

KS Folkevalgprogram

# Folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløsningen

23

27



KOMMUNESEKTORENS  
ORGANISASJON

**Ansvarlig redaktør:**  
Dag-Henrik Solbakken

**Cover photo:**  
Adobe Stock

**Formgivning:**  
Bly

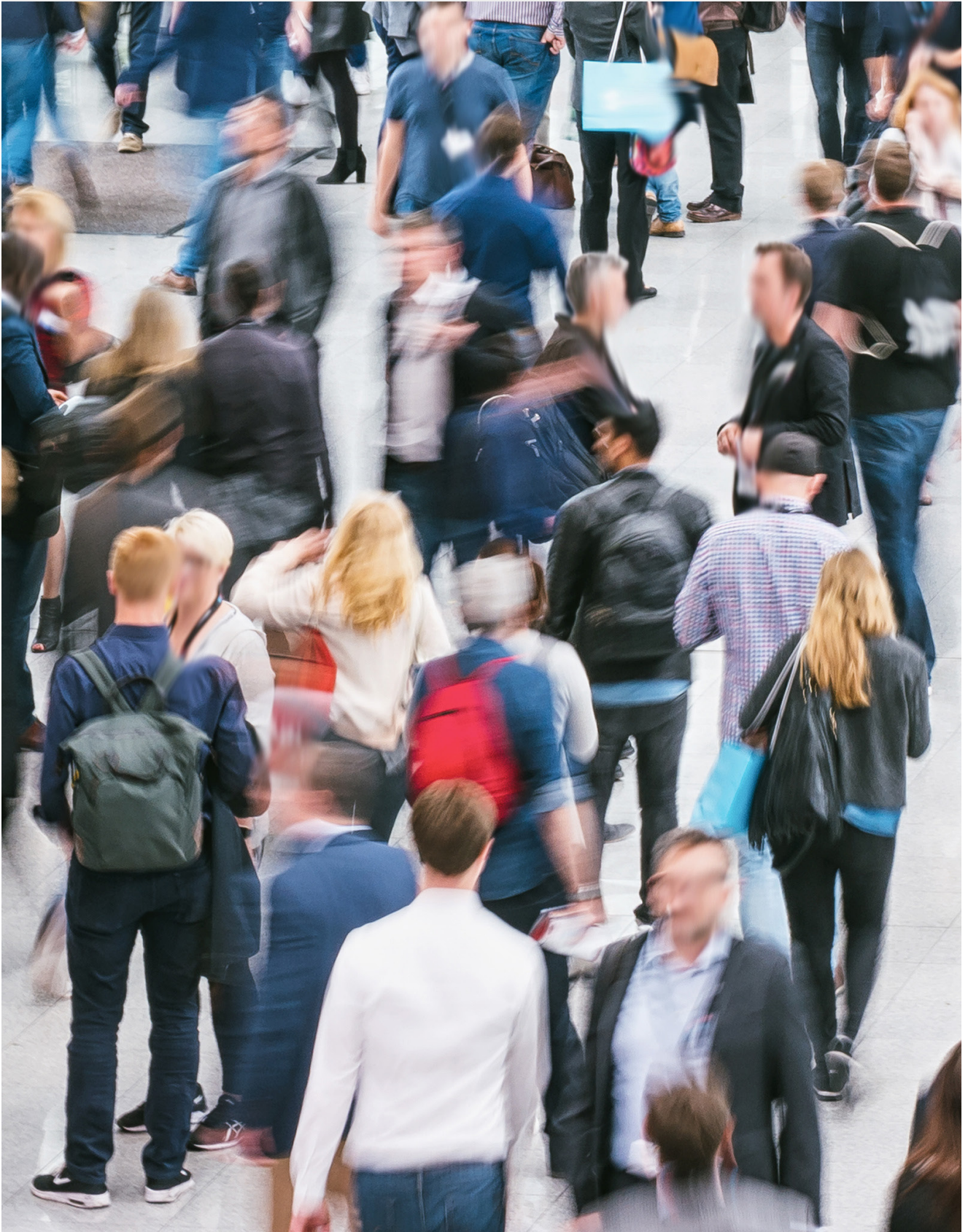
**Utgivelsesår:**  
1. utgave, 2022

ISBN 978-82-93866-07-7

**Dette heftet er utgitt av KS**  
Dette heftet er utgitt av KS.  
KS er kommunesektorens  
interesse- og arbeidsgiver-  
organisasjon i Norge. Alle  
landets 356 kommuner og 11  
fylkeskommuner er medlemmer.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Hva er handlingsrommet for å organisere oppgaveløsningen?</b>	
1.1	Stor frihet til hvordan tjenestene skal organiseres og leveres .....	7
1.1.1.	Kommunen som forvaltningsorgan.....	8
1.1.2	Interkommunalt samarbeid .....	9
1.1.3	Samvirkeforetak .....	12
1.1.4	Stiftelse .....	13
1.1.5	Kort oppsummert – Hva kjennetegner de vanligste organisasjonsformene utenfor egen driftsorganisasjon? .....	13
1.1.6	Konkurransetsetting og kjøp av tjenester .....	16
1.1.7	Brukervalg.....	18
1.1.8	Samarbeid med frivillige og private organisasjoner .....	19
1.2	Loven setter grenser for og stiller krav til organisering.....	22
1.2.1	Generelle lovkrav .....	22
1.2.2	Nærmere om samarbeid med fylkeskommunen og staten .....	26
1.2.3	Økonomisk ansvar og muligheter til å ta utbytte .....	28
1.2.4	Adgangen til å oppløse eller trekke seg ut av virksomheten .....	28
<b>2</b>	<b>Hvordan påvirker fristilling standarder for godt lokaldemokrati?</b>	
2.1.	Standarder for god lokaldemokratisk styring .....	30
2.2.	Konsekvenser av fristilling for god lokaldemokratisk styring .....	32
<b>3</b>	<b>Hvordan påvirker fristilling det folkevalgte lederskapet?</b>	
3.1	Konsekvenser for representasjonsrollen.....	37
3.2	Konsekvenser for lederrollen .....	38
3.2	Konsekvenser for styringsrollen .....	38
3.3	Konsekvenser for arbeidsgiverrollen .....	42



Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Dette ansvaret omfatter også hvordan kommunen velger å organisere oppgaveløsningen.

Kommunestyret og fylkestinget har stor frihet til å velge å utføre alle oppgavene selv, samarbeide med andre kommuner eller kjøpe tjenester fra andre.

Dette heftet gir en oversikt over hvilke valgmuligheter kommunestyret og fylkestinget har til å velge organiseringsformer og hva som kjennetegner disse. Heftet tar opp hvilke konsekvenser økt fristilling fra kommunal virksomhet vil ha for ulike sider ved demokratisk legitimitet. Heftet går også inn på hvilke muligheter og utfordringer organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir for de ulike rollene i det folkevalgte lederskapet i kommunene; representere, lede, styre/kontrollere og være arbeidsgiver.

Heftet kan gjerne sees sammen med «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll», som søker å bidra til kunnskap om viktige hensyn og hva som bør på plass for å få til en god eierstyring og ledelse av selskaper og foretak.

Med dette heftet ønsker KS å gi en bakgrunn for refleksjon og diskusjon om hvilke hensyn som kan være viktige når dere vurderer hvordan kommunen eller fylkeskommunen skal organisere oppgaveløsningen på god måte. Her er det ingen fasit. Hver kommune og fylkeskommune må finne sine egne løsninger innenfor de rammene som lovverket setter og ut fra formålet med oppgaven.

For enkelthets skyld brukes kommuner om kommuner og fylkeskommuner. Tilsvarende brukes kommunestyre om kommunestyre og fylkesting videre i heftet

  
Gunn Marit Helgesen  
Styreleder

  
Lasse Hansen  
Administrerende direktør

# 1

Hva er handlingsrommet  
for å organisere  
oppgaveløsningen?



## 1.1.

### Stor frihet til hvordan tjenestene skal organiseres og leveres

Kommunene og fylkeskommunene har stor frihet til å bestemme hvordan oppgaver skal organiseres og leveres til innbyggerne:

- Gjennom egen driftsorganisasjon, eventuelt med egne styrer for kommunale institusjoner
- Et kommunalt foretak som gis noe mer selvstendighet
- Et samarbeid med andre kommuner gjennom vertskommunesamarbeid eller kommunalt oppgavefellesskap
- Legge tjenesteyting, i noen sammenhenger myndighet, til egne selvstendige rettssubjekter utenfor kommunens driftsorganisasjon hvor kommunen er eier alene, er deleier sammen med andre kommuner eller er deleier sammen med private
- Medlemskap i samvirkeforetak
- Helt fristilt ved stiftelser
- Kjøpe tjenester fra private eller ideelle leverandører
- Samarbeide med frivillige og private organisasjoner

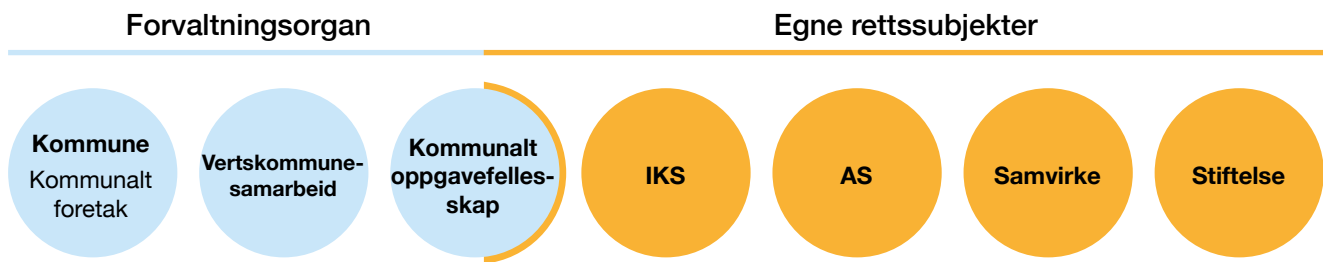
Bakgrunnen for valgene den enkelte kommune tar ved organisering og levering av tjenester kan være mange.

