

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



Rapport fra selskapskontroll

## Envina IKS

På oppdrag fra:

Midtre Gauldal, Melhus og Klæbu kommuner

April 2016



## Forord

Denne selskapskontrollen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalgene i Midtre Gauldal, Melhus, og Klæbu kommuner i perioden november 2015 – april 2016.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 27.4.2016

Frode Singstad  
Ansvarlig forvaltningsrevisor

Gard S. G. Lyng  
Prosjektmedarbeider

## Sammendrag

Envina IKS er et interkommunalt selskap som driver med renovasjon overfor husholdninger og næringsliv i kommunene Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal. Selskapet ble stiftet i 2003. Selskapet fremstår i dag som ryddig og veldrevet, med et styre og en administrativ ledelse som virker å ha god kontroll på den virksomheten de driver. Det har likevel vært noen utfordringer i selskapet, blant annet med arbeidsmiljøet.

I denne selskapskontrollen har vi undersøkt om eierstyringen i selskapet er god, om det er etablert et tilstrekkelig skille mellom monopolvirksomhet og næringsvirksomhet, om selskapet har relevante rutiner for innkreving av renovasjonsgebyr, og om selskapet og eierkommunene har etablert ordning for innsamling av fritidsavfall.

Eierstyringen i Envina preges av at eierne er tre kommuner med til dels ulike interesser. Dette kan åpenbart være krevende for selskapet å forholde seg til, og partene har i løpet av de siste årene hatt flere eksempler på utfordringer i så måte. Det gjelder for eksempel i tilknytning til etablering av hovedkontor på Hofstad, prosessen knyttet til miljøstasjon på Korsvegen og vedtak om felles forskrift. I etterkant av disse sakene har eierkommunene og selskapet utarbeidet rutiner for eierdialog og kommunikasjon mellom kommunestyret og selskap, som etter revisjonens syn er egnet til å sikre en mer tydelig og forutsigbar kommunikasjon.

Eierne har sikret et kompetent og bredt sammensatt styre for Envina, som ser ut til å ha funnet en god arbeidsform, med gode systemer for sin virksomhet. Det er imidlertid ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite for nye styrevalg, eller utarbeidet et sett med kompetansekriterier, i tråd med anbefalinger for eierstyring. Revisjonens syn er at slike virkemidler kan bidra til å sikre at også fremtidige styrever har rett sammensetning av kompetanse, som bør være vel så viktig for selskapet og eierne som styremedlemmenes parti- og kommunetilhørighet.

Fordi Envina-konsernet driver både monopolvirksomhet (innsamling av husholdningsavfall) og virksomhet i konkurranse med andre (innsamling av næringsavfall og tilknyttede tjenester), gjelder visse krav til hvordan selskapet organiserer sin virksomhet. Kravene skal hindre at den lovpålagte monopolvirksomheten utnyttes til å skaffe den konkurranseutsatte virksomheten urettmessige fordeler i markedet. Envina har bevisst valgt å ha gjennomgående representasjon (daglig leder i morselskapet er styreleder i datterselskapet), noe som ikke er i tråd med enkelte anbefalinger. Med unntak av dette er revisjonens syn at konsernet har etablert hensiktsmessige systemer for å hindre kryssubsidiering og sammenblanding mellom

selskapene. Skillet er etablert gjennom selskaps- og regnskapsmessig skille, sammen med fordelingsnøkler ved fellesanskaffelser.

Retten til innkreving av avfallsgebyret er delegert gjennom den lokale forskriften. Envina har etablert relevante prosedyrer for å håndtere innkreving, betalingsmislighold, inkasso og rettslig pågang for innfordring, herunder individuell overdragelse av legalpanterett og begjæring om tvangssalg.

Forurensingsloven krever at det skal etableres renovasjonsordning også for fritidsboliger. I Melhus og Midtre Gauldal kommuner er det ikke innført ordning for hytterrenovasjon, noe som medfører at forurensingsloven ikke følges på dette punktet.

Denne selskapskontrollen har ledet ut i følgende anbefalinger fra revisjonen:

- Eierkommunene bør sørge for at det etableres rutiner for valg til styret som kan sikre at styret også fremover har den kompetansen selskapet har bruk for, herunder
  - bruk av en valgkomite
  - kriterier for valg til styret
- Eierkommunene og Envina IKS bør sørge for at det etableres innsamling av avfall fra fritidsbolig i alle eierkommuner, slik forurensingsloven krever.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Envina IKS.....	8
1.2 Envina-konsernet og eierandeler i andre selskap.....	10
1.3 Tidligere selskapskontroller på området.....	11
2 Undersøkelsesopplegget.....	12
2.1 Problemstillinger .....	12
2.2 Avgrensninger.....	12
2.3 Kriterier.....	13
2.4 Metode .....	14
2.5 Høring.....	15
3 Eierstyring og selskapsledelse i Envina.....	16
3.1 Revisjonskriterier .....	16
3.2 Data.....	17
3.3 Revisors vurdering.....	27
4 Skille mellom monopolvirksomhet og kommersiell virksomhet.....	29
4.1 Revisjonskriterier .....	29
4.2 Data.....	32
4.2.1 Selskapsmessig skille .....	32
4.2.2 Regnskapsmessig skille og selvkostfond.....	33
4.2.3 Organisatorisk skille .....	37
4.3 Revisors vurdering.....	38
5 Innkreving av renovasjonsgebyr .....	40
5.1 Revisjonskriterier .....	40
5.2 Data.....	41
5.3 Revisors vurdering.....	42
6 Særlig om hytterrenovasjon.....	43
6.1 Revisjonskriterier .....	43
6.2 Data.....	44
6.3 Revisors vurdering.....	44
7 Konklusjoner og anbefalinger .....	45
Kilder.....	47

## Tabell

Tabell 1. Nøkkeltall for avfallshåndtering i Envina .....	9
Tabell 2. Nøkkeltall og tjenesteindikatorer for renovasjonstjenester for året 2014. ....	36

## Figurer

Figur 1. Organisering av Envina IKS.....	10
Figur 2. Organisering av konsernet.....	10
Figur 3. Utvikling i selvkostfondet over 10 år.....	34
Figur 4. Utvikling i gebyr sammenlignet med andre.....	36

# 1 Innledning

Denne selskapskontrollen er gjennomført av Revisjon Midt-Norge IKS på oppdrag fra samtlige tre eierkommuner i Envina IKS. Kontrollen er gjennomført i tråd med kommunelovens regler om selskapskontroll, jf. kommuneloven. § 77 nr. 5, og er utført i henhold til *standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001*.

Revisjon Midt-Norge IKS har utarbeidet en prosjektplan for gjennomføring av undersøkelsen, datert 14.9.2015, basert på en bestilling om selskapskontroll fra kontrollutvalget i Midtre Gauldal i sak 19/2015. Gjennomføring av selskapskontrollen er basert på prosjektplanen, som de deltakende kommuner ved respektive kontrollutvalg har gitt sin tilslutning til.

## 1.1 Envina IKS

Envina IKS er et interkommunalt selskap som driver med renovasjon overfor husholdninger og næringsliv i kommunene Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal. Selskapet ble stiftet 19.6.2003 og kom i drift fra 2004. Eierkommunene har lik eierandel, 33,3%, mens deltagernes ansvar er fordelt proratarisk med  $\frac{1}{2}$  til Melhus kommune og  $\frac{1}{4}$  til Klæbu og Midtre Gauldal kommuner.

Selskapet har sitt hovedkontor i Melhus, og har ansvar for innsamling av avfall fra ca. 28.000 innbyggere, med ca. 10.000 abonnenter. Hver eierkommune er representert i representantskapet, som er selskapets øverste organ. Daglig leder er Erik Fenstad.

Selskapets styre består til sammen 7 medlemmer. Styrets leder er per 1.4.2016 John Morten Laugsand. For øvrig består styret per 1.4.2016 av:

- Hubertina Doeven, nestleder
- Anna Therese Flatmo
- Terje Ekle
- Ove Eggen
- Marianne Løland
- Mona Kristin Pedersen, ansattrepresentant

Selskapets formål er beskrevet slik i selskapsavtalen:

*Selskapet har som formål å ivareta deltakerkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallssektoren. Selskapet kan også drive annen beslektet virksomhet, herunder eie og drive fast eiendom, utnyttelse av råvarer og energi, samt deltakelse som aksjonær eller på annen måte i andre foretak med liknende formål. Selskapet skal i samarbeid med*



*deltakerkommunene fremme bevisste holdninger til ressursbruk i samfunnet, gjennom å legge til rette for kildesortering, ombruk og gjenvinning av ulike fraksjoner av avfall. Selskapet kan drive tømning/behandling av kloakkslam for de deltakerkommunene som ønsker slik tjeneste.*

Selskapets formål er i tråd med føringene i forurensningsloven § 30, som forutsetter kommunalt monopol for innsamling av husholdnings- og fritidsavfall. Selskapet ivaretar således eierkommunenes lovpålagte oppgaver i den forbindelse, i tillegg til å drive markedsmessig virksomhet rettet mot næringsavfall.

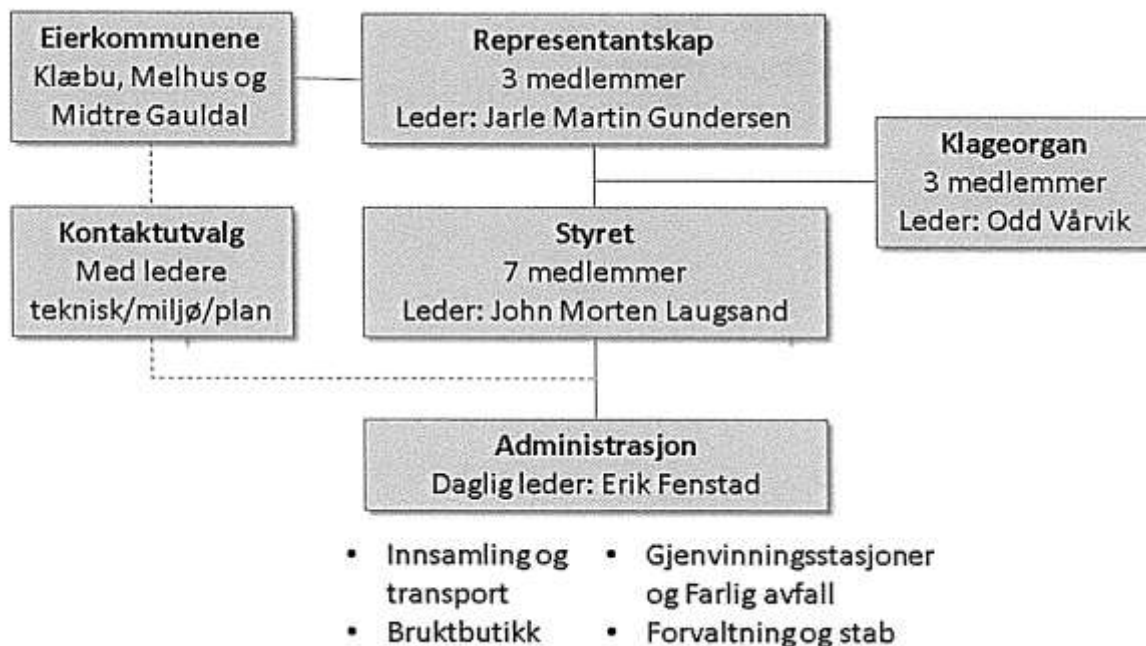
Selskapet har gjenvinningsstasjoner på Støren (Midtre Gauldal kommune), Lundamo og Varmbo (Melhus kommune), i tillegg til mobil miljøstasjon på Korsvegen, som prøveordning. For innbyggerne i Klæbu kommune leier selskapet kapasitet av Trondheim Renholdsverk AS på Heggstadmoen i Trondheim.

