

ØF-Rapport nr. 08/2003

**”Etter endelige vedtak skal hele
salgsprosessen evalueres.”**

**En evaluering av de demokratiske aspekter ved beslutningsprosessen som
ledet til salg av Kristiansand kommune sin aksjepost i Agder Energi as.**

**Av
Tor Arnesen**

ØF-Rapport nr. 08/2003

”Etter endelige vedtak skal hele salgsprosessen evalueres.”

**En evaluering av de demokratiske aspekter ved beslutningsprosessen som
ledet til salg av Kristiansand kommune sin aksjepost i Agder Energi as.**

**Av
Tor Arnesen**



Tittel: ”Etter endelig vedtak skal hele salgsprosessen evalueres.”

Forfattere: Tor Arnesen

ØF-rapport nr.: 08/2003

ISBN nr.: 82-7356-514-9

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K111

Prosjektnavn: Evaluering av de demokratiske aspekter ved beslutningsprosessen som ledet til salg av Kristiansand kommune sin aksjepost i Agder Energi as.

Oppdragsgiver: Kristiansand kommune

Prosjektleder: Tor Arnesen

Referat: Evalueringen ser på de demokratiske aspekter ved en beslutningsprosess som ledet til salg av Kristiansand kommune sin aksjepost i Agder Energi as. Prosessen som vedtaket omhandler ledet opp til salg av Kristiansand kommunes aksjer i Agder Energi as for rundt 3 milliarder kroner. En historisk omplassering av kommunens – og dermed fellesskapets – verdier. Sakens omfang alene gjør at det må stilles særlig strenge krav til at formaliteter og realiteter i saksbehandlingen tilfredstiller krav til god saksbehandlingsskikk, og at man i saksbehandlingen strekker seg langt etter i tilfredstille demokratiske ideal. Evalueringen påviser at en beslutning av denne typen gjør at kommunen som et politisk forvaltningsorgan blir stilt overfor en vanskelig balansegang i forhold til at kommunen også må opptre som en aktør i et marked hvor store verdier skal sikres og omsettes. Evalueringen påpeker at bystyret i for liten grad har blitt involvert i beslutningsprosessen.

Emneord: Kristiansand energipolitikk kraftaksjer aksjesalg energiverk beslutningsprosess demokrati kontroll

Key words: n.a.

Dato: Mars 2003

Antall sider: 112

Pris: Elektronisk fil kostnadsfri ved egen bruk.
Underlagt KOPINOR's bestemmelser. (KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1). Eksemplarframstilling for kommersiell utnyttelse uten avtale eller i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.
Kr 157,- ved bestilling av rapport fra Østlandsforskning

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00 / Telefax 61 25 41 65
e-post: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Forord

I gjennomføringen av prosjektet har oppdragsgiver i to omganger hatt rapportutkast til gjennomlesning og kommentarer for faktafeil og for å sjekke at sakens relevante møter, dokumenter og momenter er tatt hensyn til. Østlandsforskning har stått fritt til å ta hensyn til kommentarer og påpekninger fra oppdragsgivers side.

I arbeidet med rapporten har forskningsleder Lene Nyhus ved Østlandsforskning og førsteamanuensis Jon Helge Lesjø ved Høyskolen i Lillehammer bistått i den faglige utviklingen og de faglige vurderingene av arbeidet.

Evalueringen er gjennomført i perioden april 2002 til februar 2003.

Lillehammer 7. mars 2003

Tor Arnesen
Forsker

Forord	1
Foranledning	5
Hendelsesforløp i korte trekk	5
Oppgaven for denne evalueringen.....	6
Elektrifiseringen og kommunene – et bakteppe for ny energi-politikk	7
Teoretiske perspektiv og en avgrensning av oppgaven.	11
Ikke vurdere politikk	11
Ikke vurdere lovlighet.....	11
Demokrati som regulativ ide.....	12
Nødvendige og tilstrekkelige betingelser for demokratiske beslutningsprosesser.....	13
Demokratisk beslutning om å avstå fra direkte demokratiske styring	14
Enighet og uenighet: deliberativt demokrati.....	16
Prosess og utfall. Hva er "fair" – kriterier for god beslutningsskikk	17
Timing og saksgang – avhengighet av andre aktører og andre saker	18
All makt i denne sal? Om forholdet mellom styringsorganene og mellom politikk og forvaltning	19
Uvalg og delegering: Kommunalutvalget	23
Sakens format – størrelse og type	24
Metode som er brukt i gjennomføring av evalueringen	25
Salgsprosessen – når startet og sluttet den?	27
Oppspillet	28
Saken fanges opp i en prosess – i tertialrapportens gjemmer	30
Ultimo juni 1998 til medio juni 1999 – administrasjon, utredning, politikk?.....	31
Medio juni 1999 til primo mai 2000: Strategiarbeidet gis en bredere forankring – politikere bli med	33
En orienteringssak	34
Fra referansegruppe til strategiutvalg	36
En kommentar.....	37
Mer om strategiutvalget for KEV.....	38
Foreløpig oppsummering – fasene i utvikling av utvalg / gruppe som arbeidet med strategi for Kristiansand Energiverk as	41
Bystyret - involvering og orientering.....	43
Ettersommeren 2000: Etablering av stiftelser for å "ta imot" pengene fra salg av eierandeler – men salgsprosessen? Når startet den og på hvilket grunnlag?	46
Oktober 2000 – En status for salgsprosessen	49
Oktober 2000: Konsulent til salgsprosess – som videreføring av tidligere tjenestekjøp ...	50
Oktober – November – Desember 2000: Salgsprosess mens Bystyret venter.....	51
April, mai og juni 2001 – salgsprosessen skal gis en politisk forankring og avsluttes	52
Bystyret sak 129/01 i møte 27.06.01 "Forvaltningsrevisjon av salgsprosessen i Agder Energi as"	58
"Omkamp på Næs" - nesten	59
Opplæring og evaluering	60
Pressen.....	61
Drøfting og konklusjoner	65
To hovedelementer: Beskrivelse og drøfting.....	65
De politiske partiene.....	66
"de demokratiske aspekter".....	66
Rammer og framferd	67
Fasene i prosessen – en rekonstruksjon	68
Referansegruppen	70
Fra strategi til salg	71
Orientering og vedtak.....	72
Hva slags sak?.....	73
Bruk av eksterne konsulenter	74

Framferd: noen "kjøreregler" som ivaretar demokratiske aspekter	74
Kommersielle hensyn, hensyn til samordning mellom kommuner og Kristiansand kommune sin politikk- og strategiutvikling	77
Tilbake til spørsmålene	79
Hvordan påvirker denne saken Kristiansand kommune som politisk beslutningsorgan? ...	80
Vedlegg 1: Saksgang	83
Vedlegg 2 : Om unntak fra offentlighet av avtale med Arthur Andersen Global Corporate Finance Norge.....	103
Vedlegg 3: Lukket møte etter Kommunelovens § 31.3 – en kommentar	105
Vedlegg 4: Reglement for kommunalutvalget	107
Vedlegg 5: Gjennomførte intervjuer og samtaler med oppdragsgiver	111

Foranledning

Bystyret i Kristiansand vedtok 27. juni 2001:

"Etter at bystyret har fattet sitt endelige vedtak (ØF: om disponering av kommunens aksjer), skal hele salgsprosessen evalueres. Evalueringen skal særlig vektlegge de demokratiske aspekter i prosessen, for å se til at disse er ivare tatt. Evalueringen foretas av en nøytral og ekstern part." (Bystyre-protokoll 27. juni 2001 under sak 128/01))

På denne bakgrunn ble Østlandsforskning bedt om å gjennomføre evalueringen. Betingelsene for evalueringen (kontrakt og notat) følger rapporten som eget vedlegg.

Prosessen som vedtaket omhandler ledet opp til salg av Kristiansand kommunes aksjer i Agder Energi as for rundt 3 milliarder kroner. En historisk omplussing av kommunens – og dermed fellesskapets – verdier. Sakens omfang alene gjør at det må stilles særlig strenge krav til at formaliteter og realiteter i saksbehandlingen tilfredstiller krav til god saksbehandlingsskikk, og at man i saksbehandlingen strekker seg langt etter i tilfredstille demokratiske ideal.

Hendelsesforløp i korte trekk

I kjølvannet av endringene i energilovgivningen og liberaliseringen av kraftmarkedet i Norden, startet en rekke kommuner på siste halvdel av 90-tallet en prosess som omfattet både omorganisering av kommunalt eide selskaper (gjerne ved en omdanning til et as) og en nyorientering av sin eierrolle. I Kristiansand kommune skjedde en slik prosess ved at Kristiansand Energiverk as ble etablert i 1997 som et heleid kommunalt aksjeselskap. Kristiansand Energiverk as ble i 2000 besluttet å fusjonere med Vest-Agder Energiverk DA og Aust-Agder Energiverk DA til Agder Energi as, og medio august 2000 ble det første eiermøte i det nye selskapet Agder Energi as avholdt. Kristiansand kommune eide 27,8 % av aksjene i selskapet, og de resterende aksjene var fordelt på samtlige kommuner på Agder. En verdivurdering av selskapet gjort som et ledd i beslutningsprosessen anslo selskapets verdier til i underkant av 15000 millioner kroner. Kristiansands eierandel tilsvarer i underkant av 4000 millioner kroner.

Kommunen startet et arbeidet med å nyorientere sin eierstrategi allerede i 1997, det vil si før Kristiansand Energiverk as ble fusjonert med de øvrige selskapene. Det ble

innledningsvis gjennomført en i utgangspunktet administrativ utrednings- og strategiprosess i kommunen knyttet opp mot Kommunalutvalget. Denne gikk over i et strategiarbeide i en gruppe hvor politikere i Kristiansand kommune og tillitsvalgte og ansatte i det nyetablerte Agder Energi as deltok. Denne gruppen la fram sin anbefaling om at Kristiansand kommune skulle selge sine aksjer i Agder Energi as.

Medio august 2000 varslet Kristiansand kommune oppstart av en salgsprosess for sin aksjepost i Agder Energi as. Salgsprosessen i Agder Energi as ble organisert i en prosjektgruppe, hvor Kristiansand kommune var representert sammen med de øvrige eierkommunene og Agder Energi as. Prosessen munnet ut i at Kristiansand kommune vedtok å forhandle med Statkraft as om aksjesalg, etter at flere kjøpere hadde blitt vurdert. Bystyret i Kristiansand kommune vedtok i juni 2001 å akseptere tilbudet fra Statkraft.

Statkraft as sitt oppkjøp var gjenstand for behandling i Konkurransetilsynet og i departementet, før det ble godkjent på vilkår som Statkraft har akseptert, og ved utløpet av 2002 er Statkraft sitt oppkjøp gjennomført.

Sluttresultatet er følgende:

- Kristiansand kommune hadde før salget 27,8 % i Agder Energi as.
- Kristiansand kommune får/fikk i underkant av 3000 millioner kroner ved salg (inklusive skatt – netto inntekt om lag 2500 millioner kroner) av en aksjepost på 22,5% av aksjene i Agder Energi as til Statkraft.
- Kristiansand kommune sitter etter dette igjen med en aksjepost på 5,3 % i Agder Energi as.
- Inntektene fra salget blir fordelt slik:
 - 634 millioner kroner til kommunalt fond
 - 1440 millioner kroner til Kristiansand energiverkstiftelse
 - 300 millioner kroner som er øremerket benyttet til skoleformål
 - Eventuelle senere utbetalinger fordeles i samme forhold som denne fordelingen

Oppgaven for denne evalueringen

Behandlingen av denne saken skapte strid innad i kommunen, mellom politiske nivå og administrative, og mellom et politisk flertall og et mindretall. Evalueringen skal vurdere om demokratiske hensyn er rimelig ivaretatt i prosessen.

Elektrifiseringen og kommunene – et bakteppe for ny energi-politikk

Spørsmålet om hva det offentlige skal ha ansvar for er ikke nytt. Det offentliges ansvar for produksjon av velferdstjenester og grunnleggende innsatsvarer i industrialisering av landet har vært gjenstand for store endringer og betydelige politiske kontroverser (Slagstad 1998). Forrige århundre var preget av en offentliggjøring av oppgaver. Både stat og kommuner overtok stadig flere oppgaver som tidligere var privat ansvar. I dag utføres mesteparten av offentlige tjenesteyting i kommunal regi.

Tilgang til nok elektrisk kraft til akseptabel pris er både et teknisk, et operativt og et politisk spørsmål. Elektrisk kraft har gjennom hele forrige århundre vært sett på som en avgjørende innsatsfaktor i økonomisk utvikling og en viktig vare og ressurs i velferdssamfunnet. Produksjon og distribusjon av energi er et område som i løpet av det tyvende århundre ble løst som en offentlig oppgave. Dette skjedde både gjennom sikring av rettigheter til ressurser og gjennom faktisk utbygging av produksjons- og distribusjonssystemer (Arnesen 2000). Målsetningen var i starten av århundret å sikre elektrifisering av landet for så vel husholdningsformål som næringsformål og generelle tettstedsutviklingsformål. En rekke kommuner dannet i de første tiår av 1900-tallet egne elektrisitetsforetak, og investerte gjennom dem store summer. På denne måten tok kommunene en lederrolle i utviklingen av elektrifiseringen av landet. Særlig gjelder dette i perioden fram til 1920. I denne perioden (og ikke minst som en følge av 1. verdenskrig) økte prisen på kull med 2000%, mens prisen på elektrisitet økte kun med 10%-20%. Både for husholdningene og næringslivet ble den kommunalt ledede utviklingen av vannkraften viktig for økonomisk utvikling og for velferden. Leveringsplikten har sine røtter i denne perioden.

I denne perioden hadde Norge en sterk finansiell sektor, og kommunene hadde ingen problem med tilgang til kreditt. I perioden 1914 til 1920 firedoblet kommunene sin samlede gjeld, og om lag halvparten av dette skyltes investeringer i vannkraftprosjekter. Statens rolle i vannkraftutbyggingen var minimal i denne perioden.

Høsten 1920 var begynnelsen på en nedgangsperiode i norsk økonomi. Blant annet sank prisen på olje og kull etter hvert kunne konkurrere med vannkraft. Forbruket av elektrisitet sank både i husholdningene og næringslivet, og det var ikke uvanlig at vannkraftanlegg eiet av kommunene ble drevet med til dels betydelig underskudd. Befolkningen bidro i denne fasen til å bære fram sektoren ved å dekke underskuddet via skatteseddelen, på en måte

som en privat bedrift neppe hadde kunnet gjennomføre. Det kommunale engasjementet i energisektoren har altså ikke vært uproblematisk, og framstår i et historisk perspektiv som et risikofyllt engasjement.

Den neste store fasen i vannkraftutbyggingen var i etterkrigstiden. I perioden fra 1945 til slutten av 1960-tallet skøt utbyggingen fart, og i denne perioden kom staten inn som en sentral aktør. I 1940 eide staten om lag 10% av om lag 10 TWh, i 1950 om lag 23% av 113 TWh. Kommuner og fylker økte sin eierandel i samme periode fra 36% til 55%, mens private eiere reduserte sin andel fra 42% til 15%.

Hovedmålsetningen i denne perioden var, særlig for statens engasjement, å fore den kraftintensive industrialiseringen av landet, og husholdningens behov kom i andre rekke. Dette markerte også et skifte i den forstand, at mens man ved inngangen til århundret først og fremst produserte kraft for egne lokale og i noen grad regionale formål, ble kraftproduksjonen et nasjonalt anliggende i etterkrigstidens Norge.

1990-tallet kom med privatisering og liberalisering av energimarkedet. Energisektoren i Norge hadde, som i de fleste andre europeiske land, vært bygget opp og forvaltet i en type planøkonomitilnærming med dominante monopolinstitusjoner nasjonalt og regionalt. Fra begynnelsen av 90-tallet ble det i Vest-Europa et skifte mot en liberalisering i energimarkedet. Denne endringen har artet seg forskjellig i omfang og dybde i forskjellige land og regioner. Den norske markedsreformen ble institusjonalisert i lovs form i 1990, med den nye energiloven. Norge var i så måte et foregangsland, og er vel ennå av de land som har drevet liberaliseringen lengst. En årsak til Norges pådriverrolle her er nok å finne i det gunstige utgangspunktet landets energi-industri har. Mulighetene er gode for å produsere mye og rimelig kraft i et liberalisert og flernasjonalt marked, og å kunne tilpasse leveranser etter kortsiktige svingninger i markedet, helt ned til døgnsvingninger. Samtidig har den senere tids hendelser i energimarkedet vist at selv i år med normalt nedbør året sett under ett, kan en strategisk kjøring av vannmagasinene og eksport/import-avtaler føre til knapphet på strøm og sterkt økte priser til forbruker. Dette fører igjen til økte krav om politisk rammestyring av markedet, og en økt politisk usikkerhet i spørsmålet om hvordan interaksjonen mellom marked og politikk skal være.

Konseptet i den norske liberaliseringen er å dele opp de forskjellige funksjonene i produksjonskjeden i henhold til hvilke konsekvenser det kan forventes ved å eksponere for konkurranse. Funksjoner som rent faktisk har klare trekk som naturlige monopol (som

overføring og distribusjon) er organisert som regulerte monopol. Andre funksjoner (som produksjonen og handel / kraftmegling), er eksponert mot konkurranse.

Mens det gamle systemet var basert på salg av hele pakker av leveranser og tjenester i geografisk segmenterte markeder med leveringsplikt, er det nye systemet policy- og reguleringsmessig mer raffinert og komplisert. I utgangspunktet var reformen en reguleringsreform, snarere enn en "fritt-marked" reform. Noen sentrale forhold ble nemlig ikke endret i utgangspunktet:

- Eierskap ble ikke endret i utgangspunktet, slik at eierskapet når reformen startet å virke stort sett var på offentlige hender.
- Konsesjonsreglementet ble ikke endret, og dette reglementet (særlig med regler om hjemfall) vil i utgangspunktet favorisere offentlige eiere. Blant annet gjelder retten til hjemfall ikke for rettigheter ervervet før industrikonsesjonsloven av 1917, og her sitter mange offentlig eide selskap med retter som ved en restrukturering vil komme inn under lov om hjemfall til staten etter 60 år. Dette vil i seg selv virke som en bremse mot en restrukturering.
- Overføring, produksjon og kraftmegling kan integreres i samme selskap på regionalt og lokalt nivå. Dette medfører at mulighetene for å drive kontroll med krysssubsidiering mellom monopolregulerte områder og konkurranseeksponeerte områder ble redusert.
- De sørlige kontraktene til den energiintensive el-baserte kraftindustrien ble ikke inkludert.
- Nett-monopolet ble beholdt, og det ble gitt regler som skal forhindre kryss-subsidiering mellom overføring og andre elementer.

Resultatet av reformen er så langt at hovedtyngden av den restruktureringen som har skjedd og skjer, har vært under ledelse av og initiativ fra sterke offentlig eide aktører, som Statkraft, Oslo Energi, BKK og Lysekraft. Videre har begrensningene i mulighetene for en eiermessig restrukturering av selve produksjonsenhetene, skapt en utvikling med dannelse av rene drifts- og operatørselskap, som Opplandskraft, Oppland Energiverk DA mfl.

Forspillet til salgsprosessen og selve salgsprosessen i Kristiansand kommune har vært gjenstand for offentlig debatt, på linje med liknende prosesser som pågår i energibransjen i Norge. Den omfattende restruktureringen i bransjen er en følge av en liberalisering av energimarkedet som gjennomgående preges av framvekst av større enheter gjennom fusjoner og oppkjøp. Så vel innlandsk privat som offentlig, og utenlandsk kapital er involvert. Siden utgangspunktet i den norske energibransjen var preget av mange og mindre, gjerne kommunalt eide produksjons- og distribusjonsenheter, har denne

restruktureringen både forutsatt og blitt preget av at offentlige institusjoner, og da ikke minst kommuner, har endret sin eierstrategi og til dels sitt eierskap i sektoren. Slik sett må utviklingen på Agder ses i sammenheng med en villet nasjonal politikk fra sentrale myndigheters side, og for så vidt også påvirket av en internasjonal trend, uten dermed å hevde at det utfallet som vi fikk på Agder var gitt på forhånd fastlagt gjennom overordnede rammer. Både partipolitiske og lokal-, regional- og nasjonalpolitiske dimensjoner vil spille en rolle. I slike høyt profilerte saksområder vil naturlig nok politisk makt bli utøvd og politiske skillelinjer og politisk kamp prege prosessene. Det ble foretatt selvstendige politiske, forvaltningsmessige og økonomiske vurderinger i kommunene på Agder, Kristiansand inklusive. Det er viktig at disse både formelt og reelt må ses i en større sammenheng som gir et realistisk innblikk i påvirkningsforhold kommunene møter i behandling av slike saker.

Teoretiske perspektiv og en avgrensing av oppgaven.

Evalueringen skal vurdere "de demokratiske aspekter" i prosessen. Hva som gjør en beslutning og et utfall demokratisk og et annet ikke, kan være gjenstand for uenighet og vil til dels måtte baseres på en vurdering som skal avveie forskjellige hensyn. Det er og slik at hva vi forstår og anerkjenner som en god demokratisk prosess er under stadig endring og utvikling. Utdanningsnivå, informasjonsteknologi og –kultur, hvor utviklet den offentlige debatten er og en rekke flere faktorer vil spille inn her. I denne vurderingen skal vi se på en konkret sak, og forhold som først og fremst virker på lang sikt er av mindre betydning her. Men og selve saken og dens format er av betydning.

Dette kapittelet presenterer noen sentrale begreper og avgrensinger av oppgaven.

Ikke vurdere politikk

Evalueringen skal vurdere innholdet i prosess og utfall med vekt på de demokratiske aspekter. Her må det trekkes en grense i forhold til det faktum at det i et politisk system som en kommune skal utformes politikk, politiske krefter skal brynes mot hverandre, og politisk makt skal utøves. Evalueringen skal derfor heller ikke være en tredjeparts vurdering av politikken som politikk eller om politikere og politiske grupperinger har dekning for sine handlinger i sine respektive leire. Det er ikke selve politikken, og heller ikke politikeres representasjonsfunksjon i forhold til det omliggende sivile samfunn som er gjenstand for vurdering her, men spørsmålet om politiske beslutninger er utformet og besluttet innenfor det en med rimelighet kan oppfatte som spillereglene for et velfungerende demokrati internt i den kommunale organisasjonen.

Ikke vurdere lovlighet

I utgangspunktet faller også en lovlighetskontroll som en juridisk eksersis utenfor denne evalueringen.

Demokrati som regulativ ide

Krav til demokratiske beslutninger retter seg for så vidt både mot prosess og utfall. Samtidig må vi skille mellom prosess og utfall. Det er ikke mulig, ved å "se på" en beslutning, om den er demokratisk eller ikke. Der i mot vil prosessen i større grad bestemme om utfallet kan kreve legitimitet som et demokratisk utfall.

Demokrati er på den ene siden et ideal, en forestilling vi som samfunn prøver å strekke oss etter. Det vi da strekker oss etter er ikke en gitt størrelse, og framstår ikke på samme måte for alle. Som ideal er demokrati heller ikke noe som er gitt en gang for alle. Hva som forstås som demokrati endres og utvikler seg med tiden og forholdene, og er følgelig til stadighet gjenstand for politisk strid. Strid om hva demokrati betyr, kan både rette seg mot enkeltsaker og mot mer generelle og strukturelle forhold.

Eksempelvis dukker spørsmålet om demokrati opp når kommunestruktur drøftes – noe som illustrerer at vår oppfatning av hva demokrati er, er en integrert del av en forvaltningsstruktur. Debatten om globalisering er et annet eksempel, som viser hvordan vår oppfatning av demokrati henger sammen med spørsmålet om rettferdig romlig fordeling av goder og byrder. Nok et eksempel på at demokratiideen er under stadig utvikling, er debatten om bærekraftig utvikling som viser at ideen om demokrati henger sammen med en rettferdig fordeling av ressurser mellom dagens og fremtidens generasjoner.

Endringene i energipolitikken og de konsekvenser dette har for lokaldemokratiet er også et eksempel på et arbeide med å definere oppgaver og rammer for demokratiske beslutninger. Her gjelder det endringer i hva som oppfattes som fellesskapets oppgaver og ansvar i forhold til å sikre grunnleggende velferdsgoder (her: tilgang til energi) og innsatsvarer for næringslivet.

Arbeidet med å definere og redefinere hva demokrati er relativt til tiden og forholdene er og en politisk oppgave. Denne ytrer seg dels som en løpende politisk debatt som sådan, og dels gjennom politikkens lovgivende funksjon. Dette leder oss over i det andre aspektet. For, på den andre siden er demokrati et sett "spilleregler" og en struktur for organisering av politikk og forvaltning som er nedfelt i lover og forskrifter, i sedvane og kultur, i politikk, forvaltning og offentlighet. Dette settet av "spilleregler" definerer hva som til en hver tid kan gjøre krav på legitimitet som en demokratisk prosess. Slik sett kan forestillingen om demokrati forstås som et ideal som omsettes i regulative prinsipper for beslutningsprosesser.

Selve saken er av betydning. Demokratisk kultur og videreutvikling av demokratiske beslutningsprosesser påvirkes ofte av prosess og utfall i sjelsettende enkeltsaker. Dette er ikke minst demonstrert i snittflaten mellom miljøpolitikk og energipolitikk. Saker som Mardøla-utbyggingen og Alta-utbyggingen er gode eksempler på hvordan prosesser og utfall som var demokratiske i henhold til flertallets oppfatning av gjeldene kjøreregler for ivaretagelse av demokratiet, fikk etterspill som endret nettopp kjørereglene. Alta-saken var den direkte årsaken til etableringen av et sameutvalg for å vurdere retten til land og vann i store deler av Norge, og den markerte også slutten på en utbyggingsperiode – ikke minst fordi den politiske motstanden større utbygginger skapte i opinionen var vokst betydelig i løpet av saken. Mardøla-saken var en av foranledningene til at det ble etablert et system med verneplaner og utbyggingsplaner for vassdrag, hvor både miljømyndigheter og utbyggingsmyndigheter fikk sine kjøreregler revurdert og omformet.

Nødvendige og tilstrekkelige betingelser for demokratiske beslutningsprosesser

To spørsmål er viktige i denne vurderingen:

- Foreligger det brudd på nødvendige betingelser for at en beslutningsprosess skal være demokratisk?
- Hvis nei, er det tilstrekkelig for å ivareta sentrale demokratiske aspekter?

Dette er skillet mellom nødvendige og tilstrekkelige betingelser – de nødvendige betingelser for en demokratisk beslutning forelå i Alta-saken, inklusive gjentatte Stortingsbehandlinger. I ettertid kan det stilles spørsmål ved om det var tilstrekkelig.

