

0.1 Forord

Hjemmelsgrunnlaget for denne revisjonsrapporten finnes i kommunelovens § 80 samt § 77 nr. 4:

Kommunelovens § 80 *Selskapskontroll* lyder:

I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Kommunestyret eller fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets og revisors kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskapet og herunder fastsette hvilke dokumenter mv. som skal sendes kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor.

Kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor skal varsles og har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling, samt møter i representantskap og tilsvarende organ.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Kontrollutvalgene i eierkommunene til Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (RKR AS) har vedtatt at det skal gjennomføres utvidet selskapskontroll / forvaltningsrevisjon i selskapet, jf. kapittel 1.1.

0.2 Innhold

| | | |
|----------|---|-----------|
| 0.1 | FORORD | 2 |
| 0.2 | INNHOOLD..... | 4 |
| 1 | INNLEDNING..... | 6 |
| 1.1 | BAKGRUNN..... | 6 |
| 1.1.1 | Vedtak i kontrollutvalg Kristiansand kommune | 6 |
| 1.1.2 | Vedtak i kontrollutvalg Vennesla kommune | 6 |
| 1.1.3 | Vedtak i kontrollutvalg Søgne kommune | 6 |
| 1.1.4 | Vedtak i kontrollutvalg Songdalen kommune | 7 |
| 1.2 | AVGRENSING | 7 |
| 1.3 | FORMÅL..... | 8 |
| 1.4 | PROBLEMSTILLINGER..... | 9 |
| 1.4.1 | Klarlegging av RKR's profil gjennom benchmarking | 9 |
| 1.4.2 | Selvkost for husholdningsavfall og eventuell kryssubsidiering av næringsavfall..... | 9 |
| 1.5 | GJENNOMFØRING OG METODE | 10 |
| 1.5.1 | Datainnsamling og analyse..... | 10 |
| 1.5.2 | Selskapskontroll/eierskapskontroll versus utvidet selskapskontroll/ forvaltningsrevisjon..... | 10 |
| 2 | ORGANISERING OG DRIFT AV DEN OFFENTLIGE AVFALLSHÅNDTERINGEN | 12 |
| 2.1 | AVFALLSHÅNDTERINGEN I KRISTIANSANDSREGIONEN SIDEN 1990-TALLET..... | 12 |
| 2.2 | YTTERLIGERE OVERFØRING AV OPPGAVER FRA EIERKOMMUNENE TIL RKR I 2009 | 13 |
| 3 | REVISJONSKRITERIER..... | 16 |
| 3.1 | KLARLEGGING AV RKR'S PROFIL GJENNOM BENCHMARKING | 16 |
| 3.1.1 | Tall fra KOSTRA | 16 |
| 3.1.2 | Avfall Norges Renovasjonsbenchmarking 2008..... | 16 |
| 3.1.3 | Begrensninger i benchmarkingstilnærming | 17 |
| 3.2 | LOVVERK OG RETNINGSLINJER FOR PROBLEMATIKK KNYTTET TIL SELVKOST OG KRYSSSUBSIDIERING.. | 18 |
| 3.2.1 | Avklaring knyttet til organisering av renovasjonsordningen og krav om selvkost..... | 18 |
| 3.2.2 | Forurensningsloven med forarbeider..... | 19 |
| 3.2.3 | Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer, SFT 2004 (TA-2001/2003)..... | 20 |
| 3.2.4 | Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD H-2140)..... | 21 |
| 3.2.5 | Avsetning til etterdrift: avfallsforskriften | 22 |
| 3.2.6 | Kryssubsidiering: Konkurransetilsynet om konkurranse mellom offentlige og private foretak | 22 |
| 3.3 | KOMMUNENES VEDTAK OG FORUTSETNINGER: VANSKELIG Å UTLEDE EGNETE REVISJONSKRITERIER .. | 24 |
| 3.3.1 | Ingen revisjonskriterier i Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012..... | 24 |
| 3.3.2 | Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering .. | 25 |
| 4 | DATA / FAKTA..... | 26 |
| 4.1 | BENCHMARKING: KARTLEGGING AV RKR'S PROFIL | 26 |
| 4.1.1 | Gjennomgang av KOSTRA-tall for avfallsgebyr..... | 26 |
| 4.1.2 | RKR's profil i Avfall Norges renovasjonsbenchmarking 2008..... | 28 |
| 4.1.3 | Oppsummering av benchmarking og RKR's profil som avfallsselskap | 32 |
| 4.2 | SELVKOST OG KRYSSSUBSIDIERING | 34 |
| 4.2.1 | Konsernmodell og fordeling av indirekte henførbare kostnader..... | 34 |
| 4.2.2 | RKR Nærings leie av arbeidskraft fra RKR AS | 36 |
| 4.2.3 | Innsamling av avfall: robust skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall? | 36 |
| 4.2.4 | Fordeling av faste kostnader på Støleheia: Merkostnadsprinsippet | 37 |
| 4.2.5 | Gjenvinningsstasjoner og sorteringsanlegg næring (Sørlandsparken og Mjåvann Avfallsanlegg) .. | 38 |
| 4.2.6 | Inntekter fra materialgjenvinning fordelt på husholdningsavfall og næringsavfall..... | 39 |
| 4.2.7 | Selvkostregnskap, kapitalkostnader, avsetning til etterdriftsfond for deponi og etterkalkulasjon .. | 40 |
| 4.2.8 | Oppsummering | 40 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 5 | VURDERINGER MOT REVISJONSKRITERIER | 42 |
| 5.1 | BENCHMARKING | 42 |
| 5.2 | SELVKOST OG KRYSSSUBSIDIERING | 43 |
| 5.2.1 | <i>Konsernmodell og fordeling av indirekte henførbare kostnader.....</i> | <i>43</i> |
| 5.2.2 | <i>RKR Nærings leie av arbeidskraft fra RKR AS</i> | <i>44</i> |
| 5.2.3 | <i>Innsamling av avfall: robust skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall?</i> | <i>44</i> |
| 5.2.4 | <i>Fordeling av faste kostnader på Støleheia: Om RKR's praktisering av merkostnadsprinsippet.....</i> | <i>46</i> |
| 5.2.5 | <i>Gjenvinningsstasjoner og sorteringsanlegg næring (Sørlandsparken og Mjåvann Avfallsanlegg) 49</i> | |
| 5.2.6 | <i>Inntekter fra materialgjenvinning fordelt på husholdningsavfall og næringsavfall.....</i> | <i>51</i> |
| 5.2.7 | <i>Selvkostregnskap, kapitalkostnader, avsetning til etterdriftsfond for deponi og etterkalkulasjon ..</i> | <i>52</i> |
| 5.2.8 | <i>Spillteori og konklusjon.....</i> | <i>54</i> |
| 6 | KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER..... | 58 |
| 6.1 | ØKT TILLIT I KJØLVANNET AV ORGANISASJONSMESSIGE ENDRINGER | 58 |
| 6.1.1 | <i>RKR Næring: eiere som generalforsamling samt uavhengig styre</i> | <i>58</i> |
| 6.1.2 | <i>Ledelsesmessig, personalmessig og fysisk skille mellom RKR AS og RKR Næring</i> | <i>59</i> |
| 6.1.3 | <i>Tillit til fordeling av indirekte kostnader: Skille ut fellestjenester konsern som morselskap</i> | <i>60</i> |
| 6.2 | KOSTNADSFORDELING MELLOM LOVPÅLAGT OG KONKURRANSEUTSATT RENOVASJON VED SAMDRIFT 60 | |
| 6.2.1 | <i>Revurdering av merkostnadsprinsippet slik RKR-konsernet praktiserer det i dag.....</i> | <i>60</i> |
| 6.2.2 | <i>Innsamling av avfall: sikkerhetsmargin mellom husholdnings- og næringsavfall</i> | <i>60</i> |
| 6.2.3 | <i>Ytterligere benchmarking av behandlingkostnader</i> | <i>61</i> |
| 6.3 | AVFALLSPLANEN OG RKR'S DOKUMENTASJON AV SELVKOSTREGNSKAP | 61 |
| 6.3.1 | <i>Økt fokus på problemstillingene knyttet til selvkost og krysssubsidiering i Avfallsplanen</i> | <i>61</i> |
| 6.3.2 | <i>Årlig dokumentasjon av kalkyler for lovpålagt virksomhet overfor eierkommunene</i> | <i>62</i> |
| 6.3.3 | <i>Årlig dokumentasjon av fordelingsnøkler for felleskostnader (indirekte kostnader)</i> | <i>62</i> |
| 6.3.4 | <i>Dokumentasjon av selvkostregnskap i RKR's Årsrapport.....</i> | <i>63</i> |
| 6.4 | RESTERENDE ANBEFALINGER | 63 |
| 6.4.1 | <i>Oppdatering av nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg</i> | <i>63</i> |
| 6.5 | OPPSUMMERING - KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER | 64 |
| 7 | RKR'S HØRINGSUTTALELSE | 66 |
| 7.1 | RKR'S HØRINGSUTTALELSE - SAMMENDRAG..... | 66 |
| 7.2 | RKR'S KOMMENTARER TIL REVISJONENS ANBEFALINGER | 66 |
| 8 | REVISJONENS KOMMENTARER TIL RKR'S HØRINGSUTTALELSE..... | 74 |
| 8.1 | VEDRØRENDE HØRINGSFRIST..... | 74 |
| 8.2 | VEDRØRENDE "POLITISKE REVISJONSKRITERIER" | 75 |
| 8.3 | VEDRØRENDE HENVISNINGER TIL KONKURRANSETILSYNETS BREV TIL TRONDHEIM KOMMUNE | 76 |
| 8.4 | VEDRØRENDE ANBEFALING 1,2 OG 4. | 76 |
| 9 | REFERANSER..... | 78 |
| 10 | VEDLEGG 1: KONKURRANSETILSYNET OM OMORGANISERING AV BIR KONSERN..... | 80 |
| 11 | VEDLEGG 2: GEBYRSATSER I EIERKOMMUNENE | 82 |
| 11.1 | GEBYRSATSER KRISTIANSAND KOMMUNE..... | 82 |
| 11.1.1 | <i>Gebyrstatter for 2009 fastsatt av bystyret.....</i> | <i>82</i> |
| 11.1.2 | <i>Gebyrstatter for 2008 fastsatt av bystyret.....</i> | <i>83</i> |
| 11.2 | GEBYRSATSER VENNESLA KOMMUNE | 84 |
| 11.2.1 | <i>Gebyrstatter for 2009 fastsatt av kommunestyret.....</i> | <i>84</i> |
| 11.2.2 | <i>Gebyrstatter for 2008 fastsatt av kommunestyret.....</i> | <i>85</i> |
| 11.3 | GEBYRSATSER SØGNE KOMMUNE..... | 86 |
| 11.3.1 | <i>Gebyrstatter for 2009 fastsatt av kommunestyret.....</i> | <i>86</i> |
| 11.3.2 | <i>Gebyrstatter for 2008 fastsatt av kommunestyret.....</i> | <i>87</i> |
| 11.4 | GEBYRSATSER SONGDALEN KOMMUNE | 88 |
| 11.4.1 | <i>Gebyrstatter for 2009 fastsatt av kommunestyret.....</i> | <i>88</i> |

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgene i eierkommunene til Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (RKR AS) har vedtatt at det skal gjennomføres utvidet selskapskontroll / forvaltningsrevisjon i selskapet, jf. avsnitt 1.1.1 - 1.1.4 nedenfor.

Merk at det på generalforsamlingen i juni ble gjort vedtak om at RKR AS endrer navn til Avfall Sør AS. I denne rapporten omtales den lovpålagte avfallshåndteringen som RKR AS. Se kapittel 2 for en nærmere gjennomgang av prosessen som førte frem til at RKR AS overtok eierkommunenes avfallshåndtering.

1.1.1 Vedtak i kontrollutvalg Kristiansand kommune

I henhold til prosjektbeskrivelse nummer tre i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon i Kristiansand 2008 – 2009 har kontrollutvalget anmodet Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS om å gjennomføre følgende prosjekt:

*Forvaltningsrevisjon i selskaper med kommunal eierinteresse:
Kontrollutvalget ønsker å gjennomføre forvaltningsrevisjon i [...] Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (RKR AS) for å vurdere om virksomheten drives på en slik måte at kommunens målsetting med eierskapet ivaretas på en best mulig måte.*

Kontrollutvalget i Kristiansand kommune fattet i møte 27. april 2009 følgende enstemmige vedtak vedrørende sak 14/2009 om utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon:

Kontrollutvalget tar revisjonens fremlagte prosjektplan til etterretning.

1.1.2 Vedtak i kontrollutvalg Vennesla kommune

Kontrollutvalget i Vennesla kommune fattet i møte 20. april 2009 følgende enstemmige vedtak vedrørende sak 12/2009 om utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon:

Kontrollutvalget for Vennesla kommune slutter seg til at Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS gjennomfører en utvidet selskapskontroll i RKR AS i løpet av 2009 i samsvar med vedtatt plan for selskapskontroll og kontrollutvalgets årsplan. Revisjonens rapport legges frem for kontrollutvalget til behandling.

1.1.3 Vedtak i kontrollutvalg Søgne kommune

Kontrollutvalget i Søgne kommune fattet i møte 27. april 2009 følgende enstemmige vedtak vedrørende sak 11/2009 om utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon:

Kontrollutvalget for Søgne kommune slutter seg til at Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS gjennomfører en utvidet selskapskontroll i RKR AS i løpet av 2009 i samsvar med vedtatt plan for selskapskontroll og kontrollutvalgets årsplan. Revisjonens rapport legges frem for kontrollutvalget til behandling.

1.1.4 Vedtak i kontrollutvalg Songdalen kommune

Kontrollutvalget i Songdalen kommune fattet i møte 5. mai 2009 følgende enstemmige vedtak vedrørende sak 04/2009 om utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon:

Kontrollutvalget tar revisjonens fremlagte prosjektplan til etterretning.

1.2 Avgrensing

Våren 2008 la Kristiansand Revisjonsdistrikt frem rapport til kontrollutvalgene i eierkommune om utført selskapskontroll/eierskapskontroll i Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (RKR AS) og konsern. Den gjennomførte selskapskontrollen legger føringer for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, og det er i første rekke to forskjellige spor som fremstår som særlig tydelige når dette prosjektets innretning skal bestemmes:

(a) Selvkost og kryssubsidiering

På den ene siden kommer selskapskontrollen inn på problemstillingene knyttet til at avfallsgebyrene for *husholdningsavfall* skal følge selvkostprinsippet. Det innebærer at gebyrene skal inneholde alle kostnader forbundet med håndteringen av husholdningsavfall, men også at kommunene ikke kan kreve inn mer fra husholdningene enn deres samlede kostnader forbundet med innsamling og behandling av husholdningsavfall. Kryssubsidiering av *næringsavfall*, det vil si avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner hvor kommunene står fritt til å ta fortjeneste fra den enkelte bruker, bryter således med regelverket.

(b) Lov om offentlige anskaffelser

På den andre siden peker selskapskontrollen på uklarheter knyttet til grunnlaget for overføringen av lovpålagte oppgaver fra kommunene til RKR. Hjemmelen for eierkommunenes inngåelse av leveringsavtaler med RKR AS var på tidspunktet rapporten ble skrevet etter revisjonens oppfatning ikke klar og entydig. Rapporten anbefalte følgelig at Kristiansand kommune avklarer om kontraktsformer er i overensstemmelse med anskaffelsesregelverket, samt om det er behov for å klargjøre dagens vedtak politisk.

Siden rapporten ble skrevet har Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) vurdert de juridiske forholdene rundt tildelingen av enerett fra Renovasjonsselskapet for Risør og Tvedestrandregionen (RTA) til Returkraft AS for behandling av restavfall fra husholdningene. KOFA ga RTA/Returkraft fullt medhold i at tildeling av enerett og inngåelse av kontrakt om levering av husholdningsavfall er i samsvar med anskaffelses-

regelverket. KOFAs drøfting av saken bekrefter også den rett kommunen har til å tildele enerett og inngå leveringsavtale uten forutgående konkurranse til et selskap som RKR.

KOFAs avgjørelse lyder som følger:

Innklagede tildelte kontrakt om behandling av husholdningsavfall til et foretak som innklagede var medeier i, uten forutgående konkurranse. Klagenemnda kom til at tildelingen av enerett og etterfølgende tildeling av kontrakt kunne skje uten kunngjøring etter forskriftens § 1 – 3 (2) bokstav h. Det forelå ingen ulovlig direkte anskaffelse.

Videre bekrefter Kristiansand kommune i møte i bystyret 10.09.08 (sak 140/08, punkt 3) tidligere tildeling av enerett til Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS til drift av kommunale gjenvinningsstasjoner og returpunkter samt til mottak og behandling av husholdningsavfall og slam fra kommunen, jf. anskaffelsesforskriftens § 1-3 (2) bokstav h). Tilsvarende vedtak er gjort i de andre eierkommunene.

Etter revisjonens skjønn er spor (b), med vinkling mot lov om offentlige anskaffelser, per i dag ikke aktuelt for forvaltningsrevisjon. Heller ikke spørsmålet om formalitetene i forbindelse med vedtak 140/08, nærmere bestemt hvilket vedtak bystyret viser til i punkt 3, synes å være et hensiktsmessig utgangspunkt for et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

1.3 Formål

RKR har fra 01.07.2009 ansvaret for innsamling og behandling av husholdningsavfall i alle de fire eierkommunene.

Problematikken i spor (a), med vinkling mot selvkost- og krysssubsidieringsproblematikken, er i så måte et velegnet utgangspunkt for et forvaltningsrevisjonsprosjekt som har stor interesse for samtlige fire eierkommuner (dvs. Kristiansand, Søgne, Vennesla og Songdalen):

- Det er vesentlig for eierkommunenes innbyggere at de (over en tidsperiode på 3-5 år) ikke betaler mer for lovpålagt håndtering av husholdningsavfall enn det tjenestene koster.
- Det er videre vesentlig for foretak som driver innen næringsavfall at RKR Næring AS ikke er subsidiert av RKR's virksomhet innen husholdningsavfall.

Med dette utgangspunktet er hovedformålet med forvaltningsrevisjonen følgende:

Å bidra til å styrke tilliten til RKR AS gjennom å kontrollere at regelverk for selvkost og krysssubsidiering overholdes, slik at kommunenes grunnlag for beregning av avfallgebyret blir korrekt.

1.4 Problemstillinger

1.4.1 Klarlegging av RKR's profil gjennom benchmarking

Bruk av selvkost ved brukerbetaling for ulike tjenester vil ikke være noen garanti for at virksomheten drives en effektiv måte. Sammenligninger over et sett med dimensjoner ("benchmarking") med tilsvarende avfallsvirksomheter i andre kommuner kan i så måte gi interessant tilleggsinformasjon. Revisjonen vil følgelig starte med å skissere RKR's profil i forhold til andre avfallsselskaper i Norge.

Merk at RKR AS og Kristiansand kommune behandles som en enhet i benchmarkingen fra 2008, som tar for seg regnskapstall for 2007.

1.4.2 Selvkost for husholdningsavfall og eventuell kryssubsidiering av næringsavfall

Selvkost er den merkostnad en aktør påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste (jf. KRDe Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings-tjenester, H-2140). Revisjonen skal undersøke om RKR overholder bestemmelsene om selvkost for gebyrberegning. For å belyse dette overordnede spørsmålet er det hensiktsmessig å bryte problemstillingen ned i underspørsmål.

Revisjonen ser for seg at følgende problemstillinger belyses:

- a) Konsernmodellen og dens betydning for fordeling av indirekte henførbare kostnader (knyttet til såkalte tilleggsytelser og støttefunksjoner)
- b) RKR Nærings leie av arbeidskraft fra RKR AS
- c) Innsamling av avfall: robust skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall?
- d) Fordeling av faste kostnader på Støleheia
- e) Fordeling av kostnader mellom gjenvinningsstasjoner og samlokaliserte sorteringsanlegg næring (dvs. på Sørlandsparken og Mjåvann Avfallsanlegg)
- f) Fordeling av inntekter fra gjenvinning på husholdningsavfall og næringsavfall
- g) Selvkostregnskap, kapitalkostnader, avsetning til etterdriftsfond for deponi og etterkalkulasjon

Merk at en avklaring av selvkostspørsmålet vil samtidig belyse spørsmålet om kryssubsidiering. Imidlertid vil revisjonen understreke at en uttømmende diskusjon av spørsmålet om kryssubsidiering krever at RKR's organisering og drift vurderes i lys av konkurranseloven og Konkurransetilsynets rapport "På Like Vilkår? En Analyse av Konkurransen mellom Offentlige og Private Foretak".

1.5 Gjennomføring og metode

1.5.1 Datainnsamling og analyse

Metodisk baserer undersøkelsen seg i første rekke på dokumentanalyse og samtaler / intervju med nøkkelpersoner i RKR AS, deriblant daglig leder, økonomisjef, avdelingsleder husholdningsrenovasjon (før 1. juli 2009: avdelingsleder husholdningsrenovasjon i Kristiansand kommune) samt daglig leder RKR Næring AS. Sentrale dokumenter i undersøkelsen er RKR's budsjett, årsrapporter, regnskap, "Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012" samt "Utredning om overføring av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallsområdet".

Videre har revisjonen hatt møte med ingeniørvesenet i Kristiansand kommune. Siktemålet med dialogen med ingeniørvesenet har vært å avklare hvilke rutiner RKR har når det gjelder rapportering til kommunen i forbindelse med beregning av selvkost, samt mer generelt å få en bedre forståelse av hvordan avfallshåndteringen i regionen fungerer.

Revisjonen har i tillegg hatt møte med ledelsen i BIR AS (avfallsselskapet i Bergensområdet), et av Norges ledende renovasjonsselskaper. Hensikten med møtet var å undersøke hvilken vekt BIR legger på ryddighet i forhold til selvkost- og krysssubsidiierungsproblematikken samt hvilke utfordringer de har støtt på i utøvelsen av selvkostregelverket. Revisjonen har videre vært i kontakt med respektive økonomisjefer i avfalls-selskapene i Stavangerregionen og Drammensregionen.

Avslutningsvis har revisjonen vært i kontakt med Konkurransetilsynet, Statens Forurensingstilsyn samt konsulentfirma som står bak Avfall Norges Renovasjonsbenchmarking per telefon og via e-post.

Innsamlede data (kapittel 4) vil bli vurdert opp mot revisjonskriterier (kapittel 3) i kapittel 5.

1.5.2 Selskapskontroll/eierskapskontroll versus utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon

Det er verdt å merke seg at den allerede gjennomførte selskapskontrollen/eierskapskontrollen først og fremst fokuserte på formelle forhold knyttet til samhandlingen mellom generalforsamling, styret og daglig leder, samt gyldigheten av vedtak om overføring av enerett til RKR AS. Selskapskontroll/eierskapskontroll innebærer

kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder kontroll med at den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak

En utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon vil på den annen side ta for seg selve driften av selskapet. Utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon innebærer således en

systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse, og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger

På anmodning fra eierkommunenes kontrollutvalg tar revisjonen i denne rapporten for seg problemstillingene knyttet til selvkost og krysssubsidiering.

2 ORGANISERING OG DRIFT AV DEN OFFENTLIGE AVFALLSHÅNTERINGEN

2.1 Avfallshåndteringen i Kristiansandsregionen siden 1990-tallet

Kommunene er stilt fritt i forhold til hvordan avfallsinnsamling og behandling skal organiseres. Det har vært et langvarig samarbeid mellom de fire eierkommunene når det gjelder avfallshåndtering. Det interkommunale selskapet *Renovasjonselskapet for Kristiansandsregionen* (RKR DA) ble stiftet 1992.

RKR's viktigste oppgave ble fra starten av å bygge ut og drive et nytt behandlingsanlegg for deponering av restavfall samt kompostering av matavfall og slam. I tillegg skulle RKR bygge ut og drive kommunale gjenvinningsstasjoner og bistå kommunene med avfallsplanlegging og andre faglige spørsmål. Støleheia Avfallsanlegg ble bygget ut av RKR og offisielt åpnet i 1996. De samlede investeringene på Støleheia er i dag godt over 200 mill. kroner.

RKR ble opprinnelig etablert som et selskap med delt ansvar (DA) etter Kommune-lovens § 27. Ny lov om interkommunale selskaper av januar 2000 påla interkommunale foretak å omdannes til annen selskapsform innen 1. januar 2004, og RKR AS ble stiftet i slutten av 2003.

Etter endring i Forurensningsloven overtok RKR i 2004 driften knyttet til innsamling av næringsrenovasjon i kommunal rute for kommunene Songdalen, Søgne og Vennesla.

Organisering og oppgavefordeling mellom kommunene og RKR ble tatt opp til ny vurdering våren 2004, i forbindelse med omdanning av RKR til aksjeselskap. De tre minste kommunene ønsket en samling av alle renovasjonsoppgavene i RKR, mens Kristiansand kommune ønsket å fortsette som før.

Eierkommunenes andel av aksjene i RKR AS ble ved stiftelsen fordelt etter folketallet i kommunene, men eierandelene avviker nå noe fra dette som følge av ulik befolkningsutvikling:

Tabell 2.1 Eierfordeling i RKR AS og antall innbyggere pr 1.1.2009.

| | Innbyggere 1.1.09 | Innbyggere 1.1.09 (i pst.) | Eierfordeling RKR AS (i pst.) |
|---------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Kristiansand | 80.109 | 73,35 | 73,3 |
| Vennesla | 12.886 | 11,80 | 12,1 |
| Songdalen | 5.804 | 5,31 | 5,5 |
| Søgne | 10.417 | 9,54 | 9,1 |
| Sum | 109.216 | 100 | 100 |

Ved den politiske behandlingen i kommunestyrene i 2005 samlet kommunene seg om at RKR's oppgaver skulle utvides på andre områder, herunder ansvar for etablering og drift av returpunkter og gjenvinningsstasjoner, ansvar for mottak og avsetning av papiravfall samt at RKR skulle ivareta kommunenes oppgaver knyttet til forbrenning av

restavfall. Den politiske styringen av RKR skulle etter dette blant annet skje gjennom en felles avfallsplanprosess, og det var klare føringer for videre utvikling mot en harmonisering av avfallsordningene i de fire kommunene, herunder felles avfallsforskrifter. Arbeidet med oppgavefordeling skulle etter behandlingen i kommunene videreføres, blant annet i forbindelse med avfallsplanarbeidet og overgangen til forbrenning av restavfall.

2.2 Ytterligere overføring av oppgaver fra eierkommunene til RKR i 2009

Tabell 2.2 Antall årsverk på avfallsarbeid i RKR og de fire eierkommunene

| Kristiansand | Songdalen | Søgne | Vennesla | RKR | SUM |
|--------------|-----------|-------|----------|------|------|
| 9 | 0,5 | 2,1 | 0,6 | 35,4 | 47,6 |

Oppgavene som tidligere lå i RKR DA ble formelt overført til RKR AS og RKR Næring AS i 2006. Arbeidet med å samle eierkommunenes avfallshåndtering i RKR fortsatte i 2007 og 2008, og i lys av rapporten "Utredning om overføring av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallsområdet" vedtok bystyret i Kristiansand i november 2008 følgende endringer av oppgavefordeling og organisering mellom RKR og eierkommunene, jf. sak 178/08:

1. Kristiansand kommune vedtar å overføre ansvar og oppgaver knyttet til innsamling av husholdningsavfall og hytteavfall fra kommunen til RKR fra 1.7.2009.
2. Innsamling av næringsavfall for Kristiansand kommune overføres til RKR fra 1.7.2009.
3. Etterdrift av deponier overføres til RKR senest 1.1.2010 og baseres på driftsavtaler med den enkelte kommune.
4. Alle ansatte i Renovasjonsavdelingen i Kristiansand kommune tilbys ansettelse i RKR og overføres fra 1.7.2009.
5. Servicebutikken viderefører dagens oppgaver etter avtale med RKR.
6. Oppsamlingsutstyr m.v. som tilhører den kommunale renovasjonen overtas av RKR etter bokført verdi pr 1.7.2009.
7. Overføring av fakturering for husholdnings- og hytterenovasjon vurderes overført tidligst fra 1.1.2010, og dette avklares innen 1.7.2009.

