

Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll

FOSEN RENOVASJON IKS

HØRINGSRAPPORT



Ørland kommune

Oktober 2020

Prosjekt-ID: SK1013

FORORD

Dette er en foreløpig versjon av rapporten, som utelukkende har som formål at den reviderte part skal få mulighet til å se gjennom den og gi sitt syn på innholdet. Dokumentet må ikke brukes i andre sammenhenger.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalgene i Indre Fosen, Ørland og Åfjord kommune, som er eierkommuner til Fosen Renovasjon IKS. Undersøkelsen er gjennomført i perioden mai 2020 til oktober 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c) og d). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹. 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 eierstyring².

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Sunniva T. Sæter, og intern styringsgruppe Margrete Haugum og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Fosen Renovasjon IKS og eierkommunene Indre Fosen, Ørland og Åfjord kommuner, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs³ 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.revisjonmidt norge.no.

Orkanger, 13.10.2020

Arve Gausen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Kommuneloven § 23-4, 1.ledd

³ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Sammendraget skrives i endelig rapport.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	9
1.4 Rapportens oppbygging	10
2 Fosen Renovasjon IKS	11
2.1 Fosen Renovasjon IKS i dag	11
2.2 Datterselskap og andre eierinteresser	12
2.2.1 Fosen Renovasjon Næring AS, 100 prosent	13
2.2.2 Miljøpartnerne AS, 12,36 prosent.....	13
2.2.3 Sesam Ressurs AS, 5,09 prosent	13
3 Eierskapskontroll	14
3.1 Problemstilling og vurderingskriterier	14
3.2 Eiernes styringsdokumenter	14
3.2.1 Selskapsavtalen.....	14
3.2.2 Eierskapsmelding.....	15
3.3 Eierrepresentasjon	16
3.4 Representantskapet	17
3.4.1 Kompetansekrav til styrende organ	18
3.5 Eiermøter og dialog med selskapet	19
3.5.1 Eiermøter	19
3.6 Forvaltning av datterselskap.....	21
3.7 Vurderinger	22
3.7.1 Eiernes styringsdokumenter.....	22
3.7.2 Eierrepresentasjon.....	22
3.7.3 Representantskapet.....	23
3.7.4 Kompetansekrav til styret.....	23
3.7.5 Eiermøter og dialog med selskapet.....	23
3.7.6 Forvaltning av datterselskap	24
3.8 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll.....	24
4 Beregning av renovasjonsgebyr	25
4.1 Problemstilling	25
4.2 Revisjonskriterier.....	25
4.3 Praktisering av selvkost i Fosen Renovasjon.....	26
4.4 Vurdering.....	31
4.4.1 Beregning av selvkost i selskapet	31
4.4.2 Selvkostfond	32

5	Differensiering av renovasjonsgebyr	34
5.1	Problemstilling	34
5.2	Revisjonskriterier	34
5.3	Praksis for differensiering	34
5.3.1	Hytterenovasjon	35
5.4	Vurdering	35
5.4.1	Husholdningsrenovasjon	36
5.4.2	Hytterenovasjon	36
6	Redusert gebyr/fritak for renovasjon	38
6.1	Problemstilling	38
6.2	Revisjonskriterier	38
6.3	Praktisering av redusert gebyr/fritak for renovasjon	38
6.3.1	Klager og avvik	40
6.4	Vurdering	40
7	Avfallsbegrensning og avfall som ressurs	42
7.1	Problemstilling	42
7.2	Data	42
7.2.1	Ambisjonsnivå	42
7.2.2	Strategiplan i selskapet	44
7.2.3	Kundetilfredshet	46
8	Høring	50
9	Konklusjoner og anbefalinger	51
9.1	Konklusjon	51
9.2	Anbefalinger til Fosen Renovasjon IKS	52
	Kilder	53
	Vedlegg 1 – Utledning av kriterier	54
	Eierskapskontroll	54
	Eiernes styringsdokumenter	54
	Eierrepresentasjon	55
	Representantskapet	56
	Kompetansekrav til styrende organer	57
	Eiermøter og dialog med selskapet	58
	Forvaltning av datterselskap	58
	Selvkost	59
	Selvkostprinsippet	59
	Selvkostkalkyler	60
	Selvkostfond	61
	Økonomiske transaksjoner	61
	Differensiering	62
	Redusert gebyr/fritak for renovasjon	64
	Krav om innsamling av husholdningsavfall	64
	Muligheter for unntak	64

Vedlegg 2 – Høringssvar fra selskapet	67
Vedlegg 3 – Høringssvar fra kommunen.....	69

Tabell

Tabell 1. Nøkkelinformasjon FR.....	12
Tabell 2. Styrerepresentasjon i andre selskaper	13
Tabell 3. Kommunens valgte eierrepresentanter med varamedlemmer	16
Tabell 4. Oversikt over selvkostfondet for husholdningsavfall og slam (tall i tusen).....	29
Tabell 5. Fondsutvikling husholdningsavfall 2020-2023	29
Tabell 6. Fondsutvikling slam 2020-2023	30
Tabell 7. Søknader om redusert gebyr og fritak	39

Figurer

Figur 1. Selskapets verdier.....	45
Figur 2. Hovedmål avfallshåndtering	45
Figur 3. Hovedmål miljø- og samfunnsansvar	45
Figur 4. Hovedmål kundeservice	46

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Fosen Renovasjon IKS (FR) eies av tre kommuner på Fosen. Eierkommunene har forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Fosen Renovasjon IKS (FR) på sin plan for 2020. Følgende vedtak ble fattet ved bestilling i kontrollutvalgene:

- Kontrollutvalget i Ørlandet bestilte undersøkelsen av Fosen Renovasjon i sak 9/20.
- Kontrollutvalget i Indre Fosen bestilte undersøkelsen av Fosen Renovasjon i sak 7/20.
- Kontrollutvalget i Åfjord bestilte undersøkelsen av Fosen Renovasjon i sak 2/20.

Revisor utarbeidet en prosjektplan på grunnlag av overnevnte bestilling som ble behandlet i kontrollutvalgene. Følgende vedtak ble fattet i de ulike kontrollutvalgene:

- Kontrollutvalget i Ørland fattet følgende vedtak i sak 19/20: Prosjektplan for forvaltningsrevisjon 2020 – Fosen renovasjon IKS ble vedtatt som fremlagt.
- Kontrollutvalget i Indre Fosen fattet følgende vedtak i sak 19/20: Prosjektplan for forvaltningsrevisjon 2020 – Fosen renovasjon IKS ble vedtatt som fremlagt.
- Kontrollutvalget i Åfjord fattet følgende vedtak i sak 10/20. Prosjektplan for eierskapskontroll ved Fosen renovasjon IKS vedtatt som fremlagt.

1.2 Problemstillinger

I prosjektplanen var følgende problemstillinger beskrevet for gjennomføring av undersøkelsen:

Eierskapskontroll:

1. Utøver kommunene eierskapet i Fosen Renovasjon IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?

Forvaltningsrevisjon:

2. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i selskapet i tråd med selvkostprinsippet?
3. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?
4. Er redusert gebyr/fritak for renovasjon gitt i tråd med regelverket?
5. Jobber FR målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?

FR håndterer husholdningsavfall inkludert avfall fra hytter og fritidsboliger på vegne av kommunene. Videre håndteres innsamling av slam på vegne av kommunene.

1.3 Metode

Undersøkelsen består av en eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen og eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Prosjektet er gjennomført i perioden mai 2020 til oktober 2020. Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

Det er avholdt et oppstartsintervju med selskapet ved daglig leder og fagleder. Videre har ledelsen fått tilsendt noen oppfølgingsspørsmål på epost som er besvart og oversendt etterspurt dokumentasjon. Styrets leder er intervjuet. De mest erfarne eierrepresentantene i de kommunene som omfattes av eierskapskontrollen er intervjuet, samt der ordfører er eierrepresentant. I kommuner hvor det har vært nyvalgte eierrepresentanter er begge intervjuet. 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. En eierrepresentant har ikke gitt tilbakemelding på referatet.

Ulike dokumenter er lagt til grunn for revisjonen. I forbindelse med eierskapskontrollen er kommunenes Eiermeldinger gjennomgått, og det er samtidig sett på når disse og andre styringsdokumenter for selskapet er politisk behandlet. Politisk oppnevning av eierskapsrepresentantene er også kontrollert. Videre er innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter for 2019 og til våren 2020 innhentet og informasjon fra disse er benyttet i undersøkelsen.

Revisor har sett på søknader om fritak/reduksjon i renovasjonsgebyr. FR behandler søknader fra alle eierkommunene. Revisor har mottatt siste sju søknader til selskapet om redusert gebyr og fritak, samt de fem siste klagesakene knyttet til renovasjon og slamtømming.

Til temaet om selvkost i forvaltningsrevisjonen har revisor hatt et eget møte med ledelsen i selskapet hvor selvkostberegningen har blitt presentert. Dokumentasjon av selvkostberegningen er oversendt revisor som etterkalkyle 2019 og selvkostkalkyle 2020. Videre har revisor etterspurt dokumentasjon på Indre Fosen kommunes sitt påslag på renovasjons- og slamgebyret i 2020. De andre to eierkommunene har ikke et slikt påslag. Videre er det hentet data fra politisk behandling av saker i kommunene, eksempelvis gebyrfastsetting.

Andre relevante styringsdokumenter er renovasjonsforskriften og selskapsavtalen for FR-kommunene.

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 og eierrepresentanter.

Vurdering av datagrunnlag og metode

Revisor mener det har vært tilstrekkelig å intervju de utvalgte informantene, i kombinasjon med ulike dokumenter. Revisor 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 FR kort og det gis en oversikt over FR 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 fire problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er behandlet i hvert sitt kapittel, fra kapittel fire til sju. Disse kapitlene er bygd opp med funn fra datainnsamlingen, med en påfølgende vurdering fra revisor i forhold til de revisjonskriteriene som legges til grunn. Det er i gitt en beskrivende del i kapittel sju.

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

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

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

2 FOSEN RENOVASJON IKS

I dette kapittelet beskrives selskapet Fosen Renovasjon IKS.

2.1 Fosen Renovasjon IKS i dag

Fosen Renovasjon IKS (FR) er et interkommunalt renovasjonsselskap på Fosen. Selskapet eies av tre kommuner: Indre Fosen, Åfjord og Ørland kommune per 1.9.2020. FR utfører renovasjon i eierkommunene og behandler avfall fra husstander og bedrifter samt innsamling av slam. Selskapet har hovedkontor i Rissa (Indre Fosen kommune). I 2019 har det vært 20 ansatte i selskapet, ifølge årsmelding 2019.

Selskapet ble etablert i januar 1997 som et interkommunalt selskap med ansvar for innsamling og behandling av avfall fra fire kommuner; Ørland, Bjugn, Rissa og Åfjord. Selskapet har siste år jobbet med å få på plass nye selskapsavtaler, som følge av ny kommunestruktur. Dette gjennom at tidligere Åfjord og Roan kommune er sammenslått til Åfjord kommune i 2020, Ørland og Bjugn kommune er sammenslått til Ørland kommune i 2020 og Rissa og Leksvik kommune ble sammenslått til Indre Fosen kommune i 2018.

Fosen Renovasjon IKS forvalter kommunenes lovpålagte oppgave knyttet til innsamling av husholdningsavfall. Virksomheten drives etter selvkostprinsippet, og renovasjonsgebyret skal dekke innsamling, transport og behandling av avfallet. Selskapet samlet inn ca. 14 tusen tonn avfall i 2019⁴. Av den totale mengden avfall leveres 31 prosent til materialgjenvinning. 64 prosent leveres til energigjenvinning. 5 prosent av avfallet legges på deponi. Selskapet beregner årlig selskapets klimabelastning. I 2019 var netto utslipp beregnet til 628 tonn CO₂-ekvivalenter⁵. Det er fortsatt potensiale for reduksjon av utslippene, knyttet til bedre utsortering av plast, ifølge årsmeldingen 2019.

Innbyggerne kan fritt levere husholdningsavfall på faste gjenvinningsstasjoner eller mobile gjenvinningsstasjonen, Rulle. Det er gjenvinningsstasjoner i Åfjord, Rissa, Ørlandet, Bjugn, Leksvik, Vanvik, Osen (abonnenter i nordre del av Roan). Det sorteres i ca. 20 ulike fraksjoner på gjenvinningsstasjoner til selskapet, ifølge ledelsen.

Nøkkelinformasjon om Fosen Renovasjon IKS (FR) er gjengitt i tabell 1. Opplysningene er hentet fra Brønnøysundregisteret, SmartCheck, selskapsavtalen og protokoll fra representantskapet.

⁴ Selskapets årsmelding 2019

⁵ Er gasser som bidrar til klimaendringer, men har ulik oppvarmingseffekt og levetid i atmosfæren. For å kunne sammenligne dem, regnes de om til CO₂-ekvivalenter.

Tabell 1. Nøkkelinformasjon FR

Stiftelsesdato	01.01.1997
Eiere	Indre Fosen kommune 40,7 % Ørland kommune 41,8 % Åfjord kommune 17,5 %
Styreleder	Jon Husdal, 20.04.2020 →
Styremedlemmer	Steinar Saghaug (Nestleder) Anne Kirkeby Hanne K. Høysæter Hugo Solheim Karin Viken Sumstad
Daglig leder	Kristoffer Fjeldvær, 1.04.2020 →
Formål	Selskapets formål er på vegne av eierkommunene og i henhold til delegert myndighet å utføre den forvaltningsmyndighet og de oppgaver som eierkommuner har i tilknytning til innsamling, transport, behandling og omsetning av avfall og alt som naturlig hører med til dette i eierkommunene, samt delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor denne formålsangivelse. Selskapet kan også utføre forvaltningsoppgaver på andre områder, både for eierkommunene og andre kommuner. For forvaltningsoppgavene har ikke selskapet erverv som formål. Selskapet har enerett til å samle inn og behandle det avfallet som eierkommunene er lovpålagt å håndtere jf. forurensingsloven §29 og §30. Selskapet har også enerett til å samle inn og behandle slam fra slamavskillere og tette tanker. Tjenesten skal kompenseres ut ifra selvkostprinsippet, jf. forurensingsloven §34. Selskapet har myndighet til å delegerer enerett videre til en annen offentlig oppdragsgiver som definert i anskaffelsesloven §2, der selskapet finner det nødvendig for en økonomisk og miljømessig optimal håndtering av oppgaven. En videre delegering av eneretten skal være tidsbegrenset. I tillegg til dette formålet skal selskapet søke å redusere avfallsmengdene, utnytte ressursene i avfallet og behandle avfallet på en måte som fullt ut tilfredsstiller miljømessige krav som myndighetene stiller.
Revisor	Revisjon Midt-Norge SA

2.2 Datterselskap og andre eierinteresser

Fosen Renovasjon IKS har datterselskaper og eierandeler i andre selskaper. Først presenteres et sammendrag av selskapene og hvem som sitter i styrene i disse, se tabell 2. Deretter presenteres kort informasjon om de ulike selskapene.

Tabell 2. Styrerepresentasjon i andre selskaper

Selskap	Eierandel	Styre
Fosen Renovasjon Næring AS	100 %	Per-Inge Tung (styreleder) Kristin Skilleås Vidar Johansen Ingrid Gauslaa Hårstad Arne Martin Solli
Miljøpartnerne AS	12,36 %	Asle Hasselvold (styreleder) Trygve Berdal Håkon Nordgaard Johansen Erik Fenstad
Sesam Ressurs AS	5,09 %	Lars Skrøvseth (styreleder) Trygve Berdal Asle Hasselvold Ester Melum Stølan Erik Fenstad Frank Grønås Geir Tore Leira Ola Sørås Jan Otto Saur

Informasjon hentet fra Bisnode SmartCheck

2.2.1 Fosen Renovasjon Næring AS, 100 prosent

Selskapet Fosen Renovasjon Næring AS ble stiftet 17.02.2017. Selskapet er heleid av FR. Selskapets formål er å tilby effektive løsninger, miljøriktige tjenester og produkter innen alt som har med avfallshåndtering å gjøre. Selskapet kan også drive annen virksomhet som har sammenheng med dette, herunder eie og drive fast eiendom, utnyttelse av råvarer og energi, samt deltakelse som aksjonær eller på annen måte delta i andre foretak. Fosen Renovasjon Næring AS tilbyr containerleie og avfallsløsninger for næringslivet. De tilbyr også containerutleie for privatkunder.

2.2.2 Miljøpartnerne AS, 12,36 prosent

Selskapet Miljøpartnerne AS ble stiftet 01.10.2008. Selskapet eies sammen med blant annet ni andre midtnorske avfallsselskaper i 2019. 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.

2.2.3 Sesam Ressurs AS, 5,09 prosent

Sesam Ressurs AS ble stiftet 19.06.2017. Selskapet eies sammen med andre avfallsselskaper og har en ansatt. Selskapets formål er å slutføre Prosjekt Sesam, etablere nødvendig kontraktsgrunnlag og berede grunnen for å etablere og drifte driftsselskapet for ettersorteringsanlegg 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.

3 EIERSKAPSKONTROLL

Eierskapskontroll er en obligatorisk del av undersøkelsen som handler om hvordan kommunen, her Ørland kommune, utøver sitt eierskap i Fosen Renovasjon IKS. Selskapet eies av tre 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 kommunene eierskapet i Fosen Renovasjon IKS (FR) i tråd med kommunestyrets vedtak og etablerte 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:

- Kommuner skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Den skal inneholde: Prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet.
- 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

3.2.1 Selskapsavtalen

Det er utarbeidet en selskapsavtale mellom FR og eierkommunene som ble vedtatt i representantskapet i FR høsten 18.11.2019, sak 6/2019. Denne selskapsavtalen tildeler Fosen Renovasjon IKS enerett på innsamling, transport, behandling og omsetning av alt avfall som kommunen er lovpålagt, og for innsamling og behandling av slam fra slamavskillere, tette tanker og minirensanlegg mv. Kommunestyret i Indre Fosen behandlet selskapsavtalen 6.2.2020, sak 3/20 hvor fremlagte selskapsavtale ble godkjent. I selskapsavtalens § 2 framgår

det at forretningskontoret skal ligge til Indre Fosen kommune. Videre omfatter selskapsavtalen selskapets formål i §3, deltakernes innskuddsplikt i §4, deltakernes eierandel og ansvar i §5, representantskapets sammensetning og myndighet i § 7, styrets sammensetning og myndighet i § 8, daglig leders myndighet i §9, valgkomiteens oppgaver i § 10, myndighet ved opptak av lån i § 11, regnskap og fakturering i § 12, § 13 omfatter sammensetning og myndighet til klagenemnd – behandling av enkeltsaker. § 14-18 omfatter endring av selskapsavtalen og en eventuell uttreden fra selskapet.

Selskapet har utarbeidet en ny felles renovasjonsforskrift høsten 2019 som er til behandling i kommunene. Avslutningsvis i den nye forskriften står det at forskriften vil bli gjeldende fra 1.1.2020 og oppheve tidligere forskrifter. Forskriften er vedtatt i kommunestyret i november 2019, sak 38.

Den nye forskriften har følgende endringer i forhold til tidligere forskrift:

- Alle boliger og all fritidsbebyggelse omfattes av avgiftsplikt i henhold til denne forskrift.
- Om vinteren må vegen og snuplass være merket med brøytestikker
- Reduksjon i avfallsgebyret som følge av at abonnenten driver hjemmekompostering, er normalabonnement husholdning.
- Ved levering til et returpunkt eller en gjenvinningsstasjon plikter abonnenten å overholde de til enhver tid gjeldende sorterings- og leveringsbetingelser. Det er ikke tillatt å sette fra seg avfall utenom beholderne på returpunktene.

Forskriften er vedtatt i kommunestyret i november 2019, sak 38.

3.2.2 Eierskapsmelding

Ørland kommunestyre har vedtatt en eierskapsmelding i sak 82, 2020. Den omfatter følgende informasjon om Fosen Renovasjon IKS: ledelse, styret, regnskapsinformasjon, og organisering samt en beskrivelse av kommunens eierskapsstrategi for selskapet. Eierskapsmeldingen har også generell informasjon om selskapsformer og utøvelse av eierskap, eierskapsformer, kommunen som eier, prinsipper og rutiner for eierskap. I kommunestyrets vedtak om eiermeldingen vises det til følgende: Kommunestyret foretar en grundig gjennomgang av hvilke hovedprinsipper for eierstyring de ønsker, hvilke formål kommunen skal ha på sine eierandeler i selskapene og hvilken strategi kommunen mener selskapene bør styre etter.

Eierrepresentanten fortalte at Bjugn og Ørland har vært med i Fosen Renovasjon (FR) siden starten. I utgangspunktet har begge kommunene de siste årene hatt eierskapsmeldinger. Eierskapsmelding har også blitt behandlet i den nye kommunen. Eierrepresentanten forteller at man i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen diskuterer hvordan man kan være

mer aktiv som eier. Det har vært diskutert å etablere et årlig oppdragsbrev eller lignende, hvor man gir tydelige eierføringer til selskapet. Da kunne selskapet lettere styrt etter dette.

Det er en utfordring at kommunens Eiermelding er omfattende. Den inneholder mange elementer, som man ikke har en systematisk gjennomgang av. Ørland kommune har ikke et eget eierutvalg. Det er formannskapet eller hovedutvalg for strategi og drift som gjerne utøver forarbeid i tilknytning til representantskapsmøter. Disse utvalgene er ikke formelt utpekt til å utføre denne funksjonen.

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 eierstyring av eide selskap til folkevalgte

Valg av eierrepresentanter

To eierrepresentanter med varamedlemmer ble valgt i starten av valgperioden, i kommunestyrets sak 29/19. Disse er:

Tabell 3. Kommunens valgte eierrepresentanter med varamedlemmer

Medlem	Personlig vara
Ogne Undertun	Gunnhild Tettli
Finn-Olav Odde	Laila Iren Veie

Opplæring av eierrepresentanter

Styreleder i Fosen Renovasjon sier at eieropplæring i de nye kommunestyrene har mangler. Styreleder mener det kunne vært mer opplæring om hvordan kommunen skal utføre eierstyring og eierskap i sine eide selskap.

Eierrepresentantene sier at kommunestyret har hatt folkevalgtopplæring, hvor det er en bolk om kommunalt eierskap. Opplæringen skjer etter hvert valg. Det har også blitt gjennomført en samling gjennom regionrådet. Her samlet formannskapene fra alle kommunene seg. Så hadde man plassert ut representanter fra alle tjenestesamarbeid og samarbeidsordninger på Fosen på ulike stasjoner i en stor sal. Deretter gikk formannskapene rundt og fikk en presentasjon av

virksomheten, og fikk mulighet til å stille spørsmål og ha dialog. Denne samlingen fikk gode tilbakemeldinger.

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

Representantskapet består av to eierrepresentanter fra hver kommune.

Protokoller fra representantskapets møter fra 2018 og 2019 viser at representantskapet behandler selskapets budsjett, økonomiplan og regnskap og velger styret. Innkallinger til representantskapets møter skal skje minst fire uker før. Utsending av saker skjer ikke alltid i god nok tid jf. lovkravet. Agenda og dato sendes gjerne ut tidlig, men ikke sakliste, ifølge selskapets ledelse.

Representantskapet vedtar pris på renovasjonstjenester, som sendes videre til kommunene som vedtar gebyret. Det kommer frem 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 endelig beslutning. Det har vært flere saker knyttet til kommunesammenslåing i de tre eierkommunene, og deres deltakelse i selskapet som nå er kommet på plass.

Det er varaordfører i Ørland som er representantskapets leder fra 20.4.20. Når styret i FR har hatt møter før representantskapet, ønsker styreleder å fortsette en praksis med en gjennomgang av saker med representantskapets leder som en forberedelse til møter representantskapet.

Bruk av valgkomité ble vedtektsfestet gjennom den nye selskapsavtalen som ble gjeldende fra 1.1.2020. Der går det fram at representantskapet skal velge valgkomite og vedta retningslinjer

for valgkomiteens arbeid, jf. § 7.2. Tidligere har det vært kommunene som har kommet med forslag til kandidater til styremedlemmer i representantskapets møte. Følgende utgjør valgkomiteen, valgt den 20.4.2020: Einar Eian, Rune Schei (leder) og Finn Olav Odde. Det er valgt varamedlemmer til valgkomiteen. Vi vil omtale valg til selskapets styre nærmere i neste kapittel.

3.4.1 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 styret i selskaper

I selskapsavtalen § 8.1 står det at styret skal ha 7 medlemmer og 4 varamedlemmer. For å sikre kontinuitet skal halvparten ved første valg velges for 2 år. 1 styremedlem med varamedlem velges av og blant de ansatte. I andre ledd vises det til at hver eierkommune oppnevner tre kandidater. Representantskapet velger to styremedlemmer og ett varamedlem fra hver eierkommune.

Styret består av styreleder og fem styremedlemmer (tre menn og tre kvinner), i tillegg er det en ansattrepresentant. Det er valgt to styremedlemmer fra hver kommune med en valgt vararepresentant for disse. I representantskapsmøtet den 20.4.2020 i sak 3/20 ble styrets medlemmer valgt. I samme møte og sak 4/20 ble det gjennomført valg av styreleder og nestleder. Retningslinjer for valgkomiteen ble behandlet i samme møte i sak 5/20. Det ble vedtatt at administrasjonen legger frem et nytt oppdatert forslag til retningslinjer i neste møte i representantskapet som tilpasses selskapsavtalen.

Styreleder sier at siste valg av styre i april møtet 2020, var preget av at eierkommunene hadde gjennomført kommunesammenslåinger. Dette medførte at det forelå få forslag til kandidater til styret og dette tok tid fra eierne. I vedtektene til FR er det beskrevet at medlemmer til representantskapet skal konstitueres i januar, påfølgende år, etter valget. Prosessen med valg til styret endte med at styreleder var i kontakt med ordfører i Indre Fosen, og sa at de måtte få på plass kandidater til styret. Styreleder viser videre til at valg av styre ble preget av å sikre politisk representasjon. Noe som kan ha gått på bekostning av å sikre et kompetansemessig komplementært styre.

Styret har fastlagt en møteplan hvor faste saker skal behandles. Det blir i styrets møte i september lagt opp til et todagers styreseminar. Der får styremedlemmer nærmere informasjon om selskapet, vedtekter og styringsdokumenter. Selskapets strategiplan tas opp til diskusjon. Det planlegges også å ha en opplæringsdel, som omfatter hva et styreansvar innebærer. Styreleder sier at en styreevaluering kan være fornuftig å gjennomføre, noe som har manglet.

Eierrepresentanten sier at valg av styre er lagt opp slik at styret skiftes i midten av en valgperiode. Eierrepresentanten forteller at interkommunale selskaper gjerne preges av at kommunene ønsker å ha førstehånds kjennskap til sitt selskap, slik at det ofte er kommunestyrepolitikere som velges til å sitte i styret. Eierrepresentanten stiller spørsmål om dette er egnet til å oppfylle selskapets behov for kompetanse i styret. Han har inntrykk av at alle kommuner har plukket ut representanter som enten har et stort engasjement for selskapet eller har hatt kompetanse på området. Samtidig kunne kompetansen vært bedre. I en fase hvor renovasjonsbransjen er i endring, ville det vært interessant å ha med representanter med faglig tyngde innen eksempelvis sirkulær økonomi.

3.5 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

3.5.1 Eiermøter

I selskapsavtalens § 7.2 vises det til at det skal avholdes minst to representantskapsmøter i året. Det første møte skal avholdes innen utgangen av mai måned og det andre innen utgangen av november måned. Øvrige saker behandles ved behov og representantskapet kan innkalles i samsvar med IKS-lovens § 8.

Ledelsen i selskapet opplyser at det gjennomføres to representantskapsmøter i året. Det gjennomføres ikke eiermøter utover dette. I høstmøtet diskuteres eksempelvis selskapets strategiplan ut fra et eierperspektiv. Viktige tema i representantskapsmøter i tidlige år var gjerne budsjett og regnskap. I de senere årene har matavfall vært et viktig tema, hvor eier ønsket å finne startdato for innsamling av det. Planen var i utgangspunktet at matavfall ikke skulle sorteres av innbygger, men sorteres i det planlagte ettersorteringsanlegget i Trondheim. Nå blir det i stedet en egen matavfallsdunk i Fosen-kommunene.

Fosen Renovasjon inviteres jevnlig til å orientere i kommunestyrene hos eierkommunene. Det har også skjedd at selskapet har blitt invitert til formannskapsmøter. Administrasjonen er tilgjengelige for spørsmål på representantskapsmøter. Styreleder sier at det er lav terskel for at selskapet ved daglig leder orienterer kommunestyrene om viktige saker for selskapets drift fremover. I disse møtene deltar også styreleder. Protokollene fra representantskapsmøtene oversendes eierrepresentantene. De har ansvar for å bringe denne informasjonen til kommunestyret.

Eierrepresentanten forteller at man har diskutert kildesortering, spesielt matinnsamling, i selskapet i flere år. Det har tidvis vært misnøye med at selskapet ikke har innført matinnsamling fort nok. Noen regioner i Norge har hatt kildesortering i over 20 år. Selskapet har argumentert med at alt avfall kastes og brennes. Det har derfor vært bortkastet å sortere ut matavfallet. Innføring av matavfallssortering i FR har vært en eierstyrt prosess.

Eierrepresentanten opplever at det lenge var en holdning i styret om at det viktigste var å levere tjenesten til lavest mulig pris til innbyggerne. Det har vært førende i styret å etablere en veldrevet organisasjon til lavest mulig kostnad. Eierrepresentanten mener at man har lyktes med dette. Samtidig har politikerne presset på for å kunne bruke selskapet, som et strategisk verktøy til det grønne skiftet. Han understreker at det ikke har vært konfliktfylt, men at det har vært en prosess over tid. Her har det vært en interaksjon mellom selskap og eier. Nå er det bestemt at det skal kildesorteres. Det innføres parallelt med at det er naturlig å bytte ut en del av innsamlingsbilene, slik at man ikke må selge nye biler og kjøpe nytt utstyr før tida. Dette vil prege selskapets investeringsside fremover.

I utgangspunktet er det slik at Fosen er et geografisk område som har konkurrerende avfallsselskap i tre andre kommuner. Osen, Roan, Åfjord-området ligger tett mot områder som betjenes av Midtre Namdal Avfallsselskap. Innherred Renovasjon grenser mot Indre Fosen. ReMidt håndterer Orkland. De andre selskapene har nok et ønske om å utvide sitt virkeområde. Det er klart at det er vanskelig å se for seg at Fosen Renovasjon kan ekspandere, siden de tilgrensende selskapene er større. Det er en sårbarhet i dette i en tid hvor man ser at alle bransjer, også det offentlige, søker større enheter og de stordriftsfordelene som finnes. Eierrepresentanten opplever at dette er en trussel mot FR. Eierne ønsker at FR skal være et verktøy, ikke bare for avfallsinnsamlinga, men også for samfunns- og næringsutvikling på Fosen.

Eierrepresentanten mener at eierne hele tiden har vært godt fornøyde med selskapets drift. Det har vært ryddig drevet. Det er dyktige folk som styrer selskapet, selv om eierne har villet mer.

3.6 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. Datterselskapene har egne styrer og daglige ledere. Mulighetene til å styre datterselskap ligger i å utøve styring gjennom eierskapet, som i interkommunale selskap vil foregå gjennom representantskapet, som gir overordnede føringer. Styret i morselskapet følger datterselskap jevnlig. Eierne i FR sin styringsmulighet i datterselskap ligger dermed i å velge styret og gi føringer til disse for selskapets drift. Kommunenes forvaltning av datterselskap skjer dermed i Fosen Renovasjons representantskap samt styret.

Styreleder i FR opplyser om at aktiviteter eller aktuelle saker fra datterselskaper eller selskaper hvor FR har en eierandel, kan være tema på eiermøter.

I selskapsavtalen til FR åpner § 3 opp for at selskapet kan delta i eller etablere andre selskaper til utøvelse av virksomheten innenfor denne formålsangivelse. Denne bestemmelsen gir FR sitt styre handlingsrom til å etablere selskap og eierskap i andre selskap.

Styresammensetningen i datterselskap og andre selskaper FR har eierandeler i, er gjengitt i tabell 2 i kapittel 2.2. Oversikten viser at det er representanter fra FR i to av selskapene. I Miljøpartnerne AS har ikke FR styrerepresentasjon. Medlemmer i styret i FR er ikke oppført som styremedlemmer i noen av datterselskapene eller selskaper hvor FR har eierandel.

Eierrepresentanten forteller at han ikke er godt kjent med styringen av datterselskap og de andre selskapene FR har eierandeler i. Det har vært minst søkelys på FR Næring, og det er dette selskapet som interesserer eierrepresentanten mest. Der kan man gjøre de store endringene når det gjelder å lette utgiftsnivået til næringslivet i området. Eierrepresentanten har ønsket en større offensivitet i FR Næring. Realiteten er at hvis man ikke har et umiddelbart egnet sted å deponere eksempelvis betong, så kjøres det over fjorden og i ulike retninger for avfallshåndtering. Eierrepresentanten mener dette er feil i forhold til miljø og kostnad. Det ligger noen muligheter her. Eierrepresentanten mener at dette kunne vært håndtert lokalt, da man har store landområder på Fosen som verken er bebodd eller fredet. Det kunne vært

etablert deponier, som kunne håndtert avfallet. Det har ikke blitt diskutert å utarbeide et selskapsdokument med strategi for eierskap i datterselskap i Fosen Renovasjon IKS.

3.7 Vurderinger

3.7.1 Eiernes styringsdokumenter

Det foreligger en selskapsavtale og lokal forskrift mellom Fosen Renovasjon og kommunene, som er vedtatt i representantskapet og i Ørland kommunestyre. Selskapsavtalen oppfyller de minstekrav som er satt i IKS-loven.

Kommunen har en eierskapsmelding fra juni 2020. Den gir føringer for kommunens eierstyring av eide selskap. Eiermeldingen er fortsatt til behandling i kommunestyret, da det ønskes en ny gjennomgang av eierstrategiene til det enkelte selskap, og Fosen Renovasjon IKS. Utarbeidet eiermelding har både innholdsmessig det loven har krav til, samt ivaretar KS anbefalingene. Det kan være fornuftig å skille på informasjon som omfatter selskapsinformasjon (oppdateres årlig) og det som omfatter forventninger til eierskapet (oppdateres minst en gang i valgperioden) i en eiermelding.

3.7.2 Eierrepresentasjon

Kommunestyret har valgt varaordfører og en kommunestyrerepresentant som eierrepresentant, med to vararepresentanter. Dette er i tråd med anbefalingen om å velge sentrale politikere til å være eierrepresentant, noe som vil kunne bidra til å forenkle kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet.

Det er ikke alltid tid til å behandle sakene politisk før representantskap. Det er heller ikke fastsatt et formelt system som viser hvordan eierrepresentantene skal innhente styringssignaler fra kommunestyret. For å kunne ha en aktiv eierstyring er ikke alltid møtehyppigheten i kommunestyret hensiktsmessig. Et formelt eierutvalg vil kunne håndtere eierstrategier og spørsmål i dialog med eierrepresentanten, og dermed medvirke til 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.

Det er gjennomført folkevalgtopplæring i kommunen, som har en liten del om eierstyring. Videre gir kommunens vedtatte eiermelding økt kunnskap og bidrar til å øke rolleforståelsen og bevissthet rundt styringslinjer for eierrepresentanter.

3.7.3 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' anbefalinger og etablert idag. Ledelsen i selskapet viser til at innkalling til representantskapet ikke alltid er sendt innen fireukersfristen. Utover dette har innkallingene møtt lovkravet.

3.7.4 Kompetansekrav til styret

Frem til i dag har kommunene foreslått politisk valgte styremedlemmer fra eierkommunene. Det er nå vedtatt en valgkomite som skal håndtere valg til styret. Det er startet et arbeid med å utarbeide instruks for valgkomiteens arbeid som representantskapet er kjent med. Revisor viser til selskapsavtalen § 8.1, hvor det heter at kommunene skal foreslå tre kandidater til styret. Revisor mener dette gir begrensninger til valgkomiteens arbeid. Dette for å sikre et mest mulig kompetansemessig komplementært styre. Det er grunnlag å vurdere en endring i selskapsavtalen på dette punktet. Dette for å legge bedre til rette for valgkomiteens arbeid og valg av et kompetansemessig komplementært styre. Revisor mener at det er viktig å ferdigstille arbeidet med instruks for valgkomiteens arbeid. Dette vil fastsette hvilke arbeidsoppgaver valgkomiteen har og hvordan de skal arbeide, samt hvilken kompetanse man ønsker i et komplementært styre til selskapet.

Styret har tre menn og tre kvinner, samt en ansattrepresentant. Dette er innenfor krav til kjønnsbalansen som også gjelder for IKS-er.

Det er oppnevnt numeriske varamedlemmer til styret. Ordførere eller rådmenn sitter ikke i styret i selskapet, noe som er i tråd med KS' anbefaling. Det kan imidlertid stilles spørsmål med at varaordfører i Indre Fosen kommune er valgt som nestleder til styret, jf. KS anbefalingene. Dette grunnes i at varaordfører er å betrakte som sentral folkevalgt. Indre Fosen kommunen bør på dette grunnlaget vurdere 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 nestleder i styret.

3.7.5 Eiermøter og dialog med selskapet

FR gjennomfører to representantskapsmøter (vår/høst). Eierrepresentantene opplever at de får god informasjon fra selskapet. Selskapet er også til stede i kommunestyre og orienterer om virksomheten, noe som ivaretar og legger til rette for en god eierdialog. Revisor vurderer derfor at eierrepresentantene sikrer seg tilstrekkelig informasjon fra selskapet. Det er viktig å

avklare rollen til eierrepresentantene og styrets medlemmer ovenfor eierkommunene, da det er noe uklarhet knyttet til dette. Eierrepresentantenes oppgave er å informere kommunestyret om sentrale saker knyttet til eierstyring av selskapet. Styremedlemmenes oppgave er å følge opp krav til selskapets drift fra representantskapet og sørge for at alle eierrepresentantene får informasjon om dette samtidig, slik at eierrepresentantene informere kommunestyret om sentrale saker knyttet til selskapets drift.

