

Utvalgsleder Tom Cato Karlsen
Generalistkommuneutvalget

Innspill til Generalistkommuneutvalget

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
2. Interkommunale samarbeid	2
2.1 Samarbeid om avfallstjenester.....	3
2.2 Samarbeid om krisesenter.....	3
2.3 Samarbeid om brann- og redningstjenester.....	4
2.4 Samarbeid om vann- og avløpstjenester	5
3. Digitalisering	6
3.1 Tilrettelegging for digitalt samarbeid	6
3.2 Likeverdig tilgang til elektroniske løsninger	7
3.3 Høyhastighets bredbånd til alle.....	8
4. Eierstyring av kommunale virksomheter.....	8
5. Avslutning	10

1. Innledning

Samfunnsbedriftene er den ledende arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen for selskaper som i all hovedsak har offentlig og kommunalt eierskap. Våre 570 medlemmer er samfunnsbedrifter som leverer grunnleggende tjenester innen bransjer som energi, avfall, brann/beredskap, havn, vann/avløp, økonomi, kultur, samferdsel, og helse m.fl. til innbyggere og næringsliv over hele landet.

Samfunnsbedriftene har medlemmer over hele Norge, og vi er særlig opptatt av å sikre gode og forutsigbare rammevilkår som stimulerer til lokal næringsutvikling, samt bære- og konkurransekraft i hele landet.



Våre bedrifter utfører samfunnsskrittiske oppgaver på vegne av eierkommunen. En rekke kommuner har valgt å etablere kommunale selskaper for å utføre en oppgave til det beste for innbyggerne i kommunen. To tredeler av våre medlemmer er organisert som aksjeselskaper (AS) eller interkommunale selskaper (IKS). De øvrige er fordelt på foretaksformer som for eksempel samvirkeforetak (SA), stiftelser, foreninger og pensjonskasser. Vi har også drøyt 50 kommunale foretak (KF) i medlemsmassen, som får interessepolitisk/næringspolitisk bistand gjennom medlemskape.t

Samfunnsbedriftene er positive til at man skaffer et helhetlig kunnskapsgrunnlag om det norske generalistkommunesystemets virkemåte og utvikling. Det er viktig å vurdere kommunenes rammer og forutsetninger for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferds-samfunn.

I dette innspillet kommer vi ikke til å berøre fordeler eller ulemper ved å slå sammen kommuner. Vi tar utgangspunkt i at generalistkommune-prinsippet fortsatt skal være gjeldende, og har sett på hva som er nødvendig for at alle norske kommuner skal kunne levere gode og effektive tjenester over hele landet – med utgangspunkt i prinsippet om likeverdige tjenester. En rød tråd i vårt innspill vil derfor være økt samarbeid mellom kommunene.

Vi har delt innspillet i tre deler: Først vil vi si noe om interkommunale samarbeid generelt, og komme med eksempler fra ulike bransjer som viser behovet for samarbeid. Deretter sier vi litt om digitalisering, som vil prege også kommunal forvaltning og samarbeid om tjenester. Og til slutt vil vi si litt om eierstyring i kommunale selskaper, som er en forutsetning for vellykkede interkommunale samarbeid organisert som selskaper.

2. Interkommunale samarbeid

En rekke norske kommuner sliter med å levere lovpålagte tjenester til innbyggere og næringsliv. Samtidig har kjerneoppgavene blitt så komplekse og kompetanse- og ressurskrevende at også store kommuner har utfordringer med å løse dem på egen hånd.

Hvis Norge fortsatt skal følge et generalistkommuneprinsipp, og samtidig vurdere å delegere ytterligere oppgaver til lokalt nivå, tror vi det er helt nødvendig med mer interkommunalt samarbeid. Det understrekes ved at norske kommuner, selv etter siste kommunereform, fortsatt varierer i geografisk størrelse fra Kvitsøy på 6 kvadratkilometer til Kautokeino på 9700, og i folketall fra Utsira med 192 innbyggere til Oslo med 700.000.

Samtidig vet vi at det ikke er mulig å finne en inndeling av kommuner som vil være optimal for alle de ulike tjenester en kommune skal levere. Det som er et naturlig dekningsområde for brann- og redningstjenesten, vil ikke være det for et krisesenter. De geografiske områdene som setter naturlige grenser for virksomheten til et nettselskap, vil neppe være de samme for avfall-, vann- og avløpstjenester.

Vårt hovedpoeng er at de fleste kommuner vil være tjent med å se nærmere på ulike samarbeid med nabokommuner – uavhengig av geografisk utstrekning og folketall. Selv store byer som Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim er – med stort hell – involvert i flere interkommunale samarbeid. De er alle kystbyer som deler sjøområder med nabokommuner, og finner det derfor naturlig å samarbeide om for eksempel havner og vann- og avløpstjenester.

Vi vil understreke at kommunepolitikerne i hver enkelt kommune er de beste til å vurdere hvordan de kommunale tjenestene bør organiseres og hvilke samarbeid som bør etableres. Imidlertid har vi et bredt kunnskapsgrunnlag som viser at kvaliteten på tjenestene til innbyggere og



næringsliv ofte kan bli bedre ved samarbeid, og at interkommunale samarbeid skaper større fagmiljøer som gjør det enklere å rekruttere nødvendig og attraktiv kompetanse.

Samfunnsbedriftene mener at både store og små kommuner bør oppmuntres til forpliktende samarbeid med sine naboer for å levere bedre og mer effektive tjenester til innbyggere og næringsliv. Vi mener også at myndighetene bør pålegge kommunene å vurdere slike samarbeid der man har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver.

2.1 Samarbeid om avfallstjenester

Kommunene har etter forurensningsloven § 30 ansvar for å samle inn husholdningsavfall for sine innbyggere. Innsamlingen kan organiseres på ulike måter. Det kan skje via kommunens egen driftsorganisasjon (etat), konkurranseutsetting til private eller gjennom interkommunale samarbeid. Svært mange kommuner i Norge har gått sammen om oppgavene og etablert et interkommunalt selskap (IKS).

Det finnes i dag over 50 interkommunale avfallsselskaper fordelt over hele landet som utfører de lovpålagte oppgavene på vegne av sine eierkommuner. Flere av dem har datterselskaper (AS) som kan utføre næringsvirksomhet, f.eks. samle inn og håndtere næringsavfall (avfall som ikke stammer fra husholdninger). Det er i dag kun rundt 15-20 kommuner som organiserer avfallshåndtering i etat. Ellers i landet er innsamlingen for det meste løst i samarbeid og/eller gjennom egne selskap.

En viktig årsak til det omfattende samarbeidet i denne sektoren, er at det dreier seg om å løse kommunale fellesoppgaver. Oppgaveløsningen forutsetter betydelige investeringer i kjøretøy og anlegg. Det er dermed grunnlag for stordriftsfordeler ved at innsamlingen skjer over geografiske områder som dekker flere kommuner, og der man kan benytte felles materiell og ansatte. Erfaring viser at innsamlingen bør være av en viss størrelse og omfang for å oppnå kostnadseffektivitet. Videre skaper større enheter mindre sårbarhet knyttet til den daglige driften. Nye og ambisiøse mål innen klima, miljø og gjenvinning gjør at innhenting og håndtering av avfall må planlegges, organiseres og utføres forsvarlig og fagmessig, og ved bruk av mer moderne teknologi. Dette krever kompetanse og fagmiljøer som mange kommuner ikke kan etablere alene.

Mange av våre avfallsmedlemmer har behov for å foreta betydelige investeringer de neste årene, blant annet i ettersorteringsanlegg. Dette vil ha en kostnad for innbyggerne, siden utgiftene dekkes inn via egenandeler/gebyrer etter selvkostprinsippet. Det er ganske åpenbart at mange kommuner ikke kan etablere egne anlegg for en mindre befolkning, siden dette ville blitt uforholdsmessig dyrt for innbyggerne. Ved samarbeid i en region om både innhenting, ettersortering og behandling av avfall, kan tjenesten bli mer bærekraftig og rimeligere for innbyggerne.

2.2 Samarbeid om kriesenter

Etter kriesenterloven har kommunene et ansvar for å sikre et godt, helhetlig og likeverdig kriesentertilbud for sine innbyggere. Tilbudet skal være gratis, heldøgns og tilrettelagt for alle som er utsatt for vold og overgrep i nære relasjoner. Kommunen har plikt til å sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved å sikre at ansatte på de ulike kriesesentrene har tilstrekkelig og god kompetanse til å kunne møte brukernes særskilte behov.