Kommunene vil fortsatt ha ansvaret for forvaltningsdelen av den lovpålagte avfallshåndteringen, det vil si renovasjonsforskrifter og gebyrer med mer. Når det gjelder innsamling, leier RKR AS etter anbudskonkurranse inn Reno Norden AS til å samle inn avfall i alle kommunene. I tillegg leier RKR AS inn transportavdelingen i ingeniørvesenet i Kristiansand kommune for innsamling av papp og papir i Kristiansand.

I forbindelse med arbeidet med omorganisering ble det også nedfelt følgende føringer for både RKR og kommunene når det gjelder utvikling av det interkommunale samarbeidet:

- videreføring av arbeid med felles avfallsplaner, bl.a. for å unngå at kommunene mister politisk kontroll over foretaket
- arbeide videre for samarbeidsløsninger med andre renovasjonsselskaper på Sørlandet
- styrke samhandlingsrutinene og kommunikasjonen mellom RKR og kommunenes driftsavdelinger

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at det i "*Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012*" legges til grunn videre harmonisering av ordninger og tilbud til husholdningene i de fire eierkommunene, blant annet i form av felles avfallsforskrifter og avfallstekniske normer. "Smart Sortert"-systemet, med elektronisk tømmeregistrering, innføres i alle kommunene fra 1. januar 2010.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen.

Revisjonskriterier kan defineres som uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat, eller liknende. Slike kriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder:

- I. lovverk
- II. politiske vedtak og føringer
- III. kommunenes egne retningslinjer
- IV. anerkjent teori på området
- V. andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater (benchmarking)

Revisjonskriteriene (jf. dette kapitlet) er sammen med faktabeskrivelsen (jf. kapittel 4) grunnlaget for revisjonens vurderinger (jf. kapittel 5) og anbefalinger (jf. kapittel 6).

3.1 Klarlegging av RKR's profil gjennom benchmarking

3.1.1 Tall fra KOSTRA

KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) er et rapporteringssystem for norske kommuner og brukes på nasjonalt nivå. Systemet benyttes for å rapportere informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder i hver enkelt kommune. Denne informasjonen sendes så til Statistisk sentralbyrå (SSB) som publiserer den.

Revisjonen vil ta utgangspunkt i KOSTRA-tall, først og fremst med tanke på statistikk for årsgebyr for avfallstjenesten.

3.1.2 Avfall Norges Renovasjonsbenchmarking 2008

I tillegg til KOSTRA-tall vil revisjonen også ta for seg Avfall Norges analyse av RKR i forbindelse med Renovasjonsbenchmarkingen fra 2008. Merk at RKR AS og Kristiansand kommune behandles som en enhet i benchmarkingen fra 2008, som tar for seg regnskapstall for 2007.

Resultatene i denne rapporten er fremkommet gjennom en sammenlikning for året 2007 mellom de 17 deltakende avfallsselskapene. Ifølge Avfall Norge skal rapporten omfatte "alle vesentlige prestasjonsdimensjoner". Følgelig vil Avfall Norges Renovasjonsbenchmarking supplere gjennomgangen av KOSTRA-tall, idet den muliggjør en beskrivelse av RKR's profil langs flere dimensjoner (eksempelvis effektivitet, målt kvalitet, gjenvinningsgrad, kundetilfredshet og arbeidsmiljø) enn KOSTRA-statistikken legger opp til.

3.1.3 Begrensninger i benchmarkingstilnærming

Det er imidlertid viktig å være klar over at det er knyttet store metodiske utfordringer til det å skaffe sammenliknbare tall i avfallssektoren:

- a) Generelt kan man om KOSTRA-tall si at de belyser prioriteringer, dekningsgrad og produktivitet i kommunene - men de sier lite om kvalitet. Videre innebærer standardiserte rapporteringsrutiner for KOSTRA-statistikk at ulike måter å samle inn og behandle avfall på i de forskjellige kommunene ikke alltid reflekteres i KOSTRA-tallene.

- b) Når det gjelder Avfall Norges Renovasjonsbenchmarking, vises det i rapporten til følgende mulige kilder til feil og unøyaktigheter i rapporten:
 - unøyaktigheter i inndata
 - unøyaktigheter i de parametere som benyttes ved beregning av ramme-
ne
 - unøyaktigheter i de formler som benyttes (beregningsmodellen)

Alt i alt er det klart at man må ha en kritisk tilnærming til resultatene som følger både fra KOSTRA-sammenlikninger og fra Avfall Norges benchmarking. Samtidig vil revisjonen understreke at til vårt formål, som i utgangspunktet er å skissere RKR's profil som avfallsselskap i forhold til andre norske avfallsselskap, vurderes gyldigheten og presisjonen i datamaterialet fra KOSTRA og Avfall Norge å være tilfredsstillende.

3.2 Lovverk og retningslinjer for problematikk knyttet til selvkost og kryssubsidiering

3.2.1 Avklaring knyttet til organisering av renovasjonsordningen og krav om selvkost

Innledningsvis er det betimelig med en avklaring når det gjelder spørsmålet om RKR AS kommer inn under de samme reglene når det gjelder selvkost som kommunene gjør. Utdrag fra Norges kommunerevisorforbunds informasjonsbrev eINFO 11/06 er i så måte klarleggende:

Spørsmål knyttet til beregning av selvkost i forbindelse med kommunale betalings-tjenester har de siste årene vært et tilbakevendende tema. [...] Særlige problemstillinger oppstår når selvkosttjenestene blir utført i regi av egne rettssubjekter som interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Miljøverndepartementet har i brev datert 4.7.-2006 til en distriktsrevisjon kommet med en del avklaringer. [...] Departementet innfører i sitt svar et skille mellom de tilfeller der selvkosttjenesten blir utført av egne rettssubjekter uten forutgående anbudsrunde, og de tilfeller der tjenestene er tildelt etter en slik anbudsrunde.

Ifølge forurensningsforskriften § 11-1 er det kommunen som må forholde seg til forskriftens rammer for gebyrberegningen. Departementet slår i sitt brev fast at kommunen ikke skal kunne organisere seg bort fra disse rammene ved å velge alternative organisasjonsformer for sin tjenesteproduksjon. Departementet legger til grunn at begrepet "kommune" i regelverket også omfatter selvstendige rettsssubjekter som reelt eies av kommunen, selv om disse formelt sett er egne juridiske personer. Departementet anser derfor i utgangspunktet kommunalt heleide aksjeselskaper og interkommunale selskaper til å være omfattet av gebyrregelverket og selvkostprinsippet.

Kommunalt heleide aksjeselskaper og interkommunale selskaper som utfører selvkost-tjenester for kommunen uten en forutgående anbudsrunde, må således sette opp en selvkostkalkyle i henhold til retningslinjene i H-2140 over direkte kostnader og tilleggsytelser og støttefunksjoner som kan henføres til kjerneproduktet, uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp selskapet følger.

Muligheten til å ta ut utbytte fra aksjeselskaper er regulert i aksjeloven § 8-1 mens utdeling av midler fra interkommunale selskaper er regulert i § 29 i lov om interkommunale selskaper. For begge skjer dette utenfor selvkostregnskapet, og utbytte eller utdelte midler skal derfor ikke inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. For selskaper som utelukkende driver innenfor selvkostregulerte tjenester og utfører tjenester uten at det har vært en forutgående anbudsrunde, vil imidlertid muligheten til å ta ut utbytte måtte antas å være begrenset i praksis.

Dersom en aktør, i tillegg til å drive de lovpålagte selvkosttjenestene, genererer inntekter fra annen aktivitet, og denne aktiviteten ikke er selvkostregulert, vil inntektene heller ikke inngå i beregningsgrunnlaget for selvkost. Det vil ikke være krav om at slike inntekter skal føres tilbake til innbyggerne i form av lavere gebyrer. Det er nødvendig at selskapet etablerer et regnskapsmessig skille mellom aktiviteter innenfor og utenfor selvkostområdet for å synliggjøre at det ikke foregår kryssubsidiering.

3.2.2 Forurensningsloven med forarbeider

Kommunens sentrale plikter etter forurensningsloven er å sørge for innsamling av husholdningsavfall og å ha mottaks-/behandlingsanlegg for dette. I tillegg er det gitt bestemmelser om forskrifter for å regulere innsamling, samt kommunenes oppfølging av ulovlig avfallshåndtering.

Når det gjelder selvkost, slår § 34, 1. ledd i forurensningsloven fast at:

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

Det står altså klart i loven at gebyrene ved innsamling av husholdningsavfall ikke skal overstige kostnadene. Merk at avfall etter §§ 29, 30 og 31 er husholdningsavfall og spesialavfall.

I forarbeidene til endringene i forurensningsloven som trådte i kraft i 2004 (Ot.prp. nr. 87 (2001-2002)) presiseres videre bestemmelsene i retning av at det heller ikke er lov til å la inntekter fra næringsavfall subsidiere husholdningsavfall:

Etter gjeldende regelverk er kommunen pålagt å fastsette avfallsgebyrer til dekning av enhver kostnad knyttet til arbeidet med å håndtere avfall som kommunen etter forurensningsloven er pliktig til å samle inn. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene (full kostnadsdekning), men gebyret må ikke overstige kommunens kostnader. Kommunene kan mao. ikke ta fortjeneste på dette arbeidet. Etter lovendringen vil begrensningene i adgangen til å ta fortjeneste kun gjelde for avfall fra husholdningene. Kommunen vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortjeneste når det gjelder håndtering av næringsavfall. Disse inntektene skal etter forurensningsloven § 34 ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen.

Oppsummert krever loven at kommunenes kostnader til gjennomføring av pålagte oppgaver skal dekkes fullt ut gjennom gebyrer. Loven oppfordrer samtidig kommunene til å fastsette differensiert gebyrer der dette kan bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning.

3.2.3 Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer, SFT 2004 (TA-2001/2003)

I Statens Forurensingstilsyns (SFTs) veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (TA-2001/2003) understrekes det allerede i forordet at det er viktig at den enkelte kommune lager åpne og etterprøvbare kalkyler og systemer, og dokumenterer dette godt. Dette presiseres i kapittel 2.3.2 "Konsekvenser for kommunene":

For kommuner som fortsatt vil samle inn og/eller behandle næringsavfall sammen med husholdningsavfallet, må det etableres rutiner som skiller kostnadene og inntektene forbundet med de to avfallstypene. Dette er en forutsetning for beregning av selvkost og fastsettelse av de kommunale avfallsgebyrene som belastes husholdningsabonnentene.

Ved innføring av de nye definisjonene må kommunene også gå gjennom sine abonnentsregistre og skille husholdningsabonnentene fra næringsvirksomhet.

I kapittel 2.3 i veilederen finner vi definisjonen på husholdningsavfall og næringsavfall:

- *Avgjørende for om noe skal anses som husholdningsavfall eller næringsavfall, vil etter lovendringen avhenge av om avfallet har sitt opphav i (a) en husholdning eller i (b) en virksomhet (privat eller offentlig) som driver næring, offentlig forvaltning eller frivillig arbeid. Med husholdning menes alle typer boliger med privat husholdning, også boliger som ikke benyttes regelmessig, herunder hytter, fritidshus osv. Om en bolig skal defineres som en privat husholdning, avhenger av om boligen i hovedsak bidrar til å gi beboerne rom for hvile og anledning til matstell. Dette vil omfatte både vanlige boligeiendommer, men også f.eks. fritidsboliger og andre eiendommer hvor bofunksjonen er det sentrale. En grense må likevel trekkes mot hoteller og pleieinstitusjoner, hvor hvile og matstell gis som en del av en virksomhet, med høy grad av fellestjenester. Avfall fra slike institusjoner må anses som næringsavfall.*
- *Næringsavfall er alt avfall som ikke anses som husholdningsavfall, dvs. avfall som oppstår i forbindelse med virksomhet, enten privat eller offentlig. Næringsavfall vil for det første omfatte alt som tidligere ble ansett som produksjonsavfall. Videre vil begrepet omfatte alt avfall fra butikker, kontorer, hoteller, pensjonater, verksteder og annen kommersiell virksomhet. Det avgjørende vil være om det rent faktisk drives virksomhet på stedet. Det er ikke nødvendig at virksomheten har et økonomisk formål. Et grensetilfelle vil være avfall fra anleggsbrakker som brukes i virksomhet og som benyttes til matstell og hvile for arbeidere. Dette avfallet må i utgangspunktet anses som avfall som skriver seg fra den aktuelle virksomheten og dermed som næringsavfall, med mindre brakken bebos over svært lang tid og hovedsakelig tjener som bolig. Endelig skal definisjonen omfatte avfall som oppstår i institusjoner, f.eks. sykehjem, ideelle organisasjoner (foreninger eller lag), barnehager osv., uavhengig av om disse drives på kommersiell basis.*
- *Som hovedregel vil det være aktivitetens karakter og ikke avfallsets sammensetning som er avgjørende for om man har å gjøre med husholdningsavfall eller næringsavfall. I tvilstilfelle vil det derfor kunne legges vekt på hvordan aktiviteten betraktes i andre sammenhenger, for eksempel skatterettslig.*

Veilederen har i tillegg eksempler på modeller som kan benyttes i forbindelse med beregning av selvkost.

3.2.4 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KRD H-2140)

Oversikten i tabellen¹ nedenfor viser i grove trekk de utgifts- og inntektselementene som skal inngå i selvkostberegningen.

Tabell 3.1 Utgifts- og inntekstelementer i selvkostberegningen

| | | | | |
|--|--|--|-------------|------------|
| Direkte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader Eks. lønn og materialer | Kapitalkostnader (netto) Avskrivninger + kalkulatorisk rentekostnad | Indirekte henførbare drifts- og vedlikeholdskostnader Eks. økonomi/regnskap, kundetjeneste, | | |
| Eventuelle refusjoner og andre inntekter (ikke invest.relatert) | Gebyrinntekter | | Under-skudd | Over-skudd |

I de nye retningslinjene (KRD H-2140) er selvkost som nevnt definert som den mer-kostnad som oppstår ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Dette betyr at kommunen / selskapet kan

- + legge til grunn direkte og indirekte kostnader som følger av produsert enhet,
- mens kostnader som løper uavhengig av selvkostområdet skal holdes utenfor.

Selvkost skiller således mellom tjenester som er henførbare og tjenester som ikke er henførbare i forhold til den produserte enheten. Retningslinjene legger altså vekt på at både direkte og indirekte kostnader skal være med i beregningene, men at bare kostnader som har sammenheng med framstillingen av det enkelte produkt eller tjeneste (henførbare kostnader) skal inngå i beregningen. Retningslinjene skisserer flere metoder for hvordan de indirekte henførbare kostnadene kan fordeles, men valg av metode for fordeling av indirekte kostnader overlates til den enkelte kommune / selskap.

Videre skal kapitalkostnader medtas i beregningen:

Kapitalkostnad er en avledet kostnad som beregnes som følge av at det enkelte års-regnskap ikke gir et korrekt bilde av inntjening og kostnad for betalingstjenesten ved en del større anskaffelser. Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader, det vil si forringelsen i et driftsmiddels verdi ut fra slitasje og elde.
- Alternativkostnaden, det vil si den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende investeringsbeløpet i markedet. I et fungerende marked vil renten angi alternativkostnaden.

¹ Tabellen er hentet fra rapport 4/2005, "Selvkost lovpålagt renovasjon", Oslo kommune kommunerevisjon

For tjenester hvor brukerbetaling er regulert, nyttes selvkost som ramme for brukerbetaling. Dette innebærer at kommunen / selskapet må foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens/selskapets selvkost.

Eventuelt overskudd i selvkostregnskapet skal avsettes til selvkostfond.

3.2.5 Avsetning til etterdrift: avfallsforskriften

Når det gjelder Finansiell garanti og kostnadsdekning, sier Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), § 9-10.

Ethvert deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen, herunder avslutnings- og etterdriftsprosedyren som kreves etter § 9-15, kan oppfylles.

Samtlige kostnader til anlegg og drift av et deponi skal dekkes ved den prisen som den driftsansvarlige krever for deponering av avfall på deponiet. Dette gjelder også kostnaden ved finansgarantien eller tilsvarende sikkerhet som nevnt i første ledd og anslåtte kostnader ved avslutning og etterdrift av deponiet i en periode på minst 30 år.

3.2.6 Kryssubsidiering: Konkurransetilsynet om konkurranse mellom offentlige og private foretak

Når spørsmålet om kryssubsidiering skal belyses er det sentrale revisjonskriteriet Konkurransetilsynets rapport "På Like Vilkår? En Analyse av Konkurranse mellom Offentlige og Private Foretak" (1/2005)². Utredningsarbeidet som ligger til grunn for rapporten er ledet av et forskerutvalg, og utvalgets overordnede mandat er å identifisere kritiske faktorer som kan lede til uheldige vridninger i konkurransen mellom privat og offentlig virksomhet.

Revisjonen vil trekke frem følgende poenger fra rapportens innledende kapittel:

Prinsipper og metoder for beregning av produktkostnader (side 12-14):
Det kan være av interesse å merke seg at man innenfor privat sektor i de fleste vestlige land har valgt å basere regnskapsrapporteringen på fullfordelte kostnader (selvkostmetoden) snarere enn merkostnadsberegninger (dekningsbidragsmetoden). Dette synes blant annet å ha sammenheng med en erkjennelse av faren for en systematisk undervurdering av kostnader som følge av et for kortsiktig og snevert syn på variabilitet – herunder manglende hensyntagen til vanskelig observerbare alternativkostnader – og en undervurdering av kompleksitetskostnader.

² Se Konkurransetilsynets nettsider, http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/387853/05_01_LIKE-VILKAAR.PDF

[...] Problemstillingen er således hvordan man kan stimulere til effektiv drift på områder der et offentlig foretak har vesentlig markedsrett. Dette er en viktig problemstilling, fordi offentlige foretak gjerne har enerettsområder som potensielt kan kryssubsidiere den konkurranseutsatte virksomheten. Det er derfor viktig at man stiller krav til kalkylen for eventuelle enerettsområder.

[...] problemet er knyttet til asymmetrisk informasjon mellom den som utformer produktregnskapet og den som kontrollerer det. I en rekke tilfeller vil det være svært vanskelig å etterprøve de valgte fordelingsnøkler og satser som anvendes, samtidig som den regulerte aktøren har insitamenter til opportunistisk atferd.

På bakgrunn av analysen av de nevnte problemstillingene trekker vi [forskerutvalget] blant annet følgende konklusjoner:

- Utgangspunktet for produktregnskapet bør være fullfordelte kostnader (selv-kost).
- Hovedprinsippet for fordeling av kostnader er kausalitet, der man stiller krav om at fordelingen er basert på de faktorer som er, eller bør være, dimensjonerende for virksomheten [...]

Tiltak (side 16-17):

Konkurranseutsatt virksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra kjernevirksomheten. [...]

Mer konkret vil revisjonen i denne forvaltningsrevisjonen av RKR særlig bruke Konkurransetilsynets diskusjon omkring produktregnskap og tiltak (henholdsvis kapittel 3 og 5 i Konkurransetilsynets rapport) som revisjonskriterium.

3.3 Kommunenes vedtak og forutsetninger: Vanskelig å utlede egnete revisjonskriterier

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at det er vanlig å bruke relevante vedtak og forutsetninger fra kommunene som revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Til denne forvaltningsrevisjonen er det først og fremst i "Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012" samt "Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallområdet" at man kan vente å finne relevante revisjonskriterier.

Imidlertid viser det seg at det er vanskelig å utlede egnete revisjonskriterier fra de nevnte dokumentene:

3.3.1 Ingen revisjonskriterier i Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012

Begrepet "selvkost" er nevnt kun to ganger i avfallsplanen, begge gangene i sammenheng hvor RKR's virksomhet beskrives:

- a) *Returkraft AS [...] skal drives i samsvar med selvkostprinsippet. Returkraft AS har også vedtektsfestet at det ikke skal betales utbytte fra driften av selskapet.*
- b) *RKR AS utfører de tildelte lovpålagte oppgavene fra eierkommunene etter selvkostprinsippet.*

Kapittel 6 i dokumentet tar for seg 7 hovedmål som er konkretiserte i resultatmål og i 61 tiltak. På tross av at overholdelse av selvkostreglementet er en svært komplisert affære i aksjeselskaper som både driver monopolvirksomhet og næringsvirksomhet, og som i tillegg har en relativt komplisert konsernstruktur, er arbeid med selvkostproblematikken ikke nevnt verken i hovedmål eller i konkretiserte tiltak. Snarere finner vi under hovedmål 5, i tiltak 36 (som har høy prioritet), en formulering som peker i retning av fokus på utnyttelse av samdriftsfordeler. Dette peker i retning av at koblingen mellom monopolvirksomheten mot husholdningene og den konkurransutsatte virksomheten mot næringsmarkedet vil være tett:

Tiltak 36

Tilby robuste og konkurransedyktige totalløsninger for næringsavfall, bl.a. ved kombinerte løsninger for husholdnings- og næringsavfall. Prioritet: høy.

Revisjonen bemerker at det er vanlig, og svært rasjonelt i forhold til effektiv drift, å kombinere innsamling og behandling av husholdnings- og næringsavfall. Samtidig er det klart byrden i forhold til det å dokumentere at kryssubsidiering fra lovpålagt renovasjon til konkurransutsatt renovasjon ikke foregår stiger jo tettere den faktiske koblingen innsamling og behandling av husholdnings- og næringsavfall er.

Revisjonen vil komme tilbake til RKR's håndtering av denne problematikken når vi tar for oss skillet mellom husholdnings- og næringsavfall innen dagens regime for innsamling og behandling av avfall.

3.3.2 Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering

I dokumentet "Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallområdet" fra juni 2008 kommer man i noe større grad inn på forhold som har med selvkost å gjøre:

- a) I forbindelse med overføring av oppgaver fra eierkommunene til RKR påpekes det på side 20 at

Renovasjonsutstyr for lovpålagte renovasjonsoppgaver forutsettes overtatt av RKR etter bokførte verdier, jf selvkostregelverket. Det forutsettes at RKR kan finansiere dette uten nye kommunale lånegarantier.

- b) Videre bemerkes det på side 21 at

Ved en samling av renovasjonsoppgavene i RKR legges det til grunn at overskridelser må håndteres av selskapet selv, jfr. regelverk for selvkost.

- c) Vi finner også følgende kommentar i møte om organisering og oppgavefordeling 13. februar 2008:

Selvkost / næringsaktivitet: Viktig med klart skille for å hindre spekulasjon om subsidiering.

Samtidig poengteres det på side 18 en av RKR nærings hovedutfordringer er
å utnytte stordriftsfordeler gjennom å videreføre samdrift med husholdningsrenovasjon.

Alt i alt finner revisjonen heller ikke egnede revisjonskriterier i forhold til selvkostproblematikken i "Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallområdet".

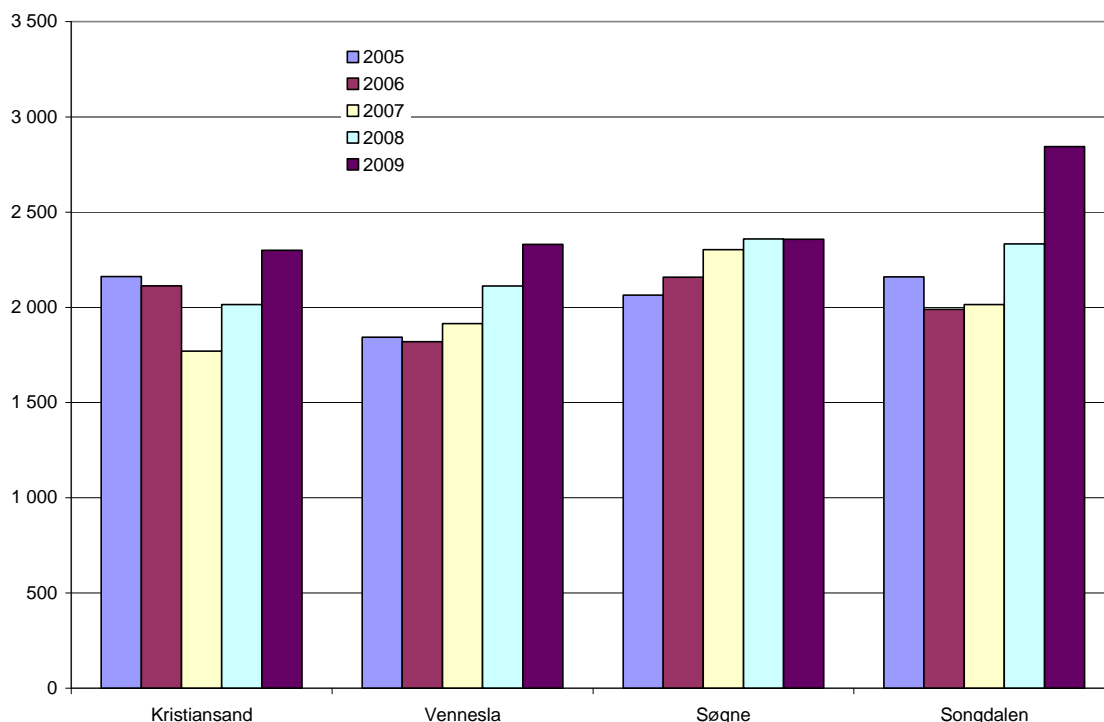
4 DATA / FAKTA

4.1 Benchmarking: kartlegging av RKR's profil

4.1.1 Gjennomgang av KOSTRA-tall for avfallsgebyr

Som et utgangspunkt er det interessant å få en oversikt over gebyrforskjeller kommunene imellom gjennom en gjennomgang av KOSTRA-tall, jf. figur 4.1.

Figur 4.1 Hyppigst forekommende årlige renovasjonsgebyr i eierkommunene. Kr., ekskl. moms



| | Kristiansand | Vennesla | Søgne | Songdalen |
|------|--------------|----------|-------|--------------------|
| 2005 | 2 162 | 1 843 | 2 064 | 2 160 |
| 2006 | 2 113 | 1 819 | 2 158 | 1 989 |
| 2007 | 1 770 | 1 915 | 2 303 | 2 014 |
| 2008 | 2 014 | 2 112 | 2 359 | 2 333 |
| 2009 | 2 299 | 2 330 | 2 358 | 2 844 ¹ |

1. Songdalen kommune forklarer markert økning i renovasjonsgebyr 2008 med at kostnadene til RKR steg samtidig som bruk av fond ble redusert fra et høyt nivå i 2007. Songdalens utfordring fremover er at kommunen over tid har opparbeidet seg et negativt renovasjonsfond.

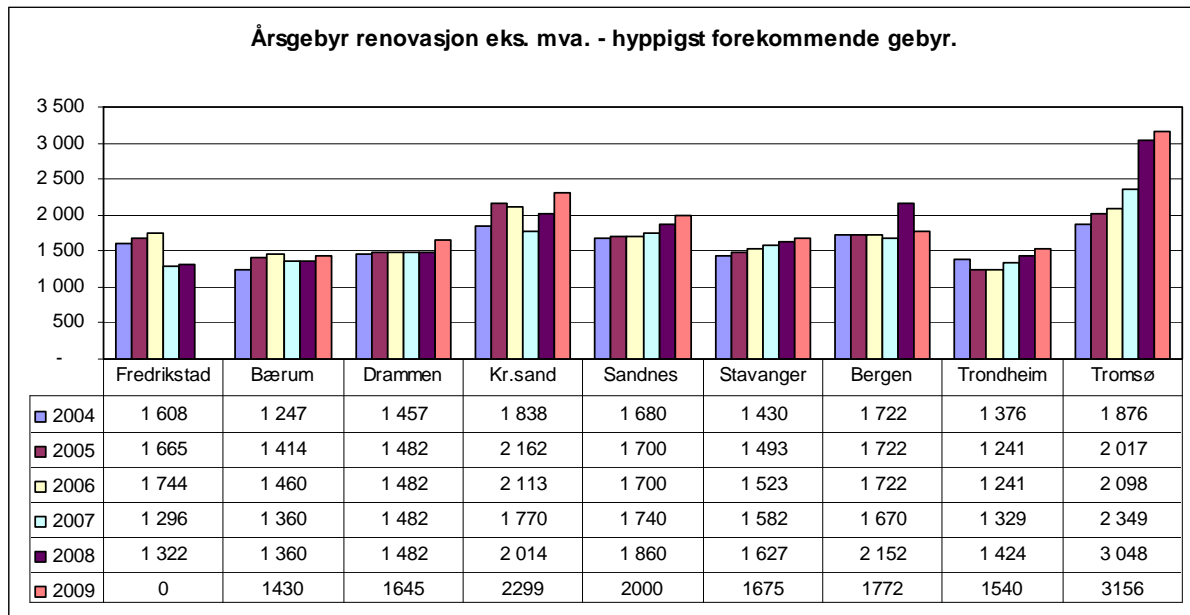
Merk at tallene i figur 4.1 viser til "den hyppigst forekommende sats for en standardbolig på 120 m² bruksareal", og at en andel av gebyret går til å dekke kostnadene kommunene måtte ha ved avfallshåndteringen.

