KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Vår referanse:	26/02597-3
Arkivkode:	130
Saksbehandler:	Erland Aamodt
Deres referanse:	
Dato:	02.10.2026

Svar på høring - endringer i reglene om interkommunalt samarbeid

KS viser til høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet den 1. juni 2026 om forslag til endringer i reglene om interkommunalt samarbeid.

1. Noen innledende merknader

KS mener at økt adgang til interkommunalt samarbeid og delegering av myndighet må balanseres mot hensynet til lokaldemokrati og den enkelte kommunes ansvar. Regelverket må sikre kommunestyrets reelle styring, økonomiske kontroll og innsyn, og tydeliggjøre hvordan delegert myndighet kan endres eller trekkes tilbake. Folkevalgt styring må ivaretas når oppgavefellesskap utøver offentlig myndighet eller forvalter vesentlige kommunale oppgaver og økonomiske verdier.

Hovedretningen i høringsnotatet er positiv, og er i samsvar med hva KS tidligere har gitt uttrykk for. Høringsforslagene gir kommunene økt handlingsrom og gir en praktisk utvidelse av mulighetene til å inngå interkommunalt samarbeid, for eksempel ved at forslagene legger til rette for samarbeid i faste konstellasjoner. Dette vil kunne effektivisere interkommunale samarbeid og føre til mindre ressursbruk i oppfølgingen og kontrollen av slike sammenslutninger. Ved å kunne samle flere oppgaver i et felles samarbeidsorgan, blir det behov for et færre antall samarbeid.

KS er fornøyd med at et bærende formål med regelverksarbeidet er å verne om organisasjonsfriheten til kommunene og det lokale selvstyret som er forankret i kommuneloven § 2-1 og Grunnloven § 49 andre ledd.

KS vil i det følgende kommentere en del av forslagene. Ikke alle forslag kommenteres, men det kan legges til grunn at KS ikke har vesentlige innvendinger mot de forslagene som ikke omtales i dette svaret.

2. Oppsummering av KS' syn

1. KS støtter forslagene om å presisere og klargjøre reglene om interkommunalt politisk råd.

2. KS støtter forslaget om å åpne for at kommunalt oppgavefellesskap kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve annen offentlig myndighet, og tilpasninger i regelverket som følge av dette.

3. KS støtter retningen om å åpne for å kunne samle flere oppgaver i ett oppgavefellesskap.

4. KS mener at det bør vurderes nærmere om reglene kan forenkles for kommunale oppgavefellesskap som ivaretar rene administrative oppgaver som ikke krever prinsipielle avgjørelser.

3. Endringer i reglene om kommunale oppgavefellesskap

3.1 Myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift.

KS støtter forslaget om å åpne for at kommunale oppgavefellesskap kan få delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Denne utvidelsen av myndighetsområdet antas å være praktisk viktig for kommuner som samarbeider eller som vurderer å inngå et samarbeid.

Forslaget vil åpne for interkommunalt samarbeid på en rekke områder som modellen i dag ikke kan benyttes til. Departementet viser selv til enkelte eksempler på side 28 i høringsnotatet (vedtak etter barnevernsloven, vedtak etter pasient- og brukerrettighetsloven og vedtak etter plan og bygningsloven). Eksemplene illustrerer hvilke muligheter som åpner seg ved den foreslåtte lovendringen.

Departementet uttaler at for at oppgavefellesskap skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak, vedta forskrifter og utøve annen offentlig myndighet, må det være forsvarlig.

KS slutter seg til dette. Det å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter har potensielt stor betydning for innbyggerne, og kan for eksempel gjelde grunnleggende tjenestetilbud eller inngripende pålegg. Det vil dermed være behov for et rettslig rammeverk som skal sikre forsvarlig saksbehandling, selv om oppgavefellesskapene som får denne myndigheten naturligvis vil være omfattet av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og annen lovgivning.

Departementet foreslår at det bør gis en generell hjemmel i kommuneloven, i motsetning til hjemler i hver enkelt sektorlov. KS støtter dette, og mener dette gir det beste pedagogiske og systematiske resultatet.

3.2 Krav om å være eget rettssubjekt

Departementet mener det er helt sentralt at oppgavefellesskap som skal utøve offentlig myndighet må være et eget rettssubjekt.

KS slutter seg til dette, og mener dette er et nødvendig krav. At slike oppgavefellesskap er egne rettssubjekter bidrar til tydelige ansvarsforhold og styringslinjer, uttaler departementet. KS er enig i denne vurderingen og slutter seg også til den øvrige begrunnelsen for å kreve at et oppgavefellesskap som skal få denne myndigheten må være et eget rettssubjekt.

Selv om et slikt krav isolert sett kan sies å være en innskrenking av organisasjonsfriheten, er kravet i denne sammenhengen godt begrunnet.