På landsbasis er det i dag 44 kriesentre. Organiseringen varierer fra organisering i etat til bruk av vertskommuner, stiftelser og IKS. De aller fleste kriesesentrene har tilbud som retter seg mot innbyggere i flere kommuner eller større regioner. Det kreves dermed utstrakt grad av samarbeid mellom kommunene og kriesesentrene i de ulike regionene.



Med unntak av de største bykommunene, vil det være vanskelig og altfor kostnadskrevenende å etablere et krisesentertilbud kun for innbyggere i egen kommune. I tillegg er mange kommuner små og i oversiktlige, slik at et lokalt tilbud ikke kan ivareta brukernes behov for vern og sikkerhet i tilstrekkelig grad. Kravene til heldøgns/helårlig drift og egnede lokaler har medført at kommunene selv har vurdert det som nødvendig med samarbeid. Kriesesentrene møter mennesker og familier med komplekse og sammensatte behov, som gjør at kompetanse på ulike utfordringsområder er stor. Det enkelte kriesesenteret bør dermed være av en slik størrelse at det er mulig å etablere fagmiljøer som har nok kompetanse til å tilpasse tilbudet mot de særskilte behov som brukerne har.

IKS er en velprøvd samarbeidsmodell for kriesesentre. Selskapet kan rendyrke tjenesten, ansette egne medarbeidere og sikre at tilbudet utformes i samsvar med lovkravene.

Samtidig kan deltakerkommunene treffe overordnede beslutninger om virksomhetens mål, økonomi og retning i eierorganet. Det er all grunn til å tro at kriesesentersamarbeid bidrar til å redusere kostnader for den enkelte kommune. Kriesesentrene vil på denne måten også kunne bidra til kompetanseløft, samordning og utvikling på tvers av kommuner og regioner.

Kriesesentertjenesten er avhengig av god og prioritert samhandling med andre kommunale (etats-)tjenester som NAV, barnevern, familievern, psykisk helse, sosial og omsorg for å skape verdi for den innbyggeren som trenger denne tjenesten. Ved å dekke flere kommuner vil et IKS lettere kunne tilpasse sin drift til de ulike kommuners behov (økonomi, kompetanse, geografi og demografi), og dermed sikre at kriesesentertjenesten blir av god kvalitet uavhengig av kommune-tilhørighet.

2.3 Samarbeid om brann- og redningstjenester

Gjennom lov om kommunal beredskapsplikt, sivilbeskyttelsesloven og sivile beskyttelsestiltak er norske kommuner pålagt en beredskapsplikt. Det betyr at man skal utrede hvilke trusler og hendelser som kan ramme en kommune gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), og sørge for at man har et krisehåndteringsapparat som er i stand til å takle større og mindre hendelser.

Skredulykken i Gjerdrum i romjula 2020 var en massiv hendelse som satte den kommunale beredskapen på prøve. I evalueringen etter ulykken kommer det følgende anbefalinger for å øke den kommunale beredskapen generelt i hele landet:

«Hendelsen viser viktigheten av at kommunene etablerer samarbeid og gjensidige avtaler for å støtte hverandre i kriser, og at de vektlegger samarbeid med andre eksterne offentlige og private beredskapsaktører i arbeidet med kommunal beredskapsplikt. Gjennom krav om analyse av omfattende og komplekse hendelser i helhetlig ROS, øvelser og beredskapsplanlegging i nært samarbeid med andre beredskapsaktører, skal beredskapsplikten bidra til at kommunene står bedre rustet til å håndtere de store krisene»¹.

Det er i dag mange kommuner som samarbeider om brannberedskap og forebygging – enten gjennom vertskommunemodeller, kommunale foretak eller IKS. I tillegg finnes det samarbeidsstrukturer som blant annet Vest brann- og redningsregion og Trønderbataljonen. Samfunnsbedriftene organiserer 35 interkommunale og etatsstyrte brann- og redningsvesen og 110-alarmsentraler. Disse dekker beredskapsbehovet til 2,7 millioner innbyggere i 190

¹ Evaluering: "Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum". Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet 1. juni 2021 – <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/redningsaksjonen-og-den-akutte-krisehandteringen-under-kvikkleireskredet-pa-gjerdrum/id2856806/>



kommuner. Det er likevel fortsatt for mange små og sårbare brann- og redningstjenester i landet som sliter med å opprettholde god kompetanse på det forebyggende arbeidet. Samtidig opplever de utfordringer knyttet til å opprettholde god og kompetent beredskap, og mangler ledere på heltid. Vi mener derfor at det er et stort behov for at disse kommunene innleder samarbeid med nabokommunene for å løse sine utfordringer.

I dag er det 200 brann- og redningstjenester i Norge. Tallet har vært på vei nedover, særlig de siste 10 årene. Det gjøres mye bra arbeid også i de mindre brann- og redningstjenestene. Likevel er det store utfordringer med å opprettholde og utvikle god operativ beredskap slik det ble påpekt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i Brannstudien fra 2013. Det er også utfordringer med å rekruttere og beholde god kompetanse på forebyggingsområdet. Dette skyldes i hovedsak at det er for mange små og sårbare brann- og redningstjenester i landet. De har som felles kjennetegn at de sliter med rekruttering av riktig kompetanse og nyttiggjøre seg ny teknologi, de blir tilført nye oppgaver, og de har til en viss grad utdatert utstyr.

Svaret på disse utfordringene har i mange kommuner vært å inngå samarbeid med nabokommuner for å styrke brann- og redningstjenesten. Dette skjer i form av etablering av interkommunale brannselskaper, vertskommuneløsninger og andre typer samarbeid. Slike prosesser møter ofte mye motstand, og mange er redde for sentralisering av en samfunnskritisk tjeneste. Et samarbeid over kommunegrensene for å løse disse beredskapsoppgavene dreier seg imidlertid ikke om sentralisering. Folk, stasjoner og utstyr må være lokalisert der hvor folk bor for å opprettholde forskriftskrav til responstid. Et samarbeid bidrar derimot til en profesjonalisering av tjenesten, særlig på ledernivå. Gjennom samarbeid blir det mulig å få på plass heltidsstillinger på ledernivå noe som vil styrke kompetansen betraktelig. DSB foreslo krav til heltidsledelse i den nye Brann- og redningsvesenfskriften, men Justis- og beredskapsdepartementet valgte å se bort fra denne faglige tilrådingen.

Drøyt 8.000 av de totalt 12.000 som jobber innen brann og redning i Norge jobber deltid. Det vil si at de har en annen jobb som hovedinntektskilde, og at de slipper det de har i hendene når alarmen går. Disse sørger for god beredskap i distriktene, og de aller fleste av dem gjør det mer av dugnadsånd enn ønsket om å tjene noen ekstra tusen i året. Dette er en god og ressurseffektiv måte å organisere en samfunnskritisk tjeneste på. Utfordringen er at mange av disse brann- og redningstjenestene også har ledere på deltid.

Det er krevende å være brannsjef. For det første har man en sentral rolle i den operative kommunale beredskapen. For det andre skal man utvikle en tjeneste som blir stadig mer teknologitung, og som får stadig nye og kompetansekrevende oppgaver. For det tredje skal man være garantist for at alle krav og pålegg om brannforebygging blir fulgt. Et slikt ansvar er lite forenlig med en deltidsjobb. Å få på plass ledere på heltid er imidlertid vanskelig å få til for mange mindre kommuner, og det kan bli nødvendig å samarbeide med nabokommuner for å dele utgiftene på flere for å få på plass heltidsledelse.

2.4 Samarbeid om vann- og avløpstjenester

Vann- og avløpsanleggene i Norge eies i hovedsak av kommuner eller kommunalt eide selskaper og foretak. Ansvar for å sikre rent og trygt vann for alle innbyggere er nært knyttet sammen med øvrige kommunale ansvarsområder som plan og bygg, miljøforvaltning, brannvern og beredskap, og er dessuten kritisk for befolkningens helse og sikkerhet. Lov om kommunale vann- og avløpsverk bidrar til å sikre at mest mulig av infrastrukturen innen vann og avløp forblir i kommunalt eierskap.

Mens det i Sør-Norge er etablert flere interkommunale vann- og avløpsselskaper (vi organiserer rundt 15 av dem), finnes det i dag ikke interkommunalt samarbeid innen vann og avløp nord for



Hamar. Årsaken til de store geografiske ulikhetene kan nok skyldes flere forhold, blant annet lange avstander mellom eksisterende vannverk, anlegg og infrastruktur.

Det er et stort behov for investeringer i infrastrukturen i vann- og avløpssektoren. Ifølge en rapport² som SINTEF og Norconsult har utført for interesseorganisasjonen Norsk Vann, er det et investeringsbehov på nesten 332 milliarder kroner i de kommunale vann- og avløpsanleggene fram til 2040.

Det er behov for store investeringer i renseanlegg, alternativ forsyning, overvannstiltak, fornyelse av ledningsnett og nødvendige utvidelser av kapasiteten for å møte befolkningsveksten. Opprustningen er også en viktig faktor for å redusere sårbarhet og styrke beredskapen i kommunene.

Ifølge rapporten vil det bli en kraftig økning i de kommunale vann- og avløpsgebyrene de neste årene hvis kommunene skal ta hele regningen selv. For kommunene i de seks sørligste fylkene forventes en fordobling av gebyret. I Innlandet og Trøndelag kan man regne med ytterligere 40 prosent økning, mens Møre og Romsdal og Nord-Norge får høyest gebyr. I Nordland må man regne med en tredobling av gebyrene, som allerede var snaut 10.000 kroner per husstand i 2019.

I 2021 har vi fått to nye rapporter fra Norsk Vann som peker på at norske kommuner er best når de samarbeider om vann- og avløpsoppgavene.

I rapporten «Vannbransjens erfaringer med kommunesammenslåinger»³ har Menon Economics og Kinei sett nærmere på seks kommunesammenslåinger og deres muligheter til å løse vann- og avløpsoppgavene. Konklusjonen er at tjenestekvaliteten øker og gebyrene synker med økende kommunestørrelse.

Sluttrapporten for Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene⁴, konkluderer med at organiseringen av vann- og avløpstjenester er fragmentert, at investeringsbehovet øker, at det er behov for å styrke kompetanse og kapasitet i kommunene, og at størrelse er viktig for tjenestetilbudet. Rapporten er tydelig på at økt samarbeid er veien å gå – særlig for de minste kommunene.

Mange kommuner vil ha et behov for å etablere større kompetansemiljøer på vann- og avløpsområdet for å sikre kvalitet, innovasjon og kostnadseffektivitet, men også for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Innen vann og avløp har ikke kommunereformen gitt ønsket effekt. Det er derfor et stort potensial for etablering av større enheter på tvers av kommunegrensene, som interkommunale selskap, kommunale oppgavefellesskap, vertskommuner eller regionale vannassistanter for å møte sektorens utfordringer de neste årene.

3. Digitalisering

3.1 Tilrettelegging for digitalt samarbeid

Eksemplene over viser at det er et stort potensial i interkommunale samarbeid. Digitalisering og bruk av IKT kan forsterke dette, og gi en mer bærekraftig utvikling med økt verdiskaping og

² <https://norskvann.no/interessepolitikk/investeringsbehovet-i-vann-og-avlopsanlegg/>

³ <https://norskvann.no/ny-rapport-vannbransjens-erfaringer-med-kommunesammenslainger/>

⁴ <https://norskvann.no/sluttrapport-fra-arbeidsgruppa-for-effektiv-organisering/>



innovasjon. De aller fleste tjenester som tilbys i norske kommuner kan dra nytte av digitale verktøy, noe som igjen kan bety bedre og mer effektive tjenester til en lavere kostnad.

Gevinsten av digitalisering og IKT er ikke avgrenset til ett tjenesteområde eller én enkelt kommune. Digitale verktøy er i seg selv et middel for å kunne samarbeide mer på tvers av etater og sektorer, men også over kommunegrensene. Erfaring viser imidlertid at det er en rekke barrierer for digitalt samarbeid. Det kan for eksempel være forskjellig valg av teknologiske plattformer som ikke er kompatible, men også at videreutvikling av like løsninger i den enkelte kommune vokser seg så forskjellig fra nabokommunenes løsninger at samarbeid ikke er teknisk mulig.

For å legge til rette for mer digitalt samarbeid mellom kommuner, bør man tilstrebe en større standardisering for teknologiske løsninger i de ulike tjenesteområdene. Hvis teknologiske plattformer i større grad er kompatible, vil det senke terskelen for å utrede gevinster, og dermed inngå større samarbeid.