3.7.6 Forvaltning av datterselskap

Kommunenes eierrepresentanter sine styringsmuligheter ovenfor datterselskap gis av representantskapet, som gir overordnede føringer. Morselskapets styre følger opp datterselskap jevnlig utover dette. Fosen Renovasjon har ikke utarbeidet en strategi for sine eierskap i datterselskaper. En strategi for eierskap i datterselskap kan bidra til bedre informasjon og dialog knyttet til eierskapet. I selskapsavtalen er det åpnet for at selskapet kan tegne aksjer i andre selskaper som naturlig hører inn under selskapets virksomhetsområde. Revisor vurderer likevel at forvaltningen av datterselskap i Fosen Renovasjon følger de formelle styringslinjene.

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

3.8 Konklusjon og anbefalinger for eierskapskontroll

Revisor konkluderer med at Ørland kommune utøver sitt eierskap i Fosen Renovasjon IKS i tråd med kommunestyrets vedtak og normer for god eierstyring. Innkallinger til representantskap er i flere tilfeller sendt ut for sent jf. tidsfristen. Det savnes også tydelige føringer/instruks for valgkomiteens arbeid ved valg av styre til selskapet, dette for å sikre et mest mulig komplementært styre til selskapet.

Revisor har følgende anbefaling

- Kommunen bør sikre en instruks for valgkomiteens arbeid som legger til rette for et kompetansemessig komplementært styre til selskapet. På dette grunnlaget bør det vurderes behovet for en vedtektsendring i selskapet.
- Eierrepresentantene bør følge opp at innkallinger til representantskapsmøter sendes innen lovpålagt frist.

4 BEREGNING AV RENOVASJONGEBYR

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet beregning av renovasjonsgebyr:

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

Fokuset i forvaltningsrevisjonen er om selvkostberegningene er i henhold til prinsippene for selvkost og ikke en revisjon av selve beregningene. Det er selskapet som beregner renovasjonsgebyret på grunnlag av sine kostnader med tjenesten. Der det er kommunale påslag beregnes disse av kommunene selv. Dette gjør det relevant å trekke inn beregningen av renovasjonsgebyret både i FR og i kommunene.

4.2 Revisjonskriterier

Kriterier er utledet i rapportens vedlegg 1. Revisor vil undersøke følgende revisjonskriterier knyttet til beregning av renovasjonsgebyret:

Beregning av selvkost

- 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 avskrivninger og renter

Fondsavsetning

- Det skal være et selvkostfond for husholdningsrenovasjon og slam
- 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

Transaksjoner

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

4.3 Praktisering av selvkost i Fosen Renovasjon

Beregning av selvkost i FR

Renovasjons- og slamgebyret behandles i representantskapets møte i november, og deretter i eierkommunenes kommunestyremøte i desember, sammen med øvrige tjenester knyttet til gebyr. Selskapet utarbeidet budsjett i september/oktober. Basert på tall i budsjettet, utleder selskapet pris på gebyr for egne tjenester.

Fosen Renovasjon IKS har følgende avdelinger:

- Renovasjon Husholdning (Selvkost)
- Renovasjon Næring (Betaler skatt på eventuelt. overskudd – ikke selvkost)
- Kommunalt næringsavfall (Selvkost)
- Slam (Selvkost, men betaler skatt på eventuelt overskudd da selskapet utfører tjenesten i deler av en kommune som ikke er eierkommune)

Fosen Renovasjon har ett selvkostområde som er husholdningsavfall. Det skilles ikke mellom avfall fra husholdninger og avfall fra hytter og fritidseiendommer. Videre er slam skilt ut som et eget selvkostområde. Selskapet håndterer næringsavfall som en konkurranseutsatt virksomhet, og med et eget regnskap utskilt fra selvkostområdet. Næring og husholdningsavfall skilles gjennom fordelingsnøkler til den enkelte kostnad i regnskapet. Bilene på husholdning og næring kjører samme rute, det er kun et fåtall næringsruter, som ikke også samler inn husholdningsavfall. Selskapet måler hvor mye avfall som tømmes gjennom hentehyppighet og størrelse på dunk, og oppdaterer tall for dette jevnlig. Selskapet har kun én tokammerbil. Det er bestilt tre til høsten 2020. Det blir dermed en beregning av sannsynlig mengde som ligger til grunn for deling mellom husholdningsavfall og næringsavfall fremover.

Renovasjon Næring er en egen avdeling i Fosen Renovasjon IKS. Denne avdelingen tar imot avfall fra næringslivskunder på gjenvinningsstasjonene og transporterer avfallet til behandlingsanlegg. Betjeningen er den samme som tar imot avfall fra privatkunder, og avfallet blandes med avfall fra privatkunder (mengde registreres fra næringskunder før det blandes). Alle innkjøp/anskaffelser er derfor felles med avdelingen renovasjon husholdning, som er underlagt lov om offentlig anskaffelser. For avdelingen renovasjon Næring følges lov om offentlig anskaffelser uten unntak. Revisor ser for 2019 at har selskapet kunngjort anskaffelser og tildelt kontrakt knyttet til containere, renovasjonsbiler og rammeavtale containere i Doffin.

Avdeling i Fosen Renovasjon IKS – Kommunalt næringsavfall: Dette er en avdeling som utfører renovasjonstjenester for eierkommunenes egne eiendommer som eksempelvis rådhus, skoler, sykehjem etc. Det er samme renovatører som tømmer avfallet fra private husholdninger som

fra kommunalt næringsavfall, og avfallet blandes. På alle kjøp/anskaffelser følger FR IKS lov om offentlig anskaffelser, og dermed følger også avdelingen for kommunalt næringsavfall denne loven uten unntak.

Selvkost beregnes av selskapets fagleder i Excel. Selvkostløsninger fra andre er ikke blitt vurdert, det er heller ikke samarbeid med andre tilsvarende selskaper tilknyttet selskapets selvkostberegninger.

Rapportering på selvkostregnskap og etterkalkyle til kommunene er begrenset. De kommunene som spør om grunnlag til egen note, får dette fra selskapet. Administrasjonen i selskapet har ikke deltatt i kommunestyrene i forbindelse med gebyrfastsettelsen.

Renovasjonsgebyret har hatt en begrenset prisutvikling som har blitt styrt av eierne. Prisutviklingen har vært jevn og under konsumprisindeks. Selskapet har avventet investeringer fram til nå. Gebyret vil nå gå betydelig opp grunnet dette. Selvkostfondene har blitt bygd ned de siste tre/fire årene, og man nærmer seg nå 0 på fond. Gebyret vil nå øke grunnet det ikke tilføres midler fra fond, og at man skal gjennomføre investeringer. Fondene har blitt mye diskutert i representantskapsmøter, og fondet har ikke vært på null siden fagleder startet i sin stilling. Selskapet arbeider for å komme innenfor 5-årsregelen⁶.

Den årlige etterkalkylen beregnes når selskapets årsregnskap foreligger. Arbeidet dokumenteres i et Excel-dokument av fagleder som viser oversikt over budsjett og regnskap med gjeldende fordelingsnøkler på husholdning og næring. Videre er det en egen oversikt over avskrivninger samt en dokumentasjon om hvordan fordelingsnøkler mellom husholdning, næring og slam er beregnet. Selskapet benytter faktiske rentekostnader/inntekter knyttet til lån og plassering av midler i bank, i selvkostregnskapet. Det er ikke utført nye vurderinger av fordelingsnøkler etter at Roan og Leksvik ble med i selskapet. Selskapet mangler videre en plan for når man skal beregne fordelingsnøklerne på nytt. Noen beregnes årlig, andre ikke. Selskapet tar en gjennomgang hvis man ser avvik.

Kommunale gebyrpåslag 2020

Fosen Renovasjon foretar ingen kontroll av grunnlaget for kommunenes gebyrpåslag på renovasjon og slam. Kommunene informerer selskapet om hva påslaget skal være, selskapet legger påslaget på gebyr og betaler påslaget deretter til kommunene. Det er et kommunalt gebyrpåslag på renovasjon og slam i Indre Fosen kommune.

⁶ Krav for at fondene skal utlignes innen fem år for at disse skal oppfylle kravet til selvkost

Indre Fosen kommune

Vedtatt gebyr⁷ for renovasjonstjenester omfatter et kommunalt påslag på kr 50 i både 2019 og 2020 for Indre Fosen kommune. Gebyret for slam omfatter en kommunal andel på kr 110 i både 2019 og 2020. Vi har etterspurt informasjon fra kommunens økonomisjef om hvordan påslagene for de kommunale andelene for renovasjon og slam beregnes. Leder for kommunalteknikk fra kommunen har besvart spørsmålene på følgende måte:

Kommunal andel på kr. 50 som Fosen Renovasjon IKS krever inn på vegne av Indre Fosen kommune, ble vedtatt av tidligere Rissa kommune. Påslaget skulle dekke kostnader som kommunen ville få på å renovere/håndtere sigevannet fra nedlagt avfallsdeponi Ålmoen. Fosen Renovasjon har i alle år sendt oversikt på antall abonnenter som er belastet kr. 50 på sin faktura. Kommunen har så sendt faktura til renovasjonsselskapet. Fakturaen har blitt bokført inn som inntekt på ansvar 411, funksjon avløp. Fra og med regnskap 2020 er det opprettet en egen funksjon renovasjon på ansvar 411, hvor kommunal andel vil bli bokført. Kommunen jobber fortsatt med å finne gode løsninger for å håndtere sigevannet fra Ålmoen avfallsdeponi.

Vedtaket om en kommunal andel kr. 110 pr tømte slamavskiller, har sin bakgrunn i et felles prosjekt på Fosen (Vannmiljø Fosen). Dette kronebeløpet på 110 skal være med å dekke kommunens bidrag i prosjektet. Her får kommunen en oversikt fra renovasjonsselskapet om antall slamavskiller som er ilagt dette beløpet på kr 110. Kommunen sender faktura til renovasjon, som har blitt bokført på funksjon avløp og ansvar 411. Så har det kommet en faktura fra Vannmiljø Fosen, som har vært større enn det kommunen har fakturert ut. Fra og med regnskapsåret 2020 har kommunen opprettet en egen funksjon på slam på ansvar 411, for å ha en bedre oversikt på den kommunale andelen.

Ørland og Åfjord kommune

Kommunene har ikke vedtatt påslag for renovasjon- og slamgebyret i 2020.

Selvkostfond i FR

Selskapets årsrapport viser at regnskapet for 2019 viser et underskudd på renovasjon husholdning på kr. 1 345 992,-, og et underskudd på slam på kr 849 332,- etter skatt. Dette er et styrt underskudd i henhold til budsjett. For renovasjon næring er det et overskudd på kr 527 877,- etter skatt, som avsettes på driftsfond næring.

⁷ Prisliste for kommunale tjenester 2020 ble vedtatt i kommunestyrets møte i desember 2019, sak 125.

Fosen Renovasjon IKS har fortsatt positive driftsfond på selvkostområdene renovasjon og slam. Etter planlagt styring de siste årene er fondene redusert, og det er satt opp et langtidsbudsjett for å bygge ned driftsfondene ytterligere. Resultatet for 2019 er i stor grad i samsvar med budsjettet. Dette gjør at selskapet følger planen med nedbygging av selvkostfondene til 2021. For 2020 er det budsjettert med fortsatt underskudd for å redusere selvkostfondene ytterligere.