En del av forskjellen i gebyr mellom RKR's eierkommuner i figur 4.1 må tillegges forskjellig bosettingsmønster, idet det er mindre kostnader forbundet med avfallshåndtering i tettbebygde bystrøk enn i områder med svært spredt bebyggelse.

Det legges i "Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012" til grunn ytterligere harmonisering av ordninger og tilbud til husholdningene i de fire eierkommunene.

RKR legger videre opp til at spørsmålet om harmonisering av avfallsgebyr i eierkommunene avklares politisk i nær fremtid. Figur 4.2 gir en indikasjon på gebyrnivået i ASSS-kommuner. Figuren viser at Kristiansand kommune over tid har hatt det nest høyeste gebyrnivået. Det er kun Tromsø kommune som har høyere gebyrnivå.

Figur 4.2 Hyppigst forekommende årlige renovasjonsgebyr. Kr., eksl. moms



Figur er fra Teknisk sektors årsrapport 2008, og tall i figur er hentet fra KOSTRA. Ifølge Teknisk sektors årsrapport for 2008 (side 45) hadde Kristiansand i 2005 og 2006 merinntekter fra renovasjonsgebyrene som ble avsatt på fond. Dekningsgraden i 2007 var 87 % og i 2008 94 %. Avvikene er dekket av oppsparte fondsmidler. Ubrukte fondsmidler pr. 31.12.08 var på 0,2 mill. kr.

Det er verdt å merke seg at hvis en tar utgangspunkt i regnearket for beregning av avfallsgebyr på Kristiansand kommunes nettside³, vil en husholdning som ikke deler avfallsdunker med naboer eller andre husstander ha følgende muligheter til å påvirke renovasjonsgebyret i 2009:

I. Minste mulige renovasjonsgebyr: 1939 kr. Inkl. moms

Inkluderer 13 obligatoriske tømninger av grønn dunk, 12 obligatoriske tømninger av brun dunk og ingen tømninger av restavfall (alle dunker 120 liter). I dette eksempelet legges det til grunn at husholdningen selv leverer alt restavfall på gjenvinningsstasjon. Det er per i dag ingen kostnader per enhet vekt/volum for husholdningene ved levering av avfall til en av gjenvinningsstasjonene.

II. Gebyr ved gjennomsnittlig antall tømninger: 2932 kr. Inkl. moms

I regnearket oppgis det at gjennomsnittlig antall tømninger av brun dunk er 18 ganger, mens gjennomsnittlig antall tømninger av grå dunk er 27 (alle dunker 120 liter).

III. Gebyr ved reduksjon av antall tømninger grå og brun dunk: 2544 kr. Inkl. moms

Gitt at brun dunk tømmes 15 ganger i året og grå dunk tømmes 17 (alle dunker 120 liter).

³ Se vedlegg "Beregn gebyret ditt" <http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=865FB48D-81D2-4289-8D40-A10832C0F7C3&menuid=28408-32574&menuobj=EB18A7AB-0DFC-4DC2-AE5A-3BC3DD51C5E1>.

Med utgangspunkt i denne korte gjennomgangen av avfallsgebyr kan vi si følgende:

- På den ene siden er gebyrnivået i Kristiansand kommune høyt sammenliknet med ASSS-kommunene. Det er kun 2 ASSS-kommuner som hadde høyere hyppigst forekommende avfallgebyr i 2008 enn det som viser seg å være laveste mulige gebyr i Kristiansand kommune i 2009 (og som forutsetter at husholdningen selv leverer alt restavfall på gjenvinningsstasjon).
- På den andre siden, på tross av høyt gebyrnivå, gir RKR's "Smart Sortert"-system mulighet til å differensiere gebyret. Husholdningene kan til en viss grad selv påvirke antall tømminger, noe som gir insentiv til å sortere avfall.

4.1.2 RKR's profil i Avfall Norges renovasjonsbenchmarking 2008

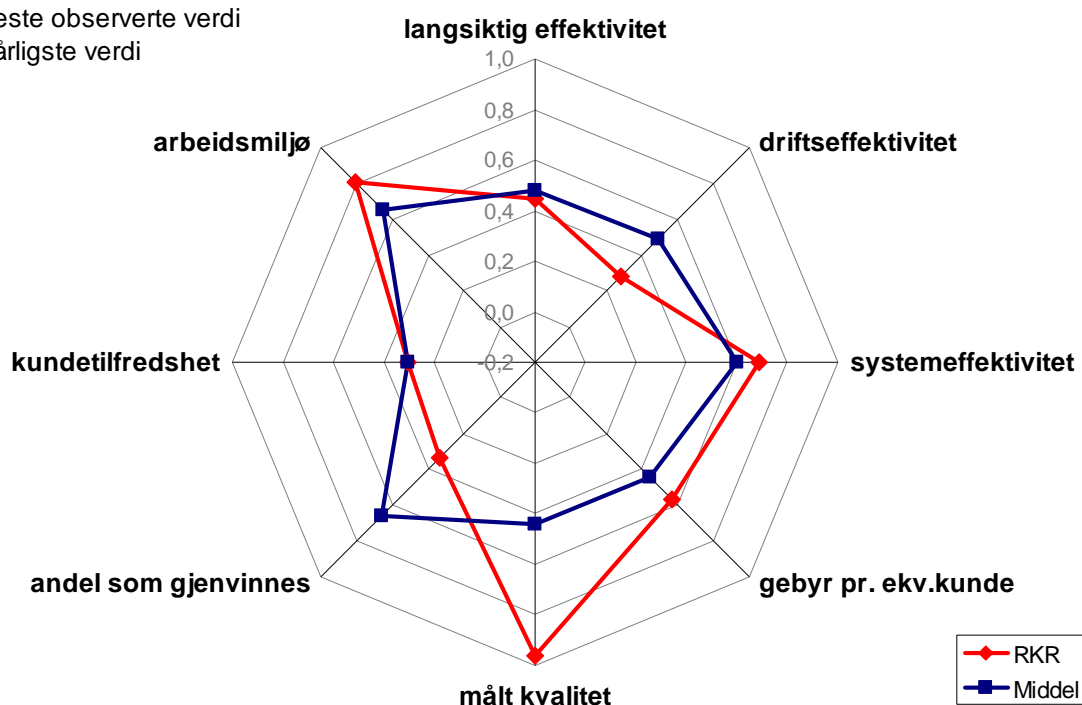
I Avfall Norges rapport til RKR i kjølvannet av renovasjonsbenchmarkingen i 2008 oppsummeres gjennomgangen av RKR på følgende måte:

RKR har høy tjenestekvalitet, men lav gjenvinningsgrad. Selskapet er ellers rundt middels på samtlige prestasjonsindikatorer. Driftspotensialet synes å være på over 10 mill. kroner.

Nedenfor vil vi se nærmere på RKR's profil med utgangspunkt i rapportens såkalte balanserte målskive. Merk at benchmarkingen i 2008 behandlet RKR AS og Kristiansand kommunes renovasjonsavdeling som en enhet.

Figur 4.3 RKR's profil i Avfall Norges renovasjonsbenchmarking 2008

1=beste observerte verdi
0=dårligste verdi



a) Kommentar til "Gebyr per ekvivalent kunde":

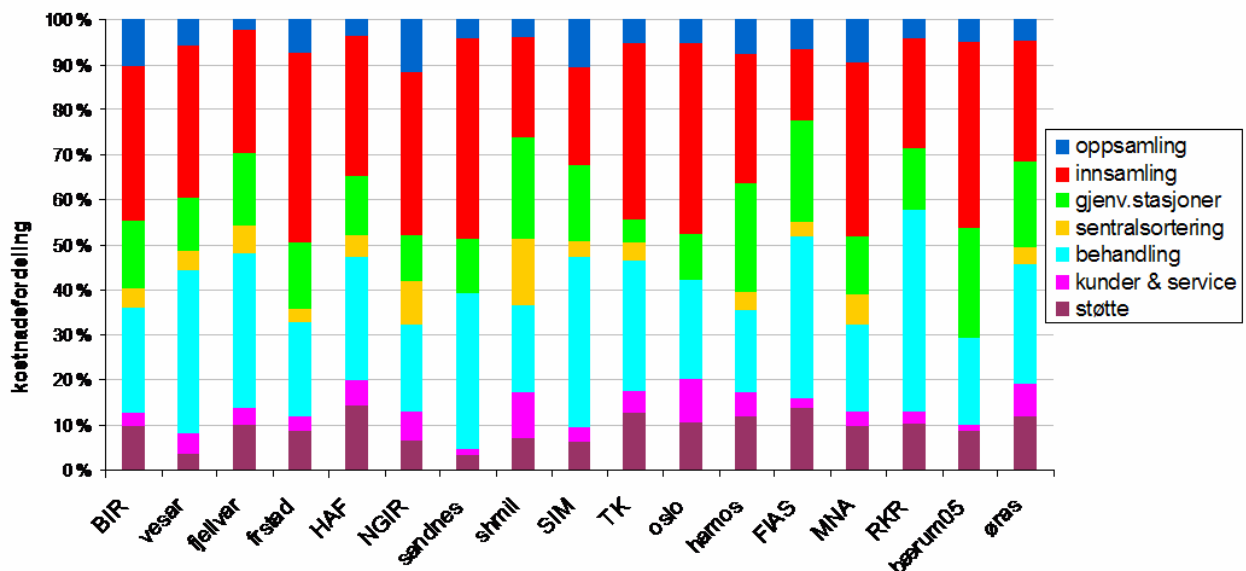
Mens en sammenlikning av hyppigst forekommende avfallsgebyr i ASSS-kommunene viser at gebyret i Kristiansand er høyt, kommer RKR bedre ut i renovasjonsbeholdningen. Ifølge benchmarkingens kapittel 2.1 har RKR lavere "samlede kundebetaling per ekvivalentkunde" enn middelverdien i undersøkelsen.

I samtaler med konsulentfirmaet som har gjennomført benchmarkingen viser det seg imidlertid at har vært diskutert internt i Avfall Norge hvorvidt man også skal vise til et "hyppigst forekommende gebyr" i benchmarkingen. Grunnen til dette er at det ofte er vanskelig å forklare til dels betydelige forskjeller i gebyrnivå som fremkommer av KOSTRA-tall på den ene siden og benchmarkingens mål (som rett og slett er "samlede gebyrinntekter / antall kunder") på den andre siden. Konsulentfirmaet som står bak rapporten aksepterer at enkelte resultater kan synes urimelige, og Avfall Norge vil i tiden fremover jobbe videre med å utvikle et bedre metodisk apparat for sammenlikning av gebyrer⁴. I RKR's tilfelle bidrar sortering av bioavfall til å øke gebyret for husholdningsrenovasjon relativt til andre avfallsselskaper.

Det er imidlertid verdt å merke seg at det i benchmarkingen understrekes at

En uvanlig stor andel av kostnadene i RKR – nesten halvparten - går til behandling av avfall, jf. figur 4.4:

Figur 4.4 Kostnadsfordeling aktiviteter



I tillegg til at RKR har den største *andelen* behandlingsteknisk, viser benchmarkingen at RKR også har de *høyeste kostnadene per ekvivalent tonn* av alle avfallsselskaper når det gjelder behandling av avfall.

⁴ Dette arbeidet er åpenbart meget komplisert, blant annet fordi gebyrdifferensiering i forhold til antall tømminger / vekt blir stadig vanligere.

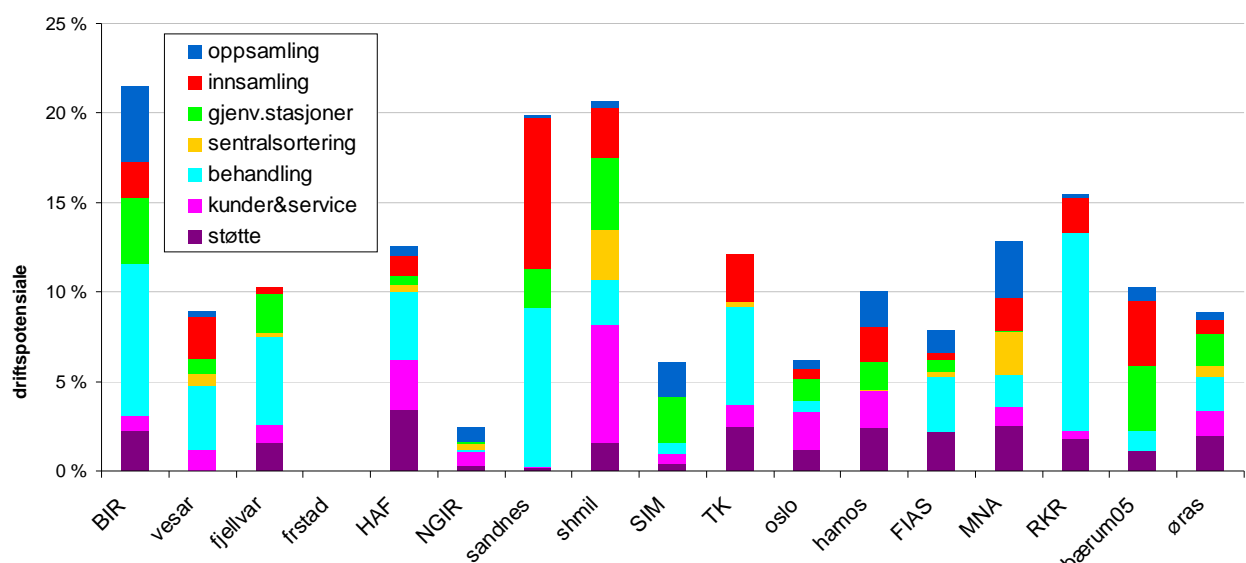
b) Kommentar til "Driftseffektivitet (og system- og langsiktig effektivitet)":

Driftspotensialet viser hvor mye kostnadene kan reduseres hvis beste observerte praksis implementeres når det gjelder drifting av det etablerte renovasjonssystemet. Ifølge renovasjonsbenchmarkingen har:

RKR et betydelig driftspotensial og en svakere enn middels effektivitetsposisjon i gruppen.

Det er kun 3 andre renovasjonsselskaper som har større driftspotensial enn RKR. Revisjonen stusser over at benchmarkingen viser at RKR er det renovasjonsselskapet i undersøkelsen som har størst driftspotensial når det gjelder behandling av avfall, jf. figur 4.4, i og med at behandling av avfall har vært RKR's kjerneaktivitet siden oppstart på Støleheia i 1996. Merk at de høye kostnadene og det store driftspotensialet i forhold til RKR's behandling av avfall kun gjelder monopolbiten, det vil si behandling av husholdningsavfall – benchmarkingrapporten tar *ikke* for seg RKR's aktivitet innen næringsavfall.

Figur 4.5 Driftspotensial fordelt på aktiviteter



I tillegg kan det bemerkes at RKR har et visst driftspotensial også når det gjelder innsamling og støttetjenester. Det kan ventes at samling av oppgaver i RKR fra 01.07.-2009 kan bidra til økt driftseffektivitet innen innsamling og støttetjenester, noe som i så fall vil slå ut i lavere avfallsgebyr.

c) Kommentar til "Andel som gjenvinnes":

RKR kommer dårlig ut i forhold til gjenvinningsgrad. Dette vil imidlertid endre seg når Returkraft kommer i drift. RKR er nemlig gode på materialgjenvinning, behandling av hageavfall, behandling av biologisk avfall med kompost som viktigste sluttprodukt samt gjenvinning av treavfall. Med Returkraft vil energivinningen av restavfall i Kristiansandsregionen øke kraftig, og RKR vil sannsynligvis være blant landets beste i løpet av noen år.

d) Kommentar til "Målt tjenestekvalitet":

RKR scorer høyt og kommer nest best ut av de 17 avfallsselskapene når det gjelder såkalt målt kvalitet. Målt kvalitet baserer seg på 8 kvalitetsindikatorer. Mest interessant er det å merke seg følgende:

- RKR scorer klart høyere enn middelveiden på indikatoren "*hentehyppighet / fleksibel henting*", og noe høyere enn middelveiden på indikatoren "*bringeavstand for kunder*".
- det er liten forskjell mellom RKR og middelveidi for indikatorene "*beholderkapasitet inntil 550 l / innbygger*", "*kapasitet gjenvinningsstasjon*", "*antall skriftlige klager*" og "*antall muntlige klager*"

e) Kommentar til "Kundetilfredshet":

Kundenes tilfredshet med RKR er på linje med middelveiden i undersøkelsen. En nærmere gjennomgang av tallene viser at RKR's kunder er

- Klart mindre fornøyd enn middelveiden med *avfallsgebyret*.
- Klart mer fornøyd enn middelveiden med *gjenvinningsstasjonene*. Dette er imidlertid ikke er overraskende: mens mange avfallsselskaper krever betaling for å motta avfall på gjenvinningsstasjonene, finansieres gjenvinningsstasjonene i Kristiansandsregionen fullt ut over avfallsgebyret. Opplevelse av at levering av avfall til gjenvinningsstasjonene er gratis bidrar til at kundetilfredsheten øker.
- Mer fornøyde enn middelveiden med *innsamlingsordningen*.

f) Kommentar til "Arbeidsmiljø":

RKR scorer høyere enn middelveiden når det gjelder arbeidsmiljø.

- Benchmarkingen viser at RKR scorer klart bedre enn middelveiden når det gjelder antall arbeidsuhell, og noe bedre enn middelveiden når det gjelder langtidsfravær, turnover og andel kvinnelige ansatte.
- Omfanget av overtid i RKR noe lavere enn middelveiden.

4.1.3 Oppsummering av benchmarking og RKR's profil som avfallsselskap

En gjennomgang av KOSTRA-tall peker samtidig i retning av at avfallsgebyrene i Kristiansandsregionen relativt sett er høye. Renovasjonsbenchmarkingen påpeker videre at en uvanlig stor del av kostnadene i RKR går til behandling av avfall, og at RKR har det største driftspotensialet av samtlige renovasjonsselskaper i undersøkelsen når det gjelder behandling av avfall. Tjenestekvaliteten i RKR vurderes som høy. Gjenvinningsgraden er lav, men denne ville øke når Returkraft kommer i drift. Kundene er misfornøyd med gebyret men fornøyd med gjenvinningsstasjonene, og RKR scorer godt på arbeidsmiljø.

For å nyansere RKR's profil ytterligere, vil revisjonen legge til at i samtaler med Bergensområdet Interkommunale Renovasjonsselskap (BIR) kommer det frem at RKR ligger langt fremme i forhold til andre renovasjonsselskaper særlig når det gjelder system for oppsamling og innsamling av avfall (det såkalte "Smart Sortert"-systemet). Generelt synes det som om RKR er anerkjent som en kompetent aktør innen avfallsbransjen.

I lys av "Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012" er det rimelig å anta at RKR's syn på egen virksomhet / overordnede strategi for sitt arbeid innen avfallsfeltet beskrives i følgende avsnitt:

Avfallsplanen har hovedfokus på økt ressursutnyttelse og bedre miljøstandard, slik at en kan møte de store utfordringene en står foran bl.a. når det gjelder klimaproblemene. I tillegg prioriteres tiltak som gir økt kundetilfredshet (side 1).

Det har i planen heller ikke vært et mål å prioritere tiltak som kun gir kostnadsreduserende effekt. Det viktigste har vært å heve miljøstandarder på avfallshåndteringen, slik at en kan møte de utfordringene en står foran på dette området. I tillegg har det vært prioritert tiltak som gir høy grad av kundetilfredshet (side 37).

Det kan her være verdt å merke seg at det i renovasjonsbenchmarkingens kapittel 5 (Sammenhenger – kundetilfredshet og driftseffektivitet), står følgende:

Det er økende kundetilfredshet med økende driftseffektivitet. Høy kundetilfredshet kan derfor ikke sies å være kostnadsdrivende.

Avslutningsvis viser vi til renovasjonsbenchmarkingens kapittel 6, som tar for seg hvilket fokus avfallsselskapene bør ha i arbeidet med å nærme seg beste praksis innen avfallssektoren:

1. Strategi, styring og organisering: Riktige mål, gode strategier og effektiv målstyring.
2. Personale- og kompetanseutvikling: Sikre nødvendig og tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på en effektiv måte.
3. Ressursadministrasjon og kostnader: Styring og registrering av ressursbruken.
4. Oppsamling: Effektiv drift, vedlikehold og utvikling av beholderparken.

5. Innsamling: Effektiv innsamling av avfall.
6. Gjenvinningsstasjoner: Effektiv drift, vedlikehold og utvikling av gjenvinningsstasjonene
7. Sentralsortering: Effektiv sentralsortering
8. Behandling: Effektiv sluttbehandling av avfallet
9. Kundebetjening: God service og utvikling av et godt samarbeid med kundene
10. Forhold til eiere og til allmennheten: Utvikling av gode relasjoner

4.2 Selvkost og kryssubsidiering

I dette kapittelet tar revisjonen for seg et utvalg problemstillinger som belyser styrker og svakheter ved RKR's organisering og virksomhet i lys av selvkostreglement og konkurransetilsynets syn på kryssubsidiering. I første rekke skal kapittel 4 presentere informasjon som revisjonen har samlet inn, mens revisjonens konkrete vurderinger og konklusjoner legges frem i kapittel 5. Anbefalingene er samlet i kapittel 6.

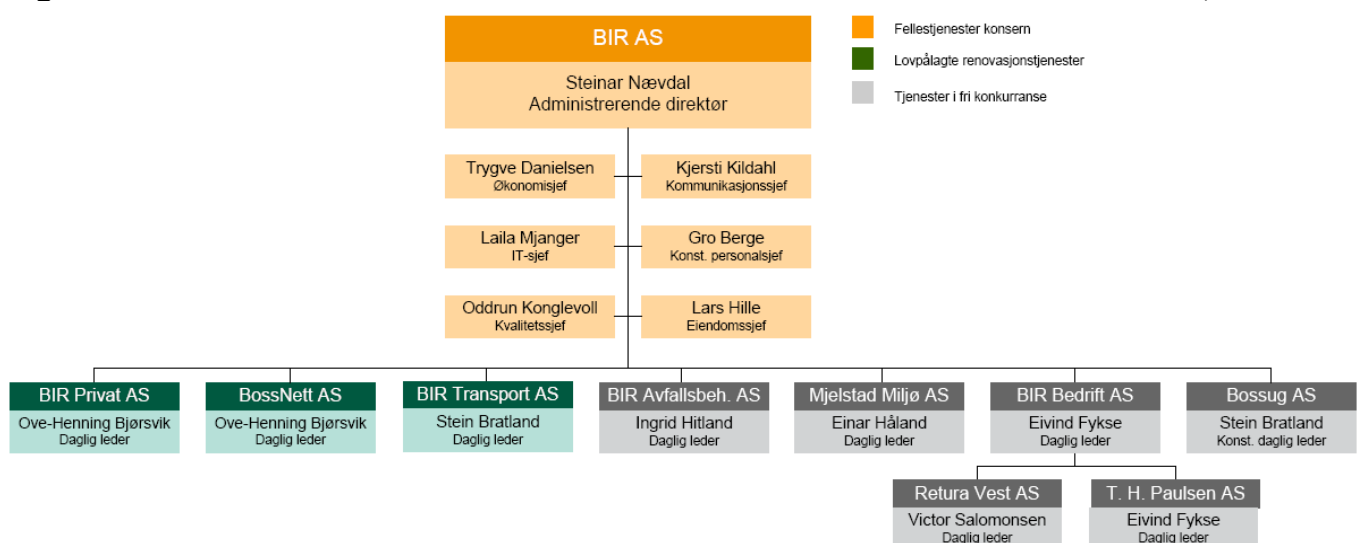
4.2.1 Konsernmodell og fordeling av indirekte henførbare kostnader

I "Utredning om overføringer av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallområdet" fra 2008 ble tre andre avfallsselskaper nevnt som mulige referansepunkter med tanke på hvilke oppgaver som skulle samles i RKR:

- BIR AS (Bergensregionen),
- RFD IKS (Drammensregionen) og
- IVAR IKS (Stavangerregionen).

BIR (Bergen) og IVAR (Stavanger) er betydelig større enn RKR, men etter overføringen av innsamling etc. 1.7.2009 vil RKR ha noe større omsetning enn RFD (Drammen). Når det gjelder omsetning som kan knyttes til konkurranseutsatt virksomhet, skiller imidlertid IVAR og RFD seg ut med lave andeler på mellom 5 og 10 pst. Samtaler med respektive økonomisjefer tyder på at selskapene i første rekke er opptatte av å rendyrke sin virksomhet innen husholdningsrenovasjon. På den annen side har BIR og RKR en betydelig større andel av konsernets omsetning innen konkurranseutsatt virksomhet, og det synes som om RKR i tillegg har noe større markedsandeler enn BIR. Med dette som bakgrunn synes det rimelig å bruke organiseringen av BIR som referansepunkt når RKR's konsernstruktur belyses, jf. figur 4.6:

Figur 4.6 Konsernstruktur BIR (se http://www.bir.no/biras_no/archive/Internett_filer/20090427_BIR_konsern.pdf)

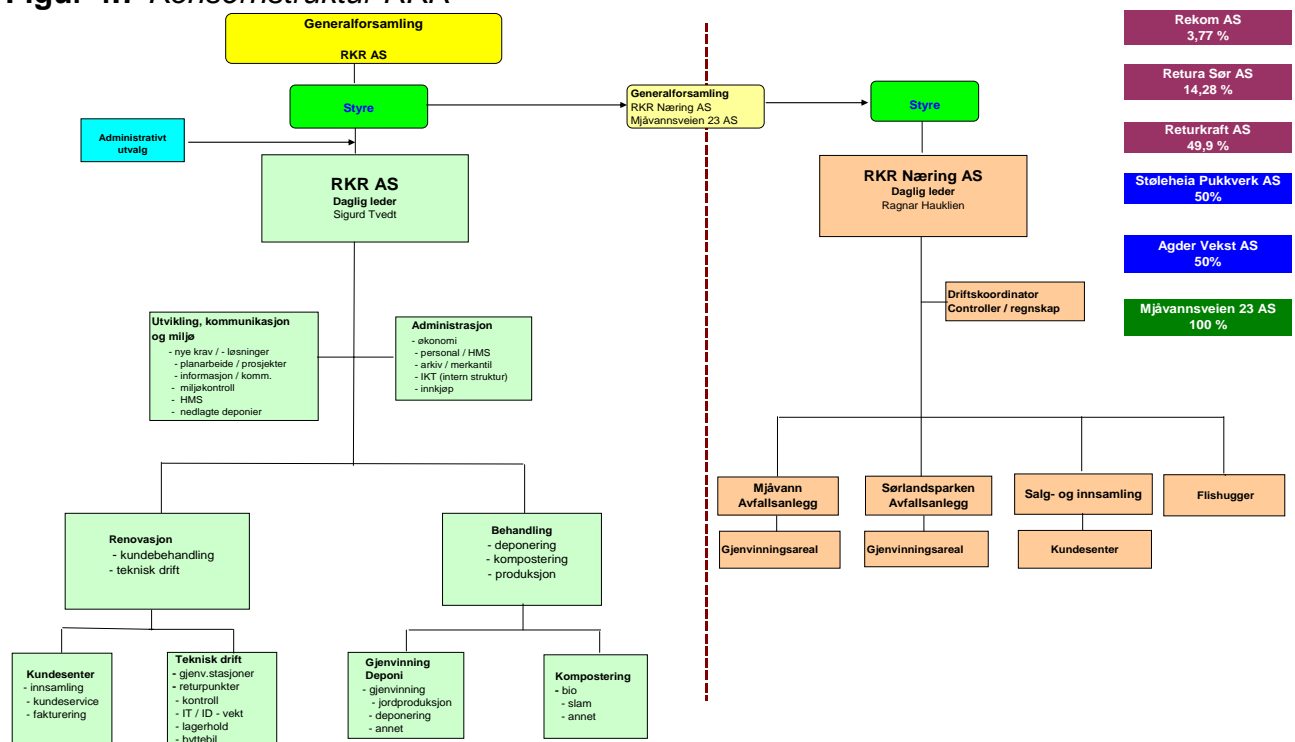


Konsernet BIR AS ble etablert i 2002, og konsernet har brukt tid på å finne sin nåværende form. Blant annet anmodet Konkurransetilsynet i 2005 eierkommunene om å vurdere tiltak av organisasjonsmessig karakter som ville sikre konkurranse på like vil-

kår i avfallsbransjen i Bergen og omegn⁵. I et selvkost- og krysssubsidieringsperspektiv er dagens konsernstruktur i BIR hensiktsmessig fordi den, i tillegg til å skille mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, også har skilt ut fellestjenester som både den lovpålagte selvkostfinansierte virksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten drar nytte av. Hver enkelt aktivitet (eksempelvis IT-tjenester) fordeles mellom resultatenheter innen lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet etter fordelingsnøkler knyttet opp mot anvendelse av tjenesten. For det første innebærer denne organiseringen at sporbarheten når det gjelder fordeling av kostnader blir bedre. For det andre betyr utskillelsen av fellestjenester at fokus på reell fordeling av felleskostnader øker, idet fellestjenester som egen resultat enhet i stor grad avskjæres fra muligheten til å løse eventuell uenighet med konkurranseutsatt virksomhet om kostnadsfordeling ved rett og slett legge den på selvkostområdet. Videre er det verdt å merke seg at fellestjenester skal være et kostnadssenter som ikke skal generere overskudd til eierne ved at ressurser overføres fra den lovpålagte virksomheten. I BIR-konsernet hensyntas dette på følgende måte: dersom det et gitt år er underforbruk av fellestjenester i BIR AS, føres deler av fellestjenestenes overskudd direkte tilbake til selvkostområdet basert på de nevnte fordelingsnøklerne.