For noen virksomheter kan f.eks. selskapsorganisering være mer hensiktsmessig enn organisering i tradisjonell etat dersom målet om inntjening og utbytte til kommunen er viktig. Men ny organisering kan også dreie seg om å legge bedre til rette for bla:

- Økt kostnadseffektivitet og god ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- Sikring av tjenestekvalitet og profesjonalitet gjennom å bygge større fagmiljøer
- Bedre tilgang på kompetanse
- Mer hensiktsmessig oppgave- og ansvarsfordeling
- Finansieringsforhold
- Mulighet til å tilby tjenester på et marked



Foto: KS, Gjertrud Strand Sanderød



Figur: organisasjonsformer og fristilling. Desto lenger ut til høyre – desto større fristilling

Figuren viser de viktigste organisasjonsformene som kan brukes for løse kommunale oppgaver. Mulighet for politiske styring og kontroll vil være størst ved organisering som et kommunalt forvaltningsorgan. Organisering utenfor kommunen i form av selvstendige rettssubjekter innebærer at styringen blir mer indirekte gjennom representantskap og generalforsamling. Stiftelse er den organisasjonsformen hvor det er minst mulighet for kommunen til å utøve styring og kontroll.

### 1.1.1. Kommunen som forvaltningsorgan

En nylig gjennomført kartlegging<sup>1</sup> viser at den ordinære måten å organisere kommunal virksomhet på, er gjennom kommunens egen basisorganisasjon og ved såkalt linjestyring fra kommunestyre til kommunedirektøren og deretter til virksomhetslederne. I over 90 prosent av kommunene organiseres grunnskolen, hjemmebaserte omsorgstjenester, barnehagetjenesten, institusjonsbaserte omsorgstjenester og PU omsorg i kommunens egen driftsorganisasjon.

Også tjenesteområdene med mer teknisk preg løses som regel innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, om enn i noe mindre omfang enn når det gjelder velferdstjenester. Kartleggingen viser også at det kommunen ikke løser selv, i hovedsak blir løst sammen med andre kommuner.

#### Styre for institusjon

Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, kan kommunestyret velge en viss fristilling ved å opprette egne styrever for kommunale institusjoner. Kommunestyret kan fastsette at styret helt eller delvis skal oppnevnes av kommunedirektøren, eller at styret helt eller delvis skal velges av de ansatte eller brukerne ved institusjonen det gjelder.

Kommunestyret kan gi styret for kommunale institusjoner myndighet til å treffe vedtak som gjelder virksomhetens drift og organisering. Kommunestyret kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.

#### Kommunalt foretak

Når kommunen ønsker å gi en virksomhet en noe mer selvstendig stilling, kan det etableres et kommunalt foretak etter kommunelovens

<sup>1</sup> Ideas2evidence rapport 13/2021, KMDs organisasjonsdatabase



kapittel 9. Foretaket er da ikke en egen juridisk enhet, men del av kommunen som rettssubjekt. Kommunen er derfor part i alle avtaler og hefter for foretakets forpliktelser.

Foretaket ledes av et styre, som er utpekt direkte av kommunestyret. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets myndighet.

## 1.1.2 Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven gir kommuner og fylkeskommuner lov til å samarbeide om å løse felles oppgaver. Det kan samarbeides om både lovplågte og ikke-lovplågte oppgaver og rent forretningsmessige oppgaver.

Slike samarbeidstiltak mellom kommuner var opprinnelig først og fremst knyttet til virksom-

heter med preg av forretningsdrift – bl.a. kraftforsyning, vannverk og offentlig transport. I dag er også ytelsen av flere velferdsoppgaver ivare tatt gjennom interkommunale samarbeidstiltak – slik som for eksempel legevaktordninger.

Kartlegging<sup>2</sup> viser at over halvparten av kommunene bruker interkommunalt samarbeid for å løse innkjøp, IKT-oppgaver og brannvesen. 70 prosent samarbeider om krisesenter og revisjon. Det vanligste er at kommunene organiserer interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid og gjennom interkommunale selskap. Det er en tydelig nedgang i bruken av interkommunale selskap innenfor alle disse fire tjenestoområdene.

Undersøkelse<sup>3</sup> viser også at det ikke er systematiske forskjeller i samarbeidets omfang målt i antall samarbeidsordninger etter kommune størrelse. Variasjoner i samarbeidsomfang synes i større grad å være bestemt av andre faktorer som geografisk plassering, kultur for samarbeid og kommunestyrenes holdning til interkommunale løsninger. Antall samarbeidsordninger kommunene er involvert i varierer fra 20 til over 50. Når det gjelder hvilke oppgaver det samarbeides om, er det derimot systematiske

<sup>2</sup> Ideas2evidence rapport 13/2021, KMDs organisasjonsdatabase

<sup>3</sup> Organisasjonsformer i offentlig sektor En kartlegging, DIFI-rapport 2018:8

forskjeller mellom store og små kommuner. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor som vann og avløp og plan, mens små kommuner deltar i større grad i samarbeid om IKT og PPT, samt helse- og sosialtjenester som tilbud om øyeblikkelig hjelp, jordmortjeneste og barnevern.

Digitalisering åpner for helt nye og andre måter å tenke samhandling på mellom kommunen og innbyggere, mellom kommunen og private «medprodusenter» og internt mellom virksomheter og systemer på tvers av virksomhetsgrenser, kommuner og fylkeskommuner. Felles IKT-systemer vil også være avgjørende for effektivt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Det gjelder særlig kommuner hvor lange reiseavstander legger begrensninger på fysisk tilstedeværelse. Arbeidet med digitalisering kan imidlertid være krevende å håndtere på egen hånd for kommunene. En undersøkelse<sup>4</sup> viste, at det er på IKT og digitalisering det vil være størst behov for å etablere interkommunale samarbeid framover.

Etablering av et interkommunalt samarbeid – både på IKT-området og ellers bør undergis en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Vurderingen bør omfatte både hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig og hvilke retts spørsmål som oppstår for det aktuelle samarbeidstiltaket. KS rapporten «Interkom-

munalt samarbeid om IKT – rettslige rammer for organisering»<sup>5</sup> gir en oversikt over forhold det er relevant å ta inn en slik vurdering.



### Videre lesning

[Interkommunalt samarbeid om IKT – rettslige rammer for organisering, KS advokatene](#)

<sup>4</sup> Utredning om små kommuner TF-rapport nr. 473 2019

<sup>5</sup> Interkommunalt samarbeid om IKT - rettslige rammer for organisering, KS advokatene

## Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid er en form for interkommunalt samarbeid der tjenesteytingen er lagt til administrasjonen i en av de deltakende kommunene. Kommunestyret må derfor delegere den myndigheten de har besluttet å legge til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid kan blant annet brukes til lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse.

Kommuneloven regulerer to typer vertskommunesamarbeid; administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd:

- *Administrativ vertskommune.* Denne modellen kan bare benyttes for oppgaver som ikke er av prinsipiell betydning. Deltakerkommunene overfører gjennom denne modellen myndighet til vertskommunen i samarbeidet. Denne myndigheten kan når som helst trekkes tilbake.
- *Vertskommune med felles folkevalgt nemnd.* Denne modellen kan benyttes ved samarbeid som omfatter beslutningsmyndighet i saker som er av prinsipiell betydning. Deltakerkommunene må delegere den samme myndigheten til nemnda. Dette betyr at det ikke er adgang til å differensiere mellom hvilke oppgaver som delegeres fra de enkelte deltakerkommunene til nemnda. Imidlertid kan de enkelte deltakerkommunene gi ulike instruksjoner om hvordan den

<sup>6</sup> Interkommunalt råd er et politisk samarbeidsorgan, og kan ikke brukes til å organisere tjenester til innbyggerne. Denne samarbeidsformen tas derfor ikke med videre i gjennomgangen.

delegerte myndigheten skal utøves i saker som alene berører kommunen eller dens innbyggere. Alle deltakerkommunene skal være representert med minst to representanter i nemnda. Felles folkevalgt nemnd er et folkevalgt organ, og valgbarhetsreglene i kommuneloven gjelder.



### Videre lesning

[Departementets veileder om vertskommunemodellen](#)

## Kommunalt oppgavefelleskap

Ved kommuneloven av 2018 ble reglene om samarbeid etter § 27 erstattet av to nye organisasjonsformer; interkommunalt politisk råd<sup>6</sup> og kommunalt oppgavefelleskap.

Kommunalt oppgavefelleskap kan brukes både til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat og liknende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Oppgavefelleskapet kan imidlertid ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak.

Den enkelte lov vil kunne legge begrensninger på muligheten til å samarbeide på et område. Kommunalt oppgavefelleskap kan organiseres innenfor kommuneorganisasjonene eller som et selvstendig rettssubjekt utenfor kommuneorganisasjonene.

## Interkommunale selskaper

Et interkommunalt selskap (IKS) kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. IKS-modellen har en meget bred anvendelse, og er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum.

Eierne utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet, som er selskapets eierorgan og øverste myndighet. Selve forvaltningen av selskapet ligger hos selskapets styre og daglig leder. Med «forvaltningen av selskapet» menes at selskapets styre skal lede selskapets virksomhet i vid forstand, herunder at styret har ansvaret for at de verdier deltakerne har lagt i selskapet anvendes i samsvaret med selskapets formål. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet

## Aksjeselskap

Et aksjeselskap (AS) kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, sammen med private rettssubjekter eller med staten. I et AS har eierne et begrenset økonomisk ansvar for selskapets økonomiske forpliktelser. Kartlegging<sup>7</sup> viser at AS-modellen er dominerende innenfor arbeidstreningsvirksomheter,

utleiebygg ol, energi, næringsutvikling og media/kommunikasjon.

Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for selskapets styre og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret.

Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, selskapsvedtektene og eventuelle instruksjoner fra eier, og at det holder seg innenfor rammen av lovverket.

## 1.1.3 Samvirkeforetak

Samvirkeforetak har trekk både fra aksjeselskaps- og foreningsformen, men skiller seg likevel klart fra begge disse organisasjonsformene. I motsetning til i aksjeselskapet, der eierinteressene i prinsippet primært er knyttet til kapitalavkastningen, er eierinteressene i samvirkeselskapet knyttet til bruken av selskapets vare/tjenester. Medlemmene har ved sitt medlemskap direkte nytte av den virksomheten som drives, og hovedformålet er å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Samvirkeforetak eies av medlemmene og foretaket forvaltes av styret i tråd med vedtektene, mens daglig leder har ansvaret for den daglige driften av virksomheten.

<sup>7</sup> Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer, Rapport IRIS 2013/008



#### 1.1.4

### Stiftelse

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt som verken har eiere eller medlemmer. Stiftelsen er selveiende og etableres for å ivareta et bestemt formål. Stiftelsens styre skal ivareta dette formålet uten å se hen til andre interesser. Som oppretter av en stiftelse kan kommunen dermed ikke utøve direkte styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Oppretteren kan heller ikke løse opp stiftelsen. Organisering gjennom å opprette en stiftelse gjør virksomheten helt uavhengig av kommunen.



## 1.1.5

### Kort oppsummert – Hva kjennetegner de vanligste organisasjonsformene utenfor egen driftsorganisasjon?

	Kommunale foretak	Vertskommunesamarbeid	Interkommunalt oppgavefelleskap	Interkommunale selskap	Aksjeselskap
<b>Hva er formålet?</b>	Gi virksomheten en noe mer selvstendighet enn den tradisjonelle etatsmodellen	Lovpålagte oppgaver, bla myndighetsutøvelse Prinsipielle saker som krever folkevalgt nemd	Utviklet for samarbeid om oppgaveløsning mellom kommuner.	Utviklet for virksomhet med forretningsmessig preg	Utviklet for virksomhet med økonomiske formål
<b>Er virksomheten et eget rettssubjekt?</b>	Nei	Nei	Kan velges	Ja	Ja
<b>Hvem er arbeidsgiver?</b>	Kommunen	Vertskommunen	Avhengig av organisasjonsform	Selskapet ved styret	Selskapet ved styret
<b>Hvem eier virksomheten?</b>	Er en del av kommuneorganisasjonen	Kommuner i fellesskap	Kommuner i fellesskap	Kommuner/IKS	Kan være både kommune(r), fylkeskommuner og private aktører og staten
<b>Hvem har det økonomiske ansvaret?</b>	Kommunen hefter fullt ut for foretakets forpliktelser	Samarbeidsavtalen skal ha bestemmelser om finansiering og fordeling av kostnader	Kommunene hefter ut fra sin andel	Kommunen hefter ut fra sin eierandel	Kommunen hefter for sin del av aksjekapitalen
<b>Hva er øverste organ?</b>	Et styre som er utpekt av kommunestyret	Myndigheten delegeres fra den (de) samarbeidende kommunene til vertskommunen.	Representantskap	Representantskap	Generalforsamling
<b>Hva er styringsgrunnlaget?</b>	Vedtekter	Samarbeidsavtale	Samarbeidsavtale (19-4) og representantskap (19-3)	Selskapsavtale Vedtak i representantskapet	Vedtekter og stiftelsesdokument Generalforsamlingsvedtak

Figur 1: Kjennetegn ved de vanligste organisasjonsformene utenfor egen organisasjon







## 1.1.6 Konkurransetsetting og kjøp av tjenester

Det offentliges kjøp av varer og tjenester til statsetater, kommuner og offentlig kontrollerte foretak må følge regelverket for offentlige anskaffelser. Offentlige anskaffelser spenner vidt og omfatter eksempelvis store anskaffelser innenfor bygge- og anleggssektoren, kjøp av barnevernstjenester og IKT, anskaffelser av kontorrekvisita og kantinetjenester for å nevne noe. Kartlegging<sup>8</sup> viser at en betydelig andel kommuner leverer tjenester til egne innbyggere gjennom offentlig anskaffelse ved kjøp fra private leverandører. Oftest gjelder dette for de mer tekniske tjenesteområdene, som transport, drift og vedlikehold, boligbygging og revisjon. Kun fem prosent av kommunene oppgir at vannforsyning leveres på anbud, mens to av tre kommuner anskaffer drift og vedlikehold av kommunale veier. Kjøp av tjenester er betydelig mindre brukt innenfor de mer velferdspregede tjenesteområdene, med barnehagetjenesten som et unntak. I over en tredjedel av kommunene kjøpes det barnehagetjenester fra private leverandører. I mange kommuner er det vanlig å organisere barnehagetjenesten innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, i kombinasjon med kjøp fra private.

<sup>8</sup> Ideas2evidence rapport 13/2021, KMDs organisasjonsdatabase

<sup>9</sup> Med bestillerkompetanse menes oppdragsgivers kompetanse til å forstå virksomheten, herunder tjenestenes innhold og karakteristika, slik at man evner å inngå og følge opp kontrakter med eksterne leverandører.

Ved konkurransetsetting av en tjeneste blir kommunen kjøper (bestiller) av en tjeneste. God bestillerkompetanse<sup>9</sup>, utforming av hensiktsmessige kontrakter og tilstrekkelig oppfølging er viktige forutsetninger for å lykkes. God politisk påkobling i denne prosessen er vesentlig for å sikre god forankring av det folkevalgte ansvaret for den tjenesten som blir levert og at de folkevalgte definerer et bestemt nivå (kvalitet og omfang) på tjenesten. Rollen som politisk beslutningstaker kommer sterkere fram ved gjennom konkurransetsetting, mens administrasjons- og eierfunksjonen blir kraftig redusert.

En av utfordringene med å lage et godt konkurransegrunnlag og å følge opp kontrakten handler om hvor sammensatt tjenesten er. Mange velferdstjenester, som rusomsorg, barnevern, omsorgstjenester til eldre og psykiatri, er for eksempel tjenester hvor det er utfordrende både å fastsette, måle og etterprøve kvalitet.

Dersom kommunens egen driftsenhet skal delta i en konkurranse om et oppdrag (internbud), kan det være hensiktsmessig å lage et organisatorisk skille mellom kommunen som bestiller og kommunens driftsenhet for å sikre habilitet og like konkurransevilkår. Det varierer fra kommune til kommune hvordan utarbeidelsen av internbud organiseres. Noen kommuner lar en etat eller avdeling i kommunen utarbeide internbudet. Andre skiller ut den enheten som skal konkurransetsettes i et eget selskap som gir tilbud på vegne av kommunen. Uansett må det settes opp separate regnskap mellom den virksomheten som skal delta i konkurransen og kommunens øvrige drift for å sikre riktig kostnadsallokering.



## Tilbakeføring av virksomhet til den kommunale driftsorganisasjonen

Dersom kommunen tar tilbake og selv drifter en virksomhet som leveres av det private på vegne av kommunen, såkalt rekommunalisering, så reiser dette særlige spørsmål. Som utgangspunkt gjelder kontrakten mellom kommunen og oppdragstakeren til den avtalte utløpsdatoen, og de fleste som ønsker å rekommunalisere venter til kontrakten løper ut. Rekommunalisering har også konsekvenser for de ansatte. Det vil skje en virksomhetsoverdragelse, slik at kommunen blir arbeidsgiver, og reglene om informasjon og medvirkning gjelder.

Ved konkurranseutsetting gjelder også særskilte krav til lønns- og arbeidsvilkår<sup>10</sup>. Virksomhetsoverdragelse kan innebære endringer i lønns- og arbeidsvilkår og endret pensjon. Ved omorganisering har de ansatte i kommunen rett til informasjon, drøfting og medvirkning i omorganiseringsprosessen.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav til kontrakten og kontraktsoppfølgingen:

- Kontrakten skal sikre at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn det som følger av forskrift om allmenngjort tariffavtale eller gjeldende landsomfattende tariffavtale for

den aktuelle bransjen. Kontrakten skal pålegge leverandøren å dokumentere lønns- og arbeidsvilkår.

- Kontrakten skal gi oppdragsgiver rett til å gjennomføre sanksjoner dersom leverandøren/underleverandøren ikke etterlever kontraktklausulene om lønns- og arbeidsvilkår. Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt.

<sup>10</sup> Forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter



### Videre lesning

Departementets [veileder](#) til reglene om offentlige anskaffelser



### 1.1.7 Brukervalg

Ofte forbindes brukervalg med brukerens mulighet til å velge tjenesteyter, men brukervalg kan også handle om brukerens mulighet til å påvirke hvilken person som yter tjenesten, hva tjenesten inneholder, samt hvordan og når tjenesten ytes. Dette kan også løses innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. I den videre gjennomgangen er det imidlertid valg mellom ulike tjenesteleverandører som er tema.

Kartlegging<sup>11</sup> viser at det er blant de velferdspregede tjenesteområdene at brukervalg er vanlig, og det er særlig innenfor barnehagesektoren at det blir benyttet i dag. Én av tre kommu-

ner tilbyr valg av barnehage. Etter dette følger grunnskole/undervisning og pleie og bistand i hjemmet.

Brukervalg innebærer imidlertid ikke at brukeren kan velge fritt blant alle aktuelle leverandører i markedet, men må velge mellom de leverandørene som kommunen har valgt ut gjennom en konkurranse i henhold til anskaffelsesreglene. Ved brukervalg har kommunen fortsatt ansvar for at brukerne får de tjenestene de har krav på. Det er også kommunen som fastsetter kvalitetsstandarder og budsjett, godkjenner tjenesteleverandørene og tildeler tjenesten til tjenesten til brukerne.

Dersom kommunen ønsker å legge til rette for at brukeren skal velge mellom flere ulike tjenesteytere forutsetter dette at kommunen skiller klart mellom rollen som myndighetsutøver og rollen som tjenesteutøver. Myndighetsoppgavene er i

<sup>11</sup> Ideas2evidence rapport 13/2021, KMDs organisasjonsdatabase

prinsippet et kommunalt ansvar, mens utøvelse av tjenester kan overlates til andre. Det er to hovedårsaker til at det er nødvendig å skille myndighetsoppgaver og tjenesteyting:

- 1 Å sikre kommunens uavhengighet i anskaffelsen, kontroll og oppfølging av tjenestene som utføres.
- 2 Å sikre nøytralitet i kartlegging og vurdering av brukerens behov, og at utmålingen av vedtaket skjer uavhengig av ressursituasjonen i tjenesten. I tillegg er det av betydning at et formelt skille mellom kommunens ansvar som myndighetsutøver og tjenesteyter sikrer at kommunale og private tjenesteytere kan operere under de samme rammebetingelsene.

Dersom kommunen ønsker å legge til rette for brukervalg hvor private leverandører yter tjenester i konkurranse med kommunens egen tjenesteenhet, må derfor kommunen innføre et formelt og organisatorisk skille mellom kommunens myndighetsoppgaver (bestillerfunksjon) på den ene siden og kommunens tjenesteutøvelse på den andre (utførerfunksjon). I tillegg er det behov for å opprette en egen tildelingsfunksjon som ivaretar kommunens forvaltningsansvar og myndighetsutøvelse i enkeltsaker. Dette for å sikre at den enkelte brukers behov for tjenester vurderes uavhengig av tjenesteutøvelsen.

<sup>12</sup> <https://www.asker.kommune.no/asker-mot-2030/satsning-pa-folkehelse/slik-jobber-vi/>

For enkelte kommuner kan det være en utfordring at man mangler nødvendig kompetanse og/eller kapasitet til å gjennomføre anskaffelser, følge opp private tjenesteytere og sørge for tilstrekkelig informasjon til brukerne. I slike tilfeller kan interkommunalt samarbeid, og at flere kommuner innfører brukervalg samtidig, bidra til å utvikle et velfungerende tilbud av tjenester.



### Videre lesning

Departementets [veileder](#) for kommuner som ønsker å innføre brukervalg.

## 1.1.8 Samarbeid med frivillige og private organisasjoner

Velferdssamfunnet møter utfordringer som offentlig sektor ikke kan løse alene. Det gjør det viktig å bruke samfunnsressursene godt. Sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner er eksempler på slike ressurser. Som Asker kommune skriver på sin hjemmeside: «Mye av folkehelsearbeidet skjer utenfor offentlig sektor. 90 prosent foregår utenfor helsevesenet. Derfor trenger vi et bredt samarbeid mellom offentlige, frivillige og private aktører. Helsefremmende innsats skaper gode lokalsamfunn og muligheter for at hver enkelt av oss kan mestre eget liv<sup>11</sup>.»

### Samarbeid med frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene blir ofte trukket fram som aktører som i et samspill med kommunene

kan bidra til å løse utfordringene i samfunnet. Dette er utfordringer som i stor grad berører kommunenes kjerneoppgaver som tjenesteproducent, samfunnsutvikler og demokratibygger.

Kartlegging<sup>13</sup> viser at det er særlig innen kultur, fritid og idrett hvor kommunene hvor kommunene samarbeider med frivillig sektor. Om lag halvparten av kommunene oppgir at de samarbeider med frivillig sektor i utvalg, styrer eller råd, på tre av de fire områdene. Unntaket er integreringsfeltet, der en fjerdedel av kommunene oppgir å ha slikt samarbeid med frivillig sektor.

KS og Frivillighet Norge har underskrevet en avtale som blant annet inneholder viktige prinsipper for samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor. Partene legger til grunn at frivillig sektor er en uavhengig og selvstendig samfunnssektor som plasserer seg mellom næringslivet og offentlig sektor. Videre at samarbeid og samhandling mellom offentlig og frivillig sektor skal baseres på likeverdig partnerskap, og gjensidig respekt for hverandres roller. Partene anbefaler kommunene å utvikle liknende avtaler lokalt og regionalt mellom frivillig og offentlig sektor. Se plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor [her](#).

### **Samarbeid med sosiale entreprenører**

Det finnes ingen omforent definisjon av hva sosialt entreprenørskap er, men et kjennetegn

er at den sosiale verdien står i sentrum av aktiviteten. I Nordisk Ministerråds rapport om Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon fra 2015 trekkes det fram fem kjennetegn ved sosiale entreprenører:

- er rettet mot et sosialt formål der det er et udekket behov
- bidrar med nye løsninger på utfordringene
- involverer brukerne for arbeidet, medarbeiderne og andre sentrale interessenter
- drives av de sosiale resultatene, men også av en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig og bærekraftig
- samarbeider på tvers av fagfelt og virksomhetsmodeller.

---

### **Eksempel**

Sammen med NAV Asker og IKEA er Asker kommune stolt samskapingspartner med den sosiale entreprenøren Sisters in Business (SiB). Ett år etter at systua på IKEA ble åpnet er de et langt skritt videre i å skape en bærekraftig virksomhet med arbeidsplasser til kvinner med innvandrerbakgrunn. <https://www.sistersinbusiness.no/>

---

<sup>13</sup> [Kommunenes samhandling med frivillig sektor Rapport IRIS - 2007/047](#)





## Videre lesning

[Veileder](#) for offentlige oppdragsgivere i møte med en sosial entreprenør  
– Hvordan slippe sosiale entreprenører inn i en offentlig anskaffelsesprosess

Et [inspirasjonshefte](#) som viser til eksempler, tips og fakta om mulige veier. Hftet løfter også fram informasjon om offentlige anskaffelser, og om å måle effekter.

KS og Ferd Sosiale Entreprenører har utviklet et [arbeidsverktøy](#) som inspirerer og gjør det mulig for kommuner og sosiale entreprenører å bli konkrete i samarbeidet.



## 1.2

### Loven setter grenser for og stiller krav til organisering

Lovgivningen setter noen grenser for kommunens frihet til å organisere tjenesteytingen utenfor egen driftsorganisasjon. Disse grensene er det viktig å være klar over når man skal vurdere hvilke organisasjonsformer som er aktuelle å bruke for et gitt tjenesteområde.

Grovt sett kan en si at kommunens frihet til å organisere tjenestene handler om hvorvidt oppgaven er lovpålagt og innebærer myndighetsutøvelse, eller om oppgaven er frivillig og/eller har en mer drifts- og forretningsmessig karakter. For den sistnevnte kategori gir lovverket stor grad av organisasjonsfrihet. Her er oppgavene ofte i liten grad regelstyrte og har mindre behov for formelle prosedyrer og saksbehandlingsregler.

#### 1.2.1

### Generelle lovkrav

#### Krav til myndighetsutøvelse

Når det gjelder kommunenes frihet til å velge organisasjonsform for et interkommunalt samarbeid så går det et prinsipielt hovedskille mellom samarbeidsområder som innebærer offentlig myndighetsutøvelse (dvs. vedtak som er bestemmende for innbyggernes rettighe-

ter og plikter) – og annen virksomhet. Dette gjelder særlig der myndighetsutøvelsen er av inngripende karakter f.eks. innenfor barnevern. Det er her man møter de største behovene for at en samarbeidsmodell ivaretar demokratisk innflytelse, legitimitet og rettssikkerhet. Kommune-loven påbyr derfor at det er vertskommunemodellen som må brukes for slikt samarbeid. Men selv om vertskommunemodellen er utformet med tanke på å gjøre det forsvarlig å overlate til et interkommunalt samarbeid å treffe beslutninger på de deltakende kommunenes vegne, vil kommuneloven og annen lovgivning likevel kunne sette skranker for hvilke beslutninger eller samarbeidsområder man kan delegere til vertskommunesamarbeidet.

#### Adgang til å delegere

Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger oppgaven til kommunestyret selv eller til formannskapet<sup>14</sup>, så betyr dette at oppgaven ikke kan delegeres til andre, heller ikke til et vertskommunesamarbeid. For velferdstjenester er det ofte slik at tildeling av tjenester er myndighetsutøvelse som ikke kan overlates til andre. Andre, enten dette f.eks. er et kommunalt eller privat selskap kan imidlertid utføre selve tjenesten. Hvorvidt en oppgave som inneholder elementer av myndighetsutøvelse kan overlates til andre, vil også kunne avhenge av hvilke styrings- og kontrollmuligheter kommunen har over den aktøren som utfører oppgaven. Dette vil igjen avhenge av hvilken selskapsform eller annen tilknytningsform som er valgt.

Selv om kommunen overlater til en privat virksomhet å utføre en lovpålagt tjeneste, vil kom-

<sup>14</sup> Gjelder kun økonomisaker

munen fortsatt ha et overordnet ansvar for å sørge for at innbyggerne blir tilbudt en forsvarlig og fullført tjeneste i samsvar med lovens krav. Dette ansvaret vil ikke kommunen kunne overlate til andre.

### **Krav i særlovgivningen**

Særlovgivningen kan også i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller kommunale tjenester. Et eksempel kan være kravet i barneverntjenesteloven om at kommunene skal ha en egen barnevernleder. Men særlovene kan også i noen tilfeller utvide adgangen til å organisere virksomhet i interkommunale enheter, for eksempel i brann- og eksplosjonsvernloven. Fri-skoleloven (§6-3) og Barnehageloven (§14a) er eksempler på lovregler som avgrenser muligheter for å ta utbytte av tjenesteproduksjonen.

