

FoU *Rapport* 1-2009

Program for utvikling og forvaltning av offentlige bygninger i et livsløpsperspektiv



NTNU

Det skapende universitet

IKS i Kommunal Eiendomsforvaltning

En mulighet i et mylder av kommunale og
interkommunale organisasjonsløsninger?

Hans Brattås

Håkon Kvåle Gissinger

Nora Johanne Klungseth



Rapporten er utgitt av

NTNU

Fakultet for arkitektur og billedkunst

7491 Trondheim

www.ntnu.no/ab

Trondheim, Desember 2009

ISBN 978-82-7551-054-7

Grafisk design og omslagsfoto: *Ole Tolstad - www.tolstad.com*

Trykk: *Tapir Uttrykk as, Trondheim*



IKS I KOMMUNAL EIENDOMSFORVALTNING

En mulighet i et mylder av kommunale og
interkommunale organisasjonsløsninger?

av
Hans Brattås
Håkon Kvåle Gissingen
Nora Johanne Klungseth

*Prosjektrapporten er knyttet til et delprosjekt under FoU-program Kommunal eiendomsutvikling og -forvaltning ved NTNU finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.
Arbeidet er gjennomført av Rambøll Norge AS i samarbeid med NTNU Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning.*

NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og billedkunst
Senter for eiendomsutvikling og -forvaltning

INNHold

3	Forord
4	1. Innledning
6	2. Kommunal organisering i Norge
14	3. Kommunal selskapsdannelse og samarbeid i Norge – en statusoversikt
18	4. Kommunal organisering i de nordiske land
20	5. Bruk av interkommunale selskaper i Norden
23	6. Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Norge – fra tidligere rapporter
26	7. Bruk av IKS til eiendomsforvaltningen i Norge
31	8. Konklusjon
32	9. Oppslagsverk
42	10. Referanser og litteratur
43	Noter

FORORD

Denne rapporten vil primært være av interesse for alle som er engasjert i den kommunale eiendomsforvaltning. Ikke bare de som har sitt ståsted innenfor eiendomsforvaltningen, men også de som er beslutningstakere i forhold til den kommunale eiendomsforvaltning.

Rapporten vil for øvrig også kunne gi en innføring og med det innsikt i temaene interkommunalt samarbeid, selskapsformer, kommunal organisering, samt sammenhenger mellom disse tema. Interkommunale løsninger tas i bruk av mange kommuner for å utvikle kvaliteten på tjenestene. Rapporten konkluderer med at interkommunalt samarbeid i svært liten grad nyttes innenfor tjenesteområdet eiendomsforvaltning. Det bør derfor være av interesse å få etablert slike samarbeidsløsninger og gjennom det opparbeide erfaringer med slikt samarbeid.

Det tas forbehold om at det i oversikter og lignende kan være selskaper eller tiltak som kan være oversett. Forfatterne vil derfor sette stor pris på å

få tilbakemeldinger om eventuelle feil og unøyaktigheter som leserne kan bemerke.

Rapporten går ikke i dybden på hverken juridiske problemstillinger eller skatte- og avgiftsmessige spørsmål. Det anbefales å nytte spisskompetanse på disse områdene når prosesser skal gjennomføres ute i kommunene.

Rambøll Norge A/S takker NTNU ved fakultet for arkitektur og billedkunst for økonomisk bidrag til arbeidet. Videre takker vi fakultetet ved dekan Tore I. Haugen og hans medhjelpere, samt seniorforsker Kirsten Arge, SINTEF for konstruktive faglige tilbakemeldinger.

Trondheim, november 2009

*Hans Brattås
Håkon Kvåle Gissinger
Nora Johanne Klungseth*

1

INNLEDNING

Kommunal eiendomsforvaltning er et tema som har fått økende oppmerksomhet. Eller er det kanskje fortsatt riktig å hevde at det er et tema som stadig flere prøver å gi økende oppmerksomhet.

Den kommunale eiendomsforvaltningen har svært stor betydning for de fleste innbyggerne i den enkelte kommune. Kvaliteten på de tjenester og de tilbud som innbyggerne får fra det første møte med helsestasjonen gjennom hele livsløpet til sykehjemmet er et møte med kommunale tjenester presentert og utført i kommunale eiendommer.

De siste årene har begrepet kommunal eiendomsforvaltning i stor grad vært synonymt med etterslepet i vedlikehold. Den kommunale eiendomsforvaltningen har nok ikke hatt den samme status i den lokalpolitiske debatten som kvaliteten på de myke tjenestene innenfor helse- og oppvekstsektorene.

Organisering, spesielt alternative organisasjonsløsninger og innføring av husleie / internhusleie er ofte de første temaene som tas opp for å sette tydeligere og økt fokus på eiendomsforvaltningen. Denne rapporten skal være et bidrag i denne sammenhengen.

I NOU 2004:22, kapittel 9 finner vi følgende sitat: *"At kommuner oppretter interkommunale eiendomsselskaper, vil gjøre det mulig for særlig små kommuner å få tilgang til både tilstrekkelig og bred kompetanse på eiendomsforvaltning og mulighet for å kunne utnytte kompetansen effektivt slik at man på den måten kan oppnå en kostnadseffektiv drift. Etter utvalgets oppfatning er det ikke forhold ved modellen som krever endringer for å kunne implementere de kriteriene utvalget har satt i avsnitt 9.1. Utvalget*

antar at særlig små kommuner som ønsker både å skille ut eiendomsforvaltningen som støttetjeneste fra kommunens øvrige tjenester og ha mulighet for en kostnadseffektiv, men kommunal løsning, bør vurdere å legge forvaltningen av kommunens eiendommer til et IKS."

1.1 Forskningsspørsmål, Metode og Rapporten

I denne rapporten setter vi søkelyset på kommunal organisering, både hvilke alternative løsninger som kan nyttes i Norge, de andre nordiske land og spesielt hvordan situasjon er pr. 2009 vedrørende interkommunalt samarbeid i eiendomsforvaltningen. Det opprinnelige hovedspørsmålet for rapporten var:

1. Hva er status i Norden i forhold til interkommunalt samarbeid/selskapsdannelse for eiendomsforvaltningen?
2. Hva kan fremme/hindre interkommunalt samarbeid/selskapsdannelse for eiendomsforvaltningen?

Under arbeidet med rapporten har vi ikke klart å finne eksempler av betydning hvor det samarbeides på tvers av kommunegrenser om eiendomsforvaltningen. Vi har derfor valgt å fokusere på hovedspørsmål nr 2. Vi har videre prøvd å finne mulige forklaringer på et tredje hovedspørsmål:

3. Er situasjonen for eiendomsforvaltningen annerledes når det gjelder interkommunalt samarbeid enn på de fleste andre områder, og i så fall, hvorfor er det slik?

I tillegg til dette inneholder rapporten en stor orienterende del omkring tema som:

- Hvorledes kan kommunene i Norge og Norden organisere sin virksomhet?
- Hvilke områder er typisk for interkommunalt samarbeid/selskapsdannelse i Norge og Norden?

Rapporten begynner med en orienterende del om forholdene i Norge og Norden (kap 2-5). I kapittel 6 fokuserer vi på generelle erfaringer med interkommunalt samarbeid. Diskusjonene omkring hovedproblemstillingene finner vi i kapittel 7.

Den metodiske tilnærmingen er et rent dokumentstudium kombinert med uttrekk fra offentlige registre supplert med enkelte uformelle samtaler med nøkkelpersoner på særlig viktige/utfordrende områder.

2

KOMMUNAL ORGANISERING I NORGE

2.1 Generelt

Formannskapslovene av 1837 (to lover – lov om formannskap på landet og i byene) la grunnlaget for det kommunale selvstyret slik vi kjenner det i dag. Disse var gjeldende fra og med 1838 og delte Norge inn i totalt 392 formannskapsdistrikter; 37 for byer og 355 på landet. I tillegg til formannskapsdistrikter ble det opprettet amtsformannskap som omfattet alle formannskapsdistriktene i et amt¹. Det var først i 1853, da Matrikkelloven² kom, at formannskapsdistriktene ble hetende kommuner³, slik som i dag. Det var først i 1919 at Norge tok i bruk betegnelsen fylker, i stedet for amt. I 1921 ble formannskapslovene for land og by avløst av en felles kommunelov, som senere ble avløst av kommunelov av 1938 og 1954. I 1992 ble kommuneloven og fylkeskommuneloven slått sammen til en lov; Lov for kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 27. september 1992 nr. 107.

De mest aktuelle organisasjonsformene for kommunene kan grupperes i følgende hovedgrupper:

A. Organisasjonsformer for kommunal virksomhet som drives av en kommune:

- >Kommunal etat eller enhet
- >Kommunale foretak (KF)

B. Interkommunale virksomheter kan organiseres som:

- >Samarbeid etter kommunelovens § 27
- >Vertskommune (kommunelovens § 28)
- >Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)

C. Organisasjonsformer som kan nyttes av enkeltkommune eller i samarbeid med andre:

- >Aksjeselskap (AS)
- >Stiftelser

D. Andre organisasjonsformer kan i tillegg være samvirke, borettslag, foreninger eller sameie.

Av de siste er borettslag mest vanlig innenfor eiendomsforvaltningen og da ved at kommuner bygger ut boliger og "overfører det" i neste omgang til beboerne ved at det opprettes borettslag.

Disse ulike organisasjonsløsningene kan grupperes ut fra graden av politisk styring – uavhengighet etter skala vist i figur 1.

Nedenfor gis en kort omtale av disse organisasjonsformene med organisasjonsskisser som er relatert til eiendomsforvaltningen.

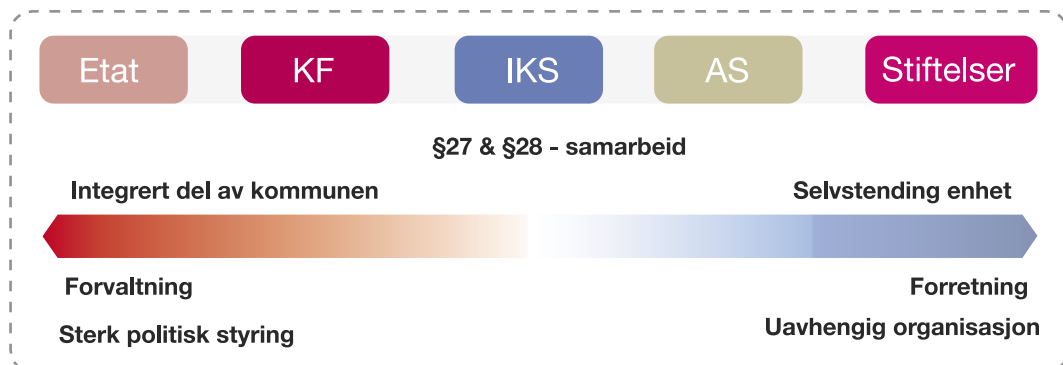
2.1.1. Kommunal enhet

Kommunal enhet er den mest vanlige organisasjonsformen og dette betegnes også som den kommunale basisorganisasjon.

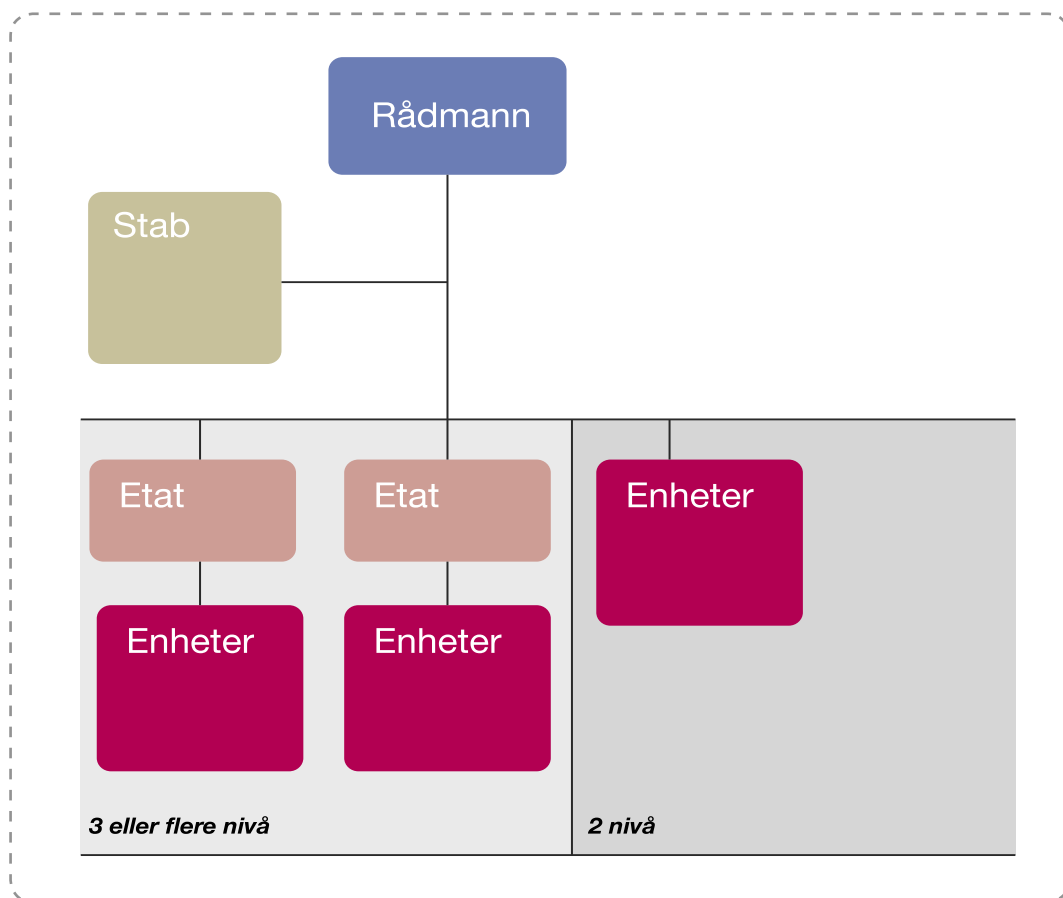
Rådmannen er den øverste administrative leder for den kommunale organisasjon. En kommunal enhet for eiendomsforvaltningen kan enten knyttes direkte til rådmannen i en stabsenhet eller ligge i linje under rådmannen, som vist i figur 2.