RKR-konsernet har på den annen side plassert stab for fellestjenester, eller det som i selvkostregelverket kommer inn under såkalte "støttetjenester", som en del av den selvkostfinansierte virksomheten, jf figur 4.7:

Figur 4.7 Konsernstruktur RKR



| | |
|-----------------------|---------|
| Rekom AS | 3,77 % |
| Retura Ser AS | 14,28 % |
| Returkraft AS | 49,9 % |
| Støleheia Pukkverk AS | 50% |
| Agder Vekst AS | 50% |
| Mjåvannsveien 23 AS | 100 % |

⁵ Merk at Konkurransetilsynet i mai 2008 kom med tilsvarende oppfordring til Trondheim kommune angående Trondheim Renholdsverk AS (TRV): "Tilsynet vil derfor anmode Trondheim kommune som eier av TRV om å foreta nødvendige endringer i organiseringen av TRV og i organiseringen av anbudsprosessene i avfallssektoren for å sikre sunn og reell konkurranse på like vilkår i avfallsmarkedet i Trondheimsområdet." (fra punkt 4 Oppsummering, Konkurransetilsynets brev med referanse 2008/1111).

Helt konkret gjelder dette avdelingen "Administrasjon/felles". I tillegg inngår så vidt revisjonen forstår også tjenesten "informasjon/kommunikasjon" i avdelingen "Plan og utvikling" blant støttetjenestene som både selvkostområdet (RKR AS) og den konkurranseutsatte delen (RKR Næring) drar nytte av. Også i RKR fordeles felleskostnadene mellom lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet i henhold til forskjellige fordelingsnøkler for de forskjellige tjenestene.

4.2.2 RKR Nærings leie av arbeidskraft fra RKR AS

Det er per i dag ingen ansatte i RKR Næring AS. Følgelig leies all arbeidskraft til RKR Næring AS inn fra eksterne aktører. I praksis innebærer dette at hoveddelen av behovet for arbeidskraft i RKR Næring dekkes gjennom leieavtaler med RKR AS. Et mindretall leies inn via andre selskaper. I tillegg leies enkelte selvstendige næringsdrivende inn for å ta topper i bemanningsbehovet i RKR Næring. Til sammen oppgir daglig leder i RKR Næring at arbeidskraftsbehovet normalt vil være om lag 25 stillinger.

Dersom en arbeidstakers arbeidsinnsats deles mellom monopolbit (RKR AS) og konkurranseutsatt virksomhet (RKR Næring), kan man tenke seg en situasjon hvor konkurranseutsatt virksomhet kun faktureres for effektive arbeidstimer, mens monopolbiten belastes for eventuell dødtid. Daglig leder i RKR Næring oppgir imidlertid at med unntak av fellestjenester, jf. forrige avsnitt, leies i all hovedsak arbeidstakerne fra RKR AS inn til RKR Nærings driftsorganisasjon på fulltid, i 100 pst. stillinger. I utgangspunktet synes derfor problemstillingen knyttet til fordeling av timer per arbeidstaker mellom de to selskapene i mindre grad å gi rom for strategiske tilpasninger som innebærer kryssubsidiering fra monopoldel til konkurranseutsatt virksomhet.

I kostnaden som faktureres RKR Næring for innleid arbeidskraft inngår et tillegg på 45 pst. for sosiale kostnader.

4.2.3 Innsamling av avfall: robust skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall?

RKR er helt i fremste rekke blant avfallbedriftene i Norge når det gjelder oppsamling og innsamling av avfall. I Kristiansand kommune⁶ benyttes "Smart Sortert"-systemet i innsamlingen av avfall for to av fraksjonene, nærmere bestemt restavfall i grå dunk og bioavfall i brun dunk. Databrikker er felt ned i toppen av avfallsdunkene, og disse leses av når søppelbilen tømmer dunken. På denne måten kan RKR holde oversikt over hvor ofte hver enkelt avfallsdunk tømmes, slik at kunden til en viss grad kan faktureres i forhold til antall tømminger, jf. avsnitt 4.1.1. Papir og papp i grønn dunk blir per i dag tømt 13 ganger i året, men i løpet 2010 legger RKR opp til å gi abonnenter mulighet til å påvirke tømmehyppighet også for grønn dunk.

Regningen abonnentene får inkluderer en fast pris, som alle husstander må betale. I tillegg kommer en variabel pris. Den regnes ut på grunnlag av hvor ofte kunden tøm-

⁶ RKR er i ferd med å implementere Smart Sortert også i de tre andre eierkommunene.

mer dunkene sine. Det er verdt å merke seg at med dagens system beregnes husholdningskundernes variable pris på bakgrunn av volum (det vil si antall tømminger) snarere enn med utgangspunkt i hver enkelt dunkes vekt når den tømmes. RKR jobber imidlertid med å innføre et system hvor hver enkelt batch med avfall per kunde veies slik at kunden faktureres med utgangspunkt i avfallets vekt.

Når næringskunder er lokalisert i rutene for innsamling av husholdningsavfall, er det åpenbart rasjonelt fra et bedriftsøkonomisk ståsted å samle inn avfall fra næringskunder sammen med husholdningsavfall. Samtidig er det klart at husholdningsavfall ikke skal subsidiere næringsavfall. Kostnadene for håndtering av avfall beregnes som oftest per tonn avfall. Følgelig er det avgjørende at det holdes oversikt over hvor stor andel av samlet antall tonn avfall innen de forskjellige fraksjonene som opprinnelig stammer fra næringsvirksomhet.

RKR har de seneste årene håndtert problemstillingen knyttet til innsamling av både husholdnings- og næringsavfall på samme rute på følgende måte: Brikkesystemet som Smart Sortert baserer seg på gir RKR meget god oversikt over *antall* tømminger av avfallsdunker per husholdnings- og næringsabonnent. Per i dag veies som nevnt imidlertid ikke hver enkelt tømming av avfallsdunkene. For fraksjonene restavfall og bioavfall benyttes derfor estimerte erfaringstall som ble innsamlet over en periode i 2003 til å bestemme *vektfordeling* mellom husholdningsavfall og næringsavfall. I 2003 hadde man nemlig veieceller på søppelbilene som veide hver enkelt batch, men systemet brøt etter hvert sammen og har ikke vært operativt siden.

Søppelbilen veies før levering av avfallet til behandling på Støleheia. Fordelingen mellom husholdningsavfall tar utgangspunkt i antall tømte dunker og erfaringstall fra 2003, og kommunene - eller RKR Næring når det gjelder næringsavfall - faktureres for antall tonn avfall som håndteres.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at det i markedet for næringsavfall synes å være en trend i retning av dunkrenovasjon, mens containere synes å bli mindre etterspurt. Isolert sett peker dette i retning av at det fremover i stadig større grad vil være aktuelt å koordinere innsamling av husholdnings- og næringsavfall

4.2.4 Fordeling av faste kostnader på Støleheia: Merkostnadsprinsippet

Både i styrets årsberetning for 2008 samt i møter og e-postutveksling med daglig leder understreker RKR AS at RKR Nærings kjøp av avfallsbehandlingstjenester fra RKR AS "priser etter merkostnadsprinsippet". Mer konkret er det slik at RKR Næring kjøper behandlingstjenester fra RKR AS basert på priser som fastsettes ut fra en vurdering av den merkostnad som oppstår i RKR AS ved denne behandlingen. I denne forbindelse legger RKR AS til grunn at anleggene på Støleheia i utgangspunktet er bygget for det avfallet som kommunene (og derigjennom RKR AS) har lovfestet plikt til å samle inn og behandle. Fra 1. juli 2004 har dette vært husholdningsavfall, hytteavfall og avfall/slam fra renseanleggene. Alt overskudd knyttet til behandling av næringsavfall blir liggende og beskattes i RKR Næring AS. Daglig leder i RKR AS understreker at det er klart at fastsettelse av slike internpriser basert på merkostnad må ta utgangs-

punkt i en viss grad på skjønn, og prisingen kompliseres av at det er mange avfallstyper og behandlingsformer som skal prises.

Utgangspunktet til RKR AS er altså at Støleheia er bygget og drevet for å ta hånd om husholdningsavfall. RKR AS tolker videre merkostnadsbegrepet i retning av den såkalte marginalkostnaden, noe som betyr at faste kostnader ved å opprettholde deponi og driften på Støleheia skal belastes selvkostområdet (det vil si fordeles ut på de tonnene med avfall som stammer fra husholdningene). I praksis innebærer dette at næringsavfall skal belastes med økte kostnader knyttet til den ekstrabelastningen som næringsavfallet påfører anlegget. I tillegg til den direkte kostnaden ved å behandle ett tonn avfall, skal ifølge RKR også kapitalkostnader og andre faste kostnader knyttet til at kapasiteten på Støleheia må økes vesentlig som følge av behandling av næringsavfall, belastes RKR Næring.

RKR AS oppgir at anslagsvis 40 pst. av avfallet som behandles på Støleheia er næringsavfall. Merk at med den beskrevne innfallsvinkelen til merkostnadsbegrepet vil *ikke* husholdningenes kostnader for behandling av avfall øke selv om RKR Næring hadde lagt ned hele sin virksomhet på Støleheia (her ses det selvsagt bort fra kostnader som ville fulgt av å bygge ned kapasiteten som er bygd opp for at RKR Næring skal kunne drive sin virksomhet parallelt med RKR AS).

4.2.5 Gjenvinningsstasjoner og sorteringsanlegg næring (Sørlandsparken og Mjåvann Avfallsanlegg)

Problemstillingen rundt skillet mellom (a) lovpålagt monopolvirksomhet knyttet til husholdningsavfall på den ene siden og (b) konkurranseutsatt virksomhet innen næringsavfall på den andre, er aktuell også for avfallsanleggene i Sørlandsparken og på Mjåvann. Mens problemstillingen når det gjelder innsamling samt virksomheten på Støleheia til dels er av prinsipiell karakter, og handler om hvor stor del av kostnadene næringsvirksomheten bør ta når den drar nytte av allerede eksisterende infrastruktur innenfor lovpålagt virksomhet, synes RKR-konsernet å ha som utgangspunkt at næringsvirksomheten må etablere egen infrastruktur for mottak av næringsavfall. Følgelig blir det mindre en diskusjon om merkostnadsbegrepet og mer et spørsmål om adekvat fordeling av kostnader i lys av aktivitet og bruk av areal, bygninger, maskiner etc.

Mjåvann er det nyeste og mest moderne avfallsanlegget. RKR-konsernet oppgir at faste kostnader fordeles med utgangspunkt i hvilken andel av arealet samt hvilken del av bygningsmassen henholdsvis lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet opptar. Felleskostnader eksempelvis knyttet til maskiner (for eksempel hullaster) dekkes ved at RKR Næring eier og vedlikeholder maskinene mens RKR AS leier maskinene på timebasis ved behov. Mens RKR Næring drar nytte av infrastrukturen til RKR AS etter det såkalte merkostnadsprinsippet, er timeprisen RKR Næring tar for leie av personell og maskiner til RKR AS basert på fullfordelte kostnader.

Samme prinsipper for fordeling av kostnader benyttes i Sørlandsparken. Dette anlegget er imidlertid eldre, og grunnlaget for fordelingen av kostnader (fordeling av areal og bygninger etc.) i Sørlandsparken er ikke like oppdatert som det er på Mjåvann. Daglig leder i RKR Næring påpeker selv at det kan være nyttig å på nytt gjennomgå nøyaktig

hvilket areal og bygninger etc. i Sørlandsparken som anvendes av henholdsvis konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet.

4.2.6 Inntekter fra materialgjenvinning fordelt på husholdningsavfall og næringsavfall

Som vi har sett er det store kostnader forbundet med håndtering av avfall. Samtidig vil det være ikke ubetydelige inntekter⁷ forbundet med materialgjenvinning (eksempelvis papir, papp og treavfall) og salg av jord- og kompostprodukter med basis bioavfall og kloakkslam fra Støleheia Avfallsanlegg.

Daglig leder i RKR AS oppgir at RKR AS samler inn om lag 6.000 tonn returpapir (det vil si papir, papp, kartonger etc.) fra husholdninger og rundt 2.000 tonn fra næringskunder i felles rute. Når det gjelder inntekter fra salg av husholdningenes returpapir, har RKR-konsernet hatt en fastprisavtale over flere år, med fast kreditering til husholdningene på 75 kr/tonn returpapir. Dette synes å være en relativt god pris for returpapiret sammenliknet andre avfallsselskapers betingelser. RKR-konsernet leverer til sorteringsanlegg i Tønsberg, og RKR må således levere via omlastingsanlegg og videre-transport. I konkurranse med andre aktører har RKR Næring fått i oppdrag å ta seg av omlasting og transport (transport dekkes av kjøper) til Tønsberg. Etter innveining, bruk av lager/mottakshall for mellomlagring (arealleie), opplasting (hullaster med høyt-løftende skuffe) og administrasjon sitter RKR Næring igjen med anslagsvis 50 kr/tonn. Daglig leder i RKR AS understreker at kommunene før denne avtalen ble inngått betalte 80 kr/tonn for å bli kvitt papiravfall, noe som innebærer at husholdningene i Kristiansandsregionen kommer gunstigere ut nå enn de gjorde for noen år siden.

Inntekter fra salg av jord og kompostprodukter kommer gjennom Agder Vekst AS, et selskap hvor RKR AS og Norsk Jordforbedring AS eier 50 pst. hver. I motsetning til papiravfall, som umiddelbart har en salgsverdi i et marked, minner kostnadsbildet knyttet til bioavfall og slam på den annen side mer om kostnadsbildet knyttet til restavfall. Prosessen hvor bioavfall og slam foredles/komposteres til produkter som kan avsettes, er lang og omfattende, og revisjonen vil ikke gå nærmere inn i problemstillingene knyttet til fordeling av inntekter fra salg av jord og kompostprodukter mellom RKR AS og Agder Veksts AS. Det er imidlertid verdt å merke seg at avtalen mellom RKR AS og Agder Vekst AS innebærer at Agder Vekst forplikter seg til å avsette alle jord og kompostproduktene som fremstilles. En slik avtale synes å sikre at Agder Vekst ikke "skummer fløten" i den forstand at risikoen for sviktende etterspørsel plasseres hos RKR AS.

⁷ Det er viktig å være klar over at råvareprisene varierer i tråd med den generelle økonomiske utviklingen, og finanskrisen med påfølgende realøkonomisk nedtur har ført til fall i prisene for råvarer.

4.2.7 Selvkostregnskap, kapitalkostnader, avsetning til etterdriftsfond for deponi og etterkalkulasjon

Gitt at fordelingen av kostnader og inntekter mellom lovpålagt virksomhet i RKR AS og konkurranseutsatt virksomhet i RKR Næring AS er sunn, blir selve selvkostberegningen i RKR AS relativt enkel:

- a) Driftsresultatet har allerede hensyntatt avskrivingskostnadene. Det er imidlertid viktig å merke seg at mens selvkostreglementet utvetydig slår fast historisk anskaffelseskostnad og lineære avskrivninger skal benyttes i selvkostkalkylen, gir regnskapsloven rom for at den enkelte virksomhet velger "fornuftig" avskrivingsgrunnlag og -metode. Avvik mellom selvkostregnskap og finansregnskap kan oppstå dersom finansregnskap ikke baserer seg på historisk anskaffelseskostnad og lineære avskrivninger.
- b) Etter å ha korrigert for finansposter, trekker deretter RKR AS fra alternativkostnaden. I henhold til selvkostreglementet skal kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid pluss et tillegg på 1 prosentpoeng.
- c) I forbindelse med overgang fra DA til AS begynte RKR AS å avsette til etterdriftsfond. Per i dag er fondet i en størrelsesorden som tilsvarer en avsetning på om lag 50 kr per behandlet tonn (både husholdnings- og næringsavfall) siden oppstart for deponi på Støleheia i 1996. Rent teknisk er midlene avsatt i balansen.
- d) Selvkostresultatet fremkommer etter at det er korrigert for renteutgifter/-inntekter fra selvkostfond. RKR AS legger til grunn at selvkostresultatet som fremkommer i forbindelse med årsregnskapet tilsvarer såkalt etterkalkulasjon i selvkostregelverket.
- e) Årets selvkostresultat avsettes så i selvkostfond.

4.2.8 Oppsummering

Gitt andelen av RKR-konsernets omsetning som stammer fra konkurranseutsatt virksomhet, samt RKR Nærings relativt høye markedsandeler, er det naturlig å sammenlikne organiseringen av RKR-konsernet med organiseringen av BIR-konsernet (Bergensregionen). Mens BIR har skilt ut fellestjenester som en egen enhet, inngår RKR's fellestjenester som en del av den selvkostfinansierte virksomheten. RKR Næring kjøper således fellestjenester av den lovpålagte, selvkostfinansierte virksomheten.

Brorparten av arbeidstakerne som er ansatt i RKR AS, men som utfører oppgaver for RKR Næring, bruker 100 pst. av sin arbeidstid på oppgaver innen RKR Nærings driftsorganisasjon.

RKR er med sitt såkalte "Smart Sortert"-system i fremste rekke når det gjelder opp-samling og innsamling av avfall. For å dra nytte av samdriftsfordeler foregår innsamling av husholdnings- og næringsavfall i betydelig grad på samme rute. På sikt vil

registreringen av henholdsvis husholdnings- og næringsavfall basere seg på veiing av den enkelte dunk/batch, men per i dag er den basert på antall tømminger samt estimer for den enkelte dunktypes gjennomsnittsvekt.

RKR AS at RKR Nærings kjøp av avfallsbehandlingstjenester fra RKR AS på Støleheia avfallsanlegg prises ifølge daglige ledere i de respektive selskapene etter merkostnadsprinsippet. Merkostnadsprinsippet tolkes her i retning av marginalkostnadsbegrepet.

Fordeling av inntekter fra materialgjenvinning er komplisert fordi RKR AS selger forskjellige avfallsfraksjonene som skal til gjenvinning til RKR Næring og Agder Vekst AS.

RKR AS tar utgangspunkt i finansregnskapet når selvkostresultatet skal beregnes.

5 VURDERINGER MOT REVISJONSKRITERIER

I dette kapitlet søker revisjonen å samle trådene ved å se innsamlede data i lys av revisjonskriterier:

5.1 Benchmarking

I sammendraget for Renovasjonsbenchmarking for 2008 står det i siste avsnitt:

”Kommunen kan vurdere å gjennomføre ytterligere benchmarking av RKR. Dersom RKR's resultater ikke er i overensstemmelse med ledelsens forventninger, kan det være grunn til å foreta en nærmere praksissammenlikning med noen aktuelle selskap i gruppen. En slik sammenlikning vil kvalitetssikre inndata ytterligere og beskrive hvordan ulik praksis gir ulike prestasjoner”

Etter revisjonens skjønn er det i utgangspunktet ikke behov for å gjennomføre ytterligere benchmarking av RKR, da RKR's profil fremstår som relativt klar, jf. kapittel 4.1.

Imidlertid er det uenighet mellom revisjonen og RKR AS om bakgrunnen for at behandlingskostnadene til RKR er høyest både relativt (andel av samlede kostnader til behandling) og absolutt (per behandlet ekvivalent tonn):

- Revisjonen heller i retning av at RKR's minimumstolkning av merkostnadsbegrepet bidrar til høye behandlingskostnader i RKR. Eksempelvis er BIR-konsernet klare på også den lovpålagte selvkostfinansierte virksomheten skal komme bedre ut enn den ellers ville gjort dersom den konkurranseutsatte virksomheten skal få dra nytte av eksisterende infrastruktur.
- RKR peker på sin side på at det er metodiske problemer knyttet til selve benchmarkingen. Eksempelvis pekes det på at RKR i en tidligere benchmarking kom svært dårlig ut på gjenvinningsstasjonene, men dette viste seg senere å ha noe med rapporteringen å gjøre.

I første halvår 2010 vil Avfall Norge legge frem ny renovasjonsbenchmarking. Renovasjonsbenchmarkingen neste år bør gjennomgås nøye, og dersom RKR igjen er blant de dårligste når det gjelder behandlingskostnader, anbefaler revisjonen at det gjennomføres en ytterligere benchmarking av RKR med fokus nettopp på behandlingskostnader.

Framover bør RKR-konsernet følgelig ha spesielt fokus på behandlingskostnader.

5.2 Selvkost og kryssubsidiering

Vurderingene i dette kapittelet tar utgangspunkt i revisjonskriteriene i kapittel 3.2. Det er likevel instruktivt å innledningsvis vise til Konkurransetilsynets brev til Trondheim Renholdsverk AS datert 19.05.2008 (ref. 2006/1111). Når det gjelder organiseringen av Trondheim Renholdsverk AS, kan man på side 2 i brevet lese:

Da det kan være vanskelig å avdekke praksis som medfører at konkurransen ikke skjer på like vilkår, bør en vurdere å organisere offentlig virksomhet på en måte som reduserer mulighetene for en slik atferd. Konkurransetsatt virksomhet bør i utgangspunktet organiseres i egne juridiske enheter som er personalmessig, ledelsesmessig og fysisk atskilt fra foretakets kjernevirksomhet. Et tydeligere selskapsmessig skille vil redusere muligheten for kryssubsidiering og ulovlig underprising. Uavhengig av om det foretas en selskapsmessig utskillelse av den konkurransetsatte virksomheten, bør det offentlige utøve en forsiktighetslinje. Det innebærer at prisene i alle fall må dekke merkostnadene, og at det bør has som mål at prisene også gir et rimelig dekningsbidrag.

Avsnittet fra Konkurransetilsynets brev peker på tre sentrale poenger som revisjonen tar i betraktning i dette kapittelet, når problemstillingene rundt selvkost og kryssubsidiering skal vurderes:

- I. Om organisering av og skillet mellom lovpålagt virksomhet og konkurransetsatt virksomhet: organiseringen av konsernet bør bidra til å tydeliggjøre dette skillet.
- II. Det offentlige bør utøve en forsiktighetslinje i forhold til næringsvirksomhet. Dette er særlig relevant i RKR's tilfelle, idet næringsvirksomheten utgjør en anseelig andel av konsernets omsetning samtidig som RKR Næring har betydelige markedsandeler innen segmenter av markedet for næringsavfall i Kristiansandsregionen.
- III. Internpriser bør dekke mer enn merkostnader, det vil si gi "et rimelig dekningsbidrag" til den lovpålagte virksomheten. Konkurransetilsynets poeng er i tråd med intensjonen i forurensingsloven, og som vi vil se følger BIR (Bergensregionen) i betydelig grad opp dette poenget i praksis.

5.2.1 Konsernmodell og fordeling av indirekte henførbare kostnader

La oss innledningsvis slå fast at fordeling av indirekte kostnader med utgangspunkt i fordelingsnøkler alltid vil innebære grader av skjønn. Uenighet om fordeling indirekte kostnader – internt i konsernet, og mellom konsern og eierkommuner / administrasjon - kan således aldri elimineres, uavhengig av konsernstruktur. Videre kan det argumenteres for at RKR's lovpålagte virksomhet uansett ville hatt bruk for administrative (felles)tjenester som i dag er definert inn under selvkostområdet. Følgelig er det ikke helt urimelig at fellestjenestene lokaliseres under RKR AS, og at RKR Næring faktureres i lys av en vurdering av bruk av tjenestene. Etter revisjonens skjønn må det imidlertid legges vekt på at en anseelig del av RKR-konsernets omsetning er innen konkurransetsatt virksomhet, samt at RKR Næring har betydelige markedsandeler innen avfallsbransjen i Kristiansandsregionen. Som nevnt i avsnitt 4.2.1 vil det være

færre hindringer mot å fordele kostnader det strides om på selvkostområdet når fellestjenestene organisasjonsmessig allerede hører inn under selvkostområdet.

Revisjonen har ikke gått igjennom historiske fordelinger av felleskostnader mellom RKR AS og RKR Næring. Det er imidlertid avgjørende for tilliten til selskapet at tvil om fordeling av felleskostnader minimeres. I så måte er en konsernmodell ala BIR, hvor fellestjenester er skilt ut som egen resultatenheter, prinsipielt å anbefale. Revisjonen begrunner dette med at muligheten for bevisste eller ubevisste regnskapsmessige disposisjoner eller overføring av ressurser fra den lovpålagte til den konkurranseutsatte virksomheten reduseres når fellestjenestene skilles ut og "kampen" om fordeling av kostnader blir mer reell. Det vil være naturlig at kostnadene for fellestjenestene fordeles ut fra vurderinger knyttet til ressursbehov, antall ansatte og avfallsvolum.

Merk at en utskilling av fellestjenester ikke bidrar til å redusere samdriftsfordeler. Selv om det er klart at utskillelse av fellestjenester som egen resultatenheter kompliserer RKR's konsernstruktur noe, understreker revisjonen at det i lys av selvkost- og krysssubsidierringssyn per i dag ikke synes å være behov for å skille den lovpålagte delen ut i flere uavhengige resultatenheter. Når det gjelder den konkurranseutsatte delen, er allerede strukturen relativt komplisert, noe som blant annet fører til at sporing av RKR's inntekter er en relativt komplisert affære.