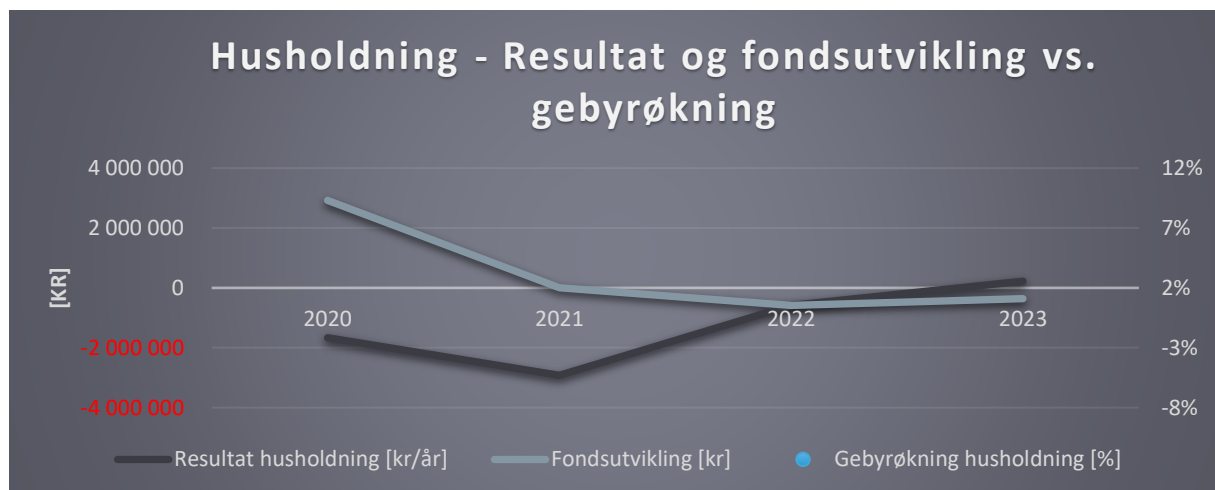
Tabell 4. Oversikt over selvkostfondet for husholdningsavfall og slam (tall i tusen)

31.12.xx	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Husholdning	5 734	5 882	6 071	4 725	3 407	2 061
Slam	2 080	2 453	3 298	2 448	2 105	1 360

Kilde: Fosen Renovasjon

I selskapets økonomiplan vises det til følgende utvikling av Husholdning 2020-2023

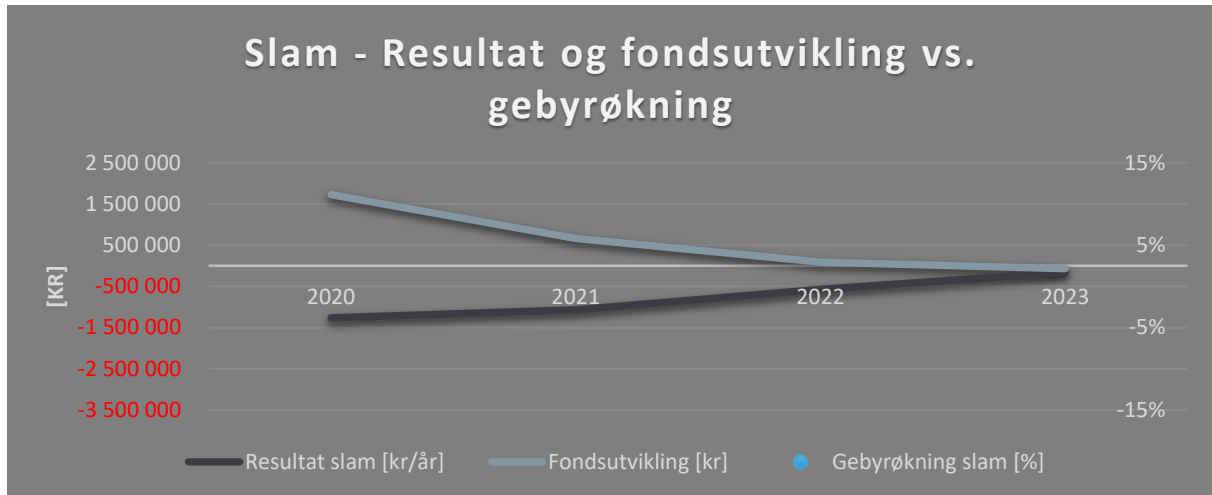
Tabell 5. Fondsutvikling husholdningsavfall 2020-2023



Kilde: Økonomiplan 2020-2023

Figurene viser planlagt gebyrjustering i årene som kommer med beregnet resultat og fondsutvikling. For renovasjon husholdning vil det bli forholdsvis høy gebyrøkning som følge av innføring av matsortering og investering i ny gjenvinningsstasjon. En annen viktig faktor til gebyrøkningen at dagens gebyrnivå er basert på at selskapet årlig skal bygge ned selvkostfondet. Å snu dette vil føre til høyere prosentvis gebyrøkning.

Tabell 6. Fondsutvikling slam 2020-2023



Kilde: Økonomiplan 2020-2023

I økonomiplanperioden legges det til grunn en prisstigning på ca. 2 prosent, mens indekser for lønn og lastebil gir en økning på 3,5-4 prosent av gebyret. Til sammen vil dette utgjør omtrent halvparten av den foreslåtte økningen. På grunn av at selskapet i flere år har hatt høye selvkostfond har man i de siste årene budsjettert og styrt mot kontrollert negativt resultat. De siste årene er det budsjettert med om lag 1,5 millioner i minus. Den dagen fondet er brukt opp og selskapet skal styre mot null, må man "ta inn" kostnaden som tidligere er tatt fra fondet. For å tilstrebe en jevn gebyrutvikling tar man noe av denne justeringen nå, med å budsjettere mot et resultat på om lag 0,7 millioner. Differansen på 0,8 mill. utgjør ca. 2 prosent på gebyret. Resterende kostnadsøkning skyldes høyere behandlingspriser på restavfall, samt høyere personalkostnader som følge av økt bemanning.

Økonomiske transaksjoner

Fosen Renovasjon Næring er Fosen Renovasjons eneste heleide datterselskap. De tilbyr renovasjonstjenester til næringslivet. Det foreligger en hovedavtale med Fosen Renovasjon IKS, som går på salg av følgende tjenester eksempelvis tømning med komprimatorbil, utleie av containere og behandling av avfall til næringssselskapet. Videre er det felles innkjøpssamarbeid, slik at FR og FR Næring har hatt felles anbud, som har ført til to kontrakter. Det er klare forskjeller mellom selskapene, og næringssselskapet er avskilt fra Fosen Renovasjon sin selvkost.

Per i dag kjøper ikke Fosen Renovasjon IKS noen tjenester fra datterselskapet Fosen Renovasjon Næring AS, ifølge fagleder. Fosen Renovasjon IKS har heller ikke kjøpt tjenester fra selskapet tidligere og har ikke planer om å gjøre det.

Eierkommunene kjøper tjenester fra Fosen Renovasjon IKS. Kommunene skal også følge lov om offentlig anskaffelser, men har valgt å benytte seg av unntaksregelen om utvidet egenregi. Selskapet kan bekrefte at alle eierkommunene har gjort vedtak på kjøp av tjenesten av Fosen Renovasjon IKS med begrunnelse i utvidet egenregi i lov om offentlig anskaffelser.

4.4 Vurdering

4.4.1 Beregning av selvkost i selskapet

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

FR har selvkostregnskap på husholdningsrenovasjon som inkluderer hytterrenovasjon. I tillegg håndterer FR næringsavfall og slam for eierkommunene. Selskapet har systemer for å skille kostnader forbundet med håndtering av næringsavfall fra kostnader som hører til selvkost for husholdningsavfall. Blant annet ved at containerstørrelsen brukes som grunnlag for kostnadsfordeling. Selskapet har et eget system for å håndtere selvkost. Revisor vurderer at det er sårbarheter i selskapets eget system for beregning av selvkost. Sårbarheten knyttes til at systemet i stor grad er personavhengig.

Revisor vurderer at FR følger selvkostprinsippet og at selvkost danner grunnlaget for prisen selskapet oppgir for både husholdning og slam.

Indre Fosen kommune har vedtatt påslag både på renovasjons- og slamgebyret i 2020. Kommunen har ikke dokumentert selvkostkalkyler eller etterkalkyle for det påslaget kommunene gjør. Det er heller ikke eget fond knyttet til disse påslagene eller noteopplysninger om påslaget knyttet til selvkost i kommunens årsregnskap. Kommunen kan ikke dokumentere at påslaget er ført i henhold til kravene til selvkost. Åfjord og Ørland kommune har ikke påslag på renovasjons- og slamgebyret i 2020.

Det er kun Åfjord kommune som har lagt ved selskapets sin etterkalkyle for selvkost husholdning og slam i sine noteopplysninger til kommunens årsregnskap. Dette mangler både i Indre Fosen og Ørland kommune. Det er krav om at selvkostberegningene legges ved som noteopplysninger i kommunenes årsregnskap jf. Kommunal regnskapsstandard nr. 6, noe eierkommunene selv må følge opp. Kommunene må presentere resultatet for gebyrfinansierte selvkosttjenester i note til kommunens årsregnskap.

Selvkostkalkyler i FR

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, selvkostregnskap og etterkalkyle med kalkulatoriske avskrivninger og renter.

Gjennom selskapets eget system er selvkostkalkyler (budsjett) som danner grunnlag for fastsetting av pris. Etter årsskiftet danner en etterkalkyle med faktiske regnskapstall grunnlaget for dette. I selskapet skilles det mellom husholdning, næring og slam. Kostnadene fordeles mellom disse tre områdene. Etterkalkylen er satt opp riktig med fordeling til de tre områdene. Selskapet bruker ikke kalkulatoriske renter og avskrivninger inn i selvkostberegningene, disse beregnes ut fra faktiske kostnader. Dette er ikke samsvar med krav til retningslinjer for beregning av selvkost. I retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14 vises det til at kalkylerenten er satt til 5-årig swaprente tillagt ½ prosentpoeng. Disse var gjeldende fra 1.1.2015. Avvikene knyttet til overnevnte vil ikke være å betrakte som vesentlig, men gi mindre avvik på beregningene. Det mangler en gjennomgang av fordelingsnøkler i selvkostregnskapet etter at Roan og Leksvik ble med i selskapet. Selskapet mangler videre en plan for når man skal beregne fordelingsnøklerne på nytt, for å sikre at fordelingsnøklerne i selvkostregnskapet er mest mulig oppdatert.

Beregningene for husholdning er ikke delt mellom fritid og husholdningsrenovasjon – begge ligger under husholdning. Det faktureres ulike satser for husholdning og fritid ut fra selskapets egen vurdering av fordeling av kostnadene, som ikke kan dokumenteres. Dette er ikke i tråd med å ha tilfredsstillende dokumentasjon/grunnlag knyttet til differensiering av gebyr for husholdning og fritid. Ut fra dette anbefaler revisor at det for fremtiden splittes opp med egne beregninger knyttet til husholdnings- og fritidsgebyr. Da dette vil gi bedre oversikt over kostnadene til både husholdningsgebyr og fritidsgebyr.

Kjøp av varer og tjenester fra andre leverandører enn de som er tildelt utvidet egenregi, skal følge anskaffelsesregelverket med blant annet anbudsutlysning og anbudsprotokoll. Kjøp av tjenester fra Fosen Renovasjon IKS følger anskaffelsesregelverket. Eierkommunene kjøper tjenester fra Fosen Renovasjon IKS ved bruk av utvidet egenregi jf. anskaffelsesregelverkets bestemmelser.

4.4.2 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.

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. Selskapet har et felles selvkostfond for alle kommunene for husholdningsavfall og slam.

FR har hatt positive resultater i perioden frem til 2016 og bygd opp selvkostfondene, dette er ikke i samsvar med kravet til selvkost og kravet til bruk av overskudd innen fem år. En nedbygging av fondene startet i 2017, noe som var helt nødvendig for å ivareta reglene for selvkost. Det er fortsatt planlagt nedbygging av fondet frem til 2021/2022. Revisor vurderer at FR følger opp selvkost knyttet til avsetning og har en plan for nedbygging av fondene i selskapets økonomiplan 2020-2023. Det er videre et krav til at man også skal beregne kalkulatoriske renter til fond, noe som mangler.

5 DIFFERENSIERING AV RENOVASJONGEBYR

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

Kriterier er utledet i rapportens vedlegg 1. Vi vil undersøke følgende revisjonskriterier knyttet til differensiering av renovasjonsgebyret:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Differensiering av avfallsgebyr er viktig for å motivere til avfallsreduksjon og gjenvinning, samt med begrunnelse (dokumentasjon) i reelle kostnadsforskjeller for å betjene abonnenter |
|--|

5.3 Praksis for differensiering

I den gjeldende renovasjonsforskriften fra 2020 er gebyrdifferensiering regulert i § 20, som legger til rette for å fremme avfallsreduksjon, kildesortering og gjenvinning. Gebyrdifferensieringen vil skje på grunnlag av avfallsmengder, avfallstyper, hjemmekompostering, nabodeling av oppsamlingsenheter og forhold knyttet til transportveg. Inntil kommunen eventuelt bestemmer at avfallsgebyret skal beregnes etter vekt, skal den mengdeavhengige delen av gebyret differensieres etter størrelsen på restavfallsbeholderen. Kommunen gir husholdningsabonnentene valget mellom fire forskjellige størrelser på restavfallsbeholderen: redusert abonnement (80 liter), normalabonnement (140 liter), utvidet abonnement (240 liter) og Ekstra utvidet abonnement (360 liter).

- Avfallsgebyret for et normalabonnement husholdning settes lik 100 prosent.
- Avfallsgebyret for et redusert abonnement er 0,85 av et normalabonnement.
- Avfallsgebyret for et utvidet abonnement er 1,25 av et normalabonnement.
- Avfallsgebyret for et ekstra utvidet abonnement er 1,50 av et normalabonnement.

Abonnenter som deler oppsamlingsenheter med nabo(er) innvilges hver en reduksjon i avfallsgebyret på 15 prosent av et normalabonnement husholdning. Grunnlaget for beregning av avfallsgebyrene tar utgangspunkt i at oppsamlingsenheter må plasseres 10 meter fra kjørbare veg. Ut over dette kan det beregnes et pristillegg opp til 30 meter fra kjørbare veg.