I årsmeldingen for 2014 gis det også en tilbakemelding på hvordan selskapet håndterer avfallet som samles inn fra eierkommunene. Nøkkeltallene fra denne viser:

Tabell 1. Nøkkeltall for avfallshåndtering i Envina

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Energiutnyttelse	67 %	64 %	67 %
Gjenvinning	27 %	27 %	26 %
Hageavfall	4 %	7 %	3 %
Destruksjon	2 %	2 %	2 %
Deponi	0,5 %	0,3 %	0,6 %

Figur 1. Organisering av Envina IKS



Kilde: Selskapets årsberetning 2014

## 1.2 Envina-konsernet og eierandeler i andre selskap

Envina eier 100 % av selskapet Envina Næring AS. Selskapet ble stiftet i 2008, og har som formål å tilby avfallsløsninger til lokale næringsdrivende.

Figur 2. Organisering av konsernet



Kilde: Revisjon Midt-Norge IKS

Videre eier Envina IKS 12,6 % av selskapet Miljøpartnerne AS. Selskapet ble opprettet for å kunne realisere prosjekter med flere IKS-selskaper som deltagere, som en felles motvekt til Trondheim kommunes økende aktivitet på avfallsmarkedet. Selskapet brukes også til kurs og kompetansehevende tiltak på tvers av IKS-ene. Daglig leder i Envina er styreleder i Miljøpartnerne AS.

### **1.3 Tidligere selskapskontroller på området**

Revisjon Midt-Norge IKS gjennomførte i 2006-2007 en begrenset selskapskontroll med kommunenes eierskapsutøvelse i Envina IKS. Konklusjonen den gang var følgende:

*Kommunen mangler skriftlige rutiner for oppfølging og rapportering av ENVINA IKS eller øvrig eide selskaper.*

*Resultatgrad, arbeidskapital, likviditet, gjeldsgrad og egenkapital synes å være tilfredsstillende for ENVINA IKS, og selskapets økonomi er god.*

## 2 Undersøkelsesopplegget

Her redegjør vi for kontrollens innretting.

### 2.1 Problemstillinger

Av bestillingen fra kontrollutvalget fremgår at Revisjon Midt-Norge skal gjennomføre en selskapskontroll som inneholder både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon på utvalgte områder av selskapets drift. På denne bakgrunn vil følgende problemstillinger bli lagt til grunn i revisjonen:

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Envina i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?
2. Sikrer Envina et tydelig skille mellom kommersiell virksomhet og monopolvirksomheten, og er det organisatorisk skille av ledende roller i konsernet?
3. Fattes det vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til selskapet?
4. Har eierkommunene etablert innsamling av hytterrenovasjon i samsvar med krav?

Vi presiserer at problemstillingene er justert noe i forhold til de versjonene kontrollutvalgene ga sin tilslutning til i prosjektplanen. Problemstilling 2 er en sammenslåing av to problemstillinger, som revisjonen så at var mest hensiktsmessig å besvare under ett. Problemstilling 3 har kommet til som følge av informasjon vi har fått underveis i arbeidet.

### 2.2 Avgrensninger

Som problemstillingene skisserer, vil vi fokusere på utvalgte deler av den virksomhet Envina IKS driver. Foruten den delen som omhandler selskapet, vil vi også være opptatt av eierperspektivet i datainnhenting.

En del av undersøkelsen vil gå ut på å undersøke om det foreligger selvstendige regnskaper for de ulike selvkostområdene. Dette kravet er stilt for å sikre at selskapet ikke foretar krysssubsidiering mellom konkurranseutsatt virksomhet og monopolvirksomheten. På denne måten ønsker man å legge til rette for markedsmessig konkurranse for næringsrenovasjon.

Gjennom regnskapsrevisjonen bekreftes årlig at selvkostberegningene samsvarer og praktiseres i tråd med gitte føringer gjennom selskapets revisjonsberetning. Dette medfører at vi ikke vil se på om selvkostberegningene samsvarer med retningslinjene<sup>1</sup>.

Vi har ikke undersøkt om selskapet følger lov og forskrift om anskaffelser, selv om kjøp og salg vil være et tema/ bakteppe knyttet til rolleuavhengighet i en av problemstillingene. Vi har ikke vurdert problemstillinger knyttet til statsstøtte.

## 2.3 Kriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

Envina IKS er etablert etter lov om Interkommunale Selskaper (IKS-loven) av 1999. Loven gir føringer for hvordan eierskap skal utøves, og i forhold til hvilke roller de ulike selskapsorgan skal spille i driften av selskapet. For praktiseringen av disse reglene har KS (Kommunenes Sentralforbund) utgitt «Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/ fylkeskommunalt eide selskaper og foretak», oppdatert pr. november 2015<sup>2</sup>.

For Envina IKS vil selskapsavtalen være retningsgivende for undersøkelsen. Eierkommunene har vedtatt en egen forskrift for de deltakende kommuner i Envina: Forskrift<sup>3</sup> for husholdningsavfall, Melhus, Klæbu og Midtre Gauldal kommuner, Sør-Trøndelag, sist endret 2013.

Forurensningsloven § 30 fastsetter at innsamling av husholdningsavfall er tillagt kommunen, mens det er åpen konkurranse om næringsavfall. Som følge av dette stilles det krav om at monopolvirksomheten (husholdningsavfall) skal drives etter selvkost. Det innebærer at avfallsgebyret skal dekke kostnadene ved husholdningsrenovasjonen. Miljødirektoratet har

---

<sup>1</sup> Beregning av kommunale avfallsgebyr – miljødirektoratet og retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester - KMD.

<sup>2</sup> Anbefalingene fra KS har hentet inspirasjon fra Anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse fra NUES (Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse).

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-06-20-778>

utgitt en veileder om Beregning av kommunale avfallsgebyr, som utfyller KRDs Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.<sup>4</sup>

Forurensingsloven § 30 forutsetter at alle eiendommer som genererer husholdningsavfall omfattes av den pliktige renovasjonsordningen, jf. uttalelsene fra Miljødirektoratet<sup>5</sup>. Herunder omfattes fritidseiendommer av den pliktige avfallsordningen.

Konkurranseloven har regler om tilrettelegging av reell konkurranse, herunder diverse påpekninger etc. fra Konkurransetilsynet som gir veiledning til forståelse av regelverket. Konkurransetilsynet har gitt anbefaling om at det bør være et reelt skille mellom styrene og ledelsen i selskaper som utøver tjenester i hhv konkurranseutsatt og monopolvirksomhet innen avfallsbransjen. Samtidig vil reglene om offentlige anskaffelser, i særlig grad habilitetsreglene, sette krav om organisatorisk og personelt skille mellom tilbyder og tjenesteutøver.

Selskapsavtalen og eierkommunenes forskrift § 16 vil danne grunnlaget for retten til innkreving av renovasjonsgebyr, sammen med evt. delegeringsvedtak i de enkelte kommunestyre, jf. panteloven § 6-1 nr. 2 a), jf. forurensningsloven § 34.

## 2.4 Metode

For å besvare undersøkelsens problemstillinger har vi innhentet og gått gjennom en rekke dokumenter fra eierkommunene og selskapet. I tillegg har vi gjennomført noen intervju, for å få involverte aktørers vurdering av de forholdene vi vurderer i denne selskapskontrollen.

Vi har gjennomført intervju med:

- Daglig leder i Envina IKS
- Styreleder i Envina IKS
- Nestleder i styret i Envina IKS
- To øvrige styremedlemmer
- Én administrativt ansatt i Envina IKS
- Én administrativt ansatt i Envina næring AS
- De tre tidligere ordførerne i eierkommunene (fra kommunestyreperioden 2011-2015)

Alle intervju er dokumentert gjennom referat, som i all hovedsak er verifisert av informantene.

---

<sup>4</sup> Se note 1.

<sup>5</sup> Brev av 27.6.2013 til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag,

Vi har i tillegg hentet inn KOSTRA-tall for å sammenligne nøkkelindikatorer for renovasjonstjenester i ulike kommuner og renovasjonsselskap. En rekke spørsmål er besvart per e-post av selskapets administrasjon og i noen grad styremedlemmer.

## **2.5 Høring**

En foreløpig utgave av rapporten ble sendt på høring til Envina IKS ved daglig leder og styreleder den 11.04.2016. Revisjon Midt-Norge mottok høringsvar den 18.04.2016. Svaret er ført i pennen av daglig leder, men på vegne av daglig leder og styreleder. Høringsvaret er i sin helhet inntatt i vedlegg 1.

Revisjonen har gjort noen mindre justeringer i rapporten som følge av tilbakemeldingene i høringsvaret.

### 3 Eierstyring og selskapsledelse i Envina

I dette kapitlet svarer vi på om eierstyring og selskapsledelse i Envina er i samsvar med gitte føringer og anbefalinger.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Kriteriene i denne delen er hentet fra IKS-loven, forvaltningsloven og kommuneloven, KS-anbefalingene om eierstyring og Envinas selskapsavtale. Ut fra disse kildene har vi utledet følgende kriterier:

- Alle eierkommuner bør ha klare og tydelige mål med sitt eierskap i Envina, og målene bør fremgå av kommunale eierskapsdokumenter.
- Eierkommunene skal utøve sitt eierskap gjennom representantskapet.
- Representantskapet skal gjennomføres i tråd med IKS-lovens krav.
- Det bør opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyrene. Den som representerer kommunen bør ha kunnskap om de styringsmulighetene som finnes for IKS.
- Kommunestyrene bør orienteres om utviklingen i selskapet.
- Eierne bør sørge for et kompetent styre med komplementær kompetanse.
  - Valg til styre bør skje ved hjelp av valgkomite.
  - Bruk av valgkomite bør vedtekstfestes.
  - Det bør etableres faste kriterier for valg til styre.
  - Styret bør foreta årlig egenevaluering av kompetanse og eget arbeid, og eierne bør etterspørre dette.
  - Styremedlemmer bør få opplæring i styrearbeid etter behov.
  - Det skal være kjønnsbalanse i styret
- Styret bør vedta strategier for selskapets utvikling  
Selskapet bør ha etiske retningslinjer for selskapsdriften.
- Selskapet skal ha rutiner for varsling.
- Selskapet skal ha et bevisst og avklart forhold til regelverk om offentlighet og offentlige anskaffelser.



## 3.2 Data

### Kommunene som eiere

Alle de tre eierkommunene har vedtatt Envina's selskapsavtale med senere endringer. Alle kommunene har også vedtatt eierskapsdokumenter, der det fremgår hva slags ønsker og mål kommunene har for eierskap i de ulike selskapene. Fra Klæbu kommunes generelle eierstrategi (gjelder alle selskap) er det verdt å merke seg at bruk av valgkomite for valg til styret skal vedtektsfestes for alle selskaper kommunen har eierandeler i. I Melhus kommunes generelle eierstrategi er det stilt krav om en årlig orientering til formannskap eller kommunestyre «gjennom årsmelding og om andre forhold som berører eierne».

I Melhus kommunes strategi for eierskapet i Envina IKS, fremkommer det at kommunestyret stiller følgende krav til Envina:

- *Det forventes effektiv drift.*
- *Det forventes at selskapet driver holdningsskapende arbeid*
- *Det forventes at selskapet sørger for en god kommunikasjon med innbyggerne.*
- *Virksomhet mot privat næringsliv skjer på konkurransemessige vilkår.*

Spørsmålet blir da om disse strategiene, kravene eller forventningene til selskapet blir videreformidlet til Envina IKS. Våre intervjuer med ledelse og styret i Envina tyder på at det har skjedd i svært liten grad. Daglig leder stiller derfor spørsmålstegn ved hvordan det er forventet at selskapet skal kunne leve opp til dem.

Eierkommunene skal utøve sitt eierskap gjennom representantskapet. Medlemmene i representantskapet skal være personlig valgt av kommunestyrene selv, med personlig vara. Det er ikke tillatt med bruk av fullmakt etter IKS-loven. I kommunestyreperioden 2011-2015 var ordførerne i eierkommunene faste representantskapsmedlemmer. Det er også disse som har møtt i representantskapsmøtene, slik vår gjennomgang av protokoller fra perioden viser.

