

Sak 03/24 Organisering på Stegen

Innstilling fra arbeidsgruppens leder

1. Representantskapet for Indre Østfold Renovasjon IKS tar rapporten «Utvikling og organisering på Stegen» til etterretning.
2. Representantskapet vedtar å dele opp konsernet, ved at aksjene i Retura Østfold AS overdras fra Indre Østfold Renovasjon IKS til eierkommunene. Vedtaket forutsetter at kommunene Indre Østfold, Marker og Skiptvet vedtar å kjøpe aksjene i Retura Østfold AS.
3. Representantskapet anbefaler at kommunene Indre Østfold, Marker og Skiptvet kjøper aksjene i Retura Østfold AS fra Indre Østfold Renovasjon IKS etter følgende betingelser:
 - a. Kjøpesummen settes til 50 millioner kroner
 - b. Aksjene fordeles mellom kommunene etter eierandelen i Indre Østfold Renovasjon IKS
 - c. Vedlagte aksjekjøpsavtale og aksjonæravtale legges til grunn for aksjekjøpet
 - d. Aksjetransaksjonen foretas 30. desember 2024
 - e. Det samlede beløpet på 50 millioner kroner, som tilsvarer kjøpesummen, skal hentes tilbake til eierne i 2025, som en utdeling av resultatet fra 2024. Det forutsettes at styret for Indre Østfold Renovasjon IKS innstiller på utdeling.
4. Det legges til grunn at sak om oppdeling av konsernet og kjøp av aksjer, behandles i selskapenes styrende organer og i eiernes kommunestyre. Et likelydende vedtak i kommunestyrene gjelder som endelig beslutning i denne saken.
5. Representantskapet anbefaler kommunene å behandle sak om oppdeling av konsernet og kjøp av aksjer, før sommeren 2024.
6. Representantskapet ber styret for Indre Østfold Renovasjon IKS, i samarbeid med styret for Retura Østfold AS, om å legge en strategi for utvikling av Stegen. Strategien skal minimum omfatte:
 - a. Tidshorison for deponiet, herunder plan for finansiering av etterdrift
 - b. Løsninger for erverv (kjøp/feste) av grunn
 - c. Plan for nye næringstiltak
 - d. Samhandling og møteplasser mellom selskapene
7. Representantskapet ber styret for Indre Østfold Renovasjon IKS, i samarbeid med styret for Retura Østfold AS, om å legge frem en fremtidig løsning for avfallssortering
8. Strategi for utvikling av Stegen (pkt. 6 og 7) skal senest legges frem for godkjenning i representantskapet i oktober 2024.
9. Eventuelle endringer i selskapsavtalen (Indre Østfold Renovasjon IKS) og vedtekter (Retura Østfold AS), som følge av strategiarbeidet og/eller oppdeling av konsernet, behandles i henholdsvis representantskapet og ekstraordinær GF senest i oktober 2024.

Hva saken gjelder

Utredningen av organisering av avfallsvirksomheten på Stegen Avfallsanlegg, som omfatter morselskapet Indre Østfold Renovasjon IKS og datterselskapet Retura Østfold AS, har ledet frem til en anbefaling om å dele opp konsernet.

Bakgrunn og saksopplysninger

Kommunene Indre Østfold, Marker og Skiptvet er eiere av Indre Østfold Renovasjon IKS (IØR). Retura Østfold AS (RØ) er heleid av IØR. Begge selskapene har sin virksomhet lokalisert på Stegen Avfallsanlegg.

28. juni 2023 vedtok representantskapet for IØR å utrede organiseringen av virksomheten på Stegen. Vedtaket kom blant annet som en følge av at kommunene blir stilt overfor nye miljøkrav, som angår både utslipp og behandling av avfall. Offentlig eide avfallsselskaper er betydelige verktøy for at kommunene skal nå sine klimamål og oppfylle sine miljøkrav. Det er i den forbindelse stilt spørsmål om dagens konsernstruktur er en hensiktsmessig organisering.

Forventningen til utredningen er formulert i vedlagte sak 21/23 i representantskapet, «Eierstruktur, konsern». I saken går det fram at utredning av organisering på Stegen skulle ta opp i seg:

- Hensikten med eierskapet
- Forutsetninger for organisering, drift og investering, herunder endrede forutsetninger
- Målbilde innbefattet krav til avfallssortering
- Alternative scenarier, der blant annet SWOT-analyse benyttes som verktøy
- Anbefalt alternativ inkl. forslag til organisering av selskapene

I tillegg var det behov for å svare ut spørsmål som blant annet omfatter konsesjon (utslippstillatelser), erverv av grunn og eierstyring knyttet til kommersiell virksomhet.

Utredningsarbeidet er ivarettatt av en arbeidsgruppe bestående av deltakere fra administrasjonen i hver av eierkommunene (Hilde Brandsrud (leder), Hasse Ekman, Vidar Østenby, Hege S. Zakariassen, Åsmund Kobbevik (sekretær)) og de daglige lederne for de to selskapene (Thomas Haneborg, Tom Erik Mellegård). I tråd med representantskapets bestilling er det benyttet ekstern bistand til utredningsarbeidet.

For å drøfte ulike former for organisering ble det innhentet støtte fra Sokrates AS v/Tor Norbye. Norbyes rapport, «Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling» konkluderer med at det vil være mest formålstjenlig å oppløse konsernet og sidestille selskapene direkte under kommunenes eierskap. Begrunnelsene for dette knytter seg til selskapenes ulikhet i formål og finansieringsprinsipp, og betydningen av direkte styring rettet mot nye tiltak innen det grønne skiftet.

Anbefalingen innebærer en overføring av aksjene i RØ fra IØR til eierkommunene. I arbeidsgruppens sluttrapport, «Utvikling og organisering på Stegen, Sluttrapport», er det innarbeidet en redegjørelse fra Deloitte om økonomiske forhold knyttet til aksjetransaksjonene. Dette omhandler skatt, kjøpesum og utdeling av midler.

Det er ingen skattemessige implikasjoner ved salg av aksjene i RØ. Arbeidsgruppen anbefaler at kjøpesummen for aksjene i RØ settes til 50 millioner kroner, der kjøpesummen tas tilbake gjennom en utdeling fra IØR.

Som den del av anbefalingen tilrår arbeidsgruppen at selskapene arbeider videre med den strategiske utviklingen av virksomhetene på Stegen, herunder spørsmål som omfatter finansiering og drift av deponi, erverv av arealer og tilrettelegging for nye næringstiltak.

Arbeidsgruppens foreløpige anbefaling har blitt lagt frem i eiermøte i desember 2023 og i et felles møte for formannskapene i januar 2024.

Aktuelle planer, vedtak og dokumenter

- Sak 21/23 i representantskapet for Indre Østfold Renovasjon IKS, «Eierstruktur, konsern»
- Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, Tor Nordbye, 21. november 2023
- Utvikling og organisering på Stegen, Sluttrapport, Arbeidsgruppa, 8. april 2024
- Aksjekjøpsavtale, vedrørende overdragelse av samtlige aksjer i Retura Østfold AS
- Aksjonæravtale, vedrørende Retura Østfold AS

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom

Utredningen av organisering av avfallsvirksomheten på Stegen har i praksis drøftet tre ulike alternative organiseringsmåter:

- Som i dag (IØR som morselskap, RØ som datterselskap)
- Sidestilte selskaper, direkte eiet av kommunene
- Eierskap gjennom et holdingsselskap, der både IØR og Retura er aksjeselskaper under et morselskap

I argumentasjonen for å sidestille selskapene legges det vekt på at direkte eierskap gir kommunene grunnlag for bedre innsyn og forståelse for mål og virksomhet i begge selskapene. IØR skal yte lovpålagte tjenester og informasjonsarbeid overfor publikum. Innbyggjerservice og effektiv drift er vesentlige kvaliteter ved virksomheten. RØ driver kommersiell virksomhet og skal utvikle nye tiltak innenfor det grønne skifte, på egen hånd og/eller i samarbeid med eksterne partnere.

Det er en forventning om at en oppdeling av konsernet vil rendyrke selskapenes profil og gjøre både eiere og selskapene mer fokusert. En sidestilling vil føre til at eierne kommer tettere på begge selskapene. Bedre oversikt og innsyn i helheten på Stegen vil understøtte beslutningsprosesser som ivaretar selskapenes handlingsfrihet og eiernes interesser.

Siden RØ ble etablert som et datterselskap til IØR, har det foregått samarbeid og utveksling av tjenester mellom selskapene. Avtaleverket har imidlertid vært mangelfullt, noe som blant annet har ført til uklare linjer mellom næringsvirksomhet og offentlig tjenesteytelse, herunder selvkostområdet. Ved å skille selskapene blir partsforholdet presisert.

En sidestilling av selskapene vil føre til at eierkommunene blir involvert i den strategiske utviklingen av avfallsvirksomheten. Med for eksempel et holdingsselskap vil avstanden fra eierkommunene til virksomhetene øke, og eierstyringen vil i større grad skje på et overordnet nivå. Det er særlig to faktorer som gjør at man ikke foreslår denne løsningen på det nåværende stadiet: For det første vil et strategisk holdingsselskap kreve en kompetent administrasjon av en viss størrelse. Den totale omsetningen i selskapene er for lav til at dette vil være bærekraftig. For det andre vurderes det at eierkommunene bør ha en aktiv styringsrolle i de utviklingsprosjektene som er under oppseiling.

Utredningen har rettet seg mot selskapene på Stegen, som selvstendige rettssubjekter, med hensyn til deres innbyrdes organisering og forhold til eierne. Det er ikke gjort en grundig vurdering med tanke på andre organisasjonsformer.

Det finnes alternativer som f.eks. å etablere IØR som en avdeling under Indre Østfold kommune, der det inngås et vertskommunesamarbeid med Marker og Skiptvet etter kommunelovens § 20. Vertskommunesamarbeidet kan innrettes som et administrativt vertskommunesamarbeid eller med en felles folkevalgt nemnd. Dette vil gi en sterkere administrativ styring og kontroll. Et mindre hensiktsmessig alternativ vil være å organisere IØR som et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven § 19.

Den organisatoriske overbygningen av virksomheten på Stegen har ingen direkte innvirkning på kommunenes muligheter for å oppfylle klimamålene og kravene til sortering av husholdningsavfall. Med tanke på avfallssorteringsløsninger tok IØR sine eierkommuner et vesentlig valg i 2023, ved å melde seg ut av Østfold Avfallssortering IKS. Valget kom primært av den økonomiske usikkerheten som lå i prosjektet. Samtidig var det et spørsmål om kommuner skal påta seg denne type ansvar og risiko.

Med en avfallsbransje i rivende utvikling skapes det et marked for kommersielle aktører som stadig finner nye og mer effektive løsninger for sortering og gjenvinning. I sluttrapporten fra arbeidsgruppen er målbildet for avfallssortering tegnet opp med utgangspunkt i at dette løses av RØ, i samarbeid med andre kompetansebedrifter som de har innenfor sitt nettverk. RØ må da konkurrere om husholdningsavfallet fra IØR, på lik linje med andre bedrifter i avfallsnæringen. Selskapene må utarbeide en konkret plan for hvordan dette skal løses fremover, for at kommunene skal oppfylle kravene til avfallssortering.

Vurderinger i forhold til FN's bærekraftsmål

Utredning av organisering kan knyttes til FNs målsetting om å «bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer» jf. FNs bærekraftsmål nr. 16 Fred og rettferdighet.

I sluttrapportens kapittel 2.2.1, samt i vedlegget til rapporten, er det gitt en oversikt over hvilke bærekraftsmål som omfattes av avfallsvirksomheten på Stegen Avfallsanlegg.

Vurdering av gevinster og økonomiske konsekvenser

IØR og RØ er i dag to selvstendige selskaper med hvert sitt virkeområde, og er dimensjonert og finansiert ut ifra sine ulike forutsetninger. Dette endrer seg ikke ved en sidestilling av selskapene under eierkommunene.

En sidestilling av selskapene får følgelig ingen konsekvenser for innbyggerne, verken når det gjelder renovasjonsavgiften eller servicetilbudet ved gjenbruksstasjonene. En sidestilling får heller ingen direkte innvirkning for de ansatte i selskapene.

I utredningen er det ellers stilt spørsmål om aksjetransaksjonene, ved en oppdeling av konsernet, medfører økonomiske implikasjoner:

Sluttrapporten konkluderer med at «interkommunale selskaper er under fritaksmetoden fritatt for skatt på aksjeutbytte og for gevinst ved realisasjon av aksjer, jf. sktl. § 2-38, første ledd. Det innebærer at salget av aksjene i Retura Østfold AS fra Indre Østfold Renovasjon IKS til de tre eierkommunene ikke blir gjenstand for gevinstbeskatning.»