KS har videre merket seg at departementet understreker at forslaget ikke innebærer å overføre kommunale oppgaver og tjenester til et nytt forvaltningsnivå. Kommunestyrene og fylkestingene vil, som i dag, fortsatt ha ansvaret for de oppgavene og den myndigheten kommunene har fått gjennom lov. KS mener det er positivt at dette grunnleggende utgangspunktet står fast.

3.3 Delegering av samme myndighet fra deltakerkommunene

En særlig problemstilling er om det skal stilles som lovkrav at alle deltakerkommunene delegerer den samme myndigheten til oppgavefellesskapet. En innvending mot dette, er at det gjør fleksibiliteten mindre. Det kan tenkes samarbeid hvor de enkelte deltakerkommunene er komfortable med at de har

delegert ulik myndighet, og at det i noen tilfeller kan være en forutsetning for at det i det hele tatt er mulig å få til et samarbeid. Dette er en relevant innvending.

På den andre siden vil for eksempel et oppgavefellesskap med mange deltagende kommuner hvor det er ulik delegering til oppgavefellesskapet kunne føre til uoversiktlige forhold. Vi understreker at dette kun gjelder oppgavefellesskap. Det vil fortsatt være anledning til å velge IKS-modellen etter lov om interkommunale selskaper for den type samarbeid hvor deltakerne har behov for å delegere ulik type myndighet til samarbeidet.

3.4 Kravet om egen administrativ leder
Når det gjelder administrativ organisering, kan det problematiseres om loven bør pålegge en plikt for oppgavefellesskap som får myndighet til å treffe enkeltvedtak til å ansette en administrativ leder. Dette er isolert sett en innskrenking i friheten til å organisere seg selv. I tillegg kan det tenkes at det kan oppstå vanskelige grensedragninger mellom myndigheten til kommunedirektørene i de samarbeidende kommunene og den administrative lederen i oppgavefellesskapet.

Departementet trekker likevel frem tungtveiende grunner for en slik plikt, og viser til at dette er avgjørende for at det skal være forsvarlig å delegere myndighet til oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt. KS ser klare fordeler med at det er en administrativ leder som følger opp samarbeidets forpliktelser og som har ansvar for de ansatte og den øvrige driften. KS slutter seg derfor til vurderingene om at det er behov for en administrativ leder som kan ivareta de oppgavene som i en kommune er lagt til kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 13-1 og § 25-1.

KS støtter videre at denne lederen må være ansatt i oppgavefellesskapet. Hvis en administrativ leder skulle være ansatt i en av deltakerkommunene, ville det kunne skape uklare ansvarsforhold og styringslinjer. Dette gjelder både i forholdet mellom administrativ leder og kommunedirektør i kommunen lederen ble ansatt i, men også i forholdet til de øvrige deltakerkommunene. Det som kjennetegner et oppgavefellesskap, er at alle kommuner bidrar inn i styringen og driften. En administrativ leder som er ansatt hos en av kommunene, vil rokke ved dette.

3.5 Styring og kontroll av oppgavefellesskapene
Departementet foreslår å hjemle en rett for kommunestyret til å instruere representantskapsmedlemmer.

KS støtter dette forslaget, og viser til at dette er en viktig rettighet for eierne og et viktig redskap for å kunne drive god og ønsket eierstyring av samarbeidet. Det er kommunene som har ansvaret for de tjenestene og de oppgavene som oppgavefelleskapene utfører. Dermed er det lokaldemokratisk viktig for kommunestyrene å kunne instruere representantskapsmedlemmene.

Departementet foreslår videre at deltakerkommunene skal kunne bestemme hvordan oppgavefellesskapet organiseres, og at dette ikke lenger skal være forbeholdt representantskapet «selv».

KS støtter også dette forslaget. Det er, som departementet peker på, en unødvendig begrensning i loven hvis den skal forstås slik at deltakerkommunene ikke skal kunne bestemme dette. KS vil understreke at det er en naturlig eieroppgave å vurdere hvordan oppgavefellesskapet skal organiseres, inkludert hvilke organer under representantskapet som skal opprettes.

KS støtter departementets forslag om ny § 19-9 i kommuneloven som åpner for at deltakende kommuner kan fastsette i samarbeidsavtalen at ordførere kan gis møte-, tale-, og forslagsrett i representantskapet og underliggende organer i kommunale oppgavefellesskap, og at kommunedirektørene kan gis møte-, og talerett i de samme organene.

I kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform vil det være naturlig at møte-, tale- og forslagsretten utøves av byrådet/fylkesrådet. Dette må gjenspeiles i utformingen av paragrafen.

3.6 Mulige ytterligere forenklinger
En problemstilling som ikke er drøftet i høringsnotatet, er om reglene om kommunale oppgavefellesskap for rene administrative oppgaver som ikke krever prinsipielle avgjørelser kan forenkles ytterligere. Et eksempel kan være oppgavefellesskap som skal sørge for drift av kommunenes IKT-tjenester. I noen slike samarbeid kan det synes hensiktsmessig at representantskapet (eierorganet) ikke består av folkevalgte, men av administrativt ansatte i eierkommunene.