2.1.2. Kommunalt foretak

Et foretak (KF) er ikke et eget rettssubjekt. Et foretak ligger dermed innenfor rammen av kommunelovens virkeområde, kommunelovens kapittel 11.



Figur 1. Kommunale organisasjonsformer og selvstendighet



Figur 2. Kommunale enheter har to organiseringsalternativer

Foretaket er underlagt kommunestyrets beslutninger med hensyn til økonomi, frihetsgrad og virkeområde. Kommunale foretak er økonomisk og rettslig en del av kommunen, men er organisert med et eget styre.

Det er ikke noe formelt skille mellom et foretaks økonomi og kommunens. Et foretak (KF) inngår avtaler på vegne av kommunen, ikke som egen part. Et kommunalt foretak får derfor normalt de samme lånebetingelser som kommunen selv. Det vil ikke skje noen overføring av verdier fra kommunen til foretaket. Det vil si at etablering av foretak ikke utløser noen dokumentavgift. Kommunens samlede balanse blir den samme, men kan deles i to hvor foretaket får sin andel av kommunens balanse, dvs. den som er knyttet til eiendomsmassen.

Styret representerer et kommunalt foretak (KF) utad. Styret er direkte underordnet kommunestyret, ikke formannskapet eller rådmannen. Daglig leder tilsettes av, og er underordnet, styret.

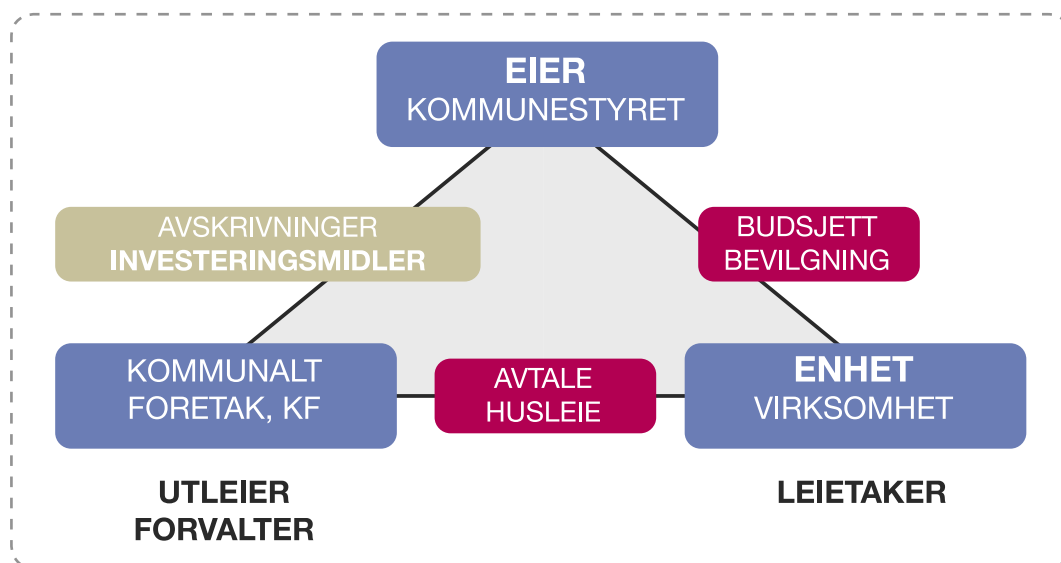
KF er en del av kommunen selv, og kan følgelig ikke benyttes i samarbeid med andre.

Reglene om KF er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningsmessig virksomhet. Organisasjonsformen er ikke ment brukt for virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er framtrædende. I praksis benyttes KF ofte når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

Rådmannen skal føre tilsyn med foretaket, samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt. Rådmannen kan ikke instruere, eller omgjøre beslutninger, innenfor foretakets virkeområde foretatt av foretakets daglige leder, men rådmannen kan instruere foretakets daglige leder til å utsette iverksettelsen av vedtak fattet av styret i påvente av behandling i kommunestyret.

2.1.3. Samarbeid etter kommunelovens § 27

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Denne type samarbeid kan være et eget rettssubjekt, men vil som oft-



Figur 3: Organisasjonsmodell for kommunale foretak (KF)

est ikke være det. Samarbeidet må være organisert med eget styre, og styret må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet. Styrets myndighet må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Styrets myndighet er betraktelig mindre enn i et IKS. Styrets rolle og forholdet til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene. Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven, og det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil organisere det. At det er begrenset hva slags myndighet som kan legges til et samarbeid etter kommunelovens § 27, avgrenser imidlertid hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om etter denne lovhjemmelen, sammenlignet med vertskommunesamarbeid.

2.1.4. Vertskommunemodell

Vertskommunemodellen er en ny organisasjonsløsning for interkommunalt samarbeid fra 2007. Denne samarbeidsmodellen er regulert i kommunelovens § 28, og er ment brukt for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse.

I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om, blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen.

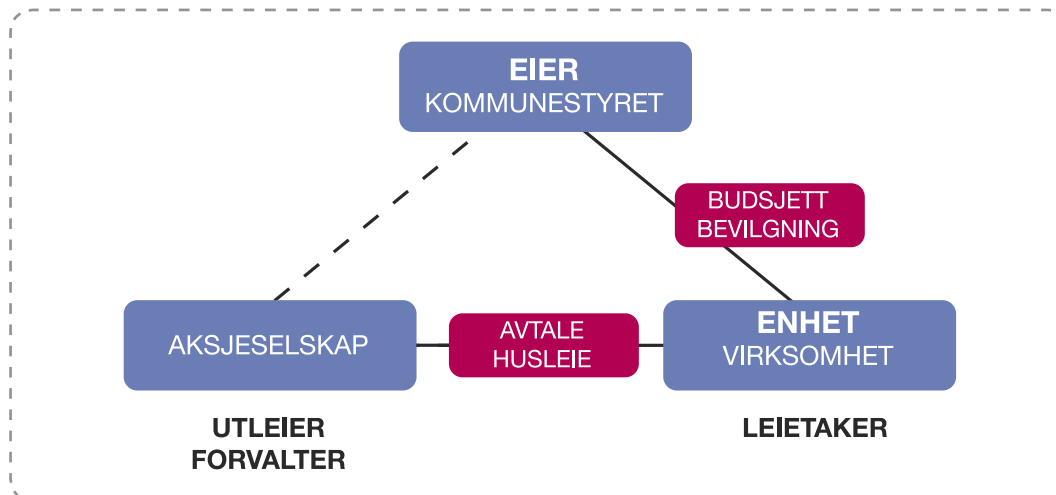
Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et rent avtalebasert samarbeid. Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell:

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)

Et administrativt samarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver, og treffe avgjørelser, etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

2.1.5. Aksjeselskap

Denne selskapsformen er velkjent både i det private næringsliv og i kommunal forvaltning, og



Figur 4. Organisasjonsmodell for aksjeselskap (AS)

er regulert i aksjeloven. Aksjeselskap (AS) kan benyttes av kommunen både alene, i fellesskap med andre kommuner, annen offentlig myndighet eller private aktører.

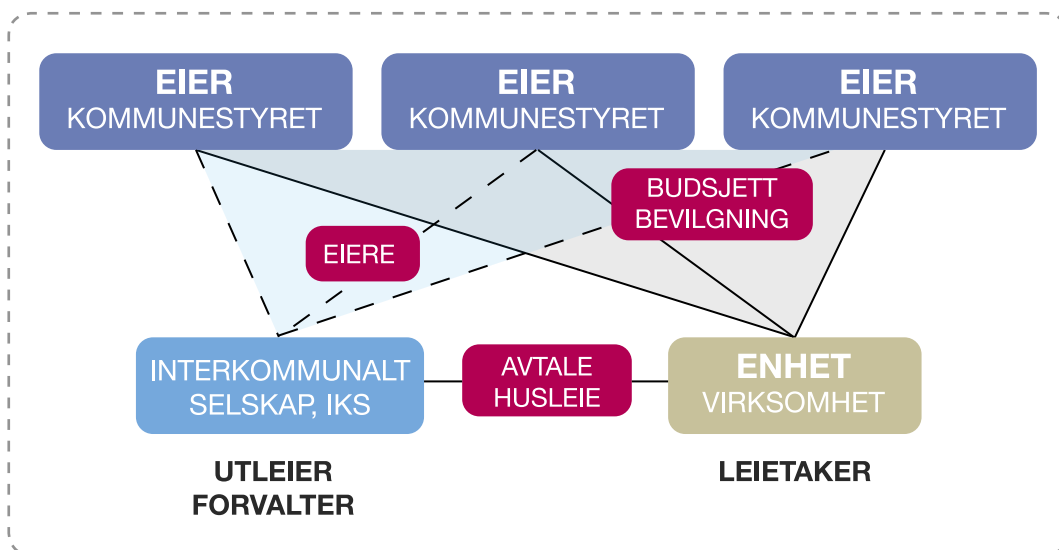
Et viktig kjennetegn ved aksjeselskapsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt kapital. Dette innebærer at et AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil blant annet innebære at lånevilkårene for et AS ofte vil være dårligere enn for en kommune. AS-formen må brukes når andre enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning. Ved valg av denne selskapsformen vil den politiske innflytelsen være svakere enn i et IKS.

Dersom kommunen har strategiske målsetninger for eierskapet, bør kommunen ha kontroll med selskapet ved å eie 50 % eller mer av aksjene alene eller sammen med andre strategiske partnere. Overføring av eiendom til aksjeselskapet vil utløse dokumentavgift.

2.1.6. Interkommunalt selskap, IKS

Denne organisasjonsformen er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper, og er ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet.

Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet, hvor bare kommuner / fylkeskommuner, og andre interkommunale selskaper kan være deltakere. Et viktig kjennetegn for et interkommunalt selskap er at deltagerne til sammen har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Den enkelte deltaker hefter for "sin" andel av selskapets totale forpliktelser. Et interkommunalt selskap skal ha et styre og en daglig leder som står ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Deltagernes myndighet i selskapet skal utøves via et representantskap som er selskapets øverste myndighet. Her skal samtlige deltakere være representert med minst en representant. Dette innebærer at den enkelte deltakerkommunen ikke kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon.



Figur 5. Organisasjonsmodell for interkommunale selskaper (IKS)

Representantskapet har noe utvidet myndighet i forhold til generalforsamlingen i et AS. Ved en eieravtale kan eierne øke sin styring og kontroll ved for eksempel å angi at visse saker må behandles av representantskapet. Den utvidede innflytelsen har først og fremst sammenheng med deltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser. Når deltakerne påtar seg et større ansvar er det også naturlig at styringsmulighetene utvides.

2.1.7. IKS - kort historikk

Lovene om kommunestyret på landet og i byene av 30. september 1921 (kommunelovene av 1921) åpnet adgang for en kommune til å etablere et eget styre, eventuelt styre og råd, for en kommunal bedrift.

I lovene av 10. juni 1938 om kommunestyre på landet og om kommunestyre i byene (kommunestyrelovene av 1938) – ble det åpnet adgang for kommunene til å etablere styre, eller styre og råd, for enhver kommunal bedrift.

I lovutkastene som ble fremmet av den departementale kommunallovkomite i "Innstilling II" het det bl.a.: *"To eller flere kommuner kan oprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Hvis det ikke er foreskrevet noget annet i lov, kan til dette styre overdras den myndighet som vedkommende kommuner blir enige om. Kommunene kan danne fellesskapet i selskapsform hvis dette ansees hensiktsmessig."*

Komiteen uttalte videre: *"Det var i sin tid Formannskapslovskomiteens forutsetning at nærmere lov om sammenslutning av kommuner til fremme av særskilte formål (kommunelag) skulle utferdiges, og komiteen avgav i 1923 innstilling til sådan lov. Innstillingen har imidlertid ikke ledet til nogen lov, idet de økonomiske vanskeligheter for kommunene allerede på den tid var begynt å melde sig og man fant det da ikke praktisk å fremme denne lovsak. Nærværende komite finner det heller ikke grunn til nu å anbefale at der gis en særskilt lov om kommunelag. Man vil i § 32 foreslå den tilføielse at fellesskapet skal kunne dannes i selskapsform, hvis dette anses hensiktsmessig."*

Når man senere i 1954 fikk lov om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreloven av 1954) ble det ikke gjort endringer i bestemmelsene om kommunale bedrifter og interkommunalt samarbeid, og spørsmålet om kommunenes mer forretningsmessige virksomhet ble ikke berørt under arbeidet med loven.

Aksjeselskapsloven av 1957 som avløste aksjeloven av 1910 var fra aksjelovkomiteens side i utgangspunktet ment å skulle gjelde alle selskaper med begrenset ansvar.

Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde forut for denne lovendringen i brev til Justisdepartementet påpekt de særlige problemer som gjaldt interkommunale selskaper og henstilt om å unnta interkommunale virksomheter fra aksjelovens anvendelsesområde, dersom de ikke i stiftelsesgrunnlaget var betegnet som aksjeselskap. Bakgrunnen for denne henstillingen var at det etter departementets kjennskap til praksis var etablert interkommunalt samarbeid der deltakerne hadde begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Departementet pekte videre på den økte betydning slike selskaper hadde fått, og ville komme til å få i fremtiden, og viste til at kommuneloven bare inneholdt ufullstendige bestemmelser om slike sammenslutninger.

Det ble også vist til at det allerede i Ot.prp. 1 (1938) om lover om kommunestyre på landet og i byene uttalt at de spørsmål disse selskapene reiser, burde gjøres til gjenstand for nærmere utredning og drøftelse. Dette resulterte da også til at interkommunale selskap ble unntatt fra aksjelovens virkeområde. Dette unntak ble videreført ved revisjonen av aksjeloven i 1976.

