



ENDELIG RAPPORT

**EKSEMPLER PÅ SJEKKLISTER, SAMARBEIDSAVTALER MV. FOR
INTERKOMMUNALT SAMARBEID**

14. DESEMBER 2023

INNHold

1	INNLEDNING	3
1.1	FORMÅL.....	3
1.2	METODE OG AVGRENSNING	3
2	INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	4
3	PROSESS FOR Å ETABLERE INTERKOMMUNALT SAMARBEID	6
4	FASE 1 - HVORFOR SAMARBEIDE	9
4.1	STEG 1 - AVKLARE KOMMUNENS BEHOV FOR Å SAMARBEIDE.....	9
4.2	STEG 2 - AVKLAR OMFANG OG FORM PÅ SAMARBEIDET.....	9
4.3	STEG 3 - VURDER FORDELER OG ULEMPER VED ET SAMARBEID	10
4.4	SAKSFREMLEGG	11
5	FASE 2 - HVORDAN SAMARBEIDE	13
5.1	KORT OM MODELLER FOR SAMARBEID	13
5.2	STEG 4 - ETABLER KRITERIER FOR VALG AV SAMARBEIDSMODELL	15
5.3	STEG 5 - AVKLAR KONSEKVENSER VED ULIKE SAMARBEIDSMODELLER.....	16
5.4	SAKSFREMLEGG	18
6	FORDELING AV KOSTNADER	19
6.1	PRINSIPPER FOR KOSTNADSDDELINGEN	19
6.2	EKSEMPEL PÅ ULIKE TILNÆRMINGER TIL KOSTNADSFORDELINGEN	21
7	EKSEMPLER PÅ SAMARBEIDSAVTALER	25
7.1	EKSEMPEL PÅ SAMARBEIDSAVTALE FOR INTERKOMMUNALT POLITISK RÅD	27
7.2	SAMARBEIDSAVTALE FOR KOMMUNALT OPPGAVEFELLESSKAP.....	31
7.3	EKSEMPEL PÅ AVTALE OM VERTSKOMMUNESAMARBEID	34
7.4	EKSEMPEL PÅ IKS SELSKAPSAVTALE	38

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL

Departementet har et pågående arbeid med å utarbeide en veileder om interkommunalt samarbeid.¹ Formålet med arbeidet er at det skal bidra til at kommuner kan opprette og drive velfungerende interkommunale samarbeid innenfor rammene i regelverket.

Kommuner samarbeider på et stort antall områder. Motivasjon og formål varierer og med dette hva som er egnet samarbeidsmodell. Utgangspunktet vil normalt være at interkommunalt samarbeid velges der kommuner kan løse en oppgave bedre gjennom et samarbeid og tilgang på felles ressurser og kompetanse, og derav kan levere en bedre tjeneste til innbyggerne enn hva kommunene klarer hver for seg.

Formålet med denne rapporten har vært å identifisere problemstillinger kommunen bør avklare i prosessen med å vurdere et samarbeid og type samarbeidsform som grunnlag for en politisk beslutningsprosess. Videre har vi beskrevet ulike tilnærminger til fordeling av kostnader i et samarbeid. Til sist gis det eksempler på samarbeidsavtaler for de ulike samarbeidsmodellene iht. kommunelovens kap. 17-20 og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven):

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefelleskap
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunale selskaper (IKS)

Rapporten beskriver en metodisk og praktisk tilnærming for å vurdere om et interkommunalt samarbeid er hensiktsmessig, og i tilfelle, hvilken organisering av samarbeidet kommunen bør velge. For nærmere beskrivelse av samarbeidsmodeller vises til KDDs veileder (2023).²

Rapporten er utarbeidet av BDO og CMS Kluge. I arbeidet er det lagt vekt på å innhente god praksis. Dette har vi gjort gjennom intervjuer og tilbakemeldinger fra ressurspersoner med lang og variert erfaring fra interkommunale samarbeid. Gruppen har bidratt med gode innspill, eksempler og problemstillinger. Vi og sender en stor takk for bidrag og innspill til:

- Drammen kommune
- Indre Østfold kommune
- Ringebu kommune
- GIVAS IKS
- Østre Agder interkommunale politiske råd
- Listersamarbeidet

1.2 METODE OG AVGRENSNING

Rapporten omhandler felles kommunal oppgaveløsning etter kommuneloven § 17-1, som dreier seg om å «*utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.*» Nettverk, fagsamarbeid og andre former for samarbeid som ikke handler om å «*utføre oppgaver*» faller utenfor, med mindre de er del av en organisatorisk enhet som interkommunale politiske råd eller kommunalt oppgavefelleskap. Arbeidet inkluderer ikke opprettelsen av aksjeselskaper, som vil være særlig aktuelt ved samarbeid som bygger på kommersielle muligheter og forretningsmessig risiko.

I rapporten bruker vi begrepet «samarbeidsavtaler» som også omfatter selskapsavtaler etter IKS-loven.

Rapporten gjør ingen krav på å være uttømmende, men er ment å gi innspill på forhold som kan bidra til å forenkle etableringen av samarbeidet. Det understrekes at alle prosesser vil ha sin egen dynamikk som vil innebære ulike behov og utfordringer. Selv om veilederen er ment til å gi

¹ Kilde: Regjeringen.no: Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven (KDD veileder (2023)).

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-interkommunalt-samarbeid/id2998121/>

kommuner veiledning, er kvaliteten på prosessen frem mot beslutningen om et interkommunalt samarbeid og måten det interkommunale samarbeidet deretter etableres og ledes avgjørende for resultatet. Det anbefales at kommunene trekker på nødvendig kompetanse og erfaring fra andre etter behov i slike prosesser.

2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Kommuner løser oppgaver og leverer tjenester i samarbeid innenfor en rekke områder over et bredt spekter av tjenester. Omfanget kan variere fra mindre fagsamarbeid til samarbeid om store tjenesteområder som vann og avløp, renovasjon, brann og redningstjenester og helsetjenester. Oppgavene inkluderer lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester. Vanlige områder for interkommunalt samarbeid inkluderer:

- Politiske samarbeid. Koordinering av politiske initiativ for å oppnå felles mål og håndtere regionale utfordringer.
- Nærings- og samfunnsutvikling. Samarbeid for å fremme økonomisk utvikling, tiltrekke investeringer, støtte lokale næringsliv, felles strategier for å styrke regionen og lokalsamfunn, samt tomt- og eiendomsutvikling.
- Helse og velferd. Samarbeid om innbyggerrettede tjenester innen barnevern, helsetjenester, eldreomsorg og andre sosiale tjenester.
- Oppvekst og skole. Barnevern (barnevernvakt) og PPT, spesialskoler og for eksempel felles utvikling av utdanningstilbud og kompetansebygging for å møte regionale behov.
- Infrastruktur og miljøutfordringer. Fagforum, samarbeid om utvikling og vedlikehold av infrastruktur som veier, vann- og avløpssystemer, felles vann-, avløps- og renovasjonsvirksomhet, energi, felles innsats for planlegging, arealforvaltning, og håndtering av miljøspørsmål.
- Beredskap og sikkerhet. Samarbeid innen beredskapstjenester, brann- og redningstjenester, samt tiltak for å styrke samfunnssikkerheten.
- Teknologi, digitalisering og administrasjon. Samarbeid innen informasjonsteknologi, digitalisering av tjenester, innkjøpsarbeid, revisjon og deling av ressurser for å optimalisere effektiviteten.

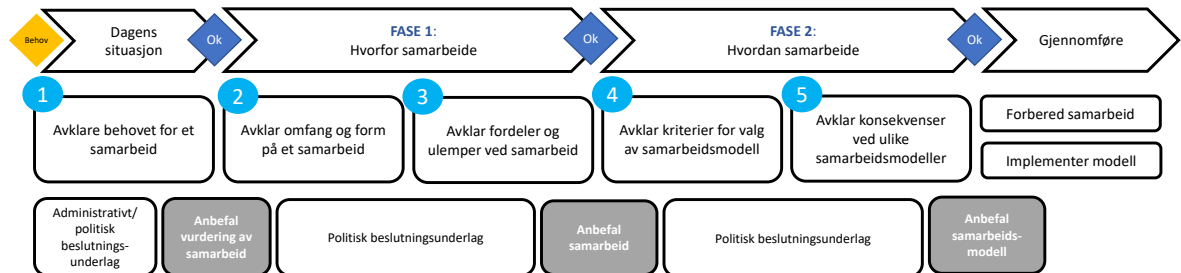
Hvilke tjenester som er formålstjenlig å samarbeide om og hvor omfattende samarbeidet bør være, vil variere fra region til region og den enkelte kommunens behov. Uavhengig av endelig form og innhold på samarbeidet, bør prosessen frem til etableringen ivareta noen sentrale prinsipper for et langvarig og fungerende samarbeid, og inkludere

- at det gis et mandat fra kommunestyret om å utrede samarbeidet til kommunedirektøren, et eierutvalg ledet av ordførere, e.l.
- at den administrative og politiske prosessen kjøres parallelt i de involverte kommunene, gjerne gjennom en felles arbeidsgruppe med representanter fra kommunene
- at det gjøres en grundig forankring og involvering mot alle berørte kommunestyre for å sikre at de har eierskap til det interkommunale arbeidet
- at det er et klart, forstått og forankret formål og grunnlag for samarbeidet blant administrasjonen og hos politikere
- at samarbeidets ansvar (og hva det ikke er ansvarlig for) avklares og kommuniseres tydelig til alle interessenter
- at oppgavefordelingen mellom samarbeidet og den enkelte kommunens tjenesteproduksjon er klar og godt kommunisert
- at det er tydelig beskrevet hvilke ulike roller kommunen har i samarbeidet, både som eier (politisk nivå) og som kunde/oppdragsgiver/bestiller (kommunedirektørens organisasjon)

- at dilemmaer og rollesammenblandinger som kan oppstå er beskrevet og hvilke regler for kommunikasjon, herunder eskalering som gjelder i de ulike tilfellene
- at lokalisering og ledelse av samarbeidet med tilhørende arbeidsplasser avklares tidlig i en prosess
- at eierstrategiske spørsmål, herunder krav til egenfinansiering, inntjening og forventninger til kommersielle/markedsorienterte aktiviteter mot eksterne kunder er avklart
- at det er avklart i hvilken grad samarbeidet også skal ha et forvaltningsansvar, herunder være høringsinstans, utrede eller uttale seg i ulike saker i kommunene eller opp mot f.eks. statlige myndigheter
- at fordeling av kostnader og ressursbruk på samarbeidet er klart kommunisert, forstått og forankret i både den politiske og administrative ledelsen
- at man har diskutert og vedtatt regler for hva som gjelder ved inntreden og uttreden av samarbeidet, samt retningslinjer for hvordan man skal håndtere konflikter. Dette sikrer en felles intensjon og forståelse av prosessene
- at ulike interesser kartlegges og at alle berørte parter, herunder ansatte og tillitsvalgte, holdes løpende orientert og involvert gjennom en åpen og transparent prosess(.

3 PROSESS FOR Å ETABLERE INTERKOMMUNAL SAMARBEID

Figuren under illustrerer prosessen fra et behov for å vurdere et mulig samarbeid oppstår og frem til et interkommunalt samarbeid besluttes gjennomført.



Figur 1: Prosess for å etablere et interkommunalt samarbeid. Kilde: BDO.

Prosesen er fremstilt sekvensielt i to faser (fase 1 og fase 2) og frem steg (1-5), men vil i praksis kunne gjennomføres både samtidig og i ulik orden.

Videre har vi illustrert at den politiske beslutningsprosessen kan deles i tre, der kommunestyret først tar stilling til at et samarbeid skal vurderes etter en redegjørelse for dagens situasjon, deretter tas det stilling til om man faktisk skal samarbeide om oppgaven eller tjenesten etter en redegjørelse for «hvorfor samarbeide», og til slutt vedtar hensiktsmessig organisering av samarbeidet etter en redegjørelse for «hvordan samarbeide».

Første steg (1) handler om å **avklare behovet** for et samarbeid. Målet er å få innsikt i dagens situasjon og eventuelle utfordringer. Andre og tredje steg handler om finne svar på **hvorfor** et samarbeid vil være en god løsning, ved å avklare omfang og form (2) på samarbeidet, etterfulgt av en vurdering av fordeler og ulemper ved samarbeidet (3).

I steg fire og fem vurderes **hvordan** kommunen skal samarbeide ved å etablere kriterier (4) som er viktig for kommunen å sikre gjennom samarbeidsmodell og hvilke konsekvenser (5) de ulike modellene vil ha for kommunen.

Hvor omfattende prosessen vil være, er avhengig av form, innhold, størrelse og kompleksitet på oppgaven som det vurderes å samarbeide om. For eksempel vil avklaring av omfang og form på samarbeidet legge direkte føringer for hvilken samarbeidsmodell som er hensiktsmessig. Etableringen av et enkelt kommunalt oppgavefelleskap med en administrativ ressurs, vil naturlig nok kreve et betydelig enklere beslutningsgrunnlag og derav en enklere prosess, enn etableringen av et interkommunalt vann- og avløpsverk, der det er store materielle verdier og mange ansatte og andre interessenter involvert.

Behovet for å vurdere et samarbeid kommer enten etter et politiske eller administrativt initiativ, og gjerne som en følge av at

- det skjer en endring i driftsgrunnlag for dagens tjeneste. For eksempel ved svakere kommuneøkonomi eller tap av en sentral kompetanse/ressurs og/eller rekrutteringsutfordringer
- kommunen mottar en invitasjon om å delta i et samarbeid fra en eller flere kommuner
- det kommer endringer i eksisterende lovverk eller nye lovkrav og pålegg

- det er nødvendig å effektivisere en tjeneste og oppnå økt verdi for ressursene gjennom realisering av stordriftsfordeler
- det er behov for en større investering og tilhørende finansiering(.

Uavhengig av utgangspunktet for prosessen bør kommunedirektøren legge frem en sak for å sikre et mandat fra kommunestyret om å gjennomføre en konsekvensvurdering av det nye behovet og hvorvidt et samarbeid bør inngås eller ikke.

Nedenfor gis en kort beskrivelse av de ulike stegene i prosessen for å etablere et interkommunalt samarbeid.

Steg 1) er å avklare om kommunen har et behov for å samarbeide, og om det er hensiktsmessig å vurdere et samarbeid med andre kommuner

I dette ligger blant annet en vurdering av om kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til løse oppgaven på en tilfredsstillende måte for sine innbyggere. For eksempel kan endringer i lovkrav medføre behov for ny kompetanse eller organisering, eller om en kommune er særlig sårbar innenfor et tjenesteområde på grunn av ressursmangel. Analysen og vurderingen av dagens situasjon gjøres av administrasjonen. Her bør det være en bred involvering som danner grunnlaget for et politisk beslutningsdokument med en anbefaling om å vurdere eller ikke vurdere et samarbeid.

Anbefal vurdering av samarbeid

Dersom administrasjonens anbefaling om å vurdere et samarbeid vedtas av kommunestyret, bør det gå frem av vedtak at administrasjonen får et mandat til å utrede samarbeidet.

Steg 2) innebærer en vurdering av hva man bør samarbeide om, eller avklare omfanget og hvilken form samarbeidet kan ha

Etter en beslutning om å utrede et samarbeid, må omfang og form på samarbeidet avklares. I dette ligger å kartlegge og definere hvilke oppgaver og aktiviteter som skal inngå i et samarbeid, hvordan og hvor de skal løses. Det kan involvere nytenkning, men vil ofte dreie seg om å få oversikt over dagens kompetanse og ressurser i kommunene. Dette gjøres for å avklare hvilke ressurser som skal overføres til det nye samarbeidet, og i hvilken grad dette skal gjennomføres.

Steg 3) innebærer å vurdere fordeler og ulemper ved å etablere et samarbeid

Dette inkluderer en vurdering av om oppgaven vil løses mer effektivt og bedre gjennom samarbeidet, om tjenestetilbudet til innbyggerne blir utvidet eller bedre, og om kommunens tilgang og styring på kompetanse og ressurser blir hensiktsmessig. En sentral del av dette arbeidet er å få en forståelse av hvordan et samarbeid vil innvirke på oppgaveløsning og tjenesteleveranse i de øvrige deler av kommunen, herunder om kommunen vil inneha tilstrekkelig kompetanse for å følge opp og bruke samarbeidet. Flere av vurderingene i dette steget kan inneholde premisser som kan være lagt av andre og/eller som må utredes i fellesskap med samarbeidskommunene.

Anbefal samarbeid

Beskrivelse av samarbeidet, både fordeler og ulemper, dokumenteres gjennom et politisk beslutningsunderlag som legges frem for kommunestyret. Dersom kommunestyret samtykker i en anbefaling om samarbeid og vedtar et videre arbeid med samarbeidet, gis kommunedirektøren mandat til å utrede samarbeidsmodell.

Steg 4) innebærer å avklare hvilke kriterier organiseringen av samarbeidet må imøtekomme

Sentrale kriterier som bør konsekvensvurderes inkluderer eierstyring og kontroll, økonomi, ressurser og kompetanse, arbeidsprosesser og systemer, resultat og måloppnåelse og forholdet til lov- og regelverk. En viktig presisering i denne sammenheng er at representantskapene (og ev. underordnede styringsorganer) i samarbeidsformene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap er folkevalgte organer, som betyr at de må følge reglene i kommuneloven.

Steg 5) innebærer å vurdere konsekvensene av ulike organisering opp mot de definerte kriteriene.

Etter at kriterier for organisering er definert, vurderes konsekvensene av ulik organisering opp mot de definerte kriteriene. I mange tilfeller vil omfang, formål, forventninger til måloppnåelse og krav til styring og kontroll med samarbeidet, definere om det skal organiseres i et interkommunalt politisk råd, et kommunalt oppgavefelleskap eller om en av de mer regulerte samarbeidsformene, vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap, bør benyttes.

Behov og omfang på konsekvensvurderingen vil kunne være svært forskjellig avhengig av samarbeidsmodell, der valget mellom vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap krever et betydelig mer omfattende arbeid enn om samarbeidet skal etableres i et interkommunalt politisk råd eller som et kommunalt oppgavefelleskap. I vurderingen av vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap, vil særlig graden av forretningsmessig drift være et sentralt kriterium som kan skille de to organisasjonsformene,³ selv om mange av vurderingene mellom disse modellene erfaringsvis vil være av kvalitativ karakter og mindre kvantitative.

Anbefal samarbeidsmodell

Beskrivelse av konsekvenser ved relevante samarbeidsmodeller dokumenteres gjennom et politisk beslutningsunderlag som legges frem for kommunestyret som så vedtar hvordan samarbeidet skal organiseres.

I det følgende beskrives steg for steg hvordan kommunen kan jobbe i en prosess for å utforske muligheten for samarbeid om en oppgave eller tjeneste.

³ For samarbeid og oppgaver med forretningsmessig drift kan også organisasjonsformen aksjeselskap være relevant.

4 FASE 1 - HVORFOR SAMARBEIDE

Første fase er å etablere et godt faktagrunnlag for hvorfor kommunen skal samarbeide om en oppgave eller tjeneste. Fasen kan inndeles i tre steg, der steg en (1) er å avklare kommunes behov for et samarbeid og steg to (2) er å avklare omfanget og formen på et mulig samarbeid. I steg tre (3) vurderes fordeler og ulemper ved et samarbeid. Avslutningsvis skisserer vi momenter som bør inkluderes i et saksfremlegg for politisk beslutning, slik at politikerne i kommunene får et solid kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for å avgjøre om samarbeid er et riktig valg.

4.1 STEG 1 - AVKLARE KOMMUNENS BEHOV FOR Å SAMARBEIDE

Første steg er å avklare om det er ønskelig eller hensiktsmessig med et samarbeid med andre kommuner. Sentrale spørsmål i denne sammenheng er:

- Hva er behovet? Hvilke(t) behov skal dekkes?
- Har kommunen ressurser og kompetanse til å løse aktiviteten/tjenesten selv i egen basisorganisasjon?
- Hva er mulighetsområdet ved et samarbeid?
- Hvilken merverdi vil et samarbeid kunne innebære for oppgaveutførelsen i seg selv, for innbyggerne/brukerne og for kommunenes egen styring?
- Har kommunen ressurser og kompetanse til å følge opp samarbeidsløsningen?

For å besvare spørsmålene vil det være sentralt å få et bilde av dagens situasjon ved å

- kartlegge kommunens samlede oppgaveløsning, aktiviteter og ansvar relatert til oppgaven/tjenesten som vurderes for samarbeid
- kartlegge dagens ressurser, kompetanse, behov og utviklingsmuligheter som grunnlag for en beskrivelse av mulighetsområdet
- kartlegge utfordringer ved dagens organisering av tjenesten, oppgaver og aktiviteter i kommunen
- kartlegge behovet for lokal styring kontroll knyttet til oppgaven/tjenesten
- kartlegge eventuelle felles utfordringsbilder knyttet til demografi, geografi eller andre aspekter(.

4.2 STEG 2 - AVKLAR OMFANG OG FORM PÅ SAMARBEIDET

Dersom den innledende kartleggingen viser at kommunen har behov for, eller at et samarbeid med andre kommuner er hensiktsmessig, er neste steg å vurdere omfanget og formen på samarbeidet.

Sentrale spørsmål i denne sammenheng er:

- Hvilke aktiviteter skal inkluderes i samarbeidet?
- Hvilke ressurser skal overføres til samarbeidet?
- Hvordan skal samarbeidet knyttes opp til kommunens relaterte oppgaver/tjenester?
- Hvilke kommuner skal inviteres med i samarbeidet?
- Hvilke oppgaver skal legges til hvilke kommuner?
- Hvordan skal kommunen følge opp samarbeidet?
- Hvilke investeringer og finansiering er nødvendige?
- Hvilken egenfinansiering og hvilken finansiering fra kommunene behøves?

For å besvare disse spørsmålene, vil det være sentralt å få et bilde av et mulig fremtidig samarbeid. Dette kan gjøres ved å

Formål og målsetting

- avklare formålet med samarbeidet
- konkretisere målsetningen med samarbeidet
- beskrive de viktigste suksessfaktorene for samarbeidet(.)

Organisering, kompetanse og ressurser

- avklare hva tjenesten omfatter, og hva tjenesten ikke omfatter
- konkretisere hvilke aktiviteter som skal inngå i samarbeidet
- definere et tydelig grensesnitt mellom kommunen og samarbeidet
- avklare nødvendig infrastruktur for tjenesten og ev. investeringsbehov
- identifisere nødvendig kompetanse for å løse oppgaven eller levere tjenesten
- identifisere kapasitet og kompetanse til å følge opp samarbeidet
- avklare kriterier for lokalisering av aktiviteter
- avklare ulike former for finansieringskilder som er tenkt benyttet (egne inntekter, kapitalinnskudd, driftstilskudd, investeringstilskudd, annet(.))

Lokale interesser og forutsetninger

- avklare kommunens initiale holdning til hvor tjenesten skal lokaliseres
- avklare kommunens initiale holdning til hvor fellestjenester skal styres fra
- avklare ønsket grad av politisk og administrativ styring og kontroll(.))

4.3 STEG 3 - VURDER FORDELER OG ULEMPER VED ET SAMARBEID

Etter at det er etablert et klart bilde av behovet og et mulig omfang på samarbeidet, bør fordeler og ulemper ved et samarbeid identifiseres og evalueres. Sentralt i disse vurderingene vil være en analyse av mulige synergier ved samarbeidet. Synergier inkluderer stordriftsfordeler (reduerte kostnader per ressursenhet) og samdriftsfordeler (utnyttelse av felles ressurser). Samtidig vil det være en rekke vanskelig kvantifiserbare fordeler og ulemper ved et samarbeid som større fagmiljøer og større bruker/kunde grunnlag.

Det vil samtidig være kostnader knyttet til et samarbeid som må identifiseres. Dette inkluderer direkte transaksjonskostnader, og evt. skatte- og avgiftsmessige forhold, men også indirekte kostnader som organisatorisk støy knyttet til motstand mot forandring, og i enkelte tilfeller direkte stordriftsulempes.

Sentrale spørsmålsstillinger i denne sammenheng er:

- Blir oppgaven løst eller tjenesten levert bedre eller billigere gjennom et samarbeid?
- Blir det større rom for å utvikle og drive innovasjon i et samarbeid?
- Blir tilbudet til innbyggerne bedre gjennom et samarbeid?
- Blir summen av innsatsen større og bedre gjennom et samarbeid?
- Blir gevinstene større enn kostnadene ved et samarbeid?

For å besvare disse spørsmålene, vil det være sentralt å få et bilde av fordeler og ulemper ved å vurdere om samarbeidet

Mulige fordeler ved et samarbeid

- gir tilgang på nødvendig spesialisert utstyr og kompetanse
- gir tilgang til nødvendig infrastruktur
- gir operasjonelle stordrifts/-samdriftsfordeler
- gir større økonomisk og finansiell styrke enn om kommunene opererer på egenhånd
- fordeler risikoen ved oppgaven/tjenesten på flere kommuner
- bidrar til å løse rekrutteringsutfordringer gjennom større fagmiljøer

- gjør tjenesten mindre sårbar og personavhengig i kommunens driftsorganisasjon
- gir et styrket, mer robust og allsidig fagmiljø(.)

Mulige ulemper ved et samarbeid

- reduserer muligheten for å håndtere ulike politiske prioriteringer
- reduserer innflytelse for kommunen og direkte kontroll over aktivitetene
- reduserer tilgang på ressurser, kompetanse og synergier mot relaterte tjenester og aktiviteter som blir igjen i kommunen
- reduserer muligheter ved at tjenesten er lokalisert i en annen kommune
- reduserer muligheter for å dekke lokale behov
- øker behovet for bestillerkompetanse i kommunene
- øker behovet for oppfølging av samarbeidet og/eller eventuelt eierskapsoppfølging(.)

4.4 SAKSFREMLEGG

Arbeidet med å begrunne hvorfor kommunen skal samarbeide, danner grunnlaget for en politisk beslutning om et videre arbeid med en samarbeidsløsning eller ikke.

Saksforberedelsen må søke å etablere et tilstrekkelig kunnskaps- og beslutningsgrunnlag til at den politiske ledelsen i kommunen og samarbeidskommunene får trygghet for at samarbeid er et riktig valg.⁴ Et saksfremlegg for politisk beslutning vil kunne inkludere følgende momenter:

Bakgrunn og formål

- Grunnlaget og initiativet til et samarbeid.
- Formål og målsettinger med samarbeidet.

Behovet for et samarbeid

- Beskrivelse av dagens situasjon og forventet utvikling fremover.
- Utfordringer ved dagens løsning for kommunen.
- Dagens ressursbruk og kompetanse.
- Ambisjoner og målsetning med et fremtidig samarbeid.
- Fremtidige utviklingsmuligheter innenfor og utenfor et samarbeid.
- Avvik mellom dagens situasjon, nødvendige ressurser og aktiviteter for å realisere ambisjoner og målsetninger.

Omfang og form på samarbeidet

- Skisse til fremtidig samarbeidsløsning (hvem skal samarbeid og hvilke konkrete aktiviteter skal inngå i samarbeidet?).
- Fremtidig ressurs- og kompetansebehov for å realisere ambisjoner og målsetning.
- Estimert fremtidig verdi (økonomisk og ikke økonomisk) av et fremtidig samarbeid.
- Estimert kostnad ved opprettelse og drift av et fremtidig samarbeid.
- Konsekvenser for resten av kommunen ved etablering av et samarbeid.
- Konsekvensen av redusert innflytelse og direkte styring på tjenesten.
- Konsekvensen for de ansatte.

⁴ Ref. kommunelovens § 13-1 tredje ledd

4.4.2 Andre forhold

- Foreløpige avklaringer rundt, f.eks. skatte- og avgiftsmessige konsekvenser og konsekvenser ift. sektorlovverk.
- Foreløpig plan for videre prosess, eksempelvis prosjektplan, involveringsplan, prosjektplan og intern- og ekstern kommunikasjonsplan.

5 FASE 2 - HVORDAN SAMARBEIDE

Neste fase er å vurdere hvordan samarbeidet best organiseres for å realisere formål og målsetting, samt hvilke rammer samarbeidet skal utvikles innenfor.

Fasen deles i to steg, der steg en (4) er å etablere kriterier som skal legges til grunn for valg av samarbeidsmodell. I steg to (5) avklares konsekvenser ved valg av organisering av samarbeidet (samarbeidsmodell). Innledningsvis har vi kort beskrevet praktisk bruk og erfaringer med de ulike samarbeidsmodellene.

5.1 KORT OM MODELLER FOR SAMARBEID

Kommuneloven regulerer tre alternative samarbeidsmodeller: Interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid. I tillegg kan kommuner blant annet organisere samarbeidet som et interkommunalt selskap (IKS) etter IKS-loven. Vi har i det følgende kort omtalt modellene ut fra en praktisk tilnærming. For en mer detaljert redegjørelse og juridisk rammeverk vises til KDDs veileder (2023) om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.

5.1.1 Interkommunalt politisk råd (IRR)

Et interkommunalt politisk råd er spesielt utviklet for politisk samarbeid om generelle samfunnsspørsmål som er av felles interesse for de kommunene og fylkeskommunene som er med i samarbeidet. Interkommunalt politisk råd skal ikke produsere tjenester, men være et samarbeidsforum. Slike «rent politiske» samarbeid, skal organiseres som et IPR, og det kan ikke brukes en annen organisasjonsform til denne typen samarbeid.⁵

De fleste kommuner i dag inngår i et interkommunalt politisk råd som samkjører politiske vurderinger og strategisk utvikling for regionen. De fleste rådene inkluderer «underråd» innen ulike satsningsområder som næringsutvikling, utdanning, beredskap, etc. Ofte legges også strategiske satsninger og prosjekter knyttet til utvikling i regionen i samarbeidet til det interkommunale politiske rådet.

5.1.2 Kommunalt oppgavefelleskap (KO)

Kommunalt oppgavefelleskap er en enkel samarbeidsform for samarbeid hvor kommuner jobber sammen om én oppgave eller tjeneste for å oppnå bedre kvalitet, stordriftsfordeler og/eller effektivitet for den aktuelle oppgaven eller tjenesten.⁶

I forarbeidet til kommuneloven,⁷ var utvalgets vurdering at oppgavefelleskap kun burde benyttes på mindre omfattende samarbeid hvor det ikke er grunn til å anta at det kan oppstå usikkerhet omkring juridiske spørsmål som er lovregulert i de andre samarbeidsformene (vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap). Utvalget understreket de store fordelene det har å organisere et samarbeid etter en godt lovregulert samarbeidsform, særlig i de tilfeller hvor det oppstår uenighet mellom deltakerne i samarbeidet.

Opgavefelleskap vurderes som en hensiktsmessig og praktisk løsning for å organisere samarbeid med sterk faglig forankring og av mindre økonomisk betydning. Organiseringen er effektiv, fleksibel og lite byråkratisk. Oppfølgingen fra deltakerkommunene skjer gjerne direkte fra relevant fagenhet i kommunen uten nærmere administrasjon.

Eksempler på oppgavefelleskap er samarbeid om akutt forurensning, kontrollutvalgssekretariat, arkivfunksjoner og juridiske tjenester.

⁵ Kilde: KDD veileder (2023)

⁶ Kilde: Prop. 46 L (2017 - 2018)

⁷ (Prop. 46 L (2017 - 2018))

Andre eksempler på oppgavefelleskap er samarbeid om administrative støttetjenester som regnskap, HR og IKT, kontrollutvalgssekretariat, plankontor, kulturvirksomhet, friluftsråd og innkjøpsamarbeid.

Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger.⁸

5.1.3 Vertskommunesamarbeid (VK)

Et vertskommunesamarbeid innebærer ifølge KDDs veileder (2023) at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen). Videre beskriver veilederen at et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en generell adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid er derfor ofte den aktuelle samarbeidsformen ved oppgaver der det skal fattes enkeltvedtak.⁹

Vertskommunemodellen vurderes å gi nærhet til tjenesten, samtidig som man opprettholder en nær tilknyttet kobling til andre kommunale tjenester hos vertskommunen. Dette beskrives som avgjørende faktorer for å opprettholde en effektiv og helhetlig tjenesteleveranse, der det skapes synergier gjennom vertskommunens basisorganisasjon.

Organiseringen kan på sin side innebære redusert innflytelse for samarbeidskommunen(e), der organiseringen i praksis innebærer en bestiller-utførermodell mellom samarbeidskommunen(e) og vertskommunen.

KDDs veileder (2023) fastsetter at samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Dette er fordi vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Derfor kan også vertskommunesamarbeid kan være en løsning for å rekruttere fagkompetanse som den enkelte kommune alene kan ha utfordringer med.

Organiseringen brukes ofte i forbindelse med samarbeid på en eller flere likende tjenester som ofte er lovpålagte eller preget av like krav til alle kommuner. Vertskommunesamarbeid brukes typisk ved samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel tildelings- eller tilsynsoppgaver innen barnevern, sosiale tjenester eller helsetjenester.

Vertskommunesamarbeid vurderes som særlig egnet for samarbeid innen områder som er lite preget av politiske meningsforskjeller, og hvor arbeidet er mer lov- og regelstyrt.

Vertskommunesamarbeid kan også være en aktuell samarbeidsform for andre tjenester og oppgaver, slik som legevakt, krisesenter, brann og redningstjeneste, byggesaksbehandling, jord- og skogbruksforvaltning, landbrukskontor og kulturskole.¹⁰ Vertskommunesamarbeidet gir også muligheten for en organisering med sterkere kobling mot politiske beslutningstakere ved opprettelsen av en folkevalgt nemnd. Formen er relativt sjeldent anvendt, men kan anvendes tilfeller hvor samarbeidsområdet har stor politisk interesse lokalt.

5.1.4 Interkommunalt selskap (IKS)

Et interkommunalt selskap er den mest regulerte samarbeidsformen, der IKS-loven setter tydelige rammer. Et IKS er en selvstendig juridisk enhet.

Den organisatoriske og juridiske selvstendigheten til selskapet kan gi avstand til andre kommunale tjenester i deltakerkommunenes basisorganisasjon, som kan gi utfordringer med å opprettholde effektive forbindelser og samhandling mellom ulike deler av den kommunale forvaltningen.

⁸ Kilde: KDD veileder (2023)

⁹ Kilde: KDD veileder (2023)

Etableringen av et selvstendig selskap kan også redusere kompetansen på området i egen basisorganisasjon ved at kompetansen flyttes inn i selskapet. Uansett er det behov for å opprettholde bestillerkompetansen i kommunene, noe som gjør at man blir sårbar for tap av og opprettholdelse av kompetanse.

IKS kan være en egnet modell dersom det er mange kommuner som skal delta i samarbeidet. Dette fordi IKS-loven regulerer en rekke forhold ved samarbeidet. Dermed unngår man usikkerhet om juridiske forhold, og setter samarbeidet inn i en fastlagt ramme.¹¹

IKS vurderes særlig å ha verdi i forhold til forutsigbar innflytelse, uansett om det er en skjevfordeling på kommunestørrelsene i samarbeidet, noe som er verdsatt av mindre kommuner.

Samtidig kan modellen innebære kompliserte eierprosesser, der det kan være vanskelig å etablere en tydelig eierstyring i tilfeller med et stort antall kommuner.

Eierandel og innflytelse i selskapet er både viktige og utfordrende tema. Dersom en stor kommune har en betydelig eierandel, kan kommunen i prinsippet få gjennom alle beslutninger. For å motvirke dette, er det eksempler på at samarbeid har bestemt at store kommuner ikke skal ha en større andel stemmerett enn 49 prosent, for å forsikre seg om at det alltid er nødvendig med minst én annen deltakerkommunes stemme for å få et gyldig vedtak.

Organisasjonsmodellen er ansett å være den best egnede for kommunal næringsvirksomhet, uavhengig av størrelse og om oppgavene er lovpålagte eller ikke. Dette inkluderer for eksempel tekniske tjenester som vann- og avløp, renovasjon, IT-tjenester, revisjon, kontrollutvalgssekretariat, brann- og redningstjeneste, legevakt, krisesenter, havnevirksomhet m.m.

Organisasjonsformen vurderes generelt også som velegnet for tjenesteleveranser av stor økonomisk betydning, der samarbeidet innebærer investeringer i anlegg, maskiner og utstyr. Selskapsformen regulerer på den ene siden eierskapet til verdiene, samtidig som nødvendige investeringer kan finansieres gjennom låneopptak i selskapet og dermed ikke belaster kommunes gjeldsgrad.

Organisasjonsformen er derfor spesielt relevant i teknisk sektor og annen virksomhet krever betydelige ressurser og spesialisert utstyr.

Ved utskilling av kapitalintensive tjenester vil kommunen likevel sitte igjen med økonomisk risiko, da den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en andel av selskapets forpliktelser. Oppfølging av selskapene blir derfor ekstra viktig og krever både kompetanse og kapasitet i eierkommunen.

5.2 STEG 4 - ETABLER KRITEIRER FOR VALG AV SAMARBEIDSMODELL

Organisering er et virkemiddel for å realisere overordnede visjoner og målsettinger for en virksomhet. Kommuner kan i mange tilfeller velge alternative organiseringer for den samme oppgave eller tjeneste.

Sentrale spørsmålsstillinger i denne sammenheng er:

- Hvordan blir kommunens innflytelse?
- Hvordan blir forholdet til politisk ledelse og beslutninger?
- Hvordan blir forholdet til oppfølging og kontroll av virksomheten?

For å kunne gjennomføre en faktaorientert vurdering av alternativ organisering er det hensiktsmessig å definere et sett av evalueringskriterier som er viktige for kommunen at den fremtidige organiseringen tilfredsstillers.

Eksempler på kriterier kan være at organiseringen skal bidra til

- effektiv oppgaveløsning/tjenesteleveranse
- god eierinnflytelse

¹¹ Kilde: KDD veileder (2023)

- optimalisering av egne og samlede ressurser
- styrket tilgang på ressurser og kompetanse
- nødvendig finansiering av investeringer
- effektiv virksomhetsstyring
- fremtidsrettet innovasjon og utvikling
- markedstilpasning av tjenestetilbud og utnyttelse av ev. kommersielle muligheter
- inkludering av andre kommuner eller aktører i samarbeidet
- overholdelse av lover og regler(.)

Et felles sett av evalueringskriterier bør etableres ut fra forhold som er sentrale for kommunene i det aktuelle samarbeidet.

5.3 STEG 5 - AVKLAR KONSEKVENSER VED ULIKE SAMARBEIDSMODELLER

Neste steg er å vurdere konsekvensen av samarbeidsmodell opp mot evalueringskriteriene.

Omfanget på en slik konsekvensvurdering vil være avhengig av type samarbeid. Jo flere interessenter som berøres og større økonomiske verdier som er involvert, desto grundigere og mer omfattende bør analysen og vurderingene være.

I praksis vil det særlig i valget mellom et vertskommunesamarbeid versus et interkommunalt selskap være hensiktsmessig med en mer omfattende vurdering for å sikre at det politiske beslutningsgrunnlaget gir trygghet for et riktig valg.

Sentrale spørsmål i denne sammenhengen er hvilke konsekvenser valg av samarbeidsmodell har for

- oppgaveløsningen eller tjenesteleveransen?
- kommunens innflytelse, eierstyring og kontroll?
- organisatoriske forhold og ansatte?
- videre vekst og utvikling?
- for kommuneøkonomien?
- relevante lover og regler?

For å besvare disse spørsmålstillingene vil det være relevant å vurdere konsekvensene for

Eierinnflytelse (Eierstyring og kontroll)

- muligheten til å påvirke kvaliteten på tjenesten og brukeropplevelsen
- muligheten til å påvirke økonomi og utvikling av tjenesten
- muligheten til å påvirke eierbidrag/uttak
- muligheten for politiske beslutningstaking, nærhet til politisk ledelse(.)

