

REFERAT |KRS| Kommunalutvalget (2011-2015) d. 13-05-2014

Møtedato Tirsdag d. 13. maj 2014 kl. 09:00

Møtested Formannskapssalen

Indholdsfortegnelse

Godkjenning av protokoll fra kommunalutvalgets møte 29.04.14.....	3
Endring av kommunal garanti - Fullriggeren Sørlandet.....	5
Avfall Sør AS - Eierskapsmelding del 2.....	8
Lukket.....	47
Krooddveien, Sandvika - Utbyggingsavtale.....	48

Punkt 21/14: Godkjenning av protokoll fra kommunalutvalgets møte 29.04.14

Bilag

Protokoll Kommunalutvalget 29.04.2014



Dato 5. mai 2014
Saksnr.: 201400009-22
Saksbehandler Anne Lise Holand Aabø

Saksgang
Kommunalutvalget

Møtedato
13.05.2014

Godkjenning av protokoll fra kommunalutvalgets møte 29.04.14

Forslag til vedtak

[Kommunalutvalget godkjenner protokoll fra kommunalutvalgets møte 29.04.14.](#)

Tor Sommerseth
Rådmann

Anne Lise Holand Aabø
Formannskapssekretær

Vedlegg:
Protokoll fra kommunalutvalgets møte 29.04.14

Punkt 22/14: Endring av kommunal garanti - Fullriggeren Sørlandet

Bilag

Vedtak FORMAN, 14052014, Sak 49/14, Endring av kommunal garanti - Fullriggeren Sørlandet

Vedtak BYSTYR, 21052014, Sak 70/14, Endring av kommunal garanti - Fullriggeren Sørlandet

Søknad refinansiering.pdf



Dato 5. mai 2014
Saksnr.: 201201194-17
Saksbehandler Arne Henrik Lukashaugen

Saksgang	Møtedato
Kommunalutvalget	13.05.2014
Formannskapet	14.05.2014
Bystyret	21.05.2014

Endring av kommunal garanti - Fullriggeren Sørlandet

Sammendrag

Bystyret fattet i sak 26/12 vedtak om kommunal garanti på inntil kr 37 millioner kroner for bindelse med opprusting av skoleskipet. Vest-Agder fylkeskommune har i ettetid garantert for sin andel på 7,5 millioner kroner, slik at Kristiansand kommune har et garantiansvar på 29,5 millioner kroner.

Lånet som garantiene er gitt for er tatt opp i Sparebanken Sør (tidligere Sparebanken Pluss). For å redusere stiftelsens finanskostnader, har Kristiansand kommune bistått stiftelsen med å søke Kommunalbanken om refinansiering. Kommunalbanken krever imidlertid at garantien skal omfatte hele lånebeløpet med tillegg på 10% for dekning av renter og omkostninger, i hele lånets løpetid med tillegg av inntil 2 år.

En refinansiering lånet vil redusere årlige renteutgifter med ca kr 480.000 så lenge lånet er avdragsfritt forutsatt dagens rentenivå. Det vil derfor være av stor betydning for stiftelsen at garantiene kan korrigeres slik at refinansiering kan skje.

Det forutsettes at kommunalbanken gir lånetilsagn. Lånesaken skal behandles i bankens kreditkomite fredag 9. mai. Hvis ikke lånetilsagn gis, foreslår rådmannen at saken trekkes fra sakskartet.

Forslag til vedtak

Tidligere garantivedtak gitt i bystyresak 26/12 oppheves og erstattes av følgende: Kristiansand kommune gir selvskyldnergaranti for 29,5 mill kr + tillegg på 10% for dekning av renter og omkostninger, i hele lånets løpetid med tillegg av 2 år. Garantien vi dermed gjelde til 30.06.2031.

Det forutsettes at Vest-Agder fylkeskommune vedtar tilsvarende justering av sin andel av garantien.

Tor Sommerseth
Rådmann

Arne Henrik Lukashaugen
Regnskapssjef

Vedlegg:
Søknad av 31.03.2014 fra Stiftelsen Fullriggeren Sørlandet

Bakgrunn for saken

Fra stiftelsen Fullriggeren Sørlandet foreligger epost av 31.03.2014 der det blant annet fremgår:

«Stiftelsen har mulighet til å oppnå langt gunstigere lånevilkår ved å omplassere lånet til Kommunalbanken AS.»

Bystyret fattet i sak 26/12 slikt vedtak:

- «1. Bystyret vedtar å gi Fullriggeren Sørlandet en bankgaranti for utføring av vedlikehold for klassing av skipet begrenset oppad til kr 37 mill.
2. Rådmannen får fullmakt til å forhandle med Vest-Agder fylkeskommune om deling av bank garanti.
3. Det søkes ytterligere nasjonale midler for å ferdigstille vedlikeholdsarbeidet.»

I realiteten har bystyret allerede vedtatt tilstrekkelig garantiramme, men da Vest-Agder fylkeskommune har gått inn og deltar med sin andel på 7,5 millioner kroner av garantiansvaret, finner rådmannen det naturlig at bystyret får saken til ny behandling. Nytt garantibeløp vil være 32,45 millioner kroner medregnet 10 % tillegg for dekning av renter og omkostninger. Det forutsettes at Vest-Agder fylkeskommune også aksepterer dette tillegget i forhold til tidligere garantivedtak. Det forutsettes at kommunalbanken gir lånetilsagn. Lånesaken skal behandles i bankens kreditkomite fredag 9. mai. Hvis ikke lånetilsagn gis, foreslår rådmannen at saken trekkes fra sakskartet.

I forbindelse med refinansieringen søker dessuten stiftelsen om ny 5 års avdragsfrihet og deretter 10 års nedbetaling av lånet. Forutsatt at lånet kan bli utbetalt før 30.06.2014, vil ny garanti gjelde til 30.06.2031. Stiftelsen arbeider videre for at sentrale myndigheter skal overta ansvaret for deler av finansieringen.

Punkt 23/14: Avfall Sør AS - Eierskapsmelding del 2

Bilag

Vedtak BYSTYR, 21052014, Sak 71/14, Avfall Sør AS - Eierskapsmelding del 2

Vedlegg 1_Beskrivelse av selskapene som inngår i Avfall Sør konsernet (ink. tilknyttede selskap og andre eierposisjoner).pdf

Vedlegg 2_Årsrapport 2012 Avfall Sør.pdf

Vedlegg 3_Renovasjonsbenchmarking 2012.pdf

Vedlegg 4_Forslag til ny aksjonæravtale Avfall Sør AS april 2014.pdf

71-14.mp3



Dato 29. april 2014
Saksnr.: 201400920-1
Saksbehandler Øyvind Stenvik Andersen

Saksgang
Kommunalutvalget
Bystyret

Møtedato
13.05.2014
21.05.2014

Avfall Sør AS - Eierskapsmelding del 2

Sammendrag

En eiermelding skal inneholde prinsipper for kommunens overordnede eierstrategi og rutiner for eierstyringen. En skal klargjøre intensjonen med eierskapet i det aktuelle selskapet, etablere forutsigbare og kontrollerbare mål og resultatkrav for virksomheten, klargjøre rutiner for rapportering og eventuelt også definere en klar og forutsigbar utbyttepolitikk. Strategien bør inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapene vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsettinger med sitt eierskap.

Avfall Sør AS eies av kommunene Kristiansand, Vennessla, Søgne og Songdalen. I rådmannsutvalget 29. august 2012 ble det bestemt å sette ned en arbeidsgruppe til å utforme forslag på felles eierstrategi for Avfall Sør AS.

Selskapet ble etablert i 1992 som et selskap med delt ansvar og navn Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen DA og overtok driftsoppgaver 1. januar 1996. I 2006 ble selskapet omdannet til aksjeselskap under samme navn og endret senere navn til Avfall Sør AS høsten 2009 med operativ oppstart 1. januar 2010 under nytt selskapsnavn.

Avfall Sør AS sitt formål er, enten selv eller gjennom hel- eller deleide selskaper, å drive renovasjonsvirksomhet, herunder avfallsinnhenting og avfallsbehandling. Selskapet skal helt eller delvis utføre eierkommunenes oppgaver/forpliktelser i henhold til forurensingslovens §§ 29 og 30. Virksomheten skal drives på en økonomisk, ressurs- og miljømessig god måte, i samsvar med gjeldende lover og regler.

Styret i Avfall Sør behandlet utkast til sak om ny eierskapsmelding del 2 for Avfall Sør AS i styremøte 24. februar 2014. Resultatene fra styrebehandlingen er medtatt inn i saken i etterkant som nytt kapittel 8. Som et resultat av styrebehandlingen vedlegges derfor allerede nå, som et nytt moment i saken, forslag til ny aksjonæravtale med forslag om at ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS godkjennes. Andre relevante endringer som er kommet inn i saken etter styrebehandlingen gjelder konkretisering av antall styremedlemmer og at generalforsamlingen vedtar instruks for valgkomiteen.

En av hovedhensiktene med denne eiermeldingen å utarbeide gode rutiner for eierstyringen av selskapet. Anbefalinger knyttet til rutiner for selskapet, styret og eierne som en ønsker vedtatt fremkommer som en del av anbefalingene summeres opp i kapittel 9. Videre er det og en del aktuelle problemstillinger som er relevante for selskapet som drøftes avslutningsvis i saken, hhv. forskriftsendring i selvkostregelverket, konkurranseutsetting eller egenregi/tildeling på kommunalt avfall og fastsetting av sats for kommunale gebyrer hvor anbefalinger rundt disse sakene og fremkommer avslutningsvis i kapittel 9. I tillegg tar saken for seg strategiske dokumenter og ser på ulike mål og metoder for å sammenligne virksomhet som opererer under selvkostregelverket. Resultatene som her fremkommer gjennom benchmarking-undersøkelsen innebærer at man ikke bare kikker økonomiske faktorer, men også ser på andre forhold som blant annet kundetilfredshet, tjenestestandard og miljøstandard når en sammenligner seg med andre selskap.

Risiko, avkastningskrav, kapitalstruktur og utbytte er andre tema som berøres. Når det gjelder forslaget om forskriftsendring av selvkostregelverket så erkjenner rådmannen den usikkerhet selskapet står ovenfor. Det er betydelig egenkapital i selskapet (62,3 mill. kr i morselskapet kr pr. 31. desember 2012 og 84,2 mill. kr for konsernet samlet sett). Om salget av Avfall Sør Bedrift gjennomføres vil en få redusert selskapsrisiko på generell basis. En står da hovedsakelig igjen med usikkerheten rundt nye selvkostregler og usikkerhet knyttet til behov for eventuell kapitaltilførsel i Returkraft. Eier vil allerede nå sende sterke signaler om forventning om fremtidig utbytteutdeling gitt at salget av Avfall Sør Bedrift gjennomføres.

Når saken om mulig endring av selvkostregelverket er avklart ønsker en at det innhentes en ekstern vurdering av selskapets økonomi. Dette for å vurdere ytterligere muligheter for utbytteuttak av selskapet utfra hensyn til vurdering av forsvarlig egenkapital, risiko og likviditet i selskapet.

Forslag til vedtak

1. [Kristiansand kommune vedtar ny eierskapsmelding for Avfall Sør AS og de foreslåtte anbefalinger i saken som oppsummeres i kapittel 9 implementeres av eierne og i selskapet.](#)
2. [Selskapet bes rapportere på generalforsamling i 2014 om hvordan de vil følge opp de av sakens anbefalinger i kapittel 9 som selskapet er ansvarlige for.](#)
3. [Forslag på ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS godkjennes.](#)

Tor Sommerseth
Rådmann

Terje Fjellvang
Økonomidirektør

Vedlegg:

- Vedlegg 1 – Beskrivelse av selskapene som inngår i Avfall Sør konsernet (inkludert tilknyttede selskap og andre eierposter).
- Vedlegg 2 – Årsrapport for Avfall Sør AS 2012.
- Vedlegg 3 – Renovasjonsbenchmarking 2012.
- Vedlegg 4 – Forslag til ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS april 2014.

Innhold

1. Innledning.....	4
1.1. <i>Bakgrunn og mandat</i>	4
1.2. <i>Opprettelsen av Avfall Sør AS – historikk, formål og valg av selskapsform</i>	4
1.3. <i>Eierforhold</i>	5
1.4. <i>Selskapskontroll og forvaltningsrevisjon</i>	7
2. Eierskapsmelding del 1.....	7
3. Økonomisk analyse.....	8
3.1. <i>Risiko og avkastningskrav</i>	8
3.2. <i>Regnskapsanalyse/nøkkeltall</i>	9
3.3. <i>Kapital, avkastning og utbytte</i>	13
4. Avfallsmarkedet.....	16
5. Strategiske dokumenter og kvalitet/tjenesteleveranse.....	17
5.1. <i>Nasjonal avfallsstrategi</i>	17
5.2. <i>Avfallsplan</i>	18
5.3. <i>Kostra-tall</i>	19
5.4. <i>Renovasjonsbenchmarking 2012</i>	20
6. Rutiner for eierstyring.....	21
6.1. <i>Prinsipper for god foretaksstyring – KS sine anbefalinger</i>	22
6.1.1. <i>Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi</i>	22
6.1.2. <i>Forholdet mellom monopol- og konkurransevirkosomhet</i>	23
6.1.3. <i>Styrets sammensetning og kompetanse</i>	24
6.1.4. <i>Valgkomité for styreutnevning</i>	25
6.1.5. <i>Styresammensetning i konsernmodell</i>	26
6.1.6. <i>Styrearbeid og rolleklarhet</i>	26
6.1.7. <i>Etiske retningslinjer og samfunnsansvar</i>	27
6.2. <i>Kommunikasjon/dialog mellom selskap og eier</i>	28
6.2.1. <i>Rutiner for selskapsrapportering</i>	29
6.2.2. <i>Generalforsamlingspapirer</i>	29
6.2.3. <i>Eiermøter</i>	30
6.2.4. <i>Ny virksomhet</i>	31
6.2.5. <i>Åpenhet</i>	31
6.2.6. <i>Selskapskontroll: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon</i>	32
6.2.7. <i>Oppsummering – vedtekter og aksjonæravtale</i>	32
7. Aktuelle problemstillinger	33
7.1. <i>Forskriftsendring i selvkostregelverket</i>	33
7.2. <i>Konkurranseutsetting eller egenregi/tildeling på kommunalt avfall</i>	34
7.3. <i>Fastsetting av sats for kommunale gebyrer</i>	35
7.4. <i>Salg av Avfall Sør Bedrift</i>	35
8. Styrets behandling av forslag til ny eierskapsmelding del 2 for selskapet.....	35
9. Anbefalinger til selskapet, styret og eierne.....	36

1. Innledning

Rådmannsutvalget¹ i Knutepunkt Sørlandet etablerte i 2012 et administrativt eierforum for å bedre samordningen av eierstyringen i selskap som flere knutepunktkommuner helt eller delvis eier sammen. I den forbindelse ble det foretatt en grovmasket vurdering av hvilke selskaper det i første omgang syntes naturlig å starte med å lage felles selskapsspesifikke eierstrategier for. En så da hen til selskapenes størrelse og kompleksitet, kommunenes samlede eierandel i selskapene, samt gjorde en vurdering av kommunenes eierstyring og oppfølging av selskapene. Rådmennene prioriterte å starte med å få laget en felles eierstrategi for Avfall Sør AS.

1.1. Bakgrunn og mandat

Avfall Sør AS eies av kommunene Kristiansand, Vennessla, Søgne og Songdalen. I rådmannsutvalget 29. august 2012 ble det bestemt å sette ned en arbeidsgruppe til å utforme forslag på felles eierstrategi for Avfall Sør AS. I arbeidsgruppen var alle kommunene representert hvorav Kristiansand kommune som største eier stod ansvarlig for utarbeidelsen av saksdokumentene. I arbeidsgruppen var ingeniørfaglig-, næringspolitisk-, økonomisk- og rådmannskompetanse representert. Videre hadde man også ekstern og juridisk kompetanse tilgjengelig ved behov.

Arbeidsgruppen ble gitt mandat «å utforme forslag til felles eierstrategi for Avfall Sør AS, og slik at den kan vedtas av kommunestyrene før selskapets generalforsamling våren 2013». Prosessen med utarbeidelse av ny eierstrategi har av ulike grunner tatt lenger tid enn først forutsatt.

1.2. Opprettelsen av Avfall Sør AS – historikk, formål og valg av selskapsform

Selskapet ble etablert i 1992 som et selskap med delt ansvar og navn Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen DA og overtok driftsoppgaver 1. januar 1996. I 2006 ble selskapet omdannet til aksjeselskap under samme navn og endret senere navn til Avfall Sør AS høsten 2009 med operativ oppstart 1. januar 2010 med nytt selskapsnavn. Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen DA eksisterer fortsatt som hjemmelsselskap for det meste av eiendommene på Støleheia.

I 2006 skilte RKR AS ut virksomhet knyttet til innsamling og mottak av næringsavfall i et eget datterselskap, RKR Næring AS (nå Avfall Sør Bedrift AS). Selskapet har som formål å drive med innsamling, mottak, bearbeiding og salg av næringsavfall. Dette omfatter ikke behandlingen av næringsavfall på Støleheia (deponi, kompostering mv.).

I 2009 kom Kommunerevisjonen med en rapport som blant annet pekte på problematikken rundt mulig kryssubsidiering² når lovpålagt virksomhet er skilt ut i et eget aksjeselskap som også driver innen næringsavfall. Revisjonen anbefalte at konsernstrukturen i Avfall Sør AS burde justeres og at prinsippet for kostnadsfordeling ved behandling av avfall på Støleheia burde endres. Som følge av dette ble Avfall Sør Husholdning AS opprettet.

