

# Eierstrategi

---

## Helgeland Avfallsforedling IKS (HAF)

### Kommunedirektørenes anbefaling

**11.04.2024**

Behandlet av	Representantskapet i HAF IKS	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Hemnes	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Lurøy	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Nesna	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Rana	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Rødøy	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Træna	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunedirektørene	Dato: xx.xx.xxxx

## Innhold

1	Kommunedirektørens forord.....	3
2	Om selskapet.....	5
3	Rettslige rammer for selskapets virksomhet.....	6
3.1	IKS loven .....	6
3.2	Avfallsrettslig lovverk .....	6
3.3	Forurensningsloven .....	6
3.4	EU og EØS rettslig regelverk.....	9
3.5	Regler om offentlige anskaffelser.....	10
4	Om eierstrategien .....	10
5	Generelt om eierstrategier - anbefalinger om god eierstyring.....	11
6	Formål med selskapet.....	12
7	Overordnede prinsipper for eierstyring .....	13
8	Mål og forventninger .....	14
8.1	Tjenestekvalitet.....	14
8.2	Gebyrnivået i HAF .....	14
8.3	Økonomi.....	16
8.4	Arbeidsgiverpolitikk og etikk.....	17
8.5	Klima og miljø .....	17
8.6	Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet .....	19
8.7	Lovpålagte krav.....	20
9	Samhandling.....	20
9.1	Eierorganet.....	20
9.2	Revisjon av selskapsavtalen.....	20
9.3	Eiermøter og årshjul.....	21
9.4	Kontaktmøter og samhandling.....	22
9.5	Deltakernes samhandling med selskapet.....	22
9.6	Styret i HAF .....	23
10	Rapportering .....	24
11	Organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall .....	25
11.1	Endring av selskapsform .....	25
11.2	Sammenslåing med andre selskaper.....	25
12	Evaluerings av eierstrategi .....	26

## 1 Kommunedirektørens forord

Helgeland Avfallsforedling IKS (HAF) er et interkommunalt avfallsselskap eid av Hemnes kommune, Lurøy kommune, Nesna kommune, Rana kommune, Rødøy kommune og Træna Kommune. Det er inngått en selskapsavtale mellom kommunene, som sist er revidert 26. april 2019.

Innsamling og behandling av avfall fra husholdningene er en lovpålagt kommunal oppgave og skal gjøres til selvkost. Gebyrnivået bestemmes enkelt sagt av kostnadene knyttet til innsamling av avfall, kostnader ved å «bli kvitt» avfallet (såkalte nedstrømsløsninger), og kostnader ved administrasjon av tjenesten. Disse kostnadene vil dermed ikke påvirke en kommune som er eier i et interkommunalt avfallsselskap direkte, men det vil påvirke det gebyret innbyggerne må betale. Dette kan uttrykkes slik at kommunen som eier har et ansvar overfor sine innbyggere for å påvirke selskapet til å holde gebyrene på et hensiktsmessig nivå.

Selv om innsamling av husholdningsavfall skjer til selvkost, leverer flere interkommunale avfallsselskaper utbytte til sine eierkommuner. Dette utbyttet stammer da fra innsamling av næringsavfall. I HAF er innsamling av næringsavfall samlet i det heleide datterselskapet Retura HAF AS.

Det har aldri vært utarbeidet en eierstrategi for HAF, eller formulert noen krav til måloppnåelse eller forventninger utover det som ligger i selskapsavtalen. Dette har vært diskutert blant kommunedirektørene i eierkommunene, og det har også politisk vært ytret et ønske om å foreta en gjennomgang av selskapet med sikte på å etablere prinsipper for god styring og selskapsledelse.

I 2018 ble kommunedirektørene i eierkommunene enige om at det skulle nedfelles prinsipper for eierstyring og krav til eierstyring. Kommunene vedtok deretter dokumentet «*eierstyring og selskapsledelse*». Rana, Rødøy og Lurøy vedtok det i 2018, Træna i 2019, Nesna i 2020 og Hemnes i 2021.

Det følger av disse kommunestyrevedtak at samtlige kommuner har vedtatt at det skal utarbeides en eierstrategi for selskapet, i samarbeid med de øvrige eierkommuner.

Kommunedirektøren i Rana kommune engasjerte PwC for å gjennomføre en utredning om organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall i 2019. Oppsummert tilrå PwC at Rana kommune det burde tas initiativ til en prosess for å etablere et felles avfallsselskap på Helgeland.

Fordelene ved et slikt alternativ er blant annet at det vil skape et større fagmiljø og legge bedre til rette for utvikling av nye, fremtidsrettede og miljøvennlige løsninger, gi større volum og dermed effektivisering, og potensielt komme innbyggerne til gode gjennom lavere gebyrer.

I HAF sitt representantskap ble det 25. oktober 2019 truffet følgende vedtak (sak 19/19):

*«Representantskapet ber kommunestyrene i eierkommunene i HAF IKS om å avklare spørsmålet om utarbeidelse av felles eierskapsmelding og utredning om eventuell endring av selskapsform og samarbeid eller sammenslåing med andre selskaper.»*

Samtlige av eierkommunene har nå vedtatt at de skal utrede om selskapsformen i HAF skal endres eller om selskapet burde samarbeide med andre avfallsselskaper eller slås sammen med andre avfallsselskaper. Kommunedirektørene har drøftet dette spørsmålet

11. april 2024

nærmere i dette forslaget til felles eierstrategi for HAF.

Deloitte gjennomførte i 2019 på oppdrag fra kommunedirektøren i Rana kommune en selskapskontroll for kommunens eierskap i HAF. Det ble av Deloitte bl.a. påpekt at eierstyringen av HAF har vært lite tydelig og fragmentert og at HAF hadde mangelfulle skriftlige rutiner på sentrale områder.

Kommunedirektørene har i perioden november 2023 til april 2024 i fellesskap arbeidet med å utarbeide forslag til en felles eierstrategi for HAF. Det har i denne forbindelse vært gjennomført en rekke møter – både fysisk og digitalt – og kommunedirektørene har som underlag for sitt arbeid innhentet tilsvarende eierstrategier fra andre avfallsforedlingselskaper. Sekretariatsleder i Polarsirkelrådet Kjell Idar Juvik har også deltatt på møtene med kommunedirektørene. For faglig bistand med å utarbeide eierstrategien engasjerte kommunedirektørene advokat Ulf Larsen i Advokatfirmaet Lund & Co DA som felles juridisk rådgiver. Advokat Larsen har bistått med å kvalitetssikre bl.a. de foreslåtte endringer i selskapsavtalen for HAF.

Kommunedirektørene har vurdert det som viktig i sitt arbeid med eierstrategien å innhente synspunkter fra HAFs styre og ledelse, Kommunedirektørene oversendte den 20. februar 2024 utkast til eierstrategi, forslag til vedtektsendringer og utkast til instruks for valgkomitéen til styret i HAF med anmodning om et møte med ledelsen i HAF for å drøfte utkastene, og få innspill fra HAFs ledelse. Det ble gjennomført et fysisk møte mellom kommunedirektørene, sekretariatsleder i Polarsirkelrådet og HAF den 15. mars 2024 i HAFs lokaler i Mo i Rana. Fra selskapet stilte daglig leder Merethe Aasen samt styrets leder Eigil Dåbakk. Kommunedirektørene presenterte forslaget til felles eierstrategi, utkast til endringer i selskapsavtalen og utkast til instruks for valgkomitéen, og drøftet dette med HAFs representanter. Man ble i møtet enige om at HAF skulle oversende sine synspunkter skriftlig etter møtet, og slikt skriftlig innspill ble oversendt fra HAF til kommunedirektørene 20. mars 2024.

Kommunedirektørene har foretatt en grundig gjennomgang av innspillene fra HAF, og har på de fleste punkter innarbeidet innspillene i den endelige versjonen av forslaget til eierstrategi som fremlegges for politisk behandling i eierkommunene.

Når det gjelder saksunderlaget for utarbeidelsen av eierstrategien – som det er vist til senere i denne eierstrategien – viser HAF i sin uttalelse 20. mars 2024 bl.a. til:

*«Både rapporten fra Deloitte og fra PWC er flere år gamle. De ble tatt frem mot et bakteppe som var en meget turbulent tid for HAF IKS. RenoNorden hadde gått konkurs og påførte HAF, i likhet med mange andre avfallsselskap, store utgifter. Lokalt var det bråk rundt etablering av bynær gjenbruksstasjon i Rana. Flere investeringer fremstod som unødvendige og/eller dårlig gjennomarbeidet.*

*Det er selskapets vurdering at forholdene som gjelder selskapets ledelse er adressert.»*

HAFs ledelse er i all hovedsak positive til det forslaget til eierstrategi som er utarbeidet og skriver bl.a. følgende i uttalelsen 20. mars 2024:

*«Først og fremst synes vi det er positivt at det utarbeides en eierskapsstrategi. Dette er noe selskapet trenger, hvilket ble påpekt i rapportene til både PWC og Deloitte.»*

Videre fremheves det at:

*«Vi er svært positive til at det legges opp til både eiermøter og generelt økt samhandling mellom selskapet og eierne. Det har vært eksempel på uheldige saker, som mest*

11. april 2024

*sannsynlig kunne vært unngått med den type dialog. Striden rundt by-nær gjenbruksstasjon i Rana for noen år tilbake anses være et slikt eksempel.*

*Når det gjelder styrets sammensetning ser vi at det kan være en fordel med representanter som har kunnskap om forholdene i de ulike kommunene. Styrets medlemmer må uansett forutsettes se til selskapet som helhet og ikke i første rekke være ombud for lokale forhold. Det må antas at eiermøtene vil utgjøre bedre fora for dette.»*

HAF har videre i sin uttalelse 20. mars 2024 spilt inn at miljøhensynene bør vies særlig oppmerksomhet i eierstrategien, og uttaler til dette:

«Miljøet

*I selskapsavtalen er miljø et tydelig løftet frem i § 6. Dette mangler i eierstrategien. Vi mener det med fordel kan være et eget punkt under kapittel 8 Mål og forventninger. Dette kan ev. koordineres med de planer for miljø og klima kommunene har slik at dette gjenspeiles i selskapet.»*

Kommunedirektørene er enige i at miljøhensynet bør løftes fram i eierstrategien, og har innarbeidet et eget punkt om dette i punkt 8.5 nedenfor.

Ikke alle Kommunedirektørene er enige i alle anbefalingene fra gruppen, f.eks. spørsmålet om endring av selskapsavtalens bestemmelser om valg av styremedlemmer, men Kommunedirektørene har valgt å stå samlet bak anbefalingen.

Kommunedirektørene legger fram dette felles forslaget til eierstrategi for folkevalgt behandling i kommunene, og for behandling i HAFs representantskap.

## 2 Om selskapet

Selskapet håndterer den kommunale renovasjon- og septikbehandlingen for ca. 35 000 innbyggere i eierkommunene. HAF har sin administrasjon i Mo i Rana, og driver avfallssortering på Røssvollhei i Rana kommune. Selskapet ble etablert i 1994. Eierkommunene vedtok i 2003 å organisere selskapet som et interkommunalt selskap. Dette innebærer at lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 kommer til anvendelse. Et interkommunalt selskap kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet.

Det av HAF heleide datterselskapet Retura HAF AS samler inn næringsavfallet i eierkommunene. Årsaken til at mange kommunale avfallsselskaper også samlet inn næringsavfall, ofte gjennom datterselskaper, er at det gir flere synergier og muligheter for å utnytte kapasiteten i anlegg og materiell i større grad enn hva man hadde kunnet gjøre kun med husholdningsavfall.

Matavfall fra HAF sine eierkommuner går nå til IRIS i Bodø, der det komposteres. Matavfallet fra HAF-kommunene ble tidligere sendt til Ecopro AS' fabrikk på Verdal, der det ble brukt i produksjon av biogass, som blant annet brukes som drivstoff på busser. HAF hadde fram til 2023 en eierandel på 17 % av aksjene i Ecopro AS<sup>1</sup>. Aksjene ble solgt etter innstilling fra styret og vedtak i representantskapet i 2023.

---

<sup>1</sup> Årsmelding for HAF for 2022 note 6 til årsregnskapet.

11. april 2024

Representantskapet i HAF består av 21 representanter fordelt på 10 representanter fra Rana, 3 representanter fra Hemnes og 2 representanter fra hver av de andre kommunene; Lurøy, Nesna, Rødøy og Træna.

Selskapet er etablert med hjemmel i lov om interkommunale selskaper. Selskapet er et eget rettssubjekt der styret har arbeidsgiveransvaret.

### 3 Rettslige rammer for selskapets virksomhet

De rettslige rammene for HAFs virksomhet er både fastsatt gjennom nasjonal og internasjonal rett. Særlig sentralt står lov om interkommunale selskaper, lov om vern mot forurensninger og om avfall, samt EUs rammedirektiv om avfall.

#### 3.1 IKS loven

Helgeland Avfallsforedling er organisert som et interkommunalt selskap. Dette innebærer at lov om interkommunale selskaper kommer til anvendelse.<sup>2</sup> Loven oppstiller krav til organisering og interkommunale selskaps virksomhet, som følgelig HAF må overholde. Loven stiller blant annet krav til representantskap og sammensetning jf. § 6, regler om saksbehandling jf. § 9 og krav til årsbudsjett jf. § 18.

#### 3.2 Avfallsrettslig lovverk

Formålet med avfallslovgivningen er å verne miljøet mot forurensning samt redusere eksisterende forurensning og avfall. Selve behandlingen av avfall står i den forbindelse sentralt. Det er generelt et ønske om effektiv gjenvinning av avfall for å utnytte ressursene til det fulle. Dette kommer blant annet til uttrykk i forurensningsloven § 1 hvor det fremgår at:

*«Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.»*

*Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.»*

I EUs endringsdirektiv 2018/851 blir særlig ønsket å effektiv utnyttelse av avfall vektlagt. I fortalens punkt 1 fremgår det at:

*«Affaldshåndteringen i Unionen bør forbedres og omlægges til bæredygtig materialehåndtering for at beskytte, bevare og forbedre miljøkvaliteten, beskytte menneskers sundhed, sikre en forsigtig, effektiv og rationel udnyttelse af naturressourcerne, fremme den cirkulære økonomis principper, styrke anvendelsen af vedvarende energi, øge energieffektiviteten, mindske Unionens afhængighed af importerede ressourcer, skabe nye økonomiske muligheder og bidrage til at sikre konkurrenceevnen på langt sigt.»*

Samlet skal det avfallsrettslige lovverket følgelig tjene til å verne miljøet mot forurensning og forsøpling, og sikre hensiktsmessig behandling av avfall særlig med hensyn til gjenvinning av materiale.

#### 3.3 Forurensningsloven

Kommunale plikter til innsamling og opplegg eller behandling av avfall

---

<sup>2</sup> LOV-1999-01-29-6 om interkommunale selskap

11. april 2024

Kommunene har en lovpålagt plikt til å sørge for innsamling og opplegg eller behandling av avfall fra husholdninger jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).<sup>3</sup> Plikten til innsamling av husholdningsavfall følger av § 30 første ledd og slår fast at «[k]ommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall». Kommunene kan overlate til andre å utføre innsamlingen, men de vil likefult ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen.<sup>4</sup>

Videre følger det av § 29 tredje ledd at [k]ommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall» og «ha plikt til å ta imot slikt avfall». Til tross for at plikten påhviler kommunen er bestemmelsen i praksis forstått som ikke å være til hinder for at flere kommuner, gjennom et IKS, samarbeider om mottaket av avfallet.<sup>5</sup>

I tillegg til de lovfestede pliktene i § 29 og § 30 kan kommunene gjennom forskrift pålegges å håndtere spesialavfall jf. § 31.

Plikten til innsamling og behandling gjelder bare avfall fra husholdninger («husholdningsavfall»). Dette omfatter avfall som har sitt opphav fra husholdninger jf. § 27a. Også spesialavfall kan falle innenfor definisjonen jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 45. Ansvaret er imidlertid avgrenset mot innsamling av næringsavfall.

#### Kostnadsdekning gjennom gebyrer

Som nevnt over er kommunene pliktig til å samle inn, motta og behandle husholdningsavfall. Kommunen skal fastsette avfallsgebyr til dekning av kostandene i forbindelse med dette jf. § 34 første ledd. Bestemmelsen er uttrykk for prinsippet om at forurenser skal betale.<sup>6</sup> Kostnadene skal dekkes fullt ut gjennom gebyrene jf. annet punktum. Det følger av lovens forarbeid at «alle kostnader som er forbundet med avfallssektoren skal medregnes».<sup>7</sup> Det fremgår imidlertid av siste punktum at 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». En konsekvens av dette er ifølge forarbeidene at gebyr for husholdningsavfall ikke kan bidra til å dekke utgifter i forbindelse med næringsavfall. Motsatt kan heller ikke inntekter fra håndtering av næringsavfall brukes til å subsidiere håndtering av husholdningsavfall.<sup>8</sup>

*«[...] 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. Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall.»*

Begrensningen har også en side til regelverket om statsstøtte som springer ut av EØS-avtalen artikkel 61.<sup>9</sup> ESA kom i brev av 20. mai 2011 til at det norske regelverket om avfallsgebyrer kunne være en ulovlig kryssubsidiering, og at skattefritak for kommuner kunne innebære en ulovlig offentlig støtte.<sup>10</sup> Dette gjelder imidlertid i de tilfellene kommunene driver avfallshåndtering utover det lovpålagte. Ifølge ESAs vedtak 27. februar 2013 er skattefritak for kommunene ikke i strid med reglene om statsstøtte når

<sup>3</sup> Lov-1981-03-13-6 om vern mot forurensninger og om avfall

<sup>4</sup> Karnov note 3 § 30

<sup>5</sup> Karnov note 6 til § 29

<sup>6</sup> Karnov note 2 til § 34. Dette er for øvrig i tråd med polluter-pays prinsippet som fremgår av rammedirektivet artikkel 14..

<sup>7</sup> Ot.prp.nr.66 (1992-1993)

<sup>8</sup> Ot.prp.nr.87 (2001-2002) s. 10-11

<sup>9</sup> Se også Bratteng (2020) s. 401

<sup>10</sup> Prop. 1 LS (2013-2014) s. 195

11. april 2024

kommunene utfører lovpålagt håndtering av avfall.<sup>11</sup> Dette kommer nå til uttrykk i skatteloven § 2-5 (2) c annet punktum hvor det fremgår at kommunen ikke plikter å skatte av inntekt knyttet til «håndtering av husholdningsavfall fra kommunens egne innbyggere, som utgjør kommunens lovpålagte plikt etter forurensningsloven §§ 29, 30 og 31, jf. § 34». I de tilfeller hvor kommuner derimot håndterer avfall som er konkurranseutsatt, henholdsvis husholdningsavfall fra andre kommuner eller næringsavfall, vil kommunen være skattepliktig jf. skatteloven § 2-5 (2) c første punktum. Skattereglene gjelder også for de tilfeller hvor flere kommuner har gått sammen om å håndtere avfallsvirksomhet i et IKS.<sup>12</sup>

#### Selvkostfond

Det følger av kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften<sup>13</sup> som er fastsatt i medhold av bestemmelsen hvordan kommunens kostnader skal beregnes. Kommuneloven § 15-1 andre ledd fremholder at samlet selvkost for en tjeneste «skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten, og samlet selvkost skal fastsettes ut fra tre prinsipper i bestemmelsens tredje ledd. For det første skal kostnadene beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. For det andre skal investeringskostnadene beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader, og for det tredje skal de samme kostnadene fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

I selvkostforskriften er selvkost definert som «kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for», og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader.

Generelle beskrivelser av hvordan selvkost skal beregnes for kommunale betalingstjenester, finnes også i Kommunal og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2014-3).

Selvkostregnskapet, eller «etterkalkylen», vil avsluttes med et overskudd eller underskudd. Selvkostforskriften § 8 regulerer håndtering av slikt overskudd og underskudd.

Dersom differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet i henhold til bestemmelsens andre ledd dekke inn et underskudd fra tidligere år. Hovedregelen er at et overskudd som ikke dekker inn et underskudd «skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet», jf. andre ledd.

