikle seg i planperioden, samt hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målsettinger som vedtas. Intensjonen er at MNA som kommunenes redskap skal utvikle seg fra å være en aktør som håndterer avfall, til å være en aktør som leverer råmaterialer for produksjon av nye produkter.

Avfallsplanen bygger på sentrale prinsipper i norsk og europeisk avfallspolitikk. Avfallsplanen tar utgangspunkt i EUs regelverk og EUs pakke om sirkulær økonomi *Closing the Loop*. Avfallsplanen presenterer EUs målsettinger, eksempelvis om mengde gjenvunnet materiale etc. Tankegangen om en sirkulær økonomi, er at man må gå bort fra den lineære økonomien hvor varer kastes ved slutten av sin levetid. I en sirkulær økonomi skal så få ressurser som mulig gå til spille, og så mye som mulig skal gjenbrukes, repareres eller gjenvinnes til nye materialer, varer eller energi. Dette skal bidra til flere arbeidsplasser, bedre økonomi og mindre press på råvareressurser. Delingsøkonomi, hvor man leier, deler og låner tjenester og varer i stedet for å kjøpe nytt, er et viktig element i den sirkulære økonomien. Det skal dermed skapes en økonomisk vekst som ikke belaster miljøet. Dette kan foregå gjennom å benytte seg av ressurser som tidligere ikke har blitt benyttet som råvarer, eksempelvis avfall som leveres til renovasjonsselskapene.

I avfallsplanen omtales kundebegrepet, hvor man sier at kundebegrepet i et sirkulært kretsløp for avfall fra husholdninger kan være utfordrende. Dette har bakgrunn i at tradisjonelt har abonnenten som får hentet husholdningsavfall blitt betraktet som kunde, mens den samme personen er leverandør av en råvare i det sirkulære kretsløpet.

Avfallsplanens hovedmål er følgende:

Kommunene skal skape en positiv fremtid ved å inspirere til fornying gjennom sirkulær økonomi. Kommunenes innbyggere skal oppleve at de gjennom sin innsats for avfallsreduksjon og kildesortering gir et viktig bidrag for å oppnå et bedre miljø.

Avfallsplanen fastsetter målsettinger for kommunene og herunder MNAs oppdrag fra kommunene. I tabell 12 er et utvalg av kommunenes målsettinger og MNA sitt oppdrag gjengitt.

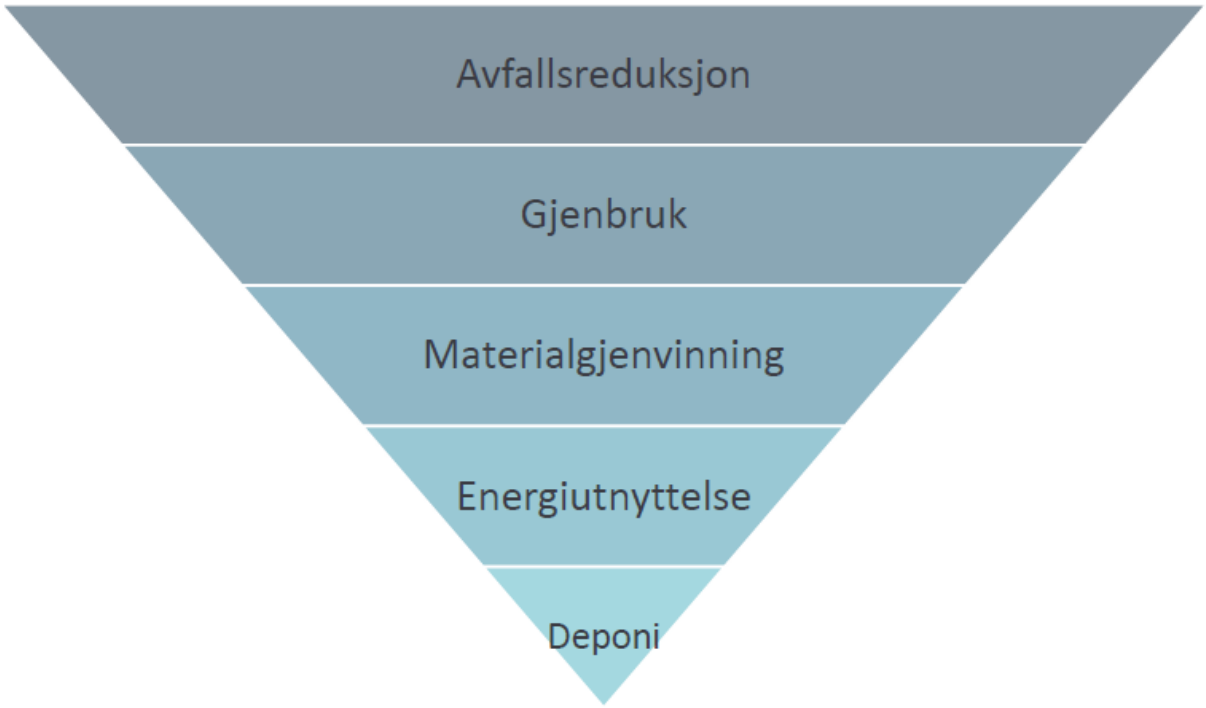
Tabell 12. Utvalgte målsettinger og virkemidler i avfallsplanen

Kommunens delmål	Kommunens resultatmål	MNAs virkemiddel
Forvaltning av fosfor	Redusere mengden matavfall, øke innsamlingsgrad av organisk avfall og sørge for at organisk avfall og slam blir utnyttet som gjødsel	Redusere matavfall og matsvinn ved informasjon og rådgivning Redusere matavfall i restavfall ved informasjon og tilrettelegging Være pådriver for å utvikle gjødselprodukt fra slamresten
Farlig avfall	Restavfall fra husholdninger skal være uten farlig avfall	Informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot husholdningene gjennom ulike informasjonskanaler. Vurdere og eventuelt tilrettelegge for bedre systemer for levering av avfall Samarbeide med byggevareforretninger og fargehandlere om mottak av maling/lim/lakk Påvirke myndighetene til å innføre produsentansvar for farlig avfall
Kildesortering og avfallsløsninger for husholdninger	Innbyggerne skal gjennom bruk av de etablerte kildesorteringsordningene oppleve at de blir leverandører til råmaterialer til ny produksjon	Løpende informasjon og tilbakemelding til leverandørene (husholdningene) Analyser av restavfall med rapportering til leverandørene (husholdningene) Benytte renovatør som 1. linje kvalitetskontrollør ved henting ved husstand Løpende mengderapporter Stikkprøver av restavfall Etablere samarbeid med sentralt anlegg for sortering av restavfall
Kostnadseffektiv drift	Innbyggerne skal oppleve at overgang til sirkulær økonomi fører til lavere gebyr	Tilrettelegge innsamlingsordninger og informasjon slik at husholdningen skal levere råmaterialer som er egnet til produksjon innen 2020.

Kilde: MNAs avfallsplan

I avfallsplanen presenteres også avfallshierarkiet (se figur 1). Pyramiden skal leses fra øverst til nederst, og målet er at avfall skal behandles høyest mulig opp i pyramiden. Det betyr at deponering av avfall skal være siste alternativ, og utgjøre minst mulig mengde.

Figur 1. Avfallshierarkiet



Kilde: Miljøverndepartementet (2013)

Den høyest prioriterte avfallsbehandlingen, er avfallsreduksjon hvor man skal forebygge at avfall oppstår. MNA driver en del informasjonsarbeid gjennom distribusjon av informasjon, besøk på anlegg og besøk hos institusjoner eller på arrangementer. Selskapet arbeider for å minske matsvinn og minske restavfall ved å informere om riktig sortering. Selskapet har mye tilgjengelig informasjon på sine hjemmesider om sortering og avfallsbehandling, og det er gratis opplæringsmateriell. MNA har dermed gjort mye informasjon tilgjengelig samtidig som de driver aktivt informasjonsarbeid. Selskapet har også et tiltak som går direkte på å redusere avfallet, gjennom å gi et tilskudd på inntil 1000 kr pr. bleiebarn til innbyggere i eierkommunene som bidrar til avfallsreduksjon ved bruk av tøybleier. På selskapets hjemmeside er det informasjon om tøybleier, avfallsreduksjon tøybleier bidrar til, hva slags typer tøybleier som finnes og hvordan man søker om tilskudd fra selskapet. Utsalgssteder for tøybleier er også oppgitt.

Den nest høyeste prioriteringen er gjenbruk. Her har MNA *Gi og ta*-bodene hvor man kan sette igjen varer og ta med seg det man har lyst på. Dette er noe selskapet ønsker å satse videre på ved gjenvinningsstasjonene.

Den tredje prioriteringen er materialgjenvinning. MNAs prosentandel til materialgjenvinning lå i 2018 på 49,7 prosent, og på 47,9 prosent i 2017. MNA er dermed svært nære regjeringens mål om 50 prosent materialgjenvinning innen 2020. Sortering av avfallet i ulike fraksjoner er avgjørende for å gjenvinne ressursene. Eksempelvis sendes papp og papir til Retura Trondheim renholdsverk hvor det sorteres. Papir blir til avispapir og nye kartongprodukter på

Norske Skog i Levanger. Papp leveres til Ranheim Paper & Board AS, og drikkekartong sendes til Fiskeby Board i Norrköping i Sverige (Årsmelding 2018, 2019).

Den fjerde og nest siste prioriteringen er energiutnyttelse. Dette sammenfaller med den norske strategien *Fra avfall til ressurs* hvor materialgjenvinning prioriteres over energiutnyttelse. Alt våtorganisk avfall (matavfall) går til biogassfabrikken Ecopro i Verdal. Her produseres biogass, som blant annet driver biogassbusser i Trondheim, og gjødselvare. Restavfall fra MNAs område fraktes til Trondheim hvor det forbrennes og energiutnyttes til fjernvarme.

Som laveste prioritet i pyramiden finnes deponi. 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. MNA sender noe farlig avfall til spesielle destruksjonsanlegg eller til bedrifter med særlig god forbrennings- og renseteknikk. Noe av avfallet som ikke kan håndteres tidligere i pyramiden, sendes til spesialdeponiet på Langøya ved Holmestrand for endelig deponering. Eksempler på avfall som deponeres er asbest, eternitt og delvis vinduer.

7.3.3 Fra avfall til ressurs

Avfallet som produseres i private husholdninger i Namdalen deles opp i mange forskjellige fraksjoner. Noe sortering gjøres hjemme, hvor man sorterer matavfall, papp/papir, plast og restavfall som går til MNA. I tillegg til dette bør privatpersoner sortere ut tekstiler som leveres til Fretex/UFF, batterier og lyspærer til returordning for elektrisk og elektronisk avfall, og glass og metall som leveres i MNAs oppsamlingscontainere/returpunkt. Ledelsen i MNA anslår at rundt 60 prosent av avfallet, leveres på gjenvinningsstasjon.

Den resterende sorteringen som gjøres av innbygger, skjer på gjenvinningsstasjonene. MNA har 8 gjenvinningsstasjoner, samt 9 stoppesteder for den mobile gjenvinningsstasjonen Rulle.

Figur 2. Bilde av Rulle, den mobile gjenvinningsstasjonen

Hentet fra www.mna.no

På den største gjenvinningsstasjonen på Stormyra i Overhalla, sorteres det pr. 20.03.2019 i 40 fraksjoner. Publikum forholder seg ikke til alle disse fraksjonene, og noen fraksjoner sorteres kun av ansatte. Stormyra er også omlastingsstasjon, noe som betyr at avfallet her tømmes i en hall og sorteres før det transporteres videre. Det er også en omlastingsstasjon på Kolvereid hvor avfallet fylles i presser og containere. God sortering av avfallet som hentes og leveres er en forutsetning for at man skal kunne hente ut ressursene i avfallet.

MNA ønsker ikke at det skal benyttes svarte søppelsekker på gjenvinningsstasjonene. Det er enighet om å innføre forbud mot svarte søppelsekker i samarbeidet SeSammen, men ikke alle selskapene har innført dette enda. Grunnen til innføringen av forbudet er å ha mer kontroll på hva som havner i restavfallet i gjenvinningsstasjonene. Selskapet erfarer at farlig avfall som maling, lim og lakk har havnet i restavfallet. Med blanke sekker er det lettere for ansatte på gjenvinningsstasjonen å ha kontroll med at avfallet havner i riktig fraksjon. Dersom man kommer på gjenvinningsstasjonen med en svart søppelsekk, vil man bli bedt om å sortere på gjenvinningsstasjonen. [17]

MNA har i 2018 hatt en materialgjenvinningsgrad på 49,7 prosent og energiutnyttelse på 49,8 prosent. Det er tatt 41 stikkprøver av avfallet i 2018. MNA er pålagt å gjennomføre flere ulike stikkprøver av avfallet. Det er eksempelvis stilt krav om stikkprøve for å se om husholdningsavfallet som kommer inn er det det er meldt inn som. I nasjonale føringer er det stilt krav om plukkanalyser for å se hva avfallet inneholder. Dette er for å kunne videreutvikle informasjon og veiledning.

[17] <https://mna.no/2018/05/31/gjennomsiktige-sekker-pa-gjenvinningsstasjonene/>.

Alt avfall som kommer inn og går ut fra MNA, registreres på vekt og lagres på server. Hver avfallstype har sin egen varekode slik at det er enkelt å ta ut rapport på den enkelte avfallstype, og alle inn- og utgående avfallstyper føres i et regneark månedsvis, som brukes til rapportering. Dette er tilgjengelig for alle i MNA. I rapportering av aktivitet på Stormyra for 2018 framgår det at det er godt omløp på alle avfallstyper.

Vi vil her se nærmere på tre forskjellige typer avfall, og vise hvordan de behandles av MNA.

Emballasjeplast

Plastavfall fra husholdninger hentes i egen sekk, sammen med papp og papir. Etter innhenting blir plastsekkene skilt fra papiret. All plast fra norske husholdninger sendes i dag til anlegg i Tyskland og Swerec i Sverige. 75 prosent av transporten til Tyskland foregår med tog. Plast som er gjenvunnet kan brukes som råstoff i produksjon av nye plastprodukter, men kan ikke brukes som emballasje for matprodukter. [18] MNA får betalt for plast.

Matavfall

Matavfallet fra husholdningene i MNA, sendes til biogassfabrikken Ecopro i Verdal som MNA er deleier i.