KS sikter her til samarbeid hvor det i praksis ikke skal utøves politikk i styringen av samarbeidet, og hvor de beslutningene som ligger til representantskapet bør gjøres av administrativt ansatte og ikke av folkevalgte.

KS viser til at for representantskap i selskaper regulert etter aksjeloven og loven om interkommunale selskaper er det adgang til at kommunens eller fylkeskommunens ansatte sitter i eierorganet, dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver.

KS ber departementet vurdere om dette er problemstillinger som kan vurderes i forbindelse med evalueringen av kommuneloven.

3.7. Diverse
Mange av forslagene er mindre presiseringer og tydeliggjøringer som skal gjøre det enklere å inngå og drifte kommunale oppgavefellesskap. KS mener at disse forslagene fornuftige, og det er grunn til å tro at kommunene og fylkeskommunene vil oppleve den rettslige reguleringen mer oversiktlig og tilgjengelig som følge av de foreslåtte endringene. Dette selv om omfanget av regler øker med dette forslaget. Det har vært en viss kritikk mot at reglene om oppgavefellesskap har vært for beskjedne og lite utbygd, og vi kan heller ikke se at forslagene innebærer økt statlig detaljstyring.

Departementet har bedt om synspunkter på om oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt bør ha et krav om at det skal vedtas reglement for organene i samarbeidet, slik folkevalgte organer har etter kommuneloven § 5-13.

KS kan ikke se at det eksisterer et slikt behov. Slik også departementet peker på, tjener samarbeidsavtalen som et grunnlag for å regulere de spørsmålene som er reglement eventuelt skulle inneholde. Det vil derfor være lite å vinne på å innføre et slikt krav, og det vil muligens minske oversikten over hva som gjelder for det enkelte oppgavefellesskapet hvis reguleringer fra eierne skal gjøres i flere dokumenter.

4. Endringer i reglene om interkommunalt politisk råd
Departementet foreslå en del justeringer og tydeliggjøringer i reglene om interkommunalt politisk råd. Flere av disse endringene er samsvarende med forslagene som gjelder kommunalt oppgavefellesskap.

Dette innebærer endringer som skal tydeliggjøre hva det betyr å være et eget rettssubjekt, hvor viktige elementer er rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor offentlige myndigheter og partsevne etter tvisteloven.

KS støtter disse forslagene, og antar at de vil virke tydeliggjørende i samsvar med departementets intensjon.

5. Åpne for administrativt vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppgaver de har felles

KS slutter seg til forslaget om åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan opprette et administrativt vertskommunesamarbeid om oppgaver de har felles, og viser til departementets begrunnelse for dette.

6. Oppheve vertskommunemodellen med felles folkevalgt nemnd
KS slutter seg til forslaget om å oppheve vertskommunemodellen med felles folkevalgt nemnd.

Så lenge man åpner for at oppgavefellesskap kan treffe enkeltvedtak, vil behovet for vertskommune med felles folkevalgt nemnd reduseres. Det er uansett grunn til å spørre om det er behov for slike vertskommunesamarbeid, siden de sjelden er i bruk. Det er lite hensiktsmessig med modeller i loven som er svært lite i bruk, noe som underbygger forslaget om å oppheve reglene om denne modellen.

7. Innspill av regelteknisk karakter, behov for mer utdyping mv.

7.1 Forholdet mellom underordnede organer og styret
Det er noe nytt når «styre» tas inn i lovteksten. Frem til nå har det kun vært tale om underordnede styringsorganer som et fellesbegrep for organer som ligger under representantskapet.

Samtidig beholdes underordnede styringsorganer, men begrepet her foreslås endret til underordnede organer.

Det vil si at loven opererer med to ulike uttrykk; «styre» og «underordnede organer».

KS synes det er vanskelig å se hva som er forskjellen på disse to organene, og hva som er forholdet dem imellom. I utgangspunktet synes det som en unødvendig komplisering å ha to type organer som kan ligge under representantskapet. Og hvis det ikke er meningen at det skal være to typer organer, er det enda mindre grunn til å innføre dette i lovgivningen.

KS ber derfor om at det i proposisjonsarbeidet gjøres en oppklarende vurdering av hva som ligger i disse organene. Hvis begge to skal beholdes i loven, bør det fremgå tydelig av lovteksten hva slags typer organer dette er.

7.2 Adgangen til å delegere myndigheten til å signere på vegne av oppgavefellesskap
Departementet foreslår på side 45 en bestemmelse om at lederen av representantskapet for oppgavefelleskap er rettslig representant for oppgavefellesskapet som er eget rettssubjekt og at denne rollen kan delegeres til eksempelvis styreleder eller administrativ leder. Dette støttes, men forslaget er ikke å finne i lovteksten. KS mener at dette bør tas inn i lovteksten.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Tor Allstrin
Områdedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur