TELEMARK
KOMMUNEREVISJON IKS

www.tekomrev.no

Eierskap, styring og formål – IRMAT AS

Bø, Notodden og Sauherad kommuner

2018 :: 407 011

Klikk her for å få tips til å lese dokumentet elektronisk

Innhold

Sammendrag 1

1 Innledning 6
- 1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger 6
- 1.2 Metode 7
- 1.3 Kriterier for vurderingene 7
- 1.4 Avgrensning 8
- 1.5 Høring 8

2 Kommunenes utøvelse av eierskap 9
- 2.1 Revisjonskriterier 9
- 2.2 Fakta om eierskap 9

3 Vedtektsfestet formål 17
- 3.1 Revisjonskriterier 17
- 3.2 Fakta om formål og avtale mellom kommunene 18
- 3.3 Revisors vurderinger av formål og avtaler 21
- 3.4 Fakta om vilkårene for egenregi 22
- 3.5 Revisors vurdering av bruk av egenregi 23

4 Tillatelser og tilsyn 25
- 4.1 Revisjonskriterier 25
- 4.2 Tillatelser 25
- 4.3 Tilsyn 26
- 4.4 Annet 27

5 Gjelder offentlighetsloven for IRMAT? 28
- 5.1 Offentlighetsloven - virkeområde 28
- 5.2 IRMAT – forholdet mellom næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet 29
- 5.3 Konklusjon - offentlighetsloven 29

6 Fulgt opp vedtak etter selskapskontroll? 31
- 6.1 Revisjonskriterier 31
- 6.2 Fakta om oppfølging av forvaltningsrapporten 31
- 6.3 Revisors vurdering av oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon 33

7 Etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna 34
- 7.1 Revisjonskriterier 34
- 7.2 Fakta om etableringen av gjenvinningsstasjon i Bø kommune 36
- 7.3 Revisor vurdering av etableringen på Brenna 44

8 Planprosessen 46
- 8.1 Revisjonskriterier 46
- 8.2 Planbehandling i Sauherad kommune 47
- 8.3 Vurdering av planarbeidet i Sauherad kommune. 49

9 Beregning og dokumentasjon av selvkost 50
- 9.1 Revisjonskriterium 50
- 9.2 Fakta om beregning av selvkost 53

9.3 Revisors vurdering av beregning av selvkost 60
10 Konklusjoner 63
11 Anbefalinger 66
Litteratur og kildehenvisninger 68
Vedlegg 69
Vedlegg 2: Høringsuttalelser 70
Vedlegg 2: Prosedyre for innkjøp 74
Vedlegg 3: KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll 75
Leser du dokumentet elektronisk? 78
For PC, android nettbrett eller Mac 78
Lese på iPad? 78

Foto forside: Svilen Milev, www.efffective.com

Sammendrag

Vedtektsfestet formål

Bestilling og bakgrunn

Selskapskontrollen/eierskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalgene i Bø, Notodden og Sauherad kommuner:

Kommune	Møtedato	Sak/vedtak
Bø	7. november 2017	Sak 33/17
Notodden	21. november 2017	Sak 30/17
Sauherad	11. desember 2017	Sak 30/17

Bakgrunn for bestillingen er plan for selskapskontroll 2016-2019, vedtatt av kommunestyrene i de respektive kommunene.

Selskapskontrollen er dels rettet mot kommunenes eierskapsutøvelse og dels mot selskapets virksomhet.

Konklusjoner

Her følger problemstillingene kontrollutvalgene har bedt oss undersøke, og våre konklusjoner på disse:

I hvilken grad utøver kommunene eierskapet i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og kommunestyrene sine vedtak?

Bø kommune utøver i noen grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger og eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Kommunestyret/formannskap er etter 2017 gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Notodden kommune utøver i mindre grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger og eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Sentrale politikere møter i generalforsamlingen, men kommunen burde etter vår vurdering sørget for klarere fullmakter til eierrepresentanten.
- Kommunestyret/formannskap er de tre siste årene ikke gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Sauherad kommune utøver i noen grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Sentrale politikere møter i generalforsamlingen, men kommunen burde etter vår vurdering sørget for klarere fullmakter til eierrepresentanten.
- Kommunestyret/formannskap er med ett unntak de tre siste årene gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Driver selskapet i samsvar med vedtektsfestet formål og eventuell avtale mellom selskapet og kommunene?

IRMATs virksomhet er etter vår vurdering i tråd med selskapets vedtekter.

Det foreligger ingen avtaler som regulerer forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører. Vår vurdering er at det bør inngås slike avtaler.

Ett av vilkårene for at kommunene kan organisere renovasjonstjenesten som utvidet egenregi er at minst 80 % av virksomhetens omsetning er for eierne, eller for virksomheter som eierne kontrollerer. IRMAT oppfyller ikke dette vilkåret. Etter vår vurdering er kommunens bruk av utvidet egenregi i strid med lov om offentlige anskaffelser.

Har selskapet nødvendige tillatelser for å drive virksomheten?

Selskapet har etter vår vurdering de nødvendige tillatelser til å drive virksomheten.

Gjelder offentlighetsloven for IRMAT?

IRMAT driver i hovedsak virksomhet som er av offentlig karakter, og er dermed omfattet av offentlighetsloven. Når et selskap først er omfattet av offentlighetsloven, gjelder loven for hele virksomheten, også den delen av selskapet som driver næringsvirksomhet.

Selskapet følger ikke lovens krav om å ha postjournal.

Har IRMAT fulgt opp anbefalingene som ble vedtatt etter selskapskontrollen i 2009?

- *om selskapet har avklart spørsmål om selskapets skatteplikt*
- *om selskapet har utarbeidet retningslinjer som sikrer at selskapets anskaffelser skjer i henhold til gjeldende regelverk*

Etter vår vurdering har IRMAT avklart spørsmålet om selskapets skatteplikt i tråd med vedtatt anbefaling.

Etter vår vurdering har selskapet ikke utarbeidet fullverdige retningslinjer for anskaffelser slik det ble anbefalt i rapporten fra 2009 (*407 004 Selskapskontroll i IRMAT AS).* Slike rutiner kan og bør tilpasses virksomhetens størrelse og kompleksitet.

I hvilken grad har IRMAT arbeidet i samsvar med gjeldende regler og føringer fra eier/kommunene ved etableringen av gjenvinningsstasjonen på Brenna?

Det er i samsvar med føringer fra eierne å arbeide for å etablere en gjenvinnings-stasjon på Brenne.

Det er kritikkverdig at daglig leder og styreleder ikke sørget for å ha et mandat fra styret i arbeidet med å etablere gjenvinningsstasjonen, og at det tok fem måneder før leiesaken ble lagt fram for styret til behandling. Daglig leder og styreleder sørget ikke for tilstrekkelig utredning i forkant. Ifølge aksjeloven § 6-21 og styreinstruksen pkt. 4 skal daglig leder i samråd med styreleder forberede og legge frem saker slik at styret har et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag. Etter vår vurdering er føringer fra eierne om at selskapet skal levere tjenester til lav pris ikke fulgt i saken om leieavtalen.

Har planprosessen vedr. etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna vært i tråd med reglene i plan og bygningsloven?

Etter vår vurdering har arbeidet med og behandlingen av kommuneplanens arealdel 2017 – 2028 i Sauherad foregått i tråd med reglene i plan og bygningsloven. Det samme gjelder for arbeidet med og behandlingen av detaljregulering av felles gjenvinningsstasjon for Bø og Sauherad på Brenna.

I hvilken grad overholder IRMAT gjeldende krav og retningslinjer for beregning av og dokumentasjon av selvkost?

Etter vår vurdering overholder ikke IRMAT fullt ut gjeldende krav og retningslinjer for beregning og dokumentasjon av selvkost.

Selskapet har et system for å beregne og dokumentere at kostnader og inntekter mellom husholdning og næring fordeles riktig, Fordeling av kostnader og inntekter mellom husholdning og næring skjer i hovedsak med fordelingsnøkler basert på veiing av de ulike avfallsfraksjonene som kommer inn til selskapet.

Vår vurdering er at IRMAT praksis med utjamningsfond som går over to år ikke er i tråd med retningslinjen for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Etter vår vurdering er ikke fordelingen av kostnadene på eierkommunene i tråd med veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr. Vi mener selskapet må dokumentere kostnader for levering av selvkosttjenesten for hver kommune, og fastsette avgiftene med bakgrunn i den enkelte kommunes selvkost.

Anbefalinger

Vi anbefaler Bø kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler Notodden kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- klare fullmakter for den som skal møte i generalforsamlingen, eventuelt ta slike fullmakter inn i delegasjonsreglementet.
- at kommunestyret gis anledning til å gi eventuelle instrukser og/eller signaler til eierrepresentanten.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler Sauherad kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- klare fullmakter for den som skal møte i generalforsamlingen, eventuelt ta slike fullmakter inn i delegasjonsreglementet.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler selskapet å sørge for:

- at kravene til utvidet egenregi er oppfylt, f.eks. ved å skille nærings-virksomheten og tjenesteytingen til kommunen i selvstendige juridiske enheter, slik at den enheten som leverer tjenester til kommunen kan oppfylle aktivitetskriteriet i anskaffelsesforskriften, alternativt å justere selskapets formål og å redusere næringsaktiviteten i selskapet, slik at denne aktiviteten utgjør mindre enn 20 % av selskapets totale omsetning.
- at offentlighetslovens krav til postjournal blir fulgt.
- å utarbeide innkjøpsreglement som er tilpasset virksomhetens størrelse og kompleksitet.
- å sørge for at selskapet har tiltak som kan sikre gode forretningsmessige betingelser i samsvar med selskapets formål.
- å sikre at håndteringen av fond er i samsvar med retningslinjene (H-3/14).
- å dokumentere kostnader for levering av selvkosttjenesten for hver kommune, og fastsette avgiftene med bakgrunn i den enkelte kommunes selvkost.

Skien, 11. september 2018
Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

IRMAT AS (Interkommunalt Renovasjonsselskap i Midt og Aust Telemark) ble stiftet i 2002 og er eid av kommunene Bø, Hjartdal, Notodden og Sauherad. Selskapet håndterer husholdningsavfall for eierkommunene og tar imot næringsavfall i regionen.

Selskapskontrollen/eierskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalget i kommunene Bø, Notodden og Sauherad[1]:

Kommune	Møtedato	Sak/vedtak
Bø	7. november 2017	Sak 33/17
Notodden	21. november 2017	Sak 30/17
Sauherad	11. desember 2017	Sak 30/17

Bakgrunn for bestillingen er plan for selskapskontroll 2016-2019, vedtatt av kommunestyrene i de respektive kommunene.

Kontrollutvalgene har bedt om svar på følgende problemstillinger:

I hvilken grad utøver kommunene eierskapet i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og kommunestyrene sine vedtak?

Driver selskapet i samsvar med vedtektsfestet formål og eventuell avtale mellom selskapet og kommunene?

Har selskapet nødvendige tillatelser for å drive virksomheten?

Gjelder offentlighetsloven for IRMAT?

Har IRMAT AS fulgt opp anbefalingene som ble vedtatt etter selskapskontrollen i 2009?

- *om selskapet har avklart spørsmål om selskapets skatteplikt*
- *om selskapet har utarbeidet retningslinjer som sikrer at selskapets anskaffelser skjer i henhold til gjeldende regelverk*

[1] Opprinnelig foreslo vi å levere en egen rapport om selvkost. Underveis i arbeidet har vi kommet til at det likevel er hensiktsmessig å samle framstillingen i en rapport.

I hvilken grad har IRMAT arbeidet i samsvar med gjeldende regler og føringer fra eier/kommunene ved etableringen av gjenvinningsstasjonen på Brenna?

Har planprosessen vedr. etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna vært i tråd med reglene i plan- og bygningsloven?

I hvilken grad overholder IRMAT gjeldende krav og retningslinjer for beregning av og dokumentasjon av selvkost?

1.2 Metode

Selskapskontrollen er dels rettet mot kommunenes eierskapsutøvelse og dels mot selskapets virksomhet. Kontrollen er gjennomført i samsvar med kommunelovens regler om selskapskontroll og forvaltningsrevisjon i §§ 77, 78 og 80, forskrift om kontrollutvalg kapittel 6, forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3 og god kommunal revisjonsskikk.[2]

I forbindelse med kontrollen har vi fått tilgang til ulike styringsdokument, planer, saker/vedtak, rutiner, innkallinger, referat, protokoller m.m. fra de aktuelle kommunene og fra IRMAT.

Vi har intervjuet daglig leder for IRMAT. Vi har vært på befaring for å observere praksis ved mottak av avfall. Vi har observert en generalforsamling.

Det er innhentet opplysninger fra Bø, Notodden og Sauherad kommuner v/rådmennene og teknisk sjef i Bø og Sauherad.

Videre har vi hatt en samtale med styreleder i Bø miljøstasjon, og fått tilgang til diverse korrespondanse fra privatpersoner sendt kontrollutvalgene.

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

1.3 Kriterier for vurderingene

Kriterier for vurderingene i rapporten framgår under hver problemstilling.

[2] RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (2011), fastsatt av Norges kommunerevisorforbund (NKRF)

1.4 Avgrensning

Vi har undersøkt om selskapets aktiviteter ligger innenfor den rammen som vedtektenes formålsbestemmelse setter. Vi har ikke undersøkt om målene med aktivitetene er oppnådd.

Vi har i hovedsak undersøkt forhold fra 2015 og fram til begynnelsen av august 2018.

1.5 Høring

Utkast til rapport er sendt på høring til eierkommunene v/eierrepresentantene og IRMAT. Høringssvar følger som vedlegg til rapporten.

IRMAT AS sier i sitt høringssvar at de ikke har noen merknader til høringsutkastet.

Bø og Sauherad kommune har kommet med høringssvar der det bl.a. er gitt utfyllende opplysninger om delegasjonsreglementene. Med bakgrunn i dette er det gjort noen justeringer i faktadelen i rapporten, og i våre konklusjoner og anbefalinger.

Vi har ikke mottatt høringssvar fra Notodden kommune.

2 Kommunenes utøvelse av eierskap

I hvilken grad utøver kommunene eierskapet i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og kommunestyrene sine vedtak?

2.1 Revisjonskriterier

Kontrollkriteriene for denne problemstillingen tar utgangspunkt i anbefalinger fra Kommunenes Sentralforbund (KS) om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Begrunnelse for kriteriene framgår av anbefalingene, se vedlegg 3. I vurderingen av eierstyringen i Bø og Notodden tar vi også hensyn til særskilte føringer som framgår av kommunenes eierskapsmeldinger for de aktuelle årene. Sauherad kommune har ikke hatt eierskapsmelding før i 2018.

- ***Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering. (anbefaling nr. 3)***
- ***Kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierorganet (anbefaling nr. 7)***
- ***Eierrepresentanten skal ha nødvendige fullmakter og møte på generalforsamling (anbefaling nr.7).***
- ***Kommunestyret bør gis mulighet til å gi styringssignal ved at innkalling og protokoll fra generalforsamling blir rapportert til kommunestyret/politisk nivå (anbefaling nr. 7).***

2.2 Fakta om eierskap

2.2.1 Eierstyring i Bø

Bø kommune har eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret 7. mars 2016[3]. Denne gjaldt i 2016 og 2017, dvs. de årene vi har undersøkt i denne rapporten. Kommunen har ellers nylig vedtatt ny eierskapsmelding for årene 2018 – 2019, dvs. for årene fram til kommunesammenslåingen med Sauherad.

[3] Eigarskapsmelding for Bø kommune 2016 – 2019, vedtatt av kommunestyret 07.03.2016

Monopol/kryssubsidiering

I kommunes eierskapsmelding er forhold i selskaper som driver konkurranse-virksomhet i tillegg til monopolvirksomhet omtalt:

Figur 1 Utklipp fra Bø kommunes eierskapsmelding 2016 – 2019 punkt nr. 5

Nr 5 Fysisk skilje mellom monopol og konkurranseverksemd

Selskaper som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet, bør som hovedregel skille ut virksomheten for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryssubsidiering. Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig, være ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra monopolvirksomheten.

Bø kommune som eigar skal gjere ei særleg vurdering av om selskap driv konkurranseverksemd i tillegg til monopolverksemd. Kommunen vil i slike høve i størst mogeleg grad legge til grunn at selskap og verksemder som dette er aktuelt for fysisk og organisatorisk, skil dei konkurranseutsette aktivitetane fysisk og organisatorisk frå monopolverksemda.

Vi har etterspurt på hvilken måte kommunen har hatt dette temaet oppe til særlig vurdering når det gjelder IRMAT. Vi har ikke fått dokumentasjon på at dette spørsmålet har vært behandlet i kommunestyret eller at spørsmålet har vært drøftet i generalforsamlingen.

Representasjon og delegasjon

I eierskapsmeldingen finner vi følgende om sammensetning og funksjon i eierorganet, som i dette tilfelle er generalforsamlingen.

Figur 2 Utklipp fra Bø kommunes eierskapsmelding 2016 – 2019 – punkt nr. 7

Nr 7 Samansetjing og funksjon til eigarorgan

For aksjeselskap og interkommunale selskaper anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets samlede/flertallsbeslutning. Det er sentralt at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyre i forkant av generalforsamling/representantskapsmøte.

Bø kommune vil i hovudsak bygge vidare på etablert praksis. Viser til Kst sak 32/2004: " Prinsipp for korleis ein skal velje medlemer til nemnder, råd og utval, stiftingar, interkommunale selskap og aksjeselskap"

- Politisk leiing vert oppnemnd som eigarrepresentant (ar) i kommunale selskap og i selskap der kommunestyret har uttrykt ønske og behov for oppfølging av selskapet si verksemd. I generalforsamling vil til vanleg ordføraren, eller den som han gir fullmakt, representerer kommunen.

De tre siste åren har Bø hatt slik representasjon på IRMAT sine generalforsamlinger:

- Generalforsamlingen 2016: Varaordfører
- Generalforsamlingen 2017: Ordfører
- Generalforsamlingen 2018: Formannskapsmedlem

I kommunens delegasjonsreglement er ordfører gitt fullmakt til å stille som eierrepresentant i de selskap kommunen er aksjeeier.

I følge protokollene fra generalforsamlingen i IRMAT i 2016 og 2017 ble det ikke for noen av disse årene lagt fram fullmakt fra eierrepresentantene fra kommunene. I 2018, der et formannskapsmedlem møtte istedenfor ordfører, ble fullmakt fra Bø kommune lagt fram.

Styringssignal

På s. 12 i eierskapsmeldingen til Bø kommune står det at kommunestyret eller formannskapet skal gi styringssignal til kommunen sin eierrepresentant i selskap:

> ….
>
> Årsrekneskapar, årsrapportar, strategidokument og liknande vert lagt fram for politisk behandling i forkant av eigarmøte (i praksis har det ikkje vore så enkelt å få dette til). Eigarmøte skal varslast tidleg på året, og dokumenta bør liggja føre min 30 dagar før møte i generalforsamling/representantskap (vedtektsfesting).
>
> Det politiske organet som har desse sakene til behandling (kommunestyret, formannskapet), gir eventuelle "styringssignal" til kommunen sine representant i eigarmøte, og kan eventuelt instruera desse. Dei valde representantane skal generelt ivareta kommunen sine interesser gjennom ei aktiv deltaking i selskapet sitt eigarorgan.

Vi legger til grunn at kommunen med begrepet «eigarmøte» her mener generalforsamling. Innkalling og saksliste til generalforsamlingene i IRMAT blir sendt til ordfører. Tidsspennet fra innkalling til møte er ofte avgjørende for om det er mulig for kommunen å behandle innkallingene til generalforsamling i kommunens politiske organ. I følge kommunens eierskapsmelding bør dokumentene foreligge minimum 30 dager før generalforsamling eller representantskapsmøte. Kravet i aksjeloven er en uke, og det er derfor anbefalt at en vedtektsfester lenger innkallingsfrist. IRMATs vedtekter sier at innkalling til ordinær generalforsamling skal sendes ut senest fire uker før generalforsamlingen. Selskapet har de siste tre årene sendt innkalling til generalforsamlinger i henhold til kravet i eierskapsmeldingen i kommunen og egne vedtekter:

Frist i vedtekter/ selskapsavtale	Innkalling 2016	Innkalling 2017	Innkalling 2018
4 uker	Ca. 6 uker	Ca. 11 uker	Ca. 11 uker

For året 2016 finner vi ingen behandling av innkalling til generalforsamling i IRMAT i formannskapet eller kommunestyret.

Formannskapet i Bø kommune behandlet 20. mars 2017 innkalling til generalforsamling i IRMAT i sak 20/17 *Orienteringer om generalforsamlinger*. Protokoll fra generalforsamling 6. juni 2017 blei lagt fram for kommunestyret som referatsak 18. september 2017.

Vi får opplyst at fra 1. januar 2018 blir generalforsamlingspapirer behandlet som egen sak i formannskapet. Innkalling til generalforsamling 6. juni 2018 ble behandlet 23. april 2018. Det ble vedtatt å sende ett av formannskapets medlemmer til generalforsamlingen og nødvendig fullmakt ble gitt til vedkommende.

2.2.2 Revisors vurdering av eierstyring i Bø

Eierskapsmeldingen i Bø peker, i samsvar med anbefalingene fra KS, på problematikken med kryssubsidiering og rolleblanding der selskap operer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet. I slike tilfeller sier eierskapsmeldingen at det skal gjøres særlige vurderinger av om selskapet bør splittes i flere deler. Vi kan ikke se at kommunen har tatt initiativ til at eierne eller selskapet vurderer organiseringen av IRMAT i forhold til denne føringen. Etter vår vurdering har ikke kommunen fulgt opp eierskapsmeldingen på dette punktet.

Det er sentrale folkevalgte som har møtt på generalforsamlingene de årene vi har undersøkt. Det er i tråd med anbefalingene fra KS.

Bø kommune har delegasjonsreglement som sier at ordfører er den som representerer kommunen som aksjeeier i selskap kommunen eier aksjer i.

Kommunen har delvis hatt kommunestyrebehandling av innkallinger til generalforsamling og/eller protokoll fra disse. Etter vår vurdering er det fra 2017 lagt til rette for at kommunestyret kan gi instrukser/signaler til sine representanter i det operative eierorganet, i dette tilfelle generalforsamlingen.

2.2.3 Eierstyring i Notodden

Monopol/kryssubsidiering

KS anbefaler at selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, som hovedregel bør skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering. Dette er ikke omtalt i kommunens eierskapsmelding, og kommunen kan ikke vise til at spørsmålet om organiseringen av IRMAT har vært oppe til vurdering i løpet av de siste tre årene.

Representasjon og delegasjon

Om representasjon og delegasjon finner vi følgende i kommunens eierskapsmelding:

> I generalforsamlingen møter kommunen normalt med én representant. Dette er ordføreren, jfr. kommunelovens § 9. Kommunestyret kan før generalforsamlingen avholdes treffe vedtak som binder opp ordførerens stemmegivning på generalforsamlingen.

De to siste åren har Notodden hatt slik representasjon på IRMAT sine general-forsamlinger:

- Generalforsamlingen 2016: Ordfører
- Generalforsamlingen 2017: Ordfører
- Generalforsamlingen 2018: Ordfører

Som tidligere beskrevet ble det ikke lagt fram fullmakt fra noen eierrepresentanter på generalforsamlingene i 2016 eller 2017. På generalforsamlingen i 2018 ble det kun lagt fram fullmakt fra Bø kommune.

Styringssignal

Notodden har eierskapsmelding fra 2012 vedtatt i kommunestyret 6. mars 2012 (arkivsaksnr 09/1443). I eierskapsmeldingen finner vi dette om aktivt eierskap:

> 2.2.1 Aktivt eierskap
>
> Kommunen kan og bør være en aktiv eier selv om det er opprettet et selskap innen tjenesteområdet. Forutsetningen er at det gjøres et klart skille mellom politikk (kommunestyret) og utøvelse av aktivt eierskap (det utøvende eierorgan i selskapet).
>
> - Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret der hele kommunenes tjenesteproduksjon settes i fokus.
> - Kommunestyret skal gi instrukser/signaler til sine representanter i det operative eierorganet (generalforsamling/representantskap). Kommunestyrets vedtak skal følges av kommunens representanter i eierorganet slik at de skal stemme likt.
> - Eierskapsrepresentantene skal ivareta kommunens interesser, og har myndighet til å stemme på generalforsamlingen/representantskapsmøtene.
> - Vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret.
>
> Instrukser/signaler fra kommunestyret gjelder for kommunens representant(er) i eierorganet, herunder for styremedlemmer.

Fra rådmannen får vi opplyst at kommunestyret i årene 2016 og 2017 ikke har behandlet saker som gjelder IRMAT. Vi har heller ikke funnet at formannskap og/eller kommunestyret har behandlet innkalling til generalforsamlingen for 2018.

2.2.4 Revisors vurdering av eierstyring i Notodden

KS peker på problematikken med kryssubsidiering og rolleblanding der selskap opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet. I slike tilfeller bør det gjøres vurderinger av om selskapet bør splittes i flere deler. Vi kan ikke se at kommunen har tatt initiativ til at eierne eller selskapet vurderer organiseringen av IRMAT i løpet av de tre siste årene. Etter vår vurdering har ikke Notodden kommune fulgt opp KS sine anbefalinger på dette punktet.

Det er sentrale folkevalgte som har møtt på generalforsamlingene de årene vi har undersøkt. Det er i tråd med anbefalingene.

I eierskapsmeldingen heter det at ordfører er eierrepresentant i generalforsamlingen med henvisning til kommunelovens § 9, der det står at ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne. Vi vil bemerke at kommuneloven § 9 ikke gir ordfører noen fullmakt utenom rettsapparatet, og retten til å signere for kommunen gir ikke ordfører annen myndighet til å forplikte kommunen enn det som følger av underliggende forhold.[4] Representant til generalforsamlinger må derfor velges på vanlig måte av kommunestyret, eller det kan tas inn i delegasjons-reglementet, slik at den fornyes hver valgperiode og ses i sammenheng med andre delegeringer.

Etter vår vurdering har kommunen ikke fulgt opp eierskapsmeldingens føringer om å gi instrukser/signaler til sine representanter i det operative eierorganet, i dette tilfelle generalforsamlingen. Siden kommunen ikke har hatt kommunestyrebehandling av innkalling til generalforsamling og/eller protokoll har ikke kommunestyret fått informasjon om selskapet og anledning til å gi eventuelle instrukser og/eller signaler til eierrepresentanten.

2.2.5 Eierstyring i Sauherad

Monopol/kryssubsidiering

KS anbefaler at selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, som hovedregel bør skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering. Vi kan ikke se at spørsmålet om organiseringen av IRMAT har vært oppe til vurdering i løpet av de siste tre årene.

[4] Dette er beskrevet i Bernt og Overå, Kommuneloven med kommentarer, fotnote 6 siste avsnitt til kommuneloven § 9.

Styringssignal
Vi har undersøkt om innkallinger og protokoller fra generalforsamling i IRMAT for årene 2016, 2017 og 2018 er behandlet i formannskap og/eller av kommunestyret. For disse tre årene har vi sett følgende behandlinger i formannskap/kommunestyre:

Kommunestyret behandlet 25. mai 2016 sak 36/16 om valg av styremedlem og varamedlem til IRMAT. Vi finner ingen behandling av innkallinger til generalforsamling i 2016. I 2016 ble referat fra generalforsamling behandlet i egen sak i formannskapet sak 131/16 og i kommunestyret i sak 120/16.

I 2017 behandlet formannskapet melding om generalforsamling i IRMAT i sak 31/17 og i kommunestyret sak 23/17. Kommunestyret behandlet protokoll fra generalforsamling i IRMAT 14. september i sak 53/17.

Innkalling til generalforsamling i 2018 er behandlet som egen sak (22/18) i formannskapet 23. april 2018.

Representasjon og delegasjon
De tre siste årene har Sauherad hatt slik representasjon på IRMAT sine generalforsamlinger:

- Generalforsamlingen 2016: Ordfører
- Generalforsamlingen 2017: Ordfører
- Generalforsamlingen 2018: Ordfører

Vi har bedt om delegasjonsvedtak og/eller fullmakt som gir ordfører rett til å møte som representant for kommunen på de aktuelle generalforsamlingene. Fra kommunen får vi opplyst at det ikke foreligger noen egen delegasjon eller fullmakt til ordfører for å delta på generalforsamlingene. Kommunen viser til delegasjonsreglementet som sier at:

> Ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen i alle tilfeller hvor denne myndigheten ikke er delegert andre.

Som tidligere beskrevet ble det ikke lagt fram fullmakt fra noen eierrepresentanter på generalforsamlingene i IRMAT i 2016 eller 2017. Representanten fra Bø kommune var eneste som la fram fullmakt på generalforsamlingen i 2018.

2.2.6 Revisors vurdering av eierstyring i Sauherad
Sauherad hadde ikke eierskapsmelding fram til 2018. Vi har her vurdert kommunes praksis opp mot KS sine anbefalinger for eierstyring i kommunene.

I KS sine anbefalinger om eierstyring blir det pekt på problematikken med kryssubsidiering og rolleblanding der selskap operer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet. Vi kan ikke se at kommunen har tatt initiativ til at eierne eller selskapet vurderer organiseringen av IRMAT i løpet av de tre siste årene. Etter vår vurdering har ikke kommunen fulgt opp anbefalingene fra KS på dette punktet.

KS anbefaler at det er politisk ledelse som skal møte på generalforsamling. Kommunen hatt slik praksis, og viser til delegasjonsreglementet som sier at ordfører er *rettslig representant for kommunen.* Oppgaven som kommunens fullmektig i general-forsamlinger er ikke omfattet av ordførers rolle som rettslig representant etter kommuneloven § 9, og oppgaven må eventuelt delegeres av kommunestyret[5]. Etter vår vurdering bør kommunen sørge for at spørsmål om hvem som møter på vegne av kommunen på generalforsamlinger blir avklart, for eksempel ved at det tas inn i delegasjonsreglementet eller at det gis nødvendig fullmakt i forkant av hver enkelt generalforsamling.

Kommunen i hovedsak fulgt opp anbefalinger fra KS om å gi instrukser/signaler til sine representanter i det operative eierorganet, i dette tilfelle generalforsamlingen. Med unntak av innkalling til generalforsamling i 2016 har kommunestyret/formannskap hatt de aktuelle innkallingene og referatene til behandling.

[5] Se Bernt og Overå, Kommuneloven med kommentarer, fotnote 6 siste avsnitt til kommuneloven § 9.

3 Vedtektsfestet formål

Driver selskapet i samsvar med vedtektsfestet formål og eventuell avtale mellom selskapet og kommunene?

3.1 Revisjonskriterier

Alle aksjeselskap skal ha vedtekter som fastsettes ved stiftelsen, og som kan endres av generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 2-1 og § 5-18. Selskapets vedtekter skal blant annet inneholde en omtale av hva som er selskapets virksomhet (heretter omtalt som formål), jf. aksjeloven § 2-2. Vedtektene er bindende for selskapet, og er eiernes viktigste styringsdokument.

Gjeldende vedtekter i IRMAT ble vedtatt på generalforsamlingen 11. juni 2012. I følge vedtektene er selskapets formål dette:

> IRMAT skal være et ledende avfallsselskap i regionen og bli oppfattet som det naturlige valg for mottak og viderehåndtering av alt avfall.
>
> Mål for kommunale renovasjonsoppgaver er å tilby eierkommunene høy kvalitet til lav pris.
>
> Mål for næringsvirksomheten er at IRMAT skal utvikle Goasholtmyra til et attraktivt og moderne industriområde som benytter avfall som ressurs.

I Brønnøysundregisteret er selskapet oppført med følgende vedtektsfestet formål:

> Ledende avfallsselskap i regionen og bli oppfattet som det naturlige valg for mottak og viderehåndtering av alt avfall.

I forbindelse med generalforsamlingen i 2012 inngikk de fire eierkommunene en aksjeeieravtale. En aksjeeieravtale har samme rettslige status som enhver annen avtale: den gjelder mellom de partene som har inngått den. Aksjeeieravtalen er dermed bindende for eierne, men ikke for selskapet. Forskjellen mellom vedtekter og aksjeeieravtaler, er enkelt sagt at vedtektene regulerer selskapets rettsforhold, mens aksjeeieravtalen bare regulerer forholdet mellom aksjonærene. En eier kan ikke gi ensidige pålegg til selskapet – det må eventuelt vedtas i generalforsamling. Selskapets forpliktelser overfor eierne kan også reguleres gjennom gjensidige avtaler mellom selskapet og den enkelte eier, innenfor de rammene som følger av vedtekter og andre bindende beslutninger i generalforsamling. Aksjeeieravtalen og eventuelle kommunale vedtak om IRMAT som ikke er behandlet i generalforsamling, er derfor ikke lagt til grunn som revisjonskriterier for vurderingen av om IRMAT har drevet i samsvar med vedtektsfestet formål.

Ifølge vedtektene skal IRMAT levere renovasjonstjenester til eierkommunene. Kommunene må anskaffe slike tjenester i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesreglene gjelder ikke ved såkalt utvidet egenregi, jf. anskaffelsesforskriften § 3-1. Tre vilkår må være oppfylt for å bruke utvidet egenregi:

- oppdragsgiver (kommunen) må ha samme kontroll over utfører som over egen organisasjon,
- 80 % av utførers aktivitet må være for en eller flere offentlige eiere, og
- det må ikke være private eierandeler i utførerselskapet.

Hvis disse tre vilkårene er oppfylt, kan kommunen gi oppdraget til IRMAT, uten at det har vært konkurranse. Vi legger til grunn som en forutsetning i formålet, at IRMAT skal organiseres og drives slik at vilkårene for egenregi er oppfylt.

På denne bakgrunn har vi utarbeidet følgende kriterium for kontrollen av om selskapets virksomhet er i samsvar med selskapets formål:

- ***Selskapets virksomhet skal utøves i samsvar med formålsbestemmelsene og eventuell avtale mellom selskapet og kommunene.***
- ***Vilkår for utvidet egenregi skal være oppfylt.***

3.2 Fakta om formål og avtale mellom kommunene

Selskapets virksomhet – rettet mot alt avfall

IRMAT driver to hovedaktiviteter: innsamling og håndtering av husholdningsavfall på oppdrag fra eierkommunene, og håndtering av næringsavfall i regionen.

Husholdningsavfallet er avfall fra husholdninger i alle eierkommunene og fra fritidsboliger i kommunene Bø og Hjartdal. Næringsavfallet er avfall fra næringslivskunder og noe avfall generert av den virksomheten som drives i eierkommunene (administrasjon og tjenesteyting).

Innsamlingen av avfall fra husholdningene gjøres ikke av IRMAT, men av egne renovatører som IRMAT har kontrakter med. I Hjartdal og Notodden utføres tjenesten av Notodden Renovasjon og Gjenvinning AS. I Bø og Sauherad av Sunde Renovasjon og Gjenvinning AS.

IRMAT har to gjenvinningsstasjoner for mottak av ekstra husholdningsavfall i eierkommunene; Goasholtmyra avfallsanlegg i Notodden, som tar imot slikt avfall fra

husholdningene i Notodden og Hjartdal. Ryntveit gjenvinningsstasjon som ligger i Sauherad drives av Sunde Renovasjon & Gjenvinning AS på oppdrag fra IRMAT. Denne stasjonen tar imot ekstra avfall fra husholdningene fra Bø og Sauherad. Ryntveit gjenvinningsstasjon vil på sikt bli lagt ned og erstattes av en ny gjenvinningsstasjon på Brenna i Sauherad, nær grensen til Bø. Den nye stasjonen på Brenna skal ta imot ekstra husholdningsavfall fra Bø og Sauherad.

Goasholtmyra

Goasholtmyra avfallsanlegg i Notodden kommune er selskapets hovedanlegg for mottak av avfall. Avfall som ikke går til gjenvinning blir deponert på selskapets eget deponi der.

IRMAT AS er involvert i selskapet Grønn Vekst Telemark AS (GVT) med en eierandel på 50 %.[6] Vedtak om å gå inn i selskapet er fattet av styret i IRMAT i 2010. GVT leier arealer av IRMAT, og er lokalisert med produksjonsutstyr på Goasholtmyra. Tidligere styreleder og daglig leder i IRMAT er henholdsvis styreleder og styremedlem i GTV. GVT tar imot organisk avfall, slam fra renseanlegg, for prosessering og videre foredling. Sluttproduktet for prosessen er en jordblanding som brukes som erstatning for tradisjonelt torvtak. Produktet blir solgt i markedet. Leder for IRMAT sier at eierskapet i GVT er viktig for selskapet fordi inntekter derfra er med å styrke IRMATs egenkapital. Vi har ikke undersøkt leieavtalen eller andre forretningsmessige forhold mellom IRMAT og GVT i denne rapporten.

