

# Saksframlegg

Dato: 15.10.2020  
Saksnummer: 20/04656-25  
Deres ref.: Deres ref

Planlagt behandling i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Utvalg for arbeidsliv og lønn		09.11.2020	
Kommunalutvalget		17.11.2020	
Stavanger formannskap -AU		17.11.2020	
Stavanger formannskap		19.11.2020	
Stavanger kommunestyre		14.12.2020	

## Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune

### Forslag til vedtak:

1. Stavanger kommune skal ha en organisering av kommunens virksomhet som gir helhetlig politisk styring og kontroll og tjenester med ønsket kvalitet innenfor tilgjengelige ressurser. Kommunestyret vedtar derfor følgende:
  - a) *Stavanger byggdrift KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen.
  - b) *Stavanger Natur- og idrettsservice KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen.
  - c) *Sølvberget KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen.
  - d) *Stavanger boligbygg KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen, unntatt de mer forretningsmessige oppgavene i foretaket som overføres til *Stavanger utvikling KF*. Endelig grensesnitt mellom basisorganisasjonen og *Stavanger utvikling KF* fastsettes i det videre arbeidet.
  - e) *Stavanger utvikling KF* videreføres som kommunalt foretak (KF).
  - f) *Stavanger Parkeringsselskap KF* videreføres som kommunalt foretak (KF).
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren starte arbeidet med å fastsette ny organisering der de kommunale foretakene som skal tilbakeføres inngår. Følgende forutsetninger skal legges til grunn for den videre prosess:
  - a) Styrings- og rapporteringslinjene overføres til kommunedirektøren fra 01.01.2021.
  - b) Det fremmes ny sak om oppnevning av avviklingsstyrer som skal bidra til den formelle avviklingen av foretakene som tilbakeføres.
  - c) Ny organisering og innplassering av medarbeidere skal være fullført innen 30.06.2021.
  - d) Ny organisering fastsettes innenfor rammene av gjeldende hovedmodell for administrativ organisering.
  - e) Det skal legges fram avviklingsregnskap for foretakene som tilbakeføres senest i forbindelse med årsregnskap for 2021.
  - f) Berørte parter skal sikres god informasjon og medvirkning i den videre prosessen.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren legge fram forslag til nødvendige endringer i styringsdokumenter for de foretakene som videreføres. Dette skal blant annet omfatte:
  - a) Revidering av vedtekter
  - b) Revidering av eierstrategier
  - c) Oppdatering av delegeringsreglementer
  - d) Oppdatering av budsjettreglement

# 1 Sammendrag

Kommunen bør til enhver tid velge en organisering som over tid gir innbyggerne mest mulig igjen for de ressursene som er tilgjengelig og som gir kommunen god helhetlig oppgaveløsning. Organisering er et viktig virkemiddel for å gjennomføre kommunestyrets politikk.

Det er kommunestyret som gjør de overordnede valgene av organisering. Kommunestyret kan legge tjenesteproduksjonen til kommunedirektøren, kommunale foretak, ulike former for interkommunale samarbeidskonstellasjoner eller i egne selvstendige selskaper (for eksempel AS). Denne saken gjelder kommunestyrets valg om kommunen fortsatt skal ha deler av sin tjenesteproduksjon og oppgaveløsning i kommunale foretak slik som i dag. Kommunestyret har selv bedt om å ta stilling til dette spørsmålet nå.

I saken redegjør kommunedirektøren for dagens seks kommunale foretakene, oppfølgingen av kommunestyrets vedtak fra oktober 2019 om å anbefale framtidig organisering og til slutt drøftes argumentene for å velge organisering med eller uten kommunale foretak.

Kommunedirektøren anbefaler i saken at *Stavanger byggdrift KF*, *Stavanger natur- og idrettsservice KF* og *Sølvberget KF* tilbakeføres til kommunedirektørens basisorganisasjon (omtales som basisorganisasjonen eller basis i det videre). Videre anbefaler kommunedirektøren at *Stavanger boligbygg KF* i hovedsak tilbakeføres til basisorganisasjonen, men at mer forretningsmessige oppgaver flyttes til *Stavanger utvikling KF*. *Stavanger utvikling KF* og *Stavanger parkeringsselskap KF* anbefales videreført.

Kommunedirektøren har i anbefalingen vektlagt argumenter for en mer samlet organisering knyttet til gevinstene av en mer helhetlig styringsmodell. Kommunedirektøren har også vektlagt mulighetene for økonomiske besparelser til transaksjonskostnader (merkostnader som skyldes organiseringen), men særlig potensialet for framtidig omstillingsevne.

Kunnskapsgrunnlaget for saken bestående av ekstern utredning og suppleringsnotater fra foretakene, dokumentasjon fra høringskonferanse, høringsvar fra fagforeninger, foretak og basisorganisasjon, samt drøftingsprotokoll. Dokumentene følger saken som vedlegg.

# Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune

## 2 Bakgrunn for saken

### Kommunestyret velger organisering

Det er viktig for lokaldemokratiet og innbyggerne at kommunens ressurser brukes så hensiktsmessig og effektivt som mulig. Kommunen bør velge en organisering som over tid gir innbyggerne mest mulig igjen for de ressursene som er tilgjengelig og som gir kommunen god helhetlig oppgaveløsning.

Det er kommunestyret som gjør de overordnede valgene av organisering. Kommunestyret kan innenfor formannskapsmodellen legge tjenesteproduksjonen til kommunedirektøren, kommunale foretak, ulike former for interkommunale samarbeidskonstellasjoner eller i egne selvstendige selskaper (for eksempel AS).

Kommunestyret har innenfor kommuneloven stor frihet til å velge ulike måter å organisere sin virksomhet på. Politiske preferanser har ofte betydning for hvilke overordnede organisatoriske valg en kommune gjør. Kommunestyret står innenfor kommunelovens regler fritt til å velge den organiseringen det selv ønsker.

Denne saken gjelder kommunestyrets valg om kommunen fortsatt skal ha deler av sin tjenesteproduksjon og oppgaveløsning i kommunale foretak slik som i dag. Kommunestyret har selv bedt om å ta stilling til dette spørsmålet nå. Kommunalutvalget har avklart at alle foretakene skal inngå i behandlingen av spørsmålet og at andre organisasjonsformer (som IKS, AS m.fl.) ikke er en del av vurderingene i denne omgang. Kommunens basisorganisering er heller ikke gjenstand for vurdering i denne saken, men grenseflaten og samspillet mellom foretak og basisorganisasjonen har vært aktuelt å vurdere der dette følger av organisering med foretak. Nødvendige evalueringer også av basisorganisasjonen vil inngå i videre prosess der man må avklare ny organisering dersom foretak skal tilbakeføres og slås sammen med funksjonene i basisorganisasjonen.

### Kommunestyrets bestilling til kommunedirektøren

Nye Stavanger kommune ble etablert 1.januar 2020 etter sammenslåing av de tidligere kommunene Stavanger, Rennesøy og Finnøy. I forbindelse med sammenslåingen ble kommunedirektørens basisorganisasjon gjennomgått og justert. Organiseringen med kommunale foretak ble ikke vurdert i sammenslåingen.

I [kommunestyremøte 21.okt 2019](#) ble reglement for delegering av virkeområder og vedtaksmyndighet til folkevalgte organer og til kommunedirektøren vedtatt. Saken omfattet ikke delegeringer til de kommunale foretakene. For å sikre forutsigbarhet for videre drift i foretakene, anbefalte kommunedirektøren derfor å midlertidig vedta en videreføring av de kommunale foretakene. Dette i påvente av en ny sak om organisering av og delegeringer til foretakene. Kommunestyrets vedtak 5/19, som denne saken følger opp, var slik:

*Stavanger kommunestyre vedtar en videreføring av de nåværende kommunale foretakene og ber rådmannen komme tilbake med egen sak om organisering og delegering til foretakene. I saken om organiseringen av de kommunale foretakene bes rådmannen belyse hvorvidt noen av foretakene kan tas tilbake i kommunens egenregi. I den vurderingen skal det sees spesielt på de foretakene hvor kommunen oppnår størst økonomisk besparelse på en slik omorganisering.*

Kommunestyrets [budsjettvedtak 2020](#) la videre opp til en innsparing som følge av forventet reduksjon i antall kommunale foretak i hele perioden 2020-2023.

Kommunestyret skal i denne saken ta stilling til framtidig overordnet organisering av dagens kommunale foretak og rammene for igangsetting av gjennomføringsfasen for eventuelle sammenslåinger mellom foretakene og basisorganisasjonen.

Ref. punkt 3 i innstilling om videre prosess om styringsdokument (eierstrategi og delegering) inngår ikke oppdatert delegering i denne saken, da utformingen av dette avhenger av hvilken organisering kommunestyret velger. Budsjettmessige effekter er innarbeidet i kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan for 2021-24.

## 3 Fakta

### 3.1 Om organisasjonsformen foretak og kommunelovens rammer

Det er [kapittel 9](#) i lov om kommuner og fylkeskommuner som regulerer kommunale foretak. Loven har blant annet føringer om etablering, delegering, styring og forholdet til kommunedirektøren. I tillegg har [kapittel 26](#) føringer for eierstyring.

Muligheten for etablering av kommunale foretak kom inn i kommuneloven i år 2000. Det går fram av [forarbeidene](#) at et ønske om flere virkemidler i kommunesektoren for sterkere mål- og resultatstyring uavhengig av kommunens ordinære politiske og administrative styring var en viktig bakgrunn for lovendringen. Organisasjonsmodellen skulle gi større handlefrihet for utvalgte kommunale oppgaver med styringslinjer som lignet på private bedrifter. Det går fram av forarbeidene til siste revisjon av kommuneloven at det ble konstatert flere styringsutfordringer i modellen, blant annet habilitetsutfordringer knyttet til oppnevning av kommunestyrerepresentanter i styret for foretak. Det ble imidlertid besluttet å videreføre organisasjonsformen med enkelte grep knyttet til blant annet eierstyring.

Kommuneloven regulerer altså hvordan etablering og styring av kommunale foretak skal skje. I denne saken er det særlig følgende føringer som er relevant:

- Det er bare kommunestyret som kan vedta etablering eller nedleggelse av kommunale foretak.
- Kommunestyret må fastsette vedtekter for foretakene.
- Kommunestyret må minst en gang hver kommunestyreperiode vedta en eierskapsmelding for alle typer eierskap kommunen inngår i som også omfatter kommunale foretak. Meldingen skal angi hvilket formål kommunen har med sine eierinteresser.
- Kommunestyret oppnevner styre for foretak
- Foretak er ikke egne rettssubjekter og defineres som en del av kommunen som rettssubjekt. Det er likevel en selvstendig enhet med styringslinje direkte til kommunestyret. Kommunedirektøren har ingen instruksjonsrett overfor foretakene, men har myndighet til å kreve at et vedtak i foretaket må behandles av kommunestyret før det kan iverksettes.
- Kommunestyret har det overordnede ansvaret for internkontroll i kommunen som helhet på tvers av basisorganisasjon og foretak.

### 3.2 Om foretakene

Om etableringen av foretakene

Bystyret i Stavanger kommune har siden det ble tillatt i år 2000 etablert seks kommunale foretak:

- *Stavanger byggdrift KF (2001)*
- *Sølvberget KF (2001)*
- *Stavanger parkeringsselskap KF (2002)*

- *Stavanger natur- og idrettsservice KF* (2005)
- *Stavanger utvikling KF* (2016)
- *Stavanger boligbygg KF* (2016)

Det går fram av tidligere saksdokumenter fra begynnelsen av 2000-tallet at etablering av foretak med stor frihet til å løse sine oppgaver var et vesentlig argument for valget av denne løsningen. For foretakene som inngår i bestiller-utfører-modellen fremgår det også av senere saksdokumenter at etableringen var et trinn i retning av større konkurranseeksponering av tjenestene.

Kort om foretakene

**Stavanger byggdrift KF** ([les mer](#)) har 285 årsverk og en omsetning på kr 309 mill. Foretaket har drifts-, vedlikeholds- og renholdstjenester for bygninger som eies av Stavanger kommune som kjerneoppgave. I tillegg driver foretaket matproduksjon og kantinedrift. Tjenestene utføres på bestilling fra kommunens basisorganisasjon og foretaket inngår dermed i bestiller-utfører-modellen. I tråd med vedtektene tilbyr også foretaket tjenester til borettslag innen vedlikeholdsplanlegging.

**Stavanger natur- og idrettsservice KF** ([les mer](#)) har 164 årsverk og en omsetning på kr 190 mill. Foretaket har drift, vedlikehold og skjøtsel av idrettsanlegg, idrettshaller, turstier, badeplasser, lekeplasser, nærmiljøanlegg, parker, kulturlandskap og naturområder som kjerneoppgave. Tjenestene utføres på bestilling fra kommunens basisorganisasjon og foretaket inngår dermed i bestiller-utfører-modellen. I tråd med vedtektene konkurrer også foretaket om oppdrag i markedet gjennom NIS Anleggsgartnere.

