



Samferdselsdepartementet - SD

Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 25/00581-4
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Heidi Therese Hansen
Deres referanse:
Dato: 11.03.2025

Høringsvar til "Rapport fra utvalget for fremtidens posttjeneste"

KS takker for muligheten til å komme med svar til Samferdselsdepartementets høring om Postutvalgets rapport «Rapport fra utvalget for fremtidens posttjenester».

Regjeringen oppnevnte i 2024 et uavhengig ekspertutvalg som skulle utrede hvordan fremtidens posttjenester best kan organiseres med hensyn til en rekke samfunnsmessige behov. Utvalgets rapport utgjør et beslutningsgrunnlag for innretningen på fremtidens bærekraftige posttjeneste. Rapporten skal også gjøre det mulig å ta stilling til om, og i så fall hvordan, Postens landsdekkende distribusjonsnett kan benyttes for å dekke andre fremtidige samfunnsbehov enn postdistribusjon alene.

KS høringsvar kommenterer i hovedsak utvalgets behandling av tjenesten «På dørterskelen» i kap. 8.4. I tillegg adresseres bekymring for at konsekvensene for kommuner og lokalsamfunn av den potensielle nedbyggingen av posttjenester som foreslås, ikke er tilstrekkelig utredet, særlig med tanke på sikkerhet og beredskap og det kommunale tjenestetilbudet.

Bakgrunn

Posten Bring AS står overfor en krevende omstilling knyttet til bortfall av postvolum. Dette er en situasjon som utfordrer opprettholdelsen av det fysiske distribusjonsnett, slik vi kjenner det i dag. Norske kommuner står overfor store og komplekse samfunnsutfordringer, særlig knyttet til den demografiske utviklingen, som krever endring i hvordan vi sikrer et bærekraftig velferdssamfunn i årene fremover. Den demografiske utviklingen, med en aldrende befolkning og sentralisering, svekker aldersbæreevnen i landet. Det bidrar til økt press på tjenesteproduksjon, arbeidskraft og dynamikken i lokalsamfunn. Utfordringene tiltar som følge av strammere økonomiske rammer. Dette skaper behov for løsninger som utnytter samfunnets ressurser på en bedre måte, som kan avlaste de kommunale tjenestene og som bidrar til å skape attraktive lokalsamfunn.

Som et bidrag til å møte disse utfordringene inngikk KS og Posten Bring AS en samarbeidsavtale våren 2021 om å utforske hvorvidt ulike aktører, på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer, sammen kan skape velferd på nye måter i lokalsamfunnene. Samarbeidet har resultert i pilotering av en konkret tjeneste – «På dørterskelen». Tjenesten består av at postbudene ukentlig ringer på døren til alle over 75 år og leverer dagens post, samt et ukentlig informasjonsskriv fra kommunen og andre offentlige aktører (Politiet, DSB, Frivillighet Norge osv.).

Ambisjonen for KS har vært å bidra til å utvikle en løsning som kan styrke kommuner i hele landet, med antatt særlig verdi i distriktene. Posten har en unik infrastruktur og ansatte med lokalkunnskap og høy

tillit som kan benyttes på nye måter, som gir god nytte for den enkelte innbygger og kommune i tillegg til høy samfunnsnytte.

Det er både utført en samfunnsøkonomisk analyse av tjenesten av Oslo Economics på oppdrag fra Posten, (konfidensiell) og en følgeevaluering utført av Rambøll Management Consulting på oppdrag fra KS med vekt på kommunesektorens perspektiver (se vedlegg 1 og 2). Evalueringene viser sannsynlig positiv samfunnsøkonomisk verdi av tjenesten, dekning av reelt behov i kommunene, og gode resultater for innbyggerne og kommunene.

På bakgrunn av de gode erfaringene fra pilotering av tjenesten og et bredt kunnskapsgrunnlag vedtok KS Hovedstyre 07.11.24 følgende:

«KS stiller seg positiv til nasjonal implementering av tjenesten «På dørterskelen» forutsatt at staten finansierer tjenesten som en del av Postens omstilling, at kommunerammen ikke påvirkes og tjenesten vil være frivillig å ta i bruk for den enkelte kommune.»

KS' utkast til hørings svar var oppe til behandling i hovedstyrets møte 6. mars 2025 der KS hovedstyre vedtok følgende:

Hovedstyret gir administrasjonen fullmakt til å ferdigstille hørings svaret til Postutvalgets rapport basert på tidligere hovedstyrevedtak og følgende tilleggsmoment:

KS mener at sikkerhets- og beredskapsverdien av Postens distribusjonsnett må utredes før det eventuelt vurderes å gjøre endringer i Postens infrastruktur. KS mener videre at eventuelle øvrige konsekvenser for kommuner og lokalsamfunn av de foreslåtte endringene må vurderes nærmere før en eventuell effektivering.

Dette hørings svaret er ferdigstilt med utgangspunkt i hovedstyrets behandling og KS vedtatte politiske posisjoner i saken.

Utvalgets anbefalinger

Utvalgets flertall foreslår at brev som hovedregel skal utleveres til betjente postpunkt. De som har behov for det, skal likevel kunne velge postkasselevering én gang i uken basert på innmeldt behov via digital løsning eller lignende.

Utvalget har også vurdert om postbudene skal få nye oppgaver som supplerer fremtidens leveringspliktige distribusjonstjeneste. Med forslag om å redusere leveringsplikten av brev, vil det ikke lenger være et like stort behov for tradisjonell postombæring til alle postkasser. Blant annet har utvalget vurdert om Posten Bring AS og KS' prøveprosjekt «På dørterskelen» skal bli en varig ordning. Utvalgets flertall er positive til et slikt tilbud på kommersielt grunnlag, men mener at tjenesten ikke bør inkluderes som en statlig finansiert posttjeneste. Flertallet mener det er fare for at en statlig finansiering kan fortrenge andre kommersielle eller ideelle aktører og at det er problematisk om staten gir en aktør monopol på en slik tjeneste. Utvalgsflertallet ønsker derfor ikke en slik tjeneste som en del av fremtidig statlig finansiert posttjeneste. Ett utvalgsmedlem har tatt dissens, og ønsker dørterskeltjenesten som en del av leveringsplikten.

KS' samlede vurdering

KS vurderer at konsekvensene for innbygger, kommuner og lokalsamfunn ved at hovedregel er at post skal hentes ved hentepunkt ikke er tilstrekkelig vurdert. Forslaget er at de som trenger det, kan bestille en ukentlig levering via digital løsning eller lignende. Så mange som 600.000 innbyggere¹ vurderes i dag som så lite digitale at de har store utfordringer med digitale løsninger. Mange innbyggere mottar bistand og

¹ <https://nkom.no/aktuelt/ny-innsikt-rundt-digitalt-utenforskap>

hjelp fra kommunen i hverdagen. KS vurderer at konsekvensene av forslaget for innbygger, kommuner og lokalsamfunn slik det ligger fra utvalget – uten at en tjeneste som «På dørterskelen» inngår som del av omstillingen, ikke er tilstrekkelig konsekvensvurdert og ber om at dette utredes nærmere. KS er særlig bekymret for konsekvensene for lokal sikkerhet og beredskap, men også eventuelle konsekvenser for kommunale tjenester der innbyggere selv ikke kan benytte seg av hentepunkt-tjenesten.

KS er glad for at utvalget anerkjenner de positive effektene av «På dørterskelen». At utvalget er positive til et slikt tilbud på kommersielt grunnlag, ser vi som en ytterligere anerkjennelse av tjenesten. KS stiller imidlertid spørsmålsteget ved realismen i at kommersielle aktører vil kunne tilby tjenesten i hele landet, da det i distriktskommuner ikke vil være et kommersielt grunnlag for dette. I tillegg vil det være tid- og ressurskrevende og lite realistisk at 357 kommuner skal inngå avtaler med diverse kommersielle aktører om kjøp av tjenesten. Dette vil kunne bli en betydelig dyrere tjeneste enn den Posten kan levere. Posten har en unik infrastruktur og høy tillit i befolkningen, og vil etter vår vurdering være i en særklasse til å levere en slik tjeneste ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. «På dørterskelen», slik Posten Bring AS leverer tjenesten, er en helhetlig løsning. Andre aktører vil ikke i samme grad kunne levere en kvalitetssikret informasjonskanal, evne å skalere den nasjonalt og gi et likeverdig tilbud.

KS ønsker også å kommentere på utvalgets fremstilling av «På dørterskelen» i rapportens kapittel 8.4. Kapittelet inneholder, slik vi ser det, noen feil og svake resonneringer. KS ønsker derfor å klargjøre noen av disse, slik at videre beslutninger om tjenesten tas på et riktig kunnskapsgrunnlag.

Videre er KS bekymret for konsekvensene av den irreversible nedbyggingen av infrastrukturen som forslaget innebærer for innbyggere og kommuner, spesielt med tanke på sikkerhet og beredskap og en potensiell merbelastning på de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Forestillingen om å kunne opp- og nedjustere kapasiteten basert på skiftende behov for levering i postkasse, virker etter vår vurdering noe optimistisk – særlig i distriktene. Selv om kommunene eller fylkeskommunene ikke eier den kritiske infrastrukturen, som Postens distribusjonsnett utgjør, vil de bli rammet av konsekvensene av en eventuell nedbygging eller avvikling av nettet.

KS' tilbakemeldinger om «På dørterskelen» - i kapittel 8.4

KS ønsker å gi følgende kommentarer til fremstillingen av «På dørterskelen» i rapportens kapittel 8.4.

Oppklaringer rundt gjennomføring av pilotprosjektet «På dørterskelen»

KS har følgende oppklaringer rundt gjennomføringen av pilotprosjektet og følgeevalueringen:

Utvalget skriver at de «*har hatt begrenset tilgang til eventuelle nyanser eller forbehold knyttet til konklusjonene i følgeforskningen*» (s.89). KS minner om at følgeevalueringen var pågående da vi presenterte foreløpige funn for Postutvalget 17.04.2024. KS ettersendte sluttrapport fra følgeevalueringen 14.11.2024 (vedl. 1 og 2).

Utvalget påpeker videre at «*varigheten av prøveprosjektet har vært kort*» (s. 89). KS og Posten har samarbeidet siden 2021, og brukertesting startet allerede tilbake i 2022. Siden den gang har det vært gjennomført piloter i åtte utvalgte kommuner, en kommune i hver KS-region. I 2025 har alle de åtte pilotkommunene valgt å forlenge pilotperioden, slik at det per nå er åtte pågående piloter hvorav noen altså har vært initiert så langt tilbake som 2022. Etter KS vurdering er dette, sett opp mot andre utprøvinger og piloter, en tilstrekkelig utprøvingsperiode for å høste erfaringsgrunnlag.

Videre skriver utvalget at det er «*usikkert om pilotkommunene er representative for norske kommuner*» og at «*ved å melde seg på et slikt prøveprosjekt viser kommunene mer enn gjennomsnittlig interesse for å drive utviklings- og informasjonsarbeid*» (s.89). KS har vært opptatt av å tilstrebe representativitet med hensyn til sentralitetsklasse, størrelse og geografi. Utvelgelse av pilotkommuner skjedde i tett samarbeid

med KS` regionskontorer nettopp for å sikre representativitet. Kommunene har ikke meldt seg frivillig, men blitt forespurt av KS om deltagelse for å sikre representativitet.

Utvalget skriver at «det er uklart hvor mye tid og ressurser pilotkommunene har brukt på å følge opp prosjektet». KS viser til hovedfunnene fra følgeevalueringen som viser at tjenesten har krevd lite ressurser og forsterket (og effektivisert) eksisterende oppgaver hos kommunene.

Positive samfunns effekter er sannsynliggjort

Utvalget skriver at det «ikke (er) nok informasjon om hverken effekter eller andre potensielle aktører». KS viser igjen til følgeevalueringen fra Rambøll som fremhever at «På dørterskelen» bidrar med en rekke umiddelbare gevinster og potensielle gevinster på sikt:

- Hovedfunn 1: «På dørterskelen bidrar til en rekke gevinster for kommune og innbyggere.
- Hovedfunn 2: «På dørterskelen» treffer et reelt behov i kommunene.
- Hovedfunn 3: Tjenesten har krevd lite ressurser og forsterket eksisterende oppgaver hos kommunene
- Hovedfunn 4: En aktuell tjeneste som kan avhjelpe kommunesektorens større utfordringer.
- Hovedfunn 5: «På dørterskelen» har et stort potensial for videreutvikling og flere gevinster.

Gevinstene som er identifisert er gjennomgående positive i alle pilotkommunene og for innbyggerne, og kommunene er svært tydelige på at dette treffer et reelt behov. Per i dag har det offentlige ikke direkte kommunikasjon med svært mange eldre, spesielt eldre som ikke mottar kommunale tjenester. Dette svekker samspillet med en viktig og økende innbyggergruppe. «På dørterskelen» kan bl.a. bidra til å dekke dette behovet i tillegg til å være et bidrag til å utsette behovet for kommunale tjenester.

Posten har gjort målinger blant eldre som har mottatt informasjonsskrivet på døren. Resultatene viser at:

- 87% leser alltid informasjonsskrivet «På dørterskelen»
- 35%-45% har deltatt på aktiviteter som en konsekvens av informasjonsskrivet
- 99% av respondentene er fornøyde med informasjonen fra statlige aktører
- 12%-15% melder interesse for å delta i frivillig arbeid

Dette viser effektiviteten av tjenesten som fysisk kommunikasjonskanal. På bakgrunn av hovedfunnene fra følgeevalueringen, anbefaler Rambøll at tjenesten, «På dørterskelen» blir tilgjengelig for alle landets kommuner som ønsker å ta den i bruk.

Overordnet viser prosjektet hvordan vi gjennom nye partnerskap kan utvikle nye løsninger og potensielt endre nasjonale systemer med positiv effekt for kommuner og innbyggere. Samarbeidet mellom KS og Posten Bring AS har vist at det er mulig å samarbeide på nye måter som muliggjør bedre bruk av samfunnets totale ressurser og utvikling av nye løsninger. KS anerkjenner at det kan være krevende å vurdere denne type tjenester som krysser sektorer, men vi mener at dette er noe vi trenger mer av i den prekære situasjonen kommunesektoren står i allerede, og ikke minst i møte med de store samfunnsutfordringene i årene som kommer.

Gjennom informasjonsskrivet mottar eldre nyttig informasjon, målgruppen føler seg sett og anerkjent, flere får sosial kontakt og opplever økt trygghet og trivsel i eget hjem. Det er også flere som deltar i frivillighet. På sikt kan dette blant annet motvirke ensomhet og føre til bedre allmennhelse, gi færre fysiske helseplager, mer velvære og bredere sosialt nettverk. Gitt at tjenesten etableres (som statlig finansiert tjeneste), vil den ukentlig kunne nå frem til 1 million innbyggere. Antallet pensjonister vil øke til 1.5 mill. i 2040.

Tjenesten representerer en sikker informasjonskanal til eldre og ikke- digitale innbyggere. Kommunene får bedre oversikt over samlet aktivitetstilbud og et nytt og styrket samarbeid med andre aktører.