Andre aktiviteter

IRMAT har også en mindre eierandel (29 av 4 699 aksjer) i Rekom AS. Selskapet har 57 kommuner og interkommunale renovasjonsselskap som eiere. Daglig leder i IRMAT sier IRMAT er passive aksjonærer. Rekom AS er en uavhengig avfallsmegler som tilbyr avfalls-leverandører og avfallskjøpere bærekraftige løsninger for material- og energigjenvinning. IRMAT AS bruker Rekom AS til transport og behandling av enkelte farlige avfallsfraksjoner. I følge leder for IRMAT er dette er mindre kontrakter og oppdrag er gitt etter minikonkurranser. Vi har ikke undersøkt anskaffelsene nærmere.

Regulering av oppdraget for kommunene

Alle eierkommunene i IRMAT har tidligere vedtatt *Felles forskrift for kildesortering, oppsamling, innsamling, transport og gebyr for forbruksavfall*. Denne er sist revidert 9.

[6] Den andre aksjonæren er Høst Verdien i Avfall AS (tidligere Norsk Jordforbedring) med resterende 50 % eierandel. Aksjonærer i Høst Verdien i Avfall AS er Cambi ASA (80 %) og Terramarin AS (20 %).

september 1999. Ny *Forskrift for husholdningsavfall for kommunene Notodden, Hjartdal, Bø og Sauherad* forskrift er vedtatt av alle kommunene i 2017/18.

I forskrift som var gjeldende fram til mai 2018 finner vi følgende:

> **3.1. Renovatørens oppgave.**
>
> Renovatøren er bare pliktig til å ta med avfall som inngår i renovasjonsordningen og som er lagt i oppsamlingsenheten. Kommunen bestemmer hvor og når avfallet skal hentes. Dette avtales i kontrakt mellom kommunen og renovatøren.

Vi har etterspurt slik avtale som det er referert til i den lokale forskriften. Ingen av kommunene kan vise til noen slik avtale.

I aksjeeieravtalen § 3 er formålet i vedtektene gjentatt. I tillegg sier aksjeeieravtalen at selskapet skal ivareta følgende oppgaver for eierkommunene:

> 1. Innsamling og transport av alle avfallstyper for eierkommunene.
> 2. Behandling av avfall fra husholdningene i eierkommunene.
> 3. Eierkommunen har leveringsplikt til selskapet. Selskapet skal stimulere til hjemmekompostering av våtorganisk avfall.
> 4. Fakturering og innkreving av renovasjonsavgiften etter nærmere avtale med eierkommunene.
> 5. Selskapet skal være en pådriver overfor eierkommunen, lokalt næringsliv og innbyggerne når det gjelder miljømessig utnyttelse av avfallet.
> 6. Selskapet skal benytte de økonomiske muligheter som ligger i stordriftsfordeler og kommersiell tjenesteyting i avfallsmarkedet
>
> Selskapet har per dags dato overtatt ansvaret for de nevnte funksjoner bortsett fra punkt 4.
>
> Selskapet kan søke samarbeid med andre kommuner, regioner og selskaper der det er naturlig. Selskapet avgjør i hvilken grad driften skal skje ved bruk av egne anlegg, utstyr og mannskap, eller ved leieavtaler med eierkommunene eller andre kommuner eller interkommunale selskaper eller med private næringsdrivende.

Vi får opplyst fra daglig leder i IRMAT at det ikke foreligger avtaler som regulerer forholdet mellom den enkelte kommune og selskapet – hvilke oppgaver selskapet skal gjøre og vilkårene for ytelsene til hver kommune. Han peker på at aksjeeieravtalens § 5 ligger til grunn for forholdet mellom selskapet og kommunene.

> Det tilstrebes likhet i servicegrad og renovasjonsavgiften kommunene i mellom.
>
> De årlige utgiftene til selskapet skal dekkes gjennom gebyrer for mottak av næringsavfall, salg av avfallsfraksjoner og avgifter fra kommunene for tjenester knyttet til husholdningsrenovasjon. Det er et overordnet mål å drive selskapet rasjonelt for å holde avgiftsnivået for husholdningsrenovasjonen på et forsvarlig nivå.

Selskapets priser fastsettes av styret, mens renovasjonsavgiften fastsettes av det enkelte kommunestyret i tråd med regler som gjelder for denne avgiften.

3.3 Revisors vurderinger av formål og avtaler

Etter vår vurdering er hovedvirksomheten IRMAT driver med (innsamling og behandling av alle typer avfall i regionen), i tråd med det formål som er angitt i selskapets vedtekter.

IRMAT er videre deleier i to andre selskap som operer innenfor feltet avfall og avfallshåndtering. Det ene eierskapet er motivert av at IRMAT har behov for selskapets tjenester. I mange tilfeller vedtektsregulerer eier et selskaps adgang til å delta i andre selskap, men det er ikke noe vilkår etter aksjeloven. Deltakelse i andre selskaper er ikke nevnt i vedtektene for IRMAT. Etter vår vurdering ligger denne aktiviteten likevel innenfor det IRMAT har anledning til å drive med i forhold til selskapets vedtekter, i og med at selskapene er avfallsrelaterte og dels yter tjenester til IRMAT. Generelt er det tilrådelig at vedtektene tar stilling til om et selskapet kan delta i andre virksomheter eller ikke, da slik organisering av aktiviteten har betydning for eiernes styring og mulighet for å ha oversikt over selskapets virksomhet.

Ett av de selskapene IRMAT har eierandeler i er lokalisert på Goasholtmyra. Etter vår vurdering er lokaliseringen/utleien i samsvar med vedtektene som sier at selskapet skal «….. *utvikle Goasholtmyra til et attraktivt og moderne industriområde som benytter avfall som ressurs»*

I IRMATs formål ligger det også noen formuleringer om målsettinger: at selskapet skal «bli oppfattet som det naturlige valg for mottak og viderehåndtering av alt avfall», og videre skal selskapet tilby de kommunale renovasjonsoppgavene av «høy kvalitet til lav pris» og at selskapet skal utvikle Goasholtmyra «til et attraktivt og moderne industriområde som benytter avfall som ressurs». Vi har ikke vurdert om selskapet har oppnådd disse målsettingene.

Det finnes ingen avtale mellom eierkommunene og selskapet som regulerer hva selskapet skal utføre for kommunene til hvilken pris. Aksjeeieravtalen har reguleringer om aktiviteter og kostnadsfordeling. Rettslig sett er aksjeeieravtalen en avtale mellom aksjonærene, og den regulerer derfor ikke forholdet mellom kommunene (aksjonærene) og IRMAT. Dersom kommunene har behov for å regulere hva IRMAT skal gjøre for kommunen og hva tjenesten skal koste, rutiner for fakturering m.m. med bindende virkning for IRMAT, må det gjøres i vedtektene eller i en avtale der selskapet er part, f.eks. i en oppdragsavtale mellom hver kommune og selskapet. Slike avtaler

kan også være et virkemiddel for å styre og måle om selskapet leverer tjenestene med høy kvalitet til lav pris, jf. formålet. Etter vår vurdering bør det utarbeides avtale(r) mellom bestiller, her kommunene, og utfører, her IRMAT, som regulerer tjenesteleveransen og vilkårene for leveransen.

3.4 Fakta om vilkårene for egenregi

Kravet om kontroll med oppdragstaker
Bø, Notodden, Sauherad og Hjartdal eier til sammen alle aksjene i IRMAT. Det er ikke private eiere i selskapet.

Omsetningskriteriet
Det aktuelle selskapet (her IRMAT) må utføre mer enn 80 % av sin aktivitet for oppdragsgiveren (her kommunene) eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer. Omfanget av aktivitet skal beregnes ut fra omsetningen eller annen egnet aktivitetsbasert metode (kostnader f.eks.), jf. forskriften § 3-4. Formålet med dette kravet er å sikre at offentlig eide leverandører som opererer i et marked, ikke bidrar til uheldig konkurransevridning.

Vi har fått oppgitt følgende prosentvise fordeling på omsetningstall fra IRMAT for årene 2016 og 2017.

Tabell 1Fordeling av omsetning mellom næringsaktiviteten og offentlig renovasjon (husholdningsrenovasjon)

Omsetning	Næringsdelen	Offentlig renovasjon (husholdningsrenovasjon)
2016	29 %	71 %
2017	31 %	69 %

Kilde: Etterkalkyler 2016 og 2017

Den offentlige renovasjonsdelen (husholdningsrenovasjon) er en lovpålagt kommunal oppgave som skal være selvkostfinansiert, jf. forurensningsloven § 34.[7] Dette er dermed en tjeneste som selskapet utfører for eierne. Den delen av omsetningen i næringsdelen som gjelder eierkommunene eller selskaper eller organer som eierkommunene kontrollerer, kan tas med i den andelen som regnes som utført for eierne.

Eierkommunene kjøper i liten grad andre renovasjonstjenester enn husholdnings-tjenestene fra IRMAT. Vi har fått tilsendt en oversikt over eierkommunenes kjøp av

[7] Mer om selvkost i pkt. 8.

andre renovasjonstjenester (næringsavfall) de to siste årene. Dersom vi korrigerer for eierkommunenes andel av næringsdelen vil tabellen se slik ut:

Tabell 2 Fordeling av omsetning korrigert for kommunenes andel av næringsavfall

Omsetning	Næringsdelen u off	Offentlig andel av omsetning
2016	28 %	72 %
2017	30 %	70 %

Kilde: Etterkalkyler 2016 og 2017

Som tabellen viser, utfører IRMAT mindre enn 80 % av sin virksomhet for eierkommunene eller andre rettssubjekt som eierkommunene kontrollerer.
På spørsmål om selskapet mener de driver i samsvar med reglene om utvidet egenregi sier daglig leder at det er usikkerhet knyttet til dette, og at selskapet har kontaktet advokat for å få klarhet i spørsmålet.

Anskaffelsesforskriften åpner for unntak fra anskaffelsesloven og forskriften for tjenestekontrakter som inngås på grunnlag av en enerett[8]. Slik enerettstildeling er aktuelt der det er særlige samfunnsmessige hensyn som må ivaretas og der en konkurranseutsetting ikke vil ivareta disse samfunnsmessige hensynene. En enerettstildeling kan skje ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak, f.eks. et kommunestyrevedtak. Det er en forutsetning av en slik tildeling er forenlig med EØS-avtalen.

På spørsmål til kommunen om det er gjort vedtak om enerettstildeling til IRMAT svarer de tre kommunene at det ikke foreligger slike vedtak.

Private medeiere
IRMAT er i dag 100 % eid av de fire kommunene Bø, Hjartdal, Notodden og Sauherad. I følge § 2 i aksjeeieravtalen kan andre bli medeiere i selskapet, også private.

3.5 Revisors vurdering av bruk av egenregi

To av vilkårene for at kommunene kan kjøpe renovasjonstjenester i utvidet egenregi er tilstede; kommunene har kontroll over IRMAT AS, og det er ikke private eierandeler i selskapet. Dersom private aktører blir medeier i selskapet slik aksjonæravtalen åpner for, vil ikke dette vilkåret lenger være oppfylt.

Etter vår vurdering er ikke kravet om at selskapet skal utføre mer enn 80 % av sin aktivitet for oppdragsgiverne oppfylt. Kommunens kjøp av tjenester fra IRMAT er

[8] Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser § 2-3

dermed ikke i samsvar med anskaffelsesreglene, slik IRMAT er organisert og driver i dag.

En mulig løsning på dette problemet kan være å skille næringsvirksomheten og tjenesteytingen til kommunen i selvstendige juridiske enheter, slik at den enheten som leverer tjenester til kommunen kan oppfylle aktivitetskriteriet i anskaffelsesforskriften. En annen måte å oppfylle aktivitetskriteriet på, er å justere selskapets formål og å redusere næringsaktiviteten i selskapet, slik at denne aktiviteten utgjør mindre enn 20 % av selskapets totale omsetning.

4 Tillatelser og tilsyn

Har selskapet nødvendige tillatelser for å drive virksomheten?

4.1 Revisjonskriterier

Problemstillingen i dette kapitlet er beskrivende og har ikke revisjonskriterier.

4.2 Tillatelser

For å drive avfallsanlegg i Norge er det nødvending med tillatelser etter forurensingsloven med forskrifter. Det er fylkesmannen som gir slike tillatelser.

Fra Fylkesmannen i Telemark får vi opplyst at IRMAT har følgende tillatelser:

- Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven for IRMAT, Goasholtmyra avfallsanlegg, Notodden kommune, sist oppdatert 27. juni 2013. Tillatelsen gjelder drift av deponi, mottak for farlig avfall og mottak og mellomlagring av næringsavfall og ekstra avfall fra husholdninger
- Krav til avslutning og etterdrift av avfallsdeponi etter forurensningsloven og avfallsforskriften – Goasholtmyra avfallsanlegg – deponietappe 1 og 2, datert 18. januar 2011

Og videre:

- Det foreligger tiltalelse for drift av Ryntveit gjenvinningsstasjon. Tillatelsen er gitt til Sunde Renovasjon og Gjenvinning AS som driver på oppdrag for IRMAT. De er pliktig å ha slik tillatelse når de utfører oppdrag for andre.
- Grønn Vekst Telemark AS som er delvis eid av IRMAT har egen tiltalelse til kompostering av avløpsslam, park og hageavfall.

IRMAT har søkt om tillatelse etter forurensningsloven til etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna i Sauherad kommune. Søknaden ble sendt Fylkesmannen i Telemark i desember 2017. Søknaden er i skrivende stund til behandling hos Fylkesmannen. Vi får opplyst at det er stor pågang av saker der og det er usikkert når den vil være ferdig behandlet.

IRMAT har, på linje med tilsvarende virksomheter, et krav om finansiell garanti for driften av deponiet og mottaket for farlig avfall[9]. I februar 2018 har IRMAT inngått kontopantavtaler, hvor Fylkesmannen i Telemark er panthaver. Disse avtalene skal

[9] jf. krav i Avfallsforskriften kap. 9 og 11

dekke kostnader som vil kunne oppstå ved anlegget i forbindelse med en eventuell konkurs eller liknende. Det er Fylkesmannen som disponerer midlene for å kunne sikre eventuell opprydding og etterdrift av anlegget.

IRMAT rapporterer årlig til Fylkesmannen for den delen av virksomheten som omhandler deponi. Alle avfallsdeponier i Norge har krav om slik rapportering. Rapporteringen gjøres via den elektroniske portalen Altinn, der det ligger eget skjema utarbeidet av Miljødirektoratet.

Fra Fylkesmannen får vi opplyst at de har god erfaring med at IRMAT følger opp konkrete saker, og at selskapet tar kontakt når det gjelder faglige avklaringer. Videre opplyser Fylkesmannen at IRMAT har knyttet til seg egen rådgiver innen kjemi i forhold til håndtering av avfall.

4.3 Tilsyn

Fylkesmannen fører kontroll og tilsyn med avfallsanlegg etter forurensningsloven med forskrifter. Fylkes-mannen i Telemark utførte tilsyn med IRMAT i 2013[10] og i 2016[11].

Under tilsynet i 2013 ble følgende hovedtema kontrollert:

- Mottakskontroll avfall
- Håndtering – herunder lagring av farlig avfall
- Viderelevering av farlig avfall
- Utslippskontroll
- Avviksbehandling
- Risikovurdering
- Oppfølging av tidligere kontroll

Tilsynet i 2013 avdekket ingen avvik. Det ble en gitt en anmerkning om manglende skriftlige rutiner for håndtering av farlig avfall, men påpekt at virksomheten utøver den aktuelle kontrollen i praksis.

Tilsynet i 2016 hadde disse temaene for kontroll:

- Mottakskontroll
- Håndtering av sigevann og overvann
- Oppfølging av tillatelsen til virksomhet etter forurensningsloven
- Oppfølging av disse temaene i internkontrollen

10 Rapportnummer: 2013.040.I.FMTE
11 Kontrollrapport nummer: 2016.006.R.FMTE

Det ble avdekket ett avvik og gitt tre anmerkninger.

Avviket gjaldt at virksomhetens vurdering av om leveranser av avfall kan karakteriseres som «avfall som oppstår jevnlig», ikke alltid er i tråd med regelverket.

- Anmerkning 1: Internkontrollen kan forbedres innen området drift og vedlikehold av anlegg for håndtering av sigevann.
- Anmerkning 2: Virksomheten har ikke vurdert behovet for tiltak for å bedre sigevannskvaliteten for de parameterne som det er påvist høye konsentrasjoner av.
- Anmerkning 3: Risikovurderingen kan forbedres

Fylkesmannen i Telemark opplyser i en e-post at det aktuelle avviket er lukket og at mangler som ble påpekt i anmerkningene er rettet opp.

4.4 Annet

IRMAT er ISO-sertifisert etter 14001- standarden. Sertifiseringen skjedde i 2009, med årlig oppfølging. Sertifiseringen gjelder for

- Deponidrift for ordinært avfall
- Grovsortering av næringsavfall
- Drift av deponigassanlegg
- Gjenvinningsstasjon for private og SMB bedrifter
- Mottak, lagring og emballering av farlig avfall
- Behandling av forurensede masser

Daglig leder i selskapet opplyser at de nå arbeider med å få på plass ISO-sertifisering etter 9001-standarden.

5 Gjelder offentlighetsloven for IRMAT?

Leder av kontrollutvalget i Bø tok i kontrollutvalgsmøte 24. januar 2018 opp spørsmålet om i hvilken grad offentlighetsloven gjelder for IRMAT. Spørsmålet ble ikke protokollført eller tatt opp til behandling i utvalget. Vi gir her en vurdering av spørsmålet om i hvilken grad offentlighetsloven gjelder for IRMAT .[12]

5.1 Offentlighetsloven - virkeområde

Hovedregelen er at offentlighetsloven[13] gjelder for selskap dersom det offentlige har den dominerende innflytelsen i selskapet, og selskapet har fast ansatte i administrativ stilling[14]. Dette er tilfellet for IRMAT som er fullt og helt kommunalt eid og som har fast ansatte i administrative stillinger.

I § 2, *Verkeområdet* til offentlighetsloven finner vi følgende:

> *Lova gjeld for*
>
> *a) staten, fylkeskommunane og kommunane,*
>
> *b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
>
> *c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
>
> *d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*
>
> *Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemder som etter offentleg oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.*

Selskap som <u>utelukkende</u> driver næringsvirksomhet i konkurranse med og på like vilkår som private, er ikke omfattet av offentlighetsloven, selv om det offentlige har dominerende innflytelse.

For selskaper som driver både næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet stiller det seg annerledes. For at offentlighetsloven ikke skal gjelde, må selskapet:

- Hovedsakelig drive med næringsvirksomhet.

[12] I dette kapittelet gjør vi rede for kravene i offentlighetslvoen, og gir en vurdering av om disse reglene gjelder for IRMAT AS. Vi har ikke revidert om reglene følges eller ikke følges, og kapittelet er ikke bygget opp med kriterier, fakta og vurdering.

[13] Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)

[14] Forskrift til offentlighetsloven § 1 andre ledd a.

- Næringsvirksomheten må dessuten drives i konkurranse med private aktører
- Næringsvirksomheten må drives på samme vilkår som private.

Loven selv gir ikke noe tall på hvor stor del av selskapet som må drive næringsvirksomhet, utover at det «hovedsakelig» må drive slik næringsvirksomhet. I Justisdepartementets rettledning til offentlighetsloven er det sagt følgende om dette[15]:

> Det bør i staden skje ei heilskapsvurdering der det mellom anna blir teke omsyn til kor stor del av den samla omsetnaden, fortenesta, talet på tilsette, verdien av driftsmidla og marknadsverdien som knyter seg til dei delane av verksemda som er utsette for konkurranse.

5.2 IRMAT – forholdet mellom næringsvirksomhet og forvaltningsvirksomhet

Dersom vi ser på noe relevante tallstørrelser for henholdsvis næringsdelen og husholdningsdelen i IRMAT var den for 2017 slik:

Tabell 3 Driftsinntekter, Driftskostnader og prosentvis omsetning i 2017 for IRMAT

	Næringsdelen	Offentlig renovasjon
Driftsinntekter	15 969 328	35 865 634
Driftskostnader	13 510 148	37 365 359
Omsetning	31 %	69 %

Kilde: Etterkalkyle 2017

Oversikten viser at IRMAT ikke hovedsakelig driver med næringsvirksomhet. Tvert imot; nær to tredjedeler av virksomheten gjelder det en må betrakte som forvaltningstjenester. Hovedvilkåret for å skulle unntas fra offentlighetsloven synes derfor ikke å være tilstede. Spørsmålet om de to andre vilkårene (dominerende innflytelse og administrativt ansatte) er oppfylte er ikke relevant ettersom vilkår nummer en ikke er oppfylt.

Leder av selskapet oppfatter at offentlighetsloven gjelder for selskapet.

5.3 Konklusjon - offentlighetsloven

Etter vår vurdering gjelder offentlighetsloven for IRMAT.

[15] Rettleiar til offentleglova, Justis og politidepartementet, publikasjonskode G-0419 N

Når et selskap først er omfattet av offentlighetsloven, gjelder loven for hele virksomheten, også den delen av selskapet som driver næringsvirksomhet.

At selskapet er omfattet av offentlighetsloven innebærer at saksdokumenter er åpne for innsyn, med mindre det er hjemmel i loven for å unnta dokumentene fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 3. For at innsyn skal være praktisk mulig, plikter selskapet å føre journal over inngående og utgående dokumenter, jf. offentlighetsloven § 10. Den som ber om det, har rett til innsyn i journalen. Det er plikt til og adgang til å unnta visse opplysninger og dokumenter fra innsyn, f.eks. skal opplysninger om noens personlige forhold eller forretningshemmeligheter unntas fra innsyn. Det er anledning til å unnta dokumenter som kan svekke organets forhandlingsposisjon eller kontroll- og reguleringstiltak. Dersom det er aktuelt å unnta opplysninger eller dokumenter fra innsyn, skal IRMAT oppgi hjemmel for unntaket, og det er klageadgang på avgjørelsen. Dokumentene skal registreres i journalen selv om de er unntatt fra innsyn.

IRMAT har ikke postjournal, slik det er krav om offentlighetsloven § 10. Leder for selskapet sier at de arbeider med å få et system som ivaretar alle lover og forskrifter knyttet til dokumenthåndtering. Han sier at dette arbeidet er godt i gang og forventes å være ferdig i løpet av 2018.

6 Fulgt opp vedtak etter selskapskontroll?

Har IRMAT fulgt opp anbefalingene som ble vedtatt etter selskapskontrollen i 2009?

- *om selskapet har avklart spørsmål om selskapets skatteplikt*
- *om selskapet har utarbeidet retningslinjer som sikrer at selskapets anskaffelser skjer i henhold til gjeldende regelverk*

6.1 Revisjonskriterier

Telemark kommunerevisjon IKS gjennomførte en selskapskontroll av IRMAT i 2009. Rapporten *407004 Selskapskontroll av IRMAT AS* hadde to anbefalinger. Vi har undersøkt om de to anbefalingene er fulgt opp av selskapet:

- ***Selskapet skulle avklare spørsmål om skatteplikt***
- ***Selskapet skulle utarbeide retningslinjer for anskaffelser***

6.2 Fakta om oppfølging av forvaltningsrapporten

Om selskapets skatteplikt

I Telemark kommunerevisjons rapport *407 004 Selskapskontroll av IRMAT* fra 2009 ble det gjort slik vurdering som gjaldt temaet selskapets skatteplikt:

> *Vår vurdering er at IRMAT, med hjemmel i sktl § 2-32 1. ledd, er fritatt for skatteplikt for den del av virksomheten som selskapet er pålagt å drive uten fortjeneste. Samtidig mener vi at IRMAT er skattepliktig for sin virksomhet med håndtering av næringsavfall. Selskapets beregning av skatt for 2007 har skjedd av hele virksomheten. Hvorvidt selskapet har betalt skatt av et eventuelt overskudd innenfor selvkostområdet har vi ikke grunnlag for å si på grunn av manglende selvkostregnskap, jf. forrige avsnitt. Vi anbefaler derfor selskapet å foreta en vurdering av selskapets skatteplikt og innordne skatteberegningen deretter.*

Og videre i anbefalingene som ble vedtatt av kontrollutvalga i kommunene:

> *IRMAT AS bør foreta ein vurdering av selskapet sin skatteplikt og innordne skattberekninga deretter.*

I høringssvaret fra daglig leder i forbindelse med rapporten i 2009 ble det sagt at spørsmålet om skatteplikt og skatteberegning ville bli drøftet med revisor og konsulent for selvkostberegninger.

Fra selskapets revisor har vi mottatt kopier av vedlegg til selvangivelsesoppgjøret for selskapet for årene 2014, 2015, 2016 og 2017. I disse vedleggene er det gjort greie for hvordan selskapet fra og med 2014 har organisert regnskapet på en måte som tilrettelegger for skatterapportering for næringsdelen av selskapet.

Revisor for selskapet skriver i en e-post (9. februar 2018) at for de aktuelle årene har ligningsfastsettelsen vært i samsvar med de innsendte selvangivelsesoppgjørene. Revisor bekrefter videre i e-posten at IRMAT skatterapporterer og får fastsatt beskatningsgrunnlag på fullstendig korrekt måte, og at dette gjelder aktiviteten med næringsavfall.

Om retningslinjer for anskaffelser

I rapport 407 004 Selskapskontroll av IRMAT fra 2009 ble det gjort slik vurdering og konklusjon som gjaldt temaet anskaffelser i regi av selskapet:

> *Med bakgrunn i vår gjennomgang og tilbakemeldinger fra selskapet er vår vurdering at etablert praksis fungerer tilfredsstillende. Vi anbefaler likevel at det utarbeides retningslinjer for anskaffelser av varer og tjenester som sikrer at anskaffelser skjer i henhold til gjeldende regelverk.*

I høringssvaret fra selskapet ble det sagt at arbeidet med retningslinjer for anskaffelser av varer og tjenester vil bli videreført. I tillegg sa daglig leder i høringssvaret at det ble arbeidet med å få på plass etiske retningslinjer.

Vi har etterspurt selskapets retningslinjer for anskaffelser. Fra selskapet har vi mottatt *Prosedyre/instrukser for innkjøp av varer og tjenester*. Prosedyren er datert 26. august 2007, med siste oppdatering i oktober 2017. Prosedyren ligger som vedlegg til rapporten.

Prosedyren viser til hvilken fullmakt daglig leder har for innkjøp på vegne av selskapet. Videre er det pekt på at leverandører skal følge opp regler om internkontroll. Det skal legges vekt på miljøhensyn ved anskaffelser.

Prosedyren inneholder ingen beskrivelse av de viktigste reglene i lov og forskrifter om offentlige anskaffelser, eller nærmer beskrivelser av hvordan selskapet skal håndtere regler om konkurranse, kunngjøring, konkurransegrunnlag, dokumentasjonsplikt m.m. I prosedyrene det referanse til ISO 14001, interkontrollforskriften og produktkontrolloven. Det er ingen referanse til lov, forskrifter eller veiledere som gjelder offentlige anskaffelser.

På spørsmål om selskapet har maler, sjekklister m.m. på innkjøpsområdet svarer daglig leder at det ikke foreligger slike. Han opplyser at selskapet bruker eksterne rådgivere med spisskompetanse på offentlig innkjøp i forbindelse med anbudsprosesser og kontraktsinngåelser. Daglig leder sier alle større innkjøp og anskaffelser er konkurranseutsatt.

Leder av IRMAT viser til at han og nesteldeleder har deltatt på kurs som gjelder offentlige anskaffelser. De aktuelle kursene vi har fått dokumentasjon på var to kurs i 2008 og ett i 2012.

6.3 Revisors vurdering av oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon

Skatteplikt
De skattemessige problemstillingene som var påpekt i rapporten er avklart og det sendes inn skatteberegningsmelding for næringsdelen av selskapet. Beregning av skatt på næringsdelen har vært i samsvar med selskapets skatteberegningsmelding.

Etter vår vurdering har IRMAT fulgt opp anbefalingen etter selskapskontrollen i 2009 om å avklare spørsmål om skatteplikt.

Retningslinjer for anskaffelser
Etter vår vurdering har selskapet ikke fastsatt retningslinjer for anskaffelser slik det ble anbefalt i rapporten fra 2009 (*407 004 Selskapskontroll i IRMAT AS).* Slike rutiner kan og bør tilpasses virksomhetens størrelse og kompleksitet.

Etter vår vurdering har IRMAT ikke fulgt opp anbefalingen etter selskapskontrollen i 2009 om å utarbeide retningslinjer for anskaffelser.

7 Etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna

I hvilken grad har IRMAT arbeidet i samsvar med gjeldende regler og føringer fra eier/kommunene ved etableringen av gjenvinningsstasjonen på Brenna?

7.1 Revisjonskriterier

Kommunen – eier og bestiller
Gjennom generalforsamlingen utøver eierne av et aksjeselskap den øverste myndigheten i selskapet. I generalforsamling kan eierne gjennom vedtekter, instrukser og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere retningslinjer for styret og daglig leder.

KS anbefaler kommuner som eier selskap sammen å ha regelmessige eiermøter, og å komme frem til en omforent eierskapspolitikk, slik at ledelsen i selskapet (styret og daglig leder) kan forholde seg til enhetlige signaler fra eierne. Dette kommer delvis til uttrykk i aksjonæravtalen som eierne av IRMAT har inngått. Denne avtalen forplikter kommunene overfor hverandre, og setter rammer for den enkelte kommunes handlingsrom overfor selskapet. Avtalen gir informasjon om eiernes ønsker og mål med selskapet, og daglig leder opplyser at aksjonæravtalen i praksis har fungert som en rettesnor for selskapet, jf. pkt. 3.

I den enkelte kommune er det kommunestyret som er øverste organ. En fullmektig møter gjerne som kommunestyrets representant i generalforsamling. KS anbefaler at det er sentrale politikere som får slike oppgaver, og at kommunestyrene får tid til å behandle eiersakene før generalforsamling, slik at eierstyring kan utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Styrets ansvar for forvaltningen av selskapet
Aksjeloven § 6-12 regulerer styrets ansvar for forvaltningen av selskapet. Styrets forvaltningsansvar innebærer at styret skal se til at selskapets drift er i samsvar med lovgivningen, med vedtektene, særlig virksomhetens formål, og de vedtak som treffes av generalforsamlingen. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling, og påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Daglig leder
I følge aksjeloven § 6-14 skal daglig leder stå for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Daglig leder kan imidlertid avgjøre en sak etter fullmakt fra styret eller når saken haster. I så fall skal styret snarest underrettes om avgjørelsen.

Daglig leder skal forberede saker for styret i samråd med styrets leder, og sakene skal legges fram slik at styret har tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, jf. aksjeloven § 6-21. Dette framgår også av selskapets styreinstruks pkt. 4.

Avtaler om rettigheter til fast eiendom – anskaffelser og offentlig støtte
Reglene om offentlige anskaffelser gjelder for IRMAT. Det innebærer at anskaffelser som selskapet gjør, skal gjennomføres i samsvar med disse reglene. Anskaffelsesreglene gjelder ikke for kontrakter om erverv eller leie av fast eiendom. Unntaket er begrunnet i at kjøp og leie av fast eiendom i stor grad er avhengig av geografisk plassering.

Styret i IRMAT er bundet av selskapets formål om å levere tjenester av høy kvalitet til lav pris, jf. vedtektene pkt. 1. I dette ligger en forutsetning om en nøktern bedriftskultur og at selskapet må ha tiltak for å sikre seg gode forretningsmessige betingelser fra sine leverandører, uavhengig av regelverket om anskaffelser og offentlig støtte. Kostnadene selskapet har for å yte renovasjonstjenesten dekkes gjennom tvungen renovasjonsavgift. Også det tilsier at selskapet plikter å ha tiltak som kan sikre en mest mulig nøysom og kostnadseffektiv drift.

Dersom det offentlige leier inn eller ut fast eiendom over eller under markedsleie, kan differansen mellom markedsleie og avtalt leie være offentlig støtte. Offentlig støtte til næringsvirksomhet er som hovedregel forbudt. Offentlige organer bør treffe tiltak for å sikre at avtaler om kjøp/leie av fast eiendom ikke medfører at det gis ulovlig offentlig støtte. Det er vedtatt retningslinjer[16] for hvordan offentlige organer skal gå fram ved salg av fast eiendom for å sikre at salget ikke innebærer offentlig støtte. Disse retningslinjene gjelder kun for salg, ikke for kjøp og leie. I og med at anskaffelsesreglene ikke gjelder for fast eiendom, kan retningslinjene om salg av fast eiendom legges til grunn som gode råd for å oppnå markedspris ved slike avtaler.

[16] ESAs retningslinjer Part V, kapittelet «State aid elements in sales of land and buildings by public authorities», omtalt i regjeringens veileder om offentlig støtte kapittel 3.2.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende kriterier for å vurdere etableringen av gjenvinningsstasjon på Brenna:

- ***Beslutninger om etableringen av gjenvinningsstasjonen skal være truffet av rett organ.***
- ***Daglig leder skal i forberede styresaker i samråd med styreleder. Sakene skal forberedes og framlegges slik at styret har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.***
- ***Styret bør sørge for at selskapet arbeider for å oppnå gode forretningsmessige betingelser og sikre at reglene om anskaffelser og offentlig støtte blir fulgt.***

7.2 Fakta om etableringen av gjenvinningsstasjon i Bø kommune

Aksjeeieravtalen – føringer fra eierne
De fire eierne av IRMAT inngikk i 2002 en aksjeeieravtale.

I aksjeeieravtalen § 3 står det at:

> Selskapet skal benytte de økonomiske muligheter som ligger i stordriftsfordeler og kommersiell tjenesteyting i avfallsmarkedet.

Videre står det i aksjeeieravtalen § 3 bl.a.:

> Selskapet avgjør i hvilken grad driften skal skje ved bruk av egne anlegg, utstyr og mannskap, eller ved leieavtaler med eierkommunene eller andre kommuner eller interkommunale selskaper, eller ved leieavtaler med eierkommunene eller andre kommuner eller interkommunale selskaper eller med private næringsdrivende.

Om fordelingen av kostnadene i aksjeeieravtalens § 5 står det følgende:

> Det tilstrebes likhet i servicegrad og renovasjonsavgiften i kommunene i mellom.
>
> De årlige utgiftene til selskapet skal dekkes gjennom gebyr for mottak av næringsavfall, salg av avfallsfraksjoner og avgifter fra kommunene til for tjenester knyttet til husholdnings-renovasjon. Det er et overordnet mål å drive selskapet rasjonelt for å holde avgiftsnivået til husholdningene på et forsvarlig nivå.

Bø kommune brukte fram til våren 2011 et annet selskap til håndtering av avfall fra private, innhenting av glass, tømming av hytterenovasjonscontainere og mottak av ekstra avfall fra husholdningene. Det aktuelle selskapet gikk konkurs våren 2011.

Avtale om renovasjonstjenester til Bø kommune
I brev av 5. mai 2011 bestilte Bø kommune renovasjonstjenester fra IRMAT fra 4. mai 2011 og i inntil ett år. Dette ikke var behandlet politisk, men var en akutt løsning på

problemet som oppstod da det avfallsselskapet som Bø kommune den gang hadde avtale med gikk konkurs. Bestillingen gjaldt:

- *Innsamling og transport av avfall fra husholdningene*
- *Hytterenovasjon*
- *Ny midlertidig gjenvinningsstasjon for avfall fra husholdningene. Skal plasseres i Bø.*
- *Returpunkt*

I brevet ble det videre sagt at:

- Gjenvinningsstasjonen for Bø skal vera operativ så fort som praktisk mogleg.

Tjenesten skulle leveres til selvkost, og den aktuelle prisen var basert på IRMAT sine beregninger av kostnadene. I brev til kommunen svarte IRMAT at de var villige til å påta seg ansvaret for renovasjonstjenestene.

I september 2011 behandlet kommunestyret i Bø sak om framtidig renovasjonsordning for Bø kommune (K-sak 49/11). Det ble gjort vedtak om å la IRMAT overta driften av den kommunale renovasjonen i Bø. Ett av punktene i vedtaket lød slik:

> Mottaksstasjonen for ekstra avfall skal ligge innafor kommunegrensa til Bø.

Gjennomføring av avtalen – spørsmål om lokalisering i 2012

Etter dette gjennomførte IRMAT en anbudskonkurranse om håndtering av husholdningsavfallet i Bø og Sauherad kommuner[17]. Konkurransen ble kunngjort på den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin 22. juni 2012. Som en del av konkurransegrunnlaget lå forslag til lokalisering, etablering og drift av en felles gjenvinningsstasjon for Bø og Sauherad, alternativt en stasjon i hver kommune.

Etter endt anbudsrunde i 2012 i sendte selskapet en forespørsel (datert 19. oktober 2012) til Bø kommune om endret plassering av gjenvinningsstasjon for innbyggerne i Bø. Bakgrunnen var at anbudsrunden viste at kostnadene ved å ha en stasjon i hver av kommunen Bø og Sauherad var vesentlig høyere enn om det ble etablert en felles stasjon.

Kommunestyret behandlet forespørselen/søknaden fra IRMAT i sak 88/12. Under behandlingen av søknaden fremmet Arbeiderpartiet slikt forslag:

[17] Vi har ikke undersøkt anskaffelsesprosessen ut over at konkurransen ble kunngjort på Doffin.

> Med bakgrunn i at grunnlaget for anbudsprosessen ikke har vært som den skulle og at det antatte tilbudet burde vært avvist, fremmer Bø Arbeiderparti følgende forslag til sak 088/12: Kommunen kan ikke godta at IRMAT skal drive politikk i Bø kommune og overprøve politiske vedtak. Kommunestyret ber administrasjonen i Bø kommune sende saken tilbake til IRMAT med krav om at det blir utlyst ny anbudsrunde som forholder seg til det som kommunestyret har vedtatt. Kostnadene til dette dekkes av IRMAT.

Dette forslaget fikk ikke flertall. I tråd med rådmannens innstilling vedtok kommunestyret følgende:

> Irmat A/S kan etablere ein felles stasjon for ekstraavfall frå hushaldningane i Bø og Sauherad. Stasjonen kan ligge i Sauherad kommune, men etableringa skal skje i nærleiken av kommunegrensa.

IRMAT ble gjort kjent med kommunestyrets vedtak, og styret i selskapet vedtok i møte 22. november 2012 å etablere en felles gjenvinningsstasjon for Bø og Sauherad.

Konkurransen om innsamling av husholdningsavfallet i Bø og å etablere den felles gjenvinningsstasjonen, ble vunnet av Sunde Renovasjon og Gjenvinning AS (heretter SRG). I utgangspunktet inneholdt tilbudet fra SRG to alternative lokaliseringer av en felles gjenvinningsstasjon. IRMAT vurderte det slik at ingen av disse tomte-alternativene fullt ut dekket kravene som IRMAT hadde satt *i sin opsjon til å overta anlegget på et senere tidspunkt*. I denne rapporten har vi ikke undersøkt anskaffelsen av Sunde og kontraktsrettslige forhold /konsekvenser av den vurderingen IRMAT gjorde av tomtealternativene som forelå i tilbudet/anskaffelsen.

2013 – 2014 – utredning av lokaliseringsalternativ

I 2013 engasjerte SRG selskapet Norconsult AS for å lage et forprosjekt-/lokaliseringsstudie. Norconsult AS foreslo tre alternativer for plassering av en felles gjenvinningsstasjon. Ett forbedret alternativ av SRGs tidligere forslag på Brenna (Busslomma vest for riksvegen) og henholdsvis sør og nord for riksvegen ved Tveit/Håtveit. Norconsult anbefalte etter en samlet vurdering alternativet ved busslomma.

Mulig bruk av områder på Midt-Telemark næringspark ble også luftet med Sauherad kommune. Utvalget for næring, plan og teknikk i Sauherad fikk en orientering i sak 13/2311, og gav en uttalelse der de sier at en slik etablering i næringsparkens området er uaktuelt.

I desember 2014 overtok IRMAT selv arbeidet med etableringen av gjenvinnings-stasjonen fra SRG. Vi har fått opplyst fra daglig lider i IRMAT at selskapet hadde opsjon

på dette. Styret ble orientert i etterkant og tok beslutningen til etterretning. Vi har ikke undersøkt bakgrunnen kontraktsrettslige forhold /konsekvenser i samband med dette.

2015 – vanskelig å finne egnet lokalisering

Tidligere styreleder sier at daværende ordfører i Sauherad i februar 2015 gav tilbakemelding om at etablering av gjenvinningsanlegget i næringsparken ikke var aktuelt. Vi har spurt tidligere ordfører om hva slags prosess og/eller saksgang som forelå forut for tilbakemeldingen til styreleder i IRMAT. Tidligere ordfører sier at han kun videreformidlet vedtak fra styret i Midt-Telemark næringspark AS om ikke å selge tomt til en gjenvinningsstasjon.

I mai/juni 2015 henvender styreleder i IRMAT seg til ordfører i Bø kommune og orientere om utfordringene med å finne egnet tomt til anlegget. Også ordføreren i Bø ble spurt om det kan være aktuelt med etablering på deler av næringsparkens areal. I følge tidligere styreleder i IRMAT svarte ordføreren at det ikke er aktuelt med slik etablering på det aktuelle området. Ordfører i Bø bekrefter at han i samtale med styreleder i IRMAT henviste til styrevedtaket i Midt-Telemark næringspark AS.

I juni 2015 foretok IRMAT en befaring på et området vest for riksveg 36 («busslomma») med tanke på om dette kunne være aktuelt for etableringen av gjenvinningsanlegget. Det ble etter hvert klart at eier av dette området ikke ønsket å gå videre med prosjektet. Lokalisering på Brenna (vest for riksveg 36, «busslomma») var av IRMAT spilt inn i Sauherad kommunes arbeid med ny kommuneplan, arealdel. Siden eier ikke ville selge det aktuelle området, forutsatte forslaget ekspropriasjon av eiendommen. Dette forslaget ble avvist av formannskapet i Sauherad i sak 55/15 (Rullering av kommuneplanens arealdel 2016 – 2028-1. gangs behandling). I vedtaket ble IRMAT oppfordret til å:

> se på områder nærmere Gvarv, se på en enklere løsning – eventuelt delt i to, Hørte er et område som bør sees nærmere på (vest for Hørtemogane)

I følge tidligere styreleder for IRMAT blir tre områder undersøkt, men ifølge tidligere styreleder ikke funnet aktuelle på grunn av høye kostnader og uegnet lokalisering. Bl.a. var det våtmarks-problematikk knyttet til ett av områdene. Tidligere styreleder sier at selskapet på dette tidspunktet sto uten alternativer, til tross for et omfattende arbeid for å finne en egnet tomt.

På spørsmål om selskapet på noe tidspunkt gikk ut med annonsering eller annen offentlig kunngjøring av behovet for tomt på egnet sted, svarer daglig leder i selskapet at dette ikke ble gjort. Daglig leder sier at prosessen med å se på andre områder gikk

gjennom kommuneadministrasjonene i Sauherad og Bø fordi en måtte finne områder som var regulert til formålet.

Tomtekjøp på Brenna

I september 2015 ble Bøvegen 273, den såkalte Mesta-tomten, lagt ut for salg. Tomten ligger på Brenna, øst for riksveg 36. Tomten var på i alt 13,7 mål og består av en dyreklinikk, verksted, lager og garasjebygg. Ifølge prospektet fra DNB Næringsmegling AS var det leieforhold knyttet til tomten som pr. 28. september 2015 gav inntekter på nær kr 670 000 (eks mva) pr. år.

Tidligere styreleder har forklart[18] at mangel på finansiering og usikkerhet rundt reguleringsformål gjorde at en ikke ville forsøke å kjøpe eiendommen. Eventuelt kjøp ble ikke drøftet med eierne eller tatt opp i styret.

Daglig leder i IRMAT fikk 9. november 2015 spørsmål fra Odd Sunde (i SRG) om å delta på et møte med eiendomsutvikler J. Pettersen i Babord AS. Pettersen har tidligere vært styreformann i SRG, og ville diskutere mulig samarbeid om tomtekjøp på Brenna. Styreleder i IRMAT var i utlandet, slik at nestleder og daglig leder møtte for IRMAT. I referat fra møtet blir det skrevet at IRMAT har et sterkt behov for å finne en løsning, og at selskapet ønsker en langsiktig avtale. Risiko for at reguleringsformål ikke oppnås var omtalt som lav. Ett av punktene i referatet lyder slik:

> Irmat as vurderer i forhold til tidligere priser og alternativ kost at et årlig leienivå på 600 000-800 000,- er et fornuftig og forventet leienivå Dette må utredes evt avtales nærmere.

Budgiving på Mesta-tomten skjedde ifølge daglig leder i IRMAT 10. november 2015. I et notat fra Pettersen (som kjøpte tomten) til IRMAT vises det til at det i forbindelse med budgivingen var «nært samarbeid med og løpende godkjenning fra IRMAT AS» om hvor langt en skulle strekke seg i budrunden. Daglig leder i IRMAT bekrefter at det under budrunden den 10. november 2015 var slik kontakt mellom IRMAT v/styreleder, nestleder og daglig leder og Pettersen som var budgiver. Han sier videre at dette ikke var avklart i styret, men at styret fikk informasjon om prosessen da de behandlet forslaget til leieavtale i april 2016.

Like etter at Pettersen hadde kjøpt tomten, hadde styreleder, nestleder og daglig leder i IRMAT et møte om arbeidet med den aktuelle etableringen. Her ble bl.a. pekt på at en måtte sikre at området ble regulert til rett formål. IRMAT engasjerte i november

[18] Informasjon gitt på eiermøtet i forbindelse med generalforsamlingen 6. juni 2018

2015 Norconsult AS for å bistå i planprosessen. Vi har ikke undersøkt forhold rundt denne anskaffelsen.

IRMAT hadde styremøte den 30. november 2015. I møteprotokollen finner vi ingen saker som gjelder prosessen med etableringen på Mesta-tomten.

Ifølge Grunnboksinformasjon fra Statens kartverk ble Mesta-eiendommen tinglyst overdratt til selskapet Brenna stasjon AS 18. desember 2015. Brenna stasjon AS er 100 % eid av selskapet Babord AS. Prisen på tomten inkl. bygningsmassen var ifølge grunnboken på kr 10 700 000. Prisantydning da eiendommen ble lagt ut for salg (september 2015) var ifølge prospektet fra DNB Næringsmegling AS kr 7 700 000. På tomten som er på totalt 13,7 mål var det fra før av årlige leieinntekter på til sammen nær kr 670 000 (eks. mva).

Sent i 2015 ble Mesta-tomten som mulig tomt for gjenvinningsanlegg spilt inn i kommuneplanprosessen av Norconsult AS på vegne av IRMAT. I den videre planbehandlingen i Sauherad kommune ble dette området foreslått satt av til gjenvinningsstasjon. Under saken om *Rullering av kommuneplanens arealdel 2017 - 2018 – endelig vedtak* (KS-sak 3/17) ble det fra en representant fremmet forslag om å ta lokalisering av gjenvinningsanlegget på Brenna ut av planen. Dette forslaget falt med 18 mot 10 stemmer, og området er i kommuneplanen vedtatt avsatt til *andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg (gjenvinningsstasjon).*

Forhandling om leieavtale – styrebehandling og orientering til eierne
IRMAT v/ daglig leder og innleid konsulent fra Envidan Momentum møtte Pettersen den 8. mars 2016 for å forhandle om leieavtalen. Et notat fra Pettersen vedrørende forutsetninger knyttet til leieprisen var sendt i forkant og ble diskutert. Daglig leder sier at det var uenighet om disse forutsetningene og at møtet ble avsluttet etter kort tid.

Dagen etter, den 9. mars 2016, møttes styreleder, daglig leder og innleid konsulent fra EnviDan Momentum for å gjøre opp status, og forberede et styremøte der forslag til leiekontrakt fra Pettersen skulle legges fram.

Vi har spurt om det ble gjort vurderinger av om EØS-avtalens regler om offentlig støtte kunne være relevante for leieforholdet og prisnivået. Daglig leder sier at denne problemstillingen ikke ble forelagt styret under prosessen, og at den ble heller ikke reist under behandlingen.

På styremøte den 4. april 2016 (sak 1/16) behandlet styret i IRMAT AS utkast til leieavtale med Brenna Stasjon AS om leie tomt til gjenvinningsstasjon. Utkast til leieavtale fulgte saken. Det ble gjort slikt vedtak:

> Styret kan ikke akseptere en husleieavtale der øvrige leieinntekter på eiendommen ikke er med i grunnlaget for investors totalavkastningskrav. Dette må reguleres gjennom den endelig utformingen av avtaleteksten.
>
> Styret kan akseptere at investors totalavkastningskrav kan være i området 7,5 – 10 %.
>
> Styret ønsker at husleieavtalen med IRMAT AS skal ha en varighet på 20 år, med 5 + 5 års opsjonsrett til forlengelse.
>
> Et alternativ til leie er at IRMAT AS kan overta eiendommen.

Den 19. april 2016 ble det gjennomført et forhandlingsmøte med eier av Brenna stasjon AS. Fra IRMAT møtte styreleder, nestleder og daglig leder. Styreleder tok ifølge referat fra møtet forbehold om endelig styregodkjenning av en eventuell avtale. I møtet ble partene enige om leiepris på kr 890 000 (eks mva) pr. år, leietid på 22 år med ensidig opsjon på forlengelse (5+5 år) og starttidspunkt for leien. Leieobjekt var 7 mål tomt inklusivt et lagerbygg på 350 kvm. Konklusjonen etter møtet var at forhandlingsresultatet skulle legges fram for styret i møte 9. mai 2016.

På styremøte i IRMAT den 9. mai 2016 ble leieavtalen på nytt behandlet (sak 6/16). Styret godkjente forhandlingsresultatet fra møtet 19. april 2016. Administrasjonen ble bedt om å legge fram komplette kontraktsdokument for behandling i styret.

Ordinær generalforsamling for 2016 ble holdt 14. juni 2016. Ordførerne i alle eierkommunen var tilstede. I forbindelse med generalforsamlingen ble det holdt et orienteringsmøte der også relevante fagpersoner i kommunene var invitert til å møte. Fra kommunene møtte eierrepresentantene. Styreleder orienterte i møtet bl.a. om planleggingen av gjenvinningsstasjonen på Mesta-tomten. I PowerPoint-presentasjonen ble det vist til leieavtalen med Brenna stasjon AS og pekt på konsekvenser i form av økte gebyrsatser som følge av økte leieutgifter. Det ble ikke ført egen protokoll fra informasjonsmøtet.

Forslag til leieavtale ble endelig behandlet på styremøte 5. desember 2016 (sak 13/16). Avtalen ble (med forbehold om en endring i teksten vedr. risiko ved regulerings-formålet) vedtatt i styret. I saken ble det gitt en protokolltilførsel fra ett av styre-medlemmene:

> Undertegnede er av den oppfatning at det årlige leiebeløpet i avtalen er langt over et normalt leienivå. Leienivået ble vedtatt i styremøte den 9. mai 2016 – Etter undertegnede sin oppfatning som et resultat knyttet til nåværende eiers kjøp av eiendommen høsten 2015 og samtidig og påfølgende forhandlinger med eier.

Leiekontrakten ble signert i januar 2017, og gjelder for deler av eiendommen Bøvegen 273, gårdsnummer 91/bruksnummer 110, i alt 6,7 mål inkludert et lagerbygg på 350 kvadratmeter. Leieavtalen er underskrevet av styreleder og nestleder i selskapet 12. januar 2017. Leiesummen er på kr 910 000 (eks. mva) pr. år eks. (av dette er kr 20 000 andel av felleskostnader) og skal indeksreguleres hvert år. Leietiden løp fra 1. juli 2017 og fram til 30. juni 2040. Leieforholdet kan ikke sies opp i perioden. Ved leiekontraktens utløp i 2041[19] har leietaker rett til å forlenge leieforholdet med fem år av gangen.

På styremøte 15. mai 2017 behandlet styret (sak 9/17) en henvendelse fra eier av Brenna stasjon AS om utsettelse av oppstart for leie med tilsvarende forlengelse av leietiden. Videre åpnet eier av Brenna stasjon AS for å finansiere de investeringer IRMAT har behov for på tomten. Styret vedtok å utsette oppstart av leie til 1. januar 2018 og at leieavtalen forlenges med ett år. Styret ønsket ikke å gå i dialog med eier av Brenna stasjon AS om finansiering av investeringene som skal gjøres på tomten.

Generalforsamling i IRMAT ble holdt 6. juni 2017. I selskapets årsmelding er ikke arbeidet med gjenvinningsstasjonen omtalt. Det ble heller ikke gitt noe særskilt informasjon til eierne om etableringen av gjenvinningsstasjonen i forbindelse med generalforsamlingen eller i andre fora i 2017.

Ordinær generalforsamling 2018 ble holdt 6. juni. Fra eierne møtte ordførere i Hjartdal, Notodden og Sauherad. Fra Bø møtte et formannskapsmedlem. Før general-forsamlingen startet ble det gjennomført et eiermøte. På eiermøtet redegjorde styreleder for prosessen som førte fram til avtalen med Brenna stasjon AS om leie av grunn på Mesta-tomten. Han gav uttrykk for at prosessen hadde vært krevende og at styret høsten 2015 følte et stort press for å få landet tomtealternativet. Styreleder gav uttrykk for at en i ettertid ser at leieprisen ligger på et høyt nivå. I referatet fra eiermøtet er det fra eiernes side uttrykt misnøye med kommunikasjonen mellom eierne og selskapet i den aktuelle saken.

Tiltak for å sikre konkurranse og markedspris

Vi har etterspurt hvilke tiltak IRMAT har gjort for å sikre konkurranse og at det ikke betales høyere leiepris enn markedet tilsier. Daglig leder sier at intensjonsavtalen (referatet fra møte den 9. november 2015) og de etterfølgende forhandlingsmøtene der daglig leder og to styremedlemmer deltok, dannet grunnlaget for leieavtalen som

[19] I ettertid er det gjort avtale med Brenna stasjon AS om at oppstart av leieforholdet er utsatt til 1. januar 2018, med en forlengelse av kontrakten på ett år i andre enden.

ble vedtatt i styret 5. desember 2016. Han sier videre at det ikke forelå en uavhengig takst på eiendommen.

7.3 Revisor vurdering av etableringen på Brenna

- ***Beslutninger om etableringen av gjenvinningsstasjonen skal være truffet av rett organ.***
- ***Styret bør sørge for at selskapet arbeider for å oppnå gode forretningsmessige betingelser og sikre at reglene om anskaffelser og offentlig støtte blir fulgt.***
- ***Daglig leder skal i forberede styresaker i samråd med styreleder. Sakene skal forberedes og framlegges slik at styret har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.***

I faktadelen har vi beskrevet historikken fra 2012 og fram til i dag. Det er truffet en flere avgjørelser om gjenvinningsstasjonen i denne perioden, både av kommunestyret og av andre. Vi har ikke vurdert prosessen før 2015. Kommunenes eierstyring er vurdert i pkt. 2.2.1.

Beslutning truffet av rett organ
Arbeidet med etablering av en felles gjenvinningsstasjon er forankret i styrevedtaket fra 22. november 2012.

Det forelå ikke noe mandat fra styret før møtet om Mestaeiendommen i november 2015. Dette møtet førte til et referat/intensjonsavtale om å inngå leieavtale. Deretter aktiv deltakelse fra daglig leder, styreleder og nestleder i forbindelse med budrunden. Etter vår vurdering burde daglig leder og styreleder sørget for at mandatet var avklart med styret i forkant. Hvis det ikke var mulig, burde de sørget for å ta nødvendige forbehold overfor utleier, slik at styret hadde full handlefrihet i behold. Styret burde etter vår vurdering ha behandlet saken senest i styremøtet som var 30. november 2015. Det er kritikkverdig at styret ikke ble orientert om prosessen og forslaget til leieavtale fra utleier før i april 2016.

En premiss for utleier var at investeringen skulle gi en avkastning på 7,5 – 10 % pr år. Med en kjøpesum på nær 11 millioner kroner skulle dette maksimalt utgjøre en leieinntekt på kr 1,1 millioner kroner pr. år. Leieinntekter fra øvrige leietakere på eiendommen var på salgstidspunktet nær kr 670 000, hvorav kr 450 000 er uoppsigelig fram til juni 2024. Med leieinntekt fra IRMAT på kr 910 000 vil den totale inntekten på eiendommen være på kr 1 580 000. Dette utgjør en årlig avkastning på over 14 %.
Til tross for at styret gjorde vedtak om at det skulle tas hensyn til øvrige inntekter ved fastsettelse av leiepris, ble dette ikke fulgt opp av daværende styreleder som

forhandlet fram forslag til avtale. Og til tross for sitt tidligere styrevedtak godtok styret forhandlingsresultatet. Etter vår vurdering var dette uheldig.

Fra april 2016 har styret behandlet saken og truffet enstemmige vedtak om leieavtalen. Avtalen er signert av styreleder og nestleder, i samsvar med selskapets signaturregler.

Styrets ansvar for selskapets forvaltning – daglig leders utredningsansvar
Etter vår vurdering burde daglig leder på et tidlig tidspunkt truffet tiltak for å få en bedre oversikt over leiemarkedet, f.eks. gjennom annonsering, kontakt med meglere e.l., og burde utredet risiko knyttet til avtaleinngåelse uten konkurranse. Det kunne også vært formålstjenlig om styret hadde tatt initiativ til å avklare sitt handlingsrom mht. eventuelt eiendomskjøp med eierne.

Det er vårt inntrykk at styreleder og daglig leder har ment at selskapet var mer bundet av møtereferatet/intensjonsavtalen fra november 2015 enn det det kanskje var grunnlag for. Daglig leder burde etter vår vurdering tidlig i prosessen ha truffet tiltak som klarla tydelig forbehold og ansvar overfor potensiell utleier, og som sikret IRMAT et godt handlingsrom i det videre arbeidet med å skaffe arealer til gjenvinnings-stasjonen. Når det kom til uenighet om partenes ansvar, kunne man ha innhentet juridiske vurderinger av selskapets rettslige stilling, slik at handlingsrommet ble klarlagt bedre.

I forbindelse med budrunden spilte IRMAT v/styreleder, nestleder og daglig leder en aktiv rolle, og gav aksept for at budgiver kunne gi høyere bud enn det en på forhånd hadde antatt ville være prisen. Etter vår vurdering var dette samspillet med en potensiell utleier uheldig. I stedet for at IRMAT sørget for å få forretningsmessig gode betingelser, bidro prosessen til å øke kjøpesummen og dermed leieprisen for IRMAT.

I forbindelse med leieavtalen har ikke styret og daglig leder forvaltet selskapet slik at selskapet kan oppfylle selskapets formål om å levere gode tjenester til lav pris.

8 Planprosessen

Har planprosessen vedr. etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna vært i tråd med reglene i plan og bygningsloven?

8.1 Revisjonskriterier

Kommunene skal utarbeide en overordnet planstrategi for kommunes virksomhet minst en gang i hver valgperiode, jf. pbl. § 10-1.

Kommunene skal ha en samlet kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel, jf. pbl. § 11-1. Den skal bygge på planstrategien og legge statlige og regionale retningslinjer og pålegg til grunn. En kommuneplan fungerer vanligvis som et overordnet styringsdokument for hele kommunen og gjelder for en lengre periode. Det er kommunestyret som vedtar kommuneplanen, jf. § pbl. 11-15.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen i kommunen. Videre skal den angi rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas.

Dersom det skal gjennomføres tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det behov for en mer detaljert plan – en reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1. En slik plan skal inneholde arealplankart og angi bruk, vern og utforming av arealene og de fysiske omgivelsene.

Planstrukturen som er beskrevet ovenfor, er hierarkisk. Det betyr at hvert plannivå må være i tråd med nivået nevnt over. Vedtatte areal- og reguleringsplaner er bindende, jf. pbl. §§ 11-6. I a. og 12-4. Det betyr at søknader om tiltak som er i tråd med slike planer skal få tillatelse, mens det som hovedregel skal gis avslag på søknader som er i strid med dem.

Krav til innhold og saksgang i en reguleringsplan er nedfelt i plan- og bygningsloven kap. 12. I følge Reguleringsplanveilederen kan planprosessen deles i tre hovedtrinn:

- Oppstart,
- Utredninger og planløsninger
- Planforslag og planbehandling

Når høringsfristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet av administrasjonen innen tolv uker, jf. plan- og bygningsloven § 12-10.

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak.

For å vurdere om saksbehandlingen i plansaker i forbindelse med etableringen av gjenvinningsstasjon på Brenna vil vi se nærmere på om enkelte sentrale lovpålagte oppgaver har blitt ivaretatt i tråd med plan- og bygningsloven:

- ***Oppstart av planarbeid skal være kunngjort***
- ***Planer skal legges ut til offentlig ettersyn***
- ***Vedtak skal gjøres i de rette organer***
- ***Klagemuligheter skal ivaretas***

8.2 Planbehandling i Sauherad kommune

Kommuneplanens arealdel
Sauherad kommune har i kommunestyresak 26/14 vedtatt Kommuneplan for perioden 2014 – 2025 – samfunnsdelen. Temaet avfallshåndteringer ikke omtalt spesielt i dette plandokumentet.

Kommuneplanens arealdel var til endelig behandling i kommunestyret i Sauherad 16. februar 2017 i sak 3/17. Kommuneplanens arealdel 2016 – 2028 har hatt slik behandling i formannskap og kommunestyret:

Instans og behandlingsdato	Saksnr	Behandling
Formannskapet, 19. januar 2015	Sak 4/15	Oppstart av planarbeid og 1. gangs behandling av planprogram
Varsel om oppstart av planarbeid og offentlig ettersyn av planprogram i perioden 28. januar 2015 til 12. mars 2015		
Formannskapet, 27.04.2015	Sak 032/15	Fastsetting av planprogram
Kommunestyret, 07.05.2015	Sak 031/15	Fastsetting av planprogram
Formannskapet, 12.10.2015	055/15	gangs behandling
Formannskapet, 29 februar 2016 (utvalg for næring, plan og teknikk 22. feb. 2016)	Sak 25/26 (sak 14/16)	1. gangs behandling (andre gang)
Formannskapet, 10. mars 2016	sak 33/16	1. gangs behandling (utsatt behandling)

Offentlig ettersyn i perioden 18. mars 2016 til 6. mai 2016		
Formannskapet, 7. november 2016	sak 120/16	2. gangs behandling
Kommunestyret, 16. februar 2017	sak 3/17	Endelig vedtak

Lokalisering på Brenna (vest for riksveg 36) ble spilt inn i Sauherad kommunes arbeid med ny kommuneplan, arealdel. I formannskapets 1. gangs behandling (FS-sak 55/15) ble forslaget om å regulere det aktuelle området til næringsareal forkastet.

Sent i 2015 ble nytt tomtealternativ på Brenna spilt inn i kommuneplanprosessen, denne gang et areal på østsiden av riksvegen. I den videre planbehandlingen i Sauherad kommune ble dette området foreslått satt av til gjenvinningsstasjon. Under saken om *Rullering av kommuneplanens arealdel 2017 -2018 – endelig vedtak* (KS-sak 3/17) ble det fra en representant fremmet forslag om å ta lokalisering av gjenvinningsanlegget på Brenna ut av planen. Dette forslaget falt med 18 mot 10 stemmer, og området er i kommuneplanen vedtatt avsatt til *andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg (gjenvinningsstasjon).*

Detaljregulering av felles gjenvinningsstasjon på Brenna
Reguleringsplan av felles gjenvinningsstasjon for Bø og Sauherad på Brenna ble vedtatt 19. oktober 2017.

Det har vært slik planbehandling:

Instans og behandlingsdato	Saksnr	Behandling
Varsel om oppstart av planarbeid i perioden 7. april 2016 til 6. mai 2016		
Næring, Plan og teknikk, 29. mai 2017	sak 33/17	1. gangs behandling
Offentlig ettersyn i perioden 28. juni 2017 til 28. august 2017		
Formannskapet, 2. oktober 2017	sak 61/17	2. gangs behandling
Kommunestyret, 19. oktober 2017	sak 76/17	Endelig vedtak

I forbindelse med planbehandlingen ble det lagt fram risiko- og sårbarhetsanalyse, støyutredning, notat om avløp og overvann og beplantningsplan.

Frist for å klage på vedtaket var satt til 19. desember 2017. Det kom inn to klager til kommunen. Planutvalget har behandlet klagene i sak 08/18. Klagene er, med unntak av en justering i teksten, ikke tatt til følge. Teksten ble endret fra:

> Hensikten med planene er å legge til rette for en felles gjenvinningsstasjon for ekstraavfallet fra private husholdninger og for mindre næringsbedrifter i Bø og Sauherad.

til

> Hensikten med planene er å legge til rette for en felles gjenvinningsstasjon for ekstraavfallet fra private husholdninger i Bø og Sauherad.

Kommunestyret behandlet klagene i sitt møte 15. februar 2018, og gjorde samme vedtak som i planutvalget. Klagene ble oversendt fra kommunen til fylkesmannen for endelig behandling. I brev av 10. april 2018 melder fylkesmannen at klagene ikke er tatt til følge.

8.3 Vurdering av planarbeidet i Sauherad kommune.

Arbeidet med kommuneplanens arealdel i Sauherad 2017 – 2028 har etter vår vurdering foregått i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven. Planen har fulgt krav til offentlig ettersyn og er behandlet i de rette organer. Det er foretatt planfaglige vurdering av etableringen av gjenvinningsanlegget, og aktuelle faginstanser har kommet med innspill.

Sauherad kommune har også behandlet og vedtatt reguleringsplan for delområdet C1 for Brenna /Storkaas til gjenvinningsstasjon. Etter vår vurdering har planbehandlingen vært i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Planen har fulgt krav til offentlig ettersyn og er behandlet i de rette organer. Det er gjort planfaglige vurderinger og det foreligger relevante utredninger.

Klager i forbindelse med planen er behandlet av rett klageinstans i samsvar med forvaltningsloven kapittel V og VI[20].

De miljøfaglige spørsmålene rundt etableringen og drift av anlegget vil bli vurdert av Fylkesmannen i Telemark i forbindelse med søknad om tillatelse etter forurensningsloven.

[20] Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

9 Beregning og dokumentasjon av selvkost

I hvilken grad overholder IRMAT gjeldende krav og retningslinjer for beregning av og dokumentasjon av selvkost?

9.1 Revisjonskriterium

Etter forurensningsloven § 30 plikter kommunen å sørge for innsamling av husholdningsavfall og mottak av farlig avfall fra husholdningene. I tillegg skal kommunen sørge for anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 29.

Denne lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall skal finansieres gjennom avfallsgebyr, jf. forurensingsloven § 34. Gebyrinntektene skal dekke kommunens utgifter til husholdningsrenovasjon, men kan ikke overstige disse utgiftene. Når kommunen skal beregne selvkost, må kommunen finne de merkostnadene som kommunen har ved å yte husholdningsrenovasjonen.

Våre revisjonskriterier bygger 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).

Merkostnaden ved å yte husholdningsrenovasjon består av direkte kostnader, indirekte kostnader og kapitalkostnader. Hovedregelen er at kostnader til arbeid, varer og tjenester som kan knyttes direkte til produksjon av selvkosttjenesten alltid kan legges inn selvkostberegningen. Dette kalles direkte kostnader.

Indirekte kostnader vil i en kommune være kostnader som ikke inngår direkte i tjenesteproduksjonen, men likevel er nødvendige for å få utført tjenestene. Eksempler er fakturering og revisjon.

Kapitalkostnadene er knyttet til bruk av egne anleggsmidler, og skal beregnes på grunnlag av de faktiske investeringskostnadene. Kommunen skal beregne lineære avskrivninger[21] av anleggene. Avskrivingene starter normalt året etter at investeringsprosjektet er ferdigstilt.

[21] Lineære avskrivninger beregnes ved å ta investeringskostnaden og dele på forventet levetid for anleggsmiddelet. Anleggsmiddelet føres i balansen med verdien av investeringskostnaden. Hvert år

Kommunen, eller den som utfører tjenestene på vegne av kommunen, skal også beregne en rentekostnad for investeringskostnadene. I retningslinjene (H-3/14) finner vi egne regler for beregning av kapitalkostnader, slik at disse beregnes utenfor selskapets offisielle regnskap[22]. Videre fastsetter retningslinjene at kapitalbindingen skal tillegges kalkulatoriske renter[23]. 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.

Selvkostregnskapet avsluttes med et overskudd eller underskudd. Et positivt resultat (overskudd) skal settes av på bundet driftsfond. 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 et fremførbart underskudd. I følge veilederen H-3/14 skal det beregnes renter på selvkostfond, og 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, så skal kostnader og inntekter fra dette holdes adskilt fra kostnader og inntekter fra tjenester knyttet til husholdningsavfallet. Inntekter fra og utgifter til håndtering av næringsavfall er ikke en del selvkosttjenesten, og skal ikke være en del av beregningen.

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 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 kryssubsidiering mellom lovpålagt tjenesteyting og kommersiell virksomhet. Kostnadsfordelingen skal dokumenteres og skal kunne kontrolleres.

---

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.

[22] 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

[23] Denne kalkylerenten er definert i selvkostreglene ved gjennomsnittet av 5-årig SWAP-rente i kalkyleåret tillagt 0,5 prosentpoeng og benyttes istedenfor regnskapsførte rentekostnader.

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 kryssubsidiering etter reglene om offentlig støtte.

Regningen fra IRMAT til den enkelte kommune blir den direkte kostnaden i kommunens eget selvkostregnskap.

Kommunen kan i tillegg beregne en indirekte kostnader når de skal fastsette renovasjonsgebyret til abonnentene. Dette er f.eks. de kostnadene kommunen har ved å fakturere innbyggerne og den andelen av diverse fellesutgifter i kommunen som hører til kommunens arbeid med renovasjon. Disse indirekte kostnadene i hver kommune har vi ikke undersøkt. Vi har undersøkt grunnlaget for den summen kommunene betaler til IRMAT, dvs. kommunenes direkte kostnad i kommunenes selvkostregnskap.

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.[24]

[24] Veileder for avfallsgebyrer, kapittel 3.1

IRMAT må sørge for å levere renovasjonstjenester til eierkommunene etter disse prinsippene. Det innebærer at IRMAT må dokumentere selvkost i sin tjenesteproduksjon, og må sikre selvkost også i kostnadsfordelingen mellom kommunene.

I følge 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:

- ***IRMAT skal føre selvkostregnskap i tråd med retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester ved:***
  - ***å dokumentere et skille mellom husholdnings- og næringsavfall***
  - ***bruk av relevante fordelingsnøkler***
  - ***beregning kalkylerenter på investering og fond***
  - ***at selvkostfond primært skal ligge hos den som har gebyrinntektene***

- ***Kostnadene skal fordeles til kommunene etter bruk av tjenestene***

9.2 Fakta om beregning av selvkost

9.2.1 Dokumentasjon av skille mellom husholdning og næring

Mottak av avfall
Vi har sett hvordan de ulike formene for avfall blir veid, registrert og håndtert videre når det kommer til mottaksstasjonen på Goasholtmyra.

Ved IRMATs avfallsanlegg på Goasholtmyra er det to porter. En for levering av det innsamlede husholdningsavfallet og næringsavfall. En annen for privatkunder som skal levere ekstra avfall til gjenvinningsstasjonen.

Den første porten brukes til levering av husholdningsavfall fra kommunene og næringsavfall fra bedrifter og/eller offentlige instanser. Porten har vekt for innveiing og utveiing av bilene. Denne porten er betjent av en medarbeider i IRMAT. Det er følgende prosedyre for registrering av det som leveres:

Næringsavfall

- Sjåfør på bilen som skal levere avfall henvender seg i porten og snakker med den som betjener porten. Kunden blir registrert med dato, klokkeslett, kunde/kundenummer og hva slags type avfallsfraksjon som blir levert. Registrering skjer i dataprogrammet *Scanvaegt* og overføres til en egen database.
- Det er kamera som tar bilde ned i bilens lasteplan slik at det er mulig å kontrollere hva slags type avfallsfraksjon som blir levert. Bildene lagres i programmet i 100 dager.
- Bilen med last veies før innkjøring i anlegget.
- Innholdet på bilen tømmes på rett plass i anlegget, alt etter hva slags avfallsfraksjoner som leveres.
- Etter tømming veies bilen på nytt når den kjører ut fra anlegget.
- Vekt på bil uten last registreres i programmet. Programmet beregner vekt på avfallet som er levert.

Husholdningsavfall

Levering av husholdningsavfallet som er hentet ute hos abonnentene følger i hovedsak samme prosedyre som for næringsavfallet, men det blir foretatt en ekstra veiing av bilene ved levering. Bilene som leverer husholdningsavfall har to kammer for å skille ulike typer avfall som hentes hos abonnentene. For å ha kontroll på de ulike avfallsfraksjonene som blir levert, blir bilen først veid inn med full last. Ett av kamrene tømmes, og bilen kjører en ny runde gjennom porten for å veies på nytt. Kammer nummer to tømmes og den tomme bilen veies for siste gang på vei ut av anlegget.

Den andre porten på Goasholtmyra går til gjenvinningsstasjonen for privat-husholdningene i Hjartdal og Notodden. På gjenvinningsstasjonen er det satt opp ulike konteinere/stasjoner for de ulike avfallsfraksjonene, og kundene skal sortere og kaste avfallet i riktig kontainer. Porten er stengt med bom. Det er betalingsautomat ved bommen. Kundene kan betale med kort i automaten, alternativt gå bort til en luke i administrasjonsbygget, og betale kontant. Kunden får kvittering for betalingen. Det er

gratis å levere en rekke typer avfall[25]. For annet avfall, kreves betaling. Satsene er satt etter størrelse/vekt på avfallet som leveres[26].

De ulike avfallsfraksjonene som leveres av private på gjenvinningsstasjonen blir veid og registrert før det blandes med annet avfall for omlasting og videre håndtering.

I følge daglig leder er det en problemstilling at næringskunder urettmessig leverer avfall i privatmottaket, men at de forsøker å hindre dette. Ett tiltak er at kvitteringen som skrives ut i automaten er merket at den ikke er gyldig som regnskapsbilag. Leder for IRMAT sier dette er gjort for å hindre at næringsaktører bruker kvitteringer som bilag i regnskap. Porten for gjenvinningsstasjonen er synlig fra administrasjonsbygget, og de som arbeider der forsøker å følge med på hvem som kjører inn og ut. Ved mistanke om at det er næringsavfall som leveres blir dette undersøkt nærmere. Det er normalt ikke kameraovervåking av porten, men ved behov er det mulig å snu kamera ved vekten mot porten.

Gjenvinningsstasjonen for privatavfall på Ryntveit skal dekke abonnentene i Bø og Sauherad. Stasjonen drives for IRMAT av en underleverandør. Fra under-leverandøren får vi opplyst at avfallet fra privathusholdninger holdes adskilt fra næringsavfall som leveres på området. Det foreligger skriftlig arbeidsinstruks for hvordan mottak av avfall skal håndteres. Stasjonen er betjent og betaling skjer til den ansatte ved innkjøring til anlegget. Det er ulike ramper for levering av henholdsvis nærings- og privatavfall. Disse er skiltet. Privatkunder kan levere ekstra avfall og skal sortere dette i kontainere for de ulike avfallsfraksjonene. Priser og regler for levering er det samme som på Goasholtmyra. Avfallet fra privatkunder blir kjørt fra Ryntveit til Goasholtmyra for videre håndtering der. På Goasholtmyra veies bilene fra gjenvinningsstasjonen på Ryntveit inn og informasjon om leveringen registreres på samme måte som tidligere beskrevet.

Daglig leder i IRMAT sier at ved å følge de nevnte prosedyrene for veiing og registrering har IRMAT kontroll på hvor mye av de ulike avfallsfraksjonene som er levert fra henholdsvis husholdninger/privatkunder og næringskunder. Selv om avfallet fra næring og husholdning blandes inne på hovedanlegget vil en ha kontroll på forholdet mellom disse to delene ved videre håndtering. For noen avfallsfraksjoner er det utgifter knyttet til videre håndtering, for andre får selskapet inntekter. Kunnskapen

[25] Bl.a. hageavfall, elektrisk, spesialavfall, impregnert trevirke, papp, papir, glass og metallemballasje og farlig avfall

[26] Kr 60 for bil, kr 100 for varebil/ bil med henger. Lass på over 500 kg veies og det er egne satser for dette.

om vekt på henholdsvis husholdning og næring blir direkte eller indirekte brukt for å skille inntekter og utgifter forholdsmessig på de to avdelingsregnskapene.

Separate regnskap
IRMAT bruker regnskapssystem levert av Visma. Selskapet kan i dette systemet føre separate regnskap for forskjellige avdelinger innenfor samme selskap. I IRMAT er det er gjort et regnskapsmessige skille mellom to avdelinger; husholdningsrenovasjon og næringsrenovasjon.

For å håndtere kravet til hvordan en skal dokumentere og framstille selvkostregnskap bruker IRMAT det elektroniske beregningsprogrammet Momentum Selvkost Renovasjon (MSR) fra firmaet EnviDan Momentum. EnviDan Momentum driver rådgiving innen selvkost og har oppdrag i mange norske kommuner og renovasjons-selskap. Selvkostprogrammet henter tall direkte fra regnskapet som er ført i Visma og ved regnskapsavslutning får en satt opp en såkalt etterkalkyle.

IRMAT har leid inn en person i 20 % stilling som økonomisjef for å ivareta oppgaver med regnskap og spesielt følge opp problematikken rundt selvkostberegningen. Denne personen jobber som rådgiver i selskapet EnVidan Momentum og er innleid derfra.

Fordeling av kostnader og inntekter
I IRMAT er det noen kostnader og inntekter som kun gjelder for ett av tjenesteområdene, enten husholdning eller næring. Økonomimedarbeideren avgjør for hvert bilag hvilket område en inntekt/kostnad skal føres på.

Andre inntekter og kostnader er knyttet til begge tjenesteområdene. Her må det gjøres en fordeling mellom de to avdeligsregnskapene. Fordelingen skjer via fordelingsnøkler som er definert på forhånd. Majoriteten av fordelingsnøklene er, direkte eller indirekte, basert på vektrapporter. Som vi har beskrevet ovenfor viser vektrapportene hvor stor andel av de ulike avfallsfraksjonene som stammer fra husholdningsavfall og hvor mye som kommer fra næringsavfall. For noen kostnader (og inntekter) brukes andre fordelingsnøkler. Dette kan for eksempel være omsetningstall, avskrivinger og årsverk.

Momentum laget i 2016 et notat *Dokumentasjon av at IRMAT AS følger selvkostprinsippet*. Notatet er tidligere er lagt fram for kontrollutvalgene. I notatet er det beskrevet nærmere på hvilken måte fordelingen av inntekter og utgifter skjer.

Notatet er basert på tall fra 2015. I følge regnskapsansvarlig på IRMAT var metodikk og praksis i 2016 og 2017 lik slik det foregikk i 2015[27].

Etterkalkyle og selvkostfond

For å kontrollere at selvkostreglementet blir overholdt utarbeider IRMAT (etter hvert regnskapsår) en etterkalkyle som viser selvkostregnskapet for det avsluttede regnskapsåret. Det blir også utarbeidet en forkalkyle (et budsjett) for neste års drift av selvkosttjenesten. Selvkostregnskapet er basert på driftsregnskapet til selskapet, men opererer også med enkelte prinsipper som er forskjellig fra IRMATs ordinære driftsregnskap. Derfor vil selvkostregnskapet og det ordinære driftsregnskapet ikke være direkte sammenlignbare.

I grunnlaget for selvkostregnskapet inngår regnskapets driftsutgifter, kalkulatoriske kapitalkostnader (avskrivninger og rentekostnader) og fordelte administrasjonsutgifter (både drift og kapital). Alle driftsutgifter for tjenesten er med i grunnlaget med unntak av finansutgifter, herunder finansielle avskrivinger.

På Kommunalbanken Norges nettsider er det gitt informasjon om kalkylerenten for 2017:

> *Snittrenten på 5 års swaprente for 2017 ble 1,48 %. Med tillegg av kalkylerentepåslaget på 0,5%-poeng, får vi en kalkylerente på 1,98 % for 2017.*

I IRMAT AS sin etterkalkyle for 2017 er det beregnet kalkulatorisk rente på 1,98 %.

I følge leder for IRMAT opererer selskapet med et utjamningsfond/fremførbart underskudd. Dette har håndtert eventuelle overskudd/underskudd i forhold til kommunens innbetalinger for et bestemt år. Avregning mot kommunenes innbetaling skal skje innen to år. Økonomisjefen i selskapet forklarer dette med at kommunene er ferdig med sitt regnskap lenge før IRMAT. Regnskapet er ferdig hos kommunene i februar, mens selskapets regnskap først er ferdig i mai/juni. Regnskapsresultatet legges dermed inn i budsjettet for kommende år, dvs. resultatet for 2017 hentes inn 2019. På denne måten har kommunen mulighet til å planlegge sine renovasjonsgebyrer i perioden. Økonomisjefen sier videre at alternativet er oppgjør samme år, noe som kan medføre at kommunene må endre gebyret underveis i året.

Pr 31.12.2017 hadde selskapet et fremførbart underskudd på kr 2 943 047, som er resultat av underdekning på husholdningsavfallet de to siste årene.

[27] Endringer i nøkler skjer i med bakgrunn i endringer i vektberegninger.

Vi har fått opplyst at de aktuelle eierkommunene også opererer med egne selvkostfond/ framførbare underskudd på renovasjonsområdet.

Etterkalkylen for regnskapsåret 2017 ser slik ut:

Tabell 4 Etterkalkyle 2017 for IRMAT AS

2017 Etterkalkyle selvkost	Husholdningsavfall	Næringsavfall	Totalt
Gebyrinntekter	33 068 365	0	33 068 365
Øvrige driftsinntekter	2 797 269	15 969 328	18 766 597
Driftsinntekter	35 865 634	15 969 328	51 834 962
Direkte driftsutgifter	35 123 761	13 510 148	48 633 909
Avskrivningskostnad	1 898 333	0	1 898 333
Kalkulatorisk rente (1,98 %)	343 265	0	343 265
Driftskostnader	37 365 359	13 510 148	50 875 506
Resultat	-1 499 725	2 459 180	959 455
Kostnadsdekning i %	96,0 %	118,2 %	101,9 %
Selvkostfond 01.01	0	0	0
+ Avsetning til selvkostfond	0	2 459 180	2 459 180
Selvkostfond 31.12 (inkl. rente på fond)	0	0	0
Fremførbart underskudd 01.01	-1 400 740	0	-1 400 740
- Underskudd til fremføring	-1 499 725	0	-1 499 725
- Kalkulert rentekostnad fremførbart underskudd (1,98 %)	-42 582	0	-42 582
Fremførbart underskudd 31.12 (inkl. rente på fond)	-2 943 047	0	-2 943 047

9.2.2 Kostnadene skal fordeles til kommunene etter bruk av tjenestene

Fordeling av kostnader

Det foreligger ingen avtaler mellom kommunene og IRMAT om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fordelingen av kostnader som er knyttet til selvkosttjenesten.

På spørsmål om hvordan selskapet beregner enhetsprisen som den enkelte kommune skal betale, viser daglig leder til aksjeeieravtalen.[28] I § 5 finner vi denne formuleringen:

> *Det tilstrebes likhet i servicegrad og renovasjonsavgiften kommunene imellom.*
>
> *De årlige utgiftene til selskapet skal dekkes gjennom gebyrer for mottak av næringsavfall, salg av avfallsfraksjoner og avgifter fra kommunene for tjenester knyttet til husholdningsrenovasjon. Det er et overordnet mål å drive selskapet rasjonelt for å holde avgiftsnivået til husholdningsrenovasjon på et forsvarlig nivå.*
>
> *Selskapets priser fastsettes av styret, mens renovasjonsavgiften fastsettes av det enkelte kommunestyret i tråd med de regler for som gjelder for denne avgiften*

Daglig leder sier at selskapet i alle år har brukt aksjeeieravtalens formuleringen om *likhet i servicegrad og renovasjonsavgiften kommunene imellom* som rettesnor for sin beregning av enhetsprisen for den enkelte kommune. Han sier at selskapet har gjort

[28] Aksjeeieravtale vedtatt på generalforsamlingen 11. juni 2012.

beregninger som viser at det er forskjellig kostnadsnivå i kommunene, men at selskapet ikke har tatt hensyn til dette i sin beregning av den enhetsprisen kommunene skal betale.

IRMAT lager hvert år en forkalkyle/budsjett for husholdningsrenovasjonen (selvkosttjenesten). Her beregnes alle selskapets utgifter til selvkosttjenesten. Selskapet får noen inntekter f.eks. ved salg av avfallsfraksjoner, inntekter fra gjenvinningsstasjonene m.m. Disse legges inn i kalkylen. Differansen mellom utgifter og disse andre inntektene vil være den samlede summen selskapet må fakturere kommunene for at kalkylen skal gå i null.

Selskapet får informasjon fra kommunene om antallet abonnenter som skal omfattes av renovasjonstjenesten. Tallet på abonnenter er basert på informasjon som ligger i databaseprogrammet KOMTEK[29]. Den samlede budsjetterte inntekten fra kommunene blir så delt på det totale antall abonnenter i kommunene. Dette gir en enhetspris pr. abonnent.

For å finne hvor mye den enkelte kommune skal betale til selskapet, multipliseres enhetsprisen med den aktuelle kommunes antall abonnenter. I 2017 var enhetsprisen kommunene skulle betale til selskapet kr 2 845. Beregnet enhetspris for 2018 er satt til kr 2 996. For de to kommunene (Bø og Hjartdal) som har hytterenovasjon i regi av IRMAT AS er det var enhetspris pr fritidsbolig på kr 1 076 i 2017 og beregnet pris i 2018 er kr 1 133.

Servicenivå
Vi har sett på tømmekalendere for kommunene og laget en sammenstilling av hvilke tilbud kommunene har om henting av de ulike avfallsfraksjonene:

Komm/avfall	Våtorganisk	Papp/papir	Restavfall	Plast	Farlig avfall
Bø	Ukentlig	Annen hver uke	Annen hver uke	Hver fjerde uke	Halvårlig
Hjartdal	Ukentlig	Annen hver uke	Annen hver uke*	Hver fjerde uke	Halvårlig
Notodden	Ukentlig	Annen hver uke	Annen hver uke*	Hver fjerde uke	Halvårlig
Sauherad	Ukentlig	Annen hver uke	Hver fjerde uke	Hver fjerde uke	Halvårlig

[29] KOMTEK er et forsystem som kommunene bruker for å sette opp grunnlag for fakturering av eiendomsgebyrer. Leveres av Norkart

*Har ordning med mulighet for redusert abonnement for restavfall. Disse abonnentene har tømming hver fjerde uke

I Notodden og Hjartdal har kommunen åpnet for en type redusert abonnement. De abonnentene som velger det får hentet restavfallet hver fjerde uke, i motsetning til vanlige abonnenter som får hentet restavfallet hver annen uke. I Sauherad kommune hentes restavfall hver fjerde uke i motsetning til i de andre kommunene, der dette hentes hver annen uke

Innbyggerne i alle kommunene mulighet for å levere ekstra avfall på selskapets to gjenvinningsstasjoner. Prisnivået for levering av ekstra avfall er det samme på de to stasjonene.

Returpunkt for glass og metallemballasje er fordelt slik:

Kommune	Bø	Hjartdal	Notodden	Sauherad
Returpunkt	11	6	16	5
Innbygger pr. punkt[30]	569	266	797	861

9.3 Revisors vurdering av beregning av selvkost

9.3.1 Selvkostbergening i tråd med retningslinjer?

IRMAT kan dokumentere hvordan de registrerer hvor stor andel av avfallet som blir levert fra henholdsvis husholdninger og næringsaktører. Rapportene for levert avfall lagres og er etterprøvbare.

Erfaringsmessig ligger det en risiko for at enkelte næringsaktører urettmessig leverer næringsavfall som husholdningsavfall på gjenvinningsstasjonene. Problemet er kjent og selskapet arbeider for å minimere dette.

I de tilfellene kostnader eller inntekter tilhører både næringsavfall og husholdningsavfall, bruker selskapet relevante fordelingsnøkler for å fordele kostnadene riktig.

IRMAT bruker et egnet verktøy for å beregne og dokumentere selvkost på renovasjonstjenesten som leveres til kommunene.

[30] Befolkningstall pr 01.01.2017

Vi mener at selskapet kan dokumentere at de har et regnskapsmessig skille mellom inntekter og utgifter knyttet til avfallet som gjelder næringsdelen og avfallet som gjelder husholdningsavfall (selvkostområdet).

Selskapet beregner kalkylerente på investeringer og fond i tråd med regelverket.

Etter retningslinjene for beregning av selvkost (H-3/14) er det i utgangspunktet den som har gebyrinntektene som skal ha selvkostfondet. Eierkommunene har gebyrinntektene og har alle egne selvkostfond. Når IRMAT også har sitt eget fond er dette i utgangspunktet ikke i tråd med retningslinjene. At resultatet av selskapets drift ikke påvirker eierkommunene før etter to år er ikke heldig fordi det betyr en forskyvning i belastningen av abonnentene. Selskapet viser til utfordringen i tidsforskjellen i regnskapsavslutningene i henholdsvis selskapet og kommunene, og at fondet er en pragmatisk måte å løse dette på. En løsning er at selskapet tilpasser sin regnskaps-avslutning til kommunenes regnskapsavslutning. Da vil hver kommunes andel av overskudd/underskudd i selskapet føres direkte på kontoen for innsamling av husholdningsavfall i kommunene, og kommunene får riktig selvkostberegning hvert år. Kommunene har anledning til å regulere dette gjennom en avtale med selskapet.

9.3.2 Fordeling av kostnader på eierkommunene

IRMAT opererer med en lik enhetspris pr abonnent for alle eierkommunene. Slik vi tolker regelverket må to forutsetninger være tilstede for å kunne operere med lik enhetspris. Den ene forutsetningen er at abonnentene i de ulike kommunene har et tilnærmet likt servicenivå. Den andre forutsetningen er at det skal være tilnærmet lik kostnad for å levere tjenestene i den enkelte kommune. Tjenestenivået for innhenting av husholdningsavfallet er etter vår vurdering i hovedsak på samme nivå.

Selskapet sier selv at det er ulikt kostnadsnivå mellom kommunene for å utføre tjenesten, men at aksjeeieravtalen har vært styrende for beregning av kommunenes enhetspris. Aksjeeieravtalen kan ikke legges til grunn for beregning av enhetspris fra selskapet til kommunene dersom avtalen er i strid med regelverket om selvkost. I følge veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr må selskapet kunne godtgjøre at det er like kostnader for å levere tjenesten til de ulike kommunen for å kunne operere med samme pris. Slik dokumentasjon foreligger ikke.

Eksempler på kostnader som ikke kan fordeles likt på alle deltakerkommunene er utgifter til returpunkt for glass og metall i hver kommune og utgifter til etablering av ny gjenvinningsstasjon på Brenna i Sauherad, jamfør kapittel 7 i rapporten. Dersom denne stasjonen primært er et tilbud til innbyggerne i kommunene Bø og Sauherad,

skal kostnadene ved etablering og framtidig drift belastes abonnentene i Bø og Sauherad. Tilsvarende vil innbyggerne i Hjartdal og Notodden måtte dekke kostnadene for driften og eventuell oppgraderinger av gjenvinningsstasjonen på Goasholtmyra.

Etter vår vurdering må selskapet dokumentere kostnader for levering av selvkosttjenesten for hver kommune, og fastsette avgiftene med bakgrunn i den enkelte kommunes selvkost.

10 Konklusjoner

Her følger problemstillingene kontrollutvalgene har bedt oss undersøke, og våre konklusjoner på disse:

I hvilken grad utøver kommunene eierskapet i selskapet i samsvar med relevante anbefalinger og kommunestyrene sine vedtak?

Bø kommune utøver i noen grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger og eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Kommunestyret/formannskap er etter 2017 gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Notodden kommune utøver i mindre grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger og eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Sentrale politikere møter i generalforsamlingen, men kommunen burde etter vår vurdering sørget for klarere fullmakter til eierrepresentanten.
- Kommunestyret/formannskap er de tre siste årene ikke gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Sauherad kommune utøver i noen grad eierskapet i selskapet i samsvar med KS sine anbefalinger.

- Selskapet driver både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet. Kommunen har ikke vurdert organisering og/eller selskapsform i løpet av de tre siste årene.
- Sentrale politikere møter i generalforsamlingen, men kommunen burde etter vår vurdering sørget for klarere fullmakter til eierrepresentanten.
- Kommunestyret/formannskap er med ett unntak de tre siste årene gitt anledning til å gi instrukser/styringssignaler til representant i generalforsamlingen.

Driver selskapet i samsvar med vedtektsfestet formål og eventuell avtale mellom selskapet og kommunene?

IRMATs virksomhet er etter vår vurdering i tråd med selskapets vedtekter.

Det foreligger ingen avtaler som regulerer forholdet mellom kommune(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører. Vår vurdering er at det bør inngås slike avtaler.

Ett av vilkårene for at kommunene kan organisere renovasjonstjenesten som utvidet egenregi er at minst 80 % av virksomhetens omsetning er for eierne, eller for virksomheter som eierne kontrollerer. IRMAT oppfyller ikke dette vilkåret. Etter vår vurdering er kommunens bruk av utvidet egenregi i strid med lov om offentlige anskaffelser.

Har selskapet nødvendige tillatelser for å drive virksomheten?
Selskapet har etter vår vurdering de nødvendige tillatelser til å drive virksomheten.

Gjelder offentlighetsloven for IRMAT?
IRMAT driver i hovedsak virksomhet som er av offentlig karakter, og er dermed omfattet av offentlighetsloven. Når et selskap først er omfattet av offentlighetsloven, gjelder loven for hele virksomheten, også den delen av selskapet som driver næringsvirksomhet.

Selskapet følger ikke lovens krav om å ha postjournal.

Har IRMAT fulgt opp anbefalingene som ble vedtatt etter selskapskontrollen i 2009?

- *om selskapet har avklart spørsmål om selskapets skatteplikt*
- *om selskapet har utarbeidet retningslinjer som sikrer at selskapets anskaffelser skjer i henhold til gjeldende regelverk*

Etter vår vurdering har IRMAT avklart spørsmålet om selskapets skatteplikt i tråd med vedtatt anbefaling.

Etter vår vurdering har selskapet ikke utarbeidet fullverdige retningslinjer for anskaffelser slik det ble anbefalt i rapporten fra 2009 (*407 004 Selskapskontroll i IRMAT AS).* Slike rutiner kan og bør tilpasses virksomhetens størrelse og kompleksitet.

I hvilken grad har IRMAT arbeidet i samsvar med gjeldende regler og føringer fra eier/kommunene ved etableringen av gjenvinningsstasjonen på Brenna?
Det er i samsvar med føringer fra eierne å arbeide for å etablere en gjenvinningsstasjon på Brenne.

Det er kritikkverdig at daglig leder og styreleder ikke sørget for å ha et mandat fra styret i arbeidet med å etablere gjenvinningsstasjonen, og at det tok fem måneder før leiesaken ble lagt fram for styret til behandling. Daglig leder og styreleder sørget ikke

for tilstrekkelig utredning i forkant. Ifølge aksjeloven § 6-21 og styreinstruksen pkt. 4 skal daglig leder i samråd med styreleder forberede og legge frem saker slik at styret har et tilfredsstillende behandlingsgrunnlag. Etter vår vurdering er føringer fra eierne om at selskapet skal levere tjenester til lav pris ikke fulgt i saken om leieavtalen.

Har planprosessen vedr. etablering av gjenvinningsstasjon på Brenna vært i tråd med reglene i plan og bygningsloven?

Etter vår vurdering har arbeidet med og behandlingen av kommuneplanens arealdel 2017 – 2028 i Sauherad foregått i tråd med reglene i plan og bygningsloven. Det samme gjelder for arbeidet med og behandlingen av detaljregulering av felles gjenvinningsstasjon for Bø og Sauherad på Brenna.

I hvilken grad overholder IRMAT gjeldende krav og retningslinjer for beregning av og dokumentasjon av selvkost?

Etter vår vurdering overholder ikke IRMAT fullt ut gjeldende krav og retningslinjer for beregning og dokumentasjon av selvkost.

Selskapet har et system for å beregne og dokumentere at kostnader og inntekter mellom husholdning og næring fordeles riktig, Fordeling av kostnader og inntekter mellom husholdning og næring skjer i hovedsak med fordelingsnøkler basert på veiing av de ulike avfallsfraksjonene som kommer inn til selskapet.

Vår vurdering er at IRMAT praksis med utjamningsfond som går over to år ikke er i tråd med retningslinjen for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

Etter vår vurdering er ikke fordelingen av kostnadene på eierkommunene i tråd med veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr. Vi mener selskapet må dokumentere kostnader for levering av selvkosttjenesten for hver kommune, og fastsette avgiftene med bakgrunn i den enkelte kommunes selvkost.

11 Anbefalinger

Vi anbefaler Bø kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler Notodden kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- klare fullmakter for den som skal møte i generalforsamlingen, eventuelt ta slike fullmakter inn i delegasjonsreglementet.
- at kommunestyret gis anledning til å gi eventuelle instrukser og/eller signaler til eierrepresentanten.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler Sauherad kommune å sørge for:

- å vurdere organiseringen i selskap som opererer med konkurransevirksomhet i tillegg til monopolvirksomhet for å minske risiko for kryssubsidiering og rolleblanding.
- klare fullmakter for den som skal møte i generalforsamlingen, eventuelt ta slike fullmakter inn i delegasjonsreglementet.
- en klarere regulering av forholdet mellom kommunen(e) som bestiller(e) og selskapet som utfører

Vi anbefaler selskapet å sørge for:

- at kravene til utvidet egenregi er oppfylt, f.eks. ved å skille næringsvirksomheten og tjenesteytingen til kommunen i selvstendige juridiske enheter, slik at den enheten som leverer tjenester til kommunen kan oppfylle aktivitetskriteriet i anskaffelsesforskriften, alternativt å justere selskapets formål og å redusere næringsaktiviteten i selskapet, slik at denne aktiviteten utgjør mindre enn 20 % av selskapets totale omsetning.
- at offentlighetslovens krav til postjournal blir fulgt.

- å utarbeide innkjøpsreglement som er tilpasset virksomhetens størrelse og kompleksitet.
- å sørge for at selskapet har tiltak som kan sikre gode forretningsmessige betingelser i samsvar med selskapets formål.
- å sikre at håndteringen av fond er i samsvar med retningslinjene (H-3/14).
- å dokumentere kostnader for levering av selvkosttjenesten for hver kommune, og fastsette avgiftene med bakgrunn i den enkelte kommunes selvkost.

Litteratur og kildehenvisninger

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap (aksjeloven)
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Forskrift 1. juni 2004 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)

Veiledere/annet

- Retningslinjer for beregning av betalingstjenester H3/14
- Veileder: Beregning av kommunale avfallsgebyr M-258/14
- KS anbefalinger for eierstyring
- Bø og Notodden kommunes eierskapsmeldinger
- IRMAT AS vedtekter, 11. juni 2012
- Aksjeeieravtale 11. juni 2012

Vedlegg

Vedlegg 1 – Høringsuttalelser.
Vedlegg 2 – Prosedyre for innkjøp
Vedlegg3 – KS anbefalinger for godt eierskap

Vedlegg 2: Høringsuttalelser

Høringsuttalelse fra IRMAT AS

Kongsbergveien 411
Postboks 13
3671 Notodden
Tlf 35 02 76 00
Faks 35 02 76 01
post@irmat.no
NO 984 364 458 MVA

Telemark Kommunerevisjon IKS
e-post: post-tkr@tekomrev.no

30. august 2018
Vårt reg. nr:
Vårt journal nr:
Vår ref.: SHA/sha

Vedr. Eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon av IRMAT AS

Det vises til brev og utkast til rapport fra eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon av IRMAT AS fra Telemark Kommunerevisjon IKS datert 21.08.2018.

IRMAT AS har ingen merknader til høringsutkastet.

e.f. Stein Asmundsen
Daglig leder

Helge Granlund
Styreleder

Interkommunalt Renovasjonsselskap i Midt- og Aust-Telemark AS

Høringsuttalelse fra Bø og Sauherad kommuner

Telemark kommunerevisjon IKS

att: Dag Oftung

Eigarskap, styring og formål – IRMAT.

Bø og Sauherad kommune sin vurdering av høyringsutkastet til rapporten.

Etter å ha lest utkast til rapport meiner vi at dette er eit godt gjennomarbeida dokument som gjev eit godt grunnlag for vidare arbeid i styrande organ, men vi har nokre kommentar til eigarskap og sjølvkost i revisjonsrapporten.

1. Eigarskap:

Kommunestyra i Bø og Sauherad har gjeve ordførarane fullmakt til å representere eigar via sine respektive formannskap. Fullmaktenen har noko forskjellig detaljeringsnivå i den respektive kommune. ("Fullmaktene gjeld kommunens eigarinteresser i selskap og aksjeselskap")

Bø kommune:

Ordførar blir gjeve fullmakt i desse sakene:

- *Ordføraren representerar Bø kommune som aksjeeigar i høve til aksjeselskap kommunen eig aksjar i.*
- *Ordføraren tek avgjerd i saker som er av prinsipiell karakter og som treng politisk handsaming.*
- *Ordføraren tek avgjerd i politisk saksgang der reglement ikkje gjev eit eintydig svar.*
- *Ordføraren tek avgjerd etter § 13 (hasteparagrafen) innanfor ei ramme på kr 25.000 med dekning frå formannskapet sin tilleggsløyvingspost.*

Sauherad kommune:

Ordførers og varaordførers ansvar og oppgaver

Ordfører leder møtene i kommunestyret og formannskapet.

Ordfører er rettslig representant for kommunen og underskriver på vegne av kommunen i alle tilfeller hvor denne myndigheten ikke er delegert andre.

Ordfører har møte- og talerett i alle folkevalgte organ, men har bare stemme- og forslagsrett i de utvalg som han/hun er valgt medlem av. Ordfører kan velge å la seg representere av et annet medlem av kommunestyret i de folkevalgte organ hvor han/hun ikke er valgt medlem.

Ordfører innstiller i saker som gjelder folkevalgte og folkevalgte organer.

Varaordfører trer inn for ordfører dersom ordføreren trer midlertidig ut av sitt verv. Trer ordføreren endelig ut av sitt verv, skal det foretas nyvalg.

Varaordføreren representerer for øvrig kommunen etter nærmere avtale med ordfører.

2. Saka om eigarskapskontroll er handsama tidlegare og rådmannen har utforma fyljande arbeidsdokument:

Oppfølging av rapport frå eigarskapskontroll, K-042/17. Notat frå rådmann

1. Det er ikkje samsvar mellom rettleiar og valkomiteanes arbeid.
   Funn i rapporten:

   a. Valkomiteane leverer ikkje innstillingar som er i samsvar med føresetnadene i eigarskapsmeldinga og det er stor grad av attval, utan dokumenterte vurderingar.
      Rådmannen viser til rettleiar for valkomite i aksjeselskap, som blei utarbeidd og vedteke i samband med Eigarskapsmelding Bø kommune (K-025/16) jp 16/3589.

      Tiltak: lage rutine som følgast årleg:

      i. *Sende brev med informasjon til valnemndene:*
         1. *Gjer oppmerksom på at dei må følge rettleiar for valkomite i aksjeselskap*
         2. *Sett opp plan for tidsfristar for når forslaga må leverast til kommunen ved ordførar og postmottak*
         3. *Minne også om at dei levere skriftlege vurdering til eigar*

1. Kommunen har ikkje gjort tiltak for å sikre at innkallingar til generalforsamling kjem med god nok frist til å sikre politisk handsaming

   Tiltak: som pkt i) 2 ovanfor – tidsplan

2. Kommunen har ikkje sikra reell politisk handsaming av saker om styreval.

   Tiltak: Det settast opp fast sak i formannskapsmøta som handlar om eigarstyring – møtesekretær legg fortløpande inn alle dokumenter som gjeld selskapa og adm sett også opp ei matrisa som som omandlar planlagte aktivitetar i selskapa (dato for GF, eigarmøte mm)

3. Eit fåtal av selskapa har gjennomført styreevaluering og utarbeidd styreinstruks.
   Tiltak: Brev til styra

Kommunen har ikkje nådd målsetjinga om lik kjønnsrepresentasjon.

Tiltak: Dette punktet må innarbeidast i rutina for årlegg utsjekk før brevv sendast ut jf pkt i) 2

3. Vurdering av sjølvkost.

Dei fire eigarkommunane i IRMAT området har hittil vore vurdert som eitt sjølvkostområde. Telemark kommunerevisjon meiner at det skal delast i eitt område for kvar kommune.

Utfordringa med å endre området for sjølvkost kan føre til endra prisar, vidare må abonnetane må betale heile kostnaden for etablering på Brenna. Ved tidlegare etableringar har kostnaden blitt dela pr. abonnent.

Vi bør få ei nærare utredning rundt dette spørsmålet for å finn ut kva som er mest hensiktsmessig for oss, eller om vil har noko val. Her bør vi vurdere å få inn spisskompetanse på sjølvkostområdet for endeleg vedtak blir fatta.

Generelt:

Rådmann vil sjå på planlegging og gjennomføring av tiltak i samanhengheng for Bø og Sauherad, som del av arbeid som skal gjennomgåst og vere på plass i ny kommune

Mvh
Vidar Lofthus
Kommunalsjef teknisk i Bø og Sauherad
Telefon: 95240521

Vedlegg 2: Prosedyre for innkjøp

Figur 3 Prosedyre for Innkjøp av varer og tjenester – IRMAT AS

PROSEDYRER/INSTRUKSER **For: Innkjøp av varer og tjenester** Utarbeidet av: Bjørn E. Berg/ Liv Inger B Strøm Dato: 260807 Nr: 1.2 Sist oppdatert: 19.10.2017	Dato: Godkjent: I·R·M·A·T

TEMA	**Innkjøp**
HENSIKT	Sikre at innkjøp av varer og tjenester foregår i henhold til lover og forskrifter med vekt på redusert miljøbelastning.
OMFANG	Virksomhetsområde for IRMAT AS
ANSVAR	Ik-systemansvarlig
BESKRIVELSE	Innkjøp av varer og tjenester er underlagt daglig leder Stein Asmundsen. I følge instruks for daglig leder datert 25.04.02 har daglig leder fullmakt til å kjøpe inn for inntil kr. 500 000 forutsatt at det ikke er av stor betydning eller av uvanlig art. Innkjøp som er av stor betydning eller uvanlig art skal styrebehandles. Miljø- og kvalitetssikring. Det forutsettes at leverandøren/entreprenøren følger opp Lov om Internkontroll. Dokumentasjon skal kunne fremlegges. Miljøhensyn skal vektlegges og miljømerkede varer skal i størst mulig utstrekning velges. Miljø- og kvalitetskontroll skal fremgå som et eget punkt ved inngåelser av nye avtaler og kontrakter. Miljøhensyn skal vektlegges og miljømerkede varer skal i størst mulig utstrekning velges. Miljø- og kvalitetskontroll skal fremgå som et eget punkt ved inngåelser av nye avtaler og kontrakter. Det skal stilles miljøkrav til leverandører av tjenester som har et omfang som tilsvarer ISO 14001. Ved innkjøp av nye typer kjemikalier skal det gjøres en substitusjonsvurdering før bestilling. Bestillingen skal registrertes på bestillingsskjema.
AVVIK	Føres i henhold til prosedyre 1
REFERANSER	ISO 14001 (4.4.1) Internkontrollforskriften Produktkontrolloven § 3a
VEDLEGG	Inngåtte avtaler og kontrakter Instruks Daglig leder

Kilde: IRMAT AS

Vedlegg 3: KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Nr. 1 OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden. Det anbefales at kommunestyret får en oversikt over status for selskapene.

Nr. 2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

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

Nr. 3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

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

Nr. 4 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

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

Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

Nr. 5 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSDOKUMENTER

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

Nr. 6 EIERMØTER

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet.

Nr. 7 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

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

Nr. 8 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPS-MØTER

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

Nr. 9 SAMMENSETNINGEN AV STYRET

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

Nr. 10 VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

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

Nr. 11 KJØNNSMESSIG BALANSE I STYRENE

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

Nr. 12 RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSSTYRENE

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

Nr. 13 STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

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

Nr. 14 OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

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

Nr. 15 HABILITETSVURDERINGER

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

Nr. 16 GODTGJØRING AV STYREVERV

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

Nr. 17 REGISTRERING AV STYREVERV

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

Nr. 18 ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

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

Nr. 19 UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

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

Nr. 20 SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK

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

Nr. 21 UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

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

Leser du dokumentet elektronisk?

For PC, android nettbrett eller Mac

Dette er et PDF-dokument, som er lagt til rette for Adobe Acrobat Reader. Adobe Acrobat Reader gir pålitelig visning av PDF, og kan lastes ned gratis.

Skal du finne noe raskt?

Du kan se innholdsfortegnelsen til venstre på skjermen hvis du velger dette ikonet, som du kan klikke på til venstre i skjermen.
Klikk på ønsket kapittel for å komme direkte dit i dokumentet.

Du kan også søke etter ord i teksten. Tast Ctrl+F på PC, eller Cmd+F på Mac, og skriv inn ønsket ord i søkefeltet som dukker opp.

Lese på iPad?

På iPad kan du lese dokumentet i iBooks.
Last ned rapporten fra e-posten, og åpne den i iBooks.

Importer med iBooks
- Klikk på ikonet
- Dokumentet legges i biblioteket

Her kan du bla gjennom rapporten side for side, eller du kan hoppe til ønsket side ved å bruke sidevisning. Sidevisning velger du fra toppen av skjermen (feltet til venstre i ikonet). Det er også mulig å navigere fra innholdsfortegnelsen – det velger du også fra toppen av skjermen (feltet i midten av ikonet).

Klikk her for å gå tilbake til forsiden.