For perioden 2015-2019 er de nyvalgte ordførerne for Melhus og Midtre Gauldal kommuner valgt som medlemmer i representantskapet av sine kommunestyrer. I Klæbu kommune har formannskapet fattet tilsvarende vedtak.

Envina har de siste årene gjennomført møter i representantskapet fra to til fire ganger per år, avhengig av aktuelle saker. Det «ordinære» møtet i representantskapet, med behandling av årsberetning, årsregnskap, valg av revisor og økonomiplan m.m., er hvert år avholdt på våren. I tillegg har det vært møter ved behov. Vår gjennomgang av protokoller fra møtene viser at representantskapet de siste årene har behandlet alle de sakene de skal etter IKS-loven. Frem

til midten av 2012 fremstår protokollene fra representantskapsmøtene som mangelfulle, men etter dette er de ryddige og fullstendige.

Etter kommuneloven er det slik at når en kommune har eierandeler i et selskap, er det kommunestyret – som kommunens øverste organ – som utøver eierfunksjonen. Derfor er det viktig at det opprettes en klar og forutsigbar kommunikasjon mellom kommunestyret og selskapet. Denne kommunikasjonen bør først og fremst gå gjennom eierorganet: representantskapet. I tillegg er det anbefalt at eierkommunene og selskap oppretter noen uformelle arenaer der eiere og selskap kan drøfte og sikre forankring for planer og strategier.

De intervjuene vi har gjennomført tyder på at dette har fungert noe varierende i Envina de siste årene. De aller fleste gir uttrykk for at det har bedret seg i det aller siste, og at det var strengt nødvendig. Flere eierrepresentanter sier at det har vært behov for rutiner som sikrer at kommunestyret blir involvert tidligere i de store, viktige prosessene.

Intervjuene viser at ledelsen kan oppleve det som forstyrrende når enkeltrepresentanter i kommunestyrene ytrer sterke meninger om forhold ved selskapets drift. Styret har imidlertid vært tydelige og trygge på at slike innspill kun må tolkes som politikk – ikke utøvelse av eierskap. En tidligere ordfører sier følgende om kommunikasjonen med selskapet:

*Daglig leder har fått mye kritikk, særlig fra (den tidligere) opposisjonen i [kommunen]. Etter mitt syn har han fått langt mer kritikk enn hva vi kunne ha akseptert for ledelsen i andre kommunalt eide selskaper. Etter mitt syn har det vært en holdning (...) at Fenstad «bør tåle såpass» fordi han selv er politisk engasjert.*

*[Det kan] virke som det er en del mishøye med Envina i kommunen, men jeg tror det skyldes enkeltsaker som får mye negativ oppmerksomhet. Korsvegentillegget er en slik sak, en annen er regler for plassering av beholdere. På det verste har sjåførene funnet det ubehagelig å gjøre jobben sin, pga. reaksjoner fra befolkningen.*

De siste årene har Envina utviklet fast praksis for å sende innkallinger til møter i representantskap til både ordfører, rådmann og postmottak fire uker før møtene, og ikke bare til ordførerne som tidligere. Målet med det er å sikre at iallfall formannskapene kan involveres innen møtet, om det skal behandles saker der ordførerne bør ha med seg formannskapets mening. Det er også etablert praksis for at Envina orienterer kommunestyret og formannskap om viktige saker, og at daglig leder kommer i enkelte formannskapsmøter og i kommunestyremøter når saker angående Envina er til behandling.

Envina har også etablert uformelle "eiermøter" som et møtepunkt mellom styret, daglig ledelse, ordfører og rådmenn i alle eierkommunene. Slike eiermøter er blant annet avholdt som ekskursionser eller "studieturer" til andre selskap som er relevante for Envina og eierne å kjenne til. Daglig leder opplever det som viktig å ha kontakt også med rådmennene i eierkommunene, og derfor er disse møtene en viktig arena.

Flere mener at disse endringene til sammen har bidratt til å skape en langt bedre og mer forutsigbar kommunikasjon mellom kommunestyrene og selskapet.

Flere styremedlemmer sier at de i løpet av de siste årene opplever at Envina har blitt brukt i et politisk spill av folkevalgte i eierkommunene. Flere sier også at eierkommunene har opptrådt på en uforutsigbar måte, som har gjort det vanskelig å vite hva selskapet hadde å forholde seg til. Envina har de siste årene hatt noen større saker på agendaen, som er egnet til å belyse spørsmålet om ryddig og profesjonell eierstyring. Vi beskriver dem under.

### **Felles forskrift**

Det fremgår allerede av stiftelsesdokumentene fra 2003 at det skulle lages en felles forskrift for de tre kommunene. Forskriften ble vedtatt av kommunestyrene i 2013,<sup>6</sup> altså ti år senere. På spørsmål om hvorfor dette tok så lang tid, viser flere blant annet til at selskapet har hatt flere ulike daglige ledere på kort tid før Fenstad ble ansatt i 2012.

På ett område er heller ikke forskriften likelydende for de tre eierkommunene: Midtre Gauldal kommune har gjennom en fotnote sikret seg følgende særbestemmelse: «Renovasjonsordningen for hytter og setrer er ikke tvungen.»

Daglig leder beskriver prosessen fram mot vedtak av forskrift slik:

*Unntaket for hytterenasjon [i Midtre Gauldal] kom inn som en fotnote under behandlingen i formannskapet i Midtre Gauldal kommune. Forskriften var før dette forberedt i godt samarbeid mellom administrasjonene i kommunene og Envina, og ingen hadde oppfattet at det skulle være motstand mot å ha fritidsrenovasjon i alle kommunene. Vi visste også at fritidsrenovasjon etter regelverket ikke kunne være frivillig.*

---

<sup>6</sup> Melhus kommunestyre 4. juni 2013, Midtre Gauldal kommunestyre 17. juni 2013 og Klæbu kommunestyre 20. juni 2013.

*Da denne problemstillingen dukket opp i Midtre Gauldal, engasjerte Envina seg i saken og fikk i samarbeid med kommunen arbeidet fram løsningen med en fotnote. Det ble en god løsning, forholdene tatt i betraktning, for vi fikk i havn en felles forskrift. Og fotnoten kan fjernes når Midtre Gauldal er klare for det; det hadde vært verre å skulle endre en hel bestemmelse.*

Et styremedlem sier:

*[Dette] er nok et eksempel på at tre ulike kommuner kan ha ulike synspunkt som eiere. Dette får blant annet som konsekvens at hytteeiere brenner sitt eget avfall. For styret er det viktigste å ivareta sin lovpålagte oppgave på best mulig vis, og styret skulle derfor gjerne hatt fritidsrenovasjon i alle tre kommunene.*

Et annet styremedlem sier:

*Også prosessen ved vedtak av felles forskrift er etter mitt syn preget av at kommunene ikke tar fullt ut innover seg at de er deltakere i et IKS, og de forpliktelser det burde medføre. Etter mitt syn burde deltakelse i IKS-et medføre at enkeltkommuner ikke lenger kan fortsette med sin egen politikk på enkeltområder, som fritidsrenovasjon. Etter mitt syn er dette en strukturell svakhet med systemet rundt Envina.*

Se revisjonens kommentarer til ordningen med frivillig fritidsrenovasjon i kap. 5.

### **Nytt hovedkontor på Hofstad**

En annen sak som belyser samarbeidet mellom eierkommunene og selskapet, er prosjektet for å etablere nytt anlegg med hovedkontor på Hofstad. Der er det planlagt investeringer på omtrent kr 56 mill. Tomta har Envina kjøpt fra Melhus Tomteselskap AS, der Melhus kommune er største eier. Våre data tyder på at det i hovedsak har vært enighet mellom selskapet og eierne om de store linjene i denne satsningen, men enkelte har stilt spørsmålstegn ved omfanget av investeringene. Enkelte av eierkommunene har også reagert på at selskapet investerer såpass mye i Melhus, uten at nytten kommer alle brukerne direkte til gode i samme grad. Særlig Klæbu kommune har vært skeptisk til at prosjektet har vært så knyttet til lokaliseringen på Hofstad, og stiller spørsmål ved om det kunne ha latt seg gjennomføre billigere andre steder. Flere styremedlemmer er kritisk til at prosessen har tatt så lang tid, og flere mener at dette til dels skyldes forhold som Melhus kommune som eier kunne ha håndtert bedre. Det gjelder blant annet forhold som vedrører Melhus kommune som planmyndighet.

Revisjonen har stilt spørsmål om hvordan styret og administrasjonen ser på disse planene i lys av eventuelle kommunesammenslåinger, og svaret er stort sett at de anser investeringen

for å være fornuftig også under endrede forutsetninger. Styret har diskutert om det er rett å gjøre en stor investering på Hofstad med tanke på den kommunereformen som er i ferd med å gjennomføres. Styrets syn har vært at Envina uansett har måttet gjøre investeringer for å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en god måte, og med lovmessige forhold rundt arbeidstakerne. Et styremedlem sier at det dermed måtte ha vært opp til representantskapet å eventuelt si at dette ikke var tiden for slike investeringer, på grunn av eierkommunenes eventuelle planer. Når det gjelder selve kjøpet av tomta, anses uansett ikke det som noe negativt for eierkommunene, all den tid området er attraktivt og dermed ikke noen stor risiko ved en eventuell endring av kommunestruktur i den ene eller andre retning. Ved et ev. salg vil dette overveiende sannsynlig gi et overskudd, og ved ev. større kommuner kan området bygges ut og ivareta et økt behov. Samtidig har Envina hørt på anbefalinger fra andre avfallsselskap i regionen, som har erfaringer med at det kan bli kostbart om man i utgangspunktet kjøper for liten tomt.

Revisjonen forstår det imidlertid slik at fremtidige endringer i kommunestruktur, men først og fremst det betydelige gjeldsopptaket, er bakteppet for at eierne har endret selskapsavtalens regler om uttreden. Det medfører at en kommune som trer ut skal ha med seg nettoverdier av selskapet. Ifølge intervjuene var det særlig Klæbu kommune som ønsket denne endringen. Etter at kommunereformen ble enda mer aktuell i 2016, har Klæbu tatt kontakt med selskapet for å forhøre seg om Klæbus situasjon ved en ev. uttreden, særlig med tanke på denne bestemmelsen.

Investeringene på Hofstad forutsatte at selskapets vedtektsfestede låneramme ble økt. Den var tidligere på 25 mill kr. Styret vedtok i første omgang å øke den til 90 mill kr. Representantskapet vedtok etter flere runder i 2014 å øke den til 80 mill kr, altså 10 mill mindre enn hva styret opprinnelig foreslo. Ifølge daglig leder skjedde denne endringen etter forhandlinger med rådmennene. Daglig leder sier følgende om lånerammen på 80 mill:

*Lånerammen er grei å forholde seg til; det er et klart signal fra eierne, og selskapets oppgave er å gjennomføre mandatet vårt innen den rammen vi har fått tildelt. Samtidig er det klart at vi kunne fått gjort mer, bygd mer i samme anledning, om vi hadde hatt en høyere ramme. Det gjelder konkret et garasjeanlegg som nå ikke kan bygges. I stedet blir det oppført en plashall. Det kan få som konsekvens at det blir noe mer slitasje på biler og utstyr.*

En siste endring i selskapsavtalen, som blant annet kom som ledd i prosessen med investeringene på Hofstad, er at kommunene endret sitt ansvar for selskapets forpliktelser slik at Melhus kommune har  $\frac{1}{2}$ , og de to andre  $\frac{1}{4}$  hver. Bakgrunnen for denne endringen var ifølge

våre data blant annet at Klæbu kommune reagerte på at selskapet skulle kjøpe tomt fra et selskap eid av Melhus kommune, og at Melhus kommune gjennom det skulle få fortjeneste, samt betydelige verdier plassert i egen kommune, som ev. kan utnyttes på andre måter ved eventuell framtidig avvikling av selskapet.

Samtidig mente noen at eierkommunene hadde ytt ulike bidrag ved etableringen av selskapet: Blant annet hadde Midtre Gauldal avgitt gratis tomt på Støren, mens Envina betaler leie for tomte på Varmbo. Samtidig var det vedtektsfestet at hovedkontor skulle være i Melhus, det var Melhus kommune som kjempet fram at Envina måtte flytte fra Varmbo, og nå skulle altså Envina kjøpe en tomt som Melhus kommune indirekte ville få inntekter fra salget av. Det ble derfor foreslått at Melhus kommune kunne ta større del av ansvaret for selskapets forpliktelser, og alle eierne aksepterte det.

### **Miljøstasjonen på Korsvegen**

Proessen med å investere på Hofstad er det sentrale element i Envinas arbeid med ny torgstruktur. Dette arbeidet har pågått over flere år. Det startet i 2012/2013 med at Envina gjorde egne utredninger. Et resultat av disse utredningene var en anbefaling om at miljøstasjonen på Korsvegen burde legges ned. Det ble derfor innkalt til et ekstraordinært representantskap i august 2013, der det enstemmig ble vedtatt å legge ned miljøstasjonen i tråd med administrasjonens anbefaling.

I etterkant av vedtaket i representantskapet, kom det opp at vedtaket stred med Melhus kommunes klima og miljøplan. Melhus kommunes medlem i representantskapet tok ikke opp dette problemet i det ekstraordinære representantskapsmøtet. Hun sier selv at hun ikke var kjent med denne planen på forhånd. I det neste representantskapsmøtet ble det bestilt en ny utredning, denne gang fra konsulentselskapet COWI, som konkluderte i samme retning som Envinas egen utredning: At miljøstasjonen burde legges ned. Likevel valgte representantskapet å vedta et kompromiss, for å imøtekomme Melhus kommunes klimaplan: Det ble opprettholdt et visst tilbud på Korsvegen, som skulle faktureres innbyggerne i Melhus kommune. Denne løsningen skal evalueres innen september 2016.

Ifølge administrasjonen har de etter denne prosessen – der en av ordførerne som representantskapsmedlem stemte mot egen kommunes vedtak – skjerpet rutinene for utsending av innkallelse til representantskapsmøte, slik at disse også sendes til rådmannen. På samme måte har Envina etterlyst ovenfor rådmennene at selskapet bør orienteres på en formell måte når det fattes kommunestyrevedtak som har betydning for Envina – som for eksempel planer. Envina ser på dette som en mangel ved samhandlingen fram til i dag.

Ifølge administrasjonen er løsningen med mobil gjenvinningsstasjon ressurskrevende for selskapet, og den medfører noen logistiske utfordringer. Samtidig er den ugunstig i forhold til arbeidsmiljøet (de ansatte som skal bemanne stasjonen blir stående ute i all slags vær, eventuelt må de sitte i biler som går på tomgang for å holde varmen), tilbudet blir lite brukt og det er krevende å planlegge for sortering av avfallet med så lite kapasitet og så lite forutsigbarhet.

Et styremedlem sier følgende om denne saken:

*Styret vedtok å legge ned på Korsvegen for å sikre effektiv drift. Vedtaket var fattet på grunnlag av en god og grundig prosess. Men styret opplevde at Melhus kommune brukte spørsmålet om låneopptak og investering på Hofstad som brekkstang for å få sikret et fortsatt tilbud på Korsvegen.*

Et annet styremedlem sier:

*Etter mitt syn burde styret hatt tillit til å fatte slike strategiske beslutninger på vegne av selskapet, uten at enkeltkommuner skulle lage politiske diskusjoner om dem. Det er bare styret som kan fatte disse beslutningene ut fra hensyn til selskapets beste, ikke enkeltkommuner. Slik prosessen rundt miljøstasjonen på Korsvegen ble, grenset det mot manglende tillitt til IKS-et og styret. Men styret opptrådte samlet og ryddig, og vi kom i mål på en grei måte. Ulempen var at det avstedkom en del unødvendig støy rundt selskapet, og det medførte at hele prosessen med etableringen på Hofstad trakk ut i tid.*

*Etter mitt syn ble Melhus kommunes klima- og energiplan brukt som politisk verktøy til å hindre nedlegging på Korsvegen. Planen er så vidt jeg er kjent med ikke gitt samme bindende virkning på andre områder, så det var ikke grunn til at den skulle gjøre det i denne sammenheng.*

En tidligere ordfører sier:

*Det hender at eierne har andre interesser og ønsker enn det styret har. Et eksempel på dette er saken med Korsvegen. Det er jo gjerne slik at styret kan ha en annen tilnærming til saker, gjerne på grunn av kunnskap de sitter med, som ikke eierne sitter med. I slike tilfeller er det av sentral betydning at eier får nødvendig informasjon.*

Envina har etablert et eget selvkostregnskap i form av et prosjektregnskap for denne stasjonen, som sikrer at ekstrasfaktureringen for Melhus' innbyggere blir korrekt. Envina har fått sterke politiske signaler om at denne ekstraavgiften skal bakes inn i den vanlige avgiften til

innbyggerne i Melhus, slik at det ikke skal framgå like tydelig at de betaler en ekstra avgift for tilbudet. Envina ser store praktiske ulemper med å gjøre det. Styret har derfor vedtatt at Envina ikke vil etterkomme disse politiske signalene.

### **Valg av et kompetent styre**

Det er styret som er ansvarlig for driften i selskapet. Det er derfor vanlig å si at eiernes viktigste oppgave er å velge et kompetent styre, som kan sørge for at selskapet når sine mål. KS anbefaler at valg til styret skjer ved hjelp av en valgkomite. De anbefaler videre at det vedtektsfestes bruk av en slik komite. Det anbefales også at eierne vedtar et sett faste kriterier (en kompetanseprofil) som komiteen kan jobbe ut fra for sin innstilling av medlemmer til styret.

Envina IKS har ingen fast, vedtektsfestet valgkomite, eller vedtatte kriterier for valg til styret. I 2012 vedtok representantskapet å utvide styret fra tre til syv medlemmer.<sup>7</sup> Samtidig ble dagens sittende styre valgt. Før dette hadde styret bestått av fire personer, hvorav tre sitter fremdeles. Disse tre ble etter hva revisjonen erfarer valgt etter kommunevalget i 2011. Før dette var det i hovedsak det samme styret fra etableringen i 2003.<sup>8</sup>

Vår informasjon tyder på at eierne var samstemt i at det den gangen var behov for å rekruttere et nytt styre som kunne bringe selskapet videre, og som kunne bedre kommunikasjonen mellom eierkommunene og selskapet. Et av styremedlemmene som ble valgt den gangen, sier:

*Vi tok over et selskap med store økonomiske problemer, som ble styrt på en litt gammeldags måte, preget av kommunal, teknisk drift og uten forståelse for markedstenkning. Selskapet hadde drevet i ti år uten at det hadde skjedd noe særlig utvikling. Det var mye nedslitt bygningsmasse og dårlige miljøstasjoner. Samtidig hadde selskapet ingen strategi for veien videre, og heller ingen daglig ledelse. Det har skjedd store endringer i Envina i tiden etter dette.*

Ved valgene i 2011 og 2012 oppfatter revisjonen at prosessen fungerte slik at kommunestyrene eller egne kommunale valgnemnder oppnevnte en mann og en kvinne hver. Dette for å sikre at representantskapet kan oppfylle kravet til kjønnsbalanse, og selskapsavtalens krav til at eierne skal søke å få representasjon fra alle deltagerkommunene i styret. Både eiere og styremedlemmer sier at det lå politiske betraktninger bak utnevningen,

---

<sup>7</sup> Representantskapsmøte 19.07.2012

<sup>8</sup> Pga. mangelfulle protokoller fra representantskap og ufullstendige opplysninger i brønnøysundregistrene fra tiden før 2012, må vi ta forbehold om at denne informasjonen stemmer.



fordi det er den politiske posisjonen som fordeler slike verv. Flere sier også at dette kan medføre endringer etter valget i 2015 i de kommunene som har skiftet politisk flertall.

Styreleder sier at han har signalisert til ordførerne at det viktigste ved valg til styret må være kompetanse – ikke kommunetilhørighet. Flere av eierrepresentantene sier også at selskapets behov for kompetanse må tillegges stor vekt ved rekruttering til styret, og at Envina i så måte har en vei å gå i forhold til tidligere styrevalg. Daglig leder har i e-post til kommunene bedt om at de så langt som mulig ivaretar en viss kontinuitet ved det kommende styrevalget.

På spørsmål om det sittende styret har hatt riktig sammensetning av kompetanse, svarer uansett de fleste informantene positivt. Det gjelder både eierne og styremedlemmene selv. Også daglig leder gir uttrykk for at dagens styre i stor grad besitter relevant kompetanse og en god blanding av samfunnsforståelse, kommunekjennskap, HR, jus og økonomi. Styret beskrives som aktivt, åpent og konstruktivt, og med evne til å stille kritiske spørsmål og tydelige krav.

Det er anbefalt at styret årlig foretar egevaluering av kompetanse og eget arbeid. Ifølge årshjulet for styret i Envina, gjør de det på hvert desember-møte. Styremedlemmene oppgir at evalueringen i hovedsak oppfattes som et relevant verktøy for å forbedre styrets arbeid. I samme sak evaluerer styret også styreleder og daglig leder. Intervjuene tyder på at også dette er nyttige bidrag til styrets virksomhet.

Styremedlemmene har i noe varierende grad opplevelse av at de har fått opplæring i styrearbeid. Det er ikke etablert noe fast opplegg for styreopplæring. Men revisjonen legger til grunn at styremedlemmene har deltatt eller fått tilbud om å delta på ulike styreseminar i ulike regi, der også opplæring i styrearbeid har vært på agendaen.

Det følger av kommuneloven at det skal være kjønnsbalanse i styret. Blant de eiervalgte styremedlemmene i Envina er det tre kvinner og tre menn.

### **Arbeidet i styret**

Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. I dette ligger at styret påser at virksomheten drives i samsvar med selskapsavtalen og vedtak i representantskapet, og sørger for at virksomheten er gjenstand for betryggende kontroll. Styret bør vedta strategier for selskapets utvikling. KS anbefaler også at styret vedtar etiske retningslinjer for selskapsdriften. Styret i offentlig eide selskap bør sørge for at selskapet har

et bevisst og avklart forhold til regelverk om offentlighet og offentlige anskaffelser. Som ledd i styrets ansvar for betryggende kontroll, skal det føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Styret i Envina har omtrent åtte møter per år. Styret jobber etter et årshjul som angir hvilke faste saker som skal behandles ved de ulike møtene. Styret gjennomfører jevnlig vedtakskontroll for å sikre at styrets vedtak følges opp, og styret behandler status for tidligere handlingsplaner. Styret vedtar strategier for selskapet, senest strategiplan for 2015-2018.

Flere styremedlemmer trekker fram de fysiske arbeidsforholdene som et område der de ikke er komfortable med situasjonen. Selskapet har ikke hatt besøk fra Arbeidstilsynet. Ledelsen sier blant annet at forholdene på avfallsmottaket på Støren ikke er akseptable, og at lokalene på Varmbo (nåværende hovedkontor) er preget blant annet av dårlig ventilasjon. Ledelsens svar på disse utfordringene er at det skal bygges nytt administrasjonslokale på Støren, og at de ansatte på Varmbo vil flyttes til nytt hovedkontor på Hofstad.

Både intervjuene og gjennomgang av dokumentasjon tyder på at styret har et bevisst forhold til sitt ansvar for å føre tilsyn med daglig leder. Som allerede nevnt er det en årlig evaluering av daglig leders tilrettelegging for styrets arbeid og iverksetting av dets vedtak. Flere styremedlemmer sier at de stiller tydelige krav til daglig leder og gir tydelige tilbakemeldinger på hans resultater.

Envina IKS har en personalhåndbok, som er vedtatt av det forrige styret. I denne personalhåndboken er det et eget kapittel om etikk. Envina har ikke etablert egne rutiner for varsling utover det som følger av arbeidsmiljøloven. Det har vært en varlings sak i Envina, som ifølge intervjuene ble håndtert etter arbeidsmiljøordningen. Etter dette bestilte styret i Envina en arbeidsmiljøundersøkelse, som ledet ut i flere konkrete tiltak som selskapet fremdeles jobber med. Det dreier seg blant annet om lederopplæring og tiltak for å bedre det sosiale miljøet på arbeidsplassen. Intervju med styret tyder på at styret har tatt en veldig aktiv rolle i å følge opp arbeidsmiljøet. Ikke alle i styret har vært fornøyd med utviklingen. Etter hva revisjonen erfarer er arbeidsmiljøutfordringene per i dag fremdeles ikke fullstendig løst, selv om flere sier at det går rett vei.

Envina forholder seg til lov om offentlige anskaffelser for sin virksomhet. Morselskapet Envina IKS er omfattet av offentleglova, men Envina Næring AS er det ikke. Daglig leder skriver følgende om hvordan Envina forholder seg til offentleglova:

*Forvaltningsenheten med daglig leder har vært på kurs i Offentlighetsloven og Forvaltningsloven for ca. 2 år siden.*

*Vårt nye arkiv- og saksbehandlingssystem (Public 360) genererer automatisk lister over inn- og utgående post.*

### **3.3 Revisors vurdering**

Envinas tre eierkommuner fremstår som aktive og engasjerte eiere i selskapet. Alle kommunene har vedtatt eierskapsdokumenter som sier noe om hva de vil med selskapet, selv om noen har mer konkrete mål for eierskapet enn andre. Etter revisjonens syn bidrar dette til å sikre at kommunene er bevisst sitt eierskap, og at kommunestyrene involveres i eierutøvelsen. Det er likevel et spørsmål om hvilken verdi kommunale vedtak har, hvis de ikke formidles til selskapet. Dette har sammenheng med kommunikasjonen mellom kommune og selskap – eierdialogen – som vi sier mer om under.

IKS-loven krever at kommunestyrene selv velger medlemmer til representantskap. Denne kompetansen kan ikke delegeres videre. Melhus og Midtre Gauldal kommuner gjort dette i tråd med loven, men i Klæbu er det formannskapet som har valgt ordfører til representantskapsmedlem. Det innebærer at Klæbu kommune ikke har vært lovlig representert ved representantskapsmøter i inneværende periode. Utover dette ser representantskapene de siste årene ut til å være gjennomført i tråd med lovens krav.

Foran har vi belyst eierdialogen gjennom omtale av tre konkrete saker som Envina og eierkommunene har jobbet med de siste årene. Etter revisjonens syn viser gjennomgangen at det i høyeste grad har vært behov for bedre rutiner for kommunikasjon mellom kommunene (ved kommunestyret) og selskapet. Det kanskje klareste eksempelet på det er saken om miljøstasjon på Korsvegen, der Melhus kommunes representant i representantskapet i praksis stemte mot kommunestyrets vilje og mot en kommunalt vedtatt plan. Det er kommunestyrene som er eiere – ikke ordførerne. Derfor er det av avgjørende betydning at kommunestyrene blir involvert i eierstyringen. De siste årene har Envina og eierkommunene gjort noen endringer som etter revisjonens syn legger godt til rette for en bedre dialog: gjennomføring av uformelle møter mellom styret og eierne, bedre rutiner for kommunikasjon i forkant av møter i representantskap og orienteringer fra selskapet til kommunenes politiske organer. Envina etterlyser likevel fremdeles å bli informert om kommunale vedtak og planer som har eller kan få betydning for deres virksomhet, og det er

tydeligvis et område kommunene kan bli enda bedre på. Det er et ansvar som både rådmenn og representantskapsmedlemmene må ta.

Noen styremedlemmer uttrykker at de opplever å bli brukt i et politisk spill, og noen mener at eierkommunene og folkevalgte i eierkommunene går alt for langt i å fremme synspunkter på forhold som bør ligge til styrets myndighet. Etter revisjonens syn har styreleder en god holdning til slike synspunkter når han sier at eierskap er det som utøves i representantskapet – resten er politikk. Folkevalgte som opptrer som ombudsmenn for befolkningen vil i det ene øyeblikket fremme synspunkter på ting som de kanskje ikke ville ha fremmet som representant for eier i selskapet. Derfor gjør selskapet rett i å forholde seg til de folkevalgte som eierne i representantskap, og la utspill som kommer på andre arenaer være politiske signaler som de i større eller mindre grad kan manøvrere etter.

Envina har ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite slik KS anbefaler og Klæbu kommune har vedtatt, eller utviklet noen faste kompetansekriterier for sammensetting av styret, slik KS anbefaler. Det er heller ikke noe fast opplegg for opplæring av styremedlemmer. Etter revisjonens syn er en valgkomite som står fritt til å foreslå et styre bestående av folk med relevant kompetanse, gjerne basert på en vedtatt kompetanseprofil eller et sett kriterier, den beste måten å sikre at selskapet får den kompetansen det har bruk for i styret sitt. Å sikre rett kompetanse er langt mer krevende når eierne, som i Envina, vil påse at to styremedlemmer kommer fra hver eierkommune, og valget i praksis skjer ved at eierkommunene foreslår hver sine kandidater.

I praksis er revisjonens inntrykk likevel at eierne for perioden 2011-2015 har valgt et godt styre med komplementær kompetanse, som i all hovedsak har fungert godt. Revisjonen ser det som positivt at styret er kompetansemessig bredt sammensatt, at styret har etablert gode rutiner for sitt arbeid, at det er engasjert i selskapets strategiske arbeid og at det følger opp daglig leder tett. Saken med arbeidsmiljøutfordringene er et eksempel på at styret jobber systematisk og følger opp saker over lengre tid.

Eierne har sikret kjønnsbalanse i styret, i tråd med lovens krav. Styret har sørget for at selskapet forholder seg til lov om offentlige anskaffelser og offentleglova.

## 4 Skille mellom monopolvirksomhet og kommersiell virksomhet

I dette kapitlet svarer vi på om det er etablert et tilfredsstillende skille mellom kommersiell virksomhet og monopolvirksomheten, og om det er organisatorisk og personnligmessig skille av ledende roller i konsernet.

### 4.1 Revisjonskriterier

#### Om skille mellom kommersiell virksomhet og monopolvirksomhet

Forurensningsloven § 30 fastsetter at det skal være kommunal renovasjon i alle kommuner. Det følger av bestemmelsen at det foreligger tvungen offentlig renovasjon, i form av et kommunalt monopol. Virksomheten finansieres gjennom avfallsgebyr, som betales av eierne av eiendommene som omfattes av ordningen for lovpålagt innsamling av husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 34. Avfallsgebyr skal fastsettes på grunnlag av selvkostprinsippet, slik at alle kostnader forbundet med avfallshåndteringen dekkes av gebyret. Kommunen kan ikke kreve inn mer (eller mindre) fra husholdningene enn det som dekker de samlede kostnader forbundet med innsamling og behandling av avfallet.

Mange kommuner har løst renovasjonsoppgaven ved å opprette renovasjonsselskaper, som Envina IKS. I tillegg til monopolvirksomheten driver mange av renovasjonsselskapene også virksomhet rettet mot næringsdrivende, og da i konkurranse med private markedsaktører.

Det er en allmenn oppfatning at man gjennom konkurranse vil greie å utnytte samfunnets ressurser mest effektivt, se f.eks. konkurranseloven § 1. De offentlige renovasjonsselskapene står imidlertid i fare for å kunne utnytte sin monopolposisjon i markedet, ved f.eks. å tilby underpris i det konkurranseutsatte markedet og ta igjen tapet gjennom avfallsgebyret. Dette vil både innebære kryssubsidiering som offentlig statsstøtte, og være i strid med avfallsabonentenes interesser.

På denne bakgrunn har Kommunenes Sentralforbund<sup>9</sup> gitt anbefaling om at renovasjonsselskapene bør sikre et fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet.

---

<sup>9</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, anbefaling nr. 3.

Det heter i anbefaling nr 3 at:

*«Selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virkosomheten for å unngå rolleblending og kryssubsidiering».*

For videre å sikre mot kryssubsidiering stilles det krav til at selskapet fører separat regnskap for sin håndtering av husholdningsavfall. Dette innebærer at dersom man tilbyr avfallstjenester til næringsdrivende, i tillegg til lovpålagt husholdningsavfall, skal det utarbeides adskilte regnskap for virkosomheten. Dette kravet er stilt for å etablere et tydelig skille mellom den lovpålagte håndteringen av husholdningsavfall og markedsmessig avfallshåndtering til næringsdrivende.

I veilederen for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14, kap. 7.1 er det angitt følgende:

*Det er et rettslig skille mellom gebyrene for ulike tjenester. Gebyrinntektene fra de ulike områdene skal finansiere de respektive formålene. Hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond, slik at gebyrene for den enkelte selvkosttjeneste lett kan kontrolleres. Det er ikke anledning til å slå sammen fond for ulike tjenester.*

Under henvisning til Miljødirektoratets veileder for kommunale avfallsgebyr oppfatter revisor at husholdningsavfall og fritidsavfall er ulike tjenester, i særlig grad når det er åpning for å fastsette differensierte gebyr for tjenestene. På det grunnlag bør det føres egne selvkostregnskap, med egne selvkostfond, for hvert av selvkostområdene (husholdning, fritid og slam).

Det viser seg ofte at gebyrinntektene avviker fra beregnet selvkost<sup>10</sup> for det enkelte år. Selvkostresultatet (overskudd eller underskudd) avsettes i regnskapet til et selvkostfond.<sup>11</sup> Det stilles krav til at selvkostfondet bør utjevnes i løpet av en periode på 3-5 år.

### **Om organisatorisk skille**

I fortsettelsen av problematikken knyttet til kryssubsidiering og underprising kommer spørsmålet om det offentlige renovasjonsselskapet kan utnytte sin monopolposisjon ved å

---

<sup>10</sup> Selvkost er kostnaden et selskap har ved å produsere en bestemt vare.

<sup>11</sup> Selvkostfond er en bokført avsetning i regnskapet og ikke et ordinært fond.

favorisere eget datterselskap ved utlysning av anbudskonkurranser for håndtering av husholdningsavfall.

For å bøte på dette problemet anbefaler KS, anbefaling nr 3, at:

*«Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk atskilt fra monopolvirksomheten.»*

Poenget er at man lettere kan unngå sammenblanding av ulike roller, dersom selskapene ledes og drives av personer som er adskilt fra monopolselskapet.

KS' anbefaling nr. 3 rimer ikke fullt ut med anbefaling nr. 13. Her heter det at

*«Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.»*

Dersom konserndirektøren, eller noen av hans stab, sitter i datterselskapenes styre vil man ikke ha den adskillelse vedrørende ledelse og personell som anbefaling nr. 3 anbefaler.

Under anbefaling nr. 13 viser KS særlig til problemstillinger knyttet til rolleblanding, som kan oppstå ved anbudsinnleveringer (kjøp og salg) fra et datterselskap til morselskapet, og behovet for skille i roller, for å unngå problematikk knyttet til inhabilitet; slik også forskrift om offentlig anskaffelser, som gjør habilitetsreglene i kommuneloven og forvaltningsloven gjeldende for offentlige anskaffelser.

Bakgrunnen for anbefalingen fra KS ligger i Konkurranseloven. Lovens § 10 har regler om forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Dette gjelder avtaler som har som formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen i det aktuelle markedet. Konkurranseloven § 11 nedsetter forbud mot at en dominerende markedsaktør utnytter sin markedsposisjon på en utilbørlig måte. Forbudet retter seg mot adferd fra selskapets side som skader konkurransen i markedet.

Konkurransetilsynet uttalte i brev av 25.9.2009, i tilknytning til organisering av Trondheim Renholdsverk AS<sup>12</sup>, at:

*«Konkurransetilsynet påpeker blant annet at konkurranseutsatt virksomhet i utgangspunktet bør organiseres i egne juridiske enheter som er personalmessig, ledelsesmessig og fysisk atskilt fra foretakets kjernevirksomhet.*

## **Oppsummering**

Vi vil i denne undersøkelsen se om Envina har etablert egne juridiske enheter som er personalmessig og ledelsesmessig (daglig leder og styre) atskilt fra foretakets kjernevirksomhet.

Etter dette vil vi vurdere Envina opp mot følgende kriterier:

- Envina bør ha etablert et tydelig fysisk skille mellom monopoldel og konkurranseutsatt virksomhet
- Envina skal ha rutiner og systemer som hindrer krysssubsidiering mellom lovpålagt og kommersiell virksomhet
- Envina skal ha regnskapsmessig skille mellom lovpålagt og kommersiell virksomhet
- Envina skal ha system for fordeling av kostnader knyttet til den lovpålagte delen av avfallshåndteringen
- Envina bør ha personellmessig skille mellom ledende roller i mor- og datterselskap

## **4.2 Data**

### **4.2.1 Selskapsmessig skille**

Konkurransetilsynet og KS<sup>13</sup> anbefaler et fysisk skille mellom selvkost- og monopoldel for selskaper som både opererer i et konkurransemarked og driver monopolvirksomhet.

Envina IKS driver monopolvirksomhet knyttet til husholdnings- og fritidsrenovasjon (selvkostområdet). Arbeidet gjennomføres i hovedsak i egenregi.

Virksomhet med innhenting av næringsavfall drives i Envina Næring AS, som er et datterselskap av Envina IKS. Næringssekskapet eier lite av driftsmidlene selv, og baserer sin virksomhet på å leie i markedet og fra IKS-et.

Både styret og daglig leder uttrykker at de er godt kjent med de problemstillingene som organisering av både monopol- og konkurranseutsatt virksomhet i samme konsern medfører.

---

<sup>13</sup> KS anbefaling nr. 3



Et styremedlem sier:

*En utfordring [i min styreperiode] har vært forholdet til Envina Næring AS, som medførte noen problemstillinger som styret var i tvil om hvordan skulle håndteres. Dette gjelder blant annet selvkostprinsippet og utvikling i selvkostfondet, men også hvordan vi skulle hindre sammenblanding mellom selskapene, herunder prissettinger av tjenester i AS-et.*

*Styret brukte en god del tid på slike problemstillinger tidlig i styreperioden, og hadde blant annet møter med revisor. Daglig leder kom fra en helt annen bransje da han ble ansatt, og var etter min oppfatning heller ikke fullt ut innforstått med disse problemstillingene. Det var etablert et godt skille allerede i 2013, men mitt inntrykk er at det har blitt enda mer oppmerksomhet om disse problemstillingene de siste årene.*

Det føres egne, separate regnskaper i hhv. Envina IKS og Envina Næring AS, som revideres av ulike revisorer.

#### 4.2.2 Regnskapsmessig skille og selvkostfond

##### **Selvkostfond**

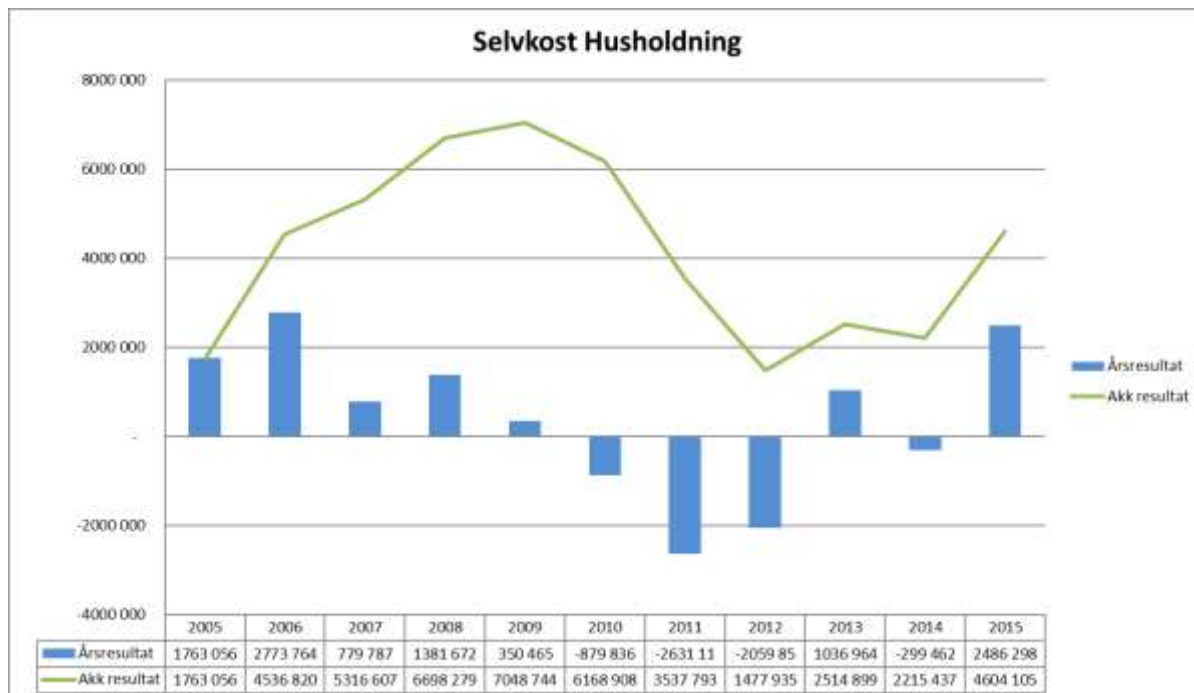
Føring av separat regnskap for de ulike virksomheter er et sentralt element for å hindre krysssubsidiering. Som det fremgår over gjennomføres dette for Envina-selskapene.

Envina IKS fører selvkostregnskap for sin innsamling og håndtering av husholdningsavfall. Dette regnskapet er grunnlaget for fastsettelse av avfallsgebyret.

Envina samler kun inn fritidsavfall i Klæbu, og har ikke opprettet et eget selvkostregnskap for dette. Envina samler ikke inn slam. Det betyr at Envina kun har ett selvkostregnskap for hele monopolvirksomheten.

Etter veileder fra departementet skal selvkostfondet utjevnes i løpet av en periode på 5 år. Styremedlemmene sier i intervju at de er opptatt av utviklingen i selvkostfondet, og er opptatt av at gebyret må ta høyde for langsiktig planlegging av blant annet investeringer. Utviklingen i selvkostfondet fremkommer i neste figur.

Figur 3. Utvikling i selvkostfondet over 10 år



Kilde: Envina IKS og Revisjon Midt-Norge IKS

Slik våre intervjuobjekter har sett det, har meningen i styret vært å redusere overskuddet i selvkostfondet gjennom investeringer, blant annet ved etablering av hovedkontor på Hofstad.

### Fordelingsnøkler ved fellesanskaffelser

Ved anskaffelser som både benyttes i monopol- og konkurranseutsatt virksomhet fordeler virksomheten kostnadene forholdsmessig. Disse fordelingsnøkklene gjennomgås jevnlig og revideres av finansiell revisor.

Intervjuene viser at mor- og datterselskap deler alle utgifter. Når IKS-et fakturerer næringssselskapet, ligger det ved et regneark som viser hvor mange timer som er arbeidet for næringssselskapet den siste måneden. Tilsvarende faktureres for eksempel porto etter hva som faktisk er næringssselskapets ansvar.

På spørsmål om hvordan selskapet vurderer problematikken knyttet til krysssubsidierting, svarer daglig leder at selskapene er veldig nøye på dette. Selskapet gjennomgikk fordelingsnøkkelene i desember 2014. Nøkkelen dekker alle kostnader, husleie, strøm osv. og ned til kontormateriell. Daglig leder mener at næringssselskapet betaler minst det de skal til IKS-et, så etter hans vurdering er det liten risiko for subsidierting den veien.

### **Hvordan sikrer selskapet effektiv drift?**

Den offentlige virksomheten knyttet til håndtering av husholdningsavfall skal dekkes fullt ut av abonnentene gjennom avfallsgebyret. Derfor oppstår spørsmålet om hvilke incitament selskapet har for å sikre effektiv drift. Det er sentralt at selskapet har system for å måle sin egen effektivitet ved utøvelsen av virksomheten.

Styret sier i intervju at de har fokus på kostnader og at tjenesten skal holdes så billig som mulig. Også representantskapet er opptatt av kostnadsutviklingen i selskapet. Envina måler driftseffektiviteten ved å sammenligne abonnementene med HAMOS og Fosen, som en lokal benchmarking. Ifølge daglig leder viser den benchmarkinga at Envina ennå ikke er gode nok. Envina deltar ikke i Avfall-Norges benchmarking, men det er planer om å utvikle en benchmarking i Midt-Norge, som kan tjene til hensikten.

Daglig leder sier at ordningen med selvkost gir rom og trygghet til å satse på å utvikle tjenestene, fremfor å drive markedstenkning.

Vi har spurt ledelsen om hvilke vurderinger som ligger bak å drive avfallsinnsamling i egenregi, fremfor å konkurransenutsette tjenesten. Etter daglig leders syn er det helt klart administrative effekter, ved siden av pris, å hente på konkurransenutsetting, men det vil kunne medføre en del støy, og selskapet har derfor ikke noen konkrete planer om det på det nåværende tidspunkt. Pr i dag er tanken å komme godt i gang på Hofstad, men deretter må styret vurdere å konkurransenutsette innsamling i en eller flere av kommunene. Etter Fenstads syn vil det være et naturlig valg for Envina. Det vil sikre at innsamlingen skjer på konkurransmessige vilkår. Erfaringer fra Fosen viser at det er et fungerende marked for kjøp av innsamlingstjenester.

Revisor har innhentet noen nøkkeltall for renovasjonstjenester i ulike kommuner:

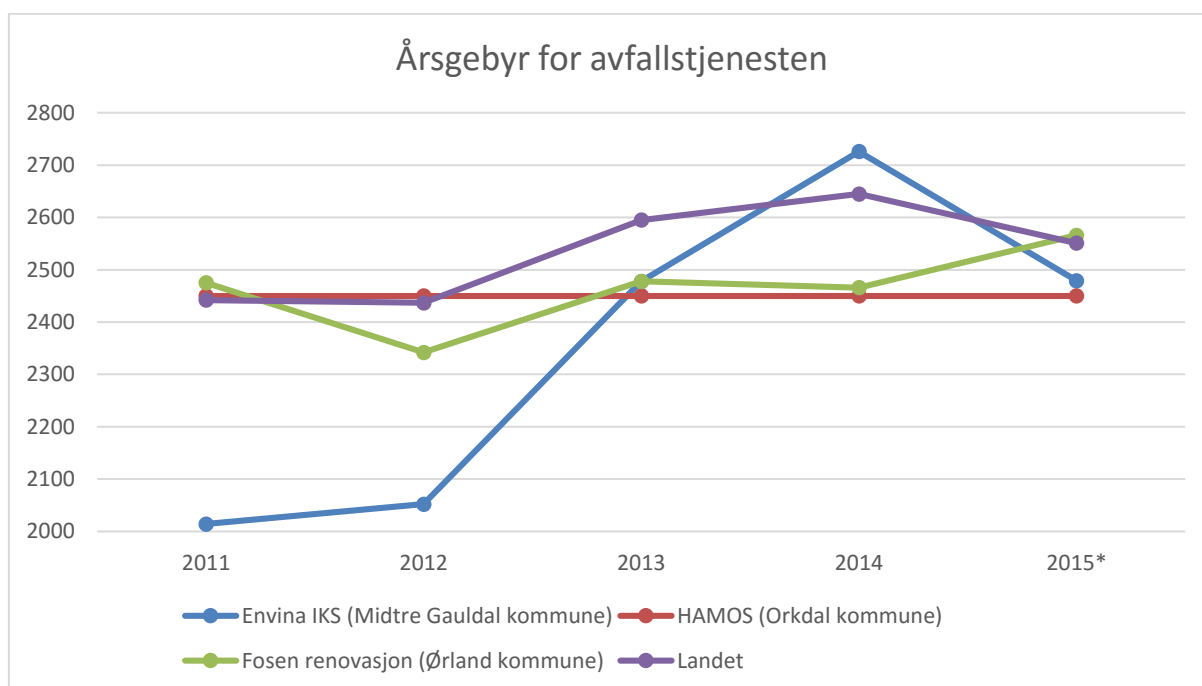
Tabell 2. Nøkkeltall og tjenesteindikatorer for renovasjonstjenester for året 2014<sup>14</sup>.

	Envina Midtre Gauldal	HAMOS Hemne	NIR HALSA	FR Ørland	IR Selbu	GJ. landet
Årsgebyr for avfallstjenesten 2014, i kr	2 726	2 450	3 022	2 466	3 110	2 647
Husholdningsavfall, kg per innbygger	375	493	413	458	487	438
Avfall levert til materialgjenvinning og biologisk behandling, kg per innbygger	109	134	105	142	185	164

Kilde: SSB

Tabellen viser at Envina i 2014 hadde høyere gebyr enn HAMOS og Fosen Renovasjon, men lavere enn Nordmøre og Innherred. Samtidig samler Envina inn mindre husholdningsavfall per innbygger enn de andre, og håndterer mindre avfall til materialgjenvinning osv. enn de andre, med unntak av Nordmøre.

Figur 4. Utvikling i gebyr sammenlignet med andre



\*Tall for 2015 er ureviderte tall.

Kilde: SSB

<sup>14</sup> Indikatorene er nærmere definert i rapportens vedlegg 2.

Figuren viser at Envina ifølge disse rapporteringstallene hadde lavere årsgebyr enn de andre for noen år tilbake, men at det i 2014 var høyest. Per 2015 ser det ut til å være høyere enn HAMOS, men lavere enn Fosen renovasjon og landssnittet.

#### 4.2.3 Organisatorisk skille

Som vist ovenfor har Envina skilt ut konkurranseutsatt virksomhet i datterselskapet Envina Næring AS. Person- og ledelsesmessig er daglig leder i Envina IKS styreleder i Envina Næring AS.

Vi ser i vår undersøkelse at morselskapet, Envina IKS, driver sin virksomhet i egenregi, altså at man utfører arbeidet i eget selskap med eget utstyr og egne ansatte, uten å sette arbeidet ut på anbud til andre leverandører. På denne bakgrunn blir problemstillingen knyttet til habilitet i forbindelse med kontraktsinngåelser etter anbudskonkurranser lite aktuell for Envina.

Et styremedlem sier at hun har stilt spørsmål ved den gjennomgående representasjonen (daglig leder som styreleder i næringssselskapet), og uttrykker at hun gjerne skulle ha sett at det var et tydeligere skille mellom de to selskapene. En tidligere daglig leder hadde fremmet ønske om et tydeligere skille mellom selskapene, og flyttet derfor to ansatte i næringssselskapet fysisk ut av hovedkontoret. Da nåværende daglig leder ble ansatt, ble de flyttet tilbake. De ansatte i næringssselskapet opplever ifølge intervjuene at det er overkommelig å holde et tydelig skille mellom selskapene, og at dette er en problematikk som lar seg løse med dagens ordning.

Styremedlemmene gir uttrykk for at daglig leder håndterer dagens skille godt. Styret får ifølge flere betryggende rapportering på kostnadsfordelingene mellom IKS-et og AS-et.

Både styreleder og daglig leder uttrykker at de likevel er i tvil om det på sikt er rett at næringssselskapet skal være et eget selskap.

Det morselskapet anskaffer fra næringssselskapet begrenser seg til enkelte administrative tjenester (personellressurser), utført av de ansatte i næringssselskapet. Envina Næring AS eier en personbil som til tider leies ut til IKS-et, der leien opplyses å være regulert med påslag. De priser som settes på slike kjøp er i tråd med næringssselskapets prislister, som tilsvarer de prisene næringssselskapet krever i markedet forøvrig.

Næringssselskapet kjøper derimot en rekke tjenester fra morselskapet. Disse transaksjoner er regulert i avtaler: en som omfatter tjenester tilknyttet avfallshåndtering, og en som omfatter

administrative og merkantile tjenester. I følge daglig leder, legger Envina IKS på et påslag på kostprisen ved fakturering av tjenesten til Envina Næring AS, og på den måten ytes tjenesten til antatt markedspris.

Daglig leder sier i intervju at disse to avtalene uttømmende regulerer forholdet mellom selskapene, og at han går jevnlig gjennom driftsregnskapet for å se hvilke kjøp som gjøres.

### **4.3 Revisors vurdering**

Det regelverket Envina driver under, inneholder per i dag ikke særlig strenge krav til skille mellom monopoldel og konkurranseutsatt del av virksomheten. Ved vurdering av denne problemstillingen må man likevel være klar over de utviklingstendensene man ser i andre bransjer, og utviklingen i EU-retten generelt. For eksempel er det i energibransjen innført stadig strengere krav om eiermessig skille mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet. Denne tendensen kan komme til å bli gjort gjeldende også for renovasjonsbransjen. Slik revisor ser det, er denne utviklingen noe eierne, styret og administrasjonen må være oppmerksomme på. Våre vurderinger må likevel baseres på dagens gjeldende regelverk for avfallsbransjen og relevante anbefalinger.

Envina har skilt monopol- og konkurranseutsatt virksomhet i to ulike selskaper. Selskapene fører separate regnskaper for sin virksomhet. Dette er i tråd med anbefalingene.

Envina IKS fører eget selvkostregnskap, med føring mot selvkostfond, for hele monopolvirksomheten, altså både husholdningsavfall og fritidsavfall. Slik revisor ser det burde selskapet ha ført eget selvkostregnskap for hvert av tjenesteområdene: husholdningsavfall og fritidsavfall.

Selvkostfondet har utviklet seg i tråd med over- og underskudd i de senere år. Selskapet må ha fokus på utjevning av fondet i løpet av en 5 års-periode, samtidig som revisor er klar over at investeringene i nye anlegg vil medføre avregning mot selvkostfondet.

Revisor er kjent med at fordelingsnøkler for fordeling av anskaffelseskostnader revideres årlig.

Revisor ser at Envina har prosesser for å sikre at selskapet drives effektivt, til abonnentens beste interesse. Imidlertid viser vår gjennomgang at selskapet har utfordringer, ved sammenligning med andre renovasjonsselskaper. Ledelsen i selskapet har til vurdering å endre strategien med å drive monopolvirksomheten utelukkende i egenregi; det er et spørsmål

om konkurransemessig, effektiv drift best kan oppnås ved å legge renovasjonsoppgavene ut på anbud i et fritt og velfungerende marked.

Organisatorisk / person- og ledelsesmessig har Envina ikke sikret tilfredsstillende skille, i tråd med anbefalingene. Ved at daglig leder i morselskapet sitter som styreleder i næringssselskapet kunne problematikken om habilitet knyttet til anskaffelser ha oppstått. Imidlertid opplyser selskapet at morselskapet ikke innhenter anbud for virksomheten, slik at spørsmålet om favorisering av eget datterselskap ikke kommer på spissen.

## 5 Innkreving av renovasjonsgebyr

Tema for dette kapittel er reglene for innkreving av renovasjonsgebyr, når avfallshåndteringen utføres av et kommunalt selskap. Herunder ser vi på reglene om lovbestemt pant som sikkerhet for dekning av renovasjonsgebyret.

### 5.1 Revisjonskriterier

Det er kommunestyret som fastsetter avfallsgebyret, i tråd med forurensningsloven og avfallsforskriften. Som vist ovenfor skal alle kostnader som påløper ved håndtering av husholdningsavfall dekkes av renovasjonsgebyret. Kommunen er ved vedtaksfastsettelsen i kommunestyret eier av det pengekrav som oppstår ved renovasjon.

Etter lokal forskrift om husholdningsavfall for Melhus, Klæbu og Midtre Gauldal kommuner skal alle boliger og all fritidsbebyggelse omfattes av abonnementsordningen, og dermed betale avfallsgebyr. I samme forskrift er myndigheten etter forskriften delegert til Envina IKS, noe som revisor oppfatter at omfatter retten til å kreve inn gebyret.

Ved mislighold av renovasjonsgebyret er kommunen gitt en lovbestemt pant<sup>15</sup> i angjeldende eiendom. Det gir kommunen rett til å kreve tvangssalg av den eiendommen som renovasjonen gjelder, for dekning av avfallsgebyret.

Lovavdelingen har lagt til grunn at legalpant (panterett fastsatt i lov) etter panteloven § 6-1 kan overdras såfremt ikke noe annet følger av den loven som er grunnlag for legalpanteretten<sup>16</sup>. I denne sammenheng er det aktuelt med panteoverdragelse fra kommunens til renovasjonsselskapets hånd.

Et vilkår for overdragelse er at legalpanteretten har vært aktuell på det offentlige hånd, mao at betalingsmisligholdet har oppstått før overdragelsen. I ovennevnte sak konkluderte Lovavdelingen slik:

*"Vi antar derfor at en kommune kan overdra sin legalpanterett etter forurensningsloven § 34 til et interkommunalt renovasjonsselskap sammen med gebyrkravet når gebyrkravet er forfalt. En generell overdragelse til et interkommunalt renovasjonsselskap av kommunenes krav på avfallsgebyrer vil imidlertid ikke omfatte legalpanteretten.*

---

<sup>15</sup> Panteloven § 6-1, (2) a)

<sup>16</sup> JDLOV-2004-3790



*Kommunen kan på tilsvarende måte overdra legalpanteretten sammen med forfalte krav direkte til et inkassobyrå.”*

Poenget ligger i at domstolen kan stoppe gjennomføringen av tvangssalg dersom den formelle fremgangsmåten her ikke har vært fulgt.

## **5.2 Data**

En administrativt ansatt i Envina beskriver rutinene ved innkreving av gebyr slik i intervju med revisjonen:

*[Vi] får gebyrbeløpene når de er vedtatt i det enkelte kommunestyre, og legger de da inn i ProActive. Det faktureres to ganger årlig, to terminer, med fakturering i midten av hver termin. 14 dager etter forfall sendes det ut purring. Det må purres på ca. 10 %, og 3-4 % har fremdeles ikke betalt etter purring.*

*De ubetalte fakturaene sendes over til Orkla Credit, som tar over sakene derfra. Det kan fremdeles komme betaling til Envina etter at Orkla Credit har overtatt sakene, så vi må ha tett samarbeid. Jeg sender jevnlig over utbetalingslistene, slik at abonnentene slipper videre pågang fra inkasso.*

*Vi strekker oss langt for å hjelpe kundene, både før og etter sakene sendes til Orkla Credit. Vi kan for eksempel inngå betalingsavtaler, vi har kontakt med både NAV og hjelpeverger. Vi ønsker både å få pengene våre, men også hjelpe kundene.*

*Det er svært få saker som ikke løser seg gjennom Orkla Credits oppfølging. Den ansatte er kjent med to-tre saker som har havnet i tingretten på de fem årene hun har hatt ansvar for dette, og et par av de har ført til at tvangssalg er gjennomført. Det er Orkla Credit som håndterer disse sakene og til slutt fremmer begjæring om tvangssalg.*

*Jeg får en liste fra Orkla Credit over hvem som er aktuelle for tvangssalg. Da sender jeg en henvendelse til økonomisjefen i kommunene.*

### 5.3 Revisors vurdering

Slik revisor oppfatter den lokale forskriften omfattes delegasjonsmyndigheten rett for selskapet til å kreve inn avfallsgebyret. Hvorvidt delegasjonen kun omfatter retten til å innkreve, og også å beholde gebyret også omfattes av denne bestemmelsen fremgår ikke tydelig i forskriften. Eierkommunene har imidlertid latt Envina beholde betalingen, uten at revisor har greid å finne det rettslige (avtale-)grunnlaget for dette.

Envina har prosedyrer for håndtering av betalingsmislighold, ved avtale med inkassoselskap. Prosedyrene oppfattes å være i tråd med reglene om inkasso og tvangsfullbyrdelse.

Envina har prosedyrer for håndtering av rettslig pågang for innfordring, og i siste fall, anmodning om overdragelse av legalpanterett og begjæring om tvangssalg av abonnentens eiendom. Prosedyrene ser ut til å være i tråd med Lovavdelingens uttalelse.

## 6 Særlig om hytterenasjon

Dette kapitlet redegjør kort for et konkret område innenfor Envinas virksomhet: Hytterenasjon. Dette var ikke omtalt i bestillingene fra kontrollutvalgene eller i den prosjektplanen kontrollutvalgene har sluttet seg til, men det er et område som revisjonen underveis i arbeidet har sett behov for å knytte noen kommentarer til.

### 6.1 Revisjonskriterier

Kommunene skal ifølge forurensningsloven § 30 første ledd sørge for innsamling av husholdningsavfall. Etter lovens § 27 er husholdningsavfall «avfall fra private husholdninger».

Begrepet husholdningsavfall er nærmere forklart i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 87 (2001-2002), slik:

*Avgjørende for om noe skal anses som husholdningsavfall eller næringsavfall, vil etter lovendringen være hvorvidt avfallet har sitt opphav i en husholdning eller i en virksomhet (privat eller offentlig), som driver næring, offentlig forvaltning eller frivillig arbeid. Med husholdning menes alle typer boliger med privat husholdning, også boliger som ikke benyttes regelmessig, herunder hytter, fritidshus etc. Hvorvidt en bolig skal defineres som en privat husholdning, vil bero på hvorvidt boligen i hovedsak bidrar til å gi beboerne rom for hvile og anledning til matstell. Dette vil omfatte både vanlige boligeiendommer, men også for eksempel studenthybler og andre eiendommer hvor bofunksjonen er det sentrale. En grense må likevel trekkes mot hoteller og pleieinstitusjoner, hvor hvile og matstell gis som en del av en virksomhet, med høy grad av fellestjenester. Avfall fra slike institusjoner vil være å anse som næringsavfall.*  
(revisors understrekning)

Den pliktige abonnementsordningen for kommunal renovasjon omfatter altså både bolighus og fritidseiendommer. Slik Miljødirektoratet<sup>17</sup>: fremholder innebærer dette at

*«fritidsboliger også er gebyrpliktige. Hvorvidt eier/bruker av fritidseiendommen benytter seg av renovasjonstilbudet eller velger å ta med hytteavfallet hjem, har derfor i utgangspunktet ingen betydning for deres plikt til å betale for hytterenasjon. Det at eiendommen i en periode ikke benyttes, kan heller ikke påberopes som grunnlag for fritak fra plikten.»*

---

<sup>17</sup> Brev av 27.6.2013 etter forespørsel fra fylkesmannen i Nord- Trøndelag

Etter forurensningsloven § 30, 2. ledd kan kommunen etter søknad fritta bestemte eiendommer fra kommunal renovasjon. Det er ikke anledning til å fritta bestemte brukergrupper, som eks innenbygds hytteeiere, fra renovasjonsordningen.<sup>18</sup>

## 6.2 Data

Klæbu kommune har hatt pålagt innsamling av fritidsavfall siden før kommunene fikk felles forskrift. Melhus kommune har vedtatt at kommunen skal ha fritidsrenovasjon, men det har ennå ikke blitt iverksatt. Dette skyldes at Envina ikke har hatt kapasitet til å håndtere full innsamling av fritidsavfall.

Kommunestyret i Midtre Gauldal kommune har vedtatt at de ikke skal ha tvungen innsamling av fritidsavfall, og fått forankret det i en fotnote i den felles forskriften.

Styret i Envina har ifølge de intervjuene vi har gjort tatt til etterretning at Midtre Gauldal ikke vil ha hytterrenovasjon, men er klar på at dette er i strid med forurensningsloven. Envina har så langt valgt å følge beslutningen fra Midtre Gauldal, av den grunn at selskapet per i dag ikke har kapasitet til å starte full innsamling av fritidsavfall. Styret har vurdert å sende en formell henvendelse til Midtre Gauldal for å bevisstgjøre dem på at ordningen er lovstridig, men det har ikke blitt gjort så langt.

## 6.3 Revisors vurdering

Melhus og Midtre Gauldal kommuner har ikke innsamling av fritidsavfall, slik forurensningsloven krever. Revisjonens syn er at fotnoten i den felles forskriften, som fritar Midtre Gauldal kommune fra tvungen fritidsrenovasjon, er i strid med forurensningsloven.

---

<sup>18</sup> Sivilombudsmannen i sak 1996 69, s 229

## 7 Konklusjoner og anbefalinger

### **Er eierstyring og selskapsledelse i Envina i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?**

Eierstyringen i Envina preges i noen grad av at eierne er tre kommuner med til dels ulike interesser. Det kan det være krevende for selskapet å forholde seg til. De siste årene har eierkommunene og selskapet utarbeidet og fulgt rutiner for eierdialog og kommunikasjon mellom kommunestyret og selskap, som etter revisjonens syn er egnet til å sikre en mer tydelig og forutsigbar kommunikasjon.

Eierne har sikret et kompetent og bredt sammensatt styre for Envina, som ser ut til å ha funnet en god arbeidsform, med gode systemer for sin virksomhet. Det er for selskapet imidlertid ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite for nye styrevalg, eller utarbeidet et sett med kompetansekriterier, i tråd med anbefalinger for eierstyring. Revisjonens syn er at slike virkemidler kan bidra til å sikre at også fremtidige styre har rett sammensetning av kompetanse, som bør være vel så viktig for selskapet og eierne som styremedlemmenes parti- og kommunetilhørighet.

### **Sikrer Envina et tydelig skille mellom kommersiell virksomhet og monopolvirksomheten, og er det organisatorisk skille av ledende roller i konsernet?**

Envina har gjennomgående representasjon (daglig leder i morselskapet er styreleder i datterselskapet), som ikke er i tråd med gitte anbefalinger. Med unntak av dette er revisjonens syn at konsernet har etablert hensiktsmessige systemer for å hindre kryssubsidiering og sammenblanding mellom selskapene. Skillet er etablert gjennom selskapsmessig, regnskapsmessig skille, sammen med fordelingsnøkler ved fellesanskaffelser.

### **Fattes det vedtak om delegert myndighet for innkreving av renovasjonsgebyr fra den enkelte eierkommune til selskapet?**

Retten til innkreving av gebyret synes å være delegert gjennom den lokale forskriften. Envina har videre etablert relevante prosedyrer for å håndtere innkreving, betalingsmislighold, inkasso og rettslig pågang for innfordring, herunder individuell overdragelse av legalpanterett og begjæring om tvangssalg.

### **Utføres det hytterrenovasjon i samsvar med krav?**

I Melhus og Midtre Gauldal kommuner utføres det ikke hytterrenovasjon, slik forurensingsloven krever.

På dette grunnlaget har revisjonen følgende anbefalinger:

- Eierkommunene bør sørge for at det etableres rutiner for valg til styret som kan sikre at styret også fremover har den kompetansen selskapet har bruk for, herunder
  - bruk av en valgkomite
  - kriterier for valg til styret
- Eierkommunene og Envina IKS bør sørge for at det etableres innsamling av avfall fra fritidsbolig i alle eierkommuner, slik forurensingsloven krever.

## Kilder

### Lover

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (Konkurranseloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om interkommunale selskaper

### Forskrifter

- Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
- Forskrift for husholdningsavfall, Melhus, Klæbu og Midtre Gauldal kommuner (<https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2013-06-20-778>)

### Veiledere

- Beregning av kommunale avfallsgebyr (utdypning av avfallsforskriftens kapittel 15) M-258. Miljødirektoratet, 3. desember 2014.
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, februar 2014.
- Kommunalt eierskap, Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. KS, 2014.
- Norsk anbefaling, eierstyring og selskapsledelse, Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) oktober 2014.

## Vedlegg 1: hørings svar



Vår saksbehandler  
Erik Fenstad, tlf. +47 90596519

Vår dato  
18.04.2016  
Deres dato  
11.04.2016

Vår referanse  
15/00192-16  
Deres referanse

1 av 2

Revisjon Midt-Norge IKS

Frode Singstad

### Svar på høring: selskapskontroll om Envina IKS

Vi viser til høringsbrevet og den foreløpige rapport fra selskapskontrollen. Daglig leder svarer på vegne av han og styreleder. I tillegg til denne tilbakemeldingen på selve rapporten, så oversendes en egen liste med noen ortografiske innspill.

Innspill og spørsmål til rapporten

1. Side 21 om leie av tomter i Melhus. Det er ikke Melhus kommune som eier tomten til anlegget på Varmbo. Dette er en eiendom som kommunen fester fra Opplysningsvesenets fond, og som kommunen viderefakturerer Envina basert på en nøkkel ut fra størrelse på areal.
2. Side 21 om ekstraordinært representantskapsmøte. Dette møtet var 20. august 2013, og ikke i «september».
3. Side 30 om selvkostområder, og side 38 under revisors vurdering. Envina har ikke oppfattet at fritidsrenovasjon er et eget selvkostområde. Husholdning omfatter både bolig og fritidshus, og vi mener derfor at det ikke er nødvendig å ha eget selvkostfond for fritidsrenovasjon. Vi må selvsagt ha et produktregnskap som sier noe om inndekkingen på henholdsvis fritid og bolig. Vi har registrert at HAMOS har et eget regnskap for fritidsrenovasjon, men det er ikke slik vi ser det lovpålagt.  
Videre er 5 årsregelen ikke så bastant at den skal utjevnes innen 5 år. Vår revisor Ann-Katharine Gardner skriver: «For å håndtere dette har veilederen angitt at opparbeidd overskudd bør utliknes i løpet av 3-5 år. Dette er ikke et lovkrav.»
4. Side 42 om innkreving av renovasjonsgebyr. Første avsnitt er noe uklart, og daglig leder forstår ikke hva problemstillingen omfatter. Selskapet har ved stiftelse fått delegert følgende i §6: «[...] I samsvar med denne avtalens punkt 3 skal selskapet kreve inn gebyr fra abonnentene for henting/behandling av avfallet etter de til enhver tid vedtatte renovasjonsgebyr.» Med dette forstår Envina at man kan kreve inn gebyr.

Postadresse  
Envina IKS  
Idrettsvegen 1  
7224 MELHUS

Besøksadresse  
Idrettsvegen 1  
7224 MELHUS  
E-post  
post@envina.no

Telefon  
+47 72853560  
Telefaks

Foretaksregisteret  
986 790 594  
Bankkonto  
4230.51.82383



Envina IKS

Vår dato

18.04.2016

Vår referanse

15/00192-16

2 av 2

5. Side 44. Avsnitt 6.2, andre avsnitt. Det er vel mer presist å skrive at «... har vedtatt at de ikke skal ha tvungen innsamling av fritidsavfall, ...» (min understrekning).

Med vennlig hilsen  
Envina IKS

Erik Fenstad  
daglig leder

Kopi: Styreleder



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)