

Rapport

Forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg

Laget for

KS FoU

oktober 2025

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag	6
Del 1: Rettslige rammer for interkommunalt samarbeid.....	6
Del 2: Erfaringene fra forsterkede interkommunale samarbeid.....	7
Del 3: Kommunedelsutvalg – rammer og erfaringer	7
Del 4: Behov for lovendringer eller andre endringer i rammevilkårene	8
Summary	9
Part 1: Legal Framework for Intermunicipal Cooperation	9
Part 2: Experiences from Enhanced Intermunicipal Cooperations	10
Part 3: Municipal District Committees - Framework and Experiences	10
Part 4: Need for Legislative Amendments or Other Changes to Framework Conditions	11
1 Introduksjon	12
1.1 Begrepet «forsterkede interkommunale samarbeid»	12
1.2 Hvorfor forsterkede interkommunale samarbeid?	13
1.3 Utfordringer ved interkommunale samarbeid	15
2 Metode.....	16
2.1 Juridisk metode.....	16
2.2 Samfunnsvitenskapelige metoder	16
Del 1: Rettslig rammene for interkommunalt samarbeid	19
3 Utgangspunkter.....	19
3.1 Hva er et «interkommunalt samarbeid»?.....	19
3.2 Hvilke organisasjons- og samarbeidsformer er det rettslig adgang til?	19
4 Samarbeidsmodeller i kommuneloven og IKS-loven	22
4.1 Innledning	22
4.2 Interkommunalt politisk råd	22
4.3 Kommunalt oppgavefellesskap.....	23
4.4 Vertskommunesamarbeid	24
4.5 Interkommunalt selskap	25
5 Delegasjon av myndighet til interkommunale samarbeid	27
5.1 Innledning	27
5.2 De generelle reglene om delegasjon	27
5.3 Delegasjon til interkommunale samarbeidsorgan etter kommunelovens regler.....	30
6 Samkommuner	33
6.1 Innledning	33
6.2 Bakgrunn for ordningen.....	33
6.3 Nærmere om organiseringen og reguleringen	34
7 Forholdet til reglene om innkjøp og statsstøtte	36
7.1 Innledning	36
7.2 Reglene for offentlige anskaffelser	36
7.3 Forbudet mot offentlig støtte	39
8 Samarbeidsformer i Norden.....	41

8.1	Innledning	41
8.2	Sverige.....	41
8.3	Finland	43
8.4	Danmark.....	45
8.5	Oppsummering	46
Del 2: Erfaringer fra etablerte forsterkede interkommunale samarbeid.....		48
9	Utbredelse og modeller	48
9.1	Innledning	48
9.2	Utbredelse	48
9.3	Anvendte modeller for forsterkede samarbeid.....	52
10	Vestre Varanger 4K	54
10.1	Innledning	54
10.2	Avtaleverk	56
10.3	Erfaringer fra samarbeidet.....	60
11	Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark.....	62
11.1	Innledning	62
11.2	Avtaleverket.....	64
11.3	Erfaringer fra samarbeidet.....	66
12	Region Nordhordland.....	69
12.1	Innledning	69
12.2	Avtaler og organisering.....	71
12.3	Erfaringer fra samarbeidet.....	73
13	Vestfold eierskapssamarbeid	75
13.1	Innledning	75
13.2	Avtaler og organisering.....	77
13.3	Erfaringer fra samarbeidet.....	78
14	Forsøket med samkommuner	81
14.1	Innledning	81
14.2	Innherred samkommune	81
14.3	Midtre Namdal samkommune.....	83
14.4	Avvikling av samkommunemodellen	85
15	Oppsummering av erfaringer	86
15.1	Innledning	86
15.2	Erfaringer med etablering og drift av forsterkede interkommunale samarbeid.....	86
15.3	Ivaretagelse av demokratisk kontroll og styring.....	88
15.4	Effekter på kostnader og tjenestekvalitet	89
15.5	Erfaringer med dagens regelverk.....	90
15.6	Erfaringer med veiledning, virkemidler og insentiver	91
Del 3: Kommunedelsutvalg		93
16	Innledning	93
17	Rettslige rammer.....	94
17.1	Hva er et kommunedelsutvalg?	94
17.2	Oppgaver og delegasjon av myndighet	94
17.3	Direkte eller indirekte valg av medlemmer	94
17.4	Organiseringen av kommunedelsutvalg	95
18	Utbredelse og erfaringer	96

18.1	Utbredelse	96
18.2	Erfaringer	96
Del 4: Behov for endring i rammevilkårene		98
19	Innledning	98
20	Utfordringer ved dagens regulering.....	99
20.1	Ingen modell for forsterket samarbeid i kommuneloven.....	99
20.2	Snever adgang til samarbeid om myndighetsutøvelse	99
20.3	Dårlig tilpasning til anskaffelsesregelverket	100
20.4	Kommunale oppgavefellesskap og egnethet for enkle administrative samarbeid	101
20.5	Manglende demokratisk styring og kontroll i administrative vertskommunesamarbeid	102
20.6	Delegasjonsreglene er utfordrende	102
20.7	Kommunedelsutvalg	102
21	Forslag til lovendringer som kan løse utfordringene	104
21.1	Gjeninnføring av samkommunemodellen	104
21.2	Bør det tilrettelegges for «konsernstrukturer» eller andre avanserte modeller i kommuneloven?	105
21.3	Kommunale oppgavefellesskap med kompetanse til å fatte enkeltvedtak	106
21.4	Bør det åpnes for rent administrative oppgavefellesskap?	107
21.5	Bedre styringsmekanismer i administrative vertskommunesamarbeid?	108
21.6	Er det behov for andre lovendringer?	108
22	Behovet for andre virkemidler	110
22.1	Innledning	110
22.2	Dagens virkemidler	111
22.3	Økonomiske virkemidler	113
22.4	Pedagogiske virkemidler	116
Referanser		118
Vedlegg 1: Avtaleverket til Vestre Varanger 4K		122
Vedlegg 2: Avtaleverket til Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark		126
Vedlegg 3: Avtaleverket til Region Nordhordland.....		130
Vedlegg 4: Avtaleverket til Vestfold eierskapssamarbeid		139
Vedlegg 5: Frafallsanalyse		141
Vedlegg 6: Intervjuguide		143
Vedlegg 7: Spørreundersøkelse.....		148

Forord

I mai 2025 fikk Advokatfirmaet Lund & Co DA og Menon Economics i oppdrag å utrede hvordan kommuner kan lykkes med forsterkede interkommunale samarbeid, samt å utnytte ordningen med kommunedelsutvalg bedre enn i dag.

I tilbudsinvitasjonen fra mars 2025 beskrev KS formålet med prosjektet slik:

«Interkommunalt samarbeid er et effektivt virkemiddel for å opprettholde og styrke generalistkommunene. Det overordnede formålet med dette prosjektet er å få et faglig grunnlag for å støtte kommuner som vil ha et forsterket interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og forbedre rammebetingelsene for å ivareta oppgaveansvaret gjennom interkommunalt samarbeid eller økt bruk av kommunedelsutvalg. Videre skal dette prosjektet se på om det er behov for endringer i regelverket for å gi en mer effektiv oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.»

Mange kommuner har utfordringer med å løse sine oppgaver. Det kan både skyldes svak kommuneøkonomi, rekrutteringsutfordringer, små fagmiljø eller andre forhold. Dersom kommunene ikke ønsker å slå seg sammen, kan forsterkede interkommunale samarbeid være et aktuelt virkemiddel for bedre oppgaveløsningen. Vurderer på den annen side kommuner å slå seg sammen, kan økt bruk av kommunedelsutvalg være en måte å bevare lokal beslutningsmyndighet og oppgaveløsning der det er hensiktsmessig.

Vi håper denne rapporten kan bidra til å synliggjøre kommunens handlingsrom, gi ideer til samarbeidsmodeller og nye måter å løse oppgaver på, samt gi innspill til hvordan kommunens handlingsrom og rammevilkår kan bedres.

Prosjektet har vært ledet av Silje Aga Rogan i Lund & Co. Fra Lund & Co har Stig Even Jakobsen, Hilde K. Ellingsen og Aurora Olsen Juklestad deltatt. Fra Menon har prosjektet vært ledet av Simen Pedersen. I tillegg har Erika Karttinen, Iselin Kjelsaas og Liva Myrvold Holmdal deltatt.

Lund & Co og Menon takker for et spennende oppdrag og et godt samarbeidet med KS! Vi takker også alle informanter som har bidratt med informasjon og satt av tid til å delta i intervjuer og svare på spørreundersøkelser!

Oslo, oktober 2025

Lund & Co og Menon

Sammendrag

Norge er det landet i Norden med flest kommuner og lavest gjennomsnittlig innbyggertall per kommune. Mediankommunen har litt over 5000 innbyggerne. For at små norske kommuner skal kunne fungere som generalistkommuner må de enten samarbeide med hverandre eller slå seg sammen. Dette er i alle fall blant de viktigste tiltakene Generalistkommuneutvalget.¹

Samarbeid er utbredt, og alle norske kommuner deltar i interkommunale samarbeid. Formålet med denne rapporten er å gi kommuner som ønsker å etablere *forsterkede* interkommunale samarbeid et bedre faglig grunnlag, samt å undersøke om dagens rammevilkår legger godt nok til rette for slike samarbeid.

For kommuner som ønsker å slå seg sammen, kan desentralisering av visse oppgaver være en løsning for å bevare nærhet til innbyggerne. Vi beskriver derfor også muligheten for å opprette kommunedelsutvalg, samt utbredelsen av og erfaringer med slike utvalg. Tyngden i fremstillingen ligger imidlertid på forsterkede interkommunale samarbeid.

Rapporten har fire deler: Del 1 handler om den rettslige rammen for interkommunale samarbeid, herunder forsterkede samarbeid. I del 2 beskriver vi utbredelsen av forsterkede interkommunale samarbeid og ulike modeller som er i bruk, samt erfaringer fra interkommunale samarbeid. Del 3 av rapporten handler om kommunedelsutvalg. I del 4 vurderer vi om det er behov for å endre rammevilkårene til kommunene for å legge bedre til rette for bruk av forsterkede interkommunale samarbeid eller kommunedelsutvalg.

Del 1: Rettslige rammer for interkommunalt samarbeid

Del 1 handler om de rettslige rammene for interkommunalt samarbeid. Vi innleder kapittel 3 med å beskrive hva vi legger i begrepet «interkommunalt samarbeid» og hvilke samarbeidsmodeller kommunen har anledning til å bruke.

I kapittel 4 beskriver vi samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven og IKS-loven, det vil si interkommunale politiske råd, kommunale oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og interkommunale selskap. Det finnes ingen modeller i kommuneloven eller IKS-loven som er særskilt tilpasset forsterkede interkommunale samarbeid, men de overnevnte modellene kan inngå som elementer i et forsterket samarbeid.

Samarbeid om å løse fellesoppgaver forutsetter ofte at myndighet til å fatte vedtak kan delegeres til et samarbeidsorgan. I kapittel 5 beskriver vi adgangen til delegasjon både til samarbeidsorgan som er opprettet etter kommuneloven og andre typer samarbeid, som for eksempel selskap eller foreninger. Vi peker på at regelverket om delegasjon er vanskelig tilgjengelig, uklart og til dels ulogisk. Adgangen til å delegere vedtaksmyndighet til interkommunale samarbeidsorganer er dessuten svært begrenset.

I kommuneloven fra 1992 kapittel 5b fantes det en samarbeidsmodell som het samkommuner. Samkommunene ble avviklet i forbindelse med ny kommunelov i 2018. Årsaken til avviklingen var

¹ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, ss. 226-227)

blant annet at regjeringen den gang heller ønsket å satse på kommunesammenslåinger. Ettersom kommunereformen i 2020 ikke førte til større endringer i kommunestrukturen, mener vi det er grunnlag for å vurdere samkommunemodellen på nytt. Samkommunemodellen er beskrevet i kapittel 6.

Anskaffelsesregelverket og forbudet mot statsstøtte setter svært viktige praktiske begrensinger for hvordan interkommunale samarbeid kan organiseres. Disse begrensningene, samt hvilke muligheter som finnes gjennom aktuelle unntak fra anskaffelsesreglene, beskrives i kapittel 7.

I kapittel 8 undersøker vi hvorvidt det finnes samarbeidsmodeller i våre naboland som er tilpasset forsterkede interkommunale samarbeid. I både Finland, Sverige og Danmark finnes det modeller som er egnet for slike samarbeid, og som har likhetstrekk med den opphevede norske samkommunemodellen.

Del 2: Erfaringene fra forsterkede interkommunale samarbeid

Del 2 handler om erfaringer fra forsterkede interkommunale samarbeid. Vi innleder i kapittel 9 med å beskrive dagens utbredelse av slike samarbeid, samt modeller for interkommunalt samarbeid som vi har identifisert gjennom kartleggingsarbeidet. Vi har valgt å kalle de tre identifiserte modellene for: «interkommunalt balansert samarbeid», «interkommunalt politisk utviklingssamarbeid» og «interkommunalt eierskapssamarbeid».

I kapittel 10, 11, 12 og 13 beskriver vi erfaringer fra de fire case-studiene vi har gjennomført i løpet av kartleggingen: Vestre Varanger 4K, kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark, Region Nordhordland og Vestfold eierskapssamarbeid. I disse kapitlene gjennomgår vi først avtaleverket for de fire forsterkede interkommunale samarbeidene. Deretter beskriver vi erfaringer med samarbeidene basert på intervjuer med informanter som kjenner samarbeidene godt.

Vi har også inkludert en kartlegging av to forsøk med samkommuner som en del av kunnskapsgrunnlaget om erfaringer av forsterkede interkommunale samarbeid. Disse er Innherred samkommune og Midtre Namdalen samkommune, som begge lå i Nord-Trøndelag fylke. Begge samkommunene ble videreført etter at ordningen ble lovfestet i 2012 og besto helt frem til ordningen ble opphevet i forbindelse med kommuneloven av 2018. Disse beskrives i kapittel 14.

I kapittel 15 oppsummerer vi samlet sett erfaringer med forsterkede interkommunale samarbeid basert på de gjennomførte dybdeintervjuene, erfaringene med forsøket med samkommuner og spørreundersøkelsen.

Del 3: Kommunedelsutvalg – rammer og erfaringer

Utfordringene små kommuner har med å løse oppgavene sine, kan løses på minst to måter. De kan samarbeide, slik vi har omtalt over i del 1 og del 2, eller de kan slå seg sammen. Selv om større kommuner opplagt kan ha fordeler, kan det også ha noen ulemper. Avstanden mellom beslutningstakerne og innbyggerne blir for eksempel større. Lovverket åpner imidlertid for å desentralisere oppgaver og makt innenfor en kommune gjennom bruk av kommunedelsutvalg.

I kapittel 16 beskriver vi de rettslige rammene for kommunedelsutvalg. I kapittel 17 gjennomgår vi utbredelsen av kommunedelsutvalg. Selv om kommuneloven har åpnet for å opprette kommunedelsutvalg siden 1992, har ordningen i liten grad blitt tatt i bruk nasjonalt. En kartlegging fra 2024 viser at seks prosent av kommunene (tilsvarende 17 kommuner) oppgir at de har kommunedelsutvalg.² I kapittel 18 beskrives erfaringer med kommunedelsutvalg basert på gjennomførte intervjuer.

Del 4: Behov for lovendringer eller andre endringer i rammevilkårene

I del 4 drøfter vi om loven eller andre rammevilkår bør endres for å legge bedre til rette for forsterkede interkommunale samarbeid og bruk av kommunedelsutvalg. Vi begynner drøftelsen i kapittel 20 med å beskrive det vi oppfatter som utfordringer med dagens regelverk.

I kapittel 21 foreslår vi tiltak for å bøte på utfordringene med dagens regelverk. Vi peker blant annet på mulighetene for å gjeninnføre samkommunemodellen, utvide adgangen til å samarbeide om myndighetsutøvelse og alternative styringsstrukturer for oppgavefellesskap. Vi drøfter og foreslår også enkelte andre lovendringer.

I kapittel 22 diskuterer vi behovet for andre virkemidler, herunder styrking av økonomiske og pedagogiske virkemidler. Vi peker blant annet på eksisterende veiledning fra statsforvalteren og veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), samt Statsforvalterens skjønnsramme til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Vi viser blant annet til behovet for å gi alle statsforvaltere et tydelig handlingsrom til å tildele prosjektskjønn til kommuner som ønsker å utrede og etablere forsterkede interkommunale samarbeid. Videre bør det presiseres i retningslinjene for skjønnsfordelingen at slike utredninger og etableringsprosesser skal prioriteres i fordelingen av skjønnsmidler. Samtidig bør det legges minst like stor vekt på å stimulere til kommunesammenslåinger som til forsterkede samarbeid, slik at forvaltningen av skjønnsrammen ikke skaper utilsiktede disinsentiver for løsninger som kan være mer hensiktsmessige i et samfunnsøkonomisk og demokratisk perspektiv. Videre, basert på vår kjennskap til eksisterende virkemidler, mener vi at det bør vurderes å utvide KDDs veileder om interkommunalt samarbeid med et kapittel om forsterkede interkommunale samarbeid og å utarbeide en eksempelsamling som viser gode modeller og avtaler for slike samarbeid.

² (Danielsen, Kårtvedt, Monkerud, Tvedt, & Legard, 2024)

Summary

Norway has the highest number of municipalities and the lowest average population per municipality among the Nordic countries. The median municipality has just over 5000 inhabitants. For smaller municipalities in Norway to function effectively as generalist municipalities, they must either cooperate with one another or merge. This is, in any case, among the most important measures proposed by the Generalist Municipality Committee.

Intermunicipal cooperation is widely used. All Norwegian municipalities are participating in such cooperations. This report aims to provide municipalities seeking to engage in *enhanced* intermunicipal cooperation a stronger professional foundation, while also assessing whether the existing framework adequately facilitates such cooperation.

For municipalities considering mergers, one possible solution is to decentralise certain tasks to maintain proximity to the inhabitants. Accordingly, we also describe the possibility of establishing municipal district committees, as well as the prevalence of such committees and experiences related to them. However, the primary focus of the report is on enhanced intermunicipal cooperations.

The report is divided into four parts: Part 1 addresses the legal framework for intermunicipal cooperation, including enhanced cooperations. Part 2 outlines the prevalence of enhanced intermunicipal cooperation, the various models currently in use, and experiences from such cooperation. Part 3 discusses municipal district committees. Part 4 evaluates whether there is a need to amend the framework conditions for municipalities to better facilitate the use of enhanced intermunicipal cooperations or municipal district committees.

Part 1: Legal Framework for Intermunicipal Cooperation

Part 1 examines the legal framework for intermunicipal cooperation. Chapter 3 defines the term “intermunicipal cooperation” and presents the cooperation models available to municipalities.

Chapter 4 describes the cooperation models regulated by the Local Government Act and the Intermunicipal Companies Act, including intermunicipal political councils, municipal task communities, host municipality cooperation, and intermunicipal companies. There are no models in the Local Government Act or the Intermunicipal Companies Act specifically designed for enhanced intermunicipal cooperation. However, the models referred to may serve as components within such enhanced cooperations.

Cooperation in solving shared tasks often requires delegating decision-making authority to a cooperative body. Chapter 5 outlines the rules on delegation both to cooperative bodies established under the Local Government Act and to other forms of cooperation, such as companies or associations. We note that the regulatory framework for delegation is difficult to access, unclear, and in some respects illogical. The permission to delegating decision-making authority to intermunicipal cooperative bodies is highly limited.

The 1992 Local Government Act included, in Chapter 5b, a cooperation model known as *joint municipal body*. This model was discontinued with the adoption of the new Local Government Act in 2018. One reason for its discontinuation was the government's preference to promote municipal mergers. As the 2020 municipal reform did not result in significant changes to the municipal structure, we believe there is reason to reconsider the joint municipal body model. This model is described in Chapter 6.

Procurement regulations and the prohibition of state aid impose significant practical limitations on organising intermunicipal cooperation. These limitations, along with potential opportunities, such as exemptions from procurement rules, are examined in Chapter 7.

In Chapter 8, we explore whether cooperation models for enhanced intermunicipal cooperation exist in neighbouring countries. Finland, Sweden, and Denmark have developed models that share similarities with the discontinued Norwegian joint municipal body model.

Part 2: Experiences from Enhanced Intermunicipal Cooperations

Part 2 presents insights and experiences from enhanced intermunicipal cooperations. Chapter 9 describes the current use of enhanced intermunicipal cooperation and presents the cooperation models identified through our mapping process. The three models identified are referred to as: "intermunicipal balanced cooperation," "intermunicipal political development cooperation," and "intermunicipal ownership cooperation."

Chapters 10, 11, 12, and 13 present findings from four case studies conducted during the mapping process: Vestre Varanger 4K, the municipal cooperation in Midt-Finnmark, Region Nordhordland, and Vestfold ownership cooperation. In these chapters, we first review the agreements governing the four enhanced intermunicipal cooperation arrangements. We then describe experiences with these arrangements based on interviews with informants who are well acquainted with the cooperation structures.

We have also included a mapping of two pilot projects involving joint municipal bodies as part of the knowledge base on enhanced intermunicipal cooperation. These are Innherred samkommune and Midtre Namdalen samkommune, both located in Nord-Trøndelag County Municipality. Both cooperations were continued after the model was codified in 2012 and remained in operation until the arrangement was repealed in connection with the Local Government Act of 2018. These are described in Chapter 14.

In Chapter 15, we provide a consolidated summary of experiences with enhanced intermunicipal cooperation, based on the in-depth interviews, the pilot projects, and the survey conducted.

Part 3: Municipal District Committees - Framework and Experiences

The challenges small municipalities face in fulfilling their responsibilities can be addressed in two ways. They may cooperate, as discussed in Part 1 and Part 2, or they may choose to merge. While larger municipalities have certain advantages, there are also potential drawbacks. For example, the distance between decision-makers and residents may increase. However, the legal framework allows

for the decentralisation of tasks and authority within a municipality through the establishment of municipal district committees.

Chapter 16 outlines the legal framework governing municipal district committees. Chapter 17 examines the prevalence of such committees. Although the Local Government Act has permitted the establishment of municipal district committees since 1992, the arrangement has seen limited national uptake. A mapping conducted in 2024 shows that six percent of municipalities (equivalent to 17 municipalities) report having established municipal district committees. Chapter 18 presents experiences with municipal district committees based on interviews.

Part 4: Need for Legislative Amendments or Other Changes to Framework Conditions

Part 4 discusses whether the law or other framework conditions should be amended to better facilitate enhanced intermunicipal cooperation or the use of municipal district committees. The discussion begins in Chapter 20, where we outline what we perceive as challenges within the current regulatory framework.

In Chapter 21, we propose measures to address these challenges. Among other things, we highlight the possibility of reintroducing the joint municipal body model, expanding the scope for cooperation involving the exercise of public authority, and exploring alternative governance structures for municipal task communities. We also discuss and propose certain legislative amendments.

Chapter 22 considers the need for additional tools. These include financial and advisory measures such as existing guidance provided by the County Governor and the guide on intermunicipal cooperation under the Local Government Act issued by the Ministry of Local Government and Regional Development (KDD), as well as the County Governor's discretionary funding framework for municipal renewal and innovation projects. We emphasize the need to ensure that all County Governors have a clearly defined mandate to allocate discretionary funding to municipalities exploring and establishing enhanced intermunicipal cooperation. Furthermore, the guidelines for discretionary funding should specify that such exploratory and establishment processes are to be prioritised in the allocation of funds. Enhanced cooperation should be given equal priority to municipal mergers, ensuring that the allocation of discretionary funding does not unintentionally discourage solutions that may be more suitable from a socio-economic and democratic perspective. Based on our knowledge of existing instruments, we also recommend that the Ministry's guide on intermunicipal cooperation be expanded to include a chapter on enhanced intermunicipal cooperation, and that a collection of examples be developed to showcase effective models and agreements for such cooperation.

1 Introduksjon

1.1 Begrepet «forsterkede interkommunale samarbeid»

Interkommunalt samarbeid er en vanlig og viktig del av virksomheten i kommunene. I mange tilfeller er også slike samarbeid en forutsetning for at kommunene skal klare å løse oppgaver på en god måte.

Formålet med denne rapporten er å gi kommuner som ønsker å etablere *forsterkede interkommunale samarbeid* et bedre faglig grunnlag, samt å undersøke om dagens rammevilkår legger godt nok til rette for slike samarbeid.

Forsterkede interkommunale samarbeid har vært drøftet i ulike sammenhenger, blant annet av Generalistkommuneutvalget.³ Det finnes imidlertid ingen klar definisjon av slike samarbeid. I arbeidet med denne rapporten har vi brukt følgende definisjon:

*Med **forsterkede interkommunale samarbeid** mener vi forpliktende, langsiktig og strategisk samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Samarbeidet omfatter flere oppgaver eller tjenesteområder, og bør ha en formell organisatorisk overbygning eller kombinere ulike samarbeidsformer i eller utenfor kommuneloven.*

Definisjonen ble utarbeidet tidlig i prosjektet og har ligget til grunn for vår datainnsamling. På det tidspunktet, hadde vi begrenset kunnskap om etablerte modeller for forsterket samarbeid og utbredelsen av slike samarbeid. For å ikke å gå glipp av interessante eksempler, valgte vi bevisst å legge til grunn en definisjon som var relativt vid. Det innebærer samtidig at den ikke er klar og at den kan ha blitt oppfattet på ulikt av informantene våre.

Vi kan imidlertid forklare noe nærmere hva vi legger i noen av begrepene i definisjonen:

Med at samarbeidet er «forpliktende», mener vi at det er basert på avtaler, herunder avtaler som bærer preg av intensjonsavtaler. Med «langsiktig» sikter vi til at samarbeidet er ment å være varige eller i alle fall uten konkret tidsbegrensing. Med «strategisk» sikter vi til at det må være en overordnet plan for samarbeidet, og ikke tilfeldig oppgave-til-oppgave-samarbeid. Videre har vi lagt til grunn at samarbeidet må omfatte flere ulike oppgaver eller tjenesteområder for å kvalifisere som forsterket.

Når vi skriver samarbeid mellom «to eller flere kommuner» sikter vi til at kommunene har faste samarbeidspartnere. Det betyr ikke at kommunene må samarbeide om alt eller at de ikke kan samarbeide med andre, men at man har en *strategi om et bredere samarbeid for den aktuelle gruppen av kommuner*. Det kan for eksempel skje ved at man har avtalefestet at man er

³ Se f.eks. (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 115 og 214)

fortrukne samarbeidspartnere og at det legges opp til en dialog før man trer inn i andre nye samarbeid.

I tillegg mener vi at forsterkede samarbeid ofte kjennetegnes ved at de har en form for organisatorisk overbygning *og/eller* at samarbeidskommunene tar i bruk flere samarbeidsorganer eller -former innenfor eller utenfor rammene av kommuneloven. Man kan for eksempel ha etablert flere vertskommunesamarbeid, eller en kombinasjon av flere selskaper og oppgavefellesskap, som forbindes i et forsterket samarbeid gjennom et overordnet avtaleverk, et avtalebasert nettverk eller et interkommunalt politisk råd.

1.2 Hvorfor forsterkede interkommunale samarbeid?

Generalistkommuneprinsippet er et av de grunnleggende, ulovfestede prinsippene for statlig styring av kommunesektoren. Generalistkommuneutvalget forklarte prinsippet slik:

«Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn.»⁴

Utvalget anbefalte å videreføre prinsippet, blant annet med den begrunnelse at innbyggerne i norske kommuner skal ha et likeverdig tjenestetilbud og like demokratiske rettigheter. Generalistkommuneprinsippet er også viktig for det kommunale selvstyret fordi det sikrer en bredde i oppgavene som kommunene rår over selv.⁵ Uten en bredde i oppgaver, ville det være vanskelig for kommunene å foreta reelle prioriteringer basert på lokale behov og preferanser.

I rapporten *Kriterier for god kommunestruktur* fra 2014, som ble innhentet som et forarbeid til kommunereformen i 2020, konkluderte et ekspertutvalg ledet av professor Vabo med at kommunene burde ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning. En slik omlegging av kommunestrukturen kunne ha resultert i ned mot 100 kommuner.⁶ Resultatet av kommunereformen i 2020 er at vi dag har 357 kommuner, hvorav om lag halvparten har under 5 000 innbyggere. Det er et svært lavt befolkningsgrunnlag sett i forhold til de store oppgavene kommunene har innenfor velferd, beredskap og samfunnsutvikling med videre.⁷

Det er godt dokumentert at mange kommuner har utfordringer med å ivareta lovpålagte oppgaver. Utfordringene i norsk kommunesektor er blant annet beskrevet av Menon i rapporten *Ståa i norske kommuner* fra 2022.⁸ Her konkluderte Menon med at ingen kommuner de hadde undersøkt oppfylte lovkravene fullt ut. Graden av lovoppfyllelse lå på 50 til 99 prosent med en median på litt over 80 prosent. Rapporten viser tydelig at små og mer usentrale kommuner har lavere grad av lovoppfyllelse enn større og mer sentrale kommuner. Flere av de små kommunene opplever befolkningsnedgang, en aldrende befolkning og mangel på nødvendig kompetanse for å oppfylle lovkravene. Rapporten understreker derfor at «de små

⁴ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 9)

⁵ (NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, s. 85)

⁶ (Vabo m.fl., 2014, s. 129 og 135)

⁷ (Jacobsen, 2022, s. 12)

⁸ (Menon Economics, 2022, ss. 6-8)

distriktskommunenes forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres, og at forskjellene mellom norske kommuner kan øke», noe som over tid kan føre til «store variasjoner i tjenestekvalitet mellom kommuner». Menon påpekte samtidig at det også finnes eksempler små kommuner som presterte godt.

Blant annet på dette grunnlag skrev Generalistkommuneutvalget:

«Mangelen på tilgang til kompetanse og kapasitet er hovedårsaken til mangelfull ivaretagelse av oppgaveansvaret. Særlig gjelder dette kompetanse for å løse høyt spesialiserte oppgaver samt oppgaver som krever tverrfaglig innsats. Det er også mangel på kapasitet til å drive utvikling av tjenester, samfunnsutvikling og myndighetsutøvelse.»⁹

Både statsforvalterne Menon intervjuet i rapporten fra 2022 og Generalistkommuneutvalget pekte på at interkommunale samarbeid kan være en god måte å avhjelpe kommunenes utfordringer på.¹⁰ Generalistkommuneutvalgets anbefaling om økt satsing på interkommunale samarbeid ble tatt godt imot i høringen, hvor alle 95 høringsinstanser som uttalte seg om problemstillingen, var positive.¹¹ KDD skrev i Kommuneproposisjonen 2025 at interkommunale samarbeid er «en sentral og nødvendig del av oppgaveløsningen» i mange kommuner og at regjeringen ville bidra med å legge aktivt til rette for økt bruk av interkommunale samarbeid.¹² Kommunelovutvalget uttalte at det «i utgangspunktet ser positivt på interkommunale samarbeid» fordi de blant annet kan bidra til god ressursutnyttelse.¹³ DFØ peker også på fordelene ved økt bruk av interkommunalt samarbeid i sine rapporter om statlig styring av kommunene fra 2024.¹⁴

Også i våre nordiske naboland pekes det på behovet for forsterket interkommunalt samarbeid. I SOU 2024:6 som er en del av Kommunperspektivutredningen uttales det:

«Samhällsutvecklingen ställer kommunerna inför ökade utmaningar och nya krav. Det finns därför anledning att diskutera mindre kommuners behov av att i ett längre perspektiv genomföra sammanläggningar eller av att utveckla en mer strategisk samverkan för att stärka sin kapacitet. Detta har varit en central frågeställning vid utredningens kommundialoger.»¹⁵

Interkommunalt samarbeid kan med andre ord bidra til å avhjelpe viktige utfordringer i norske kommuner og lette presset på generalistkommunesystemet, ved å gi kommunene bedre tilgang på kompetanse og kapasitet, samt muligheten til å etablere større fagmiljøer for tjenester som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse. Dette gjelder også for mindre kommuner, som på denne måten kan oppnå stordriftsfordeler og en mer effektiv oppgaveløsning.

⁹ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 223)

¹⁰ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 151) og (Menon Economics, 2022, s. 97)

¹¹ Prop. 102 S (2023-2025) Kommuneproposisjonen 2025 s. 33

¹² Prop. 102 S (2023-2025) Kommuneproposisjonen 2025 s. 39

¹³ (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 196)

¹⁴ (DFØ, 2024 A, s. 9) og (DFØ, 2024 B, s. 3)

¹⁵ (SOU 2024:6 Steg mot styrkt kapasitet, s. 30)

To viktige forutsetninger må imidlertid være på plass for å forsterke kommunale samarbeid. For det første må kommunene ha nødvendig kunnskap om hvordan man innretter forsterkede interkommunale samarbeid, og for det andre må rammebetingelsene legges til rette for gode og effektive samarbeidsformer. Vi håper at vår rapport kan være et bidrag til å realisere disse forutsetningene.

1.3 Utfordringer ved interkommunale samarbeid

Selv om interkommunale samarbeid har klare fordeler, fører det også til utfordringer. For det første fører interkommunale samarbeid til at makt overføres fra det enkelte kommunestyret til organer i det interkommunale samarbeidet. Det kan føre til redusert demokratisk styring, mangel på kontroll, byråkratisering, tap av fagkompetanse internt i kommunen og vanskeliggjøre tverrfaglig samarbeid mellom ulike etater i den enkelte kommunen. Interkommunale samarbeid kan også binde opp kommunes ressurser og vanskeliggjøre omprioriteringer. Det krever derfor ressurser og kompetanse hos kommunene å etablere og styre interkommunale samarbeid på en god måte.¹⁶ Disse utfordringene er også påpekt i Telemarksforsknings rapport *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår*, hvor folkevalgte i mindre kommuner gav uttrykk for at omfattende interkommunalt samarbeid kunne være problematisk for lokaldemokratiet.¹⁷ Ulikheter i form av størrelse, ressurser og kompetanse, kan også gjøre at kommunene har ulikt utbytte av samarbeidet og ulik motivasjon for å bidra inn i samarbeidet.

I flere utredninger, herunder Generalistkommuneutredningen i Norge og i den svenske Kommuneperspektivutredningen, pekes det på at utfordringene ved interkommunale samarbeid *kan* reduseres ved å gå over til langsiktige samarbeid i faste konstellasjoner, altså forsterkede interkommunale samarbeid.¹⁸

Vi håper at vår rapport kan hjelpe kommuner som ønsker å etablere forsterkede interkommunale samarbeid til å finne løsninger som reduserer ulempene ved interkommunale samarbeid mest mulig og balanserer fordelene og ulempene på en god måte. Vi håper også at vi kan bidra til et regelverk som reduserer problemene ved interkommunale samarbeid.

¹⁶ (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 195)

¹⁷ (Brandtzæg m.fl., 2022)

¹⁸ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 204) og (SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet, s. 90)

2 Metode

2.1 Juridisk metode

Ved klarleggingen av gjeldende rett har vi benyttet alminnelig rettsdogmatisk metode. Vårt arbeid har bestått i å samle, bearbeide, systematisere og presentere rettsstoffet. Fremstillingen er orientert mot å informere kommuner som ønsker å etablere forsterkede interkommunale samarbeid og komunedelsutvalg, samt å avdekke svakheter ved gjeldende regelverk, som utgjør hindringer for etableringen av forsterkede interkommunale samarbeid eller komunedelsutvalg. Vi har delvis også benyttet en rettskomparativ metode ved vurderingen av samarbeidsmodeller i Norden og muligheten for å innføre disse i norsk rett.

Når vi vurderer mulighetene for å endre dagens lovgivning for å legge bedre til rette for interkommunale samarbeid eller komunedelsutvalg, beveger vi oss forbi den alminnelige rettsdogmatikken. Rettssystemet tjener likevel som ramme for fremstillingen. Våre resonnementer er styrt av og forankret i rettslige prinsipper og anerkjente rettslige verdier, slik som kommunalt selvstyre, effektivitetshensyn, rettssikkerhetshensyn og sammenhengen i regelverket.

2.2 Samfunnsvitenskapelige metoder

2.2.1 Overordnet

Vi har benyttet kvalitative og kvantitative metoder som del av informasjonsinnhenting. De kvantitative metodene inkluderer analyse av informasjon fra spørreundersøkelse og statistikk, mens de kvalitative metodene omfatter dybdeintervjuer og dokumentstudier.

2.2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med 22 representanter fra kommunene som inngår i de utvalgte casene: Vestre Varanger 4K, kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark, Eierskapsforum Vestfold og Region Nordhordland. Intervjuene omfatter representanter fra både administrativt og politisk nivå, samt ledere for samarbeid. De dekker blant annet erfaringer knyttet til etablering og drift, organisering samt økonomisk og demokratisk styring. I tillegg har vi gjennomført intervju med en representant fra Nord-Troms plankontor.

Alle intervjuene har blitt gjennomført på en semistrukturert måte i perioden august 2025 til oktober 2025. I vedlegg 6 finnes intervjuguidene som ble brukt i intervjuene. I tabellen på neste side presenteres en oversikt over intervjuene som er blitt gjennomført.

Case	Antall intervjuer*	Stilling/rolle
Vestre Varanger	7	Fire kommunedirektører, én prosjektleder, én ordfører og Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Midt-Finnmark	5	Én kommunedirektør, én prosjektleder, én tjenesteleder, én ordfører og Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Eierskapsforum Vestfold	5	Fire kommunedirektører og én ordfører
Region Nordhordland	6	Fire kommunedirektører, én daglig leder og én ordfører
Nord-Troms	1	Representant fra Nord-Troms plankontor

**Vi har sendt intervjuforespørsel til flere personer, men har ikke lyktes i å gjennomføre ytterligere intervjuer, grunnet tidsbegrensninger hos de forespurte eller manglende respons.*

2.2.3 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til kommunedirektører i alle landets 357 kommuner og ble besvart og fullført av 88 kommuner. Svarandel for spørreundersøkelsen samlet var altså på 22 prosent. Vi anser dette som en tilstrekkelig høy svarprosent.

Mer interessant enn svarandelen er den statistiske feilmarginen. Vi finner at den statistiske feilmarginen utgjør +/- 10 prosent. En statistisk feilmargin på 10 prosent betyr at vi kan være 95 prosent sikre på at dersom alle kommunedirektører hadde svart på undersøkelsen, ville svarene falle innenfor +/- 10 prosent av svarene i denne spørreundersøkelsen. Selv om det alltid er et mål å få en lavest mulig statistisk feilmargin, er vår vurdering at feilmarginen er tilstrekkelig lav.

Antall kommuner som har fullført undersøkelsen	Antall kommuner undersøkelsen er sendt til	Svarandel, i prosent	Statistisk feilmargin, i prosent*
88	357	22	+/- 10

**Den statistiske feilmarginen uttrykker påliteligheten av et tall og kan tolkes som at vi kan være 95 prosent sikre på at dersom totalpopulasjonen hadde avgitt svar, så ville svarene falle innenfor +/- 10 prosent av svarene i denne undersøkelsen.*

Den største og mest sentrale usikkerheten i analyseresultatene fra en utvalsundersøkelse som denne, er risikoen for systematiske forskjeller mellom de som har svart på spørreundersøkelsen og de som ikke har svart. Slike forskjeller kan føre til at svarene på spørsmålene ikke gir et representativt bilde.

Utvalget av kommuner som har inngått i spørreundersøkelsen kan blant annet være skjevt i dimensjoner som kommunestørrelse (innbyggertall), sentralitetsgrad, økonomisk handlingsrom eller befolkningsendring siste fem år. For disse dimensjonene har vi ved hjelp av tosidige t-tester undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen og kommuner som ikke har besvart spørreundersøkelsen (men har mottatt den). Se vedlegg 5 for en nærmere beskrivelse av t-testen og resultatene fra t-testen. Vi finner ikke noen systematiske forskjeller mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, og dermed inngår i utvalget vårt, og kommunene som ikke har besvart spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til fylkeskommunedirektører i alle landets 15 fylkeskommuner, med unntak av Oslo. Undersøkelsen ble besvart og fullført av syv fylkeskommuner, noe som tilsvarer en svarprosent på 47 prosent.

2.2.4 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått en rekke sentrale dokumenter som belyser interkommunale samarbeid i Norge. Dette inkluderer interne dokumenter for utvalgte samarbeid og tidligere rapporter og kartlegginger av interkommunale samarbeid.

Del 1: Rettslig rammene for interkommunalt samarbeid

3 Utgangspunkter

3.1 Hva er et «interkommunalt samarbeid»?

I kommuneloven fra 2018 ble det tatt inn en ny bestemmelse i § 17-1 om at kommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Hva et interkommunalt samarbeid er, er imidlertid ikke definert i loven. Begrepet har derfor ikke et entydig innhold. Følgelig er det også vanskelig å si noe sikkert om omfanget av interkommunalt samarbeid.¹⁹ Det kan imidlertid legges til grunn at alle norske kommuner, uansett størrelse, deltar i interkommunale samarbeid.²⁰

Slik vi bruker begrepet interkommunalt samarbeid, kan samarbeidet bestå av både kommuner og fylkeskommuner, men det er ikke rom for statlige organer eller private aktører.²¹ Stiftelser kan, etter vårt syn, heller ikke inngå i interkommunale samarbeid fordi de er selveiende.²² Oppgavene som løses kan være lovpålagte eller oppgaver kommunene velger å påta seg, herunder forretningsmessig virksomhet. Samarbeidet må i tillegg ha en formell organisatorisk overbygning. Det innebærer for eksempel uformelle faglige nettverk eller rent kjøp og salg av tjenester mellom kommuner faller utenfor begrepet slik vi bruker det.²³

For vårt arbeid med denne rapporten har vi dermed lagt følgende definisjon til grunn:

*Med **interkommunalt samarbeid** sikter vi til samarbeid mellom to eller flere kommuner. Samarbeidet må ha en formell organisatorisk overbygning og ha til formål å løse felles oppgaver.*

Vi oppfatter at denne definisjonen stort sett er i samsvar med hvordan begrepet brukes ellers.

3.2 Hvilke organisasjons- og samarbeidsformer er det rettslig adgang til?

Interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet frivillig for kommunene.²⁴ Dersom kommunene velger å inngå i et samarbeid, regulerer kommuneloven § 17-1 mulige organisasjonsformer. Andre ledd sier:

¹⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 167

²⁰ (Jacobsen, 2022, s. 13) og (Andersen, 2022)

²¹ Se tilsvarende i (KDD, 2023, s. 13) og (Hopsnes, 2023) § 17-1 note 1

²² (KDD, 2023, s. 14) og (Hopsnes, 2023) § 17-1 note 2. Motsatt se (Engelsrud m.fl., 2020)

²³ Se f.eks. (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 191) og (KDD, 2023, s. 13)

²⁴ Unntak fra dette utgangspunktet finner vi for eksempel i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning 1. april 2022 nr. 10 § 7 som pålegger deltakelse i et interkommunalt samarbeid og i lov om

«Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.»

Bestemmelsen kom inn i 2018-loven og lister opp samarbeidsformene i kommuneloven, samt de vanligste øvrige samarbeidsformene. De tre første samarbeidsformene er regulert i kommuneloven kapittel 18-20. Interkommunale selskap er en egen selskapsform, regulert i IKS-loven, og er forbeholdt kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper.²⁵ Aksjeselskap og samvirkeforetak er privatrettslige selskapsformer som er regulert i henholdsvis aksjeloven og samvirkelova.²⁶ I tillegg nevnes foreninger, som per i dag ikke er lovregulert.²⁷

Til slutt i bestemmelsen står det at kommuner i tillegg kan organisere samarbeid «på en annen måte som det er rettslig adgang til.» Det er ikke umiddelbart klart hva som ligger i dette ut over at listen i § 17-1 andre ledd ikke er uttømmende.²⁸

Det kan i alle fall legges til grunn at der særskilte samarbeidsformer er regulert i sektorlovgivningen, vil det være adgang for kommunene til å benytte disse. Et eksempel på slik regulering er interkommunalt plansamarbeid i plan og bygningsloven kapittel 9.²⁹ Videre er det klart at det finnes enkelte samarbeidsformer som er forbudt for kommuner. Et eksempel på en forbudt samarbeidsform for kommuner er ansvarlige selskap eller kommandittselskaper, jf. selskapsloven § 1-1 femte ledd.³⁰ Et annet eksempel er de samarbeidsformene som var regulert i kommuneloven av 1992, og som ikke ble videreført i dagens kommunelov.³¹

Det finnes ingen lovregulerte samarbeidsformer i eller utenfor kommuneloven som legger særskilt til rette for forsterkede interkommunale samarbeid. Det gir grunnlag for å stille spørsmål ved hvilket rettslig handlingsrom kommuner har dersom de ønsker å etablere forsterkede interkommunale samarbeid. Tidligere fantes det mange lovlige, ulovfestede selskapsformer og andre rettsfellesskap mellom kommuner. Rettsutviklingen har imidlertid gått i retning av at stadig flere organisasjonsformer er lovregulert. Både IKS-loven fra 1999 og samvirkelova fra 2007 er eksempler på denne utviklingen. Reguleringen har både ført til at det juridiske og praktiske rommet for ulovfestede rettsfellesskap, med unntak av foreninger, er sterkt redusert.

folkehelsearbeid (folkehelseloven) 24. juni 2011 nr. 29 § 26 som gir departementet hjemmel for å pålegge kommuner å samarbeide.

²⁵ Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) 29. januar 1999 nr. 6 § 1

²⁶ Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) 13. juni 1997 nr. 44 og lov om samvirkeforetak (samvirkelova) 29. juni 2007

²⁷ Regjeringen fikk i 2021 utarbeidet en utredning med utkast til lov om foreninger, men dette arbeidet har foreløpig ikke resultert i noe lovforslag fra regjeringen. Se (Knudsen m.fl., 2021)

²⁸ Forarbeidene gir i liten grad veiledning, se f.eks. (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 197) og Prop. 46 L (2017-2018) s. 168. Se også (KDD, 2023, s. 20)

²⁹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71

³⁰ Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven)

³¹ (KDD, 2023, s. 21)

Det kommunale selvstyret, slik det er beskrevet i kommuneloven § 2-1 andre og tredje ledd, tilsier etter vårt syn at kommuner fremdeles bør anses for å ha samme avtalefrihet som private med mindre det finnes regulering som eksplisitt eller implisitt innskrenker kommunens handlingsrom. Et eksempel på regulering som implisitt begrenser kommunenes handlingsrom, finner vi i kommuneloven § 5-1 som sier at det ikke kan opprettes andre folkevalgte organer enn de som er angitt i § 5-1.

Paragraf 17-1 andre ledd gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke noen sikker konklusjon med hensyn til hvorvidt det kan tenkes andre lovlige, ulovfestede organisasjonsformer som kan anvendes til interkommunalt samarbeid. Denne usikkerheten gjør det etter vårt syn ikke tilrådelig å etablere samarbeid i andre former enn de som er omtalt i § 17-1 eller eksplisitt regulert i annen lovgivning. Vi vil derfor forholde oss til de eksplisitt regulerte samarbeidsformene i våre drøftelser basert på gjeldende rett.

Vi legger likevel til grunn at kommuner på grunnlag av det kommunale selvstyret og sin private autonomi, kan supplere de lovregulerte organisasjonsformene med samarbeidsavtaler, nettverk, samlokalisering, sameier eller lignende, og på denne måten etablere forsterkede interkommunale samarbeid. Vi mener med andre ord at kommunene kan bruke samarbeidsformene omtalt i § 17-1 andre ledd, sammen med andre lovlige samarbeidsformer som «byggeklosser» for å danne et forsterket interkommunalt samarbeid.

Behovet for lovendringer for å legge bedre til rette for forsterkede samarbeid drøftes i del 4.

4 Samarbeidsmodeller i kommuneloven og IKS-loven

4.1 Innledning

I kommuneloven kapittel 18-20 er det regulert tre ulike samarbeidsformer som vi kort vil beskrive i det følgende. Her vil vi også kort omtale hvilken rolle samarbeidsformen kan ha i et forsterket interkommunalt samarbeid.

Adgangen til å delegere myndighet til interkommunale samarbeidsorganer er omtalt særskilt i kapittel 5 nedenfor.

4.2 Interkommunalt politisk råd

Interkommunale politiske råd i kommuneloven kapittel 18

- **Formål:** Politisk samarbeid
- **Øverste organ:** Representantskap, folkevalgt organ
- **Eget rettssubjekt:** Valgfritt
- **Adgang til å fatte enkeltvedtak:** Svært begrenset
- **Deltakernes økonomiske ansvar:** Ubegrenset for sin andel

Interkommunale politiske råd forkortes IPR og er regulert i kommuneloven kapittel 18. Slike råd er ment som rene politiske samarbeidsorgan.³² Samarbeidsformen er utbredt.

Interkommunale politiske råd ble innført ved kommuneloven av 2018 og erstattet de tidligere regionrådene.³³ Regionråd var også en svært utbredt samarbeidsform, men de manglet klare juridiske rammer. I forbindelse med ny kommunelov ble det derfor klargjort at slike råd skulle være folkevalgte organer. Det innebærer for eksempel at krav til møteoffentlighet og protokollering gjelder for rådet. Dette ble ansett viktig av hensyn til åpenhet, demokratisk deltakelse og kontroll.³⁴

Interkommunale politiske råd kan behandle saker på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, og skal være et samarbeidsforum for kommunene i politiske saker hvor de har felles interesser.³⁵ Rådene kan for eksempel brukes til å gi felles høringsuttalelser, drøfte regionale utfordringer eller utarbeide strategier for regionen. Samarbeidet skal ikke produsere tjenester, og kommunene kan som hovedregel ikke delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til rådene.

Representantskapet, som er et folkevalgt organ, er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd.³⁶ Representantskapet skal bestå av minst ett medlem fra hver deltakerkommune.

³² Prop. 46 L (2017-2018) s. 398.

³³ Regionråd var hjemlet i § 27 i kommuneloven fra 1992.

³⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 171.

³⁵ (KDD, 2023, s. 25)

³⁶ Kommuneloven § 18-3.

Representantskapet står relativt fritt ved organisering av samarbeidet, og de kan blant annet velge å opprette andre organer som kan bistå med styringen av rådet. Dette kan eksempelvis være et arbeidsutvalg. Slike organer vil også være folkevalgte organer, jf. kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav j.

Et interkommunalt politisk råd kan være en arena for planlegging og politisk styring av et interkommunalt forsterket samarbeid, slik for eksempel Generalistkommuneutvalget påpeker.³⁷ En praktisk viktig begrensing ligger imidlertid i at et interkommunalt politisk råd ikke kan fungere som et overordnet organ for andre interkommunale samarbeid. Kommuneloven åpner med andre ord ikke for interkommunale samarbeid i en formalisert konsernstruktur med et interkommunalt politisk råd på toppen. Det utelukker likevel ikke at man kan bruke et interkommunalt politisk råd som et organ for å utvikle og planlegge virksomheten i et forsterket samarbeid som suppleres med andre samarbeidsformer og avtaleverk. Som eksempel viser vi til det forsterkede samarbeidet i Region Nordhordland omtalt nedenfor i kapittel 12. Vi har valgt å kalle denne typen forsterket samarbeid «interkommunalt politisk utviklingssamarbeid».

4.3 Kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap i kommuneloven kapittel 19

- **Formål:** Løsning av mindre omfattende felles oppgaver
- **Øverste organ:** Representantskap, folkevalgt organ
- **Eget rettssubjekt:** Valgfritt
- **Adgang til å fatte enkeltvedtak:** Svært begrenset
- **Deltakernes økonomiske ansvar:** Ubegrenset for sin andel

Kommunale oppgavefellesskap forkortes KO og er regulert i kommuneloven kapittel 19. Samarbeidsmodellen er utviklet med tanke på løsning av mindre omfattende felles oppgaver, som for eksempel regnskap, HR, IKT, plankontor og friluftsråd.³⁸

Kommunalt oppgavefellesskap ble innført som en ny samarbeidsform i kommuneloven av 2018. Bakgrunnen for innføringen var at utvalget og departementet så behov for en enklere, billigere og mer fleksibel samarbeidsform for kommuner som ønsket å løse mindre oppgaver i fellesskap.³⁹ For å ivareta en forutsigbar ramme for samarbeidet, ble det søkt å finne en balanse mellom å regulere sentrale forhold samtidig som kommunene skulle ha frihet til å utforme samarbeidet etter lokale behov.⁴⁰ Det er derfor færre detaljerte krav i loven til driften og organiseringen av et kommunalt oppgavefellesskap, sammenlignet med andre samarbeidsformer. Flexibiliteten i ordningen gir også relativt gode muligheter for å tilpasse samarbeidet til unntakene for samarbeid i offentlig sektor i anskaffelsesforskriften når det er

³⁷ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 205)

³⁸ (KDD, 2023, s. 26) og Prop. 46 L (2017-2018) s. 170

³⁹ (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 198) og Prop. 46 L (2017-2018), s. 175.

⁴⁰ Prop. 46 L (2017-2018), s. 175.

nødvendig.⁴¹ Oppgavefellesskapet kan som hovedregel ikke delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak, og egner seg dermed ikke til å løse oppgaver som forutsetter myndighetsutøvelse.⁴²

Representantskapene, som er øverste organ i et oppgavefellesskap, er et folkevalgt organ. Alle deltakerkommunene skal være representert.⁴³

Kommunale oppgavefellesskap kan, i likhet med vertskommunesamarbeid, inngå i forsterkede interkommunale samarbeid, for eksempel i form av «balanserte samarbeid».⁴⁴ Se for eksempel samarbeidet i Vestre Varanger i kapittel 10 nedenfor.

4.4 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid i kommuneloven kapittel 20

- **Formål:** Samarbeid om lovpålagte og individrettede tjenester
- **Øverste organ:** Felles folkevalgt nemnd/kommunedirektør i vertskommunen
- **Eget rettssubjekt:** Nei, del av vertskommunen
- **Adgang til å fatte enkeltvedtak:** Svært vid
- **Deltakernes økonomiske ansvar:** Vertskommunen er ansvarlig utad

Vertskommunesamarbeid reguleres i kommuneloven kapittel 20. Formålet med samarbeidsmodellen er å muliggjøre samarbeid om lovpålagte og individrettede tjenester som innebærer myndighetsutøvelse.⁴⁵ Eksempel på oppgaver eller tjenester det kan samarbeides om i et vertskommunesamarbeid er barnevern, sosiale tjenester, helsetjenester, legevakt, brann- og redningstjenester, byggesaksbehandling og så videre.⁴⁶

Modellen ble innført i 2006 i kommuneloven fra 1992, og ble raskt tatt i bruk av mange kommuner.⁴⁷ Ordningen ble videreført i kommuneloven fra 2018. Den er utformet på en måte som var ment å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet og demokratisk kontroll i større grad enn alternative samarbeidsmodeller.⁴⁸ Hvorvidt modellen reelt er egnet til å ivareta demokratisk kontroll for samarbeidskommunene, mener vi det er grunn til å stille spørsmål ved og viser til rapportens del 2 hvor vi beskriver erfaringer fra ulike samarbeidsformer.⁴⁹

Det er to former for vertskommunesamarbeid. Den første og vanligste er administrativt vertskommunesamarbeid som er regulert i kommuneloven § 20-2. Den andre er vertskommune

⁴¹ Se mer om forholdet til reglene om offentlige anskaffelser nedenfor i kapittel 7.

⁴² Se mer om delegasjon og myndighetsutøvelse nedenfor i kapittel 5.

⁴³ Kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav j og § 19-3.

⁴⁴ Se mer om balanserte samarbeid i kapittel 9.

⁴⁵ Ot.prp.nr. 95 (2005-2006) side 7.

⁴⁶ (KDD, 2023, s. 28)

⁴⁷ Prop. 49 L 2011-2012 s.17

⁴⁸ Prop. 46 L (2017-2018) s. 165

⁴⁹ Se oppsummeringer fra erfaringene fra de samarbeidene vi har undersøkt i del 2 punkt 15.3.

med felles, folkevalgt nemnd regulert i kommuneloven § 20-3. Begge typer samarbeid etableres gjennom en samarbeidsavtale, jf. § 20-4.

For å etablere et administrativt vertskommunesamarbeid må kommunestyret i samarbeidskommunene i tillegg instruere kommunedirektøren i egen kommune til å delegere nærmere angitte oppgaver og myndighet til vertskommunens kommunedirektør. Samarbeidskommunene kan i utgangspunktet overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder myndighet til å fatte vedtak og vedta forskrifter, til vertskommunen «så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det».⁵⁰ Det er imidlertid en viss forskjell mellom hvilke saker som kan delegeres til et administrativt vertskommunesamarbeid og et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Dette er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 5.

I et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er nemnda det øverste organet. Nemnda skal ha minst to medlemmer fra hver kommune. Ved etableringen av et vertskommunesamarbeid med felles nemnd, delegerer kommunestyrene i samarbeidskommunene kompetanse til fellesnemnda. Nemnda kan deretter overlate oppgaver til kommunedirektøren i vertskommunen, slik at mye av samarbeidet i praksis utføres i vertskommunens administrasjon også når vertskommunen har en folkevalgt nemnd.

Vertskommunesamarbeid utgjør ikke et eget rettssubjekt. Organisatorisk er samarbeidet underlagt vertskommunens virksomhet, og det daglige arbeidet på samarbeidsområdet blir overtatt av vertskommunens administrasjon.

Vertskommunesamarbeid er relativt vanlig å bruke i forsterkede interkommunale samarbeid i form av «balanserte samarbeid». Se for eksempel Vestre Varanger 4K-samarbeidet omtalt i kapittel 10 i del 2.

4.5 Interkommunalt selskap

Interkommunalt selskap i IKS-loven

- **Formål:** Kommunal næringsvirksomhet og mer omfattende felles oppgaver
- **Øverste organ:** Representantskap, ikke folkevalgt organ
- **Eget rettssubjekt:** Ja
- **Adgang til å fatte enkeltvedtak:** Begrenset, jf. koml. § 5-4 (2)
- **Deltakernes økonomiske ansvar:** Ubegrenset

Interkommunalt selskap forkortes IKS og er regulert i IKS-loven. Samarbeidsformen skiller seg fra de som er omtalt over ved at den bygger på selskapsrettslige prinsipper. Interkommunale selskaper passer for kommunal næringsvirksomhet og mer omfattende fellesoppgaver. Interkommunale selskap blir gjerne benyttet til samarbeid om kommunal næringsvirksomhet, vann og avløp, IKT, revisjon, havnevirksomhet, legevakt mv. Deltakelse i interkommunale

⁵⁰ Kommuneloven § 20-1

selskap er svært utbredt og samtlige norske kommuner har eierskap i minst ett interkommunalt selskap.⁵¹

Et interkommunalt selskap styres gjennom et representantskap, som er selskapets øverste organ, jf. IKS-loven §§ 6-9a. Representantskapet i et interkommunalt selskap er ikke et folkevalgt organ i motsetning til representantskapene i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap omtalt over.⁵² Alle deltakerne i et interkommunalt selskap skal være representert i representantskapet med minst én representant.

I tillegg til representantskapet, har et interkommunalt selskap et styre og en daglig leder. Det er representantskapet som normalt velger styret i selskapet, jf. § 10. Styret har ifølge § 13 ansvar for forvaltningen av selskapet og organiseringen av virksomheten. Daglig leder har ansvar for den daglige ledelsen av selskapet, jf. § 14.

Interkommunale selskap er alltid selvstendige rettssubjekter, og deltakerne i selskapet har ubegrenset ansvar for sin del av selskapets forpliktelser.⁵³ Selskapet kan dermed, på samme måte som en kommune, ikke gå konkurs. Hvis det interkommunale selskapet ikke kan betale for seg, betyr det at eierkommunene må ta regningen. Interkommunale selskap bør følgelig ikke brukes til virksomhet som innebærer en høy økonomisk risiko. Dette skiller interkommunale selskap fra aksjeselskap og samvirkeforetak hvor eiernes ansvar er begrenset.

IKS-loven stiller mer detaljerte krav til samarbeidet mellom deltakerkommunene enn samarbeidsformene i kommuneloven. Dette gjør at interkommunale selskap er særlig egnet for større og mer sammensatte samarbeid eller der mange kommuner deltar i samarbeidet. For samarbeid om mer avgrensede oppgaver, vil gjerne interkommunale selskaper oppfattes som for byråkratiske.

Interkommunale selskap kan i likhet med de andre samarbeidsformene inngå som en del av et forsterket interkommunalt samarbeid. Eksempler på dette finner vi både i Region Nordhordland og Vestfold omtalt nedenfor i kapittel 12 og 13. Til forskjell fra de øvrige samarbeidsformene kan også interkommunale selskap eie hverandre og dermed inngå i en konsernstruktur og derigjennom danne et forsterket samarbeid.

⁵¹ (Andersen, 2022).

⁵² Kommuneloven § 5-1

⁵³ IKS-loven §§ 3-4

5 Delegasjon av myndighet til interkommunale samarbeid

5.1 Innledning

Skal et interkommunalt samarbeid fungere etter sin hensikt, må samarbeidsorganet ha myndighet til å utføre de felles oppgavene som er tenkt løst gjennom samarbeidet. Det innebærer at man må ha et bevisst forhold til reglene om kompetanse og delegasjon når man etablerer interkommunale samarbeid. Dette gjelder særlig dersom samarbeidsorganet skal ha muligheten til å fatte enkeltvedtak.

Kommuneloven har generelle regler for delegasjon av myndighet i kommuneloven §§ 5-3 og 5-4. De generelle reglene kommer til anvendelse på delegasjon til samarbeidsformer som ikke er regulert i kommuneloven, som for eksempel delegasjon av myndighet til et interkommunalt selskap eller et samvirkeforetak. Disse reglene er omtalt i nedenfor i punkt 5.2. Her omtales også noen generelle rettslige utgangspunkter for delegasjon i kommunesektoren.

Kommuneloven har i tillegg særregulering av delegasjon av myndighet til interkommunale samarbeid som er opprettet etter kommunelovens regler, det vil si interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid. Disse reglene er omtalt i punkt 5.3.

5.2 De generelle reglene om delegasjon

5.2.1 Noen utgangspunkter

I kommuneloven § 5-3 står det at kommunestyret er det øverste organet i en kommune. Myndigheten til å treffe vedtak på vegne av kommunen ligger dermed i utgangspunktet hos kommunestyret med mindre noe annet er lovregulert eller følger av et lovlig vedtak om delegasjon.

Delegasjon betyr at man overlater til noen andre å ta beslutninger man selv kunne ha tatt. Reglene om delegasjon innebærer ikke at den som delegerer gir fra seg ansvaret eller mister kompetansen som delegeres. Det organet som har delegert kompetansen kan trekke den delegerte kompetansen tilbake, velge å fatte vedtak selv, instruere det underordnede organet i hvordan kompetansen skal benyttes eller omgjøre vedtak innenfor lovens rammer.⁵⁴

Reglene om delegasjon gjelder «myndigheten til å treffe vedtak», jf. §§ 5-3 og 5-4. De legger ikke begrensninger på hvem som kan forberede et vedtak eller hvem som rent praktisk kan løse kommunens oppgaver.⁵⁵ Mange oppgaver kan dermed løses innenfor rammene av et interkommunalt samarbeid uten at vedtakskompetanse delegeres til samarbeidsorganet.

Vedtaksbegrepet i kommuneloven er videre enn i forvaltningsloven § 2.⁵⁶ Begrepet «vedtak» i kommuneloven omfatter både enkeltvedtak og forskrifter i forvaltningslovens forstand, samt

⁵⁴ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 5-3 note 4. For enkeltvedtak setter forvaltningsloven § 35 grenser for omgjøring til ugunst for private parter.

⁵⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 66

⁵⁶ Se nærmere omtale av begrepet enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 nedenfor i punkt 5.3.2.

andre former for avgjørelser som en kommune kan treffe.⁵⁷ Hopsnes uttrykker det slik at begrepet «vedtak» i kommuneloven omfatter «enhver rettslig avgjørelse».⁵⁸ For eksempel vil begrepet også kunne omfatte beslutninger om privatrettslige disposisjoner eller vedtak om budsjett og økonomiplaner.

Saker av «prinsipiell betydning» skal behandles i folkevalgte organer og kan ikke delegeres til administrasjonen i en kommune, jf. kommuneloven § 13-1 sjette ledd. Tilsvarende begrensning i delegasjonsadgangen finner vi i flere bestemmelser omtalt nedenfor. I forarbeidene til kommuneloven står det at kommunestyret har «vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning».⁵⁹ Det er relevant å legge vekt på vedtakets karakter, konsekvenser, kommunens størrelse, instruks, tidligere praksis og tidligere politisk behandling i kommunen.⁶⁰ Avgjørelser som i hovedsak er regelstyrte eller som har solid forankring i tidligere politiske vedtak i kommunen vil sjelden være prinsipielle. Jo større innslag av nytt lokalpolitisk skjønn, jo større grunn er det for å si at saken er prinsipiell.⁶¹ Saker som gjelder spørsmål om store verdier, som har langsiktige virkninger eller som innebærer høy økonomisk risiko for kommunen, vil typisk være prinsipielle saker.

Det er mange regler både i kommuneloven og i annen lovgivning som setter konkrete begrensninger på adgangen til delegasjon. Slik regulering omtales ofte som delegasjonssperrer og de kjennetegnes gjerne med at det står at kommunestyret eller et annet organ «selv» skal fatte et vedtak.⁶² For eksempel står det i kommuneloven § 14-2 at kommunestyret «selv» skal vedta blant annet økonomiplanen og årsbudsjettet for kommunen. Denne kompetansen kan med andre ord ikke delegeres.

5.2.2 Intern delegasjon i kommunen

Kommunestyret kan ikke ta stilling til alle spørsmål i en kommune og har derfor vid adgang til å delegere myndighet *internt i egen kommune*. Kommuneloven § 5-3 tredje ledd sier at kommunestyret kan delegere myndighet «til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren» i egen kommune med mindre noe annet er regulert. Til formannskapet, faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommunerådet kan kommunestyret delegere myndighet når annet ikke er følger av loven.⁶³ De nærmere grensene for delegasjon til ordføreren og kommunaldirektøren er regulert i kommuneloven §§ 6-1 og 13-1. Kommunedirektøren kan delegere myndighet videre internt i kommunens administrasjon.⁶⁴

Interkommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd, som ikke er egne rettssubjekt, er en del av alle kommunene som inngår i samarbeidet. Delegasjon til slike organer er nærmere omtalt nedenfor i punkt 5.3.

⁵⁷ Brev 22. april 2021 til Samfunnsbedriftene fra Kommunal- og distriktsdepartementet

⁵⁸ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) §13-1 note 25

⁵⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 64

⁶⁰ Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) s. 277

⁶¹ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) §13-1 note 27

⁶² (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 97)

⁶³ Prop. 46 L (2017-2018) s 64, jf. s. 66.

⁶⁴ (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 97)

5.2.3 Delegasjon til andre rettssubjekter

Delegasjon til *andre rettssubjekter* er regulert i kommuneloven § 5-4. Andre rettssubjekter kan for eksempel være andre kommuner, interkommunale selskap, aksjeselskap og samvirkeforetak og foreninger. Slike organer kan, som nevnt over benyttes til interkommunale samarbeid. I tillegg kan interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap være egne rettssubjekter. Delegasjon til interkommunale samarbeidsorganer i kommuneloven er særskilt regulert og omtalt nedenfor i punkt 5.3.

I § 5-4 skilles det mellom delegasjon av vedtak som gjelder *lovpålagte oppgaver* i første ledd og delegasjon av vedtak som gjelder *andre oppgaver* i andre ledd. Denne grensen er ikke alltid klar.⁶⁵

For de *lovpålagte oppgavene*, som for eksempel mange oppgaver innen barnevern, grunnskole, helse- og omsorgstjenester osv., står det i første ledd at kommunestyre kan delegere myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter «så langt lovgivningen åpner for det». Hvorvidt den aktuelle loven åpner for delegasjon til andre rettssubjekter, beror på en konkret tolking. I noen tilfeller står det rett ut i loven at det er en slik delegasjonsadgang, men det er ikke et krav om eksplisitt regulering. Delegasjonsadgang kan for eksempel også være forutsatt i forarbeidene eller være lagt til grunn i andre kilder.⁶⁶

Første ledd skiller ikke mellom enkeltvedtak og andre typer vedtak. Det innebærer at § 5-4 første ledd kan tenkes brukt til å delegere kompetansen til å fatte enkeltvedtak så lenge den aktuelle sektorlovgivningen åpner for det. Første ledd avgrenser heller ikke eksplisitt mot delegasjon av myndighet i saker av prinsipiell betydning. Hvorvidt en slik begrensning likevel må innfortolkes er drøftet i teorien.⁶⁷

For *oppgaver som ikke er lovpålagte*, kan kommunestyret ifølge annet ledd delegere «myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.» Eksempler på slike oppgaver som ikke er lovpålagte kan være forvaltning av tilskuddsordninger, forvaltning av egne eiendommer, drift av ungdomsklubber eller kulturhus, tilrettelegging for idretten eller næringslivet i kommunen. Som nevnt innledningsvis er vedtaksbegrepet i kommuneloven videre enn i forvaltningsloven. Bestemmelsen kan derfor også brukes til å delegere kompetansen til å fatte enkeltvedtak til andre rettssubjekter, så lenge vedtaket ikke gjelder en lovpålagt oppgave og ikke har prinsipiell betydning.

⁶⁵ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 5-4 note 2

⁶⁶ (KDD, 2023, ss. 35-36)

⁶⁷ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 5-4 note 5

5.3 Delegasjon til interkommunale samarbeidsorgan etter kommunelovens regler

5.3.1 Innledning

Kommuneloven kapittel 18-20 har egne regler om hvilken myndighet som kan delegeres til de interkommunale samarbeidsorganene i loven. Det oppstår flere spørsmål når de generelle reglene i kapittel 5 og spesielle reglene i kapittel 18-20 skal leses i sammenheng.

Nedenfor behandler vi først reglene for oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd som i liten grad åpner for delegasjon av vedtaksmyndighet, og deretter vertskommunesamarbeid som i stor grad åpner for delegasjon av vedtaksmyndighet. Først omtaler vi begrepet «enkeltvedtak» som brukes i disse bestemmelsene.

5.3.2 Begrepet «enkeltvedtak» i kapittel 18-20

Et særtrekk ved delegasjonsreglene i kapittel 18-20 er at de særskilt regulerer eller begrenser myndigheten til å fatte «enkeltvedtak» i forvaltningsrettslig forstand, ikke «vedtak» i kommunalrettslig forstand som omtalt over. At man bruker to ulike vedtaksbegreper i de to regelsettene, gjør det komplisert å anvende dem i sammenheng.

Når det står «enkeltvedtak» i §§ 18-1, 19-1 og 20-1 må det forstås på samme måte som i forvaltningsloven § 2.⁶⁸ Forvaltningsloven § 2 inneholder følgende definisjoner av begrepene «vedtak» og «enkeltvedtak»:

«a. vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkelpersoner eller andre private rettssubjekter);

b. enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;» (understreket her)

Begrepet «enkeltvedtak» bygger på definisjonen av «vedtak». Etter forvaltningslovens terminologi må «vedtaket» være et utslag av *myndighetsutøvelse*. For at noe skal være et «enkeltvedtak» må det i tillegg være «bestemmende for rettighetene eller pliktene» til en eller flere «bestemte personer». Eksempler på kommunalrettslige «vedtak» som ikke er «enkeltvedtak», er forskrifter, vedtak om interne forhold eller privatrettslige beslutninger som ikke innebærer myndighetsutøvelse.

5.3.3 Interkommunale politiske råd og oppgavefellesskap

Kommuneloven §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd har lik ordlyd og sier at samarbeidsorganet «ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak» med unntak for enkeltvedtak «om interne forhold i samarbeidet» eller enkeltvedtak i forbindelse med forvaltningen av «tilskuddsordninger». I juridisk teori er det drøftet hvorvidt det i tillegg må innfortolkes et

⁶⁸ Prop. 46 L (2017-2018) s. 398

forbud mot å delegere kompetanse til å fastsette forskrifter.⁶⁹ Etter vårt syn er det ikke naturlig å tolke delegasjonsforbudet utvidende da ordlyden fremstår som klar.⁷⁰ Å fatte enkeltvedtak har i tillegg større påvirkning på individers rettssikkerhet enn å vedta en forskrift, og det kan dermed være større grunn til å begrense kompetansen til å fatte enkeltvedtak.

Et annet tolkningsspørsmål er om §§ 18-1 og 19-1 gjelder *i stedet for* eller *i tillegg til* den generelle reguleringen i §§ 5-3 og 5-4.

Hvis samarbeidsorganet *ikke er et selvstendig rettssubjekt*, er det eventuelt § 5-3 som gjelder i tillegg. Representantskapet i rådet eller oppgavefellesskapet er et folkevalgt organ, jf. § 5-1 andre ledd bokstav i eller j. Utgangspunktet i § 5-3 er at kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak, i den videre kommunalrettslige forstanden, til andre folkevalgte organer med mindre noe annet følger av loven. Spørsmålet er med andre ord om *andre vedtak* enn «enkeltevedtak» kan delegeres til representantskapet dersom samarbeidsorganet ikke er et eget rettssubjekt. Hopsnes synes å legge til grunn en slik fortolkning i Karnovs lovkommentar og legger i så fall til grunn at § 5-3 gjelder *i tillegg* når det ikke er snakk om enkeltvedtak.⁷¹ Etter vårt syn er det gode grunner for en slik fortolkning, men det er likevel uklart hva som er gjeldende rett.

Hvis samarbeidsorganet derimot er et *selvstendig rettssubjekt*, er det eventuelt § 5-4 som kommer til anvendelse i tillegg. Kommunal- og distriktsdepartementet har i en tolkningsuttalelse lagt til grunn at reguleringen av delegasjonsadgang i §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd gjelder *i stedet for* de alminnelige reglene om delegasjon i § 5-4.⁷² Forarbeidene tilsier samme løsning.⁷³ Det innebærer så vidt vi kan forstå at delegasjonsadgangen ikke kan suppleres med reguleringen i § 5-4 – også dersom det er tale om annet enn delegasjon av kompetansen til å fatte enkeltvedtak. I så fall vil det i noen tilfeller være videre adgang til å delegere vedtakskompetanse til et aksjeselskap eller en forening enn til et interkommunalt samarbeidsorgan. Umiddelbart fremstår det som ulogisk. Hopsnes peker også på dette og trekker departementets konklusjon i tvil.⁷⁴ Det fremstår også som ulogisk at § 5-3 skal tolkes på en annen måte enn § 5-4 i forhold til spesialreglene i §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd.

For vårt formål er det ikke nødvendig å ta stilling til disse tolkningsspørsmålene. Det er tilstrekkelig å peke på at delegasjonsadgangen til interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap er snever og at grensene i tillegg synes å være uavklarte. Det begrenser i praksis kommunens mulighet til å bruke disse samarbeidsformene både til oppgaver som går ut på å fatte enkeltvedtak og andre typer vedtak fordi man ikke kan vite sikkert om det er lovlig eller ei.

⁶⁹ (Stokstad, Devik, Hopsnes, & Sletnes, 2025) lovkommentar til § 18-1 andre ledd og § 19-1 andre ledd og (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 18-1 note 4 og § 19-1 note 2

⁷⁰ Ordlyden underbygges av merknadene til bestemmelsen i Prop. 46 L (2017-2018) s. 398

⁷¹ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 18-1 note 4

⁷² Brev 22. april 2021 til Samfunnsbedriftene fra Kommunal- og distriktsdepartementet

⁷³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 66

⁷⁴ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 18-1 note 4

5.3.4 Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd

Vertskommunemodellen kapittel 20 er laget for å ha en samarbeidsmodell som åpner for samarbeid om *lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse*, det vil si oppgaver som omfatter å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter. KommuneLOven § 20-1 første ledd sier:

«En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en vertskommune etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.»

Kommunene kan imidlertid ikke delegere seg vekk fra sine lovpålagte plikter, og samarbeidskommunen beholder derfor ansvaret for lovpålagte oppgaver selv om noen av disse delegeres til vertskommunen.⁷⁵

I saker som gjelder *lovpålagte oppgaver*, gir denne bestemmelsen en videre adgang til delegasjon til vertskommunen enn det som følger av de alminnelige reglene for delegasjon til andre rettssubjekter i § 5-4 første ledd omtalt over. Det er ikke et krav om at LOven må åpne for delegasjon til andre rettssubjekter. Det er tilstrekkelig at det ikke foreligger et forbud mot delegasjon, for eksempel på grunn av en delegasjonssperre som omtalt over i punkt 5.2.1.

Så lenge det ikke foreligger noe forbud kan kommunestyrene i samarbeidskommunene delegere vedtaksmyndighet i «alle typer saker» til den nemnda i vertskommunen med felles folkevalgt nemnd. Videre delegasjon til kommunedirektøren i vertskommunen kan bare skje i saker som ikke har «prinsipiell betydning».

5.3.5 Administrative vertskommunesamarbeid

Kommunestyrene kan også delegere vedtaksmyndighet, herunder myndighet til å fatte enkeltvedtak, i saker som gjelder lovpålagte oppgaver til et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. § 20-1 første ledd, gjengitt over.

For slike samarbeid er imidlertid adgangen til delegasjon til kommunedirektøren i vertskommunen begrenset til saker «som ikke har prinsipiell betydning», jf. § 20-2. Begrensningen sammenfaller med den generelle begrensningen for hva slags vedtak som kan delegeres til kommunedirektøren i egen kommune, jf. kommuneLOven § 13-1 sjette ledd.

⁷⁵ (NOU 2016:4 Ny kommuneLOven, s. 205)

6 Samkommuner

6.1 Innledning

Samkommuner var en modell for forsterket interkommunalt samarbeid som fantes i kommuneloven av 1992 i perioden fra 25. mai 2012 til vedtakelsen av ny kommunelov i 2018.⁷⁶ Ordningen var et resultat av to forsøk i Trøndelag. Til tross for gode erfaringer fra forsøkene ble ordningen varslet avviklet allerede i mai 2014 fordi regjeringen ville satse på kommunesammenslåinger fremfor forsterkede samarbeid.⁷⁷ Ordningen var med andre ord knapt vedtatt før den ble avviklet igjen, og at erfaringene med ordningen, ut over forsøkene, er derfor begrenset.

Kommunereformen førte ikke til noen stor reduksjon i antall kommuner. Etter vårt syn er det følgelig grunnlag for å vurdere samkommuneordningen på nytt. I dette kapittelet beskriver vi ordningen. Erfaringene fra forsøkene omtales kapittel 14, og kapittel 21 drøfter vi om ordningen bør gjeninnføres i kommuneloven.

6.2 Bakgrunn for ordningen

Samkommunemodellen ble i forarbeidene fra 2011 begrunnet i at det tradisjonelt hadde vært lite samarbeid om felles tjenesteproduksjon blant kommunene.⁷⁸ Gjennom samkommunemodellen fikk kommunene mulighet til å etablere et interkommunalt samarbeid som var tilpasset samarbeid om sektorovergripende individrettede tjenester. Ordningen er med andre ord tilrettelagt for bredere samarbeid om tjenesteproduksjon enn vertskommunemodellen, og viktige hensyn ved utvikling av modellen har vært hensynet til rettssikkerhet, politisk styring og kontroll.⁷⁹

Gjennom samkommunen kunne dermed flere interkommunale enheter samles under ett felles folkevalgt organ – samkommunestyret – som kunne samordne og prioritere på tvers av område og sektor. Samkommunestyret sprang ut fra kommunestyrene i samarbeidskommunene, og var et resultat av indirekte valg.

Ved høringen av departementets forslag om å lovfeste samkommunemodellen, var de fleste høringsinstanser imot lovfesting.⁸⁰ Dette ble begrunnet med at modellen hadde demokratiske svakheter, at den ville virke byråkratiserende, og skape lengre avstand mellom innbyggerne og de ansvarlige politikerne. Flere mente at modellen i realiteten ville innebære et tredje forvaltningsnivå, og at man heller burde se på endringer i kommunesektoren. Departementet mente likevel at samkommunemodellen ville være et viktig tilskudd til lovverket, og viste til at modellen hadde mekanismer for helhetlig og god folkevalgt styring, samt at forsøkene i

⁷⁶ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1992 nr. 107 (opphevet)

⁷⁷ Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 s. 43

⁷⁸ Prop. 49 L (2011-2012) s. 22

⁷⁹ Prop. 49 L (2011-2012) s. 22-23

⁸⁰ Prop. 49 L (2011-2012) s. 12

Innherred og Midtre Namdal hadde vist at det var behov for en ny form for interkommunalt samarbeid.

6.3 Nærmere om organiseringen og reguleringen

Samkommuner var regulert i kapittel 5B i kommuneloven 1992. Samkommunen var, i likhet med modellene i dagens kommunelov, et frivillig samarbeid mellom to eller flere kommuner. Samarbeidet ble opprettet ved en samarbeidsavtale, som ble vedtatt av deltakerkommunenes kommunestyre. Samkommunene var egne rettssubjekter og deltakerkommunene kunne ikke delta i mer enn én samkommune jf. kommuneloven 1992 § 28-2a.

Det øverste organet i en samkommune var samkommunestyret. Samkommunestyret bestod av minst tre representanter og vararepresentanter fra hver deltakerkommune, som ble valgt av og fra kommunestyrene jf. § 28-2h. Samkommunestyret valgte selv leder og nestleder, som var samkommunens ordfører og varaordførere. Samkommunen skulle ha sine egne ansatte, og samkommunestyret skulle ansette en administrativ leder for samkommunen, jf. § 28-2j.

Etter loven var det vid adgang til å overføre oppgaver og myndighet til samkommunen. Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke var lagt til kommunestyret eller andre kommunale organer, kunne overføres til en samkommune. Det var imidlertid et krav om at deltakerkommunene overførte samme oppgaver og myndighet til samkommunen, jf. § 28-2b. Deltakerkommunen hadde ikke adgang til direkte styring eller instruksjon overfor samkommunen, men kunne påvirke driften gjennom representasjonen i samkommunestyret. Det var med andre ord ikke tale om delegasjon av myndighet, slik vi har omtalt over i kapittel 5, men overføring av kompetanse på nærmere bestemte områder.

Innbyggerne i en deltakerkommune måtte forholde seg til samkommunen på de områder der denne utførte tjenester eller utøvet myndighet. Eksempelvis skulle klager rettes til samkommunen dersom disse var truffet av samkommunestyrets underordnede organer. Vedtak som ble truffet av samkommunestyret, måtte klages til departementet, eller i praksis Fylkesmannen.⁸¹

I en samkommune heftet deltakerne ubegrenset for en andel av samkommunens forpliktelser, jf. § 28-2f. Kreditorer måtte kreve dekning av samkommunen før den kunne kreve den enkelte deltakerkommunen for sin andel av forpliktelsen. Eventuelle underskudd i samkommunen var samkommunen selv pliktig til å dekke, og deltakerkommunene var pliktig til å yte tilskudd til inndekning av slikt underskudd, jf. § 28-2i. Dersom samkommunen hadde betalingsvansker, kunne dette lede til oppløsning, jf. § 28-2n.

Reglene for uttreden fra og oppløsning av samkommunene var gitt i §§ 28-2t og 28-2u. Dersom deltakerkommunene var enige om det, kunne samkommunen oppløses. Reglene for uttreden var mer kompliserte. En deltakerkommune som ville ut fra samkommunen, måtte varsle samkommunen og øvrige deltakerkommuner skriftlig. Oppsigelsestiden var på minst ett år.

⁸¹ Kommuneloven (1992) § 28-2p og Prop. 49 L (2011-2012). Fylkesmannen er nå Statsforvalteren.

Departementet kunne imidlertid godkjenne umiddelbar uttreden, eller kreve at samarbeidet fortsatte i et bestemt tidsrom dersom hensynet til en eller flere deltakerkommuner tilsa dette.

7 Forholdet til reglene om innkjøp og statsstøtte

7.1 Innledning

Reglene om offentlig innkjøp og statsstøtte innebærer i praksis viktige begrensinger i hvordan interkommunale samarbeid kan organiseres, og vår erfaring er at mange kommuner ikke er tilstrekkelig oppmerksomme på disse reglene. I kommuneloven § 17-1 tredje ledd står det: «Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.» Bestemmelsen har ingen selvstendig betydning og er kun en påminnelse om at kommunene alltid må vurdere forholdet til anskaffelsesreglene før de inngår avtaler om interkommunale samarbeid – herunder forsterkede interkommunale samarbeid.

Innenfor rammene av denne rapporten er det ikke hensiktsmessig å gi noen uttømmende redegjørelse for regelverket om offentlig anskaffelser eller statsstøtte. Formålet er kun å gi en oversikt over noen av de viktigste begrensingene og mulighetene som ligger i regelverket når kommunene skal etablere interkommunale samarbeid. Anskaffelsesregelverket er omtalt i kapittel 7.2 og reglene om statsstøtte i kapittel 7.3.

7.2 Reglene for offentlige anskaffelser

7.2.1 Innledning

De viktigste reglene om offentlige anskaffelser finner vi i anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften («FOA»).

⁸² Anskaffelsesloven gjelder for kontrakter om varer og tjenester og bygg- og anleggskontrakter når kontraktene har en anslått verdi på 100 000 kroner eller mer, jf. anskaffelsesloven § 2 første ledd.⁸³ Pliktsubjektene etter anskaffelsesregelverket er primært offentlige myndigheter, offentligrettslige organer eller sammenslutninger med slike, jf. anskaffelsesloven § 2 andre ledd. Anskaffelsesreglene *kan* derfor komme til anvendelse når kommuner inngår avtaler om å løse oppgaver gjennom interkommunale samarbeid.⁸⁴

Hovedregelen er at kontrakter som omfattes av regelverket, må inngås på grunnlag av en konkurranse. Det gjelder imidlertid flere unntak fra denne hovedregelen. For å få et interkommunalt samarbeid til å fungere på lovlig vis, vil det normalt være en forutsetning at det enten faller utenfor anskaffelsesregelverket eller tilpasses ett av unntakene i anskaffelsesforskriften.

7.2.2 Når er det tale om en «kontrakt»?

Som nevnt innledningsvis, gjelder regelverket for visse typer kontrakter det offentlige inngår. Er det ikke tale om en kontrakt, er man utenfor regelverket. I anskaffelsesforskriften § 4-1 er begrepet definert som en «gjensidig bebyrdende avtale som en eller flere oppdragsgivere inngår

⁸² Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) 17. juni 2016 nr. 73 og Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) 8. desember 2016 nr. 974

⁸³ Her vi det trolig komme en heving av beløpet til 300 000 kr om kort tid hvis forslaget i Prop. 147 L (2024-2025) blir vedtatt.

⁸⁴ (NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 208)

skriftlig med en eller flere leverandører».⁸⁵ Definisjonen *kan* ramme interkommunale samarbeid, som for eksempel går ut på at én kommune mot betaling fra andre kommuner utfører nærmere angitte oppgaver for eksempel gjennom et vertskommunesamarbeid.

Et viktig unntak fra kontraktsbegrepet finner vi i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h. Her fremgår det at «tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet» er unntatt fra EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32. Eksempler på slik tjenester kan være å ilegge skatt eller utøve ulike former for tvang overfor innbyggerne, som for eksempel når barnevernet utøver sin myndighet etter barnevernsloven kapittel 5.⁸⁶ Når kommunen gir tjenester, for eksempel innen helse- og sosialsektoren, blir grensene vanskeligere å trekke og det må foretas en konkret vurdering.⁸⁷ Begrepet «utøvelse av offentlig myndighet» må tolkes i lys av EU-rettslige kilder, og det kan ikke legges til grunn at det er innholdsmessig likt med tilsvarende begrep i forvaltningsloven § 2 bokstav a.

7.2.3 Unntaket for utvidet egenregi

Et praktisk viktig unntak som ofte kan anvendes ved etableringen av interkommunale samarbeid, er unntaket for utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften § 3-1, jf. § 3-2. Unntaket forutsetter at kontrakten inngås med et annet rettssubjekt enn kommunen. Når unntaket skal anvendes på interkommunale samarbeid, forutsetter det i praksis at man velger en samarbeidsform der det opprettes et eget rettssubjekt. Det kan for eksempel være et selskap eller et kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt. Et vertskommunesamarbeid vil derimot ikke kunne tilpasses til unntaket for utvidet egenregi. Det samme vil gjelde for et kommunalt oppgavefellesskap som ikke er organisert som et eget rettssubjekt.

For å omfattes av unntaket for utvidet egenregi er det tre vilkår som må være oppfylt så lenge samarbeidet består:

For det første må oppdragsgiveren utøve en «kontroll» over rettssubjektet. Kontrollen kan utøves alene, jf. § 3-1, eller av oppdragsgiverne i fellesskap jf. § 3-2. Det er utøvelse av kontroll i fellesskap som aktuelt ved interkommunale samarbeid. Kontrollen over samarbeidsorganet skal i så fall tilsvare den kontrollen kommunene utøver over egen virksomhet. Det er oppstilt konkrete krav til kontrollen i § 3-2 andre ledd. Kravene innebærer at alle kommunene må være representert i styrende organer, som for eksempel i representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap. Kommunene skal i fellesskap gjennom samarbeidsorganet utøve «bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger», og samarbeidsorganet skal ikke forfølge interesser som er i strid med kommunenes interesser. Etablerer man et interkommunalt samarbeid som skal passe til unntaket for utvidet egenregi, må det derfor tas hensyn til kontrollvilkårene når det utarbeides samarbeidsavtaler, vedtekter, aksjonæravtaler og lignende styringsdokumenter.

⁸⁵ Kontraktsdefinisjonen og dermed anvendelsesområdet for regelverket er utviklet gjennom praksis fra EU-domstolen fordi det norske regelverket er gjennomføringer av anskaffelsesdirektivet 2014/24/EU og forløperne til dette direktivet.

⁸⁶ Lov om barnevern (barnevernsloven) 18. juni 2021 nr. 97.

⁸⁷ Se blant annet KOFA-2010-364 om barnevernstjenester og EFTA-domstolens sak 4/22 Stendi/Norlandia.

For det andre må samarbeidsorganet utføre mer enn «80 prosent» av sin aktivitet for de samarbeidene kommunene eller andre rettssubjekter de kontrollerer, jf. § 3-2 første ledd bokstav b. Det innebærer at inntil 20 % av tjenestene til samarbeidsorganet kan tilbys andre private eller offentlige aktører. Når kommuner går sammen om å løse oppgaver i fellesskap, er dette kravet sjelden et problem å overholde, men kan med fordel tas med i samarbeidsavtaler, vedtekter og lignende.

For det tredje må det ikke være «direkte private eierandeler» i samarbeidsorganet. For samarbeidsformene i kommuneloven og interkommunale selskap, vil dette ikke være noen aktuell problemstilling ettersom disse samarbeidsformene er forbeholdt kommuner. Velger man derimot å gå for samarbeid gjennom et aksjeselskap eller samvirkeforetak, kan det ikke være noen private aksjonærer eller medlemmer.⁸⁸ Velger man en samarbeidsform som i utgangspunktet åpner for privat eiere eller medlemmer, så bør begrensninger i hvem som kan være eier reguleres i vedtektene.

7.2.4 Unntaket for offentlig-offentlig-samarbeid

Et annet viktig unntak som kan være aktuelt for interkommunale samarbeid, er unntaket for offentlig-offentlig samarbeid i anskaffelsesforskriften § 3-3. For slike samarbeid er det ikke et krav at samarbeidet skal utøves gjennom et eget rettssubjekt.

Unntaket i anskaffelsesforskriften § 3-3 gjelder for kontrakter som inngår «utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere» som etablerer eller gjennomfører «et samarbeid». Det er oppstilt tre vilkår, som alle må være oppfylt. Det må være snakk om et samarbeid:

«a. som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,

b. som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og

c. der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne»

Begrepet «samarbeid» er tolket relativt strengt i den forstand at alle parter må bidra aktivt til å løse en felles oppgave.⁸⁹ Det er ikke tilstrekkelig at en eller flere av partene kun bidrar med kostnadsdekning. Samtidig er det ikke et krav om at alle må bidra med like mye eller med det samme.⁹⁰ Dette må det tas hensyn til når samarbeidet etableres. For å unngå at samarbeidet utvikler seg i en retning som gjør at man ikke lenger oppfyller kravet til et reelt samarbeid, kan det være hensiktsmessig å vurdere regulering om oppgavefordelingen i samarbeidet i samarbeidsavtalen eller andre styringsdokumenter. Kravet til at alle kommunene må bidra i samarbeidet med annet enn kostnadsdekning, gjør at vertskommunesamarbeid i utgangspunktet er vanskelig å tilpasse til unntaket. Vi tar her et forbehold for vertskommunesamarbeid som inngår i et forsterket balansert samarbeid. Et slikt samarbeid kan,

⁸⁸ Det er også tillatt med indirekte privat eierskap, jf. direktiv 2014/24/EU fortalen punkt 32.

⁸⁹ Direktiv 2014/24/EU fortalens punkt 33.

⁹⁰ KOFA-2017-107

gjennom riktige grep i avtaleverket, etter vårt syn tilpasses unntaket for offentlig-offentlig-samarbeid.

Vilkåret i bokstav a om at det må være en «offentlig oppgave», er derimot tolket forholdsvis vidt. Det omfatter alle typer oppgaver som det offentlige har eller har påtatt seg, herunder støttetjenester som IKT, arkivtjenester, regnskap og lignende så lenge det bidrar til utførelsen av en offentlig tjeneste.⁹¹ Kravet til «et felles mål» er ment å avgrense mot de tilfeller det i realiteten er tale om et rent kjøp av tjenester og ikke et reelt samarbeid.

Videre er det et krav at samarbeidet skjer «utelukkende av hensyn til offentlige interesser». Unntaket er med andre ord ikke ment for virksomhet som drives for å få en fortjeneste, og passer for eksempel godt på interkommunale samarbeid som er basert på at deltakerne i fellesskap dekker løpende kostnader eller på selvkostmodeller. Dette vilkåret er blant annet begrunnet i at offentlig eide selskaper som også deltar i konkurranse med rent private selskaper, ikke skal kunne dra noen fordel av en slik samarbeidsavtale sammenlignet med andre.⁹²

Også for samarbeidsavtaler er det et krav om at mindre enn 20 % av aktiviteten retter seg mot andre enn samarbeidskommunene. Dette kravet kan med fordel avtales i samarbeidsavtalen, vedtekter eller lignende styringsdokumenter.

7.3 Forbudet mot offentlig støtte

Utgangspunktet er at offentlig støtte til foretak er konkurransevidende og dermed forbudt. EØS-avtalen artikkel 61(1) inneholder definisjonen av statsstøtte.⁹³ Det er seks vilkår som må være oppfylt. Det finnes flere unntak fra forbudet mot statsstøtte.⁹⁴

Vilkårene i artikkel 61 som må være oppfylt for at noe regnes som offentlig støtte

1. Mottaker av støtte er et *foretak som utøver en økonomisk aktivitet* (foretaksvilkåret).
2. Støtten er gitt *fra staten* (inkludert kommunene) eller av statsmidler i enhver form.
3. Støtten innebærer en *økonomisk fordel* for mottakeren.
4. Støtten begunstiger *enkelte foretak* eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret).
5. Støtten kan virke *konkurransevidende*.
6. Støtten kan påvirke *samhandelen mellom EØS-landene*.

⁹¹ Direktiv 2014/24/EU fortalens punkt 33 og EU-domstolen i sak C-796/18 (ISE)

⁹² Direktiv 2014/24/EU fortalens punkt 31, EU-domstolen i sak C-796/18 (ISE) og KOFA-2009246).

⁹³ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen) 2. mai 1992

⁹⁴ Hva som kan utgjøre «forenlig støtte» fremgår av EØS-avtalen artikkel 61(2) og (3). Støtten må godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Statsstøtte kan i visse tilfeller gis uten krav om forhåndsnotifikasjon til ESA, jf. blant annet forordning 651/2014 (gruppeunntaksforordningen «GBER»).

Når regelverket anvendes på interkommunale samarbeid, vil *foretaksvilkåret* være sentralt for å avgrense anvendelsen av regelverket. Kun dersom samarbeidet knytter seg til økonomisk aktivitet, må man ta hensyn til forbudet mot statsstøtte. Begrepet økonomisk aktivitet innebærer mer enn rent kommersiell forretningsdrift og som en tommelfingerregel kan man si at det drives økonomisk aktivitet hvis det er et marked for tjenesten. I så fall vil som en hovedregel samarbeidsorganet være avskåret fra å ta imot støtte fra kommunene eller andre offentlige myndigheter. Kommuner kan i slike tilfeller heller ikke motta økonomiske «fordeler» fra hverandre som ledd i samarbeidet.

Statsstøtte er mer enn rene tilskudd og kan for eksempel innebære at kommunen stiller lokaler til rådighet for samarbeidet, gir eller selger en eiendom til under markedspris eller gir samarbeidet andre økonomiske fordeler. Avtaler som inngås på markedsmessige vilkår, vil derimot ikke anses å innebære statsstøtte.

Hvis det er et marked for den aktuelle tjenesten kommunene ønsker å samarbeide om, bør de med andre ord vurdere forholdet til statsstøttereglene nærmere når de etablerer et interkommunalt samarbeid.

Avslutningsvis nevner vi at ESA har hatt en undersøkelsessak mot Norge som gjelder spørsmålet om kommunale samarbeidsformer som har ubegrenset ansvar, i seg selv kan utgjøre ulovlig statsstøtte.⁹⁵ Saken har pågått i 10 år, og det er foreløpig ikke gitt noen endelige konklusjoner. ESA har i brevet gitt foreløpige signaler som kan tilsa at samarbeidsformer som vi kan finne tilbake til i kommuneloven fra før EØS-avtalen, vil være lovlige fordi det anses som eksisterende støtteordninger. Hva som blir ESAs endelige konklusjon og når den eventuelt kommer, vites ikke. Konkluderer ESA med at samarbeidsformene som har ubegrenset ansvar innebærer ulovlig støtte, vil det trolig måtte håndteres gjennom lovendringer.

⁹⁵ Brev fra ESA til Nærings- og fiskeridepartementet 15. desember 2015.

8 Samarbeidsformer i Norden

8.1 Innledning

Interkommunalt samarbeid er utbredt i de fleste europeiske land.⁹⁶ For oss er det naturlig å sammenligne med de øvrige nordiske landene fordi de på mange måter ligner oss. Alle de nordiske landene har en tradisjon for at et stort antall oppgaver løses lokalt og at kommunene dermed også er et viktig verktøy for å gjennomføre nasjonal politikk.⁹⁷ Samtidig har kommunene i Norden et relativt vidtrekkende selvstyre og forholdsvis like demokratiske tradisjoner. Interkommunalt samarbeid er utbredt i alle de nordiske landene.⁹⁸

Vi gir ingen uttømmende beskrivelse av adgangen til å drive interkommunalt samarbeid i våre nordiske naboland, men har undersøkt hvorvidt de har samarbeidsmodeller som synes særlig egnet for forsterkede interkommunale samarbeid.

8.2 Sverige

8.2.1 Innledning

Sverige har 290 kommuner, hvilket innebærer at de i gjennomsnitt er klart større enn norske kommuner. Alle svenske kommuner følger samme lovgivning og har i hovedsak samme ansvar og oppgaver. Samtidig har de, i likhet med i Norge, ulike forutsetninger for eksempel geografisk, demografisk og økonomisk.⁹⁹ I svenske utredninger og litteratur pekes det derfor på mange av de samme utfordringene som i norske kilder.¹⁰⁰

Det øverste folkevalgte organet i svenske kommuner heter fullmäktige og tilsvarer norske kommunestyre.¹⁰¹ I tillegg må svenske kommuner ha en styrelse, som kan sies å tilsvare våre formannskap, og de nämnder som er nødvendige for å løse kommunens oppgaver, jf. kommunallagen kapittel 3 §§ 3 og 4. Kommunen står fritt til å etablere og organisere nämndene slik de selv finner hensiktsmessig, og har også ellers relativt stor frihet til å organisere seg.

Som hovedregel er det frivillig for svenske kommuner å etablere interkommunale samarbeid.¹⁰² De interkommunale samarbeidsformene, kommunalförbund, gemensam nämnd og avtalesamverkan, er regulert i kommunallagen kapittel 9. Gemensam nämnd har klare fellestrekk med vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Avtalesamverkan er den enkleste formen for interkommunalt samarbeid og består av avtaler mellom kommuner om fordeling av oppgaver. Samarbeidsformen kan dermed minne om administrativt

⁹⁶ (Eythórsson, Kettunen, Klausen, & Sandberg, 2017, s. 105)

⁹⁷ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 160)

⁹⁸ (Eythórsson, Kettunen, Klausen, & Sandberg, 2017, s. 106)

⁹⁹ (Sandberg K., 2024, s. 229)

¹⁰⁰ Se for eksempel (SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet, s. 31 flg.)

¹⁰¹ Kommunallag (2017:725) kapittel 3 § 1

¹⁰² (SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, ss. 79-80)

vertskommunesamarbeid. I tillegg finnes det flere rent privatrettslige former for interkommunalt samarbeid, som selskap, stiftelser, samt ideelle og økonomiske foreninger.¹⁰³

Ifølge en rapport utført av Statskontoret fra 2023 inngår 8 av 10 kommuner i et kommunalförbund, omtrent 7 av 10 kommuner inngår i minst en gemensam nämnd, og omtrent 9 av 10 kommuner inngår i et avtalesamverkan. Statskontoret påpeker at mens omfanget av de kommunalförbund og gemensam nämnd har vært relativt konstant siden 2016, har omfanget av avtalesamverkan økt i samme tidsrom. Årsaken til at kommunene velger avtalesamverkan, er ifølge Statskontoret at «det innebär mindre administration och overbyggnad».¹⁰⁴ Avtalebasert samarbeid kan også være et steg mot et mer omfattende interkommunalt samarbeid.¹⁰⁵

8.2.2 Kommunalförbund

Selv om interkommunalt samarbeid er utbredt i Sverige er det, som påpekt innledningsvis, en rådende oppfatning av at det er behov for mer og forsterket samarbeid i kommunesektoren.¹⁰⁶ Vi antar at både gemensamma nämnder og avtalesamverkan, samt andre privatrettslige samarbeidsformer, kan benyttes i forsterkede samarbeid. Kommunalförbund synes imidlertid å være den samarbeidsformen som er best tilrettelagt for omfattende samarbeid. Den har klare likhetstrekk med den opphevede samkommunemodellen i Norge.

De fleste svenske kommuner deltar i et eller flere kommunalförbund. I kommunallagen kapittel 3 § 8 står det:

«Kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.»

Kommunalförbundet er et eget rettssubjekt og kommunallagens øvrige regler gjelder så langt de passer på forbundet, jf. kapittel 9 § 2. Det er ingen større begrensninger på hva slags kommunale oppgaver et kommunalförbund kan brukes til å løse, og modellen brukes for eksempel til skolesektoren, vann og avløp, samt helse- og omsorgstjenester.¹⁰⁷ Det innebærer også at kommunalförbund kan utføre oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, herunder å treffe enkeltvedtak.¹⁰⁸ Etter hva vi forstår overtar forbundet formelt ansvaret for utførelsen av oppgavene og tilhørende myndighet på området.¹⁰⁹ Det er med andre ord ikke tale om ordinær delegasjon, slik det er omtalt over i punkt 5. Hvilke oppgaver som skal overlates til forbundet, må fremgå av samarbeidsavtalen (förbundsforordningen).

Et kommunalförbund egner seg for kompliserte eller omfattende oppgaver eller i samarbeid der mange kommuner deltar, fordi det er et eget rettssubjekt med en økonomi som er klart adskilt

¹⁰³ (SOU 2024:43 Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning , s. 53)

¹⁰⁴ (Statskontoret, 2023, ss. 39-40)

¹⁰⁵ (SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet, s. 81) Se også eksempler på at avtalebasert samarbeid har fungert som et springbrett til mer omfattende samarbeid i (Statskontoret, 2023).

¹⁰⁶ (SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet, s. 30)

¹⁰⁷ (SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, s. 85) og (Statskontoret, 2023, s. 40)

¹⁰⁸ (Jacobsen, 2022, s. 66)

¹⁰⁹ (Sandberg K. , 2024, s. 230)

fra deltakerkommunenenes økonomi. På den annen side utfordrer selvstendigheten den demokratiske styringen og kontrollen i deltakerkommunene. Følgelig egner samarbeidsformen seg også bedre for oppgaver som er regelstyrt, enn oppgaver der det er viktig å beholde politisk kontroll.¹¹⁰

Et kommunalförbund ledes enten av förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion, jf. kapittel 9 § 3.¹¹¹ Uavhengig av hvilken variant kommunene velger i samarbeidsavtalen, skal det styrende organet bestå av folkevalgte fra alle medlemskommunene.¹¹² Det styrende organet kan i tillegg etablere de underordnede organer som er nødvendig for å gjennomføre oppgavene som er lagt til forbundet.

Kommunalförbundets virksomhet kan finansieres av kommunene eller være selvfinansiert, for eksempel gjennom gebyr for vann og avløp. Forbundet har imidlertid ikke beskatningsrett.¹¹³ Deltakerkommunene har uansett et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av forbundet gjeld, jf. kapittel 9 § 11.

Deltakerkommunene kan tre ut av forbundet. Hvis ikke annet er bestemt i samarbeidsavtalen er oppsigelsestiden tre år.¹¹⁴

8.3 Finland

8.3.1 Innledning

Finland har 308 kommuner og er det nordiske landet med en primærkommunestruktur som ligner mest på Norge. I likhet med i Norge og Sverige har alle finske kommuner samme ansvar og samme lovpålagte oppgaver. Det er også store variasjoner i kommunenes størrelse, økonomi og ressurser for øvrig.¹¹⁵ Finland har inntil nylig ikke hatt noe regionalt folkevalgt nivå. Fra og med 2021 har mange oppgaver innen helse og omsorg blitt overført til 22 regionale välfärdsområder med folkevalgt ledelse.¹¹⁶ Den tidligere mangelen på et regionalt nivå har ført til at den finske kommuneloven i stor grad åpner for og oppmuntret til ulike former for interkommunalt samarbeid.¹¹⁷

Det øverste folkevalgte organet i finske kommuner heter fullmäktige (valtuusto) og tilsvarer norske kommunestyre, jf. kommunallag § 14.¹¹⁸ I tillegg må finske kommuner ha en kommunstyrelse (kunnanhallitus) og en revisjonsnämnd (tarkastuslautakunta). Styrelsen, som leder kommunenes virksomhet, forvaltning og økonomi i tråd med de strategier fullmäktigen

¹¹⁰ (Statskontoret, 2023, s. 17)

¹¹¹ I varianten med direksjon er litt enklere, der oppgavene til fullmäktige og styrelse slås sammen i ett organ, jf. kapittel 9 § 5.

¹¹² (Statskontoret, 2023, ss. 40-41)

¹¹³ (Statskontoret, 2023, ss. 40-41) og (Utredning om kommuners och regioners beredskap, 2024, s. 86)

¹¹⁴ Se kommunallagen kapittel 9 § 18.

¹¹⁵ (Eythórsson, Kettunen, Klausen, & Sandberg, 2017, s. 109)

¹¹⁶ Den 23. juni 2021 vedtok den Finske riksdagen en ny lov 611/2021 om välfärdsområden.

¹¹⁷ (Jacobsen, 2022, s. 67) og (Eythórsson, Kettunen, Klausen, & Sandberg, 2017, s. 108)

¹¹⁸ Kommunallag 410/2015

har godkjent, kan sies å tilsvare våre formannskap.¹¹⁹ Fullmæktige kan i tillegg opprette andre nämnder, direktorer eller seksjoner etter behov, jf. § 30.

Interkommunalt samarbeid i Finland kan baseres på regulering i kommuneloven eller på privatrettslige samarbeidsformer. Samarbeid er regulert i kapittel 8 og legger få restriksjoner på organiseringen av interkommunalt samarbeid, uavhengig av om samarbeidet er tvungent eller frivillig.¹²⁰ Kommunene kan gjennom avtaler overlate oppgaver til andre kommuner eller etablere felles organer, felles tjenester, avtaler om myndighetsoppgaver eller samkommuner (kuntayhtymä), jf. §§ 8 og 49 andre ledd.

Finske kommuner kan etablere samarbeid innenfor alle typer oppgaver som ligger til kommunene, herunder samarbeide om myndighetsutøvelse, jf. § 8 andre ledd nr. 5. Tradisjonelt har finske kommuner i stor grad samarbeidet innenfor helse- og sosialtjenester fordi kommunene har hatt hovedansvaret for å finansiere disse tjenestene. Mangelen på et regionalt nivå har resultert i omfattende og komplekse nettverk av frivillige og pålagte interkommunale samarbeid.¹²¹

Selv om flere av disse samarbeidsformene trolig kan være aktuelle for å inngå i et forsterket samarbeid, synes samkommunemodellen å være den mest aktuelle modellen fra Finland.

8.3.2 Samkommuner

Samkommuner etableres gjennom en avtale (grundavtal) mellom kommunene som vedtas av fullmæktige i deltakerkommunene, jf. § 55. Samkommunene er egne rettssubjekt og har sin egen organisasjon. Samkommunens øverste organ er enten samkommunsfullmæktige eller samkommunsstämman, jf. § 58.¹²² Deltakerkommunene står ellers relativt fritt til å bestemme hvordan samkommunen skal organiseres i grunnavtalen, jf. § 56. Kommunlagens bestemmelser får langt på vei anvendelse også for samkommuner, jf. § 64.

Hvilke oppgaver samkommunen skal ha ansvar for reguleres i grunnavtalen. Når en oppgave er lagt til samkommunen, har denne blant annet ansvar for å sørge for likeverdige tjenester, kvaliteten på tjenestene, hvordan tjenesten produseres og for myndighetsutøvelse, jf. § 8. Samkommuner kan samarbeide med hverandre eller med andre kommuner for å løse de oppgavene de har fått, herunder etablere affärsverkssamkommuner for samarbeid om økonomisk aktivitet, jf. § 65.

Samkommunsfullmæktige eller samkommunsstämman vedtar budsjetter og økonomiplan, jf. § 59, jf. § 14 eller § 60. Hvordan kostnadene til driften skal dekkes, må reguleres i grunnavtalen mellom deltakerne, jf. § 56. Kostnadsdekningen kan være basert på fordelingsnøkler kommunene har avtalt, statlige tilskudd eller egne inntekter, for eksempel i form av gebyrer eller salg av tjenester.

¹¹⁹ Se kommunallagen §§ 38 og 39 om hvilke oppgaver styrelsen har.

¹²⁰ Før regionreformen i 2021 finske kommuner vært pålagt å samarbeide om flere typer helse- og omsorgstjenester, samt regional planlegging, jf. (Eythórsson, Kettunen, Klausen, & Sandberg, 2017, s. 109)

¹²¹ (Sandberg S. , Nya ramar för den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland, 2022, s. 47)

¹²² Her gjelder et unntak for samkommuner som bare har ett organ, jf. § 61.

8.4 Danmark

8.4.1 Innledning

Danmark består i dag av 98 kommuner og fem regioner. Strukturen er resultatet av en omfattende reform som ble gjennomført i 2007. Reformen endret både inndelingen, oppgavefordelingen og finansieringsstrukturen i danske kommuner.¹²³ Antallet kommuner ble redusert fra 271 til 98, og av disse ble 65 nye kommuner etablert. De fem regionene erstattet 13 amtskommuner.¹²⁴ Danmark har med andre ord klart mer folkerike kommuner enn de øvrige Nordiske landene.

Det øverste folkevalgte organet i danske kommuner heter kommunalbestyrelsen, jf. kommunestyrelsesloven § 2.¹²⁵ I tillegg har danske kommuner et økonomiutvalg som er obligatorisk, og de utvalg som ellers trengs for å utføre kommunens oppgaver, jf. § 17. Hvilke utvalg den enkelte kommune har, ut over økonomiutvalget, fremgår av styrelsesvedtægtene som vedtas av kommunalbestyrelsen, jf. § 2.

Danske kommuner bestemmer i utgangspunktet selv hvordan de skal løse sine oppgaver. De kan utføre dem selv, sette oppgaven ut eller samarbeide med andre kommuner om å løse den.¹²⁶ En viktig begrensning på muligheten til interkommunalt samarbeid for danske kommuner, er imidlertid at de som hovedregel ikke kan overlate myndighetsutøvelse til andre rettssubjekter, herunder andre kommuner og interkommunale organer, men mindre loven åpner for slik delegasjon eller å avgi slik kompetanse.¹²⁷

Interkommunalt samarbeid i Danmark kan etableres i flere ulike rettslige former. Samarbeidene kan være rent avtalebaserte, basert på selskapsrettslige prinsipper, gjennom foreninger eller som såkalte kommunale fællesskab (§ 60-fællesskab).

Selv om flere av disse samarbeidsformene trolig kan være aktuelle for å inngå i et forsterket samarbeid, synes kommunale fællesskab å være den mest aktuelle modellen i Danmark.

8.4.2 Kommunale fællesskab (§ 60-fællesskab)

Danske kommuner kan, på grunnlag av avtale (vedtekter), opprette kommunale fællesskab med hjemmel i kommunestyrelsesloven § 60. Slike kalles derfor gjerne for *§ 60-fællesskab*.¹²⁸ § 60-fællesskab er egne rettssubjekt og regnes som et selvstendig offentlig organ. Ordningen har derfor likhetstrekk med den opphevede samkommuneordningen i Norge.

I et § 60-fællesskab kjennetegnes ved at kommunene avgir kompetanse til og ansvar for å ivareta nærmere angitte oppgaver til fællesskabet. Kompetansen delegeres med andre ord

¹²³ (Sandberg S. , Aktuelle utveclingstrender i stat-kommun-relationen i Norden, 2022, s. 12)

¹²⁴ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 164)

¹²⁵ Lov om kommunernes styrelse 23. januar 2024 nr. 69

¹²⁶ (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 11)

¹²⁷ (Berth & Graff, 2017)

¹²⁸ Begrepet «kommunale fællesskab» brukes gjerne i en videre betydning og kan også omfatte andre typer interkommunalt samarbeid, for eksempel i aksjeselskap. (Berth & Graff, 2018)

ikke.¹²⁹ Det må derfor fremgå klart av vedtektene hvilke oppgaver fællesskabet skal ha ansvar for.

I utgangspunktet kan et § 60-fællesskab overta en hvilken som helst kommunal oppgave.¹³⁰ Det vanligste er å bruke samarbeidsformen til oppgaver knyttet til brann, beredskap, kollektivtransport, energi, avfall og renovasjon.¹³¹ Kommunene kan imidlertid, som påpekt over, ikke uten hjemmel i sektorlovgivningen avgi kompetanse til å utøve myndighet til et § 60-fællesskab. Slike hjemler er sjeldne.¹³²

Et § 60-fællesskab regnes som en spesialkommune og derfor gjelder i utgangspunktet reglene i kommunestyrelsesloven også for fellesskapet. Disse kan imidlertid til en viss grad fravikes i vedtektene og kommunene har relativt stor frihet til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres.¹³³ Vedtektene inneholder typisk regulering av formål, oppgaver, styrende organer, budsjett, eierandeler, økonomisk ansvar internt, regnskap, opphør og uttreden.¹³⁴ Det innebærer at det ikke gis noen generell beskrivelse av hvordan slike fellesskap er organisert. Kommunene har utad et ubegrenset økonomisk ansvar for fellesskapets forpliktelser, men kan avtale andre løsninger seg imellom.¹³⁵ Det er et krav om at vedtektene skal ivareta deltakerkommunenes innflytelse. Opprettelse og vedtekter må godkjennes av Ankestyrelsen, jf. § 60.¹³⁶

8.5 Oppsummering

Som vi har vist over, har alle de andre nordiske landene samarbeidsmodeller som kan minne om den gamle samkommunemodellen i Norge omtalt over i kapittel 6. I Sverige har de kommunalförbund, i Finland samkommun (kuntayhtymä) og i Danmark § 60-fællesskab. Det innebærer at alle de andre nordiske landene har kommunalrettslige samarbeidsmodeller som er bedre egnet for et helhetlig og omfattende samarbeid enn det vi har i Norge. I kapittel 21 drøfter vi derfor om det er behov for å gjeninnføre en samkommunemodell i den norske kommuneloven.

I Sverige og Finland er det i tillegg vid adgang til å samarbeide om myndighetsutøvelse. I disse landene har man med andre ord ment at rettssikkerheten til innbyggerne kan ivaretas på en god måte også dersom myndighetsutøvelsen skjer innenfor rammen av et interkommunalt samarbeid.

¹²⁹ (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 19 og 21)

¹³⁰ (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 22)

¹³¹ (Jacobsen, 2022, s. 65) og (Berth & Graff, 2018)

¹³² (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 23)

¹³³ (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 40)

¹³⁴ (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014, s. 14)

¹³⁵ (Social- og Indenrigsministeriet, 2016, s. 68)

¹³⁶ Det gjelder et unntak for små § 60-fællesskab, jf. kommunestyrelsesloven § 60a

I Danmark og Norge er derimot adgangen til å samarbeide om myndighetsutøvelse svært begrenset. I Danmark krever det hjemmel i sektorlovgivningen, mens man i Norge må bruke vertskommunemodellen – som ikke alltid passer.

Land	Folketall i hele landet (mill.)	Antall kommuner	Innbyggere per kommune Gjennomsnitt	Innbyggere per kommune Median	Areal i hele landet (km ²)	Areal per kommune (km ²) Gjennomsnitt	Areal per kommune (km ²) Median
Norge	5,55	357	15 547	5 322	304 034	852	606
Sverige	10,59	290	36 509	16 181	407 272	1 404	670
Danmark	6,00	98	61 179	44 238	42 956	438	360
Finland	5,64	308	18 299	5 977	303 963	987	550

Det er relativt stor forskjell på kommunestrukturen i Danmark og i Norge. Se tabell over.¹³⁷ Mens Danmark har Nordens mest folkerike kommuner, har Norge de minst folkerike kommunene. Danske kommuner har i gjennomsnitt ca. fire ganger så mange innbyggere, og mediankommunen i Danmark er om lag åtte ganger større enn den norske mediankommunen. Det gir grunn til å tro at behovet for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse er mindre i Danmark enn i Norge. Den norske kommunestrukturen ligner derfor mer på den vi finner i Sverige og særlig i Finland. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om ikke vi i Norge også burde åpne opp for å i større grad å samarbeide om myndighetsutøvelse. Det drøfter vi også i kapittel 21 nedenfor.

¹³⁷ Tallene er hentet fra (SSB tabell 11342, 2025), (SCB, 2025 A), (SCB, 2025 B), (Danmarks statistik, 2025 A), (Danmarks statistik, 2025 B), (Tilastokeskus, 2025), (LMV Lantmäteriverket, 2005)

Del 2: Erfaringer fra etablerte forsterkede interkommunale samarbeid

9 Utbredelse og modeller

9.1 Innledning

Blant kommunedirektørene som har svart på undersøkelsen vår, oppgir 34 prosent at kommunen inngår i ett eller flere etablerte forsterkede interkommunale samarbeid. Andelen varierer lite mellom små, mellomstore og store kommuner, men de største kommunene oppgir i større grad at de ikke har vurdert slike samarbeid. Det er likevel usikkert om alle samarbeidene som er oppgitt faktisk oppfyller vår definisjon av forsterkede interkommunale samarbeid, da vurderingene er basert på selvrapportert informasjon. Som påpekt innledningsvis, åpner også definisjonen vår av forsterkede interkommunale samarbeid for ulike tolkninger.¹³⁸

De fleste kommunene som oppgir at de har forsterkede interkommunale samarbeid, sier at de deltar i ett samarbeid, mens om lag en tredel deltar i tre eller flere. Vi finner at totalt 28 kommuner inngår i det vi definerer som et forsterket interkommunalt samarbeid. I tillegg er det 124 kommuner som selv oppgir at de inngår i et forsterket interkommunalt samarbeid. Samarbeidene omfatter et bredt spekter av oppgaver, fra tjenesteproduksjon innen barnevern, PPT og brann- og redning, til støttefunksjoner som økonomi, IKT og innkjøp. Flere samarbeider også om strategiske oppgaver som samfunnsutvikling og beredskap.

Vi har gjennom spørreundersøkelsen, intervjuer og casene indentifisert tre ulike modeller for forsterkede interkommunale samarbeid, men utelukker ikke at det kan finnes flere. Vi har valgt å kalle disse «interkommunalt balansert samarbeid», «interkommunalt politisk utviklingssamarbeid» og «interkommunalt eierskapssamarbeid».

9.2 Utbredelse

9.2.1 Kommuner som har etablert eller er i prosess med å etablere interkommunale samarbeid

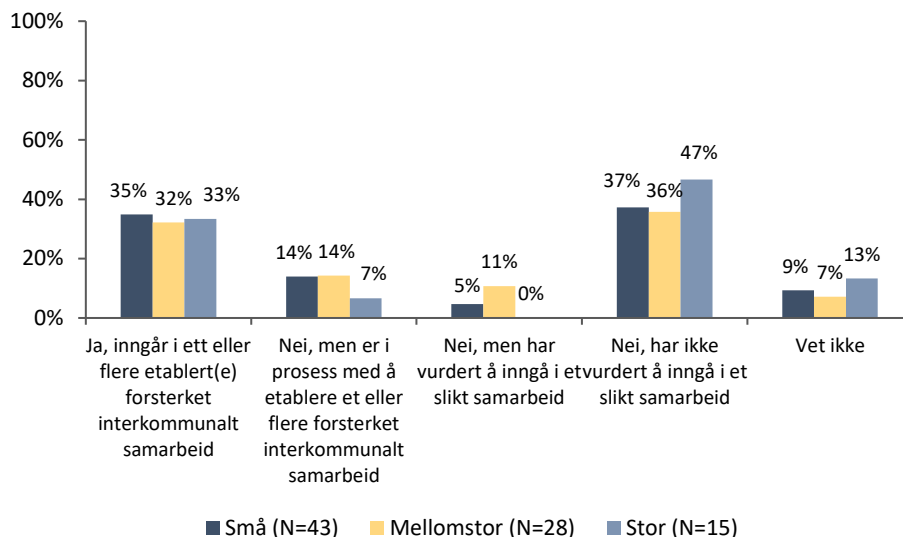
Blant kommunedirektørene som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir 34 prosent at kommunen inngår i ett eller flere etablerte forsterkede interkommunale samarbeid. Når svarene fordeles på kommunestørrelse ser vi at andelen som inngår i ett forsterket samarbeid varierer lite mellom små, mellomstore og store kommuner. Samtidig viser resultatene at store kommuner i større grad enn små og mellomstore *ikke* har vurdert å inngå i et forsterket interkommunalt samarbeid. Se figur 9-1 for mer detaljer.

Det er imidlertid usikkert hvorvidt samarbeidene som er oppgitt faktisk oppfyller definisjonen for forsterkede interkommunale samarbeid. Resultatene bør derfor tolkes i lys av at dette er

¹³⁸ Se vår definisjon, som var gjengitt i spørreundersøkelsen, i punkt 1.1.

basert på kommunedirektørenes egne vurdering av hva som er et forsterket interkommunalt samarbeid.

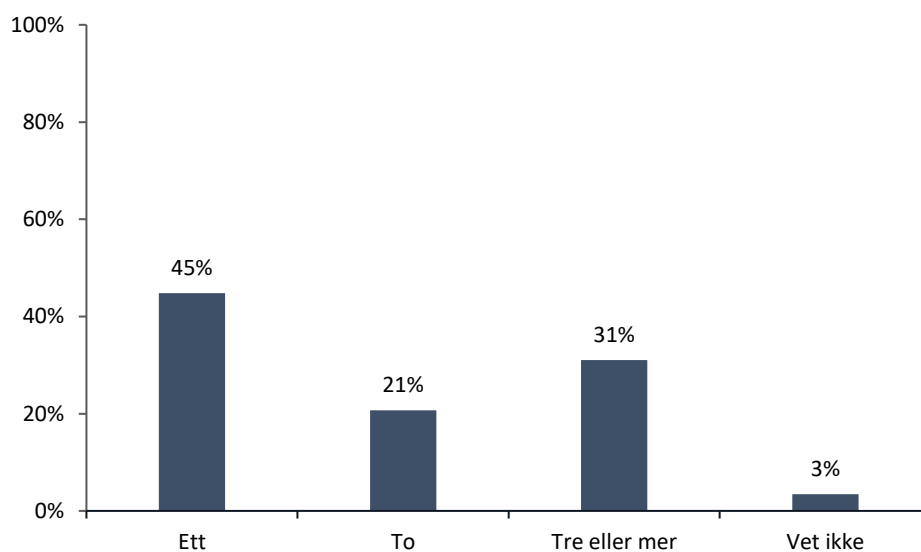
Figur 9-1 Svar på spørsmålet: «Inngår kommunen/fylkeskommunen du representerer i ett eller flere samarbeid som kan beskrives som et forsterket interkommunalt samarbeid?»



N=86. Små < 5000, mellomstore 5000 til 19 999, store 20 000 og høyere. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Blant kommunene som oppgir at de deltar i forsterkede interkommunale samarbeid (totalt 29 kommuner), er det vanligst å være med i kun ett samarbeid, se figur 9-2. Omtrent 45 prosent av kommunene oppgir at de deltar i ett slikt samarbeid, mens 31 prosent oppgir at de er med i tre eller flere.

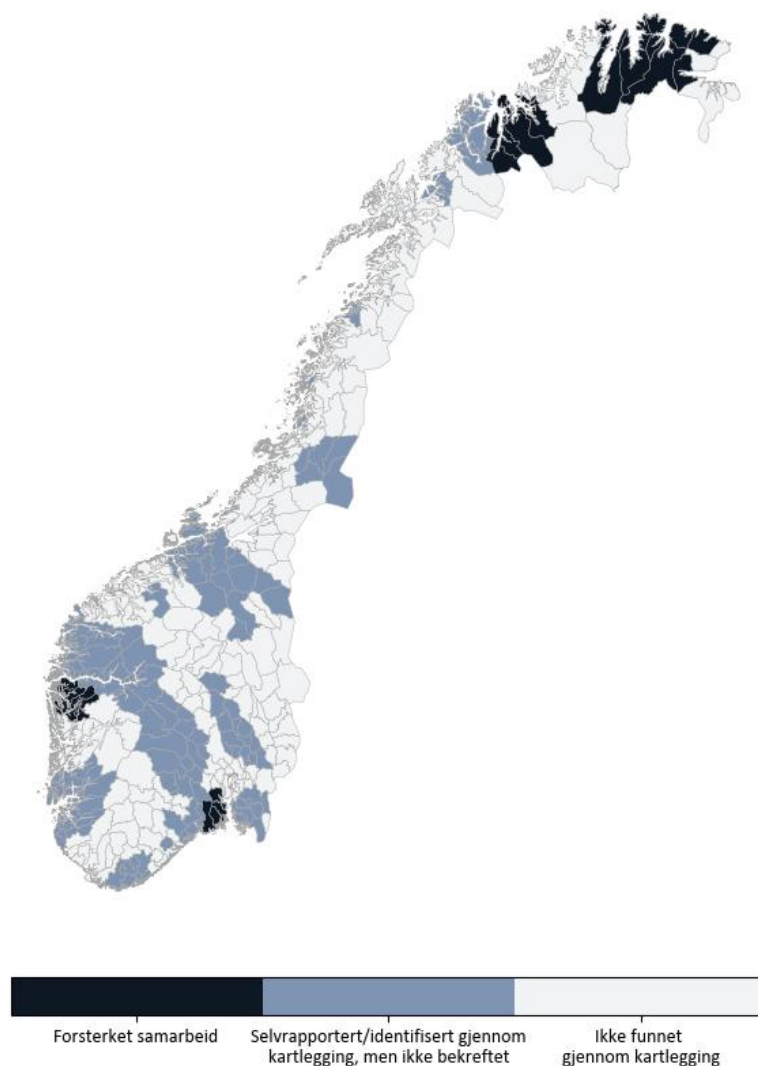
Figur 9-2 Svar på spørsmålet: «Hvor mange forsterkede interkommunale samarbeid deltar kommunen/fylkeskommunen du representerer i?»



N=29. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Kommunene som har forsterkede etablerte samarbeid ble videre bedt om å oppgi hvilke kommuner de har et forsterket interkommunalt samarbeid med. Dersom vi ser informasjonen fra spørreundersøkelsen i sammenheng med utvalgte case og øvrig kartlegging, finner vi at totalt 28 kommuner inngår i det vi definerer som et forsterket interkommunalt samarbeid. I tillegg er det 124 kommuner som selv oppgir at de inngår i et forsterket interkommunalt samarbeid eller som har blitt identifisert gjennom kartlegging. For disse kommunene er det ikke bekreftet at samarbeidet faller innunder definisjonen vår i punkt 1.1 over. Det er i tillegg 5 kommuner som oppgir at de har vurdert å inngå forsterket interkommunalt samarbeid. Oversikten over kommuner som basert på kartleggingen har et forsterket interkommunalt samarbeid, enten basert på vår kartlegging eller selvoppgitt informasjon, er vist i kartet under.

Figur 9-3 Oversikten over kommuner som basert på kartleggingen har et forsterket interkommunalt samarbeid, enten basert på vår kartlegging eller selvoppgitt informasjon



9.2.2 Oppgaver, organisering og kostnadsfordeling

Det er stor variasjon i oppgavene kommunene løser gjennom forsterkede interkommunale samarbeid.

For det første omfatter de ofte *tjenesteproduksjon og fagområder* der kommunene har behov for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Eksempler er barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), legevakt og brann- og redningstjeneste. Flere samarbeid dekker også tekniske områder som byggesak, oppmåling, renovasjon og vann- og avløp.

For det andre er det flere som oppgir å samarbeide om *stab, støtte og administrasjon*, der kommunene søker stordriftsfordeler og mer effektiv drift. Dette gjelder blant annet økonomi, innkjøp og anskaffelser, IKT-drift og arkiv.

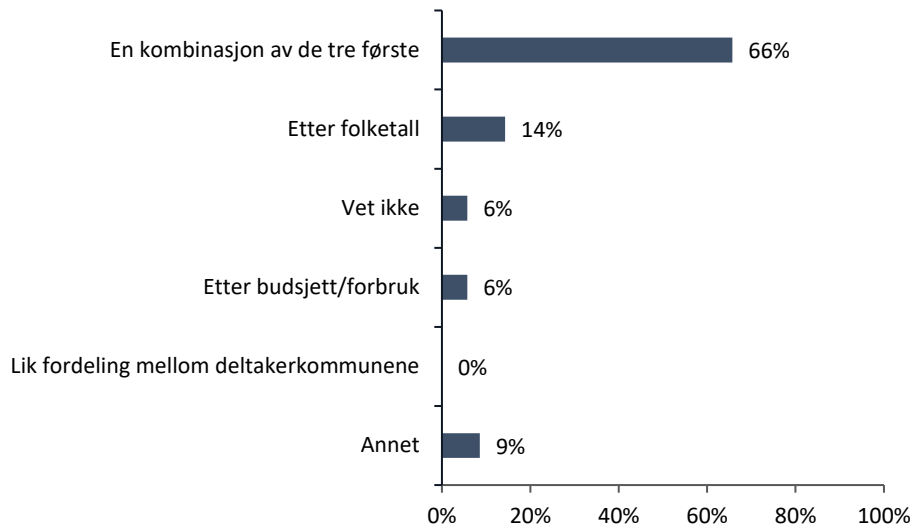
Videre er det flere som oppgir at de samarbeider om *samfunnsutvikling*. Dette inkluderer regional planlegging, næringsutvikling, beredskap og miljø. I tillegg samarbeider flere om koordinering av høringsvar og innspill til statlige og fylkeskommunale myndigheter.

Spørreundersøkelsen gir begrenset informasjon om hvordan de forsterkede interkommunale samarbeidene er organisert. Noen samarbeid bygger på rammeverk og avtaler, mens andre fortsatt er under utvikling og har ikke fastsatt endelig organisasjonsform. Kommunenes svar viser likevel at samarbeidene er organisert på ulike måter.

Flere samarbeid benytter interkommunale selskaper (IKS). Andre samarbeid benytter vertskommunesamarbeid. Flere kommuner viser også til interkommunale politiske råd (IPR). I tillegg er det enkelte kommuner som oppgir at det benyttes kommunale oppgavefellesskap. Funnene illustrerer, som påpekt innledningsvis, at alle samarbeidsformene i kommuneloven kan tenkes brukt som en del av et forsterket samarbeid.

Når det gjelder finansiering og kostnadsfordeling, oppgir kommunene ulike fordelingsnøkler. Det vanligste er en kombinasjonsmodell. Av kommunene oppgir 66 prosent at de fordeler kostnadene basert på en kombinasjon av folketall, budsjett eller forbruk og lik fordeling mellom deltakerkommunene. Videre oppgir 14 prosent at de fordeler kostnadene utelukkende etter folketall, mens 6 prosent fordeler kun etter budsjett eller forbruk. Ingen oppgir å benytte lik fordeling alene. Kommunene som oppgir annet, har en kostnadsfordeling der en del av kostnadene er likt fordelt, mens resterende kostnader fordeles etter innbyggertall. Se figur 9-4 for mer detaljer.

Figur 9-4 Svar på spørsmålet: «Hvordan fordeles kostnadene mellom deltakerkommunene?»



N=35. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

9.3 Anvendte modeller for forsterkede samarbeid

Vi har både gjennom spørreundersøkelsen, intervjuer og casene omtalt nedenfor forsøkt å kartlegge ulike typer av eller modeller for forsterket interkommunalt samarbeid som er i bruk. Vi har identifisert tre ulike modeller, men utelukker ikke at det kan finnes flere.

Den første er det vi har valgt å kalle «interkommunalt balansert samarbeid», ofte også omtalt som «balansert vertskommunesamarbeid». Dette er så vidt vi kan observere den vanligste og mest omtalte modellen for forsterkede interkommunale samarbeid.¹³⁹ Modellen går ut på at samarbeidskommunene inngår en avtale om å fordele oppgaver seg imellom for eksempel ved at de er vertskommune for hver sin oppgave. Slike modeller kan imidlertid også bestå av andre samarbeidsformer, som kommunale oppgavefelleskap. Fordelen med denne modellen er at alle deltakerkommunene sitter igjen med ansvar og arbeidsplasser, og er gjensidig avhengig av hverandre for å løse oppgavene som inngår i samarbeidet. I tillegg er det vår vurdering at vertskommunesamarbeid, som ellers kan være i strid med anskaffelsesregelverket, gjennom balanserte samarbeid kan tilpasses unntaket for offentlig-offentlig-samarbeid i anskaffelsesforskriften § 3-3.¹⁴⁰ Vestre Varanger 4K-samarbeidet omtalt nedenfor i kapittel 1010 er et slikt balansert samarbeid.

Den andre modellen har vi valgt å kalle «interkommunalt politisk utviklingssamarbeid». Slike samarbeid kjennetegnes ved at de har et interkommunalt politisk råd som utgjør en politisk overbygning for andre interkommunale samarbeid. Det interkommunale politiske rådet kan kombineres med et felles gjennomføringsorgan, for eksempel et interkommunalt selskap slik

¹³⁹ (Oslo Economics, 2022, s. 18) og (, 2020, s. 14 og 21)

¹⁴⁰ Se nærmere omtale av anskaffelsesreglene i del 1 kapittel 7.

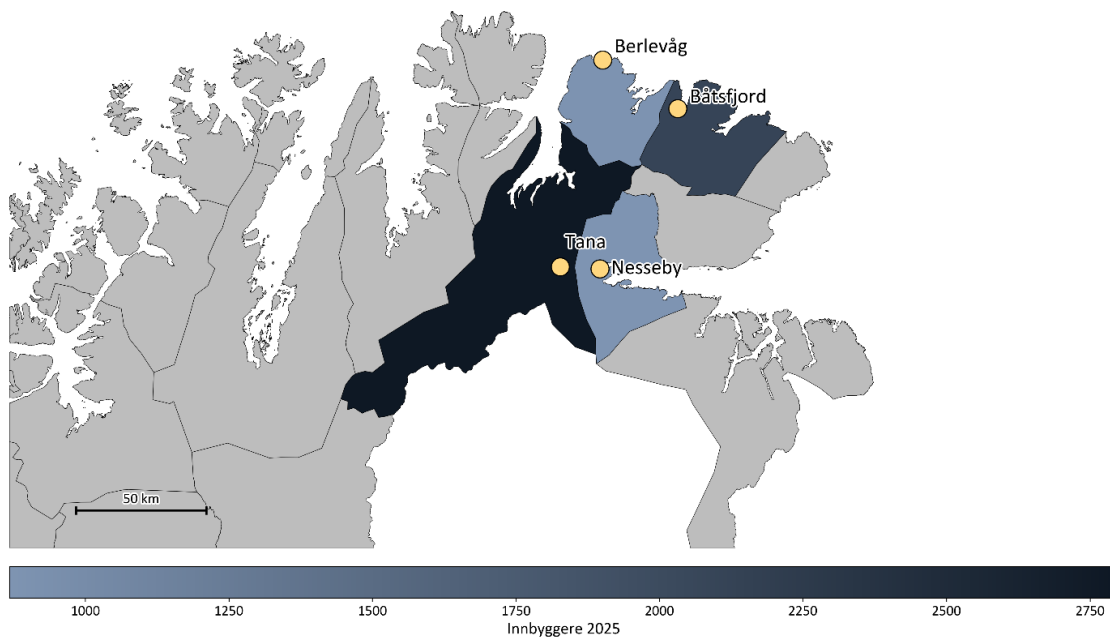
som i Region Nordhordland omtalt nedenfor i kapittel 1212. Gjennomføringsorganet kan igjen brukes til å etablere nye interkommunale samarbeid.

Den tredje modellen har vi valgt å kalle «interkommunalt eierskapssamarbeid». Modellen kjennetegnes ved at kommuner som eier flere selskaper sammen eller har flere interkommunale samarbeid, danner et administrativt nettverk for å samarbeide om effektiv eierstyring for en samlet portefølje av selskaper og samarbeid. Denne modellen finner vi i Vestfold, der den har vist seg å være et vellykket virkemiddel for å få bedre demokratisk styring og kontroll over selskaper og samarbeid de eier sammen. Se nærmere omtale i kapittel 1313.

10 Vestre Varanger 4K

10.1 Innledning

Kommunene Tana, Båtsfjord, Berlevåg og Nesseby i Finnmark har etablert et forsterket interkommunalt samarbeid som kalles «Vestre Varanger 4K» eller bare «4K-samarbeidet». Samarbeidsformen omtales gjerne som et «balansert vertskommunesamarbeid». Det består imidlertid av en kombinasjon av flere administrative vertskommunesamarbeid og et kommunalt oppgavefellesskap. Vi bruker derfor begrepet «interkommunalt balansert samarbeid». Samarbeidet omfatter barnevern, forvaltningskontor for helse, IKT, økonomi og plankontor.



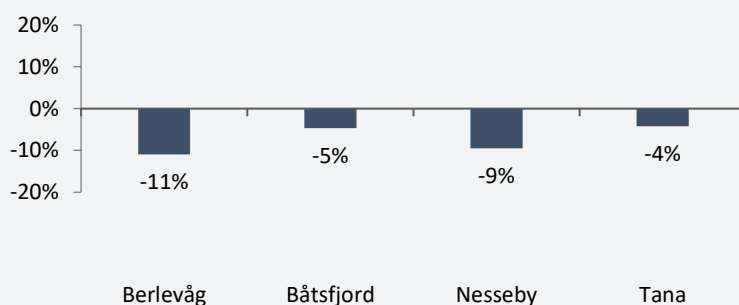
4K-samarbeidet er basert på en idé om å fordele oppgavene mellom kommunene, for å oppnå større fagmiljø og bedre kvalitet på tjenestene. Når alle samarbeidskommunene har fått ansvar for en eller flere oppgaver, ivaretar det også hensynet til å bevare arbeidsplasser hos alle deltakerkommunene.

4K-samarbeidet fremstår i det vesentlige som et vellykket eksempel på et forsterket interkommunalt samarbeid.

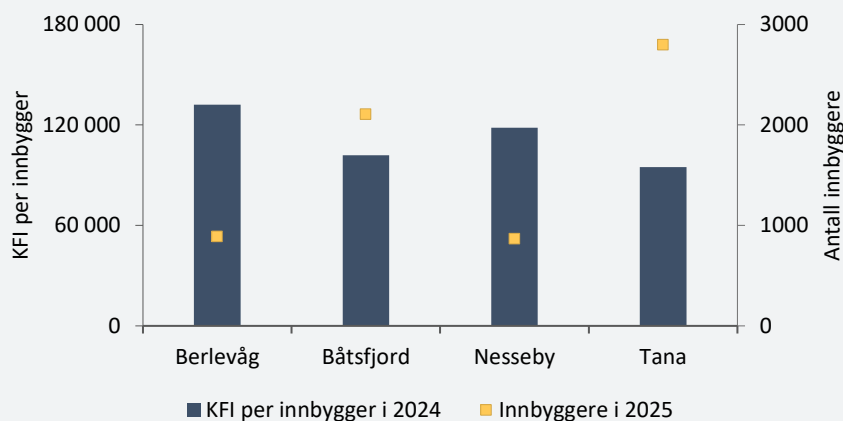
Kort om samarbeidet

- Oppstart februar 2021
- Samarbeidsform: Administrative vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap
- Deltakerkommuner: Tana kommune, Båtsfjord kommune, Berlevåg kommune og Nesseby kommune
- Samarbeid om barnevern, forvaltningskontor for helse, IKT, økonomi og plankontor
- Kjøreavstand mellom kommunesentrene i Berlevåg og Nesseby er ca. 15 mil og ca. 2 t 6 min

Befolkningsvekst siste 10 år



Økonomisk handlingsrom*



*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter (KFI) per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom.

Kilder:

Befolkning: SSB tabell 06913

KFI: Kommunal- og distriktsdepartementet (2025) Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov

10.2 Avtaleverk

10.2.1 Grunnavtalen februar 2021

Grunnlaget for 4K-samarbeidet ble lagt gjennom en intensjonsavtale i februar 2021, benevnt som «Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger».¹⁴¹ Den regulerer ikke noen av de konkrete samarbeidene som senere ble etablert, men angir klare målsetninger om at de fire kommunene skulle være faste samarbeidspartnere og inneholder en plan for å utvikle samarbeidet. I punkt 1 i avtalen kommer dette til uttrykk slik:

«De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og løpende tjenesteutvikling.»

Slik vi forstår grunnavtalen, er den ikke til hinder for at deltakerne kan inngå i andre interkommunale samarbeid, men avtalen tilsier at eventuelle nye alternative samarbeid bør drøftes med de øvrige deltakerne før de etableres.

I avtalen punkt 2 er det beskrevet hvorfor det er behov for økt samarbeid i regionen og i avtalen punkt 3 er formålet med samarbeidet beskrevet slik:

«Formålet med denne samarbeidsavtalen er å sikre gode og likeverdige kommunale tjenester til innbyggerne i alle de fire kommunene. Kommunesamarbeidet i Vestre Varanger skal bidra til forsvarlige tjenester og en langsiktig bærekraftig kommuneforvaltning. Formålet med tjenestesamarbeidet er som følger:

3.1 Innbyggerne skal oppleve bedre kvalitet på saksbehandling og prioriterte tjenestetilbud, herunder god tilgjengelighet til kompetent fagpersonell ved behov og de beste digitale tjenester.

3.2 Samarbeidet skal styrke de kommunale fagmiljøene og gi bedre forutsetninger for rekruttering.

3.3 Samarbeidet skal over tid medføre kostnadseffektivisering og innsparing på områder hvor kommunene kan utnytte stordriftsfordeler uten uønsket sentralisering.

3.4 Samarbeidet skal innebære en tettere og mer samordnet dialog mot regionale myndigheter om tjenesteutvikling og felles ansvar for et helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne.»

Det er verdt å merke seg at viktige målsetninger har vært å bedre kvaliteten på tjenestene og å styrke fagmiljøene. Først «over tid» har det vært en forventning om kostnadseffektivisering.

I avtalen punkt 4 har kommunene fastsatt målsetninger om hvilke oppgaver samarbeidet skal omfatte, herunder er det bestemt at de skal «harmonisere alle viktige IKT-systemer» for å legge til rette for effektivitet, samarbeid og samhandling. Kommunene har i ettertid, som det fremgår nedenfor, realisert flere av de samarbeidene grunnavtalen skisserer.

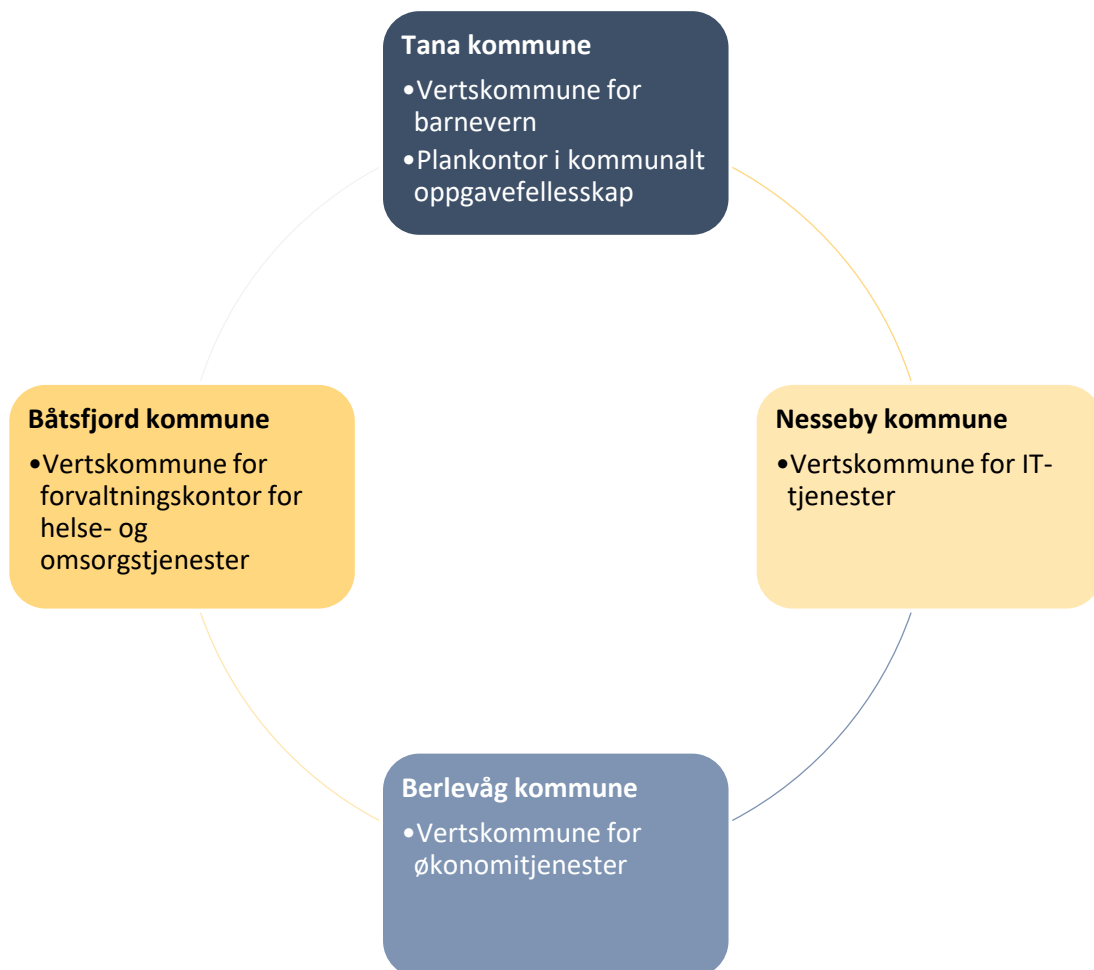
¹⁴¹ Vedlegg 1 til rapporten

I punkt 5 har kommunene vedtatt prinsipper for samarbeidet. Det første er at «samarbeidet i Vestre Varanger skal innebære en merverdi for alle kommunene». Videre er det lagt vekt på «nærhet og lokal tilgjengelighet» for velferdstjenester, og at desentralisert lokalisering av fagpersonell skal vurderes for tjenester der nærhet til brukerne er viktig. Det fremheves at det «tilstrebes en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser» og at samarbeidet skal utvikles stegvis og i samarbeid med ansatte og fagpersonell.

I avtalens punkt 6 var det lagt en tidsplan for hvilke tjenester som skal prioriteres og en målsetning om når samarbeidsavtaler kunne legges frem for kommunestyrene. Avtalen inneholdt også en plan for organisering og finansiering av arbeidet med å utvikle samarbeidet videre.

10.2.2 Oppgaver – de konkrete samarbeidene

Etter at grunnavtalen ble inngått i 2021, har kommunene i Vestre-Varanger etablert fem interkommunale samarbeid innenfor rammene av grunnavtalen. Disse omfatter fire administrative vertskommunesamarbeid om henholdsvis økonomi, IT, barnevern og forvaltningskontor for helsetjenesten, samt et kommunalt oppgavefellesskap med felles plankontor. De fire vertskommunesamarbeidene er plassert i hver sin kommune, og plankontoret er i Tana kommune. Se illustrasjon nedenfor:



Det er inngått én samarbeidsavtale per samarbeid. Avtalene om vertskommunesamarbeidene er bygget over samme lest, men har noen tilpasninger for eksempel for å beskrive samarbeidets oppgaver. IT-samarbeidet ble iverksatt i juli 2022, samarbeidet om forvaltningskontor for helsetjenester i oktober 2022, økonomisamarbeidet i januar 2023 og samarbeidet om barnevern i løpet av første halvår 2023. Plankontoret ble satt i drift i mars 2024.

Oppgavene i vertskommunesamarbeidet om IT-tjenester er formulert som «drift og vedlikehold av IT-systemer i deltakerkommunene».¹⁴² De nærmere detaljene fremgår av et vedlegg til avtalen. I vertskommunesamarbeidet om forvaltningskontor for helse- og omsorgsoppgaver er det bestemt at vertskommunen skal ha ansvar for «tildeling av helse- og omsorgstjenester i deltakerkommunene». Lederen av forvaltningskontoret har fått delegert myndigheten til å gjøre enkeltvedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven for alle kommunene.¹⁴³ Oppgavene til vertskommunesamarbeidet for økonomi, er beskrevet som et «ansvar for økonomiforvaltning i deltakerkommunene», herunder «kommunale tjenester innenfor lønn, regnskap og økonomi».¹⁴⁴ Etter hva vi har fått opplyst i intervjuer, omfatter samarbeidet blant annet rollen som økonomisjef slik at kommunen har denne funksjonen felles. I avtalen om vertskommunesamarbeid er det avtalt at vertskommunen får ansvar for «barnevernstjenesten i samarbeidskommunene».¹⁴⁵

I avtalen om felles plankontor punkt 2 står det:¹⁴⁶

«Oppgavefelleskapet skal ivareta kommunenes behov for samarbeid om tjenester innenfor følgende aktuelle områder:

- *Plandelen i plan- og bygningsloven*
 - *Planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel*
 - *Prosessledning i tematiske kommunedelplaner innenfor klima, miljø, samfunnssikkerhet og beredskap, samt andre relevante sektorovergripende temaplaner*
 - *Forvaltning av digitalt planregister*
- *Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven*
- *Eierseksjoneringsloven*
- *Oppmåling og matrikkel*
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kartdata*
- *Felles utviklingsprosjekter og samarbeid med andre myndigheter som fylkeskommunen, kartverket, statsforvalteren og nasjonale myndigheter*
- *Leveranser av relevante tjenester til virksomheter eller selskaper som er eid av deltakerkommunene eller virksomheter hvor eierkommunene har bestemmende innflytelse.»*

¹⁴² Avtale 1. juli 2022 om vertskommunesamarbeid IT («IT-avtalen») punkt 1.

¹⁴³ Avtale 1. juli 2022 om vertskommunesamarbeid om forvaltningskontor for helsetjenesten («Helse-avtalen») punkt 1.

¹⁴⁴ Avtale 1. juli 2022 om vertskommunesamarbeid økonomi («Økonomi-avtalen»)

¹⁴⁵ Avtale 1. juli 2022 om vertskommunesamarbeid barnevern («Barneverns-avtalen»)

¹⁴⁶ Samarbeidsavtale for kommunalt oppgavefelleskap for Vestre Varanger Plankontor, udatert («Plankontor-avtalen»)

10.2.3 Kostnads- og ansvarsfordeling

I grunnavtalen punkt 9 ble følgende prinsipper for kostnadsfordeling lagt til grunn:

«Kommunene ønsker en helhetlig tilnærming til kostnadsfordeling, der det tas hensyn til fordelingseffekter i det samlede tjenestesamarbeidet. Detaljerte kostnadsnøkler for den enkelte tjeneste bør unngås. Ved fordeling av kostnader skal følgende hovedprinsipper gjelde:

9.1 Kostnadsfordelingen beregnes ut fra et nærmere definert fast grunnbeløp og antall innbyggere i den enkelte kommune

9.2 Det skal gjøres en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i felles saksframlegg og samarbeidsavtaler på de enkelte tjenestoområder.»

I alle de fire vertskommunesamarbeidene er det bestemt at felleskostnader fordeles med 40 % basert på likedeling mellom kommunene og 60 % basert på innbyggertall.¹⁴⁷ Hva som er felleskostnader og hvilke kostnader hver av deltakerkommunene må bære selv, er tilpasset den enkelte oppgave.

I plankontor-avtalen finner vi ikke samme kostnadsfordeling, og vi oppfatter avtalen slik at kostnadene skal fordeles likt mellom de fire deltakerkommunene.

10.2.4 Politisk styring og kontroll

Reguleringen som ivaretar politisk styring og kontroll er i det vesentlige lik i de fire vertskommunesamarbeidene.

For det første regulerer vertskommuneavtalene på flere punkter krav til informasjonsutveksling mellom vertskommunen og samarbeidskommunene. Vertskommunen har plikt til å underrette samarbeidskommunene om flere ulike forhold, som for eksempel budsjettvedtak, finansieringsplan og årsrapport for virksomheten.¹⁴⁸ Videre skal kommunedirektøren i vertskommunen rapportere til samtlige kommunestyre i forbindelse med budsjettprosessen, tertialrapport og årsavslutning.¹⁴⁹ Det er også bestemt at virksomhetslederen kan møte for å redegjøre for samarbeidet i de aktuelle folkevalgte organene i alle deltakerkommunene.¹⁵⁰

For det andre regulerer avtalene om vertskommunesamarbeidene at det skal etableres et kommunedirektørforum som har en rådgivende og koordinerende rolle.¹⁵¹ Det er blant annet lagt opp til samarbeid om budsjettet for vertskommunen i kommunedirektørforumet.¹⁵²

I avtalen om oppgavefellesskapet er det bestemt at representantskapet skal bestå av et medlem av kommunestyret fra hver av deltakerkommunene. Vedkommende har til ansvar for å sikre at

¹⁴⁷ Se f.eks. IT-avtalen punkt 4.1

¹⁴⁸ Se f.eks. IT-avtalen punkt 1

¹⁴⁹ Se f.eks. IT-avtalen punkt 3.4

¹⁵⁰ Se f.eks. IT-avtalen punkt 3.6

¹⁵¹ Se f.eks. IT-avtalen punkt 3.3

¹⁵² Se f.eks. IT-avtalen punkt 4.3

de folkevalgte organene i egen kommune er godt orientert om samarbeidet.¹⁵³ I tillegg skal det være et administrativt styre som består av kommunedirektørene i deltakerkommunene.¹⁵⁴

10.3 Erfaringer fra samarbeidet

10.3.1 Datainnsamlingen

I løpet av prosjektet har det blitt gjennomført syv intervjuer med representanter som kjenner godt til Vestre Varanger 4K. Intervjuene omfatter representanter fra både administrativt og politisk nivå, og dekker blant annet erfaringer knyttet til etablering og drift, organisering og økonomisk og demokratisk styring. Nedenfor følger en oppsummering av erfaringene fra intervjuene.

10.3.2 Resultater og effekter av samarbeidet

Erfaringene viser at samarbeidet først og fremst har gitt økt tjenestekvalitet, og ikke økonomiske besparelser. Kommunene oppgir at de i større grad klarer å oppfylle lovpålagte oppgaver, at fagmiljøene er blitt styrket og habilitetsutfordringer redusert. Effektene samsvarer dermed med samarbeidets opprinnelige formål.

Kommunene oppgir at det ennå ikke er realisert økonomiske gevinster i samarbeidet, men forventer at samarbeidet vil gi innsparingseffekter på sikt. Dette begrunnes både med muligheten til å løse flere oppgaver uten å øke antallet ansatte og en forventning om at økt tjenestekvalitet vil bidra til forebygging og gi lavere kostnader på sikt.

10.3.3 Erfaringer knyttet til etablering og drift

Et av de grunnleggende prinsippene i samarbeidet har vært at det skulle være balansert, der hver kommune har hatt ansvar for minst ett samarbeidsområde. Denne modellen trekkes frem som en styrke fordi den skaper gjensidig avhengighet, fremmer lokalt eierskap og bidrar til å opprettholde lokale arbeidsplasser.

Med unntak av plankontoret er de ansatte beholdt lokalt i kommunene. Dette vurderes som positivt fordi det sikrer nærhet til brukerne og til tjenestene. Samtidig peker flere på at det kunne vært mer effektivt for fagmiljøene om de ansatte hadde vært samlet på ett sted. I tilfeller der arbeidsgiveransvaret ligger i en annen kommune enn der den fagansvarlige er plassert, oppstår det også utfordringer knyttet til ledelse, oppfølging og ansvarslinjer.

Kommunene legger videre vekt på at tydelig forankring og kontinuitet i politisk og administrativ ledelse har vært viktig for etableringen av samarbeidet. En felles enighet om samarbeidets målsettinger har bidratt til stabilitet og kontinuitet i samarbeidet. Videre trekkes kontinuitet i ledelse frem som viktig for å sikre fremdrift i samarbeidet, og det understrekes at hyppige utskiftninger kan redusere oppslutningen om samarbeidet og gjøre det mer sårbart.

¹⁵³ Plankontoravtalen punkt 4.1

¹⁵⁴ Plankontoravtalen punkt 4.2

Flere av kommunene opplever at økonomisk styring er krevende i interkommunale samarbeid. Vertskommunen må ha blikk for helheten, og ta økonomiske valg på vegne av andre deltakerkommuner. I tillegg er det en utfordring at dersom en kommune ønsker å redusere sitt budsjett på et samarbeidsområde, må de øvrige kommunene være villige til å også redusere sine kostnader. Dersom det ikke blir kutt på samarbeidsområdene, må kommunene kutte i tjenester der de ikke samarbeider. Disse utfordringene krever at kommunene er aktive og stiller krav overfor de som har ansvar for samarbeidsområdet, slik at de har mulighet til å påvirke den økonomiske utviklingen. Det ble også pekt på at det å legge økonomisjefunksjonen inn i interkommunalt samarbeid kan svekke deltakerkommunenes økonomiske styring og kontroll med samarbeidene.

Videre løftes det frem at det er behov for systematisk rapportering og informasjonsdeling mellom kommunene og mellom administrativ og politisk ledelse. Dette anses som nødvendig for å kunne følge opp tjenester og oppgaver som utføres av andre kommuner, og for å sikre tilstrekkelig økonomisk kontroll. Som påpekt over i punkt 10.2.4, understøttes dette av avtalene som danner grunnlag for 4K-samarbeidet gjennom regulering av jevnlig økonomirapportering.

10.3.4 Erfaring med samarbeidsmodeller

Kommunene opplever at den demokratiske styringen og økonomiske kontrollen svekkes i interkommunale samarbeid, og at valg av samarbeidsmodell har betydning for dette. Ved bruk av administrativ vertskommunemodell opplever det administrative nivået å miste kontrollen. De begrunner dette med at det i denne modellen ofte ikke er naturlig å løfte beslutninger som angår alle deltakerne på et felles nivå. Kommunene oppgir dermed at modellen i større grad egner seg for standardiserte tjenester, fremfor mer strategisk og utviklingsrettet arbeid.

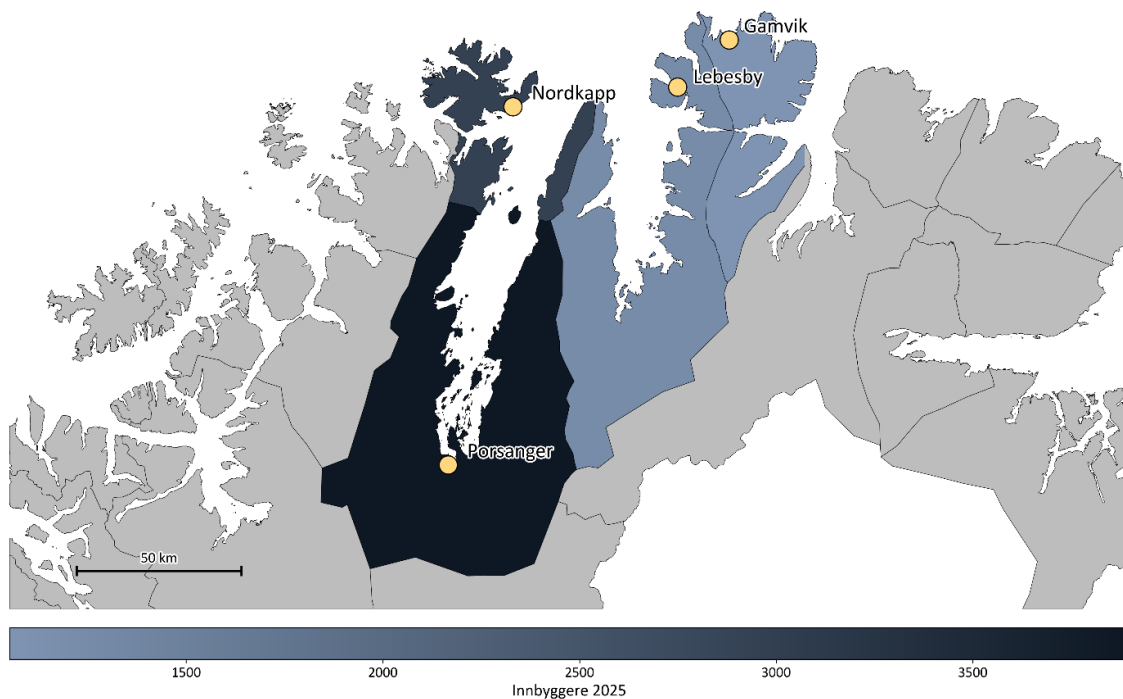
I kommunale oppgavefellesskap opplever kommunene i mindre grad å miste kontroll, blant annet fordi det da er et representantskap som tar beslutninger. Samtidig opplever informantene at det er en stor ulempe at man i kommunalt oppgavefellesskap ikke kan fatte enkeltvedtak på vegne av andre kommuner.

Flere av kommunene etterlyser en samarbeidsmodell som både sikrer demokratisk styring og kontroll, og samtidig åpner for å delegerer vedtaksmyndighet. For samarbeid på strategisk nivå vurderes det som nødvendig med et overordnet koordineringsnivå, men dette er per i dag ikke hjemlet i kommuneloven.

11 Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark

11.1 Innledning

Kommunene Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik inngikk 27. januar 2021 grunnavtale om Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark.¹⁵⁵ Avtalen har mange fellestrekk med grunnavtalen i 4K-samarbeidet omtalt over i kapittel 10.2.1 over, og den legger for eksempel opp til samarbeid om IT, økonomi, barnevern, plankontor etc.¹⁵⁶ Avtalen peker på en «balansert vertskommunemodell som aktuell løsning». I ettertid er det imidlertid kun etablert ett samarbeid mellom kommunene, og det er et vertskommunesamarbeid om barnevern med Porsanger kommune som vertskommune.



Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark er, i likhet med 4K-samarbeidet basert på en idé om å fordele oppgavene mellom kommunene, for derigjennom å oppnå større fagmiljø og bedre kvalitet på tjenestene. Grunnavtalen til Midt-Finnmark fremstår imidlertid mer ambisiøs, da den også har generell samfunnsutvikling og opprettholdelse av innbyggertallene i kommunene som målsetninger.¹⁵⁷

Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark har ikke blitt slik det var tenkt i grunnavtalen, og per i dag foreligger det ikke et forsterket samarbeid i Midt-Finnmark. Det er imidlertid interessant å se på hva som kan være årsakene til at samarbeidet ikke er blitt slik det opprinnelig var tenkt.

¹⁵⁵ Se vedlegg 2 til rapporten.

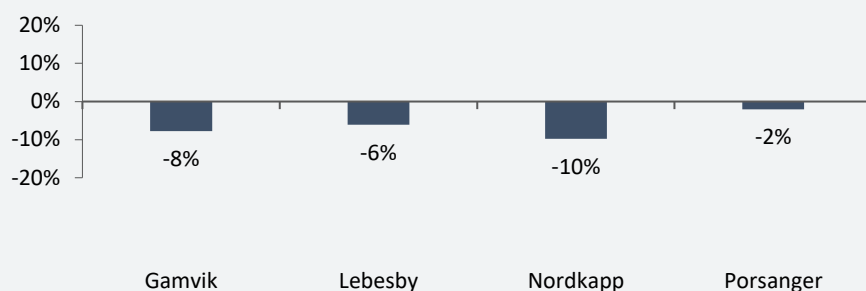
¹⁵⁶ Se grunnavtalen punkt 4

¹⁵⁷ Grunnavtalen punkt 1 og 3

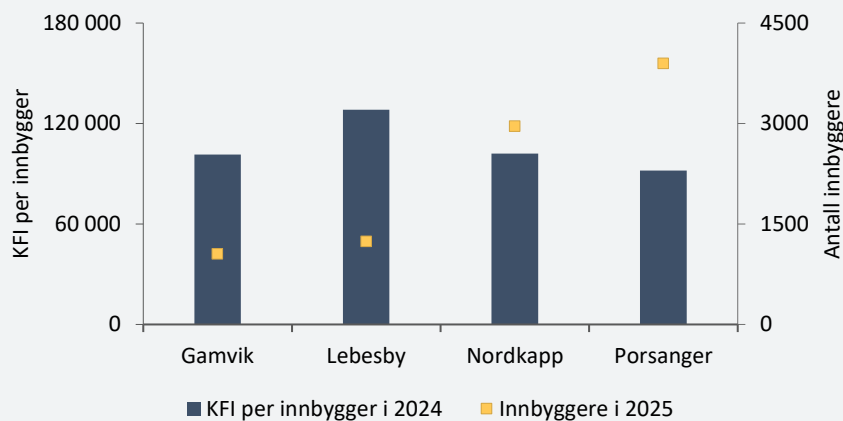
Kort om samarbeidet

- Oppstart januar 2021
- Samarbeidsform: Administrativt vertskommunesamarbeid
- Deltakerkommuner: Porsanger kommune, Nordkapp kommune, Lebesby kommune og Gamvik kommune
- Samarbeid om barnevern
- Kjøreavstand mellom kommunesentrene i Nordkapp og Gamvik er ca. 39 mil og ca. 5 t og 41 min

Befolkningsvekst siste 10 år



Økonomisk handlingsrom*



*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter (KFI) per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom.

Kilder:

Befolkning: SSB tabell 06913

KFI: Kommunal- og distriktsdepartementet (2025) Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov

11.2 Avtaleverket

11.2.1 Grunnavtalen januar 2021

Grunnavtalen for Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark har som påpekt innledningsvis mange likhetstrekk med grunnavtalen i 4K-samarbeidet beskrevet over i punkt 10.2. Den er en intensjonsavtale og regulerer ikke noen av de konkrete samarbeidene som ble skissert. Intensjonen kommer til uttrykk i avtalen punkt 1:

«De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av samarbeid om samfunnsutvikling og kommunal tjenesteproduksjon på områder hvor man etter nærmere prosesser blir enige om et konkret samarbeid.»

Her trekkes altså samfunnsutvikling frem i tillegg til kommunal tjenesteproduksjon.

I avtalen punkt 2 er det beskrevet hvorfor det er behov for et økt samarbeid i regionen og i punkt 3 er formålet med samarbeidet angitt. Reguleringen ligner på den vi finner i grunnavtalen til 4K-samarbeidet, men den peker på flere formål, herunder befolkningsvekst, næringsutvikling og samordning av politiske strategier med sikte på større påvirkningskraft.

I avtalen punkt 4 har kommunene fastsatt målsetninger om hvilke oppgaver samarbeidet skal omfatte. Avtalen peker stort sett på de samme aktuelle samarbeidsområdene som 4K-samarbeidet, men har i tillegg med innkjøpskontor, brannvesen og beredskapsoppgaver.

Prinsippene for samarbeidet i punkt 5 er likelydende med grunnavtalen i 4K-samarbeidet. Det betyr at det blant annet pekes på at samarbeidene skal gi en merverdi for alle kommunene, nærhet og tilgjengelighet for velferdstjenester og en balansert fordeling av arbeidsplasser, samt involvering av ansatte og fagpersonell.

I punkt 6 i grunnavtalen til Midt-Finnmark står det at kommunene ønsker å inngå en regional utviklingsavtale, som blant annet innebærer statlige og fylkeskommunale bidrag. Tilsvarende regulering finnes ikke i 4K-avtalen.

I avtalens punkt 7 om tidshorisont og prosjektplan står det:

«Tjenestesamarbeidet i Midt-Finnmark har i første fase prioritert utvikling av samarbeid innenfor planarbeid, barnevern, IKT, økonomiforvaltning, innkjøpskompetanse og kompetanseutvikling. Saksframlegg med utkast til tjenesteavtaler på disse områdene fremmes for behandling i kommunestyrene i løpet av 2021.»

Reguleringen skiller seg fra grunnavtalen i 4K-samarbeidet ved at den omfatter felles plankontor og innkjøpssamarbeid, men ikke forvaltningskontor for helsetjenester. I tillegg hadde kommunene i Midt-Finnmark gitt seg en frist som var et halvt år lenger enn i 4K-samarbeidet. For øvrig er reguleringen lik.

I punkt 8 i avtalen, som regulerer organiseringen av samarbeidet, har Midt-Finnmark i motsetning til 4K-samarbeidet, åpnet for «representanter fra myndigheter på regionalt og nasjonalt» med møte- og talerett i styringsgruppen.

Finansiering er regulert i avtalens punkt 9. I både Midt-Finnmark og 4K-samarbeidet legges det opp til delvis egenfinansiering og delvis finansiering gjennom for eksempel skjønnsmidler. I Midt-Finnmarks avtale står det imidlertid i tillegg: «Det er ønskelig at fremtidig finansiering av samarbeidet knyttes opp mot den regionale utviklingsavtalen for Midt-Finnmark jf. punkt 6.2.»

Som en oppsummerende sammenligning av de to avtalene, fremstår Midt-Finnmarks avtale noe mer ambisiøs både med hensyn til ønskede virkninger av samarbeidet og hva det skulle samarbeides om. På den annen side fremstår den også mindre konkret og målrettet en 4K-samarbeidets grunnavtale. Midt-Finnmarks avtale bærer også preg av at deltakerne synes å ha hatt større forventninger til bistand fra myndigheter regionalt og nasjonalt, både økonomisk og til prosjektgjennomføringen.

11.2.2 Oppgaver – det konkrete samarbeidet

I juni 2022 inngikk samarbeidskommunene avtale om et administrativt vertskommunesamarbeid om barnevern, der Porsanger kommune er vertskommune.¹⁵⁸ Administrasjon i Porsanger kommune har gjennom vertsavtalen fått delegert: «Alle administrative oppgaver etter lov om barneverntjenester, som ikke er av prinsipiell betydning.»¹⁵⁹

Vertskommunen har arbeidsgiveransvar for alle de ansatte i barnevernstjenesten. Samtidig er samarbeidskommunenes ansvar for lokal tilrettelegging formulert slik:

«Samarbeidskommunene har ansvar for lokal tilrettelegging og planlegging, inkludert organisering av tverretattlig samarbeid om forebygging. Samarbeidskommunene skal sørge for tilgjengelige lokaler og utstyr for barneverntjenestens ansatte ved lokalkontorene.»¹⁶⁰

Det er med andre ord tatt hensyn til nærhet til tjeneste og samhandling gjennom lokalkontorer i samarbeidskommunene.

11.2.3 Kostnads- og ansvarsfordeling

Generelle prinsipper for kostnadsfordelingen i Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark er regulert i grunnavtalen punkt 10 på samme måte som i 4K-Samarbeidet i Vestre Varanger.¹⁶¹ Det er lagt opp til en blandingsmodell der det dels tas utgangspunkt i likedeling og dels tas utgangspunkt innbyggertall.

I barnevernsavtalen punkt 7 er følgende kostnadsfordeling valgt:

«Felles driftskostnader, herunder kostrafunksjon 244 inkl. felles leder og felles merkantile ressurser, fordeles med en fast grunnandel pr kommune på 10 prosent og deretter etter

¹⁵⁸ Vertskommuneavtale 1. juli 2022 om felles barnevernstjeneste i Midt-Finnmark («Barnevernsavtalen»)

¹⁵⁹ Barnevernsavtalen punkt 3

¹⁶⁰ Barnevernsavtalen punkt 5

¹⁶¹ Se punkt 10.2.3 over

antall barn i kommunen 0-25 år. En annen definisjon av felles driftskostnader kan avtales nærmere som del av samarbeidet.

Kommunespesifikke kostnader, herunder utgifter til barnevernstiltak i og utenfor hjemmet (kostrafunksjonene 251 og 252) utgiftsføres den kommunen der barnet har sin bostedsadresse. Kostnader til lokale kontor belastes den enkelte deltakerkommune.»

11.2.4 Politisk styring og kontroll

Det fremgår av barnevernsavtalen punkt 4 at Midt-Finnmark barnevernstjeneste årlig skal utarbeide en handlingsplan og årsrapport. Videre fremgår det at barnevernstjenesten skal ha «en felles informasjonsstrategi som vedtatt på administrativt nivå i alle kommunene». Hva slags informasjon og hvem som skal informeres fremgår imidlertid ikke av avtalen.

Videre fremgår det av punkt 6 i avtalen at lederen for barnevernstjenesten har ansvar for «rapportering og tilstandsrapporter til kommunestyrene». Det fremgår imidlertid ikke noe om hva som skal rapporteres til kommunestyrene eller hvor ofte.

I avtalens punkt 6 fremgår det at det kan etableres et «samarbeidsråd med rådgivende myndighet kan etableres for å samordne drift og organisering mellom vertskommunen og samarbeidskommunene». Organiseringen av dette må i så fall avtales nærmere og hvorvidt noe slikt råd er etablert vet vi ikke.

I avtalens punkt 7 er følgende regulert om fastsetting av budsjett:

«Budsjett for virksomheten skal utarbeides og godkjennes av alle kommunene før oppstart av samarbeidet. Vertskommunen er ansvarlig for å utarbeide forslag til drifts- og tiltaksbudsjett for hver deltakerkommune etter innspill fra barnevernleder. Samarbeidskommunene skal motta budsjettforslaget innen 1.september det enkelte år.»

Sammenlignet med avtalene som danner grunnlag for 4K-samarbeidet, har denne avtalen relativt få mekanismer for å ivareta samarbeidskommunenes politiske styring og kontroll. Det mangler klar regulering av jevnlig rapportering med hensyn til økonomi og andre spørsmål av betydning for samarbeidskommunene. Det mangler også regulering av mekanismer for dialog og samarbeid mellom kommunene ut over *muligheten* for å etablere et samarbeidsråd. Det må det i så fall måtte inngås en egen avtale om. Til sammenligning regulerte 4K-samarbeidet faste møteplasser for dialog mellom kommunedirektørene i samarbeidet.

11.3 Erfaringer fra samarbeidet

11.3.1 Datainnsamlingen

I løpet av prosjektet har det blitt gjennomført fem intervjuer med representanter med godt kjennskap til kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark. Intervjuene omfatter både administrativt og politisk nivå, og dekker blant annet erfaringer knyttet til etablering og drift, organisering og økonomisk og demokratisk styring. Nedenfor følger en oppsummering av erfaringene fra intervjuene.

11.3.2 Resultater og effekter av samarbeidet

Erfaringene med vertskommunesamarbeidet om barnevern i Midt-Finnmark viser at samarbeidet har bidratt til økt tjenestekvalitet og en mer forsvarlig tjeneste, men samtidig økte kostnader.

Økt tjenestekvalitet knyttes til at kommunene i større grad enn tidligere oppfyller lovpålagte krav, at fagmiljøene er styrket, at det arbeides mer med forebygging og at utfordringer knyttet til habilitet er blitt redusert. Et større fagmiljø har også bidratt til at de ansatte håndterer flere og mer alvorlige saker enn tidligere. Dette har ført til økte kostnader på kort sikt, men det forventes at bedre tjenestekvalitet vil kunne gi kostnadsbesparelser på sikt gjennom økt forebygging.

I tillegg har kostnadene økt som følge av store geografiske avstander. Målet har vært å ha ansatte lokalisert i alle kommunene, men rekrutteringsutfordringer har gjort dette vanskelig. Ansatte må derfor dekke store avstander, noe som gir økte reiseutgifter særlig ved akutte situasjoner.

Planlagte samarbeid på øvrige områder har foreløpig ikke blitt gjennomført. Når det gjelder planarbeid, forklares dette med store forskjeller i hvor langt kommunene har kommet i sitt eget planarbeid, og dermed ulike behov og ambisjoner for et felles samarbeid.

11.3.3 Erfaringer med etablering og drift

Store geografiske avstander og utsatte reisestrekninger trekkes frem som en hovedutfordring i samarbeidet. Dette er særlig utfordrende for tjenester som krever fysisk tilstedeværelse hos brukere, da betydelige ressurser går med til reising. I tillegg løftes det frem at store geografiske avstander skaper en avstand mellom ansatte og ledelse og gjør det utfordrende å etablere gode fagmiljøer, i tilfeller der de ansatte er plassert i ulike kommuner.

Mangel på vilje og stabilitet i ledelsen har ifølge kommunene svekket fremdriften i prosjektet. Det trekkes blant annet frem at hyppige utskiftninger i både politisk og administrativ ledelse har vært en utfordring da det må brukes ressurser på å sette nye ledere inn i samarbeidet, fremfor å drive det fremover. Videre beskriver flere kommuner en svak møtekultur og begrenset forpliktelse og eierskap til samarbeidet. I barnevernet ble det engasjert eksterne konsulenter som ledet prosjektet fra oppstart. Dette trekkes frem som et suksesskriterium, da det ga kapasitet til å drive samarbeidet fremover.

Kommunene peker også på at det har vært en utfordring at kommunene er ulike både når det gjelder økonomi og behov. Enkelte kommuner har svært begrenset økonomisk handlingsrom, noe som har ført til variasjon i ambisjoner for samarbeidet.

Når det gjelder økonomistyring og kontroll, fremheves behovet for jevnlig rapportering fra tjenestene til kommunedirektørene og videre til kommunestyrene. Som påpekt over i punkt 11.2.4 har samarbeidet i Midt-Finnmark et avtaleverk som i liten grad understøtter informasjonsbehovet til samarbeidskommunene. Det er få og uklare krav til rapportering og informasjonsdeling. Det understrekes samtidig at rapportering kan være utfordrende der

forholdene er små, da hensynet til taushetsplikt kan begrense muligheten til å forklare store kostnadsendringer på en tilstrekkelig åpen måte.

Samarbeidet har mottatt både faglig og økonomisk støtte fra Statsforvalteren, blant annet til prosjektlederstillinger. Øvrige faktorer har imidlertid ført til at midlene ikke har frigjort tilstrekkelig kapasitet til å drive samarbeidet fremover.

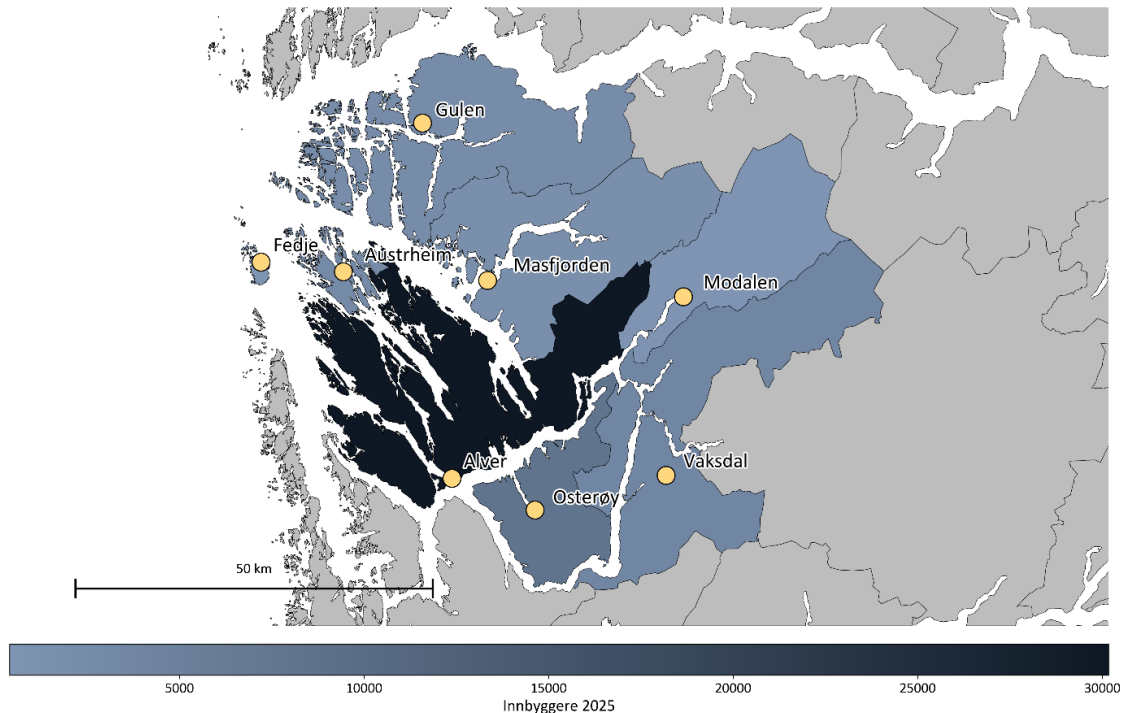
11.3.4 Erfaring med samarbeidsmodeller

Kommunene peker på at det er både kostbart og krevende å utvikle etablerte vertskommuner og interkommunale selskaper. Dette gjør det utfordrende å etablere nye samarbeidsformer der resultat og nytteverdi er usikre.

12 Region Nordhordland

12.1 Innledning

De 8 kommunene Alver, Osterøy, Vaksdal, Austrheim, Gulen, Masfjorden, Fedje og Modalen har etablert et forsterket samarbeid med utgangspunkt Regionrådet Nordhordland, som er organisert på grunnlag av kommuneloven 1992 § 27.¹⁶² Etter hva vi har fått opplyst, har disse kommunene samarbeidet aktivt i alle fall siden 1970-tallet.



Deltakerkommunene i Rådet gikk i 2003 i tillegg sammen om å opprette et interkommunalt selskap som heter Region Nordhordland IKS (RNI).¹⁶³ RNIs oppgaver er blant annet å være sekretariat for Rådet og å gjennomføre utviklingsarbeid i tråd med rådets formål. Samarbeidet mellom Rådet og RNI er nærmere regulert i en egen samarbeidsavtale.¹⁶⁴ RNI er ikke formelt underlagt Rådet, men gjennom selskapsavtalen og samarbeidsavtalen er det etablert strukturer som kan minne litt om en konsernløsning der Rådet kan bestille prosjekter og legge oppgaver til RNI som fungerer som et gjennomføringsorgan.

Denne strukturen er igjen brukt til å etablere flere andre samarbeid om konkrete oppgaver, som blant annet om helsehus, IT, sekretariat for kontrollutvalg osv.¹⁶⁵ Hver av fagsamarbeidene er

¹⁶² Vedtekter for Regionrådet for Nordhordland 1. januar 2012 («Rådsvedtektene»). Etter hva vi har fått opplyst er rådet foreløpig ikke omdannet til et interkommunalt politisk råd, jf. kommuneloven kapittel 18, men etter hva vi har fått opplyst er dette et pågående arbeid. Vi vil derfor bare omtale organet for «Rådet».

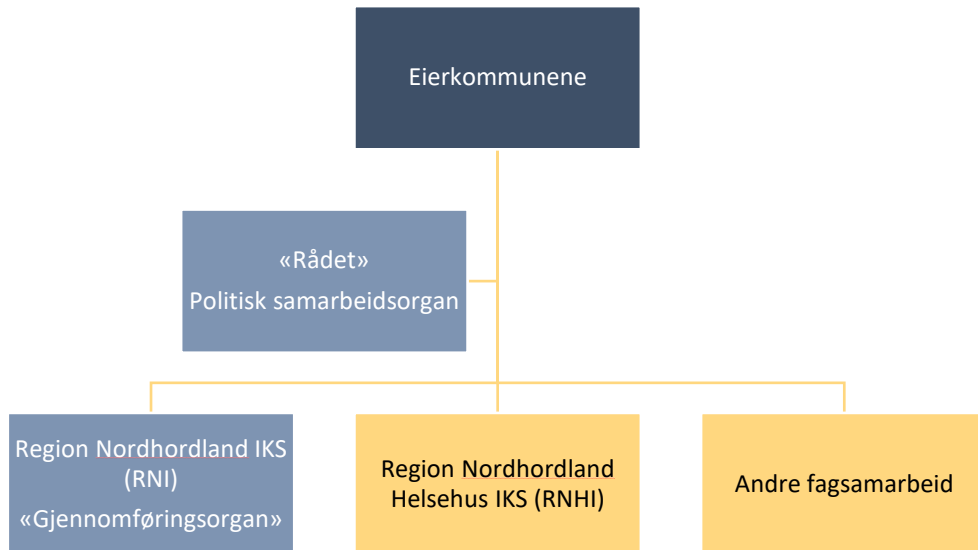
¹⁶³ Selskapet het tidligere Nordhordland Utviklingsselskap IKS (NUI).

¹⁶⁴ Avtale mellom Regionrådet Nordhordland og Nordhordland Utviklingsselskap IKS (udatert)

¹⁶⁵ Se det sentrale avtaleverket i vedlegg 3 til rapporten.

basert på egne avtaler. Hvem som deltar i fagsamarbeidene, varierer til en viss grad. Som eksempel på fagsamarbeidene, beskriver vi samarbeid om helsehus nedenfor.

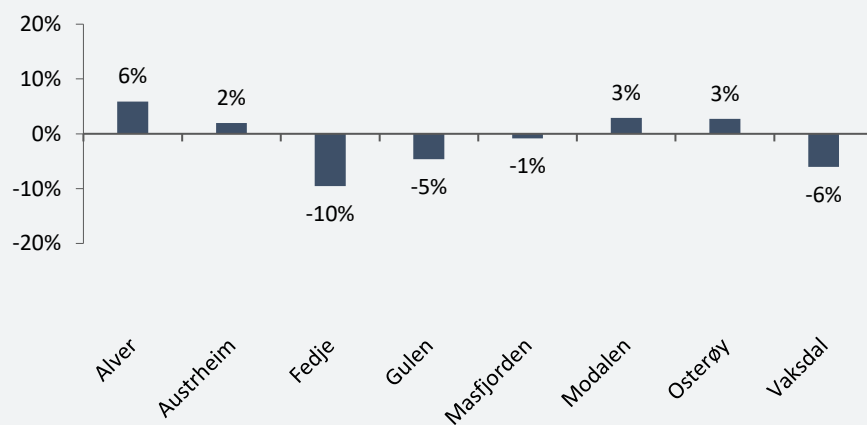
Se illustrasjon av samarbeidsstrukturen nedenfor:



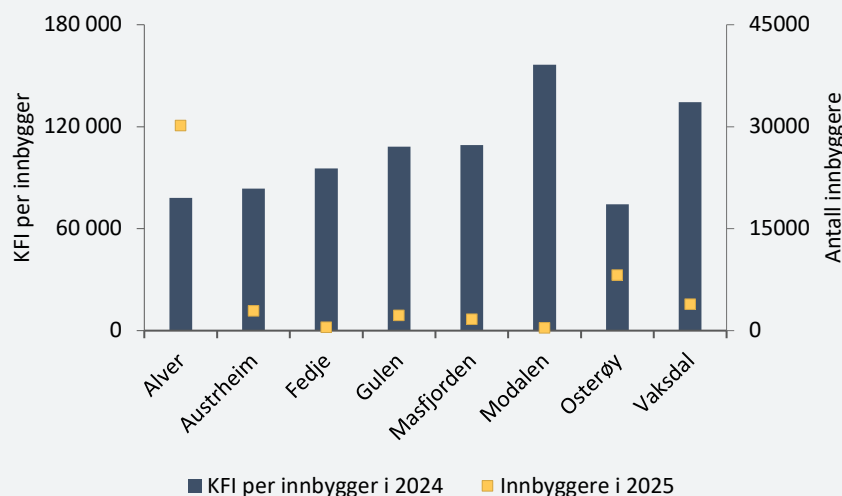
Kort om samarbeidet

- Etablert i 2003
- Samarbeidsform: Regionråd, interkommunale selskaper og andre samarbeidsformer
- Deltakerkommuner: Alver kommune, Osterøy kommune, Vaksdal kommune, Austrheim kommune, Gulen kommune, Masfjorden kommune og Fedje kommune.
- Regional utvikling, helsehus, IT, sekretariat for kontrollutvalg mm.
- Kjøreavstand mellom kommunesentrene Eivindvik i Gulen og Fedje er ca. 73 km og ca. 2 timer (inkludert to ferjer)

Befolkningsvekst siste 10 år



Økonomisk handlingsrom*



*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter (KFI) per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom.

Kilder:

Befolkning: SSB tabell 06913

KFI: Kommunal- og distriktsdepartementet (2025) Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov

12.2 Avtaler og organisering

12.2.1 Rådet

Rådet er et politisk samarbeidsorgan som har til formål å fremme næringsmessig, sosial og kulturell utvikling i regionen, jf. vedtektene § 2. Rådet er sammensatt av ordførerne i hver kommune. Rådmennene i deltakerkommunene har forslags-, tale- og møterett. I tillegg skal administrasjonen i RNI møte, og RNIs representant har også tale og forslagsrett, jf. § 3. Hver kommune har én stemme i rådet. RNI er IKSet vi har benevnt som «gjennomføringsorgan».

Sekretariatsfunksjonen for Rådet er lagt til RNI etter egen avtale, og kostnadene ved rådets virksomhet fordeles etter folketall, jf. § 7.

I regi av Rådet kalles også formannskapene i alle medlemskommunene sammen til møte en gang i året, jf. § 5. Møte kalles «Nordhordlandstinget» og skal være «ein politisk verkstad for regional utvikling og drøfting av aktuelle saker av regional betydning».

12.2.2 Region Nordhordland IKS (RNI)

Region Nordhordland IKS ble etablert i 2003. I selskapsavtalen, som er fra 2020, § 3-1 er selskapets formål beskrevet slik:

«Selskapet skal:

- Arbeida i samsvar med det politiske organet Regionrådet sitt føremål
- Ivareta økonomiske og administrative oppgåver for Regionrådet
- Ivareta saksførebuing og sakshandsaming av saker for Regionrådet
- Gjennomføra utviklingsarbeid som er i tråd med føremålet til Regionrådet
- Ta på seg økonomiske og administrative oppgåver samt utviklingsoppdrag for eigarkommunane etter særskild avtale»¹⁶⁶

Videre fremgår det at RNI kan inngå samarbeidsavtaler med andre kommuner, fylkeskommuner eller virksomheter og gå inn som eier i andre virksomheter innenfor de rammer loven setter for interkommunale selskap. RNI kan med 2/3 flertall etablere datterselskaper hvor RNI har minst 50 % av eierandelen, jf. § 9.¹⁶⁷

Representantskapet i RNI møtes minst to ganger per år og består av ordførerne i eierkommunene, jf. selskapsavtalen § 4. Hvis ikke representantskapet bestemmer noe annet, så har kommunedirektørene i eierkommunene møte- og talerett. Alle eierkommunene har minst én stemme i representantskapet. I tillegg har kommunene med minst 5000 innbyggere i tillegg en stemme per påbegynte 5000. Styret, som har tre medlemmer, velges av representantskapet, jf. § 5. Selv om RNI langt på vei fungerer som et gjennomføringsorgan for rådet, er med andre ord innflytelsen i RNI lagt opp på en annen måte enn i Rådet. I RNI har de mest folkerike kommunene størst innflytelse. RNI kan dermed ikke sies å være underlagt Rådet formelt eller reelt.

Kommunens økonomiske ansvar og kostnadsfordeling i RNI er fordelt slik at 30 % er likedelt, mens 70 % er fordelt etter folketall, jf. § 6 og 7.

12.2.3 Region Nordhordland Helsehus IKS (RNHI)

Deltakerkommunene i Rådet gikk i 2014 sammen om å etablere et interkommunalt selskap for etableringen av et helsehus i Knarvik i Alver kommune. Alle kommunene bortsett fra Vaksdal, som tilhører en annen sykehusregion, er eiere i selskapet.

Selskapets formål fremgår av selskapsavtalen § 3 og er angitt slik:

«3-1 Selskapet skal planleggja og byggja eit Region- og helsehus til offentleg tenesteyting, fortrinnsvis helse - og omsorgstenester for kommunane i Region Nordhordland.

3-2 Selskapet skal drifta og leiga ut lokale til offentleg tenesteyting, fortrinnsvis helse - og omsorgstenester for kommunane i Region Nordhordland. Leigeinntektene skal dekkja kapitalkostnadane, drift- og vedlikehaldskostnadane samt felleskostnadar til selskapet.»¹⁶⁸

¹⁶⁶ Selskapsavtale 18. desember 2020 for Region Nordhordland IKS

¹⁶⁷ I avtalen står det datterselskap under «NHI». Det antas å være en skrivefeil for «RNI».

¹⁶⁸ Selskapsavtale 18. desember 2020 for Region Nordhordland Helsehus IKS

Selskapet har også lov til å samarbeide med og eie andre virksomheter, jf. §§ 3-3 og 3-4. Reguleringen av datterselskaper tilsvarer den vi finner i avtalen om RNI, jf. § 10.

Representantskapet i selskapet består av ordførerne i eierkommunene. Kommunedirektørene har møte- og talerett om ikke formannskapet bestemmer noe annet, jf. § 4. Stemmetall tilsvarer eierandelen i selskapet. Eierandelen og økonomisk ansvar er fordelt med 30 % basert på likedeling og 70 % basert på folketall, jf. § 7.

12.3 Erfaringer fra samarbeidet

12.3.1 Datainnsamlingen

I løpet av prosjektet har det blitt gjennomført seks intervjuer med representanter som kjenner godt til Region Nordhordland. Intervjuene omfatter både administrativt og politisk nivå, og dekker blant annet erfaringer knyttet til etablering og drift, organisering og økonomisk og demokratisk styring. Nedenfor følger en oppsummering av erfaringene fra intervjuene.

12.3.2 Resultater og effekter av samarbeidet

Region Nordhordland har etablert et omfattende samarbeid mellom kommunene, knyttet til både faglige og strategiske funksjoner. Erfaringene viser at samarbeidet i hovedsak fungerer godt, men at det pågår et endringsarbeid for å gjøre organiseringen mer oversiktlig og effektiv.¹⁶⁹

Regionrådet oppleves av kommunene som fremoverlent og viktig for regional utvikling. Samarbeidet har bidratt til å styrke kvaliteten i tjenesteutviklingen og gitt en tydeligere strategisk retning for regionen som helhet.

Det trekkes også frem at samarbeidet har lagt til rette for større fagmiljøer. Det gjør det lettere å rekruttere og beholde medarbeidere med spisskompetanse, og har bidratt til å heve det samlede kompetansenivået i regionen. Samarbeidet beskrives derfor som en viktig forutsetning for å kunne utvikle tjenester og prosjekter på et høyere faglig nivå enn det den enkelte kommune kunne oppnådd alene.

Samarbeidet vurderes som særlig verdifullt for de mindre kommunene, som gjennom samarbeidet får tilgang til kompetanse og ressurser de ellers ikke ville hatt tilgang til.

12.3.3 Erfaringer fra etablering og drift

Kommunene i Region Nordhordland har sterk regional tilhørighet og lange tradisjoner for samarbeid. Den etablerte samarbeidskulturen, sammen med gode relasjoner mellom ledelse på tvers av kommunene, trekkes frem som en viktig årsak til at samarbeidet fungerer.

Samtidig er det store forskjeller i størrelse, økonomi og kapasitet mellom kommunene. Dette har blant annet bidratt til uenigheter knyttet til hva som er en rettferdig kostnadsfordeling.

¹⁶⁹ Vi legger til grunn at omorganiseringen også har til formål å sikre at organiseringen er i tråd med reguleringen av samarbeidsmodeller i kommuneloven fra 2018, og at Regionrådet skal omdannes til et interkommunalt politisk råd.

Mindre kommuner ønsker i større grad at kostnadene fordeles etter innbyggertall, mens de større kommunene ønsker en høyere fastdel. Diskusjon om kostnadsnøkler og finansiering trekkes av flere frem som en tilbakevennende utfordring.

Flere peker også på at begrenset kapasitet i kommunene er et hinder for å fullt ut realisere de potensielle gevinstene av samarbeid. Flere understreker at det er behov for å frigjøre ressurser på kort sikt for å oppnå gevinster av samarbeid på lengre sikt, og at dette er utfordrende for kommuner som er i en presset økonomisk situasjon. I tillegg har de minste kommunene i enkelte tilfeller hatt utfordringer med å iverksette beslutninger som er tatt i samarbeidene, da de har begrenset med ressurser.

Region Nordhordland har mottatt ekstern støtte fra blant annet Forskningsrådet, Helsedirektoratet og Statsforvalteren. Slike midler beskrives som avgjørende for å sikre tilstrekkelige ressurser til utviklingsarbeid, og det trekkes frem at flere av prosjektene trolig ikke ville blitt realisert uten ekstern finansiering.

Resultatene av samarbeidet beskrives i stor grad som personavhengige. Relasjoner, dialog og tillit mellom nøkkelpersoner trekkes frem som avgjørende for å lykkes, uavhengig av valg av modell. Samtidig fremheves betydningen av raushet og å vurdere hva samarbeidet gir ut fra et helhetsperspektiv.

For å lykkes med politisk samarbeid trekkes det frem at det er viktig å treffe riktig nivå på sakene som tas opp. Rådet må ivareta et tydelig regionsperspektiv, og sørge for at sakene som diskuteres er overordnede nok til at alle kommunene opplever det som relevant og samtidig konkret nok til å gi verdi for regionen.

12.3.4 Erfaring med ulike samarbeidsmodeller

Vertskommunemodellen vurderes som hensiktsmessig for lovpålagte tjenester, men trekkes frem som den modellen som gir minst innflytelse. Kommuner uten vertskommuneansvar opplever ofte begrenset innsyn, da beslutningene legges på et lavere administrativt nivå i vertskommunen.

Kommunalt oppgavefellesskap oppfattes som den modellen som gir kommunene mest mulighet til styring og demokratisk kontroll. Dette begrunnes med at alle kommunene har like mye innflytelse.

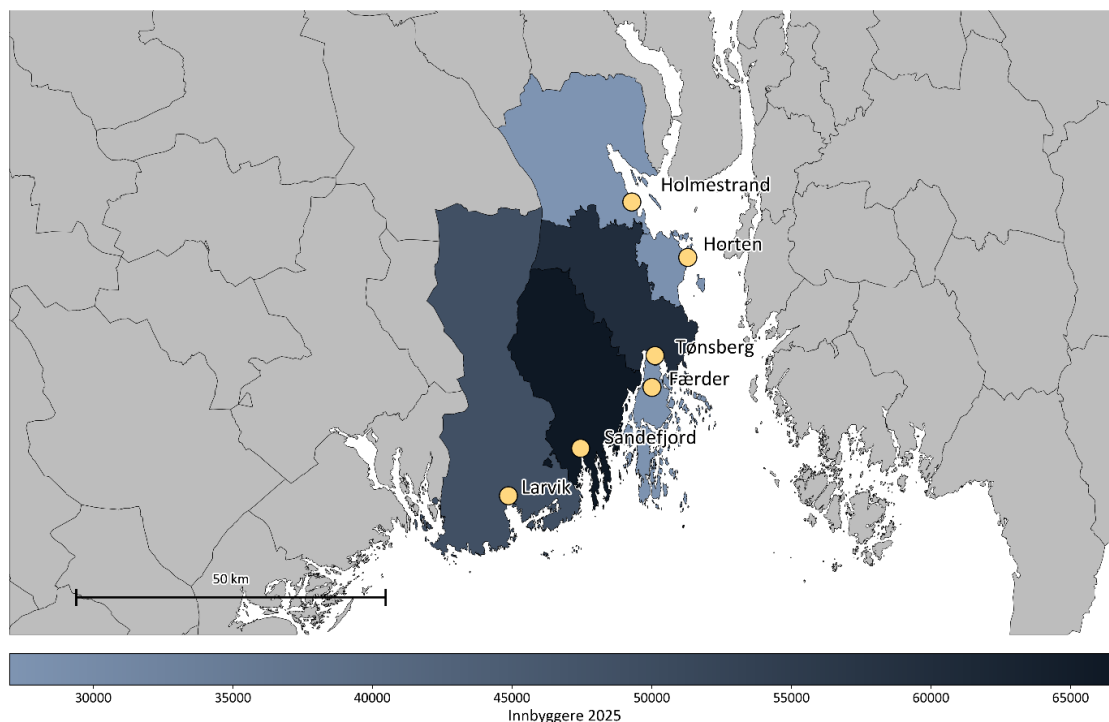
Videre løftes det frem at interkommunale selskaper er mer krevende å følge opp, blant annet fordi styringslinjene blir krevende. I tillegg pekes det på at IKS-ene i mindre grad utsettes for de innsparingskravene som kommunene selv står overfor.

Det pågår nå et arbeid med å vurdere hvordan samarbeidet kan organiseres bedre. Flere fagområder vurderes flyttet fra Region Nordhordland IKS til kommunale oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid. Slik organiseringen er i dag, legger kommunedirektørene føringer for Region Nordhordland IKS, men ikke for fagsamarbeidene som ligger under IKS-et.

13 Vestfold eierskapssamarbeid

13.1 Innledning

Kommunene Sandefjord, Larvik, Tønsberg, Færder, Holmestrand og Horten, samt Vestfold fylkeskommune inngikk 4. februar 2022 en avtale kalt «Prinsipper for samordnet Administrativ eierskapsoppfølging».¹⁷⁰ Avtalen regulerer hvordan kommunene skal organisere et administrativt eierskapsnettverk som gir bedre demokratisk og økonomisk styring og kontroll med de selskapene og samarbeidsorganene kommunene eier helt eller delvis i fellesskap.¹⁷¹



Selskapene de samarbeider om styringen av utfører en rekke ulike oppgaver på vegne av eierkommunene som for eksempel drift av kontrollutvalgssekretariat, arkiv, revisjon, vannforsyning, brannvesen, nødsentral og museumsdrift.