Tjenesten fører også til bedre ressursutnyttelse fordi flere får nytte av tilbud. På sikt kan tjenesten bidra til at eldres omsorgsbehov utsettes, som igjen kan gi besparelser for kommunene. Vi ser også betydelige ringvirkninger av tjenesten i pilotkommunene, spesielt effekten på kommunens samfunnsutviklerrolle og evne til å samarbeide på tvers.

Tjenesten har også et potensial til å videreutvikles mot nye målgrupper og med flere tjenester, og dermed kunne gi enda større samfunnsnytte. For å kunne videreutvikle tjenesten og realisere mulige nye gevinster for samfunnet, er det imidlertid et premiss at tjenesten «På dørterskelen» eksisterer som en «basistjeneste».

En likeverdig tjeneste

Utvalget skriver videre at *«kommunene organiserer sitt arbeid med å bidra med lokal informasjon ganske ulikt. Utvalgets flertall mener derfor det er vanskelig å sikre at mottakerne av en dørterskeltjeneste mottar et likeverdig tilbud, fordi de ulike kommunene har ulikt engasjement, ressurstilgang og organisering av arbeidet med å velge innhold til informasjonsskrivet»* (s.86).

KS stiller spørsmål ved resonnementet om manglende sikring av likeverdig tilbud basert på ulikt engasjement, ressurstilgang og organisering av arbeidet. KS mener denne form for lokal tilpasning er et grunnleggende uttrykk for lokaldemokratiet, og mener tvert imot at «På dørterskelen» som nasjonal tjeneste kan bidra til reell likeverdighet ved at tjenesten finansieres statlig og blir tilgjengelig for alle kommuner som ønsker det. En kommersiell modell slik Postutvalget tar til orde for, med et større antall leverandører med sine ulike løsninger, mener vi vil gi lav sannsynlighet for nasjonal dekning, stor variasjon i tjenestens utforming, økt ressursbruk i kommunene og dermed svekket likeverdighet i tjenestetilbudet.

Om behov som førende prinsipp

Utvalgsflertallet understreker at behovet må være styrende. *«Det er viktig å vurdere om det er et reelt behov for tjenesten, eller om den skapes på grunn av ekstra ressurser»* (s. 89). KS støtter utvalgets synspunkt om at behovet må være styrende for beslutninger om fremtidige posttjenester, og vi mener å kunne dokumentere at det er et reelt behov for «På dørterskelen».

Et sentralt funn fra følgeevalueringen viser nettopp at «På dørterskelen» dekker reelle behov i pilotkommunene og hos innbyggere. Det er behov for å nå ut til innbyggerne i målgruppen med nyttig informasjon på en enkel måte, noe som kan bidra til å utsette behovet for tjenester og bidra til at man kan bo hjemme lengre. De fleste kommuner bruker i dag nettsider og sosiale medier for å formidle informasjon, men det er usikkert hvor mange i målgruppen som faktisk mottar informasjonen, blant annet på grunn av lav digital kompetanse eller ferdigheter. Noen kommuner bruker også lokale aviser, men disse gis ut for sjeldent til å være et godt alternativ. Pilotkommunene har lenge hatt utfordringer med å finne gode måter å nå målgruppen på. Følgeevalueringen viser at kommunene ikke har andre gode løsninger å erstatte «På dørterskelen» med etter pilotperioden.

Markedsantagelse

Utvalget skriver at det kan være et marked for denne type tjeneste som aktører i postmarkedet, eller andre aktører, kan se seg tjent med å tilby. Som beskrevet innledningsvis vurderer KS vi ikke har andre landsdekkende aktører med tilsvarende kapasitet, legitimitet, logistikkompetanse og tillit. En virkelighet med et fragmentert sett av leverandører som leverer lignende tjenester, vil etter vår vurdering gi mindre likeverdige posttjenester. Det er vanskelig å se hvilke markedsaktører som vil finne det økonomisk attraktivt å levere tjenesten i tynt befolkede distrikter, der «På dørterskelen» vurderes å være særlig verdifull.