Overskuddet som er avsatt til selvkostfondet skal videre «tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto», jf. § 8 andre ledd siste setning.

Når det fremføres et overskudd må det med andre ord planlegges for at gebyrinntektene i det kommende år må settes lavere enn årets gebyrgrunnlag, slik at overskuddet blir tilbakeført. Etter forskriften vil dette skje gjennom å bruke et selvkostfond som finansierer underskuddet.<sup>14</sup>

Dersom differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et *underskudd*, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det finnes tilgjengelige midler på fondet, jf. § 8 tredje ledd.

Dersom det ikke er midler på selvkostfondet, eventuelt dersom underskuddet er høyere enn fondet, skal underskuddet i sin helhet fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år, jf. § 8 tredje ledd andre punktum.

Et fremført underskudd skal dekkes inn av et fremtidig overskudd. Det vil si at når det fremføres et

---

<sup>11</sup> Prop. 1 LS (2013-2014) s. 195

<sup>12</sup> Prop. 1 LS (2013-2014) s. 202

<sup>13</sup> FOR-2019-12-11-1731

<sup>14</sup> Veileder til selvkostforskriften, H-2465, s. 34



11. april 2024

underskudd må det planlegges for at gebyrinntektene i det kommende året må settes høyere enn årets gebyrgrunnlag, slik at underskuddet blir dekket inn.<sup>15</sup> Også for fremført underskudd er det en frist på fem år for inndecking.

Et selvkostfond skal altså håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.<sup>16</sup>

Også KMDs retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester gir retningslinjer for hvordan selvkost skal praktiseres. Blant annet fremholdes det at «hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond», og at selvkostresultatet (differansen mellom inntekter og kostnader i etterkalkylen) skal avsettes til et slikt fond ved overskudd.<sup>17</sup> Ved underskudd skal det motregnes mot et selvkostfond dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Som gjennomgått ovenfor følger det både av forurensningsloven § 34 og avfallsforskriften § 15-3 at det skal sikres full kostnadsdekning ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Videre skal et overskudd som hovedregel tilbakeføres til brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Tilsvarende skal et underskudd som hovedregel dekkes inn innen fem år.<sup>18</sup>

#### Øvrig lovverk

I tillegg til forurensningsloven har man også en rekke relevante forskrifter. Disse bidrar til å utfylle forurensningsloven, og gjennomfører sentrale EU-direktiv.<sup>19</sup> Det vises til Bratteng (2020) for en utførlig fremstilling av norske avfallsregler.

Lovverk fra EU om avfallshåndtering har hatt vesentlig betydning for utforming og forståelse av norsk avfallsrett.<sup>20</sup> Blant annet har EUs rammedirektiv for avfallshåndtering hatt betydning for utformingen av systemet for innsamling av husholdningsavfall.<sup>21</sup> I det følgende vil det redegjøres kort for direktivet.

### **3.4 EU og EØS rettslig regelverk**

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom EU og EØS-landene. Avtalen innebærer både rettigheter og plikter som Norge, og de øvrige medlemslandene, er forpliktet til å overholde. På området for avfallshåndtering og gjenvinning står EUs rammedirektiv om avfall (direktiv 2008/98/EF) særlig sentralt. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XX pkt. 32 ff. Tilslutningen til direktivet innebærer at Norge er forpliktet til å være i overensstemmelse med EUs avfallsregelverk.<sup>22</sup>

Formålet med direktivet er ifølge artikkel 1:

*«I dette direktiv fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.»*

Direktivet inneholder blant annet avklaring av sentrale definisjoner og angir en prioriteringsrekkefølge for lovgivning og politikk om avfallsforebyggelse og håndtering (avfallspyramiden<sup>23</sup>). Videre oppstiller direktivet blant annet krav til medlemsstatenes

---

<sup>15</sup> H-2465, s. 35

<sup>16</sup> H-3/14 s. 25

<sup>17</sup> H-3/14 s. 6

<sup>18</sup> H-3/14 s. 6

<sup>19</sup> Einar Bratteng, Avfallsrett. Håndtering og behandling av avfall, Universitetsforlaget, 2020 s. 44, Juridika

<sup>20</sup> Bratteng (2020) s. 63

<sup>21</sup> Karnov note 2 § 30

<sup>22</sup> Prop. 72 LS (2021-2022) s. 8

<sup>23</sup> Avfallspyramiden er illustrert i pkt. 6

11. april 2024

avfallshåndtering (artikkel 15 flg.), krav til utarbeidelse av avfallshåndteringsplaner (jf. artikkel 28) og plikt til regelmessig kontroll av anlegg og virksomheter (jf. artikkel 34).

Ved direktiv 2018/851 av 30. mai 2018 ble rammedirektivet om avfall endret. Direktivet ble innlemmet i EØS avtalen 29. oktober 2021.<sup>24</sup> Formålet med endringene er å bidra til å omstille det økonomiske systemet til sirkulær økonomi. Dette er ledd i EUs handlingsplan for sirkulærøkonomi som ble vedtatt i 2015.<sup>25</sup> Formålet kommer til uttrykk i direktivets fortale pkt. 1 hvor det fremgår at:

*«En ægte cirkulær økonomi kræver, at der træffes yderligere foranstaltninger vedrørende bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug ved at fokusere på produkters samlede livscyklus på en måde, der bevarer ressourcer og lukker kredsløbet.»*

Direktivet stiller strengere krav til gjenvinning og avfallshåndtering. Det stilles blant annet krav til at medlemsstatene fatter tiltak som fremmer gjenvinning av materiale av høy kvalitet, og som minimum innføre særskilt innsamling av papir, metal plast og glass. Fra 2025 stilles dessuten krav til særskilt innsamling av tekstiler jf. artikkel 11 bokstav b. Det oppstilles også krav til at medlemsstatene innen 2023 sikrer sortering og materialgjenvinning av bioavfall jf. artikkel 22 første ledd, samt innfører «separat innsamling av fraksjoner av farlig avfall fra husholdningene» innen 2025 jf. artikkel 20. Direktivet har dessuten staket ut nye mål for perioden fra 2020-2035 for ombruk og materialgjenvinning:

*«c) senest i 2025, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 55 vægtprocent*

*d) senest i 2030, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 60 vægtprocent*

*e) senest i 2035, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 65 vægtprocent»<sup>26</sup>*

I 2023 har EU kommisjonen fremmet forslag til nye endringer av rammedirektivet. Forslaget omfatter blant annet at allerede vedtatte bestemmelser om avfallsforebygging, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning i dagens direktiv, sikres implementert.<sup>27</sup> Forslaget har vært ute på høring, med frist i november 2023.

### **3.5 Regler om offentlige anskaffelser**

HAF er omfattet av regelverket om offentlig anskaffelser etter lov 17. juni 2016 om offentlige anskaffelser og forskrift 12. august 2016 om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at ved inngåelse av «vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser» som har en verdi på over 100 000 kroner ekskl. mva. må i utgangspunktet HAF følge reglene for offentlig anskaffelser jf. anskaffelsesloven § 2 (1). Det gjør seg i noen tilfeller gjeldende unntak som tilsier at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. Disse fremgår blant annet av anskaffelsesforskriften kapittel 2 og 3.

Lov om offentlige anskaffelser stiller blant annet krav til at oppdragsgiver skal vektlegge miljøsyn ved anskaffelser hvor dette er relevant. Dette omtales ytterligere i punkt 8.5.

## **4 Om eierstrategien**

<sup>24</sup> Innst. 419 S (2021-202) s. 1

<sup>25</sup> <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/des/endring-av-rammedirektivet-for-avfall-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502169/>

<sup>26</sup> Artikkel 11

<sup>27</sup> <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/mars/revidering-av-rammedirektivet-om-avfall-2023/id2911350/>

11. april 2024

Formålet med eierstrategien er å styrke det politiske og administrative samarbeidet mellom eierne for å sikre god styring av selskapet. Et godt samarbeid mellom eierne skal bidra til god eierstyring og godt samarbeid mellom selskapet og eierne.

Gjennom dette dokumentet nedfeller eierkommunene sine prinsipper og krav til eierstyring og kontroll med selskapets styrende organer. Eierkommunene vil også ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for selskapet.

Eierstrategien skal ligge til grunn for eiernes arbeid med saksbehandling og eierstyring. Strategien skal utdype formålet med selskapet, definere handlingsrom og forventninger og tydeliggjøre ansvar, roller og samarbeidsrutiner mellom deltakerne og selskapet; også på administrativt nivå.

## 5 Generelt om eierstrategier - anbefalinger om god eierstyring

Det har nasjonalt og internasjonalt pågått en debatt de siste tiårene om såkalt god «*Corporate Governance*». Med dette siktes til spørsmål som gjelder organiseringen av selskapets ledelse, hvilke overordnede prinsipper selskapet bør styres etter og forholdet mellom aksjonærene og selskapets styre og daglig leder. På norsk brukes gjerne betegnelsen *eierstyring og selskapsledelse*. Debatten har resultert i en rekke nasjonale og internasjonale prinsipper.

Den gjeldende norske anbefalingen for eierstyring og selskapsledelse utarbeidet av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) er fra oktober 2021. Anbefalingene er i særlig grad rettet mot børsnoterte selskaper og andre selskaper med stor eierkrets.