Strategi og tjenesteleveranse - videre vekst og utvikling av samarbeidet

- tjenestetilbudet og kvaliteten på dette
- bærekraftsarbeidet i kommunen og samarbeidet
- finansieringsmuligheter ved investeringsbehov
- inkludering av andre kommuner eller interessenter
- utnyttelse av kommersielle muligheter ved markedsrettede tjenester(.)

Virksomhetsstyringen og økonomi (i samarbeidet og restkommunen)

- organisering og ledelse av samarbeidet
- samarbeidets økonomiske handlingsfrihet
- økonomisk oppfølging og kontroll, regnskaps- og rapporteringsprinsipper

- kommunens budsjett, regnskaper og nøkkeltall
- binding av midler og muligheter for omprioriteringer
- kommunens samlede finansielle situasjon og handlefrihet
- eierskapet til eiendeler, rettigheter, gjeld og forpliktelser, økonomisk risiko
- garantiforpliktelser og risikovurderinger
- skatte- og avgiftsmessige forhold
- behov for omstillingsmidler
- valg av regnskapsprinsipp
- kapitalbehov og åpningsbalanse(.

Ressursutnyttelse, kompetanse og ansatte (i samarbeidet og restkommunen)

- gevinstrealisering i samarbeidet
- gjenværende og tilgrensende aktiviteter i kommunen
- nødvendige tilpasninger i kommunens organisasjon og arbeidsprosesser
- roller og ansvar for oppfølging av samarbeidet og eierskapsoppfølging
- rekruttering og utvikling av nødvendig kompetanse til samarbeidet
- ansattes rettigheter og arbeidsrettslige forhold til ansatte som overføres til samarbeidet
- personalgoder (avtaleverk, pensjoner, forsikringer og arbeidstidsbestemmelser)
- støttetjenester som skal benyttes av samarbeidet fra eksterne og/eller kommunen
- bruken av og rettigheter til IT-systemer, lisenser, arkiv, etc.
- nødvendige systemer og arbeidsprosesser som kommunen fortsatt må opprettholde(.

Juridiske forhold

- nødvendige driftsavtaler, husleieavtaler, kunde- og leverandøravtaler, samt andre samarbeidsavtaler, etc.
- endringer av samarbeidet, herunder inntreden og uttreden, oppløsning
- fastsettelse av eventuelle betalingssetser og gebyrer, og hvordan disse kan delegeres eller overføres til samarbeidet
- ev. skatte- og avgiftsmessige problemstillinger, herunder dokumentavgift og merverdiavgift
- anskaffelsesreglene (spesielt reglene om utvidet egenregi)/konkurranseregelverket
- forholdet til statsstøtteregelverket
- forholdet til offentlighetsloven(.

Vurderinger av samarbeidsmodell bør gjøres særskilt for det aktuelle samarbeidet, da hvert samarbeid vil ha sine unike kriterier, behov og forutsetninger. Det er ikke gitt at en samarbeidsform er best egnet i en region, selv om den har blitt vurdert som best egnet i en annen region. Dette gjelder også selv om tjenesteområdet er de samme, for eksempel renovasjonsvirksomhet kan være egnet som IKS dersom den har en betydelig kapasitet for kommersiell virksomhet, mens en annen renovasjonsvirksomhet er etablert som kommunalt oppgavefelleskap for innsamling og behandling av avfall på vegne av deltakerkommunene.

Det er med dette sentralt å samtidig vurdere fordelene og ulempene for oppgaveløsningen på den ene siden og for den kommunale styringen på den andre siden. Dette har en parallell til kommunens rolle som tilbyder av tjenestene ovenfor innbyggere/brukere og kommunens rolle som eier.

En praktisk tilnærming for å oppsummere en vurdering av egnetheten av de ulike samarbeidsmodellene er skissert i tabellen under, der vi har skissert graden av egnethet med antall «+». Vi har for illustrasjonsformål tatt utgangspunkt i at et antall kommuner vurderer å samarbeide om vann- og avløpstjenester. I et slikt tilfelle, vil en kvalitativ oppsummering kunne se ut som i tabellen under. Vi presiserer at vurderingen av egnethet vil være avhengig av de kriteriene som er etablert for samarbeidet.

Vurderingskriterier	IPR	KO	VK	IKS
Eierstyring og kontroll	n/a ¹²	++	+++	+++++
Strategi og tjenesteleveranse - videre vekst og utvikling	n/a	+	++	+++++
Virksomhetsstyring og økonomi	n/a	+	+++	+++++
Ressursutnyttelse, kompetanse og ansatte	n/a	++	+++	+++++
Juridiske forhold	n/a	+++	+++	+++++

Tabell 1: Valg av samarbeidsmodell. Oppsummerende vurdering av egnethet av for illustrasjonsformål. Kilde: Illustrasjon ved BDO

5.4 SAKSFREMLEGG

For å lykkes med et interkommunalt samarbeid, er alle kommunene helt avhengig av at de øvrige samarbeidskommunene ser verdien av samarbeidet.

Den politiske saksforberedelsen må søke å etablere et tilstrekkelig kunnskaps- og beslutningsgrunnlag til at den politiske ledelsen i hver av samarbeidskommunene får trygghet for et riktig valg.

Som et vedlegg i sak for politisk beslutning om organisering, vil følgende elementer være relevante avhengig av samarbeidets omfang og form:

- Konsekvenser for eierstyring og eierinnflytelse.
- Konsekvenser for muligheten til å realisere forventede gevinster ved samarbeidet.
- Konsekvenser for fremtidig utvikling av samarbeidet.
- Konsekvenser for muligheten til å tiltrekke seg og beholde kompetanse og ressurser.
- Konsekvenser for dagens ansatte som er en del av det nye samarbeidet.
- Konsekvenser for kommuneøkonomien, herunder den økonomiske risikoen ved samarbeidet.
- Muligheten for å inkludere andre kommuner i samarbeidet.

¹² n/a: ikke aktuelt

6 FORDELING AV KOSTNADER

Det er opp til eierkommunene å bestemme hvilken kostnadsfordelingsmodell som skal ligge til grunn for samarbeidet.

På noen områder kan bestemmelser i lov eller forskrift begrense kommunenes handlingsrom til å fastsette kostnadsfordelingen. Forurensningsloven (§ 2, 5 ledd) legger eksempelvis til grunn at det er den ansvarlige for forurensningen som skal betale. Liknende gjelder for en rekke andre lovpålagte tjenester, spesielt tjenester hvor gebyrer må fastsettes i samsvar med selvkostforskriften.

Utgangspunktet for å etablere en kostnadsfordelingsmodell bør være en kartlegging av relevante kostnader som inngår i samarbeidet. Deretter må det etableres fordelingsprinsipper som til sist kan implementeres i en praktisk gjennomførbar kostnadsfordelingsmodell.

Generelt bør det legges til grunn at direkte henførbare kostnader fordeles til aktivitet/tjeneste direkte, der dette er mulig. Felleskostnader må fordeles basert på relevante fordelingsnøkler.

I valg av modell må flere forhold hensyntas, herunder at modellen er

- praktisk gjennomførbar
- tilpasningsbar i takt med at kommuner melder seg inn eller ut
- justerbar over tid
- opplevd som rettferdig
- lett å kommunisere og forstå
- egnet for en tilstrekkelig og trygg finansiering
- regulert i selvkostforskriften(.)

6.1 PRINSIPPER FOR KOSTNADSDELINGEN

Fordelingen av kostnader kan gjøres på forskjellige måter med ulike effekter og konsekvenser for samarbeidet. I tillegg vil den praktiske bruken, transparensen i beregninger og opplevelsen av rettferdighet kunne være svært ulik, avhengig av tilnærming. Ideelt, kan det argumenteres for at kostnadsfordelingen bør reflektere hva som «driver» kostnadene ved oppgaven eller tjenesten, og med dette at kommunene betaler for det de påfører samarbeidet av kostnader.

Eksempler på mulige prinsipper for kostnadsfordeling inkluderer:

- Eierbrøk: Kostnadene fordeles basert på den enkelte kommunes eierandel.
- Innbyggertall: Kostnadene fordeles basert på antall innbygger. Dette prinsippet tar hensyn til at noen deltakerkommuner kan ha større befolkningsgrunnlag og dermed bør bidra mer til kostnadsdekningen.
- Kostnadsansvar: Prinsippet om kostnadsansvar innebærer at hver deltakerkommune tar ansvar for de kostnadene som er direkte relatert til de tjenestene de mottar gjennom samarbeidet. Dette kan være relevant i situasjoner der samarbeidet involverer ulike tjenester med ulike nivåer av uttak fra kommunene.
- Aktivitetsbasert: Kostnader fordeles på tjenester etter de aktiviteter som driver kostnaden på tjenesten, for eksempel antall vedtatte timer, sengeplasser, timer spesialundervisning mv. i rettighetsbaserte tjenester.
- Enhetspriser: Kostnaden fordeles etter enhetspriser som kan være kostnadsbasert, normbasert eller markedsbaserte, der de to sistnevnte har direkte effektiviseringsincentiver ved at ikke kostnadene automatisk er dekket.
- Solidaritet: Prinsippet tar sikte på å utjevne forskjeller mellom deltakerkommunene ved å la ressurssterke kommuner bidra mer til kostnadene for å støtte mindre ressurssterke kommuner

gjennom samarbeidet. Dette kan være et nødvendig verktøy for at samarbeidet faktisk skal realiseres.

- **Kostnadseffektivitet:** Prinsippet innebærer at kostnadene for samarbeidet fordeles slik at det oppmuntrer deltakerkommunene til å oppnå økonomiske fordeler gjennom samarbeidet. Kostnader fordeles basert på gevinsten eller kostnadsbesparelsene som oppnås gjennom samarbeidet.
- **Selvfinansiering:** Prinsippet går ut på at kostnadene for samarbeidet skal finansieres av inntektene som genereres av samarbeidsaktivitetene, for eksempel gjennom brukerbetaling eller andre inntektskilder.
- **Kombinasjon av de ovennevnte prinsippene, f.eks. en kombinasjon av et fastledd og et variabelt ledd, der både fastleddet og det variable leddet kan fastsettes basert på ulike av de ovennevnte prinsippene.**

Hvordan man velger å fordele kostnadene vil avhenge av flere faktorer, for eksempel i hvilken grad man forventer seg at de ulike deltakerkommunene vil benytte seg av tilbudet, eller hvilken grad av styring og kontroll på bruken av tjenesten den enkelte kommune ønsker å ha.

Ofte velges en enkel kostnadsfordelingsmodell som er lett for alle involverte å forstå, fremfor å benytte en mer kompleks modell. Dette betyr i praksis at fordelingsmodeller ofte baseres på en praktisk tilnærming i stedet for en helt objektiv og nøyaktig fordeling av kostnadene.

Flere kommuner tar utgangspunkt i innbyggertall som et grunnprinsipp for kostnadsfordelingen. Dersom dette fører til betydelige avvik fra det som oppleves å være en rettferdig kostnadsfordeling, eller om det er forhold ved samarbeidet som gjør at dette prinsippet oppleves som feil, kombineres dette gjerne med en fast andel eller er fast grunnbeløp.

I tilfeller hvor kostnadene drives av et krav til kapasitet, uavhengig av uttak fra kommunene, for eksempel et beredskapsbehov, kan en modell som bygger både på innbyggertall og et mål for kapasitet være hensiktsmessig.

Dersom en kommune ønsker å sikre seg særskilt tilgang til en viss kapasitet av tjenesten, er en skjevdeling av grunnbeløpet relevant. Alternativt kan øvrige kommuner kun betale for den tjenesten de benytter, mens den ene kommunen betaler for resten.

I tjenester som er selvkostregulert, kan den enkelte kommunens gebyrgrunnlag være en fordelingsnøkkel. En slik nøkkel vil kunne si mer om hvor mye ressurser som brukes i den enkelte kommune, heller enn innbyggertall eller antall abonnenter. For områder som feiing kan for eksempel felles sats for ulike typer boliger/hytter legges til grunn sammen med antall enheter i den enkelte kommunen.

For noen samarbeid vil det være hensiktsmessig å skille mellom fordeling av eierandel/ansvar og kostnadsfordelingen. Et eksempel på dette er samarbeid hvor andre enn samarbeidskommunene vil bruke og betale for tjenestene som samarbeidet leverer. Da kan eierandelen for eksempel fastsettes i forhold til innbyggertall, mens betaling fastsettes etter faktisk bruk av tjenestene. Et annet eksempel er når enkelte kommuner har bidratt med mer kapital enn andre, enten det gjelder etableringen eller senere. Kapitalen kan da eksempelvis renteberegnes og godskrives den aktuelle kommunen i kostnadsavregningen.

I vurderingen av kostnadsfordelingsmodell kan følgende prinsipper være førende:

- Foreta en helhetlig vurdering av kostnader ved samarbeidet.
- Forstå kompleksiteten i tjenesten eller virksomheten som det skal samarbeides om som grunnlag for å velge en modell som reflekterer de reelle kostnadsdriverne og nytten av tjenesten.
- Vurdere en rettferdig fordeling av kostnader som gir tillit blant eierkommunene. Modellen bør reflektere behovet og kapasiteten til hver kommune.

- Sikre en transparent kostnadsfordelingsprosess som gir samarbeidskommunene tydelig innsikt i hvordan kostnadene er beregnet og fordelt, og derigjennom bidrar til å forhindre misforståelser.
- Legg opp til at kostnadsfordelingsmodellen regelmessig vurderes for å sikre at modellen forblir relevant, oppfattes som rettferdig og tilpasses endringer i innbyggertall, tjenestebehov, ressurstilgang eller andre faktorer.

En praktisk tilnærming for å etablere en kostnadsfordeling er skissert i tabellen under. Her har vi skissert forholdet mellom en relativt høy/lav fast andel (alternativt ulikt fordelt mellom kommunene) og en motsvarende lav/høy variabel andel av kostnadene som skal fordeles basert på mest relevante kostnadsdrivere.

Kriterier for valg av kostnadsmodell	Fast andel		Variabel andel	
	Lik andel	Ulik fast andel	Per innbygger	Enhetspris
<i>Kostnadene er beredskapsdrevet</i>	Høy	(alternativt)	Lav	Lav
<i>Tjenesten bæres av store faste kostnader</i>	Høy	(alternativt)	Lav	Lav
<i>Behovet for tjenesten er likt fordelt på kommunene</i>	Høy		Lav	Lav
<i>Kostnadene er behovsdrevet</i>	Lav	(alternativt)	Høy	Høy
<i>Kostnadene er innsatsdrevet</i>	Lav	(alternativt)	Høy	Høy
<i>Kostnadene er brukerdrevet</i>	Lav	(alternativt)	Høy	Høy
<i>Behovet for tjenesten er ulikt fordelt mellom kommunene</i>		Høy	(eventuelt)	Høy
<i>Kommunen ønsker større innflytelse på tilbud og bruk av tjenesten</i>		Høy	Lav	Lav

Tabell 2: Praktisk tilnærming for å vurdere kostnadsfordelingsmodell. Kilde: Illustrasjon ved BDO.

6.2 EKSEMPEL PÅ ULIKE TILNÆRMINGER TIL KOSTNADSFORDELINGEN

I det følgende har vi illustrert ulike alternative måter å fordele kostnader.

Eksempelene tar utgangspunkt i at fire kommuner skal inngå et samarbeid. For illustrasjonsformål har vi definert samarbeidskommunene som én stor kommune med 25 000 innbygger, to mellomstore kommuner med 15 000 og 10 000 innbyggere og én liten kommune med 5 000 innbyggere.

Videre tar vi utgangspunkt i at tjenesten som det samarbeides om har en årlig driftskostnad på 1 million kroner.

6.2.1 Eksempel - kostnadsfordeling etter innbyggerantall

I tabellen under har vi illustrert effekten ved at kostnader fordeles etter antall innbyggere.

	Stor	Mellomstor	Mellomstor	Liten	Totalt
Innbyggertall	25 000	15 000	10 000	5 000	55 000
Fordeling kroner	454 545	272 727	181 818	90 909	1 000 000
Kostnad per innbygger	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2
Fordelingsnøkkel	45 %	27 %	18 %	9 %	100 %

Tabell 3: Modell 1 - Kostandsfordeling etter innbyggerantall. Kilde BDO.

Modellen reflekterer som utgangspunkt at alle kommuner har samme bruk av tjenesten per innbygger og at kostnad per innbygger er den samme.

Fordelen med modellen er at den er enkel å forstå, transparent og er enkel å oppdatere. Dersom innflytelse er koblet til antall innbyggere, vil samtidig innflytelse samsvare med økonomisk bidrag.

En utfordring kan være at kostnadsfordelingen ikke nødvendigvis gjenspeiler den faktiske kostnaden knyttet til tjenesten i hver kommune, eksempelvis definerte oppgaver som må gjennomføres uavhengig om kommunen er stor eller liten.

6.2.2 Eksempel - kostnadsfordeling med et fast grunnbeløp og variabelt tilskudd basert på innbyggertall

En ikke uvanlig kostnadsfordelingsmodell er et fast grunnbeløp pluss en variabel andel.

Fordelingen mellom fast og variabel andel kan bestemmes ut fra kriterier som rettferdighet, rimelighet eller evne.

Objektivt kan andelen faste kostnader defineres som de faktiske faste kostnader ved tjenesten. Dette vil eksempelvis være kapitalkostnader (infrastruktur som bygg og maskiner), eller det kan være den samlede nødvendige kostnaden for å sikre en beredskap, dvs. inkludere eksempelvis en andel personalkostnader i den faste andelen.

Faste kostnader kan også være knyttet til en fast grunnbemanning som tjenesten må opprettholde til enhver tid, uavhengig av om tjenesten benyttes eller ikke.

Modellen gir en minimumskostnad for alle deltakende kommuner i samarbeidet, der resterende kostnader belastes etter kommunens størrelse målt etter aktivitet, uttak, antall innbyggere eller annen relevant kostnadsdriver. Fordelen med modellen er at den er enkel å forstå, transparent og er enkel å oppdatere.

I tabellen under har vi illustrert effekten ved en 50 prosent fast fordeling av kostnaden og resten basert på antall innbyggere.

	Stor	Mellomstor	Mellomstor	Liten	Totalt
Innbyggertall	25 000	15 000	10 000	5 000	55 000
Fast Grunnbeløp 50%	125 000	125 000	125 000	125 000	500 000
Variabel kostnad	227 273	136 364	90 909	45 455	500 000
Total kostnad	352 273	261 364	215 909	170 455	1 000 000
Kostnad per innbygger	14,1	17,4	21,6	34,1	18,2
Fordelingsnøkkel	35 %	26 %	22 %	17 %	100 %

Tabell 4: Modell 2 - En kostnadsmodell med en kostnadsfordeling på 50 % fast og 50 % etter innbyggertall. Kilde BDO.

Modellen gir en betydelig økning i utgiftene for de minste kommunene i forhold til modell 1 og kan være hensiktsmessig når en vesentlig del av kostnadene er faste, uavhengig av produksjonsnivået, mens resten av kostnadene varierer proporsjonalt med produksjonen.

Ved å endre forholdet mellom andelen faste og variable kostnader, vil belastningen kunne justeres avhengig av hva som oppleves som rettferdig, eller hva som må til for å realisere samarbeidet.

I tabellen under har vi illustrert effekten ved en 20 prosent fast fordeling av kostnaden og resten basert på antall innbyggere.

	Stor	Mellomstor	Mellomstor	Liten	Totalt
Innbyggertall	25 000	15 000	10 000	5 000	55 000
Fast Grunnbeløp 20%	50 000	50 000	50 000	50 000	200 000
Variabel kostnad	363 636	218 182	145 455	72 727	800 000
Total kostnad	413 636	268 182	195 455	122 727	1 000 000
Kostnad per innbygger	16,5	17,9	19,5	24,5	18,2
Fordelingsnøkkel	41 %	27 %	20 %	12 %	100 %

Tabell 5: Modell 3 - Kostnadsfordeling 20 % fast og 80 % etter innbyggertall. Kilde BDO.

Kostnadsmodellen tar hensyn til at det er oppgaver som må gjøres uavhengig av størrelse, samtidig som den fanger opp forskjeller i arbeidsbelastning mellom en stor, mellomstore og en liten kommune. De mellomstore kommunene og den mindre kommunen får litt høyere kostnader enn i modell 1 som baserer seg utelukkende på 100 prosent innbyggertall, mens den store kommunen får en liten reduksjon.

Alternativt vil en kommune som ønsker mer styring og kontroll over tjenesten, kunne betale mer i form av en høyere andel av det faste bidraget. Dette kan som eksempel være i tilfeller der en kommune ønsker å ha kontroll over antallet tilgjengelige plasser i et samarbeid om en spesialskole og ta beslutninger om hvem som får plass.

Innbyggertall endrer seg, og en modell som baserer seg på denne fordelingsnøkkelen bør oppdateres årlig, samtidig som grunnbeløpet bør indeksreguleres.

6.2.3 Eksempel - kostnadsfordeling med et fast grunnbeløp for beredskap og variabel andel etter behov

I modell 4 betaler kommunene et fast grunnbeløp for beredskapen tjenesten må ha til enhver tid, uavhengig av faktisk bruk. I tillegg betaler kommunene basert på ønsket kapasitet.

I eksemplet ønsker den store kommunen å sikre seg 25 kapasitetsplasser for sine innbyggere til en fast sats (6000 kroner). Deretter betaler kommunen en fast sats (6000 kroner) for bruken utover de reserverte plassene. Tilnærming sikrer at kommunene bidrar til beredskapen uavhengig av behov, samtidig som de har mulighet til å tilpasse kostnadene basert på ønsket kapasitet og faktisk bruk.

Modellen kan brukes eksempelvis i samarbeid om Kommunal Akutt Døgnetenhet (KAD), spesialskoler og voksenopplæring, der kommunene belastes for fast andel for beredskapskostnadene, ønsket kapasitet og variable kostnader i henhold til behov.

I tabellen har vi illustrert effekten av en lik fast andel, ulike ønsker for å reservere kapasitet og ulikt faktisk behov utover den reserverte kapasiteten.

	Stor	Mellomstor	Mellomstor	Liten	Totalt
Fast grunnbeløp, beredskap	200 000	200 000	200 000	200 000	800 000
Antall kapasitetsplasser	25	15	10	5	55
Sats	6 000	6 000	6 000	6 000	24 000
Delsum	150 000	90 000	60 000	30 000	330 000
Antall plasser etter behov, variabel	7	2	5	6	20
Sats	6 000	6 000	6 000	6 000	24 000
Delsum	42 000	12 000	30 000	36 000	120 000
Samlet sum	392 000	302 000	290 000	266 000	1 250 000
Kostnader per innbygger	16	20	29	53	23
Fordelingsnøkkel	31 %	24 %	23 %	21 %	100 %

Tabell 6: Modell 4 - Kostnadsfordeling med fast grunnbeløp for beredskap, pluss fast andel ønsket kapasitet og variabel andel etter bruk. Kilde BDO.

6.2.4 Eksempel - kostnadsfordeling vertskommunesamarbeid

I modell 5 har vi illustrert en kostnadsfordelingsmodell for et vertskommunesamarbeid, der vertskommunen yter ulike administrative tjenester overfor deltakerkommunene (regnskap/innfordring, lønn/personalarbeid, IKT og fakturering).

Deltakerkommunene betaler avhengig av type tjeneste de mottar i form av ulike faste og variable satser, som i sum dekker en samlet årlig kostnad i vertskommunen på 1 549 150 kroner.

For regnskap/innfordringstjenester betaler kommunene en sats per regnskapsbilag (90 kroner) og per utgående faktura (30 kroner).

For lønn og personalarbeid betales et grunnbeløp gjennom en fast en sats på 7 000 kroner per ansatt i vertskommunen (10 ansatte). I tillegg betaler de for antall lønnsoppgaver med 450 kroner per stk.

For IKT tjenester har man en tilsvarende ordning som for lønn, der deltakerkommunene betaler en fast sats for antall årsverk i tjenesten.

For faktureringstjenester betales en sats på 25 kroner per faktura.

Til sist, betaler kommunene for leie av lokalene (500 kvadratmeter) som benyttes av vertskommunen for å yte tjenestene med et likt grunnbeløp.

Parameter	Kostnader deltakerkommune 1		Kostnader deltakerkommune 2		Kostnader deltakerkommune 3	
Regnskap/innfordring	Antall utgående fakturaer	100	Antall utgående fakturaer	70	Antall utgående fakturaer	40
	Sats per faktura	30	Sats per faktura	30	Sats per faktura	30
	<i>Delsum faktura</i>	<i>3 000</i>	<i>Delsum faktura</i>	<i>2 100</i>	<i>Delsum faktura</i>	<i>1 200</i>
	Antall regnskapsbilag	1 000	Antall regnskapsbilag	700	Antall regnskapsbilag	400
	Sats per regnskapbilag	90	Sats per regnskapbilag	90	Sats per regnskapbilag	90
	<i>Delsum regnskap</i>	<i>90 000</i>	<i>Delsum regnskap</i>	<i>63 000</i>	<i>Delsum regnskap</i>	<i>36 000</i>
	Sum	93 000	Sum	65 100	Sum	37 200
Lønn/personalarbeid	Antall fast ansatte	10	Antall fast ansatte	10	Antall fast ansatte	10
	Sats	7 000	Sats	7 000	Sats	7 000
	<i>Delsum</i>	<i>70 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>70 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>70 000</i>
	Antall lønnsoppgaver	80	Antall lønnsoppgaver	50	Antall lønnsoppgaver	30
	Sats per lønnsoppgave	450	Sats per lønnsoppgave	450	Sats per lønnsoppgave	450
	<i>Delsum</i>	<i>36 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>22 500</i>	<i>Delsum</i>	<i>13 500</i>
	Sum	106 000	Sum	92 500	Sum	83 500
IKT	Antall årsverk	9	Antall årsverk	9	Antall årsverk	9
	Sats per IKT-tjeneste	16 600	Sats per IKT-tjeneste	16 600	Sats per IKT-tjeneste	16 600
	Sum	149 400	Sum	149 400	Sum	149 400
Fakturering	Antall utgående fakturaer	30	Antall utgående fakturaer	20	Antall utgående fakturaer	10
	Sats	25	Sats	25	Sats	25
	Sum	750	Sum	500	Sum	250
Husleie	Antall kvm lokale	500	Antall kvm lokale	500	Antall kvm lokale	500
	Sats	2 000	Sats	2 000	Sats	2 000
	<i>Delsum</i>	<i>1 000 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>1 000 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>1 000 000</i>
	Sats FDV per kvm lokale	500	Sats FDV per kvm lokale	500	Sats FDV per kvm lokale	500
	Sats	400	Sats	400	Sats	400
	<i>Delsum</i>	<i>200 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>200 000</i>	<i>Delsum</i>	<i>200 000</i>
	Sum	1 200 000	Sum	1 200 000	Sum	1 200 000
Samlet sum	1 549 150	1 507 500	1 470 350			

Tabell 7: Modell 5 - Kostnadsfordelingsmodell vertskommunesamarbeid detaljert. Kilde. kommune, tilpasset av BDO.

6.2.5 Andre forhold - Fordeling av over -/underskudd i samarbeidet

Dersom samarbeidet gjennom året bruker mer eller mindre penger enn budsjettet, oppstår spørsmålet om fordeling av et overskudd eller underskudd.

En tilnærming til dette er at over-/underskudd blir liggende igjen og må avregnes i etterfølgende års kostnadsfordeling. Alternativt kan merforbruket etterbelastes kommunene gjennom en etterkalkyle ved årsslutt. Et annet alternativ vil være at samarbeidet avregnes løpende basert på faktiske kostnader.

7 EKSEMPLER PÅ SAMARBEIDSAVtaler

Når kommuner etablerer formelle samarbeid stiller kommuneloven og IKS-loven krav om at det etableres samarbeidsavtaler med et definert minimumsinhold som vist i tabellen under.

Minimumsinnhold	Interkommunalt politisk råd	Kommunalt oppgavefelleskap	Vertskommune-samarbeid	Interkommunalt selskap
Navn	a) rådets navn	a) oppgavefelleskapets navn	n/a ¹³	1) selskapets foretaksnavn
Rettssubjekt	b) om rådet er et eget rettssubjekt	b) om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt	n/a	n/a
Deltakelse	n/a	n/a	a) deltakerne i samarbeidet	2) angivelse av deltakerne
Hovedkontor	n/a	n/a	b) hvem av deltakerne som er vertskommune	4) den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
Representantskapet	c) hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet	c) hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet	n/a	8) antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
Oppgaver og myndighet	d) hvilke saker rådet skal kunne behandle	d) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet	c) hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen	3) selskapets formål
Delegering av myndighet	e) hvilken myndighet som er lagt til rådet	n/a	d) når oppgaver og myndighet skal overføres	n/a
Innskuddsplikt	n/a	e) deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet	n/a	6) deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
Eierandel	f) den enkelte deltakerens eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen	f) den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefelleskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen	n/a	7) den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
Styret	n/a	n/a	n/a	5) antall styremedlemmer
Låneopptak	n/a	g) om oppgavefelleskapet skal ha myndighet til å ta opp lån	n/a	n/a
Rapportering	n/a	h) hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerne om	e) hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om	n/a
Økonomisk oppgjør	n/a	n/a	f) hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå	n/a
Uttreden	g) hvordan deltakerne kan tre ut av rådet	i) hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefelleskapet	g) hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet	n/a
Oppløsning	h) hvordan rådet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av rådets arkiver etter	j) hvordan oppgavefelleskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefelleskapets arkiver	h) hvordan samarbeidet skal oppløses	n/a
Annet	n/a	n/a	i) annet som etter lov skal fastsettes i avtale.	9) annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Tabell 8: Krav til samarbeidsavtaler. Kilde: Kommunelovens § 18-4, § 19-4, § 20-4, IKS-lovens § 4, BDO og Kluge

¹³ n/a: Ikke definert minimumsinhold

Hvilke andre forhold som skal reguleres i samarbeidsavtalene er i stor grad opp til de samarbeidende kommunene. Noen hovedpunkter bør avtalepartene, uavhengige av hvilken organisasjonsform som velges, drøfte nøye.

Formål, oppgaver og myndighet

Det er sentralt at samarbeidets formål beskrives tydelig og at den enkelte kommunes oppgaver i samarbeidet klart fremgår. Det kan også være hensiktsmessig å definere tydelig hva som helt klart faller utenfor samarbeidets oppgaver hvis det finnes grensetilfeller. Et godt råd kan være å legge oppgavebeskrivelsen i et eget vedlegg til samarbeidsavtalen. Det kan gjøre det enklere å revidere innholdet i samarbeidsavtalen etter inngåelsen. Evaluering og eventuelle revisjoner av samarbeidsavtalene bør etter vår mening avtales slik at dette gjøres med jevne mellomrom, og minst en gang per valgperiode.

Skal en av kommunene ha en særlig myndighet må denne rollen defineres tydelig.

Styringsstruktur

IKS-loven har regler om styringsstrukturen i IKS'et. I samarbeidsavtaler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap kan det være verdt å tenke på om samarbeidet kan ha nytte av en styringsstruktur inspirert av IKSer med for eksempel et styre og en daglig leder. Hvilke saker som skal avgjøres i hvilke fora bør beskrives i detalj (budsjett, økonomiplan, strategi, regnskap osv.) Vær oppmerksom på at hvilke saker dette dreier seg om i enkelte tilfeller kan være lovregulert. KS «Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll» for anbefalinger til god eierstyring.

Finansiering og økonomisk ansvar

De økonomiske bidragene fra de enkelte samarbeidskommunene må avtales. Det samme gjelder hvilket økonomisk ansvar den enkelt kommune har for samarbeidets virksomhet. Det er imidlertid viktig å tilpasse de økonomiske modellene til samarbeidets egenart.

Ved utarbeidelse av samarbeidsavtaler for samtlige organisasjonsformer kan det være hensiktsmessig å vurdere behovet for å ha med en bestemmelse om hvordan samarbeidets eiendeler skal fordeles dersom en eller flere kommuner trer ut eller samarbeidet oppløses.

IKS-loven sier eksempelvis at utløsningssummen ikke kan overstige verdien av deltakerens innskudd, med mindre annet er avtalt, som i praksis innebærer at ev. verdiøkning blir værende i selskapet når en deltaker trer ut og betyr at sistemann ut sitter igjen med det hele. Tilsvarende bør ev. uttak av overskudd reguleres.

Struktur og innhold vil måtte tilpasses type samarbeid og det spesifikke kommunesamarbeidet. Vi har i det følgende gjengitt eksempler på avtaler for de ulike samarbeidsmodellene.

7.1 EKSEMPEL PÅ SAMARBEIDSAVTALE FOR INTERKOMMUNALT POLITISK RÅD

1. Navn - deltakere

Rådets navn er [•] IPR og er opprettet i henhold til kommuneloven § 18-1. [At rådets navn skal fremgå av samarbeidsavtalen er obligatorisk]

Kommunene som deltar i samarbeidet er [•], [•], [•], [•] og [•].

[•] IPR er ikke et eget rettssubjekt. [Om rådet skal være et eget rettssubjekt eller ikke er obligatorisk]

2. Formål

[•] IPR skal gjennom samhandling bidra til positiv utvikling for [navn på region] og for deltakerkommunene. Rådet skal være aktiv pådriver og arbeide strategisk med samfunnsutvikling i regionen.

Rådet skal:

- Fremme deltakerkommunenes interesser i regional- og nasjonal sammenheng
- Ta opp saker av felles interesse for deltakerkommunene
- Arbeide for fortsatt utvikling av en attraktiv bo- og arbeidsregion som lykkes med økt tilflytting og rekruttering
- Arbeide for gode samferdselsløsninger som bidrar til økt konkurransekraft for næringslivet i regionen
- Være pådriver for å bedre rammevilkårene for næringslivet i regionen
- Bidra til å sette klima og bærekraft på dagorden i deltakerkommunene

3. Myndighet og ansvar

[•] IPR skal behandle og har myndighet til å fatte beslutninger i følgende saker: [Hvilke saker rådet skal behandle er obligatorisk]

- Årlig handlingsplan
- Årsregnskap, årsrapport og budsjett
- Valg av leder og nestleder i representantskapet
- Uttalelser på vegne av rådet
- Initiativ til utredning og eventuell gjennomføring av prosjekter og tiltak innenfor rådets formål og strategi
- Anbefaling overfor kommunene av felles prosjekter eller tiltak hvor det stilles krav til kommunene om deltakelse med ressurser i form av penger eller ansatte
- Opprettelse av arbeidsgrupper for midlertidige prosjekter
- Daglig drift av rådet
- Behandle forslag og gi innstilling til deltakerkommunene om endring i samarbeidsavtalen
- Avtale med [•] kommune (kontorkommune) om driftsmessige forhold

[•] IPR har ikke myndighet til å treffe enkeltvedtak, men har likevel myndighet til å forvalte tilskuddsordninger. [Hvilken myndighet som er lagt til rådet er obligatorisk]

4. Representantskap

Deltakerkommunene utøver sin myndighet gjennom representantskapet, som er [•] IPRs øverste organ.

Deltakerkommunene velger i kommunestyrene hver sin representant, med én vararepresentant, til representantskapet. [Antallet medlemmer den enkelte deltakerkommune skal ha i representantskapet er obligatorisk]

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år, tilsvarende valgperioden.

Representantskapet velger selv sin leder og nestleder for en periode på to år. Leder og nestleder velges i første representantskapsmøte etter siste kommunevalg, og deretter etter to års funksjonstid.

Det skal arrangeres minimum [•] møter i representantskapet pr år. Representantskapet kan beslutte å avholde møtene som fjernmøter. Møtene avholdes etter en på forhånd fastsatt møteplan, eller når representantskapets leder eller 2/5 av medlemmene krever det, jf. kommuneloven § 11-2 andre ledd. Ett av representantskapsmøtene skal være årsmøte. På dette møtet inviteres både kommunenes representanter og vararepresentanter. Det er ikke anledning til å gi andre møte- tale- og forslagsrett i representantskapets møter, men andre kan inviteres og få anledning til å uttale seg i enkeltsaker.

Leder for representantskapet har, i samarbeid med daglig leder, ansvar for å kalle inn til representantskapsmøtene. Innkallingen skal være skriftlig, sendes minst en uke på forhånd og inneholde sakliste for det som skal behandles og møtedokumenter, jf. kommuneloven § 11-3.

Representantskapet er beslutningsdyktig når 4/5 av deltakerkommunene er representert.

Møter i representantskapet ledes av representantskapets leder, eventuelt nestleder i leders fravær. I begge fravær velger representantskapet møteleder for det aktuelle møtet, jf. kommuneloven § 11-2 tredje ledd.

I representantskapet har hver deltakerkommune i rådet en stemme som utøves av kommunens møtende medlem. Representantskapet treffer sine avgjørelser ved alminnelig flertall av avgitte stemmer, jf. kommuneloven § 11-9 andre ledd.

Lederen har dobbeltstemme ved stemmelikhet i de saker som er til behandling i representantskapet.

5. Administrasjon, administrativ støtte og revisjon

5.1. Daglig leder

[•] IPR skal ha daglig leder som leder rådet i samsvar med det representantskapet har bestemt. Daglig leder er formelt ansatt i og følger regelverket til [•] kommune. . I samarbeid med representantskapets leder sørger daglig leder for innkalling til møtene i [•] IPR.

Daglig leder deltar på representantskapets møter, og skal påse at det føres protokoll over representantskapets beslutninger i samsvar med kommuneloven § 11-4.

5.2. Administrativ støtte

[•] kommune (kontorkommunen) skal bl.a. føre regnskap, sørge for arkivering og bistå med IKT og personaltjenester til [•] IPR, herunder som arbeidsgiver for daglig leder. Representantskapet skal inngå egen avtale om slik administrativ støtte.

[•] kommune skal godtgjøres av [•] IPR for kostnaden til administrativ støtte og dette fastlegges i årlig budsjett for rådet.

5.3. Revisjon

Regnskapet for [•] IPR skal revideres av [•] kommunes revisjon og godkjennes av representantskapet på årsmøtet.

Representantskapet inngår avtale om revisjon tilsvarende som for administrativ støtte i punkt 5.2.

6. Samarbeidsmøte

Representantskapet skal arrangere et større samarbeidsmøte minst en gang i halvåret, og ellers når leder eller 2/5 av medlemmene krever det. Samarbeidsmøtet er et diskusjonsforum som ikke skal fatte formelle beslutninger.

Til samarbeidsmøtet inviteres representantskapet, varamedlemmene til representantskapet samt kommunedirektørene i deltakerkommunene.

I tillegg kan sentrale samarbeidspartnere som f.eks. Statsforvalteren i [•], [•] fylkeskommune og [•] inviteres.

Innkalling til samarbeidsmøte skal være skriftlig med minst en ukes varsel og med sakliste for de sakene som skal behandles.

7. Årsmøte

Årsmøtet avholdes i tilknytning til et samarbeidsmøte innen utgangen av mars hvert år.

Årsmøtet behandler følgende saker:

1. Årsrapport
2. Regnskap
3. Handlingsplan
4. Budsjett
5. Forslag til endringer i samarbeidsavtalen
6. Innstilling til søknad om medlemskap
7. Innkomne saker

Saker som deltakerne ønsker at årsmøtet skal behandle må være sendt til representantskapet senest 4 uker før årsmøtet. Innkalling og sakliste til årsmøte skal være utsendt til deltakerne senest 1 uke før møtet. 2/5 av deltakerne kan be om ekstraordinært årsmøte til behandling av årsmøtesaker som ikke kan vente til ordinær årsmøtebehandling.

