



IATA

Eierstyring og selvkost

Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon |

Kommunene Drangedal, Nissedal, Nome og Åmli

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2	Problemstillinger og revisjonskriterier	7
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode og kvalitetssikring	8
1.5	Høring	8
2	Eierstyring	9
2.1	Om IATA IKS	9
2.2	Representasjon og valg	10
2.3	Innkalling, avklaringer og rapportering	15
2.4	Habilitet	21
3	Lokal renovasjonsforskrift	24
3.1	Formkrav og kunngjøring	24
3.2	Forskriftens innhold	25
3.3	Gebyrfastsettingen	27
4	IATA - selvkost	29
4.1	Revisjonskriterium	29
4.2	Fakta	29
4.3	Vurdering	37
5	Konklusjoner og anbefalinger	41
5.1	Utøvelse av eierskap	41
5.2	Lokal avfallsforskrift	43
5.3	Selvkost og beregning av gebyr	43
5.4	Anbefalinger	44
	Litteratur og kildereferanser	46
	Vedlegg 1: Høringssvar	47
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	52
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	56

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalga i Drangedal, Nissedal, Nome og Åmli kommuner. Kommunene er eiere av avfallsselskapet IATA IKS. I rapporten undersøker vi forhold rundt kommunenes eierstyring, om den lokale avfallsforskriften er i tråd med hjemmelsgrunnlaget og om IATA IKS følger reglene om selvkost.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad utøver kommunene sitt eierskap i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak?

Drangedal

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er i liten grad behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Nissedal

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samvær med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er ikke behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke

forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Nome

Kommunen utøver i all hovedsak eierskapet i selskapet i hovedsak samsvar med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er behandlet av kommunestyret-/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Åmli

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samvær med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er med unntak av ett tilfelle ikke behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Styrevalg og sammensetning i konsernet

Styret i IATA IKS er valgt av representantskapet og satt sammen i tråd med selskapsavtalen og IKS-loven.

I IATA Næring AS har det siden 2010 vært praktisert å ha personidentisk styre som i morselskapet IATA IKS. Styret har ikke vært valgt på generalforsamlinger. Etter vår vurdering bør styret i selskapet velges av generalforsamlingen.

Styret i datterselskapet består av de samme personene som styret i morselskapet. Dette medfører at alle medlemmene i styret i IATA blir inhabile til å behandle saker der IATA Næring AS er part, f.eks. generalforsamling og saker om transaksjoner mellom selskapene, jf. IKS-loven § 15. Gjennomgående styrerepresentasjon i konsern er heller ikke i tråd med anbefalinger fra Kommunens Sentralforbund.

Er den felles avfallsforskriften for IATA-kommunene i samsvar med hjemmelsgrunnlaget?

Den lokale avfallsforskriften oppfylder i all hovedsak formelle krav og er i all hovedsak i samsvar med hjemmelsgrunnlaget.

Det er imidlertid ikke anledning til å gi sosialt begrunnede fradrag/rabatter så langt framtidig ordningen bidrar til redusert avfallsmengde eller økt gjenvinningsgrad. Vi kan ikke se at ordningen med større restavfallsdunk til småbarnsforeldre bidrar til dette.

Gebyrfastsetting i kommunene

Differensiering av avfallsgebyr for fritidsbebyggelse er ikke i tråd med hjemmelsgrunnlaget.

Kommunestyrene i Drangedal, Nome og Åmli har ikke gjort selvstendige vedtak om gebyrsatser for selvkostområdene husholdningsavfall og slam. Det er kommunestyret selv som må fatte vedtak om gebyrsatser.

Har IATA IKS tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges?

IATA IKS har delvis tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges.

Selskapet har system for å skille regnskapsmessig mellom selvkosttjenestene og næringsaktivitet. Det brukes relevante fordelingsnøkler, og dette blir dokumentert.

Selskapet betrakter avfall fra private husholdninger som blir levert på mottakene som næringsaktivitet. Inntekter og kostnader ved slikt avfall fra husholdninger skal knyttes til selvkostregnskapet.

Selskapet skiller ikke mellom selvkostområdene husholdningsavfall og slam. Slikt skille er nødvendig for å gjøre riktig beregning av gebyrgrunnlaget. Det følger av dette at selskapet også må skille mellom fond som gjelder husholdningsavfall og fond som gjelder slam fra privathusholdninger.

Selskapet beregner kalkylerente av investeringer, men ikke av fond. Dette er ikke i tråd med retningslinjene for beregning av selvkost. Det er heller ikke brukt kalkylerente som anbefalt i retningslinjene.

Servicenivå og kostnadsstruktur for håndteringa av husholdningsavfallet er etter vår vurdering i hovedsak lik i eierkommunene. Selskapet kan derfor operere med lik enhetspris pr. type abonnent, uavhengig av hvilken kommune abonnenten bor i.

Anbefalinger

Kommunene bør sørge for at

- selskapet sender ut innkalling med sakliste til representantskapsmøter minst en måned før møtene finner sted
- lokal renovasjonsforskrift og gebyrreglement er i tråd med hjemmelsgrunnlaget
- kommunens indirekte kostnader knyttet til selvkostområdene blir beregnet og dekket av gebyrene. Kommunestyret selv må fastsette gebyrene.

Drangedal kommune bør

- behandle innkallinger til representantskapsmøter (med saksdokument) i et overordnet politisk organ slik at det er mulig for kommunestyret å gi eierrepresentanten innspill og styringssignal
- legge frem protokoller for kommunestyret slik det er krav om i eierskapsmeldingen

Nissedal kommune bør

- Legge fram årsmeldinger for selskapet, slik eierskapsmeldingen krever

- behandle innkallinger til representantskapsmøter (med saksdokument) i et overordnet politisk organ slik at det er mulig for kommunestyret å gi eierrepresentanten innspill og styringssignal

Åmli kommune bør

- sørge for at innkallinger til representantskapsmøter skjer på en slik måte at det er mulig for kommunen å behandle sakene som skal opp i representantskapet forkant av møtet

IATA IKS bør

- vurdere et klarere organisatorisk skille mellom selvkosttjenester og næringsvirksomhet
- knytte inntekter og utgifter som gjelder mottak og håndtering av avfall som husholdningene leverer til mottaksplass til selvkostregnskapet
- skille regnskapsmessig mellom selvkosttjenestene husholdningsavfall og slam, herunder skille mellom fond knyttet til de to tjenestene
- beregne kalkylerente av fond og bruke kalkylerente som er anbefalt i retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H3/14)

Skien, 20. januar 2020

Vestfold og Telemark revisjon IKS

Vil du vite mer om Vestfold og Telemark revisjon IKS og forvaltningsrevisjon, se vårt nettsted www.vtrevisjon.no. Der kan du også se alle våre rapporter.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Drangedal gjorde i sak 5/19 følgende vedtak:

«Kontrollutvalget ønsker at det gjennomføres en felles selskapskontroll om selvkost i IATA IKS med kontrollutvalgene i de øvrige eierkommunene.»

De andre eierkommunene ble invitert til å være med på en felles selskapskontroll av IATA IKS. Vedtak om bestilling ble gjort som følger:

Kommune	Dato	Saksnummer
Drangedal	13. mai 2019	13/19
Nissedal	7. mai 2019	14/19
Nome	24. april 2019	15/19
Åmli	24. april 2019	12/19

Forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og rett til innsyn i selskap er regulert i kommuneloven (2018) § 23-3, § 23-4 og § 23-6.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

I hvilken grad utøver kommunene sitt eierskap i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak?

Er den felles avfallsforskriften for IATA-kommunene i samsvar med hjemmelsgrunnlaget?

Har IATA IKS tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, IKS-loven, forurensningsloven, forurensingsforskriften, Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalgs- og revisjonsforskriften § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14), Miljødirektoratets veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (M-258/2014) m.m.. Kriteriene til kapitlene 2 og 3 framgår under hver problemstilling nedenfor. Kriteriene til kapittel 4 er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensning

Vi har undersøkt forhold rundt kommunenes eierskap i perioden 2017 – 2019.

Vi har undersøkt IATA IKS sitt selvkostregnskap for 2018. Vi har ikke undersøkt kommunenes selvkostregnskap.

For å kunne motta tjenester ved utvidet egenregi må flere vilkår være oppfylt, jf. anskaffelsesforskriften kapittel 3. Vi har ikke vurdert om vilkårene for å levere selvkosttjenestene i utvidet egenregi er oppfylt.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

1.5 Høring

Faktadelen av rapporten er sendt til IATA IKS for faktaverifisering i forkant av den formelle høringen. Rapporten ble sendt på formell høring til selskapet og kommunene 17. desember 2019. Høringsuttalelsene ligger i vedlegg 1.

Høringssvaret fra Drangedal, Nome og IATA IKS har ikke ført til endringer i rapporten.

Høringssvaret fra Nissedal har ført til at et avsnitt om endringer i selskapsavtalen (s. 42 i høringsutkastet) er fjernet. Videre har vi i kap. 5 lagt til anbefalinger til kommunene om å beregne indirekte kostnader og gjøre selvstendige kommunestyrevedtak om gebyrsatser. En mindre faktafeil er også rettet opp.

Åmli kommune har ikke sendt høringssvar.

2 Eierstyring

I hvilken grad utøver kommunene sitt eierskap i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak?

2.1 Om IATA IKS

IATA IKS er organisert som et interkommunalt selskap, jf. lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap (IKS-loven). Et interkommunalt selskap er et ansvarlig selskap. De som deltar i selskapet er ansvarlige for hele selskapets forpliktelser, i samsvar med sin ansvarsdel, slik den er regulert i selskapsavtalen.

Selskapet er eid av kommunene Drangedal (29,8 %), Nissedal (10,3 %), Nome (46,9 %) og Åmli (13 %).

Selskapet ble stiftet 21. november 1996. Gjeldende selskapsavtale trådte i kraft 1. januar 2004.

Om formålet med selskapet sier selskapsavtalen:

Føremålet til selskapet er å ta vare på det totale avfallet i regionen på ein miljømessig, teknisk og økonomisk forsvarleg måte. Selskapet skal:

- vere ansvarleg for innsamling, transport og behandling av alle avfallstyper etter lovverk og forskrifter.*
- vere ansvarleg for innsamling, transport og behandling av slam frå reinseanlegg, septiktankar og lukka anlegg.*
- drive informasjon, koordinering, rådgjeving og tilrettelegging av forhold vedrørende avfallsbehandling.*
- ha eit mottak for grovavfall/ekstra avfall frå hushaldningar og mindre verksemder i dei deltakande kommunane etter forureiningslov og konsesjonsvilkår.*
- behandle avfall på best mogleg økonomisk og miljømessig forsvarleg måte.*

Vi har fått opplyst fra kommunene at det ut over selskapsavtalen ikke foreligger oppdragsavtaler som regulerer forholdet mellom kommunene og selskapet.

IATA IKS har et datterselskap, IATA Næring AS som driver med forretningsmessig virksomhet knyttet til håndtering av næringsavfall m.m.

Etter forurensningsloven §§ 29 og 30 har kommunen ansvar for å sørge for innsamling og mottaksanlegg for husholdningsavfall, og tømming av slam etter § 26. Kommunen

skal også sørge for oppsetting og tømming av avfallsbeholdere på utfartssteder og andre sterkt besøkte offentlig steder hvor det må regnes med at avfall⁵ vil bli gjensatt, jf. forurensningsloven § 35 andre ledd, og langs kommunal veg utenfor tettbygd strøk, jf. § 36. Kommunen kan gi pålegg om opprydding av avfall, og skal behandle henvendelser om opprydding som enkeltvedtak, jf. forurensningsloven § 37.

Oppgavene etter §§ 26, 29 og 30 er dekket av selskapsavtalen. Vi får opplyst fra selskapet at IATA ikke har ansvaret for avfallstiltak ved utfartssteder og kommunal veg. Myndighet til å gi pålegg om opprydding må eventuelt delegeres fra den enkelte kommune. Slik myndighet er ikke delegert og ansvaret for dette ligger til den enkelte kommune. Vi har ikke undersøkt hvordan dette blir ivaretatt av kommunene.

2.2 Representasjon og valg

2.2.1 Kontrollkriterium

Eierorganet (representantskapet) består av minst en representant fra hver deltaker-/eier, jf. IKS-loven og selskapsavtalen². Ifølge selskapsavtalen for IATA IKS skal hver kommune ha tre medlemmer i representantskapet. Kommunens eierrepresentanter skal velges av kommunestyret selv, og en kan ikke møte med annen fullmektig, jf. IKS-loven § 6.

Både for aksjeselskap og interkommunale selskap anbefaler Kommunenes Sentralforbund (KS)³ at kommunestyret som hovedregel bør oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorganet (KS tilråding nr. 7).

Representantskapet velger styre, jf. IKS-loven § 10. Selskapsavtalen sier at det skal velges seks personer til styret. Det skal velges personlige varamedlemmer. Det står i selskapsavtalen at alle deltakerkommunene skal være representert i styret.

IKS-loven stiller samme krav til kjønnsbalanse som i aksjelovens § 20-6. Kravet er at der det er seks til åtte medlemmer i styret, skal hvert kjønn være representert med minst tre.