5.2.2 RKR Nærings leie av arbeidskraft fra RKR AS

RKR Næring AS leier hoveddelen av sitt arbeidskraftbehov fra RKR AS. Revisjonen bemerker at tillegget på 45 pst. for sosiale kostnader er i absolutt nedre grense for hva som vil være arbeidsgivers reelle sosiale kostnader. I møter med RKR-konsernet har revisjonen fått inntrykk av at intensjonen på sikt er at RKR Næring selv skal ansette egne arbeidstakere. Det er klart at jo større andel av arbeidskraftbehovet til RKR Næring som dekkes i egne rekker, jo mindre tvil blir det om leieprisene mellom RKR AS og RKR Næring AS for arbeidskraft dekker relevante kostnader i RKR AS.

RKR AS oppgir som hovedårsak til dagens organisering av ansettelsesforhold at ansatte ved overgangen til RKR fra selskap med delt ansvar (DA) til aksjeselskap høsten 2003 fikk med seg rettigheter opparbeidet seg hos Kristiansand kommunale pensjonskasse. Håndtering av disse rettighetene kompliserer ifølge RKR AS arbeidet med å overføre ansettelsesforhold fra RKR AS til RKR Næring AS.

5.2.3 Innsamling av avfall: robust skille mellom husholdningsavfall og næringsavfall?

Etter revisjonens skjønn bør RKR så lenge fordeling av avfall – og dermed også av kostnader - mellom husholdninger og næringsvirksomhet baseres på antall tømminger og erfaringstall for vekt, operere med sikkerhetsmarginer for å sikre at husholdningsavfall ikke subsidierer næringsavfall. Igjen vil revisjonen trekke frem BIR som eksempel: BIR er helt klare på at dersom næringsavfall skal samles inn på rutene for husholdningsavfall, så må næringsavfallet bidra med mer enn marginalkostnaden på kort

sikt. Det er store kostnader forbundet med å etablere ruter for innsamling av avfall (lastebiler etc.). Alternativet for virksomheten innen næringsavfall er å ta disse kostnadene selv, noe som selvsagt er svært mye mer kostbart enn å dra nytte av de allerede opprettede rutene for husholdningsavfall. BIR understreker at næringsavfallet følgelig må belastes med mer enn marginalkostnaden for å tømme en ekstra dunk på ruten. Nærmere bestemt må næringsavfallet gi et dekningsbidrag til de faste kostnadene, slik at husholdningene kommer ut bedre enn de ellers ville gjort dersom også ruten benyttes til å samle inn næringsavfall. BIR er sikre på at dette er tilfellet i BIRs drift fordi det ved innsamling av næringsavfall på ruter lagt opp for husholdningene legges til grunn at

1. alle næringsdunker på ruten alltid tømmes, at
2. næringsdunkene alltid er fulle, og at
3. det legges til et påslag på 15 pst.

Så lenge man opererer med estimerte fordelinger hvor det varierer hvorvidt en avfallsdunk er full eller ikke, bør etter revisjonens skjønn RKR også legge inn en sikkerhetsmargin i innsamlingen av avfall. Med "Smart Sortert"-systemet har man kontroll over antall tømminger, noe som innebærer at BIRs forutsetning om at alle næringsdunker alltid tømmes ikke lenger er aktuell. Imidlertid bør RKR legge til grunn vekten i næringsdunkene alltid er opp mot maksimum, idet det er rimelig å forutsette rasjonelle aktører i næringslivet som ønsker å minimere sine kostnader til renovasjon. I tillegg bør RKR legge til et påslag på eksempelvis 15 pst. Det overordnede poenget her er at RKR bør kunne sannsynliggjøre at samdrift innebærer at selvkostområdet kommer bedre ut enn det ellers ville gjort.

Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at BIR neste år vil tilby samme betingelser som BIR Bedrift får når det gjelder innsamling av næringsavfall på husholdningsruter til de andre private aktørene i avfallsbransjen. Samfunnsøkonomisk er dette åpenbart en effektiv løsning, og i tillegg utviser BIR på denne måten en forsiktighetslinje i forhold til det å dra nytte av lovpålagte tjenester med enerett for å skaffe seg en konkurransefordel i næringsmarkedet. Poenget i vår sammenheng er at det kun er rasjonelt å la andre næringsaktører få samme muligheter som BIR Bedrift så lenge BIR Bedrift og andre næringsaktører bidrar utover merkostnaden. Selvkostområdet innen BIR må med andre ord komme bedre ut enn det ellers ville gjort dersom det skal være rasjonelt å la andre næringsaktører få samme tilbud som BIR Bedrift. Er det motsatte tilfelle, nemlig at den lovpålagte virksomheten krysssubsidierer BIR Bedrift, vil husholdningenes gebyr øke etter hvert som andre næringsaktører benytter tilbudet om å samle inn næringsavfall gjennom rutene for husholdningsavfall.

Så vidt revisjonen forstår er det RKR's intensjon å innføre et innsamlingssystem hvor hver enkelt batch med avfall per kunde veies, slik at kunden faktureres med utgangspunkt i avfallets vekt. Når dette systemet er på plass vil usikkerhet omkring fordeling av avfallsmengder mellom husholdninger og næring i praksis forsvinne. Spørsmålet blir da i hvilken grad næringsrenovasjon bidrar til å dekke faste kostnader for innsamling av avfall. Det prinsipielle i denne problemstillingen diskuteres i neste kapittel, i forbindelse med behandling av avfall på Støleheia.

5.2.4 Fordeling av faste kostnader på Støleheia: Om RKR's praktisering av merkostnadsprinsippet

Fordeling av faste kostnader mellom monopolbit og næringsvirksomhet er, sammen med fordeling av inntekter fra avfall som gjenvinnes, blant de mest komplekse problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen.

a) Merkostnad når lovpålagt renovasjon er organisert som kommunal etat/enhet:

I Kommunal- og regionaldepartementets "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester" (Rundskriv H-2140 fra 2003) defineres selvkost som den merkostnad en aktør påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Det er verdt å merke seg at disse retningslinjene ble skrevet med henblikk på tjenester som produseres i en kommunal etat/enhet, som en del av tjenesteproduksjonen i den kommunale organisasjonen. Det er klart at kommunene vil ha incentiv til å legge så stor del av kommunens utgifter på selvkostområdet som mulig, da disse kostnadene ganske enkelt dekkes ved å belaste kommunens innbyggere over gebyr. Når det gjelder lovpålagte avfallstjenester følger det av prinsippet om at forurenser skal betale at disse skal belastes husholdningene 100 pst. (verken mer eller mindre). Selvkostregelverket bidrar til å avgrense hvilke kostnader (knyttet til kjerneprodukt, tilleggsytelser, støttefunksjoner og kapitalkostnader) som skal inngå i selvkostregnskapet. Når renovasjon er organisert som kommunal etat/enhet bidrar følgelig selvkostregelverket og merkostnadsbegrepet til å *beskytte husholdningene* mot at kommunen urettmessig finansierer andre deler av den kommunale driften over avfallsgebyret.

b) Merkostnad i RKR-konsern, hvor lovpålagt renovasjon er skilt ut i aksjeselskap:

Eierkommunene har gitt RKR AS i oppgave å ta seg av lovpålagte oppgaver knyttet til håndtering av avfall (se kapittel 2 for detaljert gjennomgang). Organiseringen av de selvkostfinansierte avfallstjenestene i et eget, heleid aksjeselskap innebærer at behovet for å beskytte husholdningene mot at ikke-henførbare kostnader belastes avfallsgebyret i utgangspunktet faller bort – *hele* RKR AS lovpålagte virksomhet faller jo inn under selvkostbegrepet.

Imidlertid driver RKR konsernet også konkurranseutsatt virksomhet innenfor næringsavfall. Og som vi har sett, definerer RKR AS næringsavfall som en virksomhet som skal belastes med merkostnaden ved virksomheten, på samme måte som lovpålagte renovasjonstjenester organisert som en kommunal etat/enhet bare skal belastes med kommunens merkostnader (definert i selvkostregelverk) ved levering av avfallstjenesten.

c) Etter revisjonens skjønn er det ikke symmetri mellom de to modellene:

- For det første er intensjonen med definisjonen av selvkost som merkostnad nettopp å hindre at husholdningene ikke belastes for ikke-henførbare kostnader ved den kommunale driften. Når lovpålagte renovasjonstjenester er skilt ut som et aksjeselskap og næringsvirksomheten defineres som merkostnaden, skjer i praksis det motsatte: næringsvirksomheten – og ikke den lovpålagte renovasjonen – blir "beskyttet" og belastes med et minimum av kostnader.

- For det andre er det klart mens renovasjon organisert som kommunal etat/enhet ikke skal finansiere den delen av den kommunale organisasjonen som måtte vært på plass uavhengig av renovasjonsvirksomheten, gjelder ikke det motsatte prinsippet når selvkostområdet er skilt ut i eget aksjeselskap. Her er det snarere *rime- lig av næringsvirksomheten bidrar utover merkostnaden*, da næringsvirksomheten gjennom samdrift sparer store oppstartskostnader knyttet til etablering av organi- sasjon og infrastruktur, investeringer i anlegg og maskiner etc.

Det er oppsummert liten tvil om at intensjonen med både forurensingslov og konkur- ranselov er at næringsvirksomhet som drar nytte av samdrift med lovpålagt virksom- het skal bidra til å redusere monopoldelens behov for å finansieres over gebyr eller offentlige overføringer. Eksempelvis mener BIR å kunne dokumentere at samdrift mel- lom lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet bidrar til å redusere husholdningenes gebyr.

I kapittel 5.7 "Konklusjon" (side 111-112) i Konkurransetilsynets rapport "På Like Vil- kår? En Analyse av Konkurransen mellom Offentlige og Private Foretak" kan vi på lese:

Offentlige foretak bør bare få etablere seg i konkurransemarkeder når det er godtgjort at det finnes synergieffekter mellom denne virksomheten og kjernevirksomheten, og disse fordelene kommer kjernevirksomheten til gode. Utgangspunktet bør være at inn- tektene i den konkurranseutsatte virksomheten er tilstrekkelige til å dekke fullfordelte kostnader.

I kapittel 3 "Produktregnskap" i samme rapport finner vi på side 59-60 følgende kon- klusjoner og retningslinjer:

Kort oppsummert, anbefaler vi at man bør stille følgende krav til produktregnskapet for konkurranseutsatte produkter:

- *Utgangspunktet bør være fullfordelte kostnader. Hovedbegrunnelsen er at man ellers lett kan undervurdere kostnadene, enten på grunn av opportunistisk atferd eller fordi kostnadene er vanskelig observerbare.*
- *[...]*
- *Produktregnskapet skal være godt dokumentert med hensyn til valgte fordelings- og periodiseringsprinsipper.*
- *[...]*

I sum innebærer dette at man stiller strenge krav til lønnsomheten på de konkurranse- utsatte virksomhetsområder der offentlige foretak opererer.[..]

Det er her verdt å merke seg avsnittet fra samme rapport som revisjonen refererte til i kapittelet som tok for seg revisjonskriterier:

Prinsipper og metoder for beregning av produktkostnader (side 12-14):

Det kan være av interesse å merke seg at man innenfor privat sektor i de fleste vestlige land har valgt å basere regnskapsrapporteringen på fullfordelte kostnader snarere enn merkostnadsberegninger. Dette synes blant annet å ha sammenheng

med en erkjennelse av faren for en systematisk undervurdering av kostnader som følge av et for kortsiktig og snevert syn på variabilitet – herunder manqlende hensyntagen til vanskelig observerbare alternativkostnader – og en undervurdering av kompleksitetskostnader.

d) Andel næringsavfall og deponiforbud:

Det synes rimelig at selvkostområdet dekker faste kostnader når avfallsselskapet i utgangspunkt ønsker å fokusere på lovpålagt renovasjon samtidig som andelen næringsavfall som behandles er lav. Dette synes å være situasjonen i Drammen og Stavanger. I Bergen, hvor andelen av omsetningen som kan knyttes til næringsavfall er betydelig, er politikken at også selvkostområdet skal komme bedre ut dersom den konkurranseutsatte virksomheten får dra nytte av samdrift.

I Kristiansandsregionen er andelen næringsavfall som håndteres av RKR-konsernet betydelig. RKR oppgir at +/- 40 pst. av avfallet som behandles på Støleheia er næringsavfall. Det er videre verdt å merke seg at Statens Forurensingstilsyn allerede høsten 2003 ga klare signaler til avfallsnæringen om deponiforbudet for nedbrytbart avfall som trådte i kraft sommeren 2009. Så vidt revisjonen forstår kommer restavfall fra husholdningene inn under deponiforbudet. Deponiforbud for restavfall fra husholdningene synes å svekke RKR's argument om å belaste husholdningene for faste kostnader på Støleheia fordi deponiet på 1990-tallet ble etablert som følge av behov innenfor lovpålagt renovasjon.

Den høye andelen næringsavfall som behandles på Støleheia, samt deponiforbudet for restavfall fra husholdningene, som i praksis har vært kjent for avfallsbransjen siden høsten 2003 og som endrer forutsetningene for Støleheias virksomhet, taler etter revisjonens skjønn for at den konkurranseutsatte driften på Støleheia bør bidra med mer enn merkostnaden.

e) Utbytte til eierkommunene:

Den konkurranseutsatte virksomheten innenfor RKR-konsernet genererer utbytte til eierkommunene. Dersom den konkurranseutsatte virksomheten genererer økt utbytte fordi den til dels opererer som såkalt "free rider" i forhold til lovpålagt renovasjon, det vil si fordi den tar en mindre andel av faste kostnader enn det som fremstår som rimelig, er vi tilbake til problemstillingen diskutert under punkt a): i praksis betyr dette at kommunene finansierer andre deler av den kommunale driften enn avfallshåndtering over avfallsgebyret.

Renovasjonsbenchmarkingen 2008 viste som nevnt i avsnitt 4.1.2 at RKR AS har de høyeste behandlingskostnadene per ekvivalent tonn, de høyeste behandlingskostnadene som andel av samlede kostnader, samt det største driftspotensialet når det gjelder behandling av avfall. Spørsmålet hvorvidt dette kan ses i sammenheng med praksis når det gjelder fordeling av faste kostnader på Støleheia må følges opp ved en nøye gjennomgang av neste renovasjonsbenchmarking som publiseres i første halvår 2010. RKR-konsernet bør i tiden fremover ha spesielt fokus på behandlingskostnader, og dersom RKR også i 2010 kommer dårligst ut, bør RKR's behandlingskostnader gjennomgås spesielt i et eget prosjekt, jf. kapittel 5.1.

Merk at misforhold når det gjelder fordeling av faste kostnader bryter med prinsippet om at forurenser skal betale.

f) Returkraft AS: Problemstilling knyttet til merkostnad faller bort:

I løpet av 2010 vil Returkraft AS starte opp ordinær drift av avfallsforbrenningsanlegget på Langemyr. I Fylkesmannen i Vest-Agders godkjenning av den kommunale garantien for lån til Returkraft understrekes det at forutsetningen for lånet er at

Selskapets primære formål er å håndtere husholdningsavfall tildelt etter enerett. Selskapet vil i en oppbyggingsperiode også ta i mot næringsavfall. Fylkesmannen forutsetter derfor at eier ikke kan ta ut overskudd fra driften i garantiperioden [25 år] og ber om at dette vedtektsfestes

Returkraft AS har vedtektsfestet at utbytte ikke kan utbetales. Det følger av denne forutsetningen at så lenge dekningsbidraget for ett ekstra tonn næringsavfall er positivt (inntektene tonnet genererer er større enn kostnadene), vil husholdningene komme bedre ut enn de ellers ville gjort. I og med at mottak av næringsavfall til forbrenningsanlegget supplerer husholdningsavfall og sikrer nødvendig kapasitetsutnyttelse – og dermed også inntekter fra fjernvarme – kan vi si at mottak av næringsavfall til Returkraft per definisjon bidrar til at husholdningene kommer bedre ut enn de ellers ville gjort.

5.2.5 Gjenvinningsstasjoner og sorteringsanlegg næring (Sørlandsparken og Mjåvann Avfallsanlegg)

Revisjonen er enig i vurderingen til daglig leder i RKR Næring om at det kan være hensiktsmessig å oppdatere nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg.

Videre vil revisjonen kommentere ordningen som gjelder finansieringen av gjenvinningsstasjonene som er beregnet for husholdningene. Ordningen går ut på at avfall fra husholdningene som fraktes med personbilhengere, vare- eller personbiler kan leveres gratis på gjenvinningsstasjonene, dersom avfallet sorteres. Ordningene innebærer at gjenvinningsstasjonene finansieres fullt ut over renovasjonsgebyret. RKR AS oppgir at kostnaden ikke fordeles flatt ut på abonnentene. Snarere legges det til grunn at jo mer avfall man betaler for å få tømt gjennom ordningene for innsamling av husholdningsavfall, jo mer skal man bidra til finansiering av gjenvinningsstasjonene.

Det er klart at denne måten å finansiere gjenvinningsstasjonene på bryter med prinsippet om at forurenser skal betale, da det i realiteten vil være avvik mellom hvem som benytter seg av og hvem som finansierer gjenvinningsstasjonene. I Odelstingsproposisjon nr. 87 (2001-2002) kan vi lese følgende:

4.2.2 Sluttbehandling (siste avsnitt)

Mange kommuner har i dag egne mottaksstasjoner for avfall som skal gå til gjenvinning. Disse er i utgangspunktet etablert for forbruksavfall, og kostnadene er i prinsippet

dekket inn via avfallsgebyret. Allerede i dag er det avdekket at en del mindre bedrifter leverer sitt avfall til slike stasjoner, uten å betale spesielt for denne tjenesten. Kostnadene blir imidlertid fordelt på andre avfallsbesittere. Kommunen får derved inn avfall som avfallsbesitteren ikke har betalt for. Dette er i strid med prinsippet om at forurenseren skal betale. Når tvungen renovasjon faller bort for deler av næringsavfallet, vil omfanget av denne ulovlige virksomheten kunne øke. Dette vil i sin tur kunne virke hemmende for kommunens vilje til å etablere slike ordninger, bl.a. fordi det vil forutsette et kontrollapparat. Kommunene vil kunne unngå disse problemene ved å legge om betalingsystemene for disse mottaksstasjonene.

I budsjett 2009 for BIR Privat AS kommenteres på side 13 erfaringene fra Bergensregionen når det gjelder innføring av betaling ved gjenvinningsstasjonene:

Innføring av betaling ved stasjonene ga reduserte netto kostnader for denne tjenesten. Bakgrunnen for denne betalingsordningen er at den gir bedre kontroll med avfallsstrømmene, den er i samsvar med prinsippet om at den som forurenser skal betale samt prinsippet om at faktisk forbruk av en tjeneste skal legges til grunn for betaling.

BIR oppgir at om lag 95 pst. av kostnadene ved gjenvinningsstasjonene ble dekket over avfallsgebyret før brukerbetaling ble innført. Etter at innføring av brukerbetaling dekkes kun rundt 75 pst. av kostnadene ved gjenvinningsstasjonene over avfallsgebyret. BIRs pristabell for bruk av gjenvinningsstasjonene i 2009 for *privatkunder* viser at avfallsmengder inntil 0,02 m³ (for syklende eller gående) koster 10 kroner, mens mengder i intervallet 0,02-2 m³ (mengden hovedtyngden av privatkundene leverer) koster 60 kroner. Prisen øker så jevnt oppover, og levering av 9-10 m³ avfall koster 1200 kroner. For *næringskunder* starter prisen på 400 kroner for inntil 2 m³. Årsaken til den markerte prisforskjellen er ifølge BIR (side 12) følgende:

Bedriftskunder betaler en helt annen sats fordi de ikke skal subsidieres av renovasjonsgebyret. Her er det også viktig at BIRs priser ikke skal konkurrere ut andre kommersielle aktører i markedet.

På den annen side er Statens Forurensingstilsyn i kapittel 6.4 *Avfall som abonnenten selv leverer til avfallsmottak* i veilederen for beregning av de kommunale avfallsgebyrene mer positive til gratis innlevering av avfall, først og fremst fordi det kan ha en positiv effekt i form av redusert forsøpling:

Utbyggingen av mange av de kommunale gjenvinningsstasjonene og returpunktene har gjerne vært finansiert gjennom avfallsgebyret. Mange kommuner har ønsket å holde tjenestene gratis eller med lave priser for å ha dette som en attraktiv tilleggstjeneste, og har derfor valgt å finansiere driften av tjenesten med gebyrinntekter fra husholdningsavfallet og salg av utsorterte fraksjoner. Gratis innlevering av avfall til gjenvinningsstasjonene kan ha positive effekter, bl.a. i form av redusert forsøpling og økt gjenvinning.

Når det gjelder husholdningsavfall står kommunene fritt til å velge hvordan de vil finansiere gjenvinningsstasjonene som del av sitt samlede tilbud innenfor avfallssektoren, med unntak av levering av farlig avfall fra husholdningene (se kapittel 6.3). Tjenesten kan finansieres gjennom det ordinære avfallsgebyret, slik at levering fra husholdningene av en "rimelig mengde" avfall blir gebyrfritt. Dette anbefales for å øke innsamlingen. Problemet ved en slik ordning er først og fremst å kontrollere i det enkelte tilfelle at det er private husholdninger, og ikke næringsvirksomheter, som leverer avfall.

Gjenvinningsstasjonene kan også finansieres ved at det tas et leveringsgebyr for hver enkelt levering til miljøstasjonen. Dette kan begrunnes med at husholdningene leverer sitt "vanlige" avfall gjennom det kommunale innsamlingssystemet, og at gjenvinningsstasjonene brukes til å levere mer "ekstraordinært" avfall fra loftsrydding, oppussing i egen regi, vårrengjøring mv. En slik ordning vil eliminere vanskelighetene med å skille mellom husholdninger og næringsvirksomheter som kommer for å levere avfall. På den annen side mister kommunen de positive effektene av gratis innlevering til gjenvinningsstasjonene.

Det er også mulig å kombinere disse to finansieringsmåtene.

Isolert sett, i lys av forurensningslovens prinsipp om at forurenser skal betal, er det liten tvil om at gjenvinningsstasjonene bør ta betaling for mottak av husholdningsavfall. På den annen side trekker forsøplingsproblemer i Kristiansandsregionen i motsatt retning, og veilederen for fastsettelsen av avfallsgebyret påpeker at gratis innlevering av avfall til gjenvinningsstasjonene kan ha positive effekter i form av redusert forsøpling. Som følge av at revisjonskriteriene ikke er entydige vil revisjonen *ikke* legge frem noen anbefaling når det gjelder betaling for innlevering av husholdningsavfall ved gjenvinningsstasjonene.

5.2.6 Inntekter fra materialgjenvinning fordelt på husholdningsavfall og næringsavfall

RKR-konsernet er som vist i de foregående avsnitt tydelige på det er merkostnaden RKR Næring skal dekke ved samdrift mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Det er ikke urimelig at det er *en viss sammenheng mellom kostnadsfordeling og fordeling av inntekter*. Det er verdt å merke seg at korrekt fordeling av inntekter fra materialgjenvinning forutsetter at korrekt andel gjenvinnbart avfall tilskrives husholdningen fra ruter som samler inn både husholdningsavfall og næringsavfall. Dette taler for at man innarbeider en sikkerhetsmargin slik at tvil om at husholdningsavfall feilregistreres som næringsavfall i praksis faller bort, jf. avsnitt 5.2.3.

RKR-konsernet har grovt regnet hatt følgende netto inntekter per år for returpapiret fra husholdningene:

a) Nettoinntekter lovpålagt virksomhet for videresalg av husholdningspapir:

*RKR AS: 75 kr/tonn * om lag 6.000 tonn = ca. 450.000 kr*

b) Nettoinntekter konkurranseutsatt virksomhet for videresalg av husholdningspapir:

*RKR Næring: om lag 50 kr/tonn * om lag 6.000 tonn = ca. 300.000 kr*

Ved første øyekast synes dette å være en meget god avtale for RKR Næring: mens RKR Næring bidrar med merkostnaden for utnyttelse av lovpålagt virksomhets alle-

rede etablerte infrastruktur, ender en ikke ubetydelig andel av inntektene fra salg av returpapir hos RKR Næring. Imidlertid synes det klart at RKR Næring hadde det beste tilbudet når det gjaldt omlasting og lagring, og at det således ville blitt dyrere for husholdningene dersom andre aktører skulle håndtert returpapiret. For det andre ville det ikke vært interessant for RKR Næring som selvstendig, konkurranseutsatt virksomhet å påta seg oppdraget uten en viss fortjeneste. For det tredje kompliseres bildet av at RKR Næring også håndterer andre fraksjoner (plast, metall etc.) fra husholdningene: eksempelvis er det per i dag vanskelig for RKR Næring å oppnå full kostnadsdekning i forbindelse med håndtering av plast fra returpunktene.

Følgende to forhold gjør at revisjonen *ikke* legger frem noen anbefaling i forbindelse med problemstillingen rundt fordelig av inntekter fra materialgjenvinning:

- For å få et helhetlig bilde måtte revisjonen gått gjennom samtlige av avfallsfraksjonene som RKR Næring håndterer for RKR AS.
- Det er vanskelig å gi en generell og prinsipiell anbefaling når det gjelder hvor stor fortjeneste RKR Næring bør ta for å håndtere de forskjellige fraksjonene med husholdningsavfall. Eksempelvis vil tilbud fra andre aktører spille inn, for det første når det gjelder spørsmålet om RKR Næring i det hele tatt får kontrakten, og for det andre når det gjelder hvilken fortjeneste RKR Næring har mulighet til å ta.

5.2.7 Selvkostregnskap, kapitalkostnader, avsetning til etterdriftsfond for deponi og etterkalkulasjon

Gitt at fordelingen av kostnader og inntekter mellom lovpålagt virksomhet i RKR AS og konkurranseutsatt virksomhet i RKR Næring AS er sunn, blir som nevnt selve selvkostberegningen i RKR AS relativt enkel. Revisjonen har følgende kommentarer:

- Som nevnt i kapittel 4 legger RKR AS til grunn finansregnskapet i selvkostberegningen. Etter revisjonens skjønn er denne praksisen tilfredsstillende idet RKR AS oppgir at de benytter historisk anskaffelseskostnad og lineære avskrivninger i finansregnskap. Følgelig vil det ikke være avvik mellom avskrivninger i finansregnskapet og selvkostreglementet.
- Så vidt revisjonen kan se har RKR AS benyttet korrekt kalkulasjonsrente i selvkostregnskapet, det vil si effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid pluss et tillegg på 1 prosentpoeng. Følgelig er alternativkostnaden beregnet i henhold til selvkostreglementet.
- Samtlige kostnader til anlegg og drift av et deponi skal dekkes ved den prisen som den driftsansvarlige krever for deponering av avfall på deponiet. Dette skal sikre at finansieringen av håndtering av dagens avfall ikke forskyves til fremtidige generasjoner. Beregninger tyder på at det bør bygges opp et fond på mellom 20 og 30 millioner kroner til etterdrift av Støleheia. Som nevnt har RKR AS avsatt midler tilsvarende om lag 50 kr per tonn avfall som har blitt behandlet på Støleheia siden oppstart i 1996 til etterdriftsfond for deponi. I så måte ligger

RKR AS meget godt an i forhold til etterdriftsforpliktelsene. Rent teknisk er imidlertid midlene avsatt i balansen. Det er ikke åpenbart at avsetning i balansen oppfyller SFT's krav til finansiell garanti, og RKR AS må sammen med fylkesmannen avklare om et konkret etterdriftsfond (eventuelt andre former for garantistillelse, eksempelvis stiftelse) må etableres. Et konkret etterdriftsfond må sannsynligvis finansieres av RKR AS gjennom låneopptak.

- Etter revisjonens skjønn overholder RKR AS selvkostregelverket når det gjelder krav om etterkalkulasjon. RKR's årsregnskap vil være en adekvat etterkalkulasjon av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene, gitt at øvrige selvkostmomenter som er kommentert i denne rapporten overholdes. RKR AS avsetter eventuelt overskudd til selvkostfond.