### **Aktuell selskapslovgivning**

Mange av de mest vanlige organisasjonsformene er lovregulerte. Når deler av virksomheten legges over i egne rettssubjekter som for eksempel aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, må styringssystemene følge den aktuelle selskapslovgivningen, og kommunestyrets eierstyring av selskapet skje i og gjennom selskapets eierorgan.

### **Forvaltningsloven**

Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives innenfor kommunen som eget rettssubjekt, inkludert kommunale foretak. Selskaper omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven, men selskapene kan likevel ha en så tett tilknytning til forvaltningen at de kan

anses å være «organer for stat eller kommuner». Da vil forvaltningsloven likevel gjelde. Eksempler på dette er interkommunale brann- og redningsbedrifter som utfører de lovpålagte oppgavene på sektorområdet, herunder utfører tilsyn og kontroller med hjemmel i lov.

### **Offentlighetsloven**

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper dersom kommunen har eierandeler som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

### **Lov om offentlige anskaffelser**

Kommunesektoren er en stor tjenesteleverandør og berøres i stor grad av regelverket om offentlige anskaffelser. Hvem som utfører tjenesten, hva slags tjenester det er og hvordan den er organisert, kan ha betydning for om det er en offentlig anskaffelse. Om kommunene selv produserer sine varer og tjenester, dvs. i egenregi, omfattes dette ikke av regelverket om offentlige anskaffelser.

Enkelte velferdstjenester kan også etter en konkret vurdering være unntatt fra regelverket hvis innkjøpet gjelder anskaffelse av tjenester som omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Dette gjelder for eksempel ved innkjøp av visse barnevernstjenester og enkelte tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren. I de tilfeller hvor anskaffelsesregelverket ikke gjelder, står kom-

munen fritt til å avgjøre om konkurranse skal benyttes.

Der kommunene velger å samarbeide om å utføre oppgavene eller gjøre det gjennom egne selvstendige enheter, må forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser vurderes. Et viktig unntak fra regelverket er ved såkalt utvidet egenregi. Hvorvidt samarbeidet i realiteten i mindre grad preges av samarbeid og mer av at en kommune utfører eller leverer tjenester for en eller flere andre kommuner mot vederlag er viktig i en slik vurdering. Sentralt i en vurdering av om samarbeidet i realiteten er et tjenestekjøp er blant annet hvilken kontroll de involverte kommunene har over den virksomheten som utfører oppgaven, hvorvidt virksomheten også utfører oppgaven for andre enn de involverte kommunene og om det er private eierandeler i virksomheten. Vilklårene for utvidet egenregi kan for eksempel være oppfylt der en kommune kjøper busstjenester fra et 100 prosent kommunalt eid busselskap som kun kjører bussruter på oppdrag fra kommunen. Departementets veileder gir en gjennomgang av vilklårene som må oppfylles for at oppdraget skal defineres som utvidet egenregi.<sup>15</sup>

Etter anskaffelsesregelverket kan oppdragsgivere reservere konkurranser ved kjøp av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner dersom reservasjonen bidrar til å oppnå sosiale mål, fel-

lesskapets beste og budsjettmessig effektivitet. Det er viktig å understreke at bestemmelsen om reservasjonsadgang ikke gir et *generelt* unntak for å reservere konkurranser om anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle aktører, slik det var i den tidligere anskaffelsesforskriften. Offentlig oppdragsgivere må derfor selv konkret vurdere den enkelte anskaffelsen for om vilklårene til å reservere konkurransen for ideelle aktører er oppfylt. Det skal også påpekes at det er rettslig usikkerhet knyttet til bruk av reservasjonsadgangen. EFTAs Overvåkingsorgan ESA har stilt spørsmål ved om reguleringen er i strid med EØS-retten. Det betyr at oppdragsgivere som benytter seg av muligheten til å reservere konkurranser for ideelle kan risikere erstatnings-søksmål, dersom det senere skulle vise seg at forskriftsbestemmelsene er i strid med EØS-avtalen.

### Offentlig støtte

EØS-avtalen legger ingen begrensninger på kommunens adgang til å eie og å drive næringsvirksomhet så lenge virksomheten drives innenfor rammen av EØS-avtalens bestemmelser. Hovedformålet med statsstøttereglene i EU/EØS er å sikre likebehandling og forutsigbarhet i markedene innen EØS-området. Begrepet statsstøtte er egentlig litt misvisende da dette handler om støtte som er gitt av en offentlig aktør enten dette er stat eller kommune. Dette innebærer blant annet at kommunalt eid virksomhet som operer på et marked ikke kan gis konkurransefordeler i forhold til privat eid virksomhet som opererer på det samme markedet.

Begrepet *offentlig* støtte er svært vidt og om-

<sup>15</sup> Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), 2018



fatter alle tiltak som tilfører mottakeren økonomiske midler. Dette kan være i form av direkte tilskudd, men det kan også være i form av å fritta bedrifter for økonomiske byrder som de ellers skulle vært pålagt, for eksempel avgiftsfritak eller gratis husleie. Overføringer til privatpersoner rammes i utgangspunktet ikke av regelverket. Overføringer mellom offentlige myndigheter faller også utenfor.

Mer om dette regelverket for offentlig støtte på [KS.no](https://www.ks.no)

### **Privat samarbeidspartner**

Ønsker kommunen å inngå et formelt samarbeid med private, kan dette bare skje gjennom aksjeselskap eller samvirkeforetak. Kommunen må vurdere hvilken organisasjonsform som er best egnet for den oppgaven som skal løses.



## 1.2.2

### Nærmere om samarbeid med fylkeskommunen og staten

I de tre formene for interkommunalt samarbeid som er lovregulert i kommuneloven er det en viss mulighet for å samarbeide med fylkeskommunen, men ikke med staten:

- Gjennom interkommunalt politisk råd kan kommuner og fylkeskommuner samarbeide med hverandre, men ikke med staten. Her kan man gjøre vedtak om interne forhold i samarbeidet og forvalte tilskuddsordninger, men ikke treffe enkeltvedtak og heller ikke yte tjenester til innbyggerne.
- Gjennom kommunalt oppgavefellesskap kan kommuner og fylkeskommuner samarbeide med hverandre, men ikke med staten. Her kan man samarbeide om å produsere noe eller yte tjenester til innbyggerne. Modellen er tenkt på mindre omfattende samarbeid, men det er ikke noe forbud mot at slike samarbeid er mer omfattende. Dette fellesskapet kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, noe som begrenser hvilke felles oppgaver som kan løses. Det er også en begrensning i hva som er felles oppgaver.
- Vertskommunesamarbeid er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet. Denne formen gjelder for samarbeid kommuner imellom og fylkeskommuner imellom. Fylkeskommunen kan ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være verts-

kommune for en fylkeskommunal oppgave. Heller ikke her kan staten være en formell samarbeidspart.

I de tre samarbeidsformene som er nærmere regulert i egne særlover er det stor mulighet for samarbeid, særlig med fylkeskommunen, men også med staten.

- Gjennom interkommunale selskaper kan kommunen samarbeide med andre kommuner og fylkeskommunen, men ikke staten, f. eks om museer, arkiv og energi.
- I aksjeselskap og samvirkeforetak kan både kommuner, fylkeskommuner, staten og private gå inn som hhv eiere eller medlemmer. Eks på aksjeselskap – næringsavfall.

I tillegg er det rettslig adgang til å samarbeide på andre måter, som gir stor mulighet til å samarbeide både med fylkeskommunen og staten. Her er noen eksempler:

- Samarbeidsavtaler uten organisatorisk overbygning: Larvik kommune og Thor Heyerdahl vgs samarbeider om kombinasjonsklassen, som gir differensiert opplæring til elever mellom 16 og 20 år med kort botid i Norge.
- Samarbeidsavtaler uten organisatorisk overbygning: Samarbeidsavtaler for å sikre nødvendig samhandling mellom kommuner og helseforetak. Samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsavtalen og kommunen om oppgaver innenfor NAV.

- Særlovsorganer: Innovasjon Norge som samarbeid mellom staten og fylkeskommunen.
- Forsøksloven: Gjelder for forsøk med å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer.

Samarbeidsform	Med fylkeskommunen?	Med staten?
Interkommunalt politisk råd	Ja	Nei
Kommunalt oppgavefellesskap	Ja	Nei
Vertskommunesamarbeid	Nei	Nei
Interkommunalt selskap (IKS)	Ja	Nei
Aksjeselskap (AS)	Ja	Ja
Samvirkeforetak	Ja	Ja
Samarbeidsavtaler uten overbygning	Ja	Ja
Særlovsorganer	Ja	Ja
Forsøk	Ja	Ja

Figur: Oversikt over tillatte samarbeidsformer mellom forvaltningsetater

### 1.2.3

## Økonomisk ansvar og muligheter til å ta utbytte

Valg av organisasjonsform handler også om å vurdere økonomisk risiko og behovet for politisk styring. For egen driftsorganisasjon og et kommunalt foretak svarer kommunen fullt og helt for virksomhetens økonomiske forpliktelser. Kommunens økonomiske ansvar for de øvrige organiseringsformene varierer. For aksjeselskap svarer kommunen bare for eget innskudd i selskapet, og for interkommunale selskaper svarer kommunen for sin andel av selskapets forpliktelser.

En virksomhet med høy økonomisk risiko bør derfor organiseres slik at et eventuelt tap for kommunen begrenses. Aksjeselskapsformen vil som oftest være mest aktuell i slike tilfelle. Ved kjøp av en tjeneste bærer utføreren selv ansvaret for egen økonomi. Samtidig er det viktig å tenke igjennom hvilket ansvar kommunen har for at oppgaveløsningen blir ivaretatt. Hvis selskapet som tilbyr en lovpålagt oppgave, for eksempel sykehjemdrift, går konkurs etter å ha vunnet anbudet, har kommunen fortsatt ansvar for å yte tjenesten og de økonomiske forpliktelsene som følger med dette ansvaret.

