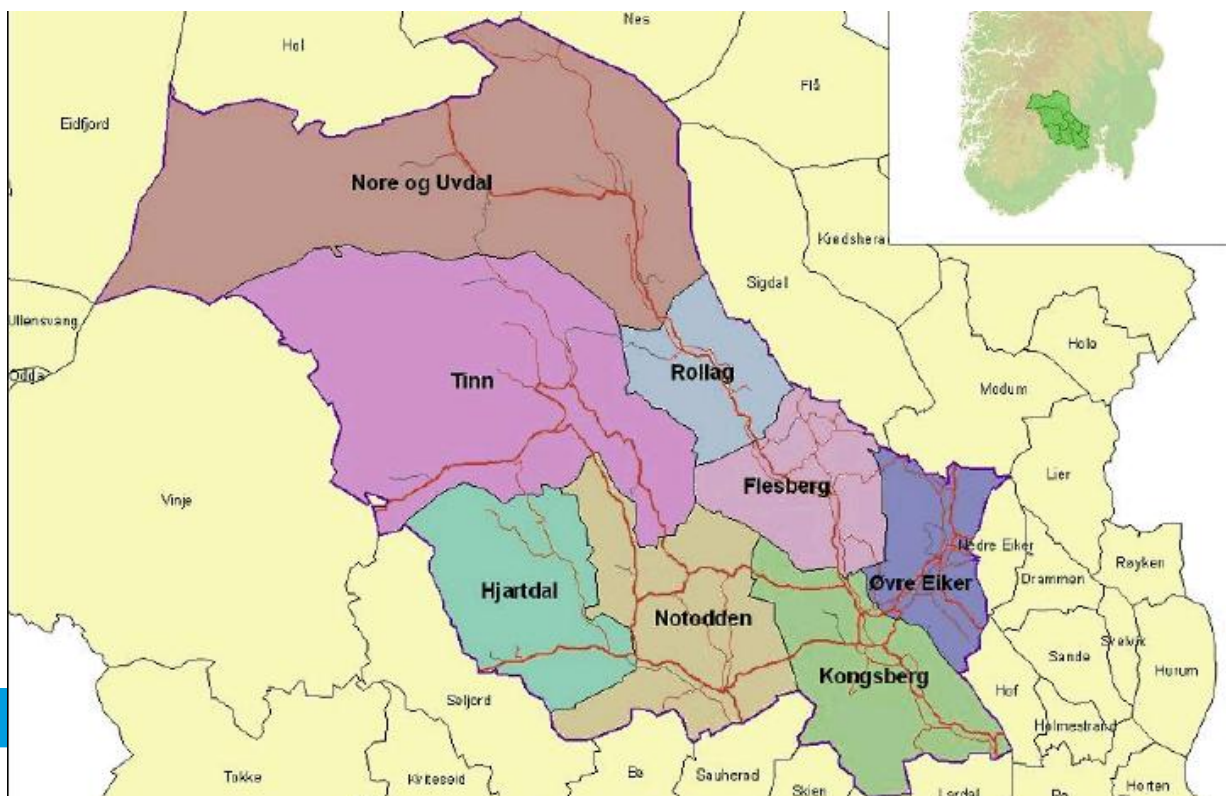


Oppdragsgiver  
**Kongsbergregionen**

Rapporttype  
**Endelig rapport**

**2011-01-06**

# MULIGHETSSTUDIE AVFALL OG RENOVASJON – INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KONGSBERGREGIONEN





## MULIGHETSSTUDIE AVFALL OG RENOVASJON – INTERKOMMUNALT SAMARBEID I KONGSBERGREGIONEN

Oppdragsnr.: 6100373  
 Oppdragsnavn: Mulighetsstudie for interkommunalt samarbeid innen renovasjon og avfallshåndtering  
 Dokument nr.:  
 Filnavn:

Revisjon	0	1		
Dato	2010-12-08	2011-01-06		
Utarbeidet av	Sissel B. Eggen Hans Brattås Frank Holmgaard	Sissel B. Eggen Hans Brattås Frank Holmgaard		
Kontrollert av	Sissel B. Eggen Hans Brattås	Sissel B. Eggen Hans Brattås		
Godkjent av	Sissel B. Eggen	Oppdragsgiver		
Beskrivelse				

### Revisjonsoversikt

Revisjon	Dato	Revisjonen gjelder
0	2010-12-08	Førsteutkast for kommentarer fra oppdragsgiver
1	2011-01-06	Endelig versjon etter gjennomgang hos oppdragsgiver. Ingen endringer.

Rambøll  
 P.b. 9420 Sluppen

NO-7493 TRONDHEIM  
 T +47 73 84 10 00  
 F +47 73 84 10 60  
 www.ramboll.no

## INNHOOLD

<b>1.</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>BAKGRUNN</b> .....	<b>8</b>
2.1	Politisk bakgrunn .....	8
2.2	Regionalt samarbeid i Kongsbergregionen .....	8
2.3	Kunnskap og erfaringer.....	9
<b>3.</b>	<b>AVFALL I KOMMUNALT PERSPEKTIV</b> .....	<b>10</b>
3.1	Verdikjeden for husholdningsavfall .....	10
3.2	Avfall fra kommunale virksomheter .....	12
3.3	Avfall som tema ved plan- og byggesaker .....	12
3.4	Andre avfallsrelaterte tema .....	13
3.4.1	Hytterrenovasjon .....	13
3.4.2	Næringsavfall .....	13
3.4.3	Miljøledelse i kommunal drift og lokal miljøpolitikk .....	13
3.4.4	Periodiske arrangementer i Kongsbergregionen.....	14
<b>4.</b>	<b>AVFALLSLØSNINGER – STATUS OG UTVIKLINGSTREKK</b> .....	<b>15</b>
4.1	Hvordan berørte kommuner løser oppgavene i dag.....	15
4.1.1	Kildesortering og oppsamling hos abonnenten .....	15
4.1.2	Hvordan berørte kommuner løser oppgaven idag .....	17
4.1.3	Mottak og omlasting .....	17
4.1.4	Hvordan berørte kommuner løser oppgaven i dag .....	18
4.1.5	Avfallsbehandling .....	19
4.1.6	Deponering og deponier.....	20
4.1.7	Informasjon til abonnentene.....	21
4.1.8	Kommunale avfallsforskrifter .....	22
4.1.9	Anskaffelser innen renovasjonsområdet .....	24
4.1.10	Anlegg og utstyr .....	25
4.1.11	Kommunalt næringsavfall.....	26
4.1.12	Avfall og renovasjon ved plan- og byggesaker .....	27
4.1.13	Hytterrenovasjon .....	28
4.1.14	Næringsavfall .....	30
4.1.15	Miljøledelse i kommunal drift og kommunal miljøpolitikk .....	30
4.1.16	Periodiske arrangementer i Kongsbergregionen.....	30
4.2	Vesentlige utviklingstrekk i Norge .....	30
4.2.1	Avfall, kildesortering og oppsamling .....	30
4.2.2	Innsamling av avfall .....	31
4.2.3	Mottak og omlasting .....	31
4.2.4	Videre transport.....	31
4.2.5	Avfallsbehandling – i Norge og internasjonalt .....	32
4.2.6	Deponering og etterdrift av deponier .....	32

4.2.7	Informasjon/ kommunikasjon med abonnentene.....	32
4.2.8	Kommunale avfallsforskrifter .....	33
4.2.9	Anskaffelser på avfallsområdet .....	33
4.2.10	Anlegg og utstyr .....	34
4.2.11	Avfall fra kommunale virksomheter .....	34
4.2.12	Avfallstema ved plan- og byggesaker .....	34
4.2.13	Hytterrenovasjon .....	35
4.2.14	Næringsavfall .....	35
4.2.15	Tiltak mot ulovlig forsøpling .....	36
4.3	Gevinster ved interkommunalt samarbeid .....	36
4.3.1	Avfall, kildesortering og oppsamling .....	36
4.3.2	Innsamling .....	36
4.3.3	Mottak/ omlasting .....	36
4.3.4	Videre transport.....	37
4.3.5	Behandling av avfall .....	37
4.3.6	Deponier .....	37
4.3.7	Informasjon/ kommunikasjon .....	37
4.3.8	Kommunale avfallsforskrifter .....	37
4.3.9	Anskaffelser .....	37
4.3.10	Anlegg og utstyr .....	37
4.3.11	Avfall fra kommunale virksomheter .....	38
4.3.12	Avfall som tema i plan- og byggesaker .....	38
4.3.13	Kommunalt avfallstilsyn .....	38
4.3.14	Hytterrenovasjon .....	38
4.3.15	Næringsavfall .....	38
4.3.16	Tiltak mot ulovlig forsøpling .....	38
<b>5.</b>	<b>ORGANISERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....</b>	<b>39</b>
5.1	Alternative løsninger for organisering .....	39
5.1.1	Stor frihet for kommunene .....	39
5.1.2	Mulige organisasjonsformer .....	39
5.1.3	Kommunal enhet.....	41
5.1.4	Kommunalt foretak .....	41
5.1.5	Samarbeid etter kommunelovens § 27.....	43
5.1.6	Vertskommunemodell etter kommunelovens § 28 .....	43
5.1.7	Aksjeselskap .....	44
5.1.8	Interkommunalt selskap, IKS .....	44
5.1.9	Samkommune .....	46
5.1.10	Stiftelser.....	47
5.1.11	Mer sammensatte løsninger.....	47
5.1.12	Foreløpig konklusjon .....	47
5.2	Forholdet til dagens organisering .....	47
5.2.1	Samarbeid mellom to kommuner .....	48
5.2.2	Samarbeid mellom tre kommuner .....	49
5.2.3	Samarbeid mellom fire kommuner .....	49
5.2.4	Samarbeid mellom mer enn fire, samt andre løsninger .....	49
5.2.5	Oppsummering .....	50
5.2.6	Konklusjon om muligheter ut fra dagens organisering.....	51
5.3	Forholdet til lov- og regelverk.....	51
5.3.1	Kommuneloven.....	51
5.3.2	Lov om interkommunale selskaper .....	51
5.3.3	Offentlighetsloven .....	51

5.3.4	Arkivloven.....	52
5.3.5	Forvaltningsloven.....	52
5.3.6	Arbeidsmiljøloven.....	52
5.3.7	Lov om offentlige anskaffelser .....	53
5.4	Risiko, forpliktelser, begrensninger.....	55
5.5	Avfallsgebyret.....	55
5.5.1	Gebyrfastsetting .....	55
5.5.2	Gebyrutvikling i noen utvalgte kommuner .....	56
5.6	Eksempler på samarbeidsløsninger.....	58
5.7	Maktfordeling .....	59
5.8	Lokalisering.....	60
<b>6.</b>	<b>MULIGE PROSJEKTSTOPPERE.....</b>	<b>61</b>
6.1	Endringer i kommunens plikter på avfallsområdet .....	61
6.2	Endrede rammebetingelser for kommunal virksomhet.....	61
6.3	Boligstruktur, befolkningsutvikling og urbanisering .....	61
6.4	Avfallsmengder og utvikling i avfallets sammensetning .....	63
6.5	Markedssituasjonen for restavfall og kildesortert avfall .....	64
6.6	Lovgivningen for avfall.....	65
6.7	Tilgang på arealer til avfallets infrastruktur .....	66
6.8	Forpliktende avtaler og vedtak.....	66
6.8.1	Avtaler med renovatører .....	66
6.8.2	Forpliktelser overfor IRMAT AS .....	66
6.9	Regionens størrelse og grunnlag for anleggsetablering - Eksempler .....	67
6.9.1	Innherrred renovasjon IKS .....	67
6.9.2	Mjøsanlegget AS .....	69
6.10	Vurderinger .....	69
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>71</b>
7.1	Hva kan kommunene samarbeide om?.....	71
7.2	Samarbeidets organisatoriske form .....	72
7.3	Hva kan samarbeidet gi?.....	73
7.4	Videre framdrift .....	73

## VEDLEGG

Referanser

Organisasjonsformer

Interkommunale avfallsselskaper – eksempler

Arbeidsmiljølovens bestemmelser ved virksomhetsoverdragelse

## 1. INNLEDNING

Denne mulighetsstudien er utarbeidet i perioden juni – desember 2010 og på oppdrag fra Kongsbergregionen – et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Kongsberg, Flesberg, Rollag, Hjartdal, Nore og Uvdal, Notodden og Tinn.

Oppgaven har gått ut på å besvare følgende spørsmål, stilt av regionens rådmannsutvalg:

1. Hva kan kommunene samarbeide om innen renovasjon og avfallshåndtering/ behandling?
2. Hvilken organisatorisk form kan samarbeidet ha?

Studien konkluderer med at kommunene kan samarbeide om alle trinn i avfallets verdikjede og på alle de områder der kommunene har eller kan ha oppgaver knyttet til avfall og renovasjon. Ved å inngå et formalisert og langsiktig avfallssamarbeid vil kommunene bli bedre i stand til å utvikle sine avfallstjenester i takt med behov og tekniske muligheter, opptre med tyngde i markedet for avfall og renovasjon, tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og bygge et sterkt fagmiljø.

Det konkluderes videre med at samarbeidet kan ha forskjellige former, men at interkommunalt selskap (IKS) vil være den mest hensiktsmessige formen ut fra kommunenes behov og interesser. Forholdet til det eksisterende selskapet IRMAT AS må avklares. Det er fullt mulig enten å svekke eller styrke dette selskapets tilknytning til Kongsbergregionen.

Det vil neppe være hensiktsmessig for kommunene å gå sammen om å etablere større behandlingsanlegg i regionen, da markedet for slike behandlingstjenester allerede viser overetablering.

Trondheim i desember 2010

Sissel B. Eggen  
Rambøll Norge AS

## 2. BAKGRUNN

### 2.1 Politisk bakgrunn

Renovasjon og avfallshåndtering er et område der kommunen har lovpålagte oppgaver etter bestemmelser i Forurensningsloven. Også hjemler i Plan- og bygningsloven benyttes til en viss grad for planlegging og styring på dette området. I tillegg er kommunen i visse sammenhenger tilsynsmyndighet for avfall.

Økonomisk vekst, sentralisering og innstramminger i lovverket har de siste 20 årene skapt helt nye utfordringer for den kommunale avfallshåndteringen. Avfallsmengdene har vokst betydelig, det er kamp om arealene i byer og tettsteder, og forbruksmønsteret for hyttebebyggelse bærer preg av en høyere levestandard hos eierne. Adgangen til å deponere avfall lokalt er i praksis blitt borte for mange kommuner. Aktører i næringslivet har fått ansvar for å etablere gjenvinningsordninger for avfall som stammer fra deres egne verdikjeder, og det er etablert en rekke nye anlegg for behandling og gjenvinning av sortert avfall, herunder forbrenningsanlegg med energiutnyttelse.

I samme periode har det mange steder i landet skjedd en opptrapping av interkommunalt samarbeid, og lovverkets rammer for slikt samarbeid er blitt klarere. Etter hvert finnes det et betydelig antall interkommunale selskaper for avfall og renovasjon – etablert dels etter Kommuneloven, senere som IKS etter Lov om interkommunale selskaper, og dels som aksjeselskaper. Også på andre forvaltningsområder er det etablert slikt samarbeid. Interkommunal legevakt, brann- og redningstjeneste, barnevern, kultur- og musikksskole er eksempler på dette.

### 2.2 Regionalt samarbeid i Kongsbergregionen

Regionsamarbeidet Kongsbergregionen omfatter kommunene Rollag, Nore og Uvdal, Kongsberg, Flesberg, Hjartdal, Notodden og Tinn. Samarbeidet er etablert med hjemmel i Kommunelovens § 27. Rådet har følgende formål (Vedtektenes § 2):

- Være et samarbeids- og interesseorgan for deltakerkommunene
- Arbeide for utvikling av regionen gjennom større grad av forpliktende samarbeid
- Ivareta interessene til regionen overfor fylke, stat og andre organer på region-, fylkes- og riksplan
- Profilere regionen som et attraktivt boområde, arbeidsmarked og opplevelsesregion
- Arbeide for samordning og effektivisering av den kommunale tjenesteproduksjonen i regionen
- Utarbeide forslag til strategier for utvikling av regionen der regionen skaper verdier i samspillet teknologi – natur – kultur.

De samarbeidende kommunene har allerede etablert administrative nettverk innen blant annet innkjøp, personal, kompetanse, samfunnsplanlegging, økonomi, IKT og samfunnsikkerhet. Det er naturlig å se på mulighetene for et mer utstrakt samarbeid innen avfall og renovasjon. Den enkelte kommune møter store utfordringer som det kan være vanskelig å løse alene, og en rekke kommuner i andre regioner har gjennom sitt samarbeid anskueliggjort potensialer som kan ligge i et avfallssamarbeid. Dessuten kan det være synergieffekter å hente i å kombinere et avfallssamarbeid med andre tema der samarbeid allerede er etablert og/ eller knytte avfall og renovasjon opp mot andre målområder i regionsamarbeidets vedtekter.

### **2.3 Kunnskap og erfaringer**

Det finnes i dag et betydelig tilfang av kunnskap og erfaringer innen avfallsområdet i Norge. Avfall og gjenvinning er blitt en klynge som sysselsetter stadig flere mennesker, som beveger seg på et stadig høyere teknologisk nivå, griper inn forbruksmønstrene og tettstedsutviklingen og får mye oppmerksomhet i offentligheten. Rådgiveren Rambøll med våre medarbeidere og vårt nettverk er en del av denne klyngen.

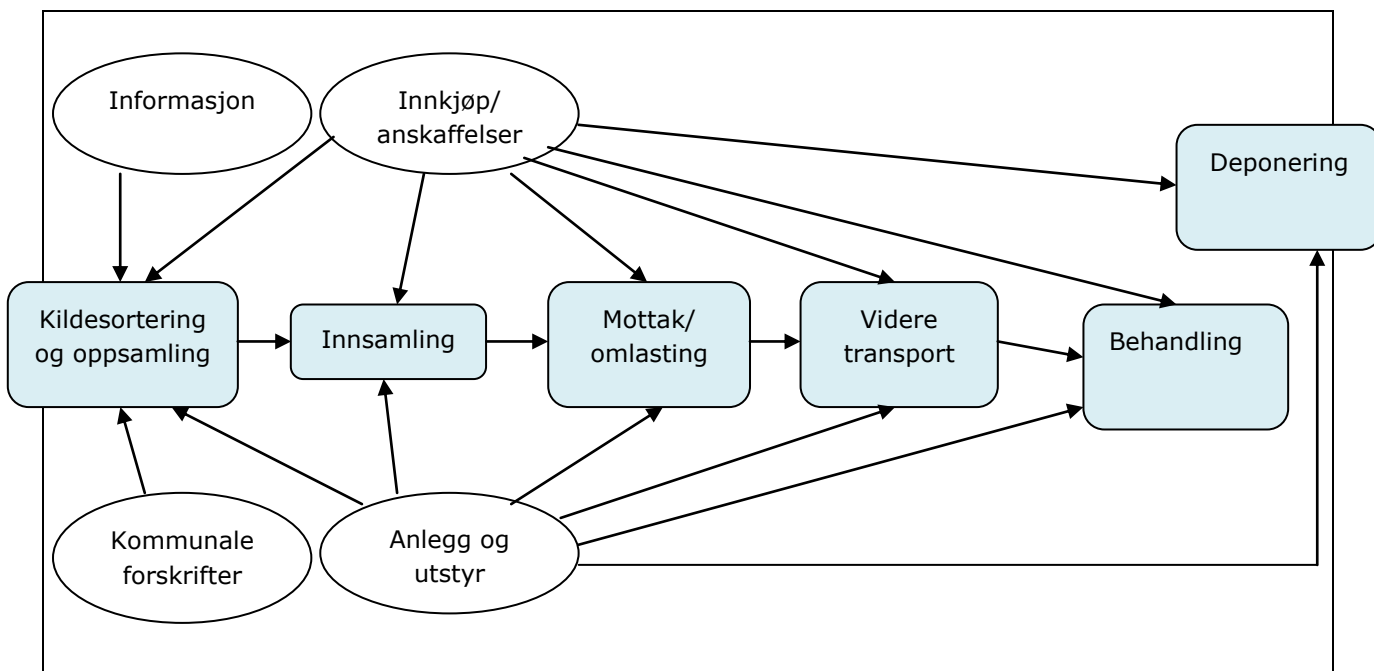
Når det gjelder praksis og erfaring med interkommunalt samarbeid og formaliseringen av dette, er et betydelig kunnskapsgrunnlag lett tilgjengelig gjennom åpne kilder bl.a. fra Kommunenes sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet. Dette har vært et tema i aktiv utvikling gjennom mange år, ikke minst fordi interkommunalt samarbeid kan være et strategisk grep som alternativ til kommunesammenslåinger.

### 3. AVFALL I KOMMUNALT PERSPEKTIV

#### 3.1 Verdikjeden for husholdningsavfall

Hovedleddene i verdikjeden for husholdningsavfall er vist i figur 1-1. I dette notatet går vi systematisk igjennom trinnene i verdikjeden, beskriver hva de går ut på, typiske utviklingstrekk i Norge, hvordan oppgaven løses i Kongsbergregionen i dag, samt muligheter for forbedringer gjennom interkommunalt samarbeid.

Figur 3-1. Verdikjeden for husholdningsavfall



Avfall oppstår idet avfallsbesitteren bestemmer seg for at dette stoffet eller denne tingen vil han/ hun ikke beholde lenger, men tar beslutningen om å kassere. Her er *avfallskilden*.

*Kildesortering* er at avfallet - der det oppstår – sorteres i mer enn én fraksjon.

*Oppsamling* er midlertidig lagring av avfall ved kilden, i påvente av henting/ innsamling.

*Innsamling* vil si å tømme oppsamlingsenheten hos abonnenten og transportere avfallet derfra til et sentralt punkt. Det er vanlig å gjennomføre innsamling som rutekjøring, slik at avfall fra flere abonnenter samles inn på samme tur. Dette kalles også *renovasjon* eller *avfallsrenovasjon*.

Ved *mottak/ omlasting* ankommer det innsamlede avfallet til et mellomlager eller transportknutepunkt for avfall. Her lagres det i påvente av behandling eller videre transport. Omlasting er typisk aktuelt dersom det er lange avstander fra avfallsabbonnent til behandlingsanlegg. Både økonomiske og tekniske forhold tilsier at kjøretøyer som passer for innsamling i boligområder ikke er egnet for langtransport av avfall og vise versa.

Etter omlasting skjer videre transport av avfall på samme måte som annen godstransport.

*Behandling* av kildesortert avfall innebærer industrielle produksjonsprosesser der avfallet er råvare. Ut kommer materialer (også kalt sekundære råvarer) og/ eller energi. Utgående

materialer og energi utnyttes for videre verdiskaping, men dette regnes ikke som en del av avfallsbehandlingen.

*Deponering* er varig henleggelse av avfallet uten senere etterbehandling. Deponering kan skje på land eller under vann.

Den *informasjon* som er vist i figuren, er rettet mot avfallsabonnenter og andre brukere av avfallsordningen for husholdninger (husholdningsmedlemmer, leieboere). Brukernes innsats er vesentlig for at renovasjonsordningen skal fungere som planlagt. Derfor er brukerne innsats en del av verdikjeden. Det samme er informasjon for å rettlede brukerne og påvirke deres innsats.

Kommunens adgang til å gi *forskrifter* for husholdningsavfall er hjemlet i forurensingsloven § 30, 2. og 3. ledd. Her heter det:

*Kommunen kan gi forskrifter om at den kommunale innsamling bare skal gjelde i tettbygd strøk, at visse slag husholdningsavfall skal holdes utenfor den kommunale innsamling, og at visse slag avfall skal holdes adskilt. Kommunen kan etter søknad unnta bestemte eiendommer fra den kommunale innsamling.*

*Kommunen kan gi forskrifter som er nødvendig for å få til en hensiktsmessig og hygienisk oppbevaring, innsamling og transport av husholdningsavfall. Uten kommunens samtykke må ingen samle inn husholdningsavfall. Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig.*

(Forurensningsloven § 30, 2. og 3. ledd)

De kommunale forskriftene skal avspeile det fysiske renovasjonssystemet og regulere partenes plikter og rettigheter rundt etablering, bruk, drift og vedlikehold. Det er vanlig – og ofte nødvendig – å revidere de kommunale avfallsforskriftene når det gjøres vesentlige endringer i renovasjonssystem eller kildesorteringsordning, eller når det vedtas nye kommunale avfallsplaner.

Langs hele avfallets verdikjede må det gjøres betydelige *anskaffelser* av både varer og tjenester. Typiske kjennetegn for disse er:

- Periodiske anskaffelser: Tjenester på åremål, utskifting av containerpark og oppsamlingsutstyr pga endrede behov etc.
- Store økonomiske verdier. Utløser ofte plikt til åpen konkurranse, EØS-anbud osv.
- Behov for å utarbeide tekniske spesifikasjoner med høy faglig kvalitet, og å samordne utstyr og tjenester langs verdikjeden.
- Utstyrsanskaffelser er ofte investeringer med flere års avskrivningstid.
- Lange leveringstider og lang planleggingshorisont.
- Anskaffelsenes omfang og innhold påvirkes av i hvilken grad kommunen utfører renovasjon som egenregitiltak. Gjør men mye i egen regi, må man anskaffe mye utstyr/ anlegg og lite tjenester. Gjør man lite i egen regi, trenger man mindre utstyr/ anlegg, men må anskaffe desto mer tjenester.

Vi ser her bort fra behovet for *anlegg og utstyr* til administrative funksjoner. Figur 1-2 viser hvordan alle hovedtrinn langs avfallets verdikjede forutsetter anlegg og utstyr, og at dette må anskaffes og holdes ved like. Hovedelementene i anlegg og utstyr er vist i tabell 1-10.

**Tabell 2-1. Anlegg og utstyr for ulike trinn i avfallets verdikjede**

Nr	Trinn	Anlegg/ utstyr
1	Kildesortering og oppsamling	Beholdere eller containere ved husholdning (Alternativet anlegg for avfallssug) Containere på returpunkter (Bringeordning)
2	Innsamling	Innsamlingskjøretøy. Må være tilpasset oppsamlingsenhetene.
3	Mottak/ omlasting	Omlastingsstasjon Fasiliteter for lagring/ mellomlagring av sortert avfall
4	Videre transport	Kjøretøy for langtransport Containere for langtransport
5	Behandling	Behandlingsanlegg med prosessanlegg
6	Deponering	Deponi Anleggsmaskiner for arbeidsoperasjoner på deponi.

### 3.2 Avfall fra kommunale virksomheter

Avfall fra profesjonelle virksomheter kalles *næringsavfall*, og avfall fra kommunale virksomheter kalles ofte *kommunalt næringsavfall*. Slikt avfall består ofte i de samme avfallskategorier som husholdningene har. Mye taler for å kildesortere det på samme måte som husholdningsavfall, også fordi dette letter opplæringen av brukerne, - som hjemme, så borte. Men noen tjenesteytende virksomheter vil ha store mengder avfall fra noen spesielle fraksjoner som avspeiler det virksomheten driver med. For eksempel vil sykehjem og barnehager ha store mengder brukte inkontinensprodukter, skoler får gjenglemte klær, institusjonskjøkken får mye metall- og drikkevareemballasje osv. For disse kan det være aktuelt å sortere ut fraksjoner som ikke fortjener like stor oppmerksomhet hos de andre.

### 3.3 Avfall som tema ved plan- og byggesaker

Ved behandling av saker etter plan- og bygningsloven er det særlig to saksområder som melder seg:

1. Søknad og tillatelse om tiltak: Avfallsplan for tiltakets etableringsfase/ gjennomføringsfase, dvs anleggsperioden.
2. Plansaker og byggesaker mm: Planlegging av renovasjonsløsning og renovasjonstrafikk for driftsfase.

#### Avfallsplan ved tiltak etter PBL: Avfall i anleggsperioden.

Byggesaksforskriftens § 5-5 h) fastslår at tiltak som krever søknad og tillatelse, skal ha en avfallsplan, dvs en dokumentasjon av faktisk disponering av avfallet og miljøsaneringsbeskrivelse. Både kravets utforming og departementets hjemmel til å gi utfyllende forskrifter tilsier at avfallsplanleggingen her dreier seg om den fasen der tiltaket gjennomføres og ferdigstilles, ikke om driftsfasen. På tiltakets søknadsstadium vil det ikke være mulig å beskrive faktisk disponering av det avfall som vil oppstå i driftsfase.

Kommunen har hjemmel til å føre tilsyn med om avfallsplanen etterleves. Ved søknad om ferdigstillelsesattest skal dokumentasjon for levert avfall følge med. Kostnaden ved både saksbehandlingen og ved slikt tilsyn kan gebyrfinansieres.

#### Avfallsplanlegging for driftsfase

Dette arbeidet består i å sikre muligheter og forsvarlige løsninger for avfallsrenovasjon ved behandling av flere kategorier saker på forskjellig nivå i planhierarkiet, herunder:

- Seksjoneringssaker
- Byggesaker
- Fradelingssaker
- Reguleringsplansaker
- Kommunedelplaner (kan også innebære egne avfallsplaner)
- Kommuneplanens arealdel

Plan- og bygningslovens formål (§ 1-1) inneholder bl.a. formuleringer om at *loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.*

Oppsamling og innsamling av avfall innebærer arealbehov og trafikkmessige behov. Når det gjelder avfallsrenovasjon har tiltakshaver i utgangspunktet ikke de samme plikter som for mye annen infrastruktur. Det er derfor ekstra viktig at kommunen på eget initiativ kobler inn renovasjonsfaglig kompetanse som kan delta i saksbehandlingen og kvalitetssikre at det tilrettelegges for forsvarlig avfallsrenovasjon – ikke minst av hensyn til fremtidige brukere av det arealet det er snakk om. Plassering av oppsamlingsenheter, fremkommelighet for renovasjonsbil, omfang av kjøring med tyngre kjøretøyer, veistandard og trafiksikkerhet i bolig- og hytteområder er viktige stikkord her.

### **3.4 Andre avfallsrelaterte tema**

#### **3.4.1 Hytterrenovasjon**

*Hytterrenovasjon* er avfallsrenovasjon for fritidsboliger/ fritidsbygninger.

Etter hvert som omfanget av hyttebebyggelse øker, standarden på hyttene heves og flere benytter hytta som et hjem nr 2, øker også behovet for og standardkravene til hytterrenovasjon. Hytteområdene ligger ofte i eller i nærheten av friluftsområder, sårbare resipienter og leveområder for dyr og planter. Det er betydelige sesongvariasjoner i bruken, og veistandarden varierer. Alt dette tilsier at hytterrenovasjon krever god styring og planlegging.

#### **3.4.2 Næringsavfall**

*Næringsavfall* er avfall fra profesjonelle virksomheter. Det er disse virksomhetene selv som har eiendoms- og styringsrett til dette avfallet, innefor lovens rammer for miljømessig forsvarlig avfallshåndtering. En betydelig del av næringsavfallet oppstår i forbindelse med byggeaktivitet (bygge- og anleggsavfall). Her er kommunen *forurensningsmyndighet*. Dette er nærmere beskrevet over og utdypes derfor ikke nærmere her.

Kommunen har adgang til å opptre som *markedsaktør* på markedet både for håndtering/ behandling og for sorterte fraksjoner, forutsatt at man ikke blander roller. Det må kunne spores at rollen som næringsaktør og rollen som *innhaver av lovpålagte oppgaver* ikke blandes sammen eller skaper kryssubsidiering.

#### **3.4.3 Miljøledelse i kommunal drift og lokal miljøpolitikk**

Blant kommunene i Kongsbergregionen er følgende med i *Miljøfyrtårn-nettverket*:

- Rollag
- Nore og Uvdal
- Kongsberg
- Flesberg

Hos disse har deler av den kommunale virksomheten et miljøledelsessystem utover forskriftsmessig internkontroll for HMS.

IRMAT IKS har et sertifisert miljøledelsessystem for etter NS-EN ISO 14 001:2004.

#### **3.4.4 Periodiske arrangementer i Kongsbergregionen**

Større periodiske arrangementer innebærer ofte innarbeidede prosedyrer for gjennomføring. Noen slike har fast tilhold i Kongsbergregionen. I tillegg er regionen ikke sjelden vertskap for ambulerende arrangementer, slik som nasjonale og internasjonale idrettsarrangementer.

Fra et avfallsperspektiv utgjør slike arrangementer en betydelig utfordring. Både arrangør og vertskommune kan gjøre bevisste valg av forbruks- og avfallsprofil for arrangementet. Blant arrangementene i Kongsbergregionen finner vi bl.a.:

- Kongsberg Jazzfestival
- Notodden Bluesfestival
- Middelalderuka
- Diverse lokale kultur- og idrettsarrangement

Av større arrangementer i Kongsbergregionen er det kun Kongsberg Jazzfestival som er Miljøfyrtårn-sertifisert som grønt arrangement.

## 4. AVFALLSLØSNINGER – STATUS OG UTVIKLINGSTREKK

### 4.1 Hvordan berørte kommuner løser oppgavene i dag

Ordning for kildesortering og oppsamling hos kommunene i Kongsbergregionen i dag er vist i tabell.

#### 4.1.1 Kildesortering og oppsamling hos abonnenten

Ut fra tabellen vil vi særlig påpeke følgende:

1. Oppsamlingsutstyret er hos alle en eller annen variant av to stativer med sekk. Ingen har innført beholdersystem i villabebyggelse. Ingen benytter nedgravde oppsamlingsløsninger.
2. Det pågår vesentlige endringer i kildesorteringsordningen for Tinn kommune.
3. Kongsberg har allerede to ulike oppsamlingsløsninger knyttet til ulike boligkategori, og benytter fellesløsninger for beboere i borettslag og sameier (flerbolighus).
4. Noen kommuner har allerede felles oppsamlings- og kildesorteringsløsning – enten innenfor regionsamarbeidets nedslagsfelt, eller felles med andre nabokommuner.
5. Alle kommunene har innført utsortering av matavfall fra helårsboliger.
6. 5 av 7 kommuner har henteordning for plastemballasje.
7. 2 kommuner har henteordning for farlig avfall.
8. Med forbehold om at utformingen av gjenvinningsstasjonene kan variere, synes det å være klare likhetstrekk i bringesystemet for de ulike kommunene. Unntaket er Hjartdal, som ikke har egen gjenvinningsstasjon.

I Hjartdal/ Notodden er det registrert problemer med at klescontainere utplasseres uten kommunens samtykke. Ifølge IRMAT skjer det noen steder en viss avfallslekkasje på tvers av kommunegrensene, slik at kommuner med høy servicegrad tar imot avfall fra andre kommuner og belastes sitt eget renovasjonsbudsjett for dette.

Tabell 4-1. Dagens kildesortering og oppsamling for husholdninger i Kongsbergregionen (1,2)

Nr	Kommune	Fraksjoner som hentes	Oppsamlingsutstyr for henteordning	Bringeordning	Planlagte endringer
1	Rollag	Rest Mat Papp & papir Plast	2 stativer, - ett for restavfall (sekk) og ett todelt for matavfall og papir. Klar plastsekk til plastemballasje.	Gjenvinningsstasjon med mottak for farlig avfall. 2 returpunkter med mottak av klær og glass & metall.	-
2	Nore og Uvdal	Rest Mat Papp og papir	2 stativer, - ett for restavfall (sekk) og ett todelt for matavfall og papir.	Gjenvinningsstasjon Ca 5 -6 returpunkter med glass & metall. Ett av returpunktene mottar også klær og farlig avfall.	Samme oppsamlingsordning som Rollag og Flesberg.
3	Kongsberg	Rest Mat Papp & papir Dr.kartong Plast	Mossemodellen: Restavfallsstativ m. sekk Kildesorteringsskap Borettslag og sameier benytter beholdere på 660 l.	2 gjenvinnings-stasjoner. Returpunkter for glass & metall	
4	Flesberg	Rest Mat/ organisk Papp & papir Plast	2 stativer, - ett for restavfall (sekk) og ett todelt for matavfall og papir. Klar sekk for plastemballasje settes frem på hentedag.	1 gjenvinnings-stasjon (miljøstasjon) 4 returpunkter med glass & metall.	-
5	Hjartdal	Rest Mat Papp & papir Plast Farlig avfall	Sekkestativ for rest. Kildesorteringssstativ for papp & papir (vevd sekk) og matavfall (papirsekk). Klar sekk for plastemballasje settes frem på hentedag. Rødboks for farlig avfall (hentes 2x per år).	Innbyggerne kan benytte gjenvinningsstasjon i Notodden 2 ganger årlig. Innsamlingsaksjon for metall, dekk og visse andre fraksjoner. 5 returpunkter med glass & metall, 1 av disse har også papp & papir og tekstiler.	Ikke egen gjenvinningsstasjon.
6	Notodden	Rest Mat Papp & papir Plast Farlig avfall	Sekkestativ for rest. Kildesorteringssstativ for papp & papir (vevd sekk) og matavfall (papirsekk). Klar sekk for plastemballasje settes frem på hentedag. Rødboks for farlig avfall (hentes 2x per år).	1 gjenvinningsstasjon. 18 returpunkter for glass & metall, hvorav 6 også har klær og 2 har papp & papir.	
7	Tinn	Rest Mat	2 sekkestativ	2 gjenvinningsstasjoner. Ca 15 returpunkter med mottak av papp & papir, glass & metall, samt klær.	Fra 01.10.10: Henteordning for ytterligere 4 fraksjoner: Glass & metall (beholder), papir & papp (beholder), plastemballasje (løs sekk), farlig avfall (rødboks). Erstatte sekkestativer m. beholdere om 2 – 3 år.

#### 4.1.2 Hvordan berørte kommuner løser oppgaven idag

Innsamling/ renovasjon utføres av private aktører på kontrakt med kommunene. Det er også renovatørene som eier innsamlingsbilene. Nærmere detaljer er vist i tabell 2-1.

**Tabell 4-2. Dagens innsamling i kommunene**

Nr	Kommune	Kjøretøyer	Innsamling utføres av	Merknad / endringer
1	Rollag	Ikke oppgitt.	Knut Bjørkgård transport 2013 med opsjon på 4 år.	Anbudskonkurranse.
2	Nore og Uvdal	Toakslet komprimatorbil med to kamre.	Konkurransen utsatt til privat aktør.	Ny konkurranse 2013 (15)
3	Kongsberg	Tokamret komprimatorbil.	Privat aktør. RenoNorden	Kontrakt til 31.07.14
4	Flesberg	-	Privat renovatør.	
5	Hjartdal	Tokamret renovasjonsbil. Tilbringerbil benyttes i områder der den store bilen ikke kommer til.	Notodden Renovasjon & Gjenvinning AS	Privat renovatør. Underleverandør til IRMAT AS. Samme aktør som for Notodden.
6	Notodden	Tokamret renovasjonsbil. Tilbringerbil benyttes i områder der den store bilen ikke kommer til.	Notodden Renovasjon og Gjenvinning AS.	Privat renovatør. Samme aktør som for Hjartdal, men med Notodden kommune som avtalepart. Ny anbudsrunde i 2010.
7	Tinn	Komprimatorbiler, énkamret og tokamret.	Stenersen Transport	Ny kontraktperiode fra 1.1.2011. Anbudskonkurranse pågår.

#### 4.1.3 Mottak og omlasting

Tabell 4-3 viser i grove trekk hvordan mottak og omlasting foregår i dag.

Tabell 4-3. Mottak og omlasting

Nr	Kommune	Omlasting iflg telefonsamtaler august 2010	Omlasting iflg konsulentrapport	Kommentar
1	Rollag	Noe omlastes hos renovatør, noe kjøres direkte til avfallsmottak med innsamlingsbil.	Gjenvinningsstasjonen	
2	Nore og Uvdal	Omlasting skjer ved kommunens eget anlegg.		
3	Kongsberg	Omlasting av flere fraksjoner, på kommunens anlegg.	Metall omlastes ikke. Veolia, Kongsberg.	Kommunens anlegg og Veolias anlegg er samlokalisert.
4	Flesberg	Ikke oppgitt.	-	-
5	Hjartdal	Mottak og omlasting skjer hos IRMAT.	Goasholtmyra (IRMAT)	
6	Notodden	Mottak og omlasting skjer hos IRMAT.	Goasholtmyra (IRMAT)	
7	Tinn	Renovatøren har omlastingsstasjon.	Matavfall kjøres direkte til Lindum.	

#### 4.1.4 Hvordan berørte kommuner løser oppgaven i dag

Tabell 1-4 viser tilgjengelige opplysninger om videre transport. Rambøll har valgt ikke å undersøke nærmere detaljer om dette prosessleddet.

Tabell 1-4. Videre transport – ifølge opplysninger fra kommunene

Nr	Kommune	Transport iflg telefonsamtaler august 2010	Transportør iflg konsulentrapport	Oppgitt senere
1	Rollag	Transport ved samme transportør som har ansvar for innsamlingen.	Containerfrakt Lars Bekkeseth, 1 års oppsigelse.	
2	Nore og Uvdal	Samme transportør som står for innsamling.		
3	Kongsberg	Privat aktør.		
4	Flesberg	Privat aktør, samme som samler inn avfallet.	-	-
5	Hjartdal	IRMAT har ansvaret.		
6	Notodden	IRMAT har ansvaret.		
7	Tinn	---	Stenersen Transport	Jan Stenersen Transport/ Øvre Telemark Gjenvinning

#### 4.1.5 Avfallsbehandling

I nedenstående tabell har vi sammenstilt opplysninger fra (1) og (8). Vi har foreløpig ikke gjort noen nærmere undersøkelse av hvilke *anlegg* som mottar avfallsstrømmene til behandling, men det kan bli aktuelt å komme tilbake til dette. Noe kan være basert på langsiktige avtaler, mens annet håndteres mer fleksibelt i markedet for sorterte fraksjoner.

**Tabell 4-5. Behandling av avfallet – Dagens løsninger for Kongsbergregionen**

Nr	Kommune	Fraksjon	Levering/ behandling	Kommentar
1	Rollag	Rest Mat Papp og papir Drikkekartong Plast Farlig avfall	IRMAT AS, leverer videre til Oslo kommune Energi-gjenvinningsetaten <b>(Oslo)</b> IRMAT AS, leverer videre til Lindum AS <b>(Drammen)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> og Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b> Ikke oppgitt.	
2	Nore og Uvdal	Rest Mat Papp og papir Drikkekartong Plast Farlig avfall	Kleivi, og noe til Lindum Lindum AS <b>(Drammen)</b> Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Kongsberg/ Oslo)</b> Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Kongsberg/ Oslo)</b> - Renor AS <b>(Aurskog)</b>	Nore og Uvdal har ikke utsortering av plast.
3	Kongsberg	Rest Mat Papp og papir Drikkekartong Plast Farlig avfall	Østfold Energi AS <b>(Sarpsborg)</b> Lindum AS <b>(Drammen)</b> Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Oslo)</b> Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Oslo)</b> Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Oslo)</b> Elretur AS <b>(Oslo)</b>	Mottaker farlig avfall kun oppgitt for EE-avfall.
4	Flesberg	Rest Mat Papp og papir Drikkekartong Plast Farlig avfall	IRMAT AS, leverer videre til Oslo kommune Energi-gjenvinningsetaten <b>(Oslo)</b> IRMAT AS, leverer videre til Lindum AS <b>(Drammen)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> og Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b> Renor AS <b>(Aurskog)</b> Ikke oppgitt.	

Nr	Kommune	Fraksjon	Levering/ behandling	Kommentar
5	Hjartdal	Rest	IRMAT AS, leverer videre til Oslo kommune Energi-gjenvinningsetaten <b>(Oslo)</b>	
		Mat	IRMAT AS, leverer videre til Lindum AS <b>(Drammen)</b>	
		Papp og papir	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b>	
		Drikkekartong	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b>	
		Plast	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> og Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b>	
		Farlig avfall	IRMAT AS, leverer videre til Ragn Sells AS <b>(Lillestrøm)</b>	
			Ikke oppgitt.	
6	Notodden	Rest	IRMAT AS, leverer videre til Oslo kommune Energi-gjenvinningsetaten <b>(Oslo)</b>	
		Mat	IRMAT AS, leverer videre til Lindum AS <b>(Drammen)</b>	
		Papp og papir	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b>	
		Drikkekartong	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b>	
		Plast	IRMAT AS, leverer videre til Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b> og Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b>	
		Farlig avfall	IRMAT AS, leverer videre til Ragn Sells AS <b>(Lillestrøm)</b>	
			Ikke oppgitt.	
7	Tinn	Rest	Veolia Miljø Gjenvinning AS <b>(Larvik/ Oslo)</b>	
		Mat	Lindum Ressurs AS <b>(Drammen)</b>	
		Papp og papir	Øvre Telemark Gjenvinning AS <b>(Rjukan)</b>	
			Petterson AS	
		Drikkekartong	Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b>	
		Plast	Grønt Punkt Norge AS <b>(Oslo)</b>	
		Farlig avfall	Renor AS <b>(Aurskog)</b>	

#### 4.1.6 Deponering og deponier

Tabell 4-6 viser status for kommunene i dag. De fleste sitter igjen med ansvaret for minst ett nedlagt deponi. Vi har ikke gått nærmere inn på hvordan etterdriften er løst i form av praktiske rutiner mv. Opplysninger er gitt av kommunene.

**Tabell 4-6. Dagens deponier i Kongsbergregionen**

<b>Nr</b>	<b>Kommune</b>	<b>Deponier i drift</b>	<b>Avsluttede deponier/ deponier under avslutning</b>	<b>Utfører etterdrift av deponi</b>
1	Rollag	Ingen	1 avsluttet deponi	Rollag kommune
2	Nore og Uvdal	Ingen	1 avsluttet deponi	Nore og Uvdal kommune
3	Kongsberg	Ingen	2 avsluttede deponier	Kongsberg kommune
4	Flesberg	Ingen	1 avsluttet deponi, har ikke vært i drift siste 15 – 16 år.	Flesberg kommune
5	Hjartdal	Ingen	Ingen avsluttede deponier for avfall.	Ingen (Har tidligere hatt forbrenningsovn, men ikke deponi.)
6	Notodden	Ingen	1 nedlagt deponi	Notodden kommune
7	Tinn	Ingen	1 nedlagt deponi	Tinn kommune

Utover de deponier som fremgår av tabell 4-6, kan det finnes nedlagte deponier knyttet til tidligere næringsvirksomhet, slik som industri, gruvedrift og landbruk. Disse er ikke omtalt her.

#### **4.1.7 Informasjon til abonnentene**

I tabell 4-7 vider vi hvordan informasjons- og kommunikasjonsoppgavene er løst i dag. For IRMAT-kommunene behandles henvendelser fra abonnentene av selskapet, for Rollag delvis av renovatøren. For de andre behandles henvendelser fra abonnentene av kommunen selv.

IRMAT-kommunene benytter IRMAT som informasjonskanal. De andre benytter stort sett kommunens eksisterende informasjonskanaler og gir i tillegg ut egen tømmekalender.

Tabell 4-7. Informasjon til abonnentene i Kongsbergregionen

Nr	Kommune	Bruk av trykte medier	Bruk av digitale medier	Håndtering av henvendelser fra abonnentene
1	Rollag	Årlig brosjyre med tømmekalender. Kommuneavis 3 ganger årlig.	Kommunens nettsider	Rollag kommune Renovatøren
2	Nore og Uvdal	Tømmekalender årlig. Sporadisk flygeblad, som sendes ut sammen med annen kommunal informasjon.	Kommunens nettsider	Nore og Uvdal kommune (hovedsakelig)
3	Kongsberg	Tømmekalender årlig. Informasjonsbrosjyre ca hvert 2. år.	Kommunens nettsider	Kongsberg kommune (saksbehandler eller servicetorg)
4	Flesberg	Tømmekalender. (Ingen informasjon om returpunkter.) Innslag i kommunens informasjonsavis 3 – 4 ganger årlig.	Kommunens nettsider. (Ingen informasjon om returpunkter.)	Flesberg kommune
5	Hjartdal	Tømmekalender årlig (IRMAT).	IRMATs nettsider	Renovatør IRMAT
6	Notodden	Tømmekalender årlig (IRMAT).	IRMATs nettsider	Renovatør IRMAT Notodden kommune
7	Tinn	Renovasjonskalender Annonser	Kommunens nettsider	Tinn kommune

#### 4.1.8 Kommunale avfallsforskrifter

Tabell 4-8 viser status for renovasjonsforskrifter i Kongsbergregionen. Hos noen ligger forskriften lett tilgjengelig på internett. Hos andre må man gjøre en forespørsel til kommunen for å få innsyn i forskriften, og svaret kommer ikke umiddelbart. Dette tyder på at forskriften i liten grad er i aktiv bruk som støtte i løsning av renovasjonsoppgavene.

Den nyeste av forskriftene er fra 1998. Flere steder trenger forskriften en revisjon for å komme i overensstemmelse med dagens lovverk og de avfallsbegreper som benyttes i dag.

Tabell 4-8. Kommunale avfallsforskrifter – Dagens situasjon i Kongsbergregionen

Nr	Kommune	Forskrifter sist revidert	Forskrifter omhandler	Kommentar
1	Rollag	1998	<p>Formål</p> <p>Omfatter kildesortering, oppbevaring, innsamling og transport av avfall fra alle fastboende, bedrifter og forretninger. Alle hytter er omfattet – eget tillegg til forskriften.</p> <p>Beskriver kommunens ansvar.</p> <p>Renovasjons-/ innsamlingsrutene er beskrevet i forskriften.</p> <p>Henteordning for matavfall, papir/ drikkekartong og restavfall.</p> <p>Abonnentens plikter.</p> <p>Anskaffelse/ utlevering av oppsamlingsenheter.</p> <p>Åpner for fellesabonnement for inntil 3 abonnenter eller 6 personer.</p> <p>Fellesløsning for borettslag krever kommunens samtykke.</p> <p>Plassering og bruk av oppsamlingsenhet, krav til kjørbare vei.</p> <p>All kjøring på bomveier skal være fri.</p> <p>Hjemmekompostering etc. til erstatning for matavfallsinnsamling krever kontrakt med kommunen.</p> <p>Bringeordning for spesialavfall.</p> <p>Sanksjoner</p>	<p>Felles for Flesberg, Rollag, samt Nore og Uvdal kommuner.</p> <p>Forskriftene er ikke tilpasset endringer i forurensningsloven i 2004, da kommunen mistet styringsretten over avfall fra næringslivet.</p> <p>Benytter fortsatt begrepet <i>spesialavfall</i>, som ellers er erstattet av <i>farlig avfall</i>.</p> <p>Forskriften er ikke søkbart tilgjengelig på nett.</p>
2	Nore og Uvdal	1998	Se beskrivelse for Rollag kommune.	Se beskrivelse for Rollag kommune.
3	Kongsberg	14.5.1996	<p>Målsetting</p> <p>Omfatter alle eiendommer</p> <p>Avfallsgebyr</p> <p>Egenbehandling</p> <p>Abonnentens plikter, herunder plikt til kildesortering.</p> <p>Føringer om at hageavfall helst skal komposteres i egen hage.</p>	
4	Flesberg	1998	Se beskrivelse for Rollag kommune.	Se beskrivelse for Rollag kommune.

Nr	Kommune	Forskrifter sist revidert	Forskrifter omhandler	Kommentar
5	Hjartdal	16.6.1997, endret 26.6.2000.  Egen forskrift fritidsboliger 14.6.2006.	Formål Omfatter hele kommunen Egenbehandling Beskriver pliktig henteordning med 3 oppsamlingsenheter: Organisk, papp & papir, restavfall. Mulighet for felles oppsamlingsløsninger. Bringeordning. Forskriften gir hjemmel til å fastsette egen forskrift om hytterrenovasjon. Renovasjonsgebyr Muligheter for fritak fra ordningen.	Felles forskrift for IRMAT-kommunene.  Forskriften refererer til foreldede definisjoner i Forurensningsloven (avfallsbegreper frem til 01.07.04)  Forskriften åpner for innsamling av næringsavfall, noe kommunen ikke lenger har hjemmel til.  Forskriften ligger på Lovdata.
6	Notodden	16.6.1997, endret 26.6.2000.	Se beskrivelse under Hjartdal kommune.	Se beskrivelse under Hjartdal kommune.
7	Tinn	12.6.1997	Abonentens plikter Abonenten må betale for oppsamlingsutstyr. Abonentens plikter Hente- og bringeordning Hytterrenovasjon Avfallsgebyr	Forskriften refererer til foreldede definisjoner i Forurensningsloven (avfallsbegreper frem til 01.07.04)  Forskriften ligger på Lovdata.

#### 4.1.9 Anskaffelser innen renovasjonsområdet

Tabell 4-9 viser noen stikkord for hvordan anskaffelser løses i dag.

Tabell 4-9. Anskaffelser – praksis og behov

Nr	Kommune	Hvem utfører anskaffelser	Samarbeidsparter	Anskaffelsesbehov som kommer
1	Rollag	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Andre kommuner	Ny løsning for gjenvinningsstasjon
2	Nore og Uvdal	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Samarbeider med Numedal og Sigdal om anskaffelse av sekker.	Fasiliteter for kildesortering av plast. Kommunen eier oppsamlingsutstyret, men abonnenten har ansvar for vedlikehold.
3	Kongsberg	Kommunen	-	Ingen nært forestående.
4	Flesberg	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Nore og Uvdal, samt Rollag.	-
5	Hjartdal	IRMAT AS anskaffer renovasjonstjenester.	IRMAT AS	
6	Notodden	-	-	Fasiliteter for hytterrenovasjon
7	Tinn	Kommunen	-	-

#### 4.1.10 Anlegg og utstyr

Kommunene har etablert et innkjøpssamarbeid, som er godt akseptert. Hvorvidt dette samarbeidet benyttes ved anskaffelser innen renovasjon, varierer betydelig. Det synes som om innkjøpssamarbeid er mest utbredt innen forbruksmateriell (sekker etc), og mindre utbredt for innsamlings- og behandlingstjenester.

Tabell 4-10. Anlegg og utstyr i dag

Nr	Kommune	Oppsamling	Innsamling & transport	Behandling/ deponi
1	Rollag	Sekkestativer Containere Gjenvinningsstasjon Returpunkter	-	-
2	Nore og Uvdal	Sekkestativer Containere Gjenvinningsstasjon Returpunkter	Renovatør	
3	Kongsberg	Sekkestativer Kildesorteringsskap Beholdere Returpunkter Gjenvinningsstasjoner Omlastingsanlegg?	-	Sekkestativer produseres av vernet bedrift lokalt. Oppsamlingsutstyr tilhører abonnenten og følger eiendommen.
4	Flesberg	Returpunkter Gjenvinningsstasjon		
5	Hjartdal			
6	Notodden			
7	Tinn	Sekkestativer Beholdere Containere Gjenvinningsstasjon Returpunkter	-	-

I noen kommuner er det abonnentene som eier oppsamlingsutstyret på egen eiendom.

#### 4.1.11 Kommunalt næringsavfall

Oppgaveløsning i den enkelte kommune fremgår av tabell 4-11. Ingen av kommunene har gjort spesielle tiltak for store fraksjoner knyttet til virksomhetenes produksjonsprosesser.

**Tabell 4-11. Kommunalt næringsavfall – Dagens situasjon**

<b>Nr</b>	<b>Kommune</b>	<b>Hvem samler inn?</b>	<b>Kildesortering</b>	<b>Kommentar/ planlagte endringer</b>
1	Rollag	Samme renovatør som for husholdningene. Egen kontrakt.		
2	Nore og Uvdal	Privat renovatør	Ingen kildesortering.	
3	Kongsberg	Privat aktør	Kildesortering med samme fraksjoner som for husholdningene.	-
4	Flesberg	Privat renovatør, den samme som samler inn husholdningsavfall.	Barnehager har samme kildesorteringsordning som husholdningene. Ellers containere med en viss kildesortering.	-
5	Hjartdal	Privat renovatør.	?	
6	Notodden	Private renovatører har avtale med hver enkelt virksomhet.	?	
7	Tinn	Renovatører med enkeltkontrakter	Nei	Skal harmoniseres og samkjøres med renovasjonsordningen for husholdninger fra 01.01.11.

#### 4.1.12 Avfall og renovasjon ved plan- og byggesaker

Deler av dagens status er vist i tabell 4-12. Vår undersøkelse av disse forholdene har i første omgang ikke vært fullstendig. Ikke alle kontaktpersoner har kunnet svare på spørsmål om dette temaet. Dette er ikke uvanlig, og kan tyde på at det er forbedringspotensial i kontaktflaten mellom forvaltningsområdene avfallsrenovasjon og plan- og byggesaksbehandling.

**Tabell 4-12. Praksis for hvorvidt avfallsrenovasjon berøres i plan- og byggesaker**

Nr	Kommune	Avfallsplan for anleggsfase ved tiltak, samt tilsyn med dette	Avfallsrenovasjon som tema i plan- og byggesaker	Merknad
1	Rollag	Inngår i byggesak. Driver tilsyn.	Ikke tema	En del tilfeller av ulovlig avfallshåndtering kan iflg kommunen ha sammenheng med at avfallsrenovasjon i drift ikke har vært tema i regulerings- og byggesaker.
2	Nore og Uvdal	Driver ikke tilsyn.	Inngår i byggesak.	
3	Kongsberg	Driver ikke aktivt tilsyn.	Saksbehandler renovasjon får sakene til uttalelse.	
4	Flesberg	Driver tilsyn i form av stikkprøvekontroll.	Det er kontakt mellom avfallsrenovasjon og plan- og byggesaksbehandlere.	
5	Hjartdal	Kommunen driver ikke aktivt tilsyn.	Avfall er tema i plan- og byggesaker.	
6	Notodden	-	-	-
7	Tinn	-	-	-

#### 4.1.13 Hytterrenovasjon

Kongsbergregionen har et betydelig innslag av hyttebebyggelse. Oversikt fra SSB (6) – tabell 4-13 - viser tallene for hytter i de berørte kommunene per januar 2010. Flere av de små kommunene har flere hytter enn innbyggere. Det betyr at hytteeiendommer og renovasjonen av disse er en økonomisk faktor som vil kunne påvirke styrkeforholdet mellom kommunene ved et eventuelt fremtidig renovasjonssamarbeid. Hytteeiendommene må også tas i betraktning ved videreutvikling av dagens bringeordninger (gjenvinningsstasjon og returpunkter).

I regionen pågår det et prosjekt *Bærekraftig hytteutbygging*, der man utfordrer utbyggerne til å finne nye og gode løsninger for arealbruk og infrastruktur.

**Tabell 4-13. Antall hytter/ fritidsbygninger i kommunene i Kongsbergregionen**

KOMMUNE	ANTALL HYTTER/ FRITIDSBYGNINGER	Kommunens innbyggertall (til sammenligning)
Rollag	1773	1390
Nore og Uvdal	3834	2514
Kongsberg	2190	24 714
Flesberg	3128	2578
Hjartdal	1879	1587
Notodden	1241	12 390
Tinn	<u>2741</u>	<u>6022</u>
<b>SUM</b>	<b>16 786</b>	<b>51 195</b>

Kommunenes praksis for hytter renovasjon er vist i tabell 4.14. Det synes å være liten bevissthet rundt hytteeiernes rett til og behov for å benytte returpunkter og gjenvinningsstasjon. Både informasjon og service på dette området er lite utviklet.

**Tabell 4-14. Hytter renovasjon i Kongsbergregionen – Praksis og behov**

Nr	Kommune	Hytter renovasjon per idag	Planer/ behov
1	Rollag	Innført for alle hytter. Samlepunkt for restavfall – ingen kildesortering.	-
2	Nore og Uvdal	Containere for usortert avfall. Noen steder boder.	Har delvis begynt med kildesortering for oppsamlingssteder i nærheten av alpinesentre.
3	Kongsberg	Fellesløsninger i hytteområder, med containere for restavfall og for glass & metall.	Vurderer utsortering av matavfall, men erfaringsmessig er det lite matavfall fra hyttene.
4	Flesberg	Fellesløsninger med containere uten kildesortering.	Flesberg har flere hytter enn innbyggere. Et høyt antall hytter indikerer at man bør utvikle kildesortering.
5	Hjartdal	Hytter renovasjon i regi av IRMAT. Ca 40 containere utplassert – ikke kildesortering.	Gjenvinningsstasjon i Notodden har ikke helgeåpent.
6	Notodden	Har ikke innført hytter renovasjon.	Gjenvinningsstasjon i Notodden har ikke helgeåpent.
7	Tinn	Har hytter renovasjon for nesten alle hytter. Noen er unntatt pga avstand til kjørbare vei. Det er samlepunkter med containere for restavfall. Noen steder er det kildesortering for glass & metall og papir.	Man planlegger opptrapping til samme nivå av kildesortering som for helårsboliger.

Flere av kommunene i Kongsbergregionen planlegger vekst i antall hytter i årene som kommer. Status er vist i tabell 4-15. Opplysninger er gitt av kommunene.

**Tabell 4-15. Planlagt fremtidig hytteutbygging i Kongsbergregionen**

Nr	Kommune	Planlagt vekst i antall hytter
1	Rollag	Ca 50 hytter per år
2	Nore og Uvdal	Ca 30 – 50 per år. Hytteutbygging er et satsingsområde for kommunen.
3	Kongsberg	Planlegger hytteutbygging i Omholtjell og Jondalen. Ikke tallfestet.
4	Flesberg	Ca 1000 nye hytter
5	Hjartdal	Ca 800 nye hytter utover de som allerede er bygd (Planlagt ca 2700 hytter, herav bygd ca 1900)
6	Notodden	Ca 950 nye hytter er lagt inn i kommune- og reguleringsplaner.
7	Tinn	Det er regulert flere hyttefelt med muligheter for utbygging.

#### 4.1.14 Næringsavfall

Hjartdal og Notodden er markedsaktører for næringsavfall gjennom IRMAT AS. Aktiviteten er ikke skilt ut som eget datterselskap. Øvrige kommuner i Kongsbergregionen synes ikke å ha gått inn som næringsaktører.

Nore og Uvdal har arbeidet en god del med å følge opp ulovlig avfallsdisponering (forsøpling). Aktiviteten på dette området har ikke vært nærmere undersøkt for de andre kommunene.

#### 4.1.15 Miljøledelse i kommunal drift og kommunal miljøpolitikk

Blant kommunene i Kongsbergregionen er følgende med i Miljøfyrtårn-nettverket:

- Rollag
- Nore og Uvdal
- Kongsberg
- Flesberg

Hos disse har deler av den kommunale virksomheten et miljøledelsessystem utover forskriftsmessig internkontroll for HMS.

IRMAT IKS har et sertifisert miljøledelsessystem for etter NS-EN ISO 14 001:2004.

#### 4.1.16 Periodiske arrangementer i Kongsbergregionen

Større periodiske arrangementer innebærer ofte innarbeidede prosedyrer for gjennomføring. Noen slike har fast tilhold i Kongsbergregionen. I tillegg er regionen ikke sjelden vertskap for ambulerende arrangementer, slik som nasjonale og internasjonale idrettsarrangementer.

Fra et avfallsperspektiv utgjør slike arrangementer en betydelig utfordring. Både arrangør og vertskommune kan gjøre bevisste valg av forbruks- og avfallsprofil for arrangementet. Blant arrangementene i Kongsbergregionen finner vi bl.a.:

- Kongsberg Jazzfestival
- Notodden Bluesfestival
- Middelalderuka
- Diverse lokale kultur- og idrettsarrangement

Av større arrangementer i Kongsbergregionen er det kun Kongsberg Jazzfestival som er Miljøfyrtårn-sertifisert som grønt arrangement.

## 4.2 Vesentlige utviklingstrekk i Norge

### 4.2.1 Avfall, kildesortering og oppsamling

#### Avfall

Avfallsmengdene fra husholdninger øker, og avfallet utgjør en økende verdi. I forbindelse med finanskrisen fra høsten 2008 har det vært registrert en svak tilbakegang i avfallsmengdene fra husholdninger, men denne antas å være forbigående. Det er enighet om at det er en sammenheng mellom økonomisk vekst og økende avfallsmengder.

#### Kildesortering

Gjennom endrede rammebetingelser har myndighetene lyktes med å stimulere til kildesortering:

- Redusert adgang til deponering og forbrenning.

- Det er etablert returordninger for emballasje, EE-avfall mv. Disse ordningene er relativt enkle å bruke.
- Befolkningen får økt kunnskap og motivasjon. Mange er miljøbevisste og vant til å sortere.

#### Oppsamling

- Den tradisjonelle måten å samle opp avfall på utfordres av arealknapphet i byer og tettsteder, foruten hensynet til brannvern og estetikk.
- Det teknologiske nivået for avfallsoppsamling er på vei oppover. Mer avanserte løsninger er nå kommersielt tilgjengelige og er tatt i bruk i stor skala flere steder i Norge. (Nedgravde containere, avfallssug)
- Selv om lovverket ikke gir avfallsrenovasjon samme beskyttelse som annen infrastruktur (vei, vann og avløp, elektrisitetsforsyning mv), vokser erkjennelsen av at også avfallsrenovasjon er en del av den grunnleggende infrastrukturen og må behandles deretter.
- Optimalisering av fraksjonsinndeling/ beholderstørrelse/ tømmeintervaller mhp innsamlingskostnader.
- Arealkonflikter og mer bruk av faste installasjoner presser frem en større formalisering rundt etablering av returpunkter for husholdningsavfall.

#### **4.2.2 Innsamling av avfall**

Et tydelig utviklingstrekk er at man prøver å rasjonalisere innsamlingsfunksjonen. Hensikten er bl.a. å redusere/ begrense kostnader, redusere energiforbruket og redusere lokale utslipp fra bruk av fossilt drivstoff. Typiske tiltak for å nå disse målene er:

- Effektivisering av rutenettet for renovasjon, gjerne på tvers av kommunegrenser og andre tradisjonelle skiller.
- Mer avanserte innsamlingsbiler, gjerne med spesialfunksjoner som er tilpasset oppsamlingsutstyret (kranbil, sugebil, tokammerbil etc)
- Valg av løsninger som krever mindre kjøring med renovasjonsbil i boligområder og andre områder der mange fotgjengere ferdes (fellesløsninger, avfallssug, nedgravde containere)
- Bruk av digital identifiseringsmetodikk ved avfallsinnsamling (GPS eller RFID)
- Renovasjonstekniske forhold får økt oppmerksomhet ved regulerings- og byggesaker.
- Økt konkurranseutsetting, der leverandøren kan ha innsamling og transport som sine kjerneaktiviteter

#### **4.2.3 Mottak og omlasting**

Det mest åpenbare utviklingstrekket er at avfallsfraksjoner og transporttjenester er blitt varer og tjenester som omsettes i et fungerende marked etter forretningsmessige prinsipper. Det skjer en betydelig sentralisering av behandlingstjenester. Dette henger sammen med økte krav til behandlingsprosesser og dermed mer avanserte prosesser og større anleggsinvesteringer.

Et annet trekk er at omlasting av kildesortering mange steder kombineres med ettersortering og kvalitetskontroll før opplasting for levering til behandlingsanlegg.

#### **4.2.4 Videre transport**

Det er mest vanlig at langtransport av avfall skjer på vei. Transportomfanget øker som følge av sentralisering av anlegg, samt markedsmekanismer innen markedet for avfallsfraksjoner og behandlingstjenester.

#### 4.2.5 Avfallsbehandling – i Norge og internasjonalt

Sortert avfall er blitt en råvare som omsettes i et fungerende marked. Det forventes at også markedet for gjenvinningsprodukter – dvs produkter laget av gjenvunnet avfall – vil bli mer velfungerende etter hvert. Dette henger bl.a. sammen med EUs siste avfallsdirektiv, der man går inn for ordninger der gjenvinningsprodukter kan "friskmeldes" og ikke lenger må beskrives som avfallsbasert.

Etter hvert som det etableres bransjeavtaler og returordninger for stadig flere produkter, kommer det også behandlingsanlegg for materialgjenvinning fra flere produkter/avfallsfraksjoner.

Mange kommuner gjenvinner avfall ved å kombinere material- og energigjenvinning. Hvor grensen skal settes for hva som materialgjenvinnes, er et politisk spørsmål. Matavfall/våtorganisk avfall går noen steder til forbrenning gjennom restavfallet. Andre steder sorteres det ut som egen fraksjon og går til egne behandlingsanlegg for biologisk behandling. Klimaspørsmål har forsterket denne politiske oppmerksomheten. Det har skjedd en betydelig anleggsetablering både av forbrenningsanlegg og anlegg for biologisk behandling i Norge. Typiske trekk er at anleggsetablererne tar imot avfall fra et større nedslagsfelt enn sitt opprinnelige arbeidsområde. Ifølge tall fra Avfall Norge finnes det i dag her i landet (5):

- 8 forbrenningsanlegg for avfall
- 16 komposteringsanlegg
- 16 sentralsorteringsanlegg

I tillegg finnes noen få anlegg for anaerob behandling av våtorganisk avfall.

#### 4.2.6 Deponering og etterdrift av deponier

Adgangen til å deponere avfall er blitt radikalt innskrenket gjennom mange år. I praksis er det ikke lenger mulig å deponere nedbrytbart avfall. For enkelte fraksjoner lages spesialdeponier. Avfall som deponeres, skal kontrolleres og kategoriseres. Dette stiller deponieiere overfor nye utfordringer.

Når deponier stenges, stiller miljømyndigheten krav om avslutning og etterdrift. Bl.a. må man forvente krav om overvåking av deponiet, samt jevnlig prøvetaking og rapportering.

#### 4.2.7 Informasjon/ kommunikasjon med abonnentene

Omfanget og kompleksiteten av informasjon til abonnentene har økt betydelig i takt med utviklingen av avfallsordningene og tilgangen til nye informasjonskanaler. Mens man for noen år siden nøyde seg med annonser i lokalavisen, er det i dag vanlig å se:

- Trykte medier: Tømmekalender, kundeblad eller kombinasjoner av disse
- Oppsamlings- og innsamlingsutstyr benyttes som informasjonsbærere: Avfallsbeholdere, containere, innsamlingsbiler.
- Kundetelefon for henvendelser fra abonnentene
- Digitale medier: Avfallsordningen har gjerne egne nettsider i regi av kommune eller interkommunalt selskap. I sin enkleste form er nettsidene statiske og oppdateres sjelden. Neste trinn er interaktive nettsider, der publikum kan melde avvik, sende inn spørsmål etc.

Denne oversikten utgir seg ikke for å være fullstendig.

Det er ingenting til hinder for at avfallsrenovasjon kan ta i bruk de samme former for kundekommunikasjon som andre bransjer gjør, slik som for eksempel varsling per SMS, abonnement på nyhetsmeldinger per epost etc.

#### 4.2.8 Kommunale avfallsforskrifter

For få år siden var det vanlig å finne kommunale renovasjonsforskrifter som var meget enkle og lite detaljerte. Som juridiske tekster virket de lite bearbeidet og mer beregnet for veiledning enn for myndighetsutøvelse.

Etter dette har man sett en fase der kommunene innførte kildesortering og gjenvinning, men der renovasjonsforskriftene bare delvis eller overhode ikke ble oppgradert for å matche det nye fysiske systemet. Mange steder har man i informasjonsmateriell til abonnentene kommunisert kildesortering som en plikt, mens denne plikten i realiteten ikke har vært vedtatt i form av noen forskrift. Andre steder har man helt bevisst innført kildesortering uten å gjøre dette til en plikt for abonnentene. Plikter må håndheves, og man har i stedet satset på frivillighet.

I den senere tid ser vi stadig flere eksempler på nivåheving for kommunale avfallsforskrifter. De får en mer gjenkjennelig forskriftsform med tydelige plikter og rettigheter for partene, klare grenser i tid og rom, og de forholder seg til det fysiske renovasjonssystemet slik det er i dag – ikke slik det var for 20 år siden.

I tillegg har noen av de større byene (bl.a. Stavanger og Trondheim) tatt i bruk en såkalt *renovasjonsteknisk avfallsnorm/ veileder*. For noen har denne form av forskrift (hjemmelen for dette er omstridt), for andre veileder. Avfallsnormen beskriver alternative tekniske løsninger og dimensjoner for oppsamling og innsamling av husholdningsavfall. Dokumentet skal være en støtte for tiltakshavere og saksbehandlere, og bidra til bedre og raskere planlegging og saksbehandling i regulerings- og byggesaker.

#### 4.2.9 Anskaffelser på avfallsområdet

Tabell 1-9 viser noen stikkord for hvordan anskaffelser løses i dag.

**Tabell 1-9. Anskaffelser – praksis og behov**

Nr	Kommune	Hvem utfører anskaffelser	Samarbeidsparter	Anskaffelsesbehov som kommer
1	Rollag	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Andre kommuner	Ny løsning for gjenvinningsstasjon
2	Nore og Uvdal	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Samarbeider med Numedal og Sigdal om anskaffelse av sekker.	Fasiliteter for kildesortering av plast. Kommunen eier oppsamlingsutstyret, men abonnenten har ansvar for vedlikehold.
3	Kongsberg	Kommunen	-	Ingen nært forestående.
4	Flesberg	Kommunen, men samarbeider med andre kommuner	Nore og Uvdal, samt Rollag.	-
5	Hjartdal			
6	Notodden			Fasiliteter for hytterrenovasjon
7	Tinn	Kommunen		

#### 4.2.10 Anlegg og utstyr

Det tydeligste utviklingstrekket er at det skjer en heving av det teknologiske nivået langs hele verdikjeden. Det betyr anlegg og utstyr som er mer teknisk avansert og samtidig har høyere ytelse for ett eller flere kriterier. Det er lett å se parallellene til den utvikling som skjer eller har skjedd for annen infrastruktur:

- Mer av anleggene for oppsamling og transport havner under bakken.
- Høyere sikkerhet ved bruk av låseanordninger for avfallsnedkast
- Mer spesialiserte innsamlingskjøretøyer med lavere bemanningsbehov
- Redusert behov for veitransport
- Det tillates større differensiering av avfallsordninger innen samme kommune, slik at man kan prøve ut mer avanserte løsninger i begrensede områder der dette er lett å få til (piloter). Dermed blir det mulig å utnytte nye løsninger selv om de ikke kan innføres overalt.
- De største byene er gjerne først ute med å innføre teknisk avanserte løsninger for innsamlings- og oppsamlingsutstyr. Voksende tettsteder og nye utbyggingsområder i mindre kommuner følger etter.
- Distriktskommuner synes å være pådrivere for bruk av RFID og GPS.

#### 4.2.11 Avfall fra kommunale virksomheter

Kommunens rett til å håndtere kommunalt næringsavfall og retten til å håndtere husholdningsavfall er basert på ulike lovhjemler, og disse oppgavene skal holdes klart adskilt.

Noen kommuner velger å gjøre jobben i egen regi, andre kjøper tjenester.

Bevisstheten om dette avfallet er ofte lav, og det får ofte stemoderlig behandling ved avfallsplanlegging og utvikling av løsninger. Enkelte kommuner har prøvd å delegerer noe av utviklingsansvaret ved å stille krav om at enhetsledere skal fastsette egne miljømål.

#### 4.2.12 Avfallstema ved plan- og byggesaker

Avfallsplanlegging for anleggsfase ved tiltak etter PBL synes stadig bedre innarbeidet i Norge, etter hvert som dette er blitt et myndighetskrav, og etter hvert som er stilt kompetansekrav til den som skal utarbeide slike planer på tiltakshavers vegne. Vårt inntrykk fra avfallsbransjen er imidlertid at det kommunale tilsynet med etterlevelsen av slike planer er for svak. Dette gir igjen spillerom for useriøse avfallsaktører og ulovlig forsøpling.

Plan- og bygningsloven gir ikke avfallsrenovasjon samme rettsvern som annen offentlig infrastruktur. En avgjørelse i Miljøverndepartementet 21.04.08 etter henvendelse fra veidekke Eiendom AS Region Nord bidro til å klargjøre kommunens adgang til å bruke reguleringsbestemmelser for å fremme visse avfallsløsninger. Bakgrunnen for spørsmålet var bestemmelser innført i Tromsø kommune. Departementet uttalte blant annet:

*Reguleringsbestemmelser benyttes for å få en forsvarlig og presis styring med utforming og bruk av arealer og bygninger. Bestemmelsene skal "fremme eller sikre formålet med reguleringen". Slik departementet ser det er det i forbindelse med utforming av nye boligprosjekter viktig å legge vekt på gode løsninger for avfallshåndtering ut fra et miljøperspektiv. Dersom kommunen finner at dette best kan ivaretas gjennom bestemmelser om avfallssug som løsning for*

*husholdningsavfall, er departementet av den mening at dette må kunne tas med som et vilkår i reguleringsbestemmelsene for å sikre formålet med reguleringen.3)*

Ved etablering og utvikling av nye boligområder kan man altså til en viss grad styre utformingen av avfallsrenovasjon i driftsfase gjennom reguleringsbestemmelser. Men dette forutsetter at bestemmelsene kan forankres i mål oppover i planhierarkiet (reguleringsplan, kommunedelplan, kommuneplan). Hvorvidt og i hvilket omfang kommunen vil benytte denne adgangen, må avveies mot kommunens situasjon og behov. Samtidig er det et politisk spørsmål. Flere av de store byene er aktive på dette området.

Det er gjerne arealknapphet, brukerkonflikter og større innslag av profesjonelle utbyggere som bringer disse spørsmålene frem i lyset. Vi ser en økende bevissthet om behovet for å kvalitetssikre renovasjonsløsningen for den enkelte eiendom og det enkelte område i plan- og byggesaker, om ikke annet ut fra trafikksyn, brannsikkerhet og hensynet til at renovatøren må ha fysisk mulighet til faktisk å utføre jobben sin, - og med forsvarlig sikkerhet. I tillegg kommer miljø- og klimaplanlegging for regulerte områder.

#### **4.2.13 Hytterrenovasjon**

Forbruksmønsteret knyttet til hyttebebyggelse avspeiler utviklingen i forbruksmønster hos husholdningene ellers. Det kommer flere hytter med høyere standard, og den livsstil man har på hytta, bærer preg av høyere forbruk enn det som var vanlig for noen år siden. Noe av forbruket avspeiler også en høyere sigarføring i ferie/ fritid enn det man ellers praktiserer.

Hytta er et fritidshus, og for enkelte er den et hjem nr 2. Avfallsgenerering på hytta følger brukernes nærvær og kan svinge betydelig gjennom året. Ofte ser vi et tydelig mønster med sesongvariasjoner. Hva som er høysesong, kan variere med områdets beliggenhet og tilgang til fasiliteter (fjell, sjø, skiterrang). For typiske vinterhytter på høyfjellet er påska årets optimum, mens hytter langs sjøen kan ha høyt trykk gjennom hele sommersesongen.

Mange steder har hytterrenovasjon vært forbundet med konflikter og forsøpling. Fortsatt finner vi kommuner som ikke har etablert noen form for hytterrenovasjon. Enkle og åpne fellesløsninger for hyttene har noen steder vært misbrukt av lokalbefolkningen og/ eller tiltrukket forsøpling. Noen hytteeiere er kritiske til å skulle betale renovasjonsavgift for hytteeiendommen, mens andre forventer at hyttekommunen stiller opp med en renovasjonsløsning som kan måle seg med den man har hjemme.

Det har lenge vært slik at noen hytteeiere har hytte i egen bostedskommune, mens andre har hytte i en annen kommune enn bostedskommunen. Med større mobilitet i befolkningen og løpende generasjonsskifter på hytteeiendommer er det grunn til å tro at andelen hytteeiere med hytte i egen kommune ikke blir større. Dette innebærer en stor informasjonsutfordring. Informasjonskanaler for kommunens egne innbyggere når ikke uten videre frem til hytteeierne. Og avfallsordningen i hyttekommunen kan være veldig forskjellig fra den hytteeieren kjenner hjemmefra.

For noen år siden lanserte Avfall Norge en veileder om hytterrenovasjon. Denne veilederen er nå under revisjon, og ny utgave forventes å foreligge i løpet av høsten 2010.

#### **4.2.14 Næringsavfall**

Når det gjelder bygge- og anleggsavfall, henvises til tidligere avsnitt.

Både kommuner og interkommunale selskaper har etablert seg som markedsaktører innen avfall og avfallshåndtering. Dette var noe man tok tak i allerede mens kommunen hadde styringsrett til deler av næringsavfallet (frem til 1.7.2004). Da kommunen mistet denne styringsretten, valgte de fleste ikke å trekke seg ut, men å fortsette aktiviteten tilpasset de nye rammebetingelsene.

Mange kommuner og interkommunale selskaper har valgt å skille ut næringsaktiviteten i egne datterselskaper, dels etter politisk press og for å imøtegå mistenkeliggjøring fra konkurrenter. Mange av disse selskapene har et avtafestet samarbeid (Retura) og har etablert sitt eget selskap for omsetning av sorterte fraksjoner (Rekom). Noen har likevel valgt å stå utenfor dette samarbeidet.

#### **4.2.15 Tiltak mot ulovlig forsøpling**

Kommunen er forurensningsmyndighet når det gjelder ulovlig forsøpling og kan gi pålegg om opprydning. (30) Det er store variasjoner i hvor aktivt kommunene benytter denne hjemmelen. Enkelte arbeider systematisk for å avdekke og følge opp ulovlig forsøpling, mens andre er lite aktive på dette området.

Klima- og forurensningsdirektoratet har foreslått en lovendring som vil gjøre det mulig for kommunene å finansiere denne oppgaven over renovasjonsbudsjettet for husholdninger. (31) Dersom dette forslaget tas til følge, vil kommunene få økt handlingsrom på dette området.

### **4.3 Gevinster ved interkommunalt samarbeid**

#### **4.3.1 Avfall, kildesortering og oppsamling**

Ved ytterligere harmonisering av kildesortering, oppsamlingsutstyr og hentefrekvenser kan man legge til rette for effektivisering og en mindre kostbar oppgradering av løsningene for etterfølgende trinn i verdikjeden. Det vil også være lettere å innføre spesielle ordninger for særlig tett bebyggelse eller andre områder med spesielle behov, da målgruppen for slike løsninger blir større.

Når slik harmonisering gjennomføres, vil det også åpne opp for stordriftsfordeler og effektivisering av innkjøp/ anskaffelser, informasjon og vedlikehold av utstyr og kjøretøyer. Det vil også være enklere for brukerne å lære seg ordningen. Kjenner man ordningen hjemme, vil man automatisk kjenne ordningen i hele regionen.

#### **4.3.2 Innsamling**

Ved interkommunalt samarbeid kan man teknisk sett behandle hele Kongsbergregionen som ett én renovasjonssone, og med én oppdragskonkurranse/ tjenestekontrakt for innsamling. En slik eventuell endring forutsetter overgangsordninger der man tar hensyn til eksisterende kontraktsforpliktelser og enkelte kommunes behov for snarlig å inngå nye avtaler.

En samordning innebærer også bedre grunnlag for investeringer i innsamlingskjøretøyer.

#### **4.3.3 Mottak/ omlasting**

Med interkommunal samordning kan man optimalisere avfallslogistikken for et større område og eventuelt ha færre og bedre lokaliserte omlastingsstasjoner. Det kan være grunnlag for en teknisk oppgradering av omlastingsanleggene eller etablering av nye anlegg.

#### 4.3.4 Videre transport

Avfallstransport og avfallsbehandling er i prinsippet oppgaver som kommunen kan utføre i egen regi eller kjøpe som tjenester i et marked. Ingen av kommunene i Kongsbergregionen utfører disse oppgavene selv per i dag. Jo større avfallsvolumer man legger i potten, jo sterkere forhandlingsposisjon vil man ha, og jo mer effektivt kan transportoppgaven løses. Man kan også klare seg med færre avtaler. Alt dette åpner opp for kostnadsreduksjoner hos både kommune og transportør.

Med interkommunal samordning kan man optimalisere avfallslogistikken for et større område og ha færre transportavtaler.

#### 4.3.5 Behandling av avfall

Ved interkommunalt samarbeid kan man opptre som én (og større) aktør i markedet for avfallsbehandling og sorterte fraksjoner. Dette gir effektivisering innad og en sterkere forhandlingsposisjon utad.

Dersom man opptrer samlet, kan man også forbedre grunnlaget for eventuell etablering av mottak og/ eller behandlingsanlegg i Kongsbergregionen og være mindre følsom for såkalte prosjektstoppere.

#### 4.3.6 Deponier

Ved interkommunalt samarbeid kan drift og etterdrift av deponier samles i én organisatorisk enhet med mulighet for større faglig spesialisering, mer profesjonell og effektiv drift, samt felles kjøp av tjenester (laboratorietjenester, prøvetaking mv).

#### 4.3.7 Informasjon/ kommunikasjon

Også informasjonsarbeidet kan effektiviseres og få hevet standard innenfor dagens ressursramme dersom kommunene samarbeider (stordriftsfordeler og bedre kvalitet). F.eks. kan man ha felles grafisk profil, svartjeneste, tømme kalender/ kundeblad, nettsider osv. Dette vil også gjøre det lettere for abonnentene å orientere seg dersom de flytter, pendler eller er hytteeier innenfor regionen.

#### 4.3.8 Kommunale avfallsforskrifter

En forskrift etableres gjennom vedtak etter forvaltningsloven. Slikt vedtak må gjøres av den enkelte kommune. Det er likevel ingenting i veien for at flere kommuner i en region kan vedta likelydende forskrifter og samordne fremtidige prosesser med å revidere forskriftene. Slike felles kjørerregler vil forenkle planlegging og drift for både renovatør og kommune/ avfallsselskap, og dermed virke kostnadsdempende. Blant regioner som allerede har gjort dette, kan nevnes eierkommunene til Innherred renovasjon i Nord-Trøndelag.

#### 4.3.9 Anskaffelser

Samordning av anskaffelser gir bedre kvalitet og lavere kostnader internt og en bedre forhandlingsposisjon eksternt. Man kan få frem en bedre innkjøpskompetanse og klare seg med færre kontrakter.

#### 4.3.10 Anlegg og utstyr

Samarbeid om anlegg og utstyr gir mange av de samme fordelene som innkjøpsamarbeid. I tillegg kan man bygge opp mer spesialisert kompetanse og slik bedre grunnlaget for mer avanserte løsninger.

#### **4.3.11 Avfall fra kommunale virksomheter**

Man kan oppnå mange av de samme fordelene som for samordning av husholdningsrenovasjon. Avfallsordninger for kommunalt næringsavfall er ofte dårlig utviklet og får liten oppmerksomhet, sammenlignet med andre avfallsutfordringer. Ved å samordne kommunene vil man bedre kunne konsentrere seg også om denne oppgaven og finne mer optimale løsninger.

#### **4.3.12 Avfall som tema i plan- og byggesaker**

Gjennom et interkommunalt samarbeid om avfall vil man få sterkere fagmiljø som setter kommunene bedre i stand til å ivareta hensynet til avfallnets infrastruktur i plan- og byggesaker.

#### **4.3.13 Kommunalt avfallstilsyn**

Rambølls inntrykk er at svært mange norske kommuner kan bli mye bedre på dette området. Kommunene i Kongsbergregionen er neppe noe unntak. Det synes som om disse spørsmålene faller litt mellom to stoler og får lite oppmerksomhet.

Et interkommunalt samarbeid kan skape den nødvendige drahjelp for å komme i gang. Sammen kan man etablere et større fagmiljø som kan utvikle spisskompetanse på dette området, være en aktiv støttespiller og pådriver for plan- og bygningsenhetene i den enkelte kommune og bidra til kompetanseoverføring. Fra andre steder i landet (eks Midtre Namdal) finnes det eksempler på at man har etablert interkommunalt avfallstilsyn. Det går an å bruke erfaringer herfra.

De nakne tallene for Kongsbergregionen tilsier at behovet for myndighetsutøvelse på dette området vil øke i årene som kommer. Noen kommuner har vekst i folketallet, andre har vekst i hyttetallet, og sentralisering er en trend som også innebærer at folk flytter fra utkant til sentrum innenfor den enkelte kommune. Hjemmelen for gebyrfinansiering gir det nødvendige ressursmessige spillerom dersom den politiske viljen er til stede.

#### **4.3.14 Hytterrenovasjon**

I årene som kommer, er det neppe noen vei utenom hytterrenovasjon. Tidligere erfaringer tilsier at dette til slutt vil bli et statlig krav til kommuner som ikke selv har tatt initiativet til en slik ordning. Men det kan være behov for differensierte løsninger. Differensieringen bør ikke nødvendigvis følge kommunegrensene, men heller tilpasses de enkelte hytteområders egenart. Dette taler for at man kan ha mye å vinne på et interkommunalt samarbeid.

Gjennom samarbeid vil man dessuten kunne utforme renovasjonsrutene friere – også for hytterrenovasjon.

#### **4.3.15 Næringsavfall**

Ved å øke omfanget av interkommunalt samarbeid vil det være letter å trappe opp aktiviteten som markedsaktør dersom man ønsker dette.

#### **4.3.16 Tiltak mot ulovlig forsøpling**

Pålegg om opprydning er forvaltingsvedtak som normalt fattes av den enkelte kommune.

Kommunene kan imidlertid samarbeide om alle aktiviteter som går forut for et slikt myndighetsskritt, slik som strategi mot ulovlig forsøpling, kompetanseutvikling, kartlegging og registrering av ulovlig forsøpling, utarbeidelse av saksunderlag for vedtak osv.

## 5. ORGANISERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID

### 5.1 Alternative løsninger for organisering

#### 5.1.1 Stor frihet for kommunene

Norske kommuner har relativ stor frihet i hvordan de både organiserer sin egen organisasjon (basisorganisasjon) og hvordan de organiserer samarbeidet med andre kommuner. Valg av løsninger må primært tilpasses de oppgaver virksomheten eller samarbeidet skal tjene. Kommunene har de siste årene i økende grad tatt i bruk alternative organisasjonsløsninger, spesielt innenfor interkommunalt samarbeid. Nedenfor er det vist en oversikt over hvordan interkommunalt samarbeid fordeler seg over virksomhetsområder.

**Tabell 5-1. Antall interkommunale samarbeid i Norge 2018 – etter virksomhetsområde 7)**

VIRKSOMHET/ ARBEIDSSOMRÅDER	ANTALL REGISTRERTE
Administrasjon og støttefunksjoner	303
Helsetjenester	206
Undervisning	139
Kultur	129
Brann, ulykkesvern og beredskap	124
Tilrettelegging, støtte- og bistand næringsutvikling	109
Vann, avløp og renovasjon/avfall	104
Natur, vern og areal	78
Sosialtjeneste	71
Regionrådsfunksjoner	70
Barn	55
Plan og bygg	40
Samferdsel	38
Energi, kraftproduksjon, leveranse	21
Annet	3
<b>SUM</b>	<b>1490</b>

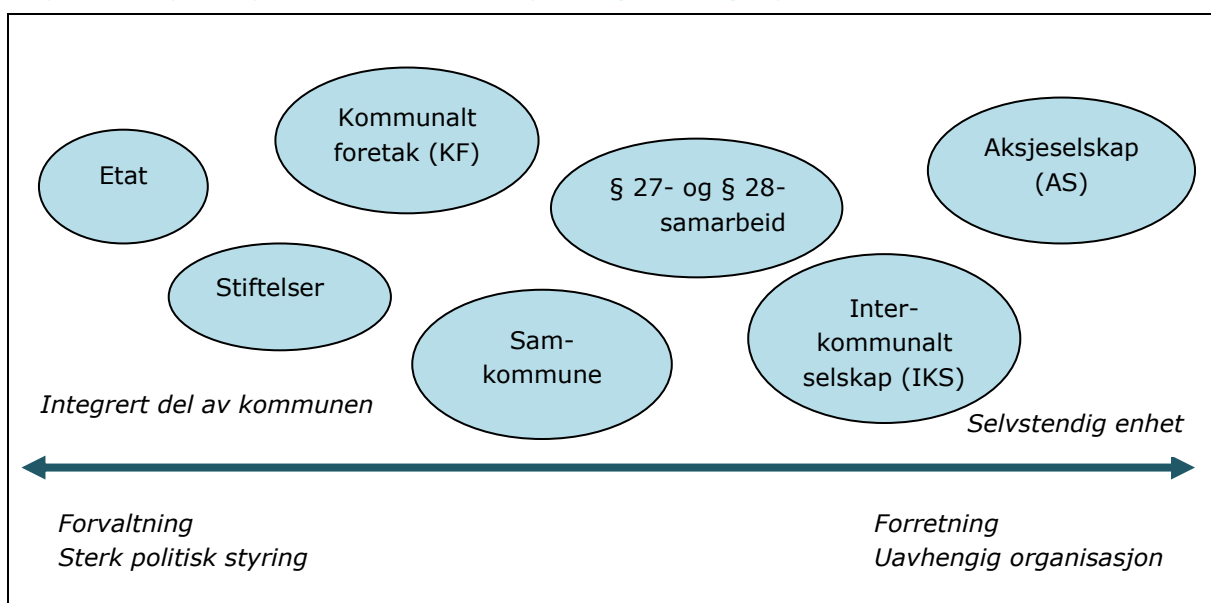
#### 5.1.2 Mulige organisasjonsformer

De mest aktuelle organisasjonsformene for kommunene kan ordnes i hovedgrupper som vist i tabell 5-2.

**Tabell 5-2. Organisasjonsformer form kommunale og interkommunale virksomheter i Norge**

Nr	Hovedkategori	Selskapsformer
A	Organisasjonsform for kommunal virksomhet som drives av én kommune:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kommunal etat eller enhet</li> <li>➤ Kommunalt foretak (KF)</li> </ul>
B	Interkommunale virksomheter:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Samarbeid etter kommunelovens § 27.</li> <li>➤ Vertskommune etter kommunelovens § 28</li> <li>➤ Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)</li> <li>➤ Samkommune (etter forsøksloven)</li> </ul>
C	Organisasjonsformer som kan nyttes av enkeltkommune eller i samarbeid med andre:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aksjeselskap (AS)</li> <li>➤ Stiftelser</li> </ul>
D	Organisasjonsform etter forsøksloven:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Samkommune</li> </ul>
E	Andre organisasjonsformer:	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Samvirke</li> <li>➤ Borettslag</li> <li>➤ Sameie</li> <li>➤ Forening</li> </ul>

Disse ulike organisasjonsformene innebærer ulik grad av uavhengighet og politisk styring. Dette er vist i figur 5-1.

**Figur 5-1. Organisasjonsformer ordnet etter grad av politisk styring.**

### 5.1.3 Kommunal enhet

Kommunal enhet eller etat er den mest vanlige organisasjonsformen, og dette betegnes også som den kommunale basisorganisasjon.

Rådmannen (administrasjonssjef) er den øverste administrative leder for den kommunale organisasjon. Alle kommunale enheter er knyttet organisatorisk til rådmannen.

### 5.1.4 Kommunalt foretak

Et kommunalt foretak (KF) er ikke et eget rettssubjekt. Det ligger dermed innenfor rammen av kommunelovens virkeområde, kf kommunelovens kapittel 11.

Foretaket er underlagt kommunestyrets beslutninger med hensyn til økonomi, frihetsgrader og virkeområde. Kommunale foretak er økonomisk og rettslig en del av kommunen, men er likevel organisert med et eget styre.

Det er ikke noe formelt skille mellom foretakets økonomi og kommunens. Et kommunalt foretak (KF) inngår avtaler på vegne av og med fullmakt fra kommunen, ikke som egen part. Et kommunalt foretak får derfor normalt de samme lånebetingelser som kommunen selv. Det vil ikke skje noen overføring av verdier fra kommunen til foretaket. Det vil si at etablering av foretak ikke utløser noen dokumentavgift. Kommunens samlede balanse blir den samme, men kan deles i to hvor foretaket får sin andel av kommunens balanse.

Styret representerer det kommunale foretaket (KF) utad. Styret er direkte underordnet *kommunestyret*, ikke formannskapet eller rådmannen. Daglig leder tilsettes av - og er underordnet - styret.

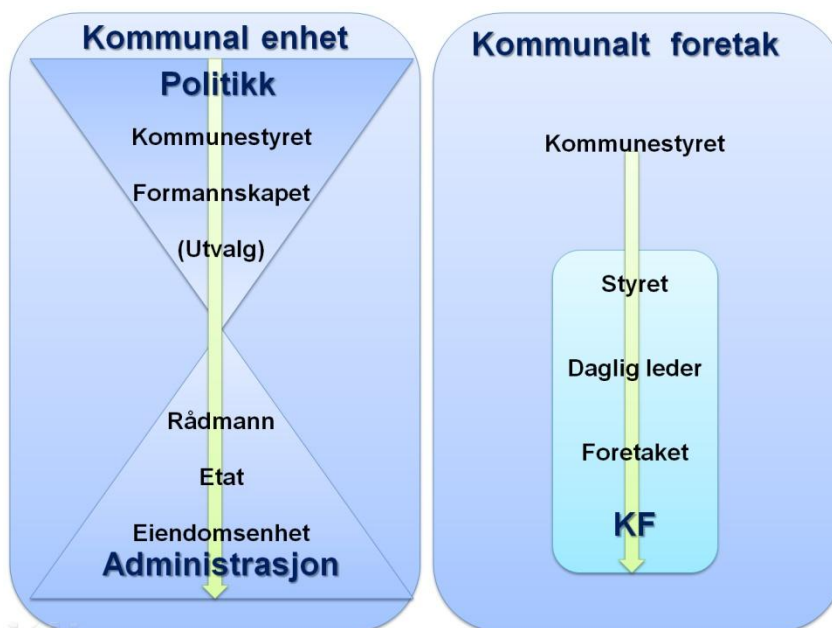
KF er en del av kommunen selv, og kan følgelig ikke inngå i samarbeid med andre.

Reglene om KF er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningsmessig virksomhet. Organisasjonsformen er ikke ment brukt for virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er framtrødende. I praksis benyttes KF ofte når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

Rådmannen skal føre tilsyn med foretaket, samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt. Rådmannen kan ikke instruere eller omgjøre beslutninger innenfor foretakets virkeområde og foretatt av foretakets daglige leder. Men rådmannen kan instruere foretakets daglige leder til å utsette iverksettelsen av vedtak fattet av styret i påvente av behandling i kommunestyret.

Figur 5-2 illustrerer hvordan styringslinja blir annerledes i et kommunalt foretak enn for en kommunal enhet. Spesielt formannskapetets og rådmannens roller blir endret.

Figur 5-2. Rapporteringslinje/ styringsvei for kommunal enhet og kommunalt foretak



I 2009 var det 237 kommunale foretak, KF i Norge. Noen av disse, dvs. 11 foretak, hadde sin virksomhet innenfor vann, avløp, renovasjon og vei.

Tabell 5-3. Antall norske kommunale foretak (KF) i 2009 etter virksomhetsområder (12)

Nr	Type virksomhet	Antall	Merknad
1	Drift av havne- og kaianlegg	41	
2	Eiendomsforvaltning, utvikling og salg av eiendom ellers og utvikling av egen fast eiendom ellers	37	Herunder ligger de fleste foretakene innen eiendomsforvaltning
3	Kultur, idrett og fritid	35	
4	Offentlig administrasjon tilknyttet ulike formål og sektorer	27	
5	Hjelpetjenester for offentlig administrasjon	18	Herunder ligger flere KF innen eiendomsforvaltning
6	Elektrisitet, varme	18	
7	Vann, avløp, renovasjon, veg	11	
8	Helse- og sosialtjenester	11	
9	Skog, avvirkning, planteproduksjon	9	Omfatter bl.a. kommuneskoger
10	Drift av parkeringsanlegg	9	
11	Handel, catering, storkjøkken	6	
12	Arbeids- og opplæringscenter	6	
13	Tele- og internett	2	
14	Brannvern	2	
15	Asylmottak	2	
16	Samferdsel – kyst	1	
17	Utleie av maskiner og utstyr	1	
18	Byggteknisk konsulentvirksomhet	1	
	<b>Sum</b>	<b>237</b>	

### 5.1.5 Samarbeid etter kommunelovens § 27

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Denne type samarbeid kan være et eget rettssubjekt, men vil som oftest ikke være det. Samarbeidet må være organisert med eget styre, og styret må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet. Styrets myndighet må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Styrets rolle og forholdet til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene. Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven, og det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil organisere det. At det er begrenset hva salgs myndighet som kan legges til et samarbeid etter kommunelovens § 27, avgrenser imidlertid hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om etter denne lovhjemmelen, sammenlignet med vertskommunesamarbeid.

### 5.1.6 Vertskommunemodell etter kommunelovens § 28

Vertskommunemodellen er en ny organisasjonsløsning for interkommunalt samarbeid fra 2007. Denne samarbeidsmodellen er regulert i kommunelovens § 28, og er ment brukt for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse.

I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om, blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen.

Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et rent avtalebasert samarbeid. Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell:

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)

Et administrativt samarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver, og treffe avgjørelser, etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Samarbeid med folkevalgt nemnd innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse kan delegeres til vertskommunen, med mindre dette er avskåret i lov. Etersom denne vertskommunemodellen gir anledning til å delegere oppgaver og beslutningsmyndighet på mange av kommunens kjerneområder, også når det gjelder saker av prinsipiell betydning, vil hensynet til folkevalgt innflytelse være viktig. I denne modellen er det således bygget inn spesielle styringsvirkemidler, som skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet på mange områder til en vertskommune. Det ligger i navnet at det opprettes en egen folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene kan delegere myndighet til denne nemnda, også i saker av prinsipiell betydning, men i så fall er det et krav at hver av deltakerkommunene er representert i nemnda.

Samtidig kan en samarbeidskommune gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndigheten. Dersom en deltakerkommune aktivt tar i bruk alle de styringsvirkemidler som det er anledning til, kan det imidlertid gå på bekostning av beslutningseffektiviteten i samarbeidsordningen. Jo sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, dess mer tungdrevet kan beslutningsprosessene bli. En må derfor finne fram til et balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte kommunes side, og hensynet til at det skal være en viss effektivitet i beslutningsprosessene.

### 5.1.7 Aksjeselskap

Denne selskapsformen er velkjent både i det private næringsliv og i kommunal forvaltning, og er regulert i aksjeloven. Aksjeselskap (AS) kan benyttes av kommunen både alene, i fellesskap med andre kommuner, annen offentlig myndighet eller private aktører.

Et viktig kjennetegn ved aksjeselskapsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt kapital. Dette innebærer at et AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil bl.a. innebære at lånevilkårene for et AS ofte vil være dårligere enn for en kommune. AS-formen må brukes når andre enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning.

Dersom kommunen har strategiske målsetninger for eierskapet, bør kommunen ha kontroll med selskapet ved å eie 50 % eller mer av aksjene alene eller sammen med andre strategiske partnere.

Overføring av eiendom til aksjeselskapet vil utløse dokumentavgift.

**Figur 5-3. Organisasjonsmodell for aksjeselskap (AS)**



### 5.1.8 Interkommunalt selskap, IKS

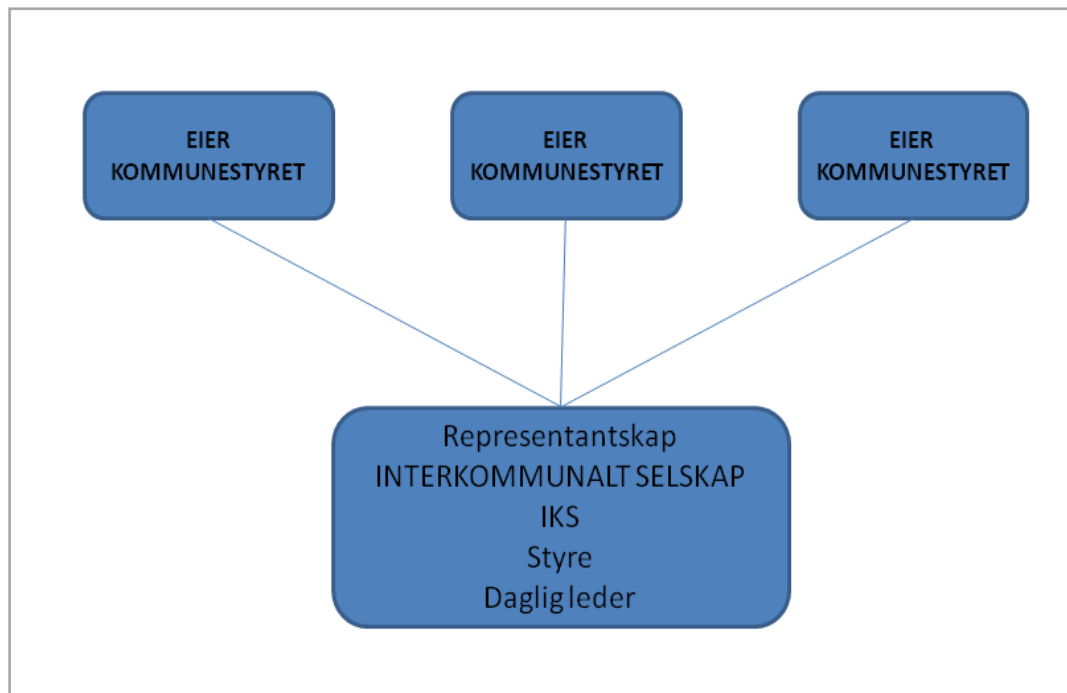
Denne organisasjonsformen er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper, og er ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet.

Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet, hvor bare kommuner / fylkeskommuner, og andre interkommunale selskaper kan være deltagere. Et viktig kjennetegn for et interkommunalt selskap er at deltagerne til sammen har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser.

Den enkelte deltaker hefter for "sin" andel av selskapets totale forpliktelser. Et interkommunalt selskap skal ha et styre og en daglig leder som står ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Deltagernes myndighet i selskapet skal utøves via et representantskap som er selskapets øverste myndighet. Her skal samtlige deltakere være representert med minst en representant. Dette innebærer at den enkelte deltakerkommunen ikke kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon.

Representantskapet har noe utvidet myndighet i forhold til generalforsamlingen i et AS. Ved en eieravtale kan eierne øke sin styring og kontroll ved for eksempel å angi at visse saker må behandles av representantskapet. Den utvidede innflytelsen har først og fremst sammenheng med deltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser. Når deltakerne påtar seg et større ansvar er det også naturlig at styringsmulighetene utvides.

**Figur 5-4. Organisasjonsmodell for interkommunale selskaper (IKS)**



For å tydeliggjøre styringslinja i forhold til et interkommunalt selskap vises det til påfølgende illustrasjon. Som dette viser så må kommunene utøve sitt eierskap gjennom representantskapet.

**Figur 5-5. Styringslinje for interkommunalt selskap**



I 2009 var det registrert 229 interkommunale selskap i Norge. 46 av disse hadde sin virksomhet innenfor renovasjonsområdet.

**Tabell 5-3 Antall norske interkommunale selskaper (IKS) etter virksomhetsområde (12)**

Nr	Type virksomhet	Antall	Merknad
1	Hjelpetjenester for offentlig administrasjon	47	Revisjon, kontrollutvalg, IKT, sekretariat mm
2	Renovasjon	46	
3	Brannvern	24	
4	Kultur, idrett og fritid	23	
5	Helse- og sosialtjenester	19	
6	Veg, vann, avløp	17	
7	Offentlig administrasjon tilknyttet ulike formål og sektorer	16	Regionråd, næringselskap mm
8	Drift av havne- og kaianlegg	10	
9	Arkitekt og konsulentvirksomhet	10	
10	PP- tjenester og annen undervisning	9	
11	Utleie av egen fast eiendom ellers	2	Næringsmiddelkontroll
12	Elektrisitet, varme	3	
13	Rutebiltransport	1	
14	Skog, avvirkning	1	
15	Annet	1	
	<b>Sum</b>	<b>229</b>	

### 5.1.9 Samkommune

Kommunal- og regionaldepartementet har fremmet forslag om å lovfeste organisasjonsmodellen Samkommune. Forslaget ble sendt på høring i april 2010 med 1.oktober 2010 som høringsfrist. Nå gjennomføres det forsøk med denne modellen med hjemmel i Forsøksloven.

Innherred Samkommune ble etablert 01.04.09 og er et samarbeid mellom kommunene Verdal og Levanger. Etter søknad ble dette forsøket forlenget med ytterligere 2 år i desember 2009. 4 kommuner i Midt-Namdalen (Namsos, Namdalseid, Overhalla og Fosnes) fikk i september 2009 Kommunal- og regionaldepartementets godkjenning som landets andre samkommune.

En samkommune

- dekker minst to kommuner
- har eget politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- har beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- har selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- har egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)

Samkommunen innebærer at noen av kommunestyrets representanter velges inn i et samkommunestyre. Medlemmene trenger ikke å være fra formannskapet, med unntak av ordføreren. Det etableres en ny politisk arena med beslutningsmyndighet og dermed vil kommunestyret (i primærkommunen) beslutte over færre oppgaver.

For kommunens ansatte vil etablering av en samkommune ikke innebære et skifte av arbeidsgiver. Den ansattes opprinnelige kommune er fortsatt formell arbeidsgiver. Det kan imidlertid medføre endring i lokalisering og medarbeidere vil kunne oppleve å få nye både politiske, administrative og faglige ledere.

Opgavene som legges inn i samkommunemodellen kan representere et spenn fra en indirekte valgt generalistkommune til at det samarbeides om en oppgave. Oppgavene som legges til samkommunen kan være plan- og utviklingsoppgaver, administrative støttefunksjoner, kompetansekrevede tjenesteyting eller individrettet tjenesteyting.

Hvorvidt Samkommune blir vedtatt/lovfestet som en egen organisasjonsløsning vil trolig bli avklart i løpet av 2011.

#### **5.1.10 Stiftelser**

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Stiftelser er selveiende og har ikke eiere eller deltakere. Etter at kommunen (som stifter) har skutt penger inn i stiftelsen, vil den ikke ha innflytelse på hvordan stiftelsen disponerer midlene. Dette må derfor sikres gjennom vedtektene og formulering av stiftelsens formål.

I praksis har stiftelsesformen i kommuner i hovedsak vært benyttet som organisasjonsform for utleie av boliger, men også for kulturinstitusjoner og sykehjem.

I og med at en stiftelse ikke har eiere, kan verken stifterne utøve styring eller gjøre krav på andel av stiftelsens overskudd. Etablering av stiftelser på områder hvor det er behov for politisk styring og kontroll, er derfor ikke vanlig.

#### **5.1.11 Mer sammensatte løsninger**

For virksomhet som kommuner skal løse i fellesskap kan det etableres løsninger som er en "kombinasjon" av disse ulike modellene, dvs. mer sammensatte organisatoriske løsninger. Et eksempel på dette kan være Interkommunale selskaper som etablerer underliggende aksjeselskap hvor avgrensede deler av virksomheten ivaretas. Innherred renovasjon IKS er et eksempel på et interkommunalt samarbeid som over tid har utviklet seg til et konsern med flere datterselskap, samt deleierskap i andre aksjeselskap. Deres helhetlige organisasjonsmodell er presentert i avsnitt 6.9.1.

#### **5.1.12 Foreløpig konklusjon**

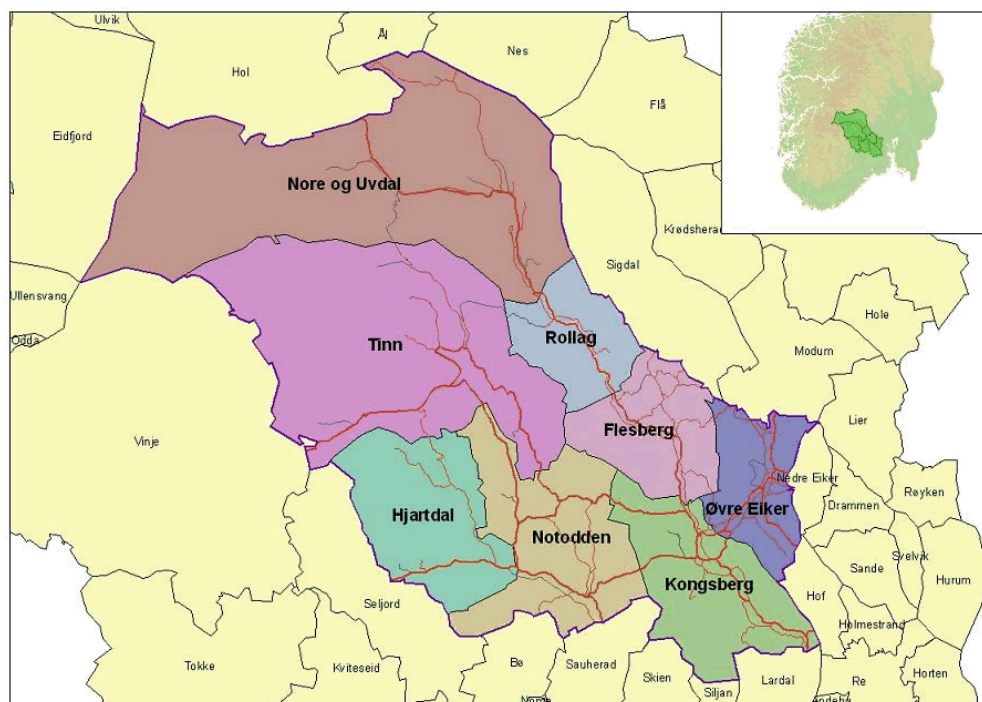
Renovasjonsvirksomheten representerer både utstrakt myndighetsutøvelse og håndtering av omfattende verdier. Virksomheten må etableres og ledelse gjennom tydelige kontroll- og styringssystemer. Dette taler for at virksomheten enten etableres som et IKS eller et AS.

Mange kommuner i Norge samarbeider om renovasjonsvirksomhet. Dette er et av de mest vanlige interkommunale samarbeidsområdene. Det er mange eksempler på både interkommunale selskaper og aksjeselskaper, samt kombinasjon av disse selskapsformene.

## **5.2 Forholdet til dagens organisering**

Rambøll har sett på organisering av eksisterende interkommunalt samarbeid i Kongbergregionen. Det eksisterer allerede samarbeid om en rekke forskjellige oppgaver, og de fleste aktuelle organisasjonsløsninger er i bruk.

Figur 5-6. Kongsbergregionen - oversiktskart



### 5.2.1 Samarbeid mellom to kommuner

Kommunene Rollag og Flesberg samarbeider om sju tjenesteområder, som vist i tabell 5-4. To av de sju samarbeidsområdene er klassiske kommunaltekniske disipliner.

**Tabell 5-4. Samarbeidsområder mellom Rollag og Flesberg kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Næring/jordbruk	Bytte av ressurser
Sosial og barneverntjeneste	Samarbeidsavtale
Felles slamlagune	Ikke oppgitt
Felles jordmortjeneste	Samarbeidsavtale
Felles feiertjeneste	Samarbeidsavtale
Felles legevakt	Samarbeidsavtale
Felles legekantor	Samarbeidsavtale

Hjørtaldal og Notodden samarbeider om seks tjenesteområder, som vist i tabell 5-5. Ett av de seks samarbeidsområdene er en klassiske kommunalteknisk disiplin.

**Tabell 5-5. Samarbeidsområder mellom Hjørtaldal og Notodden kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Felles fysioterapitjeneste	Samarbeidsavtale
Felles barneverntjeneste	Samarbeidsavtale- dept. godkjent forsøk
Felles helsestasjonstjeneste	Samarbeidsavtale
Felles kommunelege	Samarbeidsavtale
Felles PPT	Samarbeidsavtale
Felles brann- og redningstjeneste	Samarbeidsavtale

### 5.2.2 Samarbeid mellom tre kommuner

Nore og Ulvdal, Rollag og Flensberg samarbeider om fire tjenesteområder, som vist i tabell 5.6. Ingen av disse er klassiske kommunaltekniske disipliner. For næringsutvikling er det etablert et interkommunalt selskap (IKS).

**Tabell 5-6. Samarbeidsområder mellom Nore og Uvdal, Rollag og Flensberg kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
IKT	Samarbeidsavtale
Bredbåndsutbygging	Samarbeidsavtale
Felles økonomikontor	Kommunelovens § 24.2
Næringsutvikling - Numedalsutvikling	IKS

Hof, Lardal og Kongsberg samarbeider om brann- og redningstjeneste, som vist i tabell 5-7. Virksomheten er organisert etter kommunelovens § 27 – samarbeid med eget styre.

**Tabell 5-7. Samarbeidsområder mellom Hof, Lardal og Kongsberg kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Brann- og redningstjeneste - HIBR	Kommunelovens § 27

### 5.2.3 Samarbeid mellom fire kommuner

Nore og Ulvdal, Rollag, Flensberg og Kongsberg samarbeider om fire tjenesteområder, som vist i tabell 5-8. Ingen av disse er klassiske kommunaltekniske disipliner. To av virksomhetene er organisert som IKS og ett som § 27-samarbeid med eget styre.

**Tabell 5-8. Samarbeidsområder mellom Nore og Ulvdal, Rollag, Flensberg og Kongsberg kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
PPT (her deltar også Buskerud fylkeskommune)	IKS
Felles skatteoppkrever	Kommunelovens § 27
Felles legevakttelefon	Avtale
Felles kommunerevisjon	IKS

Kommunene Notodden, Hjartdal, Sauherad og Bø samarbeider allerede om avfall og renovasjon, som vist i tabell 5-9. Arbeidet er organisert som aksjeslektsp (AS).

**Tabell 5-9. Samarbeidsområder for Notodden, Hjartdal, Sauherad og Bø kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Renovasjon – IRMAT AS	Aksjeloven

Notodden, Hjartdal, Sauherad, Bø og Nome samarbeider om miljørettet helsevern, se tabell 5-10. Her er det benyttet vertskommunemodell.

**Tabell 5-10. Samarbeidsområder for Notodden, Hjartdal, Sauherad, Bø og Nome kommuner**

Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Miljørettet helsevern	Kommunelovens § 28

### 5.2.4 Samarbeid mellom mer enn fire, samt andre løsninger

Når det gjelder samarbeid mellom mer enn fire kommuner, finner vi åtte slike konstellasjoner i Kongsbergregionen., se tabell 5-11. Ingen av disse omfatter klassiske kommunaltekniske

disipliner. To av dem er organisert som IKS, mens regionrådet i seg selv er organisert etter kommunelovens § 27 med eget styre.

**Tabell 5-11. Organisert samarbeid som omfatter mer enn fire kommuner**

Kommuner	Fagområde eller tjenesteområde	Organisasjonsform
Nore og Ulvdal, Rollag, Flesberg, Hjartdal, Kongsberg, Tinn og Notodden	Regionråd	Kommunelovens § 27
Nore og Ulvdal, Rollag, Flesberg, Hjartdal, Kongsberg, Tinn og Notodden	Felles LMS	Samarbeidsavtale
Nore og Ulvdal, Rollag, Flesberg, Hjartdal, Kongsberg, Tinn og Notodden	Suks'IT – IKT strategi og utvikling	Samarbeidsavtale
Nore og Ulvdal, Rollag, Flesberg, Kongsberg, Lardal og Larvik	Grønn Dal samarbeidet	Samarbeidsavtale
Nore og Ulvdal, Rollag, Flesberg, Kongsberg, Tinn og Notodden	Felles innkjøp	Samarbeidsavtale
40 kommuner i Buskerud, Telemark og Vestfold	Arkivtjeneste	IKS
Kommunene i Telemark (her: Notodden og Tinn)	Revisjon	IKS
Kommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold	Innkjøp	Avtale

### 5.2.5 Oppsummering

Til sammen er det idag 32 samarbeidsløsninger hvor kommuner i Kongsbergregionen er involvert. 13 av samarbeidsløsningene omfatter kun to kommuner; Rollag/Flensberg eller Hjartdal/Notodden. 8 omfatter mange kommuner, gjerne i flere fylker.

Tallmessig fordeling av type organisatoriske løsninger er vist i tabell 5-12. Enkle samarbeidsavtaler dominerer, med IKS på annenplass og samarbeid med eget styre på tredjeplass.

**Tabell 5-12. Organisatoriske løsninger i Kongsbergregionen – tallmessig fordeling**

Organisasjonsform	Antall
Samarbeidsavtale	21
Interkommunalt selskap, IKS	5
Kommuneloven § 27	3
Kommuneloven § 24.2	1
Kommuneloven § 28	1
Aksjeloven	1

Ser vi nærmere på ovenstående tabeller, synes det å være slik at jo flere kommuner som inngår i samarbeidet, jo større er tendensen til å velge løsninger som sikrer uavhengighet og forretningsmessighet snarere enn kommunal politisk styring.

Renovasjonsselskapet IRMAT AS er det eneste aksjeselskapet i denne samarbeidsporteføljen. IRMAT AS ble etablert i 1998, mens selve avfallsanlegget ble åpnet i 1995. IRMAT AS omfatter kommunene Hjartdal, Notodden (som begge inngår i Kongsbergregionen), samt Bø og Sauherad. IRMAT har kontorer på Goasholtmyra avfallsanlegg i Notodden kommune (på veien mot Kongsberg). Bakgrunnen for etableringen av et interkommunalt selskap var et ønske om å videreutvikle renovasjonssamarbeidet mellom kommunene. På den måten kunne driften av renovasjonstjenestene rasjonaliseres, og kommunene kunne lettere møte nye krav innen avfallshåndteringen.

### **5.2.6 Konklusjon om muligheter ut fra dagens organisering**

Regionrådet bør stå fritt i å velge løsninger, uavhengig av dagens samarbeidsløsninger i regionen. Dette fordi:

- Relativt få av de etablerte samarbeidsløsningene i regionen er selskapsorganisert (IKS eller AS).
- Det vil ikke være naturlig å ta utgangspunkt i noen av dagens interkommunale selskap eller aksjeselskap for organisering av renovasjonssamarbeidet.
- Forholdet til IRMAT AS, med to eierkommuner innenfor regionsamarbeidet og to utenfor, bør drøftes mellom partene i den videre utvikling av samarbeidsløsninger.

### **5.3 Forholdet til lov- og regelverk**

Ved organisering av interkommunalt samarbeid kommer det ofte spørsmål om hvorvidt og hvordan man skal anvende det lovverk som uten videre gjelder for den enkelte kommune.

Forholdet til de mest sentrale lovverk og bestemmelser er behandlet nedenfor.

#### **5.3.1 Kommuneloven**

Senest ved lovendring som trådte i kraft 1.januar 2010 er følgende forhold aktuelt for kommunalt eide selskaper og datterselskaper:

Kjønnsmessig balansert sammensetning av styrene. Bakgrunnen for dette er at det offentlige anses å burde gå foran med et godt eksempel når det gjelder en balansert kjønns sammensetning av styrer.

Valgbarhetsbegrensninger slik at administrasjonssjefen, dennes stedfortreder og medlem av kommuneråd / fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt/ fylkeskommunalt foretak i den kommune / fylkeskommune der de innehar den aktuelle rolle.

#### **5.3.2 Lov om interkommunale selskaper**

Loven trådte i kraft fra 1.1.2000. Det vises til tidligere avsnitt hvor denne selskapsformen er beskrevet nærmere.

#### **5.3.3 Offentlighetsloven**

Krav til offentlighet og innsyn vil stå sterkere innenfor organisering som er hjemlet i kommuneloven og selskapsloven (IKS) enn i virksomhet som er hjemlet i aksjeloven.

Justis- og politidepartementets veileder om Offentlighetsloven redegjør nærmere for dette. Det vises spesielt til pkt. 2.2: Særlig om offentlig eide selskaper, stiftelser mv. Her heter det:

*“Når en virksomhet er skilt ut av den ordinære forvaltning, for eksempel ved at det er opprettet et aksjeselskap, en stiftelse eller et annet selvstendig rettssubjekt, er utgangspunktet at virksomheten ikke lenger regnes som “organ for stat eller kommune”, og den er derfor ikke omfattet av loven. Slik offentlighetsloven er praktisert, avgjøres forholdet til offentlighetsloven imidlertid ikke av organisasjonsformen alene, men etter en helhetsvurdering hvor en rekke momenter spiller inn. Det legges særlig vekt på følgende forhold:*

- *Den organisatoriske og økonomiske tilknytning til det offentlige*
- *Virksomhetens art*
- *Om virksomheten har et faktisk eller rettslig monopol*
- *Graden av politisk styring*

*En helhetsvurdering basert på kriteriene ovenfor vil i praksis ofte være vanskelig, da ulike kriterier kan trekke i ulik retning.”*

Krav om offentlighet vil stå sterkt selv om virksomheten er organisert som et aksjeselskap, så lenge det er et rent offentlig eierskap. Dersom det er over 33 % privat medeierskap, svekkes retten til offentlighet.

Uavhengig av dette vil det være mulig å unndra dokumenter og lignende fra offentlighet når det gjelder forretningsmessige og personalmessige forhold.

#### **5.3.4 Arkivloven**

Arkivloven er en generell lov for alle typer offentlige arkiver. Den har også bestemmelser om bevaring av private arkiver. Arkivloven har som formål å sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Formålet med loven er og tilgjengeliggjøring for ettertiden.

#### **5.3.5 Forvaltningsloven**

En skjerping av habilitetsreglene er vedtatt med virkning fra 1.november 2011. Dette innebærer at unntaksregelen i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e, om at inhabilitet ikke inntre for ledere og styremedlemmer i selskaper som “helt ut eies av stat eller kommune”, bortfaller. Dette betyr at folkevalgte og tjenestemenn blir inhabile og ikke kan behandle en sak i kommunen / fylkeskommunen som gjelder et offentlig eid selskap der de selv har en ledende stilling eller sitter i styret eller bedriftsforsamlingen.

#### **5.3.6 Arbeidsmiljøloven**

I kapittel 16 i Arbeidsmiljøloven er arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse omtalt. Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.

Spørsmålet om hvorvidt det foreligger en virksomhetsoverdragelse, kan være omstridt. Dette temaet bør derfor drøftes mellom partene tidlig i en prosess for organisering av interkommunalt samarbeid.

Når hele virksomheten overdras fra en arbeidsgiver til en annen, vil man *alltid* stå overfor en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Men man vil også stå overfor en virksomhetsoverdragelse i mange tilfeller der bare en del av virksomheten overdras. Det typiske eksemplet er at rene støttefunksjoner som regnskap, renhold og kantine blir overdratt.

Overdragelse av støttefunksjoner betegnes gjerne outsourcing. En overdragelse skjer eksempelvis både ved direkte salg og ved en anbudskonkurranse om levering av tjenester. Hvordan den gjennomføres, har ikke betydning for om arbeidsmiljølovens kap. 16 kommer til anvendelse eller ikke.

I tilfeller der det ikke kun er støttefunksjoner som overdras, må det foretas en konkret vurdering av om arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse. Generelt kan det oppstilles som et krav at en betydelig del av den aktuelle virksomhet må overdras, eller der hvor kun del av virksomhet overdras, at samme aktivitet videreføres. I vurderingen av hva som må videreføres, ser man på om kundegruppen er den samme, om virksomheten fortsetter i de samme lokalene, om maskinelt utstyr er overtatt, om ansattes oppgaver er i behold/om ansatte overtas av ny arbeidsgiver, om fordringer/annen kapital er overtatt. Det vil således være en samlet vurdering av flere faktorer som vil være avgjørende for om man står overfor en virksomhetsoverdragelse i AMLs forstand eller ikke.

I den vurderingen som skal foretas, må det sondres mellom de ulike typer av virksomheter: Industriell virksomhet vil ha bundet opp store ressurser i maskinelt utstyr og fast eiendom, mens bedrifter i handelsbransjen i større grad særkjennes gjennom merkevarer, kundegrunnlag og et stort antall ansatte. Overtagelse av utstyr og/eller ansatte veier således ulikt inn i den vurderingen som må foretas avhengig av hva som kjennetegner den aktuelle virksomheten. Det må foretas en totalvurdering av om de elementer som kjennetegner virksomheten, i tilstrekkelig grad har blitt overført fra tidligere til ny arbeidsgiver.

De sentrale bestemmelser som framgår av lovens §§ 16-2 til 16-7, er gjengitt i vedlegg.

### 5.3.7 Lov om offentlige anskaffelser

Spørsmål knyttet til dette lov- og regelverket har vært mye omtalt de siste årene, også i forhold til renovasjonssamarbeid og organisering av dette. Ofte har begrepene egenregi og enerett stått sentralt. For å klargjøre den formelle siden av dette, henviser vi til følgende avgjørelse fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

***“Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) har i en avgjørelse 29. september 2008 i sak 2008/77 gitt en prinsipiell og viktig fortolkning av det norske anskaffelsesregelverket og EØS-avtalen, som aksepterer at kommunale myndigheter har mulighet for å etablere enerett for å løse kommunale avfallsproblemer på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte.***

*Forurensingsloven pålegger kommunene å ha deponi eller anlegg for å håndtere husholdningsavfall. Deponiforbudet som kom i 2009, gjør at restavfallet må finne alternative behandlingsmåter. Konsekvensen er at kommunene, og deres interkommunale avfallsselskaper, må kunne tildele et selskap enerett til å oppfylle denne oppgaven.*

*Bakgrunnen for KOFAs avgjørelse er at det interkommunale selskapet Risør og Tvedestrandregionens Avfallsselskap AS (RTA) og flere andre interkommunale avfallsselskaper på Sørlandet har gått sammen om å etablere et selskap, Returkraft AS, som har som formål å eie og drifte forbrenningsanlegg. Selskapet er 100 % indirekte kommunalt eid, og selskapet er tildelt enerett til å behandle restavfall samlet inn fra eierkommunenes husholdninger.*

*RTA tildelte kontrakter direkte til selskapet, i medhold av unntak i anskaffelsesforskriften § 1-3(2) bokstav h, som hjemler direkte tildeling dersom et offentlig organ er tildelt enerett, og dette er forenlig med EØS-avtalen. Denne bestemmelsen må ikke forveksles med læren om utvidet egenregi, som er etablert gjennom EF-domstolens praksis. Denne læren har som rettslig*

*utgangspunkt at en offentlig myndighet må ha kontroll som over egen etat, og at oppgavene som løses i hovedsak må være rettet mot eierne som er oppdragsgiver, og kan i begrenset grad operere i et marked. Læren om utvidet egenregi er i stadig utvikling, og på tross av mange domstolsavgjørelser er det fortsatt en viss usikkerhet og uforutsigbarhet knyttet til vilkårene som må være oppfylt.*

*Det norske anskaffelsesregelverket bygger på EØS-regler om offentlige innkjøp. EØS-regelverket om offentlige anskaffelser har som formål å legge forholdene til rette for konkurransebaserte anskaffelser, for gjennom dette å sikre fri bevegelighet for varer, tjenester og reell etableringsfrihet. EØS-avtalen har imidlertid unntak fra fri bevegelighet, dersom det er nødvendig for å ivareta allmenne hensyn. EØS-avtalen art. 59 har en bestemmelse (som korresponderer med EF-traktatens art. 86) om offentlige og private foretak som er tildelt en særlig eller eksklusiv rettighet. Det fremgår av denne bestemmelsen at foretaket kan unntas fra reglene om konkurranse når det er nødvendig for at foretaket skal kunne oppfylle tjenester av allmenn økonomisk betydning som er tillagt dem.*

*KOFA legger til grunn at når et organ utfører tjenesten med tildelt enerett, er det ikke nødvendig å drøfte egenregispørsmål ut fra EF-domstolens mange avgjørelser om dette problemkomplekset (premiss 38). Videre legger KOFA til grunn at EØS-avtalen anerkjenner statlig og kommunal autonomi i anliggender som gjelder organisering av offentlige tjenester i allmennhetens interesse (premiss 39). KOFA viste også til en juridisk rapport som er utarbeidet for Avfall Norge i februar 2007 (forfatter H. Torkelsen, advokat i KS Bedrift), en artikkel i Lov og Rett 2004 s. 224 flg., av H.P.Graver, samt EF-domstolens praksis knyttet til EF-domstolens art. 86. KOFA foretok også en proporsjonalitetsvurdering, og fant at tildeling av enerett er forenlig både med forurensingsloven og EØS-avtalen.*

*Avgjørelsen illustrerer EØS-avtalens handlingsrom som kan benyttes av kommunale myndigheter, når det er nødvendig for å kunne utføre tjenester av allmennøkonomisk betydning, og som ikke er begrenset til læren om utvidet egenregi.”*

Det vises videre til påfølgende sitat fra veileder for tildeling av enerett innen avfallssektoren utarbeidet av KS-advokatene på oppdrag fra arbeidsgruppen for juridiske problemstillinger i Avfall Norge (29.06.07):

*“Konkurranseretten regulerer spørsmål knyttet til virksomhet som er tildelt enerett og derved har en monopolstilling innen et område, herunder forbud mot misbruk av markedsrett i form av underprising og kryssubsidiering. Kommuner må følge selvkostprinsippet i forurensingsloven for husholdningsavfall, dersom man ikke velger å sette behandling av avfall ut på anbud. En virksomhet som er tildelt enerett anbefales derfor å følge selvkostprinsippet dersom enerettstildelingen knyttes til husholdningsavfall som omfattes av forurensingslovens selvkostprinsipp. En del problemstillinger oppstår dersom foretaket også håndterer avfall knyttet til næringsavfall eller konkurranseutsatt husholdningsavfall, blant annet spørsmål om prinsipper for fordeling av kostnader. Selvkostprinsippet for husholdningsavfall som er omfattet av enerettstildeling har betydning også her, blant annet for å unngå kryssubsidiering. Selvkostprinsippet har også betydning for å unngå problemstillinger knyttet til offentlig støtte. Pris knyttet til næringsavfall og eventuelt konkurranseutsatt husholdningsavfall som er tildelt foretaket etter anbud må ikke følge selvkostprinsippet, idet prisen her reguleres av markedet.”*

Det vil være riktig å påpeke at disse spørsmålene fortsatt er omstridt, og at Norsk Industri senest i juni 2010 klaget Norge inn for ESA, EFTAs overvåkingsorgan, for brudd på EØS-avtalen. Grunnen til dette er at Norsk Industri mener en rekke kommuner omgår anskaffelsesregelverket

og EØS-avtalen ved å tildele egne næringsaktører en *etter deres oppfatning såkalt enerett* til å utføre avfallstjenester for kommunens innbyggere.

#### **5.4 Risiko, forpliktelser, begrensninger**

Aksjeselskap avgrensner risiko (begrenset ansvar), mens kommunene i et interkommunalt selskap (IKS) sitter med sin andel av samlet risiko (ubegrenset ansvar).

Uavhengig av organisasjonsform kan kommunene også avgrense økonomisk risiko gjennom å unngå store investeringer hvis det ikke kan dokumenteres at disse er økonomisk trygge på lang sikt.

Kommunene bør ha en solid fagkompetanse på avfallsområdet både for å:

- utøve sin myndighetsrolle på ansvarsområdet
- utøve ledelse av ansvarsområdet både faglig og overfor ansatte
- være en kompetent innkjøper på de områder hvor man skal kjøpe tjenester

Renovasjonssektoren er under sterk utvikling, og kommunene bør sikre seg god styring av sektoren både strategisk og operativt. For mange, spesielt mindre kommuner, vil dette være krevende. Samarbeid mellom flere kommuner vil sikre gode løsninger for forbrukerne og samtidig et akseptabelt avgiftsnivå.

Flere av kommunene har i dag avtaler med private aktører. Kommunene må naturlig nok holde sine forpliktelser i forhold til disse aktørene i inngått avtaleperiode. Disse avtalene må fases ut enkeltvis og erstattes gjennom at fellesskapet gjennomfører nye innkjøp/ etablerer felles avtaler med private aktører. I og med at det er noe forskjellige sluttår for nåværende avtaler, vil det ta noen år før alle kommunene kan delta fullt ut i fellesskapet.

#### **5.5 Avfallsgebyret**

##### **5.5.1 Gebyrfastsetting**

Uavhengig av hvordan avfallssamarbeidet organiseres, er det kommunestyret i den enkelte kommune som skal fastsette avfallsgebyret. Et IKS eller AS må sørge for oversendelse og godkjenning av gebyret fra den enkelte deltakerkommune.

Selskapet kan foreslå og få fastsatt (gjennom vedtak i alle kommunene) samme gebyrregulativ for alle kommuner. Felles gebyrregulativ må forutsette at tjenestene / tilbudene i kommunene er like.

Selskapet kan avlegge et samlet regnskap som dokumenterer at selvkostprinsippet overholdes for selskapets område under ett, uten spesifisering for den enkelte kommunene.

Selskapet kan imidlertid også ha ulike tilbud i den enkelte deltakerkommune, og da må gebyrene differensieres. Videre må det dokumenteres gjennom regnskap for den enkelte kommune at selvkostprinsippet overholdes.

Det er ikke anledning til å "omfordele" midler mellom kommunene. Innbyggerne i én kommune skal ikke subsidiere innbyggerne i en annen kommune.

Det tilrås at tjenestene / tilbudene samordnes med tilsvarende felles gebyrregulativ.

Det vises til § 34. (avfallsgebyr) i forurensningsloven. Her heter det:

*” Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.*

*Kommunene bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene.*

*Avfallshåndtering etter § 35 omfattes ikke av denne bestemmelsen.*

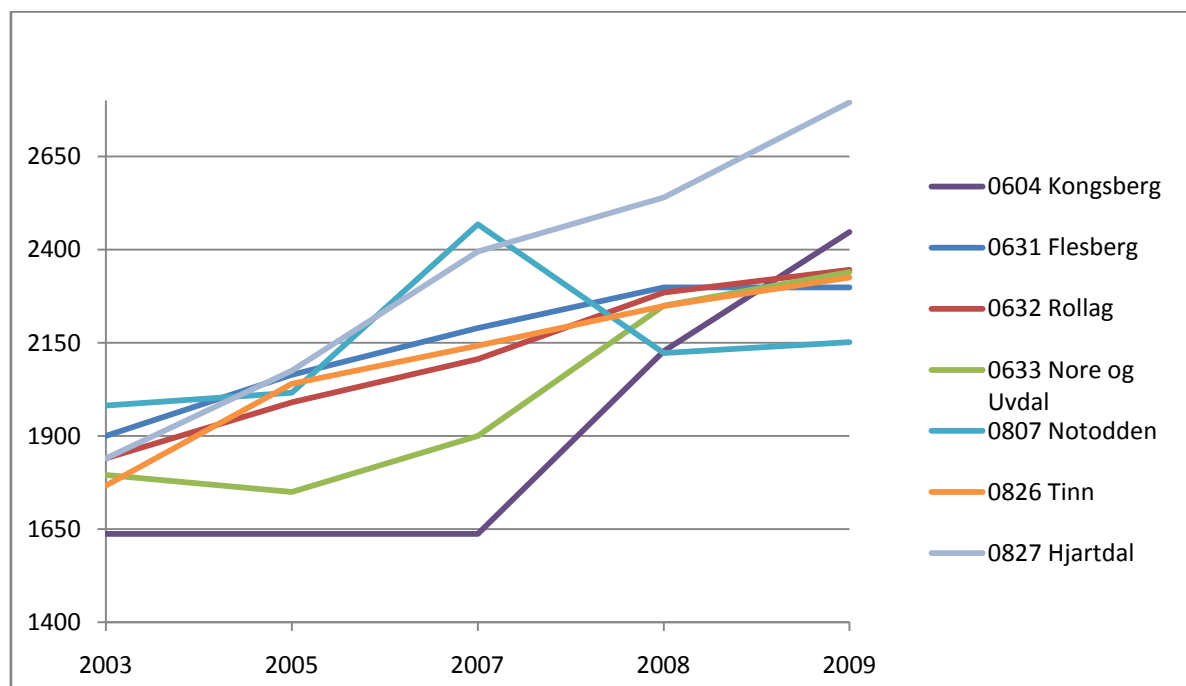
*Gebyr skal betales av den som eier en eiendom som omfattes av ordning for innsamling av avfall eller tømning av slamavskiller, privet m.v. etter loven her. Dersom eiendommen er festet bort for 30 år eller mer, skal likevel festeren svare gebyret om ikke annet er avtalt. Det samme gjelder når festeren har rett til å få festet forlenget, slik at den samlede festetid blir mer enn 30 år.*

*Avfallsgebyr med påløpte renter og kostnader er sikret med lovbestemt pant etter panteloven § 6-1. Om renteplikt ved for sen betaling, tilbakebetaling og inndrivelse av avfallsgebyr gjelder reglene i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiedomsskatt til kommunane §§ 26 og 27 tilsvarende. ”*

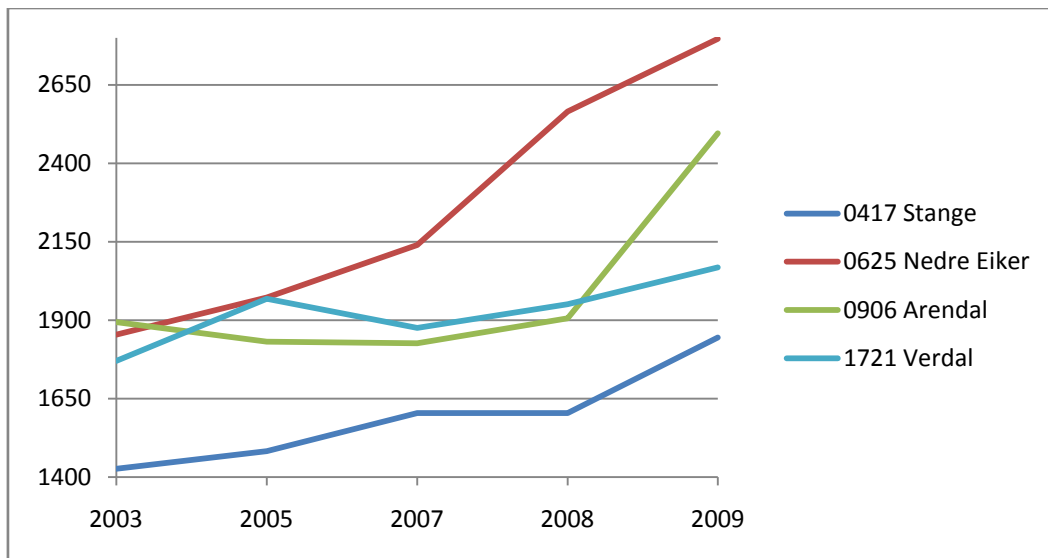
### 5.5.2 Gebyrutvikling i noen utvalgte kommuner

Nedenfor er det vist oversikter over utvikling i avfallsgebyret i kommunene i henholdsvis Kongsbergregionen, noen interkommunale selskaper, noen aksjeselskaper, samt noen andre. (28)

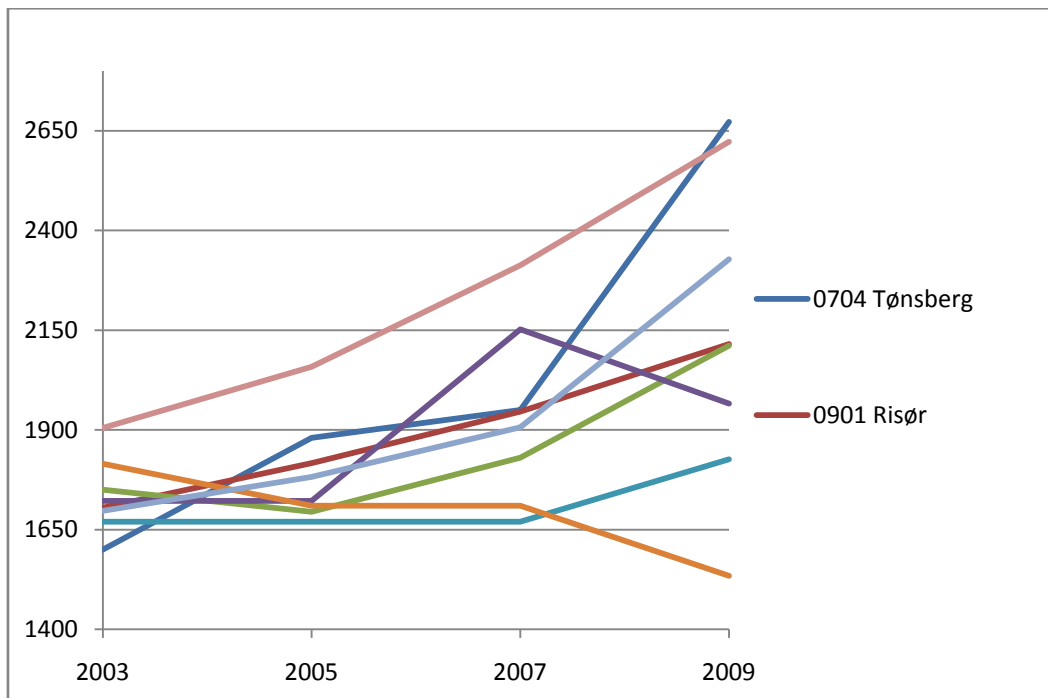
**Figur 5-7. Utvikling i renovasjonsgebyr for kommuner i Kongsbergregionen (28)**



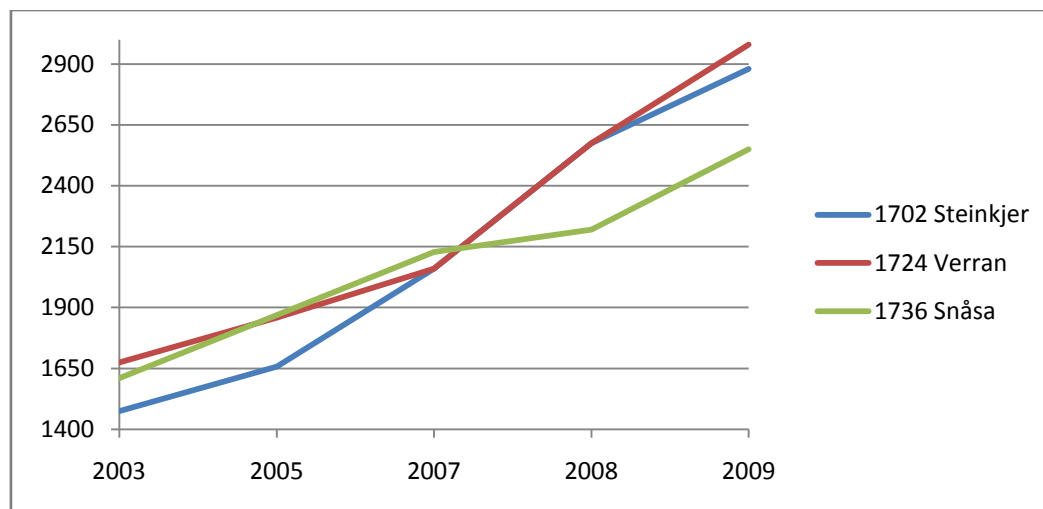
Figur 5-8 Utvikling i renovasjonsgebyr for utvalgte kommuner (IKS) (28)



Figur 5-9. Utvikling i renovasjonsgebyr for utvalgte kommuner (AS) (28)



**Figur 5-10. Utvikling i renovasjonsgebyr for utvalgte kommuner (andre organisasjonsformer enn AS og IKS) (28)**



Fra 2003 til 2009 ser vi 9 – 50 % endring i gebyret innenfor kommunene i Kongsbergregionen, 17 - vel 50 % for IKS-kommunene, og tilsvarende mellom 14 – 70 % for AS-ene.

Det kan altså ikke påvises noen direkte sammenheng mellom organisasjonsløsning som sådan og gebyrutvikling. Rambøll Norge kjenner heller ikke til at det er påvist noen slik sammenheng i andre rapporter. Det er altså ikke selve organiseringen som gir effekt for gebyrutviklingen. Det er snarere endringer i tjenester og tilbud, samordningsgevinster og kvaliteten på den jobben som utføres.

## 5.6 Eksempler på samarbeidsløsninger

Avfallssektoren er et ansvarsområde hvor det er etablert mange interkommunale samarbeidsløsninger. Det finnes en rekke eksempler på svært godt fungerende samarbeid, uavhengig av selskapsform. Det kan ikke pekes på at det er én type løsning er den eneste riktige organisasjonsformen.

I vedlegg har vi vist 13 samarbeidsløsninger som eksempler.

Av disse er 7 interkommunale selskap med 3 - 10 eierkommuner. De fleste IKS-ene (6 av disse) har valgt å etablere et datterselskap (AS) som håndterer næringsavfall. Dette gir et nødvendig tydelig skille mellom husholdningsavfallet og næringsavfallet organisatorisk og økonomisk. Disse IKS-ene dekker fra ca 36 000 innbyggere (Glåmdalen) til ca 220 000 innbyggere (Drammensregionen).

5 er aksjeselskap med 3 - 11 eierkommuner. Disse er eksempler på selskap som dekker fra ca 17 000 innbyggere (Risør- og Tvedestrandregionens avfallsselskap) til ca 325 000 innbyggere (Bergensområdet interkommunale renovasjonsselskap). Flere av disse har også etablerte datterselskaper for håndtering av næringsavfall.

Én løsning - Steinkjer, Verran og Snåsa - er eksempel på et vertskommunesamarbeid med hjemmel i kommunelovens § 28.

## 5.7 Maktfordeling

De mest tradisjonelle alternativene for formell maktfordeling i et interkommunalt selskap har vært

1. Hver av kommunene har like stor makt, uavhengig av innbyggertallet.
2. Makten fordeles mellom kommunene i overensstemmelse med innbyggertall.

Jo mer ujevne de samarbeidende kommunene er i størrelse, jo mer aktuelt vil det være å velge alternativ 2.

Spesielle forhold ved husholdningsrenovasjon gjør det aktuelt å foreta en mer omfattende vurdering av hva som er rettferdig maktfordeling. Husholdningsrenovasjon skal være gebyrfinansiert og selv bærende. Det er ikke innbyggertallet alene som avgjør inntektspotensialet, men antall abonnenter eller bebygde grunneiendommer. Husholdningsstørrelsen vil kunne variere mellom kommunene.

Kongsbergregionen har et betydelig og voksende innslag av hyttebebyggelse/ fritidshus. Man må påregne at det meste av denne bebyggelsen i årene som kommer, vil måtte omfattes av kommunal husholdningsrenovasjon. Også fritidshusholdninger må da regnes som abonnenter.

En kommune med høyt innbyggertall er gjerne ikke den kommunen som har flest hytter/ fritidshus. Dette stemmer også for Kongsbergregionen. Se tabell 5-13. Kongsberg og Notodden har til sammen 72,4 % av innbyggerne i regionen, men bare 20,4 % av hyttebebyggelsen.

**Tabell 5-13. Tall for innbyggere og hytter/ fritidshus i Kongsbergregionen (9)**

Nr	Kommune	Antall innbyggere	Prosent av Kongsbergregionens innbyggertall	Antall hytter/ fritidshus	Prosent av regionens hytter / fritidshus
1	Rollag	1390	2,7	1773	10,6
2	Nore og Uvdal	2514	4,9	3834	22,8
3	Kongsberg	24 714	48,2	2190	13,0
4	Flesberg	2578	5,0	3128	18,6
5	Hjartdal	1587	3,1	1879	11,2
6	Notodden	12 390	24,2	1241	7,4
7	Tinn	6022	11,8	2741	16,4
	<b>SUM</b>	<b>51 195</b>	<b>100</b>	<b>16 786</b>	<b>100</b>

Basert på offentlig statistikk om husholdningsstørrelse for kommunene, har vi gjort et enkelt overslag over potensialet for abonnenttall, forutsatt dagens innbyggertall og hyttetall. Se tabell 5-14. Gjennomsnittlig størrelse for en husholdning i Buskerud eller Telemark i 2002 er i 2,2 personer. Beregningen viser bl.a. at Kongsberg og Notodden kun sitter med 50,7 % av abonnentpotensialet, selv om de har 72,4 % av innbyggerne. Nest etter Kongsberg og Notodden er det Tinn som har det største abonnentpotensialet, deretter Nore og Uvdal.

**Tabell 5-14. Dagens teoretiske potensial for abonnenter i Kongsbergregionen, fordelt på kommuner**

Nr	Kommune	Antall innbyggere	Husholdningsstørrelse	Potensial ordinære abonn.	Antall hytter/fritidshus	Potensial abonnenter totalt	Potensial abonnenter prosent
1	Rollag	1390	2,2	632	1773	2405	6,0
2	Nore og Uvdal	2514		1143	3834	4977	12,4
3	Kongsberg	24 714		11 234	2190	13 424	33,5
4	Flesberg	2578		1172	3128	4300	10,7
5	Hjartdal	1587		721	1879	2600	6,5
6	Notodden	12 390		5632	1241	6873	17,2
7	Tinn	6022		2737	2741	5478	13,7
	<b>SUM</b>	<b>51 195</b>		<b>23 270</b>	<b>16 786</b>	<b>40 065</b>	

Hva disse tallene betyr økonomisk, vil bl.a. avhenge av investeringer og standarden på avfallsordningene i årene som kommer. Spørsmålet om maktfordeling i et evt. fremtidig selskap vil være en politisk beslutning.

## 5.8 Lokalisering

Ved etablering av et nytt selskap må Kongsbergregionen ta stilling til lokalisering for selskapets hovedsete. I denne sammenheng vil vi kun peke på at lokalisering må sees i sammenheng med selskapets mandat og de oppgaver det skal løse.

## 6. MULIGE PROSJEKTSTOPPERE

Rambøll har gjort en vurdering av hvilke forhold som kan utgjøre en nåværende eller fremtidig hindring for interkommunalt samarbeid på avfallsområdet. Følgende forhold er vurdert:

- Endringer i kommunenes lovpålagte plikt om innsamling av avfall fra private husholdninger
- Endrede rammebetingelser for kommunal virksomhet
- Boligstruktur, befolkningsutvikling og urbanisering
- Avfallsmengder og utvikling i avfallsets sammensetning
- Markedssituasjon for restavfall og kildesortert avfall
- Lovgivningen for avfall
- Tilgang på arealer til avfallsets infrastruktur

### 6.1 Endringer i kommunens plikter på avfallsområdet

Den viktigste begrunnelsen for kommunens plikt til innsamling av husholdningsavfall, er hensynet til områdehygiene og smittevern. Det er så langt ingen politiske føringer som tyder på at kommunen vil miste styringsretten på dette området.

Ut fra Rambølls kjennskap og erfaring er det kun store, profesjonelt drevne borettslag i større byer som har tatt til orde for en slik endring.

Forventede endringer i kommunes plikter på avfallsområdet bør således ikke være til hinder for et interkommunalt samarbeid om tiltak innen avfall.

### 6.2 Endrede rammebetingelser for kommunal virksomhet

Lov om interkommunal virksomhet kan bli opphevet eller endret. I Danmark ble en tilsvarende lov opphevet for 6 – 7 år siden etter endringer i regjeringens politiske farge. Men dette bør sees i sammenheng med at Danmark også har gjennomført en omfattende kommunesammenslåing. Kommuner som tidligere ville samarbeidet i et interkommunalt selskap, kan nå utgjøre én kommune.

Kommunesammenslåinger har skjedd tidligere, og det kan skje igjen. Dette er en pågående politisk debatt i Norge, og har vært det i mange år. En mulig fremtidig kommunesammenslåing er ikke til hinder for å utvikle samarbeidsformer og felles løsninger. Et slikt samarbeid vil snarere redusere utfordringene dersom en slik sammenslåing skulle komme senere.

### 6.3 Boligstruktur, befolkningsutvikling og urbanisering

Vesentlige endringer i boligstruktur og befolkningens størrelse vil kunne gi endringer i avfallsmengdene og avfallsets sammensetning.

Rambøll har innhentet befolkningsfremskrivninger for kommunene i Kongsbergregionen, utarbeidet av Statistisk sentral byrå (9). Fremskrivningen går frem til 2025, og dekker alle kommunene i samarbeidet.

**Tabell 6-1. Befolkningsfremskrivninger for kommunene i Kongsbergregionen 2010 – 2025 (9)**

Kommune	2010	2015	2020	2025
Tinn Kommune	6 022	5 835	5 650	5 553
Hjartdal kommune	1 587	1 529	1 484	1 465
Notodden kommune	12 390	12 368	12 501	12 675
Kongsberg kommune	24 714	26 102	27 313	28 519
Nore og Uvdal kommune	2 514	2 419	2 339	2 297
Rollag kommune	1 390	1 341	1 292	1 270
Flesberg kommune	2 578	2 611	2 661	2 725
I alt	51 195	52 205	53 240	54 504

Fremskrivningen viser en samlet befolkningsvekst for regionen som sådan på ca 6,5 % fram til 2025. Bak dette tallet finner vi variasjoner innbyrdes mellom kommunene. Urbaniseringstrenden i Kongsbergregionen vil fortsette, idet utkantkommuner kan forvente nedgang i folketallet, mens områdene nær større bysentra får vekst i folketallet.

Med urbaniseringen følger ofte en nedgang i *husholdningsstørrelsen*, dvs gjennomsnittlig antall personer per husholdning går ned. Det betyr at hos kommuner i vekst kan økningen i antall avfallsabonnenter bli noe større enn økningen i innbyggertall alene skulle tilsi. Erfaringen fra de større byene tilsier også at ny boligbygging vil føre til en økende andel flerbolighus (blokk, rekkehus osv) og en synkende andel enebolig/ våningshus.

Fra et renovasjonsmessig synspunkt bør vi også se på utviklingen i boligstruktur for fritidsboliger. Som vist i kapittel 4.1.13, har Kongsbergregionen en omfattende hyttebebyggelse. Hyttebebyggelsen er tildels omfattende hos kommuner som kan forvente nedgang i folketallet. Dette er anskueliggjort i tabell 6-2.

**Tabell 6-2. kommunene i Kongsbergregionen rangert etter henholdsvis prognosert innbyggertall i 2025 (til venstre) og antall hytter/ fritidseiendommer i 2010 (til høyre).**

Nr	Kommune	Prognose innbyggertall 2025	Nr	Kommune	Antall hytter 2010
1	Kongsberg	28 519	1	Nore og Uvdal	3834
2	Notodden	12 675	2	Flesberg	3128
3	Tinn	5553	3	Tinn	2741
4	Flesberg	2725	4	Kongsberg	2190
5	Nore og Uvdal	2297	5	Hjartdal	1879
6	Hjartdal	1465	6	Rollag	1773
7	Rollag	1270	7	Notodden	1241

Noen av de eksisterende kommuneplanene i Kongsbergregionen nevner hytteeierne og reiselivspotensialet som en viktig ressurs for kommunen. Kommuneplan for Flesberg beskriver situasjonen slik (10):

- *Fritidsbeboerne tilbringer stadig mer tid i kommunen, og noen har gjort Flesberg til sin hovedbase*
- *Fritidsbeboerne er i stor grad blitt integrert og engasjert i lokalsamfunnet Flesberg*
- *Fritidsbeboerne er blitt en positiv og viktig ressurs for kommunen*

Tinn kommune har vedtatt en næringsstrategi som går ut på å omforme kommunen fra industri- og landbrukskommune til reiselivskommune. I kommuneplan for Tinn heter det(11):

*Bygdesentra med handel, identitet, service, næring knyttet opp mot jakt, fiske og hytteservice bidrar til livskraftige bygder og en attraktiv bosettingskommune.*

Til tross for dette er det ikke ut fra kommuneplanenes samfunnsdel lett å få øye på planer om opptrapping av antall hytter eller klare mål der en slik opptrapping kan forankres. Bygging og omsetning av hytter er dessuten svært følsomt for konjunkturer. I økonomiske nedgangstider synker aktiviteten på dette området.

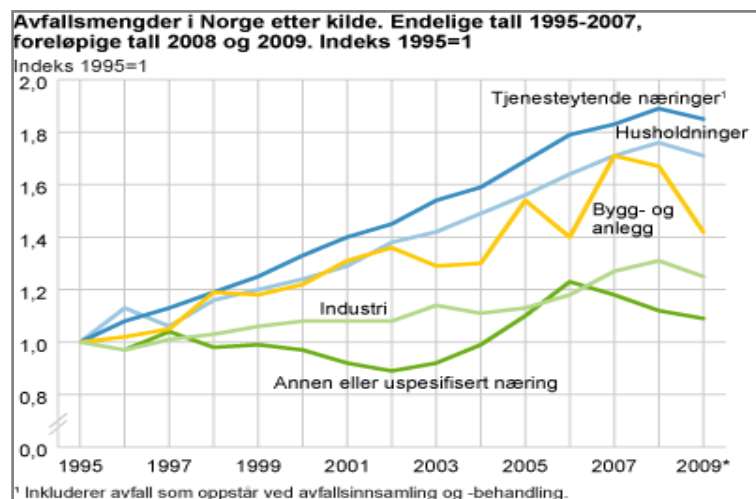
Forventet utvikling i befolkningsgrunnlaget alene bør ikke stoppe avfallsprosjekter i Kongsbergregionen. Urbanisering og omfattende hyttebebyggelse tilsier behov for en modernisering/ oppgradering av dagens løsninger, eventuelt en større differensiering mellom tettbygde og spredtbygde områder, samt bedre tilpasning av hytterenovasjon.

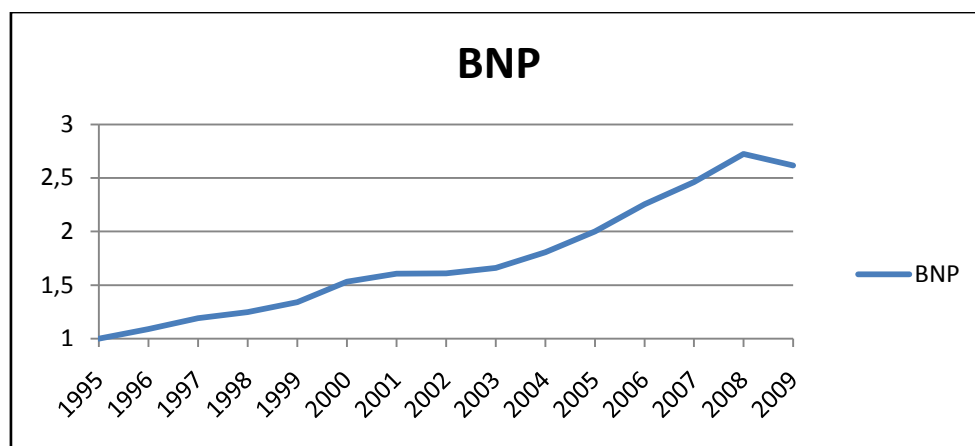
#### 6.4 Avfallsmengder og utvikling i avfallets sammensetning

Det nyeste avfallsregnskapet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at det i alt ble produsert 10,4 millioner tonn avfall i Norge i 2009. Det betyr en nedgang på 5 % i forhold til 2008. I årene før dette har det vært en stabil vekst i avfallsmengdene. I 2009 utgjorde avfall fra husholdninger 2,186 millioner tonn, i alt 21 % av den samlede avfallsmengden. (16)

I flere år har veksten i avfallsmengdene fulgt den økonomiske veksten i samfunnet, og vært forholdsvis stabil inntil 2009. Spesielt avfall fra husholdninger har vist en stabil vekst.

Figur 6-1. Avfallsmengder i Norge 1995 – 2009 (16)



**Figur 6-2. Utviklingen i brutto nasjonalprodukt (BNP, indeks 1995 = 1) i Norge 1995 – 2009 (16)**

En sammenligning av veksten i avfallsmengder og veksten i BNP viser at veksten i avfallsmengdene følger tendensen for vekst i BNP. Veksten i avfallsmengden når ikke samme høyde som veksten i BNP, men følger likevel en negativ utvikling i BNP i perioden 2008 – 2009.

Veksten i avfallsmengdene vil trolig også fremover avhenge av den økonomiske veksten i samfunnet. En femskrivning fra OECD viser at avfallsmengdene i Europa frem mot 2030 vil øke med 1,5 % per år. (17) På tross av en midlertidig stabilisering forventer man at avfallsmengdene vil øke frem i hvert fall frem til år 2020. (18) I forbindelse med siste lovrevisjon hos EU er det en målsetting at sammenhengen mellom vekst i avfallsmengdene og vekst i økonomien skal brytes. Dette har allerede vært et politisk mål i mange år, og det gjenstår å se om man vil lykkes med å nå dette målet.

For fremskrivning av avfallsmengder i Norge mangler det statistisk grunnlag fra SSB. Nyeste fremskrivning er utarbeidet i 1999 med et perspektiv frem til 2010, og ikke oppdatert siden. (19)

## 6.5 Markedssituasjonen for restavfall og kildesortert avfall

Kildesortert avfall og behandling av avfallet regnes i dag som varer og tjenester som kan omsettes i et marked. Dette markedet er imidlertid strengt regulert av forurensningsmyndigheten. Import og eksport av avfall er en del av dette bildet. Slik vareførsel er i tillegg regulert gjennom internasjonale avtaler. (21) Blant reguleringene som kjennetegner dette markedet, kan bl.a. nevnes:

- Konesjonsplikt for lagrings- og behandlingsanlegg
- Rapporteringsplikt for avfallsstrømmer
- Deponiavgift

Det finnes i dag 17 behandlingsanlegg for biologisk behandling av avfall i Norge (20) og 21 forbrenningsanlegg med energiutnyttelse (21). I tillegg finnes et antall gjenvinningsanlegg for fraksjoner med sterkere tilknytning til produsentansvaret (papir, EE-avfall mv).

Norsk Industri har i 2010 gjennomført en analyse av forbrenningskapasitetens betydning for avfallsmengder til materialgjenvinning i Norge og Sverige. Det er gjort vurderinger frem til 2013. Analysen peker på en overkapasitet av forbrenningstjenester i Norge og Sverige. Overkapasiteten vil ligge mellom 85 000 tonn/ år og 450 000 ton/ år, avhengig av hvor mange allerede planlagte anlegg som etableres. I samme periode er det forventet en skjerping av kravene til

kildesortering, en utvikling som kan innebære at mindre mengder avfall rettes mot forbrenning, med dertil hørende prispress. Trolig vil markedet søke å utnytte kildesortert avfall som for eksempel trevirke, hageavfall, papir eller plast, til forbrenning. Det konkluderes med at overkapasiteten av forbrenningstjenester vil føre til redusert materialgjenvinning, med mindre det iverksettes tiltak til å hindre dette. (22)

## 6.6 Lovgivningen for avfall

De siste årene er det gjort omfattende endringer i det lovverk som regulerer avfallsområdet. Særlig har implementeringen av deponidirektivet (1999/31/EF) og rammedirektivet for avfall (2008/98/EF) gitt føringer som får konsekvenser fremover i tid.

Deponidirektivet er i sin helhet implementert i norsk lovgivning. Fra 2008 ble det forbudt å deponere avfall som inneholder mer enn 5 % organisk materiale, og samtidig er det gitt strenge krav til avslutning av deponier, etterdrift og videre overvåkning. På grunn av krav om lavt innhold av organisk materiale i deponerte masser er mengden til deponi gått ned fra ca 2,5 millioner tonn året før forbudet (2007) til 1,9 millioner tonn i 2009, i alt 24 % reduksjon. På grunn av fokus på gjenvinning og gjenbruk vil tendensen trolig fortsette, men flate ut i årene fremover.

Flere deponier stenger på bakgrunn av strengere krav og mindre tilgang på avfall. Tomter der deponiene ligger, kan dermed benyttes til andre – riktignok begrensede – formål, for eksempel næringsvirksomhet. Man må regne med at kravene til sluttdrift, overvåkning av nedlagte deponier og kontroll av sigevann fortsatt vil bestå.

Rammedirektivet for avfall legger stor vekt på tiltak for å redusere avfallsmengdene og frikoble avfallsproduksjonen fra den økonomiske veksten i EU. Det skal etableres et nasjonalt program for forbygging av avfall. Det er også krav, at minst papir, metall, plast og glass skal kildesorteres senest i 2015. 50 % av dette skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes. Direktivet legger videre opp til at minst 70 % av bygge- og riveavfallet skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020. Maksimalt 30 % kan da gå til forbrenning eller deponi. Når disse bestemmelsene implementeres i norsk lovgivning, vil de trolig føre til ytterligere reduksjon i mengden avfall til deponi.

I EØS-notat opprettet av Miljøverndepartementet er det gitt følgende kommentar til direktivets implementering i norsk lovgivning og betydning for kildesorteringen:

*”Rettsakten slår fast at innen 2015 skal papir, metall, plast og glass kildesorteres. Videre skal minimum 50 % av papir, metall, plast og glass fra husholdninger gå til gjenbruk eller materialgjenvinning innen 2020. Bestemmelsen tolkes slik at 50 % -målet betraktes for de relevante fraksjonene under ett. I henhold til en slik tolkning vil det trolig ikke være behov for nye virkemidler i Norge. Utsorteringsgraden for husholdningsavfall var i 2007 på 51 %. Dersom 50 % -målet tolkes å gjelde for hver enkelt fraksjon, vil det være behov for nye virkemidler for plastavfall”. (29)*

I skrivende stund er det fortsatt ikke klart hvilken tolkning som vil gjelde. Uansett gir bestemmelsen et inntrykk av at retursystemene vil bli formalisert, mer enn tilfellet er i dag. Det er fra Avfall Norge sin side uttrykt bekymring ang tolkning av *kildesortering* i forhold til sentrale oppsamlings- og sorteringsløsninger (For eksempel avfallssug med sentral pose-sortering av plast-, våtorganisk- og restavfall). En streng tolkning av dette medfører at det ikke er mulig å bruke sentrale oppsamlingsystemer, selv om det kan vises til at materialkvaliteten er tilstrekkelig god til gjenbruk. (28) Avfall Norge har fremmet sin bekymring for myndighetene, men det er et forhold som ennå ikke er avklart.

I samme notat behandles også forholdet angående gjenbruk og gjenvinning av bygg- og anleggsmaterialer:

*“Det mest utfordrende vurderes å være at rettsakten legger opp til at minimum 70 % av bygg- og riveavfallet skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020. Konsekvensen av rettsakten vil trolig bli at vi må materialgjenvinne mye betong, tegl og andre tunge avfallsfraksjoner og materialgjenvinne noe mer av det som i dag går til forbrenning. Dette kan innebære økte kostnader og vil trolig ikke oppnås uten nye virkemidler.” (23)*

Dette vil trolig forsterke det arbeid som allerede pågår med å kartlegge og kildesortere avfall fra byggebransjen. Dersom en økende andel av dette avfallet skal materialgjenvinnes, vil det være naturlig å gjenbruke mer av den tyngre fraksjonen som ellers blir deponert som stabile masser (inert avfall).

Sverige har valgt en løsning der produsentene har et direkte ansvar for emballasjeavfall fra husholdningene. Kommunene har dermed styringsrett over et mindre avfallsvolum enn hva som er tilfellet i Norge. Det er ingen holdepunkter for at norske myndigheter vil foreslå overgang til den svenske løsningen.

## **6.7 Tilgang på arealer til avfallets infrastruktur**

Med avfallets infrastruktur mener vi alle de tekniske elementer som skal være til stede for at avfallet skal finne veie fra husholdningen og til avfallet er deponert eller gjenvunnet. Det er ofte knyttet konflikter til lokalisering av anlegg for oppsamling, lagring eller behandling av avfall. Ut fra ren transportøkonomi bør slike anlegg ligge ved naturlige transportknutepunkter i områdene der avfallet oppstår. Men nettopp der er det både tett befolket, kamp om arealene og klare nabokonflikter ut fra avfallshåndteringens egenart. Resultatet er ofte at returpunkter havner på offentlig grunn, og at gjenvinningsstasjoner og behandlingsanlegg legges til steder som ikke er transportøkonomisk optimale. Dette etter lokalpolitiske prosesser.

Det ligger utenfor denne utredningens mandat å gå nærmere inn på disse forholdene spesielt for Kongsbergregionen. Vi vil imidlertid peke på behovet for å definere slike arealer når man rullerer kommuneplanene. Dersom man ikke gjør dette, kan tilgangen på arealer bli vanskelig.

## **6.8 Forpliktende avtaler og vedtak**

Rambøll har ikke lagt vekt på å innhente fullstendige opplysninger om tidsaspektet i alle avtaler som kommunene og IRMAT har med renovatører og leverandører av behandlingstjenester for avfall.

### **6.8.1 Avtaler med renovatører**

Når det gjelder avfallsinnsamling, synes det mulig å fase ut/ erstatte samtlige avtaler i løpet av 5 år dersom man skulle ønske dette.

Ved et eventuelt senere forprosjekt bør det lages en fremdriftstidsplan for felles utfasing eller revisjon av eksisterende avtaler med renovatører og avfallsbehandlere, hensyntatt varigheten av hver enkelt avtale.

### **6.8.2 Forpliktelser overfor IRMAT AS**

Hjartdal og Notodden er forpliktet på aksjeeieravtale og vedtekter for IRMAT. (14) (15) Aksjeeieravtalen angir formål og mandat for selskapet. IRMAT har overtatt kommunale oppgaver

innen håndtering og utnyttelse av avfall, fakturering og betalingsoppfølging overfor abonnentene, og skal være en pådriver for miljømessig utnyttelse av avfallet. IRMAT har ingen oppgaver knyttet til videreutvikling av den kommunale infrastrukturen for avfall. IRMATs eierkommuner har leveringsplikt (levering av avfall) til selskapet. Selskapet kan søke samarbeid med andre.

Vedtektene for IRMAT inneholder bestemmelser om aksjeovergang. Ved eventuelt salg av aksjer har nåværende aksjonærer forkjøpsrett.

Dersom Hjørdal og/ eller Notodden skulle ønske å tre ut av IRMAT, så er dette mulig å gjøre.

## 6.9 Regionens størrelse og grunnlag for anleggsetablering - Eksempler

### 6.9.1 Innherred renovasjon IKS

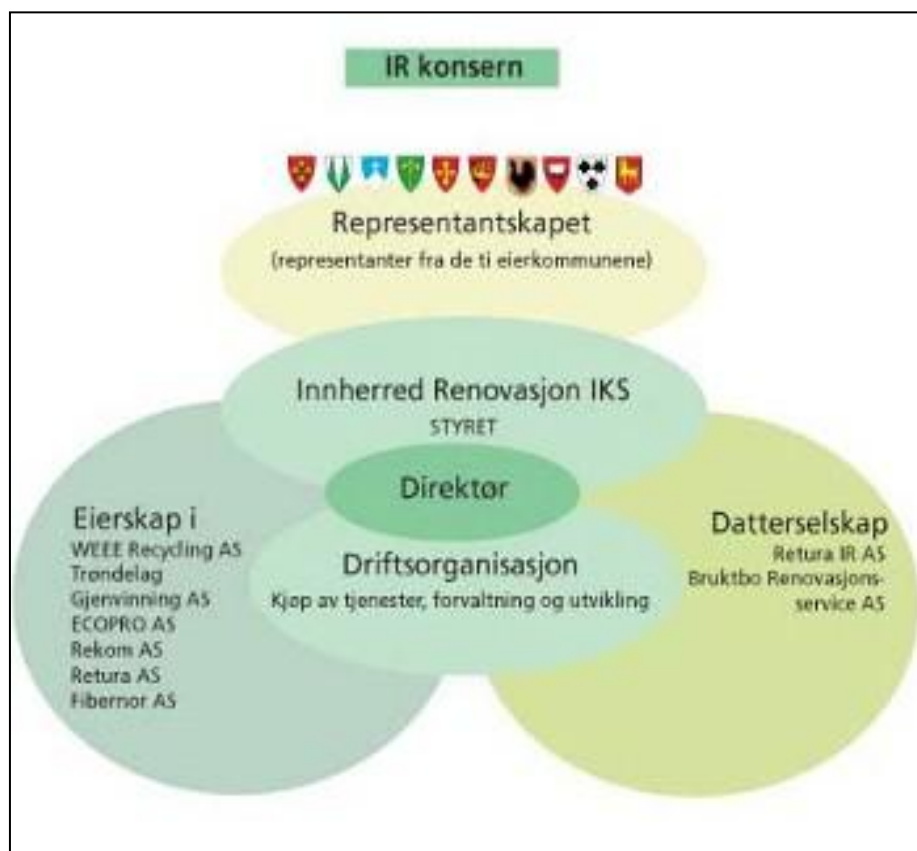
Det har vært stilt spørsmål om hvorvidt Kongsbergregionen har tilstrekkelig kritisk masse til å etablere noe eget behandlingsanlegg. For å belyse denne problemstillingen har vi valgt å se nærmere på Innherred-regionen i Nord-Trøndelag og benytte dette som illustrerende eksempel.

Innherred Renovasjon IKS (forkortet IR) omfatter ti kommuner, hvorav to ligger i Sør-Trøndelag og resten i Nord-Trøndelag. Området har til sammen 83 867 innbyggere. (24) (Til sammenligning har Kongsbergregionen 51 195 innbyggere.) Stjørdal og Levanger er de to kommunene som har høyest folketall. Dette er vist i tabell 6-1. Konsernorganiseringen er vist i figur 6-3.

**Tabell 6-1. Innherred renovasjon – Eierkommuner og folketall (24)**

Kommune	Folketall
Selbu	3 948
Malvik	12 334
Meråker	2 506
Stjørdal	20 287
Frosta	2 460
Levanger	18 116
Verdal	13 955
Inderøy	5 921
Mosvik	876
Leksvik	3 464
SUM	83 867

Figur 6-3. Innherred renovasjon – Organisering av konsernet (24)



Selskapet har to heleide datterselskaper, der selskapsformen er aksjeselskap: (24)

- Retura IR AS leverer avfallsløsninger for næringslivet, driver containerutleie og tømning av septiktanker.
- Bruktbo Renovasjonsservice AS driver med omsetning av brukte materialer og gjenstander. Selskapet driver bl.a. to såkalte bruktbutikker.

Ingen av disse datterselskapene har egne behandlingsanlegg.

Innherred Renovasjon er deleier i flere selskaper som driver behandlingsanlegg. En oversikt over disse tilknyttede selskapene er vist i tabell 6-2. Oversikten viser at der Innherred renovasjon har gått inn som eier av gjenvinningsanlegg, har dette skjedd i samarbeid med andre og gjennom tilknyttede selskaper med aksjeselskapsform. I de fleste tilfeller er medeierne andre kommuner og interkommunale selskaper. Til sammen 50 kommuner i Midt-Norge står bak ECOPRO AS, der man behandler 30 000 tonn avfall per år. Innherred renovasjon er ikke medeier i noe forbrenningsanlegg. Brennbart restavfall fra Innherred leveres til forbrenningsanlegg i Trondheim og Sundsvall (Midt-Sverige). (25)

**Tabell 6-2. Innherred renovasjon – Tilknyttede selskaper (25)**

Selskap	Eierandel	Virksomhetsområde
WEEE Recycling AS	20 %	Anlegg for gjenvinning av EE-avfall og kuldemøbler
Trøndelag Gjenvinning AS	33,33 %	Renovasjonsbedrift i Stjørdal
Fibernor AS	25 %	Utviklingsselskap for videreforedling av papirfraksjoner
ECOPRO AS	26,16 %	Anlegg for biologisk behandling av matavfall og slam
Miljøpartnerne AS	10 %	Koordineringsselskap for håndtering av næringsavfall i Midt-Norge
Retura AS	3 %	Landsdekkende salgsorganisasjon for avfallsløsninger til næringsliv og private.
Rekom AS	2,83 %	Landsdekkende salgsorganisasjon for utsorterte fraksjoner

Innherred med sine vel 80 000 innbyggere har vært en pådriver for etablering av behandlingsanlegg i egen region og egen landsdel, men aldri alene, og ikke kun for avfall fra egen region.

### 6.9.2 Mjøsanlegget AS

Mjøsanlegget AS – i likhet med ECOPRO - driver et moderne anlegg for biologisk behandling av våtorganisk avfall. Anlegget ligger på Lillehammer og er eid av de tre interkommunale selskapene HIAS IKS (Hamar), GLT Avfall IKS (Gjøvik) og GLØR IKS (Lillehammer). Anlegget tar imot avfall fra 200 000 personer. (26)

Eierkommunene for disse tre selskapene har til sammen nærmere 195 000 innbyggere. Se tabell 6-3. (27)

**Tabell 6-3. Eierselskaper for Mjøsanlegget AS og deres eierkommuner**

Kommuner	Antall innbyggere	Selskap
Hamar	28 290	HIAS IKS
Stange	19 130	HIAS IKS
Ringsaker	32 530	HIAS IKS
Løten	7 275	HIAS IKS
Gausdal	6 115	GLØR IKS
Lillehammer	26 360	GLØR IKS
Øyer	4 545	GLØR IKS
Ringebu	2 010	GLØR IKS
Gjøvik	28 800	GLT Avfall IKS
Nordre Land	6 670	GLT Avfall IKS
Søndre Land	5 815	GLT Avfall IKS
Østre Toten	14 530	GLT Avfall IKS
Vestre Toten	12 745	GLT Avfall IKS
<b>SUM</b>	<b>194 815</b>	

### 6.10 Vurderinger

Det viktigste grunnlaget for et fremtidig avfallssamarbeid i Kongsbergregionen – avfallet, abonnentene og kommunens styringsrett over husholdningsavfallet – vil ikke forsvinne i årene som kommer. Vi legger da til grunn en planleggingshorisont på 10 – 20 år. Tvert imot er det grunn til å tro at dette grunnlaget vi ha en viss vekst.

Forutsatt god planlegging og en viss overgangsperiode er det ingen juridiske eller organisatoriske hindringer for et mer formalisert interkommunalt samarbeid med betydelige fullmakter og langt større samordning enn i dag.

Når det gjelder etablering av behandlingsanlegg med høyteknologiske prosesser og stort kapitalbehov, må man regne med betydelige hindringer/ prosjektstoppere. Her må man forholde seg til et marked der det allerede er overetablering, prispress og til en viss grad også usikre rammebetingelser. Kongsbergregionen har neppe materielt og økonomisk grunnlag til å gjøre slike etableringer alene.

Som avfallsbesitter uten egne anlegg har man imidlertid en god forhandlingsposisjon i dette markedet. Når flere kommuner forhandler sammen, står man enda sterkere.

I tillegg er anleggsetableringer forbundet med arealkonflikter lokalt og muligheter for strid mellom kommunene om lokaliseringen. Det er imidlertid mulig å velge en strategi der man går inn som medeier i eksisterende anlegg/ prosjekter.

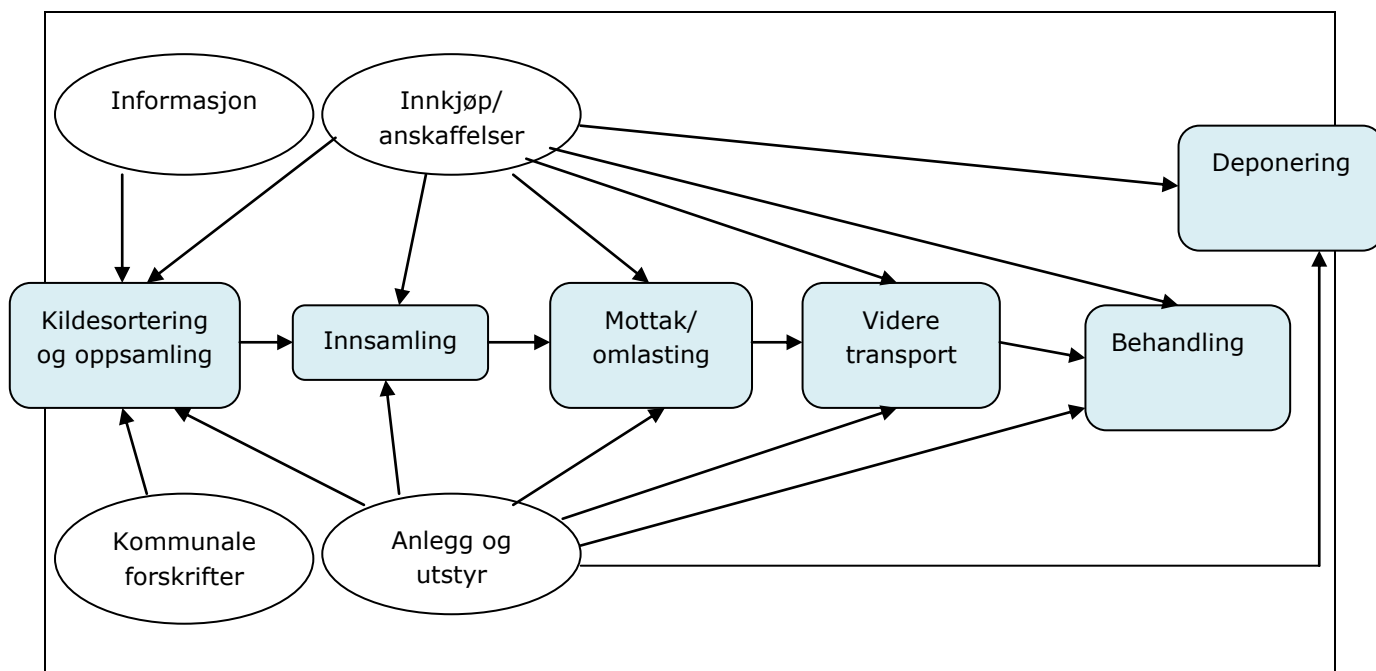
## 7. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 7.1 Hva kan kommunene samarbeide om?

Mulighetsstudien viser for det første at kommunene i kan samarbeide om alle trinn i verdikjeden for husholdninger. Denne verdikjeden er vist i figur 7-1. Aktuelle samarbeidsområder er:

- Videreutvikling av oppsamlingsløsninger og fraksjonsinndeling hos husholdningene
- Tilpasning av innsamlingsløsninger til oppsamlingsløsninger, samt gjennomføring av renovasjon eller anskaffelse av renovasjonstjenester (Mer moderne oppsamlingsløsninger krever spesielle kjøretøyer.)
- Omlastingsanlegg
- Anskaffelse av transporttjenester fra omlasting til behandlingsanlegg
- Anskaffelse av behandlingstjenester. Eventuelt behandling i egen regi.
- Anskaffelse av deponitjenester (for inerte masser osv)
- Informasjon til/ kommunikasjon med abonnentene
- Anskaffelser på avfallsområdet
- Revisjon/ utarbeidelse av kommunale avfallsforskrifter og gebyrsystemer

Figur 7-1. Verdikjeden for husholdningsavfall



Det er neppe grunnlag for å etablere egne nye behandlingsanlegg i regionen, dvs. forbrenningsanlegg eller anlegg for biologisk behandling av våtorganisk avfall. Dette fordi det allerede er en overetablering av slike anlegg i både Norge og Sverige. På gjenvinningstrinnet kan man likevel samarbeide ved å opptre som én samlet aktør i markedet for sorterte fraksjoner. Eventuelt kan man i fellesskap slutte seg til Rekom AS, som allerede har en slik rolle.

Det kan også være aktuelt å samarbeide om industriell utnyttelse av andre lokale avfallsfraksjoner med mindre forurensningspotensial, slik som ubehandlet treverk, skinn etc. Fra

andre steder i landet finnes eksempler på blant annet brenselproduksjon fra brukte trepaller og produksjon av skinnklær av skinn fra dyr som det jakes på i egen region. Her bør man eventuelt tenke samarbeid inn mot næringslivet og frivillig sektor.

For det andre kan kommunene samarbeide om avfallsoppgaver som ligger litt på siden av den daglige husholdningsrenovasjonen, men som er svært viktige å ivareta på en fremtidsrettet måte:

- Hytterrenovasjon
- Etterdrift av nedlagte deponier
- Strategier og løsninger for kommunalt næringsavfall (avfall fra kommunal virksomhet)
- Renovasjonstekniske strategier og vurderinger i plan- og byggesaker
- Tilsyn med bygge- og anleggsavfall (kan gebyrfinansieres)

For det tredje kan kommunene i fellesskap etablere seg som markedsaktør overfor næringslivet og deres behov for avfallstjenester, slik en rekke kommunale og interkommunale avfallsselskaper har gjort.

Man kan se for seg en gradvis opptrapping der man går inn på nye aktivitetsområder skritt for skritt, dels områder man overtar fra kommunene, og dels områder der kommunene i dag har liten eller ingen aktivitet.

## 7.2 Samarbeidets organisatoriske form

Samarbeidet mellom kommunene kan ha en rekke ulike former:

- Samarbeid etter kommunelovens § 27
- Vertskommune etter kommunelovens § 28
- Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)
- Aksjeselskap (AS)

Rambøll Norge vil tilrå at kommunene i Kongsbergregionen etablerer et interkommunalt selskap – IKS – som formell samarbeidsplattform. En slik organisering gir god nærhet til eierkommunene, samtidig som den gir fleksible og gode styringsmuligheter for selskapet, som kan utvikle gode tjenester for regionen innenfor sitt ansvarsområde. Med hensyn til juridiske spørsmål om tildeling av enerett og delegering av myndighet, vil også en IKS-løsning være å foretrekke.

Selskapet kan eventuelt etablere et datterselskap for håndtering av næringsavfall dersom man ønsker å gå inn på dette markedsområdet. Formen her bør være aksjeselskap - AS.

Det eksisterende selskapet IRMAT AS kan på ulike måter integreres i denne løsningen dersom kommunene ønsker det. Dette kan skje på flere ulike måter:

- Et IKS kan kjøpe opp IRMAT AS og fusjonere selskapene
- IRMAT AS kan avvikles, og eierkommunene delta i etableringen av det nye selskapet.
- IRMAT AS kan gå inn som et datterselskap i et IKS

Vi mener forholdet til IRMAT AS og dette selskapets eierkommuner må drøftes som egen sak med utgangspunkt i bl.a. herværende mulighetsstudie. Hver av eierkommunene har gått inn i IRMAT AS med kr 1 mill, dvs. selskapet har en aksjekapital på kr 4 mill. Aksjonærvitalen og

vedtektene - begge datert 22.02.02 - vil være førende for hvordan endringer i forhold til dette selskapet skal gjennomføres.

### 7.3 Hva kan samarbeidet gi?

Fordelene ved et samarbeid ligger først og fremst i følgende forhold:

- Avfallsløsningene for husholdninger og hyttebebyggelse kan effektiviseres og oppgraderes, samtidig som man begrenser kostnadene.
- Kommunikasjon med avfallsabonentene kan effektiviseres og oppgraderes, samtidig som man begrenser kostnadene.
- Effektivisering av anskaffelser, leverandørkontakt og betalingsrutiner.
- Samlet blir kommunene en større aktør i markedet for sorterte avfallsfraksjoner og avfallsteknisk utstyr, og får en sterkere forhandlingsposisjon.
- Et større renovasjonsteknisk fagmiljø med mer spisskompetanse, høyere attraktivitet i arbeidsmarkedet og bedre kapasitet til å dra nytte av avfallsfaglige nettverk utenfor regionen
- Mer systematisk oppfølging av nedlagte deponier
- Forenklet planlegging og drift for renovatørene
- Bedre muligheter for å drive tilsyn med bygge- og anleggsavfall i regionen

### 7.4 Videre framdrift

Rambøll har satt opp et forslag til tids- og aktivitetsplan for etablering av et interkommunalt selskap. Dette er vist i tabell 7-1.

**Tabell 7-1. Framdrift for organisering av interkommunalt avfallssamarbeid**

<b>Aktivitet - oppgave</b>	<b>Tidsfrist</b>
Tilbakemelding fra oppdragsgiver på utkast til rapport	20.12.10
Endelig ferdigstilling av rapport - mulighetsstudie	22.12.10
Behandling i regionrådets organer, høring arbeidstakerorganisasjonene	01.02.11
Politisk behandling i kommunene	01.03.11
<b>Under forutsetning av positivt vedtak om å videreføre prosessen:</b>	
Gjennomføring av prosjektet; utrede endelige løsninger, selskapsdokumenter, endelig beslutningsgrunnlag	01.06.11
Sluttbehandling i kommunestyrene	01.07.11
Valg av representantskap	01.07.11
Møte i representantskap med valg av styre	01.09.11
Tilsetting av daglig leder	01.01.12
Selskapet registreres i foretaksregistret	01.01.12
<b>Selskapet etableres</b>	<b>01.01.12</b>

Når selskapet er etablert, kan arbeidet med overtakelse og igangsetting av oppgaver fortsette.

## VEDLEGG

## REFERANSER

- 1) Avfallshåndtering i Kongsbergregionen. Kartlegging – november 2009/ januar 2010.
- 2) Telefonsamtaler med kontaktpersoner i kommunene i Kongsbergregionen 20. – 23.08.10
- 3) Brev til Veidekke Eiendom AS, Det kongelige norske miljøverndepartement 21.4.2008, vår ref 200704251-/KIM.
- 4) Møte med regional koordinator Jan Erik Innvær 16.6.2010.
- 5) [www.avfallnorge.no](http://www.avfallnorge.no), august 2010.
- 6) [www.ssb.no](http://www.ssb.no), august 2010.
- 7) [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no), august 2010
- 8) Opplysninger innhentet per epost fra IRMAT AS, oktober 2010
- 9) [www.ssb.no](http://www.ssb.no), oktober 2010.
- 10) Flesberg kommune: Rullering av kommuneplanen 2009 – 2025, Planprogram (2008)
- 11) Tinn kommune: Kommuneplan for Tinn 2006 – 2018
- 12) NTNU/ Rambøll Norge AS: IKS i kommunal eiendomsforvaltning, FOU-rapport 1-2009
- 13) [www.ir.nt.no](http://www.ir.nt.no), oktober 2010
- 14) Aksjeeieravtale pr selskapets stiftelsesdato 22.2.2002, IRMAT AS
- 15) Vedtekter pr selskapets stiftelsesdato 22.2.2002, IRMAT AS
- 16) [www.ssb.no](http://www.ssb.no), november 2010.
- 17) European Environment Agency: Municipal waste generation- outlook from OECD 2007, [http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/municipal-waste-generation-outlook-from-oecd/municipal-waste-generation-outlook-from#data\\_specifications](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/municipal-waste-generation-outlook-from-oecd/municipal-waste-generation-outlook-from#data_specifications), 25.11.2010
- 18) Sustainable Management of Resources, [www.eu-mr.eu/tswpr/docs/Factsheets/Fact%20Sheet%201%20Waste%20generation%20v2.pdf](http://www.eu-mr.eu/tswpr/docs/Factsheets/Fact%20Sheet%201%20Waste%20generation%20v2.pdf), 25.11.2010
- 19) Personlig melding 25.11.2010 fra rådgiver Håkon Skullerud, Statistisk sentralbyrå
- 20) [www.avfallnorge.no](http://www.avfallnorge.no), desember 2010.
- 21) [www.klif.no](http://www.klif.no), desember 2010
- 22) Norsk Industri, fremtidens avfallsstrømmer – råvare til gjenvinning, Hjellnes Consult AS og Mepex AS, mars 2010
- 23) EØS-Note, Rammedirektivet for avfall, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2006/apr/rammedirektivet-for-avfall.html?id=605516>, 25.11.2010
- 24) [www.ir.nt.no](http://www.ir.nt.no), desember 2010
- 25) Innherred renovasjon IKS: Årsmelding 2009.
- 26) [www.glor.no](http://www.glor.no), desember 2010
- 27) [www.ssb.no](http://www.ssb.no), desember 2010.
- 28) SSB/ Kostra

- 29) [www.kongsbergregionen.no](http://www.kongsbergregionen.no) , desember 2010
- 30) Forurensningsloven, §§ 28, 37
- 31) [www.klif.no](http://www.klif.no) , desember 2010

## ORGANISASJONSFORMER

Tabell V1. Oversikt over organisasjonsformer norske kommuner kan benytte (12)

Org. Form	Kort beskrivelse	Lov hjemmel
<b>Kommunal enhet</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke eget rettssubjekt</li> <li>2. Er en del av kommunen</li> <li>3. Underlagt kommunestyret</li> <li>4. Organisert direkte under rådmannen eller i linje under rådmannen</li> </ol>	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
<b>Kommunalt Forettak (KF)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke eget rettssubjekt, men en del av kommunen selv (Kan ikke tas ut utbytte av foretaket)</li> <li>2. Organisert med eget styre og egen daglig leder og registreres i foretaksregisteret</li> <li>3. Underlagt kommunestyret</li> <li>4. Inngår avtaler på vegne av kommunen               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Foretaket tillates en hvis handlefrihet, rådmannen har begrenset myndighet overfor daglig leder, men er fortsatt ansvarlig.</li> </ol> </li> <li>5. Kan ikke gå konkurs. Kan ha høyere utgifter enn inntekter. Overskudd kan overføres kommunen.</li> <li>6. Benyttes når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas</li> </ol>	Kommunelovens kapittel 11
<b>(Fylkes) kommunalt samarbeid</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kan være et eget rettssubjekt</li> <li>2. Organisert med eget styre</li> <li>3. Styrets myndighet er begrenset</li> <li>4. Kommuner/fylkeskommuner samarbeider</li> <li>5. Dokumentavgiften utløses ikke, for eiendommer overføres ikke</li> </ol>	Kommunelovens § 27

Fortsettes neste side

<b>Org. Form</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Lov hjemmel</b>
<b>Inter(fylkes)kommunalt selskap (IKS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eget rettssubjekt</li> <li>2. Representantskapet er selskapets øverste styre</li> <li>3. Selskapet har ubegrenset ansvar for selskapet forpliktelser</li> <li>4. Kan kun benyttes av kommuner og fylkeskommuner</li> <li>5. Dokumentavgiften utløses ved overføring av eiendommene</li> </ol>	Lov om interkommunale selskaper (intkommusel).
<b>Vertskommunemodell (VK)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke eget rettssubjekt</li> <li>2. Eget styre til løsning av felles oppgaver               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) i form av administrativt vertssamarbeid (kommuneloven § 28b)</li> <li>b) i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (kommuneloven § 28c)</li> </ol> </li> <li>3. Bygger på en skriftlig samarbeidsavtale</li> <li>4. Kommuner/fylkeskommuner samarbeider</li> <li>5. Benyttes for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse</li> </ol>	Kommunelovens § 28 Kommuneloven § 28 b Kommuneloven § 28 C
<b>Samkommunen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Egen juridisk enhet</li> <li>2. Eget politisk styringsorgan</li> <li>3. Beslutningsmyndighet over egne oppgaver</li> <li>4. Ubegrenset deltageransvar</li> <li>5. Ingen overføring av formell arbeidsgiver               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Medarbeiderne kan få endret lokalisering og nye politiske, administrative og faglige ledere.</li> </ol> </li> </ol>	Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven).

Fortsettes neste side

<b>Org. Form</b>	<b>Kort beskrivelse</b>	<b>Lov hjemmel</b>
<b>Aksjeselskap (AS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Egen juridisk enhet, som kan gå konkurs</li> <li>2. Eget styre og daglig leder</li> <li>3. Eiere har begrenset økonomisk ansvar (reel ansvarsbegrensning)</li> <li>4. Må brukes når andre enn kommuner og fylkeskommuner deltar</li> <li>5. Overføring av eiendommer utløser dokumentavgiften.</li> <li>6. Svakere politisk innflytelse enn ved Interkommunale selskaper (IKS)</li> </ol>	<p style="text-align: center;">Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).</p>
<b>Stiftelser</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selveiende</li> <li>2. Har ikke egne eiere / deltakere</li> <li>3. Kommunen er stifter</li> <li>4. Kommunen har ingen innflytelse over stiftelsens disposisjon av midler</li> <li>5. Formål med stiftelsen og vedtektene setter rammene for stiftelsens drift</li> </ol>	<p style="text-align: center;">Lov om stiftelser (stiftelsesloven).</p>

## INTERKOMMUNALE AVFALLSSELSKAPER – EKSEMPLER

Nedenstående tabell viser nøkkelopplysninger om en del interkommunale avfallsselskaper i Norge.

Selskap	Organisasjonsform	Eiere	Innbyggertall	Datterselskaper	Tilknyttede selskaper
<b>HIAS IKS</b>	IKS – 4 kommuner	Hamar, Løten, Stange og Ringsaker	87 244	HIAS Næring AS	Mjøsanlegget AS
<b>Agder renovasjon IKS</b>	IKS – 3 kommuner	Arendal, Froland og Grimstad	66 300	Agder Renovasjon Næring AS	-
<b>VESAR AS</b>	AS – 11 kommuner	Andebu, Horten, Hof, Holmestrand, Larvik, Nøtterøy, Sandefjord, Stokke, Tjøme, Tønsberg og Re	209 423	-	-
<b>Maren AS</b>	AS – 4 kommuner	Audnedal, Lindesnes, Mandal og Marnadal	23 258	Maren Husholdning Maren Næring	-
<b>Bergensområdets interkommunale renovasjonsselskap (BIR) AS</b>	AS – 9 kommuner	Bergen, Askøy, Fusa, Kvam, Os, Osterøy, Samnanger, Sund og Vaksdal	325 000	BIR Privat AS BIR Bedrift AS	-
<b>Innherred Renovasjon IKS</b>	IKS – 10 kommuner	Inderøy, Mosvik, Leksvik, Frosta, Verdal, Stjørdal, Malvik, Meråker, Selbu og Levanger	85 914	Retura IR AS Bruktbo Renovasjonsservice AS	ECOPRO AS m.fl.
<b>Renovasjonsselskapet for Drammensregionen IKS (RfD)</b>	IKS – 7 kommuner	Drammen, Lier, Hurum, Modum, Nedre Eiker, Røyken og Øvre Eiker	220 634	-	-
<b>GLØR IKS</b>	IKS – 4 kommuner	Lillehammer, Gausdal, Øyer og Ringebu	37 525	GLØR Partner AS	Mjøsanlegget AS
<b>Glåmdalen Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (GIR)</b>	IKS – 4 kommuner	Kongsvinger, Eidskog, Nord- og Sør-Odal	36 613	Retura Glåma AS	Glåmdal Bioenergi AS Hera Vekst AS Rekom AS
<b>Risør- og Tvedestrand-regionens Avfallsselskap AS</b>	AS – 4 kommuner	Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei	17 197	-	-
<b>SØIR IKS</b>	IKS – 3 kommuner	Elverum, Trysil og Åmot i Østerdalen	30 840	SØIR Husholdning AS SØIR Næring AS	Hera Vekst AS
<b>FIAS AS</b>	AS – 10 kommuner	Røros, Holtålen, Os i Østerdalen, Tolga, Tynset, Stor-Elvdal, Rendalen, Alvdal, Engerdal og Folldal	27 015	Reco AS	-
<b>Steinkjer kommune</b>	Vertskommunesamarbeid	Steinkjer, Verran og Snåsa.	26 158	-	Ecopro AS

## ARBEIDSMILJØLOVENS BESTEMMELSER VED VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

De sentrale bestemmelser som framgår av lovens §§ 16-2 til 16-7:

### § 16-2. Lønns- og arbeidsvilkår:

(1) Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver. Krav etter første punktum kan fortsatt gjøres gjeldende overfor den tidligere arbeidsgiver.

(2) Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder ikke hvis ny arbeidsgiver senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakere.

(3) Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenstepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i første og andre ledd. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning.

### § 16-3. Reservasjonsrett:

(1) Arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver.

(2) Arbeidstaker som motsetter seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver, må skriftlig underrette tidligere arbeidsgiver om dette innen den frist denne har fastsatt. Fristen kan ikke være kortere enn 14 dager etter at informasjon etter § 16-6 er gitt.

(3) Arbeidstaker som har vært ansatt i virksomheten i til sammen minst 12 måneder de siste to år før overdragelsestidspunktet, og som gjør gjeldende reservasjonsrett etter denne paragraf, har fortrinnsrett til ny ansettelse hos tidligere arbeidsgiver i ett år fra overdragelsestidspunktet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstaker ikke er kvalifisert for. Fortrinnsretten faller bort dersom arbeidstaker ikke har akseptert et tilbud om ansettelse i en passende stilling senest 14 dager etter at tilbudet ble mottatt. Fortrinnsrett etter §§ 10-2 fjerde ledd, 14-2 og 14-3 går foran fortrinnsrett etter paragrafen her.

### § 16-4. Vern mot oppsigelse:

(1) Overdragelse av virksomhet til annen arbeidsgiver er ikke i seg selv grunn for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver.

(2) Dersom arbeidsavtale eller arbeidsforhold opphører fordi skifte av arbeidsgiver medfører vesentlige endringer i arbeidsvilkårene til skade for arbeidstaker, anses opphøret som en følge av arbeidsgivers forhold.

(3) Ved tvister etter denne paragraf gjelder bestemmelsene i §§ 15-11 og 15-12 tilsvarende, med unntak av § 15-12 første ledd siste punktum. Bestemmelsene i kapittel 17 gjelder tilsvarende så langt de passer.

#### § 16-5. Informasjon og drøfting med tillitsvalgte

(1) Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte.

(2) Det skal gis særskilt informasjon om:

- a) grunnen til overdragelsen,
  - b) fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen,
  - c) de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne,
  - d) endringer i tariffavtaleforhold,
  - e) planlagte tiltak overfor arbeidstakerne,
  - f) reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter.
- (3) Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale.

#### § 16-6. Informasjon til arbeidstakerne

Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakere om overdragelse som nevnt i § 16-1. Det skal gis særskilt informasjon om forhold nevnt i § 16-5 andre ledd bokstavene a til f.

#### § 16-7. Representasjon

(1) Hvis virksomheten bevarer sin uavhengighet, skal de tillitsvalgte som berøres av overdragelse som nevnt i § 16-1, beholde sin rettsstilling og funksjon.

(2) Hvis virksomheten ikke bevarer sin uavhengighet, skal de overførte arbeidstakere som var representert før overdragelsen, fortsatt være representert på en egnet måte fram til nyvalg kan finne sted.

(3) Første ledd kommer ikke til anvendelse dersom overdragelsen medfører at grunnlaget for arbeidstakernes representasjon opphører. I slike tilfeller skal tillitsvalgte fortsatt være sikret vern i samsvar med avtaler som beskytter tillitsvalgte på dette området.