I 1985 ble den såkalte selskapsloven vedtatt. Denne loven omfattet også inter(fylkes)kommunale selskaper. I lovens § 1 – 1 ble det fastsatt at: *"når en økonomisk virksomhet utøves for to eller flere deltakeres felles regning og risiko, og minst en av deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar for virksomhetens samlede forpliktelser."*

Ved lov av 27.juni 1986 fikk selskapslovens § 1 – 1 et nytt femteledd som unntok inter(fylkes)kommunale selskap fra lovens virkeområde, "når ikke annet er avtalt".

Kommuneloven av 1992 (kommuneloven) har i likhet med de tidligere (fylkes)kommunelover bestemmelser som gir adgang til opprettelse av eget styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter – herunder inter(fylkes)kommunale virksomheter. Både i den offentlige utredningen som lå til grunn for lovforslaget (NOU 1990:13) og i Ot.prp. 42 (1991-92) ble det understreket at det var behov for en gjennomgang av gjeldende regelverk for kommunale selskapsdannelser og annen kommunal organisering av særlig virksomhet. Det ble understreket at det ville være nødvendig å vurdere behovet for egne lovregler for dette saksfeltet. På blant annet denne bakgrunn ble det oppnevnt et offentlig utvalg i 1992 som avga innstilling i 1995 (NOU 1995:17: Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet).

Utredningen angir tre klare hovedmål for de endringer i selskapsorganisering som utvalget foreslår og disse er:

- > Kan drives effektivt og forretningsmessig uavhengig
- > Nødvendig økonomisk og politisk styring
- > Statlig kontroll

Et av utvalgsmedlemmene, Bjarne Jensen, har uttalt på forespørsel om Interkommunalt selskap som selskapsform for eiendomsforvaltning ble vurdert av utvalget og om dette kunne vært hensiktsmessig⁴:

"Dette ble ikke vurdert. Jeg tror at for nye bygningsprosjekter hvor flere kommuner står bak er sikkert IKS løsningen hensiktsmessig. For å lage en større driftsorganisering av eiendomsforvaltning i flere kommuner kan den sikkert også tenkes brukt.

Dersom flere kommuner skal legge sine eiendommer i et felles IKS er jeg mer usikker. Jeg vet at vi har drøftet problemstillingen med noen kommuner uten at det førte til noen interesse for å utrede det skikkelig. Men jeg tror nok hovedsaken er at hele den problematikken som her tas opp ikke har vært vurdert."

Utvalget foreslo Kommunal foretak (KF) og Interkommunalt selskap (IKS) som nye selskapsformer. Dette ble da også gjennomført ved henholdsvis endring av kommuneloven og ved sanksjonering av den nye loven om interkommunale selskaper som ble gjort gjeldene fra 01. 01. 2000.

2.1.8. Stiftelser

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Stiftelser er selveiende og har ikke eiere eller deltakere. Etter at kommunen (som stifter) har skutt penger inn i stiftelsen, vil den ikke ha innflytelse på hvordan stiftelsen disponerer midlene. Dette må derfor sikres gjennom vedtektene og formulering av stiftelsens formål.

I praksis har stiftelsesformen i kommuner i hovedsak vært benyttet som organisasjonsform for utleie av boliger, men også for kulturinstitusjoner og sykehjem.

I og med at en stiftelse ikke har eiere, kan verken stifterne utøve styring eller gjøre krav på andel av stiftelsens overskudd. Etablering av stiftelser på områder hvor det er behov for politisk styring og kontroll, er derfor ikke vanlig.

2.1.9. Forsøksloven og nye organisasjonsløsninger

I Norge er det spesielt Samkommunen som er interessant i denne sammenheng. Kommunene Verdal og Levanger gjennomfører nå (etablert 01.02.04) et slikt forsøk og 4 kommuner i Midt-Namdalen (Namsos, Namdalseid, Overhalla og Fosnes) har nylig (i september 2009) fått Kommunal- og regionaldepartementets godkjenning som landets andre samkommune.

Ifølge ECON (ECON rapport 2004-121) har samkommunen følgende kjennetegn:

- dekker minst to kommuner
- eget politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- ansvar for flere oppgaver
- beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)

Dersom samkommunen skal ha oppgaver som er tillagt kommunene ved lov må denne modellen per i dag etableres med hjemmel i forsøksloven.

Samkommunen innebærer at noen av kommunestyrets representanter velges inn i et samkommunestyre. Medlemmene trenger ikke å

være fra formannskapet, med unntak av ordføreren. Det etableres en ny politisk arena med beslutningsmyndighet og dermed vil kommunestyret beslutte over færre oppgaver.

For kommunens ansatte vil etablering av en samkommune ikke innebære et skifte av arbeidsgiverkommune. Den ansattes opprinnelige kommune er fortsatt formell arbeidsgiver. Det kan imidlertid medføre endring i lokalisering og medarbeidere vil kunne oppleve å få nye både politiske, administrative og faglige ledere.

Opgavene som legges inn i samkommunemodellen kan representere et spenn fra en indirekte valgt generalistkommune⁵ til at det samarbeides om en oppgave. Oppgavene som legges til samkommunen kan være plan- og utviklingsoppgaver, administrative støttefunksjoner, kompetansekrevene tjenesteyting eller individrettet tjenesteyting.

3

KOMMUNAL SELSKAPSDANNELSE OG SAMARBEID I NORGE – EN STATUSOVERSIKT

På grunnlag av materiale som er uthentet fra Brønnøysundregistrene er status følgende vedrørende ulike organisasjonsløsninger i Norge i januar 2009:

3.1 Kommunale foretak KF

Det er registret 237 kommunale foretak (KF). En rekke av disse har et formål og arbeidsoppgaver innenfor eiendomsforvaltningen, enten gjennom at hele eiendomsforvaltningen i en kommune er organisert i et foretak (KF) eller at deler av denne forvaltningen er det. Fordelingen i henhold til type virksomhet i foretakene er vist i tabell 1.

De kommunale foretakene som inngår i denne oversikten og som framstår tydelig som helhetlige organisasjonsløsninger for eiendomsforvaltningen er:

Bergen Bolig og Byfornyelse KF
Boligbygg Oslo, KF
Drammen eiendom, KF
Drangedal kommunale eiendomsforvaltning, KF
Flora bustad og eigedom, KF
Gildeskål eiendom, KF
Hadsel eiendom, KF
Hammerfest eiendom, KF
Kongsberg kommunale eiendom, KF
Kongsvinger kommunale eiendomsforetak, KF
Larvik kommunale eiendom, KF
Malvik eiendom, KF
Molde eiendom, KF
Moss kommunale eiendomsselskap, KF
Norddal eigedomsselskap, KF
Omsorgsbygg Oslo KF
Sørums kommunale eiendomsselskap, KF
Tana kommunale eiendomsselskap, KF
Tønsberg kommunale eiendom, KF
Ulstein eigedomsselskap, KF

Undervisningsbygg Oslo KF
Vestvågøy eiendomsdrift, KF
Vågan eiendom, KF
Ålesund kommunale eiendom, KF

Dette er til sammen i overkant av 20 kommunale eiendomsforetak.

I tillegg til disse er det en rekke virksomheter som er mer avgrenset til boligdrift, utviklingsoppgaver, kulturinstitusjoner og lignende. Av foretakene er 170 registrert første gang etter 2000. Det vil si at det er en markant økning i kommunale foretak etter år 2000 og dette har trolig sammenheng med lovendringen som trådte i kraft fra 01. 01. 2000.

3.2 Aksjeselskap AS

Mange kommuner har eierskap, og ofte aksjemajoritet eller også 100 % eierskap, i aksjeselskap som forvalter eiendom i en eller annen sammenheng eller driver tilgrensende virksomhet. Gjerne virksomhet hvor selve eiendomsforvaltningen er i sammenheng med, eller en følge av, det som for øvrig er primærformålet med eiendommen – bygget. Eksempler på dette er: Tomteselskap, utbyggingsselskap, havneselskap, boligselskap, industribygg, utleiebygg, kulturhus, næringsparker og administrasjonsbygg.

Det er pr. januar 2009 til sammen 450 aksjeselskap med kommunal aksjemajoritet, dvs. over 50 %, innenfor disse områdene. Selskapene er registrert under sektorkode "selvstendige kommuneforetak".

Ca. 135 av disse er selskap innenfor eiendom med formål bolig, kultur og lignende. I overkant av 100 selskap er innenfor kategorien nærings-

Type virksomhet	Antall	Merknad
Skog, avvirkning, planteproduksjon	9	Omfatter bl.a. kommuneskoger
Arbeids- og opplæringscenter	6	
Elektrisitet, varme	18	
Vann, avløp, renovasjon, veg	11	
Handel, catering, storkjøkken	6	
Samferdsel - kyst	1	
Drift av parkeringsanlegg	9	
Drift av havne- og kaianlegg	41	
Tele- og internett	2	
Eiendomsforvaltning, utvikling og salg av eiendom ellers og utvikling av egen fast eiendom ellers	37	Herunder ligger de fleste foretakene innenfor eiendomsforvaltning
Utleie av maskiner og utstyr	1	
Byggteknisk konsulentvirksomhet	1	
Offentlig administrasjon tilknyttet ulike formål og sektorer	27	
Hjelpetjenester for offentlig administrasjon	18	Herunder ligger flere KF innen eiendomsforvaltning
Brannvern	2	
Helse- og sosialtjenester	11	
Kultur, idrett og fritid	35	
Asylmottak	2	
Sum	237	

Tabell 1. Antall Norske kommunale foretak (KF) i 2009 etter virksomhetsområder

bygg, industribygg, næringsparker. Dette er som regel bygninger som er satt opp i kommunal regi for å bidra til næringsutvikling. Ca. 30 selskap er administrasjonsbygg som rådhus, fylkeshus og lignende og ca. 30 selskap er tomteselskap, utbyggingselskap og lignende. Flere kommuner har også lagt hele eller deler av den kommunale eiendomsforvaltningen ut i egne heleide aksjeselskap, for eksempel Os kommune i Hordaland og

Røyken kommune i Buskerud. Røyken kommune har etablert Røyken Eiendom A/S og overført sine eiendommer til dette aksjeselskapet, inklusive at dokumentavgift er betalt. I Os kommune er ikke eiendommene overført til aksjeselskapet, dvs. det er heller ikke betalt dokumentavgift. Os kommune har forøvrig i løpet av 2009 vedtatt å rekommunalisere eiendomsforvaltningen.

Virksomhets- / samarbeidsområde	Antall registrerte
Administrasjon og støttefunksjoner	303
Barn	55
Brann, ulykkesvern og beredskap	124
Energi, kraftproduksjon, leveranse	21
Helsetjenester	206
Kultur	129
Natur, vern og areal	78
Plan og bygg	40
Regionrådsfunksjoner	70
Samferdsel	38
Sosialtjeneste	71
Tilrettelegging, støtte- og bistand næringsutvikling	109
Undervisning	139
Vann, avløp og renovasjon/avfall	104
Annet	3
Sum	1490

Tabell 2. Antall Norske interkommunale samarbeid i 2009 etter virksomhetsområder

3.3 Interkommunalt samarbeid⁶

I følge Kommunal- og regionaldepartementets database om interkommunalt samarbeid (samarbeidsprosjekt mellom KRD og KS) er det pr. januar 2009 registrert 1490 interkommunale samarbeidsløsninger. Disse samarbeidsløsningene ligger innenfor følgende virksomhetsområder vist i tabell 2 over.

Som det fremgår fra tabellen er det de administrative støttefunksjonene som dominerer (303 registrerte samarbeid) foran Helsetjenester (206 registrerte samarbeid) og teknisk sektor (Brann, Energi, VAR(204 registrerte samarbeid)).

3.4 Interkommunale selskaper IKS

Det er registrert 229 interkommunale selskaper, IKS i januar 2009. Fordelingen i henhold til type virksomhet i de interkommunale selskapene er vist i tabell 3.

Hovedtrekkene ligner på hva som var tilfellet for samarbeid generelt, men teknisk sektor (inklusive havn) er vesentlig mer dominerende med 100 selskaper. Støttetjenestene for administrasjonen ligger på en god andreplass med 47 selskaper.

Type virksomhet	Antall	Merknad
Drift av havne- og kaianlegg	10	
Veg, vann, avløp	17	
Renovasjon	46	
Skog, avvirkning	1	
Elektrisitet, varme	3	
Helse- og sosialtjenester	19	
Arkitekt og konsulentvirksomhet	10	
Brannvern	24	
PP- tjenester og annen undervisning	9	
Kultur, idrett og fritid	23	
Rutebiltransport	1	
Utleie av egen fast eiendom ellers	2	næringsmiddelkontroll
Offentlig administrasjon tilknyttet ulike formål og sektorer	16	Regionråd, næringsselskap mm
Hjelpetjenester for offentlig administrasjon	47	Revisjon, kontrollutvalg, IKT, sekretariat mm
Annet	1	
Sum	229	

Tabell 3. Antall Norske interkommunale selskaper (IKS) etter virksomhetsområde

3.5 Oppsummering om offentlige selskaper og samarbeid i Norge (IKS, KF, AS)

Det samarbeides generelt mye over kommunegrensene i Norge. Teknisk sektor og administrative støttefunksjoner er de områdene hvor det er mest vanlig med bruk av Interkommunale Selskap.

De kommunene som har valgt egen selskapsdannelse for eiendomsforvaltningen har valgt å gjøre dette innenfor kommunegrensene med over 20 kommunale eiendomsforetak og 2 kommunale aksjeselskap (Røyken og Os i Hordaland). Som tidligere nevnt har Os rekommunalisert eiendomsforvaltningen i løpet av 2009.

Ingen av de registrerte interkommunale selskapene har eiendomsforvaltning som sitt primære virksomhetsområde.

4

KOMMUNAL ORGANISERING I DE NORDISKE LAND

4.1 Generelt

Hva er de alternative måtene å organisere kommunal virksomhet på i de nordiske land, og hvordan organiseres spesielt eiendomsforvaltningen? Er det forskjeller mellom landene som kan gi innspill til endringer i grunnlaget for å utvikle nye samarbeidsløsninger i Norge?

Primært gjennom kontakt med søsterorganisasjonene til KS i Sverige, Finland og Danmark er det framskaffet en oversikt over hovedtrekkene i kommunal organisering i disse landene. Det er videre undersøkt i hvor stor grad alternative organisasjonsmodeller til kommunal enhet er utprøvd i disse landene.

Det er to sentrale rapporter som forteller om kommunal organisering i Norden som er lagt til grunn for denne rapporten. Dette er NOU 1995:17 (Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet) og NIBR-rapport 2008:20 (Kommunal organisering i 2008). Vi har videre funnet interessante opplysninger i rapporten "Redegjørelse om kommuners og regioners deltagelse i Erhvervsdrivende selskaber MV" utgitt av Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i Danmark i 2008.

Alle disse sentrale kildene tar utgangspunkt i kommunenes virksomhet generelt og skillet mellom kommunal og privat sektor spesielt. For alle de nordiske land er det virksomhet som "*naturlig tjener innbyggernes virksomhet*" som er hovedretningslinjen for hvilke sektorer kommunen kan engasjere seg i, og hvilke sektorer det ikke er naturlig å engasjere seg i.

Det er ingen av de nordiske landene som har noen klart definerte grenser mellom kommunal virksomhet og privat sektor. Det er imidlertid stort sett en felles oppfatning om hva som er kommunal virksomhet. I Norge er følgende 6 hovedsektorer definert som kommunal virksomhet:

- Undervisning
- Helsevesen, sosiale tjenester, pleie og omsorg
- Boligformål, tiltaks- og næringsformål, miljø- og naturvernformål
- Kultur- og kirkeformål
- Tekniske formål
- Samferdselsformål

I tillegg til de seks kommunale hovedformål, er det flere steder i de nevnte rapporter kommentert at kommunal myndighetsutøvelse som hovedregel holdes adskilt fra de seks hovedformålene for kommunal virksomhet, og at myndighetsutøvelsen kun i svært få unntakstilfeller utføres av andre enn kommunen.

Av de nordiske landene er det Finland som har de største avvik i forhold til hovedområdene, da flere av de finske kommunene har engasjement i næringsvirksomhet som for eksempel i hotell- og reiselivsnæringen og innenfor jord- og skogbruk.

4.2 Administrativ organisering

Kommuneadministrasjonen er i alle de nordiske land regulert av en sentral "Kommunelov".

En viktig forskjell i kommuneloven mellom Norge og de øvrige nordiske land er at det i Norge er obligatorisk med en administrativ sjef "rådmannen", mens det i de øvrige nordiske land er frivillig om en ønsker en "øverstkommenderende" for hele den kommunale administrasjonen eller ikke. Dette kan muligens forklare hvorfor også Norge er det eneste landet som har egne lover og forskrifter for etablering av kommunale- og fylkeskommunale foretak.

Alle de nordiske land har tre forvaltningsnivå (kommune, fylkeskommune og stat), unntatt Finland som mangler "fylkeskommunen".

4.3 Kommunal selskapsdannelse

I alle de nordiske land brukes ulike typer hel- eller deleide selskaper for å drive enkelte av virksomhetene som ligger i grensesnittet mellom kommunal og privat virksomhet. I Norge, Sverige og Finland er det kommunene selv som godkjenner denne typen selskaper, mens i Danmark er slike selskapsdannelser gjenstand for statlig godkjenning.

Selskapene som benyttes er de allmenne selskapsformene: AS, DA, Forbrukersamvirke, Borettslag, Stiftelse(BA) eller tilsvarende. I Norge har vi i tillegg de "særnorske": Kommunalt Foretak (KF) og Fylkeskommunalt Foretak (FKF).

I denne rapporten har vi valgt å fokusere spesielt på Interkommunale selskap (IKS). I Norge er denne selskapsformen beskrevet i "Lov om interkommunale selskaper". Så vidt vi har klart å finne ut er det

noenlunde tilsvarende selskapsformer i Finland og Sverige, hvor selskapene kalles henholdsvis Kuntayhtymä (Samkommuner) og Kommunalförbund. I Danmark har vi ikke klart å finne tilsvarende særlovgivning for interkommunale selskaper. Felles kommunale selskaper i Danmark bruker de allmenne selskapsformer som AS, Stiftelser eller tilsvarende. En vesentlig forskjell mellom IKS og andre utbredte selskapsformer er at IKS er en selskapsform med ubegrenset ansvar (til forskjell for selskap med begrenset ansvar). For felles kommunale selskaper i Danmark hvor det er ønskelig med ubegrenset ansvar brukes selskapsformen Interessentskap (I/S) som tilsvarer den norske selskapsformen DA (Delt Ansvar).

I senere kapitler gir vi en oversikt over felles kommunale selskaper i de Nordiske land. Vi har valgt å fokusere på IKS selskapsformen, og har for Danmark sammenlignet med I/S selskapsformen.

5

BRUK AV INTERKOMMUNALE SELSKAPER I NORDEN

Bruk av interkommunale selskap og andre former for interkommunalt samarbeid er vanlig i alle de nordiske land. Det er imidlertid i Finland og Norge at denne typen samarbeid er mest vanlig. I Finland, som mangler fylkeskommunenivået, har utstrakt samarbeid innen en rekke områder utviklet seg. Dette har medført at den kommunale organiseringen i Finland kan fremstå som noe uoversiktlig.

Etter kommunereformen i Danmark har antallet interkommunale selskap blitt redusert betraktelig. Dette kan trolig forklares med at det som tidligere var et interkommunalt samarbeid, etter sammenslåingen, er blitt til et kommunalt anliggende i en ny større kommune.

De typiske samarbeidsområder følger den tradisjonelle sektorinndelingen. Teknisk sektor (vann, avløp, energiforsyning og renovasjon) er den sektoren hvor interkommunalt samarbeid er mest vanlig. På en god andreplass kommer interkommunalt samarbeid om administrativ støtte.

Vi har ikke klart å finne eksempler fra noen av de nordiske landene hvor det har vært etablert interkommunale selskaper med hovedformål å drive eiendomsforvaltning for de deltagende kommuner.

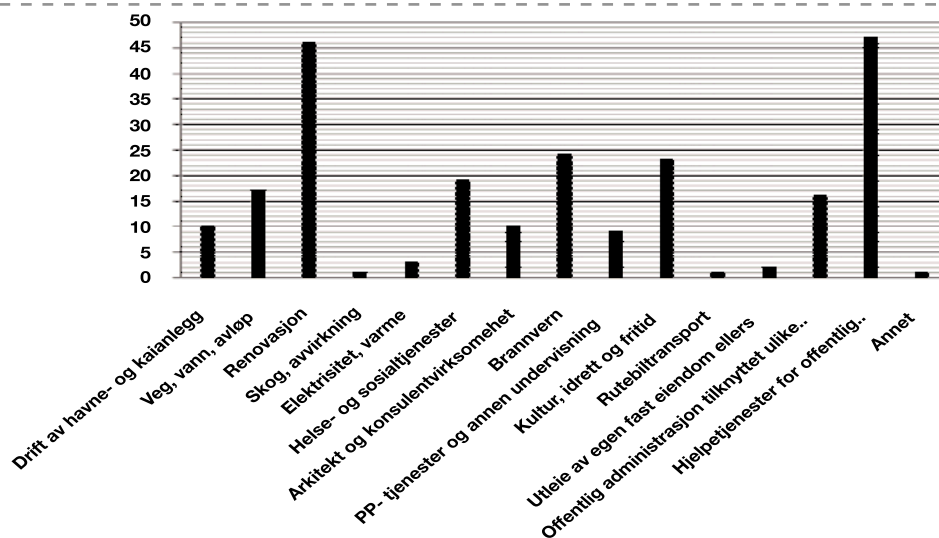
I Norge finner vi de fleste interkommunale selskap innenfor administrative hjelpetjenester for offentlig administrasjon og innenfor teknisk sektor. Felles kommunale revisjonsselskaper er eksempler på selskaper innenfor den førstnevnte gruppen.

I Sverige er det spesielt innenfor administrasjon av omsorgstjenester og brann- og redningstjenester at det er slike selskaper.

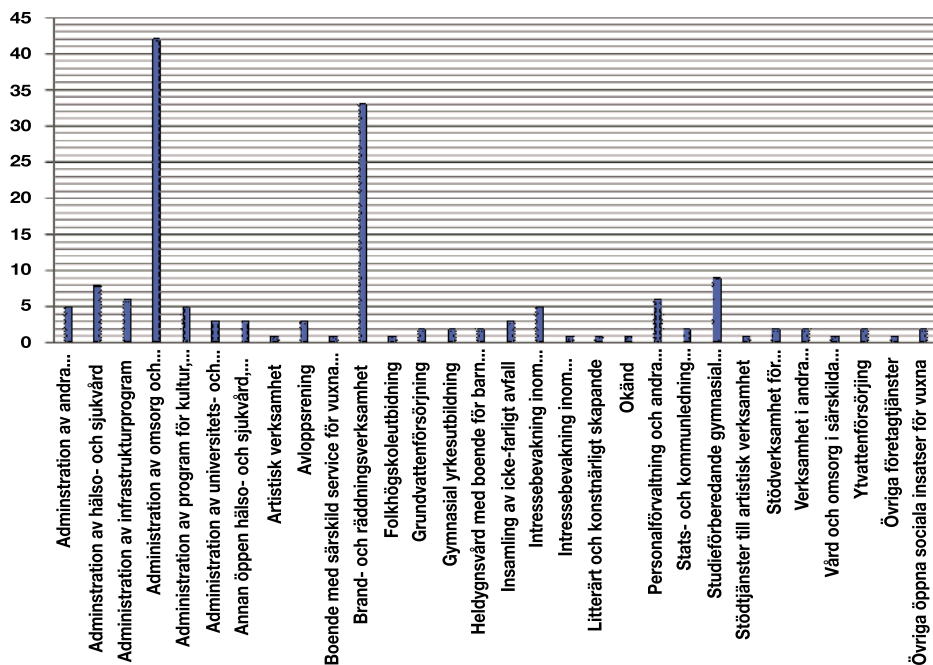
I Danmark er det innenfor renovasjon og energivirksomhet det er mest vanlig med slike selskapsdannelser.

I Finland er det spesielt innenfor folkehelsearbeid og yrkesutdanning at det er selskaper. I de øvrige nordiske land ligger yrkesutdanningen på fylkesnivå.

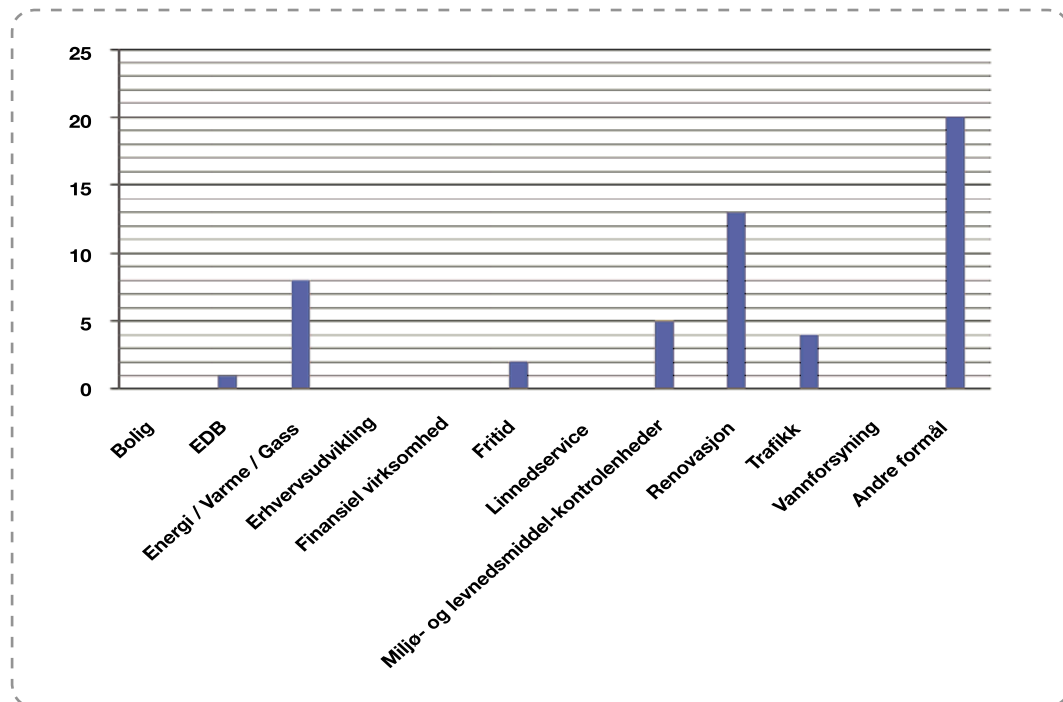
Til forskjell fra de øvrige nordiske land finner vi forholdsvis få eksempler på selskaper innen teknisk sektor i Finland. Vi har ingen gode forklaringer på dette avviket.



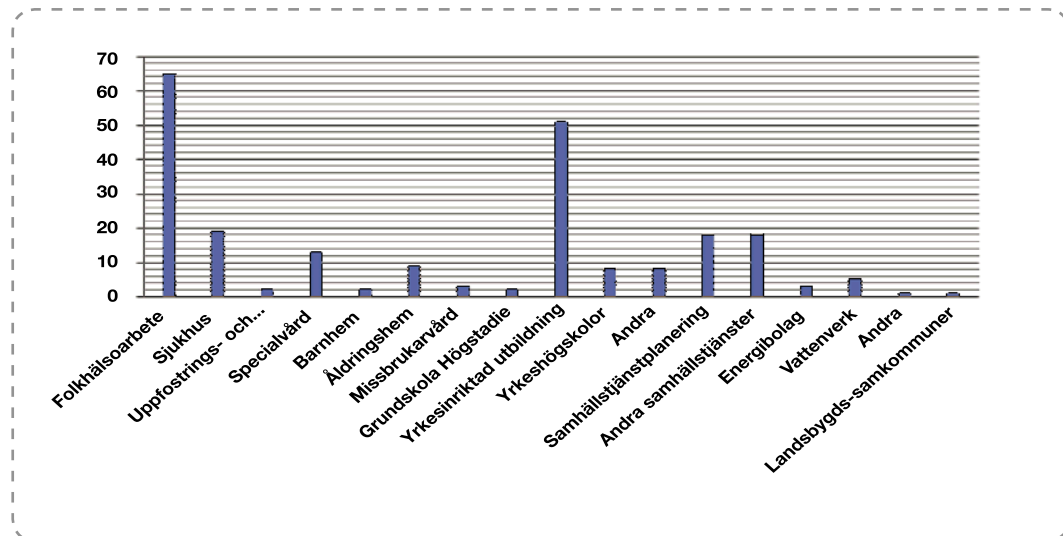
Figur 6. Interkommunale selskaper (IKS) i Norge år 2008



Figur 7. Interkommunale selskaper (Kommunförbund) i Sverige år 2008



Figur 8. Interkommunale selskaper (Interessentskab, I/S) i Danmark år 2008



Figur 9. Interkommunale selskaper (Samkommuner) i Finland år 2006

6

ERFARINGER MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE – FRA TIDLIGERE RAPPORTER

Det foreligger flere omfattende rapporter hvor erfaringer fra interkommunalt samarbeid er presentert. Vi finner det naturlig i denne sammenheng å vise til hovedkonklusjonene i følgende rapporter:

- > **Telemarksforskning 2002:** Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid
- > **Econ Analyse 2006:057:** Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring
- > **NIVI-notat 2008:1:** Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling
- > **NIVI Rapport 2008:2:** Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

6.1 Telemarksforskning 2002

Telemarksforskning gjennomførte i 2002 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en kartlegging av vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Hovedformålet var først og fremst å framskaffe en oppdatert oversikt over generelle trekk ved det mer forpliktende interkommunale samarbeidet om tjenesteproduksjon; slik som omfang, ulike organisasjonsformer, samarbeidsområder, deltakerantall, lovgrunnlag, utgiftsfordeling og deltakernes egne vurderinger av samarbeidet.

Undersøkelsen viser at det er samarbeid på områder med klare stordriftsfordeler som dominerer. Det synes jevnt over å være stor tilfredshet med samarbeidene når det gjelder styrking av kompetanse, kvalitet på tjenestene og kostnadseffektivitet. De fem samarbeidsområdene med flest vellykkede tiltak er renovasjon, PPT, brannvern/alarmmottak, næringsmiddeltilsyn og næringsutvikling/reiseliv. Disse samarbeidsområdene pekte

seg også ut som de viktigste da den forrige landsomfattende undersøkelsen ble foretatt i 1990.

Undersøkelsen påviste tegn som indikerte økt vilje til samarbeid på bredere basis, men at det fortsatt var en utfordring å etablere gode samarbeid knyttet til kommunale kjerneoppgaver. I et interkommunalt samarbeid vil det alltid være et spenningsforhold mellom ønsket om effektivitet/resultat på den ene siden og behovet for politisk styring og kontroll på den andre. Det er naturligvis vanskeligere å etablere samarbeid på områder der sterke lokalpolitiske interesser gjør seg gjeldende. I den forbindelse stiller rapporten også spørsmål ved om vi har modeller og juridiske verktøy som er gode nok til å håndtere krevende samarbeid om sentrale kommunale velferdsoppgaver.

6.2 Econ Analyse – 2006:057

Econ Analyse har i sin rapport: Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring, konkludert med at omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig, men at kommunene selv ikke ser ut til å ha god oversikt over egne samarbeidstiltak.

Econ Analyse har videre konkludert med at Interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet. Likevel går politikerne inn for å øke omfanget. Situasjonen i dag kan svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende samfunnstjenester. Tiltak for å styrke oversikt, kunnskap og bevisstheten om interkommunalt samarbeid bør iverksettes i følge rapporten. Videre påpekes det stort behov for å utvikle styringsmodeller.

6.3 NIVI-notat 2008:1

NIVI Analyse A/S utarbeidet på oppdrag for KS NIVI-notat 2008:1: Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling.

Drøftingene som er gjort i deres notat kan sammenfattes i følgende punkter:

Det er et inntrykk av at det i dag jobbes for lite systematisk med strukturspørsmålene i kommunesektoren. Det gjelder alle relevante løsninger, både endringer i kommunestruktur, utvikling av gode modeller for interkommunalt samarbeid og tilpasninger i oppgavefordelingen.

Kommunene står overfor omfattende samordningsbehov i oppgaveløsningen som følge av sterk geografisk integrasjon og økt kompleksitet i oppgavene. Grenseoverskridende utfordringer berører mange kommunale funksjoner. Dagens kommuneinndeling kan tilsi samarbeid innenfor de fleste kommunale oppgavefelt, både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Behovet for samarbeid og samordning er samtidig forskjellig i de ulike deler av landet.

Mange kommuner kan vise til gode resultater av interkommunalt samarbeid. Det gjelder sektorbaserte samarbeider innenfor en rekke områder som IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevende tjenester, næringsutvikling og tekniske oppgaver.

Omfanget av interkommunalt samarbeid er svært variabelt. Kartlegginger tyder på lav nyetableringstakt de siste årene og generelt lite samarbeid om individrettede tjenester og strategiske oppgaver. Med unntak for en viss nyetablering av regionråd og eksempler på mer forpliktende samarbeid om enkeltfunksjoner, er det få tegn til systematiske endringer i samarbeidsmønsteret sammenliknet med situasjonen for 10-20 år siden.

Svært få kommuner har utviklet et helhetlig samarbeid om kjerneoppgaver. Pragmatiske samarbeidsmodeller dominerer og har ledet til et fragmentert samarbeidsmønster med mange spredte tiltak og bruk av forskjellige tilknytningsformer. I dag finnes få eksempler på strategiske samar-

beidsallianser innenfor faste samarbeidsregioner som har utviklet et helhetlig samarbeid. Det finnes kun ett eksempel på en samkommune, hvor politikerne styrer og har beslutningsmyndighet over flere interkommunale oppgaver. Dette er Innherred samkommune.

Styringsproblemer er blant de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid. I mye av dagens samarbeid er politikerne svakere organisert enn administrasjonen og fagpersonalet. Politikerne opplever ofte dårlige muligheter for styring og påvirkning som følge av et fragmentert interkommunalt landskap. Politikerne opplever også rollekonflikter og mangler oversikt over samarbeidet.

En del kommuner møter store praktiske utfordringer i arbeidet med å utvikle forpliktende samarbeidsordninger. De praktiske utfordringene henger blant annet sammen med et komplisert lov- og avtaleverk, som gjør at kommunene må velge mellom mange forskjellige modeller og tilknytningsformer.

Staten har så langt ikke vært en aktiv pådriver for forpliktende interkommunal organisering. Staten har tilrettelagt et regelverk som peker i retning av et fragmentert interkommunalt samarbeid der lokalpolitikere svekkes i forhold til administrasjon og fagpersonale. Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om kjerneoppgaver, men kan svekke hensynet til helhetlig og balansert samarbeid under folkevalgt styring. En samkommunemodell, som kunne gi et enklere organisert og politisk styrt interkommunalt samarbeid, er i dag ikke lovfestet. Staten ser ut til å fortsette med spredte forsøk uten at det har kommet til noen konklusjon i form av tydelige anbefalinger eller aktiv tilrettelegging for forpliktende organisering i alle landets kommuner.

Dagens interkommunale samarbeid svarer ikke på behovet for forpliktende samarbeid. Samarbeidet er for lite omfattende og for lite systematisk gjennomført i de ulike deler av landet. Det er også for lite formalisert og for lite forpliktende i forhold til hva som antakelig må til for å løse grenseoverskridende samordningsbehov.

Regionrådene er i dag en landsdekkende struktur med et stort oppgavepotensial. Regionrådene kan ha forutsetninger for å løse samordningsbehovet mellom kommunene og kan gi muligheter for både desentralisering av fylkeskommunale oppgaver og demokratisering av statlige funksjoner. En forutsetning er imidlertid at regionrådene må tilføres oppgaver og utvikles både organisatorisk og politisk. En formalisert oppbygging av regionrådene virker mest aktuelt som ledd i en strategi for innføring av et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Regionrådene kan også være viktige samarbeidspartnere i forhold til fylkeskommunen og statlige aktører.

Det kan i dag være behov for tiltak for å unngå konkurranse mellom regionrådene og fylkeskommunen. Det gjelder i første rekke i det regionale utviklingsarbeidet. Større regioner vil kunne redusere faren for konkurranse og gi en mer balansert forvaltning.

Forpliktende interkommunalt samarbeid kan ha form av strategiske kommuneallianser eller samkommuner. Kjennetegn ved modellene er nærmere beskrevet i notatet. Hensynet til lokaldemokratiet og den samlede forvaltning tilsier at nasjonale aktører bør tilrettelegge og stimulere til utvikling av helhetlige former for samarbeid. Den nasjonale forskersvirksomheten bør dreies fra forsøk på enkeltsektorer til forsøk med mer helhetlige modeller.

I notatet er det pekt på åtte nasjonale tiltaksområder for å stimulere til forpliktende interkommunalt samarbeid. Nasjonale aktører som KS og KRD bør sørge for en (1) oversiktlig forvaltning, (2) utvikle regelverket, (3) bidra til modellutvikling og (4) sørge for aktiv læring fra forsøk, (5) drive aktiv veiledning og informasjon, (6) bidra med utviklingsstøtte til lokale prosesser, (7) sørge for evaluering og forskning og (8) yte støtte til kompetanseutvikling og opplæring.

Det bør vurderes sterkere insentiver for å stimulere til frivillige sammenslutninger. Inndelingstilskuddet gjennom inntektssystemet og stimuleringsstilskudd i form av støtte til infrastrukturtiltak bør vurderes.

6.4 NIVI Rapport 2008:2

NIVI Analyse A/S utarbeidet også i 2008, på oppdrag fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, en rapport om erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag.

I denne rapporten redegjøres det for en kartlegging av det formelle interkommunale samarbeidet i Nord-Trøndelag. Rapporten inneholder også en sammenstilling og analyse av erfaringer med regionrådene og det etablerte interkommunale samarbeidet. Det er videre drøftet mulige konsekvenser og relevans av aktuelle styringsmodeller for interkommunalt samarbeid, sett i forhold til ulike kriterier og utfordringer for kommunene. Hovedpunktene i rapporten kan sammenfattes som følger:

- > Kommunene har store utfordringer som tilsier forpliktende samarbeid
- > Fylket er inndelt i faste samarbeidsområder
- > Stort omfang på det formelle interkommunale samarbeidet
- > Likevel fortsatt 95 prosent enhetskommunalt
- > Lite selskapsorganisering
- > Lokalisering av hovedkontor i mange kommuner
- > Sterkt fallende nyetableringstakt av samarbeidsløsninger etter 2005
- > Positive erfaringer med etablerte ordninger
- > Variabel gjennomføringskraft
- > Tradisjonelt samarbeid neppe tilstrekkelig
- > Omfattende samarbeid krever et samlet styringsgrep

7

BRUK AV IKS TIL EIENDOMSFORVALTNINGEN I NORGE

Facility management, FM, er et forholdsvis ungt fagområde i Norden. Det var først i begynnelsen av 1990 tallet at FM i noen særlig grad var identifisert som et eget fagområde som ble skilt ut fra kjernevirksomheten og sentralisert til en egen organisasjon til støtte for kjernevirksomheten. Etter den tid har de fleste kommuner nå etablert en sentralisert enhet til å ivareta forvalterrollen.

I en undersøkelse CapGemini gjorde i 2004/2005 er det angitt at 64 % av respondentene har sentralisert ansvaret for FM. Snittet av andre administrative støttefunksjoner (Finans, IT, Innkjøp, og HR) er 77 % sentralisering. I deler av det private næringsliv, har en i tillegg gjennomført en outsourcing av hele eller deler av støttevirksomheten. Noen ferske eksempler på dette i Norge er SAS ground services (tegnet en stor integrert FM kontrakt med COOR i 2008), og Statoil Hydro (satte bort kantinevirksomheten til Eurest personalrestauranter i 2009).

I offentlig sektor i Norge er graden av outsourcing/ outtasking av FM tjenester vesentlig lavere enn i privat sektor, og i offentlig sektor i våre nordiske naboland (kfr Nordic FM rapporten fra 2007). I rapporten til CapGemin fra 2004/2005 er følgende gjennomsnittstall gitt for graden av outsourcing av FM tjenester i privat sektor; desentralisert FM enhet (6 %); Intern FM enhet (41 %); Profitsenter med eksterne kunder (15 %); Outsourced (38 %). Vi har ikke klart å finne tilsvarende tall for offentlig sektor i Norge.

I oversikten over Interkommunale selskaper i Norden tidligere i denne rapporten finner vi mange eksempler på Interkommunale selskap for administrative støttefunksjoner. Funnene fra CapGemini rapporten kan tyde på at det i lengre tid har vært fokusert på de andre administrative støttefunksjoner enn FM. Den relativ sett korte tiden FM har vært gjenkjent som en egen støttefunksjon kan

være noe av forklaringen til at en ennå ikke har etablert et IKS for Eiendomsforvaltningen.

7.1 Få/ingen Interkommunale selskaper for eiendomsforvaltningen

Fra tidligere kapittel ser vi at det typiske interkommunale samarbeidet følger den tradisjonelle sektorinndelingen i stor grad. Å skille mellom kjernevirksomhet og støttevirksomhet innenfor den enkelte sektor har begrenset utbredelse, men det ser ut til at de rene administrative støttefunksjoner som økonomi og regnskap samt IT i enkelte tilfeller er skilt ut i egne selskaper.