Nødvendige betingelser finnes gjerne nedfelt i lovs form, mens man også må se på anvendelse av lover og forskrifter, og også utfallet av beslutninger, for å ta endelig stilling til de demokratiske aspektene. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) med tilhørende forskrifter gir i dette tilfellet nødvendig betingelser for demokratiske beslutningsprosesser. Delegasjons- og saksfordelingsreglement som gjelder for den enkelte kommune iht i kommunestyrets vedtak, likeså.

Men selv om kommuneloven med mer angir nødvendige betingelser for at noe kan passere som demokratiske beslutningsprosesser, vil ikke det uten videre bety at en beslutningsprosess som ikke bryter med kommuneloven og reglement som kommer til anvendelse, er udiskutabel vurdert fra et demokratisynspunkt. Det følger av dette at det er gjerne mulig å konkludere rimelig entydig om en beslutningsprosess har brutt nødvendige

betingelser for demokratisk kontroll, i betydningen lovpålagte betingelser. Derimot følger det ikke at demokratiske aspekter er tilstrekkelig godt ivare tatt når nødvendige betingelser er innfridd. Om det er tilfelle, krever en vurdering av de enkelte tilfeller.

Kommuneloven, kommunespesifikke saksbehandlingsreglement med mer angir nødvendige, men ikke nødvendigvis tilstrekkelige betingelser. Og det er i dette noe uryddige landskapet mellom det nødvendige og det tilstrekkelige at man og havner når saken om Agder Energi skal drøftes.

Det finnes og spesialtilfeller i debatten om demokratiet og lovene (det vil her si nødvendige betingelser). Et eksempel på dette er sivil ulydighet. Sivil ulydighet er brudd på loven, samtidig som lovbrøyer opprettholder krav om at handlingen er forenlig med demokratiske idealer. Sivil ulydighet er ikke relevant i vår sammenheng, på annen måte enn at det viser at ideelle fordringer til demokrati i noen tilfeller og for noen aktører tilsier at de til enhver tid eksisterende lovene for demokratiske beslutninger må brytes for å bevare demokratiet i beslutningsprosesser. Dette er selvfølgelig et paradoks, men det er og en realitet at det gjøres slike vurderinger, og at det i noen tilfeller skjer i tråd med allmennhetens rettferdighetsforståelse. Det er og en realitet at noen tilfeller av sivil ulydighet har medført forbedringer i beslutningsprosesser, og hvor historiens dom har vært i favør av den sivilt ulydige.

Demokratisk beslutning om å avstå fra direkte demokratiske styring

En trekk ved utfallet i Agder Energi-saken er at store deler av midlene disponeres slik at de plasseres utenfor direkte demokratisk kontroll. Kommunen overlater i om lag 1,5 milliarder kroner til en stiftelse som opprettes for det formålet kommunen har bestemt. Fordi midlene overlates til en stiftelse som en selvstendig juridisk enhet, har kommunen ingen instruksjonsmyndighet og ingen annen myndighet til å styre stiftelsens virksomhet ut over de føringene som er lagt ved etablering av stiftelsen og så lenge denne forløper innenfor stiftelseslovens bestemmelser.

Det faller utenfor denne evaluerings oppgave å vurdere de demokratiske aspekter ved denne omplasseringen av meget betydelig midler fra kommunekassa til en privat og selvstendig juridisk enhet. Men det er klart at det reises demokrati-spørsmål til etableringen av en slik stiftelse, særlig sett i lys av offentlige utredninger som "En bedre organisert stat" (NoU

1989:5) som generelt fraråder bruk av stiftelsesformen. Det konkluderes blant annet med at:

"Utvalget slår fast at stiftelser og stiftelsesliknende organ er lite hensiktsmessige både fra et styrings- og et ansvarssynspunkt. Utvalget tilrår at staten bare unntaksvis og når helt spesielle omstendigheter tilsier det, kanaliserer statlig engasjement og virksomhet gjennom denne tilknytningsformen. Det samme gjelder gjennom organisasjoner eller private foretak." (NoU 1989:5).

Utvalget mener at rent unntaksvis kan stiftelsesformen nyttes av staten, nemlig når *"...staten engasjerer seg i oppgaver ... som skal ha en høy grad av faglig eller verdibasert selvstendighet"* (NoU 1989:5).

Så langt vi kjenner til er dette, ikke det første, men det største uttak av midler fra noen kommunekasse i norsk kommunehistorie. Det representerer således et tilfelle som påkaller særlig oppmerksomhet. Begrunnelsene for denne beslutningen og måten ordningen vil fungere på, vil nok bli gjenstand for analyser i årene som kommer.

Nå er det mulig at argumentene for bruk av stiftelser er sterkere i kommunesektoren, enn i staten. Bærum kommune gjennomførte i 1997 en utredning av *"Styring av kommunale virksomheter"*, hvor det konkluderes med at *"Mulighetene for og formen for folkevalgt styring og kontroll avhenger i betydelig grad av valg av tilknytningsform"* (Bærum kommune 1997). I forhold til stiftelser anføres at

"Stiftelser er egne rettssubjekter og karakteriseres ved at de er selveiende og selvstyrende. Det betyr at ingen utover stiftelsen selv svarer for stiftelsens økonomiske forpliktelser, og har styringsmuligheter eller rett til utbytte av eventuell overskudd." (op. cit.)

De endringer som er gjort i stiftelsesloven i den senere tid, har hatt som formål ytterligere å begrense stifterens innflytelse over stiftelsen etter at rådigheten er avgitt og stiftelsen er etablert som egen juridisk person.

Enighet og uenighet: deliberativt demokrati

Demokrati dreier seg ikke bare om å telle opp hvem som mener hva i forskjellige saker. Selvfølgelig vil en på forskjellige tidspunkt i en prosess måtte finne ut hvor mange som mener hva og på den måten klarlegge flertall og mindretall, men dette er kun et aspekt av en beslutningsprosess. Flertallsprinsippet skal gjelde, men prinsippet må ikke oppfattes som et dogme, det er ikke slik at bare et standpunkt har flertall, så er det uproblematisk fra et demokratisynspunkt. Et problem med flertallsprinsippet er at det ikke henviser til prosesser og ikke til grunner og begrunnelser. Et flertall kan i prinsippet etableres uten at begrunnelser og grunner for et standpunkt er luftet i en prosess, og det ligger i flertallsprinsippet ikke noen føring for å søke det best begrunnede standpunktet, men altså heller det standpunktet det er flertall for. Hvorvidt det er en sammenheng er da avhengig av kvaliteten ved den prosessen som leder fram til et resultat.

Dersom vi antar at en prosess i liten grad har vært følsom for grunner og begrunnelser som er veiet og drøftet i de organ som er satt til å bedrive styring, vil selvfølgelig en minoritet, som ikke har utsikt til å inngå i en majoritet, miste muligheten for å påvirke sluttresultatet gjennom argumentasjon, og derfor bli så vel de-motivert som frustrert over prosessen. På et generelt nivå, er det neppe kontroversielt å anta at det er uheldig. En av de få måtene et mindretall kan bidra til prosessen på, er gi argumenter som påvirker flertallets konklusjon.

Et annet og avgjørende aspekt ved demokratiet som flertallsprinsippet er kvaliteten ved beslutningsprosess, ved selve meningsdannelsen. Meninger er jo ikke noe som er gitt, men noe som skapes. Vi la innledningsvis vekt på at demokrati slik vi i dag forstår det er en måte å beslutte saker på, og at det i som regel ikke er mulig å se på et utfall isolert for å ta stilling til de demokratiske aspektene. Vi kan nå bygge dette ytterligere ut, ved å framheve forskjellen mellom to aspekter i demokratiske beslutninger:

- å telle opp et flertall og et mindretall når man skal finne ut hvem som mener hva
- å se på hvilke krav som kan stilles til selve meningsdannelsen som foregår, og som i prinsippet er uavhengig av selve opptellingen. Demokrati betyr jo ikke at mindretallet helst skal mene det samme som flertallet, dvs at mindretall "egentlig" er et svakhetstegn. Demokrati betyr heller ikke at flertallet skal ha monopol på meningsdannelsen, bare at flertallets mening skal veie tyngst til slutt. Men vi må skille mellom mening og meningsdannelse. Og på samme måte som det kan stilles krav til å registrere meninger gjennom avstemningsregler, kan det stilles krav til hvordan meninger bør utvikles i en demokratisk prosess.

I samfunnsforskningen – ikke minst i debatten om rettferdighet – er det i økende grad blitt lagt vekt på krav til meningsdannelsen. Vi kommer tilbake til noen konkrete "krav" under. Prinsipielt er det et sentralt poeng at meningsdannelsen i demokratiske prosesser skal forstås som et "dugnadsarbeide" om man vil, hvor flertallprinsippet kommer til anvendelse etter at det har foregått en meningsbygging og -bryting

Prosess og utfall. Hva er "fair" – kriterier for god beslutningsskikk

En prosess som for så vidt er formelt uangripelig, kan allikevel av parter som er involvert i saken bli oppfattet som "unfair", som lite troverdig, som et brudd på tillit og som et bidrag til svekket tiltro til i dette tilfellet kommunen som forvaltningsaktør og som politisk arena. I den foreliggende saken kan vi – og da holder vi spørsmålet om etableringen av stiftelsen utenfor selv om denne kan betraktes som et utfall – skille mellom prosessen som ledet fram til beslutning om salg, og beslutningen om salg.

Vi vet fra en rekke undersøkelser at det ikke kan settes likhetstegn mellom formelt sett legitime prosesser, enighet, og grad av fornøydhet med prosess og utfallet. Mange kombinasjoner er mulige her, som:

- Fornøyd med prosess og enig i utfall
- Førnøyd med prosess, men uenig i utfall
- Misfornøyd med prosess, men enig i utfall
- Misfornøyd med prosess, og uenig i utfall

Undersøkelser viser for eksempel at dersom parter i saken ikke mener at de var behandlet på en fair måte, at deres synspunkter ikke ble behandlet med respekt, at den informasjon de ble gitt ikke var tilrettelagt, kom for sent, at de ble presentert for et fait accompli, var ubalansert eller likende, så kan både prosess og utfall bli oppfattet som urettferdig eller lite tillitsfullt selv om både prosess og utfall "mekanisk" sett er legitimt eller uangripelig.

Dette kan ses i sammenheng med en grunnleggende debatt i tiden. Det hevdes i dag å være en sviktende tillit til det representative demokratiets evne til å ivareta befolkningens beste, ivareta og utvikle allmenngodene. Kritikere hevder gjerne at det politiske systemet overstyres av sterke kapitalinteresser hvis målsetning er profittmaksimering. I den senere tid har denne kritikken dannet grunnlaget for den såkalte globaliseringsdebatten, hvor

nettopp den markedsliberaliseringen og restruktureringen mot større kapitalsterke produksjonsenheter vi ser i energisektoren er et framtrædende trekk. Det er klart at den type utvikling kritikerne her trekker fram kan foregå uten formelle brudd på saksbehandlingsrutiner og representasjonsdemokratiet.

Vi lever i et forhandlingssamfunn, og det stiller store krav til kvaliteten ved de prosedyrene som legges opp til og de prosessene som kjøres. Dette gjelder også salgsprosessen og forspillet til denne. Prosedurale krav i demokratiske forvaltningsinstitusjoner har vært gjenstand for forskning i flere sammenhenger. Medvirkning og muligheten til å la sin stemme bli hørt (sk "voice") fremheves som sentralt, og senere tids forskning fremhever også mer spesifikke kriterier for at prosesser og utfall skal bli akseptert som legitime. Av disse er forhold som:

- konsistens over tid og hos personer når det gjelder deres meninger og argumenter
- transparens – at det er mulig å se hva som foregår "fra utsiden"
- at personlige eller private økonomiske interesser undertrykkes til fordel for en vurdering av det felles gode
- at informasjon som brukes er mest mulig korrekt, balansert, relevant og forståelig framstilt
- at beslutninger kan modifieres og at beslutninger ikke oppfattes som "allerede fattet"
- at relevante syn er representert, involverte parter er hørt og blir vektlagt
- at man anstrenger seg for å tilfredstille etiske og moralske standarder

Timing og saksgang – avhengighet av andre aktører og andre saker

I denne saken kan tid oppfattes som en knapp ressurs, både i den forstand at det er begrenset tid til rådighet, og at den tiden som er til rådighet må brukes i fase med andre aktører som er inne i samme beslutningsprosess i forhold til Agder Energi. Ideelt sett kunne man ønske at Kristiansand kommune i ro og fred, og med den dybde og bredde i prosessen som Kristiansand kommune kunne ha behov for dersom man kun tok hensyn til egen saksgang men "verden der ute" ventet, besluttet om, til hvem, når og hvordan verdiene skulle omplasseres. Slik kan det ikke gjennomføres. Det er to grunner til det: ytre rammer og timing eller faser i koordinerte beslutninger.

- Det er i praksis en ytre ramme for hvor lenge Kristiansand kommune kan saksbehandle og politisk diskutere en slik sak.

- Timing eller fase: Kristiansand kommune må ta hensyn til behandlingen av saken i andre berørte kommuner som er medeiere i Agder Energi as. Kristiansand kommune er og en økonomisk aktør i markedet, noe som betinger at kommunen må avveie hensynet til åpne, inkluderende og tidskrevende beslutningsprosesser i et politisk forvaltningsapparat, mot hensynet til å opptre strategisk og ekskluderende og "kontant" i et marked for på den måten å maksimere sitt økonomiske utbytte.

All makt i denne sal? Om forholdet mellom styringsorganene og mellom politikk og forvaltning

Formannskapsmodellen er den vanligste styringsmodellen i kommunene, og det er og denne styringsmodellen Kristiansand kommune har. De viktigste formelle organ i kommuner som styrer etter formannskapsmodellen er kommunestyret eller bystyret, formannskapet, ordføreren og rådmannen/administrasjonssjefen. Den løpende styringen av kommunen skjer i et formannskap valgt etter forholdsmessig tyngde i bystyret. Ordføreren er kommunens fremste folkevalgte, og leder av bystyrets møter.

Rådmannen er kommuneadministrasjonens øverste leder. Rådmannen har som en viktig oppgave å påse at saker som legges fram for behandling i folkevalgt organ er forsvarlig utredet. Delegasjon av oppgaver fra politiske organ skjer i prinsippet til rådmannen.

I tillegg til formelle organ er ulike former for nemnder, utvalg og komiteer viktige innslag i den kommunale organisasjonen. Antall og type for nemnder og utvalg har variert i kommunene med trender i organisasjonstenkingen. På 80-tallet hadde kommunene gjerne mange politiske nemnder som skulle ivareta spesifikke formål. Tidelig på 80-tallet anbefalte KS kommunene å endre utvalgsstrukturen slik at det ble færre og større sektorutvalg – og da gjerne koplet til en administrativ etat. I denne hovedutvalgsmodellen ble betydelig avgjørelsesmyndighet lagt til utvalgene. Mot 90-tallet økte kritikken av hovedutvalgsmodellen for å legge til rette for sektorpolitikk, og at helhetssyn ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. KS skisserte tre idealmodeller som kommunen kunne vurdere å bruke elementer av for å løse opp sektoriseringen på politisk og administrativt nivå:

- Funksjonsmodellen (organisering etter funksjon heller enn formål – for eksempel legges eiendomsforvaltning til ett organ uten hensyn til hvilket formål eiendommen tjener)
- Områdemodellen (organisering etter forvaltningsområder – gjerne geografiske områder som bydeler)

- Konsernmodellen (organisering etter en slags aksjeselskap-modell der bystyret er å likne en generalforsamling, mens rådmannen blir en slags administrerende direktør. Politikerne skal i henhold til dette ha en strategisk rolle, mens deres innflytelse på daglig drift er tonet ned).

Kommuneloven av 1993 gav kommunene større mulighet til å velge organisasjonsform, og mange kommuner har valgt å kombinere elementer fra slike idealmodeller. Det er ikke uvanlig å finne at kommunene søker å strømlinjeforme organisasjonen ved som en type konsernmodell og samtidig desentralisere noen tjenester og områder til områdeforvaltning eller til funksjonsforvaltning (Myrvoll og Østtveiten 1999). Også Kristiansand er inne i slike prosesser, med blant annet debatt om nye delegasjonsordninger. Kristiansand kommune har i de siste 3 årene gjennomført et såkalt delegasjonsprosjekt, som nå er slutført.

Kommuneloven av 1993 åpnet også for at kommuner kunne utvikle parlamentariske trekk ved sin styringsmodell. Oslo kommune er et eksempel på en kommune som har innført kommunal parlamentarisme. Andre kommuner har innført trekk eller elementer fra en parlamentarisk arbeidsmåte.

Kristiansand har formannskapsmodell. Man kan stille spørsmål ved om ikke behandlingen av en så stor og viktig sak som energiverksaken, må forstås innenfor andre og utvidede rammer en tradisjonelt for kommunen. Det er ikke uvanlig at behandling av store og symboltunge saker rent faktisk medfører at arbeidsmåter og ikke minst idealer endres.

Fremdeles er hoveutvalgsmodellen, med enkelte justeringer i form av sammenslåtte og mer omfattende utvalg, det som dominerer i kommunene når det gjelder å regulere forholdet mellom politikk og forvaltning. Så også i Kristiansand. Noen kommuner har tatt inn elementer av en parlamentarisk modell innenfor hovedutvalgsmodellen. Bruk av komiteer uten beslutningsmyndighet er ett kjennetegn ved en parlamentarisk modell, og det er et relevant trekk i denne saken. Som nevnt i oppsummering av saksgangen foran, har et "strategiutvalg" uten beslutningsmyndighet hatt en sentral rolle. Dette utvalget hadde åpenbart støtte i forhold til både hva det arbeidet med og konklusjonene det trakk og sendte videre, om vi vurderer det fra et parlamentarisk ståsted. Der i mot er det mindre sikkert om et slikt utvalg kan sies å ha tilstrekkelig støtte om vi vurderer det fra den tradisjonelle konsensusorienterte arbeidsmåten vi gjerne finner i den "gamle" hovedutvalgsmodellen. La oss se nærmere på dette skillet.

I litteraturen skilles det gjerne mellom

- 'konsensusstyre' (makt spredd på og skapt ved konsensus mellom flere partier eller personer i ulike partier), og
- 'majoritetsstyre' (makt skapt ved konsentrasjon av enighet tilstrekkelig for flertall i ett eller få partier).

Formannskapsmodellen tilordens gjerne konsensusmodellen. Konsensusmodellens tillegges gjerne en styrke ved å sikre legitimitet gjennom bred og dyp representasjon, og at det er skiftende flertall med skiftende saker. Det antas gjerne at den er konfliktdempende fordi "alle" er klar over at uenighet i en sak ikke må forkludre muligheten til konsensus og samarbeid om neste.

"Majoritetsmodellen" assosieres gjerne med parlamentariske styresett, hvor det dannes med vedvarende politiske konstellasjoner som over tid skal garantere at saker bli vedtatt og gjennomført. I en slik modell vil det ofte være enklere å gjennomføre større endringer enn tilfellet er i en konsensusmodell, fordi politiske aktører her har "fast følge" gjennom et skiftende landskap av saker.

Det har imidlertid vært hevdet at konsensusmodellen øker muligheten for at vedtak følges opp i henhold til intensjonen, fordi en majoritetsmodell lett kan føre til at mindretallet leter etter muligheter for å blokkere gjennomføringen eller endre utfallet i forhold til intensjonen.

For å åpne opp et rom slik at vi kan drøfte de demokratiske aspektene ved saksbehandlingen i Kristiansand, kan vi summere opp et skille langs noen dimensjoner i en idealisert formannskapsmodell og en parlamentarisk modell:

Tabell 1

<i>Egenskaper vi kan knytte til idealiserte styringsmodeller for innflytelse og politisk adferd. (etter Myrvoll og Østtveiten 1999 – med modifikasjoner). Kristiansand kommune har formannskapsmodellen, men for å beskrive den faktiske utviklingen i hvordan kommunen kjører beslutningsprosesser kan allikevel parlamentariske modeller brukes.</i>		
	Egenskaper som preger en tradisjonell formannskapsmodell	Egenskaper som preger en formannskapsmodell hvor det er innslag av parlamentariske trekk
Beslutnings-ideal	Konsensus i skiftende konstellasjoner	Majoritet og "fast følge"
Maktfordeling	Innen utvalg	Mellom utvalg
Konfliktnivå i enkeltsaker	Gjennomgående lavt	Gjennomgående høyt
Blokkdannelse	Lite utbredt	Mye utbredt
Skille mellom posisjon og opposisjon	Uklart og ikke viktig	Klart og viktig
Grad av politisering	Lav - enighet i enkeltsaker viktig å oppnå	Høy – skille posisjon fra opposisjon ved å vise ideologisk innhold og i politisk tolking av enkeltsaker
Partigruppenes rolle	Moderat disiplinerende	Sterkt disiplinerende
Politiske allianser	Skiftende og ikke forpliktende mellom saker	Stabile og forpliktende over hele sakslandskapet
Ordførerens politiske rolle	Moderat utad	Svak utad
Ordførerens innflytelse	Stor	Liten / moderat

Basert på : Trine Monica Myrvold og Helge Strand Østtveiten (1999): "All makt i denne sal?": evaluering av de politiske organene : Det parlamentariske styringssystemet i Oslo, delprosjekt 1 Oslo : Norsk institutt for by- og regionforskning, 1999. Modifisert noe.

Vi kan oppsummere karakteristiske trekk ved hhv den tradisjonelle formannskapsmodellen og en formannskapsmodell som har beveget seg i retning av parlamentariske idealer (og altså da uten å ha skiftet modell som sådan), slik:

Når en kommune innenfor en formannskapsmodell beveger seg i retning av idealer som tilhører et parlamentarisk styresett gir det seg uttrykk ved at formannskapet får større makt på bekostning av bystyret. Videre vil det kunne observeres et øket politisk konfliktnivå, og en klarere praktisk definisjon av posisjon- og opposisjonsblokker.

Utvalg og delegering: Kommunalutvalget

Som vi skal se i det etterfølgende har det såkalte Kommunalutvalget i Kristiansand kommune en sentral rolle. Vi skal derfor innledningsvis se nærmere på reglementet for dette utvalget (Fullstendig reglement finnes i vedlegg 4).

Kommunalutvalget er opprettet som fast utvalg i henhold til Kommuneloven (§ 10 nr. 1) og består av det antall medlemmer bystyret til enhver tid fastsetter innen lovens ramme på minimum 3 medlemmer.

September 2001 besto Kommunalutvalget av 7 medlemmer, 2 fra Høyre, 2 fra Krf, 2 fra Arbeiderpartiet og 1 fra Sørlandslista (utgått fra Fremskrittspartiet). Tre partier var ikke representert, SV, Miljøpartiet De Grønne og Pensjonistpartiet. SV er representert i Formannskapet, mens Miljøpartiet De Grønne og Pensjonistpartiet kun er i Bystyret.

Kommunalutvalget er arbeidsutvalg for formannskapet. Utvalget har den politiske ledelse av arbeidet med utarbeidelse av forslag til kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Kommunalutvalget er som hovedutvalg Kommuneplanutvalg. Videre er det utvalg for eiendoms- og utbyggingssaker og for næringssaker.

Som utvalg for eiendoms- og utbyggingssaker omfatter Kommunalutvalget ansvarsområde saker om fast eiendom. Avgjørelsesmyndigheten er her begrenset til de verdier som ligger innenfor de beløpsgrenser som til enhver tid er fastsatt av bystyret.

For saksbehandling i kommunalutvalget gjelder reglene i kommuneloven og utfyllende regler om saksbehandling for folkevalgte organer gitt av bystyret.

Som utvalg for eiendomssaker, har Kommunalutvalget også fullmakt til å møte som kommunens representanter når det avholdes generalforsamling i heleide kommunale aksjeselskaper. Fullmakten til å møte i generalforsamling har begrensinger. Dels en generell begrensning, at fullmektig plikter å følge de instruksjoner som gis av Bystyret, og det som for øvrig følger av Bystyret sine vedtak. Videre skal en del sentrale saker forelegges Bystyret på forhånd, herunder salg av kommunens aksjer.

Sakens format – størrelse og type

Saken med Agder Energi har et format som gjør at man må se hen til det ekstraordnære ved saken, og dermed til den ekstraordinære aktsomhet som kreves når ekstraordnære beslutninger skal fattes i det vi kan omtale som et beslutningsapparat designet for "vanlige" saker. Saken om Agder Energi as dreier seg om å omdisponere meget betydelig verdier, verdier i en størrelse som kommunen svært sjelden forholder seg til i én disposisjon.

Formatet dreier seg ikke kun om størrelse på beløp som er involvert, størrelsen må og ses i sammenheng med typen beslutning. Det kan diskuteres hvorvidt salg av eierandeler for å fristille kapitalen til annet enn for eiendomsformål, er å betrakte som en eiendomsdisposisjon, eller om det er en disposisjon som går ut over forvaltning av eiendom. I så fall bør det heller ses som en grunnleggende økonomisk omdisponering som går ut over det vi normalt ville kalle for eiendomsdisponering. Dette er et spørsmål av en viss viktighet, i alle fall når saken får slike dimensjoner som i det foreliggende tilfellet. Spørsmålet er betimelig fordi saker i et kommunalt beslutningssystem fordeles og delegeres gjerne etter et reglement som kommer i tillegg til kommunelovens bestemmelser og lignende. Kommunelovens §6 gir "all makt" til kommunestyret/bystyret, som så gir delegasjonsreglementer som gjelder for egen kommune. Slike delegasjonsreglement gir legitimitetsgrunnlaget for å handle på vegne av bystyret.

Saker som angår forvaltning av kommunens eiendommer er typisk et område som kan delegeres til et annet politisk utvalg, og som i Kristiansand kommune er delegert til et kommunalutvalg. Det er i forhold til dette delegasjonsreglementet at vi må komme tilbake til spørsmålet om salg av kommunale aksjer for å plassere disse i helt andre – og ikke eiendomsrelaterte – områder, er å betrakte som en eiendomsdisposisjon, eller som en overordnet økonomisk disposisjon. Dette er og en av de forhold som det må gjøres en vurdering av i det konkrete tilfellet, og som vi kommer tilbake til i drøftingen.

Metode som er brukt i gjennomføring av evalueringen

Evalueringen er å oppfatte som en sluttevaluering fordi den beslutningsprosessen som ledet fram til beslutning om salg av aksjer, er avsluttet. Evalueringen er også først og fremst en prosessevaluering, det er aspekter ved beslutningsprosessen som skal studeres.

Det er de demokratiske aspektene ved prosessen som er av interesse her. Som drøftet foran er det allikevel en indre sammenheng mellom vurdering av prosess og vurdering av utfall, slik at spørsmålet om utfallet oppfattes som "fair" og noe partene har tiltro til, må inngå som et element i vurderingen.

