

Arkivsak-dok. 25/08957-1
Saksbehandler Camilla Glückstad

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
05.06.2025
19.06.2025

Sak nr.
60/25

Formalisering av samarbeidet mellom kommunene Sarpsborg og Fredrikstad – intensjonsavtale

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:

1. Sarpsborg kommune inngår «Intensjonsavtale for interkommunalt samarbeid mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommuner», jamfør vedlegg.
2. Det søkes om statlige midler for ytterligere videreutvikling av samarbeidsmodell, styringsstruktur og fremtidig ressursorganisering.
3. Det arbeides videre med utvikling av administrative fellestjenester og organisatoriske samarbeidsmodeller i tråd med intensjonsavtalens mål, prinsipper og kriterier.

Vedlegg:

Utkast til intensjonsavtale mellom Sarpsborg og Fredrikstad

Sammendrag:

Kommunene Sarpsborg og Fredrikstad vedtok politisk viljeserklæring om samarbeid i begge bystyrene i desember 2023. For å styrke gjennomføringskraften er det ønskelig å gå videre til en intensjonsavtale. Forslag til intensjonsavtale for interkommunalt samarbeid mellom kommunene Sarpsborg og Fredrikstad ligger vedlagt saken.

Avtalen vil legge vekt på prinsipper som tillit, åpenhet og likeverdighet, og åpner for samarbeid innen alle deler av kommunal virksomhet. Et prioritert satsingsområde i videre samarbeid er administrative fellestjenester, og utvikling av en modell som kan åpne for stegvis inkludering av aktuelle tjenestoområder etter nærmere utredning. Samarbeidet skal følge kommunelovens bestemmelser for interkommunalt samarbeid og være forankret i prinsippene om forsvarlig tjenesteyting og god forvaltningsskikk.

Saken var til behandling i Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner 21. mai 2025. Saken fikk enstemmig tilslutning.

Utredning:

Kommunene Sarpsborg og Fredrikstad står overfor et felles og sammensatt utfordringsbilde som krever omstilling. Endret befolkningssammensetning, vedvarende mangel på tilgang til enkelte kompetansemiljøer, trangere økonomi, økende grad av utenforskap og økende utfordringer knyttet til klima, miljø og beredskap.

Kommunene har etablert samarbeid på flere områder og på ulike nivåer, men har over tid sett behovet for et mer strukturert og forpliktende samarbeid for å møte felles utfordringer. Ved behandling av handlingsplan 2024–2027 med årsbudsjett for 2024 (sak 109/23, 14.12.2023) vedtok Sarpsborg bystyre en viljeserklæring om samarbeid med Fredrikstad kommune. Tilsvarende vedtak ble gjort av Fredrikstad bystyre 7.12.2023 (sak 192/23).

Etablering av politisk samarbeidsarena basert på viljeserklæring

Bystyrevedtakene ble fulgt opp med vedtak om å etablere en politisk samarbeidsarena bestående av ordførere, varaordførere og opposisjonsledere fra begge kommuner i april 2024. Den vedtatte samarbeidsarenaen er en uformell møteplass, innenfor noen formelle rammer. Arenaen skal fungere som arena for dialog, idéutveksling og koordinering av aktuelle samarbeidsområder mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner, for å gi bedre og mer kostnadseffektive tjenester til våre innbyggere. Arenaen har ikke beslutningsmyndighet og disponerer ikke egne budsjettmidler.

Samarbeidet i arenaen er i tillegg til andre etablerte interkommunale samarbeid, slik som Søndre Østfold IPR, Østfoldrådet og Bypakke Nedre Glomma.

Siden etableringen har det vært gjennomført seks møter i samarbeidsarenaen. Det har vært tre møter i 2024, og tre så langt i 2025.

Det er flere områder som er under utredning/planlegges for utredning for fremtidig samarbeid:

Samarbeidsområder fase 1 (påstartede utredninger):

- Barnevernvakt
- Kjøkkendrift
- Kremasjonstjenester
- Brann og redning

Samarbeidsområder fase 2 (områder til vurdering/utredning for framtidig samarbeid):

Følgende områder innen administrative fellestjenester er til vurdering/utredning for framtidig samarbeid:

- Administrasjon (høringer, retningslinjer og rutiner, analyse)
- Anskaffelse
- Kommuneadvokat
- Kommunal pensjonskasse
- Lønn/regnskap
- IT-drift

Fra viljeserklæring til intensjonsavtale – og videreutvikling av samarbeid

Kommunedirektørene i de to kommunene vurderer at det behov for en mer strukturert samarbeidsform videre for å kunne effektivisere utredningsarbeid og realisere samarbeidsgevinster. Kommunedirektørene anbefaler derfor å videreutvikle viljeserklæringen som ble vedtatt i 2023 til en intensjonsavtale.

I forbindelse med tidligere behandlinger ved etableringen av samarbeidsarenaen er det vedtatt blant annet styringsstruktur for kommunesamarbeidet, mål, prinsipper, mandat og

vurderingskriterier for samarbeidssaker. Dette er videreført i det vedlagte utkast til intensjonsavtale, som blant annet omfatter:

- Formål og samarbeidsprinsipper
- Organisering (politisk samarbeidsarena og kommunedirektørutvalg)
- Vurderingskriterier for nye samarbeidstiltak
- Økonomi
- Varighet

Formålet med samarbeidet er å utvikle mer samordnede tjenester, gjennom effektiv ressursbruk og økt samhandling. Målet er å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester for innbyggerne. Samarbeidet skal styrke kommunenes evne til å løse samfunnsutfordringer, skape robuste fagmiljøer og sikre tilstrekkelig tilgang på kompetanse og kvalitet i tjenestene. Samarbeidet skal også innebære tettere og mer samordnet aktiv dialog med fylkeskommunen og statlige myndigheter med et samfunnsutviklingsperspektiv.

Samarbeidsprinsipper:

- Samarbeidet skal bygge på tillit, åpenhet og likeverdighet.
- Ressursbruk vurderes kritisk, og tiltak prioriteres der forventes at nytte overstiger kostnader.
- Samarbeidet skal gi merverdi for begge kommuner samlet sett, og arbeidsplasser og ansvar skal så langt det er mulig fordeles balansert.
- Samarbeid utvikles i tett dialog med ansatte, tillitsvalgte og berørte fagmiljøer, i tråd med gjeldende lov- og avtaleverk.

Ved vurdering av nye samarbeidsområder skal følgende kriterier benyttes:

- Effektiv ressursbruk og stordriftsfordeler.
- Bidrag til løsning av samfunnsutfordringer.
- Styrking av fagmiljøer.
- Forventet økonomisk gevinst.
- Gjennomføringskraft og erfaring fra andre kommuner.
- Redusert investeringsbehov.
- Forbedret tjenestekvalitet.

Kommunedirektørene vurderer at en intensjonsavtale vil gi en god plattform for å videreutvikle et forpliktende, balansert, effektivt og mer langsiktig interkommunalt samarbeid. En intensjonsavtale er ment å gi uttrykk for vilje og hensikt til å inngå framtidig samarbeid innen konkrete områder.

Saker om konkrete samarbeidstiltak som krever politisk beslutning fremmes likelydende og parallelt i begge kommuners politiske organer.

I opprinnelig utkast til intensjonsavtale som ble behandlet i Samarbeidsarena for Sarpsborg og Fredrikstad kommuner 21. mai var det tatt inn et eget punkt om konfliktløsning: *Ved uenighet skal partene søke å løse saken gjennom dialog i samarbeidsarenaen. Dersom det ikke oppnås enighet, kan saken bringes til ekstern meklings ved hjelp av KS eller Statsforvalteren.*

Etter en nærmere vurdering er dette avsnittet tatt ut i det vedlagte (oppdaterte) forslaget til intensjonsavtale. Ettersom det ikke foreligger rettslige krav i en intensjonsavtale, vil en tvist normalt måtte løses politisk eller administrativt – ikke juridisk. Å formalisere konflikthåndtering på dette stadiet kan derfor være uhensiktsmessig. Tvisteløsningsmekanismer bør eventuelt vurderes i senere, mer konkrete og forpliktende avtaler, for eksempel når samarbeidet faktisk formaliseres gjennom partnerskapsavtaler,

vertskommunesamarbeid eller interkommunale selskaper. Der vil slike klausuler ha en klar funksjon.

Det er også lagt inn en setning om risikovurdering under kapittel 5, om aktuelle samarbeidsområder: *Vurderingen av samarbeid på ulike områder skal inkludere en risiko- og konsekvensanalyse, som belyser både eventuelle fordeler og ulemper.*

Administrative fellestjenester

Et prioritert område for videre utredning av samarbeid (fase 2) er innen administrative fellestjenester. Kommunedirektørene anbefaler en stegvis tilnærming til samarbeid innen disse tjenesteområdene, og at det etableres en fleksibel samarbeidsmodell som kan utvides etter nærmere utredninger i tråd med prinsippene, kriteriene og målsetningene i intensjonsavtalen. Medvirkning fra tillitsvalgte og verneombud vil bli ivarettatt i tråd med lov- og avtaleverket, og kommunenes egne retningslinjer for medvirkning i hver enkelt sak.

Ytterligere videreutvikling av samarbeid

For å videreutvikle samarbeidet og dets fremtidige strukturer, ønsker kommunedirektørene å søke eksterne midler. Dette vil gjøre det mulig å dedikere prosjekt- og utviklingsressurser til å utrede nye samarbeidsområder, anbefale fremtidig styrings- og organisasjonsmodell, inkludert vurdering av behovet for en eventuell daglig leder funksjon.

Prosjektskjønnsmidler

Statsforvalteren har en viktig rolle som pådriver for innovasjons- og utviklingsprosjekter i kommunal regi, og en del av skjønnsrammen skal gå til innovasjons- og utviklingsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Midlene skal stimulere kommunene til å kunne jobbe med utvikling og innovasjon. Prosjektenes formål må være å styrke kommunen i rollene som tjenesteproducent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler, slik at oppgavene løses bedre. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Prosjekter med overføringsverdi til andre kommuner bør prioriteres. Overføringsverdi kan være til sektoren, nabokommuner eller kommuner med sammenlignbare utfordringer. Prosjektet må etableres som et prosjekt i regi av kommunen, men med mulighet for samarbeid med andre kommuner og/eller eventuelle eksterne aktører. Det kan også gis støtte til prosjekter med formål om å opprette nye interkommunale samarbeid, hvor samarbeidet kan bidra til en mer bærekraftig eller innovativ oppgaveløsning.

Ansattes medbestemmelse:

Medvirkning fra tillitsvalgte og verneombud skal ivarettas i tråd med lov- og avtaleverket, og kommunenes egne retningslinjer for medvirkning. Avhengig av sakstype og omfang, vil ansatte medvirke via medbestemmelsesmøter, HMS-grupper, arbeidsmiljøutvalg eller partssammensatt utvalg. Saker som skal til politisk behandling og berører ansatte vil legges frem for partssammensatt utvalg i begge kommunene. Sakene vil derfra gå videre til formannskapene eller andre politiske organer, avhengig av sakens karakter.

Eventuelle konkrete samarbeidstiltak som besluttet i de to kommunene forutsettes organisert på mest hensiktsmessige måte, blant de alternativer som lovverket åpner for, og etter nærmere vurdering og avklaring i den enkelte sak.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Formålet med viljeserklæringen var å inngå et langsiktig samarbeid for å skape bedre og mer kostnadseffektive tjenester til kommunenes innbyggere – og det samme gjelder intensjonsavtalen.

Samarbeidet er ikke tillagt noen budsjettmidler, og inngåelse av en intensjonsavtale medfører i utgangspunktet heller ikke et felles budsjett. Det kan imidlertid søkes statlige skjønnsmidler for å koordinere og strukturere videreutviklingen av samarbeidet.

Hvert enkelt samarbeidstiltak vurderes for seg med hensyn til finansiering. Ved behov for økonomiske midler til arbeidet, ut over de kostnader som kommuneadministrasjonens bistand innebærer, vurderer og beslutter ordfører i den enkelte kommune videre saksgang, avhengig av beløpets størrelse.

Miljø:

Ikke vurdert i denne saken, men vil vurderes ved aktuelle enkeltsaker/samarbeidsprosjekt.

Folkehelse:

Ikke vurdert i denne saken, men vil vurderes ved aktuelle enkeltsaker/samarbeidsprosjekt.