5.2.8 Spillteori og konklusjon

Spillteori: Generelle betraktninger

Følgende generelle spillteoretiske poeng er relevant som bakteppe for revisjonens konklusjon: Dersom en kommune eier et avfallsselskap som er organisert som et aksjeselskap/konsern, og selskapet driver både innen lovpålagt husholdningsavfall og konkurranseutsatt næringsavfall, vil følgende interesser kunne identifiseres:

- I. Kommunen vil ønske høyest mulig utbytte fra næringsvirksomheten. Utbytte fra næringsvirksomheten vil gå direkte inn i kommunekassa og vil kunne brukes til å løse andre kommunale oppgaver. Potensialet for utbytte fra næringsvirksomheten øker i takt med økende kryssubsidiering.
- II. Når det gjelder aksjeselskapet/konsernet, vil incentivet være å definere en størst mulig andel av virksomheten som lovpålagt, samt å kryssubsidiere næringsvirksomheten for å ta markedsandeler. På side 11 i Konkurransetilsynets utredning "På like vilkår" kan en lese:

Kravene til avkastning [i offentlige foretak] er nok [generelt sett] allikevel ikke så strenge som man kan få inntrykk av, først og fremst fordi kapitalbasen ofte er undervurdert. Derneft har offentlige eiere i alminnelighet tatt relativt beskjedne utbytter, og foretakene har gjerne høye egenkapitalandeler. Det er grunn til å tro at styret, ledelsen og de ansatte har betydelig økonomisk spillerom. En nærliggende hypotese er derfor at andre hensyn enn maksimalt overskudd får betydning, og at for eksempel mål om størrelse og vekst er fremtredende. Å lede et stort og voksende foretak gir makt og prestisje.

- III. Konkurrerende næringsvirksomhet vil være opptatt av at konkurransen skjer på mest mulig like vilkår, innenfor konkurranseloven.
- IV. Husholdningene vil være interessert i at selvkostreglementet overholdes.

Vi ser altså at både kommune og aksjeselskap vil ha interesse av at selvkostregelverket brytes og at lovpålagt virksomhet kryssubsidierer konkurranseutsatt virksomhet. På den annen side vil det være i konkurrerende næringsvirksomhet samt husholdningenes interesse være at selvkostreglementet overholdes og at kryssubsidiering ikke forekommer.

Konklusjon

Det sentrale dersom offentligheten skal ha tillit til at RKR-konsernet handler i tråd med konkurranseregelverk samt intensjonen i selvkostregelverk er at skillet mellom lovpålagt virksomhet (husholdningsavfall) og konkurranseutsatt virksomhet (næringsavfall) er troverdig og gjennomslagskraftig, jf. revisjonskriterier i kapittel 3.2. I kapittel 5.4 *Organisatorisk oppdeling* (side 98-100) i Konkurransetilsynets utredning "På like vilkår" står det:

Det er klart at den svakeste form for skille er regnskapsmessig, det vil si at det føres separate regnskaper for de ulike deler av virksomheten. Et slikt skille har i praksis liten betydning for hvordan virksomheten drives. Når virksomheten er organisatorisk inte-

grert, er det for det første vanskelig å gjennomføre et effektivt regnskapsmessig skille, blant annet fordi det er krevende å etablere gode fordelingsmekanismer for felleskostnader. For det andre vil en integrert virksomhet i liten grad ha organisatoriske mekanismer som kan sikre at hensynet til de enkelte deler av virksomheten ivaretas.

En sterkere form for skille får en dersom de forskjellige deler av virksomheten er organisert i egne enheter, med hver sin ledelse. En slik organisering forutsetter at det etableres et effektivt regnskapsmessig skille, slik at den enkelte leder får det nødvendige informasjonsgrunnlag for å styre sin del av virksomheten. Organisatoriske skiller medfører også at det dannes interne mekanismer i organisasjonen som bidrar til at det enkelte virksomhetsområde blir synliggjort. Spesielt må det forventes at ledelsen i hver enkelt enhet vil kjempe for sine interesser. Ikke desto mindre vil en slik organisering neppe være tilstrekkelig til å forhindre verken regnskapsmessig eller ressursmessig kryssubsidiering.

Per i dag synes RKR å nærme seg den overnevnte graden av skille: mellom den lovpålagte og den konkurranseutsatte virksomheten er det etablert et regnskapsmessig og selskapsmessig skille, og RKR Næring har egen daglig leder. Daglig leder i RKR Næring er imidlertid ansatt i RKR AS, da RKR Næring ikke har ansatte men snarere leier inn arbeidskraft fra RKR AS. For å etablere et troverdig og reelt skille må det etter Konkurransetilsynets skjønn følgende forhold være på plass:

Skal man minimere mulighetene for kryssubsidiering, må virksomhetsområdene holdes på "armlengdes avstand". Det forutsetter at de ulike områder er organisert i egne juridiske enheter; det vil si, som egne selskaper. Derneft må det være et fysisk og personellmessig skille mellom områdene. Heller ikke en slik separasjon innebærer en fullstendig garanti for at kryssubsidiering ikke vil forekomme. Det er for eksempel mulig å forskyve det økonomiske resultatet mellom selskapene gjennom justering av de kontraktsbetingelser som gjelder for handelen dem imellom (internpriser). Dette problemet kan reduseres ved å innføre bestemmelser om ikke-diskriminering, dels ved at tjenester fra kjernevirksomheten tilbys på de samme betingelser til konkurrerende foretak, og dels ved at kjernevirksomheten må legge ut sine innkjøp på anbud.

Det er her verdt å merke seg at BIR, som nevnt i kapittel 5.2.3, går så langt at de neste år vil tilby samme betingelser som BIR Bedrift får når det gjelder innsamling av næringsavfall på husholdningsruter til de andre private aktørene i avfallsbransjen. Med andre ord er BIR i ferd med å innføre ikke-diskriminering. Dette kan BIR gjøre fordi BIR Bedrift bidrar med mer enn merkostnaden når næringsvirksomhet drar nytte av allerede eksisterende infrastruktur for innsamling av husholdningsavfall. Hadde det vært motsatt, at BIR Privat (husholdningsavfall) krysssubsidierte BIR Bedrift (næringsavfall), ville avfallsgebyret for husholdningene økt etter hvert som flere private aktører innen avfallsbransjen benytter seg av BIR Privats tilbud for innsamling.

Troverdig og reelt skille mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet reiser imidlertid spørsmål om samdriftsfordeler: i hvilken grad fører tydeligere skille til tap av samdriftsfordeler? I Konkurransetilsynets utredning påpekes det følgende:

En fullstendig løsning av kryssubsidieringsproblemet forutsetter en avgrensning av foretakets virksomhet. Graden av organisatorisk skille har betydning for mulighetene for å utnytte samdriftsfordeler. Desto større organisatorisk avstand det er mellom ulike aktiviteter, desto vanskeligere blir det å oppnå den koordinering som er nødvendig for å hente ut samdriftsfordeler. Spesielt blir det vanskelig å realisere samdriftsfordeler

dersom aktivitetene er juridisk, fysisk og personellmessig atskilt. Som vi har forklart ovenfor, bør en være forsiktig med å akseptere påståtte samdriftsfordeler. Det gjelder spesielt påstander om at samdriftsfordeler ikke kan realiseres dersom det innføres organisatoriske skiller. Dagens organisering av for eksempel Posten viser at det ofte kan være hensiktsmessig å gå svært langt i å splitte opp virksomheten i egne resultatenheter – gjerne i egne selskaper – også i tilfeller der man ville forvente at det foreligger samdriftsfordeler. Også her bør bevisbyrden ligge på dem som mener at organisatoriske skiller innebærer effektivitetstap. Det skyldes ikke minst at organisatorisk oppdeling kan bidra til en bedre regulering av selve kjernevirksomheten. En utskillelse av andre virksomhetsområder forenkler innsynet i kjernevirksomheten. Det begrenser dessuten mulighetene for en regnskapsmessig feilallokering av kostnader, herunder en oppblåsing av kapitalbasen.

Etter revisjonens skjønn vil ikke revisjonens anbefalinger i kapittel 6 om klarere skille mellom lovpålagt monopolvirksomhet og konkurranseutsatt næringsvirksomhet føre til uakseptable tap av samdriftsfordeler:

- Både RKR AS og RKR Næring kan dra nytte av fellestjenester selv om de er skilt ut fra selvkostområdet i en egen enhet. Det er således ikke nødvendig å bygge opp identisk kompetanse og tjenestetilbud i RKR AS og RKR Næring selv om fellestjenester ikke lenger er definert inn under selvkostområdet.
- Næringsavfall kan fortsatt samles inn gjennom infrastrukturen som er etablert for husholdningsavfall, selv om fordelingen av kostnader revurderes.
- Næringsavfall kan fortsatt behandles på Støleheia, selv om merkostnadsbegrepet revurderes.

6 KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKTS ANBEFALINGER

Fra juli 2009 er brorparten av oppgaver knyttet til avfallshåndtering i eierkommunene samlet i RKR-konsernet. RKR-konsernet er med andre ord en ung organisasjon som først nå er i ferd med å finne sin endelige form. Følgelig er tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen gunstig: Det er liten tvil om at Konkurransetilsynets intervensjoner i andre kommunalt eide avfallsselskaper de seneste årene har hatt fokus på organisasjonsmessige forhold, og Konkurransetilsynets anbefalinger går entydig i retning av en konsernmodell som minimerer mulighetene for kryssubsidiering. Gitt RKR-konsernets relativt sett høye andel av omsetning innen konkurranseutsatt virksomhet, samt RKR Nærings relativt store markedsandeler, er denne problemstillingen svært aktuell for det nye konsernet. Eierkommunene har i så måte mulighet til å handle pro-aktivt og fremtidsrettet ved å foreta nødvendige grep som sikrer tillit til konsernet både blant husholdninger og konkurrerende næringsvirksomhet, før organisasjonsstrukturen i det nye RKR-konsernet har satt seg, og før Konkurransetilsynet kommer på banen.

6.1 Økt tillit i kjølvannet av organisasjonsmessige endringer

Etter revisjonens skjønn bør følgende organisasjonsmessige endringer være gjennomført innen utgangen av 2010:

6.1.1 RKR Næring: eiere som generalforsamling samt uavhengig styre

Per i dag er styret i RKR AS generalforsamling i RKR Næring. RKR Nærings styre består av daglig leder RKR AS, avdelingsleder for behandling og avdelingsleder for utvikling, kommunikasjon og miljø. Etter generalforsamling i RKR Næring i inneværende år er styret i RKR Næring utvidet med to nye, uavhengige styremedlemmer.

Konkurransetilsynet skriver i brev til BIR (Bergensregionen) med overskrift "Vedrørende omorganisering av BIR konsern" datert 21.08.2008 (ref. 2004/980):

1. Sakens bakgrunn

[...] sendte Konkurransetilsynet en påpekning til BIRs eierkommuner 10. oktober 2005 hvor de ble bedt om å vurdere tiltak for å sikre konkurranse på like vilkår. Det ble særlig pekt på behovet for strukturelle endringer i BIR samt endringer i organiseringen av anbudsprossessene.

Påpekningene resulterte i en henvendelse til Konkurransetilsynet fra 18. mai 2007 med forslag om strukturelle endringer av BIR-konsernet. De foreslåtte endringene går i hovedsak ut på at BIR Privat AS får et uavhengig styre, egen daglig leder, og at generalforsamlingen skal bestå av eierne og ikke av styret i BIR.

Konkurransetilsynet besvarte henvendelsen i brev av 8. juni 2007. I brevet gir tilsynet klart uttrykk for at de foreslåtte endringene er positive ut fra konkurransemessige hensyn. Det vises til at endringene vil gi et tydeligere skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet. Videre vil endringene bidra til å redusere muligheten for ulovlig kryssubsidiering og konkurranseskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet. [...]

2. Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet finner det positivt at det er iverksatt tiltak slik at BIR Privat AS vil få eget styre og egen daglig leder. Endringene vil gi et tydeligere skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet, og kan bidra til å redusere muligheten for, og mistanke om, ulovlig kryssubsidiering og konkurranseskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet.

[...] Konkurransetilsynet vurderer det som positivt at omstruktureringen i BIR legger til rette for at anbudsprosessen kan foregå i et selskap som er ledelsesmessig, personellmessig og til dels fysisk atskilt fra den konkurranseutsatte virksomheten i BIR.

RKR Næring hadde en omsetning på over 65 millioner kroner i 2007. Som det står i avsnitt 1.1 i eierskapsmeldingen for Kristiansand kommune, er hensikten med eierskapsmeldingen

å sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen blir en aktiv og langsiktig eier, samt å sikre at selskapene driver i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer.

Følgelig anbefaler revisjonen, i tråd med konsernmodellen i BIR, at

1. Eierkommunene snarere enn styret i RKR AS bør være generalforsamling i RKR Næring. Generalforsamlingen i RKR AS bør også være generalforsamling i RKR Næring.
2. RKR Næring bør få et uavhengig styre som ikke består av ledelsen/ansatte i RKR AS.

6.1.2 Ledelsesmessig, personalmessig og fysisk skille mellom RKR AS og RKR Næring

I konklusjonen til kapittel 5 "Tiltak" (side 113) i Konkurransetilsynets utredning "På like vilkår" kan en lese:

Konkurransesatt virksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter, som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra kjernevirksomheten. [...]

Det er liten tvil om at forhold både av ekstern og intern karakter peker i retning av at RKR Næring fremover vil bli et stadig mer selvstendig selskap. Videre taler denne revisjonsrapporten utvetydig for et mer reelt skille mellom RKR AS og RKR Næring. Revisjonen anbefaler derfor at

3. Det bør igangsettes en prosess med det mål for øyet at RKR Næring tar på seg arbeidsgiveransvar for ansatte som reelt sett jobber innenfor den konkurranseutsatte virksomheten.

I avsnitt 5.2.2 ble det pekt på at tillegget på 45 pst. for sosiale kostnader er i nedre grense for hva som vil være arbeidsgivers reelle sosiale kostnader. Overføring av an-

satte til RKR Næring vil eliminere usikkerhet knyttet til om leieprisene for arbeidskraft dekker relevante kostnader.

6.1.3 Tillit til fordeling av indirekte kostnader: Skille ut fellestjenester konsern som morselskap

Etter modell fra BIR-konsernet, jf. avsnitt 4.2.1 og 5.2.1, anbefaler revisjonen at

4. Fellestjenester, som per i dag er plassert innenfor lovpålagt renovasjon, bør skilles ut som eget selskap. Fellestjenester konsern bør fungere som morselskap med lovpålagt renovasjon på den ene siden og næringsrenovasjon på den andre siden som heleide datterselskaper.

6.2 Kostnadsfordeling mellom lovpålagt og konkurranseutsatt renovasjon ved samdrift

6.2.1 Revurdering av merkostnadsprinsippet slik RKR-konsernet praktiserer det i dag

(a) Konkurransetilsynets påpekning om at det offentlige bør praktisere en forsiktighet-slinje i utøvelse av næringsvirksomhet og at denne bør gi et rimelig dekningsbidrag, (b) intensjonen i forurensingsloven om at samdrift skal bidra til å redusere monopolvirksomhetens behov for finansiering, samt (c) BIRs praktisering av dette regelverket, taler for en revurdering av RKR-konsernets praktisering av det såkalte merkostnadsprinsippet, jf. kapittel 5.

5. Når RKR Næring drar nytte av infrastruktur som allerede er etablert for lovpålagt behandling av husholdningsavfall, bør RKR Næring bidra med *mer enn merkostnaden*. RKR-konsernet bør i så måte årlig dokumentere for eierkommunene at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lovpålagt renovasjon ved samdrift (gjelder både innsamling og behandling) kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.

Merk at når det gjelder behandling av avfall, blir denne problemstillingen noe mindre aktuell når Returkraft kommer i drift, jf. avsnitt 5.2.4, punkt f).

6.2.2 Innsamling av avfall: sikkerhetsmargin mellom husholdnings- og næringsavfall

Merk at anbefaling nr. 5 innebærer at den lovpålagte innsamlingen av avfall skal komme bedre ut enn den ellers ville gjort når næringsavfall samles inn på ruter for husholdningsavfall.

Det er imidlertid viktig å være klar over at en betydelig andel av kostnader forbundet med innsamling og behandling av avfall fordeles per tonn avfall. RKR's intensjon er å innføre et innsamlingssystem hvor hver enkelt batch med avfall per kunde veies, slik at kunden faktureres med utgangspunkt i avfallets vekt. Når dette systemet er på plass vil usikkerhet omkring fordeling av avfallsmengder mellom husholdninger og næring i praksis forsvinne. Så lenge man opererer med estimerte fordelinger hvor det varierer hvorvidt en avfallsdunk er full eller ikke, bør imidlertid RKR etter revisjonens skjønn – i tråd med praksis i BIR, jf. avsnitt 5.2.3 – legge inn en sikkerhetsmargin i innsamlingen av avfall for å sikre at husholdningsavfall ikke subsidierer næringsavfall.

6. Inntil innsamlingssystem hvor hver enkelt batch veies er på plass, bør RKR legge inn en sikkerhetsmargin ved innsamling av næringsavfall på husholdningsruter, jf. BIRs praksis, for å sikre at husholdningsavfall ikke subsidierer næringsavfall.

6.2.3 Ytterligere benchmarking av behandlingstknader

Det er uenighet mellom revisjonen og RKR AS om bakgrunnen for at behandlingstknadene til RKR er høyest både relativt (andel av samlede kostnader til behandling) og absolutt (per behandlet ekvivalent tonn), jf. kapittel 5.1.

7. RKR bør i tiden fremover ha fokus på behandlingstknader. Dersom RKR også i renovasjonsbenchmarkingen som publiseres i 2010 kommer dårligst ut når det gjelder behandling av avfall, anbefaler revisjonen at det gjennomføres en ytterligere benchmarking av RKR AS med fokus på behandlingstknader.

6.3 Avfallsplanen og RKR's dokumentasjon av selvkostregnskap

6.3.1 Økt fokus på problemstillingene knyttet til selvkost og kryssubsidiering i Avfallsplanen

Det var ikke mulig å utlede egnete revisjonskriterier til denne forvaltningsrevisjonen fra "Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012" jf. avsnitt 3.3.1 Avfallsplanen skal revideres hvert 4. år, mens fremdrifts- og tiltaksplan må revideres årlig.

8. Neste revisjon av Avfallsplanens fremdrifts- og tiltaksplan bør innarbeide anbefalte tiltak fra denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Ved neste fullstendige revisjon av Avfallsplanen i 2012 bør håndtering av problemstillinger knyttet til selvkost og kryssubsidiering innarbeides som prioriterte hovedmål.

6.3.2 Årlig dokumentasjon av kalkyler for lovpålagt virksomhet overfor eierkommunene

På side 13 i Konkurransetilsynets utredning "På like vilkår" står det:

[...] offentlige foretak har gjerne enerettsområder som potensielt kan kryssubsidiere den konkurranseutsatte virksomheten. Det er derfor viktig at man stiller krav til kalkylen for eventuelle enerettsområder.

I Kristiansand Revisjonsdistrikts selskapskontroll/eierskapskontroll av RKR AS og konsern våren 2008 var en revisjonens anbefalinger følgende:

Vi anbefaler at RKR årlig dokumenterer prisfastsettelsen for husholdnings- og næringsavfall iht bestemmelser i konkurranseloven.

Daglig leder i RKR AS kommenterte anbefalingen slik:

Prisfastsettelsen for husholdningsavfall som behandles på RKRAs anlegg skjer basert på selvkostprinsippet, og alt konkurranseutsatt avfall leveres gjennom RKR Næring AS. Prisen for det konkurranseutsatte avfallet settes lik beregnet merkostnad for RKRAs behandling av dette, og forskjellen mellom den prisen som oppnås i markedet og den prisen som betales for behandlingen bidrar til skattepliktig overskudd i RKR Næring AS. Det utarbeides årlige selvkostberegninger både for RKRAs budsjett og regnskap og i tillegg foretas det årlige beregninger av merkostnad for behandlingen av næringsavfallet som leveres gjennom RKR Næring AS. RKR mener at dette ivaretar relevante hensyn til Konkurranseloven, Skatteloven samt gjeldende selvkostregelverk.

Revisjonen har mottatt kalkyler for 2009 fra RKR AS. RKR AS hadde imidlertid ikke utarbeidet kalkyler for 2007 og 2008, noe som innebærer at revisjonens anbefaling ikke ble fulgt opp for 2008. Når revisjonen i tillegg i denne rapporten er kritisk til måten RKR-konsernet praktiserer merkostnadsprinsippet på, anbefales følgende:

9. RKR-konsernet bør overfor eierkommunene årlig dokumentere kalkyler som viser prisfastsettelsen for husholdnings- og næringsavfall. Dokumentasjon av kalkyler må ses i sammenheng med anbefaling 5 om at det årlig dokumenteres at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lovpålagt renovasjon kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.

6.3.3 Årlig dokumentasjon av fordelingsnøkler for felleskostnader (indirekte kostnader)

På side 41 i Konkurransetilsynets utredning "På like vilkår" står det:

[...] Det er [derfor] viktig at man har klare retningslinjer som tilsier at kostnader som på en økonomisk forsvarlig måte kan henføres til et produkt, blir henført, samt at det stilles krav til dokumentasjon av metoder for beregning av standardkostnader og fordeling av indirekte kostnader.

På anmodning fra Konkurransetilsynet har BIR AS (se "Fellestjenester konsern" i figur 4.6) enkelt kunnet dokumentere de forskjellige fordelingsnøklerne (for økonomitjenest-

er, IT-tjenester, personal etc). Per i dag synes ikke RKR AS å ha en samlet og lett tilgjengelig oversikt over de forskjellige fordelingsnøklerne. Revisjonen anbefaler derfor at

10. RKR-konsernet årlig bør dokumentere fordelingsnøkler for indirekte kostnader overfor eierkommunene. Dokumentasjon vedrørende fordelingsnøkler bør samles i ett enkelt dokument.

6.3.4 Dokumentasjon av selvkostregnskap i RKR's Årsrapport

Selvkostregnskapet til RKR AS inngår ikke i RKR's Årsrapport 2007.

Under forutsetning av at finansregnskapet til RKR AS baserer seg på historisk anskaffelseskostnad og lineære avskrivninger vil det ikke være avvik mellom selvkostregnskapet og finansregnskapet, jf. avsnitt 4.2.7. Revisjonen anbefaler således at

11. Selvkostregnskap (med note om hvilke forutsetninger som må oppfylles for at det ikke skal oppstå avvik mellom finansregnskap og selvkostregnskap) bør inngå i den trykte Årsrapporten til RKR AS.

Åpenbart bør selvkostregnskap med note også oversendes eierkommunene sammen med dokumentasjon vedrørende kalkyler og fordelingsnøkler.

6.4 Resterende anbefalinger

6.4.1 Oppdatering av nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg

Revisjonen er enig i vurderingen til daglig leder i RKR Næring om at

12. Nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg bør oppdateres.

6.5 OPPSUMMERING - Kristiansand Revisjonsdistrikts anbefalinger

1. Eierkommunene snarere enn styret i RKR AS bør være generalforsamling i RKR Næring. Generalforsamlingen i RKR AS bør også være generalforsamling i RKR Næring.
2. RKR Næring bør få et uavhengig styre som ikke består av ledelsen (ansatte) i RKR AS.
3. Det bør igangsettes en prosess med det mål for øyet at RKR Næring tar på seg arbeidsgiveransvar for ansatte som reelt sett jobber innenfor den konkurranseutsatte virksomheten.
4. Fellestjenester, som per i dag er plassert innenfor lovpålagt renovasjon, bør skilles ut som eget selskap. Fellestjenester konsern bør fungere som morselskap med lovpålagt renovasjon på den ene siden og næringsrenovasjon på den andre siden som heleide datterselskaper.
5. Når RKR Næring drar nytte av infrastruktur som allerede er etablert for lovpålagt behandling av husholdningsavfall, bør RKR Næring bidra med *mer enn merkostnaden*. RKR-konsernet bør i så måte årlig dokumentere for eierkommunene at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lovpålagt renovasjon ved samdrift (gjelder både innsamling og behandling) kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.
6. Inntil innsamlingssystem hvor hver enkelt batch veies er på plass, bør RKR legge inn en sikkerhetsmargin ved innsamling av næringsavfall på husholdningsruter, jf. BIRs praksis, for å sikre at husholdningsavfall ikke subsidierer næringsavfall.
7. RKR bør i tiden fremover ha fokus på behandlingstkostnader. Dersom RKR også i renovasjonsbenchmarkingen som publiseres i 2010 kommer dårligst ut når det gjelder behandling av avfall, anbefaler revisjonen at det gjennomføres en ytterligere benchmarking av RKR AS med fokus på behandlingstkostnader.
8. Neste revisjon av Avfallsplanens fremdrifts- og tiltaksplan bør innarbeide anbefalte tiltak fra denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Ved neste fullstendige revisjon av Avfallsplanen i 2012 bør håndtering av problemstillinger knyttet til selvkost og krysssubsidiering innarbeides som prioriterte hovedmål.
9. RKR-konsernet bør overfor eierkommunene årlig dokumentere kalkyler som viser prisfastsettelsen for husholdnings- og næringsavfall. Dokumentasjon av kalkyler må ses i sammenheng med anbefaling 5 om at det årlig dokumenteres at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lovpålagt renovasjon kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.

10. RKR-konsernet årlig bør dokumentere fordelingsnøkler for indirekte kostnader overfor eierkommunene. Dokumentasjon vedrørende fordelingsnøkler bør samles i ett enkelt dokument.
11. Selvkostregnskap (med note om hvilke forutsetninger som må oppfylles for at det ikke skal oppstå avvik mellom finansregnskap og selvkostregnskap) bør inngå i den trykte Årsrapporten til RKR AS.
12. Nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg bør oppdateres.

7 RKR's HØRINGSUTTALELSE

7.1 RKR's høringsuttalelse - sammendrag

Kommunerevisjonens rapport gir en nyttig gjennomgang av viktige sider ved Avfall Sørs virksomhet, selv om vi ikke fullt ut kan slutte oss til alle vurderinger og anbefalinger som fremkommer. Det er også viktig å påpeke at kommentarfristen har vært svært kort og ikke har gjort det mulig å behandle saken i styret.

Noen av anbefalingene vil kreve betydelige endringer og må utredes nærmere før det konkluderes. Vi vil særlig anbefale at eventuelle endringer i den etablerte selskaps- og konsernstruktur – herunder forslag om å skille ut fellesfunksjoner i et eget selskap og endringer i ledelse og eierstyring av selskapene - utredes grundigere frem til ordinær generalforsamling sommeren 2010. Dette bør også vurderes i forhold til kommunenes pågående arbeidet med eierstrategi for selskapet.

Avfall Sør vil igangsette en prosess i forhold til de ansatte med sikte på at de som arbeider i RKR Næring skal få direkte ansettelsesforhold i dette selskapet.

Selskapet vil også følge Kommunerevisjonens anbefalinger når det gjelder bedre rutiner og dokumentasjon av internpriser, og legger til grunn at lovpålagt renovasjon skal komme bedre ut når næringsavfall håndteres sammen med husholdningsavfall. Også rutiner og dokumentasjon vedrørende fordelingsnøkler for felleskostnader og andre kostnader som deles mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt renovasjon skal utvikles videre.

Fra januar 2010 starter en ny kontraktperiode for innsamling, og næringsavfall i kommunale ruter vil da bli veid ved tømning. Avfall Sør vil også ha sterkt fokus på behandlingskostnader både i forbindelse med forestående "benchmarking" og overgang til forbrenning av restavfall i 2010.

7.2 RKR's kommentarer til revisjonens anbefalinger

Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen AS (tidligere RKR) har etter vedtak på generalforsamlingen i juni 2009 endret selskapsnavn til Avfall Sør AS, og vi vil i vår høringsuttalelse benytte nåværende selskapsnavn. Fra 1.7. 2009 skjedde det dessuten en betydelig omorganisering ved at bl. a. ansvaret for innsamling av husholdningsavfall, næringsavfall i Kristiansand og andre driftsoppgaver ble overført til Avfall Sør AS (RKR), samtidig som de ansatte i renovasjonsavdelingen i Kristiansand kommune ble overført til Avfall Sør AS. I forbindelse med disse endringene er det etablert en ny avdelingsstruktur i selskapet, uten at det er gjort noen endringer i den formelle konsernmodellen. Disse endringene er omtalt i revisjonsrapporten men revisjonens

vurderinger er i hovedsak gjort i forhold til drift og organisering av RKR slik dette var før omorganiseringen.