**Sølvberget KF** ([les mer](#)) har 69 årsverk og har en omsetning på kr 95 mill. Foretaket har driften av biblioteket og kulturhuset Sølvberget som kjerneoppgave. Bibliotekdriften er særlig knyttet til kommunens oppgaver i tråd med bibliotekloven. Kulturhusdriften medfører et vidt spekter av oppgaver særlig innen kulturfeltet som blant annet omfattende arrangementsvirksomhet, cinematek, galleri og litteraturhus. Foretaket henter viktige deler av sine inntekter fra ekstern prosjektfinansiering. Foretaket ble etablert i 2001 for å befeste Sølvberget som en viktig kulturaktør der det var forventet at organiseringen ville gi større frihet og handlingsrom for kreativitet.

**Stavanger boligbygg KF** ([les mer](#)) har 16 årsverk og en omsetning på kr 257 mill. Foretaket har det å eie og forestå forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens boliger basert på en økonomisk vurdering av hvordan verdiene best kan forvaltes som kjerneoppgave, men skal også inngå som et virkemiddel i kommunens boligsosiale tjenester. Foretaket har i tillegg ansvar for selvbygger-/etablererboliger.

**Stavanger utvikling KF** ([les mer](#)) har 9 årsverk og en omsetning på kr 743 mill. Foretaket har det å eie, erverve, utvikle og selge eiendom og utbyggingsområder som kjerneoppgave. Verdien av eiendommene som forvaltes er bokført til om lag kr 1,2 mrd. (2019). Driften skal være forretningsmessig, men foretaket skal samtidig utvise samfunnsansvar. Foretaket har dermed likhetstrekk med private eiendomsutviklingsselskaper, men har et videre mandat knyttet til samfunnsansvar. I tråd med vedtektene er foretaket medeier i flere ulike AS.

**Stavanger parkeringssselskap KF** ([les mer](#)) har 34 årsverk og en omsetning på kr 104 mill. Foretaket har ansvar for kommunens oppgaver knyttet til parkering på offentlig vei og annen trafikkhåndheving. Foretaket bygger, drifter og vedlikeholder også alle kommunale offentlige parkeringsanlegg. Foretaket har også i tråd med vedtektene oppgaver i andre kommuner gjennom datterselskapet Rogaland parkering. Foretaket utbetaler årlig utbytte til kommunekassen.

Ytterligere informasjon om foretakene finnes på foretakenes hjemmesider (lenke ved foretaksnavnene over) og i mange tilfeller i foretakenes suppleringsnotater som ligger ved saken.

### 3.3 Om prosessen

Kommunedirektørens oppfølging av kommunestyrets vedtak

Kommunestyret har gitt kommunedirektøren i oppgave å anbefale en framtidig organisering av tjenestene og oppgavene som i dag er lagt til de kommunale foretakene.

Kommunedirektøren har fulgt opp vedtaket i dialog og samarbeid med foretakslederne, særlig berørte direktører og de tillitsvalgte.

Kommunedirektøren etablerte i januar 2020 et prosjekt som skulle utrede en anbefaling til overordnet organisering av oppgavene og tjenestene som ligger til de kommunale foretakene. Prosjektet og den politiske behandlingen av anbefalingen var opprinnelig planlagt avsluttet i juni 2020, men behandles først nå som følge av koronapandemien.

For å avklare de politiske forventningene til oppfølgingen la kommunedirektøren i februar fram en [sak til kommunalutvalget](#) som trakk opp rammene for gjennomføringen. Saken ble skrevet etter innledende dialog med de daglige ledere og berørte direktører. Kommunalutvalget sluttet seg til den foreslåtte oppfølgingen.

I saken fremgikk det at det er nødvendig å dele opp arbeidet i en *innledende fase* for avklaring av aktuelle endringer i foretaksorganiseringen og en *gjennomføringsfase* dersom kommunestyret vedtar endringer. Denne tilnærmingen er i samsvar med tidligere prosesser for større organisasjonsendringer i Stavanger kommune, blant annet i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Det gikk også fram av saken til kommunalutvalget at det ville bli engasjert en ekstern utreder for å vurdere gevinstpotensial og å gi en anbefaling om framtidig organisering. Et viktig formål med å engasjere en ekstern utreder var å få en uavhengig vurdering og anbefaling. Et konkurransegrunnlag ble utarbeidet i dialog med de daglige lederne i foretakene. Kommunedirektøren engasjerte, etter tilbudskonkurranse, PwC til arbeidet. Utredningen fra PwC er en sentral del av underlagsmaterialet for en intern høring som er gjennomført i forkant av kommunedirektørens vurderinger i saken.

Medvirkning i prosessen

I organisasjonsendringsprosesser skal det sikres medvirkning tilpasset de endringene som vurderes. I dette tilfellet er medvirkningsopplegget tilpasset et *utredningsprosjekt* om overordnet framtidig organisering av de kommunale foretakene. Eventuelle valg av alternative organisatoriske løsninger eller innplassering som mer direkte berører ansattes arbeidshverdag ligger i *gjennomføringsfasen*, som formelt blir satt i gang etter vedtak i kommunestyret. Det er derfor valgt et medvirkningsopplegg for utredningsprosjektet med vekt på dialog og informasjonsinnhenting fra daglige ledere i de kommunale foretakene, hovedtillitsvalgte og spesielt berørte direktører i basisorganisasjonen.

For å ivareta medvirkning har følgende blitt gjort:

- Innledende samtaler mellom kommunedirektøren, prosjektledelsen og daglige ledere i foretakene om behov og prosess
- Etablering av referansegruppe med de daglige lederne og særlig berørte direktører i basisorganisasjonen
- Medvirkning i referansegruppe rundt utforming av konkurransegrunnlag for ekstern utredning

- Drøftet medvirkningsopplegg i samarbeidsmøte med hovedtillitsvalgte og deretter etablert en tillitsvalgtgruppe med representanter fra Fagforbundet, Delta og Akademikerne som har fulgt prosessen
- Medvirkning i referansegruppe og tillitsvalgtgruppe rundt hovedtema i prosjektmandatet, dvs. innrammingen av oppdraget og gjennomføringen av prosessen
- Medvirkning i referansegruppe og tillitsvalgtgruppe rundt videre prosess etter beslutning om reoppstart etter prosjektstans pga. koronapandemien (mars og april)
- Tilpasninger av den eksterne konsulentens kunnskapsinnhenting basert på innspill fra tillitsvalgte og daglige ledere
- Medvirkning i referansegruppe og tillitsvalgtgruppe rundt kvalitetssikring av ekstern rapport
- Mulighet for foretakene å legge fram supplerende kunnskapsgrunnlag til høringen og den politiske behandlingen – i det videre omtalt som suppleringsnotater
- Høringskonferanse der de ulike partene kunne ta med seg flere deltakere, bl.a. plasstillitsvalgte fra foretakene.
- Skriftlig administrativ høring for berørte fagforeningene, de daglige lederne i foretakene og direktørene i basisorganisasjonen.
- I tillegg har kommunedirektøren anmodet foretakene, arbeidstakerorganisasjonene og tjenesteområdene som berøres om å ivareta nødvendig lokal medvirkning innenfor sine ansvarsområder.

Noen av foretakene og de tillitsvalgte har kritisert prosessen underveis. Det er hevdet at mulighetene for tilstrekkelig medvirkning ikke har vært til stede og at det burde vært gjennomført bred medvirkning blant de ansatte før anbefaling til kommunestyret ble lagt fram. Kritikken er særlig fremmet av Stavanger natur- og idrettsservice KF og fagforeningen Delta, og dette går fram av deres høringssvar som ligger ved saken.

Kommunedirektøren vurderer den gjennomførte medvirkningen som egnet og forholdsmessig. Medvirkning i det omfang enkelte av aktørene har krevd, har ikke blitt vurdert som nødvendig eller hensiktsmessig for å besvare kommunestyrets bestilling. Dersom kommunedirektøren til denne saken også skulle utredet og foreslått en mer detaljert alternativ organisering til den nåværende, ville medvirkningen måtte vært lagt opp annerledes da dette ville grepet mer direkte inn i de ansattes arbeidshverdag. Utredning av alternativ organisering er forutsatt lagt til gjennomføringsfasen.

### 3.4 Kunnskapsgrunnlag

#### Ekstern utredning

Det foreligger en utredning fra *PwC* datert juni 2020. Utredningen utgjør et sentralt underlag for saken.

Utredningen inneholder vurderinger av gevinstpotensialer ved tilbakeføring av de seks foretakene til basisorganisasjonen innen dimensjonene økonomi, styring og tjenestekvalitet. Den inneholder også en sammenligning av hvordan tilsvarende oppgaver og tjenester som i dag ivaretas av de kommunale foretakene er organisert i sammenlignbare kommuner.

Rapporten munner ut i følgende anbefaling fra *PwC* for overordnet organisering av de kommunale foretakene i Stavanger kommune:

## Anbefalinger

Funn og vurderinger som er gjort i prosjektet har forskjellig relevans og vekt for de ulike foretakene. Basert på dette gir analyser ulike vurderinger og anbefalinger for hvert av foretakene. Oppsummert anbefales Stavanger utvikling KF og Stavanger parkeringsselskap KF videreført som kommunale foretak, mens de fire øvrige anbefales reintegrert i basisorganisasjonen.

### Suppleringsnotater og hørings svar

For å sikre et godt beslutningsunderlag har kommundirektøren gitt foretakene anledning til å legge ved saken notater med supplerende opplysninger sett fra det enkelte foretaks ståsted. Det foreligger notater fra alle foretakene (notat fra *Stavanger parkeringsselskap KF* finnes i vedlegget for hørings svar).

Svarene i forbindelse med administrativ høring i september utgjør også en del av kunnskapsgrunnlaget. I høringen ble høringspartene invitert til å gi innspill på hvilke argumenter som er viktig å legge vekt på, hvilke organisatoriske grep som vil være viktige avhengig av utfallet av kommunestyrets vedtak og til videre prosess. Det foreligger 14 hørings svar. Disse ligger ved saken.

I tillegg foreligger dokumentasjon fra høringskonferanse 4.sept 2020.

### Samlet kunnskapsgrunnlag

Den eksterne utredningen, notatene fra foretakene og hørings svarene fra den administrative høringen og dokumentasjonen fra høringskonferansen utgjør til sammen kunnskapsgrunnlaget for saken.

Enkelte av foretakene har gjennom prosessen ment at en fullstendig utredning av alternativ organisering er nødvendig for å få et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for saken. Kommunedirektøren kommenterer dette forholdet i vurderingen.

## 3.5 Argumenter for valg av overordnet organisering

Gjennom utredningen og høringen har det blitt synliggjort ulike argumenter for valg av organisering med og uten kommunale foretak. Argumentene gjenspeiler at de ulike aktørene har ulike erfaringer og ståsted. For å bidra til å gi kommunestyret et overblikk over argumentene i saken, følger under en kort beskrivelse av spennvidden i argumentene som taler for ulike valg av overordnet organisering. Beskrivelsene har til hensikt å gi oversikt over relevante argumenter, men den er ikke uttømmende.

### Styrings- og demokratiperspektiver

I et styrings- og demokratiperspektiv spenner argumentene fra argumenter basert på ideologisk ståsted, via styrker og svakheter ved styringsmodellene, over til erfaringer og observerbare effekter av en valgt organisering.

Valg av organisering med eller uten foretak er i stor grad et prinsipielt politisk valg for kommunestyret. Valget er særlig politisk i den forstand at ideologiske grunnverdier kan sies å gi ulike svar på hvilken organisasjonsform som er ansettes som rett og hvilke egenskaper ved organisasjonsformene som legges størst vekt på. Styringsmodeller med sterk mål- og resultatstyring, slik som i foretaksorganisering, har større appell for noen enn for andre. Det er samtidig generelt økt oppmerksomhet på større tverrfaglighet, redusert sektortenkning og større samspill mellom kommunen og omgivelsene som kan tale i retning av en mer enhetlig organisering.



Valget av organisasjonsform er likevel i størst grad et valg av hvilke virkemidler kommunestyret ønsker å bruke til å styre det administrative organisasjonsapparatet for å utøve og gjennomføre sin politikk. Her er det ulike syn som gjerne tar utgangspunkt i styrker og svakheter ved organisasjonsalternativene. I dette perspektivet spenner argumentene mellom på den ene siden å vektlegge foretaksorganiseringens muligheter for mer direkte styring og evne til effektivt å levere resultater over til på den andre siden å vektlegge at en samlet organisering gir bedre helhetlig styring og fordeling av kommunens ressurser, samt sterkere direkte folkevalgt styring av kommunens organisasjonsapparat.