8. Ansvar, finansiering og medlemskontingent

De enkelte deltakerkommunene deltar med like eierdeler ([brøk]hver), og har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser. [Deltakerkommunenenes eierandel og ansvarsdel hvis den avviker fra eierandelen er obligatorisk]

Driften av [•] IPR finansieres av deltakerkommunene ved betaling av årlig kontingent som beregnes slik:

- 20 % fast sum fra hver kommune og 80 % etter innbyggertall.
- Budsjetttrammen reguleres årlig tilsvarende endringen i Statistisk Sentralbyrås konsumprisindeks (Totalindeksen). Reguleringen skal tilsvare endringen i indeksen fra desember i det enkelte år til desember i det påfølgende år.

Prosjekter i regi av [•] IPR skal primært søkes finansiering utenfor deltakerkommunene.

Prosjektsamarbeid der finansiering fra deltakerkommunene kreves, skal som hovedregel dekkes via 30 % fast sum fra hver kommune og 70 % etter innbyggertall.

[•] IPR kan ikke ta opp lån.

9. Endringer i samarbeidsavtalen

Representantskapet i [•] IPR behandler forslag til endringer i samarbeidsavtalen og gir sin innstilling til deltakerkommunene. Endringer må vedtas av kommunestyrene i den enkelte kommune. Endringene trer i kraft når alle deltakerkommunene har gitt sin tilslutning til endringene. En evaluering av om det skal foretas endringer i samarbeidsavtalen skal gjøres minst en gang per valgperiode.

10. Medlemskap, utmelding, oppløsning

Den enkelte kommune er deltaker i [•] IPR. Kommunestyrene gjør selv vedtak om innmelding, og godtar derigjennom samarbeidsavtalen.

Kommuner utenfor [•] kan etter søknad tas opp som medlem. Opptak av ny kommune innebærer bl.a. endring av samarbeidsavtalens bestemmelser om eierandel og ansvarsandel og må vedtas av kommunestyrene i deltakerkommunene, jf. kommuneloven § 18-4 andre ledd.

Dersom en kommune ønsker å melde seg ut av samarbeidet, må kommunestyret i kommunen selv gjøre vedtak om dette og gjøre det kjent for representantskapet. Uttreden kan tidligst finne sted påfølgende årsskifte, dvs. minimum ett år etter at skriftlig varsel er mottatt av representantskapet. [Hvordan en deltakerkommune kan tre ut av rådet er obligatorisk]

En kommune som trer ut av [•] IPR vil motta et økonomisk sluttoppgjør tilsvarende sin andel av rådets netto beholdning ved uttreden, etter samme fordelingsnøkkel som ligger til grunn for beregning av kontingent for siste år som deltakerkommune i punkt 8 ovenfor.

Dersom 3/5 av medlemskommunene er enige kan [•] IPR oppløses. Det enkelte kommunestyre gjør selv vedtak om dette. [Hvordan rådet skal oppløses er obligatorisk]

Dersom [•] IPR oppløses, foretas økonomisk oppgjør av gjenstående midler og overføring til medlemskommunene etter samme fordelingsnøkkel som ligger til grunn for beregning av kontingent for siste år som deltakerkommuner i punkt 8 ovenfor.

Ved en eventuell oppløsning skal arkivet oppbevares av [•] kommune.

11. Møtegodtgjørelse mv.

Den enkelte kommunen bærer selv sine kostnader ved deltakelse i [•] IPR sine møter og aktiviteter, herunder møtegodtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste, skyss og diettgodtgjørelse til folkevalgte og ansatte.

12. Ikrafttredelse av samarbeidsavtalen

Denne samarbeidsavtalen trer i kraft fra det tidspunkt kommunestyrene i alle deltakerkommunene har vedtatt å slutte seg til avtalen.

13. Tvister

Tvister mellom samarbeidspartene søkes løst gjennom forhandlinger. Dersom partene ikke blir enige, kan saken bringes inn for de ordinære domstolene etter alminnelige vernetingsregler.

7.2 SAMARBEIDSAVTALE FOR KOMMUNALT OPPGAVEFELLESSKAP

1. Samarbeidets navn og rettslige status

Samarbeidets navn er «[•]» og er opprettet i henhold til kommuneloven § 19-1. [At navn skal fremgå av samarbeidsavtalen er obligatorisk]

Samarbeidet er hjemlet i lov om kommuner og fylkeskommuner (heretter kommuneloven) § 19-1, som et kommunalt oppgavefellesskap.

Samarbeidet er ikke et eget rettssubjekt. [Om oppgavefellesskapet skal være et eget rettssubjekt eller ikke er obligatorisk]

2. Deltakelse, eierandel og ansvar

Deltakere i samarbeidet er kommunene [•], [•] og [•]. Hver deltakerkommune har lik eierandel i [•]. [Deltakernes eierandel er obligatorisk]

Ansvar for kostnadene til drift av oppgavefellesskapets sekretariat fordeles etter følgende prinsipper:

- Halvparten av kostnadene fordeles likt, mens halvparten fordeles etter folketall.
- Kostnadsfordeling for enkeltprosjekter avklares i det enkelte årsbudsjett.

Den enkelte deltakerkommune har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefellesskapets samlede forpliktelser. [Deltakernes ansvarsdel er obligatorisk om den avviker fra eierandelen]

3. Samarbeidets oppgaver og myndighet

Oppgavefellesskapet skal levere tjenester til deltakerkommunene innen [beskrivelse av oppgaven] i henhold til vedtatt handlingsplan og budsjett. Nærmere beskrivelse av oppgaveporteføljen er vedlagt avtalen som vedlegg 1.

Samarbeidet gis myndighet til å treffe vedtak om interne forhold i samarbeidet. [Oppgavefellesskapets oppgaver og myndighet er obligatorisk]

Oppgavefellesskapet kan også levere tjenester til virksomheter eller selskaper som fullt ut er eiet av deltakerkommunene, eller i selskaper hvor deltakerkommunene har bestemmende innflytelse.

4. Oppgavefellesskapets hovedkontor

Oppgavefellesskapets sekretariat har hovedkontor i [•] kommune som er arbeidsgiver for alle ansatte i driftsenheten. [•] kommune bidrar med økonomitjenester, personalfaglig veiledning og oppbevaring av virksomhetens arkiver.

5. Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i oppgavefellesskapet og velges av kommunestyrene i deltakerkommunene etter reglene om valg i kommunelovens kapittel 7. Ved inngåelsen av denne samarbeidsavtalen har kommunestyrene besluttet at representantskapet består av ordførerne i deltakerkommunene, med én vara. [Antallet medlemmer den enkelte deltakerkommune skal ha i representantskapet er obligatorisk]

Representantskapet velger selv sin leder og nestleder. Vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer velges for fire år om gangen.
Representantskapet godkjenner handlingsplan og budsjett for oppgavefellesskapet.

6. Styret - Kommunedirektørutvalget

Representantskapet har ved inngåelsen av denne avtalen besluttet at oppgavefellesskapet skal ha et styre og at dette skal bestå av kommunedirektørene i deltakerkommunene.

Leder og nestleder i styret - eller kommunedirektørutvalget - velges av representantskapet. Vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerkommunene.

Oppgavefellesskapets [tjenesteproduksjon] ledes av kommunedirektørutvalget, som fører tilsyn med daglig leder og påser at virksomheten drives i samsvar med samarbeidsavtalen, vedtatte budsjetter og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av representantskapet.

Styremøtene sammenkalles og ledes av utvalgets leder. Vedtak fattes med alminnelig flertall, men det skal søkes konsensus i saksbehandlingen. Møteleders stemme er avgjørende hvis antallet stemmer for og imot er likt. Møteleder sørger for at det blir ført protokoll fra utvalgsmøtene.

Representantskapet tilsetter oppgavefellesskapets daglige leder. Kommunedirektørutvalget kan delegere myndighet til utvalgets leder eller daglig leder for å representere samarbeidet utad.

Utvalget avgir årlige rapporter til representantskapet, som formidler videre til deltakerkommunene. Rapporteringen skal omfatte årsmelding om oppgavefellesskapets virksomhet og regnskap for driften. Representantskapet godkjenner regnskap og årsmelding. [Hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerkommunene om er obligatorisk]

7. Daglig leder

Daglig leder skal sørger for den daglige ledelse av oppgavefellesskapet og har ansvaret for at oppgavefellesskapet drives i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til retningslinjer og vedtak gitt av representantskapet og kommunedirektørutvalget. Daglig leder er formelt ansatt i og følger regelverket til [•] kommune.

Daglig leder skal holde kommunedirektørutvalget orientert om forhold av vesentlig betydning for virksomheten, herunder også økonomi- og personalforhold. Daglig leder bistår kommunedirektørutvalget i rapporteringen til representantskapet.

Daglig leder er kommunedirektørutvalgets sekretær og saksbehandler. Vedkommende deltar i utvalgets møter, med mindre utvalget i enkeltsaker vedtar at vedkommende ikke skal møte.

8. Innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor virksomheten

Deltakerkommunene skal ikke betale inn innskudd ved etablering av oppgavefellesskapet, men er pliktige til å skyte inn midler i samsvar med gjeldende budsjett og vedtatte fordelingsnøkler. [Deltakerkommunenes innskuddsplikt er obligatorisk]

9. Låneopptak

Oppgavefellesskapet kan ikke ta opp lån eller påføre deltakerkommunene forpliktelser, utover det som følger av de budsjetter eller vedtak deltakerkommunenes styrende organer har fastsatt. [Om oppgavefellesskapet kan ta opp lån er obligatorisk]

10. Uttreden og oppløsning

Deltagelse i oppgavefellesskapet kan sies opp med ett års skriftlig varsel til styret, gjeldende fra 1. januar det påfølgende årsskifte. Styret har ansvar for å varsle representantskapet om ønsket

uttreden og koordinere arbeidet med å gjennomføre uttreden. [Hvordan deltakerkommunene kan tre ut at oppgavefellesskapet er obligatorisk]

Oppgavefellesskapet skal oppløses dersom deltakerkommunene er enige om det eller dersom mer enn [•] deltakerkommuner trer ut av oppgavefellesskapet. [Hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses er obligatorisk]

En deltakerkommune som trer ut av oppgavefellesskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakerkommunen trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefellesskapet oppløses. [•] kommune skal ha ansvaret for oppgavefellesskapets arkiver etter det er oppløst. [Hvem som har ansvaret for arkivene ved oppløsning er obligatorisk]

Dette omfatter blant annet forpliktelsen til å dekke kostnadene i oppsigelsestiden uavhengig av om deltager benytter seg av tjenestene eller ikke. Videre kan det omfatte kostnader til ytelser, varer eller tjenester som det knytter seg langvarige forpliktelser til, men som de andre deltakerkommunene ikke får tatt i bruk, sagt opp eller overført til øvrige deltagerkommunene innen oppsigelsestiden utløper.

11. Endringer i samarbeidsavtalen

Representantskapet i [•] behandler forslag til endringer i samarbeidsavtalen og gir sin innstilling til deltakerkommunene. Endringer må vedtas av kommunestyrene i den enkelte kommune. Endringene trer i kraft når alle deltakerkommunene har gitt sin tilslutning til endringene. En evaluering av om det skal foretas endringer i samarbeidsavtalen skal gjøres minst en gang per valgperiode.

12. Ikrafttredelse av samarbeidsavtalen

Denne samarbeidsavtalen trer i kraft fra det tidspunkt kommunestyrene i alle deltakerkommunene har vedtatt å slutte seg til avtalen.

13. Tvister

Tvister mellom samarbeidspartene søkes løst gjennom forhandlinger. Dersom partene ikke blir enige, kan saken bringes inn for de ordinære domstolene etter alminnelige vernetingsregler.

7.3 EKSEMPEL PÅ AVTALE OM VERTSKOMMUNESAMARBEID

[Dette er et eksempel på et administrativt vertskommunesamarbeid. Skal eksemplet tilpasses for et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd skal obligatoriske bestemmelser om hvor mange medlemmer hver enkelt deltaker har i nemda være med, samt at det opprettes en særskilt klagenemnd:

X. Felles folkevalgt nemnd

Vertskommunesamarbeidet skal ha felles folkevalgt nemnd etter kommuneloven §20-3 førsteledd. Hver deltakerkommune velger 2 medlemmer, med inntil 3 varamedlemmer til nemda.

Nemda velger selv leder og nestleder for en periode på 2-to-år, med virkningstid fra [dato]. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere.

Hvis vertskommunen treffer vedtak etter delegert myndighet fra en samarbeidskommune, kan samarbeidskommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd.

X. Klagenemnd

Klager på vedtak fattet av vertskommunesamarbeidet, herunder vedtak fattet av nemda, behandles etter reglene i kommuneloven § 20-6.

Det skal opprettes en særskilt klagenemnd som skal behandle klager på vedtak fattet av vertskommunesamarbeidet. Nemda opprettes i tråd med reglene i kommuneloven § 20-6. Hver av deltakerkommunene skal oppnevne en representant til klagenemnda.

Det er viktig å være oppmerksom på at når det gjelder samarbeidsavtaler i vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd, skal det opprettes én felles samarbeidsavtale, hvor samarbeidskommunene delegerer samme myndighet til nemda.]

Samarbeidet er etablert ved vedtak i kommunestyret i [•] kommune (dato) i sak xx/xx, og vedtak i kommunestyret i [•] kommune (dato) i sak xx/xx.