- Boligabonnenter som har inngått kontrakt med kommunen om hjemmekompostering m.m. innvilges en reduksjon i avfallsgebyret på 15 prosent av et normalabonnement husholdning.

- Boligabonnenter som har opprettet serviceavtale om utvidet henteavstand, betaler et hentetillegg på 10 prosent pr. 10 meter av ett normalabonnement. Lengste ordinære henteavstand er 30 meter, men i spesielle tilfeller kan maksimal utvidet henteavstand settes til 50 meter gangavstand.

FR har differensierte priser som vedtas av representantskapet, siste gang 18.11.19., sak 8. Avfallsgebyret for et normalabonnement settes til kr. 2962 eks. mva. Alle andre gebyrer beregnes ut fra dette, ifølge renovasjonsforskriftene.

Selskapets ledelse sier at differensiering av gebyr beregnes ut fra et normalabonnement, hvor det er ulike prosentvise gebyrer basert på dette. Det er noen gamle, skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn. Hjemmekompostering gir reduksjon i gebyr, det samme gir nabodeling av dunker. Det er høyere gebyr dersom dunker skal hentes over 10 meter fra offentlig vei. Selskapet har dermed høy servicegrad på henting, sammenlignet med andre selskaper. Eksempelvis kjører tømmebilen inn til alle gårdsplasser hvor det er mulig å snu. Det er et betydelig innsparingspotensial i å redusere servicenivået.

5.3.1 Hytter renovasjon

I den gjeldende renovasjonsforskriften fra 2020 er gebyrdifferensiering regulert i § 20, som sier at et normalabonnement for fritidshus er 35 prosent av et normalabonnement husholdning. Gebyret for fritidsabonnenter blir fastsatt ut ifra ulike servicegrader som tilbys:

- Servicegrad 1 (campingvogner): Betaler 0,75 av gebyret for normalabonnement fritidshus.
- Servicegrad 2 (ordinære hytter): Normalabonnementet fritidshus settes til 100 prosent.
- Servicegrad 3 (hyttefelt med kildesortering): Betaler 1,25 av gebyret for normalabonnement fritidshus.
- Servicegrad 4 (fritidseiendommer i tettbebygde strøk): Betaler etter samme gebyrsatser som husholdningsabonnement, men med en reduksjon på alle gebyrer med 30 prosent i forhold normalabonnement husholdning.

Selskapets ledelse sier at selskapet har noen få fritidsabonnenter på servicegrad 1, de aller fleste har servicegrad 2, mens noen har servicegrad 4 med egen dunk. Der er det en egen sats for hytter renovasjon 80 l, hytter renovasjon 140 l, hytter renovasjon 240 l.

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 FR sin

renovasjonsforskrift fra 2020 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. Unntaket er næringsavfall som det må betales for. Differensieringen av avfallsgebyret er gjort med utgangspunkt i husholdningsrenovasjon og hytterrenovasjon.

5.4.1 Husholdningsrenovasjon

For husholdningsrenovasjon tar gebyrfastsettingen utgangspunkt i standardbeholder for restavfall på 140 liter. Hvis abonnentene ikke har behov for så stor restavfallsbeholder, kan den skiftes ut med en på 80 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 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. Prisforskjellene knyttet til differensieringen av husholdningsavfall er ifølge selskapet knyttet til gamle beregninger. Det er etter revisors vurdering hensiktsmessig å utarbeide nye beregninger for å dokumentere forskjellene knyttet til differensieringen av husholdningsgebyret, for å sikre at disse har sitt grunnlag i realistiske kostnader.

Ut over differensiering av avfallsgebyret basert på størrelsen på beholderen kan abonnenter inngå avtale om nabodeling. Ordningen med rabatt begrunnes med at FR har lavere kostnader med å betjene disse kundene fordi de ordningene reduserer avfallet fra den enkelte abonnent.

I forskriften inngår henting inntil 10 meter fra kjørbare vei i avfallsgebyret, og i den gjeldende forskriften inngår henting inntil 30 meter. Revisor vurderer at tillegget kan begrunnes med reelle kostnadsforskjeller med henting av avfall.

5.4.2 Hytterrenovasjon

For hytterrenovasjon tilbys det i dag flere servicegrader med ulike abonnement jf. størrelse på dunk til innbyggerne. FR har sin renovasjonsforskrift lagt til rette for fire servicegrader. Kommunene har i sine renovasjonsavgifter for hytterrenovasjon vedtatt ulike gebyrer i 2020, innenfor disse servicegradene.

Revisor mener det vil være hensiktsmessig for selskapet å vurdere bakgrunnen for størrelsen på gebyret og sette gebyrer for hytterrenovasjon som er tettere tilknyttet de faktiske kostnadene ved fritidsrenovasjon. Dette kan gjøres ved at det kan skilles ut som et eget område i

selskapets selvkostregnskap, for å gi et bedre grunnlag for differensiering av gebyrene. Dette vil gi et bedre grunnlag for å fastsette det årlige gebyret for hytterrenovasjonen. 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.

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

Kriterier er utledet i rapportens vedlegg 1. Vi vil undersøke følgende revisjonskriterier knyttet

- Søknadsbehandlingen må ha hjemmel i renovasjonsforskriften og selskapets retningslinjer
- Alle registrerte boenheter har gebyrplikt og fritak kan gis inntil ett år hvis eiendommen blir stående tom i seks måneder eller mer. Eventuell forlengelse søkes på nytt.

til differensiering av renovasjonsgebyret:

6.3 Praktisering av redusert gebyr/fritak for renovasjon

Redusert gebyr og fritak

Selskapets ledelse sier det ikke er et stort omfang av søknader av redusert gebyr/fritak. Selskapet har arbeidet med å få på plass klare retningslinjer for fritak⁸, slik at dette skal bli enklere og ryddigere å vurdere. Det kan gis fritak hvis man ikke bor på eiendommen mer enn 6 måneder, da kan man søke om fritak fra den 6. mnd. og for et år fremover. Det gis fritak til personer som må flytte på pleiehjem, eller dersom hus blir stående tomme som følge av dødsfall. Dersom et hus blir stående permanent ubebodd, må det sendes inn dokumentasjon på at vannet stenges av for å få fritak. Det kan gis fritak for hytter som er uegnet for matstell og overnatting, da må det sendes billedokumentasjon. I noen tilfeller har det vært gråsoner i forbindelse med vurdering av fritak. Da har styret blitt involvert. Selskapet behandler selv alle fritak. Krav knyttet til fritak er beskrevet i renovasjonsforskriftens § 4, som omhandler avgiftsplikt.

Den nye selskapsavtalen har ny ordning for klager. Representantskapsmøtet etablerte i år en felles klagenemnd. Frem til i dag er det selskapet selv som behandler klagen. Den første klagen behandles administrativt, eventuell ny klage behandles av styret. Fagleder mener at dagens ordning ikke er tilfredsstillende, og at det blir bra å etablere en egen klagenemnd.

⁸ <https://fosenrenovasjon.no/avfall/privatabonnement/fritak/>

Selskapsavtalens § 13 - klagenemnd – behandling av enkeltsaker (2020), der heter det at:

Selskapet skal ha en klagenemnd i tilknytning til forvaltningsmyndigheten. Klagenemnda skal bestå av 3 medlemmer med varamedlemmer. Vedtak i enkeltsaker avgjøres av administrasjonen og kan påklages til klagenemnda. Før saken oversendes klagenemnda, skal styret ta standpunkt til om vedtaket skal omgjøres eller avvises, jf. forvaltningslovens § 33.

Revisor har fått tilsendt de siste sju søknader til selskapet om redusert gebyr og fritak. Søknadene til selskapet skriftlig eller er mottatt per telefon. Det er utarbeidet et søknadsskjema som gjelder både fritak og redusert gebyr. Tabellen under gir en oversikt over søknadene med begrunnelse og utfall.

Tabell 7. Søknader om redusert gebyr og fritak

Kommune	Omhandler	Utfall
Ørland	Fritak for renovasjonsplikt	Avvist
Indre Fosen	Redusert avgift hytterrenovasjon grunnet vannskade	Innvilget
Indre Fosen	Søknad per telefon – redusert avgift	Avvist
Bjugn kommune	Søknad per telefon - Fritak grunnet huset brant ned	Innvilget
Ørland	Søknad per telefon – Fritak grunnet ubebodd boenhet	Innvilget
Åfjord	Søknad per telefon – fritak grunnet ubebodd boenhet	Innvilget
Ørland	Søknad per telefon - Fritak hytte renovasjon grunnet hytte tatt av ras	Innvilget

Kilde: Siste 7 søknader som er behandlet av selskapet

For de to ubebodde boenhetene har revisor etterspurt nærmere informasjon. Selskapets ledelse viser til retningslinjene og sier følgende for disse to sakene.

Fritak for sykehjem og dødsfall følges opp med ujevne mellomrom, men selskapet har nok ikke fulgt opp med automatisk oppstart av abonnement etter 1 år. Fagleder sier at selskapet antakeligvis er for dårlige til å informere om ved oppstart om søknad av fritak som veldig ofte mottas pr. tlf. Når en eiendom med fritak oppdateres med ny eier i eiendomsregistret, blir ny eier kontaktet for utsetting av dunker og eventuelt igangsetting av slamtømming. Ved forespørsler via kommunenes eiendomsregister, informerer selskapet om at eiendommen har fritak for renovasjon og eventuelt slam og at fritaket gjelder, til ny eier overtar eiendommen. Fagleder sier ut fra disse to sakene at selskapet følger ikke retningslinjer bestandig ved fritak pga. dødsfall, men følger retningslinjer ved fritak pga. sykehjem.

6.3.1 Klager og avvik

De fem siste klagesakene er oversendt revisjonen, knyttet til renovasjon og slamtømming. Disse omhandlet:

- Det har vært en klage på om levert avfall var næringsavfall eller privat avfall. Etter at saken ble påklaget to ganger til styret, fikk klager medhold og faktura kreditert klager.
- Den andre klagen omhandlet manglende tømming fra entreprenør av full septiktank etter at klager meldte behov for tømming på selskapets nød/vakttelefon. Her ble klager gitt fritak for fakturert gebyr på tømming av tanken. Dette begrunnes i omstendighetene som manglende tømming medførte. Dette var et administrativt vedtak.
- Den tredje klagen omhandlet søknad om fritak for renovasjon. Styret avslo søknad med bakgrunn i at retningslinjer for fritak ikke var oppfylt.
- Den fjerde klagen omhandlet fritak for hytter renovasjon. Klagen ble administrativt behandlet og vurdert ikke i samsvar med retningslinjene for fritak og ikke gitt medhold.
- Den femte klagen omhandlet når den årlige tømmingen av slamtank skal utføres. Klager ble ikke gitt medhold. Administrativt vedtak.

Klagene er sendt til FR for behandling. Styret er klageorgan der administrative vedtak i FR påklages videre. I ny renovasjonsforskrift er det vedtatt at representantskapet oppretter et eget klageorgan.

Selskapets ledelse sier at innbyggerne har mulighet til å melde seg på SMS-varsling for når avfall hentes. Her brukes samme kundesystem som andre renovasjonsselskap bruker. Dette systemet fungerer tilfredsstillende. Det er videre diskutert å etablere system/apper som kontrollerer antall leveringer, slik at man har bedre kontroll med hvem som leverer hvor på gjenvinningsstasjoner – privat eller næring.

6.4 Vurdering

Det er gitt to forskjellige typer fritak, den ene er permanent da boligen var brent ned eller tatt av ras og ble ubeboelig. Revisor vurderer søknadene til å være behandlet i tråd med lovverket. Den andre er fritak i to boliger grunnet de har stått tomme, som er dokumentert. Den siste er gitt redusert avgift grunnet skade på boenhet og fått innvilget midlertidig redusert avgift. Revisor vurderer at selskapets behandling av søknadene er i samsvar med krav i regelverket. Det at det etableres retningslinjer for fritak av renovasjonsgebyret i selskapet vil bidra til at rettsikkerheten til innbyggerne ivaretas og informasjon om kravene til fritak. Det er imidlertid avvik på praksis knyttet til oppfølging av fritak som gjelder dødsfall jf. retningslinjene til selskapet. Videre å oppdatere retningslinjene jf. opprettelse av klagenemd som behandler klagesaker i selskapet og ikke som at styret behandler disse.

Selskapets styre har vært klageorgan for administrative vedtak. Det er nå etablert et eget klageorgan av representantskapet. Dette vil være mer i samsvar med krav i regelverket for behandling av klager jf. Forvaltningslovens § 28, etter revisors vurdering. Det heter følgende i forvaltningslovens § 28:

For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.