¹ <http://www.knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?Ald=93&back=1&Mid1=69&Mid2=70>

² Selvkost og kryssubsidiering i RKR AS (2009): <http://www.komrevsor.no/?menuid=18>

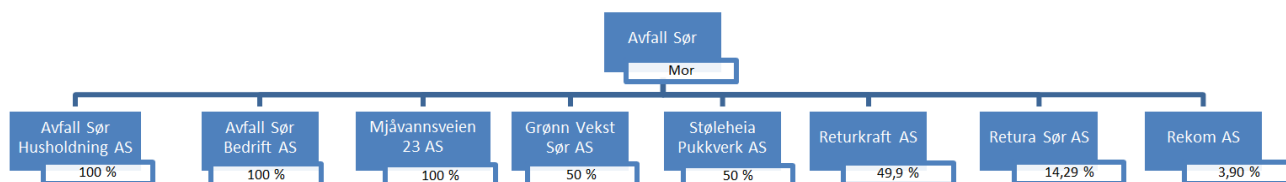
Husholdningsselskapet har som formål å drive med innsamling, mottak, bearbeiding og salg av husholdningsavfall.

Avfall Sør AS sitt formål er, enten selv eller gjennom hel- eller deleide selskaper, å drive renovasjonsvirksomhet, herunder avfallsinnhenting og avfallsbehandling. Selskapet skal helt eller delvis utføre eierkommunenes forpliktelser iht. forurensingslovens §§ 29 og 30. Virksomheten skal drives på en økonomisk, ressurs- og miljømessig god måte, i samsvar med gjeldende lover og regler.

1.3. Eierforhold

Avfall Sør AS eies av Kristiansand kommune (73,3 %), Vennesla kommune (12,1 %), Søgne kommune (9,1 %) og Songdalen kommune (5,5 %).

Selskapets konsernstruktur så pr. 1. januar 2014 ut som følger:



Fra oppstart av driften i 1996 var all virksomhet organisert i ett selskap. I perioden frem til i dag har selskapet opprettet datterselskaper eller gått inn som deleier i en rekke selskaper ut fra de behov og utfordringer som har oppstått:

- Avfall Sør Bedrift (tidligere RKR Næring) ble etablert i 2005 som følge av en lovendring som gjorde det nødvendig med et klarere skille mellom virksomheten mot husholdningsavfall og virksomheten mot næringsavfall. Selskapet har opp gjennom årene levert gode økonomiske resultater. Høsten 2013 mente styret i Avfall Sør at tiden var inne til å selge seg ut av konkurranseutsatt avfallsinnsamling og konsentrere virksomheten mer om drift av behandlingsanlegget på Støleheia, samt de oppgavene kommunene har tildelt selskapet innen husholdningsavfall og slam.
- Avfall Sør Husholdning ble etablert høsten 2010 som følge av anbefalinger fra Kommunerevisjonen om klarere skille og rollefordeling mellom de ulike delene av Avfall Sørs samlede virksomhet. Samtidig som Avfall Sør Husholdning ble skilt ut fra morselskapet ble flere oppgaver samt ansatte fra Kristiansand kommune overført til selskapet. Når salget av Avfall Sør Bedrift er gjennomført vil all operativ virksomhet i konsernet og alle ansatte ligge under Avfall Sør Husholdning (se lenger nede i kapittel 1.3, samt kapittel 7.4 og vedlegg 1 for ytterligere informasjon rundt salget av Avfall Sør Bedrift AS).
- Mjåvannsveien 23 er et heleid datterselskap som ble etablert som eiendomsselskap da eiendommen i Mjåvannsveien ble kjøpt og utviklet som ny gjenvinningsstasjon og hovedanlegg for mottak og behandling av næringsavfall til gjenvinning. Ved salg av Avfall Sør Bedrift vil deler av lokalene bli ledige, men selskapet legger til grunn at dette er forbigående. Blant annet vil Avfall Sør Husholdning ha behov for deler av arealene.

- Grønn Vekst Sør (tidligere Agder Vekst) ble etablert for å sikre avsetning av jord- og kompostprodukter fra Støleheia. I stedet for å bygge opp kapasitet og kompetanse med egne ansatte i RKR, valgte man et 50/50 samarbeid med et privat selskap med kompetanse innen blant annet agronomi. Dette har vært en løsning som har sikret nye oppgaver til selskapets ansatte og avsetning av kompost, samtidig som Grønn Vekst Sør har betalt aksjeutbytte til eier de fleste år.
- Støleheia Pukkverk ble etablert for å sikre uttak og salg av stein og pukk fra det som ble planlagt som fremtidig deponiområde uten kostnad for RKR. Også her valgte man en 50/50-modell med samarbeid med den største anleggs- og knuseverks-entreprenøren i landsdelen. Fremtidig deponiområde er sikret dersom dette skulle bli aktuelt, samtidig som driften medfører nye oppgaver til selskapets ansatte og har gitt aksjeutbytte til eier.
- Returkraft eies 49,9 % av Avfall Sør, og ble etablert som følge av varslet deponiforbud for nedbrytbar restavfall fra 2009. Selskapet eies av flere interkommunale avfallsselskaper i Agder, og i tillegg til avfallsbehandling er selskapet også en stor produsent av fjernvarme og elektrisitet. Endrede rammebetingelser og sterk konkurranse fra svenske forbrenningsanlegg etter finanskrisen i 2008 har gitt Returkraft og selskapets eiere betydelige økonomiske utfordringer, mens drift og utvikling for øvrig har fungert veldig bra.
- Retura Sør ble opprettet som franchisetaker i Agder for Retura Norge. RKR var en av stifterne og selskapets hovedformål var å kunne delta i anbudskonkurranser for innsamling og behandling av næringsavfall som dekket hele eller store deler av landet. Målet med etableringen ble oppnådd og selskapet har gitt god avkastning, men det har vært et økende problem at de fleste av eierne bak Retura Sør også hadde egen virksomhet som konkurrerte med Retura Sør. Et salg av aksjene i selskapet ble etter hvert ansett som den beste løsningen for alle parter.
- Eierskapet i Rekom AS er en følge av at kommunale aktører over hele landet ønsket økt konkurranse og flere valgmuligheter når de skulle selge papp, papir og andre avfallsfraksjoner til gjenvinning. Her har Avfall Sør en mindre eierpost, men investeringen har vært positiv både i forhold til formålet, og mottatte aksjeutbytter.

9. desember 2013 godkjente styret i Avfall Sør avtale om salg av alle aksjene i Avfall Sør Bedrift til Norsk Gjenvinning AS, og eierne tok på et eiermøte 17. desember 2013 styrets vedtak om salg av aksjene til etterretning. Konkurransetilsynet vil vurdere kjøpet nærmere, og har pålagt Norsk Gjenvinning å sende en fullstendig melding om kjøpet. Saken var først ventet endelig avklart av Konkurransetilsynet i løpet av vinteren 2014. Den 4. mars 2014 varslet Konkurransetilsynet partene om at vedtak om inngrep mot foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning AS og Avfall Sør Bedrift AS kan bli aktuelt, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd. Dette innebærer at gjennomføringsforbudet fortsatt gjelder så lenge Konkurransetilsynet behandler saken, jf. konkurranseloven § 19 første ledd. I tillegg videre behandling må Konkurransetilsynet senest innen 70 virkedager fra meldingen er mottatt fatte vedtak som stadfester fremsatt forslag til avhjelpende tiltak fra melderne eller legge frem begrunnet forslag til forbudsvedtak, jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd første punktum. Et eventuelt forslag til forbudsvedtak må forelegges partene til uttalelse med en frist på 15 virkedager, jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd tredje punktum. Dvs. endelig utfall av denne saken er ikke ventet kjent før tidligst i juli/august måned.

Ytterligere informasjon om salget av Avfall Sør Bedrift AS er nærmere beskrevet i vedlegg 1. Økonomiske konsekvenser og vurderinger rundt bruken av realisert gevinst og økning i

egenkapital for morselskapet som sådan drøftes og vurderes nærmere under kapittel 3.3. Videre solgte Maren, Agder Renovasjon og Avfall Sør den 27. januar 2014 sine aksjer i Retura Sør AS. Kjøpere er Midtstøl Transport, Peter Løvaas Transport, MBT Vigeland Transport og Gjenvinning Sørvest.

For ytterligere informasjon om de ulike selskapene henvises til vedlegg 1 som gir en mer detaljert beskrivelse og gjennomgang av selskapene Avfall Sør AS har eierposisjoner i.

1.4. Selskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en særegen form for revisjon av offentlig virksomhet som i kommuneloven § 77 nr. 4 blir definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger³. Forvaltningsrevisjonen skal på denne måten bidra til en bedre og mer effektiv forvaltning. Forvaltningsrevisjon er en del av Selskapskontrollen. Selskapskontroll innebærer også eierskapskontroll som er den obligatoriske delen av selskapskontroll⁴. «*Eierskapskontroll omfatter kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets/bystyrets vedtak og forutsetninger*»⁵.

Etter en omfattende selskapskontroll og forvaltningsrevisjon gjennomført av Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS (Kommunerevisjonen) i henholdsvis 2008⁶ og 2009⁷ ble det gjennomført en rekke endringer i selskapet, en del av dem organisatoriske. Den lovpålagte virksomheten knyttet til husholdningsavfall og slam som var tillagt Avfall Sør AS gjennom tildeling av enerett fra eierkommunene ble skilt ut i et eget datterselskap, Avfall Sør Husholdning AS. For den konkurranseutsatte virksomheten som er organisert i Avfall Sør Bedrift AS (utskilt som et heleid datterselskap av Avfall Sør AS i 2005/2006) har verken daglig leder eller styremedlemmer i Avfall Sør AS styreverv. Skillet mellom konkurranseutsatt og lovpålagt virksomhet for eierkommunene ble derved tydeligere. Det ble også foreslått at kommunerevisjonens anbefalinger skulle innarbeides i avfallsplanen ved neste revisjon. Dette er fulgt opp gjennom årlig statusrapportering, og i arbeidet med ny avfallsplan.

2. Eierskapsmelding del 1

Kristiansand kommunes overordnede eierskapsmelding ble behandlet i bystyresak 175/08 og tok for seg alle foretakene og selskapene kommunen har eierandeler i, og stiftelser kommunen har initiert. Hovedessensen i meldingen var å sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen skulle bli en aktiv og langsiktig eier, samt å sikre at selskapene drev i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer. Kommunens eierstrategi og rutiner for eierstyringen ble ytterligere detaljert. Søgne kommune (kommunestyresak 62/09), Songdalen kommune (kommunestyresak 10/12) og Vennesla kommune (kommunestyresak 6/12) har alle utarbeidet tilsvarende eiermeldinger for sin kommune og sine respektive selskaper og eierposisjoner i årene etter.

³ Norges kommunerevisorforbund, forvaltningsrevisjon: http://www.nkrf.no/revisjon_av_kommunal_virksomhet#fr

⁴ Norges kommunerevisorforbund, selskapskontroll: http://www.nkrf.no/revisjon_av_kommunal_virksomhet#SK

⁵ Norges kommunerevisorforbund, selskapskontroll: http://www.nkrf.no/revisjon_av_kommunal_virksomhet#SK

⁶ Kristiansand kommune, bystyresak 59/08.

⁷ Kristiansand kommune, bystyresak 142/09.

I den overordnede eierskapsmelding var det ikke anledning til å ta for seg store dype analyser og utredninger om det enkelte selskap, og det ble derfor lagt opp til at for enkelte av kommunens eierposisjoner skulle det lages en del 2 av eierskapsmeldingen som skulle forsøke å besvare spørsmål som:

- Er det valgt riktig selskapsform for de ulike selskapene?
- Bør kommunen kjøpe eller selge noen av sine posisjoner?
- Er det andre områder av kommunens virksomhet som ut fra premissene i del 1 bør organiseres på en annen måte?
- Er det virksomheter eller verdier som bør flyttes mellom selskaper eller mellom eier og selskaper.
- Gjennomgang av hvert enkelt selskap og foretak med formål å utvikle kommunens eierstrategi med selskapet/foretaket.

Basert på denne malen lagde Kristiansand kommune på egenhånd ett notat/en sak som tok for seg nevnte forhold, med tillegg av ett par andre tema for Avfall Sør AS i 2009. Saken ble drøftet i kommunalutvalget 17. november 2009 og politikerne ga sin tilslutning til Rådmannens anbefalinger⁸. Med bakgrunn i at dette notatet ble fremmet og drøftet i kommunalutvalget av Kristiansand kommune alene (som følge av at de øvrige eierkommunene ikke hadde utarbeidet sine overordnede eierskapsmeldinger (del 1) på gjeldende tidspunkt), og ikke ble behandlet av bystyret vil det være naturlig også for Kristiansand kommune at eierskapsmelding del 2 utredes og behandles politisk på ny i sammen med tilsvarende saker hos de tre andre eierkommunene i selskapet.

3. Økonomisk analyse

På samme måte som avfallsmarkedet deles inn i husholdnings- og næringsavfall må man også skille mellom virksomhet underlagt selvkostregelverket og konkurranseutsatt virksomhet. Konkurranseutsatt virksomhet opererer fritt i ett marked og vil normalt være underlagt et avkastningskrav med forventning om å skape verdier og avkastning for eier. For virksomhet som er underlagt selvkostregelverket er det andre regler som gjelder («balanse i driften over en periode på 3-5 år»⁹) og det er her heller ikke anledning til å ta ut utbytte. Det er likevel mulig å sette andre krav og gjennomføre målinger for selvkostvirksomhet på andre måter, noe som vil bli nærmere omtalt i kapittel 5.4 renovasjonsbenchmarking 2012.

3.1. Risiko og avkastningskrav

Som nevnt over er det ikke anledning å ta ut utbytte fra selskaper som er underlagt selvkostregelverket. I kommunens overordnede eierskapsmelding (del 1) sies det at *”i selskaper der virksomheten har karakter av næringsdrift bør en offentlig eier stille de samme krav til avkastning på investert kapital, som det en privat eier vil gjøre”*. Det ble også foreslått å bruke en generell modell (kapitalverdimodellen) for måling av avkastningen i selskaper med forretningsmessige formål slik som eksempelvis for Avfall Sør Bedrift AS.

⁸ Protokoll fra kommunalutvalgets møte i Kristiansand kommune 17. november 2009:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/krs/Meetings/Details/5002209>

⁹ Selvkost er den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Selvkostreglene innebærer blant annet at inntektene over noen år (3-5 år) ikke kan overstige kostnadene for disse årene samlet sett:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2003/0001/ddd/pdfv/168723-h2140.pdf>

I sin enkleste form kan kapitalverdimodellen beskrives som en modell bestående av to variabler bestående av risikofri rente, samt en faktor som tar hensyn både til risiko i markedet og graden av denne for det enkelte selskap. Logikken er i utgangspunkt at jo høyere usikkerhet og risiko, jo høyere avkastning vil en investor kreve. Den faktiske avkastningen må så måles opp avkastningskravet til virksomheten for å vurdere hvorvidt avkastningen har vært god eller dårlig, hensyntatt den risiko man har eksponert seg for. For en mer detaljert beskrivelse av modellen henvises det til Statens Eiermelding¹⁰.

Gjennom EØS-avtalen (som i utgangspunktet er nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap) er det et forbud mot offentlig støtte som således også gjelder overfor offentlige eide foretak, som igjen begrenser kommunens muligheter til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen. Eller retttere sagt, for selskaper som opererer i et konkurranseutsatt marked må det stilles krav om avkastning. Man står ikke fritt til å velge hva man vil vektlegge av ikke-kommersielle hensyn i driften uten at det kan oppfattes som offentlig støtte. Videre er det et eierspørsmål hvilken utbyttepolitikk en fører ovenfor selskapet som utdypes nærmere i kapittel 3.3.

Forutsatt at avtalen med Norsk Gjenvinning om salg av Avfall Sør Bedrift godkjennes av Konkurransetilsynet, og at Retura Sør nå er solgt, er den konkurranseutsatte virksomheten som fant sted i Avfall Sør konsernet inkludert tilknyttede selskap da blitt kraftig redusert. Igjen står Mjåvannsveien 23 hvor leiekontrakten med Avfall Sør Bedrift termineres ved gjennomføring av salget, og en da står ovenfor utfordringen med å få inn nye leietakere for disse lokalene i bygget. Det er også utleie til Avfall Sør Husholdning og et annet privat selskap, men Avfall Sør Bedrift har vært største leietaker (og inntektskilde) i selskapet. Videre har man Grønn Vekst Sør og Støleheia Pukkverk med 50 % eierskap i hvert selskap, og en eierpost i Rekom AS på 3,90 % hvor det utøves virksomhet basert på forretningsmessige prinsipper, og det vil være naturlig at også disse selskapene stilles ovenfor en forventning om avkastning.

3.2. Regnskapsanalyse/nøkkeltall

Konsernregnskapet omfatter morselskapet Avfall Sør AS og datterselskapene¹¹ Avfall Sør Husholdning AS, Avfall Sør Bedrift AS og Mjåvannsveien 23 AS, samt de tilknyttede selskapene¹² Grønn Vekst Sør AS, Støleheia Pukkverk AS og Returkraft AS. Det vises til note 8 i årsregnskapet for år 2012. Konsernregnskapet er utarbeidet som om konsernet var en økonomisk enhet, det vil si at transaksjoner og mellomværende mellom selskapene er eliminert. Selskapets andre eierposter i aksjer og andeler i andre foretak kommer til syne gjennom selskapets balanse (note 9). Her er det kun mottatte utbytter som påvirker konsernregnskapet, eventuelt salg.