Vår hovedkonklusjon blir at den kommunale eiendomsforvaltning i alle nordiske land drives innenfor ren kommunal regi som kommunale enheter. Det finnes tilnærmet ingen eksempler på selskapsorganisering av eiendomsforvaltningen.

I Norge har det vært en klart økende interesse for å vurdere alternativ organisering innenfor egen kommune, noe som blant annet har resultert i en sterkere sentralisering av eiendomsforvaltningen, samt at flere kommuner har etablert kommunale foretak (KF).

7.2 Forholdet mellom IKS i eiendomsforvaltningen og andre samarbeidsområder

I NIVI rapporten (2008) kommenteres det at det finnes en "kritisk øvre grense" på rundt 5 % interkommunalt samarbeid (av den totale kommunale årsomsetningen).

Eiendomsforvaltningen kan utgjøre opp til ca. 10 % av den "kommunale omsetning". I 2009 er årsbudsjettet til Eiendomsforvaltningen i Trondheim Eien- dom på 7 % av det totale driftsbudsjettet. Dersom

en legger et moderat anslag over rentebetalingene som kan knyttes til den kommunale bygningsmassen (ikke anleggene) vil de eiendomsrelaterte kostnadene i Trondheim kommune alene utgjøre over 10 % av kommunens totale driftsbudsjett.

Interkommunalt samarbeid om eiendomsforvaltningen vil dermed kunne bidra til en tredobling av omsetningen i det interkommunale samarbeidet, jmf. det som i NIVI rapporten er angitt som en "kritisk øvre grense" for interkommunalt samarbeid.

7.3 Noen eksempler hvor eiendomsforvaltning er gjenstand for interkommunalt samarbeid.

Nedenfor kommenteres kort noen eksempler hvor eiendomsforvaltningen er satt i et interkommunalt perspektiv gjennom andre sektorer eller prosesser. Havnedrift, prosesser rundt kommunesammenslåing og et dansk eksempel på driftssamarbeid er omtalt.

Dersom en ser helt avgrenset på eiendomsforvaltning som fagområde er det i første rekke faglig nettverkssamarbeid i regi av eller i samarbeid med FOBE som kan registreres som interkommunalt samarbeid på området. Dette er interkommunalt faglig samarbeid uten noen form for formell overbygning. De fleste nettverkene er i Nord-Norge. Dette representerer altså ikke operativt samarbeid om forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom.

7.3.1. Havnedrift og eiendomsforvaltning

Den type virksomhet som ligger nærmest opp til eiendomsforvaltning og hvor det er et klart innslag av eiendomsforvaltning er havnevirksomhet. Primærformålet er naturlig nok knyttet til trafikk over havneanleggene, men for enkelte av havnene er det forholdsvis betydelige eiendommer; tomteareal og bygningsmasse som forvaltes. Og i forbindelse med etableringen av IKS er det gjort vurderinger av verdiene på eiendomsmassen for å avveie verdiene / andelene kommunene i mellom i IKS' et. Få av IKS' ene har gjennomført dette fullt ut, dvs. eiendommene i det som forvaltes i havneområdet er ikke overført til IKS' et gjen-

nom hjemmeloverføring, tinglysning og betalt dokumentavgift. Dette innebærer at man har løsninger hvor IKS' ene forvalter eiendommene på vegne av kommune som fortsatt er eiere og sitter med hjemmelen til eiendommene. Det er imidlertid eksempler på at deler av eiendomsmassen eller enkelteiendommer er overført til IKS' et eller til underliggende aksjeselskap. Dette er blant annet tilfellet i Stavanger hvor det er gjennomført i sammenheng med store investeringer i havneanlegget.

Pr. januar 2009 er følgende havne- og kaianlegg registrert som IKS i Brønnøysund-registret:

- > Borg Havn IKS
- > Grenland havn IKS
- > Indre Trondheimsfjord havnevesen IKS
- > Karmsund Interkommunale havnevesen IKS
- > Kristiansund og Nordmøre havn IKS
- > Molde og Romsdal havn IKS
- > Nordfjord havn IKS
- > Nordkapp og Porsanger havn IKS
- > Stavangerregionen havn IKS
- > Trondheimsfjorden Interkommunale havn IKS

Det er et gjennomgående trekk at det inngås avtaler om disposisjonsrett til eiendommene og forvaltningsavtaler mellom eierkommunene og IKS' ene. Det er videre slik at begrunnelsen for dette er at hjemmeloverføring og tinglysning utløser store avgifter; dokumentavgift spesielt.

7.3.2. Kommunesammenslåing og eiendomsforvaltning – ett eksempel

Kommunene Kristiansund og Frei gikk sammen i en kommune; Kristiansund fra 01. 01. 2008. Den kommunale eiendomsforvaltningen ble organisatorisk sammenslått tilnærmet gjennom at den kommunale eiendomsforvaltningen i den klart største kommunen; gamle Kristiansund ble videreført og "overtok" forvaltningen av de kommunale eiendommene i Frei kommune. Vaktmesstre og renholdere i Frei ble med over til den nye eiendomsenheten, mens administrativt personale delvis valgte andre kommunale roller. Dette er trolig en ganske vanlig måte å gjennomføre dette på i forbindelse med kommunesammenslåinger, dvs. det er ikke behov for / blir ikke gjennomført verdieringer eller tilsvarende ved slike endringer.

7.3.3. Et dansk eksempel

Kommunene Helsingør og Græsted/Gilleleje (GGK) har etablert et felleskommunalt resultatsenter; Bygningstjenesten (BT). Heller ikke her er det overført eiendommer eller verdier til dette felles senteret, slik at Bygningstjenesten (BT) framstår som et felles driftsselskap mellom disse kommunene.

Oppgaven til sentret er å sikre optimale fysiske rammer for kommunenes medarbeidere, interesser og brukere. Dette slik at man gjennom løpende dialog med de bygningsansvarlige og lederne, oppnår å tilpasse og vedlikeholde deres bygninger.

BTs overordnede mål er å være fagsjefenes og de bygningsansvarliges foretrukne samarbeidspartnere i saker vedrørende utbygging og bygningsadministrasjon, samtidig med at BT skal bidra til en effektivisering og profesjonalisering av de to kommunenes byggherrerolle.

Målet oppnås ved implementering av BT som kommunenes interne byggherreorganisasjon og ved løpende å forbedre bygningsmassens mulighet for smidig tilpasning av de fysiske rammer til skiftende behov.

Hovedoppgavene er:

- Nybygging
- Drift og vedlikehold
- Rådgivning og utvikling
- Håndverkstjenester

Oppgavene ivaretas innenfor rammene av inngått kontrakt mellom Helsingør og Græsted/Gilleleje kommuner og i henhold til de retningslinjer som fastsettes hvert år på den felles generalforsamling. Bygningstjenestens budsjett blir fastsatt på den årlige generalforsamling. Bygningstjenesten (BT) sine "kunder" har i prinsippet et fritt leverandørvalg.

7.4 Hindringer/Ulemper for bruk av IKS i Eiendomsforvaltningen

Hvorfor interkommunalt samarbeid i svært liten utstrekning og interkommunalt selskap (IKS) omtrøtt ikke er tatt i bruk innenfor eiendomsforvaltningen kan trolig oppsummeres i følgende hovedpunkter:

1. Eiendomsforvaltningen har hatt lav status og oppmerksomhet i den kommunale forvaltning og i kommunal politikk, jmf. etterslepet i vedlikehold.
2. Tilgangen på styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag har vært dårligere på dette området enn de fleste andre kommunale ansvarsområder.
3. Det har vært naturlig å prioritere andre områder først i første fase av interkommunalt samarbeid
4. Det er høy terskel for å overføre verdier – eiendommer til ny juridisk enhet – eller "å gi fra seg" eiendommer til et fellesskap
5. Hjemmelsoverføring og tinglysning utløser betydelige beløp i dokumentavgift
6. Den politiske styring blir mer indirekte ivaretatt – gjennom representantskap – styringslinja endres.
7. Rådmannens rolle og formannskapetets rolle blir klart endret.
8. Usikkerhet i forhold til regelverket i tilknytning til offentlig anskaffelse og statsstøtte i EØS-avtalen
9. De ansatte overføres til en egen juridisk enhet og kan derfor miste rettigheter i primærkommunen

Ad.1: Den politiske oppmerksomhet blir i de fleste kommuner innrettet mot de såkalte lovpålagte tjenestene og spesielt tjenesteytingen innenfor oppvekstområdet og pleie- og omsorgsområdet. Den mer "bakenforliggende" infrastruktur kan slikt sett få mindre oppmerksomhet.

Ad.2: Dette gjelder tilgangen på regnskapstall, nøkkeltall og lignende. Årsaken til dette ligger trolig i at eiendomsforvaltningen har vært svært fragmentert. En mer sentralisert eiendomsforvaltning vil være et bedre utgangspunkt for å framskaffe et datamateriale som gir bedre muligheter for å sammenligne nøkkeltall over tid og mellom forvaltere. Datamaterialet i KOSTRA vil tilsvarende bli utviklet for eiendomsforvaltningen slik det allerede foreligger på de fleste kommunale virksomhetsområdene.

Ad.3: Det er et relativt klart mønster i hvilke samarbeidsområder som har blitt prioritert i de fleste interkommunale samarbeidskonstellasjoner. I de siste årene har spesielt samarbeid som felles IKT - plattform, stabs- og støttetjenester innenfor økonomi- og personalområdet, legevakt, havne-samarbeid og felles brannvesen vært de utvalgte områder.

Ad.4: Å overføre sine verdier til en annen juridisk enhet hvor man kan komme i mindretall, dvs. i verste fall risikere å ikke ha innflytelse på forvaltningen av verdiene kan fremstå som et framtids-scenario.

Ad.5: Å bruke store beløp på avgifter for å gjennomføre endringer som kan oppfattes som intern omstrukturering fremstår som meningsløst, dette vil kunne utgjøre millionbeløp for selv en mindre kommune i Norge.

Ad.6: Et interkommunalt selskap (IKS) vil kunne representere "et fjerde forvaltningsnivå" med muligheter for styringsproblemer og mer komplisert forvaltning for innbyggerne.

- *Det kan være en dårligere demokratisk løsning fordi den er indirekte valgt og finansiert.*
- *Konsekvenser for kommunestyrene ved at det velges egne politikere og avgis myndighet til et annet organ.*
- *Konsekvenser for de interne styringssystemene som økonomi- og budsjett rutiner, delegasjon, kontroll og tilsyn.*

Ad.7: Hverken formannskapet som politisk organ eller rådmannen har noen direkte formell rolle i forhold til IKS'et som organisasjonsløsning.

Ad.8: En slik modell kan reise til dels uavklarte spørsmål knyttet til samhandlingen mellom kommunen og det interkommunale selskapet, i relasjon til reglene om offentlig anskaffelse, og i relasjon til reglene om statsstøtte i EØS-avtalen. Dette gjelder også spørsmålet om tildeling av enerett og gjennomføring i egenregi. Slik vi har forstått det gjennom våre undersøkelser kan kommunen utnytte sitt IKS til egenregi for forvaltningsoppgaver knyttet til driften av eiendommer som enten

tilhører kommunene eller reelt IKS'et - dvs uten plikt til kunngjøring. IKS'et betjener utelukkende sine eierkommuner og er dermed adskilt fra privat marked for lignende tjenester. Ettersom det ikke handler om BA entreprisoppdrag her vil trolig overdragelse av eiendommer fra kommunen til eksempelvis et IKS falle helt utenom regelverket for offentlige anskaffelser. For den som er interessert i å gå dypere inn denne tematikken kan det være nyttig å se nærmere på følgende:

(1) BA entreprisoppdrag som i tilfelle skal utføres av private leverandører vil måtte kunngjøres på vanlig måte hva enten det er eierkommunene eller IKS som skal ha byggherre-funksjoner - foa 2006 med hhv Del I samt II og III etter oppdragets omfang

(2) IKS tjenester til eierkommuner vil etter nyere KOFA-praksis (2005/251), HR forutsetninger i Rt. 2007 s 983 (mindretallet {103}) og EF-domstolen C-295/05 og C-220/06 kunne ytes uten kunngjøring etter regelverket

(3) 2006 foa forskriften § 1-3 (2) b unntar kjøp og leie av fast eiendom, men KOFA har forutsatt at offentlig oppdragsgiver kan måtte følge lovens alminnelige regler om konkurranse også ved leie av lokaliteter selv om forskriften ikke kan anvendes - KOFA saker 2007/20 premiss {29}- {33} og 2007/112 premiss {32} - 2009/16 {92}.

(4) Hvis arrangementet i realiteten er en flerkommunal byggekontrakt med "lease back" for kommunene kan det ligge an til gjennomskjæring og anvendelse av BA-reglene i forskriften. Her finnes det flere konkrete saker - eksempler fra Farum kommune i Danmark.

Ad.9: Mulige omstillingskonsekvenser for de ansatte, samt endringer i rettigheter dersom ikke opparbeide rettigheter i primærkommunen kan videreføres. Dette fordrer en god dialog mellom arbeidsgiver og ansatte i forkant av prosessen. Dette innebærer at alle tre partene; politikerne, administrative ledere og ansatte ved deres tillitsvalgte i utgangspunktet må forholde seg til at deres roller og posisjoner blir sterkt endret.

7.5 Fordeler/Muligheter ved bruk av IKS i eiendomsforvaltningen

Fordelene og mulighetene gjennom å utvikle interkommunalt samarbeid på området vil i første rekke være:

- a. Stordriftsfordeler
- b. Sterkere politisk fokus
- c. Bedre kompetanse
- d. Mer enhetlig arbeidsmiljø for ansatte
- e. Grunnlag for en mer langsiktig, avtalebasert og forutsigbar eiendomsforvaltning

Ad. a: I mange kommuner vil omfanget av eiendomsvirksomheten bli for liten til at man kan etablere en planmessig og god drift med kvalitets-sikring av styringssystemer mm. Det er trolig først ved ca. 15 - 20 000 innbyggere og en eiendomsmasse på ca. 70 - 100 000m² at man oppnår dette.

Ad. b: Gjennom et eget IKS vil politikerne som regel komme tettere på eiendomsforvaltningen. Oftest velges ordførerne inn i representantskapet og eiendomsforvaltningen kan slik sett få en god politisk forankring. Dette under forutsetning av at kommunene får på plass en aktiv eierskapspolitikk.

Ad. c: Små kommunale enheter blir ofte både sårbare og lite attraktive som fagmiljø.

Ad. d: Større organisasjoner vil kunne utvikle mer samlende arbeidsmiljø innenfor ansvarsområdet.

Ad.e: Etablering av et IKS forutsetter en grundig gjennomgang av eiendomsforvaltningen, både av status og av rutiner og avtaleforhold i tilknytning til det framtidige samarbeid. Disse prosessene vil kunne legge et godt langsiktig grunnlag for eiendomsforvaltningen, inklusive et optimalt vedlikehold, leieavtaler og synliggjøring av arealkostnader.

8

KONKLUSJON

Hovedkonklusjonen er at dersom kommuner skal ha et faglig samarbeid, avgrenset til kompetanseutveksling og utvikling så kan dette foregå uten noen form for organisatorisk overbygning. Skal imidlertid samarbeidet omfatte hele eller deler av forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og service-tjenester (FDVUS) så må dette organiseres gjennom enten et interkommunalt selskap (IKS) eller et aksjeselskap (A/S).

Dersom et A/S etableres er dette en ren konkurranseutsetting / privatisering av den kommunale eiendomsforvaltning hvor aksjeloven definerer spillereglene og hvor lov om offentlige anskaffelser må følges i den utøvende virksomhet.

Ut fra dette kan man konkludere med at: To eller flere kommuner kan ta i bruk selskapsformen Interkommunalt selskap (IKS) i eiendomsforvaltningen på følgende to måter:

1. Kommunene selger sine eiendommer til et interkommunalt selskap hvor de selv er medeier

2. Kommunene inngår avtale om forvaltningen av sine eiendommer med et interkommunalt selskap hvor de selv er medeier

Interkommunalt selskap (IKS) bør være velegnet som samarbeidsplattform og organisasjonsløsning for eiendomsforvaltningen, særlig under forutsetning av at eierkommunene er seg bevisst fordelene ved en slik løsning, samtidig som man er proaktiv i forhold til eventuelle ulemper.

De beste og mest nærliggende eksempler på interkommunale selskap (IKS) finner vi i dag innenfor havneselskaper i Norge. Her vil det være erfaringer som kan overføres både i forbindelse med etablering og løpende drift av eventuelle selskap innenfor eiendomsforvaltningen.

Det vil være svært positivt å få etablert forsøk med interkommunale selskap innenfor eiendomsforvaltningen for å kunne høste egne erfaringer med interkommunalt samarbeid også innenfor dette ansvarsområdet.

9

OPPSLAGSVERK

9.1 Skisse til en prosess for etablering av et selskap

Når to eller flere kommuner skal gjennomføre en prosess fram mot etablering av et Interkommunalt selskap vil vi tilrå at følgende hovedtrinn følges:

A. Avklaring med overordnet politisk nivå at det er interesse for å utrede spørsmålet

B. Etablering av et samarbeidsutvalg med representanter fra deltakerkommunene, gjerne sammensatt med politikere, administrasjon og tillitsvalgte

C. Samarbeidsutvalget utarbeider en forstudie

D. Forstudien bør omfatte:

- Status for eiendomsforvaltningen i kommunene
 - Oversikt over eiendommene
 - Tilstand på eiendommene
 - Verdianslag
 - Organisering
 - Økonomi
- Skisse til ny felles organisering
 - Organisering
 - Budsjett- og åpningsbalanse
 - Selskapsavtale
 - Andre avtaleforhold
- Endelig avklaring av juridiske spørsmål som tildeling av enerett, egenregi og lignende

E. Forstudien legges til grunn for fellesmøter mellom kommunestyrene, åpne møter for berørte ansatte, evt. andre.

F. Drøftingsmøte gjennomføres med de berørte ansatte.

G. Kommunestyrene tar stilling til om prosjektet og prosessen skal videreføres fram mot utarbeiding av et endelig felles beslutningsgrunnlag og gir eventuelle føringer for dette arbeidet.

H. Samarbeidsutvalget viderefører prosessen og utarbeider de nødvendige og endelige dokumenter som beslutningsgrunnlag for sluttbehandling i kommunestyrene;

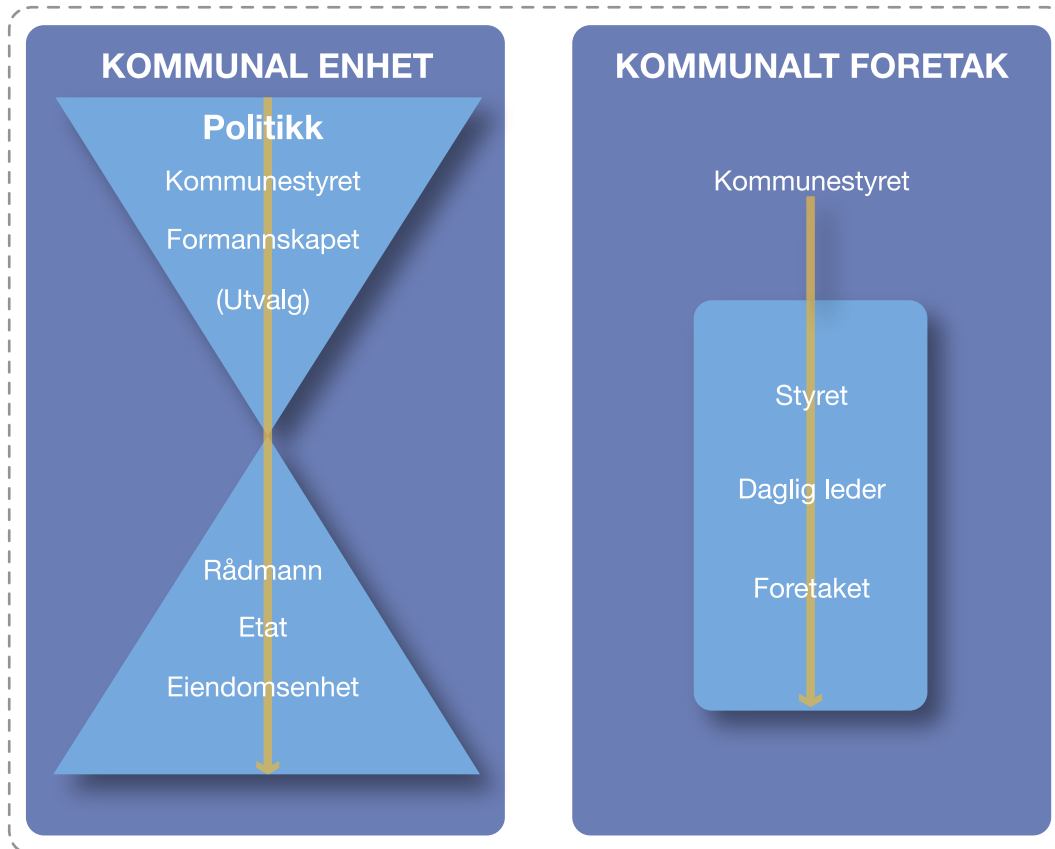
- a. Selskapsavtale
- b. Budsjett
- c. Åpningsbalanse
- d. Organisasjonsplan
- e. Oversikt over eiendommer og verdier
- f. Nødvendige avtaler
- g. Klargjøring av hvilke formelle vedtak som må fattes og i hvilken rekkefølge.
- h. Valg av medlemmer til representantskapet

I. Drøftingsmøter, evt. forhandlinger med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner ihht hovedavtalen

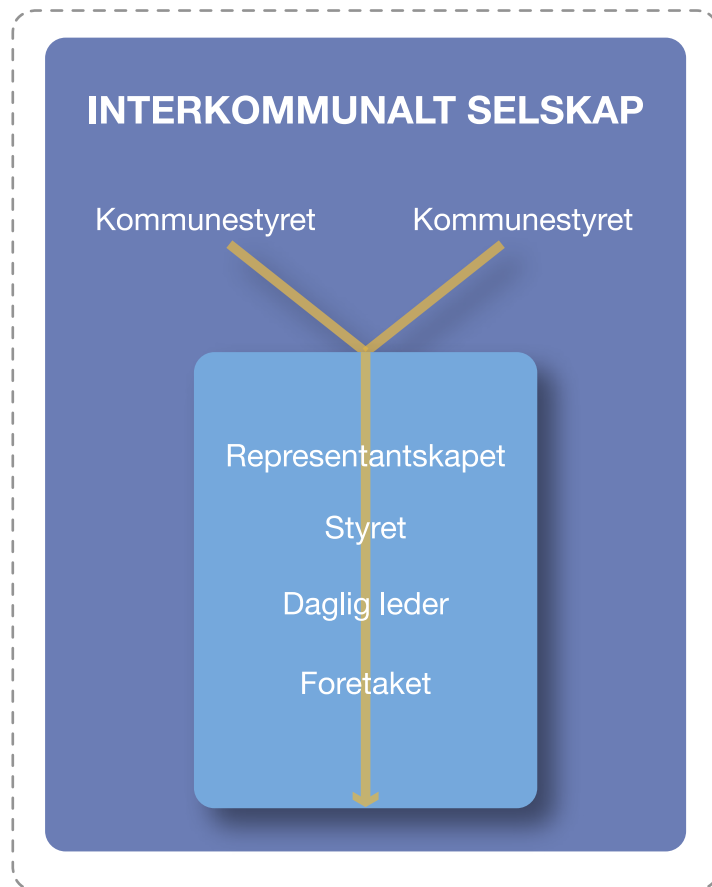
J. Sluttbehandling i kommunestyrene

K. Etablering av IKS' et med representantskapsmøte og valg av styre.

9.2 Styringslinjer for ulike organisasjonsformer



Figur 10 Styringslinje for kommunal enhet og kommunalt foretak



Figur 11. Styringslinje for interkommunalt selskap

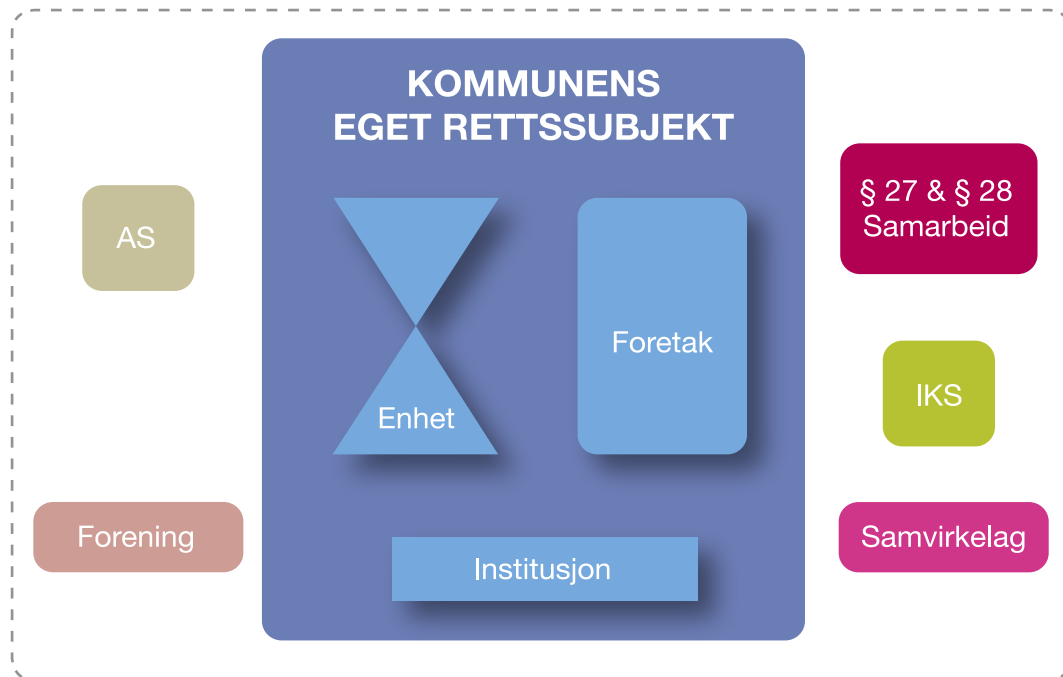
9.2 Organisasjonsformer norske kommuner kan benytte

Org. Form	Kort beskrivelse	Lov hjemmel
Kommunal enhet	1. Ikke eget rettssubjekt	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
	2. Er en del av kommunen	
	3. Underlagt kommunestyret	
	4. Organisert under rådmannen	
Kommunalt Foretak (KF)	1. Ikke eget rettssubjekt, men en del av kommunen selv (Kan ikke tas ut utbytte av foretaket)	Kommunelovens kapittel 11
	2. Organisert med eget styre og egen daglig leder og registreres i foretaksregisteret	
	3. Underlagt kommunestyret	
	4. Inngår avtaler på vegne av kommunen	
	5. Kan ikke gå konkurs. Kan ha høyere utgifter enn inntekter. Overskudd kan overføres kommunen.	
	6. Benyttes når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas	
(Fylkes)kommunalt samarbeid	1. Kan være et eget rettssubjekt	Kommunelovens § 27
	2. Organisert med eget styre	
	3. Styrets myndighet er begrenset	
	4. Kommuner/fylkeskommuner samarbeider	
	5. Dokumentavgiften utløses ikke, for eiendommer overføres ikke	