De siste årene har det vært en rekke teknologiske pilotprosjekter i norske kommuner, ikke minst i helsesektoren. Mange av disse har vært svært vellykkede og avdekket en rekke gevinster ved økt bruk av digitale verktøy. Ofte ligger det en utfordring med finansiering av videreføring og oppskalering av løsningene etter at pilotprosjektet er avsluttet. Dermed kan mangel på finansiering sette en stopper for videreføring av vellykkede prosjekter, noe som også reduserer sjansen for at andre kommuner kan implementere de samme løsningene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tidligere bevilget 125 millioner kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale digitaliseringsprosjekter (DigiFin). Ordningen gir støtte til IKT-prosjekter av nasjonal betydning som kan komme hele kommunal sektor til gode. Samfunnsbedriftene mener at dette – selv om den er underfinansiert – er en god ordning som kan øke digitaliseringstakten i kommunal sektor. Derfor er det også viktig at den støtter tiltak som gir mer samarbeid og bedre standardisering.

Digital kompetanse vil alltid være en utfordring i distriktskommuner som skal kjempe om den ettertraktede arbeidskraften med både offentlige og private aktører. Det er derfor viktig med ordninger som sikrer at kommuner og kommunale selskaper sikres kompetanse som bidrar til økt digitalisering og økt samarbeid mellom tjenesteområder og kommuner. Dette kan gjøres gjennom det tradisjonelle utdanningssystemet, men også gjennom videreutdanning av dagens arbeidskraft.

3.2 Likeverdig tilgang til elektroniske løsninger

Myndighetene har etablert en rekke ordninger for å sikre en god digitalisering i offentlig sektor. Imidlertid er det fortsatt lover og regler som setter begrensninger for enkelte foretaksformer.

Et eksempel kom under koronapandemien da IKS fikk store problemer ved at IKS-loven ikke ga adgang til å holde digitale møter i styrende organer. Koronabegrensningen på fysiske møter medførte derfor at interkommunale selskaper måtte velge hvilken lov de skulle bryte for å få gjennomført representantskap og vedtatt årsberetning og regnskap.

Vi er tilfredse med endringene myndighetene etter hvert gjorde i IKS-loven, slik at også disse selskapene har anledning til å avholde digitale møter. Dette bidrar til å forenkle og effektivisere selskapsstyringen, og gir gode alternativer når det ikke er mulig med gjennomføring av fysiske møter.

Selv etter moderniseringen av IKS-loven, er det fortsatt barrierer. For eksempel er det ikke mulig for interkommunale selskaper å benytte samordnet registermelding digitalt hos



Brønnøysundregistrene. For å legge til rette for mer samarbeid mellom kommuner, er det viktig at IKS som foretaksform ikke henger etter alle andre i digitaliseringen. Vi mener derfor det er viktig at lover og regler som regulerer driften av disse selskapene, får en like god digital oppdatering som lover og regler for andre foretaksformer. Først da vil IKS bli et fullgodt alternativ for kommuner som vil opprette felles selskaper eller inngå samarbeid for å kunne levere nødvendige tjenester til innbyggere og næringsliv.

Vi viser til det nylig oppdaterte digitaliseringsrundskrivet for offentlig sektor, hvor det stilles en rekke krav til at offentlig forvaltning skal benytte digital kommunikasjon i sin kontakt med blant annet næringslivet. Det skulle derfor være åpenbart at kommunale og interkommunale selskaper også må få samme muligheter som private aktører i sin samhandling med offentlig myndigheter.

3.3 Høyhastighets bredbånd til alle

Koronapandemien har avdekket at det har vokst frem et digitalt skille mellom by og land. Mens bare 4% av innbyggerne i tettbygde strøk mangler høyhastighets bredbånd, er det 44% som mangler dette i distriktene. Dette vil gjøre store utslag i hvilke tjenester som tilbys i urbane og rurale kommuner. Hvis det er et ønske om at norske kommuner skal tilby likeverdige tjenester over hele landet, er det viktig at det ikke er store forskjeller i tilgangen til viktig infrastruktur.

Oppkobling til omverden via høyhastighets bredbånd er en forutsetning for å kunne opprettholde både bosetning og næringsliv over hele landet. Bredbånd har blitt en så viktig infrastruktur at det kan sidestilles med tilgang til strøm.