Nettverket er et eksempel på et forsterket interkommunalt samarbeid som primært er basert på samarbeidsformer som ikke er regulert i kommuneloven. I selskapsporteføljen de forvalter ligger imidlertid også noen kommunale oppgavefellesskap. Eierskapssamarbeidet i Vestfold fremstår som et eksempel på et vellykket forsterket interkommunalt samarbeid.

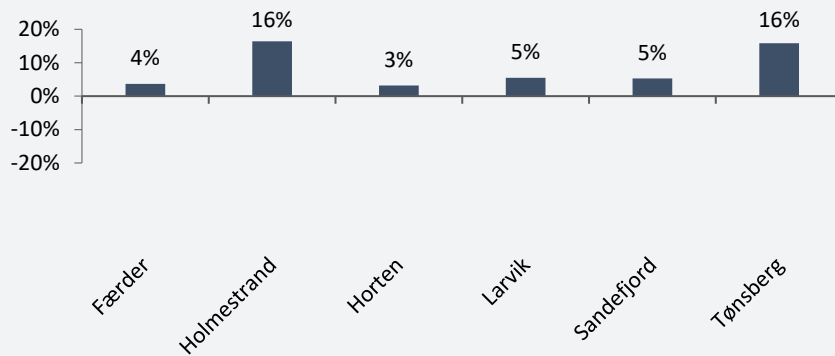
¹⁷⁰ I 2022 var avtaleparten Vestfold og Telemark fylkeskommune, men fylkeskommunen ble delt med virkning fra 1. januar 2024.

¹⁷¹ Se vedlegg 4 til rapporten.

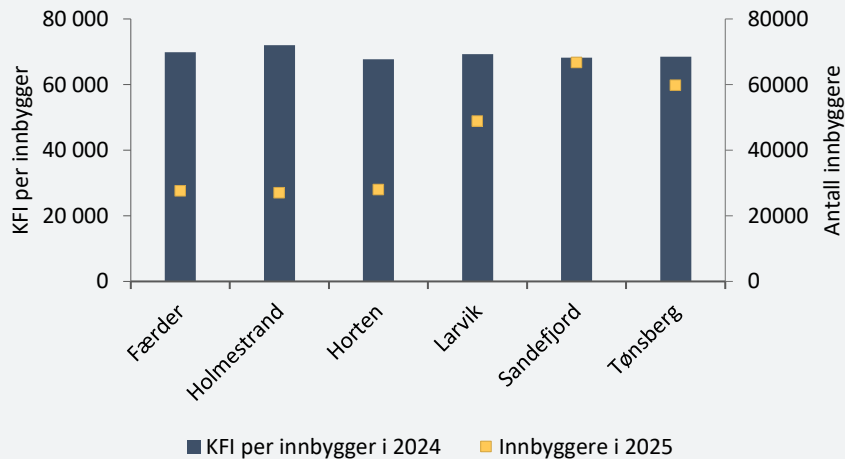
Kort om samarbeidet

- Formelt etablert i 2022
- Samarbeidsform: Avtalebasert nettverk, interkommunale selskaper, aksjeselskap, samvirkeforetak og kommunale oppgavefellesskap
- Deltakerkommuner: Sandefjord kommune, Larvik kommune, Tønsberg kommune, Færder kommune, Holmestrand kommune, Horten kommune og Vestfold fylkeskommune
- Samarbeid om eierskapsstyring
- Kjøreavstand mellom kommunesentrene i Holmestrand og Larvik er ca. 60 km og ca. 45 min

Befolkningsvekst siste 10 år



Økonomisk handlingsrom*



*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter (KFI) per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom.

Kilder:

Befolkning: SSB tabell 06913

KFI: Kommunal- og distriktsdepartementet (2025) Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov

13.2 Avtaler og organisering

Utgangspunktet for samarbeidet er avtalen fra 2022 som nedfeller prinsipper. Avtalen er kort og dermed gjengitt i sin helhet i boksen nedenfor.

Prinsipper for samordnet administrativ eierskapsoppfølging

Den 4. februar 2022 ble Vestfold-kommunene og Vestfold og Telemark fylkeskommune, i fellesskap betegnet som «Partene», enig om følgende prinsipper for samordnet administrativ eierskapsoppfølging:

- 1. Partene skal tilstrebe å samordne eierskapsoppfølgingen i tråd med vedlagte årshjul (vedlegg 1). Det innebærer blant annet at Partene skal samarbeide og tilstrebe like prinsipper for eierstyring gjennom eierskapsmeldingen, samarbeide om innhenting av informasjon fra selskapene, og samarbeide i forkant av møter i eierorganene, så langt dette lar seg gjøre.*
- 2. I praksis har kommunedirektørene/fylkesdirektøren lagt oppfølging av kommunenes/fylkeskommunens eierskap til eierskapskoordinatorene i administrasjonen, som utgjør samarbeidets faglige nettverk. Det faglige nettverket skal tilstrebe å møtes og samhandle gjennom året i tråd med årshjulet, så langt dette lar seg gjøre.*
- 3. En gang i året skal Partene v/kommunedirektørene/fylkesdirektøren sette eierstyring som tema på kommunedirektørforumet i Vestfold. Her skal Partene diskutere felles overordnede forventninger til selskaper der Partene har felles eierskap.*

Hver kommune har en eierskapskoordinator som er ansatt i administrasjonen. Disse koordinatorene utgjør et faglig nettverk som samarbeider om eierstyringen på tvers av kommunene. Eierskapskoordinatorene samarbeider blant annet om å utarbeide utkast til eierskapsstrategier, rapportering, planlegge stemmegivning i representantskapet og gi opplæring i eierstyring til folkevalgte. I tillegg skal eierstyring gjøres til tema i kommunedirektørforumet i Vestfold minst én gang i året.

Ettersom det ikke er opprettet noe felles organ for eierstyring, kun et nettverk, er det ingen regulering av kostnadsfordeling eller ansvar. Kostnadene går av den enkelte kommunes driftsbudsjett, og fordelingen baserer seg på at de fordeler oppgaver seg imellom i nettverket.

Som vedlegg til avtalen er det utarbeidet et årshjul som nærmere bestemmer hvilke aktiviteter som skal skje i nettverket. Se nedenfor:



Politisk forankring i den enkelte kommune sikres gjennom at formannskapene i den enkelte kommune fungerer som eierutvalg.

Samarbeidet forutsetter ikke at alle kommunene er eiere i de samme selskapene eller med i de samme interkommunale samarbeidene. Deltakerkommunene kan tre ut av det enkelte selskap eller samarbeid.¹⁷² Det administrative nettverket består uansett. At selskapsporteføljen til den enkelte kommune ikke er styrende for deltakelse, gjør at kommunene bevarer fleksibilitet og demokratisk kontroll. Det gjør også samarbeidet robust for endringer.

13.3 Erfaringer fra samarbeidet

13.3.1 Datainnsamling

I løpet av prosjektet har det blitt gjennomført fem intervjuer med representanter som kjenner godt til Eierskapsforumet i Vestfold. Intervjuene omfatter både administrativt og politisk nivå, og dekker blant annet erfaringer knyttet til etablering og drift, organisering og økonomisk og demokratisk styring. Nedenfor følger en oppsummering av erfaringene fra intervjuene.

¹⁷² Uttreden av et selskap eller samarbeid vil normalt være regulert i den enkelte selskapsavtale eller samarbeidsavtale.

13.3.2 Resultater og effekter av samarbeidet

Eierskapsforumet fremstår som et velfungerende samarbeid mellom kommunene. Det har gitt økt økonomisk kontroll, bedre samordning og en mer profesjonalisert eierskapsoppfølging og -styring.

Eierskapsforumet har ført til at kommunene opptrer mer samordnet overfor selskapene de eier. Det er etablert felles økonomiske føringer, blant annet en felles beslutning om at selskapenes budsjetter skal beregnes etter *kommunal deflator minus én prosent*. Samordningen har styrket kostnadskontrollen, gitt større forutsigbarhet for selskapene og redusert risikoen for sprikende signaler fra eierne.

Eierskapsforumet har også vist seg som et nyttig verktøy for å håndtere utfordringen med at interkommunale samarbeid ofte blir skjermet fra omstillingskravene kommunene selv står overfor. Gjennom forumet kan administrativ og politisk ledelse koordinere seg bedre, noe som bidrar til at økonomiske krav og prioriteringer forankres på tvers av eierkommunene.

Videre har forumet bidratt til bedre kvalitet og mer effektiv eierskapsoppfølging. Kommunene samordner nå innhenting av selskapsinformasjon og bruker felles maler for rapportering. I tillegg benyttes forumet til å koordinere forslag og innstillinger før politisk behandling. Dette reduserer dobbeltarbeid og bidrar til at saker behandles til rett tid.

13.3.3 Erfaringer fra etablering og drift

Kommunene trekker frem god samarbeidskultur i regionen og at kommunene er relativt like både når det gjelder økonomi og størrelse som en suksessfaktor for samarbeidet. Dette gjør det enklere å sette retning for samarbeidet, blant annet fordi det ikke er et for stort sprik i behov og muligheter.

Samtidig er det forskjeller i hvor mye ressurser de ulike kommunene kan sette av til eierskapsoppfølging. De største kommunene har dedikerte ressurser til oppfølgingen og driver mye av utviklingsarbeidet, mens de mindre kommunene i større grad lener seg på de større kommunene.

Organiseringen av forumet er holdt enkel, noe som har gjort at samarbeidet er noe personavhengig. Forumet har ikke hatt en fast leder med ansvar for kommunikasjon og fremdrift. For å sikre bedre kontinuitet er det blitt innført en ordning der kommunene ruller på å ha leder- og kommunikasjonsansvar, samt ansvar for innhenting av opplysninger.

Det trekkes også frem at en suksessfaktor i samarbeidet er at kommunene har lyktes med å samordne kalendere. Ved å tilpasse møtetidspunkter for formannskap og kommunestyre, behandles saker nå parallelt i de ulike kommunene, noe som sikrer en mer effektiv prosess.

13.3.4 Erfaringer med ulike samarbeidsmodeller

Eierskapsforumet omfatter både interkommunale selskap, aksjeselskap, kommunale oppgavefellesskap og samvirkeforetak. Kommunene opplever at samarbeidsmodellen har betydning for grad av kontroll og styring.

Interkommunale selskap og aksjeselskap oppleves som mest oversiktlig og profesjonelt, med tydelige ansvarslinjer og klare rapporteringslinjer. Kommunale oppgavefellesskap beskrives som mer krevende å følge opp, blant annet da de mangler de formelle kravene til rapportering og styringsdialog.

Samtidig løftes det frem at interkommunale selskap og aksjeselskap gir mindre rom for demokratisk styring, da beslutninger fattes gjennom en generalforsamling. For små kommuner kan dette oppleves som en utfordring, særlig dersom stemmefordelingen er basert på befolkningsstørrelse.

Erfaringene viser at vertskommunemodellen og kommunale oppgavefellesskap fungerer godt for tjenesteproduksjon. Interkommunale selskap og aksjeselskap fungerer derimot godt for oppgaver som ligger lenger fra kommunal kjernevirksomhet og der det er et marked.

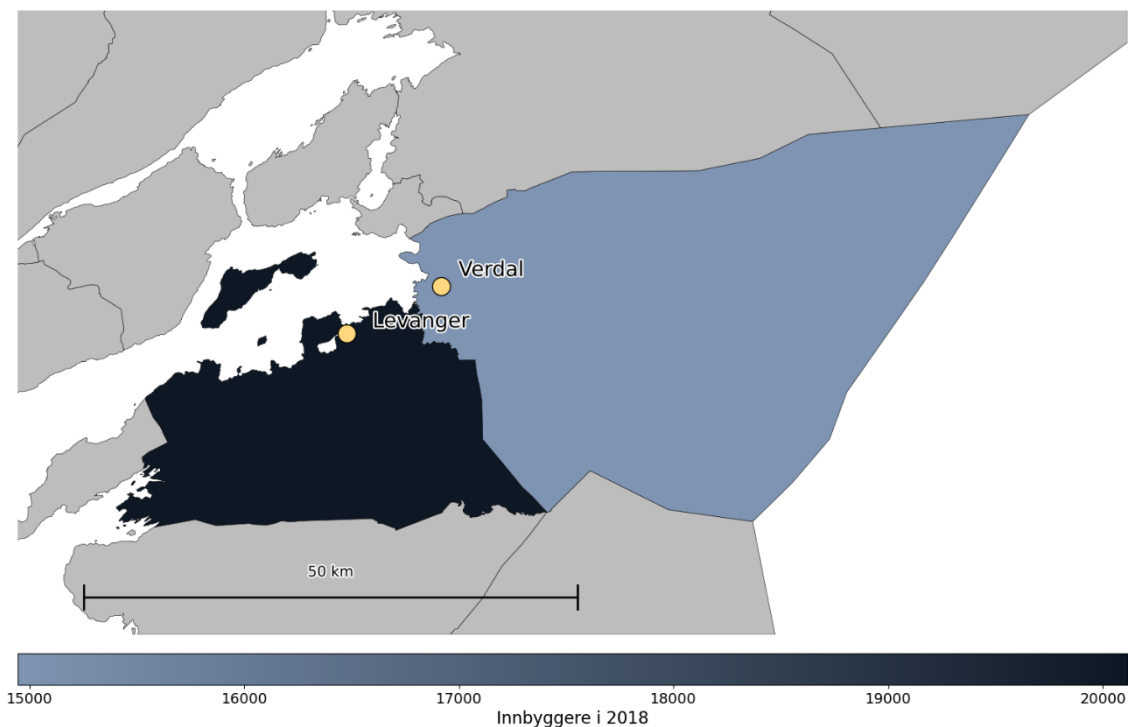
14 Forsøket med samkommuner

14.1 Innledning

Samkommunemodellen er omtalt ovenfor i kapittel 6. Før modellen ble vedtatt i kommuneloven, ble den testet ut gjennom to forsøk i regi av forsøksloven.¹⁷³ I forsøket ble det etablert to samkommuner. Disse var Innherred samkommune og Midtre Namdalen samkommune, som begge lå i Nord-Trøndelag fylke. Begge samkommunene ble videreført etter at ordningen ble lovfestet i 2012 og besto helt frem til ordningen ble opphevet i forbindelse med kommuneloven av 2018. Nedenfor følger en beskrivelse av forsøkene og erfaringene fra disse.

14.2 Innherred samkommune

Innherred samkommune, som var et samarbeid mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke, startet opp 1. februar 2024.¹⁷⁴ Samarbeidet begynte som et forsøk og ble opprinnelig etablert med hjemmel i kommuneloven 1992 § 27 og forsøksloven. Etter at reglene om samkommune ble vedtatt, var samarbeidet hjemlet i kommuneloven 1992 kapittel 5b.



Formålet med forsøket var blant annet å legge til rette for bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne, og å bidra til å utvikle et sterkere lokalsamfunn og en robust region.¹⁷⁵ Samkommunen hadde ansvar for næringsutvikling, markedsføring av regionen, i tillegg til skatteoppkrever, landbruk og miljøforvaltning, plan, byggesak, oppmåling og miljø, helse- og

¹⁷³ Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) 26. juni 1992 nr. 87

¹⁷⁴ (Sand, Aasetre, & Lysø, 2007)

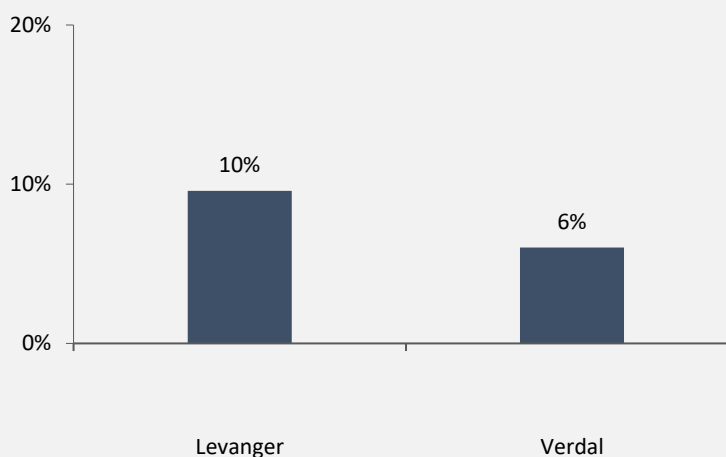
¹⁷⁵ Prop. 49 L (2011-2012)

rehabilitering, barn og familie, servicekontor og dokumentssenter. Etter hvert søkte samkommunen også om å ha egne ansatte og at samkommunestyret kunne opprette underutvalg.¹⁷⁶

Kort om samarbeidet

- Etablert 1. februar 2004 og avviklet 31. desember 2017
- Samarbeidsform: Samkommune
- Deltakerkommuner: Levanger kommune og Verdal kommune.
- Samarbeid om næringsutvikling, skatteoppkrever, landbruk og miljøforvaltning, plan- og bygg, oppmåling, helse- og rehabilitering, barn og familie, servicekontor og arkiv.
- Kjøreavstand mellom kommunesentrene er ca. 12 km og ca. 15 min

Befolkningsvekst fra 2008 til 2018



Trøndelag Forskning og Utvikling AS gjennomførte en evaluering av forsøket i perioden 2004-2007. Konklusjonen i sluttevalueringen var at samkommune gir god politisk kontroll og var egnet til styring av omfattende kommunalt samarbeid.¹⁷⁷ Ifølge rapporten ble samkommunen sett på som en suksess, da to tidligere rivaliserende nabokommuner på kort tid etablerte et omfattende samarbeid og oppnådde effektivitetsgevinster. Politikernes styringsevne økte med forsøket, fordi effektiviseringen frigjorde midler til politisk prioritering. De største innvendingene mot forsøket var det avgrensede geografiske nedslagsfeltet, i tillegg til en liten oppgaveportefølje.

Etableringen av forsøket var preget av at kommuneledelsen ville ha raske resultater, noe som førte til god fremdrift, men også dårlig medvirkning fra de ansatte.¹⁷⁸ Dette gikk særlig utover enhetene barn og familie og helse og rehabilitering. Innenfor denne sektoren ble det påvist flere utfordringer, som i stor grad skyldes at det lokale politiske og administrative systemet ikke var forberedt på kompleksiteten i enhetene. Samarbeidet om barn og familie og helse og rehabilitering varte derfor bare i to og et halvt år før de ble tilbakeført til deltakerkommunene.

¹⁷⁶ Prop. 49 L (2011-2012)

¹⁷⁷ Prop. 49 L (2011-2012) med videre henvisning til bl.a. Sand (2007).

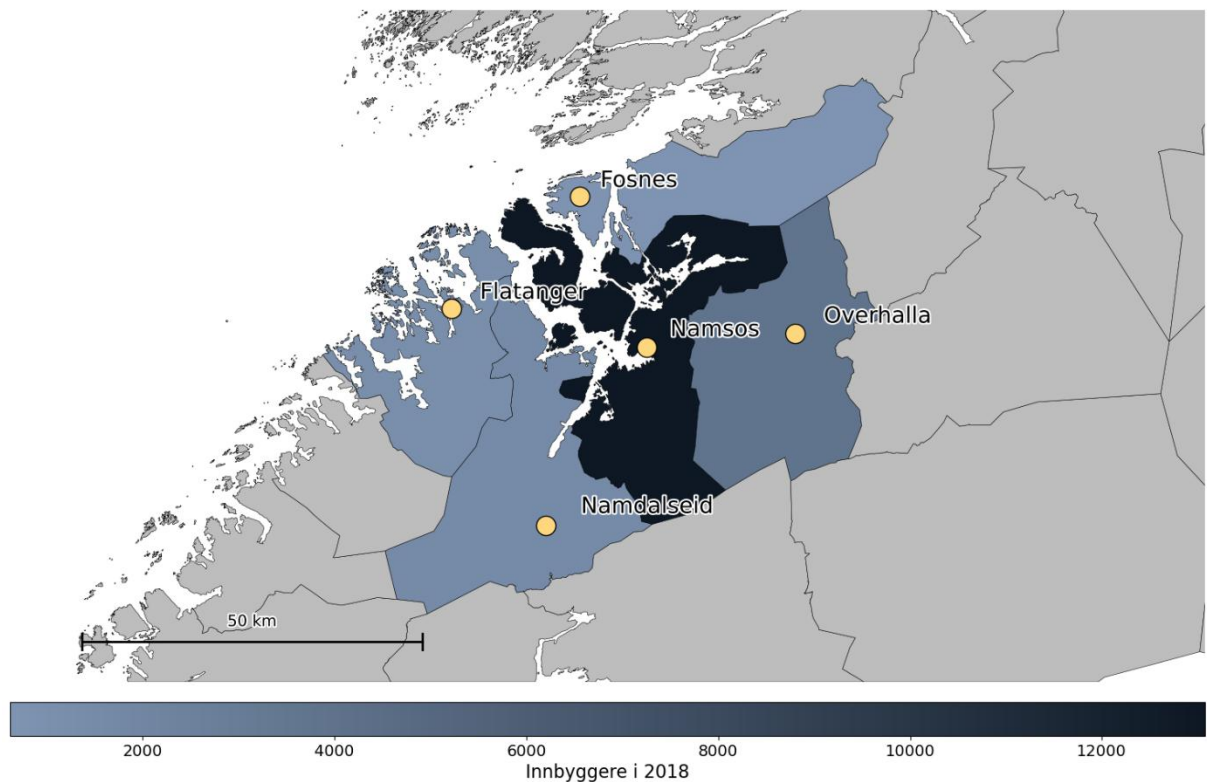
¹⁷⁸ Prop. 49 L (2011-2012)

Evalueringen konkluderte imidlertid med at samarbeid om interne støttefunksjoner, plan, byggesak, oppmåling, landbruk og kemner hadde hatt store gevinster.

Innherred samkommune ble avviklet i forbindelse med innføringen av ny kommunelov fordi hjemmelen for samkommuner ble opphevet. Forhandlinger om en kommunesammenslåing mellom Levanger kommune og Verdal kommune i forbindelse med kommunereformen førte ikke frem, og etter hva vi kjenner til har kommunene videreført deler av samarbeidet gjennom de samarbeidsformene som i dag finnes i kommuneloven.

14.3 Midtre Namdal samkommune

Kommunene i Midtre Namdal regionråd (Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger), hadde siden 2005 vært med i et forsøk etter forsøksloven, med felles barnevernstjeneste og miljø- og landbruksforvaltning. I 2008 søkte fire av kommunene om å inngå et tettere samarbeid i form av en samkommune. Flatanger kommune ønsket ikke å delta, men ville inngå et vertskommunesamarbeid med samkommunen.¹⁷⁹

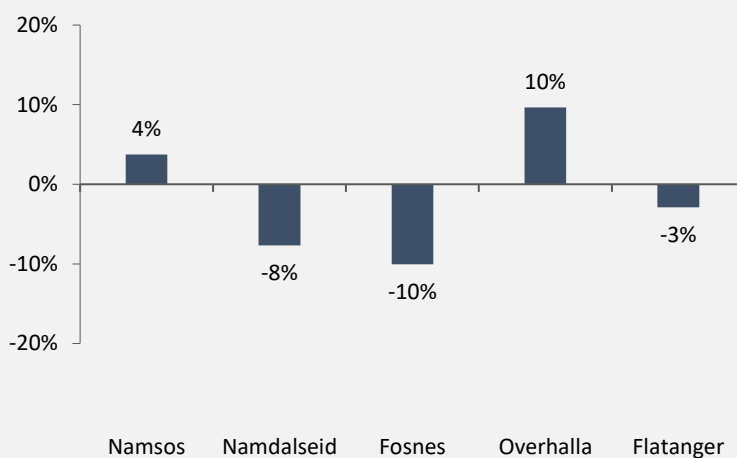


Forsøket ble godkjent i 2009, og hadde da oppgaver innenfor utviklingskontor, skatteoppkrever, kommuneoverlege, legevaktstjeneste og IT – i tillegg til barnevern og miljø- og landbruksforvaltning som tidligere. Kommunene fikk utvidet ordningen i 2010, slik at også arbeids- og velferdsforvaltning og bostøtteordning ble en del av samkommunen.

¹⁷⁹ Prop. 49 L (2011-2012)

Kort om samarbeidet

- Etablert i 2008 og avviklet 31. desember 2019
- Samarbeidsform: Samkommune og administrativ vertskommune
- Deltakerkommuner: Namsos kommune, Namdalseid kommune, Fosnes kommune, Overhalla kommune og Flatanger kommune
- Samarbeid om utviklingskontor, skatteoppkrever, kommuneoverlege, legevaktjeneste, IT, barnevern, NAV og miljø- og landbrukskontor
- Kjøreavstand mellom Jøa på Fosnes og Lauvsnes i Flatanger er ca. 127 km og ca. 2 t og 21 min (inkludert ferje)

Befolkningsvekst 2008 til 2018

Trøndelag Forskning og Utvikling AS gjennomførte en følgeevaluering av forsøket med Midtre Namdal samkommune mellom 2011-2013.¹⁸⁰ I rapporten ble det konkludert med at samkommunen ga gevinster som enklere beslutningsstruktur, mer helhetlig styring over samarbeidsoppgaver, bedre samarbeidsklima mellom deltakerkommunene på andre områder og mer slagkraft utad enn det man oppnådde med den tidligere samarbeidsmodellen.¹⁸¹ Ulemper ved samkommunen var mer kompleks administrativ og politisk styring, som igjen ledet til økt ressursbruk på dette området. Samlet ressursbruk hadde imidlertid ikke økt. I likhet med andre former for interkommunalt samarbeid, var det en svakhet at samkommunen ga mer uklare ansvarslinjer sammenlignet med når kommunene selv har ansvar for tjenesteproduksjon. Totalt sett ble det konkludert med at Midtre Namdal samkommune var et godt alternativ til andre samarbeidsformer mellom deltakerkommuner som ønsket å bevare sin selvstendighet.

Midtre Namdal samkommune ønsket å fortsette samarbeidet og beklaget sterkt regjeringens forslag om å oppheve ordningen.¹⁸² Tre av kommunene, Namsos, Namdalseid og Fosnes, slo seg

¹⁸⁰ (Bakken m.fl., 2013)

¹⁸¹ (Bakken m.fl., 2013, s. 45)

¹⁸² (Midtre Namdal samkommunestyre; høringsuttalelse, 2015)

sammen i forbindelse med kommunereformen i 2020, mens Overhalla kommune er fremdeles en egen kommune. Det samme gjelder Flatanger kommune.

14.4 Avvikling av samkommunemodellen

Ordningen med samkommuner ble innført i kommuneloven (1992) 25. mai 2012 og foreslått avviklet før det var gått tre år. Regjeringen mente at kommunesammenslåing var en bedre løsning for kommuner som trenger å samarbeide på så mange tjenesteområder som det samkommunen ga mulighet til. Avviklingen ble videre begrunnet i at samkommunemodellen førte til en mer kompleks forvaltning, samt svekket transparens og kontroll fordi avgjørelser ble flyttet fra folkevalgte organer til et selvstendig interkommunalt samarbeid.¹⁸³

Det var kun Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune som hadde blitt opprettet siden modellen ble lovfestet i 2012, noe som ble sett på som et tegn på at kommunene fant modellen mindre relevant enn andre former for interkommunalt samarbeid. Etter vårt syn kan det ha vært en forhastet konklusjon ettersom ordningen kun fikk virke i svært kort tid før den ble foreslått opphevet. Kommuner som vurderte ordningen, fikk dermed lite tid til å etablere et slikt samarbeid. Lignende samarbeidsmodeller i våre Nordiske naboland er til sammenligning mye i bruk.

Under høringen var, som det fremgår over, både Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune imot forslaget om å avvikle samkommunemodellen.¹⁸⁴ Midtre Namdal samkommune uttrykte at de opplevde modellen som mer demokratisk enn andre former for interkommunalt samarbeid og at samkommune er et forpliktende og langsiktig samarbeid. I motsetning til regjeringen mente de at modellen fører til mindre kompleks forvaltning, større transparens og forbedret politisk kontroll sammenlignet med andre interkommunale samarbeidsformer som vertskommune og interkommunale selskap. Også Innherred samkommune fremhevet demokratiperspektivet, og at det hadde vært gode erfaringer blant dem som har tatt modellen i bruk.

KS Nord-Trøndelag ga i høringen uttrykk for at det ville være «prinsipielt feil av sentrale myndigheter å overstyre organiseringen av kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon».¹⁸⁵ KS sentralt skrev på sin side: «KS' prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer. KS støtter derfor forslaget om oppheving av kommuneloven kapittel 5 B – Samkommune.» Nesten halvparten av høringsinstansene uttrykte støtte til forslaget om å avvikle modellen.¹⁸⁶

I proposisjonen sto departementet fast ved forslaget om å avvikle samkommunemodellen. Samkommunemodellen ble avviklet ved lov 22. april 2016 nr. 4. Eksisterende samkommuner ble gitt frist til å avvikle samkommunen innen 1. januar 2020.¹⁸⁷

¹⁸³ Prop. 45 L (2015-2016) s. 1.

¹⁸⁴ Prop. 45 L (2015-2016) s. 3

¹⁸⁵ Prop. 45 L (2015-2016) s. 4

¹⁸⁶ Prop. 95 L (2015-2016) s. 4

¹⁸⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 165

15 Oppsummering av erfaringer

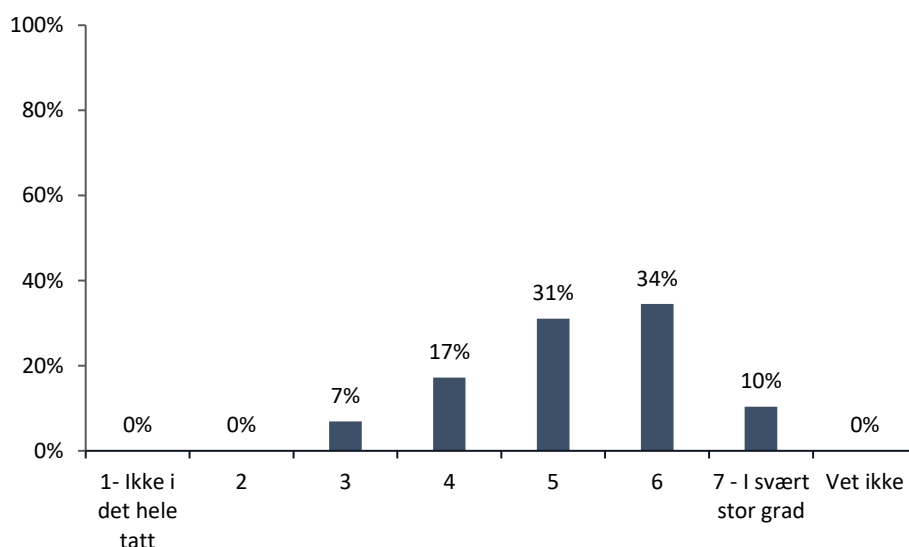
15.1 Innledning

I dette kapittelet oppsummerer vi samlet sett erfaringer med forsterkede interkommunale samarbeid basert på de gjennomførte dybdeintervjuene, erfaringene med forsøket med samkommuner og spørreundersøkelsen.

15.2 Erfaringer med etablering og drift av forsterkede interkommunale samarbeid

I spørreundersøkelsen har vi spurt om hvorvidt det eller de forsterkede interkommunale samarbeidene som kommunene deltar i, er velfungerende. Kommunene som har forsterkede interkommunale samarbeid, gir en gjennomsnittlig vurdering på 5,2 av 7, se **Feil! Fant ikke referansekilden.** figur 15-1. Basert på spørreundersøkelsen og casene, opplever kommunedirektører fra de fleste kommunene som har forsterkede interkommunale samarbeid at disse er velfungerende. Samtidig taler resultatene for at det er et potensial for å forbedre dagens forsterkede interkommunale samarbeid ytterligere.

Figur 15-1 Svar på spørsmålet: «I hvilken grad vil du si at det/de forsterkede interkommunale samarbeidene som kommunen deltar i, er velfungerende? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad.»



N=29. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Erfaringer fra intervjuene og de åpne svarene i spørreundersøkelsen viser at hvorvidt kommuner lykkes med å etablere forsterkede interkommunale samarbeid i stor grad avhenger av om de har *samsvarende behov, mål og forutsetninger*. Store forskjeller i økonomi, befolkningsstørrelse og geografiske forhold kan gjøre etableringen mer krevende. Slike ulikheter kan føre til sprikende ønsker og prioriteringer, og gjøre det vanskeligere å enes om felles mål og en rettferdig kostnadsfordeling. Variasjoner i økonomi skaper også ulike forutsetninger for deltakelse, der

mindre kommuner kan dra fordel av kostnadsfordeling basert på innbyggertall, mens større kommuner ofte foretrekker andre modeller. Dette har særlig vært en utfordring i Region Nordhordland, hvor forskjellene i innbyggertall er store.

Store geografiske avstander trekkes også frem som en vesentlig utfordring. Slike avstander begrenser hvilke tjenester det er praktisk og økonomisk forsvarlig å samarbeide om, og kan gjøre det vanskeligere å bygge en felles samarbeidskultur og sterke fagmiljøer. For mindre kommuner kan det i tillegg skape sårbarhet dersom tjenester flyttes, noe som igjen kan svekke lokal politisk støtte. Det trekkes frem at det er enklere å samarbeide hvis man har et felles bo- og arbeidsmarked. Flere understreker likevel at variasjon mellom kommunene ikke nødvendigvis er et hinder, så lenge partene har felles mål og et genuint ønske om å få til et samarbeid.

Selv der strukturelle forutsetninger ligger til rette, peker informantene på at *suksess i stor grad avhenger av personer og relasjoner*. Sterke pådrivere og engasjerte ledere med evne til å bygge tillit og fremdrift løftes frem som avgjørende, særlig i kommuner uten en etablert samarbeidskultur. *Stabilitet i ledelsen* trekkes frem som viktig for kontinuitet og fremdrift. Dette forklares med at man ved lederskifter må bruke tid på å sette den nye lederen inn i samarbeidet, og bakgrunnen for det. I Midt-Finnmark oppgis hyppige lederskifter i mange av kommunene i samarbeidet som en viktig grunn til at samarbeidet har vært utfordrende å etablere og utvide til flere tjenesteområder.

Videre fremheves *politisk og administrativ forankring* som en nøkkelfaktor. Felles forståelse for mål og retning bidrar til stabilitet og legitimitet. Det fremstår også som sentralt at samarbeidet har tilstrekkelig økonomisk og demokratisk kontroll. Dersom kommunene opplever å miste innflytelse eller at samarbeidet skjermes fra innsparingskrav, kan legitimiteten svekkes.

En *god samarbeidskultur* med høy grad av tillit og raushet trekkes frem som et kjennetegn på velfungerende samarbeid, og også som viktig for å kunne etablere samarbeid. I regioner som Nordhordland og Vestfold, der kommunene har lange tradisjoner for samarbeid og sterk regional tilhørighet, oppgis dette som en viktig suksessfaktor. Raushet og vilje til å bidra til andres nytte vektlegges, og det trekkes frem at man må være villig til å også unne sin nabo fremgang for å kunne få til et godt samarbeid. I de åpne svarene i spørreundersøkelsen trekkes det også frem at det er viktig med felles møteplasser, i tillegg til respekt og evne til å finne kompromisser.

En *balansert fordeling av roller og ansvar* mellom deltakerkommunene bidrar til opplevelse av likeverd og gjensidig avhengighet, noe som igjen styrker samarbeidsviljen. Det understrekes at det er viktig at alle føler at de sitter igjen med noe fra samarbeidet. Erfaringer fra Vestre Varanger viser at en slik balanse, der hver kommune har ansvar for sitt område, kan bidra til felles eierskap og legitimitet. I Midt-Finnmark, der kun barnevernet er etablert som samarbeid, har enkelte kommuner derimot uttrykt misnøye med fordelingen og manglende likeverd.

Flere informanter understreker betydningen av *realistiske målsettinger*. Økonomiske besparelser anses sjelden som et realistisk mål på kort sikt, særlig for rettighetsbaserte tjenester. I Vestre Varanger har hovedmålet vært å styrke tjenestekvaliteten, og selv med økte kostnader oppleves samarbeidet som vellykket. I Vestre Varanger trekkes det også frem at man

må ha tålmodighet, og at det kan ta tid før man ser alle positive virkninger av samarbeidet. I Midt-Finnmark der kostnadsbesparelse var ett av målene med samarbeidet, har økte kostnader ført til frustrasjon, og flere folkevalgte har begynt å stille spørsmål ved samarbeidet.

Struktur og rutiner har også betydning. Gode avtaler om og systemer for rapportering, informasjonsdeling og beslutninger reduserer sårbarheten for personavhengighet og gjør samarbeidet mer robust over tid. Fra de åpne svarene i spørreundersøkelsen løftes det også frem at det er viktig med en profesjonell organisering, et økonomisk bærekraftig samarbeid, klare avtaler, et kompetent styre eller sekretariat og stabile rammebetingelser. Videre oppgis det at det er enklere å samarbeide om man er få kommuner, ettersom det kan være utfordrende å oppnå enighet og sette en felles retning hvis man blir for mange.

Støtte i etableringsfasen oppgis også som viktig. Utredning, forankring og etablering krever kapasitet som mange kommuner mangler. Erfaringene fra Vestre Varanger viser at økonomisk støtte og faglig bistand fra statsforvalteren var viktig for å frigjøre ressurser og sikre fremdrift. Tilsvarende erfaringer rapporteres fra Midt-Finnmark, hvor kommunene oppgir at ytterligere økonomisk støtte i oppstartsfasen ville vært viktig for å sikre et mer langsiktig og bærekraftig samarbeid. I de åpne svarene i spørreundersøkelsen er det flere som trekker frem at tilgang på kompetanse og robuste fagmiljøer er sentralt ved etablering, og flere viser til at felles IKT-løsninger og systemer legger et godt fundament for videre samarbeid.

15.3 Ivaretagelse av demokratisk kontroll og styring

Erfaringene fra intervjuene viser at interkommunale samarbeid kan svekke demokratisk kontroll og styring. Når beslutningsmyndighet, økonomisk ansvar og faglig ledelse flyttes ut av den enkelte kommune, blir det mer krevende for både administrativ og politisk ledelse å følge opp og påvirke utviklingen på områdene det samarbeides om. I Vestre Varanger oppleves det at behovet for politisk samordning øker når antallet interkommunale ordninger blir større, og at en felles politisk ledelse kan bidra til å sikre helhet og prioritering på tvers. Samtidig viser erfaringene fra Region Nordhordland at demokratisk kontroll ikke nødvendigvis reduseres samlet sett ved interkommunale samarbeid, da kommunene gjennom samarbeidet kan arbeide strategisk på flere områder enn de kunne gjort alene.

Samarbeidsform og organisering virker også å være av betydning. For eksempel må kommunene i vertskommunesamarbeid gi fra seg den daglige styringen til vertskommunen. I Midt-Finnmark oppleves dette av noen som utfordrende innen barnevern, der det faglige ansvaret er overført til vertskommunen. Erfaringer fra Region Nordhordland viser at interkommunale selskaper kan skape lignende utfordringer. Her blir styringslinjene lengre, og det blir vanskeligere for kommunene å påvirke utviklingen direkte.

Videre ser *rapportering og informasjonsflyt* ut til å være av betydning. Dette gjelder både mellom de ulike nivåene i kommunen, mellom kommunene og mellom politisk og administrativ ledelse. Erfaringer fra Midt-Finnmark og Vestre Varanger viser at graden av informasjon påvirker hvorvidt samarbeidene oppleves å gi svekket demokratisk styring, og at det oppleves at man ofte er avhengig av enkeltpersoner for å holde oversikt.

Erfaringene fra intervjuene tyder også på at interkommunale samarbeid kan gi svekket økonomisk styring. Erfaringene på tvers av casene tilsier at interkommunale samarbeid ofte skjermes fra øvrige innsparingskrav i kommunene. Dersom én kommune ønsker å redusere utgiftene til et samarbeid, må de øvrige kommunene som deltar i samarbeidet som regel gjøre tilsvarende endringer. I Midt-Finnmark-samarbeidet trekkes barnevernet frem som et eksempel der kostnadene har økt betydelig, og flere kommuner opplever at de må prioritere barnevernet fremfor øvrige kommunale tjenester, noe som ser ut til å ha redusert viljen til å samarbeide. Erfaringer fra Vestre Varanger tilsier også at det kan gi økte utfordringer dersom samarbeidet omfatter strategiske nøkkeloppgaver i en kommune, som for eksempel økonomisjefrollen.

Samtidig viser erfaringene at *felles rutiner kan bidra til å styrke styring og kontroll*. Vestfold Eierskapsforum er et eksempel på dette. Gjennom forumet har kommunene etablert et system for koordinert eierstyring, felles budsjettdisiplin og ensartet oppfølging av selskapene. Dette har gitt bedre oversikt, tydeligere prioriteringer og større økonomisk forutsigbarhet både for kommunene og for selskapene de eier.

15.4 Effekter på kostnader og tjenestekvalitet

Erfaringene tilsier at forsterkede interkommunale samarbeid sjeldent gir økonomiske besparelser *på kort sikt* og at muligheten for økonomiske besparelser *på lengre sikt* varierer. På kort sikt er det behov for økte ressurser knyttet til etablering. På lengre sikt virker det som at potensialet for økonomiske besparelser avhenger av flere forhold. Begge samkommuneforsøkene ga ifølge evalueringene økte administrative kostnader til drift av samkommunene, men reduserte kostnader i sum. I Vestfold har eierskapssamarbeidet ført til bedre kontroll over kostnadene i de selskapene og samarbeidene kommunene eier og reduserte administrative kostnader til eierskapsoppfølging. De to forsterkede samarbeidene i Finnmark har derimot ført til økte kostnader, men samtidig økt kvalitet på tjenestene.

For oppgaver innen administrasjon og IT anser informanter det å være rom for økonomiske gevinster da man ser for seg at et visst antall ansatte kan løse flere oppgaver enn før samarbeidet. Et eksempel er Eierskapsforum i Vestfold, der kommunene nå samkjører innhenting av selskapsopplysninger fremfor at hver enkelt kommune selv innhenter informasjon. For brukerrettede tjenester er imidlertid innsparingspotensialet mer usikkert. Et eksempel er barnevern i Midt-Finnmark, der det er gitt innspill om at samarbeidet har ført til økte kostnader blant annet som følge av økte reisekostnader. Samtidig kan det være hensiktsmessig av kvalitets- og habilitetshensyn.

Forsterkede interkommunale samarbeid ser gjennomgående ut til å i større grad gi økt tjenestekvalitet. Flere samarbeid har gjort tjenester mer robuste, gitt økt faglig kvalitet og større grad av lovoppfyllelse. I Vestre Varanger beskriver kommunene at samarbeidet har gitt tydelig økning i kvalitet, blant annet ved reduserte habilitetsutfordringer. I Midt-Finnmark trekker flere respondenter frem at samarbeidet har økt tjenestekvaliteten i barnevernet. Dette har ifølge informanter også ført til økte kostnader på kort sikt, men vil på lengre sikt kunne redusere kostnadene i kommunen gjennom forebygging. I tillegg oppgir informanter at det har vært nødvendig for å ha et forsvarlig nivå på kvaliteten i barnevernet i alle kommuner. Samtidig viser erfaringene at kvaliteten også kan svekkes der samarbeidet fører til økt avstand mellom

tjenester. I Vestre Varanger 4K har kommunen Nesseby ingen egne ansatte i barnevernet, blant annet på grunn av rekrutteringsutfordringer. Dette har gjort samhandlingen med skole og andre kommunale tjenester vanskeligere.

Større fagmiljøer trekkes frem som en av de tydeligste gevinstene ved samarbeidene. Større fagmiljøer gir økt kvalitet, bedre faglig utvikling og letter rekruttering av kvalifisert personell. Erfaringene fra Region Nordhordland viser at samarbeidet har gjort det mulig å tiltrekke personer med spisskompetanse som enkeltkommunene tidligere ikke klarte å rekruttere. Dette har løftet kompetansenivået i hele regionen og redusert sårbarheten i små fagmiljøer.

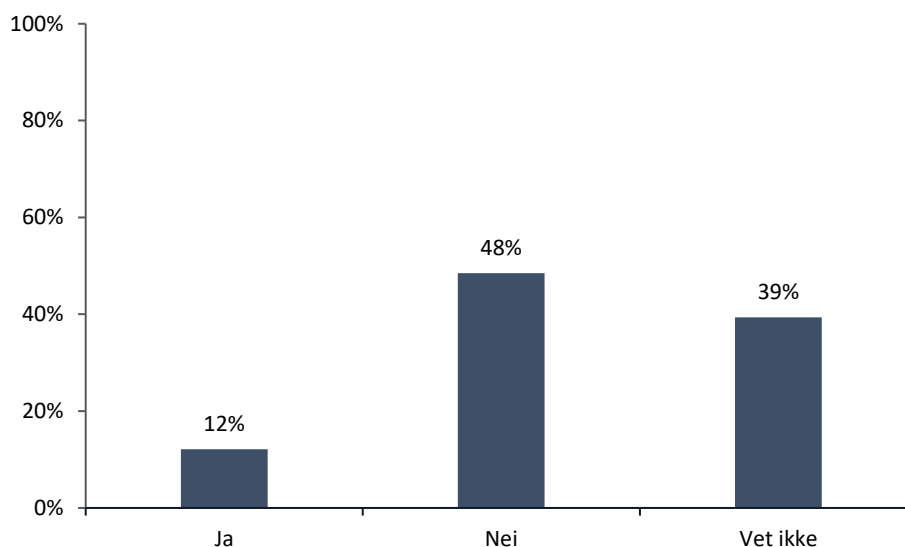
15.5 Erfaringer med dagens regelverk

De fleste informantene mener at utfordringene i større grad handler om valg av samarbeidsmodell og hvorvidt det er en reell vilje til å få til et samarbeid i kommunene enn om mangel på egnede juridiske rammer. Samtidig uttrykkes det et behov for større rom for modeller som kombinerer politisk styring med mulighet for å delegerer vedtaksmyndighet. Flere peker på at det i kommunale oppgavefellesskap burde åpnes for å fatte enkeltvedtak.

Selv om mange fremhever at lovverket bør stimulere til økt samarbeid, er det få konkrete forslag til hvordan dette bør gjøres både fra intervjuene og spørreundersøkelsen. Et gjennomgående ønske er likevel en modell som i større grad ivaretar demokratisk styring, samtidig som den åpner for mer effektiv beslutningsmyndighet.

Resultatene fra spørreundersøkelsen underbygger bildet fra casene. Kun fire kommune-direktører i undersøkelsen oppgir at de har støtt på utfordringer i dagens regelverk ved etablering av forsterket interkommunalt samarbeid (12 prosent), mens 16 svarer nei (48 prosent) og 13 vet ikke (39 prosent), se figur 15-2. Dersom man ser på svarene fordelt etter kommunestørrelse, fremgår det at store kommuner i større grad har opplevd utfordringer med dagens regelverk. Mens én av fem store kommuner har støtt på utfordringer, gjelder det samme kun én av 16 små kommuner. Samtidig oppgir halvparten av de små kommunene at de ikke vet om de har støtt på utfordringer, mens ingen av de store kommunene oppgir dette. Dette kan indikere at de store kjenner til regelverket bedre, og derfor også i større grad opplever det som utfordrende. De som har erfart utfordringer trekker blant annet frem at kommuneloven oppleves som lite fleksibel, ettersom det blant annet kreves nye vedtak i samtlige kommuner dersom en ny kommune skal inn i samarbeidet. Det trekkes også frem at det ikke finnes en klar beskrivelse på en god samarbeidsmodell i loven, og at dette oppleves som en utfordring.

Figur 15-2 Svar på spørsmålet: «I prosessen med å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid. Har dere støtt på utfordringer i dagens regelverk? Eksempelvis kommuneloven, forvaltnings-loven eller sektorlover.».



N=33. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

15.6 Erfaringer med veiledning, virkemidler og insentiver

Flere kommuner peker på behovet for støtte, særlig i utrednings- og etableringsfasen av forsterkede interkommunale samarbeid. Erfaringene fra Region Nordhordland viser at tilgang til utviklingsmidler har vært avgjørende for å sikre tilstrekkelige ressurser til å drive frem arbeidet. Trang økonomi i mange kommuner gjør det utfordrende å fristille eller ansette ressurser til slike prosesser, noe som øker behovet for ekstern finansiering i startfasen. Behovet for økonomisk støtte i oppstartsfasen er også trukket frem av informanter fra Midt-Finnmark-samarbeidet. Dette samarbeidet har mottatt støtte fra statsforvalteren, men ettersom tjenestene som omfattes av samarbeidet har blitt betydelig dyrere etter etablering, oppgir informantene at det ville vært behov for ytterligere økonomisk støtte, i det minste i en oppstartsfase, for å sikre at samarbeidet blir bærekraftig og langsiktig.

Flere informanter peker på at KS kan spille en viktig rolle i å styrke forutsetningene for vellykkede interkommunale samarbeid. Dette kan gjøres gjennom målrettet støtte og systematisk erfaringsdeling. Konkret foreslås det at KS synliggjør gode eksempler på velfungerende samarbeidsmodeller, viser variasjon i organisasjonsformer og sammensetninger, samt utvikler veiledere som gir kommunene et bedre grunnlag for å velge hensiktsmessige løsninger.

Resultatene fra spørreundersøkelsen gir et sammensatt bilde av behovet for statlige virkemidler. En betydelig andel av respondentene har valgt å ikke svare på spørsmålet om det bør etableres slike virkemidler for å stimulere til mer bruk av forsterkede interkommunale samarbeid. Dette kan tyde på at mange kommuner ikke ser et umiddelbart behov for statlig involvering, eller at temaet oppleves som mindre relevant for deres situasjon.

Blant dem som har svart, oppgir imidlertid flertallet at det er behov for statlige virkemidler. Disse peker særlig på utfordringer knyttet til økonomi, kapasitet og manglende ressurser i oppstartsfasen. Flere fremhever at kommunene ofte har begrenset kompetanse og kapasitet til å utvikle samarbeid på egen hånd, og at statlige midler derfor kan bidra til å frigjøre ressurser og legge til rette for innovasjon og nytenkning. Enkelte understreker også betydningen av statlig veiledning og eksempler på vellykkede samarbeidsmodeller som kan fungere som inspirasjon.

De som ikke ser behov for statlige virkemidler, fremholder i stedet at staten heller bør stimulere til færre og større kommuner, eller at kommunene bør stå fritt til å finne egne løsninger uten statlig innblanding. Noen peker også på at dagens insentiver allerede er tilstrekkelige, og advarer mot at nye virkemidler kan føre til samarbeid som ikke er forankret i reelle tjenestebehov eller lokal prioritering.

Vi ser også nærmere på behovet for andre virkemidler i kapittel 22.

Del 3: Kommunedelsutvalg

16 Innledning

Som pekt på innledningsvis, er det en utfordring at mange norske kommuner er små i forhold til oppgavene de har. Menons *rapport Ståa i norske kommuner* (2022) viser at store kommuner systematisk har høyere grad av lovoppfyllelse enn små kommuner.¹⁸⁸ Flertallet i Generalistkommuneutvalget pekte på at større kommuner, er det tiltaket som er best egnet til å styrke generalistkommuneprinsippet.¹⁸⁹ For kommuner som derfor velger å slå seg sammen, kan opprettelsen av kommunedelsutvalg være en måte å kompensere for ulempene ved en sammenslåing på. Kommunedelsutvalg kan for eksempel brukes til å desentralisere beslutninger og oppgaver der nærhet til innbyggerne er særlig viktig. Generalistkommuneutvalget uttrykker det slik:

«Større kommuner er en måte å hente ut fordelene ved å være stor, samtidig som kommunene har stor frihet til å bruke desentralisering som metode for å beholde fordelene ved å være liten. Utvalget peker på at det er store muligheter i dagens lovverk til å delegere beslutningsmyndighet fra kommunestyret til kommunedelsutvalg, og at det også kan gjennomføres direktevalg til kommunedelsutvalgene i henhold til kommuneloven. Delegert beslutningsmyndighet kan for eksempel være aktuelt i innbyggernære tjenester som barnehager, bistand i hjemmet, hjemmesykepleie og i nærmiljøtiltak som fritidstilbud til barn og unge, bibliotek og frivilligsentraller.»¹⁹⁰

¹⁸⁸ (Menon Economics, 2022, s. 8)

¹⁸⁹ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet)

¹⁹⁰ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, ss. 226-227)

17 Rettslige rammer

17.1 Hva er et kommunedelsutvalg?

Kommunedelsutvalg oppsto i de store byene på 1970-tallet, og ble først lovregulert i kommuneloven fra 1992 i § 12.¹⁹¹ I dag finner vi reguleringen om kommunedelsutvalg i kommuneloven fra 2018 §§ 5-7 og 5-8. Det er valgfritt for kommunene å ha slike utvalg.¹⁹²

Kommunedelsutvalg opprettes av kommunestyret og gis ansvar for oppgaver i en geografisk del av kommunen. I Oslo kommune er for eksempel hver bydel et kommunedelsutvalg. I forbindelse med kommunesammenslåinger, kan man som nevnt opprette kommunedelsutvalg som følger de gamle kommunegrensene for å bevare noen oppgaver lokalt. Et eksempel på at dette er gjort finner vi i Molde kommune, der det er laget et kommunedelsutvalg for gamle Nesset kommune. Kommunedelsutvalget for Nesset administrerer midlene i kraftfondet som var kompensasjon for lokale naturskader og ødeleggelser etter kraftutbyggingen i gamle Nesset kommune.¹⁹³

Kommunedelsutvalg er et folkevalgt organ, jf. § 5-1 andre ledd bokstav d, og utvalget må derfor følge reglene som gjelder for saksbehandlingen i folkevalgte organer.

17.2 Oppgaver og delegasjon av myndighet

Kommunestyret har stor valgfrihet med hensyn til hva slags oppgaver et kommunedelsutvalg skal ha, og om disse oppgavene skal være små eller store. Kommunestyret kan delegere myndighet til å fatte vedtak til et kommunedelsutvalg når ikke annet følger av loven, jf. § 5-7 andre ledd.¹⁹⁴ Det innebærer at et kommunedelsutvalg både kan få delegert myndighet til å ta stilling til saker av prinsipiell betydning og til å drive myndighetsutøvelse. Mulighetene for delegasjon til et kommunedelsutvalg er følgelig langt større enn mulighetene for delegasjon til de fleste former for interkommunalt samarbeid.¹⁹⁵ Oppgaver og myndighet som delegeres til et kommunedelsutvalg må imidlertid være knyttet til den aktuelle geografiske delen av kommunen.¹⁹⁶

17.3 Direkte eller indirekte valg av medlemmer

Kommunedelsutvalget må minimum ha tre medlemmer, jf. § 5-7 første ledd. Kommunestyret kan bestemme at bare de som bor i den aktuelle delen av kommunen er valgbare til et kommunedelsvalg, jf. § 7-3 fjerde ledd.

Kommunestyret bestemmer også om medlemmene til kommunedelsutvalget skal velges gjennom direkte eller indirekte valg, jf. kommuneloven § 5-8. Direkte valg vil si at medlemmene

¹⁹¹ (Røiseland, Ringholm, & Aarsæther, 2015, s. 1)

¹⁹² Fylkeskommuner har ikke anledning til å opprette kommunedelsutvalg, jf. (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) § 5-7 note 4

¹⁹³ (Molde kommune, 2024)

¹⁹⁴ Se omtale av delegasjon internt i kommunen i del 1 kapittel 5 over.

¹⁹⁵ Unntaket er vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, jf. kommuneloven § 20-3.

¹⁹⁶ (Karnovs lovkommentar til kommuneloven) §5-7 note 7

velges av innbyggerne, mens indirekte valg vil si at medlemmene velges av kommunestyret. Muligheten for direkte valg, innebærer at demokratihensyn kan ivaretas særlig godt gjennom kommunedelsutvalg.

Røisland, Ringholm og Aarsæther beskriver hvordan direkte valg kan innrettes på ulike måter:

«Flere kommuner som praktiserer direkte valg, blant annet Oslo og Bodø kommune, lar valget skje parallelt med lokalvalget, slik at de som stemmer ved lokalvalget samtidig kan delta i valget av kommunedelsutvalg. Men mens Oslo lar de politiske partiene fremme lister til bydelsutvalg, har kommunedelsutvalget i Skjerstad (Bodø kommune) selv en rolle i nominasjonsprosessen gjennom å oppfordre innbyggere, lag og foreninger i kommunedelen til å foreslå kandidater til en valgliste. I dette tilfellet gjennomføres valget til kommunedelsutvalg som personvalg.

En alternativ og enklere måte å praktisere direkte valg på, særlig i mindre kommunedeler, er å gjennomføre valget i form av frammøte på et årsmøte for kommunedelsutvalget. Fredrikstad er eksempel på en kommune som gjennomfører valget på denne måten. I tillegg kan man tenke seg ulike kombinasjoner av direkte og indirekte valg, der kommunen kan oppnevne noen medlemmer mens de resterende velges gjennom direkte valg, for eksempel via et årsmøte.»¹⁹⁷

Ved direkte valg gjelder valglovens regler så langt de passer. Ellers gjelder reglene i kommuneloven kapittel 7 om valg til folkevalgte organer.

17.4 Organiseringen av kommunedelsutvalg

Utvalget skal ha en leder, nestleder og minst ett medlem, som velges av kommunestyret med mindre kommunestyret bestemmer at det skal være direkte valg til utvalget. Ved direkte valg av medlemmer, velger utvalget selv en leder og nestleder, jf. § 5-8 første ledd. I tillegg må det velges varamedlemmer.

Kommunedelsutvalg kan opprette arbeidsutvalg, som kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. § 5-7 fjerde ledd. Tilsvarende kompetanse kan delegeres til utvalgets leder. Arbeidsutvalget i et kommunedelsutvalg kan enten springe ut av kommunedelsutvalget eller bestå av andre personer. I praksis vil også kommunedelsutvalget ha behov for en egen administrasjon eller visse administrative ressurser.

Kommunestyret kan når som helst beslutte å omorganisere eller legge ned et utvalg, jf. § 5-7 femte ledd. Dersom medlemmene er valgt ved direkte valg, kan imidlertid utvalget ikke omorganiseres eller nedlegges i løpet av valgperioden.

¹⁹⁷ (Røisland, Ringholm, & Aarsæther, 2015, s. 3)

18 Utbredelse og erfaringer

18.1 Utbredelse

Selv om kommuneloven har åpnet for å opprette kommunedelsutvalg siden 1992, har ordningen i liten grad blitt tatt i bruk nasjonalt. I 2016 hadde kun sju av 325 kartlagte kommuner etablert kommunedelsutvalg etter kommuneloven, og bare tre av disse ble valgt direkte av innbyggerne.¹⁹⁸ En nyere kartlegging fra 2024 viser at seks prosent av kommunene (tilsvarende 17 kommuner) oppgir at de har kommunedelsutvalg. Av disse velges fem av innbyggerne i den aktuelle kommunedelen, mens tolv velges av kommunestyret.¹⁹⁹

I de fleste tilfeller fungerer kommunedelsutvalgene som rådgivende organer. Kartleggingen fra 2024 viser at 15 av de 17 kommunene som har et kommunedelsutvalg oppgir at utvalgene ikke har beslutningsmyndighet, men primært skal gi råd til kommunestyret.²⁰⁰

Utviklingen fra 2016 til 2024 tyder på en viss økning i bruken av kommunedelsutvalg, trolig som følge av kommunereformen og de sammenslåingene som ble gjennomført i denne perioden. Ordningen ser særlig ut til å være tatt i bruk i kommuner som enten har gjennomført sammenslåinger eller har store geografiske avstander internt. I slike tilfeller har kommunedelsutvalg blitt etablert for å ivareta lokaldemokratiet og sikre at innbyggerne i tidligere kommuner eller i utkantområder fortsatt har en stemme i lokale saker. Et eksempel på bruk av ordningen finnes i Bodø kommune, som opprettet et kommunedelsutvalg for Skjerstad i forbindelse med sammenslåingen mellom Skjerstad og Bodø i 2005. Senere har Bodø etablert kommunedelsutvalg også for andre områder og har i dag totalt 5 kommunedelsutvalg. I tillegg til Bodø finnes det blant annet kommunedelsutvalg i Oslo, Drammen og Tjeldsund.²⁰¹

18.2 Erfaringer

Intervjuene gjennomført i løpet av denne kartleggingen viser at kommunedelsutvalg i liten grad vurderes som en aktuell løsning for å avbøte ulemper kommunesammenslåinger, eller som et godt alternativ til interkommunalt samarbeid. De fleste kommunene uttrykker at det ikke er juridiske hindringer som står i veien for bruk av kommunedelsutvalg, men at utfordringene primært er praktiske og politiske. Mange viser til at geografiske forhold, store avstander og ulik befolkningstetthet gjør det vanskelig å se for seg en fungerende modell der kommunedelsutvalg ivaretar lokal representasjon og samtidig sikrer effektiv tjenesteproduksjon.

Flere understreker at risikoen for sentralisering av oppgaver og arbeidsplasser ved en eventuell sammenslåing er betydelig, og at dette kan svekke lokalsamfunnet og føre til fraflytting. Kommunedelsutvalg løftes derfor ikke frem som et realistisk virkemiddel for å motvirke slike effekter. Enkelte peker på at ordningen i teorien kunne bidra til å bevare lokal tilhørighet og politisk representasjon, men at den politiske motstanden mot sammenslåing i seg selv gjør slike

¹⁹⁸ (Monkerud, Stokstad, & Indset, 2019)

¹⁹⁹ (Danielsen, Kårtvedt, Monkerud, Tvedt, & Legard, 2024)

²⁰⁰ (Danielsen, Kårtvedt, Monkerud, Tvedt, & Legard, 2024)

²⁰¹ (Oslo kommune, u.å.), (Drammen kommune, 2025) og (Tjeldsund kommune, 2020)

løsninger lite aktuelle. I stedet opplever mange at interkommunalt samarbeid er et mer akseptabelt og gjennomførbart alternativ for å sikre faglig og økonomisk bærekraft, samtidig som lokal identitet og styring i stor grad kan beholdes.

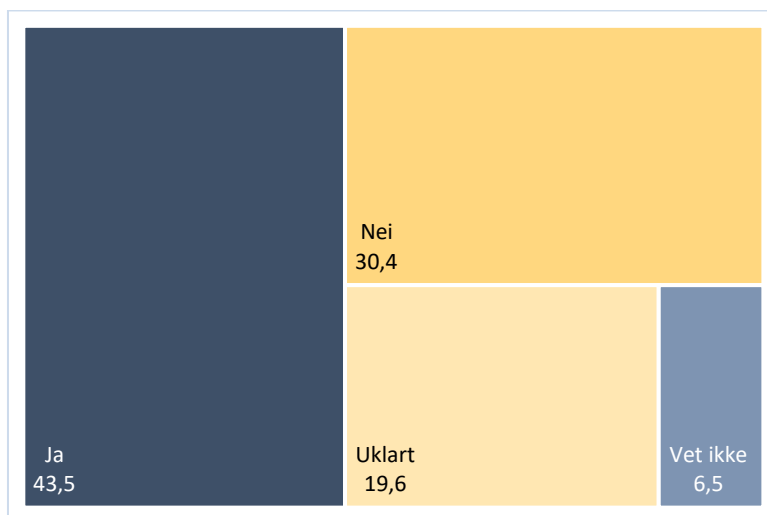
Del 4: Behov for endring i rammevilkårene

19 Innledning

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører inkluderte vi et spørsmål om hvorvidt det er behov for justering av eksisterende samarbeidsmodeller eller innføring av nye i kommuneloven. Det var totalt 46 kommunedirektører som svarte på spørsmålet. Som vist i figur 19-1 oppgir rett under halvparten av kommunedirektørene at det er behov for justering av eksisterende samarbeidsmodeller eller innføring av nye i kommuneloven.

Flere kommunedirektører oppgir at det er et behov for å rydde opp i antall samarbeidsmodeller og gjøre det mer oversiktlig. Flere kommer også med mer konkrete innspill. Dette omfatter behov for tettere og mer samordnet eierskapsstyring i interkommunale selskaper (IKS), reduserte formalkrav til samarbeidsmodeller, ordninger som sikrer bedre fordeling av kompetanse, samt regelverk som i større grad legger til rette for nettverksbaserte samarbeid. Det pekes også på behov for større fleksibilitet og tydeligere avgrensning av hvilke områder som krever politisk ledelse, og hvilke som kan håndteres administrativt.

Figur 19-1 Er det behov for justering av eksisterende samarbeidsmodeller eller innføring av nye i kommuneloven?



N=63. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Nedenfor drøfter vi konkrete utfordringer ved dagens regulering, forslag til endringer og behovet for andre virkemidler. Drøftelsene er basert på våre funn i del 1 til del 3.

20 Utfordringer ved dagens regulering

20.1 Ingen modell for forsterket samarbeid i kommuneloven

Generalistkommuneutvalget, Kommunal- og distriktsdepartementet og DFØ er blant de som har pekt på at det er et behov for mer interkommunalt samarbeid. I kommuneproposisjonen 2026 skriver imidlertid departementet:

«Samarbeid er ofte fragmentert, ved at kommuner har en rekke forskjellige samarbeid om enkeltoppgaver. Det gjør at det blir mange ulike samarbeid å koordinere og styre, og krevende å samordne oppgaver som bør ses i sammenheng. [...]

Et regelverk som legger bedre til rette for mer langsiktig og helhetlig samarbeid vil være et viktig verktøy for kommunene framover.»²⁰²

Departementet varsler samtidig at regelverket for interkommunalt samarbeid skal revideres, men at departementet «ikke nå» vi utrede nye samarbeidsmodeller. Dette til tross for at vi ikke har noen samarbeidsformer i kommunelovens del 6 som er tilpasset til eller som legger særskilt til rette for «mer langsiktig og helhetlig samarbeid», altså forsterkede samarbeid. På dette punktet skiller vi oss, som påpekt over, fra Sverige, Danmark og Finland, som alle har samarbeidsmodeller som er egnet for forsterkede samarbeid.

Skal norske kommuner etablere forsterkede interkommunale samarbeid, må det i dag skje ved at man tar modeller ment for enklere samarbeid og kombinerer dem ved hjelp av ulike tilleggsavtaler, slik man har gjort i alle de fire eksisterende samarbeidene vi har omtalt i del 2. Det er komplisert og ineffektivt dersom hvert forsterkede samarbeid må «designes» fra grunnen. Det krever trolig ressurser mange kommuner ikke har og kan innebære en risiko for at det etableres modeller som viser seg å ikke være lovlige eller at man ender opp med fragmentert enkeltsamarbeid som er krevende å styre.

20.2 Snever adgang til samarbeid om myndighetsutøvelse

Samarbeidsmodellene i kommuneloven er dårlig tilrettelagt for samarbeid om myndighetsutøvelse i form av enkeltvedtak. Samtidig er det svært mange kommunale oppgaver som forutsetter at det fattes enkeltvedtak. For slike oppgaver er kommunene i praksis henvist til å bruke vertskommunemodellen. Interkommunale politiske råd eller kommunalt oppgavefellesskap er utelukket på grunn av delegasjonsforbudet i §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd.²⁰³

²⁰² Prop. 142 S (2024-2025) s. 30

²⁰³ Forutsatt at det ikke er tale om enkeltvedtak som ikke gjelder lovpålagte oppgaver og der vedtaket ikke har prinsipiell betydning, kan paradoksalt nok myndigheten til å fatte enkeltvedtak delegeres til andre rettssubjekt, som for eksempel et interkommunalt selskap eller en forening.

Vertskommunemodellen har en del ulemper. Mange samarbeidskommuner opplever at vertskommunemodellen gir lite innsyn og dårlig demokratisk styring og kontroll. Den er heller ikke tilpasset et reelt samarbeid mellom kommunene der alle parter bidrar aktivt. Derfor er det også utfordrende å tilpasse vertskommunesamarbeid til unntakene i anskaffelsesforskriften. Forholdet til anskaffelsesforskriften er nærmere omtalt nedenfor. Flere informanter har etterlyst muligheten til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak til kommunale oppgavefellesskap eller andre samarbeidsorgan.

At dette behovet er til stede, illustreres også av forsøket til kommunene i Indre Namdal som ble godkjent 4. september 2025 med hjemmel i forsøksloven.²⁰⁴ Kommunene Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik har fått lov til å etablere et kommunalt oppgavefellesskap med myndighet til å fatte enkeltvedtak.²⁰⁵ Kommunene skal samarbeide om legetjeneste i sykehjem, boform for heldøgns omsorg og pleie, helsestasjon og skolehelsetjeneste. I forsøksforskriften § 2 står det blant annet at formålet med forsøket er «å prøve ut og videreutvikle kommunalt oppgavefellesskap (KO), slik at samarbeidsformen blir bedre tilpasset tjenester og oppgaver som kan innebære å fatte enkeltvedtak». I søknaden fra kommunene begrunner de nettopp ønske om å bruke kommunalt oppgavefellesskap, og ikke vertskommunesamarbeid, i at samarbeidsformen er bedre egnet å «sikre at alle kommuner får eierforhold til de samarbeidsformene som iverksettes».²⁰⁶

Som påpekt i kapittel 8 skiller vi oss klart fra Sverige og Finland på dette punktet. I Sverige og Finland åpnes det i mye større grad for samarbeid også om myndighetsutøvelse. Det må følgelig antas at man i disse landene har klart å finne samarbeidsmodeller og -former som ivaretar innbyggernes rettssikkerhet på en god måte også i interkommunale samarbeid. Danmark har mer restriktiv regulering, men også vesentlig større kommuner enn i Norge. Norske kommuner ligner med andre ord mer på finske og svenske kommuner.

20.3 Dårlig tilpasning til anskaffelsesregelverket

Det er på det rene at mange interkommunale samarbeid faller inn under kontraktsbegrepet i anskaffelsesforskriften § 4-1. Som påpekt over vil kommuner som ønsker å samarbeide om myndighetsutøvelse i form av enkeltvedtak, være henvist til vertskommunemodellen. Denne modellen er imidlertid vanskelig å tilpasse til unntakene for utvidet egenregi og offentlig-offentlig-samarbeid i anskaffelsesforskriften §§ 3-1 til 3-4.²⁰⁷

Det skyldes for det første at vertskommuner ikke er egne rettssubjekt. Det utelukker bruk av unntaket for utvidet egenregi, jf. §§ 3-1 og 3-2. For det andre legger ikke

²⁰⁴ KDDs brev 4. september 2025 med godkjenning

²⁰⁵ Forskrift om forsøk med kommunalt oppgavefellesskap for felles legetjeneste i Indre Namdal, Trøndelag 4. september 2025 nr. 1784 § 1

²⁰⁶ Søknad per e-post 8. september 2023 fra kommunene til KDD

²⁰⁷ Se del 1 punkt 7.2.

vertskommunemodellen til rette for et reelt samarbeid, slik unntaket for offentlig-offentlig-samarbeid i § 3-3 forutsetter.²⁰⁸

Riktignok vil samarbeid om aktiviteter som anses som «utøvelse av offentlig myndighet», jf. anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h, være unntatt fra regelverket. Unntaket tolkes i praksis relativt snevert og det er uklart hvor grensene går. Det kan ikke legges til grunn at unntaket i anskaffelsesforskriften § 2-4 bokstav h er innholdsmessig likt med grensen for hva som anses som «utøvelse av offentlig myndighet» i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Oppgaver der det forutsettes myndighetsutøvelse etter norsk rett, vil derfor fremdeles kunne være omfattet av anskaffelsesreglene.²⁰⁹ Ønsker man et bredere samarbeid om flere oppgaver, kan det også være slik at deler av samarbeidet forutsetter myndighetsutøvelse, mens andre deler kan være omfattet av anskaffelsesregelverket.

For samarbeid som helt eller delvis omfattes av anskaffelsesreglene, eller der det er risiko for at det vil bli ansett for å være omfattet av reglene, vil følgelig ofte enkle vertskommunesamarbeid være lite egnet. Samtidig kan reglene i kommuneloven utelukke de øvrige samarbeidsformene på grunn av begrensninger i muligheten til å delegere kompetanse til å fatte enkeltvedtak. Anskaffelsesreglene kombinert med dagens regulering i kommuneloven kan derfor gjøre det svært komplisert å etablere lovlige interkommunale samarbeid.

20.4 Kommunale oppgavefellesskap og egnethet for enkle administrative samarbeid

I KDDs veileder trekkes kommunale oppgavefellesskap frem som godt egnet for «administrative støttetjenester», som for eksempel regnskap, IKT, dokumentsenter, HR og lønn, og innkjøpssamarbeid.²¹⁰ Dette er oppgaver som er viktig og grunnleggende for administrasjonen i kommunen, men ofte av mindre interesse for de folkevalgte i det daglige. Samtidig er kommunale oppgavefellesskap organisert på en måte som ikke gir den administrative ledelsen i deltakerkommunene noen opplagt rolle.

Kommunale oppgavefellesskap ledes av et folkevalgt organ, representantskapet, hvor kommunedirektører, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå er utelukket fra å sitte, jf. kommuneloven §§ 7-2 og 7-3. Representantskapet kan «selv» opprette andre underordnede styringsorganer, jf. § 19-3 femte ledd. Vi ser derfor at mange kommunale oppgavefellesskap avtalefester «administrative» styringsgrupper, referansegrupper og lignende konstruksjoner med administrative ledere fra deltakerkommuner som en del av styringsstrukturen. Hvorvidt disse løsningene er i tråd med kommuneloven § 19-3 femte ledd vil nok kunne variere. Uansett springer disse konstruksjonene ut fra et helt reelt behov for at den administrative ledelsen i kommunene kan delta i styringen av oppgavefellesskapene som løser typisk administrative oppgaver.

²⁰⁸ Vi tar her et forbehold om vertskommunesamarbeid som inngår i interkommunale balanserte samarbeid.

²⁰⁹ EFTA-domstolens sak 4/22 Stendi/Norlandia

²¹⁰ (KDD, 2023, s. 26)

Gitt de oppgavene kommunale oppgavefellesskap ofte brukes til å løse, er det rimelig å anta at de administrative styringsorganene som avtales på siden av kommunelovens ordning med et folkevalgt representantskap er de reelle beslutningstakerne i samarbeidet. En konstruksjon med et representantskap og et kollegialt administrativt styringsorgan som ikke nødvendigvis eller klart er underordnet representantskapet, fremstår både byråkratisk og uklart. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om reguleringen av kommunale oppgavefellesskap passer for de oppgavene slike fellesskap er ment å løse.

20.5 Manglende demokratisk styring og kontroll i administrative vertskommunesamarbeid

I et administrativt vertskommunesamarbeid har samarbeidskommunene, som påpekt over, både mulighet for instruksjon og omgjøring av vedtak som gjelder samarbeidskommunen eller egne innbyggere, jf. kommuneloven § 20-2 femte og sjette ledd. Det innebærer for eksempel at kommunedirektøren i samarbeidskommunen kan gi retningslinjer for hvordan den delegerte kompetansen fra samarbeidskommunene skal utøves av vertskommunens administrasjon.

Likevel peker våre informanter på at administrative vertskommunesamarbeid kan være utfordrende for samarbeidskommunene fordi de opplever at de mangler gode verktøy for demokratisk styring og kontroll over virksomheten som skjer i vertskommunen. Muligheten for instruksjon og omgjøring oppfattes trolig som en «sikkerhetsventil» og ikke som en ordinær styringsmekanisme. Det er etter vårt syn rimelig å anta at utstrakt bruk av instruksjons- og omgjøringsadgang fra samarbeidskommunene, lett ville kunne undergrave samarbeidet på sikt.

20.6 Delegasjonsreglene er utfordrende

Reglene for delegasjon av myndighet til å fatte vedtak om enkeltvedtak er omtalt over. Vi finner grunn til å påpeke at delegasjonsreglene i kommuneloven generelt er lite tilgjengelige, uklare og kan gi underlige resultater når de sees i sammenheng. Det gjelder særlig når man tar med de særskilte reglene for delegasjon til interkommunale samarbeidsorganer. For eksempel *kan* det som påpekt over, i visse tilfeller være mulig å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak til aksjeselskap eller en forening, men ikke til et kommunalt oppgavefellesskap.²¹¹ Det gir lite mening.

20.7 Kommunedelsutvalg

Vi har ikke identifisert noen opplagte problemer ved reguleringen av kommunedelsutvalg som hindrer utnyttelsen av ordningen. Generalistkommuneutvalget så heller ikke behov for å gjøre endringer i reglene om kommunedelsutvalg.²¹²

I forbindelse med høringen av utvalgets utredning tok KS imidlertid til orde for at ordningen med fordel kunne gjøres mer attraktiv og skrev:

²¹¹ Se del 1 kapittel 5.

²¹² (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 195)

«En mulig grunn kan være selve betegnelsen 'kommunedelsutvalg'. Det bør vurderes om benevnelsen bør endres til 'lokalstyre' a la Longyearbyen lokalstyre, eller lignende. En annen mulig grunn kan være uforutsigbarheten i hvilke oppgaver som kan ligge i kommunedelsutvalget over tid. Dette er, etter KS' vurdering, forhold som bør utredes nærmere. For eksempel at det i kommuneloven kreves simpelt flertall for å delegere beslutningsmyndighet, men kvalifisert flertall for å trekke den delegerte myndigheten tilbake.»²¹³

En ordning med kvalifisert flertall for å gjøre større endringer i styringsformen i en kommune kjenner vi for eksempel fra kommuneloven § 10-1 som krever 2/3 flertall for å innføre parlamentarisk styreform. Etter hva vi kjenner til, er ikke disse forslagene fra KS fulgt opp i ettertid.

²¹³ (KS, 2023)

21 Forslag til lovendringer som kan løse utfordringene

21.1 Gjeninnføring av samkommunemodellen

21.1.1 Innledning

En enkel måte å legge bedre til rette for forsterkede interkommunale samarbeid er å gjeninnføre samkommunemodellen som fantes i kommuneloven fra 1992 kapittel 5B.²¹⁴ Vi antar at modellen kan være et godt verktøy for grupper av små og mellomstore kommuner, men mindre aktuell for de store kommunene.

Samkommunemodellen var nettopp ment for bredere og sektorovergripende samarbeid som inkluderte myndighetsutøvelse.²¹⁵ Modellen kan derfor bidra til å løse de utfordringene Kommunal- og distriktsdepartementet peker på i Kommuneproposisjon 2026 med at kommunene ofte sliter med mange og fragmenterte interkommunale samarbeid som i sum skaper styringsutfordringer.

Erfaringene fra de samkommunene som ble etablert, var gode. Både Sverige, Danmark og Finland har samarbeidsmodeller som har likhetstrekk med samkommunemodellen, og slike samarbeid er utbredt.²¹⁶ Generalistkommuneutvalget peker også på at kommunenes «verktøykasse» bør styrkes med en slik modell.²¹⁷

21.1.2 Grunner til gjeninnføring

En fordel ved å gjeninnføre samkommunemodellen, er at kommunene får en modell for forsterket samarbeid som er lovregulert. De slipper å lage modellen selv. Det vil både kunne senke terskelen for å inngå i slikt samarbeid og redusere kostnadene ved etablering. Det kan også redusere kommunens behov for tilskudd for å klare å etablere forsterkede samarbeid.

For andre aktører som forholder seg til kommunene, kan en lovregulert og dermed ensartet modell, også være en fordel. Et tilbud om en modell for forsterket samarbeid i kommuneloven vil følgelig kunne ha en normerende effekt på slike samarbeid uten at det reduserer kommunens selvstyre.

Samkommunemodellen åpnet for samarbeid om myndighetsutøvelse, og vil dermed kunne være et godt alternativ for kommuner som ikke ønsker å bruke vertskommunemodellen eller der vertskommunemodellen er utelukket på grunn av anskaffelsesreglene. Etter vår vurdering er samkommunemodellen også vesentlig enklere å tilpasse til unntakene i anskaffelsesforskriften, enn vertskommunemodellen. Årsaken er at samkommuner er et rettssubjekt og i større grad legger til rette for at alle kommunene deltar aktivt i samarbeidet gjennom samkommunestyret.²¹⁸

²¹⁴ Se omtale av modellen i del 1 kapittel 6.

²¹⁵ Prop. 49 (2011-2012) s. 22-23

²¹⁶ Se omtale av ordningene i Norden i del 1 kapittel 8.

²¹⁷ (NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, s. 207)

²¹⁸ Se kommuneloven 1992 §§ 28-2a og 28-2h

En viktig begrunnelse for å utvikle samkommunemodellen, var at regjeringen heller ønsket at kommuner skulle slå seg sammen. Kommunereformen fra 2020 førte imidlertid ikke til noen radikal endring av den norske kommunestrukturen. Vi har fremdeles et stort antall kommuner som er for små til å løse alle oppgaver alene. Man skal heller ikke utelukke at samkommunemodellen kan være første steg mot en kommunesammenslåing.

En innvending mot modellen er at den har vært byråkratisk og udemokratisk. Evalueringene som ble gjennomført tilsa imidlertid at samkommunemodellen samlet sett var en kostnadseffektiv løsning som førte til gode tjenester og bedre demokratisk kontroll og styring enn alternativene, som for eksempel var samarbeid gjennom interkommunale selskap eller vertskommune-samarbeid. I evalueringsrapporten fra forsøket i Innherred oppsummeres det slik: «Samlet sett må samkommuneforsøket betraktes som en suksess.»²¹⁹

21.1.3 Bør ordningen justeres eller endres før den eventuelt gjeninnføres?

Skal man gjeninnføre samkommunemodellen, kan det være grunn til å vurdere om ordningen kan forbedres. Vårt inntrykk er imidlertid at ordningen stort sett har fungert godt. De endringene vi har vurdert for å avbøte enkelte utfordringer, har hatt andre ulemper som gjør at vi i ikke har valgt å foreslå dem.

For eksempel har vi vurdert om man kunne bedre den demokratiske styringen- og kontrollen gjennom direkte valg til samkommunestyret. Vi antar imidlertid at det er en fordel for samhandlingen mellom deltakerkommunene og samkommunen, at samkommunestyret springer ut av kommunestyrene. Når samkommunestyret består av medlemmer fra kommunestyrene i deltakerkommunene, vil det i tillegg være snakk om å kun velge mellom kandidater som har vært valgt gjennom direkte valg i utgangspunktet og betenkelighetene blir mindre enn ved andre typer indirekte valg.

Videre har vi vurdert om man skulle stille krav om flere deltakere i samkommunestyrene for å bedre representasjonen fra de minste partiene i kommunestyrene. Når vi har valgt å ikke foreslå en slik løsning, er det fordi samkommunestyrene fort vil kunne bli store og dermed byråkratiske, særlig hvis det er mange kommuner som deltar.

Vi har derfor ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer, men utelukker naturligvis ikke at det kan være rom for forbedringer ved en gjeninnføring.

21.2 Bør det tilrettelegges for «konsernstrukturer» eller andre avanserte modeller i kommuneloven?

Både samarbeidet i Region Nordhordland og Vestfold eierskapsnettverk kan sies å ha trekk av en konsernstruktur, uten at det foreligger formelle over- eller underordningsforhold mellom samarbeidsorganene. I Region Nordhordland har man laget et interkommunalt politisk råd med et interkommunalt selskap som «gjennomføringsorgan». I Vestfold har man laget et

²¹⁹ (Sand, Aasetre, & Lysø, 2007, s. 77)

administrativt nettverk som brukes til felles eierstyring av hele selskaps- og samarbeidsporteføljen til kommunene.

Vi har derfor vurdert om det kan være grunnlag for å legge til rette for mer avanserte samarbeidsmodeller i kommuneloven der interkommunale samarbeidsorganer kan inngå i formelle over- og underordningsforhold. Per i dag finnes ikke det. Hverken interkommunale politiske råd, oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid er regulert slik at de kan over- eller underordnes hverandre. Man kunne for eksempel tenkt seg en konsernstruktur der man har et interkommunalt politisk råd på toppen og oppgavefellesskap eller interkommunale selskap som er formelt underordnet rådet.

Vi utelukker ikke at slike modeller kunne vært nyttige eller interessante å utforske, men har likevel valgt å ikke foreslå noen slik endring. Det skyldes for det første at våre informanter ikke har etterlyst det. Vi er derfor usikre på om det foreligger et reelt behov. Et behov for mer avanserte strukturer kan dessuten oppfylles gjennom ulike samarbeidsavtaler som supplerer vedtektene til samarbeidene eller selskapene, slik det er gjort i Region Nordhordland og Vestfold. En fordel med slike avtalebaserede og ikke lovregulerte samarbeid er at det gir kommunene stor fleksibilitet. I kan interkommunale samarbeid organiseres i selskap som kan eie hverandre og dermed utgjøre en konsernstruktur.

For det andre at vi antar at det kan være krevende å finne modeller som i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til demokratisk styring og kontroll av «døtre» i konsernet. I både samarbeidet i Vestfold og Nordhordland eier kommunene organene det samarbeides om direkte og har dermed bedre muligheter for styring og kontroll med «døtrene», enn om man måtte gått veien om et «mororgan» for å styre «døtrene».

For det tredje er det etter vårt syn ikke slik at kommuneloven nødvendigvis bør ha flest mulig modeller å velge mellom. Det kan bli komplisert. Det viktigste er at de modellene som finnes i loven er tilstrekkelig fleksible og gir kommunene de samarbeidsmulighetene de reelt har behov for. Etter vårt syn vil det å innføre en samkommunemodell, som omtalt over, og å justere modellen for kommunale oppgavefellesskap, som omtalt nedenfor, dermed være bedre virkemidler enn å lage nye modeller i kommuneloven som åpner for en formell konsernstruktur.

21.3 Kommunale oppgavefellesskap med kompetanse til å fatte enkeltvedtak

Det er, som påpekt over, kun vertskommunesamarbeid som åpner for samarbeid om oppgaver som forutsetter delegasjon av myndighet til å fatte enkeltvedtak.²²⁰ Vertskommunemodellen har samtidig noen klare ulemper. Våre informanter peker på at kommunale oppgavefellesskap gir bedre demokratisk styring og kontroll enn vertskommunemodellen fordi alle kommunene involveres i driften gjennom representantskapet. Oppgavefellesskap er også lettere å tilpasse til unntakene i anskaffelsesforskriften. I tillegg til å gjeninnføre samkommuner, foreslår vi å åpne

²²⁰ Vi ser da bort fra den relativt marginale muligheten som ligger i å delegere slik kompetanse til andre rettssubjekt (selskap, foreninger etc.) dersom oppgaven ikke er lovpålagt og vedtaket ikke gjelder prinsipielle spørsmål.

for at kommunale oppgavefellesskap kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak. Årsaken til at vi foreslår begge deler, er at samkommunemodellen kan bli for byråkratisk for samarbeid om enkle oppgaver. Kommunal- og distriktsdepartementet har i Kommuneproposisjonen 2026 varslet at en slik endring skal utredes.²²¹

Interkommunale samarbeid kan legge til rette for økt kvalitet på tjenestene og for større og bedre fagmiljø. I utgangspunktet tilsier det at rettssikkerheten, materielt så vel som prosessuelt, kan ivaretas minst like godt innenfor rammene av et interkommunalt samarbeid som i den enkelte kommune. For klager som behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, det vil si internt i kommunen, kan en slik løsning kanskje oppleves som en fordel for klageren fordi det øker klageinstansens uavhengighet. Vi vil også vise til at det i Sverige og Finland er lange tradisjoner for omfattende samarbeid også om oppgaver som forutsetter myndighetsutøvelse.

Hvis kommunale oppgavefellesskap skal kunne fatte enkeltvedtak, vil det imidlertid kreve enkelte justeringer i reguleringen av kommunale oppgavefellesskap i kommuneloven kapittel 19 for å ivareta rettssikkerheten til innbyggerne. Det må for eksempel gis regulering om klage, omgjøring og tilsyn. På dette punktet mener vi at forskriften som er vedtatt for forsøket i Indre Namdal omtalt over, kan danne et godt utgangspunkt for revisjon av reguleringen i kapittel 19.²²² Her er det blant annet lagt til grunn at hvis oppgavefellesskapet fatter enkeltvedtak etter delegert myndighet fra en deltakerkommune, kan denne deltakerkommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd. Videre er det lagt til grunn at representantskapet utgjør underinstansen etter forvaltningsloven § 33 andre ledd. Reglene om klageinstans vil følge av forvaltningsloven § 28 andre ledd eller de særlige regler for klage som finnes i sektorlovgivningen. I tillegg kan det kanskje være naturlig å stille noen flere krav til styringsstrukturen i oppgavefellesskap som skal ha myndighet til å fatte enkeltvedtak.

21.4 Bør det åpnes for rent administrative oppgavefellesskap?

Som påpekt over i punkt 20.4 er styringsstrukturen i kommuneloven § 19-4 for kommunale oppgavefellesskap ikke så godt tilpasset å løse felles oppgaver som primært er av rent administrativ art fordi administrasjonen ikke har noen naturlig plass i styringsstrukturen i oppgavefellesskapet. Vi reiser derfor spørsmål om man ikke, på samme måte som for vertskommunesamarbeid, skulle åpne for to modeller av oppgavefellesskap – et med representantskap og et med et rent administrativt styre. Det ville gi en mindre byråkratisk og klarere styringsstruktur i oppgavefellesskap av rent administrativ karakter.

I så fall ville det være naturlig å begrense delegasjon av kompetanse i de administrative oppgavefellesskap til saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det tilsvarer kompetansen som kan delegeres til administrasjonen i den enkelte kommune og til et administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 13-1 sjette ledd og § 20-2 første ledd.

²²¹ Prop. 142 S (2024-2025) s. 28

²²² Forskrift om forsøk med kommunalt oppgavefellesskap for felles legetjeneste i Indre Namdal, Trøndelag 4. september 2025 nr. 1784

21.5 Bedre styringsmekanismer i administrative vertskommunesamarbeid?

Vi har vurdert hvorvidt modellen med vertskommunesamarbeid bør endres for å bedre ivareta samarbeidskommunenes demokratiske styring og kontroll, men har valgt å ikke forslå konkrete lovendringer da vi ikke har kommet på noen gode mekanismer som ikke samtidig har ulemper.

For det første viser vi til at samarbeidskommunene faktisk har en ganske vid adgang til instruksjon, og at denne adgangen trolig *kan* benyttes på en måte som ikke undergraver samarbeidet dersom man baserer seg på samarbeid, dialog og forhandling om hvordan denne kompetansen kan benyttes av deltakerkommunene i fellesskap.

For det andre antar vi at ulempene et stykke på vei kan avhjelpes gjennom god regulering i samarbeidsavtalen. Det er etter vårt syn viktig å regulere krav til rapportering, informasjonsutveksling mellom vertskommunen og samarbeidskommunene og samarbeidsmekanismer knyttet til instruksjon, budsjettvedtak, finansieringsplan og årsrapport for vertskommunesamarbeidet. Videre kan man som i 4K-samarbeidet avtale at virksomhetslederen kan møte i aktuelle folkevalgte kommuner i alle deltakerkommunene og etablere et samarbeidsforum mellom kommunedirektørene i deltakerkommunene.²²³ Man kunne selvfølgelig tenkt seg en klarere lovregulering av slike mekanismer, men det vil fort kunne gjøre samarbeid mindre fleksible og mer byråkratiske. Slike mekanismer bør etter vårt syn kunne tilpasses det enkelte samarbeid selv om det krever noe mer av kommunene når de utarbeider avtaleverket. Her kan imidlertid gode eksempler og veiledere være en løsning.

Vi antar også at samarbeidskommunene kan få bedre styring og kontroll med vertskommunesamarbeid dersom de velger en løsning med folkevalgt nemnd. Da vil folkevalgte fra alle deltakerkommunene kunne bidra med å utøve demokratisk styring og kontroll med vertskommunesamarbeidet.

Dersom det i tillegg åpnes for en samkommunemodell og for at oppgavefellesskap kan fatte enkeltvedtak, antar vi også at en del av styrings- og kontrollutfordringene kan avhjelpes gjennom å velge andre modeller som legger bedre til rette for et reelt samarbeid mellom deltakerkommunene enn vertskommunesamarbeid.

21.6 Er det behov for andre lovendringer?

Som påpekt over, mener vi at delegasjonsreglene i kommuneloven til dels er utilgjengelige, uklare og tidvis gir ulogiske resultater. Det gjelder særlig dersom man leser delegasjonsreglene i kommuneloven §§ 18-1 og 19-1 i sammenheng med §§ 5-3 og 5-4. Etter vårt syn er det derfor grunnlag for en helhetlig gjennomgang av delegasjonsreglene i kommuneloven – ikke bare en endring i reglene for oppgavefellesskap som omtalt over. En helhetlig gjennomgang av delegasjonsreglementet og konkrete forslag til endringer, faller imidlertid utenfor rammene av dette prosjektet. Vi har derfor ikke foreslått konkrete endringer.

²²³ Se omtale over i punkt 10.2.4

Store avstander kan utgjøre et hinder for interkommunale samarbeid. Å kunne gjennomføre fjernmøter er derfor et praktisk viktig virkemiddel. Velger man å tilrettelegge for økt interkommunalt samarbeid ved å gjeninnføre samkommunemodellen eller åpne for myndighetsutøvelse i kommunale oppgavefellesskap, bør man samtidig vurdere behovet for å endre reguleringen av fjernmøter i folkevalgte organer i § 11-7. I fjerde ledd står det at lukkede fjernmøter i folkevalgte organer er ulovlig dersom lukkingen skyldes lovpålagt taushetsplikt eller når man drøfter en arbeidstakers tjenesteforhold. Særlig dersom man i større grad åpner for å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak til interkommunale organer, vil denne begrensningen utgjøre en større praktisk hindring enn i dag. Forbudet er begrunnet i personvern og informasjonssikkerhetshensyn, hvilket er saklige og gode grunner til å være restriktiv. På den annen side kan erfaringene etter koronapandemien, et økt behov for slike fjernmøter og ny teknologi gjøre at vektingen av hensyn for og mot blir en annen i dag enn den gang regelen ble vedtatt.²²⁴ Vi mener derfor at dette spørsmålet også bør utredes nærmere.

²²⁴ Se opphevede midlertidig forskrift om utvidet adgang til å gjennomføre lukket møte som fjernmøte i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av covid-19 10. desember 2021 nr. 3483

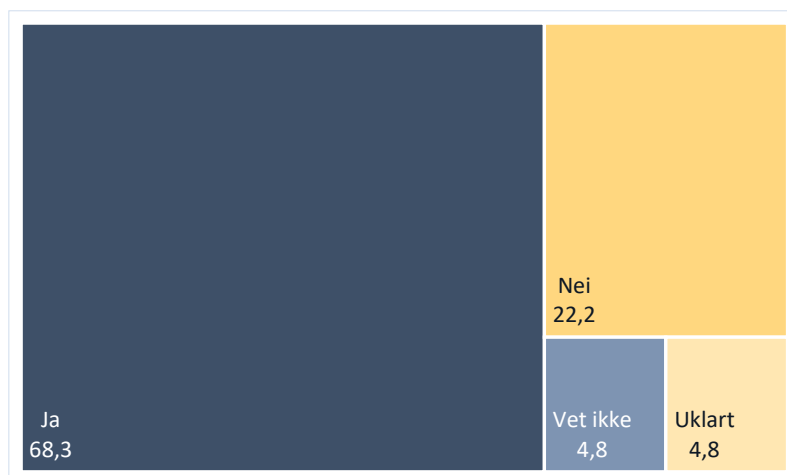
22 Behovet for andre virkemidler

22.1 Innledning

Det er også interessant å diskutere bruk av andre virkemidler for å stimulere til økt bruk av forsterkede samarbeid. Utover juridiske virkemidler som er omtalt i kapittel 21, er det både relevant å diskutere styrking av økonomiske virkemidler og pedagogiske virkemidler.

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører inkluderte vi et spørsmål om det er behov for å etablere statlige virkemidler for å stimulere til økt bruk av forsterkede interkommunale samarbeid. Av 88 kommunedirektører svarte 63 på spørsmålet. Som vist i figur 22-1 oppgir en stor overvekt av kommunedirektørene at det er behov for statlige virkemidler for å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid. Mange kommunedirektører ønsker statlige virkemidler fordi etablering av interkommunale samarbeid ofte er kostnads- og ressurskrevende, og støtte kan gjøre det enklere å komme i gang. Flere peker på at tilskudd og veiledning kan bidra til bedre planlegging, raskere prosesser og mer langsiktighet. Statlig bistand oppleves særlig viktig for små kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse.

Figur 22-1 I hvilken grad kommunedirektører mener at det er behov for statlige virkemidler for å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid



N=63. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Det er imidlertid delte meninger om dette spørsmålet. De viktigste årsakene til at kommunedirektører ikke ønsker statlige virkemidler, er at økt samarbeid kan svekke lokaldemokratiet og den politiske styringen lokalt. Mange peker også på at forsterkede interkommunale samarbeid ofte innebærer høye etableringskostnader og krever ressurser kommunene ikke har, og at samarbeid bør oppstå ut fra reelle lokale behov og ikke statlig press. Flere mener dagens virkemidler er tilstrekkelige hvis de brukes bedre, og at samarbeid uansett ikke løser de mer grunnleggende strukturutfordringene i sektoren.

Økt stimulering av forsterkede interkommunale samarbeid må ses i sammenheng med alternativet, kommunesammenslåing. Ut fra et statlig styringsperspektiv kan det argumenteres for at det kan gi suboptimale insentiver å stimulere mer til forsterkede interkommunale

samarbeid uten at det også stimuleres til kommunesammenslåing. Spesielt kan det argumenteres for dette fordi sammenslåing av kommuner kanskje i enda større grad ville løst utfordringene som forsterkede samarbeid er ment til å løse, samtidig som man omgår en del av utfordringene som følger av interkommunale samarbeid. Flere kommunedirektører fra mellomstore og store kommuner påpeker i spørreundersøkelsen at det er behov for flere kommunesammenslåinger fremfor flere interkommunale samarbeid. Ingen kommunedirektører fra de små kommunene trekker dette frem. Eksempelvis uttrykte én kommunedirektør følgende: «Jeg ser behovet for interkommunalt samarbeid, men det skyldes jo at kommunene er for små. Staten bør heller stimulere til færre og større kommuner.» Mens en fylkeskommunedirektør mener at det er behov for supplerende virkemidler: «Bare dersom dette ikke blir en form for subsidiering som hindrer eventuell diskusjon om kommunesammenslåinger.»

22.2 Dagens virkemidler

22.2.1 Innledning

Det finnes allerede statlige virkemidler for å stimulere kommunene til interkommunale samarbeid. Det er nyttig å ha kjennskap til disse før vi diskuterer ytterligere virkemidler for å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid.

22.2.2 Veileder om interkommunale samarbeid etter reglene i kommuneloven

I 2023 offentliggjorde Kommunal- og distriktsdepartementet en veileder i interkommunale samarbeid, som er vist til flere steder tidligere i rapporten.²²⁵ Veilederen gjør rede for samarbeidsmodellene i kommuneloven, interkommunale selskap og samarbeid basert på rent privatrettslige modeller. I tillegg har veilederen generelle kapitler om muligheter og begrensninger for interkommunalt samarbeid og kjennetegn på ulike samarbeidsmodeller. Hovedmålgruppen for veilederen er lokalpolitikere, administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner og andre som arbeider med interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.

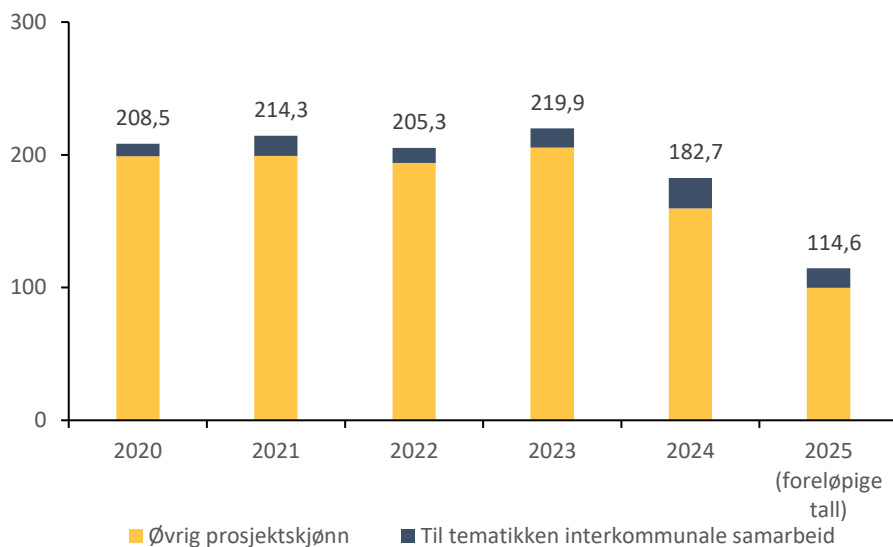
22.2.3 (Statsforvalternes fellestjenester, 2025)Prosjektskjønn og veiledning fra statsforvalter

Statsforvalteren har en fast oppgave med å stimulere til fornying og innovasjon i kommunesektoren ved å gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene (omtalt som prosjektskjønn), slik at de kan prøve ut nye løsninger på sine utfordringer. Midlene som er søknadsbaserte skal tildeles etter retningslinjer for skjønnsstildelingen, og det skal ikke tildeles prosjektskjønnsmidler til ordinær drift. Basert på en analyse av databasen over prosjektskjønn finner vi at det siden 2020 er bevilget mellom 9,6 millioner 2025-kroner til 23,0 millioner 2025-kroner til tematikken interkommunale samarbeid.²²⁶ Det ble bevilget mest midler (23,0 millioner 2025-kroner) til tematikken i 2024. I 2024 ble 12,6 prosent av prosjektskjønnsrammen gitt til interkommunale samarbeid (se figur 22-2).

²²⁵ (KDD, 2023)

²²⁶ (Statsforvalternes fellestjenester, 2025)

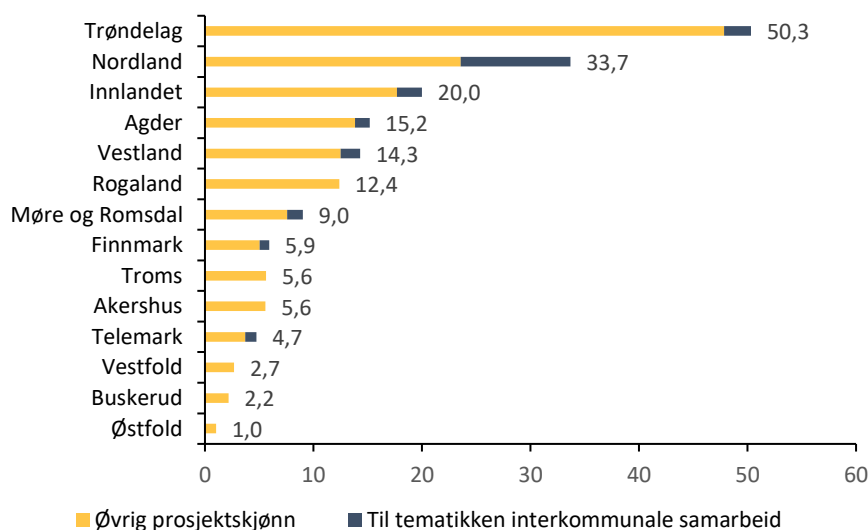
Figur 22-2 Fordeling av statsforvalternes prosjektskjønn, i millioner 2025-kroner*



*Prisjustert med kommunal deflator. Kilde: Statsforvalternes prosjektskjønnsdatabase, bearbeidet av Menon Economics

Det er også interessant om tilgangen på prosjektskjønnsmidler og bruken av prosjektskjønnsmidler varierer mellom statsforvalterembetene. Figur 22-3 viser fylkesfordelte tall for 2024. Figuren viser at det er store regionale variasjoner i tilgangen til prosjektskjønn og bruken av midlene innenfor tematikken interkommunale samarbeid. I 2024 hadde statsforvalter i Trøndelag mest skjønnsmidler, mens Østfold-kommunene fikk minst av prosjektskjønnsporten.

Figur 22-3 Fordeling av statsforvalternes prosjektskjønn i 2024 på kommuner i landets fylker, i millioner 2025-kroner*



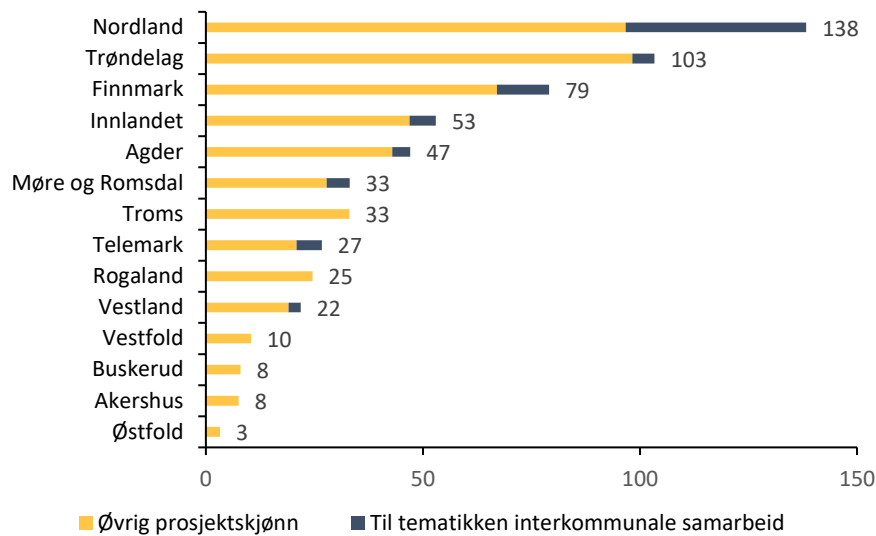
*Prisjustert med kommunal deflator. N=182,7 millioner 2025-kroner. Kilde: Statsforvalternes prosjektskjønnsdatabase, bearbeidet av Menon Economics

Statsforvalter i Nordland ga mest midler til tematikken interkommunale samarbeid. Utover Nordland, ble det gitt prosjektstøtte til tematikken interkommunale samarbeid til kommuner i syv av landets fylker. I seks av landets fylker ble det ikke gitt midler til interkommunale

samarbeid. Vi kan dermed konkludere med at det er store variasjoner i prosjektskjønnpotten mellom statsforvaltere og bruken av midler til å stimulere til interkommunale samarbeid.

For å fange opp de relative forskjellene er det også interessant å se nærmere på fordelingen av prosjektskjønnpotten per innbygger, se figur 22-4. Figuren viser at kommuner i Nordland, Trøndelag og Finnmark har mottatt mest prosjektmidler per innbygger, mens Nordland, Finnmark og Innlandet har brukt mest prosjektskjønnsmidler for å stimulere interkommunale samarbeid.

Figur 22-4 Fordeling av statsforvalternes prosjektskjønn i 2024 på kommuner i landets fylker, i 2025-kroner per innbygger*

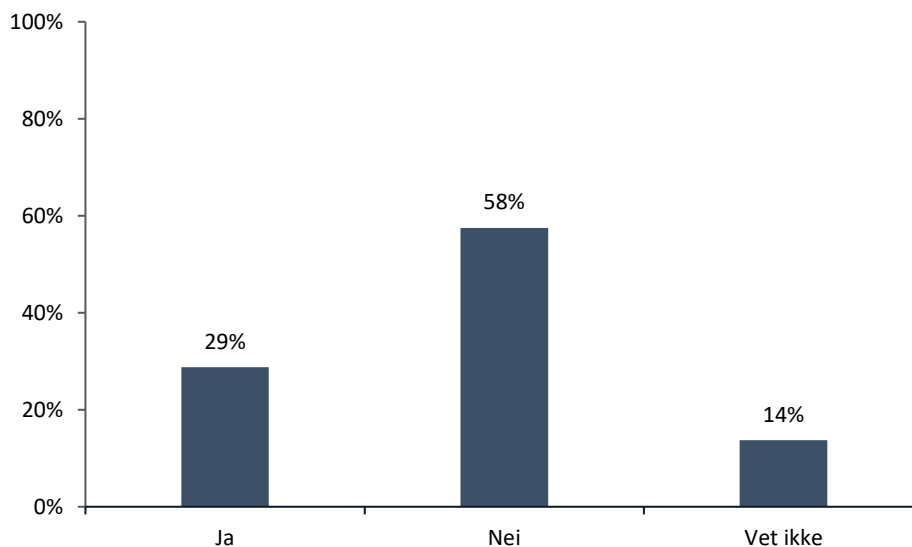


*Prisjustert med kommunal deflator. N=182,7 millioner 2025-kroner. Kilde: Statsforvalternes prosjektskjønnsdatabase, bearbeidet av Menon Economics

22.3 Økonomiske virkemidler

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører stilte vi spørsmålet om de mottok tilskudd til etablering av det siste samarbeidet som ble etablert av kommunen. Figur 22-5 viser at 29 prosent av kommunene mottok tilskudd.

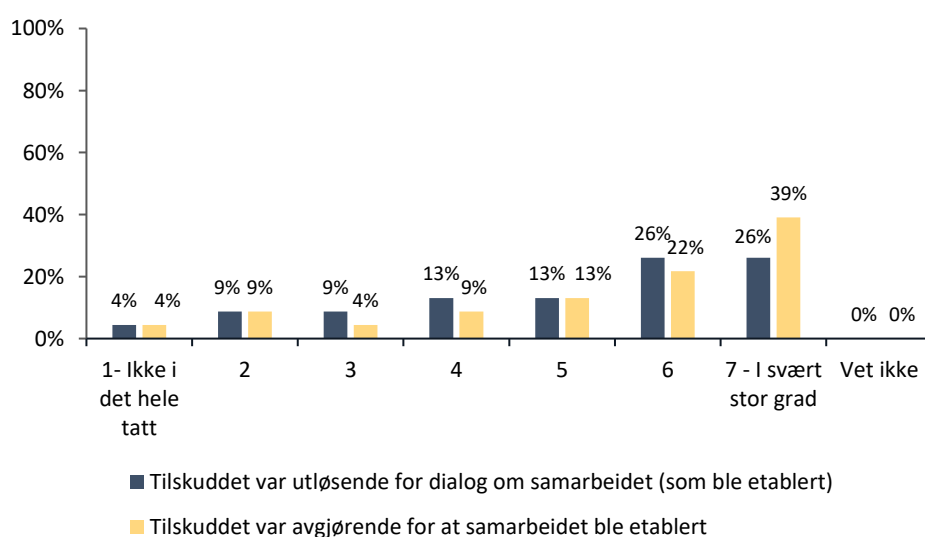
Figur 22-5 Svar på spørsmålet: «Tenk på det siste interkommunale samarbeidet kommunen/fylkeskommunen du representerer var med å etablere. Mottok dere tilskudd som støtte til å etablere samarbeidet?»



N=80. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Kommunedirektørene som oppga å ha mottatt tilskudd ble videre spurt om i hvilken grad tilskuddet var utløsende for dialog om samarbeidet og avgjørende for selve etableringen av samarbeidet, se figur 22-6. Resultatene viser at flertallet av kommunene mener at tilskuddet har vært viktig både for dialog om samarbeidet og for etablering av samarbeidet. Samtidig indikerer funnene at tilskuddet er av størst betydning for etablering av samarbeid. Dagens tilskuddsordning fremstår dermed som særlig viktig for å etablere samarbeid, men har også betydning for å initiere dialog mellom kommunene.

Figur 22-6 Svar på spørsmålet: «I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad.»



N=23. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Siden det allerede finnes en søknadsbasert øremerket tilskuddsordning, statsforvalters prosjektmidler, kan det ut fra et kostnadseffektivitetsperspektiv argumenteres for at det ikke er hensiktsmessig å innføre en ny øremerket tilskuddsordning. Dette er i tråd med anbefalinger fra Menon Economics (2024), som anbefaler at tilskuddsordninger med samme formål skal samles for å sikre at kommunesektoren ikke bruker unødige ressurser på å finne frem i, søke på og rapportere på ulike ordninger.²²⁷

Det er åpenbart at prosjektskjønnspotten er et egnet virkemiddel til å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid, basert på at formålet til prosjektskjønnet er å bidra til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene.

Økte insentiver for forsterkede interkommunale samarbeid kan skje gjennom at man støtter kostnader til utredning og implementering av slike samarbeid. I tråd med diskusjonen i punkt 22.1 kan det argumenteres for at stimulering av utredning og implementering av kommunesammenslåing som et minimum bør likestilles med forsterkede interkommunale samarbeid.

Vår analyse av dagens tilgang til og bruk av prosjektskjønnet til statsforvalter er at den samlede potten er ulikt fordelt. Enkelte statsforvaltere, eksempelvis Nordland og Trøndelag, har et stort handlingsrom for å støtte utviklings- og innovasjonsprosjekter i sektoren, mens andre knapt har midler til rådighet (eksempelvis Viken). Hvis man ønsker å benytte prosjektskjønnet til å stimulere mer til etablering av forsterkede interkommunale samarbeid, bør statsforvaltere som i dag har lite prosjektskjønn få mer. Vi har imidlertid ikke faglig grunnlag for å konkludere med hvorvidt den samlede potten bør økes eller omfordeles.

En økning eller omfordeling av prosjektskjønnet vil sannsynligvis bidra til at prosjektskjønnet i større grad blir et landsdekkende virkemiddel for å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid. For å sikre at statsforvaltere stimulerer til økt bruk av forsterkede interkommunale samarbeid bør man også vurdere om retningslinjene for skjønntildelingen bør justeres. Et konkret forslag er å konkretisere i retningslinjene for skjønntildelingen slik at utredninger av forsterkede interkommunale samarbeid skal prioriteres.²²⁸ For å sikre at skjønntilskudd til utredning og implementering av interkommunale samarbeid ikke stopper kommunesammenslåingsprosesser, bør slike prosesser minst prioriteres like høyt. Siden større kommuner i gjennomsnitt har høyere grad av lovoppfyllelse, og at kommunesammenslåing mellom tilgrensende kommuner ofte gir bedre samfunnsøkonomiske og demokratiske resultater kan man også vurdere sterkere insentiver til slike prosesser.

Kort oppsummert mener vi at hvis man ønsker å gi økonomiske insentiver for å stimulere til mer bruk av forsterkede interkommunale samarbeid bør staten:

- Gi alle statsforvaltere et handlingsrom til å gi prosjektskjønn til kommuner som ønsker å utrede og etablere et forsterket interkommunalt samarbeid

²²⁷ (Menon Economics, 2024)

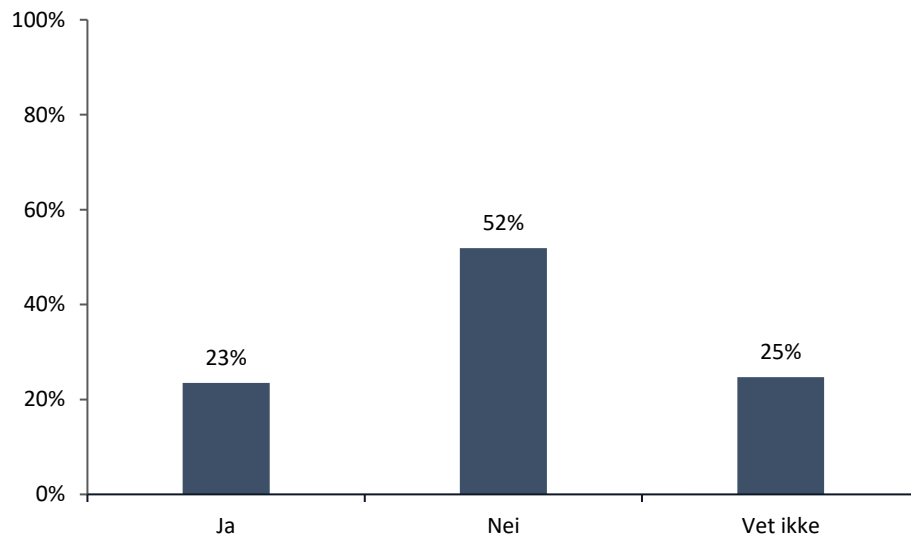
²²⁸ (KDD, 2025)

- Tydeliggjøre at utredning og etablering av forsterkede interkommunale samarbeid skal prioriteres i fordelingen av skjønnsrammen i retningslinjene for skjønnsfordelingen
- Legge minst like stor prioritet (i retningslinjene for skjønnsfordelingen) til å stimulere til kommunesammenslåing som til å stimulere til forsterkede interkommunale samarbeid for å unngå at bruken av skjønnsrammen gir disinsentiver til løsninger som kan være bedre i et samfunnsøkonomisk og demokratisk perspektiv

22.4 Pedagogiske virkemidler

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører stilte vi spørsmålet om de mottok veiledning fra Statsforvalteren eller andre statlige organer i forbindelse med etablerte interkommunale samarbeid. Figur 22-7 viser at 23 prosent av kommunene mottok veiledning fra Statsforvalteren eller andre statlige organer.

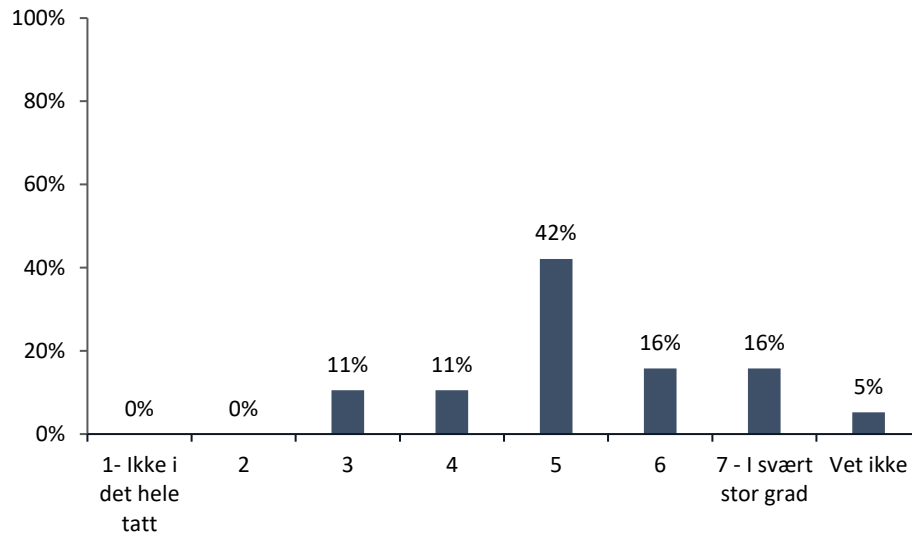
Figur 22-7 Svar på spørsmålet: «Har dere mottatt veiledning fra Statsforvalteren eller andre statlige organer i forbindelse med etablerte interkommunale samarbeid?»



N=81. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Kommunedirektørene som oppga å ha mottatt veiledning fra Statsforvalteren eller andre statlige organer, ble videre spurt om i hvilken grad veiledningen fra Statsforvalteren var nyttig i prosessen med å etablere samarbeidet. Resultatene viser at flertallet vurderer veiledningen som nyttig, se figur 22-8. Veiledning fra Statsforvalteren fremstår dermed som et viktig virkemiddel i etableringsfasen.

Figur 22-8 Svar på spørsmålet: «I hvilken grad har veiledningen fra Statsforvalter vært nyttig i prosessen med å etablere interkommunale samarbeid? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad.»



N=19. Kilde: Spørreundersøkelse til kommunedirektører

Basert på at veiledningen fra statsforvalter var nyttig kan man vurdere å gi statsforvalter mer handlingsrom til å gi veiledning til å etablere forsterkede samarbeid. Vi har imidlertid ikke kartlagt dagens kapasitet til å gi slik veiledning, og kan dermed ikke gi konkrete råd om hvorvidt statsforvalter bør ta en sterkere rolle enn i dag, og eventuelt hva som må til for å få til dette.

Basert på vår kjennskap til eksisterende pedagogiske virkemidler mener vi at det er to konkrete tiltak som bør vurderes for å stimulere til utforskning og etablering av forsterkede interkommunale samarbeid. For det første kan KDDs veileder om interkommunale samarbeid utvides med et kapittel om forsterkede interkommunale samarbeid som beskriver ulike modeller og har eksempler på avtaler. For det andre kan departementet eller KS lage og tilgjengeliggjøre en eksempelsamling som viser velfungerende forsterkede samarbeid. Vi mener dette er kostnadseffektive tiltak for å tydeliggjøre mulighetsrommet for å etablere slike samarbeid for kommunesektoren.

Referanser

- Andersen, S. Q. (2022, 02 16). Samfunnsbedriftenes IKS-undersøkelse: Alle kommuner samarbeider. Hentet fra <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/alle-kommuner-samarbeider>
- Bakken m.fl., I. M. (2013). *Følgerevaluering av Midtre Namdal samkommune: Sluttrapport*. Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling AS.
- Berth, R. S., & Graff, M. (2017, nr. 4). Tværkommunale samarbejder. *Ret & Indsigt*. Hentet fra <https://www.horten.dk/viden/artikler-2017/tvaerkommunale-samarbejder>
- Berth, R. S., & Graff, M. (2018, nr. 4). Hvilke opgaver må et § 60-fællesskab udføre for ejerkommuner og andre? *Ret & Indsigt*. Hentet fra <https://www.horten.dk/viden/artikler-2018/hvilke-opgaver-maa-et-paragraf60-faellesskab-udfoere>
- Brandtzæg m.fl., B. A. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår - Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid, TF-rapport nr. 636*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Danielsen, O. A., Kårtvedt, L., Monkerud, L. C., Tvedt, K., & Legard, S. (2024). *Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase*. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR.
- Danmarks statistik . (2025 A). *FOLK1AM: Befolkningen den 1. i måneden efter område, køn og alder*. Hentet fra www.statistikbanken.dk: <https://www.statistikbanken.dk/FOLK1AM>
- Danmarks statistik. (2025 B). *ARE207: Areal 1. januar efter område*. Hentet fra www.statistikbanken.dk: <https://www.statistikbanken.dk/ARE207>
- DFØ. (2024 A). *Statlig styring av kommunene - Statlig styring av kommunene, Rapport 2024:10*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- DFØ. (2024 B). *Hvordan styrer staten kommunene? Rapport 2024:11*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Drammen kommune. (2025, september 12). *Nærutvalgene*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/politikk-samfunn/politikk/narutvalgene/>
- Engelsrud m.fl., G. (2020). *Kommunalrett; Oppgaver, organisering og kontroll*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Eythórsson, G. T., Kettunen, P., Klausen, J. E., & Sandberg, S. (2017). Reasons for Inter-municipal Cooperation: A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway. I F. Teles, & P. Swianiewicz, *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance* (ss. 105-129). Springer International Publishing AG.
- Generalistkommuneutvalget. (2023). *NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet*. Oslo.
- Hopsnes, R. (2023). *Karnovs lovkommentar til kommuneloven*. Karnov.

- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter. 2. utg.* Bergen: Fagbokforlaget.
- KDD. (2023). *Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.* Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- KDD. (2024). *Veileder om Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.* Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- KDD. (2025, mai 15.). *Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov.* Hentet fra www.regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>
- KDD. (2025). *Retningslinjer for skjønnsdeling.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/retningslinjer-for-skjonnstildelingen-2025.pdf>
- Knudsen m.fl., G. (2021). *Lov om foreningar - Ei utgreiing med utkast til lov om foreiningar .* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Kommunelovutvalget. (2016). *NOU 2016:4 Ny kommunelov.* Oslo .
- Kommunperspektivutredningen. (2024). *SOU 2024:6 Steg mot stärkt kapacitet.* Stockholm.
- KS. (2023, juni 30). *Høringssvar fra KS: Høring – NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger.* Hentet fra [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-generalistkommunesystemet/id2972587/?uid=056e7459-dd15-4471-8260-89055304b370>
- LMV Lantmäteriverket. (2005). *Statistik.* Hentet fra www.maanmittauslaitos.fi:
<https://www.maanmittauslaitos.fi/sv/information-om-lantmateriverket/organisation/statistik#Pinta-alat-kunnittain>
- Menon Economics. (2022). *Ståa i Norske kommuner.* Oslo.
- Menon Economics. (2024). *Tilskudd på etterskudd.*
- Midre Namdal samkommunestyre; høringsuttalelse. (2015, februar 11). *Høyringsssvar frå Midtre Namdal samkommune.* Hentet fra [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-oppheving-av-kommuneloven-kapittel-5-b.-samkommune/id2358429/?uid=8f4f0f4c-d273-4b28-903c-4c5fc879bfa7>
- Molde kommune. (2024, mars 25.). *Kommunedelsutvalget i Nettet.* Hentet fra www.molde.kommune.no: <https://www.molde.kommune.no/politikk-og-innsyn/politiske-utvalg/kommunedelsutvalget-i-nettet/>

- Monkerud, L., Stokstad, S., & Indset, M. (2019). *Kommunedelsutvalget og andre geografisk begrensede utvalg i norske kommuner*. NIBR-notat, 2019:102, Oslo Met.
- Oppgavefordelingsutvalget. (2000). *NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo.
- Oslo Economics. (2022). *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo kommune. (u.å.). *Bydelspolitikk. Slik styres bydelen*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/bydelspolitikk/>
- Røiseland, A., Ringholm, T., & Aarsæther, N. (2015). *Kommunedelsutvalg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/fae677ad8ebd49809012a5210047920c/notat-kommunedelsutvalg.pdf>
- Sand, R., Aasetre, J., & Lysø, R. (2007). *Evaluering av Innherred samkommune*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling as.
- Sandberg, K. (2024, vol. 2). The more the merrier? Examining the effects of inter-municipal cooperation on costs and service quality in upper secondary education. *Journal of Economic Policy Reform*, ss. 225-248.
- Sandberg, S. (2022, nr. 1). Aktuelle utveklings-trender i stat-kommun-relasjonen i Norden. *Kommunförbundets publikasjonsserie*. Kommun Forbundet.
- Sandberg, S. (2022). Nya ramar för den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland. I *Självstyrelse - värd att värna?* (ss. 44-64). Sveriges Kommuner och Regioner.
- SCB. (2025 A). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2024 och Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2024 och befolkningsförändringar 2024*. Hentet fra www.scb.se: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/befolkningens-sammansattning-och-utveckling/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-l>
- SCB. (2025 B). *Land- och vattenareal per den 1 januari efter region och arealtyp (uppdateras ej). År 2012 - 2024*. Hentet fra www.statistikdatabasen.scb.se: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0802/Areal2012NN/
- Social- og Indenrigsministeriet. (2016). *Vejledning om kommunale fællesskaber*. København.
- SSB tabell 06913. (2025). *Befolkning - Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951 - 2025*. Hentet fra www.ssb.no: <https://www.ssb.no/statbank/table/06913>
- SSB tabell 11342. (2025). *Befolkning, Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet (K) 2007 - 2025*. Hentet fra www.ssb.no: <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>

- Statsforvalternes fellestjenester. (2025). *Prosjektskjønn*. Hentet fra [www.prosjektskjonn.statsforvalteren.no](https://prosjektskjonn.statsforvalteren.no/offentlig): <https://prosjektskjonn.statsforvalteren.no/offentlig>
- Statskontoret. (2023). *Hand i hand - en analys av kommunal samverknad - Rapport 2023:5*. Stockholm.
- Stokstad, S., Devik, B., Hopsnes, R., & Sletnes, I. (2025). *Kommuneloven, Lovkommentar*. Oslo: Juridika.
- Tilastokeskus. (2025). *Kommunernas nyckeltal*. Hentet fra [www.pxdata.stat.fi](https://pxdata.stat.fi): https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut__2025/kuntien_avainluvut_2025_viimeisin.px/
- Tjeldsund kommune. (2020, mai 29). *Tjeldsund kommune ber om forslag til medlemmer i i kommunedelsutvalgene*. Hentet fra <https://www.tjeldsund.kommune.no/tjeldsund-kommune-ber-om-forslag-til-medlemmer-i-i-kommunedelsutvalgene.6314857-493254.html>
- Utredning om kommuners och regioners beredska. (2024). *SOU 2024:65 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*. Stockholm.
- Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn. (2024). *SOU 2024:43 Staten och kommunsektorn - samverkan, självstyrelse, styrning* . Stockholm .
- Vabo m.fl., S. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur - delrapport fra ekspertutvalg*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Vinsand, G. (2020). *NIVI Rapport 2020:1 Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark*. Oslo: Nivi Analyse AS.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2014). *Notat om retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde. Arbejdsgruppe vedr. fælles løsninger i kommunerne.*”. København.

Vedlegg 1: Avtaleverket til Vestre Varanger 4K

Vestre Varanger:
Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling



Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling i Vestre Varanger

1. Deltakere i samarbeidet

Denne avtalen er inngått mellom kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana. De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og løpende tjenesteutvikling.

2. Bakgrunn

Samarbeidet mellom de fire kommunene har utviklet seg gradvis i lys av voksende oppgaver og økende sårbarhet som generalistkommuner. Utfordringene framover vil stille krav til et utvidet og mer forpliktende samarbeid for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Økt samarbeid er nødvendig for å henge med i den digitale utviklingen og planlagte reformer innenfor alle de brede velferdstjenestene. Kommunene har ansvar for kompetansekrevene velferdstjenester overfor samfunnets mest sårbare innbyggere. Det forventes økt konkurranse om arbeidskraft og det er viktig at kommunene står sammen for å sikre rekruttering og utvikling av attraktive fagmiljøer. Den videre forvaltningsutvikling vil stille store krav til god planlegging og gode systemer for saksbehandling og samhandling med den øvrige forvaltning.

3. Formål

Formålet med denne samarbeidsavtalen er å sikre gode og likeverdige kommunale tjenester til innbyggerne i alle de fire kommunene. Kommunesamarbeidet i Vestre Varanger skal bidra til forsvarlige tjenester og en langsiktig bærekraftig kommuneforvaltning. Formålet med tjenestesamarbeidet er som følger:

- 3.1 Innbyggerne skal oppleve bedre kvalitet på saksbehandling og prioriterte tjenestetilbud, herunder god tilgjengelighet til kompetent fagpersonell ved behov og de beste digitale tjenester.
- 3.2 Samarbeidet skal styrke de kommunale fagmiljøene og gi bedre forutsetninger for rekruttering.
- 3.3 Samarbeidet skal over tid medføre kostnadseffektivisering og innsparing på områder hvor kommunene kan utnytte stordriftsfordeler uten uønsket sentralisering.
- 3.4 Samarbeidet skal innebære en tettere og mer samordnet dialog mot regionale myndigheter om tjenesteutvikling og felles ansvar for et helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne.

Vestre Varanger:

Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling



4. Målsettinger

- 4.1 Kommune skal harmonisere alle viktige IKT-systemer for å legge til rette for effektivt internt samarbeid mellom kommunene og god ekstern samhandling. Det skal etableres en felles offensiv strategi for utvikling av moderne og sømløse digitale tjenester til innbyggerne. Kommunene skal opptre som en samordnet digital kraft overfor den øvrige forvaltning.
- 4.2 Kommunene skal utvikle forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner, som lønn, regnskap, personal, arkiv, servicekontor og andre støttefunksjoner, hvor det etter en nærmere vurdering kan være klare merverdier ved et forsterket samarbeid.
- 4.3 Kommunene skal vurdere sterkere samarbeid om forvaltningsoppgaver og tjenester som er viktig for å sikre god rettssikkerhet, som forvaltningskontor med ansvar for tildeling av lovpålagte tjenester, samarbeid om byggesaksforvaltning, utmarks- landbruksforvaltning, miljøvern etc.
- 4.4 Interkommunalt samarbeid skal vurderes som kommunenes førstevalg ved organisering av smale kompetansekrevene velferdstjenester som barnevern, NAV og andre sosialtjenester, spesialiserte helsetjenester og tilsvarende oppgaver innenfor oppvekstsektoren og teknisk sektor.
- 4.5 Kommunene skal vurdere ulike modeller for forsterket samarbeid om kommuneplaner, herunder løpende areal- og samfunnsplanlegging og aktuelle sektorplaner som det stilles krav til fra overordnet myndighet.

5. Prinsipper for samarbeid

- 5.1 Det interkommunale samarbeidet i Vestre Varanger skal innebære en merverdi for alle kommunene, sett i forhold til formålet og målene med samarbeidet jf. pkt. 3 og 4.
- 5.2 Samarbeidet skal underbygge god administrativ og politisk styring i regi av den enkelte kommune. Samarbeidet skal ivareta nærhet og god lokal tilgjengelighet til lovpålagte velferdstjenester.
- 5.3 Desentralisert lokalisering av fagpersonell i alle de fire kommunene skal vurderes på områder hvor nærhet til brukerne og/eller ledelsen i den enkelte kommune er avgjørende for god tjenestekvalitet (nettverksmodell).
- 5.4 Det interkommunale samarbeidet i Vestre Varanger skal organiseres med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap. Behov for sentralisering av arbeidsgiveransvar og virksomhetsoverdragelse skal vurderes nærmere som del av samarbeidet.
- 5.5 Kommunene anser balansert vertskommunemodell som en aktuell løsning. Det innebærer at alle de fire kommunene skal kunne ivareta vertskommuneansvar for felles tjenester. Det skal tilstrebes en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser. Aktuelle vertskommuner må kunne sikre forsvarlige tjenester og avtalte leveranser i alle kommunene.
- 5.6 Samarbeidet skal utvikles stegvis i nær dialog med de ansatte og kommunenes eget fagpersonell. Samarbeidet er tillitsbasert, som innebærer at ingen kommune skal styrke seg på bekostning av de andre. Kommunene forplikter seg til å finne fellesløsninger med hverandre, før det evt. inngås forpliktende avtaler med andre kommuner.

Vestre Varanger:
Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling



6. Tidshorisont og prosjektplan

- 6.1 Utvikling av tjenestesamarbeidet i Vestre Varanger forutsetter vilje til et langvarig og forpliktende samarbeid som vil påvirke tjenestestruktur, arbeidsgiverforhold og investeringer i kommunene.
- 6.2 Tjenestesamarbeidet i Vestre Varanger har i første fase prioritert utvikling av samarbeid innenfor IKT, barnevern, økonomi og forvaltningskontor. Saksframlegg med utkast til samarbeidsavtaler på disse områdene fremmes for behandling i kommunestyrene i løpet av 1.halvår 2021.
- 6.3 Som grunnlag for det videre samarbeid skal det lages en prosjektplan som redegjør for prioriteringer av nye samarbeidsområder, milepeler og planlagt ressursbruk i tråd med målene for samarbeidet jf. pkt. 4. Prosjektplanen vil være et viktig dokument for dialog med overordnet myndighet om faglig bistand og finansiering.

7. Organisering av samarbeidet

Utvikling av et forpliktende tjenestesamarbeidet i Vestre Varanger stiller krav til samarbeidsorganer som kan ivareta politisk, administrativ og faglig koordinering. Behov for representasjon og grad av formalisering vurderes årlig i lys av samarbeidets utvikling. For 2021 skal samarbeidets utvikling ivaretas av følgende samarbeidsorganer:

- 7.1 Politisk styringsgruppe bestående av ordførerne i kommunene. Bredere politisk deltakelse, herunder dialog med felles formannskap eller felles kommunestyremøte vurderes etter behov. Styringsgruppen skal drøfte veivalg og prioriteringer i det forberedende arbeidet og holdes løpende orientert om samarbeidets utvikling.
- 7.2 Administrativ prosjektgruppe bestående av kommunedirektørene, med tillegg av representant fra statsforvalteren og faglig fellesressurs. Bredere administrativ deltakelse fra berørte kommunalsjefer, tillitsvalgte og representanter for berørte regionale myndigheter vurderes etter behov. Prosjektgruppen har ansvar for utredning og iverksetting av prioriterte samarbeidsområder inkl. prosess mot styringsgruppen og felles saksframlegg for kommunestyrene. Prosjektgruppen vurderer løpende behov for etablering av prosjektgrupper og fagnettverk, inkl. bistand fra eksterne ressurspersoner.

8. Finansiering av samarbeidets utvikling

- 8.1 Det prosjektbaserte samarbeidet i Vestre Varanger skal utvikles i nær dialog med Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Samarbeidsavtalen legges til grunn for søknad om prosjektskjønn og dialog om finansiering mot andre statlige myndigheter.
- 8.2 Løpende prosjektkostnader dekkes gjennom egenandel og eksterne søkbare midler iht. prosjektplan.
- 8.3 Langsiktig avhengighet til midlertidig prosjektfinansiering er ikke ønskelig for lovpålagte oppgaver. Samarbeidet skal bidra til at ansvaret for tjenesteutvikling kan ivaretas lokalt og finansieres som del av kommunenes ordinære finansiering.

Vestre Varanger:

Samarbeidsavtale om tjenesteproduksjon og tjenesteutvikling



9. Kostnadsfordeling i vedtatt samarbeid

Kommunene ønsker en helhetlig tilnærming til kostnadsfordeling, der det tas hensyn til fordelingseffekter i det samlede tjenestesamarbeidet. Detaljerte kostnadsnøkler for den enkelte tjeneste bør unngås. Ved fordeling av kostnader skal følgende hovedprinsipper gjelde:

- 9.1 Kostnadsfordelingen beregnes ut fra et nærmere definert fast grunnbeløp og antall innbyggere i den enkelte kommune
- 9.2 Det skal gjøres en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i felles saksframlegg og samarbeidsavtaler på de enkelte tjenesteområder

10. Personalpolitiske retningslinjer

I løpet av 2021 skal det utarbeides felles personalpolitiske retningslinjer for håndtering av konsekvenser for arbeidsgiver og de ansatte av vedtatte omstillinger.

11. Inntreden og uttreden av samarbeidet

- 11.1 Inntreden av nye deltakerkommuner i grunnavtalen og inngåtte tjenesteavtaler kan skje dersom alle de opprinnelige deltakerkommunene slutter seg til dette.
- 11.2 Grunnavtalen er ikke til hinder for deltakelse i annet interkommunalt samarbeid med andre kommuner, forutsatt at dette er drøftet med partene i grunnavtalen.
- 11.3 Regler for uttreden fra inngåtte tjenesteavtaler reguleres av kommuneloven og vil framgå av den enkelte tjenesteavtale i tråd med kommunelovens §20-4.

12. Iverksetting

Dette samarbeidsavtalen trer i kraft så snart kommunestyrene har behandlet avtalen.

Vedlegg 2: Avtaleverket til Kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark

1

27. januar 2021

Grunnavtale om kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark

1. Deltakere i samarbeidet

Denne avtalen er inngått mellom kommunene Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik. De fire kommunene utgjør en fast kommuneregion for utvikling av samarbeid om samfunnsutvikling og kommunal tjenesteproduksjon på områder hvor man etter nærmere prosesser blir enige om et konkret samarbeid.

2. Bakgrunn

Samarbeidet mellom de fire kommunene har utviklet seg gradvis i lys av voksende oppgaver og økende sårbarhet som generalistkommuner. Utfordringene framover vil stille krav til et utvidet og mer forpliktende samarbeid for å sikre god rettssikkerhet og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Utvidet samarbeid er også nødvendig for å styrke næringsutviklingen og bosettingen i Midt-Finnmark, herunder sikre at kommunene får tilgang til regionale og nasjonale virkemidler for innovasjon og fornyelse. Det forventes økt konkurranse om arbeidskraft og det er viktig at kommunene står sammen for å sikre rekruttering og utvikling av attraktive fagmiljøer. Den videre forvaltningsutvikling vil stille store krav til god planlegging og gode systemer for saksbehandling og samhandling med den øvrige forvaltning.

3. Formål med samarbeidet

Formålet med grunnavtalen er å fremme en positiv samfunnsutvikling og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Kommunesamarbeidet skal bidra til forsvarlige tjenester og en offensiv innsats for å fremme næringsutvikling og bosetting i alle de fire kommunene. Formålet med samarbeidet er som følger:

- 3.1 Bosettingen og innbyggertallet skal stabiliseres på minst dagens nivå i alle de fire kommunene.
- 3.2 Muligheter for befolkningsvekst og ny næringsutvikling skal utnyttes i alle deler av kommuneregionen gjennom aktiv tilrettelegging og forsterket samarbeid med regionale og statlige virkemiddelaktører.
- 3.3 Innbyggerne skal oppleve forsvarlig kvalitet på saksbehandling og prioriterte tjenestetilbud, herunder god tilgjengelighet til kompetent fagpersonell ved behov og de beste digitale tjenester.
- 3.4 Samarbeidet skal innebære samordning av politiske strategier med sikte på større påvirkningskraft overfor offentlige og private aktører.
- 3.5 Samarbeidet skal styrke de kommunale fagmiljøene og gi bedre forutsetninger for rekruttering.
- 3.6 Samarbeidet skal over tid medføre kostnadseffektivisering og innsparing på områder hvor kommunene kan utnytte stordriftsfordeler uten uønsket sentralisering.
- 3.7 Samarbeidet skal innebære en tettere og mer samordnet dialog mot regionale og statlige myndigheter om tjenesteutvikling og felles ansvar for et helhetlig kvalitativt tjenestetilbud til innbyggerne i våre kommuner.

4. Målsettinger

- 4.1 Kommune skal harmonisere alle viktige IKT-systemer for å legge til rette for effektivt internt samarbeid mellom kommunene og god ekstern samhandling. Det skal etableres en felles offensiv strategi for utvikling av moderne og sømløse digitale tjenester til innbyggerne. Kommunene skal opptre som en samordnet digital kraft overfor den øvrige forvaltning.
- 4.2 Kommunene skal utvikle forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner, som lønn, regnskap, personal, arkiv, servicekontor, innkjøpskompetanse og andre støttefunksjoner, hvor det etter en nærmere vurdering kan være klare merverdier ved et forsterket samarbeid.
- 4.3 Interkommunalt samarbeid skal vurderes som kommunenes førstevalg ved organisering av smale kompetansekrevende velferdstjenester som barnevern, NAV og andre sosialtjenester, spesialiserte helsetjenester og tilsvarende oppgaver innenfor oppvekstsektoren og teknisk sektor.
- 4.4 Kommunene skal forsterke sitt samarbeid om planlegging, oppmåling og byggesaksforvaltning, herunder løpende areal- og samfunnsplanlegging og aktuelle sektorplaner som det stilles krav til fra overordnet myndighet.
- 4.5 Kommunene skal vurdere utvidet samarbeid innenfor brannvesenet og andre beredskapsoppgaver innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

5. Prinsipper for samarbeid

- 5.1 Det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark skal innebære en merverdi for alle kommunene, sett i forhold til formålet og målene med samarbeidet jf. pkt. 3 og 4.
- 5.2 Samarbeidet skal underbygge god administrativ og politisk styring i regi av den enkelte kommune. Samarbeidet skal ivareta nærhet og god lokal tilgjengelighet til lovpålagte velferdstjenester.
- 5.3 Desentralisert lokalisering av fagpersonell i alle de fire kommunene skal vurderes på områder hvor nærhet til brukerne og/eller ledelsen i den enkelte kommune er avgjørende for god tjenestekvalitet (nettverksmodell).
- 5.4 Det interkommunale samarbeidet i Midt-Finnmark skal organiseres med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefellesskap. Behov for sentralisering av arbeidsgiveransvar og virksomhetsoverdragelse skal vurderes nærmere som del av samarbeidet.
- 5.5 Kommunene anser balansert vertskommunemodell som en aktuell løsning. Det innebærer at alle de fire kommunene skal kunne ivareta vertskommuneansvar for felles tjenester. Det skal tilstrebes en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser. Aktuelle vertskommuner må kunne sikre forsvarlige tjenester og avtalte leveranser i alle kommunene.
- 5.6 Samarbeidet skal utvikles stegvis i nær dialog med de ansatte og kommunenes eget fagpersonell. Samarbeidet er tillitsbasert, som innebærer at ingen kommune skal styrke seg på bekostning av de andre. Kommunene forplikter seg til å finne fellesløsninger med hverandre, før det evt. inngås forpliktende avtaler med andre kommuner.

6. Avtalestruktur

- 6.1 Samarbeidet mellom kommunene reguleres gjennom denne grunnavtalen og egne tjenesteavtaler etter kommuneloven som inngås på de konkrete samarbeidsområder.

6.2 Kommunene ønsker å inngå en regional utviklingsavtale med regionale og statlige aktører som konkretiserer felles mål og strategier, inkludert statlige og fylkeskommunale bidrag til tjenesteutvikling og samfunnsutvikling i Midt-Finnmark.

7. Tidshorisont og prosjektplan

- 7.1 Utvikling av kommunesamarbeidet i Midt-Finnmark forutsetter vilje til et langvarig og forpliktende samarbeid som vil påvirke politisk samhandling, tjenestestruktur, arbeidsgiverforhold og investeringer i kommunene.
- 7.2 Tjenestesamarbeidet i Midt-Finnmark har i første fase prioritert utvikling av samarbeid innenfor planarbeid, barnevern, IKT, økonomiforvaltning, innkjøpskompetanse og kompetanseutvikling. Saksframlegg med utkast til tjenesteavtaler på disse områdene fremmes for behandling i kommunestyrene i løpet av 2021.
- 7.3 Som grunnlag for det videre samarbeid skal det lages en prosjektplan som redegjør for prioriteringer av nye samarbeidsområder, milepeler og planlagt ressursbruk i tråd med målene for samarbeidet jf. pkt. 4. Prosjektplanen vil være et viktig dokument for dialog med overordnet myndighet om faglig bistand og finansiering.

8. Organisering av samarbeidet

Utvikling av et forpliktende kommunesamarbeid i Midt-Finnmark stiller krav til samarbeidsorganer som kan ivareta politisk, administrativ og faglig koordinering. Behov for representasjon og grad av formalisering vurderes årlig i lys av samarbeidets utvikling. For 2021 skal samarbeidets utvikling ivareta av følgende samarbeidsorganer:

- 8.1 Politisk styringsgruppe bestående av ordførerne i kommunene. Bredere politisk deltakelse, herunder dialog med felles formannskap eller felles kommunestyremøte vurderes etter behov. Representanter fra myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå kan tiltre styringsgruppen med møte- og talerett. Styringsgruppen skal drøfte veivalg og prioriteringer i det forberedende arbeidet og holdes løpende orientert om samarbeidets utvikling.
- 8.2 Administrativ prosjektgruppe bestående av rådmenn/kommunedirektørene, med tillegg av representant fra Statsforvalteren og faglig fellesressurs. Bredere administrativ deltakelse fra berørte kommunalsjefer, tillitsvalgte og representanter for berørte regionale og nasjonale myndigheter vurderes etter behov. Prosjektgruppen har ansvar for utredning og iverksetting av prioriterte samarbeidsområder inkl. prosess mot styringsgruppen og felles saksframlegg for kommunestyrene. Prosjektgruppen vurderer løpende behov for etablering av prosjektgrupper og fagnettverk, inkl. bistand fra eksterne ressurspersoner.

9. Finansiering av samarbeidets utvikling

- 9.1 Det prosjektbaserte samarbeidet i Midt-Finnmark skal utvikles i nær dialog med Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Grunnavtalen legges til grunn for søknad om prosjektskjønn og dialog om finansiering mot fylkeskommunen og andre statlige myndigheter.
- 9.2 Det er ønskelig at fremtidig finansiering av samarbeidet knyttes opp mot den regionale utviklingsavtalen for Midt-Finnmark jf. punkt 6.2.
- 9.3 Løpende prosjektkostnader dekkes gjennom egenandel og eksterne søkbare midler iht. prosjektplan.

9.4 Langsiktig avhengighet til midlertidig prosjektfinansiering er ikke ønskelig for lovpålagte oppgaver. Samarbeidet skal bidra til at ansvaret for tjenesteutvikling kan ivaretas lokalt og finansieres som del av kommunenes ordinære finansiering.

10. Kostnadsfordeling i vedtatt tjenestesamarbeid

Kommunene ønsker en helhetlig tilnærming til kostnadsfordeling, der det tas hensyn til fordelingseffekter i det samlede tjenestesamarbeidet. Detaljerte kostnadsnøkler for den enkelte tjeneste bør unngås. Ved fordeling av kostnader skal følgende hovedprinsipper gjelde:

- 10.1 Kostnadsfordelingen beregnes ut fra et nærmere definert fast grunnbeløp og antall innbyggere i den enkelte kommune.
- 10.2 Det skal gjøres en nærmere vurdering av budsjett og kostnadsfordeling i felles saksframlegg og tjenesteavtaler på de enkelte tjenesteområder.

11. Personalpolitiske retningslinjer

I løpet av 2021 skal det utarbeides felles personalpolitiske retningslinjer for håndtering av konsekvenser for arbeidsgiver og de ansatte av vedtatte omstillinger. Dette arbeidet skal utføres i dialog med de ansatte og deres organisasjoner.

12. Inntreden og utfreden av samarbeidet

- 12.1 Inntreden av nye deltakerkommuner i grunnavtalen og inngåtte tjenesteavtaler kan skje dersom alle de opprinnelige deltakerkommunene slutter seg til dette.
- 12.2 Grunnavtalen er ikke til hinder for deltakelse i annet interkommunalt samarbeid med andre kommuner, forutsatt at dette er drøftet med partene i grunnavtalen.
- 12.3 Regler for utfreden fra inngåtte tjenesteavtaler reguleres av kommuneloven og vil framgå av den enkelte tjenesteavtale i tråd med kommunelovens §20-4.

13. Iverksetting

Denne grunnavtalen trer i kraft så snart kommunestyrene har behandlet avtalen.

Dato/ordførerne (signatur)

Vedlegg 3: Avtaleverket til Region Nordhordland

NB: Utdatert avtale fra 2012, ikke tilpasset kommuneloven av 2018

VEDTEKTER for Regionrådet Nordhordland

§1 MEDLEMSKOMMUNAR

Regionrådet Nordhordland er eit politisk samarbeidsorgan for kommunane Austrheim, Gulen, Fedje, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Osterøy og Radøy.

§2 FØREMÅL

- 2-1 Regionrådet Nordhordland har som føremål å medverke til vidareutvikling av regionen næringsmessig, sosialt og kulturelt.
- 2-2 Regionrådet Nordhordland skal gjennom drøfting og påverknad av saker av felles interesse for kommunane medverke til ein effektivisering av kommunale gjeremål.
- 2-3 Regionrådet Nordhordland har ansvar for å vurdere kommunane sitt engasjement på det regionale plan og skal bidra til ei effektiv og samordna leiing av interkommunale/regionale tiltak.
- 2-4 Regionrådet Nordhordland skal m.a. arbeide med desse oppgåvene:
Eit samordna tiltaksarbeid i regionen med særskilt vekt på næringsutvikling og infrastruktur - herunder utvikle bredda i næringslivet, i arbeidstilbodet og i servicetilboda.
Fremje regionen sine interesser overfor fylkes- og riksnivået og i internasjonal samanheng.
Arbeide for å betre kommunikasjonstilhøva internt i regionen og mellom regionen og omliggande distrikt.
Fremje ein samordna marknadsføring av Nordhordland og vere pådrivar for kultur- og identitetsskapande regionalt arbeid.
Fremje samarbeidstiltak som medverkar til å sikra ein effektiv kommunal tenesteproduksjon med høg kompetanse.
- 2-5 Regionrådet Nordhordland sine strategiar og øvrige arbeidsområde vert konkretisert i strategisk plan.

§3 SAMANSETJING

- 3-1 Regionrådet Nordhordland er ordførarane i medlemskommunane med varaordførarane som varamedlemer. Regionrådet Nordhordland vel leiar og nestleiar på første møte i ny kommunestyreperiode. Vala gjeld for heile kommunestyreperioden.
- 3-2 Rådmennene / administrasjonssjefane i medlemskommunane kan møte i Regionrådet Nordhordland sine møter med tale og forslagsrett. Ass. rådmann kan møta ved rådmannen sitt forfall.
- 3-3 Administrasjonen i Nordhordland Utviklingsselskap IKS (NUI) skal møte i Regionrådet Nordhordland sine møter med tale og forslagsrett.
- 3-4 Regionrådet Nordhordland kan oppretta særutval.

§4 VEDTAK

- 4-1 Kvar medlemskommune har ei røyst i Regionrådet Nordhordland.
- 4-2 Det skal førast protokoll frå møta i Regionrådet Nordhordland.
- 4-3 Møta i Regionrådet Nordhordland er lovleg satt når meir enn halvparten av medlemskommunane er representerte.

§5 NORDHORDLANDSTINGET

- 5-1 Ein gong i året kallar Regionrådet Nordhordland saman alle formannskapa i medlemskommunane til Nordhordlandstinget. Nordhordlandstinget skal vera ein politisk verkstad for regional utvikling og drøfting av aktuelle saker av regional interesse.

§6 MØTER

- 6-1 Regionrådet Nordhordland held møter i samsvar med møteplan og tar opp saker i tråd med føremålsparagrafen for selskapet.
På statusmøtet i andre kvartal skal Regionrådet Nordhordland m.a. handsama desse saker:
- Statusrapporter.
 - Arbeidsplan for neste år med kostnadsoverslag og øvrige rammer for NUI sitt arbeid for Regionrådet Nordhordland.
 - Vedtektsendringar
 - Andre saker som er naturleg å leggja til statusmøtet.
- 6-2 Ekstraordinært møte i Regionrådet Nordhordland kan innkallast når leiar eller meir enn halvparten av medlemskommunane krev det.

§ 7 ØKONOMI

- 7-1 Regionrådet Nordhordland skal ikkje drive økonomisk forvaltning og skal ikkje sette i verk tiltak som forpliktar medlemmene eller andre økonomisk.
- 7-2 Regionrådet Nordhordland skal ikkje avlegge eige rekneskap og skal ikkje ha eigen administrasjon og budsjett.
- 7-3 Administrasjon, økonomisk forvaltning og sekretariatstenester vert ivaretatt av NUI etter eigen avtale.
- 7-4 Oppgåver som krev økonomiske disposisjonar vert gjort av NUI etter eigen avtale .
- 7-5 Regionrådet Nordhordland fastlegg i årsplanen omfang og kostnader for sekretariatstenester.
- 7-6 Kostnadsdelinga følgjer folketalet i kommunane pr 1.1.i budsjettåret.
- 7-7 Kommunane dekker sjølve kostnader med reise og opphald til møter i regi av Regionrådet Nordhordland.

§ 8 INN- OG UTMELDING

- 8-1 Opptak av nytt medlem i Regionrådet Nordhordland kan skje etter vedtak i NUI og medlemskommunane.
- 8-2 Utmelding kan skje med eitt års oppseiingsfrist, gjeldande frå utgangen av inneverande år. Utmelding av Regionrådet Nordhordland må handsamast parallellt i NUI sine styrande organ og ha same verknad for NUI som for Regionrådet Nordhordland.

§ 9 OPPLØYSING

- 9-1 Regionrådet Nordhordland kan oppløysast når minst 2/3 av medlemskommunane krev det. Oppløysing av Regionrådet Nordhordland vil og ha verknad for NUI og må difor handsamast parallellt i NUI sine styrande organ.

§10 ENDRING AV VEDTEKTER

- 10-1 Endringar i vedtektene kan berre gjerast i statusmøtet og etter at minst 2/3 av medlemskommunane går inn for det.

Desse vedtektene gjeld frå 01.01.2012.

**Selskapsavtale
for
Region Nordhordland IKS**
Revidert desember 2020

§ 1 Namn

Selskapet sitt namn er Region Nordhordland IKS (RNI). Selskapet fører vidare den økonomiske og administrative verksemda til Nordhordland Utviklingsselskap IKS.
Den politiske verksemda vert handsama av Regionrådet Nordhordland (Regionrådet) som er eit reint politisk organ.

§ 2 Eigarar

Selskapet er eigd av kommunane:

- Alver - org.nr. 920 290 922
- Austrheim - org.nr. 948 350 823
- Fedje - org.nr. 944 041 036
- Gulen - org.nr. 938 497 524
- Masfjorden - org.nr. 945 627 913
- Modalen - org.nr. 964 969 302
- Osterøy - org.nr. 864 338 712
- Vaksdal - org.nr. 961 821 967

§ 3 Føremål

3-1 Selskapet skal:

- Arbeida i samsvar med det politiske organet Regionrådet sitt føremål
- Ivareta økonomiske og administrative oppgåver for Regionrådet
- Ivareta saksførebuing og sakshandsaming av saker for Regionrådet
- Gjennomføra utviklingsarbeid som er i tråd med føremålet til Regionrådet
- Ta på seg økonomiske og administrative oppgåver samt utviklingsoppdrag for eigarkommunane etter særskild avtale

3-2 Selskapet kan inngå samarbeidsavtalar med kommunar, fylkeskommunar og andre verksemdar.

3-3 Selskapet kan gå inn som eigar i andre verksemdar innanfor rammene til lova om interkommunale selskap, kommunelova og andre lover og føresegner knytt til kommunar si deltaking i verksemdar / forretningsdrift.

3-4 Selskapet kan driva med framleige av kontorareal.

3-5 Selskapet har kontoradresse i Alver kommune.

§ 4 Representantskap

4-1 Selskapet sitt øvste organ er representantskapet som skal ha eitt medlem frå kvar kommune.

- 4-2 Ordføreren i dei deltakande kommunar er kommunen sin representant med varaordførar som vararepresentant.
- 4-3 Styreleiar og dagleg leiar har plikt til å møta i representantskapet med tale og forslagsrett. Om ikkje representantskapet for den einskilde sak bestemmer noko anna, har dei andre styremedlemmene og kommunedirektørane / rådmennene i eigarkommunane rett til å vera tilstades og til å uttala seg.
- 4-4 Røystetalet i representantskapet tek omsyn til folketalet i medlemskommunane. Kvar kommune skal ha 1 røyst uavhengig av folketal. I tillegg skal kvar kommune med minst 5000 innbyggjarar, ha 1 røyst for kvar påbyrja 5000. Røystetalet vert regulert i høve til folketalet pr. 1.1. i året. For 2020 er det slik:

Kommune	Røyster
Alver	6
Austrheim	1
Fedje	1
Gulen	1
Masfjorden	1
Modalen	1
Osterøy	2
Vaksdal	1
Sum	14

- 4-5 Representantskapet kan gjera vedtak når minst halvdelen av medlemmane er til stades og desse representerer minst to tredelar av røystene.
- 4-6 Representantskapet skal gjera vedtak i samsvar med lova om interkommunale selskap og selskapsavtalen, eller i dei saker som styret legg fram.
- 4-7 Representantskapet kjem saman minst to gonger i året. Årsmøtet skal haldast seinast innan utgangen av juni månad.

Representantskapet skal handsama desse sakene:

- Årsmelding
- Årsrekneskap
- Årsbudsjett og økonomiplan
- Framlegg frå styret om opptak av lån
- Fullmakter til styret
- Val av medlemar og varamedlemar til styret
- Val av leiar og nestleiar i representantskapet
- Val av revisor og fastsetjing av godtgjersle for revisjon
- Fastsetjing av godtgjersle for representantskap og styre

Vedtak i representantskapet skal godkjennast av kommunane dersom dette vert kravd etter lova om interkommunale selskap eller andre lover. Økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap, årsmelding og protokoll frå møta skal sendast medlemskommunane som melding.

§5 Styret

- 5-1 Styret består av tre medlemar og to varamedlemar.
- 5-2 Styret vert valt av representantskapet for to år om gongen. Representantskapet vel leiar og nestleiar.

- 5-3 Dagleg leiar kan ikkje veljast til styret.
- 5-4 Kvart styremedlem har ei røyst. Styret kan gjera vedtak når minst to av medlemne er til stades.
- 5-5 Styret forvaltar selskapet og skal sjå til at verksemda vert drive i samsvar med føremålet, selskapsavtalen, årsbudsjettet, andre retningslinjer og vedtak gjort av representantskapet. Styret sine oppgaver går fram av lova om interkommunale selskap.

§ 6 Kapital

- 6-1 Eigar/ansvarsdelen er delt med 30 % fordelt likt pr. kommune og resten etter folketal pr. 1.1.2020 som gjev slik kommunevis fordeling:

Kommune	Fordelt likt	Fordelt folketal	Totalt
Alver	3,75 %	41,67 %	45,42 %
Austrheim	3,75 %	4,09 %	7,84 %
Fedje	3,75 %	0,78 %	4,53 %
Gulen	3,75 %	3,28 %	7,03 %
Masfjorden	3,75 %	2,41 %	6,16 %
Modalen	3,75 %	0,55 %	4,30 %
Osterøy	3,75 %	11,55 %	15,30 %
Vaksdal	3,75 %	5,67 %	9,42 %
Sum	30,00 %	70,00 %	100,00 %

- 6-2 Eigar/ansvarsdelen kan endrast ved at deltakarar trer inn eller ut av selskapet, og ved at eigar/ansvarsdelen vert regulert kvart fjerde år i høve til folketallet med basisår pr. 1.1.2020.
- 6-3 Selskapet kan ta opp lån innafor ei samla ramme på kr. 1 000 000,- utan godkjenning i medlemskommunane.

§ 7 Kostnadsdeling

- 7-1 Eigarkommunane garanterer for dei årlege utgiftene til selskapet basert på selskapet sin økonomiplan. 30 % vert fordelt flatt pr. kommune og resten etter folketallet i kommunane pr. 01.01 i budsjettåret. Dette vert korrigert slik at ingen kommune skal betala meir enn 3 gangar gjennomsnittsbetøpet pr. innbyggjar, men ikkje korrigert lågare enn at dei må dekkja minimum 3 % av dei årlege utgiftene.
- 7-2 Selskapet har rekneskapsplikt etter kommunale rekneskapsprinsipp.

§ 8 Nye deltakarar

- 8-1 Andre kommunar kan søkja medlemskap. Det vil ikkje vera krav om innskotskapital. Ny deltakar vil gje krav om endring av selskapsavtalen og må handsamast slik lova om interkommunale selskap krev. Kommunestyra må vedta selskapsavtalen.

§ 9 Datterselskap

- 9-1 Representantskapet kan med 2/3 fleirtal etablere datterselskap under NHI. Datterselskap er i denne samanheng selskap kor NHI har minst 50% av eigarskapet. Eit datterselskap kan vera alle selskapsformer som stettar krav som eige rettssubjekt.

§ 10 Utmelding

- 10-1 Utmelding av ein kommune skal skje med minst 1. års varsel. Oppseiingstida vil gå heile det påfølgjande kalenderåret og kommunen pliktar å betala medlemstilskot dette året.

Kvar eigar i selskapet kan einsidig seia opp si deltaking. Når ein kommune trer ut av selskapet, skjer dette i samsvar med lova om interkommunale selskap sine reglar slik dei er formulert på det tidspunktet selskapet får melding om utmeldinga.

Når ein kommune går ut av selskapet, skal ansvaret for å innfri pensjonsrettane til dei tilsette dekkast etter følgjande prinsipp:

1. Pensjonsforpliktingar for tilsette i selskapet blir fordelt mellom eigarane basert på eigardelen i selskapet.
2. Alle utrekningar skal gjerast av KLP på grunnlag av prinsipp nytta av Pensjonskontoret i «Overføringsavtalens sikringsordning».

Ved endringar i pensjonslovgeving eller pensjonsordningar skal desse prinsippa framleis gjelda for eigarane i selskapet.

Det same prinsippet vil også gjelda for andre forpliktingar som selskapet har når ein kommune melder seg ut av selskapet.

§ 11 Oppløysing

- 11.1 Framlegg til oppløysing skal vedtakast med minst 3/5 av røystene i representantskapet. Elles gjeld reglane for oppløysing og avvikling i lova om interkommunale selskap.

§ 12 Endringar i selskapsavtalen

- 12-1 Endringar i selskapsavtalen må godkjennast av alle medlemskommunane.
- 12-2 Ved opptak av nye medlemar skal medlemskommunane også fastsetja ny representasjon og fordeling i medhald av §4, 6 og 7.

§ 13 Tvist

- 13-1 Tvist om tolking vert avgjort med bindande verknad ved valgift etter reglane i tvistelova.

§ 14 Anna

- 14-1 For tilhøve som ikkje er omtala i denne selskapsavtalen gjeld lova om interkommunale selskap.

Dato: 18. desember 2020

Ordfører i Alver

Sara H. Sekkingstad

Sara H. Sekkingstad

Ordfører i Austrheim

Per Lerøy

Per Lerøy

Ordfører i Fedje

Stian Herøy

Stian Herøy

Ordfører i Gulen

Hallvard Oppedal

Hallvard Oppedal

Ordfører i Masfjorden

Karstein Totland

Karstein Totland

Ordfører i Modalen

Kjetil Eikefet

Kjetil Eikefet

Ordfører i Osterøy

Lars M. Fjeldstad

Lars M. Fjeldstad

Ordfører i Vaksdal

Hege Eide Vik

Hege Eide Vik

AVTALE

Mellom

Regionrådet Nordhordland (RNH)

og

Nordhordland Utviklingsselskap IKS (NUI)

er det inngått slik avtale:

1. Bakgrunn

Denne avtale er inngått på bakgrunn av

- vedtekter for RNH, § 7-3, som lyder:
Administrasjon, økonomisk forvaltning og sekretariatstenester vert ivaretatt av NUI etter egen avtale, og
- selskapsavtale for NUI, § 3-1, som lyder:
- *Selskapet skal:*
 - *Arbeide i samsvar med det politiske organet RNH sitt foremål*
 - *Ivareta økonomiske og administrative oppgaver for RNH*
 - *Ivareta saksførebuing og sakshandsaming av saker for RNH*
 - *Gjennomføre utviklingsarbeid som er i tråd med foremålet til RNH*
 - *Ta på seg økonomiske og administrative oppgaver samt utviklingsoppdrag for eigarkommunane etter særskild avtale.*

2. Gjennomføring

- NUI skal yte vanlege administrative tenester og sekretariatstenester etter oppdrag frå styret i RNH.
- NUI skal yte vanlege administrative tenester og sekretariatstenester etter oppdrag frå særutval oppretta av RNH.
- NUI skal ivareta saksførebuing og sakshandsaming for RNH og særutval i tråd med gjeldane regelverk for offentleg forvaltning.

3. Økonomi

- NUI budsjetterer kostnader for administrasjon, forvaltning og sekretariatstenester etter årsplan framlagt av RNH, kfr. vedtekter for RNH § 7-5.
- Oppgaver som krev økonomiske disposisjonar ut over budsjett må baserast på eigne kostnads- og finansieringsplanar.

4. Endringar

Framlegg til eventuelle endringar i – eller tillegg til - denne avtale skal leggjast fram til drøfting og vedtak i partane sine styrande organ utan opphald, og kan gjennomførast straks når partane er samde om det.

Knarvik, _____

For Regionrådet Nordhordland

For Nordhordland Utviklingsselskap AS

leiar

styreleiar

Vedlegg 4: Avtaleverket til Vestfold eierskapssamarbeid

PRINSIPPER FOR SAMORDNET ADMINISTRATIV EIERSKAPSPØLFØLING

Den 4. februar 2022 ble Vestfold-kommunene og Vestfold og Telemark fylkeskommune, i fellesskap betegnet som «Partene», enig om følgende prinsipper for samordnet administrativ eierskapsoppfølging:

1. Partene skal tilstrebe å samordne eierskapsoppfølgingen i tråd med vedlagte årshjul (vedlegg 1). Det innebærer blant annet at Partene skal samarbeide og tilstrebe like prinsipper for eierstyring gjennom eierskapsmeldingen, samarbeide om innhenting av informasjon fra selskapene, og samarbeide i forkant av møter i eierorganene, så langt dette lar seg gjøre.
2. I praksis har kommunedirektørene/fylkesdirektøren lagt oppfølging av kommunenes/fylkeskommunens eierskap til eierskapskoordinatorene i administrasjonen, som utgjør samarbeidets faglige nettverk. Det faglige nettverket skal tilstrebe å møtes og samhandle gjennom året i tråd med årshjulet, så langt dette lar seg gjøre.
3. En gang i året skal Partene v/kommunedirektørene/fylkesdirektøren sette eierstyring som tema på kommunedirektørforumet i Vestfold. Her skal Partene diskutere felles overordnede forventninger til selskaper der Partene har felles eierskap.

for Holmestrand kommune

for Horten kommune

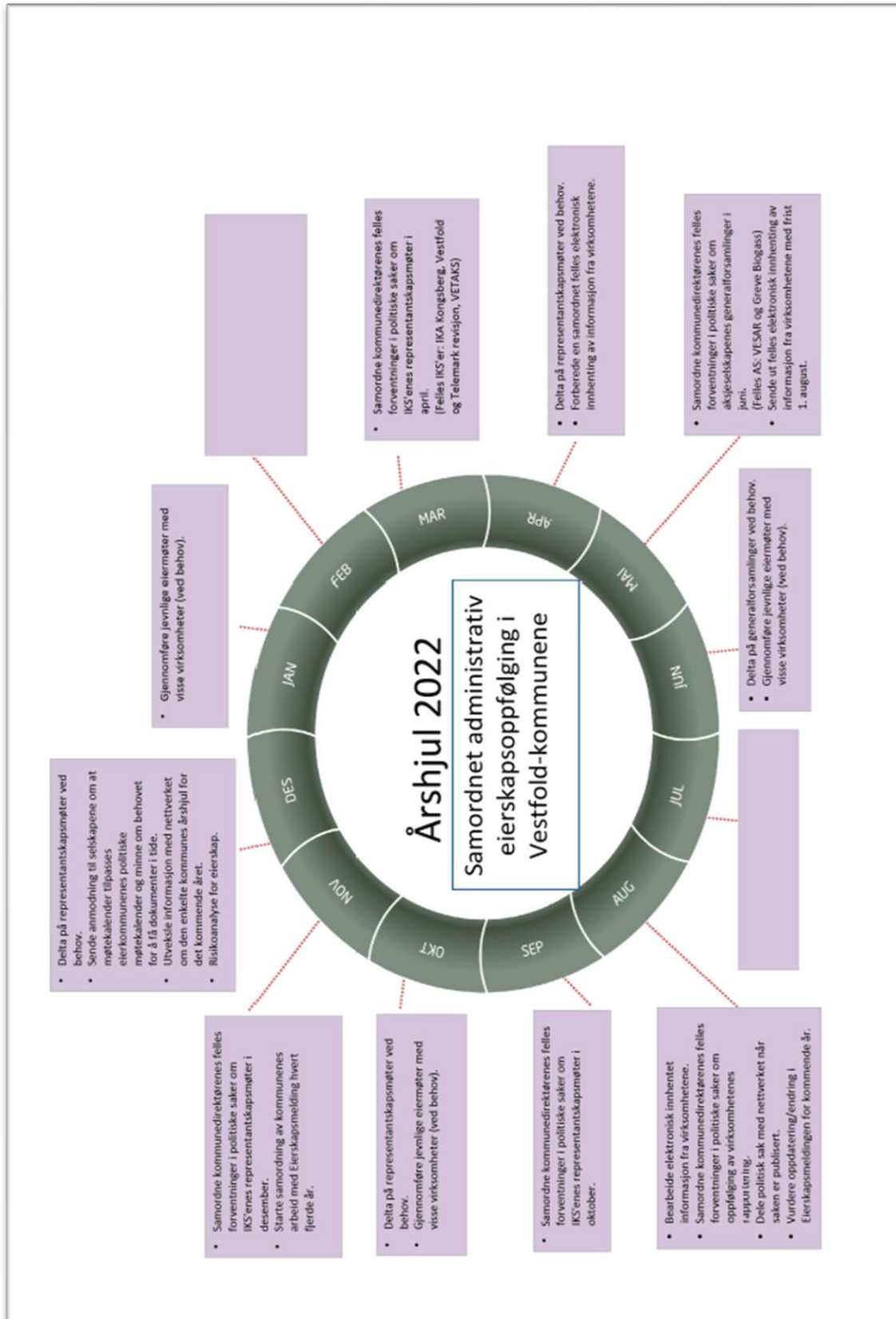
for Tønsberg kommune

for Færder kommune

for Sandefjord kommune

for Larvik kommune

for Vestfold og Telemark fylkeskommune



Vedlegg 5: Frafallsanalyse

For å sikre at konklusjonene vi kommer frem til er mest mulig generaliserbare for alle kommunene, er det viktig med høyest mulig grad av representativitet, altså at kommuner som besvarer undersøkelsen og kommuner som ikke besvarer ikke skiller seg systematisk fra hverandre. Alle kommuner har fått tilsendt spørreundersøkelsen, men hvorvidt de velger å svare er opp til hver enkelt kommune.

Vi ser på dimensjonene kommunestørrelse (innbyggertall), sentralitet, endring i innbyggertall, kommunenes handlingsrom per innbygger (frie korrigerte inntekter) og politisk konsentrasjon. For disse dimensjonene har vi ved hjelp av tosidige t-tester undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen og kommuner som ikke har besvart spørreundersøkelsen (men har mottatt den). Tekstboksen under beskriver hva en tosidig t-test for representativitet omfatter.

Tosidig T-test for representativitet

Med en tosidig t-test undersøker vi om det er signifikante forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på utvalgte variabler (her kommunestørrelse i form av antall innbyggere, sentralitetsgrad, befolkningsutvikling, økonomisk handlingsrom og politisk konsentrasjon) mellom to grupper. For å vurdere utvalgets representativitet undersøker vi om kommuner som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg fra kommuner som ikke har svart.

Tabellen på neste side viser at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, og dermed inngår i utvalget vårt, og kommunene som ikke har besvart spørreundersøkelsen.

	Antall kommuner		Gjennomsnittlig verdi		T-verdi	Signifikant forskjell**
	Ikke gjennomført	Gjennomført	Ikke gjennomført	Gjennomført		
Antall innbyggere	277	79	13640	13819	-0,052	Nei
Utvikling i innbyggertall siste 5 år	277	78	0.020	0.015	0.987	Nei
SSBs sentralitetsindeks	277	79	0.644	0.647	-0.109	Nei
Økonomisk handlingsrom*	277	79	116	115	0,343	Nei
Politisk konsentrasjon	277	78	0.106	0.105	0.0074	Nei

*Vi har benyttet frie korrigerte inntekter per innbygger som indikator på kommunenes økonomiske handlingsrom. **Med 5 prosent signifikansnivå. Oslo kommune er ikke med i resultatene i t-testen som vises i tabellen. Dette er fordi Oslo har en stor innvirkning på gjennomsnittlig verdi til tross for at det kun representerer en observasjon. Resultatene rundt signifikans er ikke påvirket av at vi har tatt ut Oslo fra t-testen. Kilde: Menon Economics.

Vi har undersøkt skjevheter i følgende dimensjoner (med tilhørende kilder):

- *Kommunestørrelse - Innbyggertall per 1. januar 2025 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank.*
- *Sentralitetsgrad - Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks fra 0 til 1 000, der Oslo representerer kommunen med høyest sentralitetsgrad lik 1 000.*
- *Økonomisk handlingsrom - Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov fra Kommunal- og distriktsdepartementet.*
- *Vekst eller nedgang i innbyggertall - Endringen i innbyggertall fra 1. januar 2020 til 1. januar 2025 fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank.*
- *Partifragmentering – Grad av partifragmentering kan fanges opp ved å beregne den såkalte HerfindahlHirschman-indeksen (HHI), summen av kvadrerte andeler av representantene hvert politiske parti har i kommunestyret. Indeksen gir et tall mellom 0 og 1. Hvis indeksen innehar verdien 1, betyr det at det er ett parti i kommunestyret, mens hvis verdien er 0, er det uendelig mange partier i kommunestyret.*

Vedlegg 6: Intervjuguide

Intervjuguide – kommunedirektører

Vi legger opp til å intervju samtlige kommunedirektører i samarbeidende kommuner og ser for oss å stille følgende spørsmål i intervjuet:

Bakgrunn og prosess for etablering

- Hva var bakgrunnen for at dere gikk inn i et forsterket interkommunalt samarbeid?
- Hvilke behov, utfordringer eller muligheter ønsket dere å løse gjennom samarbeidet?
- Hvordan foregikk det politiske og administrative forarbeidet frem mot beslutningen?
- Hvem tok initiativet, og hvordan ble de politiske prosessene håndtert?

Organisering og samarbeidsmodell

- Hvilken modell benyttes (f.eks. vertskommune, felles nemnd, IKS, kommunalt oppgavefellesskap)?
- Hvorfor ble nettopp denne modellen valgt?
- Hvordan fordeles kostnader mellom kommunene (f.eks. etter folketall, budsjett, likt)?
- Hvordan håndteres økonomisk risiko og forpliktelser i samarbeidet?
- Hvordan fungerer modellen? (Nevn gjerne svakheter/utfordringer eller styrker)
- Er det et samarbeid dere ønsker å videreføre?

Demokratisk styring og kontroll

- Hvilke tiltak har dere for å sikre demokratisk styring og kontroll?
- Gir modellen god nok demokratisk styring og kontroll? (Nevn gjerne utfordringer/styrker)
- Har dere fått signaler fra de folkevalgte i kommunen om at demokratisk styring og kontroll er for dårlig?
- Hvordan påvirker samarbeidet kommunens mulighet for økonomisk styring?
- Oppfatter du det som en reell mulighet å tre ut av samarbeidet?

Drift og erfaringer

- Hva har fungert godt i drift og samarbeid så langt?
- Hva har vært de største utfordringene?
- Hva har vært de største gevinstene? (f.eks. billigere tjenester, bedre kvalitet i tjenestene, lovoppfyllelse, mindre habilitetsutfordringer?)
- Hvilke faktorer vil du trekke frem som suksesskriterier – og hvilke fallgruver bør unngås?

Regelverk og juridiske rammer

- Har dere opplevd barrierer i gjeldende regelverk ifm. (etableringen av) samarbeidet (kommuneloven, forvaltningsloven, sektorlover)?
- Er det behov for å klargjøre eller endre reglene om delegasjon, myndighetsutøvelse m.m.?
- Er det behov for nye samarbeidsmodeller i kommuneloven – eller justering av eksisterende?
- Er det andre lovbestemmelser som burde endres for å gjøre det enklere å etablere slike samarbeid?

Rammevilkår og støtte

- Har dere mottatt veiledning fra Statsforvalteren eller andre knyttet til samarbeidet?
- Hvordan opplever dere kvalitet og relevans i denne veiledningen?
- Har dere mottatt økonomiske virkemidler (tilskudd)? Hadde det betydning for etableringen?
- Hva bør staten og KS gjøre for å legge bedre til rette for forsterkede samarbeid?
- Har du andre anbefalinger?

Om kommunedelsutvalg

- Et alternativ til forsterket interkommunalt samarbeid er større kommuner. Hvilke type oppgaver er det naturlig å løse i kommunedelsutvalg?
- Hva ville du foretrekke; forsterket interkommunalt samarbeid eller større kommuner med kommunedelsutvalg (direkte valgt av innbyggerne) med delegert myndighet?
- Hva må eventuelt gjøres av endringer i regelverket for at alternativet større kommuner med kommunedelsutvalg skal være aktuelt?

Avslutningsvis

- Er det noen spesielle personer du mener vi bør snakke med i prosjektet? (f.eks. folkevalgte eller tjenesteledere som har blitt særlig berørt)

Intervjuguide – statsforvalter

Vi legger opp til å intervju statsforvaltere for å fange opp et mer objektivt perspektiv på etablerte forsterkede interkommunale samarbeid. Da er det relevant å stille følgende spørsmål:

Regional oversikt og involvering

- Hvordan vurderer dere utviklingen av forsterkede interkommunale samarbeid i deres region?
- Hva er deres rolle i etableringen eller oppfølgingen av slike samarbeid?
- Hvilken rolle hadde dere i prosessen med å etablere «samarbeid X»?

Veiledning og støtte

- Har dere gitt veiledning til kommunene om samarbeid? I hvilken grad?
- Hva oppfatter dere som typiske utfordringer kommunene møter?
- Hva kjennetegner samarbeid som lykkes og de som ikke gjør det?
- Hvilken rolle bør dere ha fremover i utvikling av slike samarbeid?

Regelverk og juridisk praksis

- Opplever dere at det er utfordringer med gjeldende regelverk (kommuneloven m.m.)?
- Er det behov for andre rammer rundt delegasjon og myndighetsutøvelse i samarbeid?
- Er det behov for å justere lovverket om kommunedelsutvalg for å stimulere lokal oppgaveløsning?

Om kommunedelsutvalg

- Et alternativ til forsterket interkommunalt samarbeid er større kommuner. Hvilke type oppgaver er det naturlig å løse i kommunedelsutvalg i større kommuner?
- Hva ville du foretrekke; forsterket interkommunalt samarbeid eller større kommuner med kommunedelsutvalg (direkte valgt av innbyggerne) med delegert myndighet?
- Hva må eventuelt gjøres av endringer i regelverket for at alternativet større kommuner med kommunedelsutvalg skal være aktuelt?

Refleksjoner og anbefalinger

- Hvilke faktorer mener dere er avgjørende for å lykkes med forsterkede interkommunale samarbeid?
- Bør det utvikles nye modeller i kommuneloven?
- Hva slags virkemidler bør utvikles for å støtte etablering og drift av forsterkede samarbeid?
- Hvordan bør ansvar og oppgaver fordeles mellom stat, KS og kommunene i utvikling og støtte?
- Hvordan mener du at den demokratiske styringen og kontrollen fungerer?
 - Har du forslag til hvordan denne kan styrkes?

Avslutningsvis

- I de samarbeidende kommunene - er det folkevalgte eller tjenesteledere som har sterke meninger eller har blitt mye berørt som vi bør snakke med i prosjektet?

Intervjuguide – tjenesteledere

Vi legger opp til å intervju utvalgte tjenesteledere for tjenester det samarbeides om i samarbeidende kommuner og ser for oss å stille følgende spørsmål i intervjuet:

Din rolle og involvering

- Hvordan ble du og din enhet involvert i utviklingen av samarbeidet?
- Hvilke tjenester samarbeider dere om, og hvordan fungerer det i praksis?

Faglige erfaringer og drift

- Hvordan har samarbeidet påvirket kvalitet, kapasitet eller sårbarhet i tjenestene?
- Hvordan fungerer samhandlingen på tvers av kommunene i hverdagen?
- Hvordan fungerer samarbeidet med andre tjenester i kommunene?

- Hvilke utfordringer har dere møtt, og hvordan er disse håndtert?
- Hvordan påvirkes fagmiljøet og rekruttering?

Organisering og styring

- Hvordan opplever du at beslutningslinjer og ansvar er fordelt?
- Opplever du at det er god demokratisk og faglig forankring i samarbeidet?
- Er det faglige samarbeidet mer robust eller fleksibelt enn tidligere?
- Møter dere på mindre utfordringer knyttet til habilitet enn tidligere.

Regelverk og rammebetingelser

- Er det lover eller regler som skaper utfordringer i det daglige samarbeidet?
- Hva ville gjort samarbeidet enklere eller mer effektivt?

Intervjuguide – folkevalgte

Vi legger opp til å intervju et utvalg folkevalgte i kommunene som deltar i samarbeidet og ser for oss å stille følgende spørsmål i intervjuet:

Bakgrunn og politisk prosess

- Hva var bakgrunnen for at du/dere støttet etableringen av det forsterkede interkommunale samarbeidet?
- Hvilke behov, utfordringer eller muligheter var det viktig for deg å løse gjennom samarbeidet?
- Hvordan opplevde du den politiske prosessen frem mot beslutningen?
- Var det uenighet i kommunestyret, og hvordan ble denne håndtert?
- I hvilken grad opplevde du at folkevalgte fikk god nok informasjon og tid til å ta en beslutning?

Demokratisk styring og kontroll

- Hvordan opplever du at den valgte samarbeidsmodellen påvirker den folkevalgte styringen?
- Opplever du at kommunestyret har tilstrekkelig innflytelse og kontroll med samarbeidet?
- Er det lett eller vanskelig å få innsikt i økonomi, kvalitet og resultater av samarbeidet?
- Har du opplevd at samarbeidet har gjort det vanskeligere å prioritere om i budsjettet eller gjøre politiske endringer?
- Hvordan vurderer du muligheten til å melde kommunen ut av samarbeidet hvis man ønsker det?

Erfaringer med drift og resultater

- Etter din vurdering – hva har samarbeidet gitt av gevinster? (bedre kvalitet, lavere kostnader, bedre rekruttering, lovoppfyllelse osv.)
- Har du sett konkrete eksempler på at samarbeidet har gitt bedre tjenester for innbyggerne?
- Hvilke utfordringer ser du med samarbeidet? (demokrati, økonomi, kvalitet, legitimitet osv.)
- Har samarbeidet påvirket det politiske handlingsrommet i kommunen på godt eller vondt?

Roller, legitimitet og lokaldemokrati

- Hvordan opplever du balansen mellom det interkommunale samarbeidet og lokaldemokratiet i din kommune?
- Opplever du at innbyggerne i din kommune har tilstrekkelig påvirkningsmulighet når tjenester leveres interkommunalt?
- Er det forskjell på hvordan ulike grupper av folkevalgte (flertall/mindretall, by/land osv.) ser på samarbeidet?
- Hva tenker du skal til for å styrke legitimiteten til slike samarbeid?

Statlige rammer og virkemidler

- Opplever du at statlige rammevilkår gjør det lett eller vanskelig å etablere og drive forsterkede samarbeid?
- Har økonomiske virkemidler (f.eks. tilskudd) hatt betydning for samarbeidet?
- Hvilke statlige virkemidler eller støtteordninger mener du ville styrket slike samarbeid fremover?

Om kommunedelsutvalg

- Et alternativ til forsterket interkommunalt samarbeid er større kommuner. Hvilke type oppgaver er det naturlig å løse i kommunedelsutvalg i større kommuner?
- Hva ville du foretrekke; forsterket interkommunalt samarbeid eller større kommuner med kommunedelsutvalg (direkte valgt av innbyggerne) med delegert myndighet?
- Hva må eventuelt gjøres av endringer i regelverket for at alternativet større kommuner med kommunedelsutvalg skal være aktuelt?

Fremtid og anbefalinger

- Ønsker du at kommunen skal videreføre samarbeidet? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hva mener du bør endres i organisering eller styringsmodell for å gjøre samarbeidet bedre?
- Hvilke råd vil du gi til andre folkevalgte som skal vurdere å gå inn i et forsterket samarbeid?
- Hva bør KS og staten gjøre for å sikre at slike samarbeid både gir bedre tjenester og ivaretar lokaldemokratiet?

Vedlegg 7: Spørreundersøkelse

Introtekst

Kjære kommune-/fylkeskommunedirektør,

Advokatfirmaet Lund & Co og Menon Economics gjennomfører en kartlegging av forsterkede interkommunale samarbeid på oppdrag fra KS. Formålet er å undersøke hvordan slike samarbeid fungerer i praksis, og om det er behov for endringer i regelverk og statlige virkemidler.

Med forsterkede interkommunale samarbeid mener vi forpliktende, langsiktig og strategisk samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Samarbeidet omfatter flere oppgaver eller tjenesteområder, og bør ha en formell organisatorisk overbygning eller kombinere ulike samarbeidsformer i eller utenfor kommuneloven.

Vi ber deg derfor svare på en spørreundersøkelse som tar ca. 15 minutter. Din kunnskap og erfaring som kommune-/fylkeskommunedirektør er avgjørende for å gi et godt bilde av dagens situasjon.

Trykk her for å starte undersøkelsen

Svarfrist: 5. september 2025

Alle svar behandles konfidensielt i henhold til GDPR. Dersom noen spørsmål ikke treffer helt for din kommune/fylkeskommune, ber vi deg svare så godt du kan.

Har du spørsmål eller tekniske problemer, ta kontakt med: Liva Myrvold Holmdal – liva.myrvold@menon.no / 412 59 780.

Tusen takk for at du tar deg tid!

Vennlig hilsen

Simen Pedersen

Menon Economics

Informasjon om databehandling

I henhold til EUs personvernforordning (GDPR) vil personinformasjon som knytter svarene til deg slettes innen seks måneder. Informasjon om hvilken kommune svarene knytter seg til vil benyttes til analyseformål ifm. arbeidet med kartleggingen, men vil ikke utleveres til andre eller kunne identifiseres i rapporter eller på andre måter.

Menon Economics sin GDPR-kontakt:

Navn: Hebe Brunvand

E-post: hebe@menon.no

Hvis du trykker på neste, godtar du at vi behandler dine personopplysninger i henhold til informasjonen gitt over.

Del 1 - Innledende del

Spørsmål 1. Kan du bekrefte at du innehar stillingen som kommune- eller fylkeskommunedirektør?

[Obligatorisk]

☐ Ja

☐ Nei, jeg er assisterende kommune- eller fylkeskommunedirektør

☐ Nei, jeg er verken kommune- eller fylkeskommunedirektør eller assisterende kommune- eller fylkeskommunedirektør [hopp til spørsmål X]

Du er ikke en del av målgruppen for undersøkelsen! Fint om du trykker deg tilbake til forrige spørsmål og videresender e-posten til kommune-/fylkeskommunedirektøren i kommunen/fylkeskommunen du representerer. [Tekstboks, betinget på at respondenten var svart **Nei, jeg er verken kommune- eller fylkeskommunedirektør eller assisterende kommune- eller fylkeskommunedirektør på spørsmål 1.** Hvis man trykker seg videre ledes man til siste tekstboks i undersøkelsen]

Spørsmål 2. Når ble du tilsatt som kommune-/fylkeskommunedirektør eller assisterende kommune-/fylkeskommunedirektør i kommunen du jobber i i dag? [Obligatorisk]

☐ 2025

☐ 2024

☐ 2023

☐ 2022 eller tidligere

Del 2 – Om interkommunale samarbeid

Spørsmål 3. Inngår kommunen/fylkeskommunen du representerer i ett eller flere interkommunale samarbeid? [Obligatorisk]

☐ Ja

☐ Nei

☐ Usikker

Filter A – Hvis svart Ja på spørsmål 3.

Spørsmål 4. Innen hvilke områder har kommunen/fylkeskommunen interkommunale samarbeid? De oppsatte kategoriene representerer en grovinndeling. Kryss av hvis kommunen/fylkeskommunen du representerer samarbeider om minst én oppgave innenfor hver kategori. Flere svar mulig. [Frivillig flervalg]

- ☐ Administrasjon og støttefunksjoner (eksempelvis IKT-tjenester, lønn, regnskap, arkiv/dokumentsenter, innkjøp, revisjon, personvernombud)
- ☐ Helsetjenester (eksempelvis legevakt, legevaktsentraler, kommuneoverlege, samfunnsmedisin, jordmortjenester, KØH, responscenter for velferdsteknologi, kommunepsykolog)
- ☐ Sosialtjenester (eksempelvis NAV-kontor, barnevern, barnevernsvakt, psykisk helse, rusomsorg, flyktningetjenester)
- ☐ Oppvekst og utdanning (eksempelvis PP-tjeneste, skolefaglig støtte, kulturskole, barnehagemyndighet, tilsyn, voksenopplæring)
- ☐ Plan, byggesak og geodata (eksempelvis planlegging, felles plankontor, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, matrikkelføring, geodata)
- ☐ Landbruk og naturforvaltning (eksempelvis landbrukskontor, veterinærvakt, naturforvaltning, nasjonalparkforvaltning)
- ☐ Tekniske tjenester (eksempelvis vann, avløp, renovasjon, avfallshåndtering, energisamarbeid, VA-prosjekter)
- ☐ Brannvern og beredskap (eksempelvis brannvesen, 110-sentral, interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA), beredskapsplanlegging, ROS-analyser)
- ☐ Kultur og fritid (eksempelvis kulturskole, bibliotek, festivaler, kulturminnevern, fritidstilbud)
- ☐ Næringsutvikling og samfunnsutvikling (eksempelvis næringsselskap, felles næringsfond, reiselivsutvikling, grønne omstillingsprosjekter, utviklingsavtaler)
- ☐ Digitalisering (eksempelvis felles IKT-avdeling, digital tjenesteyting, utvikling av nye digitale løsninger, cybersikkerhet)
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 5. Hvilken samarbeidsmodell/organisasjonsform benyttes i de oppgitte samarbeidene? Flere svar mulig. [Frivillig flervalg]

- ☐ Administrativt vertskommunesamarbeid (én kommune har ansvar for å utføre oppgaver på vegne av andre, med administrativ ledelse og uten politisk styring)

- ☐ Vertskommune med felles folkevalgt nemnd hvor nemda fungerer som overordnet styringsorgan for samarbeidet)
- ☐ Avtalebasert samarbeid uten hjemmel (kommunene avtaler kjøp og salg av tjenester seg imellom uten spesiell lovhjemmel)
- ☐ Interkommunalt selskap – IKS (lovregulert selskapstype med egne styrer og budsjett, eid av kommunene)
- ☐ Aksjeselskap – AS (Kommunene eier aksjer i selskapet, og det reguleres av aksjeloven)
- ☐ Kommunalt oppgavefellesskap - kommuneloven kap. 19 (samarbeidsform med felles styre, etablert for å utføre kommunale oppgaver)
- ☐ Interkommunalt politisk råd - kommuneloven kap. 18 (rådgivende organ for politisk samarbeid mellom kommuner)
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her:

Spørsmål 6. Hvor mange interkommunale samarbeid er kommunen du representer involvert i?

[Frivillig]

Administrativt vertskommunesamarbeid
(én kommune har ansvar for å utføre oppgaver på vegne av andre, med administrativ ledelse og uten politisk styring)

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

Vertskommune med felles folkevalgt nemnd (én mer forpliktende form med politisk representasjon fra deltakerkommunene)

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

Avtalebasert samarbeid uten hjemmel
(kommunene avtaler kjøp og salg av tjenester seg imellom uten spesiell lovhjemmel)

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

Interkommunalt selskap – IKS (lovregulert selskapstype med egne styrer og budsjett, eid av kommunene)

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

Aksjeselskap – AS (Kommunene eier aksjer i selskapet, og det reguleres av aksjeloven)

Kommunalt oppgavefellesskap - kommuneloven kap. 19 (samarbeidsform

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

med felles styre, etablert for å utføre kommunale oppgaver)

Interkommunalt politisk råd -
kommuneloven kap. 18 (rådgivende organ
for politisk samarbeid mellom kommuner)

[Tallformatering – Heltall fra 0 til 25]

Filter A – Slutt.

Spørsmål 7. Er det etablert én samlet organisering for flere tjenesteområder (multifunksjonelt samarbeid)? [Frivillig]

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Del 3 – Om det er etablert forsterket interkommunale samarbeid

Forsterket interkommunale samarbeid [Tekstboks, på samme side som neste]

Med forsterket interkommunale samarbeid menes et forpliktende, langsiktig og strategisk samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Samarbeidet omfatter flere oppgaver eller tjenesteområder, og bør ha en formell organisatorisk overbygning eller kombinere ulike samarbeidsformer i eller utenfor kommuneloven.

Spørsmål 8. Inngår kommunen/fylkeskommunen du representerer i ett eller flere samarbeid som kan beskrives som et forsterket interkommunalt samarbeid? Se definisjon av forsterket interkommunal samarbeid over spørsmålet. [Obligatorisk]

- ☐ Ja, inngår i ett eller flere etablert(e) forsterket interkommunalt samarbeid
- ☐ Nei, men er i prosess med å etablere et eller flere forsterket interkommunalt samarbeid
- ☐ Nei, men har vurdert å inngå i et slikt samarbeid
- ☐ Nei, har ikke vurdert å inngå i et slikt samarbeid
- ☐ Vet ikke

Filter B – Hvis svart Ja, inngår i et eller flere etablert(e) forsterket interkommunalt på spørsmål 8.

Spørsmål 9. Hvor mange forsterkede interkommunale samarbeid deltar kommunen/fylkeskommunen du representerer i? [Frivillig]

- ☐ Ett
- ☐ To
- ☐ Tre eller mer
- ☐ Vet ikke

Spørsmål 10. I hvilken grad vil du si at det/de forsterkede interkommunale samarbeidene som kommunen deltar i er velfungerende? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad. [Frivillig]

1 –	2	3	4	5	6	7 – I	Vet
Ikke i						svært	ikke
det						stor	
hele						grad	
tatt							

Spørsmål 11. Du har oppgitt at det/de forsterkede interkommunale samarbeidene som kommunen deltar i ikke er velfungerende. Kan du begrunne årsaken til det? [Frivillig, betinget på 1-3 på spørsmål 10]

Filter B – Slutt.

Filter C – Hvis svart *Ja, inngår i ett eller flere etablert(e) forsterket interkommunalt* eller *Nei, men er i prosess med å etablert(e) et forsterket interkommunalt* på spørsmål 8.

Spørsmål 12. Hvilke kommuner inngår i det forsterkede interkommunale samarbeidet som er etablert eller skal etableres? Hvis kommunen deltar i flere forsterkede interkommunale samarbeid velg ut ett av samarbeidene. Skriv inn de samarbeidende kommunene her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 13. Hvilke oppgaver samarbeides det om i det forsterkede interkommunale samarbeidet som er etablert eller skal etableres? Hvis kommunen deltar i flere forsterkede interkommunale samarbeid oppgi svar for det utvalgte samarbeidet, som du svarte for på forrige spørsmål. Skriv inn oppgavene det samarbeides om her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 14. Kan du beskrive samarbeidsmodellen/organisasjonsformen for det forsterkede interkommunale samarbeidet som er etablert eller skal etableres? Hvis kommunen deltar i flere forsterkede interkommunale samarbeid oppgi svar for det utvalgte samarbeidet, som du svarte for på forrige spørsmål. Beskriv samarbeidsmodellen/organisasjonsformen her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 15. Hvordan fordeles kostnadene mellom deltakerkommunene? Hvis kommunen deltar i flere forsterkede interkommunale samarbeid oppgi svar for det utvalgte samarbeidet, som du svarte for på forrige spørsmål. [Frivillig]

- ☐ Etter folketall
- ☐ Etter budsjett/forbruk
- ☐ Lik fordeling mellom deltakerkommunene
- ☐ En kombinasjon av de tre første
- ☐ Vet ikke
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Del 4 – Erfaringer med å etablere et forsterket interkommunale samarbeidet

Spørsmål 16. Hva var de viktigste suksessfaktorene for å etablere det (de) forsterkede samarbeidet? [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 17. Hva var de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med å drifte et slikt samarbeid over tid? [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 18. I prosessen med å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid. Har dere støtt på utfordringer i dagens regelverk? Eksempelvis kommuneloven, forvaltningsloven eller sektorlover. [Frivillig]

☐ Ja

☐ Nei

☐ Vet ikke

Spørsmål 19. [Hvis ja på forrige spørsmål] Du svarte at dere har støtt på utfordringer i dagens regelverk i prosessen med å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid. Kan du utdype hvilke utfordringer dere møtte på? [Frivillig]

[Tekstformatering]

Filter C – Slutt.

Del 5 – Erfaringer fra vurderingen av å inngå i ett forsterkede interkommunale samarbeidet

Filter D – Hvis svart Nei, men har vurdert å inngå i et slikt samarbeid på spørsmål 8.

Spørsmål 20. Du oppga at kommunen/fylkeskommunen du representerer har vurdert å inngå et forsterket interkommunalt samarbeid. Hvilke kommuner var i dialog om å etablere et slikt samarbeid? Skriv inn kommunene her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 21. Du oppga at kommunen/fylkeskommunen du representerer har vurdert å inngå et forsterket interkommunalt samarbeid. Hvilke oppgaver ble det vurdert å samarbeide om i det forsterkede interkommunale samarbeidet? Skriv inn oppgavene det ble vurdert å samarbeide om her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 22. Du oppga at kommunen/fylkeskommunen du representerer har vurdert å inngå et forsterket interkommunalt samarbeid. Kan du beskrive samarbeidsmodellen/organisasjonsformen for det forsterkede interkommunale samarbeidet som ble vurdert? Beskriv samarbeidsmodellen/organisasjonsformen her: [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 23. Du oppga at kommunen/fylkeskommunen du representerer har forsøkt å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid, men ikke lyktes. Hva var de viktigste barrierene for å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid? Flere svar mulig. [Frivillig]

- ☐ Manglende politisk enighet
- ☐ Ulikt ambisjonsnivå mellom kommunene
- ☐ Bekymringer for tap av lokal kontroll
- ☐ Juridiske uklarheter (eks. om myndighetsutøvelse)
- ☐ Økonomisk risiko/usikkerhet
- ☐ Mangel på tid og kapasitet til å utvikle samarbeid
- ☐ Negativt inntrykk fra tidligere samarbeid
- ☐ Usikkerhet rundt statlige føringer og virkemidler
- ☐ Annet, vennligst spesifiser her: ...

Filter D – Slutt.

Del 6 – Statlige virkemidler

Filter A – Hvis svart Ja på spørsmål 3.

Spørsmål 24. Har dere mottatt veiledning fra Statsforvalteren eller andre statlige organer i forbindelse med etablerte interkommunale samarbeid? [Frivillig]

- ☐ Ja
- ☐ Nei [Hopp til spørsmål 26]
- ☐ Vet ikke [Hopp til spørsmål 26]

Spørsmål 25. I hvilken grad har veiledningen fra Statsforvalter vært nyttig i prosessen med å etablere interkommunale samarbeid? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad. [Frivillig]

1 –	2	3	4	5	6	7 – I	Vet
Ikke i						svært	ikke
det						stor	
hele						grad	
tatt							

Spørsmål 26. Tenk på det siste interkommunale samarbeidet kommunen/fylkeskommunen du representerer var med å etablere. Mottok dere tilskudd som støtte til å etablere samarbeidet? **[Frivillig]**

☐ Ja

☐ Nei **[Hopp til spørsmål 28]**

☐ Vet ikke **[Hopp til spørsmål 28]**

Spørsmål 27. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Oppgi svar på en skala fra 1-7, der 1 representerer ikke i det hele tatt og 7 representerer i svært stor grad. **[Frivillig]**

	1 – Ikke i det hele tatt	2	3	4	5	6	7 – I svært stor grad	Vet ikke
Tilskuddet var utløsende for dialog om samarbeidet (som ble etablert)								
Tilskuddet var avgjørende for at samarbeidet ble etablert.								

Filter A – Slutt.

Del 7 – Avsluttende del

Spørsmål 28. Er det behov for justering av eksisterende samarbeidsmodeller eller innføring av nye i kommuneloven? Begrunn gjerne svaret ditt. **[Frivillig]**

[Tekstformatering]

Spørsmål 29. Er det behov for å etablere statlige virkemidler for å stimulere økt bruk av forsterkede interkommunale samarbeid? Begrunn gjerne svaret ditt. [Frivillig]

[Tekstformatering]

Spørsmål 30. Dette er det siste spørsmålet i undersøkelsen. Har du øvrige kommentarer, vurderinger eller anbefalinger om interkommunale samarbeid som du mener bør løftes frem i FoU-arbeidet? [Frivillig]

Trykk på «Avslutt-knappen» for å avslutte spørreundersøkelsen

Tusen takk for at du tok deg tid til å svare på spørsmålene!