¹⁰ St. Meld. 13 (2010-2011), "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi", s.49-51.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-13-2010-2011.html?id=637119>

¹¹ Et datterselskap er innen selskapsretten et selskap som er stiftet, eid og/eller kontrollert av et annet selskap («morselskapet»). Morselskapet, eller holdingselskapet, eier en del av aksjekapitalen, normalt over 50 %, så holdingselskapet kan sikre en bestemmende innflytelse over datterselskapet: <http://no.wikipedia.org/wiki/Datterselskap>

¹² Som tilknyttet selskap regnes foretak hvor den regnskapspliktige har betydelig innflytelse, men som ikke er datterselskap eller felles kontrollert virksomhet, jf. § 5-17 første ledd. Betydelig innflytelse skal normalt anses å foreligge når den regnskapspliktige eier så mange aksjer eller andeler at de representerer minst 20 prosent av stemmene i foretaket: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-56/KAPITTEL_1#§1-2

Tabell 1 tar for seg utvalgte nøkkeltall, samt regnskaps- og balansetall for Avfall Sør konsernet for perioden 2009-2012.

Tabell 1. Avfall Sør konsern – regnskaps-, balanse- og nøkkeltall 2009-2012

Resultatregnskap - tall i 1 000 kr	2013*	2012	2011	2010	2009
Sum driftsinntekter		216 104	214 460	166 775	140 510
Driftsresultat		11 497	22 547	14 518	11 295
Årsresultat		12 948	17 949	10 354	5 541
Balanseregnskap - tall i 1 000 kr					
Sum egenkapital		84 247	80 196	79 132	77 290
Sum gjeld		264 848	234 996	225 667	168 593
Sum eiendeler		349 095	315 192	304 799	245 883
Nøkkeltall					
Totalkapitalrentabilitet		5,9 %	7,9 %	6,0 %	4,5 %
Driftsrentabilitet		5,3 %	10,5 %	8,7 %	8,0 %
Egenkapitalrentabilitet etter skatt		15,7 %	22,5 %	13,2 %	7,4 %
Likviditetsgrad		2,60	1,89	1,34	2,18
Egenkapitalandel		0,24	0,25	0,26	0,31
Gjeldsgrad		3,14	2,93	2,85	2,18

* Endelige reviderte regnskapstall for 2013 foreligger ikke enda pr. utgangen av april måned 2014.

For et konsernregnskap som her består av en sammenblanding av konkurranseutsatt- og selvkostbasert virksomhet er det vanskelig å få tak på relevante nøkkeltall og tallstørrelser ved og bare kikke på hovedtallene på overordnet (konsern) nivå. I årsresultatene for 2011 og 2012 ligger eksempelvis også selvkostresultater på henholdsvis 8,4 mill. kr og 2,9 mill. kr fra Avfall Sør Husholdning som «forstyrrer» resultatbildet og vurderingen av økonomiske nøkkeltall.

Som en generell betraktning av konsernregnskapet på overordnet nivå ser det ut til at man har tilfredsstillende leveranser når det gjelder totalkapitalrentabilitet og driftsrentabilitet, god egenkapitalrentabilitet etter skatt, god likviditet, solid egenkapital hensyntatt risikoeksponering (og implisitt ett tilfredsstillende gjeldsnivå). Analyser av nøkkeltall for mor-, husholdning- og bedriftsselskapet bringer imidlertid frem ulikheter i vurderingen av de tallene som avviker fra den overordnede oppfatningen en får ved å se på konsernregnskapet alene. På tross av svært høy egenkapitalandel i morselskapet har selskapet svak likviditet slik selskapets balanse nå er satt sammen, først og fremst som følge av utlån til datterselskapet Avfall Sør Husholdning som ble etablert da dette selskapet ble fisjonert ut som et nytt datterselskap. I tillegg har morselskapet en betydelig usikkerhet/risiko-eksponering sett i forhold til usikkerhet knyttet til endringer i selvkostregelverket og konsekvenser av dette for eierskapet i Returkraft som omtales nærmere i kapittel 7.1.

Ved å kikke nærmere på de ulike selskapene i konsernet isolert sett finner en også ut at det er i den konkurranseutsatte virksomheten på næringsavfallsområdet mesteparten av verdiene har blitt generert opp gjennom årene (størstedelen av denne egenkapitalen ble bygget opp før RKR Næring/Avfall Sør Bedrift ble etablert). Som det fremgår fra vedlegg 1 til saken så ble RKR Næring AS (Avfall Sør Bedrift) stiftet som et heleid datterselskap i 2005 med driftsmessig overgang/oppstart 1. januar 2006. Selskapet ble etablert som følge av vedtatte endringer i forurensningsloven som medførte fri konkurranse om en betydelig del av

det avfallet som tidligere var omfattet av den kommunale renovasjons-ordningen fra 1. juli 2004. I perioden fra oppstart av drift i 1996 til 31. desember 2005 var næringsavfalls-aktivitetene en integrert del av virksomheten i RKR, og ikke minst deponering av næringsavfall på Støleheia medførte overskudd som ble synliggjort som egenkapital ved overføringen av eiendeler og drift fra RKR DA til RKR AS pr. 1. januar 2006. Det nystartede selskapet ble da stiftet med en aksjekapital på 30 mill. kr og et overkursfond på 23,547 mill. kr som hadde sammenheng med selskapets overskudd på den konkurranseutsatte virksomheten frem til 31. desember 2005. Det er verdt og merke seg at kommunene ikke på noe tidspunkt har skutt inn egenkapital i Avfall Sør. All egenkapital som ligger i balansen til selskapet den dag i dag er derfor generert gjennom verdiskapning i selskapet.

Fra oppstart av det nye behandlingsanlegget på Støleheia i 1996 og ut regnskapsåret 2012 har virksomheten med konkurranseutsatt avfall gitt et overskudd etter skatt på over 85 mill. kr, mens det forventes ett resultat etter skatt på rundt 3 mill. kr i 2013. I årene 2009-2011 har resultatene i Avfall Sør Bedrift AS variert fra 3,2 mill. kr til 4,7 mill. kr med en snittverdi på i overkant av 3,9 mill. kr, mens i 2012 var resultatet marginalt positivt med pluss 0,1 mill. kr. Betydelige inntekter fra leveranser av forurensede masser i november/desember 2013 bidrar positivt i forhold til resultatet for 2013, men også øvrig virksomhet i selskapet viste fremgang fra 2012.

Selskapene Mjåvannsveien 23, Grønn Vekst Sør, Støleheia Pukkverk, Retura Sør og Rekom leverte i 2012 samlede resultater (Avfall Sørs andel) på 2,315 mill. kr, mens det ble betalt ut utbytte (i noe varierende størrelser relativt sett) fra de ulike hel- og deleide selskapene med 1,074 mill. kr, dvs. i overkant av 46 % i gjennomsnitt av resultatene gikk til utbytteutbetaling fra disse selskapene til Avfall Sør. Avfall Sør har videre fra endring av selskapsform i 2006 betalt utbytte til eierne ut fra styrets vurdering av utbyttemuligheter, likviditet og underliggende inntjening. Totalt har Avfall Sør betalt 30,5 mill. kr i utbytte for regnskapsårene 2006-2012 (henholdsvis 2,5 mill. kr, 3 mill. kr, 4 mill. kr, 4 mill. kr, 5 mill. kr, 6 mill. kr og 6 mill. kr i perioden).

I 2010 ble husholdningsavfall skilt ut i et eget AS og første driftsår for Avfall Sør Husholdning var 2011. Det vil si at Avfall Sør (mor) slik selskapet er i dag, kun har hatt tre hele drifts år i sin nåværende form. Fra 1. januar 2014 er også administrasjonsavdelingen flyttet over til Avfall Sør Husholdning, og morselskapet er nå et rent holdingselskap uten egne ansatte. Det er lite hensiktsmessig å se på regnskapet fra før 2011 i forhold til sammenligning med senere års regnskap da hele virksomheten som ble skilt ut i Avfall Sør Husholdning er inne i regnskapsmaterialet her fra 2010 og tidligere. Dette gjør direkte sammenligning vanskelig. En har derfor valgt å ikke se lenger tilbake enn til 2011 i analysen av Avfall Sør (mor) i dette tilfelle.

Tabell 2 viser utvalgte nøkkeltall, samt regnskaps- og balansetall for Avfall Sør (mor) for årene 2011 og 2012.

Tabell 2. Avfall Sør (mor) – regnskaps-, balanse- og nøkkeltall 2011-2012

Resultatregnskap - tall i 1 000 kr	2013*	2012	2011
Sum driftsinntekter		8 673	7 522
Driftsresultat		2 460	1 836
Årsresultat		8 393	848
Balanseregnskap - tall i 1 000 kr			
Sum egenkapital		62 348	59 955
Sum gjeld		41 349	47 232
Sum eiendeler		103 697	107 187
Nøkkeltall			
Totalkapitalrentabilitet		5,3 %	5,9 %
Driftsrentabilitet		28,4 %	24,4 %
Egenkapitalrentabilitet etter skatt		13,7 %	1,4 %
Likviditetsgrad		0,52	0,62
Egenkapitalandel		0,60	0,56
Gjeldsgrad		0,66	0,79

* Endelige reviderte regnskapstall for 2013 foreligger ikke enda pr. utgangen av april måned 2014.

Egenkapitalen i Avfall Sør AS i 2012 var på 62,3 mill. kr, noe som utgjorde en økning på 2,4 mill. kr fra 2011. Driftsresultatet var kr 2,460 mill. i 2012 mot kr 1,836 mill. i 2011, med salgsinntekter på henholdsvis 8,7 mill. kr og 7,5 mill. kr i 2012 og 2011.

Da regnskapet for 2011 skulle avlegges så man at Returkraft endte opp med et resultat på minus 43,1 mill. kr – først og fremst grunnet lave priser for næringsavfall og inngåtte rentebindingsavtaler hvor man ikke fikk dekket inn alle finanskostnader gjennom renta som lå til grunn bak selvkostberegningen. En anså dermed at det var sannsynlig at egenkapitalen i Returkraft var tapt, og en så seg nødt til å foreta en nedskrivning i regnskapet av Avfall Sørs del av aksjekapitalen med 4,99 mill. kr, noe som både slo ut resultatmessig og kom til uttrykk i selskapets balanse.

Sommeren 2012 fikk Returkraft en avklaring fra Miljøverndepartementet og KLIF om at en skal legge til grunn faktiske netto renter også for selvkostberegningen¹³. Dette innebærer at selvkostresultatet i selskapet vil tilsvare det regnskapsmessige resultatet, og Avfall Sør anså dermed i årsregnskapet for 2012 at det var grunnlag for å reversere forrige års nedskrivning av aksjene i Returkraft.

På grunn av først nedskrivning og så oppskrivning av aksjene i Returkraft, har selskapet ikke hatt et «normalt» årsresultat i sine to første år uten husholdningsvirksomheten. Selskapet hadde et mye lavere årsresultat i 2011 som skyldes nedskrivningen av Returkraft-aksjene på kr 4,99 mill. kr. Dette førte til at årsresultatet ble kr 848 000 i 2011 mot kr 8,4 mill. i 2012. Justert for ned- og oppskrivning av aksjekapital i Returkraft ville de reelle årsresultatene for årene 2011 og 2012 vært på henholdsvis 5,8 mill. kr og 3,4 mill. kr.

Som nevnt ovenfor har morselskapet lav gjeldsgrad og tilsvarende høy egenkapital. Likviditeten i selskapet er stram slik selskapets balanse nå er satt sammen. Dette henger blant annet sammen med utlån til Avfall Sør Husholdning på 57 mill. kr og ansvarlig lån til

¹³ Det hersker enda tvil og usikkerhet rundt dette punkt. Se kapittel 7.1 for nærmere omtale.

Returkraft på 20 mill. kr. Dersom husholdningsselskapet hadde refinansiert hele eller deler av gjelden hos Avfall Sør (mor) ville morselskapet bedret likviditeten sin vesentlig.

Morselskapet har i utgangspunkt forholdsvis lav risiko ettersom størstedelen av virksomheten opererer innenfor selvkostområdet, og dermed normalt sett at kravet til egenkapitalen vil være lavt. Nå er det riktignok for tiden oppstått ny usikkerhet rundt Returkraft som nevnt ovenfor og som en kommer nærmere tilbake til i kapittel 7.1. Risikoeksponeringen for morselskapet er derfor stor sett i forhold til usikkerhet til foreslåtte endringer i selvkostregelverket og konsekvensene det vil kunne få for Returkraft. Det faktum at Avfall Sørs eierkommuner sammen med Arendal kommune har stilt kommunale garantier på 1,43 milliarder kroner i Returkraft bidrar også vesentlig til det totale risikobilde for Avfall Sørs eiere.

3.3. Kapital, avkastning og utbytte

Kommunens eierskapsmelding del 1 inneholder et eget avsnitt om kapitalstruktur hvor blant annet følgende står omtalt *”for aksjeselskap er forholdet mellom gjeld (fremmedkapital) og egenkapital i et selskap et vesentlig eierspørsmål. For mye og for lite egenkapital kan medføre effektivitetstap. Ideelt sett bør det for hvert selskap regelmessige foretas en analyse av kapitalstrukturen. Forretningsrisiko, bransjemessige særtrekk, prisen på fremmedkapital og finansiell styrke er alle forhold som må vurderes når virksomhetens kapitalstruktur skal bestemmes”*.

Konsernet som helhet hadde en total egenkapital på 84,2 mill. kr, hvorav en aksjekapital på 30,0 mill. kr pr. 31. desember 2012. For morselskapet var de respektive tallene henholdsvis 62,3 mill. kr og 30,0 mill. kr, implisitt at den resterende egenkapitalen (21,9 mill. kr) ligger plassert nede i konsernet.

Aksjeloven¹⁴ inneholdt tidligere begrensninger knyttet til forsvarlig egenkapital som minimum måtte utgjøre 10 % av totalkapitalen før en kunne ta ut utbytte av overskytende verdier uten å gå gjennom prosess med kreditorvarsel m.m.. Med virkning fra 1. juli 2013 trådte nye endringer i aksjeloven i kraft og 10-prosentregelen i forhold til utdeling av utbytte ble opphevet.

Krav om forsvarlig egenkapital er derimot utvidet fra at «selskapet skal til enhver tid ha en egenkapital som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet» til også å sette krav til forsvarlig likviditet («*selskapet skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet*»). Det skal videre foretas en helhetsvurdering av selskapets samlede økonomiske stilling før utdeling kan finne sted. Aksjeloven¹⁵ inneholder også regler for prosess og beslutningen om utbytte «*Beslutning om utdeling av utbytte treffes av generalforsamlingen etter at styret har lagt frem forslag om utdeling eller annen anvendelse av overskudd. Det kan ikke besluttes utdelt høyere utbytte enn styret har foreslått eller godtar*».

Krav om forsvarlig egenkapital og likviditet er på denne bakgrunn et vesentlig spørsmål som må vurderes før beslutning om utdeling av utbytte tas. Videre er det et spørsmål hvilken

¹⁴ Aksjeloven § 3-4 (Forsvarlig EK): http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3

¹⁵ Aksjeloven § 8-2 (Beslutning om utbytte): http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8

utbyttepolitikk eier fører ovenfor selskapet. Dette henger igjen sammen selskapets soliditet¹⁶, i tillegg andre forhold som for eksempel om selskapet er i en vekstfase eller har mål om vekst og utvikling. I slike tilfeller vil normalt sett eier velge å holde igjen store deler av eventuelle overskudd i virksomheten dersom selskapet har behov for økt kapital for å kunne vokse.

Som nevnt ovenfor har Avfall Sør for regnskapsårene 2006-2012 betalt ut utbytte med totalt 30,5 mill. kr i utbytte til sine eierkommuner.

En vurdering av dagens situasjon i selskapet er at:

- Konsernet er ikke optimalt tilpasset med hensyn til muligheter for utbytteutdeling
- Det er høy egenkapitalandel i enkelte konsernselskaper
- Det er svak likviditet i morselskapet

Datterselskapene Avfall Sør Bedrift AS og Mjåvannsveien 23 AS har fri egenkapital som i utgangspunkt kan flyttes opp i mor for videre utdeling som utbytte til aksjonær. Før et eventuelt utbytteuttak gjennomføres må en imidlertid gjennomføre økonomiske vurderinger som beskrevet over sammen med vurdering om det er andre bakenforliggende forhold som kan være av betydning for selskapet i tiden fremover. I forhold til Avfall Sør Bedrift så løser det seg ved et eventuelt salg. Som en generell anbefaling bør utbyttegrunnlag løpende flyttes opp i morselskapet – nærmere eier dersom ikke konkrete tilfeller som fordrer behov for kapital i selskap som kan avgi utbytte eksisterer. Gitt at mor har en solid egenkapital vil det heller ikke være noe i veien for at midlene kan føres tilbake ned i selskaper igjen dersom det behøves. I teorien vil slik konserntankegang virke ved at alle døtre løpende flytter overskuddene sine opp i morselskapet som igjen fordeler midler rundt i konsernet der det anses mest formålstjenlig (der de beste prosjektene ser ut til å være), og som samtidig må vurderes opp mot eiers forventninger om utbytte.

Mulighet for å føre overskudd opp i mor avhenger jo og i flere av selskapene Avfall Sør eier delvis av enighet med øvrige aksjonærer (flertallet) så en står ikke helt fritt til å gjøre som en vil her. I styrets beretning¹⁷ for 2012 er det å lese at «*det etablerte utbytteneivå vil medføre en likviditetsmessig utfordring, og videreføring av dette etter inneværende år kan medføre behov for reforhandling av låneavtaler eller økt låneopptak. Styret peker på at 6 mill. kroner i utbytte på sikt vil medføre reduksjon av egenkapitalen, og ber om at utbyttepolitikken drøftes i det pågående arbeidet med eierskapsmelding. Selskapets finansielle stilling er for øvrig tilfredsstillende*». I forhold til vurderingen av selskapets finansielle stilling så oppstår det en ny situasjon nå som selvkostregelverket uventet er satt «i spill» igjen som følge av klagesak reist av Norsk Industri i forhold til ESA, og forslaget til nye regler for selvkostberegning. Dette vil som følge av eierskapet i Returkraft kunne få vesentlig betydning for utvikling i selskapets finansielle stilling over tid.

Som beskrevet i vedlegg 1 forventes salgsprosessen av Avfall Sør Bedrift å innbringe en samlet regnskapsmessig gevinst på ca. 29-30 mill. kr for selger, mens salget av Retura Sør har medført en regnskapsmessig gevinst for Avfall Sør ca. 1,9 mill. kr. Etter salget av eierpostene i disse to selskapene er Avfall Sørs konkurranseutsatte virksomhet blitt betydelig redusert, samtidig som en kan si at selskapets samlede risiko også er blitt redusert tilsvarende. Som nevnt innledningsvis vil Konkurransetilsynet nå vurdere kjøpet nærmere, og

¹⁶ Soliditet er i økonomi et uttrykk for en bedrifts evne til å tåle tap. En bedrift med høy egenkapitalprosent, har god soliditet: <http://no.wikipedia.org/wiki/Soliditet>

¹⁷ Ikke inkludert i vedlegg 2 – Årsrapport for Avfall Sør AS 2012.

har pålagt Norsk Gjenvinning å sende en fullstendig melding om kjøpet. Se kapittel 7.4 for oppdatert info rundt de siste hendelser i denne saken.

Videre er det imidlertid et forhold som fremdeles innebærer betydelig risiko for selskapet – og det er den foreslåtte forskriftsendring i selvkostregelverket som en kommer tilbake til senere i saken i kapittel 7.1. Med den uavklarte situasjonen Returkraft nå står oppe i må en legge til grunn at det kan bli nødvendig med betydelige egenkapitalinnskudd i Returkraft fra eierne. I utgangspunktet vil dette skje fra Avfall Sør og de andre direkte eierne av selskapet, og dette er noe som eventuelt må hensyntas i den utbyttepolitikken eierne nå vil velge å legge opp til for selskapet. Utbyttevurderinger stiller som nevnt over utvidede krav til styret og selskapet i forhold til vurderinger rundt forsvarlig egenkapital og likviditet.

Rådmannen erkjenner den usikkerhet selskapet står ovenfor. Det er betydelig egenkapital i selskapet (62,3 mill. kr i morselskapet kr pr. 31. desember 2012 og 84,2 mill. kr for konsernet samlet sett). Om salget av Avfall Sør Bedrift gjennomføres vil en få redusert selskapsrisiko på generell basis. En står da hovedsakelig igjen med usikkerheten rundt nye selvkostregler og usikkerhet knyttet til behov for eventuell kapitaltilførsel i Returkraft. Eier vil allerede nå sende sterke signaler om forventning om fremtidig utbytteutdeling gitt at salget av Avfall Sør Bedrift gjennomføres. Under beskrivelsen av salgsprosessen for Avfall Sør Bedrift i vedlegg 1 fremgår det at «*Styret i Avfall Sør la bl. a. til grunn for vedtaket om salg at det er de oppgavene eier-kommunene har tildelt selskapet gjennom enerett som er Avfall Sørs kjernevirksomhet*». Gitt at det er grunnlag til å tro at selskapets øvrige konkurranseutsatte virksomhet ikke kommer til å utvides i stor grad i årene fremover er det ikke grunnlag for å ha en altfor høy egenkapital plassert i selskapet. Vurderingen av nødvendig og forsvarlig egenkapital henger igjen sammen med utfallet av sak om foreslått endring av selvkostregelverket som nevnt flere ganger tidligere. Det bes derfor videre om at det gjennomføres en ekstern vurdering av selskapets økonomi etter at saken om mulig endring i selvkostregelverket er avklart for å vurdere ytterligere muligheter for utbytteuttak av selskapet utfra hensyn til vurdering av forsvarlig egenkapital, risiko og likviditet i selskapet som et svar på styrets ønske om drøfting av utbyttepolitikk.

Som eksempel kan også Rekom nevnes hvor Generalforsamlingen i ekstraordinær generalforsamling 20. november 2012 gjorde enstemmig følgende vedtak: «*Rekom sitt mål er å utbetale årlig utbytte til sine aksjonærer. Utbytte skal normalt utgjøre 50 % av selskapets resultat etter skatt, dersom krav til forsvarlig kapital er oppfylt jfr. aksjelovens § 3-4. Endelig fastsettelse av utbytte vil, i tillegg til årets resultat, ta utgangspunkt i selskapets finansielle situasjon. Utbytteneivået er en avveining mellom aksjonærenes ønske om løpende direkte avkastning og selskapets behov for å holde tilbake kapital til egen utvikling*».

Ett tilsvarende vedtak gjeldende for den gjenværende konkurranseutsatte delen av Avfall Sør konsernet (inkludert tilknyttede selskaper og andre eierposisjoner) er også fullt mulig å gjøre av Avfall Sørs styre om ønskelig.

4. Avfallsmarkedet

Avfallsbransjen i Norge sørger for innsamling, behandling og gjenvinning av rundt 12 millioner tonn avfall som årlig oppstår i husholdninger og næringsliv. Den sysselsetter i underkant av 11 000 personer og omsetter for nærmere 13 milliarder kroner årlig¹⁸. Avfallsmarkedet kan deles i henholdsvis husholdnings- og næringsavfall.

Kommunene har et lovpålagt ansvar for å samle inn og behandle avfallet fra husholdningene. Innbyggerne i kommunen betaler et avfallsgebyr for tjenesten. Bruken av avfallsgebyret er avgrenset av selvkostprinsippet, slik at gebyret ikke kan overstige de faktiske kostnadene til kommunen for å håndtere avfallet. Mange steder ivaretas denne avfallsinnsamlingen av interkommunale selskaper, som ofte også eier anlegg for mottak og behandling, mens andre kommuner inngår avtaler med private aktører til å gjøre jobben. I Aust- og Vest-Agder er det ni interkommunale renovasjonselskaper, hvorav fem i Vest-Agder.

Avfallsbehandling har fra etableringen av offentlig renovasjon i hovedsak vært et kommunalt ansvar. Private aktører har tidligere i hovedsak stått for transport og innsamling av avfallet, men etter hvert som gjenvinning tok over for deponi kom private aktører med også på behandlingssiden. Private aktører økte aktiviteten særlig innen gjenvinningsområdet etter at alt næringsavfall ble konkurranseutsatt fra 1. juli 2004, og det er også etablert et formelt produsentansvar for en rekke avfallstyper. Både deponiene og nå også det felles eide forbrenningsanlegget Returkraft er eid av flere interkommunale selskaper. Returkraft har også vært helt avgjørende for den store utbyggingen av fjernvarme i Kristiansand. Før deponiforbudet kom i 2009 ble det årlig deponert over 100 tusen tonn restavfall fra husholdninger og næringsliv i Agder, trass i mange års arbeid med kildesortering og gjenvinning. Årlig økning i mengde husholdningsavfall var på over 5 %.

I 2012 håndterte Avfall Sør Husholdning i underkant av 62 tusen tonn husholdningsavfall, tilsvarende 538 kg per innbygger. På landsbasis i 2012 er det tilsvarende tallet 2 172 tusen tonn totalt, tilsvarende 430 kg per innbygger¹⁹. Det er forventet at mengden avfall vil øke i årene som kommer, men på landsbasis har det vært en liten nedgang fra 2011 til 2012 på 11 tusen tonn totalt (-0,5 %) som utgjør i overkant av 2 kg per innbygger, men avfallsmengdene økte sterkere igjen i fjor, og veksten for husholdningene i Avfall Sørs eierkommuner er foreløpig beregnet til 5,5 % i 2013.

Avfallet fra industri og annen næringsvirksomhet tas i dag i hovedsak hånd om av private avfallsselskaper hvor det finnes flere store aktører som opererer over det meste av landet. Inntil for få år siden havnet mesteparten av avfallet på deponier. I dag er det strenge regler for hva som kan deponeres og bare en liten andel havner på "fyllinga". Mesteparten av avfallet material-gjenvinnes nå til nye råvarer eller energi-utnyttes i avanserte avfallsforbrenningsanlegg. Per i dag er dette de største privat eller offentlig eide aktørene på næringsavfallsområdet på Sørlandet:

- Returkraft (Kristiansand – bare behandling)
- Norsk Gjenvinning (Kristiansand og Arendal)
- Avfall Sør Bedrift (Kristiansand)

¹⁸ <http://www.avfallnorge.no/viktigeaktorer1.cfm>

¹⁹ <http://ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avkomm/aar/2013-07-09>

- Retura Sør (Kristiansand og Arendal)
- Peter Løvaas Transport (Kristiansand)
- Stena Recycling (Kristiansand)
- Agder Renovasjon Næring (Arendal)
- Midtstøl Transport (Arendal)
- Mandal Bil og Transport (Mandal)
- Maren Industriservice (Mandal)
- Agder Vegtransport (Lyngdal)
- Gjenvinning Sørvest (Lyngdal)

5. Strategiske dokumenter og kvalitet/tjenesteleveranse

Det mest sentrale strategiske dokumentet i Avfall Sør-systemet er, i tillegg til budsjett- og regnskapsdokumentene, avfallsplanen hvor «*hovedfokus for planen er kommunenes lovpålagte oppgaver knyttet til husholdningsavfall og forvaltning*»²⁰. Dette er den virksomhet som først og fremst drives i selskapets datterselskap Avfall Sør Husholdning AS og i kommunene (forvaltningsoppgaver).

Videre er det viktig å ha et kontinuerlig fokus på driftseffektivitet i et selvkostselskap som Avfall Sør Husholdning AS. Et slikt fokus er viktig fordi dersom driftseffektiviteten er lav, veltes merkostnadene automatisk over på abonnentene gjennom gebyrene. Som eier av et slikt selskap tilligger det derfor kommunestyrene å holde et våkent øye med driften av selskapet.

5.1. Nasjonal avfallsstrategi

5. august 2013 la regjeringen frem en ny nasjonal avfallsstrategi «*fra avfall til ressurs*»²¹. Blant de viktigste elementene i strategien er en forpliktende avtale med matvarebransjen om å redusere matsvinnet, innføre en ordning der produsenter av fritidsbåter får ansvar for innsamling, økt gjenvinning av plastavfall og bygg- og anleggsavfall, samt økt innsamling av tekstilavfall og elektronisk avfall.

Videre omtaler strategien et forslag til lovendring som gjør det mulig for kommuner å finansiere opprydding av enkelte typer forsøpling gjennom avfallsgebyret. Kommunene skal få anledning til å bruke avfallsgebyr til å rydde opp i parker og på strender. Miljøverndepartementet vil også utarbeide et forslag til endring av forurensningsloven slik at kommunene kan pålegge næringsaktører å koble seg til avfallssug der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

I strategien foreslås det å forskriftsfeste en plikt for kommunene til å ta i mot større mengder farlig avfall fra husholdningene enn det som regelverket krever i dag. Videre foreslås det å heve strafferammen for ulovlig eksport og import av farlig avfall for å hindre at avfallet blir behandlet uten tilrettelagte fasiliteter og verneutstyr i mottakerlandet.

Bortsett fra noen punkter som nevnes i regjeringsplattformen gjenstår det å se hvordan avfallspolitikken vil bli utviklet etter regjeringsskiftet.

²⁰ <http://www.avfallsor.no/article.aspx?m=18&amid=7928>

²¹ Nasjonal avfallsstrategi: http://www.regjeringen.no/pages/38416619/T-1531_web.pdf

5.2. Avfallsplan

Fra 1995 til 2002 var det et krav i Forurensingsloven om at kommunene skulle utarbeide avfallsplaner. Selv om det ikke lenger er lovpålagt å utarbeide avfallsplaner ser eierkommunene likevel nytten av å utarbeide slike planer som et ledd i den samlede politiske styringen av virksomheten på avfallsområdet. Dette er i avfallsplanen formulert slik: *"Etter vedtak i kommunene våren 2005 skal det minst hvert fjerde år utarbeides en felles avfallsplan. Planen skal gjelde avfallsrelaterte problemstillinger både i selskapet og i kommunene, og den skal vedtas av kommunestyrene. Hovedfokus for planen er kommunenes lovpålagte oppgaver knyttet til husholdningsavfall og forvaltning»*²².

I de seneste årene har fokus i avfallsbransjen ofte ligget på klima og miljø, mens det er ventet at avfallspolitikken både nasjonalt og lokalt i økende grad vil ha fokus på produkter, forbruk og ressurser. Avfall Sør kan i begrenset grad redusere klimagassutslippene ytterligere gjennom bedre innsamlings- og gjenvinningsløsninger. Endret forbruksmønster og redusert vekst i ressursforbruket kan derimot gi betydelig effekt.

Avfallsplanen er bygget opp på følgende måte:

- Innledning – Bakgrunn, hovedlinjer, rammebetingelser, utviklingstrekk etc.
- Status – selskapet Avfall Sør Husholdning, avfallssystemet, avfallsmengder, gebyrer
- Mål
- Tiltak – med drøftinger sett i forhold til mål og delmål
- Oppsummering

I planen er det valgt 3 hovedfokusområder:

- Miljø/ressurser/klima
- Service
- Økonomi

Det er i planen foreslått ett hovedmål med egne delmål for hvert av fokusområdene.

Hovedmål:

Avfall Sør videreutvikler og optimaliserer dagens ordninger for avfallsinnsamling og -behandling i avfallsplanperioden. Avfall Sør tar sikte på å følge de nasjonale føringene som kommer gjennom Nasjonal avfallsplan i 2013.

Delmål: Miljø/ressurser/klima

Avfall Sør opprettholder en materialgjenvinningsgrad på 40 %, og arbeider for en ytterligere økning.

Delmål: Service

Avfall Sør opprettholder dagens høye brukertilfredshet, og skal fortsette å være blant de 5 beste avfallsselskapene i Norge på servicegrad.

Delmål: Økonomi

Renovasjonsgebyret skal ikke øke mer enn 3,5 % per år.

²² Side 5, avsnitt 1.1 i Avfallsplan for Avfall Sør Husholdning 2013-2016:
http://www.avfallsor.no/dm_documents/Avfallsplan_2013_bq0az.pdf

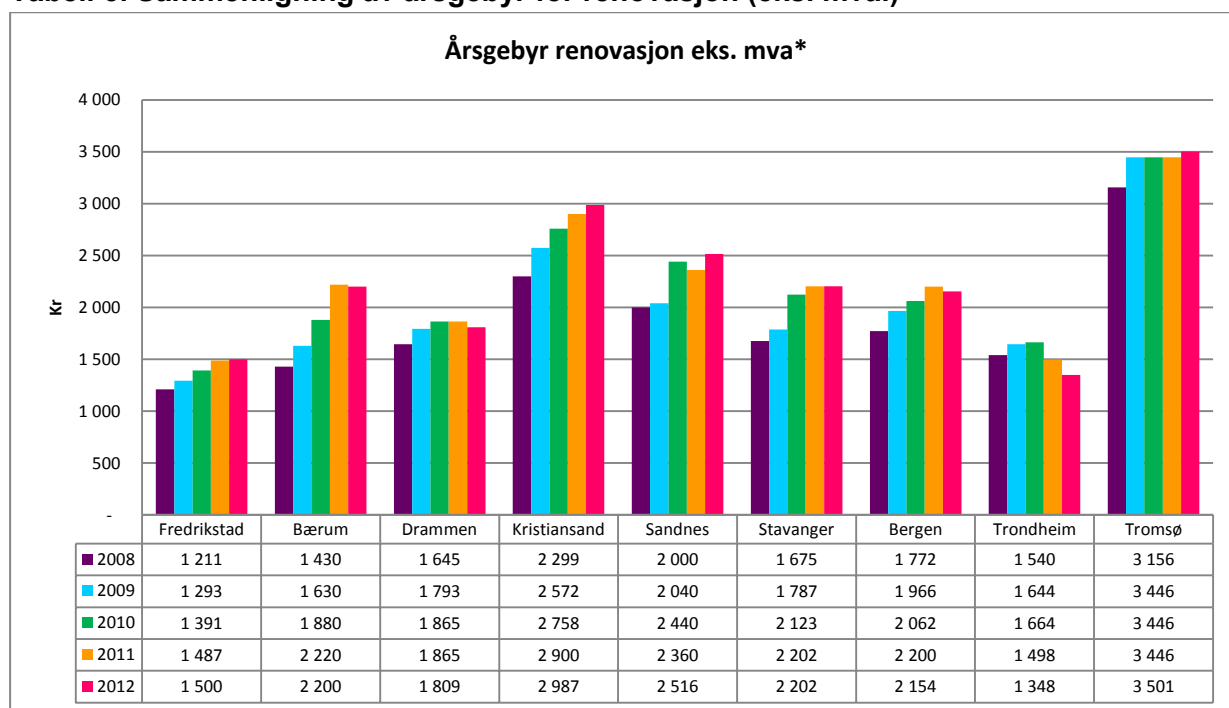
I tillegg til vedtaket over kom det følgende forslag til vedtak fra Songdalen kommune: «Ordføreren bes gjennom deltakelse i selskapets fremtidige generalforsamlinger arbeide for at det strategiske eiermessige styringsdokumentet som avfallsplanen er, suppleres med et eget økonomisk delmål knyttet til fremtidig plassering på benchmarkingen». Forslaget ble fremmet og vedtatt i kommunestyrene i Kristiansand og Songdalen kommune. I kapittel 5.4 Renovasjonsbenchmarking 2012 kommer en med forslag på målsetting for selskapet her.

Søgne kommune vedtok i tillegg ett punkt om at «helårlig renovasjon for fritidsboliger kan ikke innføres før politisk vedtak i angjeldende kommune foreligger».

5.3. Kostra-tall

Tabell 3 viser årsgebyr på renovasjon for sammenlignbare kommuner i Norge hentet fra SSBs nettsider²³. Da avgiftssatsene i Avfall Sør nå er fullstendig harmonert mellom de ulike eierkommunene så vil tallet som vises for 2012 for Kristiansand være identisk også for Vennesla, Søgne og Songdalen kommune.

Tabell 3. Sammenligning av årsgebyr for renovasjon (eks. mva.)



*Gjennomsnittsbolig på 120m². Beløp ink. mva. i 2012 for Avfall Sør er 3 734 kr.

Eierkommunene i Avfall Sør har nest høyest årsgebyr for renovasjon i 2012 i sammenligningen over og ligger 33,0 % over snittkostnaden sammenlignet med 8 andre større byer (og flere andre kommuner som har felles avfallsselskaper med disse byene) i Norge. Holdes Tromsø utenom så ligger prisen 43,0 % over snittet. Samtidig sier ikke denne sammenligningen noe om tjenestetilbudet slik at man ikke får direkte sammenlignbare tall her. Standard årsgebyr tar ikke hensyn til tømmefrekvens, hvorvidt det er gratis eller betaling for levering av avfall på gjenvinningsstasjoner, eller lavere gebyr per husstand der det er fellesløsninger (som for borettslag o.l.). Gjennomsnittsgebyret per husstand i

²³ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avkomm/aar/2013-07-09?fane=tabell>

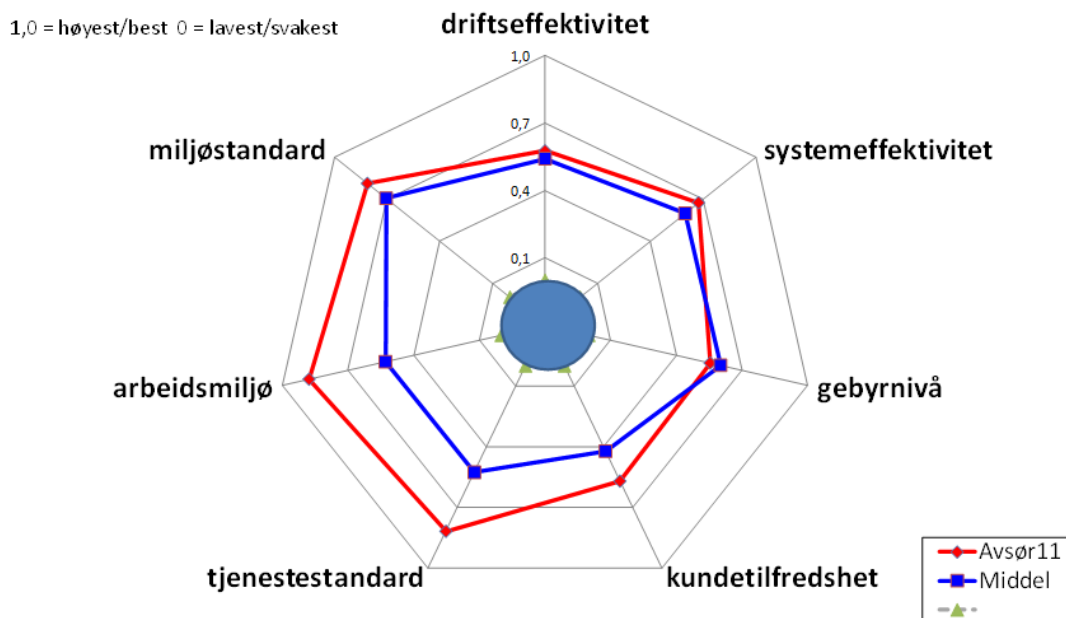
eierkommunene til Avfall Sør er derfor reelt sett lavere enn det som fremkommer fra Kostrastatistikken. I 2012 utgjorde gjennomsnittlig gebyr per husstand ca. 2 500 kr eks. mva. Renovasjonsbenchmarking omtales nærmere i neste avsnitt og kan være med å gi bedre grunnlag for direkte sammenligning mot andre aktører i Norge når en måler prestasjoner på flere ulike dimensjoner opp mot hverandre, og ikke bare sammenligner økonomiske størrelser.

5.4. Renovasjonsbenchmarking 2012

Benchmarking er et uttrykk innenfor bedriftsøkonomien der man innen organisasjoner evaluerer sin virksomhet i forhold til de som man oppfatter egner seg best innen en viss bransje²⁴. Rapporten renovasjonsbenchmarking 2012 er utført med bakgrunn i regnskapstall fra 2011 og er siste gang revidert 4. oktober 2013. Rapporten er laget av selskapet Energidata Consulting AS (EDC) med bistand og input fra deltakende selskaper i undersøkelsen. Rapporten ble første gang gjennomført for regnskapsåret 2009 og er tenkt videreført fremover med nye tilsvarende rapporter/undersøkelser annethvert år. Rapportens omfang er avgrenset til selskapet Avfall Sør Husholdning sin virksomhet.

Rapporten sammenligner 23 av Norges ledende renovasjonsvirksomheter i syv dimensjoner for året 2011. Referansegruppen (de 23 selskapene) omfatter Norges ledende renovasjons virksomheter som betjener 109 av landets kommuner og 2,4 millioner innbyggere. Det er grunn til å anta at benchmarkingsresultatene gir ett godt grunnlag for å vurdere posisjon og prestasjoner. Avfall Sør Husholdning AS (Avsør11) sine resultater målt mot snittet av deltakende selskaper fremkommer i figuren under²⁵.

Figur 1. Prestasjoner – balansert målskive



Selskapets prestasjoner er middels eller bedre i 6 av de 7 dimensjoner, der arbeidsmiljø, tjenestestandard og kundetilfredshet er selskapets sterkeste sider. Selskapet har ingen

²⁴ <http://no.wikipedia.org/wiki/Benchmarking>

²⁵ Hentet fra side 2 i vedlegg 3 – Renovasjonsbenchmarking 2012.

utpregede svake sider, men scorer lavest på driftseffektivitet og gebyrnivå. Driftseffektiviteten er riktignok noe bedre enn snittet, mens gebyrnivå som eneste dimensjon ligger litt under snittet i undersøkelsen.

Avfall Sør har et tjenestetilbud til innbyggerne som er mer omfattende enn mange andre av selskapene i undersøkelsen, blant annet hyppig henting av dunker, innsamling av matavfall og gratis levering på gjenvinningsstasjoner. En stor del av kostnadselementene for behandling av avfall er knyttet til kostnader for levering av avfall til det felles eide forbrenningsanlegget (Returkraft) i regionen. Det er mer utfordrende å hente ut besparelser på behandling, uten å bryte forpliktelser selskapet har gjort gjennom sitt eierskap i Returkraft AS. Det fremkommer ikke i benchmarkingen om hvor stor andel av behandlingskostnadene andre fraksjoner utgjør av det totale forbedringspotensialet. Øvrig besparelse gjennom økt drifts- og systemeffektivitet har mindre effekt, dersom en ikke samtidig ser på omlegging av dagens renovasjonsopplegg og redusert standard samtidig. Både for innsamling og på gjenvinningsstasjonene er det muligheter for besparelser.

Totalt er det vurdert at dersom det er mulig å adoptere den mest kostnadseffektive driftspraksis i de tekniske aktivitetene, kan det spares ca. 11 mill. kr pr år, men det krever endringer i både avtaleforhold med leverandører og bedre priser på gjenvinningsfraksjoner. Utvikling mot det mest kostnadseffektive renovasjonssystem kan teoretisk gi en kostnadsbesparelse på ca. 7 mill. kr (usikkert anslag), men kan medføre redusert standard på tjenestene.

Resultatet for Avfall Sør ble meget bra for 2011. Hvis en tillegger alle prestasjonsdimensjonene lik vekt, er Avfall Sør blant de tre beste. Songdalen og Kristiansand kommune har i forbindelse med behandling av avfallsplanen gjort vedtak om at det skulle arbeides for at avfallsplanen suppleres med et eget økonomisk delmål knyttet til fremtidig plassering på benchmarkingen. I Eiermeldingen her anbefaler man at selskapet bør ha en målsetting om å være blant de fem beste her samlet sett når en tillegger de ulike dimensjonene lik vekt. Et slikt mål vil dermed ikke bare ha fokus på de økonomiske faktorene, men også inkludere andre viktige dimensjoner i målingen. Selskapet vil måtte følge opp vedtaket og rapportert (annethvert år) sammen med årlig rapportering på målene satt i avfallsplanen.

Proessen for sammenligning av resultater og undersøkelser basert på driftsåret 2013 starter i løpet av 1. kvartal 2014, og endelig rapport forventes ferdigstilt i månedsskiftet august/september 2014.

6. Rutiner for eierstyring

En Eiermelding skal inneholde prinsipper for kommunens overordnede eierstrategi og rutiner for eierstyringen. En skal klargjøre intensjonen med eierskapet i det aktuelle selskapet, etablere forutsigbare og kontrollerbare mål og resultatkrav for virksomheten, klargjøre rutiner for rapportering og eventuelt også definere en klar og forutsigbar utbyttepolitikk. Strategien bør inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapene vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsettinger med sitt eierskap.

6.1. Prinsipper for god foretaksstyring – KS sine anbefalinger

KS har utarbeidet 19 anbefalinger²⁶ for god eierstyring, tilpasset kommunal sektor. KS sine anbefalinger dekker i utgangspunktet områder som ligger i en gråson mellom lovregulering og etablert praksis, eller områder hvor hver enkelt eier må sette ned noen prinsipper og etablere noen samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring av kommunens samlede eierskap. I utarbeidelsen av den konkrete eierstrategien for Avfall Sør AS knyttet til eierskapsutøvelse, drøftes særskilt følgende av KS sine anbefalinger opp mot dagens etablerte praksis i selskapet:

- Om utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter (anbefaling nr. 3)
- Om fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet (anbefaling nr. 5)
- Om eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor (anbefaling nr. 9)
- Om rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene (anbefaling nr. 11)
- Om styresammensetning i konsernmodell (anbefaling nr. 12)
- Om oppnevning av vararepresentanter (anbefaling nr. 13)
- Valgkomite for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap (anbefaling nr. 10)
- Om utarbeidelse av etiske retningslinjer (anbefaling nr. 18)

En del av KS sine anbefalinger retter seg mer mot eierne/kommunene, enn selskapene. Av disse blir særlig anbefaling nr. 8 om gjennomføring av eiermøter omtalt, jf. kapittel 6.2.3.

6.1.1. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi

KS sin anbefaling nr. 3 sier at «*selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene. Innenfor rammen av vedtektene bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet*». Frem til nå har eierne styrende dokumenter for Avfall Sør AS vært vedtektene og aksjonæravtalen, i tillegg til avfallsplanen. Vedtektene er sist revidert av generalforsamlingen 18. juni 2009. Siste versjon av aksjonæravtalen er datert 9. desember 2005. Denne må oppdateres, da den omtaler selskapet som RKR.

Aksjelovens § 6-12 klargjør at forvaltningen av selskapet hører inn under styret. Styrets hovedoppgave i strategiarbeidet er, på vegne av eierne, å komme frem til beslutninger om iverksetting av en strategi som øker selskapets verdi og at de strategiske målene er tydelige og realistiske.

Det mest sentrale strategiske dokumentet til Avfall Sør AS er avfallsplanen. Ny avfallsplan for perioden 2013-2016 ble politisk behandlet og vedtatt i eierkommunene høsten 2013.

Avfallsplan er et hensiktsmessig og viktig styringsdokument i Avfall Sør-systemet, men er i stor grad en plan kun for Avfall Sør Husholdning AS. Under beskrivelsen av salgsprosessen for Avfall Sør Bedrift i vedlegg 1 fremgår det som tidligere nevnt at «*Styret i Avfall Sør la bl. a. til grunn for vedtaket om salg at det er de oppgavene eier-kommunene har tildelt selskapet gjennom enerett som er Avfall Sørs kjernevirksomhet*». Det er likevel viktig å understreke betydningen av at også konsernet Avfall Sør AS har et overordnet strategisk dokument for

²⁶ <http://www.ks.no/PageFiles/12559/19%20anbefalinger%20februar%202011.pdf>

den samlede virksomheten. Slik selskapet i dag fremstår, er det vanskelig å se klart hvilke strategier konsernet følger knyttet til konkurranseutsatt virksomhet og eierskap i øvrige selskap (eiendomsselskap m.m.).

Anbefalinger

Det anbefales at styret i morselskapet klargjør en strategi for de selskapene i konsernet som ikke ligger inn under avfallsplanen. En selskapsstrategi er styrets verktøy for å operasjonalisere eiers formål og strategier for selskapet. Ny avfallsplan for 2013-2016 inneholder flere av de elementer som er naturlige å ha med i en samlet selskapsstrategi for et avfallsselskap som Avfall Sør AS, men bør suppleres. Den samlede selskapsstrategien for hele konsernets virksomhet må forankres i relevante nasjonale og lokale ambisjoner og føringer, eiernes eierstrategi samt vedtekter og aksjonæravtale. Strategien forventes å angi:

- Visjon og verdigrunnlag
- Rammer for virksomheten
- Strategiske utfordringer
- Strategiske mål og ambisjoner
- Strategiske og operative virkemidler

Det anbefales videre at selskapet årlig orienterer eierne om i hvilken grad selskapet oppfyller eiernes forventninger og selskapets egne mål fastsatt i selskapsstrategien, gi informasjon om eventuelle planlagte endringer i tjenestetilbudet samt eventuelt vesentlige endringer i kostnadsnivået for selskapet. Sees i sammenheng med punkt 6.2.3. om eiermøte.

Selskapets vedtekter foreslås i lys av ovenstående noe endret, jamfør omtale i kapittel 6.2.7.

6.1.2. Forholdet mellom monopol- og konkurransevirkosomhet

I følge forurensningsloven er norske kommuner forpliktet til å sørge for innsamling og behandling av husholdningsavfall i sine respektive områder. Private selskaper kan ikke samle inn husholdningsavfall uten kommunenes tillatelse. Kommunene har derfor et lovlig monopol når det gjelder innsamling av slikt avfall. En har den senere tid på nasjonalt nivå sett at dette monopolet ikke håndheves fullt ut, og det er en økende aktivitet fra private aktører som uten tillatelse fra kommunene samler inn husholdningsavfall. Eksempel på dette kan være utsetting av containere til private og innsamling av ulike avfallstyper som blant annet tekstiler og metaller fra husholdningene. En konsekvens av dette er at en del av husholdningsavfallet feilaktig registreres i offentlig statistikk som næringsavfall. En annen konsekvens er at deler av dette avfallet kan komme på avveie og ikke behandles på lovlig vis.

EU sitt overvåkingsorgan ESA har pålagt Norge å etablere nye regler for finansiering av kommunale renovasjonsselskaper i Norge for å unngå ulovlig statsstøtte. Konkret vil dette bety at gjeldende regelverk på selvkostområdet må endres på noen viktige punkter. Kommunale renovasjonsselskaper eller kommunale etater som i tillegg til å samle inn eller behandler husholdningsavfall i sin egen kommune, også driver økonomisk virksomhet, pålegges dessuten skatteplikt for den konkurranseutsatte virksomheten.

«Norge sa seg enig i ESAs forslag og forsikret om full gjennomføring. Norske myndigheter la også frem endringer i avfallsforskriften og skatteloven, og bekreftet at disse endringene ville være på plass innen 1. januar 2014»²⁷.

Pålegget fra ESA har resultert i at det fra 1. januar 2014 er innført skatteplikt for den konkurranseutsatte virksomheten, og Miljødirektoratet sendte 31. januar 2014 ut forslag til forskrift for beregning av selvkost på avfallsområdet på høring (se nærmere informasjon i kapittel 7.1). Det er viktig at både eierkommunene og selskapets styre og ledelse arbeider aktivt for å få et selvkostregelverk som hensyntar det samfunnsansvar kommunale aktører har tatt i forhold til nødvendig utbygging av ny behandlingsskapasitet i forbindelse med deponiforbudet som ble innført fra 2009.

Anbefaling

ESA-avgjørelsen og de endringene som nå iverksettes for å imøtekomme dette viser at det nå må igangsettes et arbeid med avklaring av konsekvenser for Avfall Sør-konsernet, og spesielt i forhold til selskapets eierskap i Returkraft AS. Selskapsledelsen forventes å holde styret orientert og styret må igjen sikre at eierne holdes godt orientert om konsekvenser av ESA-avgjørelsen og endringer i avfallsforskriften og skatteloven for Avfall Sør AS. Det er også viktig å være aktiv i høringsprosesser og andre viktige sammenhenger for å sikre gode rammebetingelser for den offentlige eide delen av avfallssystemet.

6.1.3. Styrets sammensetning og kompetanse

KS sin anbefaling nr. 9 sier at «*det er eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ. Et profesjonelt styre som kollegium består av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandre kompetansemessig*».

Å påta seg et styreverv i et aksjeselskap er et personlig verv. Det betyr at man verken representerer et bestemt politisk parti, kommunen eller andre interessenter når man bekler et styreverv. Man sitter i styret for å ivareta bedriftens interesser på best mulig måte ut fra selskapets formål, sammen med resten av styret.

Styret i Avfall Sør AS består av 6 representanter som er valgt av generalforsamlingen som består av ordførere fra de fire eierkommunene. De samme 6 styrerepresentantene sitter også i styret for Avfall Sør Husholdning AS med tillegg av to ansatterepresentanter²⁸.