Valg av organiseringsform har også betydning for adgangen til å ta ut utbytte, både for kommunen selv og for en selvstendig virksomhet som løser oppgaver for kommunen. I et kommunalt eid aksjeselskap eller IKS vil kommunen eller kommunene kunne ta ut utbytte. Ved konkurranseutsetting tilfaller et eventuelt økonomisk

utbytte som utgangspunkt virksomheten selv. I et samvirkeforetak vil kommunens adgang til å ta ut utbytte bero på hvor mye kommunen har omsatt med foretaket.

## 1.2.4 Adgangen til å oppløse eller trekke seg ut av virksomheten

Som folkevalgte kan dere ta initiativ til og eventuelt vedta endringer i organiseringen av oppgaveløsningen. Adgangen til å oppløse de ulike organiseringsformene eller trekke seg ut av virksomhet beror imidlertid på ulike regler. Her er noen hovedpunkter:

- Kommunestyret kan som overordnet organ endre driftsorganisasjonen og kommunale foretak.
- Når det gjelder de interkommunale samarbeidsformene, er det gitt litt ulike regler om uttreden og oppløsning, om bare en enkeltkommune kan trekke seg ut eller om hele samarbeidet må oppløses og så videre.
- For samvirkeforetak, aksjeselskap og stiftelser er det gitt egne regler i de respektive lovene. Det er grunn til å merke seg de særlige reglene om omdanning (herunder oppheving) av stiftelser. Hvis kommunen var oppretter av stiftelsen, kan så har den ikke myndighet til å omdanne og eventuelt oppløse den og kommunen kan heller ikke ta ut midler fra stiftelsen.



# 2

Hvordan påvirker  
fristilling standarder for  
godt lokaldemokrati?

## 2.1. Standarder for god lokaldemokratisk styring

I KS' standard for godt lokaldemokrati<sup>16</sup> framheves ulike sider ved en god lokaldemokratisk styring: pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. Hvordan virker økt grad av fristilling fra den kommunale driftsorganisasjonen disse dimensjonene ved god lokal styring?

**Pålitelighet** handler om at innbyggerne skal ha tillit til at de folkevalgte er redelige, og at den politiske styringen preges av likebehandling og respekt for politiske spilleregler. Likebehandling, saklighet og habilitet er viktig for å sikre denne tilliten. En viktig forutsetning for et pålitelig styre er innsyn. Åpenhet overfor allmennheten står sentralt, men i tillegg krever den at de folkevalgte har god informasjon om det som skjer i selskaper, foretak og interkommunale samarbeid mv., slik at de folkevalgte kan ivareta det overordnede ansvaret for pålitelig styre.

**Ansvarlig styre** innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar. Det fordrer at de folkevalgte informerer om politikken de fører, slik at innbyggerne kan føre kontroll med de folkevalgte. De folkevalgte må også ha mulighet til å styre og føre kontroll med iverksettingen av de politiske vedtakene. Dette forutsetter at ansvarslinjene

mellom de folkevalgte organene og kommunedirektøren er klare og tydelige. Kontrollordningene som gjelder for de ulike organiseringsformene og måten de tas i bruk på har også betydning for hvordan de folkevalgte ivaretar standarden om ansvarlig styre.

**Borgernært styre** innebærer at innbyggerne inviteres til å delta i og påvirke politikken som utøves også i periodene mellom valg. Regler om offentlighet for møter, møteinnkallinger, sakslister og saksutredninger, og de alminnelige reglene om dokumentoffentlighet og høring ligger i bunnen for mulighetene til innbyggermedvirkning. Hvordan skal og bør kommunen sikre dette når styring av selskaper blir mer indirekte gjennom generalforsamling og representantskap? Hvilken informasjon er offentlig tilgjengelig?

**Effektivt styre** kan forstås som kommunens og fylkeskommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, samt at de folkevalgte har god styring. Effektivitet handler med andre ord ikke bare om kostnader og utbytte, eller mest og best tjenester for hver krone. Effektivitet dreier seg også om politisk styrbarhet, innsikt og muligheter for kontroll ved organisering av tjenestene og at innbyggerne får de tjenestene de har krav på og behov for.

---

<sup>16</sup> Standardene er utviklet av Harald Baldersheim og Lawrence Rose i Hvordan fungerer lokaldemokratiet, Institutt for statsvitenskap, UIO (2011)



## 2.2.

### Konsekvenser av fristilling for god lokaldemokratisk styring<sup>17</sup>

De forskjellige organisasjonsformene er underlagt ulike rammer. Dette gir ulike muligheter til å ivareta hensynet til godt lokaldemokrati. Når en kommune løser oppgavene/ytter tjenestene innenfor kommunen som driftsorganisasjon, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet og ansvaret for å følge opp at de vedtakene som gjøres følger linjeansvaret fra kommunestyret via kommunedirektør til den enkelte enhet som sørger for at oppgaven blir utført. Ved valg av andre organiseringsformer blir styringen mer indirekte og følger ikke de vanlige styringslinjene fra kommunestyret via administrativ ledelse og ut i virksomheten.

I mange tilfeller er fristilling av en virksomhet, f.eks. gjennom å bruke aksjeselskapsformen begrunnet i et ønske om å øke effektiviteten i egen kommune. Et interkommunalt samarbeid gjennom et IKS kan gi styringsmuligheter utover kommunegrensene og mulighet for å realisere stordriftsfordeler, blant annet ved å sikre nødvendig kompetanse til oppgaveløsningen. Organisering i aksjeselskaper og andre virksomheter med eget styre kan også gi muligheter til

å trekke profesjonelle som ikke er folkevalgte eller ansatt i kommunens egen driftsorganisasjon inn i ledelsen av virksomheten.

**Men fristilling gir også utfordringer.**

**Her nevnes noen:**

Ansvarslinjene kan bli mer utydelige når kommunen må styre sammen med andre, f.eks. i vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper. Undersøkelser<sup>18</sup> viser at interkommunalt samarbeid er fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men også at det gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Spesielt gjelder dette mindre kommuner som ser ut til å høste de største gevinstene både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet. Samtidig opplever de også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll.

Det er også et spørsmål om innbyggerne i de samarbeidende kommunenes mulighet for påvirkning og innsyn. Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og mer indirekte. I et samarbeid vil ønsket fra en kommunes innbyggere måtte veies opp mot de ønskene innbyggerne i andre kommuner har.

Mulighetene for å ivareta ansvarlig, pålitelig og borgernært styre kan også svekkes ved bruk av andre organiseringsformer enn kommunens egen driftsorganisasjon. For eksempel kan hensynet til demokratisk likhet bli svekket når styringen skjer indirekte i form av generalforsamling, representasjonsskap og styrer i et IKS eller et AS – og ikke direkte i kommunens folkevalgte organer.

<sup>17</sup> Der hvor ikke annet er angitt, er kapittelet basert på NIBR-rapport 2016:18 Folkevalgt lederskap og kommunal organisering,

<sup>18</sup> Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer Rapport IRIS – 2013/008



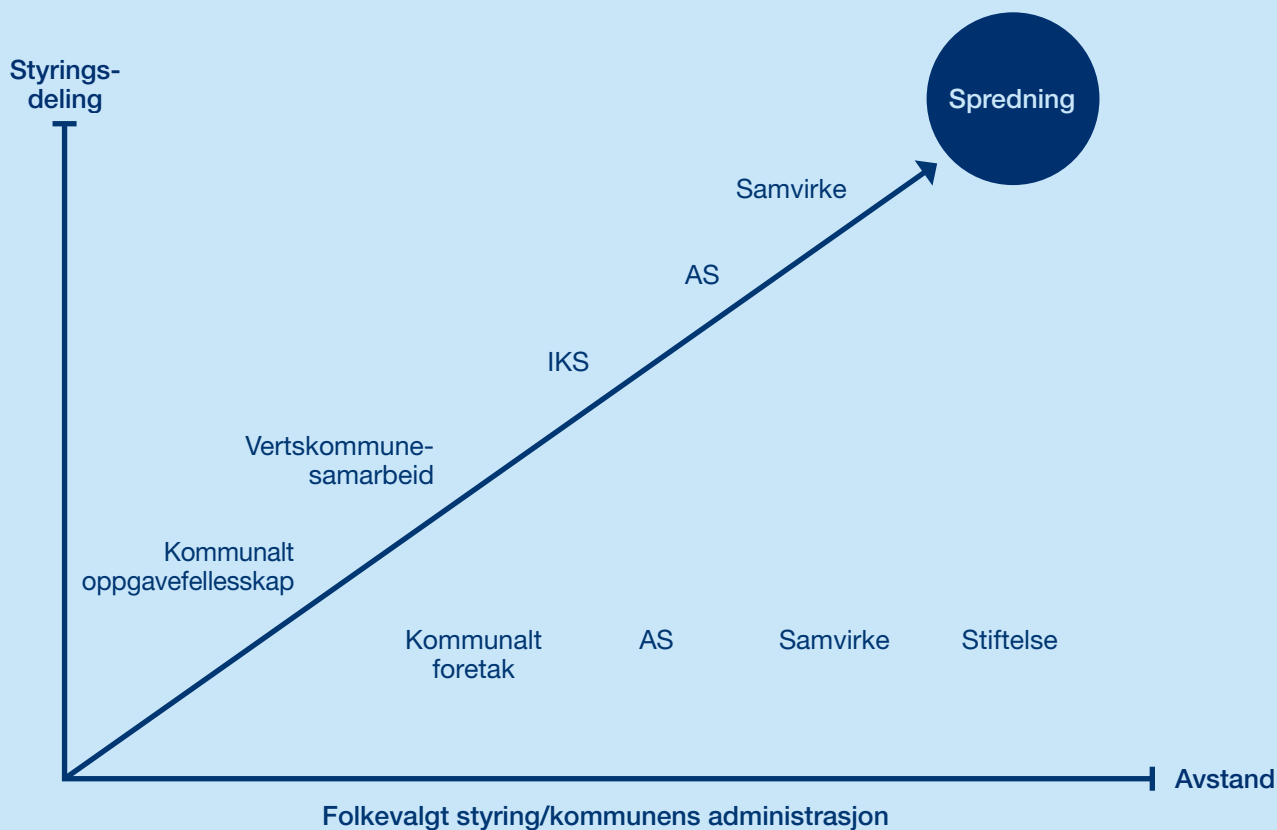
Mulighetene for kontroll kan svekkes når kontrollutvalgene ikke har rett til innsyn i aksjeselskaper som ikke er 100% kommunalt eid eller i samvirkeforetak hvor det også er private medlemmer eller i stiftelser. Med ny kommunelov av 2018 kom det en utvidet rett til innsyn og undersøkelser: Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser gjelder overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.<sup>19</sup>