Revisjonsrapporten er oversendt selskapet med svært kort høringsfrist. Dette har gjort det umulig å forankre selskapets høringsuttalelse gjennom behandling i styre og det administrative samarbeidsutvalget med eierkommunene (AU). Høringsuttalelsen er derfor utarbeidet av administrasjonen i samråd med styreleder. Det har heller ikke vært mulig å involvere juridiske eller andre eksterne rådgivere i en vurdering av de anbefalinger som fremmes av Kommunerevisjonen.

Rapporten fra Kommunerevisjonen gir etter Avfall Sørs oppfatning en nyttig gjennomgang av viktige forhold knyttet til konkurransereguleringen, selskapets organisering og videre drift. Det aktuelle fokus på selvkostproblematikk og krysssubsidiert er viktig og relevant. Revisjonskriteriene er imidlertid uklare på visse punkter, og reflekterer til en viss grad mer prinsipielle, og til dels politiske, problemstillinger og utviklingstrekk enn gjeldende lov og forskrift. Til en viss grad kan en endelig avklaring i forhold til lovverket kreve en rettslig prøving. Spesielt vil vi understreke at henvisningen til utredningen "På like vilkår", som er en utredning utarbeidet for Konkurransetilsynet, også omfatter forhold som er anbefalt av utrederne og som ikke er gjennomført i norsk lov og forskrift. Til en viss grad vil valg av løsninger være avhengig av fremtidige politiske valg både nasjonalt og fra Avfall Sørs eiere.

I det følgende vil vi kommentere de anbefalingene som Kommunerevisjonen har formulert:

- 1. Eierkommunene snarere enn styret i RKR AS bør være generalforsamling i RKR Næring. Generalforsamlingen i RKR AS bør også være generalforsamling i RKR Næring.*
- 2. RKR Næring bør få et uavhengig styre som ikke består av ledelsen (ansatte) i RKR AS.*

Disse to anbefalingene kommenteres samlet.

Nåværende konsernmodell ble etablert da RKR ble omdannet fra DA til AS, noe som skjedde fra 1.1.2006. RKR tok da i betydelig grad utgangspunkt i den aktuelle organisering og erfaringer med dette i det interkommunale renovasjonsselskapet i Bergensområdet (BIR AS). Revisjonen har også i stor grad vurdert organisatoriske forhold i Avfall Sør AS i forhold til BIR AS. Vi vil imidlertid peke på at både størrelse, oppgavefordeling og andre forhold gjør at det er mange ulikheter mellom Avfall Sør og BIR. Kommunerevisjonen viser også til organiseringen av Trondheim Renholdsverk med datterselskaper, og her er ulikhetene mellom selskapene enda større. Et fellestrekk mellom de tre konsernmodellene er behovet for et tilstrekkelig og hensiktsmessig skille mellom lovpålagt og konkurransutsatt virksomhet.

RKR Næring AS ble etablert i 2005 med egen daglig leder, eget styre og eget regnskap for å sikre et tilstrekkelig skille mellom den konkurransutsatte virksomheten og den lovpålagte og selvkostbaserte virksomheten for eierkommunene. Alternativet

kunne vært et regnskapsmessig skille innen RKR AS, slik det bl. a. ble praktisert i Kristiansand kommune frem til overføringen av næringsavfallsrenovasjonen til Avfall Sør pr 1.7.2009. Også andre kommuner og interkommunale selskaper praktiserer til dels en slik løsning fortsatt, men utviklingen går i retning av at de konkurranseutsatte virksomhetene skilles ut i egne selskaper. Ved RKR Næring sin generalforsamling i 2009 ble styrets sammensetning endret for å tilføre ny kompetanse innen markedsarbeid og merkevarebygging. Styret består nå av to uavhengige styremedlemmer samt Avfall Sørs daglige leder som styreleder og to andre styremedlemmer fra ledelsen Avfall Sør.

Kommunerevisjonens anbefaling om et enda sterkere skille med krav om et uavhengig styre og Avfall Sørs eiere som generalforsamling i RKR Næring AS - i stedet for Avfall Sørs styre - vil bryte med den konsernmodellen som er etablert. Verken daglig leder i Avfall Sør eller Avfall Sørs styre vil da kunne delta i styringen av den konkurranseutsatte virksomheten, og langt på vei vil RKR Næring AS da bli et selvstendig selskap, løsrevet fra morselskapet. Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre noen grundig evaluering av konsekvensene av en slik løsning, men vil peke på at dette vil svekke det totale kompetansemiljøet og grunnlaget for å høste samdriftsfordeler i konsernet. Vi er redd dette vil redusere mulighetene for å lykkes som et kommunalt eid alternativ i konkurransen med private konkurrenter innen håndtering av næringsavfall og gå på bekostning av samdriftsfordelene for husholdningsrenovasjonen.

Når kommunerevisjonen i så sterk grad tar utgangspunkt i den organisering som er valgt i BIR vil vi peke på at viktige forskjeller mellom Avfall Sør og BIR. I BIR ligger all avfallsbehandling i konkurranseutsatte selskaper, mens Avfall Sørs behandlingsevne i hovedsak er knyttet til anleggene på Støleheia som ligger innen selvkostområdet. BIR har også betydelig konkurranseutsatt aktivitet knyttet til papirsortering og innsamling av husholdningsavfall der de direkte konkurrerer om anbud med private aktører. Dette har medført flere klagesaker til Konkurransetilsynet og KOFA. Avfall Sør (RKR) har på sin side ikke hatt noen slike klagesaker så langt. Oppgavene som i dag utføres av RKR Næring på oppdrag fra Avfall Sør er drift av tre gjenvinningsstasjoner etter selvkostprinsippet samt kjøp og videre håndtering/salg av papp, papir og plastemballasje.

Kommunerevisjonens anbefaling nr 1 og 2 bør på denne bakgrunn vurderes grundig før det konkluderes om å svekke den nåværende konsernmodellen som foreslått. I BIR har man for øvrig valgt en noe annen løsning, ved at husholdningsrenovasjonen er skilt ut (i BIR Privat AS) med egen daglig leder og eget styre/generalforsamling. BIR AS eier BIR Privat AS og BIR AS eier også alle anleggsmidler og leier disse ut til BIR Privat AS. I denne modellen sitter politikere fra eierkommunene som styre for BIR Privat AS mens det er et "profesjonelt" styre ledet av en advokat i BIR AS. I Trondheim Renholdsverk ser det ut til at eierne velger en modell med et holdingselskap – herunder fellestjenester - og separate datterselskaper for konkurranseutsatt og selvkostbasert virksomhet. Administrerende direktør i holdingselskapet blir styreleder i begge datterselskapene.

Vi vil anbefale eierkommunene å legge til grunn at styret i Avfall Sør arbeider videre med en vurdering i forhold til Kommunerevisjonens anbefaling 1 og 2, og fremlegger et forslag til eierkommunene om eventuelle endringer innen generalforsamlingen i Av-

fall Sør sommeren 2010. Dette vil også gi anledning til å vurdere saken i forhold til den omorganiseringen som er gjennomført fra 1.7.2009 og de betydelige endringene som skjer i forbindelse med overgang fra deponering til forbrenning av restavfall. Eventuelle endringer som munner ut av en slik prosess bør neppe gjennomføres før fra 1.1.2011, og må også vurderes i forhold til det arbeidet som i dag pågår i kommunene når det gjelder eierstrategi for selskapet.

3. Det bør igangsettes en prosess med det mål for øyet at RKR Næring tar på seg arbeidsgiveransvar for ansatte som reelt sett jobber innenfor den konkurranseutsatte virksomheten.

Denne anbefalingen er i samsvar med det både styre og ledelse i Avfall Sør og RKR Næring ser som aktuelt, og problemstillingen er allerede tatt opp styrene i både Avfall Sør og RKR Næring. Nåværende løsning er valgt for å unngå unødig uro og bekymring blant de ansatte i forbindelse med både omdanningen til AS fra 2006 og omorganiseringen som er gjennomført fra 1.7.2009. Gjennomføring av den foreslåtte endringen vil kreve en ryddig prosess i forhold til de ansatte og deres organisasjoner, med avklaring av en rekke forhold som pensjon, lønn, oppsigelsesvern m.v.. Det bør være realistisk å kunne gjennomføre endringer i samsvar med Kommunerevisjonens anbefaling fra 1.1.2011.

4. Fellestjenester - som per i dag er plassert innenfor lovpålagt renovasjon - bør skilles ut som eget selskap. Fellestjenester konsern bør fungere som morselskap med lovpålagt renovasjon på den ene siden og næringsrenovasjon på den andre siden som heleide datterselskaper.

Denne anbefalingen må ses i sammenheng med kommentarene til Kommunerevisjonens anbefaling 1 og 2 ovenfor. Konsekvensen av Kommunerevisjonens forslag er - slik vi oppfatter det - ikke at fellestjenester skilles ut i et eget selskap men at det må etableres et nytt datterselskap for lovpålagt renovasjon, jf BIR Privat AS under BIR AS og Renholdsverket AS under Trondheim Renholdsverk AS. I utgangspunktet mener vi at en slik endring vil kunne gå på bekostning av samdriftsfordeler og virke unødige byråkratiserende. De hensyn som er påpekt av Kommunerevisjonen kan etter vår oppfatning løses på en tilfredsstillende måte ved å videreutvikle rutiner og grunnlag for kostnadsfordeling innenfor et regnskapsmessig skille i dagens organisasjonsmodell. Denne problemstillingen bør vurderes sammen med eventuelle endringer i konsernstruktur, jf våre kommentarer til revisjonens anbefaling nr 1 og 2.

5. Når RKR Næring drar nytte av infrastruktur som allerede er etablert for lovpålagt behandling av husholdningsavfall, bør RKR Næring bidra med *mer enn merkostnaden*. RKR-konsernet bør i så måte årlig dokumentere for eierkommunene at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lovpålagt renovasjon ved samdrift (gjelder både innsamling og behandling) kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.

Avfall Sør er enig i at det kan være grunner til at det, i forbindelse med prisfastsettelse for næringsavfall som behandles i anlegg som er etablert for lovpålagt renovasjon, beregnes en noe høyere pris enn direkte merkostnad for å sikre at den lovpålagte renovasjonen ikke kommer dårligere ut enn om det konkurranseutsatte avfallet ikke var blitt mottatt og behandlet. Dagens praksis innebærer at næringsavfallet bidrar på lik linje med husholdningsavfallet til dekning av driftsvariable kostnader, sluttbehandlingsavgift og avsetning til etterdrift for deponiet. Også deler av de faste kostnadene dekkes, og vi mener derfor at dagens priser for næringsavfall sikrer at den lovpålagte renovasjonen kommer bedre ut enn den ellers ville gjort. For komposteringsanlegget er situasjonen noe annerledes, etter som eventuell ubenyttet kapasitet i et år ikke kan "spares" til senere år. Også her innebærer dagens priser at alle variable kostnader og deler av de faste kostnader dekkes, men prisfastsettelsen mellom RKR Næring og Avfall Sør AS må også ses i forhold til at Avfall Sør er et selvkostbasert selskap med skattefritak. Overgangen til forbrenning av restavfall vil innebære en sterk reduksjon av mengde næringsavfall som behandles på Støleheia, selv om både komposteringsanlegget og noe av deponidriften vil fortsette.

Avfall Sør er enige med Kommunerevisjonens anbefaling om at grunnlaget for prisfastsettelse og bakenforliggende kostnadsestimater for næringsavfallet skal dokumenteres overfor eierkommunene og vil legge dette til grunn i budsjettarbeidet for 2010.

For innsamlingsvirksomheten har RKR Næring deltatt sammen med eierkommunene/RKR i en felles anbudskonkurranse som har resultert i at det er avtalt samme tømmepriser i alle kommunene og for både næringsavfall og husholdningsavfall. Fordelen for den lovpålagte renovasjonen vil i denne sammenheng være at det må antas at enhetskostnadene pr tømning vil være lavere med enn uten næringsavfallskundene som følge av at totalt antall kunder og tømminger blir høyere.

6. Inntil innsamlingssystem hvor hver enkelt batch veies er på plass, bør RKR legge inn en sikkerhetsmargin ved innsamling av næringsavfall på husholdningsruter, jf. BIRs praksis, for å sikre at husholdningsavfall ikke subsidierer næringsavfall.

Dagens ordning for næringsavfall innebærer at det er fastsatt normtall basert på tidligere målinger for hvor mye næringsavfallet i hver dunk veier. Dette systemet har vært i bruk i både eierkommunene og RKR, men vil bli endret fra 1.1.2010 når det tas i bruk nye renovasjons-biler med påmontert vektutstyr (Smart Sortert) i alle kommunene. Fra dette tidspunktet vil pris for tømning av avfallet fastsettes både ut fra antall tømminger og vekt. Dette gjelder både det avfallet som leveres til RKR og restavfall som leveres Returkraft.

7. RKR bør i tiden fremover ha fokus på behandlingskostnader. Dersom RKR også i renovasjonsbenchmarkingen som publiseres i 2010 kommer dårligst ut når det gjelder behandling av avfall, anbefaler revisjonen at det gjennomføres en ytterligere benchmarking av RKR AS med fokus på behandlingskostnader.

RKR og Kristiansand kommune har sammen med en del andre kommuner og interkommunale selskaper deltatt i et prosjekt i regi av Avfall Norge for utvikling av et benchmarkingsystem for kommunalt avfall. Dette systemet er fortsatt under utvikling og har etter vår oppfatning fortsatt en del svakheter. Men benchmarkingen vil for hver nye runde bli bedre. Resultatene for RKR/Kristiansand kommune for 2007 viser at behandlingstkostnadene hos oss er høye i forhold til andre deltakere i prosjektet. Vi er enige i anbefalingen om å ha sterkt fokus på behandlingstkostnad i tiden fremover, og vil også arbeide spesielt med dette i forbindelse med neste runde av benchmarking som skal gjøres i 2010 med grunnlag i data for 2009. Overgangen fra deponering til forbrenning av restavfall vil for øvrig i seg selv endre situasjonen på behandlingstområdet vesentlig, men dette vil ikke reflekteres i benchmarkingen som utføres i 2010.

8. Neste revisjon av Avfallsplanens fremdrifts- og tiltaksplan bør innarbeide anbefalte tiltak fra denne forvaltningsrevisjonsrapporten. Ved neste fullstendige revisjon av Avfallsplanen i 2012 bør håndtering av problemstillinger knyttet til selvkost og krysssubsidiering innarbeides som prioriterte hovedmål.

Vi tar denne anbefalingen fra Kommunerevisjonen til etterretning og vil følge dette opp i fremtidig arbeid med både utarbeidelse og rapportering i forhold til avfallsplanen.

9. RKR-konsernet bør overfor eierkommunene årlig dokumentere kalkyler som viser prisfastsettelsen for husholdnings- og næringsavfall. Dokumentasjon av kalkyler må ses i sammenheng med anbefaling 5 om at det årlig dokumenteres at RKR Næring bidrar med et rimelig dekningsbidrag, slik at lov-pålagt renovasjon kommer bedre ut enn den ellers ville gjort.

Vi har ikke ytterligere kommentarer til dette ut over det som er nevnt i kommentarene til anbefaling 5 og vil legge dette til grunn i arbeidet med budsjettet for 2010.

10. RKR-konsernet årlig bør dokumentere fordelingsnøkler for indirekte kostnader overfor eierkommunene. Dokumentasjon vedrørende fordelingsnøkler bør samles i ett enkelt dokument.

Vi har heller ikke andre kommentarer til dette ut over at slike fordelingsnøkler vil være nødvendige uavhengig av valg av organisasjonsform for fellestjenester, jf Kommunerevisjonens anbefaling og våre kommentarer under anbefaling 4.

11. Selvkostregnskap (med note om hvilke forutsetninger som må oppfylles for at det ikke skal oppstå avvik mellom finansregnskap og selvkostregnskap) bør inngå i den trykte Årsrapporten til RKR AS.

Dette er uproblematisk og vil bli gjennomført fra og med årsrapport for 2009. Vi vil også fra og med 2009 synliggjøre selvkostregnskapet i de offisielle notene til regnskapet.

12. Nøkler for fordeling av kostnader i Sørlandsparken avfallsanlegg bør oppdateres.

En ny gjennomgang av fordelingsnøklerne vil bli gjort i forbindelse med budsjettet for 2010 og vil bli videreutviklet i forbindelse med at Sørlandsparken Avfallsanlegg skal bygges om og oppgraderes i løpet av 2009 – 2010.

Kristiansand 25.8.2009

Sigurd Tvedt
Daglig leder Avfall Sør AS

8 REVISJONENS KOMMENTARER TIL RKR_s HØRINGSUTTALELSE

Revisjonen oppfatter det slik at RKR-konsernet tar anbefaling 3 samt anbefalingene fra 5 til 12 til etterretning. På den annen side imøtegår RKR-konsernet anbefaling 1,2 og 4.

Revisjonen vil, i tillegg til enkelte av RKR_s innledende bemerkninger i kapittel 7.2, kun kommentere delene av høringsuttalelsen som er knyttet opp mot anbefaling 1,2 og 4.

8.1 Vedrørende høringsfrist

Revisjonen signaliserte allerede i juni at rapporten skulle behandles i Kontrollutvalget i Kristiansand 3. september 2009. Rapporten behandles deretter i respektive Kontrollutvalg i Vennesla, Søgne og Songdalen i løpet av september 2009.

2 ukers høringsfrist er vanlig praksis i forbindelse med revisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter. Rapporten ble sendt til RKR på høring onsdag 12. august kl 1215, med utgangen av tirsdag 25. august som høringsfrist.

Mandag 17. august hadde revisjonen et 4-timers møte med styreleder RKR AS, daglig leder RKR AS (som også er styreleder RKR Næring), økonomisjef RKR AS, avdelingsleder husholdningsrenovasjon RKR AS samt daglig leder RKR Næring. I kjølvannet av møtet ble revisjonens rapport endret på følgende områder:

- Faktiske feil i rapporten som ble påpekt på møtet ble etter revisjonens beste evne rettet opp.
- Foreslåtte enkelte endringer i tidlige kapitler når det gjaldt den deskriptive fremstillingen av RKR-konsernet ble i stor grad tatt til etterretning.
- RKR_s innsigelser når det gjaldt opprinnelig anbefaling om at "*RKR Næring for håndtering av returpapiret fra husholdningene bør fakturere RKR AS slik at den lovpålagte virksomheten sitter igjen med den klart største nettoinntekten*" ble tatt til følge. På bakgrunn av RKR_s argumentasjon og informasjon som kom frem på møtet unnlot revisjonen å legge frem noen anbefaling om fordeling av inntekter fra materialvinning, jf. avsnitt 5.2.6.

På den annen side kom det ikke frem noe på møtet som gjorde at revisjonen endret oppfatning om anbefaling 1,2 og 4.

Onsdag 19. august kl 1530 fikk RKR den endelige versjonen av forvaltningsrevisjonsrapporten. Med unntak av at anbefalingen om fordeling av inntekter fra materialgjenvinning ble tatt ut, var kapitlet med anbefalinger så å si identisk med opprinnelig rapport som ble sendt på høring 12. august.

8.2 Vedrørende ”politiske revisjonskriterier”

I RKR's høringsuttalelse kan en lese:

Revisjonskriteriene er imidlertid uklare på visse punkter, og reflekterer til en viss grad mer prinsipielle, og til dels politiske, problemstillinger og utviklingstrekk enn gjeldende lov og forskrift. Til en viss grad kan en endelig avklaring i forhold til lovverket kreve en rettslig prøving. Spesielt vil vi understreke at henvisningen til utredningen ”På like vilkår”, som er en utredning utarbeidet for Konkurransetilsynet, også omfatter forhold som er anbefalt av utrederne og som ikke er gjennomført i norsk lov og forskrift.

Revisjonen antar at RKR anerkjenner Norges kommunerevisorforbunds avklaring knyttet til organisering av renovasjonsordningen og krav om selvkost, jf. avsnitt 3.2.1, forurensingsloven med forarbeider, jf. avsnitt 3.2.2, Statens Forurensingstilsyns veileder om beregning av kommunale avfallsgebyrer, jf. avsnitt 3.2.3, KRDs retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, jf. avsnitt 3.2.4, og avfallsforskriften i forbindelse med avsetning til etterdrift, jf. 3.2.5, som gyldige revisjonskriterier. Det er videre verdt å merke seg at det var et problem i denne forvaltningsrevisjonen at det ikke var mulig å utlede egnete revisjonskriterier fra kommunenes vedtak og forutsetninger eller RKR's egne dokumenter, jf. kapittel 3.3, idet problemstillingene knyttet til selvkost og kryssubsidiering i realiteten ikke er diskutert.

Følgelig synes henvisninger til utredningen ”På like vilkår” å være det springende punkt. Revisjonen vil for det første peke på anerkjent teori kan benyttes som revisjonskriterium i en forvaltningsrevisjon, jf. § 27 i ”RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon”; ”På like vilkår” fremstår definitivt som anerkjent teori når det gjelder konkurranse mellom offentlige og private foretak samt spørsmål om kryssubsidiering når offentlige foretak som driver (til dels) lovpålagt (monopol)-virksomhet samtidig tilbyr tjenester i konkurranseutsatte markeder.

For det andre bygger revisjonens konkrete anbefalinger om organisasjonsmessige endringer i RKR-konsernet på konkrete brev fra Konkurransetilsynet til andre avfallsselskaper i Norge, jf. referanser i kapittel 9. Det er praktisk talt ikke avvik mellom Konkurransetilsynets myndighetsutøvelse i forhold til avfallsbransjen og de poengene vi viser til i utredningen ”På like vilkår”. I telefonsamtale med Konkurransetilsynet sier tilsynet i tillegg at ”På like vilkår” er et av utgangspunktene for Konkurransetilsynet når de jobber med denne typen saker.

For det tredje er det i praksis svært vanskelig å avdekke konkurransevridende kryssubsidiering, og Konkurransetilsynets brev til BIR og Trondheim Renholdsverk er ikke pålegg om å bringe ulovlig atferd til opphør etter konkurranselovens § 12. I telefonsamtale med Konkurransetilsynet understrekes det imidlertid eksplisitt at, nettopp fordi det i praksis er svært komplisert å avdekke konkurransevridende forhold som faller inn under konkurranselovens § 11 om utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling, anbefaler tilsynet sterkt et ”styremessig, ledelsesmessig, personalmessig og funksjonelt skille” mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet.

8.3 Vedrørende henvisninger til Konkurransetilsynets brev til Trondheim kommune

I RKR's høringsuttalelse står det:

Kommunerevisjonen viser også til organiseringen av Trondheim Renholdsverk med datterselskaper, og her er ulikhetene mellom selskapene enda større

Dette er ikke helt presist: som utgangspunkt for revisjonens anbefalinger når det gjelder ny konsernmodell for RKR-konsernet er Konkurransetilsynets mer generelle og prinsipielle tilrådninger samt BIR-konsernets konkrete konsernmodell. Henvisningene til brev til Trondheim Renholdsverk er nyttige fordi de (a) viser at organisering av kommunalt eide avfallsselskaper i lys av selvkost- og krysssubsidiert er en aktuell problemstilling, og (b) at det i denne sammenhengen ikke er avvik mellom "På like vilkår" på den ene siden og Konkurransetilsynets myndighetsutøvelse på den andre siden.

Merk at Trondheim kommunerevisjon i 2006 publiserte en rapport med tittelen "Revisjonens gjennomgang av Trondheim Renholdsverk 1996-2006"⁸. Denne rapporten førte til at Veolia Miljø AS henvendte seg til Konkurransetilsynet vedrørende konkurransen i avfallsmarkedet i Trondheimsområdet, og er bakgrunnen Konkurransetilsynets brev til Trondheim kommune om organisering av Trondheim Renholdsverk AS og gjennomføring av anbudsprosesser i avfallssektoren.

Kristiansand Revisjonsdistrikt har i denne utvidete selskapskontrollen / forvaltningsrevisjonen av RKR-konsernet lagt vekt på å legge frem fremoverskuende anbefalinger som er i tråd med Konkurransetilsynets klare signaler til avfallsbransjen, snarere enn å ta for oss historiske regnskapstall.

8.4 Vedrørende anbefaling 1,2 og 4.

RKR-konsernet uttrykker i sin høringsuttalelse bekymring for at et skille mellom monopolbit og konkurranseutsatt virksomhet i tråd med Konkurransetilsynets anbefalinger vil svekke grunnlaget for å høste samdriftsfordeler i konsernet. Det vises til at "det totale kompetansemiljøet vil svekkes", men ellers peker ikke høringsuttalelsen på konkrete samdriftsfordeler som står i fare for å mistes som følge av et tydelig og reelt skille mellom monopolbit og konkurranseutsatt virksomhet. Høringsuttalelsen betoner imidlertid at dette bør belyses nærmere i en grundig evaluering.

Revisjonens vurderinger og anbefalinger er lagt frem i kapittel 5 og 6. Avslutningsvis vil revisjonen likevel bemerke at samdriftspotensial (eksempelvis innen innsamling, behandling og fellesfunksjoner) kan realiseres også innenfor revisjonens anbefalte konsernstruktur (som bygger på BIRs organisering). Sagt på en annen måte, samdrift som er bedriftsøkonomisk rasjonell for både lovpålagt og konkurranseutsatt virksomhet vil fortsatt kunne gjennomføres. Det er heller ikke noe i veien for at eierne gjennom sin eierskapsutøvelse legger føringer i retning av at samdriftsfordeler utnyttes også i kjølvannet av en implementering av revisjonens anbefalinger. Poenget er imidler-

⁸ Se Trondheim kommunerevisjons nettsider:

<http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117615852&language=0>

tid at mulighetene for å legge en urimelig stor andel av kostnadene på husholdningene minimeres dersom revisjonens anbefalinger følges opp. Revisjonen kan følgelig ikke se at utnyttelse av samdriftsfordeler står og faller på at ledelsen i RKR AS, som styre i RKR Næring, skal kunne instruere RKR Næring.

9 REFERANSER

Avfall Norge: *Renovasjonsbenchmarking 2008: Resultater for Renovasjonsselskapet for Kristiansandsregionen (RKR)*

BIR Privat AS: Budsjett 2009

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*. Rundskriv H-2140 KR.D.

Konkurransetilsynet (2005): *På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak*, 1/2005

Konkurransetilsynets brev vedrørende BIR med referanser 2004/980 datert 10.10.2005, 2005/1459-30 datert 02.06.2006, og 2004/980 datert 21.08.2008

Konkurransetilsynets brev vedrørende Trondheim Renholdsverk AS med referanse 2006/1111 datert 19.05.2008

Norges Kommunerevisorforbund (2006): *Kommunale betalingstjenester og selvkost-prinsippet når selvkosttjenesten utføres av egne rettssubjekter*. eINFO 11/06

Oslo kommunerevisjon (2005): *Selvkost lovpålagt renovasjon*. Rapport 4/2005.

OT.prp.nr. 87(2001-2002): *Om lov om endring i lov av 13.mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*.

RKR og eierkommuner (2008): *Avfallsplan for Kristiansandsregionen 2008-2012*

RKR og administrasjonen i de fire eierkommunene (2008): *Utredning om overføring av oppgaver fra eierkommunene til RKR og fremtidig organisering på avfallsområdet*

Statens forurensningstilsyn (2003): *Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr*. SFT 2003.

Statens forurensningstilsyn (2006): *Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier*. SFT 2006.

10 Vedlegg 1: Konkurransetilsynet om omorganisering av BIR konsern



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Deloitte Advokatfirma DA
v/ Advokat Rolf-Erik Disch
Postboks 6013 Postterminalen
5892 Bergen

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/980
MAB INBR 548 0

Dato: 21.08.2008

Vedrørende omorganisering av BIR konsern

Det vises til tidligere kontakt i forbindelse med oppfølging av Konkurransetilsynets anmodning i brev av 10. oktober 2005 til eierkommunene i BIR AS ("BIR") om å vurdere tiltak som vil sikre konkurranse på like vilkår i avfallsbransjen i Bergen og omegn.

1. Sakens bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok i 2005 henvendelser fra tre private aktører i avfallsbransjen i Bergensområdet. Aktørene mente at konkurransesituasjonen i avfallssektoren var vanskelig, fordi BIR som et offentlig renovasjonsselskap, både har virksomhet innenfor skjermet (BIR Privat AS) og konkurranseutsatt marked. På denne bakgrunn sendte Konkurransetilsynet en påpekning til BIRs eierkommuner 10. oktober 2005 hvor de ble bedt om å vurdere tiltak for å sikre konkurranse på like vilkår. Det ble særlig pekt på behovet for strukturelle endringer i BIR samt endringer i organiseringen av anbudsprosessene.

Påpekningen resulterte i en henvendelse til Konkurransetilsynet fra BIR 18. mai 2007 med forslag til strukturelle endringer av BIR konsernet. De foreslåtte endringene går i hovedsak ut på at BIR Privat AS får et uavhengig styre, egen daglig leder, og at generalforsamlingen skal bestå av eierne og ikke av styret i BIR. Formålet med de foreslåtte endringene er å sikre konkurranse på like vilkår.

Konkurransetilsynet besvarte henvendelsen i brev av 8. juni 2007. I brevet gir tilsynet klart uttrykk for at de foreslåtte endringene er positive ut fra konkurransemessige hensyn. Det vises til at endringene vil gi et tydeligere skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet. Videre kan endringene bidra til å redusere muligheten for ulovlig kryssubsidiering og konkurranseskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet.

Den foreslåtte omstruktureringen vil også kunne bidra til at anbudsprosessene avvikles på en måte som vil være positiv for konkurransen. I ovennevnte brev gir imidlertid Konkurransetilsynet også uttrykk for at det fortsatt vil være behov for ytterligere forbedring av anbudsprosessene. Tilsynet peker særlig på behovet for å gjøre anbudsprosessen mer synlig for utenforstående for å hindre mistanke om at forskjellsbehandling finner sted.

Det har videre vært avholdt møter mellom Konkurransetilsynet og BIR den 10. september 2007 og 12. desember 2007. BIR har i møtene redegjort for flere endringer i sin interne instruks om offentlige anskaffelser i BIR Privat AS for å sikre reell konkurranse. Ifølge BIR er formålet med endringene av instruksjonen først og fremst å synliggjøre at anbudsprosessen gjennomføres etter loven, særlig i de tilfeller hvor et av datterselskapene til BIR AS deltar i anbudet. Det fremgår av

Postadresse:
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:
Olav Kyrres gate 8, Bergen
H. Heyerdahls gate 1, Oslo

Telefon: +47 55 59 75 00
Telefaks: +47 55 59 75 99

post@konkurransetilsynet.no
www.konkurransetilsynet.no



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

2

instruksen at konkurransen skal gjennomføres uten medvirkning fra ansatte i andre BIR-selskaper, og valget av leverandør skal fattes av styret i BIR Privat AS som etter omstruktureringen skal være uavhengig av BIR.

Videre har BIR redegjort for sitt syn på hvorfor det ikke er hensiktsmessig å organisere anbudsprosessen utenfor BIR konsernet. Hovedbegrunnelsen synes å være at eierkommunene mangler nødvendig spesialkompetanse for avfallshåndtering. Etter BIRs oppfatning er det derfor hensiktsmessig at BIR Privat AS selv foretar de anskaffelser der spesialkompetanse er påkrevd.

2. Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet finner det positivt at det er iverksatt tiltak slik at BIR Privat AS vil få et eget styre og egen daglig leder. Endringene vil gi et tydeligere skille mellom konkurranseutsatt virksomhet og lovpålagt virksomhet, og kan bidra til å redusere muligheten for, og mistanke om, ulovlig krysssubsidiering og konkurranseuskadelig underprising i det konkurranseutsatte markedet.

Når det gjelder organisering av anbudsprosesser i tilfeller hvor offentlige foretak i tillegg har konkurranseutsatt virksomhet, er det avgjørende for å sikre reell konkurranse at det er et formelt og reelt skille mellom den enhet som skal forestå anbudsprosessen og den interne enhet som leverer tilbud i konkurransen.

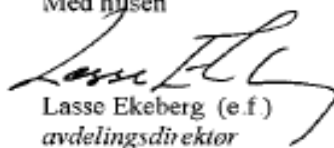
Konkurransetilsynet vurderer det som positivt at omstruktureringen i BIR legger til rette for at anbudsprosessen kan foregå i et eget selskap som er ledelsesmessig, personellmessig og til dels fysisk atskilt fra den konkurranseutsatte virksomheten til BIR.

Videre vil den interne instruksen om offentlige anskaffelser i BIR Privat AS kunne bidra til å sikre at konkurransen blir reell, særlig når et av BIRs andre datterselskap deltar i konkurransen. Konkurransetilsynet vil oppfordre BIR til å gjøre instruksen synlig både for egne ansatte og utenforstående, både for å sikre at instruksen følges og for å gjøre anbudsprosessen mer synlig for utenforstående.

Konkurransetilsynet vil videre oppfordre BIR, i likhet med andre offentlige foretak som har lovpålagte oppgaver i tillegg til kommersiell virksomhet, til fortsatt å ha fokus på anbudsprosessen for å styrke konkurransen.

Konkurransetilsynet anser saken vedrørende påpekning av konkurransebegrensende virkninger av organisering av BIR og anbudsregimet, herunder veiledning, med dette for avsluttet. Det presiseres at dette ikke innebærer et forhåndstilsagn om hvorvidt Konkurransetilsynet vil bruke sin kompetanse til å sanksjonere eventuelle overtredelser av konkurranseloven. Det er foretakenes eget ansvar å opptre i overensstemmelse med konkurranselovens bestemmelser.

Med hilsen


Lasse Ekeberg (e.f.)
avdelingsdirektør


Ingunn Bruvik
seksjonsleder

11 Vedlegg 2: Gebyrsatser i eierkommunene

11.1 Gebyrsatser Kristiansand kommune

11.1.1 Gebyrsatser for 2009 fastsatt av bystyret

| Gebyrer for renovasjon: | Terminbeløp eksl.mva. | Årsbeløp eksl.mva. | Årsbeløp inkl.25% mva. |
|--|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Fast gebyr for innsamling av husholdningsavfall: Faktureres med et fast beløp på hver terminregning | | | |
| Grå dunk 120 liter | kr 208,03 | kr 832,13 | kr 1 040,16 |
| Grå dunk 240 liter | kr 401,54 | kr 1 606,17 | kr 2 007,71 |
| Grå dunk 660 liter | kr 1 000,91 | kr 4 003,65 | kr 5 004,56 |
| Brun dunk 120 liter (min.12 tøm.) | kr 28,79 | kr 115,14 | kr 143,93 |
| Brun dunk 240 liter (min.12 tøm.) | kr 71,04 | kr 284,15 | kr 355,19 |
| Mataavfallsposer, 200 stk. Deles ut i perioden april-juni. Faktureres på 3.termin | | kr 58,84 | kr 73,55 |
| Mataavfallsposer, 100 stk. Deles ut i perioden april-juni. Faktureres på 3.termin | | kr 29,42 | kr 36,78 |
| Komposteringsgebyr en husstand, avg.fritt | kr 16,25 | | kr 65,00 |
| Komposteringsgebyr fellesabonnement, avg.fritt | kr 8,13 | | kr 32,50 |
| Grønn dunk 120 liter - 13 tøm. | kr 72,15 | kr 288,59 | kr 360,74 |
| Grønn dunk 240 liter - 13 tøm. | kr 78,79 | kr 315,16 | kr 393,95 |
| Grønn dunk 660 liter - 13 tøm. | kr 307,67 | kr 1 230,68 | kr 1 538,35 |
| Grønn dunk 1100 liter - 13 tøm. | kr 374,66 | kr 1 498,65 | kr 1 873,31 |
| Variabelt gebyr for innsamling av husholdningsavfall: Beløpet faktureres etterskuddsvis, -se datoer på fakturalinjene | | | |
| Grå dunk 120 liter, pr. tøm. | | kr 24,67 | kr 30,84 |
| Grå dunk 240 liter, pr. tøm. | | kr 45,43 | kr 56,79 |
| Grå dunk 660 liter, pr. tøm. | | kr 121,55 | kr 151,94 |
| Brun dunk 120 liter, pr. tøm. | | kr 21,39 | kr 26,74 |
| Brun dunk 240 liter, pr. tøm. | | kr 36,69 | kr 45,86 |
| Gebyrsatser for ekstra tømning: | | | |
| Ekstra tømning av dunker på tømmedag, oppmøtepris | | kr 300,00 | kr 375,00 |
| Ekstra tømning av dunker annen tømmedag, oppmøtepris | | kr 576,00 | kr 720,00 |
| Gebyrsatser for andre renovasjonstjenester: | | | |
| Hytterrenovasjon (påske - 1.november) faktureres på 3.termin | | kr 880,00 | kr 1 100,00 |

11.1.2 Gebyrsatser for 2008 fastsatt av bystyret

| Gebyrer for renovasjon: | Terminbeløp eksl.mva. | Årsbeløp eksl.mva. | Årsbeløp inkl.25% mva. |
|--|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| Fast gebyr for innsamling av husholdningsavfall: | | | |
| Faktureres med et fast beløp på hver terminregning | | | |
| Grå dunk 120 liter | kr 170,61 | kr 682,42 | kr 853,03 |
| Grå dunk 240 liter | kr 329,30 | kr 1 317,19 | kr 1 646,49 |
| Grå dunk 660 liter | kr 820,83 | kr 3 283,32 | kr 4 104,15 |
| Brun dunk 120 liter (min.12 tøm.) | kr 24,20 | kr 96,80 | kr 121,00 |
| Brun dunk 240 liter (min.12 tøm.) | kr 59,73 | kr 238,90 | kr 298,63 |
| Matavfallsposer, 200 stk. deles ut april/mai og faktureres på 3.termin | | kr 58,84 | kr 73,55 |
| Matavfallsposer, 100 stk. deles ut april/mai og faktureres på 3.termin | | kr 29,42 | kr 36,78 |
| Komposteringsgebyr en husstand, avg.fritt | kr 16,25 | | kr 65,00 |
| Komposteringsgebyr fellesabonnement, avg.fritt | kr 8,13 | | kr 32,50 |
| Grønn dunk 120 liter - 13 tøm. | kr 57,48 | kr 229,91 | kr 287,39 |
| Grønn dunk 240 liter - 13 tøm. | kr 69,33 | kr 277,31 | kr 346,64 |
| Grønn dunk 660 liter - 13 tøm. | kr 267,56 | kr 1 070,22 | kr 1 337,78 |
| Grønn dunk 1100 liter - 13 tøm. | kr 325,82 | kr 1 303,26 | kr 1 629,08 |
| Variabelt gebyr for innsamling av husholdningsavfall: | | | |
| Beløpet faktureres etterskuddsvis, -se datoer på fakturalinjene | | | |
| Grå dunk 120 liter, pr. tøm. | | kr 23,70 | kr 29,63 |
| Grå dunk 240 liter, pr. tøm. | | kr 44,32 | kr 55,40 |
| Grå dunk 660 liter, pr. tøm. | | kr 120,26 | kr 150,33 |
| Brun dunk 120 liter, pr. tøm. | | kr 19,57 | kr 24,46 |
| Brun dunk 240 liter, pr. tøm. | | kr 34,45 | kr 43,06 |
| Gebyrer for ekstra tømming: | | | |
| Ekstra tømming av dunker på tømmedag, oppmøtepris | | kr 265,00 | kr 331,25 |
| Ekstra tømming av dunker annen tømmedag, oppmøtepris | | kr 510,00 | kr 637,50 |
| Gebyrer for andre renovasjonstjenester: | | | |
| Hytterrenovasjon (påske - 1.november) faktureres på 3.termin | | kr 800,00 | kr 1 000,00 |

11.2 Gebyrsatser Vennesla kommune

11.2.1 Gebyrsatser for 2009 fastsatt av kommunestyret

| | Beløp eks. mva. | Beløp inkl. mva. |
|---|-----------------|------------------|
| Renovasjonsgebyr basisabonnement | 2.330,00 | 2.912,50 |
| Fradrag for hjemmekompostering | 640,00 | 800,00 |
| Enhetspriser | | |
| Bioavfall | | |
| 120 l | 640,00 | 800,00 |
| 240 l | 1.108,00 | 1.385,00 |
| Papp/papir | | |
| 120 l | 120,00 | 150,00 |
| 240 l | 176,00 | 220,00 |
| 660 l | 408,00 | 510,00 |
| Restavfall | | |
| 120 l | 617,00 | 771,25 |
| 240 l | 1.120,00 | 1.400,00 |
| 660 l | 2.944,00 | 3.680,00 |
| Abonnementsgebyr | 953,00 | 1.191,25 |
| I bygg med flere boenheter betales abonnementsgebyr for hver boenhet. Satsen for hver boenhet reduseres med 10 %. | | |
| Hytterrenovasjon pr. hytte/fritidseiendom (helårs) | 726,00 | 907,50 |
| Utlevering (eks. transport) nye beholdere | | |
| 120 l | 400,00 | 500,00 |
| 240 l | 600,00 | 750,00 |
| 660 l | 2.000,00 | 2.500,00 |
| Dersom abonnenten velger å ta i mot brukt beholder, reduseres gebyret med 50 %. | | |
| Transport pr. beholder | 200,00 | 250,00 |
| Bytting pr. beholder | 100,00 | 125,00 |
| Henting av beholder på standplass, tømning og tilbakesetting av beholder pr. gang. | | |
| 120 l og 240 l beholder | | |
| 2 – 10 m | 3,00 | 3,75 |
| 10 – 20 m | 9,00 | 11,25 |
| 20 – 30 m | 16,00 | 20,00 |
| mer enn 30 m | 25,00 | 31,25 |
| 660 l beholder | | |
| 2 – 10 m | 4,60 | 5,75 |
| 10 – 20 m | 15,00 | 18,75 |
| 20 – 30 m | 24,00 | 30,00 |
| mer enn 30 m | 38,00 | 47,50 |
| Ekstrasekk for restavfall | 40,00 | 50,00 |
| Ekstra biobøtte | 15,00 | 18,75 |
| Bioposer pr. rull (100 stk) | 30,00 | 37,50 |

Etter søknad kan kommunen godkjenne:

1. Felles avfallsbeholdere for 2 boliger med 1 boenhet i hver bolig og max. 4 personer til sammen.
2. Halvert tømmehyppighet for samtlige beholdere for bolig med max. 2 personer i spredtbygde strøk som ikke naturlig kan ha felles avfallsbeholdere med nabo.

Ved godkjent søknad innvilges en reduksjon i abonnementsgebyret med 10 % pr. bolig og en reduksjon på 50 % av innsamlings- og behandlingskostnader.

11.2.2 Gebyrsatser for 2008 fastsatt av kommunestyret

| | Beløp eks. mva. | Beløp inkl. mva. |
|---|-----------------|------------------|
| Renovasjonsgebyr basisabonnement | 2.112,00 | 2.640,00 |
| Fradrag for hjemmekompostering | 609,00 | 761,25 |
| Enhetspriser | | |
| Bioavfall | | |
| 120 l | 609,00 | 761,25 |
| 240 l | 1.066,00 | 1.332,50 |
| Papp/papir | | |
| 120 l | 106,00 | 132,50 |
| 240 l | 155,00 | 193,75 |
| 660 l | 358,00 | 447,50 |
| Restavfall | | |
| 120 l | 616,00 | 770,00 |
| 240 l | 1.120,00 | 1.400,00 |
| 660 l | 2.944,00 | 3.680,00 |
| Abonnementsgebyr | 781,00 | 976,25 |
| I bygg med flere boenheter betales abonnementsgebyr for hver boenhet. Satsen for hver boenhet reduseres med 10 %. | | |
| Hytterrenovasjon pr. hytte/fritidseiendom (helårs) | 660,00 | 825,00 |
| Utlevering (eks. transport) nye beholdere | | |
| 120 l | 320,00 | 400,00 |
| 240 l | 500,00 | 625,00 |
| 660 l | 1.800,00 | 2.250,00 |
| Dersom abonnenten velger å ta i mot brukt beholder, reduseres gebyret med 50 %. | | |
| Transport pr. beholder | 150,00 | 187,50 |
| Bytting pr. beholder | 65,00 | 81,25 |
| Henting av beholder på standplass, tømning og tilbakesetting av beholder pr. gang. | | |
| 120 l og 240 l beholder | | |
| 2 – 10 m | 2,80 | 3,50 |
| 10 – 20 m | 8,00 | 10,00 |
| 20 – 30 m | 13,40 | 16,75 |
| mer enn 30 m | 21,00 | 26,25 |
| 660 l beholder | | |
| 2 – 10 m | 4,20 | 5,25 |
| 10 – 20 m | 13,00 | 16,25 |
| 20 – 30 m | 22,00 | 27,50 |
| mer enn 30 m | 36,00 | 45,00 |
| Ekstrasekk for restavfall | 40,00 | 50,00 |
| Ekstra biobøtte | 15,00 | 18,75 |
| Bioposer pr. rull (100 stk) | 25,00 | 31,25 |

Etter søknad kan kommunen godkjenne:

3. Felles avfallsbeholdere for 2 boliger med 1 boenhet i hver bolig og max. 4 personer til sammen.
4. Halvert tømmehyppighet for samtlige beholdere for bolig med max. 2 personer i spredtbygde strøk som ikke naturlig kan ha felles avfallsbeholdere med nabo.

Ved godkjent søknad innvilges en reduksjon i abonnementsgebyret med 10 % pr. bolig og en reduksjon på 50 % av innsamlings- og behandlingskostnader.

11.3 Gebyrsatser Søgne kommune

11.3.1 Gebyrsatser for 2009 fastsatt av kommunestyret

| Abonnementstype | Grå dunk | Grønn dunk | Brun dunk | Pris pr. husstand | | Endring 08/09 | |
|---------------------------|-----------|------------|-----------|-------------------|--------|---------------|------|
| | | | | inkl. mva | 2008 | kr | % |
| Hytte | | | | 1190 | 1 146 | 44 | 3,8 |
| Vanlig løsning | 120 l | 120 l | 120 l | 2970 | 2 948 | 21 | 0,7 |
| Større grå dunk | 240 l | 120 l | 120 l | 4991 | 5 006 | -15 | -0,3 |
| Hjemmekompostering | 120 l | 120 l | kompost | 2327 | 2 340 | -13 | -0,5 |
| Kompost m/større grå dunk | 240 l | 120 l | kompost | 4349 | 4 398 | -49 | -1,1 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 120 l | 120 l | 120 l | 1566 | 1 550 | 17 | 1,1 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | 120 l | 2577 | 2 579 | -2 | -0,1 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | 120 l | 2648 | 2 644 | 4 | 0,2 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 120 l | 120 l | kompost | 1245 | 1 245 | -0 | 0,0 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | kompost | 2256 | 2 274 | -19 | -0,8 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | kompost | 2327 | 2 340 | -13 | -0,5 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | 120 l | 1772 | 1 769 | 3 | 0,2 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | kompost | 1558 | 1 567 | -9 | -0,5 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | 120 l | 1820 | 1 813 | 7 | 0,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | kompost | 1606 | 1 610 | -4 | -0,3 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 3 x 120 l | 3 x 120 l | kompost | 2327 | 2 340 | -13 | -0,5 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 2 x 240 l | 2 x 240 l | 240 l | 2534 | 2 540 | -5 | -0,2 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 2 x 240 l | 2 x 240 l | kompost | 2256 | 2 274 | -19 | -0,8 |
| Enkeltabonnement | 660 l | 660 l | 240 l | 12970 | 13 089 | -119 | -0,9 |
| 6 hus (fellesabonnet) | 660 l | 660 l | 240 l | 2297 | 2 307 | -10 | -0,4 |
| 5 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 2724 | 2 739 | -15 | -0,5 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 3364 | 3 386 | -21 | -0,6 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 4432 | 4 464 | -32 | -0,7 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 6566 | 6 620 | -54 | -0,8 |

| Type | Størrelse | Gebyr u/ mva | Gebyr m/ 25% mva | Max antall brukere |
|---------|-----------|--------------|------------------|--------------------|
| Grå | 120 l | 1731,63 | 2164,54 | 2 |
| | 240 l | 3348,91 | 4186,14 | 3 |
| | 660 l | 9354,05 | 11692,56 | 6 |
| Grønn | 120 l | 130,17 | 162,71 | 2 |
| | 240 l | 130,17 | 162,71 | 3 |
| | 660 l | 130,17 | 162,71 | 6 |
| Brun | 120 l | 513,89 | 642,36 | 3 |
| | 240 l | 891,43 | 1114,29 | 6 |
| Kompost | | 0 | 0,00 | |

Kompostbinge kan kjøpes for kr. 3.300,- inkl. mva

Bytting av dunker utføres for kr. 375,- inkl. mva

100 bioposer kr. 50,- inkl. mva

Ekstra blåsekk kr. 50 inkl. mva

11.3.2 Gebyrsatser for 2008 fastsatt av kommunestyret

| Abonnementstype | Grå dunk | Grønn dunk | Brun dunk | Pris pr. husstand | | Endring 07/08 | |
|---------------------------|---|------------------|---------------------|-------------------------|---------------------------|---------------|------|
| | | | | inkl. mva | 2007 | kr | % |
| Hytte | | | | 1146 | 960 | 187 | 19,4 |
| Vanlig løsnng | 120 l | 120 l | 120 l | 2948 | 2 879 | 69 | 2,4 |
| Større grå dunk | 240 l | 120 l | 120 l | 5006 | 4 891 | 115 | 2,3 |
| Hjemmekompostering | 120 l | 120 l | kompost | 2340 | 2 285 | 54 | 2,4 |
| Kompost m/større grå dunk | 240 l | 120 l | kompost | 4398 | 4 297 | 100 | 2,3 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 120 l | 120 l | 120 l | 1550 | 1 513 | 37 | 2,4 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | 120 l | 2579 | 2 519 | 60 | 2,4 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | 120 l | 2644 | 2 582 | 62 | 2,4 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 120 l | 120 l | kompost | 1245 | 1 216 | 30 | 2,4 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | kompost | 2274 | 2 222 | 53 | 2,4 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | kompost | 2340 | 2 285 | 54 | 2,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | 120 l | 1769 | 1 728 | 41 | 2,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 240 l | 240 l | kompost | 1567 | 1 530 | 37 | 2,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | 120 l | 1813 | 1 770 | 43 | 2,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 2 x 120 l | 2 x 120 l | kompost | 1610 | 1 572 | 38 | 2,4 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 3 x 120 l | 3 x 120 l | kompost | 2340 | 2 285 | 54 | 2,4 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 2 x 240 l | 2 x 240 l | 240 l | 2540 | 2 481 | 59 | 2,4 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 2 x 240 l | 2 x 240 l | kompost | 2274 | 2 222 | 53 | 2,4 |
| Enkeltabonnement | 660 l | 660 l | 240 l | 13089 | 12 817 | 272 | 2,1 |
| 6 hus (fellesabonemnet) | 660 l | 660 l | 240 l | 2307 | 2 258 | 49 | 2,2 |
| 5 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 2739 | 2 681 | 58 | 2,2 |
| 4 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 3386 | 3 314 | 71 | 2,2 |
| 3 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 4464 | 4 370 | 94 | 2,1 |
| 2 hus (fellesabonnement) | 660 l | 660 l | 240 l | 6620 | 6 482 | 138 | 2,1 |
| | Type | Størrelse | Gebyr u/ mva | Gebyr m/ 25% mva | Max antall brukere | | |
| | Grå | 120 l | 1750,95 | 2188,69 | 2 | | |
| | | 240 l | 3397,37 | 4246,71 | 3 | | |
| | | 660 l | 9501,52 | 11876,89 | 6 | | |
| | Grønn | 120 l | 120,86 | 151,08 | 2 | | |
| | | 240 l | 120,86 | 151,08 | 3 | | |
| | | 660 l | 120,86 | 151,08 | 6 | | |
| | Brun | 120 l | 486,73 | 608,41 | 3 | | |
| | | 240 l | 848,81 | 1061,01 | 6 | | |
| | | Kompost | 0 | 0,00 | | | |
| | Kompostbinge kan kjøpes for kr. 3.300,- inkl. mva | | | | | | |
| | Bytting av dunker utføres for kr. 375,- inkl. mva | | | | | | |

11.4 Gebyrsatser Songdalen kommune

11.4.1 Gebyrsatser for 2009 fastsatt av kommunestyret

Renovasjon

| | | | |
|-------------------|------------------|---------------------|------------------------------------|
| Abonnementsgebyr | (tar. 300) | kr. 1 257,00 + mva. | = kr. 1 571,25 m ³ /mva |
| 120 liter | Grå (tar. 301) | kr. 623,00 + mva. | = kr. 778,75 m ³ /mva |
| 120 liter | Grønn (tar. 302) | kr. 134,00 + mva. | = kr. 167,50 m ³ /mva |
| 120 liter | Brun (tar. 303) | kr. 630,00 + mva. | = kr. 787,50 m ³ /mva |
| 240 liter | Grå (tar. 304) | kr. 1 085,00 + mva. | = kr. 1 356,25 m ³ /mva |
| 240 liter | Grønn (tar. 305) | kr. 187,00 + mva. | = kr. 233,75 m ³ /mva |
| 240 liter | Brun (tar. 306) | kr. 1 061,20 + mva. | = kr. 1 326,50 m ³ /mva |
| 660 liter | Grå (tar. 307) | kr. 2 809,00 + mva. | = kr. 3 511,25 m ³ /mva |
| 660 liter | Grønn (tar. 308) | kr. 425,40 + mva. | = kr. 531,75 m ³ /mva |
| Normal abonnement | | kr. 2 644,00 + mva. | = kr. 3 305,00 m ³ /mva |

Renovasjon 2009 - tilleggstjenester

Alle priser inkl. mva.

Henting på standplass

| Beholder | Avstand til vei | grå | brun | grønn | 3 dunker | grå/grønn |
|---------------|-----------------|----------|----------|--------|----------|-----------|
| 120/240 liter | 2-10 meter | 104,00 | 128,00 | 52,00 | 284,00 | 156,00 |
| | 10-20 meter | 312,00 | 384,00 | 156,00 | 852,00 | 468,00 |
| | 20-30 meter | 523,30 | 644,00 | 261,60 | 1 428,90 | 784,90 |
| | > 30 meter | 851,50 | 1 048,00 | 425,80 | 2 325,30 | 1 277,30 |
| 660 liter | 2-10 meter | 159,30 | | 79,60 | | 238,90 |
| | 10-20 meter | 471,30 | | 235,60 | | 706,90 |
| | 20-30 meter | 783,30 | | 391,60 | | 1 174,90 |
| | > 30 meter | 1 280,50 | | 640,30 | | 1 920,80 |

Ekstra henting

| | | |
|--------------------------|--------|-------------|
| Oppmøte senere samme dag | 382,80 | pr. oppmøte |
| Oppmøte dag utenfor rute | 747,30 | pr. oppmøte |

Ekstra sekk

| | | |
|-------------------------|-------|----------|
| Blå sekk for restavfall | 44,60 | pr. sekk |
|-------------------------|-------|----------|

1 pk. bioposer ekstra

| | | |
|------------------------|-------|--------|
| 1 pk. bioposer 100 stk | 28,80 | pr. pk |
|------------------------|-------|--------|

Behandlingsgebyr

| | | |
|---------------|-------|-----------|
| Restavfall | 14,50 | pr. 120 l |
| Papir og papp | -1,00 | pr. 120 l |
| Bioavfall | 11,60 | pr. 120 l |