Formelt foreslås i dag kandidater til styret i Avfall Sør AS av en valgkomite bestående av ordførerne i de fire eierkommunene, det vil si de samme som utgjør generalforsamlingen. I praksis er det hvert enkelt kommunestyre/bystyre som utpeker den enkelte kommunes kandidat(er) til styret i Avfall Sør AS. Gjeldende aksjonæravtale legger opp til at Kristiansand kommune som største eier har 3 styremedlemmer, mens de øvrige kommunene har en representant hver. Ordførerne stiller i praksis med tilnærmet bundet mandat i valgkomiteen i Avfall Sør AS.

²⁷ ESA, Statsstøtte: <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/1957>

²⁸ I tråd med aksjeloven § 6-4. Ansattes rett til å velge styremedlemmer: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

Dagens praksis hvor en ikke foretar en helhetlig vurdering av bredde i fagkompetanse ved sammensetning av styrene i Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS, er ikke i tråd med anbefalingene til KS eller de overordnede eierskapsmeldingene til kommunene.

Styrets leder utpekes for en periode på to år. Kristiansand har rett til å utpeke styreleder hver annen toårsperiode, og tilsvarende har Vennesla / Søgne / Songdalen rett til å utpeke styreleder annenhver toårsperiode²⁹. Denne bestemmelsen har imidlertid aldri blitt praktisert.

Anbefaling

Det anbefales at man går bort fra dagens ordning og over på en ordning hvor de ulike styrene settes sammen ut fra styrekandidatenes kompetanse, kapasitet og mangfold holdt opp mot egenarten til de ulike styrene. Politisk erfaring sammen med lokal forankring og kompetanse vil i så måte være blant de etterspurte kompetanseområder som styret bør besitte. I tillegg anbefales det at dagens ordning om hvem som velger styreleder opphører. Styreleder bør oppnevnes av generalforsamlingen, mens styrets nestleder oppnevnes av styret selv.

For å få etablert et slikt system er det viktig at en benytter seg av valgkomiteer og sammensetter og bruker disse på en ny måte, jmfør neste punkt 6.1.4.

Aksjonærvtalens § 6 om styresammensetning og valg av styreleder må endres.

6.1.4. Valgkomité for styreutnevning

KS sin anbefaling nr. 10 sier at «ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite hvor formålet er å sikre sammensetning av styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet... Valgkomiteens innstilling bør begrunnes».

Vedtektene til Avfall Sør AS³⁰ oppstiller i § 8 om generalforsamlingen at en der skal velge valgkomite med ett medlem fra hver av eierkommunene. De fire ordførerne har de senere årene hatt funksjonen som valgkomite.

Det er eiers ansvar å sørge for en styresammensetning og overordnet styringsramme som er tilpasset selskapets formål og eiernes forvaltningsverdier. Dette innebærer at styresammensetningen totalt sett bør gi selskapet den nødvendige kompetanse hva gjelder juridisk-, politisk-, faglig og økonomisk kompetanse.

Generalforsamlingen må i tråd med aksjelovens bestemmelser velge nytt styre annet hvert år. Eier står for øvrig fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Det bør vurderes etablert en ordning hvor noen styremedlemmer er på valg hvert år.

Anbefaling

Dagens praksis hvor kommunestyrene utpeker sine kandidater til styret i Avfall Sør AS, avvikes. Selskapets styre skal ha 5-7 medlemmer som velges av generalforsamlingen i

²⁹ Hentet fra aksjonærvtalen datert 9. desember 2005.

³⁰ Av 16. desember 2011:

[http://kristiansand.kommune.no/Documents/Kommunens%20eierskap/Vedtekter%20i%20Avfall%20S%c3%b8r%20AS%20etter%20EOG%2016%2012%202011%20\(3\)%20\(2\).pdf?epslanguage=no](http://kristiansand.kommune.no/Documents/Kommunens%20eierskap/Vedtekter%20i%20Avfall%20S%c3%b8r%20AS%20etter%20EOG%2016%2012%202011%20(3)%20(2).pdf?epslanguage=no)

henhold til aksjelovens regler. Generalforsamlingen velger også 3 varamedlemmer (numerisk) til styret. Det anbefales at generalforsamlingen i Avfall Sør AS oppnevner en valgkomite og vedtar instruks for valgkomiteen, og at den består av rådmennene i eierkommunene. Valgkomiteen gis mandat til å fremme et begrunnet forslag om sammensetning av styret for Avfall Sør AS som kjennetegnes av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.

Vi anbefaler at Avfall Sør Husholdning AS fortsatt har samme styre som Avfall Sør AS (jamfør kapittel 7.2.5) og en trenger derfor ikke valgkomite for styret til Husholdning. Avfall Sør Husholdnings vedtekter § 7 endres i tråd med dette.

Det foreslås iverksatt en ordning med numerisk vararepresentasjon i Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS, og en ordning hvor omlag halvparten av styret er på valg hvert år. Vedtektene i Avfall Sør AS § 9 og Avfall Sør Husholdning AS § 9 må i så fall endres i tråd med dette.

Avfall Sør AS sine vedtekter § 10 om at styret er generalforsamling i eventuelle datterselskaper, bør presiseres slik at det klart fremkommer at dette ikke gjelder i forhold til Avfall Sør Husholdning AS.

6.1.5. Styresammensetning i konsernmodell

KS sin anbefaling nr. 12 sier at «styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre. Dersom datterselskap yter tjenester til morselskap i konkurranse med andre bør det være ledelsesmessig og funksjonelt skille mellom selskapene for å unngå inhabilitet og rolleblanding i anbudsprosesser. Dersom det i konsernet er et datterselskap som yter monopol tjenester til sine eiere eller innbyggerne i eiernes kommuner, bør eksterne kandidater ha flertall i styret».

Dagens styresammensetning er ikke i tråd med anbefalingen, da de eieroppnevnte styremedlemmene i Avfall Sør Husholdning er personidentiske med styremedlemmene i Avfall Sør bortsett fra at to styremedlemmer velges av de ansatte til styret til Avfall Sør Husholdning. Her har man i stedet valgt en løsning der eierne også er generalforsamling i datterselskapet.

Anbefaling

En vil her anbefale å fortsette dagens ordning selv om det går imot KS sin anbefaling. Dette fordi (gitt at salget av Avfall Sør Bedrift godkjennes) en da vil stå igjen med forholdsvis mindre aktivitet og ansvar i morselskapet når Avfall Sør Husholdning holdes utenom. Det vil også være økonomiske stordriftsfordeler ved å ha de samme eiervalgte styremedlemmer, i tillegg til kompetansemessig overførsel mellom selskapene ved at styret i morselskapet også sitter «tett på» som styre for husholdningsselskapet.

6.1.6. Styrearbeid og rolleklarhet

God eierstyring innebærer at kommunene som eiere må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styret, profesjonalitet i selskapsledelsen og mulighet til kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser.

I kommentarene til KS sin anbefaling nr. 11 om «*rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene*» heter det at styret skal «foreta en egevaluering hvert år når det gjelder kompetanse og arbeid». Videre at styret skal «*gjennomføre egne styreseminarer hvor fokus går på roller, ansvar og oppgaver*».

Sist oppdaterte styreinstruks for selskapet er datert 5. juni 2009. Det er ikke utarbeidet egen styreinstruks for styret i Avfall Sør Husholdning. Sist oppdaterte retningslinjer for daglig leder er også datert 5. juni 2009.

Det fremgår av retningslinjer for daglig leder at vedkommende «*representerer selskapet på generalforsamlinger i deleide selskaper, såfremt styret ikke vedtar noe annet*». Konsernstyret bør sikre at den samlende virksomheten undergis tilstrekkelig kontroll og at uheldige rollekombinasjoner unngås. En bør unngå at samme person i samme selskap innehar både en utøvende styrerolle og en kontrollerende rolle gjennom generalforsamling. Etter Kommunerevisjonens anbefaling trådte daglig leder i Avfall Sør ut av styret til Avfall Sør Bedrift noen år tilbake i tid. Det ble dermed et klarere skille mellom rollefordelingen, men i forhold til samhandling og informasjonsflyt har avstanden blitt større.

Videre bør det undergis en grundig drøfting i konsernstyret om hvem som bør representere Avfall Sør på generalforsamlinger i Returkraft. Styreleder og daglig leder i Avfall Sør er i dag medlemmer i styret til Returkraft. Konsernstyret bør ta opp til vurdering hvem som i denne situasjonen stiller på generalforsamling for Returkraft.

Anbefaling

Eierne signaliserer overfor styret i Avfall Sør at egen styreinstruks samt retningslinjer for daglig leder bør oppdateres. Videre at styret i Avfall Sør bør stille forventninger til styrene i datterselskapene, om at styreinstruks utarbeides også for disse styrene.

Konsernstyret oppfordres til å gjennomgå representasjonen i styrer og generalforsamlinger i heleide og deleide datterselskap med sikte på å unngå uønsket rollekombinasjoner.

Eierne har forventninger om at alle styrene i Avfall Sør-systemet foretar en årlig egenvurdering av sitt arbeid.

6.1.7. Etske retningslinjer og samfunnsansvar

God eierstyring er også viktig for å sikre eierkommunenenes omdømme. De overordnede eierskapsmeldingene til kommunene stiller derfor alle generelle forventninger til selskapene om en etisk-, samfunns- og miljøbevisst drift.

KS skriver i anbefaling nr. 18 at «*det anbefales at eier påser at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften*».

KS har betydelig fokus på samfunnsansvarlig drift og utga nylig en revidert/oppdatert håndbok³¹ i antikorrupsjon sammen med Transparency International Norge. Her vises det i kapittel 3.2 om kommunale roller og risikoser knyttet til eierrollen at «*gjennom eierrollen bør kommuner påse at kommunalt eide selskaper har et antikorrupsjonsprogram*».

³¹ <http://www.ks.no/PageFiles/39502/H%C3%A5ndbok%20i%20antikorrupsjon%20for%20kommuner%20150313%20siste%20versjon.pdf?epslanguage=no>

Offentlige eiere har særlige forventninger knyttet til seg i forhold til å utøve samfunnsansvar. Kommunenes omdømme vil i økende grad være avhengig av hvordan en forvalter samfunnsansvaret gjennom ulike selskapskonstruksjoner.

Etikk er teoretisk orientert og brukes om systematisk tenkning knyttet til hva som er rett og galt³². Avfall Sør AS har utarbeidet etiske retningslinjer for selskapet datert 24. september 2012. Kommunene vil påpeke at det er positivt at selskapet har disse, og at det er viktige temaer innen etikk som er tatt opp her. En savner allikevel noen retningslinjer som går på selskapets ansvar. Temaer som forretningsskikk, korrupsjon, sosial dumping og internkontroll kunne gjerne vært nevnt i disse retningslinjene.

Å arbeide med samfunnsansvar innebærer å integrere samfunns- og miljømessige hensyn i strategi og daglig drift³³. Avfall Sør AS har ivarettatt hensynet til miljøet gjennom sin avfallsplan, men har ingen konkrete retningslinjer for samfunnsmessige hensyn. Eksempler på samfunnsmessige forhold kan være hensyn til naboer og lokalsamfunn, lokale leverandører, frivillige organisasjoner, lærlingplasser og tilrettelagte arbeidsplasser.

Det har kommet nye regler om rapportering av samfunnsansvar. Regnskapsloven er endret med virkning fra 1. juni 2013. De som er definert som «store foretak³⁴» har fra 1. juni utvidede krav til rapportering på forhold utenfor det vanlige regnskapet (hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon)³⁵. Avfall Sør tilfredsstillende og faller inn under definisjonen av «store foretak» og er i så måte omfattet av de nye reglene her.

Anbefaling

Styrene forventes å rapportere om sitt arbeid med samfunnsansvar i årsmeldingen i tråd med ny lovgivning.

Videre anbefales det at de etiske retningslinjene utfylles til også å gjelde forretningsskikk, korrupsjon, sosial dumping og internkontroll.

6.2. Kommunikasjon/dialog mellom selskap og eier

Det finnes flere ulike måter å forankre kommunenes eierstrategi overfor Avfall Sør på. Gode selskapsvedtekter med en presis og klar formålsparagraf er et meget sentralt virkemiddel. I tillegg vil generalforsamlingsvedtak kunne gi instruksjoner om eiernes krav og forventninger. Den løpende kommunikasjon mellom eierne og styre er imidlertid også meget viktig.

I dag deltar en representant for rådmannen (som regel en medarbeider med teknisk-/ingeniørfaglig kompetanse) i hver kommune på styremøtene i Avfall Sør AS med tale- og forslagsrett. Dette fremgår av § 3 i aksjonæravtalen til Avfall Sør. Disse representantene danner således et administrativt utvalg (AU) sammen med Avfall Sørs administrasjon, og deltar i forberedelsen av saker til behandling i Avfall Sørs styre og i eierkommunene. Uttalelse fra AU legges ved saksfremleggene til styrebehandlingen. I tillegg brukes dette utvalget som arbeidsgruppe i forbindelse med utarbeidelse av Avfallsplanen samt retningslinjer, forskrifter og rutiner som skal godkjennes i styret og i politiske utvalg i

³² KS – etikkportalen: <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Etikkportalen/Etiske-retningslinjer/Rammeverk-og-sjekkliste-for-etiske-retningslinjer/>

³³ NHO - <http://www.nho.no/samfunnsansvar/>

³⁴ <https://www.altinn.no/no/hjelp-til-regelverk/drive-bedrift/dokumentasjonsplikter/regnskap-revisjon/innsending/store-og-sma/>

³⁵ <http://www.ks-bedrift.no/Aktuelt/Nye-krav-til-rapportering-av-samfunnsansvar/>

eierkommunene. Ordningen med AU er en god og nyttig kommunikasjonskanal mellom selskapet, styret og eierkommunene.

6.2.1. Rutiner for selskapsrapportering

For å kunne sikre det demokratiske eierskapet og politisk forankringer det viktig at den enkelte kommune etablerer mekanismer for at vedtak som er fattet i generalforsamlingen til Avfall Sør og eventuelle heleide datterselskap, er kjent og forankret i de respektive formannskap/kommunestyre. Videre at kommunestyrene er godt orientert om hvem som bekler styrevervene i de viktigste selskapene kommunen har eierinteresser i.

Anbefaling

Årsregnskapene og årsmeldingene for Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS refereres minimum for den enkelte kommunes utpekte eierorgan.

I forbindelse med innhenting av generalforsamlingspapirene med årsregnskap og årsmelding fra Avfall Sør, bør kommunene utarbeide utvalgte nøkkeltall fra virksomhetene som legges ved og drøftes ved den enkelte referatsaken.

6.2.2. Generalforsamlingspapirer

Vel så viktig som at vedtak fattet i generalforsamlingen til Avfall Sør er kjent og forankret i de enkelte formannskap/kommunestyre, er at de samme kommunale organer har hatt muligheten for å gi føringer for hvordan deres eierrepresentant i generalforsamlingen (ordføreren) har skullet stemme i de ulike saker som er oppe til behandling i generalforsamlingen.

Aksjelovens § 5-10 nr. 2 stiller krav om at *«innkalling til generalforsamlingen skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist»*. I lov om interkommunale selskaper (IKS) § 8 heter det at *«innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel og skal inneholde sakliste»*.

Hadde Avfall Sør vært organisert som et IKS, ville minimumsperioden for utsendelse av sakspapirer til øverste selskapsorgan vært 4 uker. Denne fristen er satt for at kommunene i slike selskaper skal ha rimelig tid til å få politisk forankret sakene som skal opp til behandling i representantskapet.

Anbefaling

Det er sterkt ønskelig å få innført et slikt regime med 4 ukers frist knyttet til generalforsamlingspapirene til Avfall Sør AS. Det anbefales i tillegg at Avfall Sør etterspør samme ordning fra Returkraft AS. Videre er det ønskelig at når disse papirene sendes ut til eierrepresentantene som møter på generalforsamlingen, så sendes de parallelt i kopi til den enkelte kommunes postmottak og merkes til rådmannen. På denne måten vil en kunne sikre at rådmannen er kjent med hvilke saker som skal opp til behandling i generalforsamlingen og kan legge sakspapirene frem for rette politiske organ til orientering/behandling i forkant av selve generalforsamlingen.

Tilsvarende resonnement gjør seg også gjeldende for generalforsamlingspapirene til Avfall Sør Husholdning, hvor jo representanter fra de bakenforliggende eierkommunene møter som eierrepresentanter på generalforsamlingen.

Vedtektene bør endres i tråd med disse anbefalingene.

6.2.3. Eiermøter

KS sin anbefaling nr. 8 sier at *«de formelle eiermøtene er enten generalforsamling eller representantskap, men det kan også innkalles til eiermøter i tillegg til disse...»*

I kommentarene utdypes det at slike eiermøter kan være for eksempel interkommunale formøter før generalforsamling eller møter for å drøfte en sak uten at det blir gjort formelle vedtak. Det er opp til eierne selv å vurdere behovet for, og hvordan slike eiermøter eventuelt skal gjennomføres.

Når det gjelder øvrig kontakt mellom Avfall Sør og eierne, deltar med visse mellomrom representanter for Avfall Sør på orienteringssekvenser for formannskap eller kommunestyre når kommunene ber om dette. Kommunene er og representert inn mot selskapet gjennom sin deltakelse i administrativt utvalg som beskrevet under kapittel 6.2. For øvrig har det høsten 2013 vært avholdt to eiermøter mellom selskap og ordførere og rådmenn fra de fire eierkommunene hvor eierne har blitt løpende orientert om den pågående salgsprosessen for Avfall Sør Bedrift.

Anbefaling

Det er nyttig at Avfall Sør orienterer om virksomheten for formannskapet/kommunestyret, for eksempel i tilknytning til arbeidet med avfallsplanen eller andre større prosjekter. Slike orienteringer bør derfor holde frem.