I figuren på neste side er folkevalgt lederskap i kommunens egen driftsorganisasjon «nullpunktet». Bruk av andre organisasjonsformer innebærer at kommunen deler styringen med andre, eksempelvis ved interkommunalt samarbeid, eller at kommunen styrer på avstand og indirekte gjennom rollen som eier eller oppdragsgiver. Figuren illustrerer at desto lengre ut på akse (spredning) organisasjonsformen ligger, desto større konsekvens får dette for de folkevalgte mulighet til styring fordi den direkte styringslinjen fra folkevalgte organer til kommunens egen administrasjon blir brutt. Desto lenger ut på akse – desto mer svekkes hensynet til politisk styring og demokratisk likhet og innebære en risiko for at forutsetningene for innsyn og ansvarsutkreving svekkes.

Som folkevalgte er det derfor viktig å være bevisst på hvilke sider ved et godt lokaldemokrati

<sup>19</sup> <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§23-6>





Figur: Organisasjonsformer og konsekvenser for folkevalgt styring

dere vil gi størst vekt, for eksempel om manglende innsynsmuligheter oppveies av muligheter for mer effektiv drift. Fordi organiseringen av drift og selskapsform har konsekvenser for muligheten til demokratisk kontroll, vil det være viktig at det legges opp til en grundig diskusjon av forholdet mellom direkte politisk styring og kontroll på den ene side, og gevinsten ved å fristille deler av aktivitetene på den andre. Slike diskusjoner kan også være viktige for å skape politisk enighet om hva man ønsker å oppnå med ulike virksomheter og hvilke resultatkrav som skal stilles.

Det finnes også en rekke virkemidler som kan oppveie for de ulempene organisasjonsformene kan gi. Dette tas opp i kapittel 3 videre i heftet.

En grei tommelfingerregel ved valg av organisering er at jo større politisk betydning en virksomhet har, desto større bør den politiske innflytelsen være.

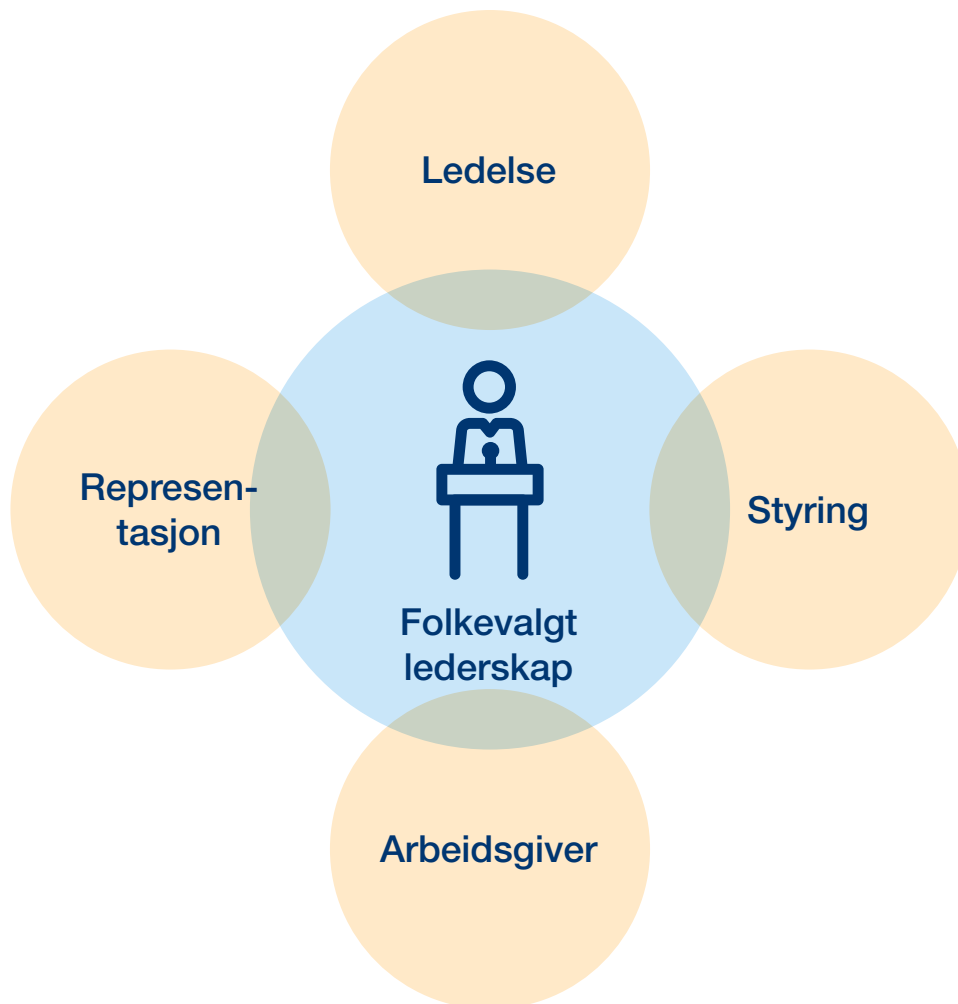
# 3

Hvordan påvirker  
fristilling det folkevalgte  
lederskapet?

## Som folkevalgte har dere flere roller. Det handler om å representere, lede, styre og være arbeidsgiver.

Godt folkevalgt lederskap overfor virksomheter utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir utfordringer for folkevalgtes utøvelse av representasjonsrollen, lederrollen, styringsrollen og

arbeidsgiverrollen. Samtidig har folkevalgte et betydelig handlingsrom når det gjelder å ta i bruk ulike styringsmidler overfor de ulike organiseringsformene.



Figur: Roller i det folkevalgte lederskapet



### 3.1 Konsekvenser for representasjonsrollen

Representasjonsrollen innebærer å representere innbyggerne. Det har flere ulike sider. Som folkevalgte er dere ombud for enkeltpersoner og grupper, dere representerer egne velgere og eget parti.

I representasjonsrollen møter dere noen begrensninger når virksomhet legges utenfor egen driftsorganisasjon:

- Redusert mulighet til å gripe inn i enkeltsaker.
- Kommunestyret mangler instruksjonsmyndighet overfor virksomheten, og kan ikke forholde seg til kommunedirektøren som øverste ansvarlig for virksomheten.
- Dersom beslutningsmyndighet legges til organer som ikke er omfattet av kommunelovens regler om møteoffentlighet, kan det innebære en ganske betydelig innskrenkning av innbyggernes muligheter for innsikt.

#### Hva kan gjøres?

I tilfeller der kommunen oppnevner ordfører eller andre folkevalgte med ledende posisjoner til å ha generalforsamlingsfullmakt, styreverv, plass i representantskap og lignende, flyttes kommunens styring fra kommunestyret til enkelte folkevalgte. Den politiske styringen handler også om hvilke mandater de som representerer den enkelte kommune i styringsorganer

På samme måte er det viktig å etablere rutiner som gir kommunestyret innsikt i virksomhet som er organisert utenfor kommunens driftsorganisasjon. Rutiner for avklaring av politiske spørsmål som skal vedtas i generalforsamling eller representantskap og rutiner for rapportering mellom den som innehar vervet og kommunestyret er viktig å ha på plass. har og om disse er klart definerte.

## 3.2 Konsekvenser for lederrollen

Den folkevalgte lederrollen innebærer å tenke strategisk, være visjonær, finne nye løsninger og få aksept for disse. Nye løsninger kan f.eks. finnes i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner, frivillige organisasjoner eller næringslivet. Både lokalsamfunnet og administrasjonen må mobiliseres for å omsette strategier til konkrete planer som kan realiseres for å bygge og styrke lokalsamfunnet.

Organisering utenfor egen driftsorganisasjon gjør at lederrollen kan bli viktig på flere måter, f.eks. ved:

- Interkommunalt samarbeid, som utløser stordriftsfordeler og sikrer tilgang på nødvendig kompetanse
- Selskapsorganisering, som gir muligheter til strategisk styring på avstand og større mulighet for samarbeid også med fylkeskommunen, staten og private
- Samvirkeforetak og stiftelser, som gir muligheter til å inngå i spleiselag med nye partnere

Men lederrollen kan også møte utfordringer når kommunen har organisert virksomhet utenfor kommuneorganisasjonen, f.eks. ved at:

- Virksomheten fastsetter sin egen strategi og følger denne
- Samarbeidspartnere styrer strategien
- Kommunestyret kommer på etterskudd og gir ikke føringer tidsnok

### Hva kan gjøres?

Det er først og fremst ved avveininger og valg knyttet til organiseringsform den folkevalgte lederrollen har stor betydning. Ivaretagelse av ledelsesfunksjonen handler om å ha situasjonsforståelse og å definere utfordringen, å velge ett av de handlingsalternativene som er aktualisert og, ikke minst, å mobilisere (det politiske) fellesskapet til handling og bevisst og aktiv eierstyring.