KS har utarbeidet en «*Corporate Governance*» for kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, som er særlig tilpasset kommunal sektor. Anbefalingene er endelig utarbeidet og publisert i desember 2007, og oppdatert sist i 2020. Kommunelovutvalget, som i 2016 fremmet forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4), foreslo bl.a. endringer i bestemmelsene om selskapskontroll og nye bestemmelser om eierstyring. Blant annet ble det foreslått lovfestet et krav om utarbeidelse av eierskapsmelding. Kommunelovutvalget fremhevet bl.a.:

*«Utvalget mener at både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel i den kommunale egenkontrollen.*

*Oppfølging av kommunens deltakelse i selskaper har nok mange ganger vært mangelfull. Selskaper forvalter ofte store verdier og yter mange sentrale oppgaver på vegne av kommunen. Det er derfor ikke bare viktig at kommunen etablerer gode rutiner for eierstyring, men at kommunen også kontrollerer at den som utøver kommunens eierinteresser i et selskap, gjør dette i tråd med kommunestyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og så videre.» (NOU 2016:4 side 360, under punkt 27.4.4)*

Kommunelovutvalget uttalte følgende om KS sine anbefalinger:

*«KS har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes, og hvilke systemer og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene står sentralt når eierskapskontrollen blir gjennomført, og brukes som kriterier for god eierstyring.» (NOU 2016:4 Ny kommunelov side 359)*

Kommunelovutvalget foreslo et lovfestet krav om utarbeidelse av eierskapsmelding i ny § 27-1. Forslaget er nytt i forhold til den tidligere kommuneloven. Det er redegjort grundig for det nye lovforslaget om utarbeidelse av eierskapsmelding i punkt 27.2.4 i NOU 2016:4. Departementet sluttet seg til Kommunelovutvalgets forslag i *Prop. 46 L Lov*

11. april 2024

om kommuner og fylkeskommuner (2017-2018), jf. kapittel 26 på side 314 flg. i proposisjonen.

Kravet er blitt lovfestet i kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83 § 26-1:

### **§ 26-1. Eierskapsmelding**

*Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.*

*Eierskapsmeldingen skal inneholde*

- a) *kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring*
- b) *en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i*
- c) *kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.*

KS sin anbefaling inneholder per i dag i alt 21 konkrete anbefalinger om kommunal eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Det fremgår av KS sin Anbefaling 4:

*«Kommunestyret eller fylkestinget skal etter kommuneloven § 26-1 minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som blant annet fastsetter overordnede prinsipper for kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Lovens krav om utarbeiding av eierskapsmeldinger én gang i valgperioden er ikke til hinder for at dette kan skje oftere .... Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding med andre medeiere hvis kommunen eller fylkeskommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.»*

I Anbefaling 5 fremgår:

*«Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»*

Kommunedirektørene mener at kommunenes eierskapsstrategi for HAF må utformes i samsvar med de anbefalinger som er utarbeidet for god kommunal eierstyring og selskapsledelse, og i denne sammenheng står KS sine anbefalinger sentralt.

## **6 Formål med selskapet**

Selskapets hovedformål er å utføre offentlige, samfunnskritiske tjenester for deltakerne knyttet til innsamling, håndtering og behandling av husholdningsavfall på en fremtidsrettet og bærekraftig måte. HAFs formål er beskrevet slik i formålsparagrafen i selskapsavtalen:

### **«§ 6 Selskapets formål**

*HAF skal være et selskap med høy kompetanse innen behandling av avfall og skal til enhver tid være pådriver og utvikler av gode løsninger innen avfallsbehandling.*

#### **Formålet til selskapet er:**

1. Å drive miljøvennlig avfallsbehandling i eierkommunene.
2. Å stå for innsamling og transport av de avfallstyper som egner seg for interkommunalt samarbeid i h.h.t. avfallsplan. Det er forutsatt allmenn tvungen renovasjon i alle eierkommunene.

11. april 2024

3. Å stå for gjenvinning og sortering av resirkulerbare avfallsprodukter og distribusjon og salg av slike produkter.

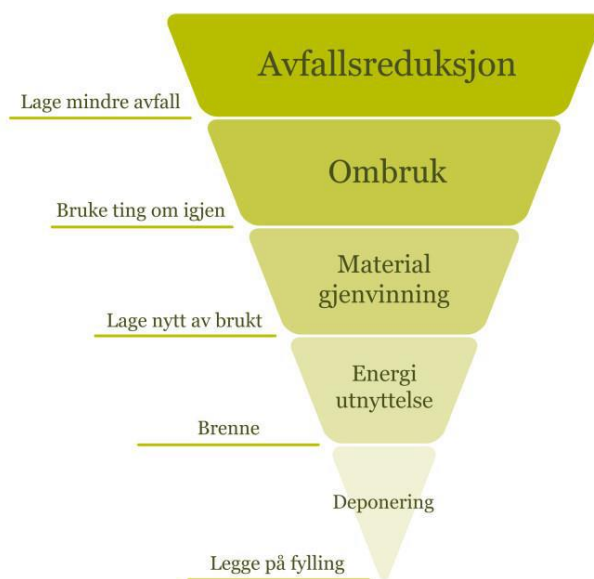
4. Selskapet skal være et konsultativt organ for eierne i avfallsspørsmål og bidra til løsning av slike.

5. I den utstrekning selskapet har kapasitet kan det selge tjenester til andre. Avtale om salg av tjenester i henhold til dette punkt skal godkjennes av representantskapet. Representantskapet kan delegere slik myndighet til styret.»

Selskapet skal være deltakernes kompetansesenter for avfall og materialgjenvinning og skal gjennom samarbeid med deltakerne utvikle strategier og planer som kan bidra til at kommunene har en aktiv og oppdatert avfallspolitikk.

Selskapet skal arbeide for å støtte oppunder deltakernes mål og plikter om økt kildesortering og materialgjenvinning, reduserte utslipp av klimagasser og bedre lokalmiljø.

Avfallspyramiden skal ligge til grunn for virksomheten og oppgavene skal gjennomføres på en bærekraftig og fremtidsrettet måte:



Kommunedirektørene mener at virksomhet utover den lovpålagte virksomheten bør skilles ut i egne selskaper, som i dag, og som eies helt eller delvis av HAF. Innsamlingen av næringsavfall drives i dag av aksjeselskapet Retura HAF AS.

## 7 Overordnede prinsipper for eierstyring

De overordnede prinsipper for eierstyring står sentralt i eierpolitikken hos eierkommunene på Helgeland. Prinsippene tydeliggjør roller og hvordan kommunen opptrer som eier. Prinsippene kommer i tillegg til bestemmelser om eierstyring fastsatt i f.eks. selskapsavtale, vedtekter, aksjonæravtale eller eierstrategi og gjeldende lovgivning på området.

De 10 prinsippene:

- 1) Deltakerne skal utarbeide klare mål for selskapene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret har ansvar for realisering av målene. Kommunenes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
- 2) Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets

11. april 2024

kortsiktige og langsiktige behov.

- 3) Deltakerne fremmer sine interesser og utøver sin myndighet overfor selskapene gjennom eierorganene. Deltakerne skal som hovedregel være representert ved ordfører.
- 4) Det skal være åpenhet knyttet til eierskapet og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet, samt legge til rette for dialogprosesser foran møter i representantskapet.
- 5) Representantskapet/generalforsamlingen skal nedsette en valgkomité som fremmer begrunnet forslag til representantskapet/generalforsamlingen. Valgkomiteens oppgaver skal være regulert i en egen «Instruks for valgkomiteen i HAF IKS».
- 6) Styret skal være uavhengig og ha relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde ut fra selskapets egenart og formål med eierskapet. Styrets oppgaver skal være regulert i en egen «Instruks for styret i HAF IKS».
- 7) Styrets godtgjøring skal være på moderat nivå, men fremme verdiskapningen i selskapene og fremstå som rimelig ut i fra styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og arbeidets kompleksitet.
- 8) Lønnsnivået og -utviklingen i de interkommunale selskapene skal være i samsvar med praksis hos deltakerne.
- 9) Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring.
- 10) Normer og verdier skal være i tråd med deltakernes etiske retningslinjer.

## 8 Mål og forventninger

### 8.1 Tjenestekvalitet

Kvaliteten på tjenestene skal være i henhold til lovverk, selskapsavtalen, eierstrategien og vedtak i representantskap. Selskapet skal utvikle god tjenestekvalitet innenfor disse rammene. Selskapet skal aktivt og på selvstendig grunnlag utvikle hensiktsmessige, innovative og fremtidsrettede tjenester innenfor selskapets formål.

Deltakerne har bare myndighet over selskapet gjennom representantskapsvedtak.

Endringer som har vesentlig betydning for tilbudet til abonnentene hos én eller flere deltakere skal drøftes med de berørte deltakerne før endringer iverksettes (jf 6.3).

Selskapet skal dokumentere resultater gjennom benchmarking med tilsvarende IKS. Resultatet legges frem for representantskapet.

Den enkelte deltaker kan avtale avvikende tjenestekvalitet i forhold til selskapets basis tjenestekvalitet. Kostnad og betaling for slike avvik avtales med selskapet, med informasjon til øvrige deltakere. Tilsvarende tjenestekvalitet skal ha samme pris.

Selskapet skal ha de samme rammebetingelsene i alle deltakerkommunene.

### 8.2 Gebyrnivået i HAF

Kostnadsnivået til avfallstjenester påvirkes av volum, tjenestenivå, geografi og miljøkrav.<sup>28</sup>

Selvkostmetoden innebærer at HAF ikke har sterke økonomiske incentiver for å gjøre tjenesten billigst mulig for brukerne, jf. også PWC-Rapporten side 14:

**«HAF-kommunene har høye gebyrer**

*Selvkostmetoden innebærer at HAF ikke har sterke økonomiske incentiver for å gjøre tjenesten billigst mulig for brukerne. Sammenligning av gebyrnivå mellom*

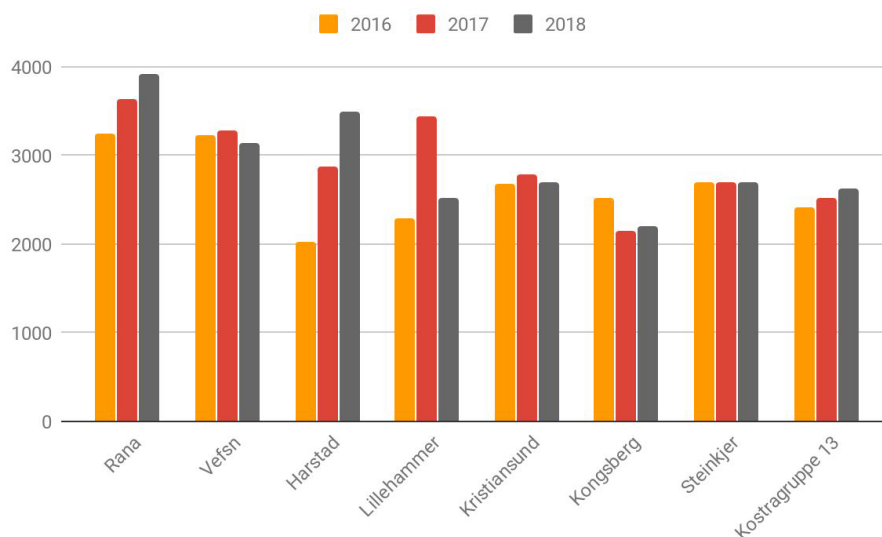
---

<sup>28</sup> Se nærmere PWC rapport 20. mai 2019 «Utredning av organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall» ((heretter «**PWC-Rapport**»))

11. april 2024

*kommuner blir derfor en viktig målestokk, og et viktig grunnlag for eiernes oppfølging av og krav til selskapet. HAF opererer selv med en sammenligning av avfallsgebyr per liter potensielt innsamlet avfall (altså sett i forhold til volum på dunkene og hvor ofte de tømmes). I en slik sammenligning fremstår HAF billigere, fordi de har høyere innsamlingsfrekvens enn andre. HAF kan derimot ikke dokumentere hvor mye avfall som faktisk samles inn, altså vet man ikke noe om kroner per faktisk innsamlet avfall.»*

Som PWC-Rapporten underbygger har HAF relativt høye gebyrer i forhold til sammenlignbare kommuner, se til illustrasjon tabellen inntatt på side 14 i PWC-Rapporten:



Dette antas i første rekke å ha sammenheng med tjenestenivået i HAF-kommunene, og det reises i PWC-Rapporten også spørsmål om beslutningsgrunnlaget for deltakerkommunene har vært godt nok, jf. PWC-Rapporten side 17:

*«Det er grunn til å stille spørsmål ved om eierkommunene i HAF har gitt tydelige nok signaler til HAF på tjenestenivå og gebyr. Tjenestenivået bestemmes i stor grad av renovasjonsforskriften, som er vedtatt av kommunestyret. Formelt sett er det derfor ingen tvil om at det er kommunene som bestemmer tjenestenivået. Det er avfallsforskriften som bestemmer at avfall i HAF-kommunene som hovedregel skal samles inn hver uke og at dunker kan plasseres opptil 20 m fra henterute. Til sammenligning har SHMIL henting maksimalt annenhver uke, og maksimal henteavstand på 7 m. Andre selskap, som Iris Salten, har henting enda sjeldnere, og andre selskap har enda kortere henteavstand. Erfaringsmessig er henteavstand og hentefrekvens en av de viktigste driverne for kostnadsnivået.*

*Som det fremgår foran antas tjenestenivået i HAF-kommunene å være en viktig årsak til gebyrnivået. Det bør være liten tvil om at det er kostnadskrevende med henting ukentlig fremfor hver 14. dag. I tillegg kommer miljømessige konsekvenser. På samme måte kan betydningen av henteavstand belyses slik: for hver gang en operatør må hente en beholder som står 20 m fra veien kontra 7 m, må han gå 13 m ekstra. Denne avstanden må tilbakelegges 4 ganger per henting (til dunk, til bil, tilbake med tom beholder og tilbake til bil igjen), altså opptil 52 m. Når dette skal gjøres for flere tusen abonnenter, vil det utgjøre både høy belastning på ansatte og høy ressursbruk.*

*Spørsmålet er om dette er en villet utvikling fra eierkommunene, eller om det er en*

11. april 2024

*praksis selskapet har styrt, uten at eierne har vært forelagt gode nok beregninger og analyser til å ha realistisk mulighet til å kunne ta stilling til ulike alternativer. Våre intervjuer tyder på at det siste kan være tilfellet.»*

Det pekes i PWC-Rapporten også på at det høye gebyrnivået i seg selv kan være problematisk i forhold til å gjennomføre en fusjon med andre selskaper, jf. side 14:

*«Gebyrnivået i samarbeid mellom kommuner skal være likt dersom det ikke er kostnader som kan henføres til enkeltkommuner. Ulike avstander er ikke grunnlag for slik differensiering. Dersom det legges til grunn at det ikke er forhold som gir grunnlag for å differensiere mellom kommunene, skal alle kommunene i et eventuelt nytt samarbeidet ha likt gebyrnivå. Dersom Rana kommune som eier skal ta initiativ til et felles selskap for Helgeland, vil det være en utfordring at HAF-kommunene i dag har høyere gebyr enn SHMIL-kommunene (se Vefsn i figur til høyre). Det er grunn til å tro at det vil være krevende å få til et samarbeid under forutsetning av at SHMIL-kommunene skal øke gebyrnivået. Tilsvarende kan det være krevende å argumentere for at fusjonsgevinstene kun skal brukes til å redusere gebyret for de tidligere HAF-kommunene. HAF har per 31.12.2018 et negativt selvkostfond på 2,7 MNOK, noe som innebærer at fondet heller ikke kan benyttes til å utjevne gebyrforskjeller i en overgangsperiode.*

*Forut for en fusjon bør det derfor analyseres og påvises konkrete årsaker til forskjellene i gebyrnivå, og identifiseres konkrete tiltak for en kostnadsreduksjon i HAF.»*

Kommunedirektørene er enige i at det hefter tvil om kommunene har hatt et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag for fastsettelse av tjenestekvaliteten og gebyrnivået på HAFs tjenester.

HAF har i sitt innspill til forslaget til eierstrategi 20. mars 2024 bemerket følgende om gebyrnivået:

*«Gebyrnivåer*

*Særlig PWC-rapporten tar opp at HAF har høyere gebyrer enn sammenlignbare selskaper. Forskjellen i gebyrer har utjevnet seg en del de siste årene, men HAF antas fremdeles ligge noe over på husholdningsrenovasjon (ikke fritidsrenovasjon). En stor del av selskapets kostnader er anbudsstyrt, særlig innhenting av husholdningsavfall. Her er det store forskjeller i service-grad mellom avfallsselskapene, eksempelvis henteavstand for dunk. En nærmere oversikt ble gitt på representantskapsmøtet 20. oktober 2023. Endringer i service-grad for å redusere kostnadene, krever sannsynligvis endringer i kommunenes renovasjonsforskrifter. Det vil være hensiktsmessig å påbegynne arbeid med dette så snart som mulig, da innsamling av husholdningsavfall skal ut på anbud høsten 2024 (egenregi skal også vurderes).»*

Kommunedirektørene vil derfor anbefale at etter vedtakelsen av denne eierstrategien bør det igangsettes et arbeid for å analysere og utrede konkrete årsaker til forskjellene i gebyrnivå, med konkrete forslag til en kostnadsreduksjon i HAF. Dette er også nødvendig for å kunne arbeide videre med eventuelle organisatoriske endringer.

### **8.3 Økonomi**

Tjenestene skal være kostnadseffektive og konkurransedyktige og dokumenteres årlig. Eierne skal bruke finansielle indikatorer som en del av styringen av selskapet.

Selskapet skal kontinuerlig effektivisere driften slik at denne møter de forventninger kommunestyrene hos deltakerne har uttrykt. Plan for arbeidet innarbeides i økonomiplanen. Effektiviseringsgevinster skal tas ut på områder som ikke medfører brudd på lov og avtaleverk.

Selskapet skal legge opp selvkostfond. Regnskapsmessige overskudd skal som hovedregel dekke inn underskudd fra tidligere år. Overskudd som ikke dekker inn underskudd skal avsettes til selvkostfondet i selvkostregnskapet. Et eventuelt underskudd skal motregnes



11. april 2024

selvkostfondet så lenge det er midler på fondet. Det er en frist på fem år på å tilbakeføre overskudd/dekke inn fremført underskudd.

HAF skal arbeide for full utnyttelse av restkapasiteten på anlegget for avfallshåndtering, samtidig som deltakerne skal være trygge på at deres behov blir ivaretatt.

Det er som nevnt HAFs heleide datterselskapet Retura HAF AS som samler inn næringsavfallet i eierkommunene. Som nevnt under punkt 3.3 ovenfor følger det av forarbeidene til forurensningsloven at:

*«[...] 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. Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall.» (understreket her)*

Utbytte fra Retura HAF AS kan ikke brukes for å subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men det er ikke noe til hinder for at utbytte fra datterselskapet utbetales som utbytte fra HAF til eierkommunene. HAF har i sin uttalelse til forslaget til eierstrategi 20. mars 2024 kommet med følgende innspill når det gjelder utbytte fra Retura HAF AS:

*«Når det gjelder utbyttepolitikken beskrevet i punkt 8.3 i utkast til eierstrategi, bemerker vi at Retura HAF AS er et lite selskap som trenger kapital selv for å utvikle seg og være konkurransedyktige i markedet. HAF IKS har ikke tradisjon for å ta ut utbytte.»*

Kommunedirektørene har notert seg dette, men legger til grunn at et eventuelt utbytte som utgangspunkt bør utbetales til eierkommunene, men forutsetter at dette drøftes løpende med HAF i den årlige dialog det legges opp til, og når dette aktualiseres.

Samlet låneramme skal holdes innenfor bestemmelsene i selskapsavtalen. Kapitalkostnadene skal dekkes innenfor tilskuddsrammen.

Selskapet skal følge prinsippene for «God regnskapskikk» (GRS).

#### **8.4 Arbeidsgiverpolitikk og etikk**

Selskapets arbeidsgiverpolitikk skal være i tråd med kommunal arbeidsgiverpolitikk, og skal gi føringer for konkrete tiltak innen HMS, lønnspolitikk, rekruttering, lederutvikling, mangfold og inkludering, kompetanseutvikling m.m.:

- Lønnsvilkårene for ledere skal ligge på nivå med sammenlignbare stillinger hos deltakerne.
- Selskapet skal aktivt arbeide for å sikre tilfredsstillende arbeidsnærværsprosent.
- Selskapet skal utarbeide etiske retningslinjer og rutiner for varsling mot kritikkverdige forhold.

#### **8.5 Klima og miljø**

HAF skal ivareta hensynet til klima og miljø i sitt arbeid. Selskapet har til formål å sikre en miljøvennlig renovasjonsordning for innbyggerne i «HAF-kommunene» jf. forskrift om renovasjon, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna kommuner, Nordland.<sup>29</sup> Dette

<sup>29</sup> Forskrift 2023-03-29-529 om renovasjon, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna

11. april 2024

formålet er også inntatt i formålsbestemmelsen i selskapsavtalen. Det vises i den forbindelse til punkt 6 hvor selskapets formål er omtalt.

I tillegg bør grunnleggende miljørettslige prinsipper og internasjonale- og nasjonale krav være førende for selskapets virksomhet. Disse omtales i det følgende.

### **Føre-var-prinsippet**

Føre-var prinsippet er et særlig sentralt prinsipp på miljøfeltet. Prinsippet innebærer at dersom det er tvil om hvilken virkning eksempelvis et tiltak vil ha for miljøet skal tvilen komme miljøet til gode.<sup>30</sup> I Rio-erklæringen er prinsippet formulert som:

*Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.<sup>31</sup>*

I litteraturen blir det fremhevet av Bratteng at på avfallsrettens område vil prinsippet kunne være av betydning ved blant annet klassifisering og lagring av avfall. Eksempelvis kan prinsippet tilsa at mottaker bør håndtere mottatt avfall som farlig inntil man har tilstrekkelig kunnskap om avfallet, eller at det må foretas forebyggende tiltak for å forhindre forurensning ved lagring av avfall.<sup>32</sup> HAFs virksomhet bør til enhver tid være i tråd med føre-var prinsippet for å forhindre skade på miljøet.

### **Mål om klimanøytralitet- Begrense utslipp**

Gjennom flere internasjonale avtaler har Norge forpliktet seg til å redusere utslippet av klimagasser. Som ledd i oppfyllelse av FNs bærekraftsmål er Norge tilsluttet Parisavtalen. Avtalen har som mål at verden skal være klimanøytrale i andre halvdel av dette århundre.<sup>33</sup> Dette forutsetter at det menneskeskapte klimagassutslippet er mindre enn naturens absorberingsevne.<sup>34</sup> Gjennom avtalen har Norge forpliktet seg til å redusere klimagassutslippet med 50 til 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990. Etter avtalen er det medlemslandene som er pliktsubjekt, men i et større perspektiv omfatter målet om klimanøytralitet alle.

Nordland fylkeskommune har utarbeidet en regional plan for klima og miljø med visjon om å strekke seg mot målet om et lavutslipps-samfunn innen 2050.<sup>35</sup> I planen fremgår det av fylkeskommunen har hovedmål at klimagassutslippene i fylket skal reduseres med 60 % sammenlignet med 2009.

I strategiplanen for 2022-2024 har HAF som mål å: «[r]edusere gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-avtrykk for hele HAFs drift med 70% innen 2025, fra 52,1 kg CO<sub>2</sub>/tonn avfall i 2017».<sup>36</sup> Klimaavtrykket er foreløpig redusert med 52% og målsettingen er fortsatt å redusere avtrykket med 70% innen 2025.<sup>37</sup> HAF bør ha som mål å redusere klimaavtrykket også i tiden etter 2025 for å bidra til at målet om en klimanøytral verden nås.

### **Sirkulærøkonomi- Ombruk og resirkulering**

Både knapphet av ressurser, og det faktum at det ligger store verdier i avfall tilsier at gjenbruk og resirkulering av avfall er viktig. I Stortingsmelding 45 (2016-2017) fremhever

---

kommuner, Nordland

<sup>30</sup> Bratteng (2020) s. 34

<sup>31</sup> Prinsipp 15

<sup>32</sup> Bratteng (2020) s. 36

<sup>33</sup> Paris-avtalen artikkel 4 første ledd

<sup>34</sup> Regjeringen (2021)

<sup>35</sup> Nordland fylkeskommune (u.d) s. 6

<sup>36</sup> Helgelands Avfallsforedling (2022) s. 2

<sup>37</sup> Helgelands Avfallsforedling IKS (2022) s. 12

11. april 2024

Klima og Miljødepartementet betydningen av gjenbruk av ressurser og sirkulærøkonomi.

*[...]. I en verden der presset på naturressursene øker sterkt, er det avgjørende for miljøet og klimaet at ressurser brukes og gjenbrukes mer effektivt. Ettersom effektiv ressursbruk også er god økonomi, vil en aktiv politikk for sirkulær økonomi også kunne styrke næringslivets grønne konkurransekraft. bidrar til redusert forurensning og økt ressursutnyttelse.<sup>38</sup>*

I dag stilles det krav til omfanget av gjenbruk og resirkulering både nasjonalt og internasjonalt. FNs bærekraftsmål 12.5 stiller krav til at avfallsmengden er betydelig redusert gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk innen 2030.<sup>39</sup> EUs avfallsdirektiv fra 2018 stiller enda mer ambisiøse krav.<sup>40</sup> Som omtalt i punkt 3.4 stiller direktivet krav til at 55 prosent av husholdningsavfall skal ombrukes eller gjenvinnes innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035.<sup>41</sup> Tilsvarende har Nordland fylkeskommune i sin regionale plan for klima og miljø som mål at 60% av husholdningsavfallet i fylket gjenvinnes innen 2030.<sup>42</sup>

HAF har som mål å gjenvinne minimum 55 % av husholdningsavfall innen 2025.<sup>43</sup> HAF bør fortsette dette arbeidet også i tiden etter 2025, og til enhver tid arbeide for å nå de mål om gjenvinning og ombruk som regionale- og nasjonale- og internasjonale myndigheter fastsetter.

#### **Miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

Som omtalt i punkt 3.5 er HAF i utgangspunktet omfattet av anskaffelsesloven dersom virksomheten foretar anskaffelser til en anslått verdi over 100 000 kroner ekskl. mva. jf. anskaffelsesloven § 2. Anskaffelsesloven stiller krav til at innkjøper «[...] innrette[r] sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.»<sup>44</sup> Hensikten bak bestemmelsen er at innkjøpere som er omfattet av loven skal bidra til mindre klima- og miljøskade og til å nå nasjonale og internasjonale klimamål.<sup>45</sup>

HAF bør både ved anskaffelser som faller innenfor og utenfor anskaffelseslovens virkeområde ta hensyn til klima og miljø.

#### **Miljøfyrtårn**

HAF ble sertifisert som Miljøfyrtårn i 2014. Flere av sertifiseringskriteriene knytter seg til FNs bærekraftsmål, herunder bærekraftsmål nummer 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn, og 12 om ansvarlig produksjon og forbruk produksjon.

HAF skal til enhver tid tilfredsstillende nåværende og kommende oppdateringer i Miljøfyrtårns kravlister: Krav til alle bransjer, krav til gjenvinningsbedrift og krav til kontorvirksomhet. HAF IKS skal med systematisk forbedringsarbeid fortsatt være et Miljøfyrtårn.<sup>46</sup>

## **8.6 Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet**

---

<sup>38</sup> Meld. St.45 (2016-2017) s. 5

<sup>39</sup> FN (u.d.)

<sup>40</sup> (EU) 2018/851 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald

<sup>41</sup> Artikkel 11 (2) bokstav c nr. 2

<sup>42</sup> Nordland fylkeskommune (u.d) s. 32

<sup>43</sup> Helgelands Avfallsforedling (2022) s.2

<sup>44</sup> § 5

<sup>45</sup> Prop. 51 L (2015-2016) s. 51

<sup>46</sup> HAF (u.d)

11. april 2024

Selskapet skal ha tydelige HMS mål og jobbe kontinuerlig med å forbedre de ansattes arbeidsmiljø og sikkerhet.

### **8.7 Lovpålagte krav**

Selskapet forventes å drive sin virksomhet i samsvar med gjeldende lovgivning og rettspraksis.

## **9 Samhandling**

### **9.1 Eierorganet**

Eierstyring skal utøves gjennom representantskapet, som er selskapets øverste myndighet.

Representantskapet skal behandle saker som er av vesentlig betydning for deltakerne/selskapet eller som ikke naturlig sorterer inn under styrets myndighetsområde. Representantskapet skal fortrinnsvis bestå av ordførerne hos deltakerne for å sikre god samordning med relevant politisk organ hos deltakerne og for å sikre at den politiske ledelsen har god innsikt i selskapets virksomhet.

Innkalling, saksliste og saksdokumenter skal sendes til medlemmene av representantskapet og postmottaket i den enkelte kommune uten ugrunnet opphold og senest seks uker i forkant av møtet.

Selskapet skal informere deltakerne om saker av stor økonomisk, strategisk eller prinsipiell betydning minimum 12 uker før sakene skal behandles. Det samme gjelder endringer som har vesentlig betydning for tjenestetilbudet til abonnentene.

Siden bare kommunestyret (ofte delegert til formannskapet) forplikter kommunen, må deltakernes representanter stemme i samsvar med kommunestyrets/formannskapets vedtak. Ved dissens vil deltakerne likevel rette seg etter representantskapets vedtak.

Kommunedirektørene anbefaler at det opprettes et «Eierstyringssekretariat» (ESS) for å forberede saker som skal behandles av representantskapet og deltakerkommunene. ESS bør bestå av kommunedirektørene i deltakerkommunene. Saker til representantskapsmøter blir behandlet av eierstyringssekretariatet. Eierne forplikter seg til å samordne saksbehandling av saker som angår selskapets virksomhet. Saksbehandlingen skal være forankret i et faglig samarbeid mellom eierkommunene innenfor det kommunaltekniske området. Med samordning menes at ulike syn blant eierne, som påvirker selskapets rammebetingelser, skal synliggjøres i behandlingen i hver kommune, som grunnlag for å finne gode politiske løsninger i krevende saker.

### **9.2 Revisjon av selskapsavtalen**

Kommunedirektørene mener at det bør gjøres endringer i den gjeldende selskapsavtalen for selskapet for å styrke eierstyringen i HAF og bringe selskapsavtalen bedre i samsvar med KS sine anbefalinger om god eierstyring og selskapsledelse.