Informasjonen i evalueringen baserer seg på:

- Saken på bakgrunn av det skriftlige materialet som finnes i saken, dvs saksdokumentene og skriftlig uttalelse som innhentes fra forvaltningsorganet (se vedlegg 1 for en oversikt)
- Saken på bakgrunn av det materialet som finnes i pressen (primært aviser og radio), i hovedsak i kommunen og på Agder. Også riksmedia er av interesse her.
- Saken på bakgrunn av intervjuer og samtaler med involverte parter i den "interne prosessen"
- Samtaler med informanter og ressurspersoner som ikke er direkte part i saken

I vedlegg 5 er gitt en oversikt over intervjuer som er gjennomført, og hvilke saksdokumenter som er vurdert.

Salgsprosessen – når startet og sluttet den?

Det heter i mandatet for evalueringen:

"Etter at bystyret har fattet sitt endelige vedtak (ØF: om salg av kommunens aksjer), skal hele salgsprosessen evalueres (ØF's understrekning)." (Bystyre-protokoll 27. juni 2001 under sak 128/01))

Hva "hele salgsprosessen" er, er ikke entydig gitt. To tolkinger er mulig her:

- "hele salgsprosessen" omfatter den beslutningsprosessen som startet med de første vurderinger av eierstrategi og som munnet ut i salg av aksjer, og som også omfatter prosessen i etterkant av formelt vedtak med Konkurransetilsynet osv. I den forstand startet prosessen medio 1997, og var avsluttet ultimo 2002.
- "hele salgsprosessen" omfatter kun den prosessen som fulgte etter at de strategiske overlegningene var gjennomført, og Kristiansand kommune formelt gikk inn i en konkret vurdering og valg av kjøpere og volum. I den forstand startet prosessen medio 2000 og var avsluttet medio 2001.

Den første tolkingen omfatter den andre, mens den andre kun utgjør en mindre del av den første. Vi har valgt å legge til grunn den mest omfattende tolkingen, med én begrensning. Vi velger å følge prosessen fram til Bystyret sin endelige beslutning om salg og disponering av midler i september 2001.

Begrunnelsen for dette er at flere av sakene som har blitt reist i debatten om de demokratiske sidene ved beslutningsprosessen om salg eller ikke, til hvem og når, er knyttet til beslutninger som skjedde før salgsprosessen i mer avgrenset forstand.

Vi står da igjen med et omfattende materiale. Det blir først presentert kronologisk med vekt på hva som skjedde og når, og deretter gjort til gjenstand for en drøfting.

Saksgang

Fullstendig oversikt over relevante saker og saksgang i Bystyret, Formannskapet og Kommunalutvalget, med merknader og andre opplysninger til sak og saksgang (i perioden fra mai 1997 til dd) er gitt i eget Vedlegg 1 – se dette vedlegget som en støtte til den følgende gjennomgangen og som et hjelpemiddel for å få en oversikt over saker og framdrift i de forskjellige kommunale organene. Denne gjennomgangen støtter seg på dette vedlegget, sakens dokumenter og intervjuer som er gjort med impliserte (se vedlegg 5 som viser hvilke intervjuer som er gjennomført).

Vi skal her gjøre en gjennomgang av sakens forskjellige faser, med vekt på å vise hovedtrekkene i saksutviklingen. Etter denne gjennomgangen vil vi komme tilbake til en drøfting som tar stilling til demokratiproblematikken.

Oppspillet

Det er – som vi skal se - ikke uten videre gitt når prosessen som endte opp med salg av aksjer startet, eller hvordan mandatene for de forskjellige trinnene i utviklingen i prosessen var gitt.

I en pressemelding fra Kristiansand kommune datert 08.02.2000 om salgsprosessen, heter det at "*Kristiansand kommune nedsatte høsten 1999 et strategiutvalg ...*" osv.. Bystyret – gjennom en underpost i tertialrapport for 1998 – opprettet sommeren 1998 en gruppe som skulle arbeide med en rullering av kommunens eierstrategi overfor Kristiansand Energiverk as. Perioden mellom sommeren 1998 og høsten 1999 var preget av strategiarbeide igangsatt av Bystyret, hvorfor da i pressmeldingen bruke en dato høsten 1999?

I siste halvdel av 90-tallet var endringene i energipolitikken begynt å gjøre seg gjeldene. En rekke kommuner og energiverk var opptatt med å orientere seg i det nye "landskapet" og arbeide fram nye strategier for både drift og for eierskap. Det samme var tilfelle i Kristiansand kommune og for øvrig på Agder. Kristiansand Energiverk as hadde vært gjennom en omorganisering fra kommunal bedrift til as. Bystyret gjennomførte 13. mai 1997 et ekstraordinært orienteringsmøte hvor det på sakslisten sto to saker, behandling av

strategidokument fra Kristiansand Energiverk as¹ og en orientering fra innleid ekspert fra konsultantselskapet ECON om energiverkloven og den kommunale eierrollen. Dette ble ikke gjennomført uten politisk uenighet. Særlig Arbeiderpartiet, SV og RV ikke var enige i at Kristiansand Energiverk ble omdannet til et as, og mente at denne omdanningen sterkt har redusert den politiske styringen med e-verket (se for eks. prinsipalt forslag fra SV ved behandling av sak 101/97 i Bystyret 18.06.97). Dette kom til uttrykk så sent som ved behandlingen av sak til Formannskapet 152/97 & 171/97 i juni 1997 hvor både Arbeiderpartiet og SV foreslo at Kristiansand Energiverk as skulle tilbakeføres til et kommunal forvaltningsbedrift for å bedre den politiske kontrollen med selskapet.

Kristiansand Energiverk as hadde i løpet av 1996 og 1997 utarbeidet en ny strategiplan – altså bedriftens egen strategiplan for sitt nye liv som et aksjeselskap. Etablering av et industrikraftselskap i samarbeid med en annen stor leverandør av kraft (Statkraft var nevnt) var et av punktene på strategiplanen. Hensikten var å sikre langsiktige, forutsigbare og nasjonalt konkurransedyktige leveringsbetingelser for den kraftintensive industrien på Agder.

I perioden fram til medio juni 1997 var det fremmet flere saker til Bystyret fra formannskapet som på forskjellig måte berørte Kristiansand kommune sin energipolitikk (som Bystyret Sak 101/97, sak 106/97 og sak 148/97). Til bystyrets møte 13.05.1997 – som var et diskusjons- og orienteringsmøte med tema *"Energiverkloven og den kommunale eierrollen"* - presenterte Kristiansand Energiverk as strategidokumentet *"Fra forvaltning til forretning"*. Til dette møte var også hentet inn ekstern ekspertise på energivernloven; ECON orienterte om energiverkloven og om den kommunale eierrollen.

I oppfølgingen av møtet i Bystyret 13.05.1997 behandlet Formannskapet saker som direkte foranlediger spørsmålet om Kristiansand kommune sin opptreden som eier i et as:

- Sak 152/97 i Formannskapet 4. juni 1997 *Mål og styring med Kristiansand Energiverk*. Saken utsatt pga mange forslag og mer behov for avklaringer
- Sak nr. 171/97 til Formannskapet 11. juni 1997 Kristiansand Energiverk as - utsatt fra forrige møte - ble behandlet: Mål og styring med Kristiansand energiverk. Formannskapets innstilling ble behandlet i Bystyret 18.06.1997 (sak 101/97). Saken handler om forholdet mellom kommunen og Kristiansand

¹ "Fra forvaltning til forretning" – en tittel som nok er betegnende på hvordan og hvor positivt "tidsånden" vurderte det som skjedde. Som en slags "Slipp fangene fri, det er vår!" – hendelse

Energiverk as hva angår valg til styrende organer, og pålegg fra bystyret om hvilke saker Kristiansand kommune sin representanter i styret skal ta opp og hvordan de skal stemme (mao en instruks) i spørsmål om priser, fordeling av overskudd, energipolitisk engasjement i ENØK og lignende, og for øvrig punkter til aksjonærinstruksen. I debatten kom den "gamle" uenigheten igjen til overflaten, hvor partiene på venstresiden markerte gjennom egne forslag at de ønsket mer kontroll med selskapet og anså det som en politisk oppgave å delta direkte i styringen av et energiverk.

Saken fanges opp i en prosess – i tertialrapportens gjemmer

Den videre utviklingen i saken tar noe tid. Etter oppspillet i 1997 som er beskrevet foran, er det først ny bevegelse i saken i mars 1998. Blant de sakene som har utviklet seg i denne perioden, er at det finnes en løsning på omdanningen av Vest-Agder Energiverk til et as. Vest-Agder Energiverk var eiet i fellesskap av kommunene i Vest-Agder. Ved omdanningen var det uenighet om hvordan eierdelene egentlig fordelte seg, og både forhandlinger og frivillig voldgift ble drøftet (Bystyre-sak 25.03.1998). Saken ble løst på en smidig måte. Kristiansand kommune lot oppgjøret for sin andel av Vest-Agder Energiverk DA gå inn i et regionalt kompetansefond – organisert som en stiftelse. Grunnlaget for denne løsningen ble skapt parallelt med fusjonsprosessen, hvor Vest-Agder Energiverk DA og Kristiansand Energiverk as fusjonerte med Aust-Agder Energiverk AS til Agder Energi as. Denne fusjonen ble endelig vedtatt på et senere tidspunkt (se sak til Bystyret 21.06.00, sak 112/00).

En serie av saker fulgte i juni 1998, en serie som skulle vise seg å være bestemmende for måten saken ble behandlet på og for hvem som ble involvert. Det nye elementet som kommer til er at Kommunalutvalget, som ansvarlig for kommunale eiendommer, kobles inn og initierer en saksbehandlingsserie. Kommunalutvalget har 12.05.1998 et lukket temamøte med drøfting av strategi og regnskap for Kristiansand Energiverk as. En måned senere behandles rådmannens tertialrapport for 1998 i Kommunalutvalget. Her heter det under *"Andre investeringsprosjekter"* og *"Forslag om enkelte rammejusteringer"* at det bevilges 250.000 kr til å *"hente inn vurderinger fra 2-3 konsulentfirma som har kompetanse på dette feltet"*, dvs til å vurdere *"Eierrollen i forhold til energiverkene"* som *"er et viktig felt som det er nødvendig å videreutvikle"*. Tertialrapporten – med dette i vår sammenheng svært sentrale punktet og bevilgningen innbakt – passerte formannskapet 17.06.1998

(166/98) og bystyret 24.06.1998 (sak 114/98)(referat fra disse dokumentene – ØF's understrekning).

Andre tilknyttede saker passerte også dette tidsrommet – det viktigste var kommunens forberedelse til generalforsamling i Kristiansand Energiverk as (Sak 73/98 i Kommunalutvalget, sak 155/98 i Formannskapet og sak 115/98 i Bystyret).

Ultimo juni 1998 til medio juni 1999 – administrasjon, utredning, politikk?

Tertialrapporten passerer Bystyret uten særlig oppmerksomhet eller debatt. Umiddelbart etter sommeren følger administrasjonen opp saken i brev fra rådmannen til plan- og budsjettsjef, administrasjonsdirektør og juridisk rådgiver om *"Kristiansand kom eierstrategi for Kristiansand Energiverk as innkalles til møte på rådmannens kontor 31.08.1998"*. I dette brevet omtales gruppen som en *"Administrativ arbeidsgruppe"* hvis oppgave er å *"Arbeide med en rullering av kommunens eierstrategi overfor Kristiansand Energiverk as"*. Det heter videre i dette brevet at *"Det er viktig at vi gjennom denne prosessen skaffer oss ny innsikt og bevissthet om fremtidens muligheter og trusler. Denne innsikt må også Kommunalutvalget/Formannskapet bli involvert i. Det innebærer at vi må lage en prosess der de som til slutt skal ta beslutninger blir involvert på et tidelig tidspunkt"*. I følge brevet: *"Bystyret har avsatt 250.000 til denne oppgaven"*.

På agenda står følgende punkter:

- *"Generell drøfting av problemstillingen"*
- *Innkalling av konsulentfirma til intervju*
- *Hvordan samhandle med politisk referansegruppe?*
- *Eventuelt"*

Til dette brevet var videre vedlagt 3 innspill fra konsulentfirma – unntatt offentlighet - som omhandler forslag til utredning av eierstrategi. Uten å gå inn på innholdet i disse, viser det faktum at innspillene foreligger at administrasjonen ved rådmannen var i gang med arbeidet, og at når det i brevet heter at rådmannen *"... ser for seg muligheten for å bruke eksterne personer fra næringsliv/universitet som diskusjonspartnere i denne prosessen"*, så var dette allerede forankret i en påbegynt utredningsstøtte.

Det foreligger lite dokumentasjon fra denne fasen, og ikke et referat fra det omtalte møtet.

28.10 1998 var det møte mellom kommunen ved rådmann og Elcon Securities ASA ved Ove Gusvik om konsulentoppdrag for Kristiansand kommune. Elcon gis i brev av 28.10.98 "*Rådgivingsoppdrag for Kristiansand kommune vedrørende eierstrategi for Kristiansand Energiverk*". Oppdragets art gjør det vel klart at vi i denne fasen åpenbart snakker om et eierstrategi-arbeide. Medio desember samme år gjennomfører Kommunalutvalget et temamøte om eierstrategi i Kristiansand Energiverk as.

Første halvår 1999 er en serie møter som leder opp mot en løsning på spørsmålet som ble stilt i første møte: Hvordan samhandle med politisk referansegruppe (se foran). 2. februar 1999 var det møte mellom Kristiansand Energiverk as og Kommunalutvalget. Dette var å oppfatte som et eiermøte, hvor Kristiansand Energiverk as gav en orientering om sitt arbeide med nyorienteringen av selskapets strategi og arbeide med å danne et selskap som på den tiden var til utredning - Interkraft A/S (ment som en løsning på den oppgaven Kristiansand Energiverk as var overlatt – nemlig å sikre allianser som sikret kraft til industriformål på Agder).

11. og 12. mars 1999 gjennomfører Kommunalutvalget et seminar eierstrategi i forhold til Kristiansand Energiverk as. Tema for seminaret var bla:

- Hvilke verdier ligger i Kristiansand Energiverk as
- Eierstrategi – hva bør være grunnprinsippene for en god eierstrategi?
- Handlingsalternativer med oppsummering

På dette tidspunktet var Elcon Securities ASA involvert.

10.06.1999 er det møte i Kommunalutvalget, et møte som signaliserer en overgang til en ny fase i denne prosessen. Det er et eierstrategimøte hvor Kommunalutvalget og Kristiansand Energiverk as sitt styre bla diskuterte hvordan politikere kan trekkes inn i arbeidet i strategiutvalget. Dette er beskrevet i brev fra rådmannen til kun datert 14.06.99.

Denne første fasen i prosessen – her tidsfestet til ultimo juni 1998 til medio juni 1999 – og som ledet opp mot salg av aksjer Agder Energi as, preges av to forhold:

- Det legges et taktisk og faglig grunnlag for utredningene
- Bystyret og Formannskapet er ikke involvert.

Vi vil komme tilbake til betydningen av dette i drøftingen, og framhever her bare dette forholdet.

Medio juni 1999 til primo mai 2000: Strategiarbeidet gis en bredere forankring – politikere bli med

Denne nye fasen i beslutningsprosessen har sikkert vært under modning en tid. Den nye fasen får sin form eiermøte mellom Kommunalutvalget og Kristiansand Energiverk as 10.06.1999, og i et oppfølgende brev fra rådmannen til Kommunalutvalget *"på bakgrunn av drøftinger mellom styret i Kristiansand Energiverk as og KU (ØF: Kommunalutvalget) 10.06.1999 anbefaler rådmannen at det opprettes en referansegruppe som skal bistå i å sondere mulighetene for å finne partnere som kan tre inn på eiersiden i Kristiansand Energiverk as"*. I brevet sier – eller snarere foreslår - rådmannen videre at det bør etableres en referansegruppe som består av:

- Ordfører,
- gruppelederene i Arbeiderpartiet,
- Fremskrittspartiet
- og KrF
- og styreleder i Kristiansand Energiverk as.

Rådmannen ville videre knytte til seg administrerende direktør i Kristiansand Energiverk as og konstituert kommuneadvokat i en arbeidsgruppe.

I møte i Kommunalutvalget datert 16.06.1999 gir utvalget sin tilslutning til rådmannens innstilling (sak 93/99), og med det er strategiarbeidet gitt en bredere organisatorisk forankring gjennom etablering av både en referansegruppe og en arbeidsgruppe.

Det skulle bli mer.

Første møte i "Strategiutvalg for KEV" – og her kan man merke seg at dette begrepet brukes, og ikke begrepet referansegruppe - ble avholdt 25.10.1999, med følgende dagsorden:

- *"Konstituering av strategigruppen*
- *Hva er gjort i forhold til eierstrategi tidligere?*
- *Trender og utviklingstrekk i energibransjen i Norge*
- *EAB-prosessen*
- *KEV-prosessen"*

En orienteringssak

I forbindelse med konstituering av nytt bystyre, ble det 5. og 6. november 1999 gjennomført et seminar for det nye Bystyret over to dager. Her var energipolitikk og Kristiansand Energiverk as - saken oppe som orienteringssak. I seminaret var Bystyret ikke invitert til å fatte vedtak.

Det nye Bystyret fikk seg forelagt en presentasjon fra så vel direktør i Kristiansand Energiverk – som på dette tidspunktet var ferdig med en egen strategiprosess – som fra innleid konsulent. Tema var både KEV's egen strategi og utviklingen i den nasjonale energipolitikken. Det ble lagt vekt på utviklingen etter den nye energiloven og den omstruktureringen og privatiseringen som var under utvikling i bransjen (se tidligere avsnitt om energisektoren i det 20. århundre). Presentasjonen var ikke drøftende i formen, men preget av overbevisning om behovet for privatisering og/eller omstrukturering – hvilke begrep man velger er vel til dels formet av politis ståsted, dels av hvordan man oppfatter statlig eierskap i private selskap som Statkraft, Statoil, Hydro og lignende, og dels av at det de konkrete tilfellene man ønsker å beskrive. Argumentene var knyttet til økonomisk risiko (marginene presses) og kapitaltilgang (krav til investeringer), krav til kompetanse og generelt hva som er en samfunnsmessig oppgave i arbeidsdeling mellom marked og politikk. For en ikke-kommersiell institusjon som kommunen ble den ny-reformerte kraftsektoren forstått som gjennomgående for krevende – essensen i beskrivelsen var noe i retning av at sektoren nå beveget seg fra "forvaltning til forretning" og at kommunen derfor ikke var en egnet plattform for å drive et eierskap. Følgende sitater fra presentasjonen gjort av innleid konsulent som kan belyse dette:

- *" Evnen til lønnsom drift vil være bestemt av evnen til å tilpasse ny bransjestruktur samt endringer i politiske, sosiale, økonomiske og teknologiske forhold. Størrelse er et viktig strategisk virkemiddel i denne sammenheng."*
- *Kraftproduksjon: Investeringer i ny kraft er forbundet med betydelig risiko & Betydelig pris- og volumrisiko i krafthandel*
- *Nett: Betydelig økonomisk risiko for selskapet ved synkende leveringskvalitet & Omstilling krever store investeringer i kompetanse og teknologi*
- *Kraftomsetning: Marginene stadig synkende som følge av hardere konkurranse & Størrelse blir avgjørende for å få ned kostnadene & Alliansebygging, fusjoner og oppkjøp blir nødvendige virkemidler for å overleve"*

(Sitat fra presentasjon gjort for nytt Kommunestyre på info-seminar på Hovden 5. og 6. november 1999).

Bystyret fikk seg også forelagt at det var opprettet et strategiutvalg – noe vi kommenterer i neste avsnitt - som jobbet etter følgende tidsplan:

- *Strategiutvalgets arbeidsplan*
 - 15. november *Presentasjon av evaluering fra Arthur Andersen*
 - 3. desember *Arbeidsmøte, evaluering av virksomhetsområder*
 - 6. desember *Presentasjon av resultatene fra utvalgets evaluering*
 - 13. desember *Drøfting av resultatene fra evalueringen*
 - 10. januar *Presentasjon av foreløpig utkast til rapport*
 - 4. februar *Presentasjon av endelig rapport*

(op. cit.)

I hovedtrekkene ble dette gjennomført – noe vi kommer tilbake til i det etterfølgende.

Der i mot var – og er et problem i denne saken knyttet til hvordan formelle organer i kommunen ble involvert, og når. I informasjons-seminaret på Hovden, ble følgende skissert som videre prosess i så måte:

“Parallelt med fremdriften i strategiprosessen vil det løpende kommuniseres med sentrale politiske miljøer (ØF’s understrekning) og ansattes organisasjoner. Dette for å sikre at de synspunkter, vurderinger og konklusjoner som gjøres i strategiprosessen videreformidles og oppfattes også utenfor strategiutvalget.

Det vil bli avholdt følgende informasjonsmøter (ØF’s understrekning) for:

- *Kommunestyret 5. og 6. november*
- *Ansatte 15. november*
- *Formannskap 14. desember (vurdere utvidet gruppe)*
- *Ansatte 15. desember*
- *Formannskap/kommunestyre i januar/februar 2000”*

(op. cit.)

Formannskapet fikk sin orientering 14. desember, og senere 16. februar, men til Bystyret fikk ikke saken før sommeren 2000.

Fra referansegruppe til strategiutvalg

Det er noe uklart hvilket vedtak det refereres til når det i pressemelding av 08.02.2000 opplyses at *"Kristiansand kommune nedsatte høsten 1999 et strategiutvalg som skulle vurdere kommunens eierstrategi i forhold til sitt engasjement i Kristiansand Energiverk"*. Vi kommer tilbake til dette under.

Møteplan for det som nå var strategiutvalget ble sendt fra Arthur Andersen & co datert 27.10.1999 til Kristiansand kommune, som viser følgende ambisiøse møteplan:

- 15.11.1999; 03.12.1999; 06.12.1999; 13.12.1999; 10.01.2000; 04.02.2000

6 møter på 3 knappe måneder - det er et klart signal om at prosessen har skutt fart, etter å ha utviklet seg i et jevnt - men ikke stort - tempo over flere år.

Vi skal ikke her gå inn i strategiutvalgets møter som sådan, men et blikk inn i utviklingen og drøftingene kan gi en bedre forståelse av hvordan utvalget oppfattet sitt mandat. Fjerde møte i "strategiutvalget for KEV" ble holdt 13.12.99. Referatet viser at utvalget på dette tidspunkt hadde gjennomført en evaluering av hvorvidt situasjonen innen omsetning, produksjon og nett tilsa at Kristiansand kommune skulle selge sine eierdeler eller ikke. På alle punktene mente innleid konsulent at det forelå *"klart salgssignal"*. Utvalget var mer forsiktig i sin vurdering - men som det heter i oppsummering av diskusjonen i referatet: *"Isolert sett konkluderer utvalget med helt eller delvis salg av alle virksomhetsområder i KEV"*. Utvalget planla videre framdrift:

- *"Foreløpig innstilling presenteres for utvalget 10.01.00*
- *Endelig innstilling presenteres for utvalget 08.02.00*
- *Den kommersielle prosessen starter i tiden mellom foreløpig innstilling og endelig innstilling"*

Det er - som man ser av sakene som ble drøftet og utvalgets egen forståelse av hvilke initiativ de kunne ta - ikke tvil om at utvalget oppfattet sitt mandat som omfattende. Strategiutvalget for KEV vurderer - i henhold til referat fra møtet - å starte en kommersiell prosess i tiden mellom 10.01.00 og 08.02.00. Det er åpenbart at man i løpet av denne knappe måneden ikke innkalkulerte involvering av det være seg Formannskapet eller Bystyret. Nå ble prosessen forsinket i forhold til denne planen, men intensjonen til utvalget viser noe om hvordan den oppfattet sitt mandat.

I Kommunalutvalgets møte 16.06.1999 (sak 93/99) ble det som behandlet foran konstituert en referansegruppe med politikere og styreleder i Kristiansand Energiverk as. Denne skulle, slik det er naturlig å forstå Kommunalutvalget sak 93/99 fra 6.06.1999 "hektes på" den allerede eksisterende administrative arbeidsgruppen, en gruppe som ble etablert av Bystyret ved behandling av tertialrapport for 1998 i Bystyre-sak 114/98 (omtalt foran som første fase i prosessen). Til denne hadde rådmannen dessuten informert om at en arbeidsgruppe skulle knyttes til den administrative arbeidsgruppen (etablert som tolking av vedtak i Bystyret-sak 114/98, se foran).

En kommentar

En kommentar er her påkrevet. Med referansegruppe menes normalt en gruppe som en komite (her administrativ arbeidsgruppe etablert med vedtak i sak 114/98) kan benytte til å drøfte sitt arbeide med, men som ikke hefter for de beslutninger som treffes. En referansegruppe er nettopp det, en referanse for det arbeidet komiteen har ansvaret for. Dette i motsetning til for eksempel en styringsgruppe. Med styringsgruppe menes normalt en gruppe som leder arbeidet i en komite, og som hefter for og kan tillegges ansvaret for arbeidet komiteen gjør, dens prosess og dens konklusjoner. Videre er det vanlig å skille mellom et utvalg, komite eller gruppe og lignende, og påhekte organer – i alle fall for å skille referansegruppen som normalt har en rådgivende eller hørende funksjon, og komiteen selv som har et ansvar for prosess og resultatet.

I løpet av perioden mellom medio juni 1999 og ultimo oktober 1999 var i praksis den administrative arbeidsgruppen og referansegruppa omgjort til et strategiutvalg hvor den administrative arbeidsgruppen falt bort, eller falt tilbake inn i det allminnelige administrative apparatet i kommunen. Mandatet for denne organisatoriske operasjonen er uklar, og finnes i alle fall ikke nedfelt i noe formelt vedtak. Ser vi beslutningsteknisk på dette og fra Bystyret sitt perspektiv, er det en så vesentlig endring at strategiutvalget ikke kan sies å være et utvalg som med rimelighet kan dekke seg inn under Bystyret vedtak i sak 115/98 fra 24.06.1998, og heller ikke under Kommunalutvalget sitt vedtak i sak 93/99 fra 16.06.1999.

Når vi så går gjennom adresselista til "strategiutvalget for KEV" slik den var pr 27. oktober 1999, inneholder den, foruten de personene vi forventer å finne i henhold til fattede vedtak knyttet til referansegruppa (Kommunalutvalget sak 93/99), også:

- ett styremedlem fra styret i Kristiansand Energiverk as i tillegg til styreleder. Dette ble senere – og i henhold til pressmelding fra Kristiansand kommune datert 08.12.2000 utvidet med nok ett styremedlem
- to ansatte-representanter fra styret i Kristiansand Energiverk as

Dette er for så vidt av mindre betydning dersom vi snakker om en referansegruppe, men av betydning dersom vi snakker om en styringsgruppe, og ikke minst dersom vi snakker om strategiutvalget for KEV.

Mer om strategiutvalget for KEV

Strategiutvalget hadde møte 02.05.00, og til dette møtet forelå utvalgets innstilling. Av innstillingen framgår det at utvalget har en referansegruppe som Kommunalutvalget hadde oppnevnt (i møte 16.06.99) og *"som skulle bistå (ØF's understrekning) i å sondere mulighetene for å finne partner(e) som kan tre inn på eiersiden i Kristiansand Energiverk as"*.