På Ecopro behandles matavfallet slik at det først dannes metangass som videreforedles til biogass. Biogassen benyttes deretter som drivstoff til busser i Trondheim. Biogass fra Ecopro erstatter årlig ca. 3 millioner liter diesel. [19] Ved dannelse av metangass, blir det et restprodukt som består av organisk materiale. Dette produktet leveres til landbruket som næringsrik biogjødsel.

Frem til 2019 fikk MNAs abonnenter redusert gebyr dersom de hadde installert avfallskvern. Dette incentivet er nå fjernet, og mer matavfall vil derfor kunne gå til produksjon av biogass og biogjødsel i stedet for å gå i kloakken. MNA må betale for å levere matavfall.

Trevirke

Trevirke leveres på gjenvinningsstasjon. Trevirke deles inn i rent og impregnert treverk. Det rene treverket kvernes, eventuelt metall sorteres ut og treverket sendes til Jämtkraft Värme i Östersund i Sverige hvor det brennes og brukes til fjernvarme. Statkraft har fjernvarmeanlegg eksempelvis i Namsos, men dette er ikke godkjent for å brenne treavfall – kun skogsvirke.[20]

[18] -<https://mna.no/informasjon/hva-skjer-med-avfallet/> [åpnet 13 juni 2019].

[19] -<http://ecopro.no/produksjon-og-tjenester/prosess-for-behandling/>.

[20] <https://www.statkraftvarme.no/om-statkraftvarme/vare-anlegg/norge/Namsos/>.

Det impregnerte treverket sendes til destruksjon / sluttbehandling. MNA må betale for å levere trevirke.

MNA har en plan om ny treverk-fraksjon på gjenvinningsstasjon. Nå er det rent- og ikke-rent trevirke. MNA har allerede etablert nye fraksjoner for hardplast, gips og isolasjon.

7.3.4 Avfall som lokal ressurs

Det avfallet som ikke gjenbrukes, har få lokale løsninger. Matavfall sendes til Ecopro i Verdal, og kan regnes som en lokal løsning selv om dette ikke er geografisk plassert i Namdalen. Noen eierrepresentanter har uttalt at de ønsker flere lokale løsninger for avfallet som leveres til MNA. Flere av eierrepresentantene har uttrykt ønske om at spesielt trevirke er et materiale som det burde finnes lokale løsninger for.

MNAs avfallsplan legger opp til at avfallet så langt som mulig skal løses gjennom reduksjon, gjenbruk og gjenvinning før det blir energiutnyttet eller lagt i deponi. En målsetting i den sirkulære økonomien er at bruk av avfall som råvare skal kunne skape nye arbeidsplasser. For å kunne dra nytte av avfallet MNA henter inn og får levert, er kildesortering i flere fraksjoner samt rene fraksjoner, en betingelse for å hente ut verdiene i avfallet.

MNA deltar i SeSammen-samarbeidet. Dette oppleves som innovativt spesielt på innsamling og gjenvinningsstasjoner. Her arbeider renovasjonsselskapene om å bli mer like. Det er fastslått i MNAs handlingsplan at MNA skal være en aktiv part i alle samarbeid. MNA deltar i Avfall Norge og Avfallsforum Midt-Norge. Ledelsen i MNA opplever at renovasjonsbransjen preges av åpen og god dialog.

Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) har på oppdrag fra Partnerskap Namdal[21] utarbeidet en bioøkonomistrategi for Namdal Regionråd (Grøttheim, 2018). MNA deltok i dette arbeidet og trekkes i strategien frem som eksempel på en aktør som bidrar til at husholdningsavfall brukes som energikilde, og eksempel på en aktør som har satt fokus på sirkulær økonomi.

Kommunenes sentralforbund (KS) har utarbeidet seks punkter som skal vise hvordan norske kommuner kan bidra til å få fart på den sirkulære økonomien:[22]

[21] Partnerskap Namdal er en avtale mellom 13 Namdalskommuner og Nord Universitet. Avtalen skal styrke samarbeidet mellom Region Namdal, Nord Universitet og TFoU.

[22] <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/miljo/sirkular-okonomi-og-avfallspolitikk/slik-kan-kommunesektoren-bidra/>.

1. Dialog og kunnskapsdeling
   Tett samarbeid med avfallsbransjen, produsenter og kommunesektoren kan gi bedre nærings- og boligområder, og styrke det lokale arbeids- og utdanningsmarkedet.
2. Bruke erfaringene til å inspirere Europa
   Norske kommuner kan bruke sine erfaringer til å hjelpe andre europeiske land, som henger bakpå når det gjelder materialgjenvinning, til å finne gode løsninger.
3. Bruke rollen som innkjøper til å stille krav
   Kommunene har stor påvirkningskraft gjennom å være innkjøpere. KS anbefaler at kommunene sammen med avfallsselskapene kan stille krav om at produktene skal være resirkulerbare. Avfallsbransjen kan bistå kommunene med å beregne livssykluskostnader og miljøkonsekvenser.
4. Kunnskap om hva som funker og ikke funker
   Kommunene bør styrke samarbeidet med universiteter og høyskoler for å styrke kompetansen innen avfallshåndtering. Kommunene bør sette fokus på å få på plass utdanningsprogrammer og forskningsprosjekter for utvikling av sirkulær økonomi og avfallshåndtering.
5. Mer samarbeid med avfallsbransjen
   Større avfallsselskaper, alternativt mer samarbeid på tvers av selskapene, presenteres av KS som nøkkelen til suksess. Da vil det være lettere å dele kompetanse og erfaringer, se det større bildet og sikre effektiv drift.
6. God dialog med nasjonale myndigheter
   Nasjonale myndigheter bestemmer den norske retningen for avfallshåndtering og sirkulær økonomi. God dialog på tvers av nasjonale, regionale og lokale myndigheter kan bidra til best mulig utnyttelse av ressursene.

KS presenterer at organiseringen av avfallstjenester i interkommunale selskap har bidratt til en profesjonalisering av bransjen og gitt stordriftsfordeler. Videre har organiseringen i interkommunale selskaper økt avstanden mellom avfallstjenestene og resten av kommuneorganisasjonen, noe som gjør det vanskeligere for kommunene å oppnå tverr-sektorielle diskusjoner og resultater, som er viktig for å utnytte mulighetene i en sirkulær økonomi. Selv om mange av avfallsselskapene er bevisste sitt samfunnsoppdrag som en kommunal aktør, mener KS at en tettere samordning med øvrige kommunale virksomheter kan være lønnsomt.

7.3.5 MNAs arbeid for å begrense forurensning

Holdningsskapende arbeid

MNAs hjemmeside www.mna.no blir jevnlig oppdatert med relevant og aktuell informasjon for brukere av renovasjonstjenesten. Hjemmesiden inneholder mye informasjon om for eksempel hvordan avfallet man leverer håndteres, og guider til hvordan abonnentene kan kildesortere riktig. Det er utarbeidet oppslag med informasjon om hvordan abonnentene kan kildesorterer plast, og hjemmesiden informerer tydelig om at man eksempelvis kan levere farlig avfall til gjenvinningsstasjoner. Det er også informasjon på hjemmesiden som ikke er direkte tilknyttet renovasjonsordningen i MNA, men som er relevant for den videre behandlingen av avfallet eller nyttig for abonnenten. Eksempel på dette er en liste over planter som er forbudte å plante fra 01.01.2016, og hvor man skal levere medisinrester (dette kan ikke MNA ta imot, men skal leveres til apotek eller i bokser på legenes venterom). Selskapets hjemmeside inneholder en rekke tips for å redusere avfallsmengdene, samt andre miljøvennlige tiltak. Et eksempel på dette er et tips om hvordan man reserverer seg mot uadressert reklame, og at man kan bruke eddik i stedet for tøymykner i vaskemaskina.

MNA deltar i en rekke kampanjer sammen med andre avfallsselskap, eksempelvis *Slank restavfallet* og *Matsvinn*». MNA gjennomfører årlige aksjoner for å samle inn farlig avfall i kommunene, og det er gratis å levere dette for husholdningene. MNA deltar også i Strandryddeaksjonen og har en oppskrift på sin hjemmeside for hvordan innbyggerne kan delta i aksjonen og få MNA til å hente avfallet. Aksjoner som Strandryddeaksjonen omfatter såkalt herreløst avfall, noe som må løses økonomisk utenfor selvkostfondene. Behandling av herreløst avfall må dermed håndteres av eksempelvis statlige tilskudd til dette formålet.

MNA gir ut magasinet *Nyttig info* to ganger i året. Dette sendes til alle husstander i MNA, og det siste magasinet ble også sendt til husstander i Lierne, Røyrvik og Namsskogan. 2017-versjonen inneholder nyheter fra selskapet til abonnentene, hentefrekvens samt tips om å bruke internett- eller mobiltelefon for å enkelt finne tømmedager. Videre er det eksempelvis en oversikt over plassering av hytterenovasjonscontainere, hvordan man gjør henting for renovatørene enklere, tips til kildesortering, oppfordringer til å redusere matsvinn og restavfall, og bli flinkere til å gjenbruke.

Norfaktas kundeundersøkelse i MNA viste at 96 prosent av abonnentene oppgir å ha mottatt informasjon vedrørende MNA eller avfallsordningen, og 80 prosent av disse er meget fornøyde med informasjonen de har mottatt. Mest nevnte årsak til at man er misfornøyd er at informasjonen er mangelfull eller uforståelig.

Selskapet foretar omvisninger ved anlegget for skoleelever og flyktninger mm. Det er også noe opplæring rettet mot flyktninger, hvor man viser kildesortering etc. MNA besøker årlig en rekke skoler, barnehager, sanitetsforeninger, og deltar på ulike arrangementer med informasjons-stand. MNA har en egen informasjonsmedarbeider. Selskapet jobber holdningsskapende spesielt vedrørende sortering av plast og redusere matsvinn.

Selskapet har på sine nettsider tilgjengeliggjort videoer og gratis undervisningsmateriell som formidles i samarbeid med Loop Miljøskole, slik at det er enkelt å videreformidle informasjonen.

MNA har en side på Facebook som jevnlig oppdateres med hendelser og informasjon som er aktuell for brukerne av renovasjonstjenesten, samt annet nytt innen renovasjon og informasjon om hvordan man håndterer avfallet på riktig måte.

Hvor havner avfallet?

Den løpende oppgradering av gjenvinningsstasjonene har ifølge flere av eierrepresentantene ført til mindre forsøpling rundt stasjonene. Dette som følge av bedre sikring mot for eksempel vind. Det faktum at selskapet selv er opptatt av at så lite avfall som mulig skal legges i deponi, fører til at en større grad av avfallet sorteres og gjenvinnes. Selskapet uttaler selv at de er det første selskapet i Midt-Norge som har satset på gjenvinning av vinduer til isolasjon. Dette er mer kostbart enn å legge vinduene i deponi. En stadig økt satsning på å sortere ut flere fraksjoner for å kunne gjenbruke, reparere eller gjenvinne disse, fører til at økte mengder avfall havner der det skal.

Avfall som ikke håndteres på forsvarlig måte, men som eksempelvis dumpes i naturen, er en stor fare for miljøet. Selskapet ønsker å rydde opp i disse, og da kreves det midler ettersom herreløst avfall ikke kan belastes selvkostregnskapet. Selskapet arbeider med å søke om midler til dette.

MNA samler inn plast og papir sammen. For innbygger kan det se ut som at sorteringen som foregår hjemme er fånyttes, men det foregår sortering i regi av MNA både for dette avfallet, og for annet avfall som leveres på gjenvinningsstasjon. Det finnes flere fraksjoner enn de som publikum ser. Selskapet benytter også tokammerbiler, noe som gjør at flere typer avfall kan samles i samme bil. Biler med flere kamre holder avfallet separat og sorteringen er heller ikke her fånyttes.

Gratis levering på gjenvinningsstasjon har ført til økte avfallsmengder som behandles av MNA. Flere av eierrepresentantene har uttalt at de opplever at problemene med «villfyllinger» i deres kommune har avtatt etter at MNA innførte gratis levering på gjenvinningsstasjonene.

Under en prosent av det totale avfallet i MNA går til deponi. Selskapet arbeider etter avfallshierarkiet og minst mulig skal legges i deponi. Når avfall legges i deponi mister det muligheten til å gjenvinnes eller gjenbrukes, og har dermed gått ut av kretsløpet. Deponering av avfall er i så måte ikke i tråd med målsettingene i den sirkulære økonomien, men uunngåelig for det avfallet som man enda ikke har gode nok løsninger for å håndtere. Avfall Norge har gjort et forprosjekt om *Landfill mining* hvor man skulle finne ut om det var hensiktsmessig å gå i gang med et større prosjekt for å utnytte verdiene av materialer i deponier. Prosjektet finner at det ikke nødvendigvis vil være noen økonomisk fortjeneste i å grave ut gamle deponier med tanke på ressursutnyttelse eller gjenvinning av utgravet materiale. Videre at det vil være en økonomisk gevinst først når arealprisene blir vesentlig høyere.

7.4 Vurdering

7.4.1 Avfallshierarkiet

Selskapets behandling av avfall skal følge prioriteringen i avfallshierarkiet.

Revisor vurderer at MNA har en klar prioritering for hvor i avfallshierarkiet avfall skal behandles. En viktig forutsetning for å befinne seg høyest mulig opp i avfallshierarkiet er at abonnentene sorterer husholdningsavfallet, og at både abonnentene og MNA klarer å sortere ut fraksjoner på gjenvinningsstasjonene. MNA har gjort et direkte tiltak for å redusere avfall gjennom å gi tilskudd til bruk av tøybleier. I informasjonsarbeidet for å redusere avfall er informasjon om sortering og den videre utnyttelsen av de ulike fraksjonene viktig for å opprettholde sorteringen. MNA gjør en innsats på alle nivåer i avfallshierarkiet, og er en aktiv aktør både i SeSammen-samarbeidet og deltar også i andre samarbeid og fora. En aktiv dialog med andre avfallsaktører vil kunne styrke selskapets evne til å være fremoverlent og i forkant av nye krav. Dialog med lokalt næringsliv i MNAs kommuner vil potensielt kunne bidra til å finne lokale løsninger for avfallet.

7.4.2 Materialgjenvinning

Selskapet skal arbeide for å nå målsettingen om 50 prosent materialgjenvinning innen 2020.

MNA har utviklet en egen avfallsplan med bakgrunn i EUs satsning innen sirkulær økonomi. Avfallsplanen signaliserer tydelig at selskapet ønsker å være tidlig ute i den sirkulære økonomien.

Renovasjonsselskaper vil vanskelig kunne etablere en helhetlig sirkulær økonomi på egen hånd, men å etablere eksempelvis møteplasser mellom private og offentlige aktører, gründere og næringsliv, renovasjonsselskaper og andre interesserte vil være et godt utgangspunkt for å kunne finne gode løsninger. Hvis en lokal bedrift har behov for en type råvare som

eksempelvis i dag ikke sorteres ut, vil dette kunne være et incentiv for renovasjonsselskapet å sortere ut. Råvaren vil kunne selges til den lokale bedriften, som benytter råvaren i sin produksjon.

MNA har en gjenvinningsgrad på 49,7 prosent, og ligger dermed godt an til å nå målet om 50 prosent gjenvinningsgrad i 2020. Selskapet har gjennomført tiltak for å øke materialgjenvinningsgraden og planer for ytterligere å øke materialgjenvinningsgraden. For eksempel har MNA innført nye fraksjoner for gips og isolasjon og har en plan om å sortere ut en ekstra treverksfraksjon på gjenvinningsstasjonen.

Revisor vurderer at MNA arbeider aktivt for å nå målet om 50 prosent materialgjenvinning innen 2020.

8 DEPONI

8.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet deponi:

- Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

8.2 Revisjonskriterier

Deponering av avfall reguleres av forskrift om gjenvinning og behandling av avfall, avfallsforskriften, kapittel 9. Forskriften fastslår at deponering av avfall skal skje på en forsvarlig og kontrollert måte slik at skadevirkninger på miljøet og menneskers helse forebygges eller reduseres så langt det er mulig.

Avfallsforskriften § 9-15 fastsetter at ved avslutning av et deponi, eller en avgrenset del av dette, inntrer meldeplikt mv. i samsvar med forurensningsloven § 20. Et deponi, eller en del av det, kan bare anses som endelig avsluttet dersom forurensningsmyndigheten har gjennomført en sluttinspeksjon på stedet, og har funnet at vilkårene for avslutning er oppfylt. Dette reduserer ikke den driftsansvarliges ansvar i forhold til vilkårene for tillatelsen. Når et deponi er endelig avsluttet, skal den driftsansvarlige sørge for vedlikehold, overvåking og kontroll i etterdriftsfasen i samsvar med vedlegg III til avfallsforskriften. Den driftsansvarlige skal underrette forurensningsmyndigheter om enhver betydelig skadevirkning på miljøet som avsløres ved kontroll- og overvåkingsprosedyrene.

Forurensningsmyndigheten er Miljødirektoratet. Fylkesmannen er gitt myndighet i grunn-forurensningssaker som er knyttet til de virksomheter og bransjer som Fylkesmannen er delegert myndighet for og de virksomheter og bransjer hvor Fylkesmannen er myndighet etter forurensningsforskriften og avfallsforskriften. Kommunen er forurensningsmyndighet der det skal gjøres bygge- og gravearbeider i forurenset grunn. Bygge- og gravesaker behandles etter forurensningsforskriften kapittel 2.[23] Dersom det skal graves eller bygges på et forurenset område eller hvor man tror at grunnen kan være forurenset, kommer kapittel to til anvendelse. Dette utløser behov for undersøkelser og prøvetaking av grunnen.[24]

Det er forurenser som er ansvarlig for forurensningen. For kommunale fyllinger vil forurenser være kommunen. For industrifyllinger vil det være den aktuelle bedriften. I de tilfeller hvor

[23] Miljødirektoratet, «Myndighetsutøvelse», 2017 <http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurenset_grunn/Myndighetsutovelse/>.

[24] Miljøstatus, «Forurenset grunn».

forurenser ikke er kjent, vil grunneier være ansvarlig, jf. forurensningsloven § 7. En oversikt over deponier og hvem som er ansvarlig for disse finnes i tabell 11 i kapittel 8.3.3.

Forurensningsloven § 2 punkt 5 fastsetter at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet.

Avfallsforskriften § 9-16 har bestemmelser om hvilke deponier som regnes som eksisterende deponier. I § 9-16 første ledd heter det at den driftsansvarlige skal innen 1. mai 2003 legge fram for forurensningsmyndigheten en plan for avslutning eller en oppgraderingsplan for deponiet i form av en ny søknad og ifølge §9-16 andre ledd skal forurensningsmyndigheten avgjøre om et eksisterende deponi tillates drevet videre på grunnlag av framlagt oppgraderingsplan, eller om det skal avsluttes så snart som mulig.

Eldre og avsluttede deponier før 1. mai 2002 blir normalt bedømt som grunn-forurensningslokaliteter, med mindre annet følger av deponitillatelsen. (Avfall Norge, 2015).

På bakgrunn av dette er det utarbeidet følgende kriterier:

- Et deponi i etterdriftsfasen skal vedlikeholdes, overvåkes og kontrolleres
- Kostnadene med å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensning eller avfallet

8.3 Data

8.3.1 Om deponier

Avfall Norge definerer deponering av avfall som å legge det på et godkjent område for forsvarlig sluttbehandling. For å hindre utslipp fra deponiene skal disse være tette i bunnen slik at sigevann kan samles opp og renses. Det er kun avfall som ikke kan gjenbrukes, material- eller energigjenvinnes eller ikke inneholder nedbrytbart avfall som legges til deponi.[25] Dette da biologisk nedbrytbart avfall uten tilførsel av oksygen danner metangass og vil kunne produsere gass i mange år, samt slippe ut luktstoffer. Avfall Norge presenterer at utslipp av metangass fra deponier utgjorde ca. 2 prosent av Norges samlede utslipp i 2015. Fra 1. juli 2009 ble det ulovlig å deponere biologisk nedbrytbart avfall.

[25] <https://www.avfallnorge.no/hva-jobber-vi-med/deponi>.

Avfall Norge anslår at ca. to prosent av alt husholdningsavfall, og 15 prosent av alt næringsavfall, havner i deponier.[26] MNA sender en prosent av sitt totale avfall til deponi.

Miljødirektoratet presenterer på sin side Miljøstatus.no at det har vært en nedgang i antall deponier. I 1992 var det ca. 330 deponier i Norge, mens det i 2019 er 125 deponier i drift. 24 av disse håndterer inert avfall (avfall som ikke omdannes til noe annet eller kan gjenvinnes), 65 av disse håndterer ordinært avfall og to av disse håndterer farlig avfall. [27]

8.3.2 Ansvar

I Avfall Norges oversikt over aktive deponier fra 21.04.2016, finnes det ingen deponier registrert på Midtre Namdal Avfallsselskap. Det er heller ikke registrert noen andre aktive deponier i MNAs område i regi av andre avfallsselskaper. De nærmeste aktive deponiene er på Steinkjer, i Verdal og i Mosjøen. Ledelsen i MNA opplyser at MNA kun har ansvar for etterdrift av deponiet på Stormyra i Overhalla. Fylkesmannen i Trøndelag er forurensnings-myndighet[28] for deponiet på Stormyra i Overhalla.

MNA har ansvar for etterdrift av deponiet, noe som medfører at selskapet er økonomisk forpliktet til å følge opp deponiet. Ved avslutning av deponiet sto det 12 millioner kroner på fondet. Selskapet etterkalkulerer årlig og det har blitt satt inn og tatt ut midler basert på disse beregningene. Finansiering av etterdrift og status for dette er en del av rapporteringen fra MNA til Fylkesmannen. Mer om etterdrift finnes i kapittel 8.3.4.

Selskapsavtalen § 6 fastsetter at medlemskommunene garanterer for låneopptak inntil 100 millioner kroner og garanterer i tillegg for etterdrift av deponiet i 30 år etter avslutning. I 2012 var forpliktelsen vedrørende deponiet beregnet til 12 millioner kroner som nedtrappes til 0 i løpet av etterdriftsperioden.

8.3.3 Deponier i MNAs kommuner

Det finnes mange deponier i MNAs område, hvorav storparten ble avsluttet på 1980-tallet. I 1981 trådte forurensningsloven i kraft, og senere kom stortingsmelding om ny avfallspolitikk. Mange deponier ble den gang fylt igjen uten noen oppfølging. Det har i liten grad blitt gjort

---

[26] Avfall Norge, «Deponi».

[27] Miljødirektoratet, «Deponering av avfall», 2019 <https://www.miljostatus.no/tema/avfall/avfall-og-gjenvinning/avfallsdeponering/>.

[28] Avfallsforskriften definerer forurensningsmyndighet på følgende måte: Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet for nasjonale deponier for farlig avfall og for bedriftsinterne avfallsdeponier når bedriftens primære virksomhet krever tillatelse fra Miljødirektoratet etter forurensningsloven. Fylkesmannen er forurensningsmyndighet for bedriftsinterne deponier når bedriftens primære virksomhet krever tillatelse fra Fylkesmannen etter forurensningsloven, for kommunale/interkommunale avfallsdeponier og for privateide deponier for ordinært avfall som ikke er bedriftsinterne.

ytterligere oppfølging av disse deponiene. Fylkesmannen har kartlagt hvilke deponier som finnes i Trøndelag. Fylkesmannen i Nordland opplyser på telefon at det ble foretatt en kvalitetssikring av deponiene i Nordland i 2012, og at oppfølgingen av deponier fra deres side er avsluttet.

Miljødirektoratets fagsystem *Grunnforurensning*, sett sammen med informasjon fra Fylkesmannen i Trøndelag viser at det finnes deponi på følgende steder i MNA sine eierkommuner:

Tabell 13. Deponier i MNAs kommuner

Sted	Ansvar	Tidsperiode	Myndighet	Kommune
Vollamyra	Kommunalt	1972-1979	Fylkesmannen	Flatanger
Ribsskogen	Kommunalt	1975-1976	Fylkesmannen	Flatanger
Einvikfisk	-	1987	Miljødirektoratet, seksjon for avfall og grunnforurensning (MAG)	Flatanger
Lauvsneselva	Industri	1917-1979	Fylkesmannen	Flatanger
Bragstad-Brekka	Kommunalt	1968-1975	Fylkesmannen	Fosnes
Fosnesmoan	Kommunalt	1978-	Fylkesmannen	Fosnes
Grovin avfallsplass	Kommunalt	1981-	Fylkesmannen	Fosnes
Brenna	-	-	-	Grong
Røttesdalen avfallsfylling	Kommunalt	1966-1978	Fylkesmannen	Grong
Gartland avfallsfylling	Kommunalt	1966-1980	Fylkesmannen	Grong
Fiskum avfallsplass	Kommunalt	1969-1975	Fylkesmannen	Grong
Åsmulen avfallsplass	Kommunalt	1972-1981	Fylkesmannen	Grong
Jørem avfallsplass	Kommunalt	1965-1980	MAG	Grong
Lokstallen, NSB	Industri	1930-	-	Grong
Møllemoen	Privat	1960-1970	-	Grong
Tømmerås	Industri	1986-1990	Fylkesmannen	Grong
Leksås (udekket bilvrakdeponi)	-	1970-1985	Fylkesmannen	Grong
Råum	Kommunalt	1965-1981	Fylkesmannen	Høylandet
Helbostad	Privat	1970-1974	MAG	Namdalseid
Tjørnsvatnet	Kommunalt	1974-1976	Fylkesmannen	Namdalseid
Setermoen	Kommunalt	1976-1978	Fylkesmannen	Namdalseid

Kolstad	Kommunalt	1978-1980	Fylkesmannen	Namdalseid
Alteskaret	Kommunalt	1984-	Fylkesmannen	Namdalseid
Namdal Plast AS	Industri	1972-1985	Fylkesmannen	Namdalseid
Ledang	Industri	1974-1976	Fylkesmannen	Namdalseid
Fjærbotn barkfylling	Industri	- 1980	Fylkesmannen	Namsos
Skogmo avfallsfylling	Privat	1967-1976	MAG	Namsos
Svartdalen	Ulovlig fylling	-	-	Namsos
Spillumsbruket	Industri	- 1987	Fylkesmannen	Namsos
Aunebruket	Industri	- 1975	Fylkesmannen	Namsos
Skoglytrøa	Industri	- 1989	MAG	Namsos
Hylla	Industri	- 1988	MAG	Namsos
Tiendeholmen	Industri	1977-1985	Fylkesmannen	Namsos
Toddum avfallsplass	Industri	1955-1980	Fylkesmannen	Namsos
Toddum barkfylling	Industri	1984 -	MAG	Namsos
Lokkaren (bilvrak/metallskrap)	-	-	-	Namsos
Hals industriområde	Industri	- 1985	MAG	Namsos
Sandmoen interkommunalt mottaksanlegg	Kommunal	1980 -	-	Overhalla
Stormyra	Kommunalt	1980-2014	Fylkesmannen	Overhalla
Sjåenget (maskiner og utstyr)	Privat	-	MAG	Overhalla
Himo omlastingsstasjon	Kommunalt	- 1980	Fylkesmannen	Overhalla
Sandhaugen	Industri	1980 -	MAG	Overhalla
Roem	Industri	1985 -	MAG	Overhalla
Øyesvoldskorsen (udekket bilvrakdeponi)	-	-	-	Overhalla
DDT-deponi, Kvatningen planteskole	-	1986	MAG	Overhalla
Langstrandhøgda avfallsfylling (avsluttet)	Kommunalt		Fylkesmannen (i Nordland)	Bindal
Bindalsbruket barkfylling	Deponi		MAG	Bindal
Sørmelan	Kommunalt?	1983 -	Fylkesmannen	Osen
Nygården	Kommunalt?	1979-1983	-	Osen
Stordalen/Kolvereid avfallsplass (avsluttet)	Kommunalt	-	Fylkesmannen	Nærøy

Foldereid kommunale avfallsplass	Kommunalt	1962-1980	Fylkesmannen	Nærøy
Grovdal fyllplass (avsluttet)	Kommunalt	1979 -	Fylkesmannen	Nærøy
Kvernhusbekken avfallsplass	Privat	1979-1986	MAG	Nærøy
Abelvær fyllplass	-	1964-1985	MAG	Nærøy
Foldereid privat avfallsplass	Privat	1978 -	MAG	Nærøy
Ottersøy avfallsplass	Privat	1950 - 1978	MAG	Nærøy
Salsbruket tresliperi	Industri	- 1985	-	Nærøy
Salsbruket Opløelv	-	-	-	Nærøy
Borkmoen avfallsplass	Deponi	1950-1985	Fylkesmannen	Nærøy

Kilde: Fylkesmannen i Trøndelag og Grunnforurensning[29]

I de tre kommende deltakerkommunene er det følgende deponi:

Tabell 14. Deponier i Lierne, Røyrvik og Namsskogan

Sted	Type deponi	Status	Myndighet	Kommune
Sundbekken	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Lierne
Eikdalen kommunale fyllplass	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Lierne
Kalvika avfallsplass i Nordli (Kaldal I) - avsluttet	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Lierne
Hallvardseteren	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Lierne
Kaldal II	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Lierne
Sagvika fyllplass	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Røyrvik
Hovden grovavfallsfylling	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Røyrvik
Grong Gruber Industrifylling	Deponi	Akseptabel	MAG	Røyrvik
Smalåsen/Sandnes fyllplass	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Røyrvik
Namsskogan Industriområde	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Namsskogan
Liabekken avfallsfylling	Kommunalt	Akseptabel	Fylkesmannen	Namsskogan

[29] Miljødirektoratet, «Grunnforurensning» <https://grunnforurensning.miljodirektoratet.no/>.

Skorovass avfallsfylling	Deponi	Mistanke om forurensning	MAG	Namsskogan
Namsskogan Sponplatefabrikk	Deponi	Akseptabel	Fylkesmannen	Namsskogan

Kilde: Grunnforurensning[30]

I Avfallsplanen til MNA står det at alle offentlig drevne søppelfyllinger i regionen er avviklet, og alt avfall fra husholdninger blir material- eller energigjenvunnet.

Vestlandsforskning gjennomførte i 2017 casestudien *Kartlegging av kunnskap, forvaltningspraksis og rettleiingsbehov om lokale kjelder til miljøgifter, vassforvaltning og klimatilpassing i kommunane* (Hønsi, 2017). Her ble det gjennomført en dybdeundersøkelse i tre kommuner. Gjennom samarbeid med kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen fant man 32 nye lokaliteter med mistanke om forurenset grunn som ikke var registrert i Grunnforurensning. Det presenteres at funnene i casestudien samsvarer med en kommuneundersøkelse gjennomført av fylkesmennene på vegne av Miljødirektoratet i 2012, hvor man fant at kommunene hadde lite oversikt over områder med forurenset grunn, hadde lite kunnskap om databasen eller hvordan de skulle registrere eiendommer i Grunnforurensning. Rapporten fra Vestlandsforskning presenterer at med en oppdatert base over forurensede lokaliteter vil det være enklere for kommunene å gjennomføre ROS-analyser og vurdere tiltak for å forebygge forurensning fra miljøgiftkilder eller oppryddingstiltak som følge av klimaendringer og ekstremvær i kommunene.

8.3.4 Etterdrift av deponiet på Stormyra

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (MNA) har etterdriftsansvar for deponiet på Stormyra. Fylkesmannen har gitt tillatelse til avslutning og etterdrift av dette deponiet. Deponiet har deponikategori -*Deponi for ordinært avfall og visse typer farlig avfall*. Det er tillatt deponering av 200 tonn slam årlig. Det er i tillatelsen fra Fylkesmannen satt krav for avslutningsfasen[31] og etterdriftsfasen[32] av deponiet.

[30] Miljødirektoratet, «Grunnforurensning».

[31] Avslutningsfasen: tiden fra all deponering av avfall opphører og frem til deponiet er tildekket iht. til kravene satt i dokumentet fra Fylkesmannen. Avslutningsfasen anses som avsluttet dersom Fylkesmannen har gjennomført sluttinspeksjon, og skriftlig har meddelt at kravene for avslutning er oppfylt (Hentet fra brev om vilkår til tillatelse, sist endret 17.11.2016)

[32] Etterdriftsfasen: Tiden fra godkjent avslutning og frem til det tidspunkt deponieier dokumenterer at deponiet ikke lenger kan medføre skadevirkninger på miljøet og menneskers helse.

Fylkesmannen i Trøndelag hadde tilsyn med MNAs deponi på Stormyra i 19.09.2014. Kontrollen var en del av en landsdekkende deponiaksjon, og ble gjennomført av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Kontrollen omfattet håndtering av deponigass, håndtering av sigevann og internkontroll. Fylkesmannen avdekket tre avvik og én anmerkning under kontrollen. Det var følgende:

Avvik[33]:

1. Virksomheten har ikke rutiner for å kontrollere diffuse utslipp av deponigass
2. Virksomheten har ikke prosedyrer for drift av renseanlegg for sigevann
3. Virksomheten har ikke oppdatert deponiets internkontroll med tilhørende prosedyrer etter at deponiet ble nedlagt.

Anmerkning[34]:

1. Virksomheten bør tilegne seg mer kunnskap om drift og vedlikehold av gassanlegget.

Denne saken er avsluttet fra Fylkesmannens side.

Miljødirektoratets oversikt over norske utslipp[35], viser at det er rapportert tall for TBBPA[36] i 2017 og 2018. Tall for årene 2009-2016 er ikke tilgjengelig. Stoffer som TBBPA, arsen og kvikksølv finnes gjerne i sigevann fra deponier.[37]

Sigevann fra Stormyra kontrolleres av selskapet Kystlab. I årsrapporten[38] for sigevann fra Stormyra fra 2018 fremgår det at det er tatt følgende prøver[39]:

- Renseanlegg: Det er tatt 4 sigevannsprøver før rensing og 4 prøver etter rensing i renseanlegget. Dette kartlegger anleggets evne til å ta ut miljøskadelige stoffer og bedømme det totale utslippet av miljøskadelige stoffer til Namsen.
- Sigevannssediment: Det er samlet opp sigevannssediment fra utslippskum ved renseanlegget. Det er plassert en beholder for å samle opp sedimentprøve over en periode på ett år.

[33] Avvik: Mangel på oppfyllelse av krav i eller i medhold av lov eller forskrift.

[34] Anmerkning: Forhold som ikke omfattes av definisjon for avvik, men som påpekes for å oppnå forbedringer.

[35] Miljødirektoratet, «Norske utslipp», 2018 <https://www.norskeutslipp.no/Templates/NorskeUtslipp/Pages/company.aspx?id=61&CompanyID=12831&epslanguage=no>.

[36] Tetrabromobisfenol A

[37] Miljødirektoratet, «Deponering av avfall».

[38] Kystlab, Årsrapport fra Stormyra avfallsstasjon v/ Midtre Namdal Avfallsselskap (2018)

[39] Det framgår i rapporten at parametervalg, herunder analyserte parametere for sigevann og sigevannssediment for det meste er gjort i samsvar med veileder TA2077.

- Grunnvannsbrønner: Det er 4 grunnvannsbrønner rundt deponiet, hvor den ene har vært ute av drift frem til 2017. Denne er nå reparert og det er foretatt prøvetaking i 2017 og 2018. I 2018 har det blitt gjennomført 2 prøvetakinger fra alle brønner. Prøvene i grunnvannsbrønner kartlegger lekkasjer og diffuse utslipp fra deponiet.
- Resipientprøver: Det er foretatt 1 prøvetakingsgjennomgang fra Ytre Sandmoelv og fra Namsen med prøver både oppstrøms og nedstrøms deponi. Disse prøvene skal kartlegge utslipp som kan være forårsaket av deponiet.

Rapporten konkluderer med følgende:

- *Sigevann og rensing av sigevann:*
  Renseanlegget ser ut til å fungere godt med hensyn på å ta ut tungmetall som bly, kadmium, kobber, nikkel, sink, m.fl. De fleste organiske miljøgifter finnes i svært lave konsentrasjoner i utgangspunktet. Anlegget fungerer også godt for de fleste stoffgrupper av denne type. Rensegraden på totalt organisk stoff er også ganske god, med en reduksjon av kjemisk oksygenforbruk (KOF) og biokjemisk oksygenforbruk (BOF5) på hhv. 69 og 92%. Anlegget virker svært godt i forbindelse med fosforfjerning og ganske godt også for nitrogenfjerning slik det ser ut.
- *Grunnvann:*
  Konklusjonen så langt er at det er vanskelig å trekke noen slutninger ut fra de resultat som foreligger, dels pga. få prøver og kort historikk for analyse av de valgte parametere. Grunnvannsbrønn B4 er reparert og det er foretatt et prøveuttak fra denne brønnen både i 2017 og 2018. Det kan se ut som grunnvannsbrønn B2 og B7 er noe påvirket, men det er usikkert om dette skyldes naturlige variasjoner som følge av endrede nedbørsforhold i forhold til 2017.
- *Resipient:*
  Ut fra den undersøkelsen som er foretatt i 2018 kan det tyde på at Ytre Sandmoelv blir lite påvirket sigevann fra deponi (mindre enn i 2016/2017). På Namsen er det ingen påvirkning for de målte parameterne.
- *Overflatevann: Det er ikke foretatt prøvetaking av overflatevann rundt deponiet.*

Rapporten presenterer at det er ett forbedringspotensial: System for prøvetaking av sigevannssediment bør forbedres slik at det kan samles større mengde sediment for analyse.

I MNAs aktivitetsrapport for deponiet i 2018, presenteres det at det ikke er lagt dekkemasser på deponiet, men at deponiet er beplantet med granplanter (klimaskog) fra høsten 2018.

Selskapet opplyser at det er etablert et overvåkingsprogram for deponiet, både for sigevann og arealet rundt. MNA sender årlig rapportering til Fylkesmannen og via Altinn. Rapporten fra

Kystlab inngår i denne rapporteringen. I rapporteringen til Fylkesmannen framgår det at det er gjennomført prøver på overflatevann. Rapporteringen omfatter status for den finansielle garantien for deponiet. Fylkesmannen har gitt tillatelse til avslutning og etterdrift av deponiet på Stormyra, samt håndtering av avfall på samme anlegg. MNA rapporterer årlig på oppfølging av deponiet til Fylkesmannen i Trøndelag etter krav i tillatelsen. Vilkår i tillatelsen kan endres som følge av endring av regelverk eller søknad fra virksomheten. Når tillatelser er eldre enn ti år, kan Fylkesmannen revidere tillatelsen slik at den er i tråd med eventuelt oppdatert regelverk og aktivitet. Dette er aktuelt for aktive anlegg.

Kommunene i MNA måtte ved avslutningen av deponiet øke rammene for den kommunale garantien med 12 millioner kroner. Tilsvarende sum ble satt av i MNAs balanse til å dekke årlige kostnader til etterdrift. Den kommunale garantien reduseres gradvis til 0 i løpet av 30 år og skal kun brukes hvis selskapet blir oppløst i etterdriftsperioden.[40]

8.3.5 Avfall som deponeres idag

Avfall som MNA ikke har mulighet til å håndtere på andre måter enn å deponeres, sendes til deponier utenfor MNAs område. Dette er dermed en tjeneste selskapet kjøper. MNA sender noe farlig avfall til spesielle destruksjonsanlegg eller til bedrifter med særlig god forbrennings- og renseteknikk. Noe av avfallet sendes til spesialdeponiet på Langøya ved Holmestrand for endelig deponering. MNA har avtale med Innherred Renovasjon om levering av avfall til deponi.

8.4 Vurdering

8.4.1 Ansvar i etterdriftsfasen

Et deponi i etterdriftsfasen skal vedlikeholdes, overvåkes og kontrolleres

MNA har ingen aktive deponi, men har ansvaret for etterdrift av Stormyra. Den enkelte kommune har ansvar for eventuell opprydding og etterdrift av kommunale deponi. De private som har deponier har ansvar for disse, og i tilfeller hvor forurenser ikke er kjent, er grunneier ansvarlig. MNA har et overvåkingssystem for deponiet og rapporterer årlig. Fylkesmannen i Trøndelag er forurensningsmyndighet og mottar dermed rapporteringen.

[40] Saksframlegg til Fosnes kommunestyre, 08.09.2011 sak PS57/2011

8.4.2 Økonomisk ansvar

Kostnadene med å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensning eller avfallet.

Det er MNA som finansierer deponiet, noe som er i tråd med forurensningsloven § 7 hvor det slås fast at den ansvarlige for forurensningen sørge for tiltak for å hindre at forurensning tiltrer, eller gjøre tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Revisor vurderer at kommunene som velger å delta i MNA, har tatt ansvar for deponiet og er økonomisk ansvarlig for dette. Dette er sikret gjennom at det er tatt inn i selskapsavtalen en bestemmelse om at kommunene garanterte for etterdrift av deponiet i 30 år etter avslutning.

I rapporteringen inngår også informasjon om finansiering av deponiet.

Revisor har ikke vurdert oppfølgingen av de resterende deponiene i Namdalen.

9 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunene v/ eierrepresentanter og rådmenn, og selskapet ved styreleder og daglig leder 04.07.2019. Høringsfrist var satt til 12.08.2019. Høringssvaret fra selskapet ved daglig leder ble mottatt 05.08.2019. Høringssvaret for selskapet er basert på rapporten for Overhalla. Det er kun kapittel 3 som er ulikt mellom rapportene. Høringssvaret fra selskapet har medført endringer i datadelen av rapporten, men ikke i vurderinger eller konklusjoner.

Revisor mottok høringssvar fra ordfører for forvaltningsrevisjonsdelen av rapporten 13.08.2019. Eierskapsdelen av rapporten ble sendt på høring 30.09.2019, og høringssvar ble mottatt 10.10.2019. Delingen av rapporten ble gjort på grunn av hensyn til framdriften i prosjektet for samtlige deltakende kommuner, sett opp imot at det ikke var mulig å gjennomføre eierskapsintervju i Bindal før sommeren. Flatanger kommune fikk også delt sin høringsrapport på samme måte. Høringssvarene fra kommunen har ikke medført endringer i rapporten.

Høringssvar fra MNA og ordfører er vedlagt rapporten.

10 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Dette kapitlet inneholder konklusjoner og anbefalinger på forvaltningsrevisjonsdelen av selskapskontrollen. Konklusjon og anbefalinger på eierskapskontrollen finnes i kapittel 3.9.

10.1 Konklusjon

Problemstillinger i forvaltningsrevisjonsdelen er:

1. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA i tråd med selvkostprinsippet?
2. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
3. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
4. Jobber MNA målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?
5. Hvem har ansvar for deponier og ettersikring av dem?

I tillegg er det en beskrivende del med problemstilling om hvordan MNA jobber med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet?

Revisor konkluderer med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i MNA er i tråd med selvkostprinsippet. Kommunenes beregning av påslaget på renovasjonsgebyret skal også følge selvkostprinsippet. Revisor mener at flere av kommunenes dokumentasjon av beregningen av påslaget ikke er i samsvar med kravene til selvkost.

Revisor konkluderer med at rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr er i tråd med regelverket, men at det vil være hensiktsmessig for selskapet å vurdere bakgrunnen for differensieringen av gebyrene og da spesielt for hytterenovasjon.

Revisor konkluderer med at MNA sin håndtering av redusert gebyr og fritak for renovasjon er i tråd med regelverket. Høylandet kommune, som eneste kommune, behandler søknader fra abonnementene i egen kommune og revisor har ikke undersøkt Høylandet kommunes behandling av søknadene.

Revisor konkluderer med at MNA arbeider målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs. Dette vises gjennom en høy materialgjenvinningsgrad, sortering i mange fraksjoner og tiltak for å redusere mengden avfall.

MNA har ansvar for kun deponiet på Stormyra og her pågår det ettersikring og oppfølging som oppfyller forurensningsmyndighetens krav. Gjennom selskapsavtalen har kommunene vært med å garantere for etterdrift i 30 år. Den enkelte kommune har ansvar for eventuelle kommunale deponi. Ut over dette er det forurenser som er ansvarlig og hvis vedkommende ikke kan identifiseres så er grunneier ansvarlig.

I besvarelsen av problemstillingen om hvordan MNA jobber med utvikling og tilnærming til framtidige krav på renovasjonsområdet finner revisor at selskapet arbeider målrettet i forhold til nasjonale og europeiske mål og er en aktiv aktør i samarbeid med andre avfallsselskaper og organisasjoner for å utvikle renovasjonsbransjen. Selskapet og kommunene har en utfordring i å skape lokal utnyttelse av avfallet som ressurs, og selskapet er avhengig av å samarbeide med lokale myndigheter og annet næringsliv for å utnytte potensialet.

10.2 Anbefalinger

- Selskapet bør bidra til at den samlede gebyrberegningen, som danner prisen til abonnentene, synliggjøres
- Selskapet bør vurdere grunnlaget for differensiering av hytterenovasjonsgebyrene
- Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av søknader om fritak eller redusert renovasjonsgebyr i alle kommuner i IKS-et
- Selskapet bør gjøre tiltak som sikrer likebehandling av klager på vedtak om fritak/reduksjon av gebyr i alle kommuner i IKS-et
- Kommunene og selskapet bør sammen arbeide for å skape dialog på tvers av næringsliv, kommune og avfallsselskaper for å identifisere muligheter for å håndtere avfall som en råvareressurs lokalt

KILDER

Advokatfirmaet Wiersholm AS (2016) Notat - Vurdering av regelverket om offentlige anskaffelser – Unntaket for utvidet egenregi etter gjeldende rett og bestemmelser i nytt anskaffelsesdirektiv 2014/24/EU. 10. februar 2016

Avfall Norge, «Deponi» <https://www.avfallnorge.no/hva-jobber-vi-med/deponi>

———, Juridisk betenkning vedrørende spørsmål knyttet til etablering av avfallsbehandlingsanlegg, 2011

Ecopro AS, «Behandlingsprosess» <http://ecopro.no/produksjon-og-tjenester/prosess-for-behandling/>

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

Grøttheim, B.T. (2018) Bioøkonomi i Namdalen. Forslag til regional strategi. TFoU-notat 2018:110.

Hønsi, T. (2017) Kartlegging av kunnskap, forvaltningspraksis og rettleiingsbehov om lokale kjelder til miljøgifter, vassforvaltning og klimatilpassing i kommunane. Del 2: Casestudie. Vestlandsforskningsnotat nr. 6/2017. Vestlandsforskning, Sogndal

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester», 2014

KS, «Slik kan kommunesektoren bidra», 2018 <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/miljo/sirkular-okonomi-og-avfallspolitikk/slik-kan-kommunesektoren-bidra/>

Kystlab (2018) Årsrapport fra Stormyra avfallsstasjon v/ Midtre Namdal Avfallsselskap

Lystad, Henrik, «ESA avslo klage», Avfall Norge, 2012 <http://avfallnorge.web123.no/nyheter1.cfm?pArticleId=26563&pArticleCollectionId=2556>

Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, «Gjennomsiktige sekker på gjenvinningsstasjonene», 2018 <https://mna.no/2018/05/31/gjennomsiktige-sekker-pa-gjenvinningsstasjonene/>

———, «Hva skjer med avfallet?» <https://mna.no/informasjon/hva-skjer-med-avfallet/> [åpnet 13 juni 2019]

Miljødirektoratet, «Deponering av avfall», 2019 <https://www.miljostatus.no/tema/avfall/avfall-og-gjenvinning/avfallsdeponering/>

———, «Grunnforurensning» <https://grunnforurensning.miljodirektoratet.no/>

———, «Myndighetsutøvelse», 2017 <http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurenset_grunn/Myndighetsutovelse/>

———, «Norske utslipp», 2018 <https://www.norskeutslipp.no/Templates/NorskeUtslipp/Pages/company.aspx?id=61&CompanyID=12831&epslanguage=no>

Miljøstatus, «Forurenset grunn»

Norfakta Markedsanalyse AS, KTI Renovasjonstjenester – 2018 (tilleggsrapport) MNA

Statkraft, «Statkraft Namsos» <https://www.statkraftvarme.no/om-statkraftvarme/vare-anlegg/norge/Namsos/>

Veileder Renovasjonsteknisk plan. Midtre Namdal Avfallsselskap IKS 2018

VEDLEGG 1 – 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 MNA 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 MNA sin renovasjonsforskrift.

Kriterier

- 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 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 slår 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.

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
- 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.

IKS-loven § 8 fastslår at innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel, og skal inneholde sakliste. De enkelte deltakere skal med samme frist varsles om innkallingen og saklisten. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig.

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
- Innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel og skal inneholde saksliste. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig.

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

KS 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-er. I § 20-6 fastsettes det at dersom styret har

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.

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
- 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

Forvaltning av datterselskap

Aksjeloven fastsetter at et morselskap er et selskap som har bestemmende innflytelse over et eller flere andre selskaper, kalt datterselskaper. I praksis skjer dette når morselskapet har mer enn 50 prosent av aksjene i datterselskapet. Dersom morselskapet eier alle aksjer i datterselskapet har morselskapet full styring over datterselskapet. I selskaper med eierandeler under 50 prosent har man begrenset innflytelse.

Et datterselskap er en selvstendig juridisk enhet. Datterselskaper har egne styrer og daglige ledere. Mulighetene til å styre datterselskaper ligger i å utøve styring gjennom aksjeandelene, som i aksjeselskaper vil foregå gjennom generalforsamlinger i selskapet. Da vil

generalforsamlingen ha myndighet til å fatte vedtak. Eierne i MNA sin styremulighet i MNAs datterselskaper ligger dermed i å velge styret i MNA og gi føringer til disse. Kommunenes forvaltning av MNAs datterselskaper skjer dermed i MNAs generalforsamling. Det kan gis uformelle signaler i eiermøter.

KS anbefaling 13 fastsetter at styret i morselskap ikke bør sitte i styret i datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. Dette for å unngå rolleblanding i konsernforhold.

Vurderingskriterier som ligger til grunn for vurdering av forvaltning av datterselskaper er:

Kriterier

- Styret i morselskapet bør ikke sitte i styret i datterselskapet.
- Eierrepresentantene kan påvirke forvaltningen av datterselskap gjennom morselskapets selskapsavtale og gjennom valg av styret til morselskapet

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR FRA SELSKAPET

VS: Høring: Selskapskontroll i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS

AH Asle Hasselvold <asle.hasselvold@m

Til Sunniva Tusvik Sæter

Svar | Svar til alle | Videresend | •••

man. 05.08.2019 11.00

Du svarte på meldingen 12.08.2019 10.31.

Viser til tilsendte rapporter fra selskapskontrollen samt tidligere utsendte underlag til min høringsuttalelse.

Siden rapportene ser ut til å være ganske like velger vi å uttale oss om Overhalla kommune sin rapport.

Både kontorsjef Nina Svarlien Busse og jeg har gått igjennom rapporten og synes den er godt skrevet, er omfattende, bygd opp på en god måte og drøfter sentrale tema på en god og tydelig måte. Anbefalingene er velbegrunnede og fremstår tydelige og synes også riktige.

Vi har to forhold som vi ber dere se litt nærmere på:
I forhold til anbefalingene så har jeg videresendt dokumentasjon på at også representantskapsmøtet som det ble sendt ut møteinnkalling med sakliste og saksdokumenter for sent ble forhåndsvarslet. Videre ble det nødvendig å endre en del av dokumentene underveis, noe som skjedde i samråd med representantskapets leder og vurderingene det stilles krav til i iks lov/ selskapsavtale ble gjort. Jeg har videresendt MNA sin selskapsavtale og som dere ser er reglene her noe nyanserte i forhold til iks loven. Kravet er her varsel senest fire uker før møte. Vi ønsker ikke å gjøre noe stort nummer ut av dette, men synes det er greit å bemerke dette.

Mht selvkostfond så hadde vi her en dialog med fylkesmannen i forhold til den anbefalte 5 års regelen. Her mener vi at vi har vurdert saken og har en økonomiplan som tydelig viser at vi kommer til å bruke opp tidligere års overskudd. Fylkesmannen mente at dette var greit og med bakgrunn i dette mener jeg det blir feil å skrive at vi er i grenseland her.

Noen mindre bemerkninger/ rettinger:
S 3 – andre avsnitt: mars 2019 til juni 2018… skal vel være 2019.
S 18 – Namsskogan, Røyrvik og Lierne kommuestyrer har vedtatt at de vil bli nye eiere av MNA/ deltakere i MNA fra 1.1.2020.
S 19 – andre avsnitt – litt usikker på bruken av butikkbegrepet her. Mulig det er riktig, men vi bruker det ikke selv. Gi og ta bod er begrepet vi bruker.
S 22 – OKHH Eiendom eier bare kontorbygget i Barlia. Kanskje greit å skrive dette noe annerledes da det ser ut som om selskapet også eier/ driver med andre ting.
S 22 – skrivefeil, det skal stå sammen med Innherred renovasjon og HAMOS Forvaltning under ReTransMidt
S 22 – aksjene i Kystmiljø ble tidligere i sommer solgt (se oversendt sluttseddel)
S 23 – Miljøpartnerne er i dag et rent eierselskap av aksjer. Eier kun aksjene i Retura Norge. All annen aktivitet er tonet ned.

S 48 – tredje avsnitt. MNA har bare tildelt Ecopro våtotganisk avfall (matavfall) frem til 2023, ikke slam. MNA har fått tildelt innsamling og behandling fra de fleste av MNA kommunene fra 1.1.2020. Siden anlegget Ecopro er fullt har MNA valgt å legge ut innsamling og behandling av slam på anbud. Stoklands har vunnet og vi skal ha kontraktsmøte 15.8. og oppstart er 1.1.2020.
S 56 – andre avsnitt. Vekstbedriftene har ikke bistått arbeidet ved de mobile gjenvinningsstasjonene. Grepet som er gjort er å innføre forbud mot næringsavfall samt at en ekstra renovasjonsbil er satt på ved enkelte tilfeller. Det er vel uansett bare tre ganger at stasjonen har gått full og abonnenter har måtte ta med avfall hjem igjen.
S 56 – merknad 15 (nederst på siden) er noe vanskelig å praktisere uten adgangskontrollsystem og i praksis vil dette ikke bli gjeldende før adgangskontrollsystem er på plass engang i 2020.
S 57 – siste avsnitt. Litt feil ordbruk. …I tillegg har abonnentene en beholder for matavfall med tømming (ikke innsamling (av beholder)) …
S 58 – i den nye forskriften er grensen satt ned til 10 meter… Avfallsmerker vil bli tonet ut da ingen kjøper de lengre. Det ligger for så vidt inne en levering av inntil tre sekker i dagens abonnement også.
S 59 – fjerde avsnitt. Fylkesmannen krevde vel ikke, han anbefalte.
S 60 – i tabell – Namsos 786 u mva/ 982,5 m mva
S 61 - 5 avsnitt - 10 meter igjen
S 68 - de fleste telefoner til kundesenteret gjelder tømmekalender eller mangelde poser, men klager gjelder som regel manglende henting/ tømming. Selskapet kan komme på befaring. Det meste av henvendelser registreres også i KOMTEK:
S 69 - øverst. Vi kan ikke ta ut statistikk på hvem, men på hvor mange. Og hvor mange i hver kommune. I tillegg til SMS varsling er det push varsling på app. At MNA ikke plages med fugl/ dyr går sikkert an å diskutere. Fugl drar utover avfall på kveld og helg….
S 81 - andre avsnitt – ny treverk fraksjon…
S 83 - nederst mangler det noe

Mvh

Asle Hasselvold
Daglig leder

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR FRA KOMMUNEN

Eierskapskontroll kapittel 3:

Bindal kommune
Ordføreren

Revisjon Midt-Norge

Tilbakemelding fra eierrepresentant Britt Helstad, ordfører Bindal kommune på høringsrapporten for selskapskontroll kapittel 3, eierskapskontroll av Midtre Namdal avfallsselskap IKS

Viktig å påse at alle kommuner behandler renovasjonsforskriften.

Bindal kommune har eierskapsmelding som skal revideres i kommende periode.

Som eierrepresentant skal jeg medvirke til at innkalling med saksliste sendes ut fire uker før møtet.

Ut over dette har jeg ingen merknader til høringsrapporten.

For meg som eierrepresentant, er det viktig å delta på eiermøtene og representantskapsmøtene.

Terråk 10.10.19

Med vennlig hilsen

Britt Helstad
ordfører Bindal kommune

Resterende kapitler:

Re: SV: Høring: Midtre Namdal Avfallsselskap IKS

Svar | Svar til alle | Videresend | •••

BH

Britt Helstad <britt.helstad@bindal.kommune.

Til Sunniva Tusvik Sæter

Kopi Knut Toresen; Margrete Haugum; Kjell Andersen

man. 12.08.2019 16:35

Du svarte på meldingen 13.08.2019 08:59.

Hei !

Vi har hatt en gjennomgang av høringsutkast ang. selskapskontroll MNA.

Utfordringen slik vi ser det er at ikke alle kommuner har vedtatt renovasjonsforskrift.

Dette vil kunne bidra til ulik praktisering, noe som er uheldig.

Når det gjelder klagebehandling ville det være naturlig at det opprettes en interkommunal klagenemnd, dette for å unngå ulik behandling blant medlemskommunene.

Rapporten viser også at det er ulike påslag på gebyrene fra medlemskommunene. Årsaken er i stor grad at det er skjønnsmessige vurderinger som ligger bak.

Her bør det jobbes mot like gebyrsatser til abonnentene, spesielt med hensyn til at gebyr prising fra MNA er lik for alle husstander.

Med vennlig hilsen

Britt Helstad

ordfører Bindal kommune

Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Selskapsformer og alternative organisasjonsformer 4

God folkevalgt styring 7

ANBEFALINGER

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte 9
2. Vurdering og valg av selskapsform 9
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirksomhet 10
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger 11
5. Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter 12
6. Eiermøter 12
7. Eierorganets sammensetning og funksjon 15
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter 15
9. Sammensetningen av styret 16
10. Valgkomite og styreutnevnelser 16
11. Kjønnsmessig balanse i styrene 17
12. Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene 17
13. Styresammensetning i konsernmodell 17
14. Oppnevnelse av vararepresentanter 18
15. Habilitetsvurderinger 18
16. Godtgjøring av styreverv 18
17. Registrering av styreverv 20
18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter 20
19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer 20
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak 21
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll 21

Innledning

KOMMUNER HAR STOR FRIHET til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig enten som del av kommunen som juridisk person eller gjennom etablering av selvstendige rettssubjekter. Når en kommune organiserer tjenesteproduksjonen innenfor kommunen som organisasjon, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven[1]. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet, og kommunen har en hierarkisk organisasjonsstruktur.

Norske kommuner kan velge å legge deler av virksomheten i egne selskaper. Når deler av virksomheten legges over i egne rettssubjekter som for eksempel aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, må styringssystemene følge den aktuelle lovgivningen. Kommunestyrets styring av selskapet må utføres i selskapets eierorgan. Kommunestyret har likevel det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene.

At virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets ledende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. 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.

Anbefalingene for godt eierskap, god selskapsledelse og god kontroll av kommunale og fylkeskommunale selskaper og foretak begrenser seg til interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS) og foretak etter kommunelovens kapittel 11. Kommuner har også anledning til å etablere stiftelser og samvirkeforetak, men disse organisasjonsformene har mindre omfang, og omtales bare kort. Samarbeid etter § 27 i kommuneloven har historisk vært en mye brukt hjemmel for interkommunalt samarbeid. I dag benyttes organisering i henhold til § 27 i liten grad innenfor oppgaver av forretningsmessig karakter, og denne samarbeidsformen omtales derfor ikke nærmere her.

I teksten brukes kommuner om både fylkeskommuner og kommuner

Med vennlig hilsen

LASSE HANSEN
Administrerende direktør

[1] *Kommunale foretak (KF) er en del av styringssystemet i kommunen, og er ikke et eget selskap. Anbefalingene er primært tilpasset selskaper. Anvendt på kommunale foretak (KF) må noen av anbefalingene leses med dette forbehold.*

Selskapsformer og alternative organisasjonsformer

Det er i hovedsak to muligheter som benyttes av kommunene ved utskilling av virksomhet: Interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskap (AS).

INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)

Et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser[2]. Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Deltakerne skal opprette en skriftlig selskapsavtale.

Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst en representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Representantskapet velger også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og omfattes av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon, det vil si minimum 40 % av hvert kjønn. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Representantskapet som eierorgan utøver kontroll over styret på flere måter:

- bestemmer sammensetningen av styret
- kan instruere styret og omgjøre beslutninger
- kan gjennom selskapsavtalen fastslå at nærmere angitte saker må godkjennes i representantskapet

AKSJESELSKAP

Et aksjeselskap kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instrukser og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

[2] KMD sendte i november 2014 forslag til endringer i lov om interkommunale selskap ut på høring. Høringsnotatet inneholder forslag om at IKS-lovens ansvarsregler erstattes av nye regler om begrenset deltakeransvar. Forslaget er pr november 2014 fortsatt under behandling.

HANJIN
HYUND

Kommunene har også anledning til å velge noen andre organisasjonsformer.

KOMMUNALT FORETAK

Når kommunen ønsker å gi en virksomhet en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen, kan det etableres et kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 11. Foretaket er ikke en egen juridisk person, men del av kommunen som rettssubjekt. Kommunen er part i alle avtaler og hefter for foretakets forpliktelser. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver. Foretaket ledes av et styre, som er utpekt direkte av kommunestyret. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder[3].

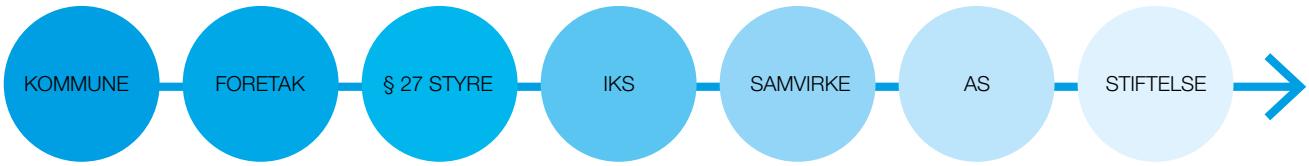
SAMVIRKEFORETAK

Kommuner kan også delta i samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er ikke et selskap. Samvirkeforetak har medlemmer, men ikke eiere, og styres av de som handler med foretaket og som dermed har direkte nytte av den virksomhet som drives. Samvirkeforetak har ikke fritt omsettelige eierandeler og kan følgelig ikke kjøpes opp. På årsmøtet – samvirkets øverste organ – fattes beslutninger som hovedregel ut fra prinsippet om ett medlem, én stemme. Det er lov om samvirkeforetak (samvirkelova) av 29. juni 2007 nr. 81 som regulerer denne organisasjonsformen.

STIFTELSER

Kommuner og fylkeskommuner kan også opprette stiftelser. En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt. Som stifter av en stiftelse kan kommunen verken utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Stifterne kan ikke løse opp stiftelsen. Stiftelse er bare en hensiktsmessig organisasjonsform der det er ønske om å gjøre virksomheten helt uavhengig av kommunen. Det er lov om stiftelser (stiftelsesloven) av 15. juni 2001 nr. 59 som regulerer denne organisasjonsformen.

ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER



Økende grad av selvstendighet

[3] *Det er et unntak fra hovedregelen om at administrasjonssjefen ikke har instruksjonsmyndighet overfor daglig leder. Etter kommuneloven § 72 nr 1 kan administrasjonssjefen instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken.*

God folkevalgt styring

Selv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring.

God folkevalgt styring defineres gjerne gjennom fire standarder[4]:

- **PÅLITELIG STYRE** preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler. Denne standarden berører kommunepolitikkens allmenne omdømme. Det handler om innbyggernes tillit til at de behandles likt i de kommunale beslutningsprosessene.

- **ANSVARLIG STYRE** fremmer oversiktlig politikk og informerte innbyggere som grunnlag for deres kontroll med de folkevalgte. Et ansvarlig styre skal sørge for at innbyggerne har tilstrekkelig informasjon til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.

- **BORGERNÆRT STYRE** stimulerer innbyggernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og muligheter for debatt og deltakelse. Ved borgernært styre er det etablert kanaler for innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene, også i prosesser der det ikke er lovpålagt.

- **EFFEKTIVT STYRE:** Folkevalgte har god styring, og leverer resultater. Et effektivt styre kjennetegnes bl.a. ved ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen og at kommunen leverer resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med.

Forskning[5] viser videre at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte.

For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte, og at den gis en bred og helhetlig politisk prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.

[4] *Baldersheim og Rose 2011*
[5] *NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*

Foto: Hagen Roe

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

ANBEFALING 1:

OBLIGATORISK OPPLÆRING AV 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 6 månedene av valgperioden. Det anbefales også at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller som medlem av representantskap eller generalforsamling. De folkevalgte må ha en bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Det anbefales at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i løpet av de første 6 månedene og etter 2 år.

ANBEFALING 2:

VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

Et aktivt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av kommunens samlede verdier og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disposisjoner og deres markedsposisjon. Samtidig vil et aktivt eierskap gi viktige signaler overfor omverden og styrke kommunens omdømme.

Når deler av virksomheten skal legges ut i et selskap, og selskapsformen diskuteres, bør kommunestyret med utgangspunkt i selskapets formål, vurdere hvilket styringsbehov kommunen har.

Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives innenfor kommunen som eget rettssubjekt, inkludert kommunale foretak. Selskaper omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven, men dersom de har så tett tilknytning til

forvaltningen at de kan anses å være «organer for stat eller kommuner», vil forvaltningsloven likevel gjelde. Grensedragningen beror på en helhetsvurdering. Relevante vurderingstemaer er selskapsform, formålet og bakgrunnen for opprettelsen, hva slags virksomhet selskapet driver, om selskapet har monopolvirksomhet, og om den må regnes som et ledd i gjennomføringen av kommunal politikk. Det sentrale vurderingstemaet vil være hvor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltningen.

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper dersom det offentlige har eierandeler som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter vil konkurranseregelverket som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen legge føringer for valg av selskapsform og drift. Selskapsformen er også viktig for mulighet og ønske om politisk styring og kontroll, og hvorvidt selskapet skal ta risiko og operere i et marked.

Et aktivt eierskap vil gi viktige signaler overfor omverden og styrke kommunens omdømme.

ANBEFALING 3:

FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSE-VIRKSOMHET

Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

Noen kommunalt eide selskaper er tildelt oppgaver i egenregi eller har enerett på å utføre visse oppgaver, samtidig som de utfører andre tjenester i konkurranse med andre. Dersom selskapet i tillegg konkurrerer med private selskaper, kan det oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i markedet mottar en eller annen form for offentlig støtte, og om denne støtten eventuelt er i strid med regelverket om offentlig støtte. Det sentrale er at selskapets konkurranseutsatte virksomhet ikke subsidieres, for eksempel ved at virksomheten benytter selskapets administrative støttefunksjoner og/eller utstyr fra den fullfinansierte delen av selskapet (kryssubsidiering).

Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk atskilt fra monopolvirksomheten. Det må som et minimum føres separate regnskaper, med korrekt allokering av inntekter og utgifter i regnskapet, for å unngå kryssubsidiering mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Det vil imidlertid være betydelig enklere å unngå kryssubsidiering dersom man skiller den

> Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

konkurranseutsatte delen ut i et eget selskap. Dette utelukker ikke i seg selv ulovlig offentlig støtte, men vil kunne gjøre virksomheten mer transparent og dermed gjøre det lettere å påvise at det ikke skjer.

ANBEFALING 4:

UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Disse prinsippene bør gjenspeile selskapet sett i sammenheng med kommunens totale virksomhet og være kommunisert og tilgjengelig, ikke bare for selskapets organer, men også for kommunens innbyggere. Eierskapsmeldingen gir også et godt grunnlag for en politisk gjennomgang av all virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Eierskapsmeldingen skal behandles i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal primært omhandle selskapene der kommunen er hel- eller deleier, men bør også reflektere styringen av de interkommunale samarbeidene.

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 styrings-dokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden.

Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.

ANBEFALING 5:

UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSDOKUMENTER

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

Når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Det er denne ytre rammen som er eierstrategien, og innenfor den skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Selskapsstrategier er en felles betegnelse for strategiene som har sin forankring i selskapet.

Vedtektene for aksjeselskaper og kommunale foretak, samt selskapsavtalen for IKS regulerer viktige sider ved selskapenes og det kommunale foretakets rettsforhold. Hovedintensjonen er å regulere forholdet mellom eierne og mellom eierne og selskapet, eller interne forhold i virksomheten. For å underbygge vedtektene/selskapsavtalen og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Disse er ikke lovfestet, men er ment å sikre bevist eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon når den er organisert i selskaper. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.

ANBEFALING 6:

EIERMØTER

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.

Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger, og dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen eller representantskapet etter de formelle reglene i loven. Et eiermøte er ikke lovregulert og er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. I tillegg bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.

GÅ TIL INNHOLD

”

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet.

ANBEFALING 7:

EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Samhandlingen mellom kommunestyret og eierorganet er ikke regulert. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom kommunestyret for foretakene. For selskapsformene AS og IKS bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

Oppnevnelse av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling. Medlemmer av et representantskap (IKS) er valgt av kommunestyret etter kommunelovens regler, og i motsetning til aksjeloven, kan ikke andre møte etter fullmakt. Det bør derfor utnevnes varamedlemmer for representantskapsmedlemmene.

Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet.

ANBEFALING 8:

GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Styreleder og daglig leder har plikt til å delta på generalforsamlingen i aksjeselskap. Andre styremedlemmer har rett, men ikke plikt. Revisor har rett til å være tilstede og noen ganger plikt når de saker som skal behandles gjør dette nødvendig. For interkommunale selskap har styrets leder og daglig leder plikt til å være tilstede på representantskapsmøtet. Dette gjelder ikke for revisor, men det anbefales å følge aksjelovens regler på dette punkt.

Gjennom IKS-loven er representantskapet tillagt flere oppgaver enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. Representantskapet skal fastsette budsjett, økonomiplan og regnskap. Vedtak om salg eller pantsetting av fast eiendom eller andre større investeringer er også tillagt representantskapet. Disse bestemmelsene gir i utgangspunktet representantskapet større innflytelse over forvaltningen av selskapet enn generalforsamlingen i et aksjeselskap.

ANBEFALING 9:

SAMMENSETNINGEN AV STYRET

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål.

Kommunen må selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene. Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets kontrollfunksjon overfor daglig leder.

Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av selskapsstyrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

Det understrekes at loven ikke er til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene kan være en viktig kompetanse som styret bør besitte.

Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen har eierandeler i, bør kommunen vurderer hvor ofte vedkommende vil bli inhabil. Dersom inhabilitet vil inntre ofte, må det vurderes om dette vil gjøre det uhensiktsmessig å velge den aktuelle personen til styremedlem. Typisk gjelder dette der det er snakk om sentrale folkevalgte eller ansatte i lederstillinger. Om ulempene ved å velge slike personer til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret er en vurdering som kommunestyret selv bør gjøre.

ANBEFALING 10:

VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite.

Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene.

Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, og den bør derfor vedtektsfestes, alternativt nedfelles i selskapsavtalen. Videre anbefales det at det utarbeides retningslinjer som regulerer deres arbeid. Det anbefales også at valgkomiteen har en

dialog med styret før forslag fremmes, og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

Eier står fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Hele styret bør normalt ikke skiftes ut samtidig, for å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig med overlappende valgperiode for ulike styremedlemmer.

ANBEFALING 11:

KJØNNSMESSIG BALANSE I STYRENE

Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.

I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 80a.

ANBEFALING 12:

RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSSTYRENE

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.

For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret anbefales det at styret etablerer følgende rutiner:

- Fastsetter styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foretar en egenevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomfører egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

ANBEFALING 13:

STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styrer.

Styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. Bestemmelsen er viktig for å unngå rolleblanding i konsernforhold. Særlig må man være oppmerksom på problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern.

ANBEFALING 14:

OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Lovverket gir mulighet for å utpeke enten personlige eller numeriske vara. Anbefalingen om numerisk vara er gitt ut i fra behovet for kontinuitet og kompetanse. Det anbefales også at 1. varamedlem blir invitert til styremøtene for på den måten å sikre best mulig kompetanse og kontinuitet.

ANBEFALING 15:

HABILITETSVURDERINGER

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper.

Inhabilitet inntrer blant annet når en person antas å ha personlige interesser i utfallet av en sak som skal behandles, og som antas å ha påvirkning på vedkommende sine vurderinger under behandlingen av saken.

At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår blant annet at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid.

Inhabilitet kan også oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre. Dette er regulert i den enkelte selskapslov.

ANBEFALING 16:

GODTGJØRING AV STYREVERV

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Styremedlemmer bør ikke påta seg særskilte oppgaver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet. Det anbefales at styremedlemmer ikke omfattes av selskapets incentiv-/bonusordninger, da dette vil kunne påvirke deres uavhengighet.

Godtgjørelsen bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at honorar i selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere dette ansvaret. Generelt bør styreleder godtgjøres høyere enn styremedlemmene. Det anbefales at selskapene gjør en konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmene. Forsikringen gjelder det økonomiske ansvaret, ikke det strafferettslige.

Aksjeloven gir generalforsamlingen ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene. I et IKS er det representantskapet som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene, og det er kommunestyret eller fylkestinget selv som fastsetter godtgjøringen til styret i foretak (KF).

Når det gjelder godtgjøring til representantskapet i et IKS, anbefaler KS at deltakerkommunene fastsetter og utbetaler denne til sine medlemmer i representantskapet i interkommunale selskaper.

ANBEFALING 17:

REGISTRERING AV STYREVERV

Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no

Det anbefales at kommunen registrerer vervene for allment innsyn. Kommuner er som folkevalgte organer avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke andre roller lokalpolitikere har i samfunnslivet er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Registrering i kommunesektorens eget styrevervregister vil i seg selv skape økt bevissthet om de ulike rollene en lokalpolitiker har og herunder være til nytte ved vurdering av representantenes habilitetssituasjon. Det finnes også andre aktuelle registre for slik registrering.

ANBEFALING 18:

ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

Det anbefales at selskapene søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon. KS Bedrift vil være et naturlig valg for mange av disse selskapene.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter er det aktuelle selskapet ikke lenger tilknyttet kommunens lønns- og avtaleforhold gjennom det kommunale systemet. Svært mange selskaper fortsetter å benytte det kommunale avtaleverket uten at de egentlig har et partsforhold i det. Så fremt ingen av partene ser dette som problematisk vil utfordringen først komme opp for arbeidsgiver dersom det oppstår konflikt eller det vil være behov for juridisk bistand eller bistand i forbindelse med forhandlinger.

ANBEFALING 19:

UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

Eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunenes omdømme vil derfor i økende grad også avhenge av hvordan en forvalter sitt samfunnsansvar gjennom sine bedrifter. Det finnes ikke et fasitsvar på hva samfunnsansvarlig forretningsdrift er. Dette må

defineres for det enkelte selskap. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med det å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. Etiske retningslinjer bør derfor utarbeides i det enkelte selskap. Retningslinjene bør diskuteres og eventuelt revideres årlig.

ANBEFALING 20:

SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK

Det anbefales at kommunestyrene ved opprettelse av kommunale foretak diskuterer administrasjonssjefens rolle og handlingsmuligheter overfor daglig leder.

Kommunale foretak er ikke et selvstendig rettssubjekt, men en del av kommunen. Styret er direkte underordnet kommunestyret, men organisasjonsformen har en selvstendig stilling sammenliknet med kommunen for øvrig. Administrasjonssjefen har ingen styringsrett overfor foretakene, og daglig leder er underordnet styret i foretaket. Administrasjonssjefen kan like fullt instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak utsettes til kommunestyret har behandlet den aktuelle saken. Videre skal administrasjonssjefen i saker som behandles i kommunestyret, gis anledning til å uttale seg før styret i foretaket treffer vedtak.

Administrasjonssjefen eller dennes stedfortreder og medlem av kommune- eller fylkesråd kan ikke velges til styret i kommunale foretak. Med «dennes stedfortreder » siktes det til personer som, i tillegg til administrasjonssjefen, har fullmakt til å beslutte utsatt iverksettelse etter Kommuneloven § 72 nr. 1 annet punktum. Dette må vurderes konkret for de aktuelle personene i kommunen. Det kan være personer som har det som en del av sine oppgaver å tre inn i administrasjonssjefens fullmakter, for eksempel i administrasjonssjefens fravær, og personer som har disse fullmaktene i bestemte kommunale foretak som faller innenfor hennes eller hans ansvarsområde. Det er kun stillinger i den kommunen hvor vedkommende har rollen som administrasjonssjef, dennes stedfortreder, eller er kommuneråd eller fylkesråd bestemmelsen gjelder. Det er fullt mulig å ha styremedlemmer i kommunale foretak som har slike roller i andre kommuner eller fylkeskommuner.

ANBEFALING 21:

UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.

Kontrollutvalget skal på kommunestyrets vegne påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskapene. Kontrollutvalget har derfor en viktig rolle i kommunens kontroll med selskapene. Det er viktig at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser slik at de har mulighet til å utøve sin funksjon på en god måte.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valg-

> Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.

perioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret. Det anbefales at planen angir hvilke eierinteresser og selskaper som vil kunne være aktuelle for kontroll, og i hvilken grad det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse.

Det anbefales at kommunestyret innenfor rammen av kommunelovens bestemmelser fastsetter regler og etablerer rutiner for selskapskontrollen, herunder hvilke dokumenter som uoppfordret skal sendes kontrollutvalget med angivelse av hvem denne plikten påhviler.

De kommunale foretakene er en del av kommunen som juridisk person og faller inn under kontrollutvalgets generelle ansvar for å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at det utføres forvaltningsrevisjon av den kommunale virksomheten i samsvar med kommunelovens bestemmelser. Det anbefales at de kommunale foretakene blir viet oppmerksomhet når plan for forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet utarbeides og vedtas av kommunestyret.

I note til årsregnskapet skal kommunen opplyse om hvordan den samlede virksomheten i kommunen er organisert. Blant annet skal det opplyses om kommunen har opprettet kommunale foretak, er deltaker i interkommunalt samarbeid eller deltakere i interkommunale selskaper eller har eierinteresser i aksjeselskaper. Dette bør ligge lett tilgjengelig for de folkevalgte og innbyggerne.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver i selskaper, gir kommuneloven § 80 kontrollutvalget en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som kommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. I kommuner med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontrolltiltak uten å koordinere dette med de andre. Det bør derfor være en dialog mellom eierkommunene om hvordan en skal drive selskapskontrollen med selskaper der flere kommuner er eiere.

Kontrollutvalgets oppgave i forbindelse med selskapskontroll er todelt; en obligatorisk del som benevnes eierskapskontroll og en frivillig del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Eierskapskontroll innebærer en vurdering av eierskapsutøvelsen og forhold knyttet til rapportering og informasjonsflyt fra et eierperspektiv. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon som innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Design: Bly.as 11-2015

KS
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

ISBN: 978-82-93100-10-2

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 13.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 14/2019: OPPFØLGING EIERSKAPSKONTROLL

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet på sitt møte 01.10.2018 rapport fra gjennomført selskapskontroll hvor temaet var kommunens generelle eierstyring. Prosjektet var med andre ord ikke knyttet opp mot et enkeltselskap kommunen har eierandeler i. Jfr. fremlegg sak 09/2018 [vedlegg 2].

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave i denne omgang fremgår av forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

> **§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller**
>
> Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir **fulgt opp** og skal **rapportere** til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

3: Sekretariatets vurderinger

Det vises til kommunedirektørens skriftlige oppsummering av gjennomførte forbedringstiltak samt resultatene av dette arbeidet. Kommunedirektøren vil delta i møtet under behandlingen av saken, og dermed kunne belyse saken ytterligere, eksempelvis dersom utvalget har spørsmål til notatinnholdet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har blitt orientert om status for oppfølgingsarbeidet i tilknytning til den aktuelle eierskapskontrollrapporten gjennom a) notat datert 08.07.2019 og b) muntlig redegjørelse i utvalgets møte 25.11.2019. Kontrollutvalget har ingen spesielle merknader til iverksatte og planlagte tiltak.

Vedlegg –
1: Tilbakemelding datert 08.07.2019
2: Fremlegg sak 09/2018

BINDAL KOMMUNE
Rådmannen

SE-KON v/Tobias Langseth
e-post

Vår ref:	Arkivkode	Saksbehandler	Dato
2016/366-11	033	Knut Toresen	08.07.2019

Eierskapskontroll - rapportering til kontrollutvalget

Bindal kommunestyre behandlet rapport eierskapskontroll i sitt møte 08.11.18. Rådmannen beklager at denne rapporten ikke kommer innen fristen på 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling.

Følgende tilbakemelding gis til de tre anbefalingene:

1. Kommunestyret må ved valg av eier – og vararepresentanter i IKS-er sørge for at representantene benevnes med navn i vedtaket. Rådmannen vil i saksframleggene påpeke nødvendigheten av at dette gjøres.
2. Dette er omtalt særskilt i kommunestyrets vedtak. Ordfører er ikke lenger i styret i Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Dette ble endret i generalforsamlinger i selskapene. Samtidig ble vedtekter endret, og ordfører gitt observatørstatus.
3. Fra 01.01.19 ble det innført en ny rutine i Bindal kommune der dokumenter knyttet til eierskap i de selskap som omtales i eierskapsmeldingen nå journalføres i kommunens saksbehandlingssystem. Det er en utfordring at noen innkallinger og protokoller ikke sendes til Bindal kommune, men kun publiseres på selskapers nettsider. Vi legger innsats i å få utført journalføringen på en god måte.

Med hilsen

Knut Toresen
rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Postadresse:
Oldervikveien 5
7980 TERRÅK

Besøksadresse:
Oldervikveien 5. 7980 Terrák

Telefon: 75 03 25 00

Bankkto.: 4651 07 01224
Org.nr.: 964 983 380

E-post:
postmottak@bindal.kommune.no

Internett:
www.bindal.kommune.no

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.09.2018

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 09/2018: RAPPORT SELSKAPSKONTROLLPROSJEKT

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet plan for selskapskontroll i sitt møte 10.11.2016, og denne planen ble fastsatt som foreslått av kommunestyret 15.12.2016. Kommunestyret delegerte også til kontrollutvalget å foreta eventuelle endringer i planperioden.

Kommunens revisor har deretter på basis av vedtatt plan for gjennomføring av selskapskontroll i valgperioden utarbeidet en prosjektplan, hvor temaet var kommunens generelle eierstyring. Prosjektet er med andre ord ikke knyttet opp mot et enkeltselskap kommunen har eierandeler i. Selskapskontrollprosjektet ble bestilt av kontrollutvalget 01.12.2017 [sak 21/2017], og endelig rapport levert 06.08.2018 – etter gjennomført høringsrunde.

Hovedformålet med selskapskontroll er i likhet med for forvaltningsrevisjon å bidra til læring og utvikling – i dette tilfelle når det gjelder forvaltningen av kommunens eierskap i selskaper m.m.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Forskrift om kontrollutvalg sier følgende om kontrollutvalgets ansvar for at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser:

> **§ 13. Selskapskontroll**
> Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.
>
> Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden
>
> Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll.

> **§ 14. Selskapskontrollens innhold**
> Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).
>
> Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.

Når det gjelder rapporteringen av gjennomførte selskapskontrollprosjekter til kommunestyret, fremgår det videre av samme forskrift:

> **§ 15. Rapportering om selskapskontrollen**
> Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.
>
> Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

3: Rapportens konklusjon og anbefalinger

Jfr. rapportens kapittel 4 [side 25]. Hensikten med undersøkelsen var å finne svar på om Bindal kommune utøver eierskapet i sine selskaper i samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for aktiv eierstyring. Revisor konkluderer med at Bindal kommune i tilfredsstillende grad utøver eierskapet i sine selskaper i samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring.

Svakhetene er etter revisors oppfatning knyttet til:

• Eierskapsmeldingen berører i liten grad etikk og selskapenes samfunnsansvar, og inneholder ikke en oversikt over tidspunkt for og i hvilke organ saker knyttet til eierstyring skal behandles

• Opplæring knyttet til eierstyring

• Manglende protokollføring av navn for valg av eierrepresentant og vararepresentant i IKS som kommunen deltar i

• Valg av ordfører som styremedlem og mulige habilitetskonflikter

• Fullstendig arkivering

Revisor **anbefaler** på bakgrunn av ovenstående følgende:

• Bindal kommune må sikre at eierrepresentant og vararepresentant for IKS som kommunen deltar i, benevnes med navn i vedtaket

• Kommunen bør vurdere behovet for at ordfører er styreleder og/eller styremedlem i selskaper opp mot risiko for at vedkommende (ofte) blir inhabil i kommunens saksbehandling/politiske behandling.

• Alle dokumenter knyttet til eierskapet bør arkiveres i kommunens elektroniske arkiv

4: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter revisors konklusjon riktig, er oppfatningen at kommunens eierstyring fungerer tilfredsstillende. I tillegg har selskapskontrollprosjektet avdekket enkelte svakheter i kommunens generelle eierstyring – vurdert opp mot kriteriene [jfr. rapportens vedlegg 2]. Rapporten inneholder også forslag til forbedringstiltak i form av anbefalinger.

Sekretariatet vil her benytte anledningen til å nevne at ny kommunelov legger opp til obligatorisk utarbeidelse av eierskapsmelding minst én gang i valgperioden, jfr. bestemmelsene i § 26-1. Loven har imidlertid ikke trådt i kraft i skrivende stund.