For det første bør selskapsavtalens § 8 om representantskapets sammensetning endres. Representantskapet består i dag av 21 medlemmer og Kommunedirektørene mener det er utfordrende å skape en effektiv beslutningsarena med så mange representanter. Dette er bl.a. også påpekt på side 17 i PWC-Rapporten:

*«Kommuner bør ha gode strukturer for styring av avfallstjenestene, enten de skjer i egen organisasjon eller i et eksternt rettssubjekt.*

***Dagens eierstyring i HAF er ikke optimal***

11. april 2024

*I en nylig gjennomført selskapskontroll med HAF konkluderes det med at eierstyringen i HAF har fremstått som "lite tydelig og fragmentert". Dette begrunnes blant annet med at:*

- *Sammensetningen av representantskapet med så mange medlemmer gjør at det i liten grad blir en effektiv beslutningsarena*
- *Kommunene har ikke utarbeidet Eiermeldinger eller Eierstrategier for selskapet*
- *Det har vært lite opplæring i eierstyring i Eierkommunene*
- *Det har i for liten grad vært etablert forutsigbare kommunikasjonslinjer mellom kommunestyret og representantskapet*
- *Det er ikke etablert praksis for uformelle Eiermøter eller andre møteplasser der Eierkommunene og selskapet kan drøfte strategi og forventninger utenfor det formelle beslutningsorganet*
- *Vesentlige saker som har vært til behandling i representantskapet har ikke vært tilstrekkelig utredet av selskapet*

*Dette er det samme bildet som tegnes i intervjuene som vi har gjennomført med Rana kommune og HAF.»*

Kommunedirektørene anbefaler å endre bestemmelsene i selskapsavtalen for HAF om representantskapet ved at det kun skal være 6 medlemmer av representantskapet, én fra hver kommune. Samtidig må bestemmelsene om stemmerett endres slik at medlemmer fra de respektive kommuner avgir et antall stemmer som samsvarer med det antallet representanter deltakerkommunen kan avgi etter dagens selskapsavtale. Det bør videre fremgå av selskapsavtalen at det er ordfører som møter som medlem av representantskapet, og at det velges varamedlem, normalt varaordfører. Kommunedirektørene bør kunne møte sammen med ordfører som observatør, med talerett, og det bør også fremgå av selskapsavtalen. Kommunedirektørenes anbefaling er også i tråd med Anbefaling 7 i KS sine anbefalinger:

*«Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret eller fylkestinget oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets Eierrepresentanter i Eierorganet.»*

Kommunedirektørene foreslår også noen ytterligere endringer i selskapsavtalen, se punkt 9,6 nedenfor om styret.

### **9.3 Eiermøter og årshjul**

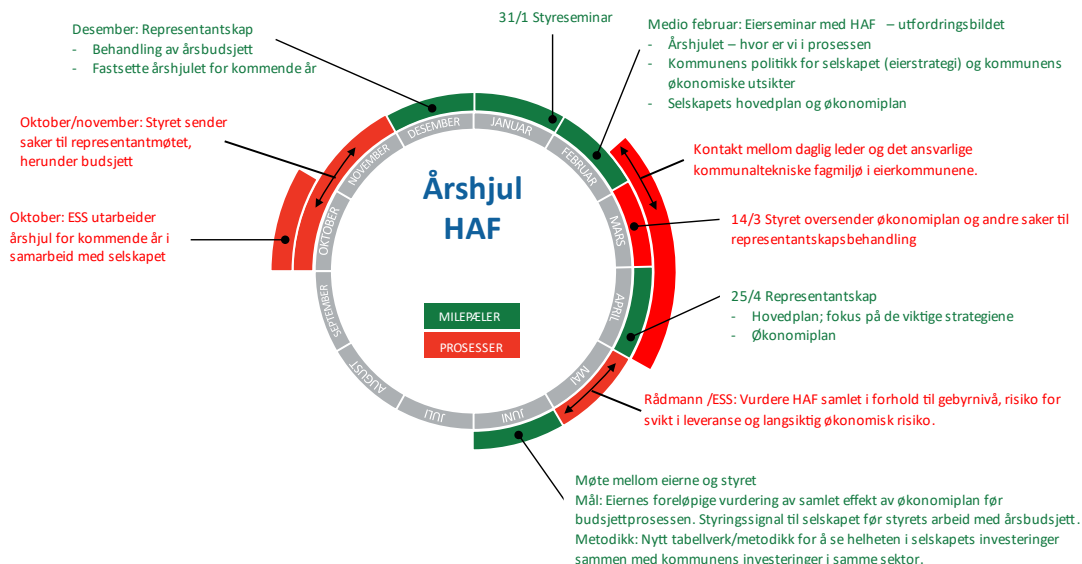
Eierne skal årlig drøfte felles ambisjoner for selskapets virksomhet.

Det avholdes to faste Eiermøter iht. årshjulet, se figuren under (oppgitte datoer er eksempler, og tidspunktet for Eiermøtene bør avklares med selskapets ledelse):

- Temaet for Eierseminaret i februar er deltakernes politikk for selskapet, deltakernes økonomiske utsikter og selskapets hovedplan og økonomiplan
- I Eiermøtet i juni diskuteres prognoser for det økonomiske handlingsrommet i kommende budsjettår, herunder deflator. Selskapet redegjør i møtet for forhold som vil kunne påvirke tilskuddsbehovet og innhenter styringssignaler fra eierne før endelig budsjettbehandling

### Overordnet målsetting for styringsprosessen

Sikre forutsigbarhet, eierskap og utvikling for HAF, fram mot 2030/2040. Sikre at eierkommunene har en aktiv og langsiktig politikkutforming innenfor avfallsområdet.



En eller flere deltakere kan innkalle til eiermøte hvis det er behov for en uformell drøfting av en bestemt sak. Selskapets ledelse kan innkalles til eiermøtet når deltakerne oppfatter dette som formålstjenlig for behandling av saken.

De styrende organene i HAF kan også ta initiativ til å innkalle deltakerne til eiermøter når selskapet anser det som hensiktsmessig.

#### 9.4 Kontaktmøter og samhandling

Ifølge årshjulet skal det avholdes møte mellom HAF og deltakernes fagmiljø på området i perioden februar-april for å sikre tilfredsstillende kommunikasjon mellom selskapet og kommunen. Utover dette kan den enkelte deltaker og HAF ta initiativ til kontakt og dialog.

HAF skal holde deltakerne oppdatert på endringer i renovasjonstjenesten og skal involvere deltakerne i sitt informasjons- og kommunikasjonsarbeid.

Kontaktmøtene og eiermøtene skal ikke undergrave eierorganets, representantskaps, funksjon. Selskapet skal likebehandle deltakerne med hensyn til informasjon fra selskapet.

Selskapet skal på eget initiativ fasilitere samarbeid og samhandling mellom deltakerne i utfordringer som selskapet anser som relevante for en helhetlig samfunnsutvikling med fokus på infrastruktur for avfall på nordre Helgeland.

#### 9.5 Deltakernes samhandling med selskapet

Mens tjenesteproduksjonen ivaretas av HAF er deltakerne myndighet overfor abonnent. Deltakerne vedtar forskrifter og gebyrsatser. Selskapets tjenester er et ledd i en felles tjenesteproduksjon der måloppnåelsen også avhenger av hvordan deltakerne håndterer sine oppgaver.

Krav til abonnentene skal fremgå av kommunenes renovasjonsforskrifter og være i samsvar med HAFs tjenestetilbud. Kommuneadministrasjonen skal følge opp forhold som bryter med renovasjonsforskriftene. Ved brudd på renovasjonsforskriften er HAF ikke forpliktet til å

11. april 2024

levere den aktuelle tjenesten.

For å sikre at det etableres gode løsninger for avfallshåndtering som HAF kan drifte, må det etableres et godt samarbeid med plan- og bygningsmyndigheten i kommunen. HAF er høringsinstans i reguleringssaker og skal involveres i en tidlig fase i utbyggingssaker.

Deltakerkommunene bør tilstrebe å levere alt avfall fra kommunal virksomhet, som det er naturlig å samle inn og behandle sammen med husholdningsavfall, til selskapet. Deltakerne forventer at prisen for denne tilleggstjenesten er konkurransedyktig i forhold til private renovasjonsbedrifter.

Fordeling av oppgaver og myndighet mellom selskapet og eierkommunene skal være hensiktsmessig. Endringer vurderes etter behov.

## 9.6 Styret i HAF

Styret i HAF har utarbeidet en egen styreinstruks, datert 10. desember 2020. Kommunedirektørene har gjennomgått denne og finner at den er tilfredsstillende.

Kommunedirektørene mener det er behov for endringer i selskapsavtalen for HAF for å sikre at styret har best mulig kompetanse. Kommunedirektørene foreslår at dette følges opp ved å fastsette i selskapsavtalen at det skal opprettes en egen valgkomité for valg av styremedlemmer, og at representantskapet vedtar en egen instruks for valgkomitéens arbeid.

Etter innspill fra HAFs ledelse 20. mars 2024 er det foreslått presisert i selskapsavtalen at den ansatte representanten i styret med varamann, som de ansatte har valgt, formelt velges av representantskapet.

Det påhviler kommunene et særlig ansvar for å sikre at styrets har den nødvendige kompetanse, og av Anbefaling 9 fra KS følger:

*«Eier bør gjennom selskapets eierorgan sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet. Vurder også spørsmål om habilitet i valg av styremedlemmer. Det anbefales at selskapet sikrer opplæring av styremedlemmene.»*

Om begrunnelsen for anbefalingen heter det i kommentarene til anbefalingen:

*«Både kommunen eller fylkeskommunen og eierorganet må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene (omstillingsbehov, markedstilpasning, lovendringer, etc.). Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjon overfor daglig leder.*

*Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og om det markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.»*

Kommunedirektørene understreker at det er viktig at styret i HAF også har forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene, jf. også KS' kommentarer til anbefaling 9:

*«Det er ikke noe til hinder for at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i*

11. april 2024

*kommunen eller fylkeskommunen kan gi en viktig innsikt og kompetanse som styret bør besitte. Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen eller fylkeskommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierandeler i, bør kommunen eller fylkeskommunen imidlertid vurdere hvor ofte vedkommende kan bli inhabil.»*

For å sikre at styret har en best mulig kompetanse anbefaler KS videre i Anbefaling 10:

*«Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer i eller fylkeskommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité. Det bør lages retningslinjer som regulerer komitéens arbeid.»*

Kommunedirektørene anbefaler at dette følges opp med endringer i selskapsavtalen og vedtakelse av egne retningslinjer for valgkomitéens arbeid.

I den gjeldende selskapsavtalen for HAF § 9 annet ledd er det bestemt at styremedlemmer og varamenn skal velges fra den enkelte eierkommune:

*"Styremedlemmer og varamenn velges slik av representantskapet;*

*2 representanter med personlige varamenn fra Rana kommune*

*1 representant med personlig varamann fra Hemnes kommune*

*1 representant med personlig varamann fra Lurøy - / Rødøy kommune*

*1 representant med personlig varamann fra Nesna - / Træna kommune»*

Kommunedirektørene anbefaler at denne bestemmelsen i selskapsavtalen endres slik at det overlates til representantskapet å velge styremedlemmer basert på anbefalingen fra valgkomitéen. Dette vil sikre at styret får en best mulig kompetanse uten at det legges føringer i selskapsavtalen, og er i tråd med KS sine anbefalinger. Kommunedirektørene understreker at det fremgår av utkastet til instruks for valgkomitéen at valgkomitéen bl.a. skal legge vekt på at styret får variert distriktsmessig representasjon, jf. utkastet punkt 4.6 c):

*«etablere den nødvendige kontakt med deltakerne for å få fram forslag på de best kvalifiserte kandidater, herunder også en styresammensetning som gjenspeiler bredden og helheten i selskapets virksomhetsområder og representerer et helgelandsperspektiv og en variert distriktsmessig representasjon» (understreket her)*

## 10 Rapportering

Status for oppfølging av vedtak i representantskapet vedlegges årsberetningen.

Regnskap og budsjett for næringsområdet skal legges frem sammen med behandling av årsregnskapet/budsjettet, sammen med informasjon om andre selskaper som HAF har eierandeler i.

Andre forhold som eierne bør være kjent med, skal formidles til representantskapets leder og dets medlemmer uten ugrunnet opphold.

HAF har ansvar for å utarbeide avfallsstatistikker og sende inn data til KOSTRA. Selskapet utarbeider en årlig miljørapport som sendes til deltakerne og representantskapet.



## 11 Organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall

### 11.1 Endring av selskapsform

Kommunedirektørene har i sitt arbeid også drøftet spørsmålet om HAF bør endre selskapsform. HAF er i dag et interkommunalt selskap regulert av lov om interkommunale selskaper, og det er drøftet om HAF bør omorganiseres til aksjeselskap.

De fleste kommunale avfallsselskaper organisert som interkommunale selskaper, og Kommunedirektørene ser ingen grunn til å endre selskapsformen, jf. også PWC-Rapporten side 6:

*«Det finnes ikke fullstendig oversikt over hvordan alle kommunene i Norge har organisert avfallsinnsamlingen. Det finnes eksempler på interkommunale samarbeid om avfallshåndtering organisert som aksjeselskap, men de fleste har valgt IKS som organisasjonsform. Omtrent 30 av Norges kommuner håndterer oppgavene på egen hånd, altså ikke gjennom et interkommunalt selskap. Blant disse finner vi små kommuner som gjør det av geografiske hensyn, som Værøy og Røst, og store kommuner, som Oslo, Bærum og Trondheim. Noen kommuner som er relativt sammenlignbare med Rana i innbyggertall håndterer også tjenestene på egen hånd. Eksempler på slike er Steinkjer og Kongsberg. Blant både IKS-ene og kommunene som driver på egenhånd kjøper noen innsamlingstjenester i markedet, mens andre driver i egen regi.»*

Kommunedirektørene kan ikke se at loven om interkommunale selskaper i seg selv er til hinder for en god eierstyring og selskapsledelse, lovens regulering - og friheten til å avtale avvikende løsninger i selskapsavtalen - gir etter Kommunedirektørenes vurdering tilstrekkelig fleksibilitet og gode muligheter for god eierstyring og selskapsledelse. Det vises også til PWC-Rapporten side 15:

*«IKS som organisasjonsform er det vanlige for kommunenes håndtering av denne type tjenester, og det er derfor ikke sannsynlig at det er selve organisasjonsformen som er utfordringen for HAF, men hvordan den praktiseres. Etter vår vurdering bør det være potensial for reduserte kostnader ved en videreføring av HAF alene. I motsatt fall antas det også vanskelig å finne fusjonspartnere, etter som disse vil være tilbakeholdne til å gå inn i samarbeid hvor egne innbyggere påføres vesentlig høyere kostnader om gebyrene standardiseres for hele det nye området. Litt avhengig av hvordan man regner vil eksempelvis gebyrene i SHMIL være mer enn 10% lavere.»*

### 11.2 Sammen slåing med andre selskaper

Etter Kommunedirektørenes vurdering bør det utredes nærmere om det er grunnlag for å slå HAF sammen med andre avfallsselskaper i regionen. Dette for å effektivisere selskapets drift, legge til rette for stordriftsfordeler og redusere gebyrnivået for innbyggerne i eierkommunene. Dette vil også være i tråd med utviklingen i bransjen, se PWC-Rapporten side 6:

*«Det pågår flere sammenslåingsprosesser i den kommunale avfallsbransjen, og trenden går i retning av større selskaper. Samtidig etableres det stadig flere samarbeidsordninger mellom de eksisterende avfallsselskapene. Målet er å utnytte kapasiteten og kompetansen best mulig, og å stå rustet til å møte økende krav til avfallshåndtering, teknologi, miljø og konkurranse i næringsmarkedet.»*

Et felles selskap på Helgeland er også i tråd med konklusjonene i PWC-Rapporten fra 2019, se side 19:

## PwC anbefaler Rana kommune å ta initiativ til et felles avfallsselskap på Helgeland

PwC vil ikke tilrå Rana kommune å velge å håndtere avfallstjenestene i egen organisasjon, verken ved å drive i egenregi eller ved å kjøpe tjenester i markedet. Dette vil være å gå i mot utviklingen i bransjen for øvrig, som er i retning større enheter med stor utviklingskraft, stort volum som legger til rette for effektiv drift og større forhandlingskraft i markedet. Det kan tenkes at kommunen på kort sikt kan få lave kostnader til selve innsamlingen, fordi det er billigere å samle inn avfall i Rana enn i de andre HAF-kommunene. På den annen side vil denne løsningen, avhengig av hvor mange nabokommuner Rana tar på seg å samle inn for, gi lite volum, noe som vil drive prisene i motsatt retning. Erfaringene fra kommuner som driver på egen hånd i dag er at i den grad de lykkes med å opprettholde et godt tilbud, er det fordi de har bygget det opp over lang tid, og i tett samarbeid med andre aktører. PwC mener det vil være svært krevende for Rana kommune å skulle bygge en organisasjon som kan ivareta utvikling og innkjøp av fremtidsrettede, miljøvennlige avfalls løsninger oppstrøms og nedstrøms på kort sikt.

HAF er et relativt lite avfallsselskap, selv om det ikke per i dag er uvanlig lite i norsk målestokk. HAF har hatt høye gebyrer, noe som iallfall i noen grad kan ses i sammenheng med et veldig høyt tjenestenivå, som er vedtatt av eierkommunene. Det betyr at det bør være potensial for å redusere gebyrene dersom eierkommunene ønsker det, samtidig som det er potensial for å bedre eierstyringen. Det bør kunne gi Rana kommune bedre styring og kontroll med tilbudet. Samtidig er det vanskelig å si om det fremdeles er strukturer rundt selskapet som gjør at eierstyringen vil være krevende også selv om Rana kommune profesjonaliserer sin eierstyring. Uansett er spørsmålet om HAF er et stort nok selskap, med nok volum på innsamlet avfall, stor nok organisasjon, og en god nok kultur for utvikling, til at det er det rette valget for Rana kommune på lengre sikt. PwC mener at hvis Rana kommune skulle ønske å fortsette som deltaker i HAF i dagens struktur, må det være fordi kommunen har et sterkt ønske om å være største eier, med den formelle kontroll det gir, og kunne sikre et avfallsselskap med hovedsete i Rana, sikre arbeidsplasser i kommunen på lengre sikt osv.

Rana kommune - utredning av organisatoriske alternativer for avfallshåndtering  
PwC

PwC mener at mye taler for at Rana kommune heller bør ta initiativ til en prosess for å etablere et felles avfallsselskap på Helgeland. De viktigste argumentene mot å velge dette alternativet, er som sagt:

- Rana kommune får en mindre eierandel i et felles selskap, noe som formelt sett gir mindre styring.
- På sikt kan det være risiko for arbeidsplasser i Rana, alt ettersom hvilke krav kommunen stiller og hvordan det nye selskapet ønsker å optimere driften.
- Synergievinster er generelt usikre og det krever disiplin å realisere dem.

Når vi likevel anbefaler dette alternativet, er det fordi:

- Et større, felles selskap vil gi et større fagmiljø, og legge bedre til rette for utvikling av nye, fremtidsrettede og miljøvennlige løsninger.
- Et større selskap gir større avfallsvolum, noe som legger til rette for effektivisering og forhandlingstving i markedet.
- HAF og SHMIL har allerede mye til felles, blant annet gjennom samarbeid om flere nedstrømsløsninger og samme innsamlingsløsning for husholdningsavfall (optibag).
- Et felles selskap legger godt til rette for en fusjon av Returaselskapene, som vil gi en sterkere aktør i et marked med stor konkurranse.
- Kapasiteten på et av de to sorteringsanleggene er nok til å dekke hele Helgeland, noe som indikerer at det kan finnes synergier, selv om det må utredes videre.
- SHMIL har noen etablerte strukturer for kontakt med eierne som også HAF-kommunene kan dra nytte av i et felles selskap.
- SHMIL har lavere gebyrer enn HAF. Det kan komme innbyggerne i Rana kommune til gode ved at gebyrene og tjenestenivå harmoniseres.

Detaljerte økonomiske effekter og konsekvenser, samt strategiske og juridiske vurderinger av hvordan et nytt selskap i så fall skal etableres, må utredes nærmere.

Som det også fremgår av oppsummeringen ovenfor i PWC-Rapporten må forutsetningene for og konsekvensene av en sammenslåing utredes nærmere.

## 12 Evaluering av eierstrategi

Eierstrategien skal evalueres én gang i hver valgperiode eller etter behov.