Selv om kjøp av aksjene i RØ medfører en betydelig kostnad for kommunene, legger anbefalingen til grunn med at kjøpesummen kan hentes tilbake som en utdeling fra IØR. Utdelinger er regulert gjennom IKS-loven § 29. Utdeling av midler knyttet til vederlaget for aksjene i RØ besluttes av representantskapet, etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, etter at regnskapet for 2024 er fastsatt. Dette forutsetter at det ikke er underskudd i drift eller forpliktelser som ikke kan dekkes gjennom driften.

IØR har forpliktelser som angår etterdrift av deponi, men denne forpliktelsen vil ikke påvirke muligheten for utdeling av midlene som kommer av inntekt på aksjesalget. Etterdriftskostnaden er i regnskapet til IØR balanseført som et langsiktig låneopptak (lånegaranti). Kostnadene vil ikke løpe før

deponiet er avsluttet. Samtidig vil kommunene sitte med ansvaret, dersom IØR ikke har penger på bok når deponiet lukkes. For fremtiden vil det derfor være viktig at deler av overskuddet fra deponidriften settes av på en øremerket konto for etterdrift og avslutning av deponiet, slik det har vært gjort tidligere.

For å gi et anslag på kjøpesummen av RØ har Deloitte gjort en forenklet verdivurdering av selskapet: «Bokført egenkapital er pr. 31.12.2022 MNOK 56,65. Selskapet har hatt årlige resultater på MNOK 5-8 de siste 10 årene. Det må derfor antas at det knytter seg betydelige merverdier utover den bokførte egenkapitalen. Dersom man legger til grunn EBITDA for 2022 (MNOK 8,58) kan man beregne en verdi av egenkapitalen i Retura Østfold på mellom MNOK 60 og MNOK 90.»

Arbeidsgruppen foreslår å fastsette verdien av Retura Østfold AS til 50 MNOK. Med bakgrunn i forventet lavere EBITDA¹, som vil komme av konsernavregningen, vil verdien av Retura havne i et lavere sjikt enn det som tidligere er estimert. Ved verdifastsettelse legges det til grunn at kjøpesummen skal tas tilbake til eierne, gjennom utdeling av selskapets (IØR) resultat. Det sees derfor ikke noen grunn til å gjøre nærmere beregninger av kjøpesummen.

Konklusjon

Utredningen av organisering på Stegen har vært et omfattende arbeid, med bred medvirkning fra alle eierkommunene og begge selskapene. Arbeidsprosessen har ledet frem til en omforent anbefaling om å dele opp konsernet. Anbefalingen er forankret gjennom presentasjoner i eiermøte og i et felles møte for formannskapene.

En sidestilling av selskapene under kommunene vil kunne forsterke selskapenes egenart og gi eierkommunene enda bedre styringsmuligheter overfor den kommersielle satsningen. Det er samtidig viktig å understreke at en endret organisering er i seg selv ikke nok for å lykkes med en hensiktsmessig utvikling av avfallsvirksomheten på Stegen.

Det må utarbeides gode strategier som er forankret og forstått hos begge selskaper, så vel som hos eierne. Samhandling og tydelige avtaler danner grunnlag for forutsigbarhet og langsiktighet. Dette er et arbeid som fortsetter og som vil pågå kontinuerlig.

Selskapene er i prosess rundt konsernintern fakturering og avtalegrunnlaget som omfatter disposisjon av arealer, priser på avfall, konsesjon mv. Det forutsettes at selskapene finner løsninger som oppfyller regelverket for statsstøtte, sikrer mest mulig effektiv og rimelig drift, samt legger til rette for investeringer innenfor det grønne skiftet.

Vedlegg

- Sak 21/23 i representantskapet for Indre Østfold Renovasjon IKS, «Eierstruktur, konsern»
- Organisering på Stegen, Utredning og anbefaling, Tor Nordbye, 21. november 2023
- Utvikling og organisering på Stegen, Sluttrapport, Arbeidsgruppa, 8. april 2024
- Aksjekjøpsavtale, vedrørende overdragelse av samtlige aksjer i Retura Østfold AS
- Aksjonæravtale, vedrørende Retura Østfold AS

¹ EBITDA: Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization. Driftsresultater før avskrivninger (renter, skatter, avskrivninger og nedskrivninger).