Flertallet vurderer at det finnes andre tjenester eller aktører, som frivilligsentraler, besøkstjenester eller lignende, som ligger nærmere en slik tjeneste enn postbudet. *«Erfaring og kompetanse kan i dag allerede finnes hos andre kommunale eller frivillige aktører»*, mener Postutvalget. Dette mener KS at ikke er tilfelle

basert på KS sin kjennskap til kommunal driftsvirkelighet og logistikkutfordringene som ligger bak en slik tjeneste.

Utvalgets flertall mener det kan være problematisk at staten gir en aktør monopol på området fra start. Flertallet mener videre at det kan være fare for at en statlig finansiering av tjenesten kan fortrenge andre kommersielle eller ideelle aktører som kunne gitt et tilsvarende eller sammenlignbart tilbud. Utvalgets flertall mener derfor at dette ikke bør inngå som en del av de leveringspliktige tjenestene, men er positive til at eventuelle andre aktører kan tilby dette på kommersielt grunnlag. KS mener at en slik løsning vil kunne slå uheldig ut, særlig i distriktene. KS mener heller at «På dørterskelen» bør finansieres av staten for å sikre likeverdighet i posttjenester for alle innbyggere.

Beredskapsverdien av Postens distribusjonsnett må utredes

KS ser at Postutvalget legger til grunn i sin vurdering av fremtidens posttjeneste at Norge skal ha et nasjonalt postnett som ivaretar beredskapen, og «at staten er avhengig av et nasjonalt postnett som fungerer både i en normalsituasjon og som tar høyde for å virke også i krisesituasjoner» (s. 58). Samtidig konkluderer Postutvalget med at det er «behov for videre utredning av posttjenestenes rolle i beredskapen» (s.96).

KS er opptatt av at beredskapsverdien av Postens distribusjonsnett blir grundig vurdert og analysert og støtter postutvalgets anbefaling (s. 96) om at beredskapsbetydningen av det fysiske postnettet må utredes videre. Både DSBs og Samferdselsdepartementets vurdering understøtter dette. Videre beslutninger som tas må være basert på kunnskap. KS forutsetter derfor at det foretas en grundig utredning om beredskapsverdien av Postens distribusjonsnett før iverksettelse av eventuelle endringer. Utredningen bør inkludere vurderinger av potensiale for beredskapsmessige gevinster lokalt og nasjonalt ved å utnytte Postens distribusjonsnett i møte med den enkelte husstand. Erfaringer fra bl.a. Ukraina er relevant å ta med i utredningen. Kommunesektoren bør delta i utredningen av beredskapsverdien av Postens distribusjonsnett.

Avsluttende kommentar

Norge har over mange år bygget ned fysiske kontaktpunkter mellom offentlige tjenester og innbyggere. Posten har en unik infrastruktur og ansatte med lokalkunnskap og høy tillit – et «fysisk 5G-nett». Posten kan på sitt beste representere en unik ikke-digital kanal for informasjonsutveksling med innbyggere som ellers er vanskelige å nå. Hvis den landsdekkende infrastrukturen, slik vi kjenner det i dag avvikles, vil den sannsynligvis ikke kunne reetableres. Det offentlige vil da miste mulighetene som ligger i et landsdekkende fysisk distribusjonsnett, blant annet knyttet til mulige krise- og beredskapsfunksjoner som Posten kan ta. Dette kan dreie seg om å opprettholde ordinære postleveranser, informasjonsformidling, statussjekk på definerte innbyggere, leveranse av varer og medisiner, kontanthåndtering og betalingsformidling, og utnytte etablerte forsyningslinjer inn og ut av Norge.

Vedlegg

1. Sammenheng KS FOU Følgeevaluering av “På dørterskelen”
2. Sluttrapport KS FOU Følgeevaluering av “På dørterskelen”

Med hilsen

Kristin Weidemann Wieland
Områdedirektør

Monica Fossnes Petersson
Avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur