

Arkivsak-dok. 26/16450-1
Saksbehandler Camilla Helen Glückstad

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
24.09.2026

Sak nr.
119/26

Høringssvar om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Inger Lise Nakken

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse slik det framgår av saksframlegget.

Vedlegg:

Lenke: [Høringsnotat om endringer i reglene om interkommunalt i kommuneloven](#)

Lenke til saksframlegg til det sentrale kommunedirektørutvalget i KS [Høringssak - endringer i kommuneloven om interkommunale samarbeid](#)

Sammendrag:

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt forslag til endringer i reglene om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven på høring. Forslagene skal gi kommunene større handlingsrom og tydeligere rammer for styring og kontroll med interkommunale samarbeid. Høringsfristen er 1. oktober 2026.

Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune i hovedsak støtter forslagene. Gitt dagens kommunestrukturer er erfaringene at det er nødvendig med forskjellige samarbeidsformer for å løse ulike oppgaver. En tilpassing av regelverket bør derfor legges til rette for at dette skal kunne gjøres på enklest mulig måte.. Kommunedirektøren mener samtidig at endringene bør følges av bedre veiledning og praktiske verktøy for etablering og styring av interkommunale samarbeid.

Kommunedirektøren registrer at de foreslåtte endringer er relativt omfattende, og framstår å være av teknisk art. Det er likevel verdt å merke seg at de kan endre kommune-Norge betydelig ved at et bredt spekter av lovpålagte kjerneoppgaver, myndighetsutøvelse, ansatte og administrasjon kan legges til interkommunale oppgavefelleskap. Det grunnleggende spørsmålet om Norge har en tjenlig kommunestruktur og hensiktsmessige forvaltningsnivåer, blir ikke drøftet i denne sammenheng. Det er en svakhet, at det ikke legges opp til mer grunnleggende vurderinger av ideene og prinsippene om generalistkommuner, og hva dette

krever. Det er behov for en sterk bevissthet om hvilke beslutninger som skal fattes i de ulike folkevalgte organer på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå.

Utredning:

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt forslag til endringer i kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid på høring. Høringsfristen er 1. oktober 2026.

Departementet foreslår blant annet å:

- åpne for at kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter, kan få delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift
- styrke kommunalt oppgavefellesskap som samarbeidsform gjennom tydeligere regler for styring, kontroll og administrativ ledelse
- åpne for administrativt vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppgaver de har felles
- presisere og klargjøre reglene om kommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd
- utvikle vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Departementet foreslår samtidig å videreføre muligheten til å etablere kommunale oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter. Disse vil, i motsetning til oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter, ikke kunne få delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak. For oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse og vedtaksproduksjon, må kommunene som i dag benytte vertskommunemodellen. Forslaget innebærer et tydeligere skille mellom oppgavefellesskap med og uten myndighetsutøvelse.

Høringsnotatet legger vekt på at regelverket skal gi kommunene handlingsrom til å finne løsninger basert på lokale behov, samtidig som samarbeidene må ha forsvarlige rammer for styring og kontroll. Departementet foreslår å videreutvikle eksisterende samarbeidsmodeller fremfor å innføre nye. Målet er blant annet å legge bedre til rette for langsiktig samarbeid mellom faste samarbeidspartnere om flere oppgaver og tjenester, og å bidra til mer oversiktlige samarbeidsstrukturer.

Sarpsborg kommune har erfaring med ulike former for interkommunalt samarbeid. En rapport fra NIVI analyse viser at Sarpsborg, i likhet med de fire øvrige forholdsvis store kommunene i Østfold, deltar i over 40 interkommunale samarbeidsordninger. De seneste samarbeidene om barnevernvakt og kjøkkendrift viser at oppgavens karakter har betydning for valg av samarbeidsform. Østfold barnevernsvakt er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid, mens Nedre Glomma kjøkkendrift er et kommunalt oppgavefellesskap.

Intensjonsavtalen mellom Sarpsborg og Fredrikstad kommuner legger til rette for et strukturert, langsiktig og forpliktende samarbeid basert på tillit, åpenhet og likeverdighet. Avtalen forutsetter at hvert enkelt samarbeidstiltak organiseres på den mest hensiktsmessige måten innenfor lovverkets rammer, etter en konkret vurdering.

Kommunens erfaringer viser at etablering av interkommunale samarbeid er ressurskrevende og forutsetter grundige avklaringer før endelig valg av samarbeidsform. Dette gjelder blant annet politisk og administrativ behandling, forholdet til kommuneloven og anskaffelsesregelverket, organisering av styring, rapportering, økonomiske fordelingsmodeller, arbeidsgiveransvar og konsekvenser for medarbeidere. Slike prosesser krever juridisk, økonomisk, administrativ og faglig kompetanse over tid. Erfaringene underbygger behovet for et regelverk som både gir nødvendig fleksibilitet og tydelige rammer for styring og kontroll, samt praktiske verktøy som kan redusere ressursbruken ved etablering og videreutvikling av samarbeid.

Kommunedirektørens vurdering bygger på hovedforslagene i høringsnotatet og Sarpsborg kommunes erfaringer med etablering og styring av interkommunale samarbeid. Det er ikke gjennomført en selvstendig juridisk vurdering av de enkelte lovforslagene. Uttalelsen er avgrenset til overordnede og styringsmessige vurderinger.

Kommunedirektørens anbefaler følgende høringssvar fra Sarpsborg kommune:

Sarpsborg kommune legger til grunn at kommunene skal være generalistkommuner med mulighet til å effektivt kunne levere tjenester til innbyggerne, drive god forvaltning, drive samfunnsutvikling og ivareta et levende lokaldemokrati. Som kommunen også har uttrykt i høringsuttalelse til Kommunekommisjonens første delrapport, forutsetter dette kommuner av en viss størrelse for å kunne ivareta hele oppgavebredden som ligger til dagens kommuner.

De foreslåtte endringene er relativt omfattende og framstår å være av teknisk art. Men legges et bredt spekter av lovpålagte kjerneoppgaver, myndighetsutøvelse, ansatte og administrasjon til et felles oppgavefellesskap, kan kommune-Norge gradvis endres betydelig. Den grunnleggende vurderingen om Norge har en tjenlig kommunestruktur, og en overordnet og helhetlig tilnærming til antall og inndeling av forvaltningsnivåer, blir ikke drøftet i denne sammenheng.

Sarpsborg kommune mener det er en svakhet at det ikke ser ut som det legges opp til mer grunnleggende vurderinger av om det er ønskelig å videreføre ideene og prinsippene om generalistkommuner. Det bør ikke gradvis og fragmentert utvikles ulike hybride strukturer, uten den nødvendige bevissthet om hvilke beslutninger som skal fattes i ulike folkevalgte organer på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå.

Parallelt med denne høringen pågår det mange andre sektorvise regjeringsoppnevnte utredningsprosesser, som til sammen kan ha svært stor betydning for roller og ansvar i den norske forvaltningen (Kommunekommisjonen, Helsereformutvalget, Fellesskoleutvalget, gjennomgang av NAV mfl.). Hver især og til sammen, kan disse utredningene gi sterke føringer for hva kommunenes tjenester skal være i framtiden, og derigjennom definere hva som skal være det lokalpolitiske handlingsrom. Dette kobles ikke til samlede og helhetlige betraktninger av hva en kommune skal være.

Det trengs en tydelig, samlet strategi for hva Norge vil med kommunal sektor. Sarpsborg kommune mener staten bør sikre en samlet gjennomgang av roller og ansvar mellom de ulike forvaltningsnivåer, og ta i bruk sterkere virkemidler for å motivere til prosesser som bidrar til en kommunestruktur som kan levere på en robust oppgaveportefølje.

I påvente av mer grunnleggende avklaringer om Norge skal ha generalistkommuner eller ikke, er alternativene omfattende interkommunalt samarbeid og/eller oppgavedifferensiering. Gitt dagens rammebetingelser og kommunestrukturer, hvor stadig flere kommuner ikke klarer å løse sine oppgaver alene, er ulike samarbeidsformer en nødvendighet. Sarpsborg kommune er derfor positiv til at reglene om interkommunalt samarbeid gjennomgås og videreutvikles. Interkommunalt samarbeid kan være et virkemiddel for å møte utfordringer knyttet til kapasitet, kompetanse og økonomisk bærekraft. Sarpsborg kommune har de senere årene arbeidet systematisk med å videreutvikle samarbeid med Fredrikstad kommune og andre kommuner. Sarpsborg deltar, i likhet med de fire øvrige forholdsvis store kommunene i Østfold, i over 40 interkommunale samarbeidsordninger (Rapport fra NIVI analyse). Intensjonsavtalen mellom Sarpsborg og Fredrikstad sier at samarbeidet mellom kommunene skal være strukturert, langsiktig og forpliktende, samt bygge på likeverdighet mellom kommunene. Erfaringer viser at det er behov for fleksible samarbeidsformer som kan tilpasses oppgaven som skal løses, samtidig som kommunene sikres nødvendig styring og innflytelse.

Sarpsborg kommune er positiv til forslaget om at kommunale oppgavefellesskap er egne rettssubjekter, kan få delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve annen offentlig myndighet. Forslaget kan gjøre samarbeidsformen aktuell for flere oppgaver og legge bedre til rette for langsiktige samarbeid mellom faste samarbeidspartnere. Når et oppgavefellesskap skal utøve offentlig myndighet, er det viktig med tydelige regler om delegasjon, administrativ ledelse, internkontroll, rapportering og deltakerkommunenes styring og kontroll. Kommunale oppgavefellesskap gir deltakerkommunene innflytelse gjennom et felles folkevalgt organ. Dette skiller modellen fra administrativt vertskommunesamarbeid, hvor det ikke finnes et tilsvarende felles styringsorgan. For samarbeid som omfatter flere oppgaver og har et langsiktig perspektiv, kan dette bidra til en tydeligere politisk forankring og mer balansert innflytelse mellom deltakerkommunene. Samtidig bør det stilles spørsmål ved hvor mange ulike indirekte folkevalgte organer man skal ha. Det kan bli uoversiktlig for alle parter, skape distanse til velgerne og medføre mer byråkrati, med mange ulike konstellasjoner.

Gitt modeller med oppgavefellesskap, er Sarpsborg kommune positiv til forslaget om at flere oppgaver og tjenester kan samles i ett og samme oppgavefellesskap. Dette kan bidra til mer helhetlige og langsiktige samarbeidskonstellasjoner, redusere fragmenteringen av kommunens samarbeid og gjøre samarbeidene enklere å styre og følge opp. Erfaringene fra samarbeidet mellom Sarpsborg og Fredrikstad viser at det er behov for å kunne vurdere samarbeid på tvers av flere tjenesteområder og funksjoner.

Sarpsborg kommune ser verdien av å åpne for administrativt vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppgaver de har felles. Dette kan gi større fleksibilitet i samarbeid mellom forvaltningsnivåene og legge til rette for mer hensiktsmessig organisering av felles oppgaver. Forslaget kan blant annet være aktuelt innen administrative støttefunksjoner som arkiv, IKT og andre fellestjenester der kommuner og fylkeskommuner har sammenfallende behov. Det må tilstrebes at samarbeidet skal være oversiktlig og at det skal være tydelig hvor myndighet og ansvar faktisk ligger.

Sarpsborg kommune har ikke et tilstrekkelig erfaringsgrunnlag til å ta tydelig stilling til forslaget om å utvikle vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Samtidig kan kommunen se at forslaget inngår i departementets mål om et mer oversiktlig regelverk med færre samarbeidsformer, og at behovet for modellen kan bli mindre dersom kommunale oppgavefellesskap gis utvidede fullmakter.

Sarpsborg kommune mener at eventuelle lovendringer bør følges av oppdaterte veiledere, standardiserte avtalemaler og andre praktiske verktøy. Det bør også legges bedre til rette for deling av erfaringer mellom kommunene. Dette kan redusere ressursbehovet ved etablering av interkommunale samarbeid og bidra til mer robuste og langsiktige samarbeidsløsninger.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Saken har ingen direkte økonomiske konsekvenser for Sarpsborg kommune. Tydeligere regler og bedre praktisk veiledning kan redusere ressursbehovet ved etablering og videreutvikling av interkommunale samarbeid.

Miljø:

Saken har ingen direkte miljømessige konsekvenser.

Folkehelse:

Saken har ingen direkte konsekvenser for folkehelsen.