## 3.2 Konsekvenser for styringsrollen

I styringsrollen treffe dere som folkevalgte vedtak, velger styringsmidler og fører kontroll og tilsyn. Denne styringsrollen endres og blir mer indirekte når virksomheten organiseres utenfor kommunens egen driftsorganisasjon.

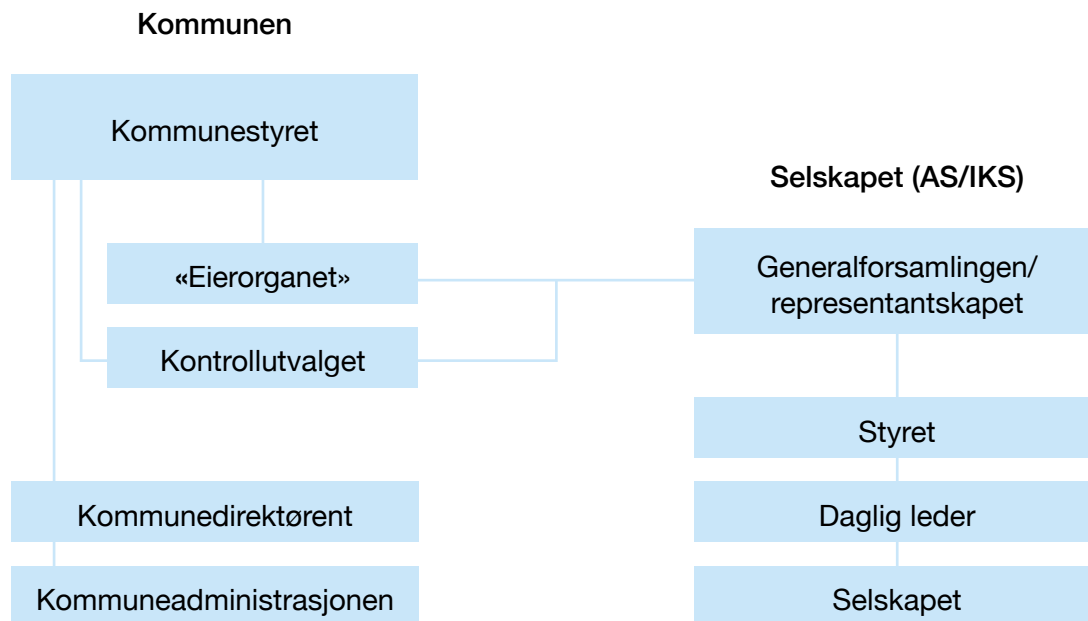
Det går et hovedskille når det gjelder styring/ styringsvirkemidler mellom organisering av tjenester innenfor og utenfor kommunens driftsorganisasjon. Styring av tjenester innenfor kommunes driftsorganisasjonen følger linjeorganisasjonen fra kommunestyret til det enkelte ledd (f.eks. enhet) som yter tjenesten til innbyggerne. Kommunens vedtatte arbeidsgiverpolitikk og etiske retningslinjer, internkontroll, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er også viktige deler av denne styringen.

Når tjenestene organiseres utenfor kommunens driftsorganisasjon endres styringsmuligheten. Kommunen blir da eier eller medeier og må



styre gjennom stiftelsesgrunnlaget, eier organet (eksempelvis representantskapet eller generalforsamlingen) eller samarbeidsavtalen for virksomheten. Kommunen er ikke arbeidsgiver, og virksomheten, eksemplvis det interkommunale selskapet, omfattes ikke av kommunedirektørens internkontroll. Imidlertid skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av selskapene og at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskapene.

Et viktig prinsipp ved selskapsorganisering er at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierstrategien, eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.



Figuren over viser viktige organer og forbindelser mellom dem. Det figuren viser, er at selskapsstyringen etter aksjeloven og IKS-loven (høyre side av modellen) skjer gjennom et hierarki, hvor daglig leder står til ansvar for styret, og hvor styret opptrer på vegne av eierne i generalforsamling eller representantskapsmøte. Etter selskapslovgivningen og normene for god eierstyring, kan eieren bare instruere selskapet gjennom denne kanalen.

Det er kommunens ledende organer, nemlig folkevalgt nivå, som utpeker «eierorganet» og utøver eierstyringen. Det er betydelig variasjon i hvordan kommunene organiserer denne funksjonen. Kommunedirektørens formelle rolle er å understøtte kommunestyret og eierorganet. Kommuneloven gir kontrollutvalget en direkte linje til selskapet.

I denne fasen er følgende styringsmidler mest aktuelle:

- Oppnevning av representant(er) i styrende organer
- Utforming av styrende dokumenter som vedtekter, samarbeidsavtaler, konkurransegrunnlag og kontrakter
- Fastsetting av åpningsbalanse

Det er viktig å etablere rutiner som gir kommunestyret innsikt i virksomhet som er organisert utenfor kommunens driftsorganisasjon. Kommuner er med ny kommunelov pålagt å lage og revidere en eierskapsmelding i løpet av valgperioden. Dette er et viktig grep for å gi de folkevalgte muligheter for innsikt i kommunens



selskaper og interesser. En eierskapsmelding skal gi en oversikt over kommunens og fylkeskommunens engasjement i kommunalt eide selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har en eierinteresse eller tilsvarende interesse i.

Om det ikke lages en ikke en fullstendig eierskapsmelding hvert år, så anbefaler KS at kommunestyret eller fylkestinget får seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker osv.

Kommunedirektøren har ingen lovfestet rolle i eierstyringen. Administrasjonens rolle her er å styrke de folkevalgte rolle i eierstyringen. Det kan handle om:

- At sakene som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet
- At vedtak fra folkevalgte organer blir fulgt opp
- At eierskapsmeldingen forberedes og utarbeides

Kommunedirektøren har etter kommuneloven ansvar for at alle saker som fremmes til behandling i folkevalgte organer, skal være fullt ut forsvarlig utredet. Dette gjelder også saker som vedrører kommunens eierforhold og eierstyring. Kommunedirektøren har derfor et ansvar for saksforberedelse ivaretas ved at han/hun har tilgang til selskapenes virksomhet, planer, budsjett og regnskap og forbereder saker fra selskapene til kommunestyret.

De kommunale foretakene er en del av kommunens økonomiske og juridiske ansvar, selv om de opererer med eget styre og eget budsjett. Kommunedirektøren har ingen formell rolle overfor de kommunale foretakene utover det forholdet at kommunedirektøren kan ha utsettende veto gjennom å kunne instruere daglig leder og styret om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Videre har kommunedirektøren anledning til å uttale seg om en sak som skal behandles av kommunestyret før styret i foretaket fatter vedtak i saken. Kommunedirektørens uttalelse skal legges fram for styret ved behandling av saken.

### Hva kan gjøres?

De folkevalgte kan for det første bidra med aktiv styring. Mulighetene til å påvirke hva som skal stå i vedtekter, samarbeidsavtale mv. vil ofte være større når virksomhetene etableres enn etter at de er satt i drift. Generelt er det derfor viktig å presisere formålet med virksomheten i stiftelsesgrunnlaget – i vedtekter, ol. Så er det viktig å utforme gode strategidokumenter i form av eierskapsmeldinger og generelle og virksomhetsspesifikke eierstrategier. Dette krever gjerne god dialog med virksomheten selv.



### Videre lesning

Heftet «[Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll](#)», tar opp viktige hensyn og hva som bør på plass for å få til en god eierstyring og ledelse av selskaper og foretak.

## 3.3 Konsekvenser for arbeidsgiverrollen

Arbeidsgiverrollen er en viktig del av det folkevalgte lederskapet. Når virksomheten er organisert innenfor kommuneorganisasjonen har kommunestyret et overordnet arbeidsgiveransvar for kommunens ansatte, mens det løpende personalansvaret for de ansatte blir ivarettatt av kommunedirektøren. Viktige verktøy i den folkevalgte arbeidsgiverrollen er arbeidsgiverpolitiske prinsipper og strategier, delegeringsreglementet og å etterspørre resultater.

Organisering av oppgaveløsning utenfor kommunens egen driftsorganisasjon innebærer at arbeidsgiverrollen og de verktøyene man har til rådighet endres. Kommunen har ikke arbeidsgiveransvar for ansatte i virksomheter som ligger utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, som for eksempel aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Det samme gjelder

ved konkurranseutsetting av drift av kommunal virksomhet og virksomhetsoverdragelse hvor tidligere kommunalt ansatte får ny arbeidsgiver.

Hvis ny virksomhet er tariffbundet til KS-området, vil endringene for den enkelte være mindre enn dersom ny virksomhet ikke er tariffbundet. KS' anbefaling er at de kommunalt eller fylkeskommunalt tilknyttede selskapene bør være en del av det fellesskapet som ligger i å være medlem av en arbeidsgiverorganisasjon. Gjennom medlemskap i Samfunnsbedriftene vil selskapene dels være omfattet av de tariffavtalene kommunen eller fylkeskommunen er omfattet av og dels være omfattet av egne Hovedtariffavtaler som er utviklet av Samfunnsbedriftene og spesialtilpasset bedrifter, og ikke i samme grad forvaltning.

### Hva kan gjøres?

Som folkevalgte har dere likevel flere muligheter til å ivareta arbeidsgiverrollen i organiseringsformer der kommunen ikke har arbeidsgiveransvaret. Det kan være gjennom:

- Å ta inn bestemmelser om for eksempel tarifftilknytning og lønns- og arbeidsvilkår i vedtekter, selskapsavtale eller kontrakt
- Å innarbeide arbeidsgiverpolitiske spørsmål i eierskapsmelding, eierstrategi eller en virksomhetsspesifikk strategi



Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)

[www.ks.no](http://www.ks.no)