7 AVFALLSBEGRENSNING OG AVFALL SOM RESSURS

7.1 Problemstilling

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

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

Kapittelet omfatter en beskrivende del om utvikling og tilnærming til framtidige krav. Selskapets praksis for å oppnå lokale, nasjonale og internasjonale målsettinger beskrives. Det er beskrevet ambisjonsnivå eierne har satt for selskapet, og hvordan selskapet arbeider med disse føringene. Avslutningsvis gis det en beskrivelse av nylige gjennomførte kundetilfredshetsundersøkelse av fritids- og husholdningsrenovasjon til innbyggerne i eierkommunene til FR.

7.2 Data

7.2.1 Ambisjonsnivå

Det er eierne i FR som fastsetter selskapets ambisjonsnivå. I intervju med eierrepresentantene fremgår det at eierne har vært opptatt av at selskapet ikke har innført matinnsamling fort nok. Noen regioner i Norge har hatt matinnsamling i over 20 år. Eierrepresentantene opplever at det lenge var en holdning til styret om at det viktigste var å levere tjenesten til lavest mulig pris til innbyggerne. Det har vært førende i styret å etablere en veldrevet organisasjon til lavest mulig kostnad. Eierrepresentantene mener at selskapet har lyktes med dette. De siste årene har det blitt større og mer prinsipielle diskusjoner om hva selskapet skal være. Eierrepresentantene opplever at klima- og miljøfokus samt statlige føringer er viktige. Eierne har hatt et større fremtidsperspektiv med FR til å tilrettelegge bedre for klima og miljøtiltak.

Eierne har lyttet til argumentene om at det ikke er noe godt system i dag, for å ta unna de ulike fraksjonene. Derfor har ikke selskapet etablert dyre tiltak. Her har det vært en interaksjon mellom selskap og eier. Nå er det bestemt at det skal kildesorteres matavfall.

Det er planlagt et nytt næringsareal i området Ørland/Bjugn for en ny felles gjenvinningsstasjon. Planen er å legge opp til at mest mulig av avfallet lastes om i innendørs haller. Her er området regulert, men området er ikke klargjort for bygging.

Øvrige investeringstiltak er i økonomiplan 2020-2023 beskrevet å være:

Tabell 1 Selskapets investeringsplan 2020-2023

Investeringsår/prosjekt	2020	2021	2022	2023	Totalt i perioden
Generell opprusting gjenbruksstasjoner	300 000	300 000	300 000	200 000	1 100 000
Beholdere Returpunkt	60 000	60 000	60 000	60 000	240 000
Containere omlasting	1 000 000	750 000	750 000	750 000	3 250 000
Containere hytte	500 000	400 000	400 000	400 000	1 700 000
Beholdere (80-1000)	100 000	100 000	100 000	100 000	400 000
Nedgravde containere	500 000	500 000	500 000	500 000	2 000 000
Ny gjenvinningsstasjon Ørland/Bjugn	8 000 000	40 000 000			48 000 000
Ny gj.v.s. Osen og oppg. gj.v.s Rissa		10 000 000	6 000 000		16 000 000
Renovasjonsbiler	2 500 000	7 500 000			10 000 000
Beholdere matavfall	3 500 000				3 500 000
Sum investeringer:	16 460 000	59 610 000	8 110 000	2 010 000	86 190 000

Noen eierrepresentanter sier miljøperspektivet og gjenbruksfokuset i FR kan bli bedre. Eksempelvis er landbruksplast et tema som har blitt diskutert. Det er ikke noen god løsning for innsamling av landbruksplast i dag, da det ikke er mottak av denne.

Eierrepresentantene mener at eierne hele tiden har vært godt fornøyde med selskapets drift. Eierne forteller at det er dyktige folk som styrer selskapet, selv om eierne har villet mer.

Ledelsen i FR sier at selskapet har en gjenvinningsgrad på ca. 30 prosent. Det er en målsetting om å ha gjenvinningsgrad på 65 prosent innen 2035. Det vil bli krevende å oppnå dette. Gjenvinningsgraden er synkende, grunnet gratislevering på gjenvinningsstasjonene, hvor det kommer inn mye treverk. Dette ligger i dag på «feil» side av brøkstreken, og det monner derfor lite at mer plast sorteres, så lenge treverk er mye tyngre. Sortering av matavfall vil utgjøre ca. 10 prosent. Etablering av ettersorteringsanlegget vil være neste steg. Da vil man nærme seg en gjenvinningsgrad på 50 prosent. Det kommer stadig nye krav fra Fylkesmannen og fra behandlingsanleggene knyttet til sortering av fraksjoner. Eksempelvis får forbrenningsanlegget

problemer med brenning av isolasjon og gips. Fylkesmannen har stilt krav om sortering av flere fraksjoner i selskapet.

Ledelsen i FR sier at det midtnorske samarbeidet er viktig i arbeidet mot fremtidige krav og løsninger. Fosen Renovasjon er en liten aktør. Eierne i Fosen Renovasjon er engasjerte, men ønsker både å ha lavt gebyr og samtidig være fremst på nye løsninger, noe som er utfordrende. Det er viktig med en realitetsorientering. Strategidiskusjonene med eier er et viktig ledd i dette. Fosen Renovasjon ønsker å være en selvstendig aktør, og da bør man vurdere nytten av om man skal ha egne anlegg, eller kjøpe tjenester fra andre. Fosen Renovasjon og eierkommuner i samarbeidet i SeSammen savner mer tydelige signaler fra myndighetene knyttet til formålet med felles løsninger.

7.2.2 Strategiplan i selskapet

Selskapet har en økonomi- og arbeidsplan. I denne ser man på aktivitet framover, kommende investeringer og hva som påvirker gebyret. Denne viser at selskapet har behov for å gjøre investeringer framover. Når det gjelder sirkulær økonomi og det å bruke avfall som ressurser til ny produksjon, har selskapet fått noen henvendelser. Det har vært spørsmål om å hente treverk som kommer inn. Det er gratis å hente dette. Fosen Renovasjon har sett på muligheter for å jobbe sammen med vekstselskapet IF Jobb, om å lage ulike varer av leverte materialer. I dag sendes treverk til forbrenning på Norske Skog. Det finnes et lokalt anlegg som leverer varme, men avfallet er for urent til å kunne brukes der. Hageavfall kan heller ikke brukes der, da avfallet ikke er egnet til dette. Eierne i Fosen Renovasjon har vært opptatt av lokal behandling, så det er stadig et tema. Slam leveres i dag til Grong. Hageavfall komposteres og brukes til toppdekk på deponi og steinuttak, hvor man skal tilbakestille til hvordan det var før dette ble startet.

FR har en strategiplan som gjennomgås av styret og gjelder for perioden 2017-2027. I strategiplanen vises det miljøkrav og sirkulær økonomi. Sirkulær økonomi dreier seg om økt økonomisk vekst uten økt ressursbruk, gjennom bruk av avfall som råvarer og nye grønne arbeidsplasser. EU vedtok en ny pakke for sirkulær økonomi 2. desember 2015. Hovedmålet i pakken er at det skal være minimum 60 prosent materialgjenvinning og gjenbruk innen 2025, og 65 prosent innen 2030.

I strategiplanen beskrives selskapets verdier knyttet til miljøansvar, service og troverdighet. Dette skal oppnås ved at det er satt målsettinger knyttet til avfallshåndtering, miljø- og samfunnsansvar og kundeansvar.

Figur 1. Selskapets verdier



Figur 2. Hovedmål avfallshåndtering

1. Avfallshåndtering

- a. Avfallsreduksjon
 - Fosen Renovasjon skal bidra i holdningsskapende arbeid og tilby løsninger for at kundene kan redusere avfallsmengder.
 - Det skal spesielt arbeides for å redusere matvinn. 2% årlig reduksjon (fra 2017-nivå)
- b. Gjenbruk
 - Fosen Renovasjon skal ha tilbud om gjenbruk i alle kommuner. 2% årlig økning (fra 2017-nivå)
- c. Materialgjenvinning
 - Fosen Renovasjon skal øke materialgjenvinningen. 60% materialgjenvinning innen 2025
- d. Ytre miljø
 - Tilby løsninger for å sikre at farlig avfall blir samlet inn og behandlet på miljømessig god måte.

Figur 3. Hovedmål miljø- og samfunnsansvar

2. Miljø- og samfunnsansvar

- a. Øke innbyggernes kunnskap om avfallshåndtering
- b. Legge til rette for lærlinger og arbeidstrening i egen organisasjon, samt stille krav om dette til leverandører.
- c. Delta aktivt i regionale samarbeid for å effektivisere drift, samt utvikle miljøriktige tjenester.
- d. Legge til rette for at næringslivet tilbys gode miljømessige avfallsløsninger.

Figur 4. Hovedmål kundeservice

3. Kundeservice

- a. Gjøre det enkelt for kundene å gjøre miljøriktige valg
- b. Delta i regionale samarbeid for å standardisere renovasjonsløsninger og bransjespråk.
- c. Forbedre gjenvinningsstasjoner, returpunkt og løsninger for fritidseiendommer

7.2.3 Kundetilfredshet

Selskapet har nylig gjennomført en undersøkelse om kundetilfredshet i mai 2020, innen områdene fritids- og husholdningsrenovasjon. Selskapet bruker resultatene fra denne for å utvikle seg videre. Selskapet mottar mange henvendelser fra innbyggere. Det arbeides med å gjøre kundeservice mer effektivt, gjennom å ha god informasjon på hjemmesiden, vurdere hvilke henvendelser man mottar og arbeide for å gi ut god informasjon på disse temaene. Selskapet har et ønske om bedre service og mindre bruk av ressurser. Undersøkelsene gir et godt grunnlag for dette arbeidet.

Rapportene om kundetilfredshet er utarbeidet av Norfakta på oppdrag fra Sesammen/Energidata. Tilfredshet er undersøkt med hensyn til

- oppsamlingssystemet
- henteprosedyrer
- innleveringsprosedyrer
- selskapets/kommunens etterbehandling av avfallet
- opplevd respons ved henvendelser
- informasjon
- faktura og betalingsløsninger
- priser

Rapporten for kundetilfredshet av hytterrenovasjon viser:

Fosen Renovasjon kommer godt ut, både med hensyn til total ureflektert tilfredshet (76 poeng) og reflektert tilfredshet (74 poeng). Dette er om lag på gjennomsnittet sammenliknet med tilsvarende undersøkelser Norfakta har gjennomført det siste året. Resultatene viser at hyttekundene er tilfredse med Fosen Renovasjon.

- *Hyttekundene er middels fornøyd med oppsamlingssystemet for daglig avfall (69 poeng). Mest nevnte årsak til at man evt. er misfornøyd; for lite kildesortering.*

- 7 av 10 kunder har levert sortert avfall til returpunktene. Kundene er fornøyde (77 poeng). Mest nevnte årsaker til at man evt. er misfornøyd; ligger for langt unna samt tømmes for sjelden. Om lag 3 av 10 hyttekunder har inntil 1000 meter til nærmeste returpunkt.
- Hyttekundene er fortsatt middels tilfredse med henting (71 poeng). Mest nevnte årsaker til at man evt. er misfornøyd; avfallet hentes for sjelden samt det er brysomt å frakte avfallet til stedet der det hentes.
- Om lag 7 av 10 hyttekunder har benyttet gjenvinningsstasjonen. Hyttekundene er svært tilfredse med innleveringen av avfall til gjenvinningsstasjonene (86 poeng). Om lag 4 av 10 har inntil 10 km til nærmeste gjenvinningsstasjon.
- Om lag 2 av 10 hyttekunder har kunnskap om sluttbehandlingen av avfallet. Kundene er forholdsvis fornøyde med Fosen Renovasjon sin sluttbehandling av avfallet (72 poeng). Årsak nevnt til at man evt. er misfornøyd; for lite gjenvinning og gjenbruk.
- Om lag 2 av 10 hyttekunder har vært i kontakt med Fosen Renovasjon. Kundene som har vært i kontakt er godt fornøyde med responsen (78 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; lang venting på svar, det skjedde ikke noe – min henvendelse ble ikke fulgt opp, dårlig informasjon underveis – måtte purre flere ganger samt har tatt kontakt flere ganger for å få løst et problem – problemet er fortsatt ikke løst.
- Om lag 6 av 10 hyttekunder kan huske å ha mottatt informasjon fra Fosen Renovasjon. Kundene er fornøyde med informasjonen (76 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; mangelfull, får ikke informasjon, for mye unødvendig stoff, uforståelig, irrelevant samt for lite informasjon.
- Om lag 7 av 10 hyttekunder har lagt merke til faktura for betaling av avfallstjenestene. Hyttekundene er tilfredse med betalingsopplegget (75 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; for få betalingsløsninger, for dyrt, får ikke faktura – kun purringer og varsel, betaler for både enebolig og hytte samt for dyrt – er kun på hytta noen helger i året.
- Om lag 3 av 10 hyttekunder mener de betaler under kr 2000 pr. år for avfallstjenestene. Hyttekundene finner nå prisene «akseptable» (56 poeng). Mest nevnte årsak til at man evt. er misfornøyd; for dyrt.
- Om lag 6 av 10 hyttekunder vet at det er Fosen Renovasjon som er ansvarlig for avfallshåndteringen.

Rapporten for renovasjon av husholdning viser:

Fosen Renovasjon kommer meget godt ut både med hensyn til kundenes totale ureflekterte tilfredshet (86 poeng) samt reflekterte tilfredshet (82 poeng). Fosen Renovasjon har totalt sett

meget fornøyde kunder. Resultatene ligger over gjennomsnittet sammenliknet med tilsvarende undersøkelser som Norfakta har gjennomført det siste året.

- Kundene er meget fornøyde med oppsamlingssystemet (81 poeng). Nevnte årsaker til at man evt. er misfornøyd; beholdere og sekker har for liten kapasitet, for lite kildesortering, søppelhusene lar seg ikke åpne når det er kaldt, blander plast og papp samt rot. Om lag 4 av 10 kunder hevder å ha mindre enn 10 meter til oppstillingsplass.
- Kundene er meget godt fornøyde med henting av det daglige avfallet (83 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; avfallet hentes for sjelden, renovatørene henter ikke hos meg, søppeldunkene blir ofte fulle, setter ikke dunkene tilbake på plass etter tømming samt lite system.
- Om lag 9 av 10 kunder har levert inn sortert avfall til Fosen Renovasjon sine ulike returpunkter. Kundene er meget fornøyde med returpunktene (80 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; tømmes for sjelden, forsøpling, kommer ikke inn i husene samt for dårlig merket. Om lag 3 av 10 kunder har mindre enn 1000 meter til nærmeste ubemannede returpunkt.
- Om lag 8 av 10 kunder har benyttet seg av muligheten til å levere inn større ting eller større mengder avfall de vil kaste til Fosen Renovasjon sine betjente gjenvinningsstasjoner. Kundene er svært tilfredse med disse prosedyrene (86 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; forbudt med svart sekk – måtte sortere på nytt på stasjonen, dårlig logistikk – lang kø samt dårlig merking av hvor man skal levere ulikt avfall. Om lag 4 av 10 hevder å ha mindre enn 5 km til nærmeste betjente gjenvinningsstasjon.
- Om lag 2 av 10 kunder har kunnskap om hva som skjer med avfallet etter at det er samlet inn. Kundene er forholdsvis tilfredse med sluttbehandlingen (72 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd på dette området; innbyggerne sorterer men selskapet blander det sammen i bilen når de henter, for lite informasjon, blander plast og papp samt ingen sortering av restavfall og matavfall.
- Om lag 3 av 10 kunder har vært i kontakt med Fosen Renovasjon. Kundene er meget godt fornøyde med responsen fra Fosen Renovasjon (84 poeng). Årsaker nevnt til at man evt. er misfornøyd; det skjedde ikke noe – min henvendelse ble ikke fulgt opp, fikk ikke endret mitt abonnement samt ingen av sjåførene snakker norsk.
- 96 prosent av kundene husker å ha mottatt informasjon fra Fosen Renovasjon i løpet av det siste året. Kundene er meget fornøyde med informasjonen (81 poeng). Nevnte årsaker til at man evt. er misfornøyd; får ikke informasjon, savner informasjon om matsortering og kompostering, mangelfull, uforståelig samt vanskelig å finne.

- *Om lag 7 av 10 kunder har lagt merke til fakturaen for betaling av renovasjonstjenestene. Kundene er tilfredse med betalingsopplegget (76 poeng). Mest nevnte årsak til at man evt. er misfornøyd; ønsker bare en faktura med alle kommunale avgifter spesifisert.*
- *Om lag 3 av 10 kunder vet fortsatt ikke hva de betaler for avfallstjenestene. Om lag halvparten av kundene mener de betaler mellom kr 2.000 og 5.000 pr. år. Kundene finner prisene forholdsvis akseptable (56 poeng). Mest nevnte årsak for at man evt. er misfornøyd er rett og slett; for dyrt.*
- *8 av 10 kunder vet at det er Fosen Renovasjon som er ansvarlige for avfallshåndteringen der de bor.*

Tilleggsspørsmål 2020

- *Om lag halvparten av kundene får slamtømming utført av Fosen Renovasjon. Kundene er tilfredse med slamtømmingen (76 poeng). Mest nevnte årsak til at man evt. er misfornøyd; dårlig service/kundebehandling.*
- *Om lag 3 av 10 kunder har vært inne på hjemmesiden til Fosen Renovasjon. Kundene er nå kun middels tilfredse med denne hjemmesiden (68 poeng).*

8 HØRING

En foreløpig rapport sendes på høring til kommunene v/ eierrepresentanter og kommunedirektører, og selskapet ved styreleder og daglig leder. I endelig rapport vil høringsprosess og eventuelle endringer høringen har medført presenteres her.

9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Dette kapitlet inneholder konklusjoner og anbefalinger på forvaltningsrevisjonsdelen av selskapskontrollen. Konklusjon og anbefalinger på eierskapskontrollen finnes i kapittel 3.

9.1 Konklusjon

Problemstillinger i forvaltningsrevisjonsdelen er:

1. Er praksis for beregning av renovasjonsgebyret i FR i tråd med selvkostprinsippet?

Revisor konkluderer med at praksis for beregning av renovasjonsgebyret i FR er i hovedsak i tråd med selvkostprinsippet. Det er likevel noen forbedringspunkter og krav knyttet til selskapets selvkostberegning som bør rettes oppmerksomhet mot. Dette for å sikre et mest mulig riktig gebyr for husholdning, fritids- og slamgebyr til innbyggerne.

Krav: Selskapets beregning mangler bruk av kalkulatoriske renter i selvkostberegningene, Indre Fosen kommunen mangler dokumentasjon av beregninger av selvkost for påslag på husholdnings- og slamgebyret, Indre Fosen og Ørland kommune mangler noteopplysninger om selskapets selvkost i årsregnskap 2019 for husholdning og slam

Forbedringspotensialet er: Sårbarhet i personavhengig system for beregning av selvkost, mangler skille mellom husholdning og fritidsrenovasjon for å dokumentere grunnlaget for gebyr, mangler en plan for oppdatering av fordelingsnøkler i selvkostberegningene og at disse er ikke oppdatert etter at Roan og Leksvik ble med i selskapet.

2. Er rutinene for differensiering av renovasjonsgebyr i tråd med regelverket?

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 grunnlaget og nivået for differensiering av gebyrene til fritid og husholdning.

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

Revisor konkluderer med at FR sin håndtering av redusert gebyr og fritak for renovasjon i hovedsak er i tråd med regelverket. Revisor ber i så måte selskapet å sikre at praksis er i samsvar med egne retningslinjer, som også må være oppdatert.

4. Jobber FR målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs?

FR arbeider målrettet for å begrense forurensningen og utnytte avfallet som ressurs. Dette vises gjennom søkelyset på materialgjenvinningsgrad, sortering i fraksjoner og tiltak for å redusere mengden avfall. Selskapet vil ha utfordringer med å nå nasjonale mål knyttet til

overnevnte krav. Selskapet må enten alene eller samarbeide med andre for å utnytte potensialet som ligger i å håndtere avfallet ytterligere for å nå nasjonale mål på området.

Selskapet har gjennomført to innbyggerundersøkelser knyttet til renovasjon av husholdning og fritidseiendommer. Resultatene fra disse to undersøkelsene viser at Fosen Renovasjon har totalt sett fornøyde kunder. Resultatene ligger over gjennomsnittet sammenliknet med tilsvarende undersøkelser for husholdningsavfall. Resultatene fra hyttekundene viser at de er tilfredse med Fosen Renovasjon.

9.2 Anbefalinger til Fosen Renovasjon IKS

- Selskapet bør revidere selvkostberegningen på grunnlag av rapportens vurderinger og konklusjoner
- Selskapet bør vurdere grunnlaget og nivået knyttet til differensiering av hytterenovasjonsgebyrene
- Kommunene og selskapet bør fortsette arbeide for å identifisere muligheter for å håndtere avfall som en råvareressurs lokalt og i samarbeid med andre

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 som gjelder spørsmål knyttet til etablering av avfallsbehandlingsanlegg, 2011

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/>>

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

Myndighetsutøvelse, 2017
http://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Forurensset_grunn/Myndighetsutovelse/>

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

Norfakta Markedsanalyse AS, KTI Renovasjonstjenester – 2020

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV KRITERIER

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

Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret jf § 26-1. KS sin anbefaling fire vises det til at 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 FR 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 sju 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 en 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 oppnevning 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.

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 styret 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 datterselskap, 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 styre og daglige ledere. Mulighetene til å styre datterselskaper ligger i å utøve styring gjennom eiers styringsrett, som i IKS vil foregå gjennom representantskapet i selskapet. Eierne i FR sin

styremulighet i FRs datterselskaper ligger dermed i å velge styret i FR og selskapsavtalen kan gi ytterligere føringer til disse. Kommunenes forvaltning av FRs datterselskaper skjer dermed i FRs representantskap. 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

Selvkost

Selvkostprinsippet

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

Det følger av forurensningsloven § 34 at kommunens lovpålagte håndtering av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr. § 27 i forurensningsloven 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.

Kommunelov med forskrift fastsetter hovedprinsippene for beregning av selvkost. I kommunelovens § 15-1 vises det til at «samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten» følgende prinsipper gjelder: Kostnadene skal beregnes ut fra anskaffelseskost, investeringskostnaden beregnes ut fra avskrivningene på investeringenes levetid, samt beregnede rentekostnader. Selvkostforskriften⁹ viser til at inntekter skal trekkes fra. Videre skal et eventuelt over-/underskudd håndteres på et eget selvkostfond. Et overskudd som er avsatt til selvkostfondet, skal tilbakeføres ved å finansiere

⁹ Forskrift for beregning av samlet selvkost for kommunale gebyrer (selvkostforskriften) – gjeldende fra 1.1.2020.

et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto. Kommunen skal ha dokumentasjon av hvordan beregningen av samlet selvkost er gjort og skal oppbevares i frem år.

Selvkostkalkyler

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

For denne undersøkelsen legges i hovedsak Miljødirektoratets veileder til grunn for krav rettet til selskapets selvkostregnskap. Dette omfatter krav til 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.

I ny kommunelov kapittel 15 om krav til selvkost og tilhørende forskrift om beregning av samlet selvkost er gjeldende fra 1.1.2020. er førende for selskapets beregning av selvkost i dag. De viderefører tidligere veileders krav til beregning av selvkost.

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

Alle inntekter knyttet til lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal godskrives selvkostregnskapet, jf. avfallsforskriften § 15-4.

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 avskrivninger og renter

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.

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 og for øvrige selvkostområder
- 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

Økonomiske transaksjoner

Med økonomiske transaksjoner menes det i denne sammenhengen transaksjoner hvor selskapet kjøper tjenester fra datterselskaper. FR 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 for transaksjoner:

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

Differensiering

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 hytteiere som har fast bosted i kommunen, enn for hytteiere som har fast bosted i andre kommuner. Det at enkelte hytteiere 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 abonnent 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

Redusert gebyr/fritak for renovasjon

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 tømning av slamavskiller, privet m.v. etter loven her.*».

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 hytterrenovasjon i de spredtbygde delene av kommunen som atskiller seg fra den ordningen som gjelder for tettbygde strøk. Dersom hytter og fritidshus ligger så spredt at det å innføre en tilsvarende ordning som for hytter innenfor tettbygd strøk, vil innebære utbygging av flere tømmeplasser og høyere kostnader for hytteeierne, kan det være hensiktsmessig at husholdningsavfall fra fritidseiendommer kan disponeres på innsamlingspunkt for husholdningsavfall.

Det avgjørende her vil være om området er å anse som tettbygd 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 hytterrenovasjon 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 hytterenasjon. 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.

FRs renovasjonsforskrift fra 2020 fastsetter i § 4, en avgiftsplikt. Boligeiendommer som har stått ubebodd i 6 måneder eller mer kan etter søknad gis fritak i inntil 12 måneder. Eiendommen vil automatisk bli lagt inn med avgift fra neste årsskifte og det må eventuelt søkes på nytt om forlengelse av fritaket. Et eventuelt fritak fra ordningen trer i kraft fra søknadsdato, og har ikke tilbakevirkende kraft. Eventuell omgjøring av boligeiendommer til fritidseiendommer, eller omvendt, må det søkes kommunen om tillatelse til. Avgiftsplikten følger eiendomstypen. Og eiendomstype er definert i reguleringsplanens / arealdelplanens formål for området. Kommunen kan, etter at den lokale helsemyndighet har uttalt seg, frita bestemte eiendommer fra den kommunale avfallsordningen.

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 søkes på nytt.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR FRA SELSKAPET

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR FRA KOMMUNEN



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no