Vi har utledet følgende kontrollkriterium:

- **Representanter til eierorganet skal velges/pekes ut i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale.**
- **Eierrepresentantene bør være sentrale folkevalgte.**
- **Styret skal velges i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale.**

² Selskapsavtale for IATA IKS fra 01.01.2004, sist endret i 2008

³ Kommunenes Sentralforbund: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll - 2015

2.2.2 Fakta

Eierrepresentasjon - Drangedal

Kommunestyret har i sak 96/15 valgt disse tre representantene med vara til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Thor Peder Lohne	Arnt Olav Brødsjø
Magnus Straume	Liv Inger Meyer
Astrid Lunde	Tom Kristian Moland

Thor Peder Lohne (medlem) og Arnt Olav Brødsjø (varamedlem) var henholdsvis ordfører og varaordfører i kommunen. To av de andre representantene satt i kommunestyret. To av vararepresentantene var hverken medlemmer i kommunestyret eller i hovedutvalg i kommunen.

Etter valget i 2019 har kommunestyret (sak 76/19) valgt disse representantene og vara-representantene til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Thor Peder Lohne	Dag Arild Brødsjømoen
Stina Anlaug Sætre	Monica Sanden Tveitan
Magnus Straume	Elin Reiersdal

Thor Peder Lohne og Stina Anlaug Sætre er henholdsvis ordfører og varaordfører i kommunen. De andre representantene og vara sitter i kommunestyret.

Protokollene fra representantskapsmøtene viser at disse har møtt fra Drangedal kommune:

- 26.04.17: Tor Peder Lohne og Magnus Straume
- 30.11.17: Magnus Straume og Astrid Lunde
- 25.04.18: Tor Peder Lohne, Magnus Straume og Astrid Lunde
- 29.11.18: Tor Peder Lohne, Magnus Straume og Astrid Lunde
- 25.04.19: Tor Peder Lohne, Magnus Straume og Astrid Lunde
- 27.11.19: Tor Peder Lohne, Magnus Straume og Dag Arild Brødsjømoen

Eierrepresentasjon - Nissedal

Kommunestyret har i sak 88/15 valgt disse tre representantene med vara til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Halvor Homme	Runa Vee Tveit

Geir Christian Enger	Bjarne Reime
Anne Norma Oma Dahle	Ian Perry Jones

Halvor Homme var ordfører og Geir Christian Enger var varaordfører i kommunene. De fire andre representantene og vararepresentantene var alle medlemmer i kommunestyret.

Etter valget i 2019 har kommunestyret (sak 62/19) valgt disse representantene med vara til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Halvor Homme	Kristin Parkinson Vågen
Kristine Sandal	Paul Willy Setane
Ian Perry Jones	Stein Skåli

Halvor Homme er ordfører og Kristine Sandal varaordfører i kommunen. Den siste representanten er opposisjonsleder i kommunestyret. Alle vararepresentanter sitter i kommunestyret.

Protokollene fra representantskapsmøtene viser at disse har møtt fra Nissedal kommune:

- 26.04.17: Halvor Homme, Anne-Nora Oma Dahle og Bjarne Reime
- 30.11.17: Halvor Homme og Geir Kristian Enger
- 25.04.18: Halvor Homme og Geir Kristian Enger
- 29.11.18: Halvor Homme, Geir Kristian Enger og Anne-Nora Oma Dahle
- 25.04.19: Halvor Homme, Geir Kristian Enger og Anne-Nora Oma Dahle
- 27.11.19: Halvor Homme og Kristin Sandal

Eierrepresentasjon - Nome

Kommunestyret har i sak 110/15 valgt disse tre representantene med vara til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Bjørg Tveito Lundefaret	Knut Helkås Dahl
Stig Kjeldal	Hans G. Jørgensen
Anders Hjelset	Torunn B. Kleiva

Bjørg Tveito Lundefaret var ordfører og Knut Helkås Dahl varaordfører i kommunen. Den siste representanten og de tre vararepresentantene satt i kommunestyret. Etter valget i 2019 valgte kommunestyret disse som representanter til representantskapet i IATA IKS (sak 88/19):

Medlem	Varamedlem
Bjørg Tveito Lundefaret	Knut Helkås Dahl
Anders Hjelset	Cathrine Westrin
Gry Anette Rekanes Amundsen	Kristoffer Sannerholt

Bjørg Tveito Lundefaret er ordfører og Anders Hjelseth varaordfører i kommunen. Den siste representanten samt vararepresentantene er alle medlemmer i kommunestyret.

Protokollene fra representantskapsmøtene viser at disse har møtt fra Nome kommune:

- 26.04.17: Bjørg Tveito Lundefaret, Stig H. Kjeldal og Anders Hjelseth
- 30.11.17: Anders Hjelset og Knut Helkås Dahl
- 25.04.18: Bjørg Tveito Lundefaret, Stig H. Kjeldal og Anders Hjelseth
- 29.11.18: Stig H. Kjeldal, Anders Hjelseth og Knut Helkås Dahl
- 25.04.19: Bjørg Tveito Lundefaret og Stig H. Kjeldal
- 27.11.19: Bjørg Tveito Lundefaret og Anders Hjelseth

Eierrepresentasjon - Åmli

Kommunestyret har sak 164/2015 valgt disse tre representantene med vara til representantskapet i IATA IKS:

Medlem	Varamedlem
Reidar Saga	Hilde Sansen Smeland
Bjørn Gunnar Baas	Sveinung Seljås
Kari-Anne Håland Moe	Margit Smeland

Reidar Saga var ordfører og Kari Anne Håland Moe varaordfører i Åmli. De fire andre representantene og vararepresentantene var medlemmer i kommunestyret.

Etter valget i 2019 har kommunestyret (sak 19/93) valgt disse representantene med vara til representantskapet:

Medlem	Varamedlem
Bjørn Gunnar Baas	Jørn Smeland
Kari-Anne Håland Moe	Anja Mogensen Mølmen
Ole Kristian Nylund	Aslak Askland

Bjørn Gunnar Baas er ordfører i kommunen. De fem andre representantene (og vara) er alle medlemmer i kommunestyret.

Protokollene fra representantskapsmøtene viser at disse har møtt fra Nome kommune:

- 26.04.17: Reidar Saga, Bjørn Gunnar Baas og Kari-Anne Håland Moe

- 30.11.17: Reidar Saga, Bjørn Gunnar Baas og Kari-Anne Håland Moe
- 25.04.18: Reidar Saga, Bjørn Gunnar Baas og Kari-Anne Håland Moe
- 29.11.18: Reidar Saga og Bjørn Gunnar Baas
- 25.04.19: Bjørn Gunnar Baas, Kari-Anne Håland Moe og Hilde Hansen Smeland
- 27.11.19: Bjørn Gunnar Baas, Kari-Anne Håland Moe og Ole Kristian Nylund

Styret i morselskapet

Ifølge protokoll fra representantskapsmøtet 25. april 2018 ble følgende personer valgt til styremedlemmer i IATA IKS:

Kommune	Medlem	Varamedlem
Nome	Pål Kristiansen (leder)	
Åmli	Hans Fredrik Tangen (nestleder)	Tellef Olstad
Nissedal	Kai Halvor Juva	Runa Vee Tveit
Drangedal	Sissel Bronken	Eivind Vrålstad
Nome	Gro Rønningen	Stian Refsdal
Ansatt repr.	Synnøve Bråtveit	Siri Skindalen Melås

Funksjonstid for styret/styremedlemmene framkommer ikke av protokollen. På representantskapsmøte i november 2018 ble Tellef Olstad erstattet av Margit Smeland. Dette for å tilfredstille kravet til kjønnsfordeling i styret. Det er nå tre menn og to kvinner som medlemmer og to menn og to kvinner som vara i styret. I tillegg kommer ansattrepresentant med vara.

Alle eierkommunene er representert i styret i IATA IKS slik det er beskrevet i selskapsavtalen.

Det er ikke valgt personlig vara for styreleder i selskapet.

Styret i datterselskapet

Ifølge daglig leder er styret i IATA IKS generalforsamling i IATA Næring AS. På generalforsamlingen i 2010 ble selskapets vedtekter fastsatt og personidentisk styre som i IATA IKS valgt. Praksisen etter dette har vært at styret i IATA Næring AS til enhver tid har vært likt styret i IATA IKS. Selskapet kan ikke vise til protokoller fra generalforsamlinger senere år som viser at det er gjennomført selvstendige valg av styre. Styresammensetningen i datterselskapet er som følger:

Kommune	Medlem	Varamedlem
Nome	Pål Kristiansen (leder)	
Åmli	Hans Fredrik Tangen (nestleder)	Margit Smeland
Nissedal	Kai Halvor Juva	Runa Vee Tveit

Drangedal	Sissel Bronken	Eivind Vrålstad
Nome	Gro Rønningen	Stian Refsdal
Ansatt repr.	Synnøve Bråtveit	Siri Skindalen Melås

Det er tre menn og to kvinner som medlemmer og to menn og to kvinner som vara i styret. I tillegg kommer ansattrepresentant med vara.

2.2.3 Våre vurderinger

Eierkommunenes representanter i representantskapet er alle valgt av kommunestyrene i de respektive kommunene. Representantene er valgt i samsvar med reglene i IKS-loven og selskapsavtalen.

Representantene har i all hovedsak vært sentrale folkevalgte, i samsvar med tilrådingene til KS. Det er de valgte representantene eller vara som har møtt i representantskapets møter.

Styret i IATA IKS er sammensatt av medlemmer fra alle kommunene slik det er forutsatt i selskapsavtalen. Kjønnssammensetningen i styret er i tråd med krav i IKS-loven.

Det er ikke valgt personlig varamedlem for lederen i styret. Dette er ikke tråd med selskapsavtalen.

Styret i IATA IKS er generalforsamling i IATA Næring AS. Det har ikke vært gjennomført valg av styre på generalforsamlinger i selskapet, men det har vært praktisert personidentisk styre som for IATA IKS. Etter vår vurdering bør styret i IATA Næring AS velges på selskapets generalforsamlinger.

Som vi har vist det er samme personer i styret for morselskapet og for datterselskapet. Det vil dermed oppstå inhabilitet for hele styret i morselskapet når morselskapet skal være generalforsamling, jf. IKS-loven § 15, jf. forvaltningsloven § 6 Det er ikke i samsvar med anbefalinger fra KS, jf. anbefaling nr. 13.

2.3 Innkalling, avklaringer og rapportering

2.3.1 Kontrollkriterium

Kommunestyret er øverste organ i kommunen, og har all myndighet som ikke er delegert. Representantskapet i et IKS er selskapets øverste myndighet, og behandler bl.a. selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan, samt velger styre. Selskapets regnskap skal fastsettes av representantskapet før 1. mai.

Den som representerer kommunen i representantskapet, skal utøve kommunens eierskap innenfor den myndighet som kommunestyret har delegert. KS tilrår at kommunen etablerer forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet (representantskapet), for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierrepresentantens myndighet. Kommunestyret eller det organ som har fått myndighet til å avgjøre eiersaker, bør derfor behandle innkallinger til representantskap i forkant av representantskapsmøtene, for å avklare representantenes myndighet.

For å få til dette er kommunen avhengig av å få innkallinger med sakliste i god nok tid før møtet i eierorganet. Innkallingsfrist for IKS er ifølge IKS-loven 4 uker. Samme frist er vedtatt i selskapsavtalen, jf. Selskapsavtale for IATA IKS, §5. Det er representantskapets leder som skal innkalle til møte, og innkalling skal sendes til både representantene og til kommunen, jf. IKS-loven § 8.

Vi har utledet følgende kontrollkriterium:

- **Innkalling til representantskapsmøtet i IATA IKS bør som hovedregel være behandlet av kommunestyret/formannskap før møte i representantskapet.**
- **Representantskapets leder skal kalle inn til møte i representantskapet i samsvar med gjeldende krav.**

Drangedal - eierskapsmeldingen

Ifølge eierskapsmeldingen i Drangedal er kommunens formelle eierorgan kommunestyret. Kommunestyret har et tilsyns- og kontrollansvar for kommunens eierskap, og vedtar eiermelding for alle de kommunale eierskap.

Videre skal innkalling og protokoll fra generalforsamling og representantskap fortløpende behandles som referatsak i formannskapet. Årsmelding, regnskap og revisjonsberetning skal legges frem for kommunestyret.

Nissedal - eierskapsmeldingen

Ifølge eierskapsmeldingen i Nissedal skal årsmeldinger legges fram for kommunestyret. Kommunens eierskapsmelding har ellers ikke omtale av politisk behandling av innkallinger/protokoller eller av innkallingsfrister for selskapene.

Nome - eierskapsmeldingen

Nome kommune har eierskapsmelding fra 2016 og her finner vi følgende:

Formannskapet er kommunens eierorgan og behandler saker som vedgår kommunens eierskap, med mindre sakene skal behandles av kommunestyret selv. Vanlige saksbehandlingsregler etter kommuneloven og eget reglement gjelder for øvrig.

Formannskapet skal behandle alle innkallinger til virksomhetenes generalforsamlinger, representantskap, eiermøter og andre møter hvor det er naturlig at eierskap behandles på et strategisk nivå.

Åmli - eierskapsmeldingen

Det er kommunestyret som behandler møteinnkallinger og protokoller fra representantskapet i IATA IKS. Rådmannen sier at sakene settes opp som referatsaker til kommunestyret.

I eierskapsmeldingen til Åmli kommune finner vi følgende om politiske avklaringer i forkant av møter i selskap der kommunen har eierskap:

De valgte representantene fra Åmli kommune skal ha anledning til å få en eventuell politisk avklaring i forkant av møter i selskapene. Det gjelder eier relaterte saker generelt, og saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt.

2.3.2 Fakta

I tabellen nedenfor har vi satt opp når selskapet varslet kommunene om tidspunkt for representantskap, dato for innkallinger m/sakliste til representantskapsmøter, dato for representantskapsmøtene og dato for det møtet i kommunestyret-/formannskap som ligger nærmest opp mot representantskapsmøtet. Videre beskriver vi i hvilken grad eierkommunene har behandlet innkallinger til og referat fra representantskapsmøtene.

De kommunestyre-/formannskapsmøtene der innkallinger m/sakliste er lagt fram, er merket med grønt. De møtene der innkallingene ikke har vært behandlet, merket med rødt. Der møtedato ikke er oppgitt, skyldes det at det ikke har vært kommunestyre-/formannskapsmøte i tidsrommet mellom innkalling m/sakliste og representantskapsmøte.

Drangedal

Ifølge kommunens eierskapsmelding skal innkalling og protokoll fra generalforsamling og representantskap fortløpende behandles som referatsak i formannskapet. Fra kommunen får vi opplyst at (med unntak av en gang) innkallinger til representantskapsmøter ikke har vært behandlet i formannskap/kommunestyre.

Unntaket gjaldt innkallingen til representantskapet i november 2018. Denne ble behandlet som orienteringssak i formannskapet 27. november 2018.

Varsel om møtedato sendt	Innkalling m/sakliste til representantskap datert	Tidspunkt for representantskap	Tid fra innkalling til møte i rep.skap	Tidspunkt for Formannskap
14.03.2017	10.04.2017	26.04.2017	2 uker	18.04.2017
26.09.2017	21.11.2017	30.11.2017	1 ½ uker	28.11.2017
22.02.2018	12.04.2018	25.04.2018	2 uker	
04.10.2018	15.11.2018	29.11.2018	2 uker	27.11.2018
07.03.2019	28.03.2019	25.04.2019	4 uker	01.04. /23.04.2019
07.10.208	12.11.2019	27.11.2019	2 uker	26.11.2019

Ingen av protokollene fra de aktuelle representantskapsmøtene har vært behandlet i noe politisk organ i Drangedal.

Nissedal

Ifølge kommunens eierskapsmelding er det kommunestyret som er eierorgan. Som vi ser av tabellen nedenfor har kommunestyret i tre av seks tilfeller ikke hatt møter mellom dato for innkalling og møtedato for representantskapet. Kommunestyret har ikke behandlet noen innkallinger til representantskapsmøter for den perioden vi har undersøkt.

Varsel om møtedato sendt	Innkalling m/sakliste til representantskap datert	Tidspunkt for representantskap	Tid fra innkalling til møte i rep.skap	Tidspunkt for kommunestyret
14.03.2017	10.04.2017	26.04.2017	2 uker	
26.09.2017	21.11.2017	30.11.2017	1 ½ uker	
22.02.2018	12.04.2018	25.04.2018	2 uker	19.04.2018
04.10.2018	15.11.2018	29.11.2018	2 uker	
07.03.2019	28.03.2019	25.04.2019	4 uker	03.04.2019
07.10.208	12.11.2019	27.11.2019	2 uker	

Årsmeldinger for selskapet er ikke lagt fram for kommunestyret, slik eierskapsmeldingen krever.

Nome

Kommunens eierskapsmelding sier at formannskapet skal behandle alle innkallinger til virksomhetenes generalforsamlinger, representantskap, eiermøter og andre møter hvor det er naturlig at eierskap behandles på et strategisk nivå. Som vi ser av tabellen nedenfor har formannskapet behandlet innkallinger til representantskapsmøter i forkant av møtene. Innkallingene behandles som referatsaker.

Varsel om møtedato sendt	Innkalling m/sakliste til representantskap datert	Tidspunkt for representantskap	Tid fra innkalling til møte i rep.skap	Tidspunkt for formannskap
14.03.2017	10.04.2017	26.04.2017	2 uker	26.04.2017
26.09.2017	21.11.2017	30.11.2017	1 ½ uker	30.11.2017
22.02.2018	12.04.2018	25.04.2018	2 uker	22.03/03.05.2018*
04.10.2018	15.11.2018	29.11.2018	2 uker	28.11.2018
07.03.2019	28.03.2019	25.04.2019	4 uker	10.04.2019
07.10.208	12.11.2019	27.11.2019	2 uker	21.11.2019

*Foreløpig innkalling behandlet i marsmøtet – innkalling behandlet i maimøtet

Formannskapet har behandlet alle protokoller fra representantskapsmøtene (årene 2017 – 2019) som referatsaker.

Åmli

Kommunestyret er eierorgan i Åmli kommune. Kommunestyret behandler innkallinger til representantskapsmøter som referatsaker. Som vi ser av tabellen nedenfor har kommunestyret praktisk talt ikke hatt møter i perioden mellom innkalling og møter i representantskapet. I bare ett av seks tilfeller har kommunestyret behandlet innkalling til representantskapsmøter i forkant av møtene:

Varsel om møtedato sendt	Innkalling m/sakliste til representantskap datert	Tidspunkt for representantskap	Tid fra innkalling til møte i rep.skap	Tidspunkt for kommunestyret
14.03.2017	10.04.2017	26.04.2017	2 uker	
26.09.2017	21.11.2017	30.11.2017	1 ½ uker	
22.02.2018	12.04.2018	25.04.2018	2 uker	
04.10.2018	15.11.2018	29.11.2018	2 uker	29.11.2018
07.03.2019	28.03.2019	25.04.2019	4 uker	
07.10.208	12.11.2019	27.11.2019	2 uker	

Vi har sett at kommunestyret har fått innkallinger til representantskapsmøtene som referatsaker i etterkant av møtene. Kommunestyret har også behandlet alle protokoller fra representantskapsmøtene (årene 2017 – 2019) som referatsaker.

2.3.3 Våre vurderinger

Selskapet har informert kommunene om dato representantskapsmøtene i god tid, men med unntak av innkalling til representantskapet våren 2019, har ikke selskapet overholdt fristen (i IKS-loven og i selskapsavtalen) for å sende ut innkalling med sakliste minst fire uker før møtet finner sted.

Kommunene bør sikre at innkallinger til representantskapsmøter skjer på en slik måte at det er mulig for kommunene å behandle sakene som skal opp i representantskapet før møtet.

Drangedal

Innkallinger og protokoller er bare unntaksvis behandlet i samsvar med kommunens eierskapsmelding og anbefalinger fra KS.

Nissedal

Kommunen har ikke lagt opp til at årsmøtedokumenter skal behandles politisk før møte i representantskapet. Årsmeldinger er ikke lagt fram for kommunestyret, slik eierskapsmeldingen krever.

Kommunens praksis gjør at kommunestyre/formannskap får lite informasjon om selskapet, og ikke har mulighet til å gi eierrepresentanten innspill og styringssignal. Dette er ikke i tråd med anbefalinger gitt av KS.

Nome

Nome kommune har i all hovedsak behandlet innkallinger til representantskapsmøter i formannskapet. Det er i tråd med kommunens eierskapsmelding og anbefalinger gitt av KS.

Protokoller fra representantskapsmøter blir også lagt fram for formannskapet. Dette gir mulighet for å følge med på hva som skjer i selskapet.

Åmli

Eierskapsmeldingen legger opp til at representantene skal kunne få politiske avklaringer før møte i eierorgan. I Åmli kommune blir innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter behandlet som referatsaker i kommunestyret, i all hovedsak etter representantskapsmøtene. Dette gir etter vår vurdering ingen mulighet til å gi styringssignal til eierrepresentantene slik det er forutsatt. Kommunen bør vurdere om praksisen er egnet til å ivareta føringene i eierskapsmeldingen.

2.4 Habilitet

2.4.1 Kontrollkriterium

Den som har ledende stilling eller sitter i styret i et selskap blir inhabil til å behandle saker for kommunen der selskapet er part, jf. kommuneloven § 40 nr. 3⁴, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e). For IKS er det tilsvarende regler om habilitet i IKS-loven § 15. I tillegg er det slik at medlemmer av representantskapet i et IKS kan ikke velges til selskapets styre, jf. IKS-loven § 10.

Avgjørelser om habilitet/inhabilitet i folkevalgte organ skal protokollføres, jf. kommunelova § 30 nr. 4.⁵

KS anbefaler at eier (kommunestyret) vurderer habilitetsulempene dersom en velger administrative ledere og sentrale folkevalgte til styremedlemmer, og mener at ordfører og rådmann ikke bør velges til styret (anbefaling nr. 9 og 15).

Vi har utledet følgende kontrollkriterium:

- **ordfører og rådmann bør ikke være styremedlemmer i IATA IKS**
- **eierrepresentantene til et interkommunalt selskap skal ikke sitte i styret for selskapet**
- **den som har ledende stilling eller styreverv i et selskap som er part, skal ikke delta i saksbehandlingen**

2.4.2 Fakta

IATA IKS

Det er ingen ordførere eller rådmenn fra eierkommunene som sitter i styret i IATA IKS.

Ingen av kommunenes eierrepresentanter til selskapet sitter i styret i IATA IKS.

Tabellen nedenfor viser om styremedlemmer og varamedlemmer som ble valgt på representantskapsmøtet i april 2018 satt i kommunestyret (i forrige og/eller nåværende kommunestyreperiode) i egen kommune.

Kommune	Styremedlem/varamedlem	Kommunestyret 2015 - 2019	Kommunestyret 2020 - 2024
Nome	Pål Kristiansen (leder)	Nei	Nei
Åmli	Hans Fredrik Tangen (nestleder)	Ja	Ja

⁴ Kommuneloven (2018) § 11-10 og 13-3

⁵ Kommuneloven (2018) § 11-4

Nissedal	Kai Halvor Juva	Ja	Nei
Drangedal	Sissel Bronken	Nei	Nei
Nome	Gro Rønningen	Ja	Nei
Ansatt repr.	Synnøve Bråtveit	Nei	Nei
Åmli	Margit Smeland ⁶	Ja	Nei
Nissedal	Runa Vee Tveit	Ja	Nei
Drangedal	Eivind Vrålstad	Nei	Ja
Nome	Stian Refsdal	Ja	Nei
Ansatt repr.	Siri Skindalen Melås	Nei	Nei

IATA Næring AS

IATA Næring AS er heleid av IATA IKS. Styret i IATA IKS er generalforsamling i IATA Næring AS.

Styre i IATA Næring AS har samme sammensetning som styret i morselskapet. Styreleder i IATA Næring AS er samme person som er styreleder i morselskapet. Daglig leder i IATA IKS er også daglig leder i IATA Næring AS.

2.4.3 Våre vurderinger

IATA IKS

Det sitter ingen ordførere, rådmenn eller eierrepresentanter i styret i IATA IKS. Det er i tråd med regelverket og anbefalinger fra KS

Vi har sett at enkelte av styremedlemmene i selskapet satt/sitter i kommunestyret i egen kommune. Dersom kommunestyret behandler saker som gjelder IATA IKS må disse personene ifølge habilitetsreglene fratre under behandlingene. Vi har ikke undersøkt nærmere i hvilken grad dette er gjort.

IATA Næring AS

Alle medlemmene i styret i IATA IKS samt daglig leder i IATA IKS er inhabile til å behandle saker der IATA Næring AS er part, jf. IKS-loven § 15, jf. Forvaltningsloven § 6. Vi legger til grunn at IATA Næring AS er part i sak om generalforsamling i IATA Næring AS, og at det også kan være andre saker/transaksjoner til behandling i styret i IATA IKS, der IATA Næring AS er part. Ved at man har valgt gjennomgående styrerepresentasjon

⁶ Valgt ved suppleringsvalg på representantskapsmøtet i november 2018

og ledelse, er det ikke mulig for IATA IKS å behandle saker om næringssekskapet i samsvar med IKS-loven. Kommunenes Sentralforbund fraråder også at styret i et morselskap er generalforsamling i datterselskapet, for å unngå rolleblending i konsernforhold.

3 Lokal renovasjonsforskrift

Er den felles avfallsforskriften for IATA-kommunene i samsvar med hjemmelsgrunnlaget?

3.1 Formkrav og kunngjøring

Revisjonskriterium

Forskrifter skal inneholde uttrykkelig henvisning til de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å fastsette forskriften, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd a).

Forskrifter skal fastsettes av rett organ. Kommunenes hjemmel for å fastsette lokal avfallsforskrift framgår av forurensnings-loven § 30. Det er ikke adgang til å delegere forskriftsmyndigheten til et interkommunalt selskap, jf. forurensningsloven § 83.

Forskrifter skal nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften, jf. Forvaltningsloven § 38 første ledd b).

Forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38. Dersom en forskrift ikke er kunngjort i Norsk Lovtidend eller på annen forsvarlig måte, kan den som hovedregel ikke gjøres gjeldende.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Den lokale avfallsforskriften skal oppfylle kravene til form og kunngjøring**
- **Den lokale avfallsforskriften skal fastsettes av kommunen**

Fakta

Den lokale avfallsforskriften oppgir forurensningsloven som hjemmel, men viser ikke til hvilke paragrafer i forurensningsloven. Hjemmelen skal være spesifisert og presisert. Paragrafene som danner grunnlag for forskriften bør derfor framgå av henvisningen.

Den lokale avfallsforskriften er vedtatt av kommunestyrene i alle kommunene som er deltakere i IATA IKS. Det framgår av forskriften.

Forskriften er vedtatt første gang i 1999, deretter har kommuner vedtatt den ved tilslutning til selskapet i 2003 og 2014. Forskriften ble kunngjort første gang i januar 2017.

I november 2017 vedtok representantskapet endringer i forskriften. Vi kan ikke se at kommunene har delegert forskriftsmyndighet til representantskapet eller selskapet. Det er heller ikke adgang til å delegere forskriftsmyndighet etter forurensningsloven til et interkommunalt selskap, jf. forurensningsloven § 83. Vi mener derfor at kommunene selv må vedta endringer i den lokale forskriften.

Endringene i forskriften fra 2017 ble kunngjort på Lovdata i september 2019.

Vurdering

Kravene til form og kunngjøring er i hovedsak oppfylt. Ved neste forskriftsendring bør fullstendig hjemmel for forskriften oppgis.

Representantskapet eller selskapet kan ikke gis myndighet til å endre forskriften. Forskriftsendringene fra 2017 må vedtas av hver kommune.

3.2 Forskriftens innhold

Revisjonskriterier

Kommunen kan gi forskrifter om følgende:

- at innsamling skal gjelde i hele kommunen, eller bare i tettbygd strøk
- at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor
- at visse slag husholdningsavfall skal holdes atskilt
- at visse eiendommer skal være unntatt fra kommunal innsamling
- nødvendige regler for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport
- samtykke til at andre kan samle inn husholdningsavfall

Dette står i forurensningsloven § 30.

Forurensningsloven § 34 gir kommunene hjemmel til å fastsette gebyr:

- Gebyrene skal dekke kostnadene forbundet med avfallssektoren/selvkost
- Kommunen bør fastsette differensierte gebyrer dersom det kan bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning
- Gebyr skal belastes eier/fester av eiendom

Når det gjelder slam, har kommunen tilsvarende hjemler som for avfall, bortsett fra at kommunens plikter ikke kan begrenses til tettbygd strøk.

Kommunen kan delegere myndighet i enkeltsaker til interkommunale selskap, jf. forurensningsloven § 83.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Innhold et i den lokale avfallsforskriften skal være innenfor hjemmelsgrunnlaget i forurensningsloven**
- **Kommunen kan gi interkommunale selskap myndighet til å treffe enkeltvedtak på avfallsområdet.**

Fakta

Den lokale avfallsforskriften gjelder for hele kommunen.

I § 4 er det regulert at visse slags avfall skal holdes utenfor innsamlingsordningen (smittefarlig, varm aske, eksplosiver o.l.).

I §§ 5-11 er det regler om kildesortering, oppsamlingsutstyr for kildesortering, plassering av oppsamlingsutstyr ved innsamling og regler for felles oppsamlingsplass m.m. Dette er regler innenfor det som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport.

I § 18 framgår det at hver kommune fastsetter gebyrregulativ for renovasjon og slamtømming. Kommunene skal fastsette gebyrsatsene slik at abonnentene blir oppfordret til å redusere avfallsmengde, sortere i rene fraksjoner og medvirke til effektiv transport.

Av gebyrregulativet har vi sett at gebyr for hytterrenovasjon er gradert etter standard (og i noen grad areal og formål med eierskap) på hytta/fritidseiendommen.

I § 12 er det åpnet for hjemmekompostering etter godkjenning, og det gis prisreduksjon i samsvar med kostnadsreduksjon, jf. § 18 tredje ledd.

I § 9 er det åpnet for at småbarnsforeldre kan få større restavfallsdunk, uten tilleggsgebyr.

Ifølge den lokale forskriften har IATA myndighet til å treffe enkeltvedtak, f.eks. etter den lokale forskriften § 6, § 7, § 12 og § 18.

Vurdering

Vi har ingen merknader til de materielle reglene i forskriften, bortsett fra at regelen om større restavfallsdunk uten tilleggsgebyr ikke er i samsvar med lovgrunnlaget. Det er ikke anledning til å gi sosialt begrunnede fradrag/rabatter. Det kan etableres ordninger som bidrar til redusert avfallsmengde eller økt gjenvinningsgrad. Eksempler på en lovlig ordning som har vært prøvd av andre, er tilskudd til tøybleier. Vi kan ikke se at ordningen med større restavfallsdunk til småbarnsforeldre kan bidra til redusert avfallsmengde eller økt gjenvinningsgrad. Kostnaden ved en slik særordning må i så fall finansieres utenom selvkostområdet.

Gebyrreduksjon for hjemmekompostering er i samsvar med selvkostprinsippet. Differensiering av gebyr for hjemmekompostering er uansett i samsvar med forurensningsloven § 34, som åpner for differensierte gebyrer uavhengig av kravet om selvkost/kostnadsdekning, dersom det kan føre til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

Selve gebyrregulativet er ikke en del av forskriften. I gjeldene gebyrregulativ ser vi at kommunene har differensieringen av gebyr for hytterenovasjonen etter standard på hyttene, til dels areal og formålet med eierskapet til hyttene. Det er hovedsakelig to forhold som kan tilsi differensiering av avfallsgebyrene. For det første oppfordres det til å differensiere gebyrene for å motivere til avfallsreduksjon, og for det andre er det anledning til å differensiere dersom det er kostnadsforskjeller knyttet til den enkelte abonnent eller gruppe abonnenter. Dette kan f.eks. være hentefrekvens, varierende avfallsmengde (størrelse på dunk eller reell vekt), omfang av kildesortering. Ifølge Miljødirektoratet⁷ kan differensiering av gebyrene være knyttet opp mot omfanget av kildesortering og de ulike innsamlingsordningene, men ikke til størrelse på fritidsbolig, standard på fritidsbolig og liknende. Etter vår vurdering er kommunenes differensiering etter størrelse, standard m.m. ikke i tråd med regelverket.

3.3 Gebyrfastsettingen

Revisjonskriterium

Ifølge avfallsforskriften § 15-3 er det kommunestyret som skal fastsette avfallsgebyret. Representantskapet i et IKS kan presentere beregningsgrunnlaget til eierkommunene, mens det er kommunestyrene i den enkelte eierkommune som skal fastsette avfallsgebyr for sin kommune. Dette prinsippet er også fastsatt i den lokale forskriften.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Avfalls- og slangebyret skal fastsettes av kommunestyret.**

Fakta

Vi har sett at kommunene Drangedal, Nome og Åmli ikke gjør vedtak om konkrete gebyrsatser, men viser til vedtak om gebyrregulativ gjort i selskapets representantskap/styre. Eksempelvis:

Drangedal kommune hadde slik formulering årsbudsjettet for 2019:

Kommunestyret har tidligere vedtatt at IATA skal fakturere renovasjon gjennom kommunen. Det tas sikte på å starte med dette fra 1.1. 2019.

⁷ Miljødirektoratet webside: Renovasjonsavgift for fritidsboliger (10.09.2018)

Representantskapet i IATA fastsetter de årlige gebyrene på vegne av deltagerkommunene.

For Drangedals kostnader med fakturering og innkreving har rådmannen estimert en kostnad på kr. 100,- pr. abonnent pr. år.

Nome gjorde slikt vedtak i for årsbudsjett for 2019:

Nome kommune fastsetter renovasjonsgebyr lik det IATA IKS vedtar som sitt inntektskrav.

Nome kommune fastsetter slamtømmingsgebyr lik det IATA IKS vedtar som sitt inntektskrav.

I Åmli sitt årsbudsjett for 2019 ble det gjort slikt vedtak om gebyr for de to selvkosttjenestene:

Gebyr for avfall og slam for 2019 vert foreslått vedteke i tråd med det styret i IATA vedtek.

I Nissedal ble det i forbindelse med budsjettet for 2019 gjort vedtak med konkrete gebyrsatser for de ulike tjenestene-/abonnementstypene.

Våre vurderinger

Etter vår vurdering bør kommunestyrene selv fatte vedtak om de konkrete gebyrsatsene, basert på selvkostkalkylene fra selskapet. Særlig viktig blir det å fatte selvstendige gebyrvedtak når kommunene selv har overtatt/overtar gebyrinnkrevningen. Normalt skal kommunene da beregne sine indirekte kostnader forbundet med dette, og denne kostnaden skal også dekkes inn av gebyrene fra abonnentene.

4 IATA - selvkost

Har IATA IKS tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges?

4.1 Revisjonskriterium

Grunnlaget for og utledningen av revisjonskriteriene for dette kapitlet er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

IATA IKS skal føre selvkostregnskap i tråd med retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. IATA IKS skal:

- **dokumentere et skille mellom husholdningsavfall, slam og næringsavfall.**
- **bruke relevante fordelingsnøkler**
- **beregne kalkylerenter på investering og fond**
- **sikre at selvkostfond primært skal ligge hos den som har gebyrinntektene**
- **Kostnadene skal fordeles til kommunene etter kommunenes bruk av tjenestene**

4.2 Fakta

4.2.1 Om virksomheten

IATA IKS

IATA IKS er et interkommunalt selskap eid av kommunene Drangedal, Nissedal, Nome og Åmli. Det foreligger en selskapsavtale gjeldende fra 9. januar 2004 (sist endret av representantskapet 30. november 2017). Selskapet har hovedkontor lokalisert ved Langmoen avfallsanlegg i Nissedal kommune. Selskapet har også to andre mottaksstasjoner, Stemmen i Drangedal og Stormo i Nome. Selskapet har (pr. desember 2019) 30 faste ansatte medarbeidere. IATA IKS har et datterselskap, IATA Næring AS.

Hovedaktivitet i IATA IKS er innsamling og videre distribusjon av avfall fra husholdninger og fritidsboliger, samt henting og videre håndtering av slam fra septiktanker hos private boliger-/fritidsboliger. Selskapet driver også anlegg for mottak, opplag m.m. jf. forurensingslovens § 29, tredje ledd. IATA IKS håndterer også slam fra kommunale renseanlegg. Dette er såkalte selvkosttjenester.

Innsamling av avfall fra husholdningene og slam fra private og renseanlegg skjer ved utvidet egenregi⁸.

IATA IKS eier et biogassanlegg som i 2018 ble leid ut til og driftet av datterselskapet IATA Næring AS. Videre leide IATA IKS ut personell og utstyr til datterselskapet IATA Næring AS. Fra 2019 er det morselskapet selv som har stått for driften av biogassanlegget. Salg av diverse utstyr (poser, dunker m.m.) til kommunene skjer i regi av IATA IKS. Disse delene av virksomheten til IATA IKS regnes som næringsvirksomhet.

IATA Næring AS

I 2010 overtok IATA IKS alle aksjene i selskapet B2N Telemark⁹ og selskapet ble videreført under navnet IATA Næring AS. Selskapet er et datterselskap i IATA IKS. Ifølge vedtektene til IATA Næring AS er formålet med selskapet:

Selskapets virksomhet er kommersiell behandling av våtorganisk avfall og andre relaterte avfallstyper.

Styret i IATA IKS er generalforsamling i IATA Næring AS. Det er et eget styre i selskapet, men med lik sammensetning som styret i morselskapet. Styreleder er samme person som er styreleder i morselskapet. Daglig leder i IATA IKS er også daglig leder i IATA Næring AS. IATA Næring AS har ingen ansatte, men leier tjenester (personell og utstyr) av IATA IKS. Ingen av de ansatte er fullt utleid til IATA næring AS.

Selskapet henter og håndterer næringsavfall fra eierkommunene¹⁰. IATA Næring AS henter og håndterer næringsavfall også fra næringsaktører i regionen. En annen aktivitet i IATA Næring AS i 2018 var drift av biogassanlegg for behandling av våtorganisk avfall. IATA Næring AS leide biogassanlegget av morselskapet IATA IKS. Fra biogassanlegget og deponiet (i forbindelse med avgassing) produseres strøm som selges direkte på nettet. Det produseres også varmtvann til oppvarming. På Langmoen disponerer IATA Næring AS deponi for å kunne ta imot lett forurensede masser, inerte masser, gips, asbest og slam til behandling. Deponiet på Stormo tar kun imot slam til behandling.

⁸ Utvidet egenregi er når et kommunalt eiet selskap – en egen juridisk enhet – skal utføre tjenester for det offentlige. Det kan være et kommunalt foretak, et interkommunalt selskap eller en kommunalt etablert stiftelse med formål å utføre oppgaver for det offentlige

⁹ B2N Telemark AS, var et selskap opprettet av IATA, Renovest og Bio Tek i Porsgrunn.

¹⁰ Næringsavfall fra kommunene er avfall fra f.eks. sykehjem, skoler, barnehager, kjøkken og offentlige søppelkasser.

4.2.2 Avfall

Husholdningsavfall fra boliger/fritidsboliger

IATA IKS henter avfallet med egne biler hjemme hos abonnentene. Husholdningene skiller på type avfall i ulike dunker/poser. Det skilles mellom følgende fraksjoner: matavfall, papir, plast, glass/metall og restavfall. I tillegg blir det samlet inn farlig avfall og klær to ganger i året. Selskapet har to biler i Nome, to i Drangedal, en i Nissedal og en i Åmli. Langmoen avfallsanlegg er mottak av avfall som blir hentet hos privat-husholdninger/fritidsboliger i Nissedal og Åmli kommuner. Avfall fra innbyggere i Drangedal går til Stemmen gjenvinningsstasjon, mens Stormo avfallsanlegg tar imot avfall fra innbyggere i Nome. Avfallet blir veid inn på anleggene.

Hytteabonnenter må bringe avfallet til avfallsbuer (med lås) der avfallet skal sorteres i dunker for de ulike fraksjonene (matavfall, papir, plast, glass/metall og restavfall). Avfallet blir hentet av biler fra IATA IKS etter ordinær hentekalenderen.

I avfallsbransjen brukes begrepet nedstrøm om det som skjer med avfallet etter at det er kommet inn til selskapet. Det er ulike nedstrømsløsninger for avfallet som samles inn. Alt avfall blir sortert i containere, veid og sendt med krokbiler for videre håndtering i andre selskap. Noen avfallsfraksjoner er det knyttet inntekter til (f.eks. plast, papir, elektriske artikler), mens andre fraksjoner er det kostnader ved å levere videre (f.eks. hardplast, trevirke, Impregneret trevirke og farlig avfall).

Næringsavfall fra kommunene og private næringsdrivende

IATA Næring AS står for henting og håndtering av næringsavfall fra eierkommunene, dvs. avfall fra f.eks. sykehjem, skoler, barnehager, kjøkken og offentlige søppelkasser. Det er personell fra morselskapet som utfører oppgavene. Alt av utstyr som brukes tilhører også morselskapet. IATA Næring AS kjøper de nødvendige tjenestene av IATA IKS.

Selskapet henter avfallet (skilt på ulike fraksjoner; plast, matavfall, papir m.m.), og avfallet veies inn ved ankomst på mottaksstasjonene. Det kjøres egne ruter for innsamling av næringsavfallet i kommunene. Kommunene faktureres etter tonn avfall som er hentet.

Håndteringen av næringsavfall fra private næringsaktører skjer også i regi av IATA Næring AS. Næringsavfall kommer fra bl.a. campingplasser, butikker, håndverkere og mindre bedrifter. I all hovedsak blir næringsavfallet levert på mottaksstasjonene av de næringsdrivende selv. I enkelte tilfeller hentes næringsavfallet fra campingplasser på samme bil som har hentet husholdningsavfallet. Daglig leder sier at de i disse tilfellene

gjør en skjønnsmessig vurdering av vekten på avfallet som kommer fra campingplassene.

Privathusholdninger kan også levere ekstra avfall på de tre mottaksstasjonene. Det er gebyr for å levere slikt avfall. De som leverer avfall skal sortere dette i oppsatte containere. Containerne skiller mellom de ulike avfallsfraksjonene. Avfallet som husholdningene leverer på mottaket blir av IATA IKS også regnet som næringsavfall.

Alt næringsavfall blir veid inn ved levering til de tre mottaksstasjonene.

Skille mellom ulike former for avfall

Selskapet bruker datasystemet *Scaleit* for å registrere vekt på avfallet som kommer inn på anleggene. Det utarbeides vektrapporter som danner grunnlaget for fakturering av private næringskunder og kommunene for deres næringsavfall. Daglig leder i sier vektrapportene blir lagret i flere år.

Alt av avfall blir veid når det tas ut av anleggene for videre håndtering. Det skjer ved at en veier containerne med de ulike avfallsfraksjonene. Containerne blir fraktet ut av anlegget på krokbiler.

Vekt på henholdsvis næringsavfall og husholdningsavfall er en av faktorene som brukes for å beregne hvor mye av inntekter og utgifter som skal knyttes til henholdsvis selvkosttjenester og næringsaktivitet i IATA IKS og IATA Næring AS.

4.2.3 Slam

Slam fra private (septiktanker)

De boliger og fritidsboliger som ikke er knyttet til de kommunale avløpsanleggene, har septiktanker med slamavskiller, eller i noen tilfeller tette tanker. Det er IATA IKS som henter slam fra septiktankene på egne ruter, og selskapet holder dermed kontroll med vekt når slammet blir levert/tømt.

Abonnenter som har septiktank betaler gebyr for tjenesten. Slam fra abonnenter er et eget selvkostområde i kommunene; slam. Fastboende og eiere av fritidsboliger betaler årlig gebyr etter volum/type tank og tømmefrekvens. Siden abonnentene som har septiktank ikke er knyttet til kommunens avløpssystem, betaler de ikke avløpsgebyr til kommunen.

Slam fra kommunale renseanlegg

Ifølge selskapsavtalen skal IATA IKS samle inn, transportere og håndtere slam fra kommunenes renseanlegg. IATA IKS henter slam i Nissedal, mens Drangedal, Åmli og

Nome kommuner benytter andre transportører for å få levert slammet. Daglig leder sier de ikke har hatt utstyr/kapasitet til å hente fra alle eierkommunene, men at det på sikt er et ønske å få dette til.

Vekt på slammet blir registrert slik at det er mulig å holde kostnader knyttet til dette slammet adskilt fra slammet fra privathusholdninger med septiktank. IATA IKS fakturerer kommunen for håndteringen av slammet. Daglig leder opplyser at kommunene kun dekker utgiften selskapet har ved å håndtere slammet slik at kommunene får tjenesten levert til selvkost. I kommunene inngår disse utgiftene i kommunenes selvkostområde avløp.

4.2.4 Regnskapsmessig skille

Reglene om selvkost krever at det gjøres regnskapsmessige skiller mellom selvkost-tjenestene og næringsaktiviteten i selskap som utfører selvkosttjenester på vegne av kommunene.

IATA IKS har opprettet et datterselskap, IATA Næring AS, men som vi har sett skjer det også næringsaktivitet i IATA IKS. I oversikten nedenfor viser vi hvilke hovedoppgaver som i 2018 formelt/regnskapsmessig foregikk i regi av henholdsvis IATA IKS og IATA Næring AS. Alt personell er i utgangspunktet ansatt i IATA IKS, og alt utstyr eies av IATA IKS. I parentes har vi skrevet om vi mener aktiviteten er definert som selvkost eller næring.

Oppgaver / selskap	IATA IKS	IATA Næring AS
Avfall samlet inn fra husholdninger/hytter (selvkost)	X	
Avfall levert mottak av privatpersoner (selvkost)	X	
Avfall fra næringsdrivende (næring)	X	X
Kommunalt næringsavfall innsamling (næring)		X
Salg av utstyr til kommunene (næring)	X	
Slam fra kommunale renseanlegg (selvkost)	X	
Slam fra private septiktanker (selvkost)	X	
Annet -utleie av personell/maskiner (næring)	X	
-drift biogassanlegg (næring)		X

IATA IKS

Aktiviteten i IATA IKS er i hovedsak knyttet til selvkosttjenestene husholdningsavfall og slam, men det er også næringsaktivitet i selskapet. Næringsaktiviteten i IATA IKS bestod i 2018¹¹ av utleie av personell og utstyr til datterselskapet IATA Næring AS,

¹¹ Næringsaktiviteten er noe endret i 2019, bl.a. driftes biogassanlegget av IATA IKS selv.

utleie av biogassanlegget til datterselskapet, henting og behandling av gipsavfall, behandling av farlig avfall og salg av matavfallsposer, plastretursekker og dunker til eierkommunene.

Selskapet regner også avfall fra privatpersoner levert på mottaksstasjonene som næringsaktivitet.

Omsetningen i selskapet var i 2018 totalt om lag kr 43 360 000 fordelt med 56 % på selvkostdelen (kr 28 770 000) og 34 % på næringsdelen (kr 14 592 000).

IATA IKS bruker Visma Business regnskapsprogram. Selskapet fører ikke avdelingsregnskap for næringsdelen og selvkostdelen, men har ett felles regnskap for begge områdene. For å skille mellom de to områdene (næringsaktivitet og selvkosttjenester) bruker selskapet et regneark¹² der en vurderer og beregner hvor stor del av inntekter og utgifter som skal knyttes til hver av de to delene. Enkelte utgifter og inntekter er kun knyttet til enten næringsaktivitet eller selvkostområdene. Disse blir i sin helhet ført på tilhørende aktivitet. Fordelingen skjer der det er utgifter og inntekter som kan knyttes til begge områdene. Det gjøres konkrete vurderinger av hvor stor andel av personalressursene (tidsbruk på individnivå) som arbeider med den ene eller andre delen. Tilsvarende gjelder for bruk av utstyr og maskiner. Fordeling av andre kostnader og inntekter, f.eks. knyttet til levering/salg av avfallsfraksjoner, skjer med fordelingsnøkler enten basert på vektrapporter eller omsetningstall. Gjennomgangen skjer to ganger i året, på våren i forbindelse med regnskapsavslutning og på høsten når en arbeider med nytt budsjett. Det er daglig leder, styreleder og regnskapsfører i selskapet som sammen med revisor gjør beregningene av hvordan fordelingen skal være.

Vi har sett at inntekter fra privatpersoner som levere ekstra avfall på mottaksstasjonene ikke blir regnet som del av selvkosttjenesten. Daglig leder i selskapet sier at de ikke anser slikt avfall som vanlig husholdningsavfall, siden dette er større fraksjoner som f.eks. rivingstrevirke, møbler m.m. og at en ikke kan forlange at avfallet leveres hos IATA IKS.

Vi får opplyst at IATA IKS ikke skiller regnskapsmessig mellom de to selvkostområdene avfall og slam fra private. Det foreligger derfor ikke to separate selvkostkalkyler, men ett felles oppsett som danner grunnlaget for gebyrberegningene for begge områdene. Selskapet operer også med felles fond/fordring for begge selvkostområdene. Inntekter og utgifter for behandling av slam fra kommunenes renseanlegg er ikke med i selvkostregnskapet. Det foreligger ikke et separat regnskapsoppsett for dette. I IATA

¹² Utviklet av revisor fra Ernst & Young

IKS defineres dette som næringsavfall. Daglig leder i selskapet sier at kommunene kun betaler for det selskapet har av utgifter, og at tjenesten derfor er levert til selvkost. Det vil ikke være overskudd/underskudd for selskapet og det er derfor ikke fond/fordring knyttet til denne delen av virksomheten.

Næringsvirksomheten i IATA IKS er underlagt regler om selskaps/næringsbeskatning. Vi har ikke undersøkt forhold rundt dette nærmere.

IATA Næring AS

Øvrig næringsvirksomhet skjer i regi av IATA Næring AS (men med innleid personell og utstyr fra morselskapet). Selskapets omsetning i 2018 var på om lag 10 millioner kroner.

Næring AS driver med mottak og håndtering av næringsavfall fra private næringsdrivende. Videre henter og håndterer selskapet næringsavfall fra eierkommunene. I 2018 driftet selskapet biogassanlegget som de leide av morselskapet. I 2019 har næringssselskapet kun drevet med håndtering av avfall fra private næringsdrivende og eierkommunene.

IATA Næring AS fører eget regnskap for det som skjer i regi av næringssselskapet. IATA Næring AS er underlagt regler om selskaps/næringsbeskatning. Vi har ikke undersøkt forhold rundt dette nærmere.

4.2.5 Kalkulatoriske renter og fond

I veilederen *Beregning av kommunale avfallsgebyr*¹³ er det vist til at det skal beregnes en kalkulatorisk rente på investeringer og selvkostfond. Hensikten er å sikre kommunen eller selskapet dekning for alternativkostnaden ved å binde opp kapital i investeringer. Rentene beregnes derfor uavhengig av om investeringen er finansiert ved lån eller egenkapital.

Veilederen viser til at en skal bruke 5-årig swap-rente med et tillegg på ½ prosentpoeng som kalkylerente. På Kommunalbanken Norges nettsider er det gitt informasjon om kalkylerenten for 2018:

Snittrenten på 5 års swaprente for 2018 ble 1,87 %. Med tillegg av kalkylerentepåslaget på 0,5 % får vi en kalkylerente på 2,37 % for 2018¹⁴.

¹³ Miljødirektoratet: M-258. 2014

¹⁴ <https://www.kommunalbanken.no/no/nyheter-presse/nyheter-og-pressemeldinger/2019/selvkostrente-2018>

Vi har sett på selvkostregnskapet i IATA IKS for 2018. På selskapets investeringer er det beregnet en kalkulatorisk rente på 2,15 %. Renten er basert på gjennomsnittlig 3-årig statsobligasjonsrente pluss 1 %.

Dersom gebyrintektene på et selvkostområde er større enn gebyrgrunnlaget, skal overskuddet settes på selvkostfond. Selskapet «skylder» abonnentene penger og de må brukes til formålet seinere år. Og motsatt; et underskudd skal føres som en fordring. Da «skylder» abonnentene selskapet penger, og dette må tas inn gjennom gebyrer seinere år. Det er selskapet som har selvkostfondet. Fra selskapet får vi opplyst at IATA IKS ikke har separate selvkostfond for de to selvkostområdene husholdningsavfall og slam fra private, men opererer med ett samlet selvkostfond for begge.

Selskapet har hatt slik utvikling av selvkostfondet fra 2014 til inngangen i 2019. Tall med positivt tall er fond, mens tall med negativt fortegn er fordring:

ÅR	INNGÅENDE BALANSE	ÅRETS SELVKOST- RESULTAT	UTGÅENDE BALANSE
2014	- 866 942	- 539 018	- 1 405 960
2015	- 1 405 960	- 1 705 537	- 3 111 497
2016	- 3 111 497	907 769	- 2 203 728
2017	- 2 203 728	1 493 315	- 710 413
2018	- 710 413	- 212 335	- 922 748
2019	- 922 748		

Selskapet har ikke beregnet kalkylerente av selvkostfondet. Daglig leder opplyser at de har ansett kalkylerenten som så minimal at det ikke har vært nødvendig å beregne kalkylerente for fondsmidlene.

4.2.6 Kostnadsstruktur og tjenestetilbud

Reglene om selvkost sier at der kommunene har organisert selvkosttjenestene i et felles selskap, kan selskapet ta lik pris fra abonnentene i kommunene såfremt det er lik service og lik kostnadsstruktur i kommunene.

Vi får opplyst at IATA IKS ikke fører separate selvkostregnskap for hver og en av eierkommunene. Bakgrunnen for dette er ifølge daglig leder at eierkommunene har ønsket at det skal være lik betaling for abonnentene uavhengig av hvilken kommune de bor i. Det har tidligere vært en diskusjon om det er riktig å betrakte eierkommunene som en enhet. I en note til regnskapet for 2018 skriver Drangedal kommunen at dette er avklart i et brev fra Kommunal og regionaldepartementet (datert 09.07.2007) der IATA er fritatt fra å fremlegge selvkostregnskap pr. kommune.

Daglig leder sier det er forskjell på transportkostnader i de ulike kommunene, men at det ellers i all hovedsak er samme kostnadsstruktur. Innbyggerne har samme ordning hva angår sortering, type dunker og hentefrekvens. Det er også mulighet for innbyggerne i alle kommunene å levere ekstra husholdningsavfall på mottaksstasjoner. Nome og Drangedal har egne stasjoner, mens Nissedal og Åmli har en felles stasjon nær kommunegrensen.

Også hytteeiere i de eierkommunene har likt type tilbud; hytteeiere bringer selv avfallet til oppsamlingsbuer og sorterer der. Oppsamlingsbuene er plassert rundt om i nærheten av hyttefelt i kommunene. Også her er det transportkostnadene som i hovedsak utgjør forskjellen for IATA.

Den totale kostnaden for å drive selvkosttjenestene (avfall og slam samlet) i alle eierkommunene (minus eventuelle inntekter utenom gebyrene) danner grunnlaget for å beregne gebyrinntektene selskapet må ha. Gebyrgrunnlaget blir fordelt på det totale antall abonnenter/abonnementstyper i eierkommunene. Som vi har omtalt tidligere betrakter selskapet begge selvkosttjenestene husholdningsavfall og slam som ett selvkostområde, og gebyrfastsettingen både for avfall og slam tar utgangspunkt samlet gebyrgrunnlag.

4.3 Vurdering

Dokumentere skille

Etter vår vurdering har IATA IKS (og IATA Næring AS) tiltak for skille mellom innsamlet husholdningsavfall og næringsavfall (fra næringsdrivende, kommunene og privatpersoner som leverer ekstra privatavfall¹⁵). Skillet gjøres ved å veie avfallet fra de ulike aktørene når det kommer inn på anleggene. Selv om avfallet blandes for videre håndtering har selskapet kontroll på andel som hører til selvkost og andel som hører til næring. Det føres elektroniske rapporter for vektregistreringene. Det samme gjelder for slam. Slam fra private og slam fra kommunenes renseanlegg fraktes på ulike biler/ruter og slammet veies inn. Selskapet har dermed kontroll på hvor mye som kommer fra de to kildene.

Relevante fordelingsnøkler

IATA IKS bruker et Excel-regneark for å skille økonomien som gjelder selvkosttjenestene fra næringsaktivitet. Som fordelingsnøkler brukes dels vekt på henholdsvis husholdningsavfall og næringsavfall, dels omsetningstall og dels skjønnsmessige

¹⁵ Som vi peker på nedenfor skal imidlertid ekstra avfall fra privatpersoner som leveres mottaksstasjonene regnes med i husholdningsavfallet og ikke regnes som næringsavfall.

vurderinger av tidsbruk. Vi legger til grunn at selskapets ledelse, sammen med revisor, har gjort riktige skjønsmessige vurderinger av de enkelte områdenes andeler av kostnader og inntekter. Vi mener fordelingsnøkklene selskapet bruker er relevante for de aktuelle inntekter og kostnader.

Tradisjonelt dekker ikke innsamlingsordningene i kommunene alle avfallsfraksjoner. IATA IKS har innsamling av restavfall, matavfall, papir, glass/metall og plast, mens det er bringeordning for øvrig avfall. Vi har sett at inntekter fra privatpersoner som levere ekstra avfall på mottaksstasjonene av selskapet ikke blir regnet som del av selvkost-tjenesten. Kommunen, i dette tilfellet selskapet, har plikt til å ha opplagsplass for husholdningsavfall og plikt til å ta imot slikt avfall, jf. forurensningsloven § 29 tredje ledd. Vi mener en må se ordningen med mottak av ekstra privatavfall som en praktisk ordning for å håndtere avfall som ikke blir hentet, men like fullt som et ledd i kommunenes plikt til å samle inn husholdningsavfall. Kommunen skal fastsette gebyr til dekning av utgifter knyttet til innsamling og mottak av slikt avfall, jf. Forurensningsloven § 34. Selskapet må derfor skille mellom avfallet som blir levert fra private husholdninger og avfall som blir levert av næringsdrivende. Avfall levert fra private husholdninger må knyttes til selvkostregnskapet.

Regnskapsmessig skille

KS peker i sine *anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll* på risiko for krysssubsidiering i selskap som er tildelt oppgaver i egenregi og samtidig driver virksomhet i konkurranse med andre aktører. KS sier at det som et minimum må føres separate regnskaper som fordeler inntekter og utgifter korrekt mellom de to delene i selskapet, men peker på at det vil være betydelig enklere å unngå krysssubsidiering dersom man skiller den konkurranseutsatte delen ut i et eget selskap.

IATA IKS har en blanding av de to løsningene for å skille mellom selvkosttjenestene og næringsaktivitet. Næringsaktiviteten er delvis skilt ut ifra selvkostregnskapet i IATA IKS og delvis skilt ut i et eget selskap, IATA Næring AS. Utleie av personell og utstyr fra IATA IKS til datterselskapet vil være næringsaktivitet i morselskapet, og må skilles ut fra selvkostregnskapet til IATA IKS. Utover denne utleien mener vi IATA IKS bør vurdere å i større grad rendyrke IATA Næring AS sin rolle som næringsaktøren. Et tydeligere skille ville være en mer ryddig og oversiktlig løsning.

IATA IKS operer med ett samlet selvkostregnskap for begge tjenesteområdene husholdningsavfall og slam fra private. I kommuneloven § 15-1 som omhandler selvkost heter det:

Samlet selvkost for en tjeneste skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten.

De ulike selvkosttjenestene (vann, avløp, plan- og byggesaksbehandling, feiertjenester, avfall og slam) har ulikt hjemmelsgrunnlag og til dels ulikt regelverk med hensyn til bl.a. dekningsgrad. Slik vi ser det må begrepet «tjeneste» forstås som hver og en av de aktuelle selvtjenestene og ikke flere tjenester samlet.

I H3/14 *Retningslinjer for beregning av selvkost* pekes det på at det er et rettslig skille mellom gebyrene for de ulike tjenestene. Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, og det er ikke anledning til å slå sammen fond for ulike tjenester.

I veilederen M-258, *Beregninga av kommunale avfallsgebyr* (kap. 2.3.2) pekes det på avfallsforskriftens § 15-4 der det stilles krav til at det skal foreligge et separate regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall.

Med bakgrunn i dette mener vi selskapet bør skille mellom de to selvkosttjenestene. Gebyrberegning for avfallstjenesten skal ta utgangspunkt i selskapets samlede selvkost for å håndtere avfall, og tilsvarende for tjenesteområdet slam.

Kalkylerente og fond

Ifølge veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr skal det beregnes kalkulatoriske renter av både investeringer og selvkostfond. IATA IKS beregner kalkylerente av investeringer, men ikke av selvkostfondet. Selskapet har ikke brukt kalkylerente på investeringer som forutsatt i H-3/14, *retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. Etter vår vurdering bør selskapet beregne renter av selvkostfond og som kalkylerente bør selskapet bruke 5-årig swap-rente med et tillegg på ½ prosentpoeng.

Jamfør vår vurdering av at selskapet bør ha separate selvkostregnskap for henholdsvis avfall og slam, bør selskapet også operere med separate selvkostfond for de to tjenesteområdene.

Ifølge H-3/14, *retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings-tjenester* bør selvkostfond primært ligge hos den som har gebyrinntektene. IATA har fram til nå nylig hatt gebyrinntektene og selvkostfondet. Fra og med 2018 har imidlertid tre av fire eierkommuner begynt med gebyrinnkrevingen selv. Daglig leder sier det er uavklart om den fjerde kommunen selv vil stå for gebyrinnkrevingen. De kommunene som nå har overtatt/overtar gebyrinnkrevingen bør etter vår vurdering ha selvkostfondene framover.

Kostnadsstruktur og tjenestetilbud

Kostnadene ved selvkosttjenestene skal ifølge regelverket i utgangspunktet fordeles til kommunene etter kommunenes bruk av tjenestene. IATA IKS fører ikke

selvkostregnskap pr. kommune. Kostnadene fordeles likt på kommunene, i den forstand at de opererer med lik enhetspris pr. type abonnent uavhengig av i hvilken kommune abonnenten bor.

Slik vi tolker regelverket må to forutsetninger være til stede for å kunne operere med like enhetspriser. Den ene forutsetningen er at abonnentene i de ulike kommunene har et tilnærmet likt servicenivå. Etter vår vurdering har innbyggerne i de ulike kommunene tilnærmet likt servicenivå.

Den andre forutsetningen er at det skal være tilnærmet lik kostnad for å levere tjenesten i den enkelte kommune. Så fremt en ser bort fra forskjeller i transportkostnader (som vil variere etter avstander), er kostnadsstrukturen i kommunene som selskapet betjener også tilnærmet lik. Vi mener derfor at lik pris uavhengig av bostedskommune er i samsvar med regelverket.

Praksis med lik pris uavhengig av bostedskommune har vært et ønske fra eierkommunene. Men dersom det hadde vært vesentlige driftskostnader og/eller større investeringer som bare kom en eller noen av kommunene til gode, hadde det ikke vært anledning til å ta lik pris, selv om det har vært et omforent ønske fra eierkommunene.

4.3.1 Annet

Selskapsavtalen

Selskapsavtalen, jf. § 3, sier at selskapet skal være ansvarlig for innsamling, transport og behandling av slam fra renseanlegg. I kap. 4.2.3 viser vi til at selskapet kun transporterer slam for en av de fire eierkommunene. Praksisen er ikke i tråd med selskapsavtalen. Kommunene/selskapet bør sørge for at selskapsavtalen følges, eventuelt at den endres i tråd med praksis.

Enerettstildeling

Vi har sett av sakspapirene til representantskapet 27. november 2019 at styret i selskapet har tildelt et annet selskap (Returkraft AS) enerett på behandling av restavfall fra husholdningene i IATAs eierkommuner. Kontrakter som inngås på grunnlag av en enerett er unntatt fra anskaffelsesreglene, jf. anskaffelsesforskriften § 2-3. Dette unntaket gjelder bare når eneretten er tildelt ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak som er forenlig med EØS-avtalen. Vi har ikke undersøkt eller vurdert om vilkårene for tildeling av enerett er oppfylt, eller om avtalen med Returkraft ellers er inngått i samsvar med anskaffelsesreglene.

5 Konklusjoner og anbefalinger

5.1 Utøvelse av eierskap

I hvilken grad utøver kommunene sitt eierskap i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak?

Drangedal

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samsvar med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er i liten grad behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Nissedal

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samvær med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er ikke behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Nome

Kommunen utøver i all hovedsak eierskapet i selskapet i hovedsak samsvar med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er behandlet av kommunestyret-/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Åmli

Kommunen utøver eierskapet i selskapet delvis i samvær med relevante anbefalinger og vedtak.

Representanter til eierorganet er valgt i samsvar med gjeldende krav i lover og selskapsavtale. Eierrepresentantene er sentrale folkevalgte og det er de valgte representantene som har møtt på representantskapsmøtene.

Innkalling til representantskapsmøter i IATA IKS er med unntak av ett tilfelle ikke behandlet av kommunestyret/formannskap før møter i representantskapet. Kommunen har ikke forsikret seg om at IATA IKS kaller inn til møter i representantskapet med formålstjenlig frist og i samsvar med gjeldede krav.

Hverken ordfører eller rådmann er styremedlemmer i IATA IKS og ingen av eierrepresentantene til et interkommunalt selskap sitter i styret for selskapet. Dette er i tråd med relevante anbefalinger.

Styrevalg og sammensetning i konsernet

Styret i IATA IKS er valgt av representantskapet og satt sammen i tråd med selskapsavtalen og IKS-loven.

I IATA Næring AS har det siden 2010 vært praktisert å ha personidentisk styre som i morselskapet IATA IKS. Styret har ikke vært valgt på generalforsamlinger. Etter vår vurdering bør styret i selskapet velges av generalforsamlingen.

Styret i datterselskapet består av de samme personene som styret i morselskapet. Dette medfører at alle medlemmene i styret i IATA blir inhabile til å behandle saker der IATA Næring AS er part, f.eks. generalforsamling og saker om transaksjoner mellom selskapene, jf. IKS-loven § 15. Gjennomgående styrerepresentasjon i konsern er heller ikke i tråd med anbefalinger fra Kommunens Sentralforbund.

5.2 Lokal avfallsforskrift

Er den felles avfallsforskriften for IATA-kommunene i samsvar med hjemmelsgrunnlaget?

Den lokale avfallsforskriften oppfyller i all hovedsak formelle krav og er i all hovedsak i samsvar med hjemmelsgrunnlaget.

Det er imidlertid ikke anledning til å gi sosialt begrunnede fradrag/rabatter så langt framtidig ordningen bidrar til redusert avfallsmengde eller økt gjenvinningsgrad. Vi kan ikke se at ordningen med større restavfallsdunk til småbarnsforeldre bidrar til dette.

Gebyrfastsetting i kommunene

Differensiering av avfallsgebyr for fritidsbebyggelse er ikke i tråd med hjemmelsgrunnlaget.

Kommunestyrene i Drangedal, Nome og Åmli har ikke gjort selvstendige vedtak om gebyrsatser for selvkostområdene husholdningsavfall og slam. Det er kommunestyret selv som må fatte vedtak om gebyrsatser.

5.3 Selvkost og beregning av gebyr

Har IATA IKS tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges?

IATA IKS har delvis tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges.

Selskapet har system for å skille regnskapsmessig mellom selvkosttjenestene og næringsaktivitet. Det brukes relevante fordelingsnøkler, og dette blir dokumentert.

Selskapet betrakter avfall fra private husholdninger som blir levert på mottakene som næringsaktivitet. Inntekter og kostnader ved slikt avfall fra husholdninger skal knyttes til selvkostregnskapet.

Selskapet skiller ikke mellom selvkostområdene husholdningsavfall og slam. Slikt skille er nødvendig for å gjøre riktig beregning av gebyrgrunnlaget. Det følger av dette at selskapet også må skille mellom fond som gjelder husholdningsavfall og fond som gjelder slam fra privathusholdninger.

Selskapet beregner kalkylerente av investeringer, men ikke av fond. Dette er ikke i tråd med retningslinjene for beregning av selvkost. Det er heller ikke brukt kalkylerente som anbefalt i retningslinjene.

Servicenivå og kostnadsstruktur for håndteringa av husholdningsavfallet er etter vår vurdering i hovedsak lik i eierkommunene. Selskapet kan derfor operere med lik enhetspris pr. type abonnent, uavhengig av hvilken kommune abonnenten bor i.

5.4 Anbefalinger

Kommunene bør sørge for at

- selskapet sender ut innkalling med sakliste til representantskapsmøter minst en måned før møtene finner sted
- lokal renovasjonsforskrift og gebyrreglement er i tråd med hjemmelsgrunnlaget
- kommunens indirekte kostnader knyttet til selvkostområdene blir beregnet og dekket av gebyrene. Kommunestyret selv må fastsette gebyrene.

Drangedal kommune bør

- behandle innkallinger til representantskapsmøter (med saksdokument) i et overordnet politisk organ slik at det er mulig for kommunestyret å gi eierrepresentanten innspill og styringssignal
- legge frem protokoller for kommunestyret slik det er krav om i eierskapsmeldingen

Nissedal kommune bør

- Legge fram årsmeldinger for selskapet, slik eierskapsmeldingen krever
- behandle innkallinger til representantskapsmøter (med saksdokument) i et overordnet politisk organ slik at det er mulig for kommunestyret å gi eierrepresentanten innspill og styringssignal

Åmli kommune bør

- sørge for at innkallinger til representantskapsmøter skjer på en slik måte at det er mulig for kommunen å behandle sakene som skal opp i representantskapet forkant av møtet

IATA IKS bør

- vurdere et klarere organisatorisk skille mellom selvkosttjenester og næringsvirksomhet
- knytte inntekter og utgifter som gjelder mottak og håndtering av avfall som husholdningene leverer til mottaksplass til selvkostregnskapet
- skille regnskapsmessig mellom selvkosttjenestene husholdningsavfall og slam, herunder skille mellom fond knyttet til de to tjenestene
- beregne kalkylerente av fond og bruke kalkylerente som er anbefalt i retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H3/14)

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap (IKS-lova)
- Lov 13. mars 1983 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift 12. august nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)

Offentlige dokument

- Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger
- Ot.prp. nr. 66 (1992-1993) Om lov om endringer i forurensningsloven

Elektroniske kilder

- «Renovasjonsavgift for fritidsboliger», www.Miljodirektoratet.no, 10.09.2018, web. 22.11.2019.

Bøker/veiledere/artikler

- Kommunes Sentralforbund: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. ISBN: 978-82-93100-10-2
- Miljødirektoratet: M258-2014 Veileder – Beregning av kommunale avfallsgebyr
- Kommunal og moderniseringsdepartementet: H-3/14 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester
- Wang, Øystein (2015): Forurensningsloven med kommentarer, Gyldendal Norsk forlag

Vedlegg 1: Høringssvar



Drangedal kommune
Økonomi

Telemark Kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Deres ref.

Vår ref.
19/02172-8

Dato
15.01.2020

Svar på høringsutkast om Eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon - IATA IKS -Drangedal, Nissedal, Nome og Åmli kommuner - Høring

Drangedal kommune har følgende merknader til høringsutkastet:

- Drangedal kommune har startet med å sende representantskapsinnkalling og protokoller til formannskapet i egen kommune som referatsaker.
- Vi har oppfattet at etablering av IATA AS har ivare tatt mulighetene for å skille mellom den delen av virksomheten som er innenfor eller utenfor selvkostområdet for boliger og fritidsboliger samt for å kunne legge det som er undergitt beskatning i et eget AS. Hittil har man fra selskapet forsøkt å gjøre dette på en enkel måte for å hindre unødvendig byråkrati som lett kan bli fordyrende både for selvkostdelen og for næringsdelen. Dette kan lett medføre merkostnader for alle. Vi har også oppfattet at dette har vært hensikten med gjennomgående styrerepresentasjon.
- Det har vært en praktisk løsning å gjøre slik som det gjort mellom IATA IKS og IATA AS. Det er viktig å unngå at man får unødvendig kostnadskrevenne ordninger p.g.a. bagatellmessige feilallokeringer.
- Hvis man skal velge annen representasjon til styret i AS-et må det tenkes grundig gjennom hvordan et annet styre kan være sammensatt. Det må fortsatt være legalt å kjøpe tjenester fra IKS-et slik at man unngår å bygge opp den dobbel administrasjon. Vi mener revisjonsrutiner basert på god dokumentasjon bør kunne sikre at fordeling av inntekter og kostnader mellom selskapene kan bli nøyaktig nok på vesentlig nok nivå.
- Ordningen med større avfallsdunk for restavfall til småbarnsfamilier mener vi kan forsvares ut fra følgende
 - Slike ordninger bidrar positivt til folketallsutvikling i eierkommunene
 - Dette kan igjen gi flere innbygger og husstander å fordele kostnadene på slik at det ikke nødvendigvis øker prisen for andre husstander
 - Det vil fordyre for alle å innføre kostnadskrevenne ordninger for å «finregne» på en ordning av så begrenset omfang i forhold til hele kundeportfølgen ellers
 - Må vurderes ut fra en total sammenheng basert på vesentlighet
- Vi ser at det nok kan være klokt å gjøre en ny vurdering for selskapet når det gjelder skillet mellom IKS-et og AS-et med tanke på hva som ligger hvor.
 - Da bør også vesentlighet legges som førende prinsipp for å unngå kostnadsdrivere som ingen av kundene er tjent med enten det gjelder bolig/fritidsbolig eller næringskunder
 - Man bør tilstrebe rasjonelle praktiske løsninger uten for mye byråkrati p.g.a.

bagatellmessige forhold

- Drangedal kommune er redd forvaltningsrevisjonen kan medføre høyere gebyrer både i og utenfor selvkostområdet hvis man ikke evner å finne gode og rasjonelle løsninger på de formaliteter som er reist.
- Drangedal ser at egen eiermelding er krevende å etterleve for alle også med tanke på tidsfrister. Mulig at eiermeldingen i praksis kan være for ambisiøs.
- Formannskapet er antagelig det rette organ for å behandle innkallinger i forkant i egen kommune da møtehyppigheten er best i dette organet.
- Vi konstaterer at revidert forskrift fra 2017 bør behandles i hvert kommunestyre, og vi mener at IATA IKS bør koordinere dette slik at det blir gjennomført i alle eierkommunene.
- Drangedal kommune er uenig i den strenge vurderingen vedr. differensiert gebyr på hytterrenovasjon. Ordningen ivaretar på en praktisk måte det overordnede prinsippet om at «forurenser betaler». Det blir da farlig med en for snever bokstavelig tolkning av regelverket.
 - Vi mener dette viser at regelverket ikke i tilstrekkelig grad har en praktisk tilnærming til å sette hovedprinsippet ut i praksis.
- Drangedal kommune har for budsjettåret 2020 vedtatt gebyrene i eget kommunestyre.
- Drangedal kommune mener det er uklokt å ha forskjellig praksis på hvem som skal ha ansvaret for å holde oversikt over selvkostfondene
 - Alle fire kommunene bør tilstrebe å finne fram til felles løsninger for alt rundt fakturering og selvkostfond
 - Hensikten med vårt felles IKS har vært og er å utføre tjenester for først og fremst befolkningen i hus og hytter på en mest mulig rasjonell og kostnadseffektiv måte
 - Dette må ikke ødelegges av rigide tolkninger av et regelverk som muligens ikke har tenkt nok gjennom å finne praktiske løsninger i interkommunale sammenhenger
- Vi er bekymret for at gebyrene må øke p.g.a. ting som kan være relativt små effekter i den store sammenhengen

Dette er et administrativt hørings svar på vegne av rådmannen i Drangedal.

Med hilsen

Jens Arnfinn Brødsjømoen
Kommunalsjef
+47 35 99 70 33

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Nome Kommune, Ringsevja 30, 3830 ULEFOSS
Nissedal kommune, Treungenveien 398, 3855 TREUNGEN
Åmli kommune, Gata 5, 4865 ÅMLI
IATA, Haugsjåsund 132, 3855 TREUNGEN



Nissedal kommune
Rådmann

Telemark kommunerevisjon IKS
post@vtrevisjon.no
Att.: Dag Oftung

Dykkar ref.	Vår ref.	Sakshandsamar:	Arkivkode:	Dato:
	2019/164-4	Jarle Bruun Olsen, 35048403 jarle.olsen@nissedal.kommune.no	037	14.01.2020

Svar på høyringsutkast om eigarstyring og sjølvkost - IATA IKS

Visar til utkast til høyringsutkast vedlagt høyringsbrev av 17.12.19.

(Høyringsfristen var sett til 15.01.20. Ved å ta omsyn til at det i denne perioden var jul, med eit visst innslag av heilagdaggar og at det ikkje er heilt uvanlig med noko uttak av ferie i denne perioden, og at tida rett etter årsskifte ikkje er av den mest rolige tida, så var vel ikkje høyringsfristen særskilt romslig).

Nissedal kommune har fylgjande innspel til utkast til rapport:

- Side 13, eierrepresentasjon
Her står det at etter valet i 2019 var to av tre vararepresentanter medlemmer av kommunestyret. Det rette er at alle 3 vararepresentantane er medlemmer av kommunestyret.
- Side 17, innkalling, avklaringar og rapportering
Her står at kommunestyret, eller det organ som har fått myndighet til å avgjere eiersaker bør behandle innkallinger til representantskapsmøter. Dersom ein skal halde på at det er kommunestyret som skal handsame dette, så vil det for Nissedal sin del seie at innkallinga må vere klar opptil 2 mnd. før møte i representantskapet. I Nissedal har det siste åra berre vore 6 kommunestyremøte i året. Eit meir realistisk alternativ er vel at dette vert delegert formannskapet og at dette vert innarbeidd i vår eigarskapsmelding. Men ein er likevel avhengig av at fristen i IKS-lova på 4 veker vert overhalde.
- Side 29, våre vurderingar
Her står det at kommunane skal berekne sin indirekte kostnader forbundet med gebyrinnkrevjinga og at denne kostnaden også skal dekkjes inn av gebyra frå abonnentane. På bakgrunn av praksis det vert lagt opp til nå eigarkommunane imellom spriker noko frå og med 2020, på dette punktet, bør dette framkome under konklusjon/anbefaling?
- Side 42, selskapsavtalen
Det står her vist til endring av selskapsavtalen. Protokoll frå møte 30.11.17, vi har fått tilsendt, gjeld endring av §9 og gjeld endring av rutiner for fakturering. Eg oppfatter at dette kjem innunder andre endringar i §4 i IKS-lova, som ikkje gjeld selskaps føremål eller eigarandelar, og dermed kan dette vedtas med to tredelar flertal av representantskapet.

I høve til konklusjonar og anbefalingar som kjem fram i kap. 5 har ikkje Nissedal kommune noko å kommentere.

Med helsing

Jarle Bruun Olsen
Kommunalsjef økonomi



RÅDMANNEN

Telemark kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Dato: 20.12.2019

Vår ref:
19/2437-17

Att:

Saksbehandler:
Bjørn G. Andersen, 35946301
bjorn.andersen@nome.kommune.no

– **Eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon - IATA IKS - Drangedal, Nissedal, Nome og Åmli kommuner - Høringsuttalelse Nome kommune**

Kommunedirektøren i Nome har intet å bemerke til rapportutkastet

Med hilsen

Bjørn G. Andersen
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til:
Anja Kristin Salte Hjelseth

Rådhuset, Ringsevja 30

3830 ULEFOSS



Telemark Kommunerevisjon IKS

Høringsvar / 2019 :417 006

IATA IKS har gjennomgått rapporten og tatt stilling til konklusjon som er beskrevet på side 47.

IATA IKS tar punktene til etterretning og har allerede for 2019 regnskapet og i sjølkosten gjort endringer som er i tråd med deres anbefalinger

Med vennleg helsing
IATA IKS

Roar Karlsen
Dagleg leiar

Indre Agder og Telemark Avfallsselskap IKS Tlf 350 48 350 Langmoen
Haugsjåsund 132, Langmoen
3855 Treungen

E-post: iata@iata.no

Orgnr: 977 500 303
Bank: 2714 07 03902
Heimeside: www.iata.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Har IATA IKS tiltak for å sikre at reglene om selvkost og beregning av gebyr følges?

Kommunene plikter å sørge for innsamling av husholdningsavfall og mottak av farlig avfall fra husholdningene, jf. forurensningsloven § 30. I tillegg skal kommunen sørge for anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 29. Kommunene plikter også å sørge tømning av mindre renseinnretninger som slamavskillere og samlekommer for avslamming av sanitært avløpsvann og overvann, jf. forurensningsloven § 26. Det samme gjelder for oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann. Kommunene kan velge å organisere tjenestene i et eget selskap, dvs. levere tjenestene i såkalt utvidet egenregi.

Denne lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og slam skal finansieres gjennom gebyr, jf. forurensningsloven § 34. Gebyrinntektene skal dekke kommunens utgifter til husholdningsrenovasjon, men kan ikke overstige disse utgiftene. Når kommunen/selskapet skal beregne selvkost, må kommunen finne de merkostnadene som en har ved å yte tjenestene.

Våre revisjonskriterier bygger i hovedsak på de to veilederne om selvkost: en generell for alle selvkosttjenester, utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (H-3/14) og en veileder om selvkost på renovasjonstjenester som er utarbeidet av Miljødirektoratet (M-258/2014). Videre bygger våre revisjonskriterier på Kommunens Sentralforbunds veileder *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*

Merkostnaden ved å yte husholdningsrenovasjon/slambehandling består i et selskap av administrative kostnader, kostnader for å utføre den operative delen av tjenesten og kapitalkostnader.

Kommunen, eller den som utfører tjenestene på vegne av kommunen, skal også beregne en rentekostnad for investeringskostnadene og fond. Som rentesats brukes 5-årig swap-rente pluss ½ prosentpoeng. I retningslinjene (H-3/14) finner vi egne regler for beregning av kapitalkostnader, slik at disse beregnes utenfor selskapets offisielle regnskap¹⁶. Videre fastsetter retningslinjene at kapitalbindingen skal tillegges

¹⁶ Innenfor selvkost skal avskrivningsgrunnlaget beregnes etter nettometoden, altså med fradrag av eventuelle tilskudd, mens avskrivninger etter regnskapsloven beregnes etter bruttometoden. Årsaken til dette er at abonnentene til selvkosttjenesten kun skal belastes for den faktiske kapitalbindingen som skjer gjennom en investering, mens driftsregnskapets avskrivninger skal vise kapitalslit over anleggsmiddelets levetid

kalkulatoriske renter. Hensikten er å sikre kommunen eller selskapet dekning for alternativkostnaden ved å binde opp kapital i investeringer. Rentene beregnes derfor uavhengig av om investeringen er finansiert ved lån eller egenkapital.

Kapitalkostnadene er knyttet til bruk av egne anleggsmidler, og skal beregnes på grunnlag av de faktiske investeringskostnadene. Kommunen/selskapet skal beregne lineære avskrivninger¹⁷ av anleggene. Avskrivningene starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

Selvkostregnskapet avsluttes med et overskudd eller underskudd. Et positivt resultat (overskudd) skal settes av på fond. Et negativt resultat (underskudd) kan motregnes mot selvkostfondet dersom det er midler på fondet. Dersom det ikke er midler på selvkostfondet vil en kunne operere med fordringer (i en kommune, fremførbart underskudd/memoriakonto. Ifølge veilederen H-3/14 skal det også beregnes kalkylerenter på selvkostfond. Fond skal være tilbakeført brukerne av selvkosttjenesten innen det er gått fem år fra fondet oppstod. Det er i utgangspunktet den som har gebyrinntektene som skal ha selvkostfondet.

Dersom kommunen eller renovasjonsselskapet tilbyr tjenester knyttet til næringsavfall (og/eller driver annen næringsvirksomhet), skal kostnader og inntekter knyttet til dette holdes adskilt fra kostnader og inntekter knyttet til selvkosttjenestene. Inntekter fra og utgifter til håndtering av næringsavfall er ikke en del selvkosttjenesten, og skal ikke være en del av beregningen.

For å sikre et tydelig skille mellom næringsaktivitet og selvkosttjenestene anbefaler Kommunens Sentralforbund i sin veileder *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll* at en skiller ut næringsaktiviteten i et eget selskap:

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

¹⁷ Lineære avskrivninger beregnes ved å ta investeringskostnaden og dele på forventet levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet føres i balansen med verdien av investeringskostnaden. Hvert år reduserer man verdien av anleggsmiddelet med det faste beløpet, til anleggsmiddelet ikke lenger har en verdi i regnskapet. Avskrivningen føres som en årlig kostnad i driftsregnskapet.

virksomheten benytter selskapets administrative støttefunksjoner og/eller utstyr fra den fullfinansierte delen av selskapet (krysssubsidiert).

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

Det vil imidlertid være betydelig enklere å unngå krysssubsidiert dersom man skiller den konkurranseutsatte delen ut i et eget selskap. Dette utelukker ikke i seg selv ulovlig offentlig støtte, men vil kunne gjøre virksomheten mer transparent og dermed gjøre det lettere å påvise at det ikke skjer.

I avfallsforskriften § 15-4 stilles det krav til at det skal foreligge separat regnskap for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall og til fordeling av felles kostnader, dersom kommunen/selskapet tilbyr avfallstjenester i markedet i tillegg til den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall. Felleskostnader skal fordeles forholdsmessig mellom de to regnskapene. Et regnskapsmessig skille og dokumentasjon av kostnadene som fordeles til den lovpålagte delen av avfallshåndteringen, vil bidra til å unngå krysssubsidiert mellom lovpålagt tjenesteyting og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordelingen skal dokumenteres og skal kunne kontrolleres.

Selvkostreglene krever ikke organisatorisk skille mellom virksomhetene. Det legges til grunn at skillet skjer for hver enkelt kostnads- og inntektspost i regnskapet, og at det benyttes fordelingsnøkler der hvor direkte fordeling ikke er mulig. Valg av fordelingsnøkler for de ulike postene må kunne begrunnes og dokumenteres. Administrative kostnader knyttet som ikke lar seg fordele direkte til det enkelte regnskap, skal fordeles forholdsmessig mellom den lovpålagte aktiviteten og den kommersielle delen.

Fordeling av felles nettokostnader ut ifra faktisk bruk vil gi et godt uttrykk for forholdsmessig fordeling av nettokostnader. Fordeling etter faktisk bruk kan innebære at nettokostnadene fordeles etter vekta på de ulike avfallsfraksjonene ut ifra andelen av henholdsvis lovpålagt og kommersiell aktivitet. En forholdsmessig fordeling av felles nettokostnader basert på faktisk bruk er konkret, transparent og dokumenterbart, og ivaretar grunntanken bak kravet om forholdsmessig kostnadsfordeling; å sikre etterlevelse av selvkostprinsippet. Tiltaket kan også være egnet til å hindre ulovlig krysssubsidiert etter reglene om offentlig støtte.

Dersom kommunen kjøper renovasjonstjenestene i markedet etter konkurranse, kan prisen på tjenesten inngå som en kostnad i selvkostberegningen. Hvis renovasjonstjenester for husholdningene leveres til eierkommunene etter utvidet egenregi, så er det ikke konkurrert på prisen. I slike tilfeller må leverandøren sikre selvkost i sine tjenester til kommunen. Når tjenesten leveres av et aksjeselskap, skal kostnadene fordeles etter kommunens bruk av tjenesten fra selskapet og ikke etter eierbrøk.¹⁸

IATA IKS må sørge for å levere renovasjonstjenester til eierkommunene etter disse prinsippene. Det innebærer at IATA IKS må dokumentere selvkost i sin tjenesteproduksjon.

Ifølge veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (M-258, 2014) skal et interkommunalt selskaps netto kostnad på selvkostområdet fordeles ulikt på eierkommuner når det er forskjellig kostnadsstruktur i kommunene som er med i samarbeidet. Selvkost skal gjelde for «kommunens kostnader». Eksempelvis må kostnader ved renovasjon i regi av et interkommunalt selskap kunne splittes for hver kommune som betjenes. Er kostnadene ved renovasjon i én kommune høyere per abonnent enn i en annen kommune skal i utgangspunktet abonnentene ikke betale samme pris. På den annen side sier retningslinjene at det ikke er hensikten at ulike transportavstander fra kommunene til behandlingsanlegg nødvendigvis skal separeres. Avstandsforskjellene kan skyldes at en lokalitet var bedre miljømessig, mer kostnadseffektiv, utgjorde et bedre tilbud enn en annen eller ble valgt som følge av en anbudskonkurranse.

På denne bakgrunnen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

IATA IKS skal føre selvkostregnskap i tråd med retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. IATA IKS skal:

- **dokumentere et skille mellom husholdningsavfall, slam og næringsavfall.**
- **bruke relevante fordelingsnøkler**
- **beregne kalkylerenter på investering og fond**
- **sikre at selvkostfond primært skal ligge hos den som har gebyrinntektene**
- **Kostnadene skal fordeles til kommunene etter kommunenes bruk av tjenestene**

¹⁸ Veileder for avfallsgebyrer, kapittel 3.1

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev dato 11. juni 2019. Oppstartsmøte med leder for IATA IKS ble holdt 5. september 2019.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden september til desember 2019.

Innsamling av data

For å undersøke forhold rundt kommunenes eierstyring har vi undersøkt innkallinger til representantskapsmøter i IATA, kommunenes eierskapsmeldinger og sakspapirer fra formannskaps og/eller kommunestyremøter i eierkommunene. Videre har vi henvendt oss til kommunene på e-post for utfyllende informasjon.

Vi har gjennomgått lokal *Forskrift for tvungen renovasjon, tømming av slamavskiljarar, tette tankar m.m. i IATA-kommunane*. Denne er vurdert opp mot hjemmelsgrunnlaget som er forurensingsloven.

For undersøkelsen som gjelder selvkost i selskapet har vi gjennomgått selskapsavtalen, gebyrregulativ, innkallinger og protokoller fra representantskapsmøter og årsmeldinger og regnskap for IATA IKS og IATA Næring AS for 2018. Vi har fått tilgang til regnearket som brukes for å beregne fordeling mellom selvkostdel og næringsdel i IATA IKS.

Vi har fått informasjon fra daglig leder via møter, telefonsamtaler og e-post-korrespondanse. Tekst som er basert på denne informasjonen er verifisert av leder i selskapet. Vi har fått informasjon fra selskapets revisor.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Vi mener rapporten er pålitelig fordi den bygger på skriftlige kilder og at informasjonen som er gitt om selskapet er verifisert.

Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen og i selskapet.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 78, sjette ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside www.vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no