Org. Form	Kort beskrivelse	Lov hjemmel
Inter(fylkes) kommunalt selskap (IKS)	1. Eget rettssubjekt	Lov om interkommunale selskaper.
	2. Representantskapet er selskapets øverste styre	
	3. Selskapet har ubegrenset ansvar for selskapet forpliktelser	
	4. Kan kun benyttes av kommuner og fylkeskommuner	
	5. Dokumentavgiften utløses ved overføring av eiendommene	
Vertskommunemodell (VK)	1. Ikke eget rettssubjekt	Kommunelovens § 28 Kommuneloven § 28 b Kommuneloven § 28 c
	2. Eget styre til løsning av felles oppgaver a) i form av administrativt vertssamarbeid (kommuneloven § 28b) b) i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (kommuneloven § 28c)	
	3. Bygger på en skriftlig samarbeidsavtale	
	4. Kommuner/fylkeskommuner samarbeider	
	5. Benyttes for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse	
Samkommunene	1. Egen juridisk enhet	Lov om forsøk i offentlig forvaltning (Forsøksloven).
	2. Eget politisk styringsorgan	
	3. Beslutningsmyndighet over egne oppgaver	
	4. Ubegrenset deltageransvar	
	5. Ingen overføring av formell arbeidsgiver	

Org. Form	Kort beskrivelse	Lov hjemmel
Aksjeselskap (AS)	1. Egen juridisk enhet, som kan gå konkurs	Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).
	2. Eget styre og daglig leder	
	3. Eiere har begrenset økonomisk ansvar (reell ansvarsbegrensning)	
	4. Må brukes når andre enn kommuner og fylkeskommuner deltar	
	5. Overføring av eiendommer utløser dokumentavgift.	
	6. Svakere politisk innflytelse enn ved Interkommunale selskaper (IKS)	
Stiftelser	1. Selveiende	Lov om stiftelser (stiftelsesloven).
	2. Har ikke egne eiere / deltakere	
	3. Kommunen er stifter	
	4. Kommunen har ingen innflytelse over stiftelsens disposisjon av midler	
	5. Formål med stiftelsen og vedtektene setter rammene for stiftelsens drift	

Tabell 4 Oversikt over organisasjonsformer norske kommuner kan benytte



Figur 12 Organisasjonsformer for kommunal og interkommunal virksomhet ⁷

9.3 Enkel Norsk – Svensk – Finsk - Dansk Ordbok

Norsk	Svensk	Finsk	Dansk
Administrasjonssjef (rådmann) Kun lovpålagt i Norge.	Kommundirektör (NB! Ikke/ej lovpålagt/ lagreglat i Sverige.)	Kunnanjohtaja	Kommunaldirektør (øverste administrative chef i kommunen - ikke lovpålagt i Danmark)
Aksjeselskap (AS)	Aktiebolag (AB)	Osakeyhtiö (OY)	Aktieselskab (A/S)
Tilbud	Anbud	Tarjous	Tilbud
Borettslag	Bostadsrättsförening	Asumisoikeusyhdistys	Boligforening
Eiendomsforvaltning	Fastighetsförvaltning	Kiinteistöhallinto	Ejendomsforvaltning
Etat (Statsetat) Etat (Kommunal etat/ enhet)	Statlig myndighet	Viranomainen	Ministerum / Styrelse (*Etat/-væsenet)
Formanskap	Kommunstyrelse	Kunnanvaltuusto	Byråd / borgerrepræsentation / kommunalbestyrelse
Fylkeskommune	Landsting	Maakäräjät	Region (tidligere amtskommune)
Fylkesting	Landstingsfullmäktige		Regionsråd
Generalforsamling	Bolagsstämma	Yhtiökokous	Generalforsamling
Innkjøp	Upphandling, innköp	Kilpailutus	Indkøb
Kommunalt foretak	Kommunalt företag	Kunnallinen yhtiö	Kommunal virksomhed
Kommune	Kommun	Kunta	Kommune
Kommunenes landsforbund (KS)	Sveriges Kommuner og Landsting (SKL)	Finlands Kommunförbund / Suomen kuntaliitto	Kommunernes Landsforening (KL)
Kommunelov	Kommunallag	Kuntalaki	Kommunal styrelseslov
Kommunestyre (Norges øverste kommunalpolitiske organ)	Kommunfullmäktige (Sveriges øverste kommunalpolitiske organ)	Kunnanvaltuusto	Kommunestyre / Kommunalbestyrelsen (Danmarks øverste kommunalpolitiske organ)
Ordfører (Kommunestyrets leder og den øverste politiske leder i Norge)	Ordförande		Borgmester / Overborgmester (Kommunalbestyrelsens formann og Danmarks øverste politiske chef i kommunen) Lovpålagt funksjon i Danmark.
Konkurransetsatt	Konkurrensutsatt	Kilpailuttaa	Konkurrenceudsat

Norsk	Svensk	Finsk	Dansk
Konkurransetsetting	Konkurrensutsättning	Kilpailuttaminen	Udlicitering (ved offentlig utlysning)
Konkurransetsatt virksomhet	Konkurrensutsatt verksamhet	Kilpailutettu toiminta	Konkurrenceudsat virksomhed
Kjøp av enkeltplasser	Köp av enstaka platser	Yksittäisten paikkojen osto	Køb af enkelte pladser
Lov	Lag	Laki	Lov
Lovgivning	Lagstiftning	Lainsäädäntö	Lovgivning
Selskap	Bolag	Kumppanuus	Selskab
Stiftelse	Stiftelse	Säätiö	Stiftelse / Fond
Selskapsrett	Associationsrätt	Yhtiöjärjestys	Selskabsret
Statsbygg	Saknas samlad statlig byggherre i Sverige	Senaatti - kiinteistöt	Slots- og Eiendomsstyrelsen / Universitets- og Bygningsstyrelsen / Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste
Tjenestekonsesjon	Tjänstekoncession	Palvelun myöntäminen	Koncession om tjenesteydelser
Tilskudds finansiert virksomhet	Enskild bidragsfinansierad verksamhet	Yksittäinen tukirahoitettu toiminta	Tilskuds finansieret virksomhed
Vedtekter	Stadgar, bolagsordning	Säännöt, yhtiöjärjestys	Vedtægter
Virksomhet	Verksamhet, företag	Toiminta	Virksomhed
Ugild	Jävig	Jäävi	Inhabil
* Etat/væsenet; Statsvirksomheder med uniformeret personale og egen uddannelse f.eks. postvæsenet, telegrafvæsenet, statsbanerne m.fl. Eksisterer ikke mere da områderne er privatiseret.			

Tabell 5. Enkel Norsk - Svensk - Finsk - Dansk ordbok

DE NORDISKE KOMMUNELOVENE

Norge: Lov 1992-09-25 nr 107:
Lov om kommuner og fylkeskommuner
(Kommuneloven)

Sverige: Kommunallag (1991:900)

Danmark: LBK nr 696 af 27/06/2008
(Kommunestyrelsesloven)

Finland: Kuntalaki / Kommunallagen
17.3.1995/365

ANNET LOVERK

LOV 1992-09-25 nr 107:
Lov om kommuner og fylkeskommuner
(kommuneloven).

LOV 1999-01-29 nr 06:
Lov om interkommunale selskaper.

LOV 1997-06-13 nr 44:
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).

LOV 2001-06-15 nr 59:
Lov om stiftelser (stiftelsesloven).

LOV 1992-06-26 nr 87:
Lov om forsøk i offentlig forvaltning.

LBK nr 696 af 27/06/2008
Den danske kommunestyrelsesloven

Kommunallag (1991:900)
Den svenske kommuneloven

Kommunallag 17.3.1995/365

10

REFERANSER OG LITTERATUR

BØKER, RAPPORTER OG ARTIKLER

Merverdiavgiftshåndboken 5. utgave 2007

NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet

NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? - Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

NIBR 2008:20 Kommunal organisering 2008 – Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen [2008]: Redegjørelse om kommuners regioners deltagelse i Erhvervsdrivende selskaber mv. 2008, København (ISBN 978-87-90774-36-3)

Christensen, Tom and Lægreid, Per [2008]: *“The Study of Public Administration and Management in Norway”*. In W. Kickert, ed. The Study of Public Management in Europe and the US . London: Routledge.

Lægreid, Per [2007]: *“Organization Theory – the Scandinavian Way”*. Nordiske Organisasjonsstudier, 9 (1): 77-82.

Christensen, Tom and Lægreid, Per [2008]: *“Post New Public Management Reforms – Exploring the Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”* . In A.M. Bissessar, ed. Rethinking the Reform Question. Newcastle: Cambridge Scholar Press.

Econ Analyse [2004-121]: Hva er – og hvordan utvikle en samkommune?

Econ Analyse [2006-057]: Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

Telemarksforskning [2003-rapport 204]: Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid

NIVI Analyse A/S [2008-notat 1]: Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling

NIVI Analyse A/S [2008-rapport 2]: Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

CapGemini 2004/2005. More for less. A Nordic Facilities Management Study 2004/2005

ORGANISASJONER OG KONTAKTPERSONER

www.skl.se - Sveriges Kommuner og Landsting (Lena.svensson@skl.se)

www.kfz.se - Kommunförbundet Jämtlands Län (kansli@kfz.se)

www.kl.dk - Kommunerens Landsforening,

Carsten Egø Nielsen (cen@kl.dk)

www.kuntaliitto.fi / kommunerna.net - Kommuneförbundet (i Finland)

(leena.karessuo@kommunforbundet.fi)

Rambøll Danmark, Kristian Buur

Rambøll Finland, Ray Lindberg

www.abo.fi - Åbo akademi

www.brreg.no - Brønnøysundregisteret (Hanne Kvitvær)

www.scb.se - SCB's Företagsregister (Anders Adolfsson)

NOTER

¹ Ordet Amt kommer fra tysk og betyr embedsdistrikt. Amt er det vi i dag kaller for fylker.

² I dag heter Matrikkeloven "LOV 2005-06-17 nr 101: Lov om eigedsregistrering (matrikkelova)"

³ Ordet Kommune kommer fra fransk og betyr "felles".

⁴ Kilde: kontakt med bl.a. tidligere adm.dir i Kommunekreditt og rådmann Bjarne Jensen jan. 2009

⁵ Kilde: Begrepet generalistkommune ble introdusert av Christiansenutvalget (NOU 1992:15) for å betegne at kommuner og fylkeskommuner er generalistorganer, ved at de samordner store deler av det offentlige tjenestetilbudet lokalt og regionalt og at henholdsvis kommuner og fylkeskommuner er likestilte som forvaltningsorganer i den statlige styringen (NOU 2005:6 Samspill og tillit).

⁶ Kilde: Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside

⁷ Kilde: NOU 2004:22

Notater

OM FORFATTERNE

Hans Brattås

er seniorrådgiver i Rambøll Norge A/S. Organisasjonsutvikling, ledelse og samhandling mellom partene i kommunale organisasjoner er hans spesialområder. Brattås har jobbet med organisering av eiendomsforvaltningen i tidligere roller og gjennom oppdrag i kommuner som seniorrådgiver i Rambøll Norge A/S. Han er engasjert som foreleser ved NTNU innenfor etterutdanningskurset kommunal eiendomsforvaltning. Hans Brattås har lang erfaring fra kommunal sektor, både som plan- og næringssjef og gjennom 12 år som rådmann. Han har også hatt lederstillinger i statlig og privat virksomhet, samt vært styreleder i et kommunalt eiendomsselskap.

Håkon Kvåle Gissingen

er i dag seniorrådgiver for i Rambøll sin seksjon for FM-rådgivning. Hans spesialområder er organisering av offentlige og private FM organisasjoner samt vedlikeholdsplanleggingsprosessen. Han arbeidet 2,5 år ved NTNU før han begynte i Rambøll i januar 2008. De to første årene ved NTNU arbeidet han som prosjektkoordinator i forbindelse med etablering av EVU Masterprogrammet i Eiendomsutvikling og -forvaltning, det siste halvåret som universitetslektor med ansvaret for undervisning i mastergradsemnet TBA4170 Bygg- og eiendomsforvaltning på IBAT. Håkon Kvåle Gissingen har mangenårige tillitsverv i Norges bygg- og eiendomsforening, først og fremst innen nettverket nøkkeltall for benchmarking. I 2008 – 2009 ledet Håkon Kvåle Gissingen arbeidsgruppen for Benchmarking under Nordic FM. Han har i tillegg 10 års praksis i store norske FM organisasjoner som Statsbygg, Forsvarsbygg, Felleskjøpet Trondheim og Trondheim Eiendom.

Nora Johanne Klungseth

er stipendiat ved NTNU, Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning. Hun er en del av Forsknings- og utviklingsprosjektet Kommunal eiendomsforvaltning, og arbeider med hvordan bygningers brukskvalitet kan støtte opp om driften av kommunale bygninger. Fra før har hun bachelor i Husøkonomi og serviceledelse fra Høgskolen i Akershus og master i Eiendomsutvikling og -forvaltning fra NTNU. Opprinnelig kommer hun fra renholdsbransjen. Etter fullført master arbeidet hun som FM-rådgiver i avdeling for Prosjektledelse hos Rambøll Norge AS i Trondheim frem til hun begynte som stipendiat.

IKS i kommunal eiendomsforvaltning

Hva er interkommunale selskaper – IKS?

Denne rapporten vil primært være av interesse for alle som er engasjert i den kommunale eiendomsforvaltning – også for de som er beslutningstakere i forhold til den. Rapporten vil for øvrig også kunne gi en innføring og med det innsikt i temaene interkommunalt samarbeid, selskapsformer, kommunal organisering, samt sammenhenger mellom disse tema.

Interkommunale løsninger tas i bruk av mange kommuner for å utvikle kvaliteten på tjenestene. Rapporten konkluderer med at interkommunalt samarbeid i svært liten grad nyttes innenfor tjenesteområdet eiendomsforvaltning. Det bør derfor være av interesse å få etablert slike samarbeidsløsninger og gjennom det opparbeide erfaringer med slikt samarbeid.