Så sies det videre at: *"Referansegruppen ble snarere utvidet og gitt oppgaven som strategiutvalg"*. Dette er en korrekt beskrivelse av de faktiske forhold, og det beskriver i tillegg et vesentlig faktisk forhold som det ikke foreligger vedtak for i Bystyret, Formannskapet eller Kommunalutvalget.

Videre sies det:

"Strategiutvalget har fått mandat å legge fram et forslag til eierstrategi. Utformingen av forslaget til framtidig eierstrategi skal være basert på:

- *Strategiske eller samfunnsmessige interesser for eierskap, eventuelt andre måter å sikre slike interesser på.*
- *Eierskap og selskapsstruktur / forretningsområder, samarbeid med andre innen energiområdet.*
- *Kommunens forutsetninger for utvikling av selskapet / etablere fornuftige eier- eller beslutningsstruktur.*

- *Eventuelle forretningsmessige grunner til å eie, eventuelt revudere eierforhold på et senere tidspunkt.*
- *Timing og strategi for et eventuelt salg*

Det er på dette tidspunktet – når nå innstillingen foreligger – ingen tvil om at utvalget har operert som et utvalg som mener seg å ha alle nødvendige fullmakter for å gjennomføre et fullstendig arbeide for om nødvendig å gjennomføre en fullstendig ny-orientering av Kristiansand kommune sin energipolitikk på eiersiden.

Som det framgår av innstillingens siste punkt i mandatet sitert foran, tar og utvalget på seg rollen som et pro-aktivt utvalg, et utvalg som skal legge til rette for når innstillingen skal iverksettes.

Dette mandatet er – så langt vi kan vurdere - utformet som en tolking av vedtaket i Bystyresak 114/98 (se foran), men kan ikke sies å være utformet av Bystyret, Formannskapet eller Kommunalutvalget.

Det er diskutabelt om denne tolkingen er i overensstemmelse med Bystyret sin intensjon med å opprette et administrativt utvalg i 1998 (sak 114/98), og det synes – slik vi ser det - klart at selve utvalgets sammensetning ikke er forenlig med det nevnte Bystyret-vedtak. Vi kommer tilbake til dette under drøftingen.

Om vi nå tar utgangspunkt i utvalgets egen oppfatning, kan strategiutvalget ikke oppfattes som et politisk utvalg i betydningen utskutt fra i siste rekke Bystyret sine vedtak. Strategiutvalget er en blanding av utvalgte politikere (to gruppeledere (AP og FrP) og ordfører og vara-ordfører), samt noen fra administrasjonen og noen uten noen form for politisk eller administrativt ansvar overfor politikere i Kristiansand kommune (noen fra styret i KEV, noen fra administrasjonen i KEV). Det er ikke en urimelig konklusjon å si at dette strategiutvalget har et uklart rasjonale – vanskelig å si om det skal vurdere energipolitikk i Kristiansand kommune, eller gi faglige innspill fra andre perspektiv.

Det heter i innstillingens oppsummering at *"Strategiutvalget har arbeidet seg fram til en felles plattform og er i hovedsak samstemt i sin anbefaling. Det kan være noe uenighet om enkelte formuleringer og prioriteringer"*. Når man ser på bakgrunnmaterialet i utvalgets arbeide (oppsummeringsdokument til utvalgets 3 møte – behandlet 13.12.99) – framgår det at det har vært benyttet en form for avstemning hvor hvert medlem gav sin stemme til en

rekke underpunkt som så ble aggregert til et standpunkt i de enkelte underpunkt. Som underlag for avstemningen ble brukt rapport med anbefalinger fra ekstern konsulent (Arthur Andersen & Co).

Dette er for så vidt vel og bra å ha avstemning og på den måten få fram hva man internt i et utvalg er enige og uenige om. Problemet er knyttet til å vurdere hva enighet og uenighet skal bety for politisk ansvarlige i kommunen. Dette kan man se i den videre prosessen, ved at den endelige innstilling så var gjenstand for ytterligere diskusjoner og endringer etter "avstemningen" slik at sluttdokumentet var et resultat av utredning, drøfting, avstemning og så drøfting og endring etter andre hensyn enn at hvert medlem i utvalget hadde en stemme. Med "enstemmighet" menes nok i sitatet foran at det formuleringer ble finpusset til ingen i strategiutvalget reiste motforestillinger – og ikke at et stemmetall viste dette.

Samlet og sett utenfra blir dette en uoversiktlig prosess, og det er vanskelig å vurdere i ettertid hvordan flertall og mindretall var satt sammen, hvordan det utviklet seg. Administrasjonen omtaler selv strategiutvalgets arbeide som et enstemmig vedtak (sak til Bystyret 143/01) – på tross av at altså strategiutvalget ikke var et utvalg nedsatt på normal måte, og hvor det var snakk om politiske aktørers vedtak, klare avstemningsrutiner med mer. Siden normale rutiner for å registrere dissenser (om hva og hvor sterkt) ikke var aktuelle, og det er uklart hvem som representerer hva, blir prosessen i ettertid lite gjennomsynlig. Det er uheldig.

Dette oppveies i noen grad av at Kommunalutvalget nok ble holdt løpende orientert, men det er ikke tilstrekkelig til at Formannskapet og ikke minst Bystyret lett kan få innsikt. Særlig gjelder dette for de grupperinger i Bystyret og Formannskapet som ikke har samme innsikt i utvalgets arbeide som grupperinger som er tilstede gjennom gruppeleder og lignende. Her en grunnleggende inkonsistens i utvalget arbeidsmåte, som nok må føres tilbake til uklar status. Vi kommer tilbake til dette i drøftingen.

Det heter videre i innstillingen fra strategiutvalget:

"Totalt sett er det utvalgets vurdering at en videreføring av et eierskap i et samlet konsern slik det i dag framstår ikke vil være hensiktsmessig i forhold til de utfordringer som hvert virksomhetsområde vil stå overfor i framtiden." Dette blandede utvalget behandler Kristiansand kommune sine eierinteresser i

- produksjon ("*... strategisk riktig å selge hele eller deler produksjonsvirksomheten...*"),
- nett ("*... det vil være riktig å selge hele eller deler av nettvirksomheten*") og
- omsetning ("*... det (vil) være riktig å selge hele eller deler av omsetningsvirksomheten*").

02.05.00 gjennomfører strategiutvalget et møte hvor agenda var oppdatering av fusjonsprosess (fra Vest-Agder Energiverk DA, Kristiansand Energiverk as og Aust-Agder Energiverk as, til Agder Energi as), videre oppfølging av utvalgets innstilling og disponering av midler fra et eventuelt salg. Utvalget gjorde denne dagen vedtak om:

- å anbefale fusjon som skissert i intensjonsavtale av 15.02.00 mellom de tre selskapene
- å anbefale for Bystyret i Kristiansand kommune å selge helt eller delvis eierandeler i Kristiansand Energi as eller det fusjonerte selskapet
- anbefale at det igangsettes en salgsprosess

Kommunalutvalget hadde denne dagen et møte, men strategiutvalgets innstilling er ikke nevnt i protokollen fra dette møte.

Foreløpig oppsummering – fasene i utvikling av utvalg / gruppe som arbeidet med strategi for Kristiansand Energiverk as

Strategiutvalget har dermed hatt følgende utvikling i tid og bemanning:

Tabell 2:

Tidsakse:	Komite / gruppe relevant for strategiarbeidet og salgsprosess	Vedtak
Ultimo juni 1998:	Administrativ arbeidsgruppe – ikke-politisk – opprettet som en tolkning av vedtak i tertialrapport 2 halvår 1998 - i Bystyrets møte 24.06.1998 sak 114/98	Bystyret

Tidsakse:	Komite / gruppe relevant for strategiarbeidet og salgsprosess_	Vedtak
Medio juni 1999:	Referansegruppe – hovedsakelig politisk med gruppelederne i Ap, Frp og Krf, samt ordfører, men og med deltakelse fra styret i Kristiansand Energiverk as – etablert i Kommunalutvalget møte 16.06.1999 som sak 93/99	Kommunalutvalget
	Arbeidsgruppe – Adm. dir. i Kristiansand Energiverk as og kommuneadvokat danner en arbeidsgruppe for rådmannen i saken	Rådmannen
Ultimo oktober 1999:	Referansegruppen – Er nå større – utvidet med minst tre representanter fra styret i Kristiansand Energiverk as.	Uklart
Sommeren 1999	Referansegruppen blir strategiutvalg	Uklart
Høsten 1999		<i>"Det foreligger intet formelt vedtak om opprettelsen av strategiutvalget"²</i> <i>"...rådmannen (tok) høsten 1999 initiativ til etablering av et strategiutvalg ..."³</i>
Primo februar 2000:	I pressemelding omtales referansegruppa iht Bystyresak til saksak 114/98 – som "Strategiutvalg" – mens "Administrativ arbeidsgruppe" og "Rådmannens arbeidsgruppe" knytta til "Administrative arbeidsgruppe" ikke nevnes.	Ordfører
15. august 2000:	<i>"Salgsprosessen ble startet av Kristiansand kommune 15. august 2000. Varslet om å starte en salgsprosess var forankret i Kommunalutvalget vedtak av 14. juni 1999 der Kommunalutvalget oppnevnte en referansegruppe som skulle bistå rådmannens arbeide med å finne en partner som kunne tre inn på eiersiden i KEV AS" (Sitat fra rådmannens redegjørelse i forbindelse med at Kommunalutvalget, Formannskapet og Bystyret for andre gang ble bedt om å bekrefte at de opprettholder tidligere vedtak om å selge. Merknad: 14. juni 1999 var ikke møte i Kommunalutvalget, rådmannen tenker vel her på møte 16. juni 1999, og sak 93/99</i>	Rådmannen <i>"... etter muntlige diskusjoner i Kommunalutvalget"⁴</i>

² Se to fotnoter senere

³ Sitat fra rådmannens redegjørelse i forbindelse med at Kommunalutvalget

⁴ Dette sitatet er hentet fra brev fra Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt til Kontrollutvalget i Kristiansand kommune – datert 14.06.2001 (blir behandlet mer utførlig senere) om "Forvaltningsrevisjon av salgsprosessen for Agder Energi as", under punktet "Beskrivelse av fakta i saken".

I denne perioden fra ultimo juni 1998 til primo februar 2000 var spørsmålet om strategiutvalgets form og sammensetning ikke lagt fram for Bystyret, Formannskapet eller Kommunalutvalget som sak - verken i samband med nye vedtak eller som orientering.

Til dagsorden for Bystyret sitt møte 09.02.00 var det opprinnelig satt opp en orientering fra adm. dir. Eivind Krokmo i Vest-Agder Energiverk DA om "*Strategiske valg for Vest-Agder Energiverk DA*". Dette punktet ble utsatt , og heller ikke fulgt opp i møtene som fulgte: 03.03.00 og 12.04.00 – men kom først på dagsorden igjen 24.05.00 (se neste punkt).

Formannskapet ble involvert i form av et møte om strategi i forhold til Kristiansand Energiverk as 14.12.99 og en orientering 16.12.99 – i kjølvannet av pressmelding 8. februar 2000 (se foran).

Vi kommer tilbake til hvordan denne utviklingen i arbeidet med strategi i et utvalg i stadig utvikling kan vurderes i det perspektivet vi er opptatt av her, de demokratiske aspektene og beslutningsprosess.

Bystyret - involvering og orientering

Utviklingen av en eierstrategi hadde – slik pressemeldingen av 08.02.00 viste - kommet langt både utrednings- og prosessmessig siden Bystyret nedsatte et administrativt arbeidsutvalg i sak 114/98 i juni 1998.

24.05 2000 får nå Bystyret en orientering. Denne omfatter en orientering om fusjonsprospektet mellom Vest-Agder Energi as, Kristiansand Energi as, Aust-Agder Energi as til Agder Energi as. Adm. dir. Kristiansand Energi as, Jan Pedersen, orienterte og viste på overhead. "*Fusjonsprospekt Agder Energi as*" ble delt ut i møte. Adm. Dir. Eivind Franz Krokmo orienterte om Vest-Agder Energiverk DA sine vurderinger.

Denne orienteringsrunden omhandlet altså ikke hvordan Kristiansand kommune skulle opptre som eier mht salg eller ikke i et framtidig Agder Energi as, og var således ikke om sentrale sider ved strategiutvalget sitt arbeide. Nå var ikke spørsmålet om salg eller ikke av aksjer – særlig ut av regionen og kommunen – et fremmed tema på denne tiden. Spørsmålet om salg var et underliggende tema, men altså ikke direkte ble behandlet her.

I samme møte ble fremmet Sak 87/00 fra Alf Holmelid, SV som en interpellasjon (U.off §5) med tittel "Maktkonsentrasjon, redusert innsyn og avdemokratisering." Hensikten med denne var å presisere og avklare på hvilken måte Bystyret skal involveres i saker som angår vedtektsendringer, salg av kommunale aksjer, anvendelse av større overskudd, større låneopptak og lignende. Denne ble senere fulgt opp av en klagesak fra SV på lovligheten i senere vedtak – se senere.

Juni 2000: Omdanning av Vest-Agder Energiverk DA og forberedelse til fusjon

I løpet av juni 2000 passerer sak om omdanning av Vest-Agder Energiverk DA og forberedelse til fusjon av Vest-Agder Energiverk DA inn i et Agder Energi as Kommunalutvalget (06.06.00: sak 50/00), Formannskapet (14.06.00: sak 136/00) og Bystyret (21.06.00: sak 112/00).

I Bystyret ble denne saken gjenstand for debatt. Debatten dreiet seg – interessant nok - ikke først og fremst om uenighet om omdanningen av Vest-Agder Energiverk DA og heller ikke forberedelse til fusjon inn i Agder Energi as. Debatten dreiet som om prosesselementer og mot privatisering. Til votering fremmet både Venstre og SV endringsforslag i forhold til innstilling fra Formannskapet – endringsforslag som viser dette. Endringsforslagene søkte å sikre

- at det ble gitt mer og bedre informasjon til folkevalgte organ,
- at Bystyret skulle sikres innflytelse i valg av representanter til styrende organ i de nye selskapene, og
- at det skulle legges inn som en forutsetning at aksjer forble i offentlig eie etter omdanning og fusjon (Protokoll Bystyret 21.06.00).

Endringsforslagene som inneholdt disse punktene falt under avstemming, gjennomgående med et solid flertall (mellom 5 og 9 stemmer for, og mellom 44 og 48 stemmer mot). Formannskapets vedtak passerte Bystyret med 42 mot 11 stemmer – altså en god oppslutning om saken, og gjennomgående en avvisning av forslag som indirekte innebar enten en kritikk av prosess (sikre bedre informasjon) eller at man nå skulle bringe inn momenter som bandt kommunen i spørsmålet om privatisering (dvs salg av kommunale aksjer til private aktører). Dette kan nok ikke tolkes som enighet i Bystyret om at prosessen hadde vært tilfredstillende, og heller ikke at privatisering var uproblematisk – snarere må det forstås slik at Bystyret ønsket å holde seg til saken, og heller komme tilbake til disse

punktene på et senere stadium. Denne tolkingen støttes av intervjuer med aktører (se Vedlegg 5) og av det faktum at saken om forvaltningsrevisjon av lovligheten i beslutningen om salg av aksjer (behandles senere – se side 58) fikk bred tilsutning i Bystyret ett år senere. Og saklig eller ikke, Bystyret fikk ikke flere anledninger til å drøfte energipolitikken før medio november 2000 – og da i form av spørsmålet om hva midler fra salg av eierposter skulle brukes til. Det kommer vi tilbake til.

I løpet av møtene i juni 2000 ble strategiutvalgets innstilling delt ut til representanter som ikke tidligere hadde mottatt dokumentet. Dette var egentlig et vedlegg til saken om fusjon. Så langt vi har brakt på det rene, var begrunnelsen for at saken ikke ble sendt som vedlegg sammen med de øvrige møtedokumentene, tilsynelatende at man ønsket å spare porto. Å spare porto burde antakelig ha vært tillagt mindre vekt her, enn betydningen av å få distribuert et så sentralt dokumentet så raskt som mulig.

30. juni 2000 ble Aust-Agder Energiverk as, Kristiansand Energiverk as og Vest-Agder Energiverk DA fusjonert til Agder Energi as. Spørsmålet om hvordan de vel 30 kommunene å på Agder skulle opptre samlet og hver for seg i spørsmålet om å eie eller selge sine aksjer i Agder Energi as, ble tidelig et tema. Det ble inngått en avtale mellom eierkommunene om samlet opptreden. Første eiermøte i Agder Energi as var 15.08.00, blant annet for å *"Belyse/informere om forhold som er relevante for eierne, når de skal vurdere et eventuelt salg av aksjer i Agder Energi"* (fra avtalen om samlet opptreden ved første gangs salg av aksjer).

Rapporten *"Investeringsmuligheter for Agderkommunene. Alternativverdien av Agder Energi AS"* (SNF/NHH Bergen 2000) – ført i pennen av Normann, Victor og Normann, Eva Benedicte: – ble publisert i endelig form datert 14. november 2000. Rapporten ble laget på oppdrag fra Agder Energi as, etter initiativ fra Krs kommune: *"Rapporten konkluderer med at alternative plasseringer vil gi høyere avkastning og lavere risiko enn referanseløsningen (ØF: som er at kommunene beholder aksjer i Agder Energi as)"*.

Ettersommeren 2000: Etablering av stiftelser for å "ta imot" pengene fra salg av eierandeler – men salgsprosessen? Når startet den og på hvilket grunnlag?

Ennå foreligger ingen beslutning om salg av Kristiansand kommunes eierandeler i energiselskap. Formelt er det ennå ikke igangsatt noen salgsprosess. Allikevel tok Kommunalutvalget i sitt møte 29.08.00 opp i sak 83/00 *"Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi as"*.

Saken ble vedtatt utsatt for behandling i partigruppene. Saken ble så tatt opp igjen et par møter senere (19.09.00 som sak 89/00), med samme tittel. Kommunalutvalget vedtok enstemmig blant annet følgende:

- *"Bystyret tar ikke stilling til salg av aksjer i Agder Energi as på det nåværende tidspunkt.*
- *Det forberedes en sak for Bystyret hvor man drøfter Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as*
- *Det etableres en stiftelse med vedtekter slik det framgår i innstillingen (6/1)*
- *Rådmannen etablerer et kommunalt fond med vedtekter slik det framgår av innstillingen ... "* (Protokoll Kommunalutvalget 19.09.00)

Disse fire punktene ble vedtatt etter forslag fra Krf. I vår sammenheng er det av interesse å understreke at Kommunalutvalget med dette foreslår en prosess hvor det opprettes og drøftes utforming av organisatoriske løsninger som skal "ta i mot" penger ved realisering av eierdeler i Agder Energi as, før det er besluttet hvorvidt det er Kristiansand kommune sin politikk å gjennomføre salg.

Til møtet 19.09.00 forelå utarbeidet sak (saknummer 200002143) hvor det i sammendraget blant annet heter: *"Kommunen eier 27,8% av aksjene i Agder Energi as.*

Salg av aksjene vi bli vurdert høsten 2000 (ØF's utheving)". I selve saksfremlegget om etablering av stiftelse og fond, under overskriften "Forutsetninger" heter det også at *"Rådmannen har 15.08.00 varslet de andre eierne i Agder Energi as om at det blir iverksatt en **salgsprosess** fra Kristiansand kommune for å bringe på det rene på hvilke vilkår det vil være mulig å realisere aksjene"*. Et springende spørsmål her er om det er påkrevet å iverksette en salgsprosess for å bringe på det rene hva aksjene kan realiseres for, og videre om dette virkemidlet kan brukes så fritt som rådmannen her signaliserer. Dersom målet kun er å få et realistisk anslag for hypotetiske formål, kan det være for voldsomt å involvere alle kommuner på Agder og potensielle kjøpere og forvente at man kan trekke seg ut ad lib på et senere stadium.

I Kommunerevisjon Kristiansand Distrikt sin vurdering av saksbehandlingen datert 14.06.2001 – vi kommer tilbake til den senere – hevdes det under overskriften "*Beskrivelse av fakta i saken*" at beslutningen om å starte salgsprosessen var fattet av rådmannen basert på "*den politiske aksept som lå i strategiutvalgets innstilling ... (og) ... etter muntlige diskusjoner med Kommunalutvalget ...*" (Kommunerevisjon Kristiansand Distrikt – brev datert 14.06.01). Som vi kommer tilbake til i drøftingen, kan det nok bestrides hvorvidt strategiutvalget kan sies å kunne påkalle seg noen politisk aksept, ettersom dette ikke var et utvalg utskutt av Kristiansand kommune sine politiske organ. Hva angår det andre punktet om muntlig drøfting, er det tvilsomt som et legitimeringsgrunnlag i en sak med et format som denne.

Kommunalutvalget – i motsetning til Formannskapet og Bystyret som vi skal se senere – forholder seg ikke eksplisitt til begrepet salgsprosess i denne debatten. Samtidig er det klart at det i alle disse organene med dette saksframlegget er informert om at en salgsprosess er i gang. Strategien Kommunalutvalget velger er å gjøre et skarpt skille mellom saken om salg og saken om stiftelse og fond, og skyve på debatten om salget. De lykkes bare så måtelig.

Saken ble så fremmet for Formannskapet (sak 190/00) til møte 27.09.00 – hvor saken ble utsatt pga tidsnød (Bystyret avviste også et forslag om å utvide møtetiden for å få med denne saken). Den ble tatt opp igjen på møte 18.10.00 (sak 195/00). Det kom inn flere alternative forslag til endringer under de fire punktene i Kommunalutvalget sin innstilling som er sitert foran, og flere forslag til andre punkter i innstillingen. Alt i alt kan man si at behandlingen i Formannskapet avslørte ikke ubetydelige politiske uenigheter både i sak og prosess.

Formannskapet sin innstilling følger for så vidt behandlingen i Kommunalutvalget, men allikevel med noen endringer som er av interesse – vi vil her trekke fram endringene i de to første punktene (endringer i forhold til Kommunalutvalget sin behandling er understreket):

1. "*Bystyret tar ikke stilling til salg av aksjer i Agder Energi as på det nåværende tidspunkt. Bystyret vil likevel understreke at for at et salg skal være aktuelt, må en eventuell kjøper være en langsiktig industriell investor som kan bidra til en fortsatt positiv utvikling av Agder Energi as på en slik måte at arbeidsplasser og kompetanse sikres i regionen (10/3 – SV's stemmer)*"

2. *Det forberedes en sak for Bystyret hvor Kristiansands mål og strategi som deleier i Agder Energi as blir drøftet, herunder også betydningen av ulike strategiske eierandeler, konfr. pågående utredning i Agder Energi as.(Enst)*

Denne saken må fremmes i god tid før det fremmes en sak om eventuelt salg (Enst)''

(Protokoll Formannskapet 27.09.00)

Men et annet element er også kommet til i Formannskapet sin behandling om forhold til Kommunalutvalget sin behandling. I sin behandling av saken omtaler Formannskapet ved flere anledninger en pågående **salgsprosess**. Man kan ikke på noe sted i Kommunalutvalget, Formannskapet eller Bystyret sitt sakskart finne noen eksplisitt beslutning om å iverksette en salgsprosess. Om det er et rimelig og naturlig neste skritt etter at strategiutvalget har avsluttet sitt arbeide og framlagt sin innstilling, er et forhold vi vil komme tilbake til i drøftingen. Her legger vi til grunn at den salgsprosessen som Formannskapet omtaler er rimelig å tolke dette som prosessen som er startet som en oppfølging av strategiutvalgets arbeide.

Under behandling av saken gjorde dessuten Arbeiderpartiet og Venstre en protokolltilførsel: *"Kristiansand Arbeiderparti er i dag ikke villig til å selge mer enn 1/3 av Kristiansand kommune sine aksjer i Agder Energi as, men velger ikke å stoppe **salgsprosessen** (ØF's utheving) på dette grunnlag nå". SV ønsket som et tillegg – som falt under avstemming - til punkt 1 " ... og ber Rådmannen stoppe **salgsprosessen** av kommunens aksjepost i Agder Energi as" (begge sitater fra Protokoll Formannskapet 27.09.00).*

Det er viktig å merke seg disse tilleggene som kommer med behandling av saken i Formannskapet i forhold til Kommunalutvalget. Endringen under punkt 1 er viktig fordi den allerede i Formannskapet viser at Kommunalutvalget sitt ønske om å skille debatten om stiftelse og fond fra debatten om salg, og utsette debatten om salg til et senere tidspunkt, allerede her slår sprekker. Protokolltilførselen fra Ap viser med all tydelighet at skillet mellom disse to debattene står for fall, og at det i det minste haster med å følge opp med debatten om salg.

Endringen under punkt 2 viser at Formannskapet i det minste formelt oppfattet sakens stilling dit hen at alle opsjoner var åpne – men at man altså nå ikke skulle diskutere salg.

Denne saken kommer så til Bystyret første gang 15.11.00 (sak 149/00) – blir utsatt på grunn av tidsnød. Neste gang den kommer opp er det i møte 06.12.00 (sak 150/00). Vedtaket i Bystyret fulgte hovedtrekkene i innstilling fra Formannskapet på de punktene som er trukket fram foran. Det betyr at Bystyret – som Formannskapet - ønsket å få seg forelagt en sak om mål og strategier i god tid før det fremmes en sak om salg.

Det ble fremmet forslag fra flere hold under behandlingen. Krf – og det er overraskende at Krf som sitter i både Formannskapet, Kommunalutvalget og strategiutvalget fremmer dette forslaget – foreslår under punkt 1 i innstillingen fra Formannskapet, en utvidelse med følgende presisering: *"Den igangsatte salgsprosess skal begrenses til inntil 33% av kommunens aksjer i Agder Energi as"* (Protokoll Bystyret 06.12.00). Dette forslaget fra Krf falt, men fikk 15 stemmer. SV gjentok sitt forslag fra Formannskapet om å stoppe prosessen, forslaget falt med 5 mot 48 stemmer. Arbeiderpartiet, Krf og Venstre innleverte en protokolltilførsel hvor de gjorde klart at disse partiene *"... er i dag ikke villig til å selge mer enn 1/3-del av Kristiansands aksjer i Agder Energi as, men velger ikke å stoppe salgsprosessen"* (ØF's utheving) *på dette grunnlag nå"* (Protokoll Bystyret 06.12.00).

Debatten om salget er altså søkt skilt fra debatten om stiftelse og fond – og som vi har sett, med måtelig hell. Men i tillegg er debatten om salget søkt skilt fra debatten om salgsprosessen

Oktober 2000 – En status for salgsprosessen

I sitt møte 10.10.00 har Kommunalutvalget en gjennomgang av status for salgsprosess for "Salgsprosessen i Agder Energi as." En konsulent hos Arthur Andersen & CO framla saken og gjennomgikk strategiutvalgets innstilling – som blant annet ble tolket slik:

"Strategiutvalget har videre vedtatt å anbefale for Bystyret i Kristiansand kommune å selge hele eller delvis eierandeler i KEV AS eller i det fusjonerte selskapet. På bakgrunn av dette vil strategiutvalget anbefale at det inngangsettes en salgsprosess" (fra Presentasjon for Kommunalutvalget 10. oktober 2000 - Arthur Andersen 2000)

Deretter ble diskusjon for argumenter for salg drøftet, og en vurdering av tidspunkt for salg. Saken slik den ble belyst i denne gjennomgangen var entydig i sine konklusjoner - slik en sluttkommentar i gjennomgangen viser:

"Å selge seg ut av kraftbransjen for å forvalte midlene på en for regionen best mulig måte skulle være i alles interesse" (fra Presentasjon for Kommunalutvalget 10. oktober 2000 - Arthur Andersen 2000). Som utsagn er dette et politisk utsagn, og ikke en faglig vurdering som sådanⁱ. Vi skal ikke med det hevde at kriterier for objektivitet ikke er fulgt – det faller utenfor denne vurderingen å ta stilling til slike spørsmål. Det som i vår sammenheng er viktig er at man kan ikke slutte fra det forhold at ekstern ekspertise er brukt, til hva som fra et politisk perspektiv er beste måte å *"forvalte midlene på en for regionen best mulig måte ... i alles interesse"*.

Framdriftsplan for salgsprosessen – som den ble presentert her – viste at den skulle være sluttført i år 2000.

Samme møte ble avtalen med Arthur Andersen 2000 framlagt, men utsatt til neste møte.

Oktober 2000: Konsulent til salgsprosess – som videreføring av tidligere tjenestekjøp

På sitt møte 17.10.00 (sak 111/00) fikk Kommunalutvalget seg forelagt godkjenning av avtale med Arthur Andersen Global Corporate Finance Norge vedrørende bistand i prosessen om et eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as. Avtalen ble først fremlagt for Kommunalutvalget i det forutgående møtet 10.10.00, men ble utsatt på grunn av tidsnød.

Deler av avtalen – nemlig den som beskriver den såkalte "honorarstruktur" - ble unntatt offentlighet, med henvisning til offentlighetsloven § 6 ("Unntak på grunn av dokumentets innhold"), men uten nærmere spesifisering av hvilke ledd i denne paragrafen. Det er ikke åpenbart hvordan denne paragrafen kommer til anvendelse her, men det faller utenfor denne evaluerings oppgave å drøfte dette nærmere (se kommentar vedlegg 2).

I saksfremlegget og sammendrag fra rådmannen heter det at:

"Rådmannen har forhandlet fram en avtale med firma Arthur Andersen om bistand i den prosessen Kristiansand kommune har startet vedrørende et eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as. Arthur Andersen var kommunens rådgiver i strategiprosessen, og rådmannen vurderer firmaets kompetanse og opplegg for prosessen slik at det er viktig å videreføre

samarbeidet. Rådmannen vurderer også de vilkår som er fremforhandlet som tilfredstillende sett i forhold til det som er standard i bransjen"

Selve avtalen er som sagt unntatt offentlighet – man må anta at det ikke gjelder de standard vilkår for bransjen som sådan, men kun de aktuelle beløpene. Avtalestrukturen var gjenstand for debatt, og da i første rekke honorar og honorarstruktur (se Vedlegg 2).

Av interesse i vår sammenheng er at denne bistanden arbeidsmessig er en videreføring av tidligere konsulentbistand, og ikke markerer noen ny avtale som sådan. Dette var å oppfatte som en videreføring inn i konkrete salgsvurderinger. Det forhold at denne jobben ikke ble lagt ut på anbud – noe den etter EØS-regelverk skulle vært i den grad den var en ny selvstendig jobb – tilsier og samme tolkning.

Oktober – November – Desember 2000: Salgsprosess mens Bystyret venter

24.10.00 har Kommunalutvalget møte, med orientering om Agder Energi A/S. Konsulent fra Arthur Andersen, orienterte om de siste dagers utvikling i energimarkedet.

Deretter ble opplegget for et orienterende temamøte om energi-saken for Bystyre-møte 16.11 og 17.11 drøftet.

31.10 00 hadde Kommunalutvalget møte – igjen med orientering om salgsprosessen. Dette møtet ble enstemmig lukket, og unntatt offentlighet etter kommuneloven §31.3 (se vedlegg 3 for utdyping).

Vi er nå kommet til månedsskiftet oktober/november. 16. og 17. november 2000 kommer nå saken om salg tilbake til Bystyret for første gang siden juni 1998 som sak 114/98 – en tertialrapport som inneholdt et forslag om at en administrativ gruppe hos rådmannen skulle gjøre utredninger omkring videreutvikling av eierrollen i forhold til energiverkene Vest-Agder Energiverk DA og Kristiansand Energiverk as – i juni 1997. Det som så ble gjennomført var et orienterende temamøte over 2 dager i forbindelse med at et nytt bystyre var innsatt etter valget i 1999. Møtet var av rent informerende og orienterende karakter om energipolitikk og eierproblematikk generelt. Møtet var et nødvendig og viktig skritt i å informere et nytt Bystyre om prosessen, men kan ikke sies å ha vært et møte som brakte Bystyret inn i en vedtakssituasjon i forhold til salgsprosess og avgjørelser i så måte.

Så skjer det lite i kommunale organ den vinteren som direkte behandler salgsprosessen - overraskende nok i forhold til den framdriftsplanen som var skissert medio oktober 1999 (se foran).

Ny orientering om kommunens eierskap i Agder Energi as ble gitt for Bystyret 04.04.01.

Ennå hadde Bystyret ikke fattet vedtak i salgsprosessen.

April, mai og juni 2001 – salgsprosessen skal gis en politisk forankring og avsluttes

Hele det politiske spørsmålet om Kristiansand kommune sine mål og strategi som deleier i energiverkene, som på dette tidspunkt kun dreide seg om Agder Energi as, var ennå ikke politisk behandlet i Bystyret. Det ble nå i bort i mot parallelt og i stort tempo fremmet to saker.

1. I saksfremlegget (datert 24.02.2000 – sitater hentet fra dette) til *"Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as"* begynner rådmannen sin redegjørelse ved vedtak i sak 150/00 06.12.2000 hvor Bystyret ba om å få seg forelagt en slik sak, og i god tid før den endelige beslutning om salg skulle fattes. Rådmannen sammenfatter sakens kjerne slik: *"Kristiansand kommune er en finansiell eier og målsetningen med eierskapet blir å minimere risikoen og maksimere avkastningen. Kommunens strategi som deleier må realisere denne målsetningen"*.
2. I saksfremlegget (datert 06.06.2001 – sitater er hentet fra dette) for *"Salgsprosess – aksjer i Agder Energi as – Disponering av de frigjorte midlene"* åpner rådmannen med å fastslå at *"Salgsprosessen for aksjer i Agder Energi as startet 15. august 2000"* (se vedlegg 1 for denne datoen) – noe som faller samme med første Eiermøte i det nydannede Agder Energi as. Det heter videre:

"Alle eierkommunene ... har vært deltakere i prosessen. Forhandlingsresultatet ble presentert for eierkommunene 8. juni. Det er Statkraft som har avgitt tilbudet. Resultatet er anbefalt av forhandlingsutvalget og styret i Agder Energi as."

Rådmannen mener tilbudet er svært godt, og anbefaler at Kristiansand kommune selger alle sine aksjer ... kommunen vil da netto bli tilført i størrelsesorden 3250 millioner kroner.

Rådmannen foreslår at midlene ... fordeles med 1 milliard til et kommunalt fond hvor avkastning brukes til drift ... og ... investeringer innenfor bykasseområdet. ... videre at 1,9 milliarder kroner overføres til de stiftelsen som Bystyret etablerte ved vedtak av 8. desember 2000. Det resterende beløp, anslagsvis 300 millioner kroner, bør benyttes til ... investeringer innenfor skoleområdet."

Følgende sekvens av saksbehandlingshendelser kom nå slag i slag som i en "flettefil" på motorveien der to hastesaker møtes. Tabellen viser hvordan sakene ble kjørt i de forskjellige utvalg, og hvordan enighet og uenighet kom til uttrykk og utviklet seg:

Tabell 3

Sak 1:	Sak 2:
Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as	Salg av aksjer og disponering av midler
06.12.01 kan være – som et bakteppe - nyttig å minne om Bystyret sitt vedtak i sak 155/00, hvor det blant annet heter at "Bystyret tar ikke stilling til salg av aksjer i Agder Energi as på det nåværende tidspunkt ... Det forberedes en sak for Bystyret hvor Kristiansand kommune mål og strategier som deleier ... blir drøftet ... Denne saken må fremmes i god tid før det fremmes en sak om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as." <u>ØF's Kommentar:</u> Enstemmighet – og ingen dissenser registrert	
17.04.01 passerer som sak 40/01 i Kommunalutvalget. Vedtaket lød: "Kommunalutvalget innstilling: Bystyret tar Rådmannens redegjørelse til orientering, og vil ta konkret stilling til strategi for eierskap i sak om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as, som framlegges til behandling i juni 2001 (enst)" <u>ØF's Kommentar:</u> Enstemmighet – og ingen dissenser registrert	

Sak 1:	Sak 2:
Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as	Salg av aksjer og disponering av midler
25.04.01 passerer som Sak 104/01 i Formannskapet. Innstillingen ble enstemmig og likelydende med Kommunalutvalget sin innstilling. <u>ØF's kommentar:</u> Forslag fra SV og Venstre som "følger saken uten votering". Krf kom med protokolltilførsel, som bla inneholdt følgende: " 1. Saksframlegget tar lite hensyn til den samfunnsmessige og regionale betydningen ved fortsatt eierskap ... 2. På bakgrunn av strømprisutviklingen deler vi ikke Rådmannens bekymring for fremtidig økonomisk tap ... 3. ... 4. Agderforskning introduserte og utdypet begrepet "Samfunnsstrategisk eierrolle". Dette alternativ blir urimelig negativt omtalt i redegjørelsen. 5. ..." En representant fra Ap hadde følgende protokolltilførsel: "Undertegnede tar Rådmannens redegjørelse til orientering, men vil understreke at jeg ikke gir min tilslutning til alle sider ved redegjørelsen"	
09.05 01 Passerer som sak 65/01 Bystyret som fatter følgende vedtak: "Saken utsatt på grunn av tidsnød" (enst)	
13.06.01 Passerer som sak 87/01 Bystyret som igjen fatter følgende vedtak: "Saken utsatt på grunn av tidsnød" (enst)	

Sak 1:	Sak 2:
Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as	Salg av aksjer og disponering av midler
	19.06.01 passerer som sak 60/01 Kommunalutvalget med vedtak 1. <i>"Kristiansand kommune selger sine aksjer i Agder Energi as til Statkraft</i> 2. <i>...(om disponering av midler)</i> 3. <i>...(om vedtekter i fond)</i> 4. <i>Etter at Bystyret har fattet sitt endelige vedtak skal hele salgsprosessen evalueres</i> ... 5. <i>Saken om salg av aksjer i Agder Energi utsettes ikke"</i> Punkt 1: Det framgår ikke av protokoll endelig stemmetall. Punkt 4 ble enstemmig vedtatt Punkt 5 ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer <u>ØF's kommentar</u> Krf fremmet forslag, herunder: 1. <i>Da Bystyret ennå ikke har fått seg forelagt saken som omhandler Kristiansand kommune mål og strategi ... mener Kommunalutvalget at saken om salg av aksjer ... må utsettes.</i> 2. <i>Ang saksbehandlingen: ... utsettes avgjørelsen ... for å samordne salgsomfang med Agder-kommunene.</i> 3. <i>det arrangeres rådgivende folkeavstemning ... til pkt 1 "Kristiansand kommune selger sine aksjer i Agder Energi as til Statkraft"</i> 4. <i>(om begrenset salg)</i> 5. <i>(om begrenset salg)</i> 6. <i>Kristiansand kommune avstår fra å selge aksjer i Agder Energi as"</i> Punkt 1 falt med 2 mot 5 stemmer Punkt 2 fikk Krf's 2 stemmer Punkt 3 ble avvist Punkt 4, 5 og 6 falt med 2 mot 5 stemmer Frp foreslo blant annet <i>"Saken om salg av aksjer ... utsettes ikke"</i> Ble vedtatt med 5 mot 2 stemmer. Ap fremmet evalueringsforslaget, som ble vedtatt enstemmig.

Sak 1:	Sak 2:
Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as	Salg av aksjer og disponering av midler
20.06.01 passerer som sak 117/91 Bystyret med 45 mot 8 stemmer til innstillingen: " <i>Bystyret tar Rådmannens redegjørelse til orientering, og vil ta konkret stilling til strategi for eierskap i sak om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as, som framlegges til behandling i juni 2001</i>". <u>ØF's kommentar:</u> Krf fremmet som forslag sin protokolltilførsel under behandling i Formannskapet (se over) – forslaget falt med 16 mot 37 stemmer SV foreslo: 1. <i>Bystyret mener at også andre hensyn enn de kortsiktige finansielle må telle med ...</i> 2. <i>Bystyret mener at Agder Energi as og kraftmarkedet er inne i en viktig omstillingsfase. Dette tilsier at det kan være grunn til å gå forsiktig fram i spørsmål om eierskap og salg.</i> 3. <i>Bystyret vil be om at det trekkes inn uavhengige forskningsmiljø i arbeidet med å utforme kommunens strategi for eierskap ...</i> 4. ... 5. ..." Punkt 1 falt med 24 mot 29 stemmer. Punkt 2 falt med 19 mot 34 stemmer. Punkt 3 falt med 5 mot 48 stemmer.	20.06.01 passerer som sak 145/01 Formannskapet. Samme innstilling som til Kommunalutvalget (se over). Punkt 1, 2 og 3 med 10/3, punkt 4 enstemmig og punkt 5 med 9/4. <u>ØF's kommentar:</u> SV fremmet forslag om rådgivende folkeavstemning (fikk 1/12), og om å utsette saken både av salg (fikk 3/10) og disponering (fikk 4/9). Krf fremmet forslag som i Kommunalutvalget (minus punkt 5)(se over), og punkt 1 og 2 falt med 4/9 , 3 med 2/11, 4 med 3/10. SV og Krf fremmet sammen forslag om å avslå salg av aksjer, som falt med 3/10. Frp hadde forslag vedrørende disponering, og en representant fra Frp hadde forslag til innstilling: "Bystyret ønsker ikke å utsette behandlingen av salg av aksjer ..." – som fikk tilslutning med 9/4.

Sak 1:	Sak 2:
Kristiansand kommune mål og strategi som deleier i Agder Energi as	Salg av aksjer og disponering av midler
	27.06.01 passerer som sak 128/01 Bystyret med vedtak følgende vedtak: 1. Kristiansand kommune selger sine aksjer ... (34/19). Til dette punktet ble det gjort en avstemming ved navneopprop. Denne viser at flertallet besto av hele Høyre og AP og Frp. Mindretallet besto av hele Krf, SV, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Pensjonistpartiet. 2. (om disponering til fond (1 milliard NOK) og stiftelse (1,9 milliarder NOK) og resten til skole (300 millioner NOK) (34/19). 3. (om vedtekter for fond) 4. Etter Bystyret har fattet sitt endelige vedtak, skal hele salgsprosessen evalueres (51/2) 5. (om delegering til Formannskapet av justering av endelig salgsvolum) 6. (om skattestrategiske hensyn) 7. (om offentlighetsloven i stiftelse) (På samme møte ble Bystyret også forelagt sak 129/01 "Forvaltningsrevisjon av salgsprosess for Agder Energi as" - vi kommer tilbake til den under eget punkt senere.) <u>ØF's kommentar:</u> Venstre om utsettelse til etter sommeren og samordning mellom kommunene på Agder – falt med 3/50 Krf forslag utsettelse til etter sommeren og samordning mellom kommunene på Agder og videre om å bide seg til et begrenset salg – 3 forslag som falt med 13/40 SV blant annet med forslag om disponering av kapital ved salg som er skeptisk til å ta pengene ut av kommunekassa til en stiftelse – falt med 16/37. Videre forslag om folkeavstemming om salget, som ikke ble votert over. Krf og SV forslag sammen om å avstå fra salg til Statkraft, falt med 17/36. En protokolltilførsel fra mindretallet til punkt 1 i innstillingen understreker deres motstand og beklagelse over at Kristiansand kommune ikke utsetter og samordner avgjørelsen med de andre kommunene på Agder.

Med dette er saken formelt avsluttet – beslutning om salg og disponering av midler er tatt. I etterkant følger – slik man kan se i vedlegg 1 – en del etterarbeide og i en sak med

Konkurransetilsynet som til slutt fikk sin løsning i departementet. Det faller utenfor denne evalueringen.

Derimot gjenstår en sak å se nærmere på, og senere ta inn i drøftingen:

Bystyret sak 129/01 i møte 27.06.01 "Forvaltningsrevisjon av salgsprosessen i Agder Energi as"

SV sendte 04.05.2001 brev til Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt - kontrollutvalget – om *"Forvaltningsrevisjon av salsprosessen for Agder Energi"* hvor SV ber om at vurdert om *"Den prosessen som kommunalutvalet og rådmannen har lagt opp til, er tilstrekkelig forankra i bystyret"*, med henvisning til intensjonene i kommunelova.

SV ønsket å få vurdert 3 spørsmål:

1. Hvor stor handlefrihet har Bystyret mistet før det fikk seg forelagt spørsmålet om ja eller nei til et konkret ferdigforhandlet tilbud på Kristiansand kommune sin aksjepost?
2. I hvor stor grad har Bystyret fått anledning til å håndtere saken så langt – dvs ultimo april 2001
3. Er det ekstra stor grunn til å legge saken fram for bystyret i god tid fordi det her er snakk om svært store verdier og uvanlig kompliserte spørsmål?

Kontrollutvalget besluttet i sitt møte 10.05.2001 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon. Rapport forelå 14.06.2001. I sin innstilling delte kontrollutvalget seg i et mindretall og et flertall. Flertallet på 3 av 5 innstilte slik (sitert fra brev fra Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt datert 20.06.2001):

1. *"Kontrollutvalget legger til grunn at salgsprosessen som er gjennomført er innenfor kommunelovens bestemmelser og delegasjon og Bystyret vedtatte reglementer. En naturlig tolkning av kommuneloven, intensjonene i denne sett i sammenheng med økonomibestemmelsene i kommuneloven kunne likevel vært at Bystyret i forkant av salgsprosessen, hadde fått seg forelagt en sak til realitetsbehandling om mandat mv. Dette ville sikret at salgsprosessen i sterkere grad var forankret i Bystyret.*
2. *Saken oversendes Bystyret til orientering"*

Et mindretall på 2 av 5 innstilte slik (op cit):

1. *"Kontrollutvalget viser til rapport fra kommunerevisjonen datert 14.06.01 og legger til grunn at salgsprosessen er gjennomført innenfor kommunelovens bestemmelser og bystyrets vedtatte reglementer.*
2. *Kontrollutvalget vil allikevel bemerke at en naturlig tolkning i kommuneloven, tilsier at saken burde ha vært lagt fram for Bystyret i forkant av salgsprosessen. Utvalget er for øvrig av den oppfatning at hele salgsprosessen burde hatt en sterkere forankring i Bystyret.*
3. *Saken oversendes Bystyret til orientering."*

Kontrollutvalgets rapport ble oversendt til Bystyret som behandlet saken i sitt møte 27.06.01 (sak 129/01). Vedtak var at Bystyret tar rapporten *"til etterretning"* (50/3).

"Omkamp på Næs" - nesten

05.07.2001 sender SV's gruppe brev til Fylkesmannen og ber om lovlighetskontroll av vedtak i sak 128/01 etter kommunelovens § 59, hvor det i første ledd heter at *"Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Dette gjelder ikke avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed."*

I mellomtiden tar Kommunalutvalget i sitt møte 28.08.01 opp til vedtak sak 78/01 *"Bystyresak: Salg av aksjer i Agder Energi as – lovlighetskontroll av vedtaket"*. Rådmannens innstilling *"Bystyrets vedtak av 27.06.01 i sak 128/01 opprettholdes"*, vedtas med 5 mot 2 stemmer (Krf) (For å illustrere tilslutning som prosent: 71% for).

Saken sendes videre til Formannskapet (Sak 174/01) som på sitt møte 29.08.01 vedtar likelydende innstilling med 9 mot 4 stemmer (Krf, SV, V) (For å illustrere tilslutning som prosent: 69% for).

Saken sendes videre til Bystyret (sak 143/01), som i sitt møte 05.09.01 vedtar likelydende innstilling med 34 mot 19 stemmer (For å illustrere tilslutning som prosent: 64% for).

08.10.01 kommer brev fra Fylkesmannen i Vest-Agder om *"Kristiansand kommune – krav om lovlighetskontroll etter kommunelovens §39 av Bystyret vedtak 128/01"*, hvor det bes at

SV – etter denne siste saksrunden som ble avsluttet med Bystyret sin sak 143/01 – bekrefter at de opprettholder krav om lovlighetskontroll. SV frafaller ytterligere kontroll.

Opplæring og evaluering

I sitt møte 19.12.01 ønsker Bystyret å få seg forelagt en sak om å gjennomføre et seminar om demokrati, fordeling, effektivitet og markedstenking. Dette bli fulgt opp i Formannskapet sitt møte 25.09.02 (Sak 198/02), og et slikt seminar er under planlegging.

Bystyret vedtok 27.06.01 (som del av sak 128/01) – som tidligere nevnt – at "hele salgsprosessen" skulle evalueres. I sitt møte 12.03.02 vedtar Kommunalutvalget gjennomføring av evalueringen.

Pressen

Hele prosessen har vært gjenstand for mye oppmerksomhet i pressen, både regionalt og til tider også i hovedstadsorganene. Saken er belyst både journalistisk, og gjennom inserater fra så vel politiske aktører i Kristiansand kommune, som ansatte og tillitsvalgte i energiselskapene og den interesserte allmennhet. Det faller utenfor rammen av denne evalueringen å gjøre en analyse av hvordan saken er dekket i pressen i forhold til den prosessen vi har beskrevet i detalj i Kristiansand kommune. Inntrykket fra en gjennomgang av pressens behandling av saken, er at pressen har fylt sin oppgave både gjennom informasjon, kritisk analyse og gjennom inserater.

Et knippe av avisoverskrifter og ingresser fra Fedrelandsvennen i Kristiansand kan gi et inntrykk av bredde og temperatur i pressens behandling av saken (Red – forkortelse for journalistisk stoff):

- Red.: *Kraftaksjer, kraftkarer og kraftsalver. Quality Kristiansand Hotell 17. juni 2000: Det nesten utenkelige har lyktes. Eierne av Kristiansand Energiverk as, Vest-Agder Energiverk og Aust-Agder Energiverk har blitt enige om fusjon.*
- *Inserat: Karl Robertsen, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder: Kristiansand kommune og AE-aksjer. I tilknytning til omorganiseringen av kraftselskapene i Agder og stiftelsen av Agder Energi as har det vært diskusjon om Agderkommunenes framtidige eierskap i selskapet.*
- Red: *Får 700 kraftmillioner til jul. De 30 kommunene i Agder-fylkene har fått tilbakebetalt til sammen 700 millioner kroner fra Agder Energi as nå før jul.*
- Red: *Snart sannhetens øyeblikk. Omsider har ledelsen fått tid til å jobbe med en organisasjon og lønnsomhet i Agder Energi as. Samtidig legges en gassrørledning langs kysten.*
- *Inserat: Helga K. Ahlsen – leder av Vest-Agder Energiverk DA representantskap: Agder Energi as – skal vi selge til David eller Goliat. Kommunene på Sørlandet bør vente med å selge sine aksjer i Agder Energi as. De bør ikke selge aksjer til Statkraft, men heller være langsiktige offentlige eiere i et fremtidig regionale energiverk som er betydelig større enn Agder Energi as.*
- Red.: *Ap sier nei til salg av Agder Energi as. Samtlige lokallag av Arbeiderpartiet i Vest-Agder vil ha Agder Energi as i fred fra kjøpelystne kunder*
- Red: *Ro ned, energiverkseiere. Vi hører tildem som beklager forhandlingsbruddet mellom Agder Energi as og Lyse Energi as. Vi hadde selvsagt ønsket å se det ferdige resultatet*

før vi tok endelig stilling til en mulig sammenslåing, men fant i utgangspunktet forbindelsen interessant.

- *Red: endelig farvel til Lyse? I dag kan det bli satt en endelig stopper for salg av Agder Energi as til Lyse Energi. På eiermøte i Agder Energi as i Kristiansand vil Bjarne Ugland (Ap) foreslå dette.*
- *Red.: Mer konkurranse*
- *Red.: Ut med Lyse inn med Statkraft. Det ble for tungt og komplisert for kommunene å selge Agder Energi aksjer til Lyse. Nå gjenopptas kontakten med Statkraft.*
- *Red: Vil stoppe Agder Energi – salget. PIL, som organiserer tungindustrien på Sørlandet, vil stoppe Statkrafts oppkjøp i Agder Energi as. Får PIL medhold, fordunster milliarddryss over kommunene.*
- *Inserat: Agder Energi as, profitten og valgløftene. Agder Energi as vil tape bortimot 100 millioner kroner på konkursen i teleselskapet Enitel.*
- *Red: Agderkraftens verstinger. Hotel Quality var torsdag scene for et rått og kynisk spill om milliarder av kraftkroner. I så måte kunne det ha vært generalforsamling i Kvaerner, som har en børsverdi på halvparten av Agder Energi as er prissatt til – eller i Storebrand, som er verdsatt til bare litt mer enn de verdier Agder-politikerene nå forvalter i Agder Energi as, eller i Aker maritim, som er verdsatt til drøye ¼ av Agder Energi as.*
- *Red: Kraft-opprørere i nytt møte med Wallevik. I dag møte motstandere av salg i Agder Energi as Kristiansand-ordfører Bjørg Wallevik. De håper å få Kristiansand kommune til å utsette sitt aksjesalg.*
- *Red.: Hastverk er lastverk. Det hersket en fortettet, til tider nærmest hatsk stemning i rådhuset i Kristiansand kommune i går. Motstanderne av at kommunen skal selge sin eierandel i Agder Energi as nærmest frådet av sinne over måten flertallet trumfer denne saken gjennom Bystyret på. Enkelte representanter gikk så langt som å karakterisere saksgangen som en demokratisk parodi.*
- *Red.: Agder Energi as nok en gang. Vi var nok ute i raskeste laget i går, da vi omtalte et angivelig kaos i Kristiansand kommune bystyre omkring fremtiden til Agder Energi as. Vår lille kommentar var basert på en ringerunde til sentrale lokalpolitikere, og ikke et møte i Bystyret, som leserne får inntrykk av.*
- *Red.: Arbeiderpartitopper uenige om salg av energiaksjer. Toppkandidatene på stortingslisten i Vest-Agder er dypt uenige i spørsmålet om private aktører bør slippe til på eiersiden i kraftselskapene.*
- *Red: Statkrafts monopol. Statkrafts oppkjøp av Agder Energi as har fått Konkurransetilsynet til å granske Statkrafts maktsdominans i Norge. Stadig flere*

organisasjoner og institusjoner uttrykker nå bekymring for den dominerende posisjon Statkraft er i ferd med å bygge opp på det norske kraftmarkedet.

- *Red.: Krever lovlighetskontroll av aksjesalg-vedtak. Fem partier i Bystyret i Kristiansand krever lovlighetskontroll av Bystyrevedtaket om salg av aksjene i Agder Energi as.*
- *Red.: Dype sår etter energistriden. Kjell Landmark mener vedtaket om salg av aksjer i Agder Energi as får alvorlige konsekvenser for forholdet mellom de politiske partiene i Kristiansand kommune.*
- *Red.: Statkrafts oppkjøp skal nå vurderes. Konkurransetilsynet har nå varslet Statkraft om at inngrep mot selskapets kjøp av Agder Energi as kan bli aktuelt.*
- *Red.: Dropp Statkraft. Det må være en ærlig sak og enhver eierkommunes selvsagte rett å stemme ned den avtale som er forandlet fram med Statkraft om salg av Agder Energi as dersom den ikke ivaretar kommunens interesser.*
- *Red: Lyse-sjef: Vi ble holdt for narr. Ble Lyse holdt for narr i fusjonen med Agder Energi as, og brukt som brikke for å prisen opp? Kom det direktiv fra sentralt hold i Ap om at Statkraft skulle overta?*
- *Red.: Makt i arrogansens høyborg. I går var jeg, sammen med ansatte og tillitsvalgte i Agder Energi as, tilskuer til det råeste politiske kjøret og den kratigste partipisken som har smelt i Kristiansand bystyresal.*

Drøfting og konklusjoner

To hovedelementer: Beskrivelse og drøfting

Denne evalueringen kan sies å ha to hovedelementer – beskrivelse og drøfting. Beskrivelsen - som gitt i kapittelet "Saksgangen" - skal sammen med Vedlegg 1 etter forutsetningene være en nær fullstendig gjennomgang. En slik beskrivelse er aldri nøytral. Den må nødvendigvis ha en innfallsvinkel og en framstillingsform som farger beskrivelsen. Andre valg kunne gitt et annen betoning av saksgangen. Samtidig danner sakens møter og dokumenter et grunnlag for et felles multiplum for enhver beskrivelse. I tillegg kommer at den beskrivelsen vi gjør som evaluatorene, har det privilegium å se på saken fra en avstand, og er ikke bundet til særinteresser eller -perspektiver som aktørene i saken er.

Det er ikke mulig å beskrive uten å velge en innfallsvinkel og framstillingsform. Målsetningen er snarere at valgene framstår som troverdige ved at de gir god mening til å forstå de faktiske hendelsene i en sammenheng der en sak utvikler seg. Videre er det et mål at valgene er "synlige" slik at en leser kan ta stilling til dem, og med det den fortolkningen som tilbys.

En slik beskrivelse er i seg selv et resultat i en evaluering, og skal langt på vei kunne leses og brukes uavhengig av neste hovedelement, drøfting og konklusjoner. I drøftingen går vi som evaluatorene ett skritt videre. Med utgangspunkt i beskrivelsen, i gitte teoretiske perspektiver og det generelle inntrykket fra gjennomgang av saken og situasjonen, blir utvalgte forhold gjenstand for nærmere vurderinger. Utvalget av forhold er dels gjort på basis av hvilke spørsmål oppdragsgiver stiller til evaluatorene, og dels av hvilke spørsmål og anliggender som framtrer som viktige gitt evaluatorenes selvstendige vurdering. Vi understreker at en drøfting er en vurdering, og ikke en oppsummering av fakta eller forhold som alle ser på samme måte. Poenget med drøftingen er ikke å presentere det autoritative svaret med stor s, men heller en autoritativ drøfting, et stykke resonnement som andre bør og kan forholde seg til i forbindelse med denne saken. Andre kan komme til andre konklusjoner eller mene ut fra samme premisser at drøftingen ikke tar fatt i sentrale forhold eller premisser, og skal lett kunne peke på hvor denne drøftingen svikter.

De politiske partiene

Det faller utenfor rammen for denne evalueringen å vurdere hvordan sakene har blitt behandlet innad i de politiske partiene. Vi tar dermed i denne analysen ikke stilling til hvordan oppslutning om prosess og utfall ble sikret bakover i rekkene, om hvordan informasjonsgangen var, hvordan saken ble drøftet og om det ble brukt "partipisk".

Vi har ingen grunn til å tro at utfallet ikke har den brede politiske støtte som kommer til uttrykk i avstemningsresultatene (se tabell x side 51). Vi vet samtidig ikke hvordan en annen prosess – med større involvering av Bystyret (det kommer vi tilbake til under) ville ha påvirket utfallet.

"de demokratiske aspekter"

Teoretiske perspektiv for demokratiske aspekter ved beslutningsprosesser og utkomme av prosessene er presentert innledningsvis. Det er gjort en detaljert gjennomgang av utviklingen av saken som er fulgt fra mai 1997 til sommeren 2002. Vi kan nå komme tilbake til spørsmålet om "*de demokratiske aspekter i prosessen*" er ivaretatt (Bystyre-protokoll 27. juni 2001 under sak 128/01).

Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt har gjort en vurdering (som er redegjort for foran). Revisjonen vurderte 3 spørsmål som var formulert av SV's bystyregruppe:

1. Hvor stor handlefrihet har Bystyret mistet før det fikk seg forelagt spørsmålet om ja eller nei til et konkret ferdigforhandlet tilbud på Kristiansand kommune sin aksjepost?
2. I hvor stor grad har Bystyret fått anledning til å håndtere saken så langt – dvs ultimo april 2001
3. Er det ekstra stor grunn til å legge saken fram for bystyret i god tid fordi det her er snakk om svært store verdier og uvanlig kompliserte spørsmål?

I sin innstilling delte kontrollutvalget seg i et mindretall og et flertall (se foran). Både mindretall (2/5) og flertall (3/5) "*legger til grunn*" at salgsprosessen er gjennomført innenfor kommunelovens bestemmelser og Bystyret vedtatte reglementer. Deretter er begge fraksjonene av den mening at saken burde ha vært lagt fram for Bystyret i forkant av salgsprosessen, at det generelt var behov for at salgsprosessen i sterkere grad var forankret

i Bystyret. Det er en viss divergens mellom de to fraksjonene hvor sterkt dette uttrykkes. Mindretallet mente at "hele salgsprosessen" burde hatt en sterkere forankring i Bystyret, mens flertallet nøyde seg med formuleringen at "*en sak til realitetsbehandling om mandat mv ... ville sikret at salgsprosessen i sterkere grad var forankret i Bystyret*" (Sitater fra brev fra Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt datert 20. juni 2001).

Rådmannen tolket eller omformulerte spørsmålene fra SV til følgende tre bakenforliggende påstander eller anklager:

"Klagerne hevder:

- *At administrasjonen har gjennomført salgsprosessen uten mandat fra bystyret*
- *At tidligere bystyrevedtak som kunne påvirket utfallet av saken ikke er fulgt opp* (ØF's kommentar: refereres her blant annet til Bystyret sak 155/00 hvor det blant annet vedtas: " Her vedtas også: Bystyret tar ikke stilling til salg av aksjer i Agder Energi as på det nåværende tidspunkt ... Det forberedes en sak for Bystyret hvor Kristiansand kommune mål og strategier som deleier ... blir drøftet ... Denne saken må fremmes i god tid før det fremmes en sak om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as - det kan neppe sies å ha blitt etterfulgt.")
- *At vedtaket ikke bygger på et fullstendig faktum*" (Rådmannens utgreiing til Bystyret-sak 143/01 05.09.01)

Som et bidrag til å skape en sammenheng i diskusjonen om de demokratiske aspektene ved denne saken i Kristiansand kommune, vil vi i denne drøftingen forholde oss til de samme spørsmålene som Kommunerevisjonen har vurdert. Men i tråd med presisering av begrepet "hele salgsprosessen" vi har gjort foran (se side 27), vil "hele salgsprosessen" omfatte den beslutningsprosessen som startet med de første vurderinger av eierstrategi og som munnet ut i salg av aksjer, og som startet prosessen medio 1997, og var avsluttet medio 2002 (med debatten om lovligheten).

Rammer og framferd

Vi skal organisere drøftingen ved først å se på det vi kan kalle rammer, og deretter det vi kan kalle framferd. Med rammer mener vi hvordan de viktigste merkesteinene i beslutningsprosessen ble satt på plass, hvem som tok ansvar for saken, hvem som drev dem fram, hvilke utvalg ble gitt hvilke oppgaver, hva som var mandat og hvem gav det, osv. Med framferd, er vi særlig opptatt av hvordan det "beslutningsmaskineriet" – om man

vil – som var i sving i denne saken arbeidet ut fra et demokratiperspektiv. Avslutningsvis vil vi gjøre en vurdering av hvordan denne saken kan ha påvirket utviklingen av det kommunale styresettet i Kristiansand kommune.

Fasene i prosessen – en rekonstruksjon

For oversiktens skyld er det behov for å dele ”hele salgsprosessen” inn i faser. Med henvisning til gjennomgangen i forrige kapittel, benyttes følgende:

Tabell 3:

Tidsrom:	Refereres til som:	Hva skjedde:
-> - April 1998	Oppspillet	I økende grad kommer kommunale eierpolitikk overfor energiverk på dagsorden – også i Agder.
Mai 1998 - Juni 1999	Fase 1 Administrativ komite / arbeidsgruppe	Etter hvert fanges denne utviklingen opp i et forslag om en administrativ utredning i Kristiansand kommune Bystyret vedtak om å utrede energipolitiske spørsmål blir fanget opp i en administrativ komite som skal arbeide innhente eksterne vurderinger Komiteen arbeider som en administrativ utredningskomite – i første rekke med å tegne kontrakt med eksterne konsulenter og drøftinger/oppdatering i kontakt med Kommunalutvalget
Juni 1999	Fase 2 Referansegruppe	En referansegruppe knyttes til arbeidsgruppen – Referansegruppe med politikere og tillitsvalgte og ansatte i Kristiansand Energiverk as. Dette ble besluttet i Kommunalutvalget.
Juli 1999 – Mai 2000	Fase 3 Strategiutvalg	Referansegruppen blir strategiutvalg uten at formelt vedtak foreligger. Gjennomfører et strategiarbeide og framlegger en innstilling. Pressmelding utstedes fra kommunen Bystyret (nytt bystyre) får orientering på seminar november 1999 om arbeidet som er på gang. Formannskapet har et møte om arbeidet i strategiutvalget – som orienteringssak. Strategiutvalget arbeider videre, og kommer opp med en anbefaling om fusjon (inn i Agder Energi as), om at Kristiansand kommune skulle selge ”helt eller delvis”, og at det skulle igangsettes en salgsprosess. Ingen behandling i formelle organ i denne fasen.

Tidsrom:	Refereres til som:	Hva skjedde:
Mai 2000	Fase 4 Bystyret orienteres Klagesak	Bystyret får sin orientering – saken legges fram til informasjon Det fremmes en klagesak fra SV som retter seg mot redusert innsyn og at Bystyret ikke har blitt trukket skikkelig inn i saksbehandlingen.
Juni 2000	Fase 5 Fusjon vedtas	Sak om omdanning av Vest-Agder Energiverk som forberedelse til fusjon inn i Agder Energi as fremmes for Bystyret. Strategidebatten i den sammenheng holdes på avstand – slik Bystyret ser det i påvente av å få framlagt en sak om strategi. Strategiutvalgets innstilling deles først nå ut til alle i Bystyret (selv om noen tidligere hadde fått den, men ikke alle). I denne perioden kommer også rapport fra Victor Norman og Eva Benedicte Normann – rapporten er positiv til salg av aksjer.
Juli 2000 – April 2001	Fase 6 Finans-instrumenter Salgsprosess	I løpet av høsten arbeides fram en sak om etablering av nødvendige instrumenter for å "ta i mot" penger fra et salg – saken fremmes for Bystyret i desember. Bystyret vedtar etablering av finansinstrumentene, men ber samtidig om å få seg forelagt en sak om eier-strategi med flere alternative aksje-"sits", og understreker at de ikke tar stilling til salg eller ikke. Salgsprosess igangsettes sommeren 2001 – ikke Bystyrevedtak. Bystyret får en ny orientering medio november, og nok en primo april 2001. Strategidebatten i den sammenheng holdes på avstand – slik Bystyret ser det i påvente av å få framlagt en sak om strategi.
April 2001 – September 2001	Fase 7 Salg Strategi med eierskap	Sak fremmes til Bystyret om mål og strategi som medeier i Agder Energi as. Saken utsettes to ganger, og kommer etter hvert i <u>samme møte</u> som salget av aksjer behandles i Bystyret. I samme møter forelegges resultatet av forvaltningsrevisjonens vurderinger som er kritiske til prosessen, men innenfor rammene av det lovlige. Selv om saken var avgjort, ble den også etter sommeren "repetert", slik at Bystyret fikk en avgjort sak til bekreftelse.
September 2001	Etterspill	Det vi i denne sammenheng kan betrakte som "etterspill" – forholdet til Konkurransetilsynet, justeringer av salgsvolumer og endelig fordeling av kapital fra salget på de forskjellige finansinstrumentene, valg til styringsorgan i disse med mer.

Referansegruppen

Kontrollutvalgets rapport tar utgangspunkt i sak 93/99 i Kommunalutvalget 16.01.99 hvor referansegruppen opprettes – se omtale side 58. Deretter hevder Kontrollutvalget – for øvrig i tråd med ØF's egen vurdering – at:

- referansegruppen ble oppgradert til et strategiutvalg samme sommer (Fase 4 - tabell på side 68)
- at det skjedde etter muntlige sonderinger mellom rådmann og de fire største partiene (se tabell 3, side) og at det ikke forligger noen formell beslutning og kun etter muntlige konsultasjoner.
- at rådmannen tok strategiutvalgets innstilling som uttrykk for en "politisk aksept" i kommunens formelle organ uten at saken var annet enn forelagt til orientering

Etter vår oppfatning er dette til sammen et kritikkverdig forhold i forhold til sakens demokratiske aspekter. I prinsippet – og i forhold til de demokratiske aspektene – bør etter vår oppfatning opprettelsen av strategiutvalget forstås som en beslutning om opprettelse av et nytt organ. Et strategiutvalg har andre oppgaver, medfører andre bindinger og har behov for en annen legitimitet og ryggdekning enn en arbeidsgruppe med referansegruppe tilknyttet. Et strategiutvalg forventes å foreta politiske valg på bakgrunn av sin forståelse av både de faglige problemstillingene og det politiske grunnlag og mangfold i kommunen.

Valg av sammensetning, mandat og framdriftsplan for strategiutvalget burde etter vår oppfatning ha vært forelagt Bystyret for debatt og vedtak. Det forhold at dette ikke skjedde, har etter vår oppfatning skadet tilliten til Kristiansand kommune sin kompetanse til å vurdere og sikre gode demokratiske prosesser.

I denne sammenheng er det til liten trøst at forskjellige aktører mente at de hadde dekning i "egne rekker" – enten det var posisjonsblokker, deler av opposisjonen eller administrasjonen som "klarerer" oppfatninger i Kommunalutvalget. Kommunalutvalget er arbeidsutvalg for Formannskapet, men i en slik sak har arbeidsutvalget etter vår oppfatning strukket sitt mandat for langt. Dette burde både Kommunalutvalget selv ha sett, og administrasjonen burde på selvstendig grunnlag ha sett dette. Denne kritikken er derfor rettet mot Kommunalutvalget og administrasjonen i likt monn, og i dette forhold bærer begge ansvar for å ha svekket tillit til organisasjonens kompetanse.

Ved at Bystyret ikke ble seg forelagt sak om sammensetning, mandat og framdriftsplan for strategiutvalget, er det videre vår oppfatning at Bystyret ble fratatt en viktig anledning til å komme med inngrep i saken. Man kan vanskelig kritisere representanter og grupperinger i Bystyret når de i ettertid hevder at Bystyret gjennom dette har mistet handlefrihet.

I tillegg kommer at det strategiutvalget som faktisk ble opprettet hadde – om vi vurderer det som et utvalg hvor hensikten har vært å finne fram til noe som kan representere kommunen – en uryddig sammensetning og arbeidsmåte. Vi tenker da på blandingen av politikere, ansatte og tillitsvalgte fra både kommune og energiverk. Det er ikke lett å se hvem som representerer hva og hvorfor, og hva hensikten med blandingen er – vel og merke fra perspektivet demokratiske aspekter ved beslutningen. Det er også vanskelig å se hvordan strategiutvalget nådde sine konklusjoner, ettersom selve arbeidsmåten til syvende og sist var en blanding av avstemninger og ikke. Dette medfører at når en ser på utvalget og deres arbeide i etterkant oppstår et dilemma som er slik at uansett hvordan man tolker strategiutvalgets status, så blir det gjenstand for høyst berettiget kritikk som rammer administrasjonen, Kommunalutvalget og Formannskapet:

- Dersom vi legger til grunn at utvalget arbeidet med Kristiansand kommune som politisk organisasjon, tilfredstiller ikke på langt nær strategiutvalget rimelige krav til klarhet i sammensetning, mandat og framdriftsplan og ikke rimelige krav til å sikre representativitet.
- Dersom en skal legge til grunn at strategiutvalget var en støtte til Kommunalutvalget sitt arbeide og forvaltning av sitt mandat, og ikke skulle representere Kristiansand kommune som sådan, er det uansett kritikkverdig at Kommunalutvalget unndrar en debatt om strategiutvalget fra Bystyret. Denne saken kan ikke med rimelighet kun oppfattes som en eiendomsdisponering og –forvaltning, men som en grunnleggende omplassering av Kristiansand kommune sine verdier fra fast eiendom og politisk makt på energisektoren, til helt andre formål (kommer tilbake til dette under). Etter vår oppfatning har i så fall Kommunalutvalget gått ut over sitt mandat slik delegasjonsreglementet i Kristiansand kommune er utformet. Også administrasjonen og Formannskapet, for hvem Kommunalutvalget er et arbeidsutvalg i disse sakene, blir her rammet av kritikken.

Fra strategi til salg

Denne kritikken forsterkes av tre forhold, hvorav det første er overgangen fra strategiutvalgets innstilling til salgsprosess.

Etter at strategiutvalget framla sin innstilling igangsettes en salgsprosess. Som kontrollutvalget bemerket ble Bystyret orientert om prosessen når den gikk over i en fase hvor salg av aksjer ble arbeidet aktivt med (salgsprosessen som fulgte strategiprosessen). Her var en mulighet for på dette tidspunkt å invitere Bystyret til en strategidrøfting og vedtak om å gå videre og hvordan. Dette ble ikke gjort, og sett i sammenheng med at Bystyret heller ikke ble invitert til å vedta Strategiutvalgets sammensetning, mandat og framdrift – eller i det minste rammer for dette - mener vi at Bystyret ytterligere fikk svekket sin styringsrolle.

Orientering og vedtak

Det neste poenget er knyttet til forholdet mellom orientering og vedtak. Tabellen oppsummerer fasene og Bystyret sin involvering i henholdsvis vedtak og orienteringer:

Tabell 4

Bystyret , oppsummering av involvering i løpet av fasene:							
Involvering	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7
Vedtak	JA						JA
Orientering			JA	JA	JA	JA	

Bystyret var i vedtaks form i involvert direkte i saken i Fase 1 (avsatte noe midler til å arbeide med saken administrativt) og Fase 7 (beslutning om salg og om strategi for salg) (se tabell på side 41). I tillegg var Bystyret i Fase 5 involvert indirekte i saken gjennom saken om fusjon av Vest-Agder Energiverk DA inn i Agder Energi as. Det er to kommentarer å knytte til dette:

- Bystyret har vært lite involvert vedtaksmessig.
- Avstanden beslutningsmessig mellom å avsette noe midler til administrativt arbeide med eierrollen til å vedta et betydelig salg er stor. Det siste kan ikke sies å ligge i en logisk eller rimelig forlengelse av det første.

Bystyret har ved flere anledninger fått orientering (Fase 3, 4, 5 og 6 – se tabell 72 og 68). Det er bra, men kan etter vår oppfatning ikke erstatte behovet for vedtaksbeslutninger – i første rekke knyttet til strategiutvalget - som behandlet foran.

Det kan hevdes at Bystyret i forbindelse med orienteringene kunne bedt administrasjonen om å få seg forelagt saken som vedtak og spesifisert hva de ønsket å fatte vedtak om. Det skjedde ikke, og Bystyret har et selvstendig ansvar for at ikke disse virkemidlene ble benyttet. Fraværet av slike henstillinger fra Bystyret sin side, kan allikevel ikke tolkes som verken en aksept fra Bystyret sin side til prosedyrer eller en politisk støtte til meninger og oppfatninger som det ble orientert om. Administrasjonen, og de øvrige politiske organ – særlig Formannskapet – har et selvstendig ansvar for å høre og overlate til Bystyret beslutninger av et slikt format som vi her snakker om på en måte som gjør Bystyret sin rolle til noe annet enn den "sandpåstrøing" som det vel i realiteten var snakk om her.

Hva slags sak?

Det siste forholdet som etter vår oppfatning burde vært tillagt vekt, er en rimeligere tolking av kommunens delegasjonsreglement. Saker som angår forvaltning av kommunens eiendommer er delegert til Kommunalutvalget.

Sakens unike karakter må her tas i betraktning. Kristiansand kommune trekker seg i praksis trekker seg helt ut av et energipolitisk engasjement som har vært sentralt gjennom hele 1900-tallet. Videre er hele hoved-ideen bak saken ikke å forvalte eiendommer på nye måter, men snarere å gjennomføre en radikal re-orientering av hvordan Kristiansand kommune skal bruke sine verdier. Dette kan og bør etter vår oppfatning ikke behandles som en eiendomsdisposisjon på linje med det man normalt vill legge i et slikt begrep, eller som en overordnet politisk og økonomisk disposisjon og sågar omdisponering av store kommunale verdier. Etter vår oppfatning faller derfor saken ikke innenfor det delegasjonsreglementets intensjoner når eiendomsforvaltning tillegges Kommunalutvalget som Formannskapet sitt arbeidsutvalg. Etter vår oppfatning er derfor administrasjonens, Formannskapet og Kommunalutvalget sin henvisning til delegasjonsreglementet som grunnlag for at Kommunalutvalget kunne kjøre saken så suverent som ble gjort, en urimelig bruk av reglementet.

Dette er vår vurdering, og vår påstand om at Kommunalutvalget har strukket sitt mandat lengre enn rimelig er – uten at vi med det tar stilling til hva som fra et juridisk synspunkt er rimelig/urimelig. Det finnes vel ikke noe omforent svar på et spørsmål om bruken av mandatet var urimelig eller ikke, men det er viktig nok at det er berettiget. Denne saken

tilsier at Kommunalutvalget og Formannskapet burde utvist større aktsomhet i forhold til å definere dette ensidig som en eiendomssak.

Ved å forelegge saken for Bystyret, i det minste i forbindelse med opprettelse av et strategiutvalg, kunne også dette aspektet vært drøftet. Det er uheldig for den demokratiske beslutningsprosessen knyttet til så store verdidisponeringer, at en slik kompleks og stor sak til slutt – og i fase 7 (se tabell 68) – passerer Bystyret. Dette er ikke kun en formalitet. Når 3000 millioner kroner skal omplasseres i en kommune, er både spørsmålet om hvor pengene kommer fra og hvor de skal settes inn vanskelig og viktige og krever modning. Mellom Fase 1 og Fase 7 var det tid til slike prosesser, men denne ble ikke benyttet.

Bruk av eksterne konsulenter

Det ble gitt mandat til Arthur Andersen & Co etter muntlig samråd med Kommunalutvalget, og det foreligger ikke skriftlig dokumentasjon om dette samrådet. Avtalen ble forelagt og godkjent av Kommunalutvalget

Etter vår oppfatning er det ikke noe kritikkverdig i dette. Det var en del hemmelighold i denne saken (se side 50 og vedlegg 2), som etter vår oppfatning ikke var nødvendig.

Vi har ikke med dette tatt stilling til om avtalen med konsulent var god eller ikke.

Framferd: noen "kjøreregler" som ivaretar demokratiske aspekter

Demokrati er – som argumentert for i innledningen – en system-kvalitet, eller -egenskap. Det er gjennomføring av prosesser i gitte formale strukturer som kan gi et vedtak status som demokratisk. Prosess og utfall er legale – korrekte i juridisk forstand – i den grad de er i tråd med lover og bestemmelser, mens deres politiske (og allmenne) aksept i tillegg er betinget av at lovens og bestemmelsenenes intensjon kommer til uttrykk i den konkrete gjennomføringen av prosessen på en måte som forstås som dekkende. Det lar det seg gjøre å svare ja eller nei på et spørsmål om demokratiske aspekter er ivaretatt ut over det legale. Men – og dette er et sentralt punkt – selv om noen demokratiske aspekter skulle være dårlig ivaretatt, så betyr ikke det at prosess eller utfall ikke er legale.

Som drøftet i teori-kapittelet trekkes det derfor et skille mellom nødvendige og tilstrekkelige betingelser for i si at demokratiske hensyn eller aspekter er ivaretatt. Med nødvendige hensyn menes i denne sammenheng de ubetingede legale krav som stilles til prosessen iht kommuneloven og i iht delegasjonsregler for Kristiansand kommune. Brudd på slike krav ville være brudd på loven og/eller på Kristiansand kommune sitt eget reglement – noe som i siste instans kan føre til straffeansvar og/eller til at vedtakets gyldighet kan bestrides.

Med tilstrekkelige hensyn menes, i denne sammenheng at nødvendige betingelser er innfridd på en rimelig "romslig" og "fair" måte. Med henvisning til innledende drøftinger (se teori-kapittelet, se side 11) ble presentert en del punkter som er sentrale for vurdering av de demokratiske aspektene i saken. Vi skal kommentere de enkelte punktene her, med vekt på hvordan de aktørene som ikke står nærmest saken opplevde det, så langt vi har registrert dette.

Vi vil understreke følgende: De kommentarene og vurderingene vi gjør her, er fullt ut vårt eget ansvar. De er basert på gjennomgang av saken og på samtaler og intervjuer med en del involverte parter (se vedlegg). De er ikke basert på spørreundersøkelser eller andre metoder som kan sies å garantere for representative utvalg av meninger. Formuleringer av typen "noen mener" , "hos flere" og liknende baserer seg på gjennomgangen, og er tatt med når vi påstår at det som kommer til uttrykk er relevant for vurderingen de demokratiske aspekter av saken. Dette er altså vurderinger, og ikke "målinger" om man vil.

Tabell 5 (denne baserer seg på tabell 1 side på side 19)

En gjennomgang av noen punkter som er sentrale for å vurdere de demokratiske aspektene i framdriften av saken:

Konsistens over tid og hos personer når det gjelder deres meninger og argumenter:

Dette punktet synes ikke å ha skapt problemer, med et par unntak:

- Linjeskiftet som gjorde at Arbeiderpartiet skiftet standpunkt knyttet til at Statskraft kom inn som potensiell kjøper – det var denne snuoperasjonen som skapte et flertall for saken i Kristiansand kommune.
- Krf sin behandling av saken framstår som usikker og til tider famlende, hvor man på den ene siden er med på å drive fram prosessen, og på den andre siden stemmer sammen med opposisjonen i saken om å avstå fra salg (se tabell på side 52).

Transparens – at det er mulig å se hva som foregår "fra utsiden":

Det er vår oppfatning at denne prosessen har akseptable men også svake sider i så måte. Orienteringene til Bystyret (se tabell foran) bidro til å øke innsynet, men lite vedtaksmessig involvering bidro til at debatten rundt saken i kommunens organer med bredest kontakt mot samfunnet for øvrig, var begrenset. Her må man "betale en pris" for å kjøre store deler av saken i mindre fora, som Kommunalutvalget og Referansegruppe/Strategiutvalg.

Etter vår oppfatning var også hemmeligholdet av avtalen mellom konsulent og kommunen unødvendig, og det samme var møte i Kommunalutvalget 31.10 200 som ble lukket – se vedleggene 2 og 3. Slike hendelser bidrar til at aktører mener seg holdt utenfor – noe som for så vidt er meningen – og etter vår oppfatning burde begrunnelsene vært sterkere.

Pressen – både regionalt og nasjonalt - har gjort en betydelig jobb i å belyse saken for allmennheten, og kommunepolitikeres inserater til pressen har og vært viktige. Oppslag har hatt et "dramatisk" tilsnitt – dels fordi det er slik pressen jobber, men også her må kommunen selv påta seg et ansvar fordi prosessen i for liten grad har vært kjørt i de mest tilgjengelige fora.

At personlige eller private økonomiske interesser undertrykkes til fordel for en vurdering av det felles gode:

Stort sett ikke noe vi har registrert som et dominerende problem, med noen unntak:

- Hemmelighold av avtale med konsulent om honorar ved salg av aksjer skapte en misnøye hos flere. Man mente at konsulentfirmaet Arthur Andersen fikk gjennomslag for firmaets private interesser om å tjene mest når alt ble solgt, og at dette ville overskygge deres evne til å vurdere hva som var det beste for oppdragsgiver i saken. Dette ble i noen grad korrigeret for ved at Bystyret ble gitt en muntlig orientering om innholdet i avtalen før endelig vedtak om salg ble fattet.
- Det har vakt negativ oppmerksomhet at sentrale aktører i kommunen i denne prosessen – rådmann og posisjonens gruppeledere – til slutt havnet i sentrale stillinger i det tyngste av de nye finansinstrumentene som ble dannet – stiftelsen. Det er ikke noe direkte proseduralt kritikkverdig med dette, men det er overfor oss blitt stilt spørsmål ved moralen i dette.

En gjennomgang av noen punkter som er sentrale for å vurdere de demokratiske aspektene i framdriften av saken:

At informasjon som brukes er mest mulig korrekt, balansert, relevant og forståelig framstilt, og at relevante syn er representert, involverte parter er hørt og blir vektlagt:

Dette punktet avstedkommer tre kommentarer:

- Tilliten utenfra til konsulentenes vurderinger når arbeidsbetingelser er hemmelighold på honorarsiden, forplanter seg som en mistanke om at bare de opsjoner som gir konsulenten mest penger i kassa blir skikkelig undersøkt og utredet.
- Samfunnsmessige aspekter og dermed alternative energi-politikker for Kristiansand kommune har vært lite belyst.
- Mindretallet er relevant og disse er stort sett henvist til Bystyret som sin arena – men har fordi saken i liten grad har vært i Bystyret, er oppfatningen her at deres syn ikke har kommet tilstrekkelig til uttrykk.

At beslutninger kan modifiseres og at beslutninger ikke oppfattes som "allerede fattet":

Det er vårt inntrykk at beslutningsprosessen har vært "plaget av" – sett i lys av dette punktet – at særlig administrasjonen er tillagt en "egen vilje" her som var å selge unna aksjene. På mange måter kan man si at administrasjonen er oppfattet som en del av flertallet i denne saken, og ikke bare som et instrument for så vel flertall som mindretall. I den forstand har beslutninger blitt oppfattet som "allerede fattet" og lite modifiserbare, og særlig har avvikende syn i kommunen følt seg "satt mot veggen" med små muligheter til å endre vedtak og forslag til vedtak. Dette gjelder ikke bare opposisjonen i saken, men faktisk og delvis de mindre partene i det som utgjør flertallet.

At tidsbudsjettet (som ofte er en begrenset "ressurs") disponeres rettferdig slik at tidsklemmer ikke skapes som hemmer meningsutvikling:

Her er vel kun en ting å si: Strategidiskusjonen – dvs den debatten Bystyret hadde om hvordan Kristiansand kommune som eier skulle ha forvaltet sin rolle under det nye energilov-regimet og i den nye situasjonen som oppsto mot slutten av 90-tallet og inn i vårt ti-år, burde vært gjennomført i god tid før selve beslutningen om salget. Slik det nå ble, ble beslutning om strategi og beslutning om salg gjort praktisk talt i samme møte. Uansett årsak – og vi kommenterer denne i eget punkt under – var dette uheldig. Bystyret kan neppe tillegges ansvaret, og det på et prinsipielt grunnlag.

Kommersielle hensyn, hensyn til samordning mellom kommuner og Kristiansand kommune sin politikk- og strategiutvikling

Denne saken kompliseres av at Kristiansand kommune må avbalansere 3 hensyn i sitt valg av løsninger:

1. Det må tas hensyn til den interne beslutningsprosessen i kommunen, at formalia og informasjonsbehov er ivaretatt, og at andre krav til demokratiske prosesser i et

forvaltningsorgan er ivaretatt. Komprimert kan vi si at dette stiller krav til en åpen inkluderende prosess hvor politiske standpunkt skal utvikles og gjerne bredest mulig.

2. Det må tas hensyn til behovet for å samordne Kristiansand kommune sin eierstrategi – i alle fall så langt den innebærer salg av aksjeposter – med eierstrategien i de andre eierkommunene på Agder. Som den suverent største eier i Agder Energi as var Kristiansand kommune sine disposisjoner viktige for andre kommuner. Etter fusjonen av forskjellige energiselskaper inn i Agder Energi as, ble det inngått en eieravtale om varsling. Komprimert kan vi si at dette stiller krav til samordning, politisk og administrativt.
3. Det må tas hensyn til at kommunen her også er en kommersiell aktør og skal – når det velges – avhende aksjer til best mulig pris og ”riktig” kjøper. Dette gir føringer både for timing og for hvordan og hvilke strategier som kan legges opp og kommuniseres ut over en engere krets. Komprimert kan vi si at dette stiller krav til at prosessen er lukket og ekskluderende, og med vekt på å handle raskt når anledningen byr seg.

Denne avveiiingen mellom åpenhet og innsyn i informasjon og lukkethet og tilbakeholdenhet med informasjon, mellom inkluderende og ekskluderende holdning til deltakelse og mellom å agere på egen hånd og ta hensyn til andre, gjør en allerede stor sak, vanskeligere. Handlingsrommet og valgfriheten begrenses totalt sett, i forhold til å ta ensidig hensyn til for eksempel det kommersielle eller det interne politiske og beslutningsmessige.

Har så Kristiansand kommune truffet den rette balansen mellom disse hensyn?

Så langt vi kan bedømme har perspektivet kommersielle hensyn blitt godt ivaretatt. Det foreligger ingen grunn til å tro at Kristiansand kommune har fått mindre for sin aksjepost som en følge av måten saken er håndtert på. Da tar vi ikke stilling til om det hadde vært gunstig å vente, og dermed kunnet gjennomføre salget i en situasjon hvor vi har demonstrert en knapphet på elektrisk kraft. På den annen side, forelå vel strengt tatt ingen objektive kommersielle grunner for den tidsknapphet Kristiansand kommune påla seg selv. Riktignok ville for eksempel Statkraft gjerne se saken avsluttet til sin fordel, men det er vel neppe slik at dersom Kristiansand kommune hadde sagt ”vent”, så hadde Statkraft sagt ”nei takk”. Derimot visste – heller ikke innleide konsulenter – om det å vente ville bety lavere priser på aksjeposten, eller høyere.

Hensynet til samordningen mellom kommunene avstedkom problemer, og en rekke kommuner på Agder var til tider motstandere av at kommunesektoren skulle selge seg ut av

kontrollposisjon. Etter vår oppfatning ble dette håndtert på en akseptabel måte av Kristiansand kommune, og i tråd med avtale mellom eierne, når det først var besluttet at salget burde skje raskt.

Den interne beslutningsprosessen har derimot og etter vår oppfatning blitt salderingsposten – for å si det slik – i denne avveilingen mellom forskjellige hensyn. Bystyret har blitt for lite involvert i vedtak om både hva som skal gjøres, med hvilke mandat og framdrift, og av hvem. Gitt at Kristiansand kommune i første rekke er et politisk forvaltningsorgan, er dette en uheldig situasjon.

Tilbake til spørsmålene

Avslutningsvis kommer vi tilbake til spørsmålene som også Kontrollutvalget har vurdert, og kan nå på en kortfattet måte besvare disse:

- sp. 1. Hvor stor handlefrihet har Bystyret mistet før det fikk seg forelagt spørsmålet om ja eller nei til et konkret ferdigforhandlet tilbud på Kristiansand kommune sin aksjepost?
- sp. 2. I hvor stor grad har Bystyret fått anledning til å håndtere saken så langt – dvs ultimo april 2001
- sp. 3. Er det ekstra stor grunn til å legge saken fram for bystyret i god tid fordi det her er snakk om svært store verdier og uvanlig kompliserte spørsmål?

Vår vurdering av spørsmål 1 er at Bystyret i stor grad mistet sin handlefrihet slik saken utviklet seg. I sluttbehandlingen var Bystyret i realiteten bundet opp til å si ja til forslaget om salg av aksjer, og det var lite realitet i drøftingen av eierstrategien.

Vår vurdering av spørsmål 2 er at Bystyret som organ i stor grad ikke har fått anledning til å behandle saken.

Vår vurdering av spørsmål 3 er at det var ekstra stor grunn til å legge fram saken for Bystyret i god tid – og kan vi legge til: ved flere anledninger – fordi det er snakk om å omdisponere svært store verdier. Dette ble ikke gjort.

Rådmannen tolket eller omformulerte spørsmålene fra SV til følgende tre bakenforliggende påstander eller anklager:

"Klagerne hevder:

- At administrasjonen har gjennomført salgsprosessen uten mandat fra bystyret*
- At tidligere bystyrevedtak som kunne påvirket utfallet av saken ikke er fulgt opp*
- At vedtaket ikke bygger på et fullstendig faktum"* (Rådmannens utgreiing til Bystyret-sak 143/01 05.09.01)

Om vi ser på spørsmålene slik Rådmannen formulerte dem, er det vår oppfatning at:

- sp. 1. Det kan etter vår oppfatning stilles spørsmål ved om salgsprosessen ble gjennomført med mandat fra Bystyret. Igjen er det avhengig av hva som oppfattes som 'salgsprosess'. Noe direkte mandat forelå etter vår oppfatning ikke.
- sp. 2. Dette blir rent hypotetisk – som vi har drøftet innledningsvis i dette kapittelet har vi ikke i denne analysen undersøkt partigrupperingene og prosesser innen disse. Vi har ingen grunn til å anta at utfallet som det ble ikke hadde reell politisk støtte. Uten mer inngående innsikt i forholdet mellom prosessene i de enkelte partigruppene er det vanskelig å vurdere den faktiske politiske støtten.
- sp. 3. Vi kan ikke se at en kritikk mht faktum har noen åpenbar berettigelse her. Det faktagrunnlaget som foreligger, gjør det i form av utredninger og presentasjoner som gjerne har bakgrunn i innleide konsulenters arbeide (se underavsnitt: "Fase 3: Fra referansegruppe til strategiutvalg", side 35). Det ble underveis stilt spørsmål ved koblingen mellom de fakta og råd konsulenten gav, og honorarstrukturen. Det ligger utenfor mandatet for denne evalueringen å vurdere kunnskapsgrunnlaget som ble forelagt kommunen gjennom innleide tjenester, og vi kan verken hevde at utredningene var farget av slike hensyn, eller at de ikke var det.

Hvordan påvirker denne saken Kristiansand kommune som politisk beslutningsorgan?

I det innledende teorigapittel en drøfting av idealtypiske styringsmodeller for kommunesektoren. Når kommunen skal summere opp erfaringene fra denne beslutningsprosessen og bruke det i sitt videre arbeide med å reformere både delegerings- og beslutningssystemer for kommunen, kan det å referere erfaringene til slike idealtypiske modeller være nyttig.

Innledningsvis summerte vi opp noen forhold ved de idealtypiske modellene i en tabell. Vi nå kan vurdere denne saken i lys av denne tabellen, og denne måten å summere opp erfaringene på, kan være et bidrag til debatten om utforming av beslutningsprosesser i kommunen:

Tabell 6:

<i>Karakterisering av trekk ved beslutningen- basert på drøfting i teorikapittel – se side 19:</i>		
	Tradisjonell formannskapsmodell	Formannskapsmodell med parlamentariske trekk
Beslutnings-ideal	<i>Konsensus i skiftende konstellasjoner</i>	<i>Majoritet og "fast følge"</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken.
Maktfordeling	<i>Innen utvalg</i>	<i>Mellom utvalg</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken.
Konfliktnivå i enkeltsaker	<i>Gjennomgående lavt</i>	<i>Gjennomgående høyt</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken.
Blokkdannelse	<i>Lite utbredt</i>	<i>Mye utbredt</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken.
Skille mellom posisjon og opposisjon	<i>Uklart og ikke viktig</i>	<i>Klart og viktig</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken – men med det tillegg at vi her snakker om opposisjon og posisjon i denne saken. Den grunnleggende opposisjon/posisjon i Bystyret som sådan endres ikke.
Grad av politisering	<i>Lav - enighet i enkeltsaker viktig å oppnå</i>	<i>Høy - skille posisjon fra opposisjon ved å vise ideologisk innhold og i politisk tolking av enkeltsaker</i> Dette ble etter hvert tilfelle i denne saken.
Partigruppenes rolle	<i>Moderat disiplinerende</i> Faller utenfor rammene for denne analysen	<i>Sterkt disiplinerende</i>
Politiske allianser	<i>Skiftende og ikke forpliktende mellom saker</i>	<i>Stabile og forpliktende over hele sakslandskapet</i>

<i>Karakterisering av trekk ved beslutningen- basert på drøfting i teorikapittel – se side 19:</i>		
	Tradisjonell formannskapsmodell	Formannskapsmodell med parlamentariske trekk
	I denne saken er den politiske alliansen i utgangspunktet knyttet til denne saken kun.	
Ordførerens politiske rolle	<i>Moderat utad</i>	<i>Svak utad</i> Ikke undersøkt
Ordførerens innflytelse	<i>Stor</i>	<i>Liten / moderat</i> Ikke undersøkt

Det viktigste trekket ved denne beslutningsprosessen er at den – som tabellen viser - avviker på flere punkter fra de egenskapene en gjerne tillegger en formannskapsmodell, og beveger seg langt i retning av prosesser vi finner i parlamentariske modeller. En slik observasjon er i seg selv ikke en kritikk, men kan som sagt foran gi et inntak til en diskusjon av hvordan beslutningsapparatet i Kristiansand kommune utvikler seg, og i neste omgang bør videreutvikles.

Vedlegg 1: Saksgang

Fullstendig oversikt (forutsetningsvis) over saker og saksgang i Bystyret, Formannskapet og Kommunalutvalget. Relevante merknader og andre opplysninger til sak og saksgang.

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato O 13.05.97	Temamøte: "Energiverkloven og den kommunale eierrollen" Orientering Kristiansand Energi as orienterte om strategidokument. Orientering ECON orienterte om energiverkloven og om den kommunale eierrollen.			
V 28.05.97		Sak 136/97 Godkjenning av vedtekter for Vest-Agder Energiverk		
V 04.06.97		Sak 152/97 Mål og styring med Kristiansand Energiverk. Saken utsatt pga mange forslag og mer behov for avklaringer		
V 11.06.97		Sak nr. 171/97 Kristiansand Energiverk as - utsatt fra forrige møte - ble behandlet: Mål og styring med Kristiansand energiverk. Første gang som sak 152/97		
V 18.06.97	Sak 101/97 Mål og styring ved Kristiansand energiverk – Sak 106/97 Godkjenning av vedtekter for Vest-Agder Energiverk DA.			
V 25.06.97	Sak 148/97 Valg av styre-representanter til Kristiansand Energiverk as.			

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 04.03.98		Sak 026/98 Vest-Agder Energiverk DA – Eierstriden – løsningsforslag – frivillig voldgift.		
V 25.03.98	Sak 015/98 Vest-Agder Energiverk DA – Eierstriden – løsningsforslag – frivillig voldgift.			
O 12.05.98			Tema-møte: Drøfting av strategi / regnskap Kristiansand Energiverk A/S Lukket møte	
V 09.06.98			Sak 71/98 Behandlet Tertialrapport for 1998 fra Rådmannen. Denne viser mellom anna at Vest-Agder Energi as ikke gir et forventet utbytte i år på 13 MNOK, og at Kristiansand Energiverk as gir 2 MNOK. Her heter det under "Andre investeringsprosjekter" og "Forslag om enkelte rammejusteringer" at det bevilges 250.000 kr. Til å "hente inn vurderinger fra 2-3 konsulentfirma Agder Energi as som har kompetanse på dette feltet", dvs til å vurdere "Eierrollen i forhold til energiverkene" som "er et viktig felt som det er nødvendig å videreutvikle" Sak 73/98 Generalforsamling i Kristiansand Energiverk as	
V 10.06.98		Sak 155/98 Generalforsamling i Kristiansand Energiverk as. Kommunalutvalget innst. 9.6.98 (ark.nr. 255 980635)		
V 17.06.98		Sak 166/98 Behandling av Tertial- rapport for 1998 med forslag om 250.000 til å få utredet videreutvikling av eierrollen i Vest-Agder Energiverk.		

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 19.06.98			Sak 73/98 (igjen) Generalforsamling i Kristiansand Energiverk as.	
V 24.06.98	Sak 115/98 Generalforsamling i Kristiansand Energiverk as. Sak 114/98 Behandling av Tertialrapport for 1998 med forslag om 250.000 til å få utredet videre- utvikling av eierrollen i Vest-Agder Energiverk.			
26.08.98				Brev Brev fra rådmannen til plan- og budsjettetsjef, administrasjonsdirektør og juridisk rådgiver om "Kristiansand kom eierstrategi for Kristiansand Energiverk as. Møte på rådmannens kontor 31.08.1998" ("Bystyret har avsatt 250.000 til denne oppgaven" – et punkt på agenda: "Hvordan samhandle med politisk referansegruppe?" – se Kommunalutvalget 16.6.1999)
V 09.09.98		Sak 204/98 Oversendelsesforslag vedrørende strategiplan. Rådmannens innst. 20.08.98 Vedtak: Formannskapet tar Rådmannens redegjørelse til orientering.(Enst.)		
28.20.98				Møte Møte mellom kommunen ved rådmann og Elcon Securities ASA ved Ove Gusvik om konsulent- oppdrag for Kristiansand kommune – Elcon gis i brev av 28.10.98 "Rådgivingsoppdrag for Kristiansand kommune vedrørende eierstrategi for Kristiansand Energiverk".
O 15.12.98			Temamøte: Eierstrategi for Kristiansand Energiverk as.	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato O 02.02.99			Møte Møte mellom Kristiansand Energiverk as og Kommunalutvalget - Eiermøte Kristiansand Energiverk as - orientering om Interkraft A/S og mål og strategier for Kristiansand Energiverk as.	
O 11.03.99			Seminar Seminar om eierstrategi for Kristiansand Energiverk as 11 og 12 mars. Tema for seminaret var bla: • Hvilke verdier ligger i Kristiansand Energiverk as • Eierstrategi – hva bør være grunnprinsippene for en god eierstrategi? • Handlingsalternativer med oppsummering På dette tidspunktet var Elcon Securities ASA involvert.	
V 08.06.99			Sak 89/99 Formannskaps/bystyresak : Generalforsamling Kristiansand Energiverk as.	
V 09.06.99		Sak 171/99 Bystyresak: Generalforsamling Kristiansand Energiverk as.		
10.06.99			Møte Eierstrategimøte Kommunalutvalget og Kristiansand Energiverk as sitt styre – bla diskutert hvordan politikere kan trekkes inn i arbeidet i strategi-utvalget – se brev fra rådmannen til kun datert 14.06.99 Elcon Securities brukt.	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 14.06.99				Brev Brev fra rådmannen til KU "på bakgrunn av drøftinger mellom styret i Kristiansand Energiverk as og KU 10.06.1999 anbefaler rådmannen at det opprettes en referansegruppe som skal bistå i å sondere mulighetene for å finne partnere som kan tre inn på eiersiden i Kristiansand Energiverk as". Det bør etableres en referansegruppe som består av: Ordfører, gruppeledere i Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og KrF, og styreleder i Kristiansand Energiverk as. Rådmannen vil knytte til seg administrerende direktør i Kristiansand Energiverk as og kst. kommuneavokat Solveig Løhaugen i en arbeidsgruppe"
V 16.06.99			Sak 93/99: Strategi Kristiansand Energiverk as: "Referansegruppe oppnevnes i tråd med forslaget fra rådmannen i innstilling av 14. juni 1999"	
V 22.06.99	Sak 112/99 Generalforsamling i Kristiansand Energiverk as.			
V 22.09.99		Sak 226/99 Bystyresak: Voldgiftssak vedrørende eierstriden i Vest-Agder Energiverk – dekning av utgifter.		
O 19.10.99			Orientering: Strategi Vest-Agder Energiverk: Jurist Solveig Løhaugen, orienterte om videre strategi for Vest-Agder Energiverk. Kommunal-utvalget vedtok enstemmig at orienteringen unntas fra offentlighet. (Kl. § 31)	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 25.10.99				
				Møte: Første møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as Omtales som konstituerende møte som begynner med hva som er gjort i eierstrategisaken tidligere, utviklingstrekk, med mer.
O 05.11.99 O 06.11.99	Temamøte / seminar med nytt bystyre hvor blant annet energipolitikk og Kristiansand Energiverk as - saken ble orientert om			
03.12.99				Møte: Andre møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as. I dette møtet behandler utvalget rapport fra ekstern konsulent (Arthur Andersen & Co) – resultatet foreligger som en oppsummering – som så ble behandlet neste møte
V 08.12.99	Sak 194/99 Valg til Vest-Agder Energiverk sitt representantskap			
13.12.99				Møte: Tredje møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as.

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 13.12.99				Møte: Fjerde møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as. Referatet viser at utvalget på dette tidspunkt hadde gjennomført en evaluering av hvorvidt situasjonen innen omsetning, produksjon og nett tilsa at Kristiansand kommune skulle selge sine eierdeler eller ikke. På alle punktene mente innleid konsulent at det forelå "klart salgssignal". Utvalget var mer forsiktig i sin vurdering – men som det heter i oppsummering av diskusjonen i referatet: "Isolert sett konkluderer utvalget med helt eller delvis salg av alle virksomhetsområder i KEV" Utvalget planla videre framdrift: ○ "Foreløpig innstilling presenteres for utvalget 10.01.00 ○ Endelig innstilling presenteres for utvalget 08.02.00 ○ Den kommersielle prosessen starter i tiden mellom foreløpig innstilling og endelig innstilling"
14.12.99		Møte Strategimøte vedrørende Kristiansand Energiverk as.		
10.01.00				Møte: Femte møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as.
04.02.00				Møte: Sjette møte i strategiutvalget for Kristiansand Energiverk as.

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 09.02.00 O	Planlagt orientering: "Strategiske valg for Vest-Agder Energiverk DA – orientering ved adm dir Eivind Krokmo" UTSATT – ikke fulgt opp i følgende møter: 05.03, 12.04, 24.05, 21.06, 13.09, 11.10, 18.10.			
15.02.00				Avtale Intensjonsavtale om fusjon mellom Aust-Agder Energi as, Kristiansand Energiverk as og Vest-Agder Energi as i energi-konsernet Agder Energi as, inngått mellom eierkommunene, med visjoner om • Å sikre regional sysselsetting og kompetanse • Videreutvikle verdiene i selskapet • Hindre at bestemmelsesrett blir flyttet ut av regionen
O 16.02.00		Orientering: Arbeidet i Kristiansand Energiverk as strategiutvalg (kl. 12.00 - 13.10). Rådmannen orienterte om Strategiutvalgets arbeid og viste på over-head. Strategiutvalgets innstilling delt ut i møte		

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 02.05.00				Møte Strategiutvalget hadde møte med agenda på oppdatering av fusjonsprosess, videre oppfølging av utvalgets innstilling og disponering av midler fra et event salg. Utvalget gjorde denne dagen vedtak om: • å anbefale fusjon som skissert i intensjonsavtale av 15.02.00 mellom de tre selskapene • å anbefale for bystyret i Krs å selge helt eller delvis eierandeler i Kristiansand Energi as eller det fusjonerte selskapet • anbefale at det igangsettes en salgsprosess Kommunalutvalget hadde denne dagen et møte, men strategi-utvalgets innstilling er ikke nevnt i protokollen fra dette møtet
V 24.05.00 O	Sak 87/00 Alf Holmelid, SV interpellasjon - Maktkonsentrasjon, redusert innsyn og avdemokratisering. Orientering Fusjonsprospektet Vest-Agder Energi as/, Kristiansand Energi as, Aust-Agder Energi as. Adm. dir. Kristiansand Energi as, Jan Pedersen, orienterte og viste på overhead. Fusjonsprospektet delt ut i møte			
05.06.00				Møte Denne dagen er det styremøte i Kristiansand Energi as as – styresak 38/00 (u off) "Sammeslåing av Kristiansand Energi as, Aust-Agder Energi as og Vest-Agder Energi as. Godkjenning av avtaler

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 06.06.00			Sak 50/00 Omdanning av Vest-Agder Energiverk – forberedelse til fusjon	Orientering I løpet av disse møtene ble strategiutvalgets innstilling delt ut til representanter som ikke tidligere hadde mottatt dokumentet (ref. brev datert 30.05.00 Rapporten Normann, Victor og Normann, Eva Benedicte: "Investeringsmuligheter for Agderkommunene. Alternativverdien av Agder Energi AS" – SNF/NHH Bergen 2000 – publisert. Rapporten ble laget på oppdrag fra Agder Energi as, etter initiativ fra Krs kommune
V 14.06.00		Sak 136/00 Omdanning av Vest-Agder Energiverk - forberedelse til fusjon. (ark. nr. 031 200004073)		
V 21.06.00	Sak 112/00 : Omdanning av Vest-Agder Energi as - forberedelse til fusjon.			
15.08.00				Fastlagt som dato for første eiermøte i Agder Energi as for bla å "Belyse/informere om forhold som er relevante for eierne, når de skal vurdere et eventuelt salg av aksjer i Agder Energi" (fra avtalen om samlet opptreden ved første gangs salg av aksjer)
V 29.08.00			Sak 83/00: Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi as – saken utsatt for behandling i gruppene (hvilke?) Til dette møtet forelå utarbeidet sak hvor det i sammendraget blant annet heter: "Kommunen eier 27,8% av aksjene i Agder Energi as. Salg av aksjene vi bli vurdert høsten 2000" Det henvises i den sammenheng ikke til noe vedtak.	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato O 12.09.00			Orientering Behandlede saker: Seminar - budsjett-drøftinger - Rådmannen orienterte om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi A/S og konsekvensene for Kristiansand kommune.	
V 19.09.00			Sak 89/00 Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi AS.	
27.09.00		Sak 190/00: Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi AS. Saken utsatt pga tidsnød.		
10.10.00 V			Sak Forslag til avtale med Arthur Andersen om bistand ble utlevert på møtet – saken ble utsatt til neste møte Videre orienterte konsulent fra Arthur Andersen & CO for "Salgsprosessen i Agder Energi – en statusrapport"	
O				
17.10.00 V			Sak 111/00 Godkjenning av avtale med Arthur Andersen vedrørende bistand i prosessen om et eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as (u off)	
18.10.00		Sak 195/00: Bystyresak: Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi AS. Behandlet i Kommunalutvalget 19.09.00		

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato O 24.10.00			Orientering Agder Energi A/S. Frank Berg, Arthur Andersen, "orienterte om de siste dagers utvikling i energimarkedet. " Deretter ble opplegget for bystyremøte 16.11 og 17.11 drøftet.(kl. 12.55 - 13.30)	
O 31.10.00			Orientering (Unntatt off. Kommuneloven § 31.3) Orientering om salgsprosessen i Agder Energi A/S: Møtet ble enstemmig lukket. Frank Berg, fra Arthur Andersen, orienterte: - Salgsprosessen i Agder Energi A/S	
15.11.00	Sak 149/00: Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi AS. Saken utsatt pga tidsnød			
O 16.11.00 O 17.11.00	Temamøte Informerende og orienterende møte over 2 dager for det nye Bystyret også om energisaken generelt og for Kristiansand kommune			
V 06.12.00	Sak 155/00: Etablering av stiftelse og kommunalt fond. Anvendelse av midler fra salg av eierandeler i Agder Energi AS. Her vedtas også: Bystyret tar ikke stilling til salg av aksjer i Agder Energi as på det nåværende tidspunkt ... Det forberedes en sak for Bystyret hvor Kristiansand kommune mål og strategier som deleier ... blir drøftet ... Denne saken må fremmes i god tid før det fremmes en sak om eventuelt salg av aksjer i Agder Energi as.			

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 13.12.00		Sak 264/00 Ekstraordinær generalforsamling Agder Energi AS.		Brev Se brev fra Andersen Legal ans om Agder Energi AS - kommunale hastevedtak – datert Oslo 8. desember 2000 hastevedtak ikke lovmessig holdbart
V 28.03.01		Sak 78/01 Valg av representanter til rådsforsamling Kristiansand kommunes energistiftelse		
O 04.04.01 V	Tema / orienteringsmøte vedrørende kommunens eierskap i Agder Energi (12:00 – 17:00) Sak 40 / 01 Valg av representant til rådsforsamling i Kristiansand kommunes energiverkstiftelse			
O 17.04.01			Sak 40/01 Kristiansand Kom mål og strategi som deleier i Agder Energi as	
O 25.04.01 04.05.01		Sak 104/01: Kristiansand Kom mål og strategi som deleier i Agder Energi as		Brev: SV sender brev til Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt - kontrollutvalget – om "Forvaltningsrevisjon av salsprosessen for Agder Energi" hvor SV ber om at vurdert om "Den prosessen som kommunalutvalet og rådmannen har lagt opp til, er tilstrekkelig forankra i bystyret", med henvisning til intensjonene i kommunelova.
O 09.05.01	Sak 65/01: Kristiansand Kom mål og strategi som deleier i Agder Energi as: Saken utsettes grunnet tidsnød			

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 10.05.01				Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt - kontrollutvalget - besluttet i sitt møte 10.05.2001 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon
V 06.06.01		Sak 137/01 Ekstraordinær generalforsamling i Agder Energi		
O 13.06.01	Sak 87/01: Kristiansand Kom mål og strategi som deleier i Agder Energi as (2. gg) Saken utsettes grunnet tidsnød			
V 19.06.01			Sak 61/01: Salgsprosess – Agder Energi as – Vedtak om salg - Disponering av de frigjorte midlene	
V 20.06.01		Sak 145/01: Salgsprosess – Agder Energi as – Vedtak om salg - Disponering av de frigjorte midlene		Brev Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt - kontrollutvalget – møte 19.06.00 som behandler rapport datert 14.06.01 – oversendes – se Bystyret sak 129/01
O 20.06.01	Sak 117/01: Kristiansand Kom mål og strategi som deleier i Agder Energi as (3. gg) Bystyret tar rådmannens redegjørelse til orientering og vil ta konkret stilling til strategi i sak 45/8 saken utsatt fra 09.05.01 og 13.06.01			

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 27.06.01	Sak 128/01 Salgsprosess - aksjer i Agder Energi AS – vedtak om salg disponering av de frigjorte midlene - inkluderer vedtak om evaluering av salgsprosessen Sak 129/01 Forvaltningsrevisjon av salgsprosessen for Agder Energi as Sak 130/01 Sommerfullmakt – Ordinær generalforsamling i Agder Energi			Brev Brev fra Kommunerevisjonen Kristiansand Distrikt – som har på oppfordring fra SV's bystyregruppe har gjennomført en forvaltningsrevisjon av salgsprosessen.
V				
V				
05.07.01				Brev Brev fra SV til Fylkesmannen hvor det kreves lovlighetskontroll av Bystyret sitt vedtak i sak 128/01.
02.08.01				Brev Brev til Konkurransetilsynet "Melding til Konkurransetilsynet om Statkrafts erverv av Agder Energi AS", fra advokatfirma BA 'HR på vegne av Kristiansand kommune. ("...melding Om at Statkraft Holding as har inngått endelig avtale om erverv av 45,525% av aksjene i Agder Energi AS..."
28.08.01			Sak 73/01 Bystyresak: Salg av aksjer i Agder Energi AS - lovlighetskontroll av vedtaket. Formannskapetets innstilling: Bystyrets vedtak av 27. juni 2001 i sak 128/01 opprettholdes. (5/2) Votering: Rådmannens innstilling vedtatt med 5 mot 2 stemmer (KRF).	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 29.08.01		Sak 174/01 Bystyresak: Salg av aksjer i Agder Energi AS - lovlighetskontroll av vedtaket. Sak 175/01: Salg av aksjer i Agder Energi AS – utvidet fullmakt til formannskapet		
V 05.09.01	Sak 143/01 Salg av aksjer i Agder Energi AS - lovlighetskontroll av vedtaket. Sak 144/01: Salg av aksjer i Agder Energi AS – utvidet fullmakt til formannskapet			
V 07.09.01		Sak 176/01 Justering av salgsvolum for aksjer i Agder Energi as – justering av fordeling av salgssummen		
O 12.09.01		Utdelt i møte Kopi av brev fra Agder Energi til Eierkommunene i Agder Energi dat. 07.09.2001 vedr. "Salg av aksjer i Agder Energi - bekreftelsene fra kommunen vedrørende endelig salgsprosent".		
26.09.01				Statkraft Holding inngår avtale med eierkommunene om erverv av 45,525 prosent av aksjene i Agder Energi as as.
08.10.01				Brev Brev fra Fylkesmannen i Vest-Agder om "Kristiansand kommune – krav om lovlighetskontroll etter kommunelovens §39 av Bystyret vedtak 128/01"
O 20.11.01			Orientering / Utdelt i møte: "Overordnede momenter som det bør fokuseres på ved Konkurransetilsynets behandling av Statkraft/Agder Energi"	

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 19.12.01	Vedtak Vedtar at kommunen skal gjennomføre et seminar om demokrati, fordeling – effektivitet og markedstenking			
20.12.01				Brev Konkurransetilsynet varsler om at inngrep kan bli aktuelt, og utvider fristen for inngrep fram til 26.03.03 iht konkurranseloven §3.11
23.01.02				Brev Konkurransetilsynet gir beskjed om at de vil vurdere innpreg, og at Statkrafts oppkjøp kan bli stoppet.
15.02.02				Brev Brev til Konkurransetilsynet fra BA-HR på vegne av Statkraft om "Statkrafts kommentar til Konkurransetilsynets inngrepsvarsel av 23. januar 2002". Bla "Det som er angitt i Inngrepsvarslet kan imidlertid, etter Statkraft sitt syn, ikke underbygge Konkurransetilsynets konklusjon. Det er ikke sannsynliggjort at loves vilkår for inngrep vil bli oppfylt. Inngrepsvarslet gir grunnlag for bekymring for at Konkurransetilsynet vil kunne komme til å treffe et vedtak uten at de grunnleggende krav loven stiller ... vil bli oppfylt"

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato V 19.02.02			Sak 20/02 Formannskapssak: Salg av aksjer i Agder Energi AS - forlengelse av frist. (ens)	Brev Brev fra Konkurransetilsynet til BA-HR Advokatfirma "Konkurranseloven §3-11 Statkraft SF-Agder Energi AS" "Vi merker oss at Statkraft ikke ønsker å komme med forslag til alternativ løsning innen de frister som Konkurransetilsynet har satt. ... Vi ser ... ikke noen grunn til å innvilge Statkraft ytterligere frist for å komme med forslag til avhjelpende tiltak"
V 20.02.02		Sak 28/02 Formannskapssak: Salg av aksjer i Agder Energi AS - forlengelse av frist. Kommunalutvalgets innstilling vedtatt med 12 mot 1 stemme (SV).		
V 12.03.02			Sak Evalueringsavtale av salgsprosessen av aksjer i Agder Energi	
V 19.03.02			Sak 28/02 Formannskapssak: Salg av aksjer i Agder Energi AS - tilleggsavtale til Samordningsavtalen. Kommunalutvalgets innstilling: Kristiansand kommune tiltrer den fremforhandlede tilleggsavtalen til den vedtatte Samordningsavtalen. (Enst)	
20.03.02				Brev Brev fra BAHK til Konkurransetilsynet om "Statkraft/Agder – anmodning om fristutsettelse" for inngrep for å at Statkraft skal få tid til å "finne fram til løsninger/tiltak som avhjelper de konkurranserettslige bekymringer..."
21.03.02				Brev Konkurransetilsynet Forbyr Statkrafts oppkjøp i Agder Energi

V: Votering O: Orientering	Bystyret	Formannskapet	Kommunalutvalget	Annet / merknader
Dato 18.04.02				Brev til Arbeids- og administrasjonsdeparteme ntet om "Klage over Konkurransetilsynets vedtak V2002-26 – Statkraft/Agder Energi
02.07.02				Brev Klagesak oversendes fra Konkurransetilsynet: AAD får Statkraft og Agder Energi
O 23 /24.09.02			Arbeid med handlingsprogrammet 2003-2006	
V 25.09.02		Sak 198/02 Seminar om demokrati og fordeling – effektivitet og markedstenking		
O 22.10.02			Orientering delvis unntatt offentlighet: Temamøte med Agder Energi as-relevante saker: - handlingsprogrammet 02-06 (fastlegge sluttbehandling med mer) - Agder Energi (orientering)	
V 13.11.02		Saken om salg av aksjene skal behandles		
V 20.11.02	Saken om salg av aksjene skal behandles			

Vedlegg 2 : Om unntak fra offentlighet av avtale med Arthur Andersen Global Corporate Finance Norge

Viser til henvisning til Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) i forbindelse med avtale unntatt offentlighet inngått mellom Kristiansand kommune og Arthur Andersen Global Corporate Finance Norge.

Deler av avtalen – nemlig den som beskriver den såkalte "honorarstruktur" - ble unntatt offentlighet, med henvisning til offentlighetsloven § 6 ("Unntak på grunn av dokumentets innhold"), men uten nærmere spesifisering av hvilke ledd i denne paragrafen.

§ 6 lyder slik:

"§ 6. Unntak på grunn av dokumentets innhold

Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

- 1) Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner*
- 2) Dokument hvor unntak er påkrevd*
 - a. av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning*
 - b. av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet*
 - c. fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres*
- 3) Statsrådets protokoller*
- 4) Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.*
- 5) Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrедelse*
- 6) Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse e l*

- 7) Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.
- 8) Personbilde inntatt i et personregister. Som personregister regnes registre, fortegnelser m.m. der personbilder er lagret systematisk slik at den enkelte personens bilde kan finnes igjen.
- 9) Dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking.

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser. "

Av disse synes kun ledd 2 og , og da enten underpunkt a eller b, å være relevante. Punkt a henviser til " hensyn til en forsvarlig gjennomføring av ... kommunens økonomiforvaltning" . Ved en nærmere vurdering er det vanskelig å se hvorfor eller hvordan kjennskap til "Honorarstrukturen" kan svekke mulighetene for en forsvarlig gjennomføring. Snarere har det motsatte spørsmålet vært reist på hypotetisk grunnlag i løpet av prosessen, nemlig at i den utstrekning honorar er knyttet til salgsvolum (og det er jo et prinsipp for denne type avtale som ikke sjelden brukes, og dermed kan sies å være blant standardvilkår), så kan Kristiansand kommune få råd som er preget av ønske om å få til et så høyt salgsvolum som mulig. Det er jo ikke uten videre det beste for Kristiansand kommune.

Punkt b henviser til " hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet". Også her er det vanskelig å se på hvilken måte gjennomføring av avtalen kan skades ved kjennskap til dens "honorarstruktur". Det er vanskelig å se hvorfor Arthur Andersen Global Corporate Finance Norge kunne bli skadet av kunnskapen om hvor mye de kunne fakturere Kristiansand kommune og på hvilket grunnlag.

Selv om man ser begge punktene under ett, blir det heller ikke samlet sett noen overbevisende argumentasjon for unntak fra offentlighet. Det forhindrer selvfølgelig ikke at begge eller en av partene i avtalen ønsker å unndra den offentlighet, men her har altså Lov om offentlighet klare begrensinger.

Vedlegg 3: Lukket møte etter Kommunelovens § 31.3 – en kommentar

Møtet i Kommunalutvalget 31.10 00 – med orientering om salgsprosessen for Kristiansand kommune sine aksjer i Agder Energi as - ble enstemmig lukket, og unntatt offentlighet etter kommuneloven §31.3

Kommunelovens paragraf 31 lyder i sin helhet:

" §3. Åpne eller lukkede møter.

1. Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.

2. Møteleder skal på anmodning gi tillatelse til at forhandlingene i åpne møter tas opp på lydbånd, video, e.l., eller kringkastes over radio eller fjernsyn, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.

3. Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

4. Kommunestyret og fylkestinget selv kan av hensyn til personvern gi bestemmelser om at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører.

5. Kommunestyret og fylkestinget selv kan også ellers, når det er nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype, bestemme at møtene i andre organer eller i visse sakstyper i andre organer skal holdes for lukkede dører, når organet ikke selv skal treffe vedtak i saken.

6. Møte i kommuneråd og fylkesråd holdes for lukkede dører, hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet og paragrafen her ikke er til hinder for det. "

Man må anta at det her henvises til hensynet til tungtveiende offentlige interesser.

Vedlegg 4: Reglement for kommunalutvalget

Vedtatt av Kristiansand bystyre 27. april 1994 (sak 84/94) med endringer sist vedtatt 19.06.02 (sak 125/02)

- - - - -

§ 1. OPPRETTELSE/VALG OG SAMMENSETNING KL. § 10

Kommunalutvalget er opprettet i henhold til Kl. § 10 nr. 1 og består av det antall medlemmer bystyret til enhver tid fastsetter innen lovens ramme på minimum 3 medlemmer.

Valg og sammensetning av kommunalutvalget foregår etter reglene i Kl. § 10 nr. 3

I saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte utvides utvalget med 2 representanter valgt av og blant de ansatte, jfr. Kl. § 25 nr. 2. De ansatte har fulle rettigheter i slike saker. I øvrige saker som behandles av kommunalutvalget har de ikke møterett.

§ 2. ANSVARS-OG MYNDIGHETSOMRÅDE

Kommunalutvalget er overordnet organ i forhold til alle andre faste utvalg og styrer (folkevalgte organ) som er opprettet i medhold av Kl. §§ 10 og 11 dersom ikke annet fremgår av bystyrevedtak.

§ 2 a) Arbeidsutvalg for formannskapet

- Ha den politiske ledelse av arbeidet med utarbeidelse av forslag til kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett.
- Holde seg orientert om det løpende arbeidet i kommuneadministrasjonen, spesielt med hensyn til langsiktig økonomisk og fysisk planlegging og andre saker som gjelder mer enn en sektor eller som forøvrig er av særlig betydning for kommunens virksomhet. Kommunalutvalget kan i denne sammenheng gi direktiver til administrasjonen om prioritering av arbeidsoppgaver og om koordinering mellom de forskjellige sektorer.
- Føre tilsyn med og samordne beredskapsarbeidet i kommunen.
- Påse at bevilgede midler for ansvarsområde forvaltes innenfor budsjettets rammer og forutsetninger.

§ 2 b) Kommunalutvalget som hovedutvalg - Politisk utvalg

- Kommuneplanutvalg etter Kl. § 5.
- Utvalg for eiendoms- og utbyggingssaker.
- Programkomite for kommunale byggeprosjekter, og skal herunder bl.a. avgjøre om forprosjekt skal utarbeides, om byggeutvalget skal ha ansvar for prosjekt, gi rammebetingelser for prosjektene og ta stilling til forslag om romprogram, kostnadsoverslag og gi bevilgning for prosjektkostnader.
- Utvalg for næringssaker

Kommunens arbeidsgiverorgan. Utvalget behandler sak om lønn for rådmannen.

- Utvalg for rådmannens stab og administrasjonssektoren under behandling av politiske saker som angår denne sektor.
- Likestillingsutvalg for kommunen.

§ 2 c) Partssammensatt utvalg - administrasjonsutvalg Kl. § 25

- Koordinerende og øverste administrasjonsutvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det skal arbeide for en målrettet personalpolitikk, herunder likestilling.
- Utvalg for rådmannens stab og administrasjonssektoren under behandling av administrative saker som angår denne sektor.

§ 2 d) Uttalerett

- Kommunalutvalget kan uttale seg i alle saker som gjelder eget ansvarsområde og skal avgjøres av formannskapet eller bystyret forutsatt at ikke annet er bestemt ved lov eller at bystyret eller formannskapet bestemmer noe annet.

Kommunalutvalget skal avgi uttalelse bl.a. i :

- Ekspropiasjonssaker

I klagesaker over ekspropiasjonsvedtak av bystyret i medhold av plan-og - bygningslovens § 25 nr. 1, avgir kommunalutvalget på bystyrets vegne uttalelse til departementet (§ 35 nr. 7). Slik uttalelse gis som delegert gjøremål etter lovens § 8.

- Byggeprosjektsaker som skal til formannskapet/bystyret.
- Saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte som avgjøres av formannskapet/bystyret.

§ 3. DELEGERT MYNDIGHET

Kommunalutvalget delegeres avgjørelsesmyndighet i alle saker innenfor det angitte ansvarsområde hvor det ikke i kommuneloven eller særlovgivningen er bestemt at bystyret selv må treffe avgjørelse, jfr. Kl. § 10 nr. 2 eller følger av dette reglement eller av spesielt vedtak i bystyret eller formannskapet.

I saker hvor annet folkevalgt organ også er delegert avgjørelsesmyndighet, skal kommunalutvalget utøve sin myndighet som subsidiær i forhold til underordnet organs myndighet. Kommunalutvalget kan dog i enkelttilfelle forlange enhver slik sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse, jfr. kl. § 60 nr. 1.

Konkretisering av kommunalutvalgets avgjørelsesmyndighet fremgår av § 3A og 3B.

§ 3 a) Kommunalutvalget som hovedutvalg - Politisk utvalg

Utvalg for eiendoms- og utbyggingssaker:

- I saker om fast eiendom begrenses avgjørelsesmyndigheten til de verdier som ligger innenfor de beløpsgrenser som til enhver tid er fastsatt av bystyret.
- Avgjøre tomtetildeling og utbygging i henhold til vedtatt utbyggingsprogram og inngå frivillige avtaler som bidrag til tekniske anlegg. Utbyggingsavtaler med privat utbygging skal fortsatt legges frem for formannskapet.
- Avgjøre om rettslige skjønn skal påankes.

Kommunens arbeidsgiverorgan:

- Avgjøre saker som kommunens arbeidsgiverorgan.

§ 3 b) Partssammensatt utvalg - administrasjonsutvalg kl. § 25

- Behandle de saker som etter lov og avtaleverk skal avgjøres av administrasjonsutvalget.
- Konstituere i stillinger hvor tilsetting skal foretas av bystyret eller formannskap.
- Godkjenne stillingsbeskrivelser og annonser for stillinger hvor bystyret eller formannskap tilsetter og stillingen tilhører rådmannens stab og administrasjonssektoren.

Utvalg for sektor 1 og 6 under behandling av administrative saker som gjelder denne sektor:

- Tilsette når ansettelsessaker ankes administrativt.

§ 3 c) Forhandlingsutvalg

- Vedta lønnspolitiske retningslinjer.

§ 3 d) Komiteer/ad hoc-utvalg

- Opprette komiteer og ad hoc-utvalg, jfr. Kl. § 10 nr. 5.

§ 4. VIDEREDELEGASJON

A. Generelt:

Kommunalutvalget kan delegere avgjørelsesmyndighet så langt annet ikke fremgår av lov, eller bystyre/formannskapsvedtak.

Myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning kan gis til lederen, et arbeidsutvalg eller administrasjonen, hvis ikke bystyret har bestemt noe annet, jfr. Kl. §§ 10 nr. 4 og 23 nr. 4.

Delegasjon til administrasjonen skal skje til rådmannen, jfr. Kl. § 23 nr. 4.

§ 5. SAKSBEHANDLING

For saksbehandling i kommunalutvalget gjelder reglene i kommuneloven og utfyllende regler om saksbehandling for folkevalgte organer gitt av bystyret.

§ 6. ENDRING AV REGLEMENTET

Endringer i reglementet for kommunalutvalget må godkjennes av bystyret. Kommunalutvalget skal avgi uttalelse til eventuelle endringsforslag.

§ 7. IKRAFTTREDELSE

Reglementet trer i kraft fra vedtaksstidspunktet i bystyret. Fra samme tidspunkt oppheves kommunalutvalgsreglementet av 11.12.91 med senere endringer.

Vedlegg 5: Gjennomførte intervjuer og samtaler med oppdragsgiver

Listen viser gjennomførte intervjuer og samtaler.

- Mandag 15. april 2002 med Solveig Løvhaugen – kommuneadvokat og kontaktperson i forhold til oppdragsgiver
- Onsdag 26. juni 2002 med Torbjørn Urfjell – SV - gruppeleder
- Onsdag 26. juni 2002 med Bjarne Ugland – Ap - gruppeleder
- Torsdag 27. juni 2002 med Harald Sødal – KrF, varaordfører
- Torsdag 27. juni 2002 med Bjørg Wallevik – H, ordfører
- 13. november 2002 med Alf Egil Holmelid - SV
- 13. november 2002 med rådmann Erling Valvik og kommuneadvokat Solveig Løvhaugen

ⁱ Flere premisser ble lagt til grunn her i den i all hovedsak økonomiske vurderingen som ble gjort – blant annet at "Vi (ØF: selskapet Arthur Andersen 2000) tror at en øvre grense for kraftprisen vil være 20 øre/kWh, men hvorvidt dette inntreffer i 2005, 2010 eller 2020 er mer vanskelig å anslå med full nøyaktighet" (fra Presentasjon for Kommunalutvalget 10. oktober 2000 - Arthur Andersen 2000). Det framgår videre av vurderingen at dersom Kristiansand kommune solgte i oktober 2000 (kraftpris 11 øre/kWh), var forventet salgspris for Kristiansand kommune sin del 4,1 milliarder NOK. I et prisutviklingsscenario hvor prisen ble tillatt å svinge mellom 12 øre/kWh og 18 øre/kWh i 2005, varierte selgers inntekter fra salget mellom 5 og 3 milliarder NOK.

Videre ble det presentert en studie og eksempler fra Oslo børs som viste historiske tall for at de selskaper som hadde gitt størst avkastning en periode var IT, tele og liknende selskap med lavest andel fysiske eiendeler. Dette bildet er vesentlig endret i dag, og samme analyse ville nok ikke blitt presentert.

Dette er et lite utdrag fra presentasjonen, men nok til å illustrere to forhold:

- Vurderingen av salgstidspunkt og for så vidt salg i det hele tatt er en politisk vurdering.
- De økonomiske vurderingene og anslagene var svært usikre, både hva angår kraftbransjen og verdensøkonomien som sådan.

Denne usikkerheten er det vanskelig å gjenfinne og se den presentert i materialet som ble presentert for Kommunalutvalget i dette møtet.

Evalueringen ser på de demokratiske aspekter ved en beslutningsprosess som ledet til salg av Kristiansand kommune sin aksjepost i Agder Energi as. Prosessen som vedtaket omhandler ledet opp til salg av Kristiansand kommunes aksjer i Agder Energi as for rundt 3 milliarder kroner. En historisk omplassering av kommunens – og dermed fellesskapets – verdier. Sakens omfang alene gjør at det må stilles særlig strenge krav til at formaliteter og realiteter i saksbehandlingen tilfredstiller krav til god saksbehandlingsskikk, og at man i saksbehandlingen strekker seg langt etter i tilfredstille demokratiske ideal. Evalueringen påviser at en beslutning av denne typen gjør at kommunen som et politisk forvaltningsorgan blir stilt overfor en vanskelig balansegang i forhold til at kommunen også må opptre som en aktør i et marked hvor store verdier skal sikres og omsettes. Evalueringen påpeker at bystyret i for liten grad har blitt involvert i beslutningsprosessen.

Rapport nr. 08/2003
ISBN nr. 82-7356-514-9
ISSN nr. 0098-1617