5: Oppsummering og avslutning

Når det gjelder nærmere beskrivelse av problemstilling, revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Selskapskontrollprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge v/oppdragsansvarlig revisor Unni Romstad i møtet.

Forslag vedtak:

Kontrollutvalget tar rapport fra gjennomført eierskapskontroll avgitt 06.08.2018 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Bindal kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisor har vurdert om Bindal kommune utøver eierskapet i sine selskaper samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring.

Selskapskontrollprosjektet konkluderer med at kommunens eierstyring i hovedsak blir gjennomført på en tilfredsstillende måte. Rapporten peker i tillegg på enkelte forbedringsmuligheter innenfor de områder som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering fra revisors side.

Kontrollutvalget ber administrasjonssjefen merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre administrasjonssjefen rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for administrasjonssjefens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av rapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltningen, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontroll- og tilsynsarbeid i kommunen er å bidra til læring og utvikling. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –
1: Rapport fra selskapskontrollprosjekt avgitt 06.08.2018

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 15/2019: OPPFØLGING FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

1: Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget behandlet på sitt møte 11.03.2019 forvaltningsrevisjonsrapporten «Brukerbetaling i institusjon». Jfr. fremlegg sak 01/2019 [vedlegg 2].

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave i denne omgang fremgår av forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

> **§ 5. Kontrollutvalgets oppfølging av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller**
>
> Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir **fulgt opp** og skal **rapportere** til kommunestyret eller fylkestinget om vedtaket er fulgt opp.

3: Sekretariatets vurderinger

Det vises til kommunedirektørens skriftlige oppsummering av gjennomførte forbedringstiltak samt resultatene av dette arbeidet. Kommunedirektøren vil delta i møtet under behandlingen av saken, og dermed kunne belyse saken ytterligere, eksempelvis dersom utvalget har spørsmål til notatinnholdet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har blitt orientert om status for oppfølgingsarbeidet i tilknytning til forvaltningsrevisjonsrapporten «Brukerbetaling i institusjon» gjennom a) notat datert 12.07.2019 og b) muntlig redegjørelse i utvalgets møte 25.11.2019. Kontrollutvalget har ingen spesielle merknader til iverksatte og planlagte tiltak.

Vedlegg –
1: Tilbakemelding datert 12.07.2019
2: Fremlegg sak 01/2019

BINDAL KOMMUNE

Helse- og velferdssektor

SE-KON
Pb. 252
8801 SANDNESSJØEN

Vår ref:	Arkivkode	Saksbehandler	Dato
2018/224-9	217	Tove Kvaløy	12.07.2019

Rapportering til kontrollutvalget om status for oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport- brukerbetaling i institusjon

Bindal kommunestyre behandlet 25. april 2019 forvaltningsrevisjonsrapport om brukerbetaling i institusjon. Rådmannen har en frist på 6 måneder etter dette for å rapportere hvordan merknadene er fulgt opp, og hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt. Nedenfor gis en status for de to anbefalingene.

1. **Dokumenterer utregning av kurdøgnprisen.**

   Som hovedregel skal ikke betaling overstige det som det koster å drive en institusjonsplass, det vil si kurdøgnpris. Dersom en beboers inntekter medfører at egenbetalingen blir høyere enn kurdøgnprisen, så er kurdøgnprisen det maksimale vedkommende skal betale. Kurdøgnprisen beregnes på følgende måte: Netto driftsutgifter for institusjon (beboernes vederlagsbetaling holdes utenfor) delt på totalt antall institusjonsdøgn for institusjonen.

   I Bindal kommune er det vedtatt en maksimal kurdøgnpris på 2026 kroner for 2019. Det foreligger ingen utregning på kurdøgnprisen, men en omtrentlig beregning. Fra høsten 2019 vil det ligge ved en utregning på kurdøgnpris i saksbehandlingen til kommunestyret ved behandling av egenbetaling og vederlag for helse- og velferdstjenester.

2. **Tar i bruk internkontroll i dette saksområdet.**

   Kommunen har prosedyrer i sin internkontroll som blir fulgt ved utregning av egenandeler.
   Beregningsmalene for etter- og sluttoppgjør krever at noen må legge inn tall, og det er delvis manuelle utregninger. Dette gjør at det er en økt fare for menneskelige feil ved beregningen. I de reviderte prosedyrene er det lagt inn en dobbeltkontroll av merkantilt

personell for å minske denne faren. De reviderte prosedyrene vil være på plass fra høsten 2019.

I det videre er det en målsetting om å få til en integrasjon mellom fagsystemene Visma profil egenbetaling og fagprogrammet ved økonomiavdelingen. I fagsystemet Visma profil egenbetaling er det egne maler for etter- og sluttoppgjør som henter sine opplysninger fra økonomisystemet, og det vil da bli langt færre tall som skal legges inn. I fagsystemet er det samtidig en kontroll som varsler dersom det er forhold som er urimelig.
Økonomiavdelingen skal skifte fagsystem høsten 2019, så integreringen mellom Profil og økonomi vil være noe som tidligst kan iverksettes etter anskaffelse og iverksettelse av det nye fagsystemet.

Med hilsen

Knut Toresen
rådmann

Tove Kvaløy
fungerende helse- og velferdssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Intern kopi til:
Arne Bangstad
Heidi Pedersen

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 25.02.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 01/2019: FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT – BRUKERBETALING

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Brukerbetaling i institusjon» og oversendt endelig rapport datert 1. februar 2019.

Administrasjonssjef har fått anledning til å uttale seg om rapporten, og har avgitt høringssvar 29.01.2019. Jfr. rapportens vedlegg 3.

Revisjonsprosjektet har undersøkt denne problemstillingen:

I hvilken grad er saksbehandlingen Bindal kommune praktiserer i samsvar med gjeldende regelverk for beregning av brukerbetaling i institusjon?

Revisor har undersøkt og vurdert følgende områder:

- Saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak
- Fastsetting av oppholdsutgifter
- Beregning av egenandel
- Beregning av etteroppgjør

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jfr. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg § 11:

> **§ 11. Rapporter om forvaltningsrevisjon**
>
> Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse, jf. § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

Kontrollutvalget skal også påse at kommestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jfr. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg § 12:

> **§ 12. Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporter**
>
> Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.
>
> Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

3: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jfr. rapportens kapittel 2, 3, 4, 5 og 7.

● Saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak – rapportens avsnitt 2.4

Revisor kunne gjennom mappegjennomgangen finne ett vedtak som hadde en formell feil. Revisor oppfatter imidlertid nevnte feil til ikke å ha avgjørende betydning i vurderingen av kommunens saksbehandlingsrutiner for enkeltvedtak. Revisors konklusjon om saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak er derfor at Bindal kommunes saksbehandling på området er i tråd med regelverket.

● Fastsetting av oppholdsutgifter – rapportens avsnitt 3.4

Revisors inntrykk er at kommunen ikke krever mer i egenbetaling for institusjonsopphold enn det faktisk koster. Vi savner likevel en faktisk utregning av hva kurdøgnprisen for institusjonsopphold er, for hverken kommunen eller vi kan være sikre uten å ha sett en utregning av dette.

● Beregning av egenandel – rapportens avsnitt 4.4

Kommunens beregning av egenandel gjøres i henhold til gjeldende regelverk.

● Beregning av etteroppgjør – rapportens avsnitt 5.4

Bindal kommune har rutine for å utføre beregning av etteroppgjør og avslutte egenandelsplikten den dag institusjonsoppholdet opphører. Bindal kommune har etter det Revisjon Midt-Norge SA erfarer ikke etablert kontrollaktiviteter i forbindelse med utregningene.

● Hovedkonklusjon – rapportens avsnitt 7.1

Bindal kommunes saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak er så langt revisor kan se i stor grad etter gjeldende regelverk.

Revisor har ikke fått fremlagt en utregning av kurdøgnprisen i Bindal kommune. Den prisen kommunen oppgir i kommunestyrets vedtak om egenbetaling i institusjon, og som kommunen oppgir til SSBs KOSTRA-statistikk er sannsynligvis riktig, men revisor savner en utregning av denne.

Etter det revisor kan se er systemet kommunen bruker for å regne ut egenandel, utformet slik at det legger til grunn alle faktorer som skal inkluderes, og fradrag skjer etter at inntekter er fratrukket skatt og gjeldsrenter.

Når det gjelder etter- og sluttoppgjør gjøres ikke utregningene i et system (Visma) slik som med utregning av egenandel. Dette gjør at det er større sjanse for menneskelig feil. Revisor har ikke oppfattet at det er noen kontrollaktiviteter som sikrer internkontroll på dette området. Revisor har ikke kontrollert utregningene, men har kontrollert at det er gjort utregninger om etter- og sluttoppgjør. Det fant vi i alle de aktuelle sakene. I alle aktuelle saker var det gjort utregninger t.o.m. institusjonsoppholdets slutt.

4: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter revisors konklusjoner riktig, har ikke forvaltningsrevisjonen avdekket vesentlige avvik eller alvorlige feil og mangler vurdert opp mot revisjonskriteriene. Etter revisors oppfatning er ikke internkontrollmekanismene i forbindelse med etterberegning og sluttoppgjør optimalt innrettet. Rapporten inneholder forslag til generelle forbedringstiltak i form av anbefalinger [avsnitt 7.2].

5: Annet

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet. Det samme gjelder de avgrensninger som revisor som revisor har foretatt i sitt arbeid med problemstillingene. Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Brukerbetaling i institusjon» avgitt 01.02.2019 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Bindal kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisor har vurdert i hvilken grad saksbehandlingen er i samsvar med gjeldende regelverk for beregning av brukerbetaling i institusjon på følgende områder:

- Saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak
- Fastsetting av oppholdsutgifter
- Beregning av egenandel
- Beregning av etteroppgjør

Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen har så langt kontrollutvalget kan bedømme ikke avdekket vesentlige avvik eller alvorlige feil og mangler når det gjelder de problemstillinger som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering.

Kontrollutvalget ber administrasjonssjefen merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre administrasjonssjefen rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for administrasjonssjefens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltningen, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen er å bidra til læring og utvikling. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –
1: Revisjonsrapport avlagt 01.02.2019

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 16/2019: GJENNOMGANG REVISJONSSTRATEGI

1: Innledning og bakgrunn

Revisor har tatt initiativ til å holde en muntlig orientering for kontrollutvalget om revisjonsstrategi, herunder om det er spesielle forhold som utvalget bør være kjent med.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne omgang i hovedsak å danne seg et inntrykk av arbeidet med finansiell revisjon, jfr. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

> **§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon**
>
> Kontrollutvalget skal holde seg **løpende orientert** om revisjonsarbeidet og **påse** at
>
> a) kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte
>
> b) regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instrukser og avtaler med revisor
>
> c) regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.
>
> Kontrollutvalget skal **uttale** seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene **før** formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak.
>
> Kontrollutvalget skal påse at **regnskapsrevisorens påpekinger** etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

3: Sekretariatets vurderinger

Det henvises her til revisors redegjørelse i møtet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar revisors muntlige orientering om revisjonsstrategi til etterretning.

Vedlegg –
Ingen [muntlig orientering fra kommunens revisor]

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 17/2019: MØTEPLAN FOR 2020

1: Innledning og bakgrunn

Av ulike årsaker ønsker de fleste kontrollutvalg å fastsette en møteoversikt.

2: Sekretariatets utkast til møteplan

Erfaringsmessig vil det som hovedregel være behov for minst 4 faste møter pr. år. I tillegg innkalles møter etter behov. Koordinering med andre kommuner og kontrollutvalg i samme geografiske område kan til en viss grad være ressurseffektivt med hensyn til møtedeltakelse som innebærer tidkrevende reisevirksomhet. Eksempelvis fra revisors side.

FORSLAG	Dato
Møte 1	2. mars
Møte 2	11. mai
Møte 3	21. september
Møte 4	30. november

Tidspunkt er vanligvis 12:00–15:00, og møtested vil normalt sett være rådhuset på Terråk.

Aktuelle temaer/saker til behandling på møtene vil kunne være:

- Kontrollutvalgets årsrapport
- Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskapet
- Plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Rapporter fra gjennomført forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Oppfølging av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Gjennomgang av revisjonsstrategi
- Orienteringer fra administrasjonen
- Nummererte brev
- Enkeltstående kontroll- og tilsynssaker

Oppsummering og avslutning

Møteplan for 2020 fastsettes etter nærmere drøfting i kontrollutvalget.

Forslag til vedtak:

Forslaget til møteplan fastsettes som fremlagt [med de endringer som ble besluttet i møtet].

Vedlegg –
Ingen

Til kontrollutvalget i Bindal kommune Sandnessjøen 18.11.2019

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 18/2019: GENERELL INNFØRING I KONTROLLUTVALGSARBEID

1: Innledning og bakgrunn

I samråd med utvalgets leder legges det opp til å gi kontrollutvalgsmedlemmene en orientering om hovedtrekkene i kontrollutvalgets rolle, oppgaver og ansvar. Opplegget gjennomføres i kontrollutvalgets ordinære møter, så langt tiden strekker til.

2: Aktuelle informasjonskilder [lenker]

Artikkel publisert på NKRFs hjemmeside 30.10.2019:
https://www.nkrf.no/nyheter/2019/10/30/hjelp-jeg-er-ny-i-kontrollutvalget

Nærmere om egenkontrollsystemet i kommuner [kapittel 10 – side 167 o. fl.]:
https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/Tillit.pdf

Norges Kommunerevisorforbund:
https://www.nkrf.no/kontrollutvalg

Lenke til forvaltningsrevisjonsregisteret:
https://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregisteret

Søkemotor forvaltningsrevisjonsregister [ny]:
https://www.forvaltningsrevisjon.no/

Forum for Kontroll og Tilsyn:
https://www.fkt.no/

Fylkesmannen i Nordland utarbeidet i sin tid en veileder:
https://www.fylkesmannen.no/Nordland/Kommunal-styring/Nyheter---kommunal-styring/Veileder---kontrollutvalg/

«Kontrollutvalgsboken» i elektroniske utgave:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrollutvalgsboken/id2468270/

Vi gjør spesielt oppmerksom på at henvisninger til lov og forskrift i «eldre» litteratur ikke vil stemme overens med ny kommunelov/forskrift.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar orienteringen fra sekretariatet til etterretning.