Samfunnsbedriftene har derfor foreslått for myndighetene at minimum 95 prosent av norske husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer skal ha tilgang til bredbånd med hastighet på minimum 1 Gbit/s i løpet av 2025. De resterende bør ha tilgang til bredbånd med en hastighet på minimum 100 Mbit/s i løpet av 2025.

4. Eierstyring av kommunale virksomheter

I dette innspillet har vi lagt vekt på viktigheten av samarbeid mellom kommuner. Det er viktig å understreke at organisering av oppgaver i interkommunale samarbeid og kommunale/ interkommunale selskap ikke medfører at kommunen «mister» kontroll, men at kommunen må innrette styringen på en annen måte.

Når en tjeneste organiseres i et selskap, får kommunestyret en eierrolle og må styre selskapet og tjenesten gjennom selskapets eierorgan. Dette er noe annet enn hvordan de folkevalgte normalt styrer det interne kommunale tjenestetilbudet. I AS og IKS er eierorganene generalforsamling og representantskap. Ofte sitter det sentrale folkevalgte i eierorganene, gjerne ordførere. Samfunnsbedriftene vil peke på at eierne/kommunene har mange muligheter til å styre og samordne tjenestetilbudet gjennom den *eierstyringen* som skjer i eierorganene. Kunnskap om eierstyring og hvilke grep kommunen kan ta for å sikre den styringen de selv ønsker må derfor styrkes.

Kommuneloven av 2018 pålegger alle kommuner å utarbeide en eierskapsmelding minst én gang i valgperioden. Denne plikten kan ikke delegeres. Gjennom arbeidet med eierskapsmelding vil kommunestyret få et bevisst forhold til hvilke selskaper man eier eller har tilsvarende interesser i, og hvilken eierskapspolitikk det valgte kommunestyret ønsker å føre. I dette arbeidet er det helt sentralt at kommunen tar stilling til hvordan den ønsker å organisere sine tjenester.



Der kommunen velger å opprette et selskap eller interkommunalt samarbeid som skal utføre tjenester, bør kommunen allerede ved dannelsen av selskapet/samarbeidet ta inn prinsippene for eierstyring og den øvrige samhandlingen mellom selskap og eiere/kommunen i vedtekter, selskapsavtale og øvrige styringsdokumenter. Kommunen kan som en del av dette også fastsette nærmere retningslinjer for planlegging og koordinering av etatstjenestene opp mot de tjenestene som legges utenfor kommunens interne styringslinjer.

Det kan være spørsmål om hvordan kommunen og kommunedirektøren kan styre og samordne tjenestetilbudet internt med tjenester som kommunen tilbyr via ulike selskaper og samarbeid. Det er videre spørsmål om hvordan man kan ivareta folkevalgt lederskap og kontroll over tjenestene på en god måte når de er organiserte i f.eks. et kommunalt oppgavefellesskap, AS eller IKS.

I denne sammenhengen kan det være grunn til å skille mellom produksjon av felles-⁵ og støtte-tjenester og mer individrettede velferdstjenester på kommunale kjerneområder innen f.eks. helse, skole og omsorg. Sistnevnte utgjør ofte en stor del av kommunebudsjettet.

Oppgaver som tradisjonelt legges utenfor kommunens egen driftsorganisasjon og inn i selskaper, handler ofte om drift av fellestjenester med et begrenset innslag av myndighetsutøvelse. Mange mer individrettede tjenester innebærer nettopp utøvelse av offentlig myndighet, og medfører gjerne særlige behov for tverrfaglig samarbeid og koordinering på tvers av kommunale etater. Da vil det være hensiktsmessig at de ligger i kommunen og innen samme organisasjon. Det er i tillegg en del begrensninger knyttet til å delegerer offentlig myndighet til andre rettssubjekter, jf. kommuneloven § 5-4. Fellestjenester og tjenester som produseres til selvkost vil derimot ofte kunne løses på en god og kostnadseffektiv måte i selskaper utenfor kommuneorganisasjonen. For en del slike tjenester kan nok behovet for tett folkevalgt styring og samordning med andre kommunale tjenester være noe mindre.