Styringsargumenter til fordel for en samlet organisering uten foretak vil fremheve at det er vanskelig å styre og oppnå resultater i organisering med flere styringslinjer, fordi styringsmodellen har svake mekanismer for å håndtere felles prioritering. Argumenter til fordel for en organisering med foretak vil gjerne fremheve at friheten i foretaksmodellen gir styringen av tjenestene ekstra gjennomføringskraft, da innenfor rammer gitt i eierstrategi. De fleste fremhever gjerne, uansett ståsted, at foretaksorganisering er godt egnet for å håndtere oppgaver av sterk forretningsmessig art og der berøringsflatene med basisorganisasjonen er begrenset.

Det kan også knyttes argumenter til fordel for begge organisasjonsformer med utgangspunkt i viktige forbedringspotensialer som springer ut av «bestiller-utfører-modellen». Bestiller-utfører-modellen har som bærende ide at foretakene er kommunens faste utfører av gitte oppgaver på bestilling fra basisorganisasjonen (på samme måte som andre private bedrifter kan utføre oppdrag for kommunen). De styringsmessige argumentene spenner her mellom at modellen gjør kommunens styring og tjenesteproduksjon unødvendig komplisert og fordyrende til at den vil gi ytterligere gode effekter dersom samspillet, bestillingene og etterlevelsen av modellen blir forbedret. For noen representerer også de økte mulighetene for konkurranseutsetting av tjenester et argument for å velge organisering med foretak. Slik begrunnelse er ofte brukt av kommuner som velger å legge driftsoppgaver i foretak.

#### Økonomiske perspektiver

I et økonomisk perspektiv på valg av overordnet organisering spenner argumentene mellom kostnadene ved organisering med foretak opp mot hvilke økonomiske gevinster som muliggjøres gjennom foretaksorganisering. I tillegg fremhever noen engangskostnadene ved å endre organisering til fordel for å opprettholde dagens situasjon.

Merkostnader til planlegging, tilpasning og overvåkning av oppgaver dersom man velger en styringsmodell med flere styringslinjer blir gjerne i omtalt som *transaksjonskostnader*. Til fordel for en organisering uten foretak kan det fremholdes at kommunen vil spare penger ved å velge en enklere organisering, eksempelvis fordi kostnader til f.eks. styrehonorarer, regnskapsføring og revisjon blir redusert eller bortfaller. Til fordel for organisering med foretak vil det kunne fremholdes at gevinstene man klarer å oppnå ved å velge slik organisering er større enn merkostnadene. Her fremheves gjerne oppfølgingssystemer fra det private som fremmer effektivisering på en måte som vil være mer unaturlig i kommunens vanlige organisering og markedstilgang (inntekter fra oppdrag i markedet som kommer de kommunale tjenestene til gode).

Det kan også pekes på at det oppstår risiko for ulovlig kryss-subsidiering i en organisering med foretak som har anledning til å drive salg av tjenester i markedet. Det kan være ulike syn på om kommunen bør ha slik risiko.

Når det gjelder organisasjonsformens effekter på tjenestekvalitet gjenspeiler argumentene ulike syn på styrkene og svakhetene organisasjonsformene har på tjenestekvalitet.

Til fordel for organisering med foretak fremholdes gjerne at denne organiseringen har egenskaper som øker tjenestekvaliteten. For eksempel kan det hevdes at særlig oppfølging fra et styre virker prestasjonsfremmende eller at fri lønnsfastsettelse gir tilgang til sterkere kompetanse. Skjerming fra krav og kutt som er vanlige i basisorganisasjonen fremholdes også som gevinster til fordel for tjenestekvaliteten. Enkelte vil også peke på risikoen for tap av kompetanse og opparbeidet tjenestekvalitet dersom organiseringen endres. Til fordel for samlet organisering uten foretak vil en gjerne peke på at en slik organisering gir et mer helhetlig godt sammensatt tjenestetilbud og en mer rettferdig fordeling av kommunale ressurser og kompetanse.

### 3.6 Oversikt over synspunkter fra administrativ høring og drøfting

#### Administrativ høring

Fra den administrative høringen som ble gjennomført i månedsskiftet august/september foreligger flere ulike innspill. Innspillene ligger ved saken og kan leses i sin helhet der. Under er beskrevet et hovedbilde av synspunktene.

De kommunale foretakene har gitt uttalelser som i første rekke omhandler eget foretak. Alle ønsker å bestå som eget foretak. Argumentene er noe ulike, men flere trekker fram at det ikke er mye å spare på en tilbakeføring til basisorganisasjonen, at effektene av alternativ organisering må utredes grundigere for å synliggjøre konsekvenser, frykt for at gevinsten av det foretakene har fått til vil gå tapt ved en tilbakeføring og spesielle forhold ved foretakets egenart. Det trekkes også fram fra enkelte foretak at ved en eventuell videreføring må styringsdokumenter og samhandling mellom foretakene og basisorganisasjonen gjennomgås.

To fagforeninger har uttalt seg om *alle* foretakene, de øvrige kun til enkelte av foretakene. *Delta* ønsker å videreføre alle foretakene. *Fagforbundet* ønsker å tilbakeføre alle foretakene, men åpner opp for å organisere Sølvberget som et eget kulturhus for å ivareta foretakets frie og selvstendige rolle. *Samfunnsviterne* og *Bibliotekarforbundet* ønsker å beholde Sølvberget som foretak. *Tekna* ønsker å beholde Stavanger utvikling KF som eget foretak. Argumentene for opprettholdelse er blant annet at det ikke er vektige argumenter på økonomi og andre områder som tilsier en tilbakeføring, korte beslutningsveier og at foretakene har fått til mye som kan bygges videre på. Argumentene for tilbakeføring er at offentlige tjenester bør gjøres i egenregi, at dette bedre sikrer ansattes rettigheter og at det gir bedre langsiktig planlegging, organisering og drift. Dersom de kommunale foretakene skal bestå mener de fleste fagforeningene at det må gjøres endringer i eierstrategi, styringsdokumenter og styresammensetning.

I uttalelsene fra direktørene i basisorganisasjonen er det uttalt et ønske om å tilbakeføre alle de kommunale foretakene. *Bymiljø og utbygging* peker subsidiært på at Stavanger parkering KF vurderes å videreføres som egne foretak. *Helse og velferd* trekker særlig fram argumenter for å tilbakeføre Stavanger Boligbygg KF til basisorganisasjonen og *Innbygger og samfunnskontakt* har gitt innspill om at Sølvberget KF bør tilbakeføres og etableres som virksomhet. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er blant annet bedre bruk av ressurser, bedre oppgaveløsning, samhandling og langsiktig omstilling, helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring.

Drøfting med tillitsvalgte

Det ble gjennomført drøfting av kommunedirektørens foreløpige forslag til innstilling med hovedtillitsvalgte 13.oktober.

Protokoll fra drøftingen ligger ved saken.

## 4 Vurdering

### 4.1 Kommunedirektørens overordnede vurderinger

#### 4.1.1 Generelle perspektiver

Gode tjenester, men størst gevinstpotensial i samlet organisering

De seks foretakene i Stavanger kommune gjør i dag en god jobb og leverer jevnt over tjenester av ønsket kvalitet. Foretakene har siden etableringen effektivisert kommunens evne til å levere gode tjenester til innbyggerne og profesjonalisert organisasjonsapparatet innenfor sine ansvarsområder, sammenlignet med situasjonen før foretakene ble etablert. Både foretakenes egen dokumentasjon og den eksterne utredningen bekrefter at slike forbedringer har funnet sted.

Om disse forbedringene alene knyttes til valget av foretak som organisasjonsform, er likevel ikke mulig å svare på. Dette ville kreve at man kunne sammenligne resultater mellom alternativer med ulik organisering og like rammebetingelser over samme periode. Det har også i samme periode funnet sted vesentlige forbedringer og effektiviseringer også i basisorganisasjonen. PwC peker på foretakenes dokumentasjon og fremholder at en organisering i basisorganisasjonen ikke ville vært til hinder for å gjennomføre tilsvarende forbedringstiltak.

Utgangspunktet for denne saken er likevel ikke hvorvidt det er grunn til å være tilfreds med leveransene fra foretakene eller hvorvidt en annen organisering ville gitt andre effektiviseringsgevinster. Kommunedirektøren vil ikke utelukke at flere av effektiviseringsgevinstene reelt skyldes foretaksorganiseringen, selv om dette ikke kan dokumenteres godt.

Denne saken gjelder imidlertid hvilken organisering som vil gi største gevinster *framover i tid*. Kommunedirektøren vurderer det som sannsynlig at størsteparten av effektiviseringsgevinstene som kan hentes gjennom organisering som foretak allerede er hentet ut, og at det største gevinstpotensialet nå ligger i de mulighetene som en mer samlet organisering gir. Foretakene driver allerede effektivt. Kunnskapsgrunnlaget synliggjør at kommunen med en organisering med færre foretak kan oppnå bedre helhetlig styring, andre måter å løse tjenesteproduksjonen på og økonomiske besparelser.

Konsern- og innbyggerperspektiv

Kommunestyret har vedtatt at kommunedirektøren skal legge fram en sak om framtidig organisering av foretakene. Kommunedirektøren anerkjenner at alle råd som gis i dette spørsmålet kan være farget av partsinteresse, og er selv i det daglige leder av basisorganisasjonen. Kommunedirektøren vil likevel i saken etterstrebe å gi en så god organisasjonsfaglig tilråding som mulig og gi kommunestyret råd ut fra et helhetlig konsernperspektiv. Kommunedirektøren vil også etterstrebe å gi råd basert på hva som innbyggerne samlet sett er best tjent med.

For å styrke mulighetene for en gode helhetsvurderinger har kommunedirektøren i saken gjennomført mer omfattende medvirkning enn strengt nødvendig for et utredningsarbeid og i tillegg innhentet vurderinger fra en ekstern utreder. Kommunedirektøren viser ellers til at

rammene for oppfølgingen av kommunestyrets vedtak fikk tilslutning fra kommunalutvalget ved oppstart av utredningsarbeidet.

#### Samlet organisering gir sterkest demokratisk styring

Valg av overordnet organisering er et viktig valg som utelukkende kan og skal gjøres av kommunestyret selv. Selv om organisering i det daglige er et forhold av mer administrativ art, er valg av overordnet organisering et viktig politisk valg. Det er også et valg som først og fremst bør gjøres med utgangspunkt i behovene til kommunestyret som folkevalgt organ, ettersom styringslinjene i enkelte av alternativene går utelukkende og direkte til kommunestyret selv.

I dette valget er de folkevalgte selv best i stand til å gjøre gode vurderinger. Det er likevel naturlig å peke på at kommunestyret bør velge den overordnede organiseringen som gir *kommunestyret selv* størst muligheter for å styre og gjennomføre sin egen politikk. Kommunedirektørens hovedvurdering er at en mer samlet organisering gir kommunestyret bedre rammebetingelser for å styre, enn dagens organisering med foretak. Ulike aspekter av dette er drøftet mer inngående i det videre. Den vesentlige forskjellen i tilgang til styring og kontroll for kommunestyret, mellom å styre gjennom en ramme fastsatt i eierstrategien en gang hver kommunestyreperiode og til den løpende dialogen som skjer mellom kommunestyret og kommunedirektøren, er likevel det sentrale poenget.

#### Best forutsetninger for å løse omstillingsutfordringer

Det er viktig for lokaldemokratiet og innbyggerne at kommunens ressurser brukes så hensiktsmessig og effektivt som mulig. Kommunen bør velge en organisering som over tid gir innbyggerne mest mulig igjen for de ressursene som er tilgjengelig og som gir kommunen god helhetlig oppgaveløsning. Kommunestyret bør ut fra dette perspektivet velge den overordnede organiseringen som samlet sett er mest gunstig og gir størst gevinster.

Valg av organisering kan gi både kortsiktige og langsiktige kostnader og gevinster. Det er viktig at disse veies bevisst mot hverandre. Kommunedirektøren er opptatt av at løsningene som velges er bærekraftige og gir gevinster i langt tidsperspektiv. Det er lite tjenlig å velge en organisering som gir gevinster innen ett avgrenset ansvarsområde, dersom konsekvensen av gevinstene er vesentlige kostnadsøkninger på andre ansvarsområde eller i et lengre tidsperspektiv. Det er eksempler på dette i kunnskapsgrunlaget.

Kommunedirektøren vil særlig anbefale kommunestyret å velge en organisering som gir kommunen best forutsetninger for å møte de vesentlige økonomiske omstillingsutfordringene vi står overfor, som følge av endrede rammevilkår i kommunens inntekter og kostnader. Disse utfordringene er nå vesentlig forsterket av koronapandemien og vil prege kommunens økonomiske planlegging i mange år framover. Etter kommunedirektørens vurdering vil en mer samlet organisering med færre foretak gi bedre forutsetninger for å møte kommunens omstillingsbehov.

#### Utredning av gevinster

For å få et helhetlig bilde av gevinstpotensialet innen de organisatoriske hovedalternativene med og uten foretak er det viktig å vurdere et bredere bilde enn kun det økonomiske. Kommunedirektøren har derfor utredet gevinster innen dimensjonene styring, økonomi og tjenestekvalitet. Disse dimensjonene bør til sammen gi et tilstrekkelig helhetsbilde for å vurdere overordnet organisering med eller uten foretak.

Utredningen av gevinstpotensial er gjennomført av PwC på oppdrag fra kommunedirektøren. Ekstern utredning har vært viktig for å bidra med kompetanse og for å få en uavhengig vurdering. Den eksterne utredningen er en sentral del av

kunnskapsgrunnlag for arbeidet med saken, men er supplert med tilleggsnotater fra alle foretakene.

Foretakene og noen av de tillitsvalgte har gjennom prosessen vært kritiske til den eksterne utredningen som kunnskapsgrunnlag og fremholdt at vurderingene er for generelle og basert på et for lite informasjonsunderlag. Flere av foretakene har særlig fremholdt forventninger om at saken først er tilstrekkelig utredet når kommunedirektøren, på et detaljert nivå, har vurdert den alternative organiseringen til foretak, og gjennomført en grundig vurdering av mulige effekter av de ulike organisasjonsalternativene.

Kommunedirektøren kommenterer denne kritikken mer inngående senere i vurderingen, men vil understreke at det samlede kunnskapsgrunnlaget vurderes som egnet og dekkende for en sak til kommunestyret om valg av overordnet organisering for de kommunale foretakene. Kunnskapsgrunnlaget er heller ikke svakere enn det som forelå ved opprettelsen av foretakene.

#### Styringsgevinster gir økonomisk potensial

Når kunnskapsgrunnlaget fra den eksterne utredningen, suppleringsnotatene fra foretakene og høringssvarene vurderes samlet, vurderer kommunedirektøren at de viktigste gevinstene synes å være knyttet til styringsperspektivet.

Kommunedirektøren mener kunnskapsgrunnlaget viser at kommunestyret og kommunen kan få flere fordeler av en mer helhetlig oppfølging fra en mer samlet administrasjon/basisorganisasjon. Dette er også konklusjonen fra *PwC*, som fremholder at det er pekt på «*vesentlige utfordringer ved dagens KF-organisering og at funnene gjennomgående er tyngst innen styringsdimensjonen*».

Kunnskapsgrunnlaget sannsynliggjør også at det er mulig å hente økonomiske gevinster av en endret organisering, men *PwC* beskriver omfanget knyttet til generelle transaksjonskostnader (kostnader som er direkte knyttet til organiseringen, f. eks. styrehonorarer og revisjonskostnader) som begrenset. *PwC* vurderer at kommunen kan spare mellom kr 4,8 og 6,5 mill. i årlige kostnader knyttet til generelle transaksjonskostnader dersom alle foretakene tilbakeføres.

Kommunedirektøren vil likevel peke på at det vesentligste økonomiske potensialet ikke er knyttet til de generelle transaksjonskostnadene, men til mulighetene som åpnes for mer hensiktsmessige måter å organisere oppgaveløsningen og tjenesteproduksjonen på i en mer samlet organisering med færre foretak. Hvor stort dette potensialet er krever nærmere kjennskap til hvilken alternativ organisering kommunen til slutt velger. Kommunedirektøren har likevel innarbeidet enkelte økonomiske effekter av sin anbefalte organisering i handlings- og økonomiplanen for 2021-2024 basert på anbefalingen i denne saken.

#### 4.1.2 Nærmere om styringsmessige perspektiver

Ville oppdatering av eierstrategi løst utfordringene?

Det er overfor pekt på at en samlet organisering gir kommunestyret større muligheter for styring. Til dette kunne det vært innvendt at en oppdatering av eierstrategien ville gitt god eller tilstrekkelig styring av foretakene, og at den politiske representasjonen i styrene gir politisk styring. *PwC* har blant annet pekt på behovet for å oppdatere og samkjøre eierstrategiene.

Kommunedirektøren pekte i tidligere avsnitt på kommunestyrets *tilgang* til å utøve styring er sterkest gjennom kommunestyret og hovedutvalgene, framfor i en eierstrategi. En oppdatering og nytt vedtak av eierstrategien for de ulike foretakene ville utvilsomt gitt bedre og mer oppdaterte rammer for kommunestyrets styring av foretakene. Oppdateringen er

både et lovkrav og et viktig behov. En oppdatering av eierstrategien endrer likevel ikke kommunestyrets tilgang til å utøve styring. Dersom kommunestyret ønsker å utøve aktiv styring over tjenestene og oppgavene som i dag ligger i foretakene, er en samlet organisering et mer effektivt virkemiddel enn forbedring av eierstrategi.

Det er også viktig å peke på at eierstrategi som verktøy etter kommuneloven først og fremst er myntet på styring av selskaper der kommunen har en enda mer tilbaketrukket rolle, som i interkommunale selskaper eller aksjeselskaper. Selv om ny kommunelov nå krever at eierstrategi også skal omfatte kommunale foretak, er det ikke primært myntet på denne typen kommunal tjenesteproduksjon.

Kommunedirektøren vurderer styringsredskapet i seg selv som svakt og suboptimalt for å håndtere styring av oppgaver og tjenester som er tett integrert i kommunens øvrige tjenesteproduksjon, slik som er tilfelle med flere av oppgavene og tjenestene som i dag er lagt til foretakene. Det er for eksempel grunn til å peke på at rammer for tjenestetilbudet som vedtas av utvalgene ikke er bindende for foretaksstyrene og det er ikke hensiktsmessig å drive fortløpende oppdatering av eierstrategien på grunnlag av slike vedtak.

Til fordel for organisering med foretak fremheves av noen nettopp muligheten for politisk styring gjennom foretaksstyrene som viktig og dette kunne vært holdt fram som en innvending til kommunedirektørens vurdering. Kommunedirektøren vil imidlertid peke på at denne politiske styringen forutsetter at kommunestyret faktisk velger å utpeke folkevalgte som styrerepresentanter og at styringsmulighetene da først og fremst vil tilfalle de folkevalgte som er utpekt til dette, og ikke kommunestyret selv. Styrerepresentantene sin rolle er heller ikke primært å være folkevalgte, men å være vedtaksmyndighet for foretaket og dets virksomhet. Styret vedtar for eksempel foretakets budsjett innenfor de rammene kommunestyret har satt i sitt budsjett.

Utpeking av folkevalgte til foretaksstyrene er heller ikke noe som nødvendigvis sammenfaller med lovgivers intensjon med organisasjonstypen, der formålet nettopp var å frigjøre driften og styringen av utvalgte tjenester fra det ordinære kommunale apparatet for å styrke mål- og resultatopnåelsen. Oppnevning av fagspesifikk og eksternt kompetanse ville slik sett være like naturlig for å oppnå dette. Oppnevning av kommunestyrerepresentanter drøftes blant annet nærmere i PwC-rapporten og det pekes blant annet på problemstillinger rundt håndtering av habilitet i foretaksmodellen.

Styringsmodellen påvirker administrasjonsapparatets gjennomføringsevne

God og effektiv gjennomføring av kommunestyrets og de folkevalgte organenes vedtak er helt sentralt for kommunens virksomhet og administrasjonsapparatets kjerneoppgave. Kommunedirektøren og de daglige lederne i foretakene vil påse at vedtak gjennomføres uavhengig av hvilken overordnet organisering kommunestyret velger. Det er likevel ikke til å legge skjul på at valgt organisering påvirker hvor god og effektiv denne gjennomføringen kan være.

Et sentralt argument i den eksterne utredningen er styringsgevinstene kommunen kan oppnå i en organisering med færre styringslinjer. Kommunedirektøren deler denne oppfatningen både med tanke på gjennomføring av vedtak og med tanke på tilrettelegging for arbeidet i de folkevalgte organene gjennom budsjetter, planer og annen saksforberedelse.

Selv om kommunedirektørens hovedinntrykk er at administrasjonene i basisorganisasjonen og foretakene ofte samarbeider godt, er det iboende utfordringer for god gjennomføring og godt koordinert saksforberedelse/tjenesteproduksjon i en styringsmodell med mange foretak på grunn av økt formelt koordineringsbehov mellom organisasjonsenhetene og fraværet av felles administrative konfliktløsningsmekanismer (f.eks en felles overordnet leder). Dette kan føre til fastlåste situasjoner som ikke kan avgjøres på annet vis enn å fremme sak til

kommunestyret. Selv om samarbeidet mellom foretakene og basis i dag fungerer godt, viser utfordringer tilbake i tid at konflikter kan oppstå.

Styringsutfordringer vil finnes i alle styringsmodeller og kommunedirektøren utelukker ikke at viktige forbedringspotensialer også ligger i driften og organiseringen av basisorganisasjonen. Kommunedirektøren støtter imidlertid *PwCs* observasjon av at nåværende modell er for sprikende og har for mange suboptimale trekk for «konsernet» Stavanger kommune.

Kommunedirektøren mener også det er relevant å peke på hvordan valg av styringsmodell påvirker kommunens samlede evne til helhetlig internkontroll på tvers av basis og foretak. Kommuneloven forutsetter at kommunen har internkontroll for å påse at lover og forskrifter overholdes og at målene nås, og legger dette til henholdsvis kommunedirektøren og de daglige lederne i foretakene.

I en styringsmodell med foretak må kommunestyret selv sikre at internkontrollen er god for kommunen som helhet på tvers av styringslinjene. Kommunedirektørens muligheter og forutsetninger for å understøtte og legge til rette for kommunestyret i denne oppgaven er både formelt og praktisk begrenset i nåværende styringsmodell.

Til argumentene over kan det innvendes at foretakene kan vise til høy effektivitet i sine styringslinjer og oppgaveutførelse, og at handlefriheten i foretakene gjør det mulig å velge mer effektive verktøy. Flere av foretakene har uttrykt bekymring for at denne effektiviteten og handlefriheten kan bli redusert, dersom tjenestene og oppgavene foretakene har ansvar for i dag tilbakeføres til basisorganisasjonen. *PwC* har i sin utredning vurdert at de ikke har avdekket vesentlige momenter som tilsier at tjenestekvaliteten svekkes.

Kommunedirektøren anerkjenner risikoen, men mener gevinstpotensial overstiger risiko, og at det i tillegg er mulig å redusere denne gjennom gode vurderinger og planlegging av gjennomføringsfasen/tilbakeføringen. Kommunedirektøren stiller seg undrende til de forestillingene som fremsettes av enkelte av foretakene om at det i basisorganisasjonen ikke er handlingsrom til å oppnå effektivitet og forbedring.

Opgaver og tjenester som er tett integrert i kommunens øvrige drift

Styringsutfordringene i en overordnet organisering med foretak øker også vesentlig når foretak brukes på oppgaver og tjenester som krever tett samhandling med basis og ikke kun er mer forretningsmessige. Dette er særlig situasjonen for oppgavene og tjenestene som inngår i bestiller-utfører-modellen.

Oppfølging av vedtak om å evaluere bestiller-utfører-modellen har egen oppfølging og inngår ikke i denne saken. *PwC* peker imidlertid på at måten modellen er organisert i Stavanger kommune ikke fungerer godt i et styringsperspektiv. Dette drøftes nærmere under vurderinger for det enkelte foretak, men kommunedirektøren slutter seg til vurderingen. Det er mye som tyder på at modellen ikke bør videreføres i sin nåværende form, og at hard kontraktsstyring og konkurranseutsetting av tjenestene kan være et viktig premiss for at modellen skal fungere godt.

I den eksterne utredningen drøftes enkelte styringsmessige utfordringer knyttet til det komplekse mandatet som er gitt til Stavanger utvikling KF, der foretakets oppgaver krever samarbeid med basisorganisasjonen rundt samfunnsutviklingsoppgaver. Foretaket er ett av kommunens viktigste verktøy for gjennomføring av utbyggingspolitikken og dette krever nært samspill. Det vil være naturlig å arbeide nærmere med disse problemstillingene ved oppdatering av eierstrategi.

### 4.1.3 Nærmere om økonomiske perspektiver på organiseringen

Økonomiske besparelser for generelle transaksjonskostnader sannsynliggjort

Gevinster innen økonomi kan, på samme måte som for styring, ha betydning for kommunestyrets valg av overordnet organisering. Kommunestyrets bestilling i denne saken viser at dette perspektivet trolig er av interesse for kommunestyret. I vedtaket er det særlig bedt om å se på de foretakene der kommunen oppnår størst økonomisk besparelse på en omorganisering. Kommunestyret har også i budsjettvedtak for Handlings- og økonomiplan 2020-23 forutsatt økonomiske besparelser med bakgrunn i forventet reduksjon i antall foretak i størrelsesorden kr 2 mill. i 2020 og som deretter øker til kr 5 mill. i perioden 2021-23.

Beregningene fra PwC viser mulige besparelser i størrelsesorden kr 4,8-6,5 mill. til generelle årlige transaksjonskostnader, dersom alle foretakene tilbakeføres til basisorganisasjonen. Denne besparelsen vil i følge PwCs beregninger være i størrelsesorden kr 3,2-4,4 mill. dersom anbefalingen om å tilbakeføre fire av foretakene (Byggdrift, Natur- og idrettsservice, Boligbygg og Sølvberget) legges til grunn.

Særlig *Stavanger byggdrift KF*, *Stavanger natur- og idrettsservice KF* og *Stavanger boligbygg KF* har, i sine suppleringsnotater og i sine hørings svar, vært kritiske til de økonomiske beregningene og analysene fra PwC. Det etterspørres blant annet mer omfattende analyser som tar for seg flere forhold (eks. risikoer) og mer detaljerte vurderinger knyttet til effektene av ulike alternative organiseringer, herunder også effekter av eventuelle endringer i bestiller-utførermodellen. Det fremkommer også kritikk mot presisjonsnivået i analysene, for eksempel til om reduksjonspotensialet for kostnader er realistisk.

Kommunedirektøren er enig i at det vil være behov for mer omfattende og mer detaljerte økonomiske analyser i gjennomføringsfasen og senere budsjettarbeid, men vurderer det beslutningsunderlaget som foreligger som tilstrekkelig for sakens formål om å vurdere valg av overordnet organisering. Analysene sannsynliggjør at det er mulige økonomiske besparelser knyttet til generelle transaksjonskostnader i et omfang som har betydning for saken.

Kommunedirektøren vil også peke på at dersom man nå skulle utrede effekter av alternativ organisering slik enkelte av foretakene har tatt til orde for, ville dette medføre et omfattende ressursbehov som ikke står i samsvar med spørsmålet kommunestyret skal ta stilling til i denne omgang. Utredningen ville også måtte bygge på så mange forutsetninger og antakelser, at beregningene ville få begrenset verdi.

Utredningsbehov i gjennomføringsfasen

Det vesentligste potensialet for økonomiske besparelser ligger ikke i de generelle transaksjonskostnadene, men i de muligheter en annen organisering skaper for oppgaveløsningen og tjenestetilbudet. Dette gjelder særlig tjenesteproduksjonen og oppgaveløsningen som knyttes til bestiller-utførermodellen. PwC har gjort innledende beregninger av potensialet for frigjorte årsverk knyttet til denne modellen. Kommunedirektøren må komme tilbake til vurderinger av hvor stort potensialet er for slike besparelser, dersom kommunestyret vedtar organisatoriske endringer og når alternativ organisering er mer avklart.

For enkelte av foretakene er det pekt på risiko for tap av eksterne inntekter ved en eventuell tilbakeføring til basis. Etter kommunedirektørens vurdering bør slike eventuelle effekter tillegges begrenset vekt. Inntektene er av relativt begrenset størrelse i forhold til den samlede økonomien rundt foretakene. Det er heller ikke noen formelle forhold som tilsier at det ikke skulle være mulig å videreføre en ordning der man fortsatt tilbyr slike tjenester i



markedet. Kommunedirektøren vil likevel påpeke at det er en prinsipielle utfordringer ved at kommunen opptrer i konkurranse med private aktører uten at det foreligger tungtveiende grunner for dette. Åpningen i vedtektene for oppdrag i markedet ble også primært gitt for å kompensere for varierende oppdragsmengde fra basis, ikke for å generere inntekter til kommunen.

#### **4.1.4 Nærmere om tjenestekvalitet**

Organisering ikke avgjørende for tjenestekvalitet

Kvaliteten på de tjenestene og oppgavene som skal utføres kan, på samme måte som styring og økonomi, ha betydning for kommunestyrets valg av overordnet organisering. Kommunestyret kan ha interesse av å velge en organisering som påvirker tjenestekvaliteten, for eksempel fordi det kan ha betydning for innbyggernes opplevelse av kommunen.

*PwC* fremholder i sin utredning at kunnskapsgrunnlaget for å vurdere tjenestekvalitet er begrenset fordi det finnes få gode og tilgjengelige kvalitetsindikatorer, men at det meste tyder på at leveransene fra foretakene holder god kvalitet. De vurderer imidlertid at det er få funn som entydig viser at foretaksorganiseringen i seg selv er bedre eller dårligere egnet enn basisorganisering med tanke på kvalitet. Det er beskrevet i rapporten at større handlingsrom, mulighet for spissing av virksomhet, styrets rolle, bestillinger som verktøy og fleksibel lønnsfastsettelse kan påvirke tjenestekvalitet, men at disse forholdene ikke vurderes å ha avgjørende betydning for spørsmålet om overordnet organisering. De vurderer imidlertid at muligheten for spissing av kompetanse innenfor tjenester med betydelig kommersiell drift som vesentlig for tjenestekvalitet og har vektlagt dette i sin anbefaling. *PwC* fremholder at spisskompetanse er en vesentlig begrunnelse for å anbefale at *Stavanger utvikling KF* og *Stavanger parkeringselskap KF* skal videreføres. Flere av foretakene fremholder på sin side nettopp tjenestekvalitet, og de forholdene som påvirker tjenestekvaliteten i foretakene, som et avgjørende argument for at nåværende organisering bør opprettholdes, samt at det er risiko for tap av tjenestekvalitet dersom organiseringen endres.

Kommunedirektøren støtter hovedtrekkene i konsulentens vurderinger og mener overordnet organisering ikke vil ha avgjørende betydning på kommunens evne til å levere tjenester av ønsket kvalitet. Det er imidlertid viktig at det gjøres gode analyser og vurderinger i gjennomføringsfasen for å sikre at ikke vesentlige kvaliteter i foretakenes opparbeidede tjenestekvalitet går tapt dersom kommunestyret vedtar at foretak slås sammen med basisorganisasjonen.

Konsekvenser av spesialisering

Kunnskapsgrunnlaget for saken viser at nåværende organisering gir muligheter for spissing og spesialisering rundt tjenester som ligger til foretakene, og dette kommenteres av både *PwC* og i høringsssvarene. Kommunedirektøren vurderer det som sannsynlig at spissing og spesialisering er en virkning av nåværende organisering, og vil samtidig peke på at spissing for enkelttjenester og oppgaver kan være både riktig og viktig. Strategisk prioritering er en naturlig del av kommunens virksomhet.

Kommunestyret må imidlertid spørre seg om det i så fall er riktige oppgaver og tjenester som skjermes/spisses og om organisering som foretak er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå dette.

Er vaktmestertjenester, skjøtsel av uteområder og bibliotekstjenester riktige tjenester å prioritere for spissing framfor andre tjenester? Kommunedirektøren vil også peke på at spissing kan oppnås med bevisste prioriteringer innenfor en basisorganisering og at foretaksorganisering ikke nødvendigvis er riktig virkemiddel for å oppnå slike resultater.

Gode planvedtak og bevisste budsjettprioriteringer kan være like gode virkemidler for å oppnå økte effekter på viktige satsingsområder.

I tillegg er det relevant å peke på at noen former for spesialisering som går på tvers av sektorer i mange tilfeller best oppnås i eller forutsetter en mer samlet organisering, for eksempel sentralisert styring av bygg. Det ligger også spennende potensialer i å knytte tettere sammen de ulike formene for kompetanse som er typiske i foretakene vs basis med tanke på innovasjonsevne. Denne typen sammenkobling og ny bruk av eksisterende kompetanse kan gi viktige gevinster og vil i større grad muliggjøres dersom flere av foretakene tilbakeføres til basisorganisasjonen.

## 4.2 Vurderinger om hvert foretak

Med utgangspunkt i de mer generelle vurderingene i kapittel 5.1, vil kommunedirektøren nedenfor gi en redegjørelse med mer individuelle vurderinger for det enkelte foretak.

### 4.2.1 Stavanger byggdrift KF

Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Stavanger byggdrift KF* slås sammen med basisorganisasjonen og har særlig vektlagt at en sammenslåing vil gi styringsmessige gevinster. I tillegg peker de på potensialet for økonomiske besparelser. Tjenestekvaliteten beskrives som god, men at det ikke er avdekket forhold som tilsier at kvaliteten ikke vil kunne opprettholdes ved sammenslåing. Kommunens overordnede organisering beskrives som uhensiktsmessig i et styringsperspektiv.

Anbefalingen i sin helhet kan leses i kapittel 9 i rapporten. Oppsummert fremholder *PwC* at den helhetlige konsernstyringen av kommunen, koordineringen og arbeidsdelingen i oppgaveløsningen vil kunne bli bedre, dersom *Stavanger byggdrift KF* slås sammen med basisorganisasjonen. Det pekes på at foretaket har en begrenset forretningsmessig rolle og er tett integrert med basisorganisasjonen. *PwC* viser til potensial for besparelser i generelle transaksjonskostnader i størrelsesorden kr 1,2-1,65 mill per år og ytterligere potensial knyttet til avvikling av bestiller-utfører-modellen.

Synspunkter fra høring

*Stavanger byggdrift KF* mener selv at foretaket bør videreføres fordi dette vil gi det beste tjenestetilbudet til innbyggerne. De trekker fram at det er fullt mulig å gjøre nødvendige endringer i styringsdokumentene som ivaretar de styringsmessige utfordringene, uten at dagens organisasjonsform må endres. Videre peker foretaket på at de økonomiske vurderingene og analysene som er gjennomført ikke er grundige nok. Foretaket mener at viktige gevinster ved foretaksorganiseringen og utgifter ved en eventuell tilbakeføring til basisorganisasjonen ikke er belyst.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter. *Fagforbundet* anbefaler at foretaket slås sammen med basisorganisasjonen og fremhever særlig at drift bør skje i kommunal egenregi og ikke etter styringsformer som er typisk for næringslivet. De mener også at ansattes rettigheter er best ivare tatt ved en tilbakeføring. Basisorganisasjonen har i høringen fremmet at *Stavanger byggdrift KF* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, tilrettelegge for bedre samhandling og langsiktig omstilling, bedre oppgaveløsning og helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring.

Hørings svarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

## Kommunedirektørens vurdering

*Stavanger byggdrift KF* har siden etableringen 1. januar 2001 utviklet et godt tjenestetilbud innen forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger og bygg, samt matproduksjon. Foretaket er kommunens største foretak med nesten 400 faste ansatte som leverer gode tjenester til store deler av kommuneorganisasjonen og kommunens bygg. Foretaket har arbeidet målrettet og systematisk med kompetanse og nærværarbeid, og har de siste fire årene redusert sykefraværet fra 11,4 % til 7,8 %.

Kommunedirektøren vil i stor grad slutte seg til PwC-rapportens vurderinger og anbefalinger når det gjelder *Stavanger byggdrift KF*. Basert på utredningsarbeidet vurderer kommunedirektøren at en eventuell tilbakeføring i liten grad vil gi utilsiktede effekter på tjenestekvaliteten. Samtidig vil en tettere organisering mellom funksjonene som i dag er lagt til foretaket og basisorganisasjonen, legge til rette for mer helhetlig styring og en styrking av kommunens evne til omstilling, kostnadstilpassing og prosessforbedringer. En sammenslåing av disse funksjonene vil trolig gi reduserte transaksjonskostnader og lavere samlet kostnadsnivå. Dette særlig gjennom at bestiller-utførermodellen kan avvikles for disse tjenestene. Det går fram av PwC-rapporten at det i 2019 ble gitt 10 000 bestillinger til Byggdrift.

Dagens organisering av disse tjenestene påvirker mulighetene til å gjøre helhetlige prioriteringer av behovene/tjenestene og den begrenser kommunens muligheter og evne til langsiktig omstilling. Den påvirker også kommunens evne til å gjennomføre og hente ut både økonomiske og styringsmessige gevinster av bl.a. digitalisering og prosessforbedringer.

Selv om en tilbakeføring ikke forventes å gi utilsiktede effekter på tjenestekvaliteten, er det viktig at man bygger videre på foretakets kompetanse og evner. På denne måten kan man opprettholde tjenestekvaliteten og de positive effektene fra perioden som foretak også ved en alternativ organisering. I arbeidet med å vurdere eventuell ny organisering må det særlig vurderes hvilke organisatoriske løsninger som vil være hensiktsmessig når det gjelder kommunens matproduksjon, som i dag foregår både i et sentralkjøkken og ute i flere virksomheter.

Det er vurdert om det er mulig å oppnå ytterligere gevinster innen kvalitet, styring og økonomi dersom foretaket videreføres, men kommunedirektøren kan ikke se at det er realistisk å oppnå vesentlige gevinster gjennom denne organisasjonsformen ut over det som allerede er realisert. Dette med mindre man går videre med de opprinnelige planene om økt konkurranseutsetting.

En videreføring foretaket vil innebære at bestiller-utførermodellen blir opprettholdt med de styringsmessige begrensningene og utfordringene som ligger i denne relasjonen. Ved en eventuell videreføring bør det derfor gjennomføres en evaluering og tilpasning av bestiller-utførermodellen. Det bør blant annet vurderes om det er behov for en mer reell og formell kontraktstyring av disse tjenestene. I en slik evaluering vil det også være mulig å gjøre en vurdering av om enkelte av oppdragene som i dag ivaretas av utfører (foretaket) heller bør tildeles gjennom konkurranseutsetting. Det vil over tid være krevende for bestiller og utfører å regulere samhandlingen gjennom en mer formalisert kontraktstyring når det ikke foreligger en reell forhandlings- eller konkurransesituasjon for partene.

Kommunedirektøren anbefaler at *Stavanger byggdrift KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen.

## 4.2.2 Stavanger natur- og idrettsservice KF

### Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Stavanger natur- og idrettsservice KF* slås sammen med basisorganisasjonen og har særlig vektlagt at en sammenslåing vil gi styringsmessige gevinster. I tillegg peker de på potensialet for økonomiske besparelser, men at det samtidig er risiko for bortfall av inntekter. Tjenestekvaliteten beskrives som god, men at det ikke er avdekket forhold som tilsier at kvaliteten ikke vil kunne opprettholdes ved sammenslåing. Kommunens overordnede organisering beskrives som uhensiktsmessig i et styringsperspektiv og viser ellers til at ingen sammenlignbare kommuner ser ut til å velge foretaksorganisering på tjenestene og oppgavene som i dag forvaltes av dette foretaket.

Anbefalingen i sin helhet kan leses i kapittel 9 i rapporten. Oppsummert fremholder *PwC* at den helhetlige konsernstyringen av kommunen, og koordineringen og arbeidsdelingen i oppgaveløsningen, vil kunne bli bedre dersom *Stavanger natur- og idrettsservice KF* slås sammen med basisorganisasjonen. Det pekes på at foretaket har en begrenset forretningsmessig rolle og er tett integrert med basisorganisasjonen. *PwC* viser til potensial for besparelser i generelle transaksjonskostnader i størrelsesorden kr 0,78-1,15 mill og ytterligere potensial knyttet til avvikling av bestiller-utfører-modellen.

### Synspunkter fra høring

*Stavanger Natur- og idrettsservice KF* mener selv at foretaket bør videreføres, fordi dette vil gi det beste tjenestetilbudet til innbyggerne og at det er stor risiko for tap av tjenestekvalitet dersom foretaket tilbakeføres. Foretaket mener videre at de økonomiske vurderingene som ligger til grunn i utredningen fra *PwC* er feilaktige og mangelfulle. Konkret peker de på at besparelsene i styrehonorarer, revisjonshonorarer, BU modellen mfl. er overvurdert. Videre hevder de at reintegreringskostnadene bør belyses nærmere, særlig dyrere arbeidstidsordninger på ca. kr. 5. millioner, og at salg av tjenester på det private markedet gir flere positive synergier. Dagens organisering og styring oppleves av foretaket som god. De har stort handlingsrom, kort beslutningsvei, tett koblet på politikere i styret som også sitter i kommunestyret. De styringsmessige utfordringene kan etter foretakets vurdering løses gjennom å oppdatere styringsdokumenter og gjennom forbedret samarbeid med basisorganisasjonen.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter mfl. *Fagforbundet* anbefaler at foretaket slås sammen med basisorganisasjonen og fremhever særlig at drift bør skje i kommunal egenregi og ikke etter styringsformer som er typisk for næringslivet. De mener også at ansattes rettigheter er best ivaretatt ved en tilbakeføring. Basisorganisasjonen har i høring fremmet at *Stavanger natur- og idrettsservice KF* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, tilrettelegge for bedre samhandling og langsiktig omstilling, bedre oppgaveløsning og helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring.

Høringsvarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

### Kommunedirektørens vurdering

*Stavanger natur- og idrettsservice KF* har siden etableringen i 2005 utviklet gode tjenester innen drift, vedlikehold og skjøtsel av kommunale ute- og naturområder. Dette er også et stort foretak som leverer tjenester til ulike deler av kommuneorganisasjonen og som representerer en viktig kontaktflate mot kommunens innbyggere. Foretaket har over tid jobbet godt med forbedringer og har blant annet lyktes godt med å modernisere driftsmateriellet. Natur- og idrettsservice har også fått pris for godt arbeidsmiljø.

Kommunedirektørens vurderinger av *Stavanger byggdrift KF* er i stor grad også gjeldende for *Stavanger natur- og idrettsservice KF* når det gjelder spørsmålet om mulige gevinster ved en tilbakeføring til basisorganisasjonen vil utløse gevinster.

Det er sannsynlig at en tilbakeføring av *Stavanger natur- og idrettsservice KF* til basisorganisasjonen vil medføre positive effekter innenfor styring, reduserte kostnader, styrket omstillingsevne og mer helhetlig planlegging og prioritering av tjenestetilbudet. Kommunedirektøren forventer ikke utilsiktede effekter på tjenestekvaliteten ved en eventuell tilbakeføring, så lenge det gjøres gode prosess- og risikovurderinger i en eventuell gjennomføringsfase. Vurderingene av *Stavanger byggdrift KF* for øvrig gjentas ikke her.

Under utredningsarbeidet og i den etterfølgende høringen har foretaket fremsatt flere påstander som kommunedirektøren finner det nødvendig å kommentere:

- Foretaket er bekymret for at gevinstene foretaket har bygget opp vil forsvinne ved en tilbakeføring. I denne sammenheng trekkes det også frem at «*Andre organisasjonsavhengige fordeler som tett kontakt med sentrale kommunestyremedlemmer gjennom styret, samt stort handlingsrom og korte beslutningsveier vil også kunne gå tapt. Politikerne mister i tillegg viktig detaljinnsikt i kommunal tjenesteproduksjon, som gir de bedre beslutningsgrunnlag i politiske prioriteringer.*» Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er kommunestyrets intensjon at foretakene gjennom sin organisasjonsform skal gis «fordeler som tett kontakt med sentrale kommunestyremedlemmer gjennom styret, samt stort handlingsrom og korte beslutningsveier». Uansett vil kommunedirektøren anføre at det er grunn til å gjøre en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser det har at foretaket har slike særlige fordeler i forhold til kommunens øvrige tjenesteproduksjon.
- I høringssvaret hevder foretaket at «*Prosjektledelsen har i sitt arbeid ignorert foretakets varsel om behov for å utsette prosessen all den tid foretakets medvirkning er ressurskrevende.*» Kommunedirektøren har behov for å påpeke at det under prosessen har vært tett og løpende dialog mellom kommunedirektøren, prosjektet, daglige ledere i foretakene og tillitsvalgte. Kommunedirektøren har også hatt dialog med foretakene og tillitsvalgte om fremdriften i prosessen. Kommunedirektøren har ikke overhørt foretakets innsigelser til å gjennomføre denne prosessen i 2020, men har etter en konkret vurdering, og med nødvendige tilpasninger av fremdrift og prosess, funnet at det har vært forsvarlig å ferdigstille arbeidet med oppfølging av kommunestyrets vedtak.
- I høringsuttalelsen fra foretaket hevdes det at kommunedirektøren under en høringskonferanse 04.09.2020 skal ha uttrykt at han ikke kjente seg igjen i konklusjonene i PwC-rapporten. Denne påstanden er usann. Foretaket beskriver også at PwC har uttalt at de ikke hadde mandat, budsjett eller tilstrekkelig tid til å utrede et helhetlig bilde av foretaket. På spørsmål svarer PwC at de ikke kjenner seg igjen i denne gjengivelsen av sitt budskap.
- Foretaket hevder at en tilbakeføring av foretaket vil medføre endringer i ansattes gjeldende arbeidstids- og vaktordninger og vurderer at dette vil gi merkostnader for arbeidsgiver. Foretaket har bedt om at dette avklares før spørsmålet om tilbakeføring blir behandlet. Så lenge dette er lovlige ordninger etter arbeidsmiljøloven, er det etter kommunedirektørens vurdering ingen automatikk i at gjeldende arbeidstids- og vaktordninger skal endres som følge av en eventuell tilbakeføring. Det er ikke til hinder for at ulike stillingsgrupper har ulike ordninger og det naturlige utgangspunkt er at eksisterende ordninger blir videreført. Det er i dag også ulike arbeidstidsordninger i basis. Under alle omstendigheter mener kommunedirektøren at dette først kan avklares i forbindelse med vurderingene av en

eventuell alternativ organisering og gjennom drøftinger og forhandlinger med fagorganisasjonene.

Kommunedirektøren anbefaler at *Stavanger natur- og idrettsservice KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen.

#### 4.2.3 Sølvsberget KF

Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Sølvsberget KF* slås sammen med basisorganisasjonen og har i anbefalingen vektlagt gevinstene knyttet til helhetlig konsernstyring. Det pekes også på at det ikke er kommet fram særlige argumenter for å organisere tjenestene som foretak. Tjenestene er i liten grad forretningsmessige og ingen sammenlignbare kommuner velger å organisere bibliotekstjenester som foretak.

Anbefalingen i sin helhet kan leses i kapittel 9 i rapporten. Oppsummert fremholder *PwC* at den helhetlige konsernstyringen og særlig den økonomiske planleggingen av kommunen vil bli bedres dersom *Sølvsberget KF* slås sammen med basisorganisasjonen. Det er beregnet økonomiske besparelser i generelle transaksjonskostnader i størrelsesorden kr 0,64-0,87 mill, men *PwC* fremholder at de økonomiske besparelsene ikke er tungtveiende. Tjenestekvaliteten beskrives som god, men at det ikke er avdekket forhold som tilsier at kvaliteten ikke vil kunne opprettholdes ved sammenslåing.

Synspunkter fra høring

*Sølvsberget KF* mener i sin høringsuttalelse at foretaket bør bestå. Alternativet er å gi foretaket en selvstendig, forutsigbar og sentral rolle i basisorganisasjonen. De mener at foretaket skiller seg ut fra andre foretak ved at de er en stor og enhetlig organisasjon. *Sølvsberget* er i tillegg en viktig lokal institusjon med nasjonalt og regionalt nedslagsfelt som leverer god kvalitet til innbyggerne. Om foretaket skal bestå som foretak er det behov for å gjøre justeringer som styrker samhandlingen med basisorganisasjonen.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter. *Fagforbundet* mener at det kan være grunner til å organisere *Sølvsberget* som et eget kulturhus for å ivareta den frie og uavhengige rollen som de har i dag. *Bibliotekarforbundet* ønsker å opprettholde *Sølvsberget* som et kommunalt foretak. De trekker fram at de ikke er særlig gode økonomiske argumenter for å tilbakeføre *Sølvsberget*. Samfunnsviterne mener det ikke er tungtveiende grunner for at *Sølvsberget* skal tilbake til basis. *Sølvsberget* bør heller få tydeligere signaler i styringsdokumenter. Basisorganisasjonen har i høring fremmet at *Sølvsberget* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, samhandling og langsiktig omstilling, bedre oppgaveløsning, helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring. *Innbygger og samfunnskontakt* mener at *Sølvsberget* bør omgjøres fra et kommunalt foretak til en kommunal virksomhet. Hovedargumentene er å få en bedre systematisk samhandling og helhet i tjenestetilbudet særlig innen kulturfeltet, felles oppgaveløsningen og en styringslinje.

Høringsvarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

Kommunedirektørens vurdering

*Sølvsberget KF* er et velfungerende kommunalt foretak med en sterk profil, identitet og arbeidsfelleskap som leverer et attraktivt og godt biblioteks- og kulturtilbud til kommunens innbyggere. Foretaket har de senere årene gjennomført nyskapende endringer i måten tjenestene utføres og har hatt gode besøkstall for tjenestetilbudet sitt.

Kommunedirektøren ser ikke behov for en større omstrukturering av oppgaver eller hovedformål i mandatet til Sølvsberget, men dette må vurderes endelig i gjennomføringsfasen dersom foretaket vedtas tilbakeført. De positive effektene av organiseringen av Sølvsberget som kommunalt foretak bør ivaretas og videreføres.

Etter kommunedirektørens vurdering er det mulig å oppnå gevinster gjennom en tettere organisering og samhandling mellom funksjonene og tjenestene som i dag ivaretas av *Sølvsberget KF* og basisorganisasjonen. En mer helhetlig planlegging, drift og utvikling av tjenestene innen biblioteks- og kulturområdet vil bidra til samlet bedre tjenestetilbud og oppgaveløsning. Spesielt når det gjelder utvikling og samhandling i grenseflaten mellom kommune og innbyggerne, f.eks. i forbindelse med innbyggertorg, gjennomføring av Stavangers 900-års jubileum og utvikling av nærdemokratiet, har erfaringene vært at dagens organisering vanskeliggjør en effektiv ivaretagelse av oppgavene. I slike saker vil det være en fordel med én styringslinje.

Etter kommunedirektørens vurdering ligger likevel de viktigste mulige gevinstene i en mer enhetlig *politisk* styring av kommunens biblioteks- og kulturtjenester. Med dagens organisering forvaltes en vesentlig del av kulturpolitikken av foretakets styre. Den folkevalgte styringen av kulturområdet gjennom to parallelle styringslinjer under kommunestyret (*Sølvsberget KF* og *Utvalg for kultur, idrett og samfunnsdialog* (UKIS)) vanskeliggjør helhetlig utvikling og oppfølging av tjenestetilbudet innenfor dette området og begrenser de folkevalgtes styringsmuligheter.

Dersom foretaket skal tilbakeføres til basisorganisasjonen vil kommunedirektøren anbefale vurdert en alternativ organisering, der *Sølvsberget KF* omgjøres til en kommunal virksomhet. Dette vil legge til rette for sterkere demokratisk styring og utøvelse av en mer helhetlig kulturpolitikk, samtidig som profilen, identiteten og arbeidsfellesskapet i stor grad kan opprettholdes. Sakene som i dag behandles av styret i *Sølvsberget KF* kan da legges til UKIS som i henhold til gjeldende delegeringsreglement skal behandle saker innen bl.a. kunst, kultur, frivillighet, lokaldemokrati, innbyggerinvolvering mv. Dette vil gi en helhetlig og egnet styringsmodell både for folkevalgte og administrasjon.

Gjennom utredningsprosessen og den etterfølgende høringen er det trukket frem av *Sølvsberget KF* og tillitsvalgte at "folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt". Det er i denne forbindelse stilt spørsmål ved om en eventuell tilbakeføring til basisorganisasjonen vil ha negative effekter for kravet om å være en uavhengig møteplass og arena. Kommunedirektøren kan ikke se at en tilbakeføring skulle få slike negative konsekvenser og vil i denne sammenheng understreke at kommunedirektøren på samme måte som foretaket vil forholde seg til slike krav og forventninger i gjeldende regelverk og vedtatt kulturpolitikk. Dette kravet er heller ikke til hinder for at disse oppgavene i de fleste kommuner er organisert under kommunedirektøren. Det kan også være relevant å peke at det gjelder krav til uavhengighet for en rekke andre roller og funksjoner som i dag er lagt til kommunedirektøren, f.eks. personvernombud, helsesjef, smittevernoverlege, byantikvar mfl.

I høringen er det også trukket frem at organisering som foretak legger til rette for at det er enklere å hente inn ekstern finansiering til prosjekter og arrangementer. Kommunedirektøren kan ikke se at denne posisjonen skulle bli svekket dersom *Sølvsberget* tilbakeføres til basisorganisasjonen. Kommunedirektøren vurderer at det tvert imot kan bidra til økte muligheter gjennom at man ved innhenting av ekstern finansiering på en enklere måte kan koble *Sølvsberget KFs* tjenester sammen med kommunens øvrige tjenester og tilskuddsordninger som er tilgjengelig for disse. En tettere organisering kan på denne måten gi tilgang til flere finansieringskilder enn ved dagens organisering.

Kommunedirektøren anbefaler at *Sølvsberget KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen. I kommunestyrets vurdering av spørsmålet bør det legges størst vekt på om kommunestyret

erfarer at dagens organisering legger til rette for den politiske styringen av kommunens biblioteks- og kulturtjenester.

#### 4.2.4 Stavanger boligbygg KF

Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Stavanger boligbygg KF* slås sammen med basisorganisasjonen og har i anbefalingen særlig anført mulighetene for gevinster innen helhetlig konsernstyring, at foretaket er tett integrert mot basisorganisasjonen og har begrenset forretningsmessig preg, samt duplisering av fagmiljøer innen forvaltning av bygg, som argumenter. *PwC* anfører også at kommunen ikke har klart å komme fram til en helhetlig løsning for finansiering av vedlikehold av de kommunale boligene innenfor den organiseringen som er pr i dag. *PwC* peker på at det i dag kun er Oslo kommune som har valgt tilsvarende organisering som foretak.

Anbefalingen er oppsummert over, men kan leses i sin helhet i kapittel 9 i rapporten. I anbefalingen trekkes det likevel fram at foretaksorganisering har synliggjort kostnadene ved å eie kommunale boliger bedre enn tidligere og at samspillet mellom foretak og basis i det boligsosiale arbeidet synes å fungere godt, og at disse forholdene kan tale for å opprettholde foretaket. Det er beregnet mulige besparelser i generelle transaksjonskostnader på kr. 0,58-0,76 mill.

Synspunkter fra høring

*Stavanger boligbygg KF* leverte et hørings svar, men valgt senere å trekke dette. Ut fra øvrige notat fra foretaket går det fram at de ønsker å forbli et foretak som i dag. De mener at en tilbakeføring ikke vil gi økonomiske gevinster og at dette vil vanskeliggjøre samarbeidet med *Stavanger utvikling KF*, private aktører og boligkontoret. Foretaket mener at dette igjen kan føre til færre realiserte kommunale boligprosjekt.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter mfl. *Fagforbundet* anbefaler at foretaket slås sammen med basisorganisasjonen og fremhever at dette arbeidet bør skje i kommunal egenregi og ikke etter styringsformer som er typisk for næringslivet. Basisorganisasjonen har i høring fremmet at *Stavanger boligbygg KF* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, samhandling og langsiktig omstilling, bedre oppgaveløsning, helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring. *Helse og velferd* har i sin høring pekt på at de ønsker helhetlig ledelse, styring og prioritering av den kommunale boligmassen og de øvrige bolig sosiale virkemidlene. De mener dette ikke er mulig med dagens organisering.

Hørings svarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

Kommunedirektørens vurdering

*Stavanger boligbygg KF* forvalter kommunens ca 2500 boliger og har også ansvar for utvikling av den kommunale boligmassen. Foretaket ble etablert i 2016 og er nå i produksjon med etablerte relasjoner til samarbeidspartnerne i administrasjonen, andre foretak og eksterne aktører. Boligbygg har i perioden bidratt til en forbedring i forvaltningen og driften av kommunens boliger. Sett fra kommunedirektørens ståsted har likevel erfaringene i perioden 2016-2020 synliggjort at organiseringen utløser enkelte styrings- og samhandlingsutfordringer som gjør at det må vurderes grep slik at kommunen leverer bedre og mer helhetlige tjenester innenfor dette området.

I høringsrunden har *Helse og velferd* gitt en tydelig anbefaling om at det vil være fordelaktig med en mer helhetlig ledelse, styring og prioritering av den kommunale boligmassen og de



øvrige boligsosiale virkemidlene. Dersom drift og vedlikehold av de kommunale boligene blir samlet under kommunedirektøren, vil organiseringen legge til rette for bedre ivaretagelse av sammenhenger og mulige gevinster i utøvelsen av kommunens boligsosiale forvaltning. En tilbakeføring av forvaltningen vil også legge til rette for mer effektiv bruk av relevante fag- og støttesystemer og enklere gjennomføring av omstillings- og forbedringsprosesser.

I dagens organisering er det erfaringer som viser at organiseringen kan stimulere til beslutninger som er fornuftige sett fra den enkelte organisasjonsenhets perspektiv, men der valget ikke er gunstig for kommunen som helhet. Eksempelvis har foretakets styre truffet vedtak som har til hensikt å øke foretakets økonomiske handlingsrom, men der effekten samtidig medfører økte utgifter til sosialhjelp eller økte kostnader til utskrivningsklare pasienter på SUS.

Etableringen av foretaket har bidratt til at kommunestyret har fått en mer detaljert rapportering og synliggjøring av inntekter og kostnader knyttet til forvaltningen av den kommunale boligmassen, herunder at leieinntekter fra kommunale boliger anvendes til generell finansiering av kommunens virksomhet.

Foretaksetableringen medfører ikke i seg selv til økt tjenestekvalitet i form av at mer midler blir tilført forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av boligmassen. Dette vil fortsatt måtte bero på en politisk prioritering av ressurser mellom de ulike tjenesteområdene. Økonomisk prioritering vil derfor være mer avgjørende enn organisering for tjenestekvaliteten. Ved en tilbakeføring av foretaket vil kommunestyret imidlertid lettere kunne gjøre helhetlige økonomiske prioriteringer.

*Stavanger boligbygg KF* har vist til at det ved å etablere foretak vil være enklere både praktisk og juridisk å inngå samarbeid og ev. opprette selskap. Kommunedirektøren er av den oppfatning at et kommunalt foretak (KF) som er en del av kommunen som rettssubjekt, står overfor de samme juridiske skrankene som kommunekassen ved deltakelse i uformelle/formelle samarbeid med offentlig/private aktører. Kommunens selskapsportefølje illustrerer omfanget av samarbeid mellom kommunekassen og offentlige/private aktører.

Etter gjennomført utredning, høring og basert på erfaringene med *Stavanger boligbygg KF* i perioden 2016-2020, mener kommunedirektøren det vil være fordelaktig med en annen organisering enn dagens løsning.

Kommunedirektøren vil anbefale at hoveddelene av ansvaret og oppgavene som ivaretas av *Stavanger boligbygg KF* blir tilbakeført til basisorganisasjonen. Kommunedirektøren ser likevel at det er avhengigheter og mulige synergier mellom dagens oppgaver i *Stavanger utvikling KF* og *Stavanger boligbygg KF* sine mer forretningsmessige oppgaver. Med forretningsmessige oppgaver siktes det her særlig til de delene av boligmassen som ikke skal brukes til kommunale boliger, videreutvikling av områder med private boliger og fortetting/fornyelse av boligmassen. Kommunedirektøren forventer at kommunen kan oppnå gevinster ved å overføre disse oppgavene til *Stavanger utvikling KF*. Ved en eventuell tilbakeføring/overføring av oppgavene i *Stavanger boligbygg KF* må det endelige grensesnittet mellom basisorganisasjonen og *Stavanger utvikling KF* bli fastsatt i det videre arbeid.

Kommunedirektøren gjør for ordens skyld oppmerksom på at en løsning der Boligbygg og Utvikling slås sammen i sin helhet er vurdert, men at en slik løsning ikke ville gi ønskede gevinster for de boligsosiale oppgavene og motsatt for de mer forretningsmessige oppgavene dersom Boligbygg hadde blitt tilbakeført til basis i sin helhet.

Kommunedirektøren gjør også oppmerksom på at det i vurderingene av spørsmålet om tilbakeføring er grunn til å være oppmerksom på at det for de tre foretakene som er organisert etter bestiller-utfører-modellen er enkelte sterke avhengigheter. Endringer for ett

foretak kan påvirke de andre. Som eksempel kan vises til at det per i dag eksisterer en bestiller-utfører-relasjon mellom *Stavanger boligbygg KF* og *Stavanger byggdrift KF*. En eventuell tilbakeføring av *Stavanger byggdrift KF* vil påvirke denne relasjonen og kan i seg selv være et argument for at også *Stavanger boligbygg KF* bør tilbakeføres, siden det ikke er tilrådelig at et foretak er bestiller og at basisorganisasjonen er utfører.

#### 4.2.5 Stavanger utvikling KF

Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Stavanger utvikling KF* videreføres som kommunalt foretak og har i anbefalingen vektlagt det ambisiøse og forretningsmessige oppdraget foretaket er gitt løses best og med høyest tjenestekvalitet i en foretaksorganisering, og at eventuelle økonomiske besparelser ikke er vesentlige i forhold til verdiene som forvaltes.

Anbefalingen er oppsummert over, men kan leses i sin helhet i kapittel 9 i rapporten. I kapittel 6 i rapporten drøftes også enkelte styringsmessige utfordringer knyttet til *Stavanger utvikling KF* relatert til foretakets rolle som både kommersiell eiendomsutvikler og samfunnsutvikler, og som *PwC* anbefaler fulgt opp dersom foretaket videreføres.

Synspunkter fra høring

*Stavanger utvikling KF* leverte ikke skriftlig hørings svar. Ut fra øvrige notat fra foretaket går det fram at de ønsker å forbli et foretak som i dag. De peker på at det ikke er vesentlige forhold innenfor økonomi, styring og kvalitet som tilsier at det er behov for å endre organisasjonsform, men er opptatt av å ta tak i de forbedringspunktene som *PwC* rapporten tar opp.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter mfl. *Fagforbundet* anbefaler at foretaket slås sammen med basisorganisasjonen og fremhever at dette arbeidet bør skje i kommunal egenregi og ikke etter styringsformer som er typisk for næringslivet. De mener også at ansattes rettigheter best er ivaretatt ved en tilbakeføring. *Tekna* ønsker at foretaket skal bestå som i dag. Basisorganisasjonen har i høring fremmet at *Stavanger utvikling KF* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, samhandling og langsiktig omstilling, bedre oppgaveløsning, helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring.

Hørings svarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

Kommunedirektørens vurdering

*Stavanger utvikling KF* er opprettet for å realisere kommunens bolig- og utbyggingspolitikk. Foretaket skal skaffe tomter til offentlig byggeprosjekter og skal legge til rette for vei, vann og avløp og grønt i prioriterte områder. Virksomheten skal drives etter forretningsmessige prinsipper.

I eierstrategien fremkommer det blant annet at foretaket skal være en kostnadseffektiv og leveringsdyktig aktør, og at det skal ha en sentral posisjon i forhold til eksterne/private aktører - strategisk og operativt - både innenfor bolig- og næringsutvikling. Foretaket skal til enhver tid arbeide for å optimalisere verdiene av eiendommene i forhold til markedet og det skal gjøres i stand til å foreta strategisk oppkjøp. Virksomheten skal være selvfinansierende og foretakets handlinger og disposisjoner skal preges av langsiktighet og mål om begrenset risiko.

*Stavanger utvikling KF* er et sentralt verktøy for gjennomføring av kommunestyrets bolig- og eiendomspolitikk. Det bør derfor tillegges stor vekt hvordan kommunestyret selv vurderer

hvilke organisatoriske alternativer som best legger til rette for gjennomføringen av politikken.

Kommunedirektøren vurderer at også foretakets sterke forretningsmessige rolle er et viktig moment i vurderingen av organisasjonsform. Denne mer forretningsmessige rollen kan tilsi at det er fornuftig med en viss selvstendighet og noe avstand til basisorganisasjonen, som også skal ivareta rollen som planmyndighet. I motsatt retning kan det samtidig argumenteres med at basisorganisasjonen i sin ivaretagelse av samfunnsutvikler-rollen med fordel kunne disponert over virkemidlene som nå er organisert til foretaket.

I løpet av perioden foretaket har eksistert har kommunedirektøren erfart enkelte utfordringer i ansvarsfordelingen mellom foretaket og basisorganisasjonen, men erfaringene er positive med hensyn til foretakets leveranser og det løpende samarbeidet. En spesielt positiv effekt som kan fremheves er at foretaksorganiseringen synes å bidra til en tydeligere og med systematisk prioritering og gjennomføring av utviklingsprosjektene. Det er enkelte styringsutfordringer, som også er berørt i rapporten fra *PwC*, som bør adresseres dersom foretaket skal videreføres. Disse forholdene kan følges opp i kommende gjennomgang av styringsdokumentene dersom foretaket videreføres.

Ved en slik gjennomgang vil kommunedirektøren anbefale at det også vurderes hvilken styresammensetning som best vil legge til rette for realisering av foretakets formål. Det bør blant annet vurderes hvilken styresammensetning som bidrar til oppnåelse av foretakets forretningsmessige rolle, samt hvilke erfaringer vi har med gjeldende praksis der styret i stor grad består av sentrale politikere som også er medlemmer av kommunalutvalget, kommunens kommuneplanutvalg.

Kommunedirektøren anbefaler at *Stavanger utvikling KF* videreføres som kommunalt foretak. Det anbefales videre at *Stavanger utvikling KF* overtar *Stavanger boligbygg KF* sine mer forretningsmessige oppgaver.

#### **4.2.6 Stavanger parkeringsselskap KF**

Ekstern anbefaling

*PwC* har anbefalt at *Stavanger parkeringsselskap KF* videreføres som kommunalt foretak og har i anbefalingen vektlagt den store kommersielle/forretningsmessige delen i foretakets virksomhet som krever kvalitetsmessig fokus og spissing. *PwC* peker på at de samme generelle styringsutfordringene som konsern også gjelder til en viss grad for dette foretaket og at det er beregnet mulig besparelse av generelle transaksjonskostnader på kr 0,88-1,19 mill, men har ikke tillagt disse forholdene vekt i anbefalingen. Til videre eierstyring anbefaler *PwC* at det ses nærmere på sammenheng mellom utbytte, avkastning og investeringsprofil.

Anbefalingen er oppsummert over, men kan leses i sin helhet i kapittel 9 i rapporten.

Synspunkter fra høring

*Stavanger parkering KF* har i sin høringsuttalelse trukket fram ulike forhold med økonomi, styring og kvalitet som kommunedirektøren oppfatter som argumenter for at de fortsatt skal bestå som foretak.

Fagforeningen *Delta* vil beholde foretaket, men mener det er behov for å gjøre endringer i eierstrategi og styringsdokumenter mfl. *Fagforbundet* anbefaler at foretaket slås sammen med basisorganisasjonen og fremhever dette arbeidet bør skje i kommunal egenregi og ikke etter styringsformer som er typisk for næringslivet. De mener også at ansattes rettigheter best er ivare tatt ved en tilbakeføring. Basisorganisasjonen har i høring fremmet at *Stavanger parkering* bør tilbakeføres til basisorganisasjonen. Hovedargumentasjonen for tilbakeføring er at dette vil gi bedre bruk av ressurser, samhandling og langsiktig omstilling,

bedre oppgaveløsning, helhetlig administrativ og politisk tilnærming og styring. *Bymiljø og utbygging* mener at subsidiært er forhold ved Stavanger parkering som tilsier at de eventuelt kan bestå som foretak.

Høringssvarene kan leses i sin helhet i saksvedleggene.

Kommunedirektørens vurdering

*Stavanger parkeringsselskap KF* har siden etableringen i 2002 profesjonalisert gjennomføringen av kommunens parkeringspolitikk og leverer i dag god forretningsmessig drift av disse tjenestene.

Gjennom utredningen og høringen er det ikke avdekket vesentlige større utfordringer med driften eller relasjonen mellom foretaket og administrasjonen. Det er heller ikke sannsynliggjort at en tilbakeføring av foretaket til basisorganisasjonen vil gi vesentlige gevinstmuligheter innenfor dimensjonene styring, kvalitet eller økonomi.

Kommunedirektøren kan ikke se at det foreligger vesentlige argumenter som tilsier at bør gjøres endringer i organiseringen av tjenestene som ligger til *Stavanger parkering KF*. I denne vurderingen er det lagt vekt på at foretakets virksomhet i begrenset grad har avhengigheter til administrasjonens oppgaver. Samarbeidet fungerer godt der det er avhengigheter og synergier mellom basisorganisasjonen og foretaket. I utredningen fra *PwC* er det i vurderingen av *Stavanger parkeringsselskap KF* pekt på at det også for dette foretaket er noen generelle styringsmessige forhold som bør vurderes. Kommunedirektøren vil anbefale at disse forholdene vurderes nærmere i det kommende arbeidet med nødvendige endringer i styringsdokumenter når kommunestyret har tatt stilling til tilbakeføring/videreføring av kommunale foretak.

Kommunedirektøren anbefaler at *Stavanger parkering KF* videreføres som kommunalt foretak.

### 4.3 Videre prosess

Kommunedirektøren anbefaler at arbeidet med å fastsette ny organisering som inkluderer foretak som skal tilbakeføres starter så raskt som mulig og avsluttes senest 30.juni. Dette gir tid til å gjennomføre nødvendige prosesser og en effektiv gjennomføring av kommunestyrets vedtak. Kommunedirektøren har i drøftingen med tillitsvalgte pekt på at framdriften eventuelt kan revideres underveis dersom dette skulle bli nødvendig, men at rask avklaring er en fordel for ansatte og for å bidra til å realisere forventede gevinster. Kommunedirektøren legger til grunn at det ligger innenfor kommunedirektørens handlingsrom og fullmakt å gjøre mindre tilpasninger i fremdriften dersom det skulle være nødvendig for å sikre en forsvarlig prosess.

For å sikre gode rammebetingelser for prosessen anbefaler kommunedirektøren at styrings- og rapporteringslinjene for foretakene som tilbakeføres blir overført fra styrene til kommunedirektøren fra 1.januar 2021. Kommunedirektøren vil med dette utgangspunktet ta ansvar for at det gjennomføres en prosess med god informasjon til og medvirkning med ansatte både i foretakene og basisorganisasjonen som blir berørt av endringene. Det er naturlig å trekke veksler på erfaringene fra kommunesammenslåingen med tanke på gjennomføringsopplegg. Innplassering av ledere når nye organisering er fastsatt bør kunne gjennomføres innen utgangen av første kvartal. Deretter skjer innplassering av øvrige ansatte fortløpende innen utgangen av andre kvartal.

Den formelle avviklingen av foretak som vedtas tilbakeført med avviklingsregnskap og avregistrering fra Brønnøysundregisteret gjennomføres senest samtidig med regnskapene for 2021. Kommunedirektøren vil komme tilbake med ny sak om oppnevning av avviklingsstyrer.

For de foretakene som vedtas videreført anbefaler kommunedirektøren at det foretas nødvendige oppdateringer av styringsdokumentene som vedtekter, eierstrategier, delegeringsreglementer, budsjettreglement mv. kfr. vedtakspunkt 3. Kommunedirektøren vil i fremtiden vurdere noe tettere oppfølging av de foretakene som videreføres, f.eks. gjennom deltakelse (som observatør) på foretakenes styremøter. Kommunedirektøren vil også komme tilbake med sak om prosess for oppdatering av aktuelle styringsdokumenter.

## 5 Konklusjon

Kommunedirektøren vil med bakgrunn i det kunnskapsgrunnlaget som foreligger og drøftingen av argumentene for valg av overordnet organisering over, anbefale at *Stavanger byggdrift KF*, *Stavanger natur- og idrettsservice KF*, *Sølvberget KF* tilbakeføres til basisorganisasjonen. Videre anbefaler kommunedirektøren at *Stavanger boligbygg KF* i hovedsak tilbakeføres til basisorganisasjonen, unntatt de mer forretningsmessige oppgavene som anbefales lagt til *Stavanger utvikling KF*. *Stavanger utvikling KF* og *Stavanger parkeringsselskap KF* anbefales videreført.

Kommunedirektøren har i anbefalingen særlig vektlagt argumenter for en mer samlet organisering knyttet til gevinstene av en mer helhetlig styringsmodell. Kommunedirektøren har også vektlagt mulighetene for økonomiske besparelser til transaksjonskostnader (merkostnader som skyldes organiseringen), og særlig potensialet for framtidig omstillingsevne.

Per Kristian Vareide  
kommunedirektør

Kjartan C. Møller  
direktør

Tor Brynjar Welander  
saksbehandler

Vedlegg:

Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune. PwC ENDELIG RAPPORT

Suppleringsnotater

Oppsummering fra høringskonferanse

Hørings svar

#### Vedleggsoversikt:

- Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune – Vurderinger og anbefalinger – PwC juni 2020
- Samledokument suppleringsnotater fra foretakene til PwC-utredningen. Det foreligger notater fra følgende foretak:
  - o Stavanger byggdrift KF datert 06.08.20
  - o Sølvsberget KF datert 10.08.20
  - o Stavanger natur- og idrettsservice KF 03.07.20
  - o Stavanger boligbygg KF 10.08.20
  - o Stavanger utvikling KF 08.08.20
- Oppsummering fra høringskonferanse 4.sept 2020
- Samledokument hørings svar. Det foreligger hørings svar fra følgende:
  - o Fagforeninger
    - Fagforbundet
    - Delta
    - Bibliotekarforbundet
    - Samfunnsviterne
    - Tekna
  - o Daglige ledere i foretak
    - Stavanger byggdrift KF
    - Stavanger natur- og idrettsservice KF
    - Sølvsberget KF
    - Stavanger parkeringsselskap KF
  - o Direktører i basisorganisasjonen
    - Bymiljø og utbygging
    - Økonomi og organisasjon
    - Innovasjon og støttetjenester
    - Innbygger og samfunnskontakt
    - Helse og velferd
- Drøftingsprotokoll

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.