



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Selskapskontroll av Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS



**Kristiansand
februar 2011**

Postadr.: Postboks 417, Lund
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgt 6
Org.nr.: NO 987 183 918

Hovedkontor Kristiansand
Telefon: 38 07 27 00
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Søgne
Tlf 38 05 55 43

Songdalen
Tlf 38 18 33 33

Vennesla
Tlf 38 13 72 18

Forord

Kontrollutvalgene i Farsund og Lyngdal har vedtatt gjennomføring av selskapskontroll/eierskapskontroll i Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS (RFL AS).

Agder sekretariatet har på vegne av kontrollutvalgene inngått avtale med Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS om gjennomføring av selskapskontrollen.

I denne rapporten presenterer Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS resultatet av utført selskapskontroll av RFL AS.

Fokuset i selskapskontrollen har vært å vurdere hvordan kommunen forvalter sine eierinteresser, og om aktiviteten i selskapet bidrar til at kommunens mål og intensjon med selskapet nås.

Kontrollen er gjennomført av Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS på oppdrag fra kontrollutvalgene i Farsund og Lyngdal kommune. Revisjonen har benyttet spørreskjema, foretatt intervjuer og dokumentgjennomgang som grunnlag for datainnhenting. Rapporten er skrevet av Nils Kristian Aarsland. Revisjonssjef Tor Ole Holbek har vært oppdragsansvarlig og deltatt i gjennomføringen av selskapskontrollen.

Kristiansand 25.02.2011


Tor Ole Holbek
revisjonssjef


Nils Kristian Aarsland
forvaltningsrevisor

Innhold

0	Sammendrag	4
1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn for selskapskontrollen	5
1.2	Formålet med selskapskontrollen	5
1.3	Problemstillinger, metode og gjennomføring	7
1.4	Kriterier	8
1.5	Rapportering	8
2	Fakta om selskapet	9
3	Kommunens eierskapspolitikk og eierstrategi	10
3.1	Eierskapspolitikken	10
3.2	Revisjonens vurdering av eierskapspolitikken	11
3.3	Eiernes mål og strategi for selskapet	13
3.4	Revisjonens vurdering av mål og eierstrategi	15
4	Utøvelse av eierinteresser og forvaltning av virksomheten	18
4.1	Generalforsamlingens utøvelse av eierinteressene – fakta og vurdering	18
4.2	Styrets forvaltning av virksomheten - fakta og vurdering	20
4.3	Regnskapsmessig skille mellom selvkost- og monopolvirksomhet	23
4.4	Enerett og FOA	29
5	Anbefalinger	31
6	Høringsuttalelser	32
6.1	Fra daglig leder og styret for RFL AS	32
6.2	Fra eierne – Farsund og Lyngdal kommune	33
6.3	Revisjonens merknader til høringsuttalelsene	33
7	Kilder	34

0 Sammendrag

Eierskapspolitikk, mål og strategi for eierskapet

Det er utarbeidet vedtekter og aksjonæravtale som inneholder beskrivelse av mål for RFL AS. Utover det som ligger i vedtektene og aksjonæravtalen har kommunene i begrenset grad vedtatt noen eierstrategi. Kommunene har ikke retningslinjer for rapportering fra eierrepresentantene til kommunestyret. Det er ikke utarbeidet retningslinjer for valg av styremedlemmer. Kommunene har ikke gitt føringer om samfunnsansvarlig drift utover det som følger av vedtektene og aksjonæravtalen. Revisjonens vurdering er at kommunene bør utarbeide en eierskapsmelding der en helhetlig eierskapspolitikk og eierstrategi, som danner grunnlag for kommunens eierstyring, fremgår.

Utøvelse av eierskap og styrets forvaltning av selskapet

Ordførerne i hver av eierkommunene er eierrepresentantene i generalforsamlingen for selskapet. Iht. bestemmelsene i aksjeloven har generalforsamlingen valgt styret for selskapet og godkjent styrets forslag til årsregnskap og årsberetning.

Styret har etter revisjonens vurdering i all hovedsak ivaretatt sitt forvaltningsansvar iht. bestemmelsene i aksjeloven og eiernes forventninger. Selskapets organisering synes å være hensiktsmessig¹. Styret har holdt seg orientert om selskapets økonomiske stilling. Selskapet har en solid økonomi med høy egenkapitalandel. Styret har utarbeidet instruks for daglig leder og for sitt eget arbeid.

Regnskapsmessig skille mellom næringsdelen og husholdningsdelen

Styret har ikke sørget for å opprette et regnskapsmessig skille mellom husholdningsdelen og næringsdelen av virksomheten. Kravet om et regnskapsmessig skille følger av bestemmelsene i forurensningsloven om selvkostgebyr for husholdningsavfall. Revisjonen mener selskapet, iht. regelverket burde etablert et regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsdelen ved oppstarten i 2004.

Skatteplikt

På grunnlag av vedtektenes formulering om at selskapet *"ikke har som formål å drive virksomhet egnet for økonomisk overskudd"*, har selskapet vært registrert som "ikke skattepliktig" hos skatteetaten. Etter revisjonens vurdering burde selskapet, gitt de betydelige inntektene de har fått fra næringsdelen, på eget initiativ henvendt seg til skattemyndighetene og bedt om en vurdering av skatteplikt på denne delen av virksomheten.

¹ For å sikre et skille mellom husholdningsdelen og næringsdelen av virksomheten anbefaler Konkurransetilsynet og KS at konkurranseutsatt virksomhet (næringsdelen) i utgangspunktet bør skilles ut i eget selskap. Revisjonen har ikke vurdert om RFL AS burde foreta en slik utskilling.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for selskapskontrollen

Kontrollutvalget har i henhold til kommuneloven ansvaret for at det blir gjennomført selskapskontroll. I kommuneloven § 77, nr. 5 heter det:

«Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper.»

Kapittel seks i forskrift om kontrollutvalg inneholder bestemmelser om at kontrollutvalget minst en gang i valgperioden, og senest innen året etter at kommunestyret er konstituert, skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.

I Farsund og Lyngdal kommunes planer for selskapskontroll for valgperioden 2007 – 2011 ligger det inne at det skal gjennomføres selskapskontroll (eierskapskontroll) av Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS. Planen for selskapskontroll er vedtatt i kommunestyrene.

1.2 Formålet med selskapskontrollen

Krav til selskapskontrollens innhold omhandles i forskrift om kontrollutvalg § 14:

«Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll).»

Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.»

Selskapskontrollen deles således inn i en obligatorisk del som omfatter eierskapskontroll, og en valgfri del som omfatter forvaltningsrevisjon.

Hvilke selskaper som skal omfattes av selskapskontrollen, og revisors mandat er regulert i Kommuneloven § 80. Her heter det:

«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

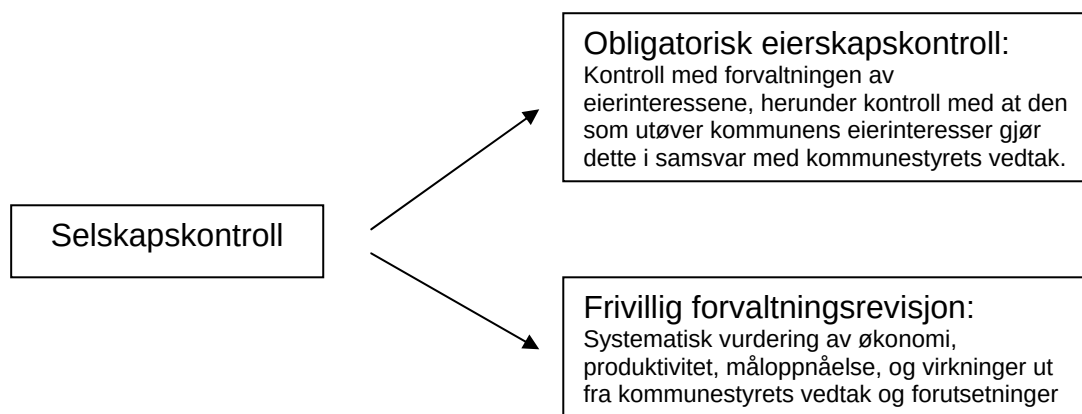
selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.»

I departementets merknader til paragrafen framgår det at eierskapskontrollen primært dreier seg om å kontrollere at den som utøver kommunens eierinteresse, utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven (for eksempel aksjeloven).

I kontrollen inngår også en vurdering av om den som utøver eierinteressene, gjør dette i samsvar med kommunens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av kommunens eierinteresser.

Selskapskontrollen består av en obligatorisk del som omfatter eierskapskontroll og en valgfri del som omfatter forvaltningsrevisjon. På overordnet nivå kan vi skille mellom de to delene og si at *eierskapskontroll* er en kontroll av hvordan kommunen forvalter sin eierinteresse, mens *forvaltningsrevisjon* er en kontroll av selve aktiviteten i selskapet.

Dette illustreres i følgende figur (hentet fra dokument "Selskapskontroll" fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)):



Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS vil gjennomføre den obligatoriske delen av selskapskontrollen – eierskapskontrollen i Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS. I tillegg er revisjonen bedt om å foreta en vurdering av om selskapet har et regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsdelen av virksomheten.

1.3 Problemstillinger, metode og gjennomføring

På grunnlag av veileder i selskapskontroll fra NKRF, og Riksrevisjonens (RR) veileder og tidligere gjennomførte selskapskontroller har revisjonen satt opp fire problemstillinger for eierskapskontrollen av RFL AS:

1. Har kommunene en eierskapspolitikk?
2. Hva er kommunens mål og eierstrategi for virksomheten?
3. Gjør den som utøver kommunens eierinteresser (generalforsamlingen) dette i samsvar med den aktuelle selskapsloven og kommunens eierskapspolitikk?
4. Forvaltes virksomheten i henhold til krav i lovverk og innenfor rammene av kommunens mål og strategi for eierskapet?
 - 4.1. Har RFL AS et forsvarlig regnskapsmessig skille mellom håndtering av husholdningsavfall (selvkostvirksomhet) og næringsavfall (konkurransesvirksomhet)?

De to første problemstillingene har revisjonen besvart på grunnlag av informasjon som har fremkommet gjennom svar på spørreskjema og i samtale med ordføreren for Farsund kommune, som er kommunens eierrepresentant i generalforsamlingen. Kommunenes eierskapspolitikk og eierstrategi er drøftet i kapittel tre i rapporten.

Problemstilling tre er besvart ved å vurdere generalforsamlingens utøvelse av kommunens eierinteresser opp mot krav i aksjeloven og kommunens eierskapspolitikk. Faktagrunnlaget for vurderingen er innhentet gjennom spørreskjema, samtaler og gjennomgang av blant annet protokoller, vedtekter og aksjonæravtalen.

Tilsvarende er fakta for å vurdere om selskapet forvaltes i henhold til krav i lovverket og kommunens vedtatte mål og strategi innhentet gjennom spørreskjema, samtaler og gjennomgang av årsrapport, regnskap og protokoller.

Som en del av problemstillingen om selskapet forvaltes iht. lov og regelverk og kommunens mål for virksomheten har revisjonen vurdert om selskapet har et skille mellom næringsdelen og husholdningsdelen av virksomheten. Revisjonen har redegjort for lovgrunnlaget som ligger til grunn for kravet om et regnskapsmessig skille. Problemstilling tre og fire er drøftet i kapittel fire.

Revisjonen har hatt løpende kontakt med eierkommunene og daglig leder for selskapet i gjennomføringen av kontrollen. Revisjon vil takke for godt samarbeid og rask og god besvarelse av den informasjon revisjonen har etterspurt.

1.4 Kriterier

Formålet med eierskapskontrollen er å vurdere om kommunestyrenes mål og intensjon med selskapet er fulgt opp, og om eierskap og styring skjer i henhold til gjeldende selskapslovgivning.

Vedtekter for selskapet og aksjonæravtalen står sentralt.

Bestemmelser i aksjeloven (asl.) vil ligge til grunn for å vurdere om kommunens eierskap og styring skjer i henhold til gjeldende selskapslov. Bestemmelser som regulerer generalforsamlingens og selskapets ledelse (styret og daglig leders) myndighet og ansvar vil være sentrale. Asl. kapittel 5. "Generalforsamlingen", med bestemmelser om generalforsamlingenes møter, myndighet og oppgaver, og kapittel 6. "Selskapets ledelse" hvor styret og daglig leders ansvar og oppgaver er regulert, ligger til grunn for å vurdere om virksomheten forvaltes i henhold til krav i lovverket.

Anbefalinger fra Kommunenes sentralforbund (KS) til hvordan kommunene bør følge opp sitt eierskap i kommunale selskaper er også lagt til grunn for våre vurderinger.

Bestemmelser i forurensningsloven og veiledere fra Statens forurensningstilsyn (SFT) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om beregning av selvkost for avfallsgebyr er vurderingskriterier knyttet til selskapets skille mellom monopol- og konkurranseutsatt virksomhet.

Revisjon har også stilt spørsmål om tildeling av enerett ut fra bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

1.5 Rapportering

Forskrift om kontrollutvalg § 15 omhandler rapportering av selskapskontrollen og lyder som følger:

«Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt resultatene av disse.»

Selskapet og den som utøver eierfunksjonen har uttalerett til rapporten. Kommentarene fra den som utøver kommunens eierfunksjon (generalforsamlingen), styret og daglig leder, følger som vedlegg 2 og 3 til rapporten.

2 Fakta om selskapet

Navn:	Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS
Formål:	Virksomhet i relasjon til miljøtjenester, herunder drive innsamling, deponering og behandling av avfall og slam samt delta i andre selskap, samt eie fast eiendom. Kan også påta seg andre kommunale fellesoppgaver. Selskapet har ikke som formål å drive virksomhet egnet for å gi økonomisk overskudd.
Organisasjonsnr:	987 517 999
Organisasjonsform:	Aksjeselskap
Stiftet:	10.09.2004
Hovedkontor:	Skjoldnesveien 182, 4550 FARSUND
Daglig leder:	Lars Tjelland
Styret:	Helge Elle (leder) Karl Igland (nestleder) Liv Lyngsvåg Helen Talleraas Martin Reinertsen Rolf Ytterdahl Mariann Thiesen
Revisor:	Org.nr 980 211 282 DELOITTE STATS-AUTORISERTE REVISORER AS, Karenslyst Alle 20, 0213 OSLO
Aksjekapital:	1 000 000,-

Eiere

Navn:	Eierandel	Aksjekapital
Farsund kommune	59,7 %	597 000
Lyngdal kommune	40,3 %	403 000

Tilknyttede selskap

Navn:	Eierandel	Aksjekapital
Sør Vest avfall og ressurs AS	12,5 %	37 500
Forus Energigjenvinning 2 AS	3,5 %	280 000
Gjenvinning Sør-Vest AS	25 %	575 000

Nøkkeltall²

RESULTATREGNSKAP	2009	2008
Sum driftsinntekter	23 512	22 810
Driftsresultat	-1 188	-523
Resultat før skatt	66	1 035
Sum eiendeler	43 492	43 290
Egenkapitalandel i %	97,4%	97,7%

Tall i hele tusen.

² Kilde "PROFF"

3 Kommunens eierskapspolitikk og eierstrategi

Spørsmålet som drøftes i dette kapitlet er i hvilken grad kommunene har utarbeidet en eierskapspolitikk og en eierstrategi for eierskapet i renovasjonsselskapet.

Eierskapspolitikken er kommunens rammeverk for eierstyring av de ulike selskapene kommunene er eiere eller deleiere av. Eierskapspolitikken er vanligvis nedfelt i en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen inneholder gjerne også en oversikt over virksomheter som er skilt ut i egne selskap og en begrunnelse for valg av selskapsform.

Eierstrategien overfor det enkelte selskap inngår gjerne i eierskapsmeldingen. I eierstrategien er kommunens konkrete mål og strategi for eierskapet i det enkelte selskapet nærmere omtalt.

Revisjonen legger til grunn følgende forståelse av *eierskapspolitikk* og *eierstrategi*³:

Eierskapspolitikk, er de krav kommunen setter til seg selv som eier. Dette kan omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv.

Eierstrategien, utgjør politikken kommunen har overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsettinger som eierne har satt. Eierstrategien er de prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen har overfor det enkelte selskap.

3.1 Eierskapspolitikken

Revisjonen har innhentet opplysninger om kommunenes eierskapspolitikk gjennom spørreskjema og samtale med ordføreren i Farsund kommune (13. januar 2011). Revisjonen har blant annet stilt spørsmål om kommunene har:

- Utarbeidet en eierskapsmelding
- Fullmakt, instruks eller mandat for eierrepresentanter
- Rutiner for rapportering fra generalforsamlingen til kommunestyret
- Opplæring av eierrepresentanter

Revisjonen hadde før møtet med ordføreren i Farsund kommune fått svar på spørreskjema fra begge eierkommunene. Svarene fra de to kommunene var i stor grad sammenfallende. Det blir i besvarelsene vist til vedtektene for renovasjonsselskapet og aksjonæravtalen mellom kommunene når det gjelder kommunenes målformulering, etiske retningslinjer og eierrepresentantens fullmakter⁴.

³ Definisjonen av begrepene er hentet fra arbeidsrapport nr. 7, 2008, utført av Telemarksforskning-Bø på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund (KS).

⁴ Krav til etiske retningslinjer kan være felles for alle selskaper. Konkrete målformuleringer for det enkelte selskapet vil naturlig høre hjemme i kommunens strategi for det enkelte selskapet.

Status når det gjelder kommunens eierskapspolitikk synes ut fra besvarelsene å være forholdsvis lik.

Eierskapsmelding

I møtet med ordføreren for Farsund fikk revisjonen opplyst at kommunen ikke har utarbeidet en helhetlig eierskapsmelding iht. anbefalingene fra KS. Ut fra svarene i spørreskjemaet er revisjonens inntrykk at heller ikke Lyngdal kommune har utarbeidet en eierskapsmelding.

Mandat, fullmakt for kommunens eierrepresentanter

I besvarelsen av spørreskjema har kommunene på spørsmål om fullmakt og hvordan denne gis til eierrepresentantene vist til aksjonæravtalen punkt 10 hvor det står at ordførerne iht. fullmakt fra det enkelte kommunestyret skal være eierrepresentant.

Farsund kommunestyre har ikke utarbeidet en skriftlig fullmakt, - et mandat for kommunens eierrepresentanter. Det er dermed ikke gitt noen klar ramme for eierrepresentantenes myndighet. Det er dermed heller ikke angitt hvilke saker som må behandles i kommunestyret eller noen krav om rapportering fra eierrepresentantene til kommunestyret.

Ordføreren i Farsund viste til sitt mandat som ordfører iht. kommuneloven som ramme for sin rolle som kommunens eierrepresentant i generalforsamlingen for RFL AS.

Opplæring av eierrepresentanter

Det er ikke etablert obligatorisk opplæring av og informasjon om eierstyring til folkevalgte eierrepresentanter. For renovasjonsselskapet er det ordførerne i de to eierkommunene som er eierrepresentanter.

3.2 Revisjonens vurdering av eierskapspolitikken

Ut fra besvarelsene av spørreskjemaet og samtalen med ordføreren i Farsund var revisjonens inntrykk at kommunene ikke har utarbeidet noen helhetlig eierskapspolitikk.

Det er ikke et krav i lov eller forskrift at kommunene skal utarbeide en eierskapspolitikk som nedfelles i en eierskapsmelding. Bestemmelsene som gjelder for etablering, eieroppfølging og styring av en virksomhet, som organiseres som et aksjeselskap, er gitt i aksjeloven. Utarbeidelse av en eierskapspolitikk og en eierstrategi er anbefalinger for å bidra til at kommunene fører en aktiv eierstyring iht. bestemmelsene i aksjeloven. I KS sin "*Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*" skriver de i forordet at målet er at kommunene skal "*utvikle et kompetent og aktivt eierskap, til beste for innbyggerne og de selskapene som disse er eiere i*".

KS anbefaler å utarbeide en eierskapsmelding. I anbefalingen heter det:

Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgås og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal følges av strategier og formål/selskapsavtale for det enkelte selskap. Alt eierskap i selvstendige rettssubjekter skal fremgå på en klar og instruktiv måte i kommunens årsberetning. Interkommunale eierskapsmeldinger kan også utarbeides.

En eierskapsmelding kan defineres som et overordnet politisk styringsinstrument for virksomheter som er lagt til et annet rettssubjekt. I anbefalingen fra KS heter det videre:

En eierskapsmelding vil sikre nødvendig styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre lokalpolitikernes ansvar. Det vil bidra til å skaffe til veie en oversikt over kommunens samlede virksomhet, det vil gi de folkevalgte en mulighet til å sette seg inn i de juridiske styringsmulighetene som ligger i de ulike selskapsformene og det vil bidra til mer åpenhet overfor omverdenen i forhold til den samlede kommunale virksomhet.....

Eiermeldingen kan også inneholde et eget punkt om selskapenes samfunnsansvar, f eks politiske målsettinger knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. Eierskapsmeldingen bør reflektere det rettslige ansvarsmessige forholdet mellom selskapsform og eier.

Et sentralt mål for arbeidet med eierskapsmeldingen er at kommunestyret bevisstgjøres hvilke utfordringer som ligger i en overgang fra etatsstyring til eierstyring.

Gjennom arbeidet med eierskapsmeldingen vil kommunestyret ta stilling til hva som er formålet med å skille ut virksomheter fra den kommunale forvaltningen. Kommunestyret bør sikre at virksomheter som skilles ut blir gjenstand for betryggende oppfølging og kontroll. Kommunestyret må innarbeide system for å sikre en kompetent ledelse av virksomheten, som kan ivareta en effektiv drift i samsvar med kommunestyrets overordnede mål for virksomheten.

Sentralt i KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll er anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte. Opplæring og informasjon er en forutsetning for at kommunestyret skal følge opp og ivareta eierinteressene på en aktiv måte.

Ved å følge opp anbefalingene til aktivt eierskap vil kommunestyret ha en omforent forståelse av hva som er målet for de enkelte virksomheter som er skilt ut i egne selskap. Gjennom opplæring, utarbeidelse av fullmakter, krav til rapportering og eventuelt krav til eierskapsmøter vil kommunestyret sikre at eierrepresentantene følger opp kommunestyrets mål for eierskapet. Opplæring og oppfølging av eierrepresentantene vil sikre at eierrepresentantene gjennom valg av styremedlemmer, styreinstruks, krav til rapportering, krav til samfunnsansvarlig drift osv følger opp eierinteressene overfor styret for selskapet.

I møtet nevnte ordføreren i Farsund at vurdering av mulighetene for felles oppgaveløsninger mellom kommunene i Listerregionen på andre områder stadig er på dagsorden. Overgang fra etatsstyring til eierstyring vil kunne bli aktuelt på flere områder av den kommunale tjenesteproduksjonen. Dette er også forhold som etter revisjonens vurdering forsterker behovet for å utarbeide en eierskapspolitikk. Det er viktig med opplæring og informasjon som grunnlag for en aktiv oppfølging av kommunens eierskap.

3.3 Eiernes mål og strategi for selskapet

For å vurdere om kommunen har definert en eierstrategi for virksomheten har revisjonen blant annet stilt spørsmål om:

- Valg av selskapsform
- Eierstrategi for virksomheten
- Målformuleringer, verdidokument og etiske retningslinjer
- Kriterier for valg av styret
- Instruks for styret

Valg av selskapsform

På spørsmål om hvorfor virksomheten ble organisert som et eget aksjeselskap har kommunene svar at; *"Selskapet er organisert som et eget selskap da tidligere organisering som et ansvarlig selskap opphørte som en mulig organisasjonsform i 2003".*

Begrunnelsen for valg av aksjeselskapsformen var *"å opprettholde skille mellom forvaltning og virksomhet og samtidig organisere virksomheten på en ubyråkratisk måte".*

Eierstrategi og målformuleringer

På spørsmål om det er utarbeidet eierskapsstrategi for virksomheten og hvilke målformuleringer og etiske retningslinjer eierne har, viser begge kommunene til vedtektene for renovasjonsselskapet og aksjonæravtalen mellom eierkommunene.

Revisjonen har fått kopi av stiftelsesdokumentet for RFL AS som er undertegnet av ordførerne i Farsund og Lyngdal kommune 10. september 2004. Stiftelsesdokumentet inneholder stifternes navn, antall aksjer som skal tegnes av hver av stifterne, hvem som skal være styremedlemmer, hvem som skal være selskapets revisor og henvisning til vedtektene for selskapet.

Det foreligger vedtekter for renovasjonsselskapet, og det er inngått en aksjonæravtale mellom eierkommunene Farsund og Lyngdal.

Formålet (selskapets virksomhet) er omtalt i vedtektene § 3:

Selskapet skal drive virksomhet i relasjon til miljøtjenester, herunder drive innsamling, deponering og behandling av avfall og slam samt delta i andre selskaper med miljøtjenester eller relatert virksomhet som formål, samt eie fast eiendom.

Selskapet kan også påta seg andre kommunale fellesoppgaver.

Selskapet har ikke som formål å drive virksomhet egnet for å gi økonomisk overskudd.

I aksjonæravtalen, under overskriften "Kommunenes hensikt med selskapet" er omtalen av virksomheten i stor grad den samme som i vedtektene, men med to vesentlige forskjeller. I Aksjonæravtalen er det med en setning hvor det står; "*Videre skal selskapet kunne gi et tilbud til næringslivet*", og formuleringen om at selskapet ikke har til formål å drive virksomhet som er egnet til å gi økonomisk overskudd, er ikke med i aksjonæravtalen.

Verdidokument og etiske retningslinjer

På spørsmålet om kommunene har utarbeidet verdidokument og etiske retningslinjer viser de til vedtektene og aksjonæravtalen.

Retningslinjer for sammensetning og valg av styremedlemmer

På spørsmålet kommunene har definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet viser begge kommunene til vedtektene for RFL AS punkt 5. I vedtektene punkt 5 står det at styret skal bestå av 7 medlemmer, de velges av generalforsamlingen og de velges for to år av gangen.

Ordføreren informerte om at det er formannskapet i de to kommunene som vurderer kandidater og setter opp forslag til kandidater overfor generalforsamlingen. Generalforsamlingen foretar det formelle valget av styremedlemmene.

Styreinstruks og opplæring av styrerepresentanter

Kommunene har ikke definert retningslinjer eller utarbeidet noen instruks for styrerepresentantene. Kommunene har ikke gitt opplæring eller informasjon om oppaver og ansvar til personer som er styremedlemmer.

I aksjonæravtalen punkt 12 står det at styret er forpliktet til på forhånd å informere generalforsamlingen om forhold som er av vesentlig betydning for selskapet. Dette vil alltid gjelde ved hel eller delvis overdragelse av virksomheten eller ved salg av aksjer i datterselskap.

På spørsmål om det gjøres evaluering av styrene svarer begge kommunene nei.

3.4 Revisjonens vurdering av mål og eierstrategi

KS har anbefalt at kommunene utarbeider og reviderer en eierstrategi og selskapsavtale/vedtekter for de enkelte selskaper. KS anbefaler å tydeliggjøre selskapets virksomhet i vedtektene og selskapsavtalen (aksjonæravtalen). Innenfor rammene av vedtektene og aksjonæravtalen bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. KS skriver i sine anbefalinger:

En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres. Dette vil også være en forutsetning for den etterfølgende selskapskontroll.

Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet gjennom selskapsstrategien. Selskapsstrategien bør som del av eiermeldingen revideres jevnlig.

Målformulering

Selskapets virksomhet (formål) er beskrevet i vedtektene og i aksjonæravtalen. Etter revisjonens vurdering kan det synes som om formuleringen i vedtektene henger igjen fra det "gamle" renovasjonsselskapet som pga endring i kommuneloven ble omgjort til et AS.

Etableringen av RFL-AS skjedde i september 2004. Fra 1. juli samme år trådte endringer i forurensningsloven i kraft. Det ble innført nye definisjoner og inndelinger av avfallet til det vi i dag kjenner som husholdningsavfall og næringsavfall. Næringslivet fikk et økt ansvar for selv å ta hånd om sitt avfall. Kommunens ansvar var begrenset til innsamling og behandling av husholdningsavfall. Endringen medførte at andre aktører enn kommunene i større grad kunne konkurrere om innsamling og behandling av næringsavfall.

I aksjonæravtalen står det spesifikt at selskapet skal kunne gi et tilbud til næringslivet, og det er ikke tatt med noe om at selskapet ikke skal kunne drive virksomhet egnet for økonomisk overskudd. Etter revisjonens vurdering synes i så måte angivelsen av hensikten i aksjonæravtalen å være mer i samsvar med de endrede rammebetingelsene som følge av lovendringen enn formuleringen i vedtektene.

Etter revisjonens vurdering er det uheldig at målformuleringen i vedtektene, i motsetning til omtalen i aksjonæravtalen, ikke gir en helt presis angivelse av eiernes faktiske forventninger til virksomheten⁵.

Stiftelsesdokument og vedtektene

Etter revisjonens vurdering er innholdet i stiftelsesdokumentet i samsvar med minstekravet til innhold i stiftelsesdokument omtalt i asl. § 2-3.

⁵ Revisjonen oppfatter at eierne har gitt sin tilslutning til at tilbudet til privat næringsliv kan gi økonomisk overskudd for selskapet.

I asl. § 2-2 "*Minstekrav til vedtektene*" er det en oppstilling i 9 punkter for hva vedtektene minst skal angi. Det er blant annet krav til angivelse av:

- *selskapets virksomhet (formål)*
- *om selskapet skal ha flere daglige ledere eller om styret eller bedriftsforsamlingen skal kunne bestemme at selskapet skal ha flere daglige ledere, samt i så fall om flere daglige ledere skal fungere som kollektivt organ,*
- *hvilke saker som skal behandles på den ordinære generalforsamlingen, jf § 5-5;*
- *om selskapets aksjer skal registreres i et verdipapirregister*

(Selskapets virksomhet er drøftet over.)

I boken "Aksjeselskaper & Allmennaksjeselskaper" av Mads Henry Andenæs er kravene til vedtektene i asl. utdypet. Her står det at selv om det i de fleste tilfeller ikke er aktuelt med mer enn en daglig leder så må dette uttrykkelig fremgå av vedtekten. Revisjonen kan ikke se at det gjør det i vedtektene for RFL AS.

Når det gjelder saker som skal behandles på den ordinære generalforsamlingen er det i angivelsen vist til asl. § 5-5. Andenæs påpeker at det ikke er tilstrekkelig med en ren henvisning til asl. § 5-5 i vedtektene. Innholdet i § 5-5 må gjengis. (Formålet med dette kan være å informere aksjonærene). Etter revisjonen vurdering bør vedtekten for RFL AS endres på dette punktet.

Revisjonen kan heller ikke se at punktet om at aksjene skal registreres i Verdipapirregisteret er fulgt opp i vedtektene.

I tillegg er det et punkt 2 i asl. § 2-2 som etter revisjonen vurdering er aktuelt for vedtektene for RFL AS. Her heter det:

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning

I § 3 formålet, står at "*Selskapet har ikke som formål å drive virksomhet egnet for å gi økonomisk overskudd*". Ut fra dette er det revisjonens vurdering at anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning bør fremgå av vedtektene.

Valg av - og opplæring av styrerepresentanter

Farsund og Lyngdal kommune har ikke nedfelte retningslinjer for valg av styremedlemmer utover det som står i vedtektene § 5. Her er det angitt hvor mange medlemmer styret skal ha, at det skal velges personlige varamedlemmer og valgperioden.

I asl. § 6-6. Styremedlemmers tjenestetid står det:

- (1) *Styremedlemmer tjenestegjør i to år. I vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke til mer enn fire år. Ved suppleringsvalg kan kortere tjenestetid fastsettes.*

Intensjonen bak bestemmelsen er å sikre fornyelse av selskapets ledelse. Loven er ikke til hinder for gjenvalg av eksisterende styremedlemmer for flere perioder. Etter revisjonens vurdering bør det fremgå av vedtektene hvor mange perioden et styremedlem kan tjenestegjøre.

Iht. asl. er det i vedtektene opplyst at det er generalforsamlingen som utnevner styremedlemmer til aksjeselskaper. Det er generalforsamlingens ansvar å sikre at selskapet har et kompetent styre som kan ivareta forvaltningen av selskapet i samsvar med kommunenes mål for virksomheten. Revisjonen oppfatter det som positivt at formannskapet i de to eierkommunene er engasjert i utvelgelsen av kandidater til styret. Formannskapets engasjement bør sikre at aktuelle styremedlemmers kompetanse og egnethet blir bred og grundig vurdert.

Iht. anbefalingene fra KS er det revisjonens vurdering at kommunene i en eierskapsmelding bør sette opp retningslinjer for innstilling og valg av styremedlemmer. Her kan kriterier for vurdering, sammensetning og opplæring av styremedlemmer angis.

Kommunene bør også vurdere om det iht. anbefalingene fra KS skal utarbeides styreinstruks med angivelse av styrets mandat, eiernes forventninger til rapportering, (utover det som står i aksjonæravtalen), forventninger til eiermøter og forventninger til samfunnsansvarlig drift av virksomheten.

Målformuleringer, verdidokument og etiske retningslinjer

Revisjonen kan ikke se at aksjonæravtalen eller vedtektene inneholder noen etiske retningslinjer eller angivelse av samfunnsansvarlig drift. Revisjonens vurdering er at kommunene bør vurdere å utarbeide etiske retningslinjer for virksomheten.

4 Utøvelse av eierinteresser og forvaltning av virksomheten

Aksjeloven angir fordeling av roller og ansvar mellom generalforsamlingen, styret og daglig leder i et aksjeselskap. Generalforsamlingen skal ivareta eierinteressene og utøve den øverste myndighet i selskapet. Vedtektsendringer og valg av styre er de viktigste styringsvirkemidlene generalforsamlingen har. Generalforsamlingen har ansvar for å påse at kommunens eierstrategi for selskapet blir fulgt opp.

Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Styret fremmer saker overfor generalforsamlingen. Styret skal ha en uavhengig rolle i forhold til generalforsamlingen.

Daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på eiernes utøvelse av eierinteressene og forvaltningen av selskapet. I del 4.1 vurderes i hvilken grad generalforsamlingen, som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med;

- kommunestyrenes vedtak og forutsetninger
- krav i aksjeloven

I del 4.2 vil vi vurdere styrets forvaltning av selskapet opp mot de krav som stilles til styret i aksjeloven og i forhold til eiernes mål for selskapet nedfelt i vedtekter og aksjonæravtalen.

I del 4.3 følger en vurdering av om selskapet har et tilfredsstillende regnskapsmessig skille mellom monopol- og konkurransedelen av virksomheten.

4.1 Generalforsamlingens utøvelse av eierinteressene – fakta og vurdering

I henhold til aksjeloven er det gjennom generalforsamlingen at aksjeeierne utøver den øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen skal utnevne styre-representantene og de skal behandle og godkjenne årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte.

I vedtektene står det at kommune skal være representert med en person hver på generalforsamlingene. I aksjonæravtalen står det at *"representanten skal i henhold til fullmakt fra det enkelte kommunestyret være ordfører eller den ordføreren gir fullmakt til å møte på sine vegne"*. I dag er ordfører Stein A. Ytterdahl fra Farsund og ordfører Ingunn Foss de to kommunenes eierrepresentanter i generalforsamlingen.

I vedtektene står det at det skal avholdes ordinær generalforsamling hvert år innen utgangen av juni måned. Innkalling til generalforsamlingen skal være sendt senest to uker før møtet avholdes⁶. Innkallingen skal angi de sakene som skal behandles.

Revisjonen har mottatt kopi av innkallinger og protokoller fra generalforsamlingen for 2009 og 2010. Generalforsamlingen er avholdt i slutten av mai 2009 og i juni i 2010. I innkallingen står godkjenning av styrets forslag til årsregnskap og årsberetning, valg av styremedlemmer og fastsettelse av styret og revisors honorar som saker som skal behandles. I henhold til protokollen er de angitte sakene behandlet. Sakene som er behandlet er dermed i samsvar med bestemmelsen i vedtektene og asl. § 5-5. Innkallingen og protokoll er utarbeidet i samsvar med bestemmelsen i vedtektene og asl. § 5-10 og § 5-16. Innkallingen til generalforsamlingen for 2010 er datert 14. juni og møtet er datert 17. juni. Da er ikke vedtektenes bestemmelse om utsendelse to uker før møtet overholdt.

I kapittel 3 har revisjonen redegjort for i hvilken grad kommunene har vedtatt fullmakt og retningslinjer for eierrepresentantene. Ut fra revisjonens undersøkelser har ikke kommunene vedtatt noen skriftlig fullmakter (mandat) eller gitt noen føringer for rapportering fra eierrepresentantene til kommunestyret.

Etter revisjonens vurdering har dermed generalforsamlingen gjennom avholdelse av ordinære generalforsamlingsmøter utøvet den myndighet de er pålagt iht. vedtektene og asl.

Fra samtaler med daglig leder og ordføreren i Farsund har revisjonen fått informasjon om at styreleder og daglig leder har orientert generalforsamlingen og drøftet fremtidige løsninger for selskapet med eierrepresentantene. Valg av løsning for behandling av husholdningsavfall etter deponiforbudet har vært ett av de sentrale temaene som er drøftet.

Det har ikke vært gjennomført formelle eiermøter. Det foreligger heller ikke referat fra drøftelsene i generalforsamlingen, men revisjonen har fått forståelse av at eierrepresentantene har vært orientert, og at de har gitt uttrykk for eiernes synspunkter på de strategiske valg styret har foretatt.

Revisjonens vurdering er at det, ut fra de viktige strategiske valg selskapet har stått overfor, ville vært en naturlig del av en aktiv eierstyring at det var blitt gjennomført eiermøter. Her kunne eierne, for eksempel representert ved formannskapene i de to kommunene, fått orientering og anledning til å drøfte selskapets strategiske valg.

⁶ I asl. § 5-10 (2) står det at innkalling til generalforsamlingen skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes.

4.2 Styrets forvaltning av virksomheten - fakta og vurdering

I henhold til aksjeloven har styret det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten og i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter. Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling, og styret plikter å påse at selskapets virksomhet, formuesforvaltning og regnskap er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret tilsetter daglig leder som står for den daglige ledelse av virksomheten. Styret kan delegerer oppgaver til daglig leder. I henhold til aksjeloven overlates det til selskapet å finne en hensiktsmessig funksjonsdeling mellom styret og daglig leder.

I dette kapitlet har vi vurdert om selskapet forvaltes innenfor rammene i vedtektene og aksjonæravtalen, og i henhold til krav i aksjeloven.

Punktene under oppsummerer de viktigste oppgaver styret, iht. aksjeloven, skal ivareta:

- Sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten
- I nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter
- Holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling
- Påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll
- Iverksette de undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver
- Føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig
- Avgi årsregnskap og årsberetning
- Saksforberede og iverksette oppgaver overfor generalforsamlingen

Organisering av virksomheten - innenfor rammene av eiernes vedtak og forutsetninger

I vedtektene og i aksjonæravtalen er det bestemmelser om selskapsformen, virksomheten (formål), økonomiske forhold og organiseringen.

I aksjonæravtalen punkt 11 står det at selskapet skal kunne opprette datterselskap.

Ut fra den informasjonen revisjonen har fått om virksomheten og organiseringen synes den å være i samsvar med vedtektene og beskrivelsen av hensikt og organiseringen i aksjonæravtalen.

Revisjonen har i kapittel 3 påpekt at det synes som om formuleringen i vedtektene om at selskapet ikke skal drive virksomhet som er egnet for å gi økonomisk overskudd ikke samsvarer med den faktiske virksomheten, og heller ikke med formuleringen i aksjonæravtalen. Revisjonen mener at formuleringen i vedtektene bør endres slik at det klart fremgår at dette kun gjelder den lovpålagte delen – innsamling og behandling

av husholdningsavfall. (Daglig leder og ordføreren gav i møtene uttrykk for at de oppfattet at formuleringen gjaldt den lovpålagte delen av virksomheten).

Etter revisjonens oppfatning er det dermed riktig å påpeke at formuleringen i vedtektene bør revideres, og ikke at overskudd fra mottak og behandling av næringsavfall bryter med eiernes mål for driften.

RFL AS har eierandeler i tre aksjeselskaper som driver med miljøtjenester⁷. Eierskapet i disse selskapene bygger på strategiske valg for fremtidig drift som etter revisjonens vurdering synes å være i samsvar med eiernes angivelse av organisering.

På grunnlag av det som står i årsberetningene, regnskapene, styrereferatene for de to siste år, og informasjonen som fremkom i samtale med daglig leder, er revisjonens inntrykk at styret har sørget for en forsvarlig organisering av virksomheten og at den er i samsvar med eiernes forventninger.

Fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet

Revisjonen har fått kopi av selskapets budsjett og protokoll fra styremøtene for de siste to år. Revisjonens vurdering er at styret har fastsatt planer og budsjett for selskapet.

Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll

Revisjonen har fått regnskapet, årsberetning og revisors beretning for de to siste år. Årsberetningen er undertegnet av styrets medlemmer. Protokoll fra styremøtet 24.03.10 viser at styret vedtok fremlagt årsregnskap og årsberetning for 2009 (sak 06/10). Styret vedtok godkjenning av 2008-regnskapet i møtet 01.04.09. Iht. styreprotokollene har daglig leder orientert styret om selskapets økonomiske stilling også i forbindelse med fremlegging av kvartalsvise regnskapsrapporter.

I revisjonsrapporten for 2008 og for 2009 har revisor påpekt at selskapet må vurdere restverdi og etterdriftskostnader knyttet til deponiet som må nedlegges. Da selskapet ble stiftet i 2004 ble verdien av deponiet satt til 30 mill kr på grunnlag av forventede fremtidige inntekter frem til fullt deponi. Ved utgangen av 2009 var deponiet bokført med en verdi på 9,5 mill kr etter ordinære avskrivninger og de tre siste års nedskrivninger. Pga deponiforbudet, som selskapet fikk dispensasjon fra frem til 01.09.10, er revisors anbefaling i revisjonsrapporten for 2009 at styret snarlig igangsetter arbeidet med å vurdere restverdien samt den levetid restverdien vil ha.

Selskapets revisor anbefaler også styret å ferdigstille arbeidet med å estimere kostnader til etterdrift av deponiet i løpet av 2010. Revisor påpekte at det ikke er gjort beregninger av kostnader, og dermed ikke gjort avsetninger i regnskapet, for denne kostnaden. Problemstillingen er vist til i note til regnskapet for 2009.

⁷ Selskapenes navn og RFL AS sine eierandeler er oppgitt i kapittel 2.

Styret har i sin årsberetning for 2009 omtalt problemstillingen og skrevet at de i løpet av 2010 vil vurdere restverdien av deponiet.

Revisjonen har fått opplyst fra daglig leder at selskapet ikke har sluttført arbeidet med beregning av restverdi eller kostnader til etterdrift. Selskapet vil i samarbeid med revisor foreta beregninger som skal være klare innen regnskapsavslutningen for 2010. Beregning av restverdi og kostnader til etterdrift vil i følge daglig leder bli sett i sammenheng med at selskapet fra og med 2010 har fått forhåndsuttalelse om skatteplikt på næringsinntekter⁸.

Regnskapstall i kapittel 2 viser at selskapet har en solid økonomi.

Egenkapitalandel⁹ viser at selskapet nesten ikke har gjeld. Verdien av deponiet er i regnskapet for 2009 nedskrevet til 9,5 mill kr. Sum anleggsmidler er oppgitt til 11,2 mill kr. Selskapets omløpsmidler, som i all hovedsak består av bankinnskudd, kontanter og lignende, er på ca 32 mill kr og utgjør 75% av sum eiendeler¹⁰.

Daglig leder brukte uttrykket at det "har vært gode tider" der selskapet har kunnet sette av inntekter knyttet til mottak og behandling av næringsavfall til etterdriftsfond.

Kristiansand revisjonsdistrikts vurdering er at styret har holdt seg orientert om selskapets økonomiske stilling og påsett at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning har vært gjenstand for betryggende kontroll.

Revisjonens innvending mot styrets forvaltning av virksomheten er knyttet til manglende regnskapsmessig skille mellom husholdnings- og næringsdelen av virksomheten. Etter revisjonens vurdering har ikke selskapet hatt et regnskapsmessig skille, i samsvar med krav til selvkostberging, som følger av forurensningsloven. Det kan også stilles spørsmål ved om regnskapsføringen er i strid med bestemmelser i skatteregelverket. Disse spørsmålene er det nærmere redegjort for i del 4.3.

Avgi årsregnskap og årsberetning og saksforberede og iverksette oppgaver overfor generalforsamlingen

Styret har, jf drøfting i kapittel 4.1, avlagt årsregnskap og årsberetning overfor generalforsamlingen. Styret har sendt ut innkalling med angivelse av sakene som skal behandles, gjennomført generalforsamlingsmøter og ført protokoll iht. bestemmelsene i asl.

⁸ Revisjonen har i kapittel 4.3 drøftet om selskapet har hatt et regnskapsmessige skille mellom næringsdelen og husholdningsdelen. I den sammenheng har vi også kommentert spørsmålet om skatteplikt på næringsdelen av virksomheten.

⁹ Egenkapitalandel viser egenkapitalen i prosent av sum gjeld og egenkapital målt ved utgangen av perioden.

¹⁰ Daglig leder opplyser at 10 mill kr er avsatt til avslutning og etterdrift av deponiet.

Iht. informasjon fra daglig leder og ordfører i Farsund har styret gitt generalforsamlingen muntlig orientering "om forhold av vesentlig betydning for selskapet", jf punkt 12 i aksjonæravtalen, og revisjonens drøfting i del 4.1.

Etter revisjonens vurdering burde orientering om store strategiske beslutninger, for eksempel valg av løsning for levering av restavfall, fremgå av innkallingen og protokollen fra generalforsamlingene.

4.3 Regnskapsmessig skille mellom selvkost- og monopolvirksomhet

Daglig leder i RFL AS fortalte i møte med revisjonen 13. januar at selskapet per i dag ikke har et regnskapsmessig skille mellom husholdningsdelen og næringsdelen av virksomheten. Daglig leder har opplyst at selskapet i samarbeid med sin revisor i tiden frem til regnskapsavleggelse for 2010 vil jobbe med å utarbeide et regnskapsmessig skille. Selskapets motivasjon for dette arbeidet er en forhåndsuttalelse fra skatte-etaten om skatteplikt på næringsinntekter for 2010.

Revisjonens utgangspunkt for å stille spørsmål om selskapet har et regnskapsmessig skille var primært knyttet til kravet i forurensningsloven § 34 om selvkost ved gebyrberegning for husholdningsavfall. Av bestemmelsene om selvkost følger kravet om at selskapet må sette opp et regnskapsmessig skille mellom husholdningsdelen og næringsdelen av virksomheten.

Revisjonen vil i dette avsnittet redegjøre for bestemmelsene som ligger til grunn for kravet om et regnskapsmessig skille, og hvilke utgifts- og inntektselementer som skal inngå i selvkostberegningen, iht. retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Ut fra opplysninger om selskapets virksomhet, regnskap og budsjett har revisjonen gitt en kortfattet vurdering av selskapets forutsetninger for å kunne sette opp et regnskapsmessig skille¹¹.

Revisjonen har også knyttet noen kommentarer til koblingen mellom manglende regnskapsmessig skille og forhåndsuttalelsen om skatteplikt på næringsinntekter.

Selvkost

Bestemmelser om selvkost for gebyrberegning er gitt i forurensningsloven med forskrift, "Retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester" H-2140 fra Kommunal og regionaldepartementet og veiledning fra Statens Forurensningstilsyn (SFT) for beregning av kommunale avfallsgebyr.

¹¹ Innlandet Revisjon IKS har i Selskapskontroll av Hadeland og Ringerike avfallsselskap, rapport 7/2007 vurdert selskapets forutsetninger for å utarbeide et regnskapsmessig skille. I vår vurdering av RFL har vi sett hvordan Innlandet Revisjon IKS har gjennomført analysen.

Bestemmelsene om selvkost for gebyrberegning er gitt i forurensningsloven § 34:

§ 34. (avfallsgebyr)

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.

Norges kommunerevisorsforbud har i informasjonsbrev eINFO 11/06 tatt opp problemstillinger knyttet til selvkost og organisering av renovasjonstjenester.

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 rettssubjekter 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.

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 krysssubsidiering.

Av departementets svar kan vi konkludere med at heleide kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper som utfører selvkosttjenester for kommunen uten en forutgående anbudsrunde, er underlagt selvkostprinsippet ved beregning av prisen for tjenestene og skal sette opp en selvkostkalkyle i henhold til H-2140.

Selvkostkalkylen omfatter direkte kostnader og tilleggsytelser og støttefunksjoner som kan henføres til kjerneproduktet.

SFT skriver i sin veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (TA-2001/2003 fra januar 2004) 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 definisjonene¹² må kommunene også gå gjennom sine abonnentsregistre og skille husholdningsabonnentene fra næringsvirksomhet.

¹² Ved revideringen av forurensningsloven, gjeldende fra 1. juli 2004, ble avfallsdefinisjonene i forurensningsloven endret. De tidligere begrepene forbruks- og produksjonsavfall ble erstattet av begrepene husholdnings- og næringsavfall.

I Ot.prp.nr 87 – 2001-2002, forarbeidene til endringene av forurensningsloven, som trådte i kraft i 2004, tolkes bestemmelsene slik at det heller ikke er lov å la inntekter fra næringsavfallet subsidiere husholdningsavfallet:

Etter lovendringen vil begrensningene i adgangen til å ta fortjeneste kun gjelde for avfallet fra husholdningene. Kommunene vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortjeneste når det gjelder håndteringen av næringsavfall. Disse inntektene skal etter forurensningsloven § 34 ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen.

H-2140 - Retningslinjer for beregning av selvkost

Kommunal- og regionaldepartementet utgav "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester" (H-2140) i januar 2003. Retningslinjene angir de prinsipper som anbefales benyttet i selvkostkalkyler innenfor alle typer av kommunale/fylkeskommunale tjenester der selvkost danner grunnlag for brukerbetalingens størrelse.

Selvkost er definert som den merkostnad som oppstår ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Det betyr at kommunen/selskapet kan legge til grunn direkte og indirekte kostnader som følge av en produsert enhet, men at kostnader som løper uavhengig av selvkostområdet skal holdes utenfor. Direkte og indirekte kostnader skal være med i beregningene, men bare kostnader som har sammenheng med fremstillingen av det enkelte produkt eller tjeneste (henførbare kostnader) skal inngå i beregningene.

Kapitalkostnader skal medtas i beregningene. I H-2140 står det:

Kapitalkostnad er en avledet kostnad som beregnes som følge av at det enkelte årsregnskap 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.*

Oversikten i tabellen¹³ under viser i grove trekk de utgifts- og inntektselementene som skal inngå i selvkostberegningen.

¹³ Tabellen er hentet fra forvaltningsrevisjonsrapport "Selvkost og krysssubsidiert i RKR AS" Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, august 2009

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

Avsetning til etterdrift

I forskrift om gjenvinning og behandling av avfall, avfallsforskriften § 9-10 "Finansiell garanti og kostnadsdekning" heter det:

Ethvert deponi skal ha tilfredsstillende finansiell garanti eller tilsvarende sikkerhet for å sikre at forpliktelsene som følger av tillatelsen, herunder avslutnings- og etterdriftsproseduren som kreves etter § 9-15 kan oppfylles¹⁴.

Samtlige kostnader til anlegg og drift av et deponi skal dekkes ved den prisen som driftsansvarlige krever for deponering av avfall på deponiet. Dette gjelder også kostnader 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.

SFT har skrevet "Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier" (TA-2150/2006) hvor det står;

Uansett hvilken form for garantistillelse som velges, må driftsansvarlig utarbeide et overslag over avslutnings- og etterdriftskostnadene, og forurensningsmyndigheten må kunne godkjenne dette, jf. avfallsforskriften § 9-9 punkt e) og omtale i kap. 3 i denne veilederen.

Rent generelt legger SFT betydelig vekt på at kostnadene forbundet med avfall som er underlagt lovpålagt renovasjon (dvs. husholdningsavfall) skal dekkes i sin helhet gjennom renovasjonsgebyrene. Det gjelder også kostnadene forbundet med en finansiell garanti. SFTs tilrådning er derfor at garantien bør gjennomføres i form av en avsetning av penger som gjøres i takt med deponiets oppbyggingstid.

Tilsvarende gjelder for deponier som mottar næringsavfall. De er nødt til å sikre at de tar betalt for fremtidige forpliktelser som skyldes avfall gjennom mottaksprisen. Hvis ikke mottaksprisen dekker avsetninger til disse fremtidige forpliktelsene, vil deponiet være underfinansiert ved avslutningstidspunktet.

¹⁴ Revisjonen har ikke undersøkt hvordan garantien er gitt. Iht. veileder fra SFT (TA-2150/2006) må garantien være gitt utenom selskapet for at et aksjeselskaps forpliktelser til avslutning og etterdrift av deponi skal være sikret ved en ev. konkurs.

Kostnadselementene og revisjonens vurdering

Revisjonen har mottatt oversikt over budsjett og regnskap som viser fordeling av selskapets inntekter fra de ulike delene av virksomheten.

Revisjonen har mottatt kopi av betalingssatsene som selskapet har oversendt kommunene for de tre siste år. Det ligger ingen dokumentasjon ved betalingssatsene som viser beregningsgrunnlaget. Revisjonen oppfatter at satsene som er oversendt kommunene er prisjusterte erfaringstall.

Betalingssatsene ligger til grunn for kommunestyrenes budsjettvedtak for renovasjonsavgifter på henholdsvis hytter renovasjon, husholdningsrenovasjon og slam. Oversendelse av betalingssatsene fra selskapet til kommunene gjøres iht. punkt 7 i selskapsavtalen.

Daglig leder opplyser at selskapet har avsatt midler (ca 10 mill kr) på egen konto til avslutning og etterdrift av deponiet. Det er ikke gjort endelige beregninger for hvor mye som må settes av. Beregning av avsetningsplikten vil bli en del av års-avslutningen for 2010. Daglig leder antar at beløpet som må settes av vil være ca 7 mill kr, eller ca 70 % av det som er avsatt på egen konto til dette formålet. Selskapet skal bygge et renseanlegg i løpet av året til en foreløpig ukjent investeringskostnad. Pris på dette anlegget vil bli en viktig komponent i avslutningskostnadene. Etterdriftsbehovet blir så en skjematisk beregning basert på deponerte mengder.

Revisjonen har også mottatt oversikt over antall kg avfall selskapet har mottatt fra de ulike kundekategoriene de siste to år. Oversikten er oppsummert i noen hovedkategorier der husholdningsavfall (monopoldelen) er en hovedgruppe, levering fra ordinært næringsliv er en gruppe, og levering fra eierkommunene og andre kommunale selskap er en egen gruppe¹⁵.

Dersom alt avfallet selskapet får betalt for slås sammen i en kategori, og alt som er selvkostfinansiert (husholdningsavfallet pluss privat levering direkte på deponiet) i en kategori, får en 7 700 tonn næringsavfall og 4 220 tonn husholdningsavfall. Dette gir en grov fordeling på 60% avfall fra næringsdrivende og andre betalende kunder og 40% fra husholdningsavfall.

Vektfordelingen er et helt avgjørende utgangspunkt for å kunne sette opp en rimelig fordeling av kostnadene. Selskapet opplyser at de kan kjøre ut vektfordelingen for alle år tilbake til oppstarten av AS-et. Fordelingen gir etter revisjonens vurdering et godt grunnlag for å sette opp et regnskapsmessig skille mellom kostnader knyttet til henholdsvis næringsavfall og husholdningsavfall.

Iht. veileder fra SFT om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier" (TA-2150/2006) skal gebyret på husholdningsavfallet dekke husholdningsdelens andel av avslutnings og etterdriftskostnadene for deponiet. Inntekter fra mottak og deponering av næringsavfall skal dekke sin andel av fremtidige kostnader.

¹⁵ Dette er leveringer selskapet får betalt for, men de er skilt ut i egne kategorier da selskapet ønsker en særskilt vurdering av skatteplikten på inntektene fra disse kundene.

I henhold til forarbeidene til revideringen av forurensningslov i Ot.prp.nr 87 – 2001-2002, skal heller ikke inntekter fra næringsdelen av virksomheten subsidiere den selvkostfinansierte delen. Gitt at driftskostnader har en rimelig fordeling mellom næringsavfall og husholdningsavfall (i samsvar med vektfordeling), skal også avsetninger til etterdriftsfondet komme fra husholdningsavgifter og næringsinntekter.

Revisjonens vurdering er at selskapet, ut fra de regnskapsdata og vektoversikter som foreligger, bør kunne sette opp et rimelig regnskapsmessig skille mellom nærings- og husholdningsdelen.

Etter revisjonens vurdering er det imidlertid kritikkverdig at ikke selskapet, allerede ved etableringen i 2004, har satt opp et regnskapsmessig skille. Behovet for skille, som et grunnlag for beregning av selvkostgebyr, følger av forurensningsloven. Kravet er påpekt i veilederen for beregning av kommunale avfallsgebyr (TA-2001/2003) fra SFT fra 2004, gjengitt nederst på side 24 i denne rapporten.

Revisjonen vil også påpeke at Konkurransetilsynet i flere sammenhenger¹⁶ har påpekt at konkurranseutsatt virksomhet i utgangspunktet bør organiseres i egne juridiske enheter som er personalmessig, ledelsesmessig og fysisks atskilt fra foretakets skjermede virksomhet. Dette for å redusere muligheten for krysssubsidiert og ulovlig underprising. Unntakene kan være i de tilfellene der selskapene i utgangspunktet er så små at en oppsplitting fører til tap av samdriftsfordeler. Av hensyn til det siste momentet er revisjonens vurdering at RFL AS i første omgang må få på plass et regnskapsmessig skille, og i neste omgang vurdere om konkurranseutsatt virksomhet bør skilles ut i et eget selskap.

Skatteplikt, vedtekter og manglende regnskapsmessig skille

Innledningsvis i dette kapitlet viste vi til at selskapet var i ferd med å utarbeide et regnskapsmessig skille mellom næringsdelen og husholdningsdelen fordi selskapet, som følge av forhåndsuttalelse om skatteplikt på næringsinntektene, må kunne dokumentere resultatet på den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Skattetaten har i brev til RFL (17.08.2010) skrevet:

Vi vil videre bemerke at om et ellers skattefritt selskap utfører økonomisk virksomhet, vil formue i og inntekter av den økonomiske virksomheten være skattepliktig ut over visse beløpsgrenser, jf skatteloven § 2-32 andre ledd.

I senere brev til RFL AS (03.12.2010) konkluderer skatteetaten med at:

Skattekontoret anser Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS som skattepliktig for inntekter fra innsamling og håndtering av næringsavfall. Denne delen av virksomheten er ikke lovpålagt, og kan således ikke anses som en oppgave det offentlige ellers må ta seg av.

¹⁶ Blant annet i brev 21.08.08 til Avfallsselskapet i Bergensområdet (BIR) vedrørende omorganisering av BIR konsern, og i brev 19.05.08 til Trondheims renholdsverk (TRV) angående organisering og gjennomføring av anbudsprosesser.

På tlf samtale med skattedirektoratet har revisjonen fått opplyst at vedtektsformuleringen; *"selskapet har ikke som formål å drive virksomhet egnet for å gi økonomisk overskudd"* er registrert som informasjon om selskapet hos skatteetaten. Dette er, slik revisjonen oppfatter det, hovedbegrunnelsen for at selskapet er registrert som "ikke skattepliktig".

Revisjonen har tidligere i denne rapporten stilt spørsmål ved formuleringen i vedtektene. På dette punktet samsvarer ikke vedtektene med opplysninger om selskapets faktisk virksomhet. Daglig leder og eierrepresentanten for Farsund kommune mente at vedtektsformuleringen var knyttet til husholdningsdelen av virksomheten. Revisjonens vurdering er at vedtektsformuleringen henger igjen fra tiden før "frislipet" av behandlingen av næringsavfall i 2004.

Agder Renovasjon, et interkommunalt selskap, eid av kommunene Arendal, Froland og Grimstad, ble allerede i 2005 skattepliktig for næringsdelen av virksomheten. Som følge av dette ble næringsdelen skilt ut i et eget selskap – Agder Renovasjon Næring AS. Agder Renovasjon, som etter dette kun hadde den lovpålagte delen av renovasjonsoppgaven, er registrert som "ikke skattepliktig".

Sett i lys av skatteetatens påpekning om skatteplikt på inntekt fra næringsdelen, og det som har skjedd i andre tilsvarende renovasjonsselskaper, (som har gitt et tilbud til næringslivet i tillegg til den selvkostfinansierte husholdningsdelen), er det revisjonens vurdering at RFL AS selv burde bedt om en vurdering av skatteplikt.

På grunnlag av skattelovens § 2-32 (jf brev fra skatteetaten over), erfaring fra andre tilsvarende selskap og krav til opplysningsplikt i ligningslovens kap 4 *"Opplysningsplikt om egne forhold"*, mener revisjonen det kan stilles spørsmål ved om selskapet i tilstrekkelig grad har informert skatteetaten om inntektene fra næringsdelen.

Selskapets revisor har sendt inn "Kontrolloppstilling over registrerte og innberettede beløp" for årene 2005 – 2009 til skatteetaten. Selskapet har ikke levert selvangivelse eller næringsoppgave slik et skattepliktig selskap er pålagt. Etter revisjonens oppfatning kan det derfor stilles spørsmål ved om selskapet har gitt skatteetaten et reelt og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere skatteplikt på næringsdelen.

4.4 Enerett og FOA

Enerett er en eksklusiv rett til å utføre en tjeneste, som utelukker andre aktører fra å tilby det samme innen et bestemt området, jf veileder for tildeling av enerett innen avfallssektoren, rapport 3/2007 fra Avfall Norge. Når kommunene kjøper tjenester fra andre selvstendige juridiske enheter er de pålagt å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). I henhold til § 1-3 (2) kan det gis unntak dersom organet (selskapet) som utfører tjenesten er tildelt enerett.

FOA § 1-3 (2) forskriften får ikke anvendelse på:

h. kontrakter om offentlige tjenestekjøp som tildeles et organ eller en sammenslutning av organer som selv er en offentlig oppdragsgiver som definert i § 1-2 (hvem som er omfattet

av forskriften) med hjemmel i en enerett organet har i henhold til en kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, forutsatt at bestemmelsene er forenlige med EØS-avtalen,

Daglig leder har opplyst om at RFL AS ikke har fått tildelt enerett i eget vedtak ut over formuleringene i selskapets vedtekter og aksjonæravtale som beskriver selskapets ansvar og oppgaver.

RFL AS har selv tildelt Forus Energigjenvinning 2 AS enerett på behandling av restavfall fra husholdninger og hytter¹⁷. Denne eneretten er kunngjort på internettsidene til Farsund kommune og lyder:

Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS (RFL), Ryfylke Miljøverk IKS (Rymi), IRS Miljø IKS og Dalane Miljøverk IKS (DIM) tildeler Forus Energigjenvinning 2 AS enerett på behandling av restavfall fra husholdninger og hytter.

Revisjonens vurdering er at eierkommunene, for å oppfylle kravet i forskriften, bør tildele RFL AS enerett på innsamling og behandling av husholdningsavfall, og at vedtaket blir kunngjort.

Daglig leder opplyser for øvrig at selskapet, slik det er organisert i dag, faller inn under bestemmelsene i FOA § 1-2 om hvem som er omfattet av forskriften og slik sett er pålagt å følge den.

(2) Et offentligrettslig organ er ethvert organ:

- a. som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og*
- b. som er et selvstendig rettssubjekt og*
- c. som i hovedsak er finansiert av myndigheter eller organer som nevnt i første ledd, eller hvis forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers kontroll, eller som har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.*

Revisjonen har ikke vurdert enkeltanskaffelser som selskapet har fortatt. Ut fra det som fremkom i samtaler med daglig leder synes selskapet å ha et bevist forhold til at selskapets anskaffelser skal gjennomføres iht. bestemmelsene om konkurranse, likebehandling og etterprøvbarehet i FOA.

¹⁷ Denne tildelingen skjer iht. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) sin avgjørelse i sak 2008/77 der det ble gitt en prinsipiell fortolkning av kommuner og kommunale selskapers mulighet til å etablere enerett for å løse kommunale avfallshåndtering.

5 Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS har gjort i denne selskapskontrollen av Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal AS gir vi følgende anbefalinger:

- Farsund og Lyngdal kommune bør utarbeide en eierskapsmelding, iht. anbefalingene fra KS, der rammeverk for kommunens eierstyring og premisser for utøvelse av eierskap nedfelles¹⁸. En gjennomgang og konkretisering av kommunenes eierskapspolitikk og strategi overfor det enkelte selskap, vil etter revisjonens vurdering bidra til en styrking av kommunens eierstyring. Aktiv eierstyring vil medvirke til at innbyggernes eierinteresser blir ivaretatt på en forsvarlig måte.
- Revisjonen vil anbefale at eierne foretar en revidering av målformuleringen for RFL AS slik at formuleringen samsvarer med reell virksomhet og gjeldende rammebetingelser for virksomheten.
- Vedtektene bør oppdateres på de punktene som etter revisjonens vurdering ikke er i samsvar med bestemmelsene i asl. § 2-2 *Minstekrav til vedtektene*. Dette gjelder:
 - o *Angivelse av at selskapet ikke skal ha flere daglige ledere*
 - o *hvilke saker som skal behandles på den ordinære generalforsamlingen, iht. asl. § 5-5*
 - o *om selskapets aksjer skal registreres i verdipapirregisteret*
 - o *bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning (siden selskapet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte.)*
- Eierne bør tildele RFL AS enerett i henhold til kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, jf forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) punkt h.
- Styret bør i større grad enn hva som synes å ha vært tilfelle, (iht. protokollen fra generalforsamlingene for de to siste år), gi generalforsamlingen dokumentert informasjon om forhold av vesentlig betydning for selskapet. Orienteringssaker "av vesentlig betydning" bør fremgå av innkalling. Dette vil bidra til å sikre at styret har en forankring hos eierne for viktige beslutninger.
- Styret bør sørge for at det opprettes et regnskapsmessig skille mellom næringsdelen og husholdningsdelen av virksomheten.
- For å sikre at det ikke er grunnlag for mistanke om rolleblanding og krysssubsidiering bør styret, iht. anbefalinger fra Konkurransetilsynet og KS, vurdere å skille næringsdelen og monopoldelen i to separate selskaper.

¹⁸KS sine anbefalinger er gitt i: "Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak", Fra KS Eierforum, sist oppdatert i august 2010.

6 Høringsuttalelser

6.1 Fra daglig leder og styret for RFL AS

Tilbakemeldinger vedrørende selskapskontroll

Vedtektsendringer for å oppfylle Aksjelovens krav

Styreleder vil legge frem på første ordinære generalforsamling forslag som innfrir de formelle kravene i aksjeloven.

Styrekurs og opplæring av styrerepresentanter

Både selskapet og eierne har lagt til rette for kurs til de styremedlemmene som måtte ønske det. Av sittende styrerepresentanter har to deltatt på slikt kurs.

Organisering av virksomheten

Styret er enig i at vedtektene bør justeres slik at det presiseres at virksomhet knyttet til næring kan gi overskudd.

Kostnader til etterdrift s. 21

Styret fastholder at beregning av disse vil være klare før regnskapet for 2010 avsluttes.

Regnskapsmessig skille og skatteplikt

Regnskapsmessig skille vil bli foretatt for hele regnskapsåret 2010 i tråd med styrets intensjon.

Styret bemerker at *skattemyndigheten* legger til grunn at skatteplikt på næringsdelen av driften skal gjøres gjeldende fra 2010 og vil naturligvis forholde seg til dette.

Styret finner det helt naturlig at ordinær kommunal og interkommunal virksomhet normalt ikke medfører skatteplikt. Det kan her nevnes havnedrift, salg av vann til bedrifter samt kloakkhåndtering m.m.

Skattelovgivningen er forutsatt å være selskapsnøytral og styret finner det rimelig at renovasjonsselskaper først nå er vurdert samlet av landets skattemyndigheter. At større selskaper i tilknytning til by- og regionsentra er vurdert som skattepliktige

tidligere finner styret ikke overraskende. En er videre kjent med at flere andre små renovasjonsselskaper i likhet med RFL ikke har vært vurdert som skattepliktige tidligere til tross for håndtering av næringsavfall.

Anbefalinger

Styret finner å kunne slutte seg til samtlige anbefalinger opplistet på s.31.

I siste punkt pekes det på behovet for å sikre at kryssubsidiering ikke finner sted. Styret er enige i at dette må unngås.

Skjoldnes den ____/____ 2011

styreleder
(Sign.)

daglig leder
(Sign.)

6.2 Fra eierne – Farsund og Lyngdal kommune

Farsund kommune hadde ingen merknader til rapporten.

Lyngdal kommune opplyste at kommune er ca halvveis i arbeidet med eierskapsmelding og beregner den ferdigstilt i første halvår 2011.

Utover dette hadde ikke kommunene noen tilbakemelding på rapporten.

6.3 Revisjonens merknader til høringsuttalelsene

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS har ingen merknader til høringsuttalelsene.

7 Kilder

- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). 1997-06-13
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven – fvl). 1967-02-10
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). 1992-09-25
- Lov om offentlige anskaffelser. 1999-07-16
- "Aksjeselskaper & Allmennaksjeselskaper", 1998. Av Mads Henry Andenes
- NKRF, januar 2005: Veileder for gjennomføring av selskapskontroll
- NKRF, desember 2007: Selskapskontroll (tillegg til veileder)
- NKRF, mai 2010: Selskapskontroll – fra a-å
- Riksrevisjonen februar 2005: "Retningslinjer for selskapskontroll"
- KS Eierforum, august 2010: Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak
- KS FoU: "Eierskap, behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunen" (Arbeidsrapport nr. 7 2008, Telemarksforskning-BØ)
- Kommunerevisoren 2006, Artikkel: "Samfunnsansvarlig forretningsdrift – kommuner som aktive eiere". Av Vibeke Resch-Knudsen, KS-konsulent
- Kommunal- og regionaldepartementet 2003: "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester" Rundskriv H-2140 KRD.
- Statens forurensningstilsyn 2003: "Veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr", SFT 2003.
- Statens forurensningstilsyn 2006: "Veileder om krav til finansiell garanti for avfallsdeponier", SFT 2006.
- Innlandet Revisjon IKS, rapport 7/2007: "Selskapskontroll av Hadeland og Ringerike avfallsselskap"
- Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, forvaltningsrevisjonsrapport 2009: "Selvkost og krysssubsidiering i RKR AS"