God og tydelig eierstyring og samordning kan sikres ved blant annet å ta følgende inn i eierskapsmeldingen eller andre overordnede styringsdokumenter:

- Fastsetting av formål og avgrense selskapets kjernevirksomhet
- Prinsipper for styring av selskapet (styre og daglig leder)
- Avklaring av roller, ansvar og myndighet for selskapets styrende organer
- Retningslinjer for styresammensetning og om bruk av valgkomité (krav til kompetanse)
- Retningslinjer for samhandling mellom selskap og eierne (kommunene)
- Retningslinjer for samhandling/samarbeid med kommunale etater (f.eks. avfallsselskap og plan- og bygningsetaten, administrative kontaktmøter)
- Forventninger til økonomistyring, prising av tjenester, utbytte/avkastning, samfunnsansvar
- Angivelse av klare, realistiske og etterprøvbare mål for selskapene (f.eks. på økonomi, miljø/klima, kompetanse, kvalitet, tjenesteutvikling, mm.)
- Rapporteringskrav tilbake til kommunestyret (kvartalsvis, årlig)
- Eiermøter/eierdialog (årlige informasjonsutveksling, forventningsavklaringer, mm.)

Oversikten viser at det er en rekke virkemidler og grep kommunene kan benytte seg av for å ha god kontakt med og sikre god overordnet styring av sine selskaper. Vedtekter og selskapsavtale kan også inneholde krav om enstemmighet for visse vedtak i eierorganet, f.eks. vedtak om budsjett, låneopptak, innskudd fra eierkommunene mv. Det gir i så fall den enkelte kommunen (v/kommunestyret) en vetorett i disse sakene.

⁵ Fellestjenester er ikke et klart eller juridisk definert begrep, men vi sikter her til f.eks. avfallsinnsamling, brann og redning, IKT, innkjøp og anskaffelser, park og anlegg, eiendomsforvaltning, renhold, revisjon, arkiv, mv. Dvs. kommunale (lovpålagte) oppgaver eller tjenester som i liten grad er basert på individuelle lovfestede rettigheter.



Den ansvarsfordelingen som selskapslovgivningen regulerer mellom eier, styre og daglig leder bør respekteres, men dette er ikke til hinder for aktive folkevalgte og aktivt eierskap både ved etablering av selskapet og gjennom deltakelse i representantskapet (IKS), generalforsamling (AS) eller andre eierorgan.

Samfunnsbedriftene erfarer at kommunalt eide selskaper tar samfunnsansvar og er bevisste på at de produserer tjenester og løser oppgaver på vegne av kommunen og innbyggerne. På samme måte som staten har tillit til at kommunene sørger for at innbyggerne får sine grunnleggende velferdsbehov ivaretatt innenfor lovens rammer, bør kommunen også ha tillit til at kommunale selskaper og samarbeid de deltar i løser oppgavene på deres vegne på en god, forsvarlig og kostnadseffektiv måte.

5. Avslutning

I dette innspillet har vi lagt vekt på viktigheten av samarbeid mellom kommuner, og pekt på hvordan kommunene kan få flest mulig gevinster (eksemplene fra de ulike bransjene i kapittel 2) og samtidig ikke minste kontrollen over tjenestene som leveres (gjennom eierstyring som vist i kapittel 4).

Hvis generalistkommunesystemet skal videreføres med den kommunestrukturen vi har i dag, er vi overbevist om at det vil være behov for mer interkommunalt samarbeid på en rekke områder de neste årene. Mange av dagens kommuner er for små til å kunne ivareta oppgavene på flere sektorområder alene.

Samfunnsbedriftene mener derfor at en bevaring av generalistkommunesystemet vil kreve at myndighetene oppfordrer eller pålegger kommunene å samarbeide mer, men samtidig styrke kommunenes og de folkevalgtes kunnskap om eierstyring i selskaper og samarbeid. Da kan man både hente ut gevinstene ved stordriftsfordeler, større fagmiljøer, mer bærekraft og bedre tjenester – og samtidig sikre god folkevalgt styring og kontroll. KS har utarbeidet et eget hefte om dette som beskriver de ulike virkemidler som kommunene kan bruke overfor sine selskaper⁶.

Vi ønsker lykke til med det videre arbeidet i Generalistkommuneutvalget, og stiller mer enn gjerne i oppklarende møter om de ulike innspillene vi har presentert i dette notatet.

Vennlig hilsen

Øivind Brevik
Administrerende direktør
Samfunnsbedriftene

⁶ Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll – <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/Anbefalinger-om-eierskap-F41-web.pdf>