

Saksutredning

Arkivsak: 2026/1726-2

Saksbehandler: Petter Lindseth/ Bodil Brå Alsvik

Sakens gang

Saksnr.	Møtedato	Utvalg
	30.09.2026	Kommunestyret

Forslag til endringer i reglene om interkommunalt samarbeid - høring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunestyret slutter seg til kommunedirektørens forslag til uttalelse til de foreslåtte endringer i kommuneloven om interkommunalt samarbeid.

Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt på høring forslag til omfattende endringer i kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid. Endringene er særlig relevante for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal, som nå utreder flere samarbeidsløsninger innen samfunnsutvikling, planlegging, arealforvaltning og øvrige myndighetsområder.

Kommunene støtter i hovedsak lovforslaget, som legger til rette for mer langsiktige og robuste interkommunale samarbeid, blant annet ved at kommunale oppgavefelleskap kan få myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve offentlig myndighet.

Samtidig peker kommunene på flere prinsipielle spørsmål som bør avklares før lovendringene vedtas. Det gjelder særlig behovet for sterkere demokratisk kontroll, tydeligere ansvars- og rollefordeling, større lokalt handlingsrom og hvordan kommunenes overordnede ansvar skal ivaretas når oppgaver legges til interkommunale rettssubjekter. Kommunene etterlyser også avklaringer knyttet til klageordninger, kommunedirektørens ansvar, innbyggernes forståelse av forvaltningen og risikoen for at viktige beslutninger flyttes bort fra kommunestyrene

For de tre kommunene kan lovforslaget gi nye muligheter til å etablere robuste fagmiljø på tvers av kommunegrensene uten bruk av vertskommunemodellen. Kommunene anbefaler derfor at lovforslaget videreutvikles med sterkere vekt på demokratisk styring, lokal fleksibilitet, klare ansvarsforhold og god veiledning til kommuner som skal etablere nye samarbeidsløsninger.

Bakgrunn for saken

Kommunal- og distriktsdepartementet har i brev av 01.06.26 sendt på høring forslag til endringer i reglene om organisering av interkommunalt samarbeid. Høringsfristen er 01.10.26.

Melhus, Skaun og Midtre Gauldal er i gang med å vurdere flere samarbeidsløsninger innen samfunnsutvikling, arealforvaltning, planlegging og øvrige myndighetsområder. Valg av organisasjonsmodell vil få stor betydning for kommunenes evne til å bygge robuste fagmiljøer samtidig som lokal demokratisk styring ivaretas.

Kommunedirektøren anser det som viktig å uttale seg om de foreslåtte endringer i kommuneloven, og forslag til høringsuttalelse legges med denne saken fram for politisk behandling.

Faktiske opplysninger

Hvorfor uttale seg?

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt et omfattende forslag til lovendringer på høring med høringsfrist 01.10.26. Forslaget innebærer blant annet å gi kommunale oppgavefellesskap myndighet til å fatte enkeltvedtak, åpne for tettere samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, samt avvikle ordningen med felles folkevalgt nemnd i

vertskommunesamarbeid. Ved å sende høringssvar kan kommunene direkte påvirke utformingen av det endelige lovverket.

Ut fra de foreslåtte endringer har en høringsuttalelse betydning for å

- Sikre lokalpolitisk styring
- Forme fremtidens tjenestekvalitet
- Sikre demokratisk kontroll og innsyn
- Tydeliggjøre roller og ansvar
- Tilpasse handlingsrommet til lokale behov

Høringsnotatet kan leses og innspill/høringssvar sendes digitalt direkte via Regjeringen.no sin høringsportal.

Om behovet for endringer i loven

Oppgavene og ansvaret kommunene har, gjør at samarbeid er en forutsetning for å kunne løse samfunnsoppdragene. Det er imidlertid en utfordring at kommunenes samarbeid i dag viser seg å være fragmentert; kommunene samarbeider med mange ulike kommuner i forskjellige samarbeidskonstellasjoner.

Selv om kommunene også i dag kan velge mellom flere ulike samarbeidsmodeller, mangler det en samarbeidsform som er særlig tilpasset samarbeid mellom faste samarbeidspartnere om flere oppgaver og tjenesteområder, og som styres av et felles folkevalgt organ. Det mangler også en mulighet for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner gjennom et felles vertskommunesamarbeid.

Deler av regelverket er i dag vanskelig å forstå, samt at det kan oppleves som lite fleksibelt. I arbeidet med å vurdere endringer i reglene har departementet derfor lagt stor vekt på hensynet til forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Det er behov for et regelverk som gir kommunene tilstrekkelig handlingsrom basert på lokale behov, samtidig som det ikke må være så åpent og uregulert at det blir vanskelig å manøvrere i. Samtidig må det sikres forsvarlige rammer rundt samarbeid, og at deltakerne har nødvendig styring og kontroll. Samarbeid må også kunne ha en viss selvstendighet for å være styringsdyktig og effektivt.

De mest sentrale forslagene til endringer

Det er totalt sett foreslått mange endringer i kommuneloven, men flere av endringene kommer naturlig som en følge av de mer overordnede og prinsipielle forslagene til endringer (følgeendringer). De viktigste og mer prinsipielle endringsforslagene er:

➤ **Utvidet myndighet for kommunalt oppgavefellesskap**

- Det foreslås å åpne for at kommunalt oppgavefellesskap kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve annen offentlig myndighet, samt vedta forskrifter. Det fordres da at oppgavefellesskapet organiseres som et eget rettssubjekt.
- Det legges opp til en mer robust styringsstruktur som tilrettelegger bedre for omfattende og forsterkede samarbeid, og som blant annet bidrar til å sikre folkevalgt kontroll og innsyn.

➤ **Klargjøring av modellene og rydding i strukturene**

- Departementets forslag innebærer at kommuneloven vil åpne for to ulike former for oppgavefellesskap; oppgavefellesskap med begrenset myndighet (ikke eget rettssubjekt) og oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet (eget rettssubjekt). Forskjellene klargjøres i lovteksten.
- Avvikling av felles folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid.
- Presiseringer og tydeliggjøringer for grensene mellom og rollene til henholdsvis kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd. Interkommunalt politisk råd skal også kunne etableres i to varianter; selvstendig og ikke-selvstendig rettssubjekt.

➤ **Tverretattlig og felles vertskommune**

- Det blir tillatt for kommuner og fylkeskommuner å inngå vertskommunesamarbeid om oppgaver de har felles.

En høringsuttalelse der absolutt alle foreslåtte endringer i kommuneloven kommenteres/vurderes, vil være en svært omfattende jobb. Flere av endringsforslagene får heller ikke noen betydning for pågående utredningsarbeid om interkommunalt samarbeid for vår kommune. Kommunedirektørens forslag til høringsuttalelse er derfor konsentrert om de endringsforslag som vurderes å være de aller mest sentrale og prinsipielle, og som kan ha avgjørende betydning for de valg som skal gjøres når det gjelder framtidig organisering av interkommunale samarbeid.

Vurdering/ kommunedirektørens forslag til høringsuttalelse

"Det er positivt at regjeringen ser på hvordan kommunene kan samarbeide bedre. Det er helt klart nødvendig med fleksible samarbeidsmodeller for å kunne levere tjenester av høy kvalitet også framover. Samtidig er det viktig at regelverket legger til rette for god eierstyring, tydelig rolle- og ansvarsdeling og effektiv ressursbruk.

Etter en helhetlig vurdering av de foreslåtte endringer, er det kommunenes tilbakemelding at kommuneloven nå med de foreslåtte endringer langt på vei vil legge til rette for å kunne ivareta de behov som er nevnt ovenfor. Generelt sett støttes de foreslåtte endringer.

Til noen av de konkrete endringsforslagene har imidlertid kommunene synspunkter/ønske om endringer/presiseringer:

➤ **Om at det åpnes for to ulike typer oppgavefellesskap (eget/ikke eget rettssubjekt)**

Disse to organisasjonsformene vil i praksis være ganske så forskjellig, både når det gjelder typer samarbeid og måten de organiseres på. Av hensyn til klarhet i kommunikasjon både internt og eksternt, ville det vært enklere om de hadde ulikt navn/betegnelse. Departementet selv foreslår å bruke betegnelsen oppgavefellesskap med begrenset myndighet om samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt, og

betegnelsen oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet. Det foreslås at betegnelsene/navnene er mer forskjellig.

➤ **Om oppgavefellesskap som eget rettssubjekt**

Det går fram av høringsnotatet at oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt er tenkt for mindre omfattende samarbeid, samarbeid av kortere varighet som f.eks. prosjekt og/eller mindre oppgaver/enkeltstående oppgaver. For mer sammensatte og langvarige samarbeid er altså ikke denne organisasjonsmodellen tenkt.

Vertskommunemodellen er mye brukt i dag, og fungerer godt på flere måter. Hovedutfordringen er imidlertid at ikke alle kommunene i samarbeidet i fellesskap tar og får rollen som premissgivere for hvordan samarbeidet skal fungere. Videre er det en ulempe at den administrative vertskommunemodellen ikke åpner for delegering myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve offentlig myndighet.

Ut fra disse betraktningene dras den konklusjon at det blir oppgavefellesskap som eget rettssubjekt som blir den mest aktuelle samarbeidsformen dersom muligheten for å fatte enkeltvedtak og utøve offentlig myndighet skal ivaretas. Denne modellen ivaretar også til en viss grad behovet for demokratisk styring og kontroll - i og med at det lovfestes et krav om et politisk sammensatt representantskap. Samarbeidsmodellen bygger på kommunalrettslige prinsipper.

Både den folkevalgte og administrative organiseringen av oppgavefellesskap som eget rettssubjekt er relativt detaljert regulert gjennom de foreslåtte lovendringer. Dette er positivt for å unngå uklarheter, sikre forutsigbarhet, effektivitet, osv. i et samarbeid. Kommunene vil imidlertid påpeke at disse behov må balanseres opp mot behovet for fleksibilitet og lokalt handlingsrom; at lokale behov og ønsker vedrørende omfanget på politisk og administrativ innflytelse i samarbeidet kan hensyntas.

Rent praktisk kan ønsket om lokale særordningen ivaretas gjennom samarbeidsavtalen. Det er altså av avgjørende betydningen at loven ikke setter begrensninger for hvordan et samarbeid ønskes organisert og styrt.

Departementet peker selv på dette behovet ved at de skriver:

"Når oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt, blir kommunenes styring og kontroll med samarbeidet mer indirekte enn når tjenester og oppgaver løses i kommunens egne organisasjon. Departementet understreker at dette er en nødvendig del av å samarbeide

med andre. For at interkommunalt samarbeid skal være effektivt og styringsdyktig, må deltakerne ha noe mindre direkte påvirkning i styringen og driften. Departementet har i dette høringsnotat vært opptatt av å balansere hensynet til effektivitet og styringsdyktighet for oppgavefellesskapet, mot deltakernes legitime interesser i å kunne påvirke det som skjer i samarbeidet. **Departementet foreslår derfor flere forslag som skal styrke deltakernes mulighet for styring og kontroll.**

Dersom det av ulike grunner er behov for å ha større grad av kontroll over hvilke beslutninger samarbeidet kan ta alene, kan myndigheten til samarbeidet begrenses gjennom samarbeidsavtalen. Det vil alltid være opp til kommunestyrene og fylkestinget selv å beslutte hvilken myndighet som skal delegeres til oppgavefellesskapet."

Det er helt nødvendig at det som sies her også kommer entydig og klart fram i lovteksten. I tillegg vil kommunen understreke at det også bør komme klart fram at forhold som går på organisering kan reguleres gjennom samarbeidsavtalen; eksempler er oppretting av, deltakelse i og delegering av myndighet til underordnede organer til representantskapet. Det samme gjelder for eksempel muligheten for å regulere hvem som skal tilsette daglig leder av et slikt oppgavefellesskap.

Kommunene ønsker å peke på at behovet for selvstendighet (autonomi) for et samarbeidsorgan og utfordringen med at organet kan bli "en stat i staten" oppleves som et dilemma. Begge hensyn er viktige, spørsmålet er hvordan dette slår ut i praksis. Dersom et oppgavefellesskap som eget rettssubjekt får for mye selvstendighet, er risikoen stor for at det utvikler seg "stater i staten", og dersom omfattende og sentrale deler av kommunenes tjenesteproduksjon og forvaltning legges til slike interkommunale samarbeidsorgan, hva blir da til slutt igjen i deltakerkommunene? Hvordan skal forholdet mellom kommunedirektør og administrativ leder for oppgavefellesskapet fungere/håndteres? Hvordan ivareta kommunedirektørens plikter etter kommuneloven, herunder det å samkjøre og se helhet mellom kommunale tjenester og tjenester som styres interkommunalt?

Hva med de langsiktige konsekvensene med tanke på rekruttering av kompetanse til kommunene?

Dette er sentrale spørsmål som må hensyntas i utformingen av lovverket.

Kommunene mener lovforslaget representerer en grunnleggende endring i hvordan interkommunalt samarbeid kan organiseres. Der vertskommunemodellen tidligere har vært det mest aktuelle alternativet ved myndighetsutøvelse, åpner lovforslaget for at kommunale oppgavefellesskap kan bli et reelt og mer likeverdig

alternativ. Oppgavefellesskap som rettssubjekt og flere nye regler for styring og kontroll er imidlertid krevende å forstå og ha oversikt over. Dette kan potensielt svekke interkommunalt samarbeid som en strategi og selvstendig alternativ til kommunesammenslåing.

➤ **Om kommunenes overordnede ansvar for levering av tjenester til innbyggerne - og spørsmålet om hvem skal være klageinstans**

I høringsnotatet understreker departementet at etablering av formelle samarbeidsordninger for tjenesteyting ikke fratar den enkelte kommune det overordnede og helhetlige ansvaret for at det gis tilstrekkelige og gode nok tjenester til innbyggerne. Det understrekes videre at det ikke er snakk om myndighetsoverføring, men om delegering. Sett i lys av denne presiseringen, finner kommunen det merkelig/lite logisk at det er samarbeidsorganet selv som er foreslått som klageinstans. Det er selvsagt forvaltningsmessig korrekt at samarbeidsorganet behandler en klage som første instans, altså har mulighet til å omgjøre sitt vedtak, men om vedtak opprettholdes burde en annen/ny klageinstans kunne vurdere saken. Ut fra kommunens overordnede ansvar for sine innbyggere bør klageinstansen være kommunen, om det da ikke er statsforvalter som er rette klageinstans.

Kommunene ber departementet vurdere om den foreslåtte klageordningen i tilstrekkelig grad reflekterer at den enkelte deltakerkommune fortsatt har det overordnede ansvaret for tjenestene som ytes gjennom samarbeidet.

I denne sammenheng vil kommunene også peke på utfordringen med å skulle ivareta behovet for forenkling og tydelighet overfor innbyggerne, dvs. at den enkelte innbygger skal kunne forstå forvaltningen; hvem behandler innbyggers sak, hva gjør kommune versus oppgavefellesskapet.

➤ **Om kommunen som lokaldemokratisk arena og aktør**

En av kommunens fire grunnleggende roller i lokalsamfunnet er å være lokaldemokratisk arena; en møteplass for lokalpolitikk og folkestyre der innbyggere kan delta, påvirke beslutninger og velge sine politiske representanter.

Det er behov for en måte å organisere interkommunalt samarbeid på som legger til rette for at samarbeidsorganet også kan fatte enkeltvedtak, og i alle fall til en viss grad kan

utøve offentlig myndighet. Dette behovet må imidlertid balanseres opp mot ivaretagelse av kommunens rolle som demokratisk arena. Det kan stilles spørsmål ved om dette prinsippet i stor nok grad vil bli ivaretatt gjennom et oppgavefellesskap som eget rettssubjekt, der politiske beslutninger fattes av et representantskap som kanskje består av bare to politikere fra hver av deltakerkommunene. Dette blir en ordning som innebærer at politikere fra andre kommuner enn den kommunen saken gjelder vil kunne ha flertall.

Hvilke konsekvenser vil en slik ordning få for lokalpolitikken/kommunestyrene i et mer langsiktig perspektiv? Vil kommunestyrene bli "tømt" for beslutningsmyndighet?

Konkret problemstilling:

- Hvor stor andel av kommunens virksomhet kan legges til oppgavefellesskap?*
- Hvordan skal kommunestyrene føre løpende politisk kontroll?*
- Hvordan skal kommunedirektørene ivareta sitt helhetlige lederansvar?*

Lokalt, for kommunene Skaun, Melhus og Midtre Gauldal, vil lovforslaget kunne få særlig betydning for etablering av samarbeid innen overordnet planlegging, byggesak, miljøforvaltning, landbruksforvaltning, GIS, næringsutvikling og andre samfunnsutviklingsoppgaver. Forslaget kan gi bedre muligheter til å etablere robuste og langsiktige fagmiljø på tvers av kommunegrensene uten at én kommune må opptre som vertskommune.

Oppsummert er hovedelementene i kommunens høringsuttalelse:

- Støtter i hovedsak lovforslaget*
- Ber om at det åpnes for en sterkere demokratisk kontroll*
- Større lokal fleksibilitet*
- Bedre avklaring av ansvarsforhold*

Utover det som er spesielt kommentert her, har kommunen ingen ytterligere innspill/kommentarer, men kommunene vil formidle at departementet bør tilrettelegge for betydelig veiledning og bistand til kommunene (gjerne interaktivt) i oppbygging av fastere og mer langsiktige samarbeid. Veiledningsmaterialet bør ikke bare være tekst, men også figurerer/tegninger som konkretiserer. Det vises igjen til at flere kommuner nå er godt i gang med å utrede ytterligere samarbeid, som blant annet Skaun, Melhus og Midtre Gauldal."

Folkehelsevurdering

Ikke vurdert særskilt.

Miljømessig vurdering

Ikke vurdert særskilt.

Økonomisk vurdering

Ikke vurdert særskilt.