Det bør i tillegg tas initiativ for å lage en ny arena (et årlig eiermøte) hvor Avfall Sør sin utvikling og strategi belyses og drøftes. Kommunene bør organisere seg slik at de samler kunnskap og ekspertise som er nødvendig for å følge med på aktiviteten i Avfall Sør-systemet, analysere regnskapene og annen informasjon fra selskapet og kreve mer dokumentasjon når dette oppleves hensiktsmessig. Et slikt eiermøte bør derfor ikke nødvendigvis kun være for rådmenn, men bør settes sammen av ressurspersoner fra de ulike kommunene i forhold til selskapets spesifikke behov og karakter. Eiermøtet for Avfall Sør må bestå av personer med bred kompetanse, deriblant økonomisk og finansiell analyse og regnskapsinnsikt for selskaper som informerer om sin aktivitet og resultater etter andre prinsipper enn de kommunale.

Selskapets ledelse og styreleder inviteres til deler av det årlige eiermøtet. Et slikt eiermøte vil kunne gi rom for en dialog med selskapets ledelse om de krav og forventninger til Avfall Sør som er stilt i herværende eierstrategi.

Rådmannen i Kristiansand kommune, som øverste administrative ansvarlige hos den største eieren, bør ta initiativet til et slikt eiermøte, og videre også sikre nødvendig samordning på administrativt nivå mellom de fire kommunene i forkant av selve eiermøtet.

6.2.4. Ny virksomhet

Det foregår for tiden konsolideringer og omstruktureringer i bedriftsmarkedet i avfallsbransjen og dette ser vi også i Avfall Sør konsernet ved at Avfall Sør Bedrift AS selges til Norsk Gjenvinning AS. En slik omstrukturering er noe en også kan se for seg i «husholdningsmarkedet» og at det kan være økonomiske stordriftsfordeler ved å slå seg sammen med andre. I dag finnes det ni interkommunale renovasjonsselskap i Agder-fylkene. Avfall Sør leverer sine tjenester til 40 % av befolkningen i Agder.

Det er styret i Avfall Sør som sammen med interesserte nabokommuner/-selskaper som må ta avgjørelsene om å iverksette prosesser i forhold til slike formaliserte samarbeid en snakker om her (avfallsrelatert). Hovedmålsettingene med eventuelle sammenslåinger innen husholdningsmarkedet vil være å utnytte stordriftsfordeler med hensyn til økonomi og effektivitet, og muligheter for å kunne gi innbyggerne bedre og rimeligere tjenester. Initiativ til slike prosesser kan også komme fra eierne og fra andre samarbeidsorganer som for eksempel Knutepunkt Sørlandet.

Anbefaling

Det anbefales at styret vurderer hvorvidt det kan være hensiktsmessig å iverksette prosesser med sikte på å slå seg sammen med andre kommuner/selskaper når det gjelder innsamling og behandling av husholdningsavfall. Sees i sammen med kapittel 6.1.1 utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi. I tillegg anbefales det at iverksetting av nye aktiviteter som representerer en utvidelse i forhold til selskapets vedtektsfestede formål skal godkjennes av eierkommunene før vedtak i selskapets styrende organer.

6.2.5. Åpenhet

Kommunene stiller forventninger til åpenhet rundt viktige forhold knyttet til selskapets virksomhet. Kommunene forventer at selskapet har en åpen dialog med omverdenen om økonomiske forhold og arbeidet med samfunnsansvar og miljøspørsmål. Så vel årsrapporter som selskapets internettside er hensiktsmessige informasjonskanaler i denne sammenhengen.

Avfall Sør er underlagt offentlighetsloven etter § 2, 1. avsnitt bokstav c «*sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet*» og 2. avsnitt «*Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private*»³⁶. Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og lignende register for organet er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende register til organet hos vedkommende organ. Det vil si at alle som er underlagt offentlighetsloven må ha et tydelig system for arkivering og journalføring.

Anbefaling

I Avfall Sør AS skal det være åpenhet om virksomheten. I det ligger at det bør det foreligge en etablert mediestrategi, kunde- og markedsstrategier med jevnlig gjennomførte kundeundersøkelser og nødvendige kriseplaner.

³⁶ § 2 Verkeområdet til lova: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

Det skal være åpenhet rundt godtgjøringen i de ulike styrene og det skal gis samlede opplysninger om alle godtgjøringer eller utbetalinger til styremedlemmene i årsrapportene.

I tillegg anbefales det at selskapene som er underlagt offentlighetsloven må sørge for et godt system for arkivering og journalføring.

6.2.6. Selskapskontroll: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon³⁷

Selskapskontroll er et middel for å påse at forvaltningen av kommunens eierinteresser fungerer tilfredsstillende i henhold til kommunestyrets vedtak og forutsetninger, og i henhold til aktuelle lover og regler.

Etter § 77 nr. 5 i kommuneloven er ansvaret for selskapskontrollen lagt til kontrollutvalget. *”Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper mm.”*

Anbefaling

I den grad det blir aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i Avfall Sør AS med datterselskap, vil eierne sikre at dette arbeidet blir samordnet, og gjerne at ett av kontrollutvalgene i en av eierkommunene blir utpekt til å styre arbeidet. Også eventuell iverksetting av forvaltningsrevisjon ønsker eierne at blir samordnet.

Når en ny aksjonæravtale lages bør det tas inn et punkt om at «Kommunelovens § 80 selskapskontroll skal gjelde». Denne paragrafen vil ellers falle bort hvor kommunen ikke eier alle aksjene. På denne måten sikrer man at kommunestyret i fremtiden utøver egenkontroll (administrasjonens internkontroll, kontrollutvalget og revisors rolle), gjennom selskapskontroll eller fullt innsyn - hvis kommunestyret eller kontrollutvalget skulle ønske det. Hvis man ikke avtaler dette i aksjonæravtalen så er man siden avhengig av enighet mellom aksjonærene, det er ikke nok med flertall.

6.2.7. Oppsummering – vedtekter og aksjonæravtale

Basert på gjennomgangen i punktene 6.1.1 til 6.2.6 over, foreslås det at styret i Avfall Sør AS kommer til generalforsamlingen med et konkret forslag til reviderte vedtekter for Avfall Sør AS, samt reviderte vedtekter for Avfall Sør Husholdning AS basert på de anbefalingene som ligger i sakens anbefalinger. Forslag på ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS er arbeidet videre med etter styret behandlet utkast på ny eierskapsmelding for selskapet 24. februar 2014, og følger nå saken med forslag til vedtak om at «Forslag på ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS godkjennes». Det er ønskelig at selskapet på generalforsamling i 2014 kan presentere en plan for gjennomføringen av de ulike anbefalingene som ligger i saken jamfør kapittel 9.

Anbefaling

Kommunestyrene vil be generalforsamlingen anmode styrene i Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS om å komme med et forslag til reviderte vedtekter basert på styrenes egne

³⁷ Jamfør kapittel 1.4.

vurderinger av hvilke endringer som kan være nødvendige å foreta, herunder også sett i lys av de innspill som fremkommer i herværende anbefalinger.

7. Aktuelle problemstillinger

Avfall Sør er for tiden enten direkte eller indirekte involvert i ulike prosesser og forhold som kan få økonomiske konsekvenser og påvirke selskapets rammebetingelser i årene fremover. Flere av disse forholdene beskrives i det videre under kapittel 7.

7.1. Forskriftsendring i selvkostregelverket

Det har pågått arbeid i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og i Klima- og miljødepartementet med sikte på revisjon av selvkostregelverket. Klima- og miljødepartementet tar sikte på å forskriftsfeste selvkostberegningen på avfallsområdet. Dette skjer som følge av en klagesak fra Norsk Industri til ESA, og det nye regelverket kan medføre vesentlige problemer for Returkraft. Dersom Returkraft ikke får anledning til å benytte reelle finanskostnader og ta hensyn til at anlegget er bygget med kapasitet for fremtidig vekst i husholdningsavfallsmengden, vil selskapet få betydelige driftsunderskudd i en årrekke fremover. I denne situasjonen vil det kunne bli nødvendig med betydelige egenkapitalinnskudd fra eierselskapene/kommunene. Kommunene Kristiansand, Arendal, Vennesla, Søgne og Songdalen har til sammen stilt kommunale garantier bak selskapets lån med 1,43 milliarder kr.

Miljødirektoratet har utarbeidet forslag til nytt kapittel 15 i avfallsforskriften om fastsettelse av avfallsgebyr for kommunens håndtering av husholdningsavfall. Det nye kapitlet skal sikre at avfallsgebyret fastsettes i tråd med selvkostprinsippet i forurensningsloven § 34, og ble sendt på høring 31. januar 2014 med opprinnelig høringsperiode frem til 22. april³⁸ som nå er forlenget med en uke og ny høringsfrist er satt til 29. april 2014. Både Avfall Sør, Returkraft og flere av eierkommunene har avgitt egne høringsuttalelser i saken.

Det må imidlertid bemerkes at dette foreløpig kun et forslag, og at høringsfristen er 29. april. Blir forslaget stående så vil det få økonomisk betydning.

Av forslag i forskrift er det 3 punkter verd å merke seg:

- Ved beregning av kapitalkostnad skal kalkylerente (5 årig swap-rente + 0,5 %) legges til grunn og ikke faktiske renter, § 15-3 (De snur altså opp ned på KLIF (Miljødirektoratet) sitt brev av 25.09.12 hvor det ble sagt at forurensningslovens § 34 gir grunnlag for å benytte faktiske finanskostnader og at kommunene har anledning til å dekke faste utgifter knyttet til reservekapasitet for videre vekst i avfallsmengde over gebyret). Det har betydning for Returkraft og selskapets eiere.
- Man skal ha separat regnskap mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Og kostnadene skal fordeles forholdsmessig. Hvis anlegget er bygget for husholdningsavfall må minst 50 % brukes til dette, og være gradvis økende, for at kostnadene skal kunne tas over avfallsgebyret (restkapasitet), § 15-4.

³⁸ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Horinger/Forslag-til-nytt-kapittel-15-i-avfallsforskriften-om-fastsettelse-av-avfallsgebyr-for-kommunenes-handtering-av-husholdningsavfall-20133975/>

- Hvis kommunen gjennom avfallsgebyret har subsidiert kommunens virksomhet knyttet til konkurranseutsatt avfall i strid med reglene, så skal kommunen sørge for at dette tilbakeføres, § 15-5.

Det ser altså ut til at det åpnes for at en vesentlig del av kapitalkostnadene knyttet til merkapasitet som er bygget for å hensynta fremtid vekst i avfallsmengde – og som inntil videre brukes til næringsavfall – fortsatt kan belastes husholdningsgebyret. Men kommunene (renovasjonsselskapene) kommer da i den situasjon at det blir viktig å øke mengde brennbar avfall fra husholdningene mens det nasjonale målet er å sortere ut mer til annen gjenvinning.

Forbrenning av treavfall fra kommunale gjenvinningsstasjoner vil kunne gi en økning i andel husholdningsavfall til Returkraft på rundt 10 % (noe brennes allerede nå og dette vurderes allerede av eierselskapene og Returkraft).

Returkraft har opp gjennom årene sikret deler av gjelden sin med fastrenteavtaler av ulik størrelse og betingelser. Dersom forslaget som er ute på høring blir gjeldende vil en ikke lenger ha anledning til å dekke inn den fulle faktiske rentekostnaden som Returkraft her vil få.

Som et regneeksempel³⁹ – gitt at differansen er 1 % mellom selvkostrente og faktiske renteutgifter i Returkraft, og en tar utgangspunkt i ei gjeld på ca. 1,5 milliarder kroner så vil dette få en kostnadmessig konsekvens på 15 millioner kroner i året. Returkrafts underskudd vil så falle gradvis etter hvert som størstedelen av fastrenteavtalene utløper frem mot 2020 og vil avhenge av hvordan rentenivået utvikler seg i denne perioden. Ved økende rentenivå vil underskuddene reduseres raskere mens ytterligere fall i rentenivået vil gi økende underskudd. Underskuddene må dekkes av eierne ved tilførsel av ny egenkapital. Avfall Sør må som følge av dette og i henhold til sin eierandel finansiere 49,9 % av nødvendig egenkapitalinnskudd inn i Returkraft.

7.2. Konkurransetsetting eller egenregi/tildeling på kommunalt avfall

Kristiansand kommune har avtale med Avfall Sør Bedrift AS for innsamling av kommunalt avfall. Opprinnelig avtaleperiode (31. desember 2013) er i utgangspunkt oversteget og har derfor nå gått over til en løpende avtale som kan sies opp med 6 måneders varsel. For øvrig i kommune-Norge har noen kommuner valgt å gå ut på anbud i denne situasjonen, mens andre igjen har valgt å tildele denne oppgaven i egenregi. Det har blitt sådd tvil om kommunenes rett eller anledning til å tildele enerett her i den senere tid, blant annet fra Norsk Industri sin side.

Videre har Avfall Sør AS sikret seg rettigheter i forhold til salget av Avfall Sør Bedrift AS som ikke begrenser eierkommunenes muligheter for senere å tildele enerett/bruke egenregiinntaket for nye avfallsoppgaver fra kommunene. Dette gjelder først og fremst avfallsmasser som feiestøv, sandfang, forurenset grunn og deponifraksjoner fra kommunale byggeprosjekter.

³⁹ Ikke basert på faktiske renter i Returkraft, men trolig ikke så langt fra sannheten.

Anbefaling

Med bakgrunn i økt oppmerksomhet rundt kommunenes rett til å tildele enerett på det kommunale næringsavfallet anbefales det at eierkommunene bør starte opp ett arbeid med å vurdere «mulighetsrommet» som ligger her, og vurdere om en skal gå ut på anbud i markedet eller vurdere å bruke egenregiprinsippet her dersom det finnes formålstjenlig. En bør søke å ha på plass en ny avtale her med oppstart 1. januar 2015.

7.3. Fastsetting av sats for kommunale gebyrer

Vedtatt avfallsplan inneholder et økonomisk delmål som sier at «*renovasjonsgebyret skal ikke øke mer enn 3,5 % per år*» (jmfør kapittel 5.2. om avfallsplanen). I forslag til budsjett for selskapet for 2014, og som videre er godkjent gjennom de kommunale vedtatte budsjettene ble faktisk kostnadsøkning satt til 5 %. Kostnadsøkningen i 2014 henger først og fremst sammen med Returkrafts økning i pris for levering av kommunalt avfall som har økt med 400 kr tonnet (eller nærmere 30 % økning fra 1 350 kr/t til 1 750 kr/t) fra året før.

Rådmannen vil i det videre henstille og poengtere at det er viktig at selskapet har kontinuerlig fokus på kostnadsutviklingen, og fortløpende vurderer tjenestetilbud og gebyrsystem i forhold til de økonomiske målsettinger en har satt seg.

I forbindelse med budsjettutarbeidelsen for 2015 bes selskapet synliggjøre mulige tiltak og beskrive konsekvenser for at en skal holde seg innenfor kostnadsrammen som er vedtatt i avfallsplanen, implisitt ikke overstige en årlig snitt-økning i gebyret på mer 3,5 % over fireårsperioden.

7.4. Salg av Avfall Sør Bedrift

Som beskrevet under kapittel 1.3 så varslet Konkurransetilsynet den 4. mars 2014 partene om at vedtak om inngrep mot foretakssammenslutningen mellom Norsk Gjenvinning AS og Avfall Sør Bedrift AS kan bli aktuelt, jf. konkurranseloven § 20 annet ledd. Dette innebærer at gjennomføringsforbudet fortsatt gjelder så lenge Konkurransetilsynet behandler saken, jf. konkurranseloven § 19 første ledd.

Ved utarbeidelsen av denne eierskapsmeldingen har en lagt til grunn at salget av Avfall Sør Bedrift vil bli gjennomført. Styret i Avfall Sør la blant annet til grunn for vedtaket om salg at det er de oppgavene eierkommunene har tildelt selskapet gjennom enerett som er Avfall Sørs kjernevirksomhet. Innsamling av næringsavfall er ikke en del av denne kjernevirksomheten. Dersom det ikke skulle bli noe salg av Avfall Sør Bedrift i denne omgang kan det være behov for å komme tilbake på et senere tidspunkt og utfylle eiermeldingen med tydeligere mål, retning og eierstrategi også for den konkurranseutsatte virksomheten til Avfall Sør.

8. Styrets behandling av forslag til ny eierskapsmelding del 2 for selskapet

Etter god dialog over lengre tid med selskapet oversendte eierkommunene forslag til ny eierskapsmelding del 2 på høring i styret til Avfall Sør AS 14. februar 2014. Styret behandlet

saken i styremøte 24. februar 2014 hvor styret enstemmig sluttet seg til sakens 3 foreslåtte forslag til vedtak:

Forslag til vedtak

1. Styret tar orienteringen om arbeidet med felles eierskapsmelding for Avfall Sør til etterretning og ber administrasjonen gi tilbakemeldinger til rådmannsutvalget basert på drøftingen i møtet.
2. Styret ber administrasjonen arbeide videre med forslag til endringer i vedtekter og aksjonæravtale for Avfall Sør AS og avklare med rådmannsutvalget når reviderte forslag ønskes oversendt eierne.
3. Styret ber også om at forslag til endringer i styreinstruks og instruks for daglig leder fremlegges til behandling på neste styremøte i Avfall Sør AS.

En av sakene som ble drøftet i styremøtet var om aksjonæravtalen burde oppdateres i forkant, og vedlegges eierskapsmeldingen til politisk behandling. Som et resultat av styrebehandlingen vedlegges derfor allerede nå, som et nytt moment i saken, forslag til ny aksjonæravtale med forslag om at ny aksjonæravtale for Avfall Sør AS godkjennes. Andre relevante endringer som er kommet inn i saken etter styrebehandlingen gjelder konkretisering av antall styremedlemmer og at generalforsamlingen vedtar instruks for valgkomiteen.

9. Anbefalinger til selskapet, styret og eierne

Tabellen under er en skjematisk oppsummering av sakens anbefalinger hvor anbefalingene presiseres sammen med hvem som er ansvarlig for oppfølging og gjennomføring av dem. Selskapet bes rapportere på generalforsamling i 2014 om hvordan de vil følge opp de av sakens anbefalinger i kapittel 9 som selskapet er ansvarlige for.

Tabell 4. Anbefalinger til selskapet, styret og eierne

Anbefalinger		Ansvarlig
Selskapsstrategi og eiermelding		
1.	Konsernstyret skal utvikle en samlet selskapsstrategi for Avfall Sør AS.	Styret
2.	Selskapet skal årlig orientere eierne om i hvilken grad selskapet oppfyller eiernes forventninger og selskapets egne mål fastsatt i selskapsstrategien, gi informasjon om eventuelle planlagte endringer i tjenestetilbudet samt eventuelt vesentlige endringer i kostnadsnivået for selskapet.	Selskapet
	Forholdet mellom monopol- og konkurransevirkosomhet	
3.	Selskapsledelsen må sammen med styret sikre at eierne holdes godt orientert om konsekvenser av ESA-avgjørelsen (om finansiering av kommunale renovasjonsselskaper) og endringer i avfallsforskriften og skatteloven for Avfall Sør AS.	Selskapet/ styret
	Styrets sammensetning, kompetanse og valgkomité	
4.	De ulike styrene skal settes sammen ut fra styrekandidatenes kompetanse, kapasitet og mangfold holdt opp mot egenarten til de ulike	Eiere

styrene.	
5. Selskapets styre skal ha 5-7 medlemmer som velges av generalforsamlingen i henhold til aksjelovens regler. Generalforsamlingen velger også 3 varamedlemmer (numerisk) til styret. Generalforsamlingen velger styreleder, mens styrets nestleder oppnevnes av styret selv.	Eiere/ styret
6. Generalforsamlingen oppnevner en valgkomité og vedtar instruks for valgkomiteen bestående av rådmennene i eierkommunene som skal fremme begrunnede forslag til styrene i Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS.	Eiere
7. Det iverksettes en ordning med numerisk vararepresentasjon i Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS.	Eiere/ styret
8. Om lag halvparten av styret er på valg hvert år.	Eiere/ styret
9. Styret i Avfall Sør AS skal fortsette å være personidentisk med styret i Avfall Sør Husholdning AS (pluss ansatterepresentanter).	Eiere
Styrearbeid og rolleklarhet	
10. Styreinstruks og retningslinjer for daglig leder bør oppdateres.	Eiere/ styret
11. Det skal stilles forventninger til styrene i datterselskapene og det skal utarbeides styreinstruks også for disse styrene.	Selskapet
11. Styret i Avfall Sør AS skal gjennomgå representasjonen i styret og generalforsamlinger i heleide og deleide datterselskap for å unngå uønsket rollekombinasjoner.	Styret
12. Alle styrene i konsernet skal foreta en årlig egenvurdering av sitt arbeid.	Styret
Samfunnsansvar	
13. Selskapet skal utforme retningslinjer for samfunnsansvar, som skal gjenspeiles i kontraktsforhold og i avtaler med underleverandører. Det skal også rapporteres om selskapets arbeid med samfunnsansvar i årsmeldingen.	Selskapet
Selskapsrapportering og eiermøter	
14. Årsregnskapene og årsmeldingene til Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS skal refereres for den enkelte kommunes utpekte eierorgan.	Selskaper/ Eiere
15. Administrasjonen i Kristiansand kommune skal utarbeide og vurdere utvalgte nøkkeltall fra virksomhetene som legges ved sammen med generalforsamlingspapirene.	Eiere
16. Det skal årlig legges frem en oversikt for den enkeltes kommunes utpekte eierorgan over hvem som sitter i styrene i de viktigste hel- eller deleide selskaper.	Styret
17. Generalforsamlingspapirene skal være sendt hver enkelt kommunes postmottak senest fire uker før møtet skal holdes og selskapet oppfordres til å stille samme krav til Returkraft AS.	Selskapet/ styret
18. Det skal holdes et årlig felles eiermøte initiert av rådmennene hvor strategidrøftinger står sentralt, sammen med dialog med selskapets ledelse om de krav og forventninger til Avfall Sør som er stilt i herværende eierstrategi.	Eiere
Åpenhet	
19. Det bør det foreligge en etablert, kunde- og markedsstrategier med jevnlig gjennomførte kundeundersøkelser og nødvendige kriseplaner.	Selskapet
20. De selskapene som er underlagt offentlighetsloven legger opp til et godt system for arkivering og journalføring.	

Selskapskontroll	
21. I den grad det blir aktuelt å gjennomføre selskapskontroll i Avfall Sør AS med datterselskap, vil eierne utpeke ett av kontrollutvalgene som styrer arbeidet.	Eiere
22. I aksjonæravtalen skal det tas med et eget punkt om at kommunelovens § 80 om selskapskontroll skal gjelde.	Styret/ eiere
Vedtekter	
23. Styret skal sette opp forslag til reviderte vedtekter for Avfall Sør AS og Avfall Sør Husholdning AS, basert på de anbefalingene som ligger i sakens anbefalinger.	Styret
Utbytte og økonomi	
24. Utbyttegrunnlag flyttes løpende opp i Avfall Sør AS – nærmere eier.	Selskapet/ styret
25. I forbindelse med budsjettutarbeidelsen for 2015 synliggjør Avfall Sør mulige tiltak og beskriver konsekvenser for at en skal holde seg innenfor kostnadsrammen som er vedtatt som økonomisk delmål i avfallsplanen, implisitt ikke overstige en årlig snitt-økning i kostnader på mer 3,5 % over fire års-perioden.	Selskapet
26. Det gjennomføres en ekstern vurdering av selskapets økonomi etter at saken om mulig endring i selvkostregelverket er avklart. Vurderingen gjennomføres for å se på ytterligere muligheter for utbytteuttak fra selskapet utfra hensyn til vurdering av forsvarlig egenkapital, risiko og likviditet i selskapet.	Eiere
Renovasjonsbenchmarking	
27. Selskapet skal ha som mål på å være blant de fem beste i snitt på benchmarkingundersøkelsen som gjennomføres annethvert år.	Selskapet
Avfallstildeling	
28. Det settes i gang ett arbeid for å vurdere mulighetsrommet for å kunne tildele kommunalt avfall i egenregi på prinsipielt grunnlag, samt vurdere om dette bør konkurranseutsettes.	Eierne

Punkt 24/14: Lukket

Punkt 25/14: Krooddveien, Sandvika - Utbyggingsavtale

Bilag

Vedtak FORMAN, 14052014, Sak 50/14, Krooddveien, Sandvika - Utbyggingsavtale

Delsignert utbyggingsavtale Krooddveien.pdf



Dato 30. april 2014
Saksnr.: 201311397-14
Saksbehandler Line Baasland

Saksgang
Kommunalutvalget
Formannskapet

Møtedato
13.05.2014
14.05.2014

Krooddveien, Sandvika - Utbyggingsavtale

Sammendrag

Reguleringsplan for området ble vedtatt av Bystyret 10.9.2003. Det er i henhold til vedtak innledet drøftelser med Konsmo fabrikker AS (heretter utbygger) for å inngå utbyggingsavtale for området. Det er tatt utgangspunkt i vedtatte reguleringsplan og gjeldende utbyggingspolitikk.

I forslag til utbyggingsavtale gjøres utbygger ansvarlig for planlegging og gjennomføring av utbygging i henhold til vedtatte planer. Standard politikk er fulgt ved drøftelse av forslag til utbyggingsavtale. Gjennomføring av planen er avklart med Statens vegvesen i forhold til mulig framtidig tunell for Vågsbygdveien.

Partene har drøftet en avtale ut fra lovens krav/forutsetninger blant annet i forhold til forholdsmessighet. Utbyggingens omfang er slik at kommunen ikke er forpliktet til gi noe forholdsmessige bidrag i forbindelse med utbyggingen. Kommunen påtar seg framtidig drift av offentlig park og eventuell offentlig vei.

Kristiansand kommune eier en eiendom i reguleringsområdet – gnr./bnr. 7/54. Kristiansand kommune ved Kristiansand eiendom har solgt sine byggeområder på eiendommen til utbygger.

Forslag til utbyggingsavtale har vært ute på høring. Det er kommet inn merknader fra Statens vegvesen og grunneier i området.

Statens vegvesen uttaler at det bør tas inn i utbyggingsavtalen at utbygger er ansvarlig for ivaretagelse av reguleringsplan/rekkefølgebestemmelser. Dette er ivaretatt i utbyggingsavtalen. Videre påpeker de at utbygger må inngå avtale med dem for oppfylling av rekkefølgekrav til fortau. Utbygger har uttalt at byggeplan er sendt til Statens vegvesen for godkjenning og at de forholder seg til merknadene som er fremkommet i høringen.

Grunneier i området ber om følgende punkter tas med i den videre saksbehandlingen:
deres avtale med utbygger blir lagt til grunn for det videre arbeidet med planen, de blir forelagt/og gis mulighet til å godkjenne utomhusplan før arbeidet starter, minner om at utbygger skal ta alle kostnader som følge av utbyggingen, har ikke mottatt anmodning om å signere grunneiererklæring, og ber om at grunneiere som er involvert får varsel om oppstart og informasjon.

Merknaden er oversendt utbygger for oppfølging av merknadene. Utbygger bemerker:

- inngått avtale med grunneier vil bli fulgt opp av utbygger
- utbygger vil ta kontakt med grunneier for gjennomgang av prosjektet i god tid før oppstart når endelige planer er godkjent hos KRS kommune og Staten vegvesen. Da vil de omtalte punkt bli gjennomgått med grunneier.

Kommunen legger til grunn at de forhold som angår utbygger og det videre arbeidet blir ivaretatt mellom utbygger og grunneier.

Forslag til vedtak

[Forslag til utbyggingsavtale for Krooddveien, Sandvika vedtas](#)

Ragnar Evensen
Teknisk direktør

Line Baasland
Rådgiver

Vedlegg:
Forslag til utbyggingsavtale datert

Bakgrunn for saken

Reguleringsplan for området ble vedtatt av Bystyret 10.9.2003. Det ble i vedtaket anmodet om å fremlegge utbyggingsavtale.

Reguleringsplanen

Reguleringsplanen innebærer byggeområde til boligformål – maks 8 nye boenheter innenfor området.

Planer for ny Vågsbygdvei

Utbyggingsområdet ligger tett på en alternativ trase for framtidig tunell. Statens vegvesen har uttalt seg til dette, og har ikke funnet grunnlag for å be om bygge- og deleforbud i området, da det er flere alternativer til traseer, og realisering av ny vei ligger langt fram i tid. Plan- og bygningssetaten har derfor ikke funnet grunnlag for å legge ned bygge- og deleforbud i området.

Utbyggingsavtalen

I forbindelse med planbehandlingen er det fattet vedtak hvor eiendomssjefen anmodes om å legge fremlegge en utbyggingsavtale.

Utbyggingsavtalen omfatter reguleringsplanområdet.

Forhandlingene om utbyggingsavtale ble innledet høsten 2013. På bakgrunn av kommunens vedtatte utbyggingspolitikk ble det fremforhandlet et omforent forslag til utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger Konsmo fabrikk AS (heretter utbygger).

Kommunalt samarbeid

Kristiansand kommune eier en eiendom i reguleringsområdet – gnr./bnr. 7/54. Kristiansand kommune ved Kristiansand eiendom har solgt sine byggeområder på eiendommen til utbygger.

Utbyggingspolitikk

Kommunens vedtatte utbyggingspolitikk er lagt til grunn for de drøftelser og den avtalen som er inngått.

Utbygger er gjort kjent med sin forpliktelse til å sikre seg rettigheter til de arealer som skal bygges ut eller er nødvendig for utbyggingen. Utbygger har ved underskrift på utbyggingsavtalen bekreftet at slike avtaler foreligger.

Utbyggingspolitikken legger til grunn at utbygger er ansvarlig for at arealer innenfor angitt planområde/utbyggingsområde skal planlegges og opparbeides av utbygger.

Utbyggingsøkonomi – forholdsmessighet – bidrag

I henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser skal kommunen vurdere deltakelse/medvirkning og krav til forholdsmessighet i prosjektet ved forhandling og inngåelse av utbyggingsavtale.

Økonomiske bidrag

Utgangspunktet er kommunens vedtatt budsjett og forutsetninger. Utbygger er gjennom forhandlingene gjort kjent med forutsetningene i kommunens budsjetter. Kommunen ved

Kristiansand eiendom deltaker og bidragsyter i forbindelse med gjennomføringen av utbyggingen.

Partene har drøftet en avtale ut fra lovens krav/forutsetninger blant annet i forhold til forholdsmessighet. Utbyggingens omfang er slik at kommunen ikke er forpliktet til gi noe forholdsmessige bidrag i forbindelse med utbyggingen. Kommunen påtar seg framtidig drift av offentlig park og eventuell offentlig vei.

Rekkefølgekrav – økonomisk ansvar

De krav som er stilt er knyttet til selve utbyggingsprosjektet og er forutsetning for utbyggingen. Utbygger er gjort kjent med rekkefølgekravene og er ansvarlig for at de gjennomføres.

Øvrige drøftelser

Utbyggingsavtalen opphører senest 5 år etter underskrevet dato.

Det er i forslag til avtale satt frister for opparbeidelse av grøntområder og tekniske anlegg, i tilknytning til utbyggingsområdet. I henhold til standard politikk er det forutsatt bankgarantistillelse for opparbeidelse av anleggene nevnt ovenfor. Slik garanti skal foreligge før det kan gis igangsettingstillatelse til utbyggingen.

Overføring av areal

Utbygger er orientert om hvilke typer arealer som etter utbyggingen skal overføres hefte- og vederlagsfritt til kommunen. Teknisk plan vil avklare hvilke arealer dette er, og hvilke av disse arealene kommunen skal forestå framtidig drift og vikehold av.

Høring av avtalen

Avtaleforslaget har vært til offentlig ettersyn i perioden 20.2.14 -13.3.14.

Det er mottatt 2 høringsuttalelser:

Statens vegvesen

Merknad 1:

Statens vegvesen uttaler at det bør tas inn i utbyggingsavtalen at utbygger er ansvarlig for ivaretagelse av reguleringsplan/rekkefølgebestemmelser.

Merknad 2:

«Før bygging av regulert fortau langs fv. 457, og omlegging/utbedring av avkjørsel, skal byggeplan sendes til Statens vegvesen for godkjenning før tiltak blir igangsatt, som vi tidligere har påpekt ved behandling av reguleringsplan. Ved godkjenning av byggeplan vil det bli utarbeidet en gjennomføringsavtale, som avtale mellom utbygger og Vegvesenet.»

Kommentar merknad 1:

Dette er ivaretatt i punkt 4.2 i avtalen. *«Utbygger er ansvarlig for at arealene opparbeides i samsvar med den til enhver tid gjeldende reguleringsplan/bebyggelsesplan, reguleringsbestemmelser, godkjente planer for tekniske anlegg, utomhusplan og eventuelle nødvendige anlegg»*

Kommentar merknad 2:

Merknaden er formidlet til utbygger for videre oppfølging. Utbygger uttaler: Byggeplan er sendt til statens vegvesen for godkjenning. Utbygger vil forholde seg til merknadene som er fremkommet i høringen.

Britt og Jonny Oluf Hansen – grunneiere i området

Grunneierne ber om:

Merknad:

Ber om at følgende punkter tas med videre i saksbehandlingen:

- «1. Vår avtale med utbygger, blir lagt til grunn for videre arbeid med planen, når det gjelder vår eiendom.*
- 2. Vi blir forelagt/og gis mulighet til å godkjenne utomhusplan, før arbeidene starter.*
- 3. Minner om at når det gjelder denne utbyggingen skal utbygger ta alle kostnader i forbindelse med oppmåling, strøm – rør eller annet som kommer som en følge av utbyggingen. Herunder anlegg som legges på vår eiendom.*
- 4. Vi har ikke mottatt noe anmodning om å signere grunneier erklæring.*
- 5. Vi ber også om at grunneiere som er involvert får god varsel om oppstart og informasjon om fremdrift i arbeidet.»*

Kommentar:

1. Forutsetter at utbygger følger opp avtalen med grunneier.
2. Kommunen forholder seg til utbygger ved behandling av utomhusplan. Utbygger må ivareta forholdet til grunneier.
3. Utbygger må følge opp sin del av avtalen med grunneier.
4. Utbygger må bekrefte at det foreligger avtale med grunneier.
5. Kommunen vil foreta ordinær byggesaksbehandling, med de gjeldende normer for varsel til grunneiere.

Merknaden er oversendt utbygger for oppfølging av merknadene. Utbygger bemerker:

- Inngått avtale med grunneier vil bli fulgt opp av utbygger
- pkt 2-5 utbygger vil ta kontakt med grunneier for gjennomgang av prosjektet i god tid før oppstart når endelige planer er godkjent hos KRS kommune og Staten vegvesen. Da vil de omtalte pkt gjennomgår med grunneier.

Kommunen legger til grunn at de forhold som angår utbygger og anleggsperioden blir ivaretatt mellom utbygger og grunneier.

Konklusjon

På bakgrunn av slik det er beskrevet i saken vil Teknisk direktør anbefale at forslag til utbyggingsavtale vedtas.