1. Grunnlaget for avtalen

Avtalen er basert på et interkommunalt samarbeid der samarbeidskommunen nevnt i avtalen her overlater ansvar for [•], til administrasjonen i vertskommunen. Samarbeidet er hjemlet i lov om kommuner og fylkeskommuner (heretter kommuneloven) § 20-2, jf. § 20-1, som et administrativt vertskommunesamarbeid.

2. Deltakerkommuner

[•] kommune (org.nr. [•]) er vertskommune og [•] kommune (org. nr. [•]) er samarbeidskommune. [Hvem som er deltakere og hvem av dem som er vertskommune er obligatorisk]. I tillegg deltar kommunene [•] og [•] som har inngått egne avtaler om vertskommunesamarbeid med vertskommunen.

3. Formål

Avtalen skal sikre at avtalepartenes plikter i henhold til [relevante lov(er)], og de til enhver tid gjeldende forskrifter, avtaler og regelverk knyttet til denne, blir oppfylt.

4. Vertskommunens ansvar og oppgaver

Vertskommunen påtar seg fra [dato] [Når oppgaver og myndighet skal overføres er obligatorisk] å [overordnet beskrivelse av den lovpålagte oppgaven som vertskommunen påtar seg] i henhold til enhver tid gjeldende [lov] med tilhørende forskrifter. [Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen er obligatorisk]

Vertskommunen påtar seg også ansvar for [eventuelle tilleggstjenester] for samarbeidskommunen, slik det fremkommer av denne avtalen.

Vertskommunen er arbeidsgiver og har i tillegg ansettelseskompetanse og personalansvar.

Vertskommunen skal tilby og drifte:

- [•]
- [•]
- [•]

Nærmere beskrivelse av oppgaveportefølje og ansvarsfordeling er vedlagt avtalen som vedlegg 1.

Andre behov, som [•], omfattes ikke av denne avtalen.

Vertskommunen har fullmakt til å representere samarbeidskommunene vedrørende [daglig drift av [•]].

5. Samarbeidskommunens ansvar og oppgaver

Kommunedirektøren i samarbeidskommunen delegerer oppgaver til kommunedirektøren i vertskommunen innen de områder nevnt i avtalens punkt 4.

Ansvar for tjenesten ligger fortsatt på den enkelte samarbeidskommune, dog slik at utførelsen skjer i vertskommunen på vegne av samarbeidskommunen.

Samarbeidskommunen fatter enkeltvedtak om [•]. Søknader om [•] behandles også av samarbeidskommunen. Samarbeidskommunens ansvar med hensyn til [•] er nærmere beskrevet i vedlegget.

Samarbeidskommunen følger opp denne avtalen gjennom samarbeidsorganet for vertskommunesamarbeidet, jf. punkt 7.

6. Saksbehandling og underretning

Vertskommunen har det faglige og administrative ansvaret for tjenestene, og for at saksbehandlingen er forsvarlig og følger saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, personopplysningsloven, arkivlova mv.

Samarbeidskommunen har rett til innsyn og kan til enhver tid be om å bli orientert om alle forhold som gjelder vertskommunens utførelse av de delegerte oppgavene. [Hvilke vedtak hos vertskommunen samarbeidskommunen skal underrettes om er obligatorisk]

Samarbeidskommunen skal informere vertskommunen om vedtak eller virksomhet i kommunen som har betydning for vertskommunens virksomhet.

7. Samarbeidsorgan

Det etableres et fast samarbeidsorgan for samarbeidet. Partene representeres her av kommunedirektør eller den kommunedirektøren peker ut. Samarbeidsorganet er et diskusjonsforum som ikke skal fatte formelle beslutninger.

Samarbeidsorganet skal løpende evaluere samarbeidet, sikre effektiv samhandling mellom tjenestene omfattet av denne avtale og samarbeidskommunens øvrige tjenester, og ved behov ta initiativ til forslag til endringer i vertskommuneavtalen.

Med hensyn til den løpende kontakten som gjelder tjenesteleveranser, samarbeid, faglige forhold, daglige rutiner mv. vil det etableres samarbeidsarenaer på operativt nivå.

8. Informasjon og rapporter til samarbeidskommunen

Vertskommunen skal rapportere til samarbeidskommunen om tjenestekvalitet, herunder eventuelle avvik og tilsyn, samt planlagte eller inntrufne hendelser som påvirker tjenestetilbudet. [Hvilke vedtak hos vertskommunen samarbeidskommunen skal underrettes om er obligatorisk]

Annen rapportering avtales i samarbeidsorganet eller på samarbeidets operative møteplasser.

Ved budsjettavvik på totalrammen, som får konsekvenser for samarbeidskommunen, skal samarbeidskommunen snarest orienteres.

Vertskommunen skal løpende informere kommunedirektøren i samarbeidskommunen om saker som er av faglig interesse for kommunedirektøren og de politiske organene i samarbeidskommunen. Representant fra vertskommunen skal stille i samarbeidskommunens politiske organer når kommunedirektøren i samarbeidskommunen ber om dette. Vertskommunen skal sørge for tjenesterapportering til KOSTRA. Samarbeidskommunen sørger for regnskapsrapportering til KOSTRA. Tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjon med mer, som angår vertskommunesamarbeidet, skal sendes til samarbeidskommunen.

9. Informasjon til samarbeidsinstanser og samfunnet ellers

Vertskommunen har ansvar for informasjon om tjenestene til samarbeidsinstanser i samarbeidskommunen og ut mot samfunnet for øvrig. Vertskommunen skal sørge for god kontakt mellom [•], samarbeidsinstanser i vertskommunen og samarbeidskommunen, samt mellom [•], innbyggere, samarbeidspartnere og øvrige aktører.

Vertskommunen har ansvar for at det tverrfaglige samarbeidet med samarbeidskommunen opprettholdes og samtidig utvikles.

10. Økonomi og regnskap

Vertskommunen har budsjettansvar, ansvar for lokaler og for driftsmidler.

I mai/juni avholdes et årlig møte i samarbeidsorganet, der vertskommunen redegjør for samarbeidskommunens kostnader. Kostnadene presenteres med utgangspunkt i regnskap og budsjett, og skal være i henhold til avtalt finansiering. Anmodning om eventuelle endringer ved kostnadsbeløp eller finansieringsmodell, tas opp i møtet.

Kostnaden for [•] er satt til [•]. Dette inkluderer alle tjenesteleveranser som beskrevet under punkt 4. Nærmere detaljer om kostnadselementene fremgår av vedlegg 2. [Hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå er obligatorisk]

Vertskommunen fakturerer etter timer til samarbeidskommunene månedlig. Tjenestens andel av vertskommunens felleskostnader er innarbeidet i beregningene.

Alle kostnader vil være gjenstand for årlig indeksregulering (kommunal deflator).

Det legges til grunn at samarbeidskommunen har et finansielt medansvar ved ekstraordinære situasjoner som ligger utenfor vertskommunens kontroll, slik som pandemier, naturkatastrofer eller liknende.

Samarbeidsorganet drøfter forutsetninger for tjenesteleveranse og økonomiske konsekvenser. Kontrollrutiner og revisjon følger vertskommunen sine rutiner.

11. Organisering og lokalisering

Vertskommunen skal kontinuerlig søke å optimalisere driftskostnader, effektivisere styringslinjer og trekke ut synergier på tvers av fagområder.

Samarbeidskommunen skal for egen regning stille kontor eller møterom til disposisjon når det er hensiktsmessig å ha møte med innbyggere eller andre i samarbeidskommunen.

12. Ikrafttredelse og varighet

Denne avtalen gjelder fra [dato] med forbehold om godkjenning i respektive kommunestyre.

Avtalen gjelder inntil en av partene sier opp avtalen i medhold av avtalens punkt 14.

13. Endringer i avtalen

Endringer i avtalen kan gjøres av kommunestyrene dersom vertskommunen og samarbeidskommunen fatter likelydende vedtak.. En evaluering av om det skal foretas endringer i samarbeidsavtalen skal gjøres minst en gang per valgperiode.

Kommunedirektøren i vertskommunen og kommunedirektøren i samarbeidskommunen kan likevel gjøre avtale om tillegg og endringer i denne avtalen så langt tilleggene eller endringene ikke angår minstekravene til samarbeidsavtalen, jf. kommunelovens § 20-4 andre ledd, som kommunestyrene selv skal godkjenne.

14. Oppløsning av samarbeidet

Hvis deltakerne er enige om det kan vertskommuneavtalen oppløses med øyeblikkelig virkning, jf. kommuneloven § 20-8 første ledd.

Avtalen kan sies opp skriftlig med ett års varsel, jfr. kommuneloven § 20-8 andre ledd. Oppsigelsen skal være skriftlig. Oppsigelsen løper fra den er mottatt av den annen part. [Hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet og hvordan samarbeidet skal oppløses er obligatorisk]

15. Mislighold

Partene kan gjøre gjeldende misligholdsbeføyelser i samsvar med alminnelige kontraktrettslige regler.

16. Tvist

Dersom en tvist knyttet til samarbeidet skulle oppstå mellom vertskommunen og samarbeidskommunen, skal tvisten søkes løst ved forhandlinger i samarbeidsorganet før den eventuelt bringes inn for de ordinære domstoler. Som rett verneting vedtas [•] tingrett.

7.4 EKSEMPEL PÅ IKS SELSKAPSAVTALE

SELSKAPSAVTALE FOR [•] IKS

Selskapsavtalen er vedtatt av [•], [•] og [•] kommunestyre (dato), med hjemmel i lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 4.

§ 1 Deltakere og hovedkontor

[•] IKS er et interkommunalt selskap opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskaper. [Selskapets navn er obligatorisk]

Selskapet har følgende deltakere: [•], [•] og [•]. [Selskapets deltakere er obligatorisk].

Selskapets hovedkontor ligger i [•] kommune. [Kommunen selskapets hovedkontor ligger er obligatorisk]

§ 2 Formål

Selskapet skal sammen med de respektive fagmiljøene hos deltakerne ivareta deltakernes oppgaver knyttet til [•]. [Selskapets formål er obligatorisk]

Selskapet skal bidra til at deltakerne gis [•].

Selskapet kan utnytte ledig kapasitet og kompetanse i tråd med hovedformålet og innenfor rammen av lovverket og de rammer styret fastsetter. Slik virksomhet må ikke på noen måte være i konflikt med hovedformålet og skal organiseres gjennom samarbeidsavtaler som hører naturlig inn i utviklingen av selskapet og som bidrar til at fylkeskommunene og selskapets målsetninger oppnås.

Selskapet skal bidra til en effektiv og forutsigbar drift og utvikling innenfor dette formålet.

§ 3 Deltakernes eierandel

Deltakernes ansvar for selskapets forpliktelser tilsvarer eierandelen: [Deltakernes eierandel og ansvarsandel hvis den avviker fra eierandelen er obligatorisk]

[Kommune/fylke/IKS]	Eierandel
[•]	[•] %
[•]	[•] %
[•]	[•] %
	Totalt 100 %

Eierandelene reguleres hvert 4. år etter fylkestingsvalget på bakgrunn av innbyggertallet i hver fylkeskommune ved siste årsskifte. Endringer av eierandeler betinger endring av selskapsavtalen og krever likelydende vedtak i kommunestyrene i [•], [•] og [•].

§ 4 Innskudd

Det er ikke innskuddsplikt for deltakerne ved opprettelsen av [•] IKS. [Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet er obligatorisk]

§ 5 Finansiering

Den årlige fordelingen av det samlede tilskuddet gjøres på grunnlag av budsjett basert på bruk

av tjenester og den respektive fylkeskommunes behov for utviklingsprosjekter. Fellesinvesteringer finansieres i samsvar med kommunenes eierandel i selskapet.

Spesifikke investeringer for den enkelte kommune finansieres av den enkelte kommune. Det foretas en årlig avregning av driftsutgiftene basert på faktisk bruk av tjenester pr. kommune i henhold til tjenestekatalog og brukerpris pr. tjeneste. Investeringer og utviklingsprosjekter fordeles i henhold til faktiske medgåtte utgifter pr. kommune.

Selskapet skal opprettholde en egenkapital på et nivå som er hensiktsmessig for å ivareta selskapets drift. Ved uforutsette hendelser plikter deltakerne seg til å bidra økonomisk for å sikre den nødvendige driften av [•].

Selskapet har ved uforutsette hendelser fullmakt til å pådra seg nødvendige økonomiske forpliktelser utover vedtatte budsjetttrammer. Disponering av regnskapsmessig mindreforbruk vedtas av representantskapet etter forslag fra styret. Eventuelt regnskapsmessig merforbruk dekkes inn i henhold til forskrift til IKS-loven om budsjett, regnskap mm for IKS.

§ 6 Lån

Selskapet kan ikke ta opp lån.

§ 7 Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste organ og fastsetter budsjett, økonomiplan, regnskap og vedtar investeringer av vesentlig betydning. Rammene for driftstilskuddet fastsettes i henhold til selskapets økonomiplan og deltakernes vedtatte årsbudsjett og økonomiplan.

Representantskapet består av 1 representant fra hver av deltakerne med 2 varamedlemmer i rekke. Representantskapet velger selv leder og nestleder. Hver representant har én stemme. [Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner er obligatorisk]

Ved etablering av selskapet velges representantskapsmedlemmene for et år. Etter dette velges medlemmene for [fire] år. Representantskapet velger medlemmer til styret etter forslag fra en valgkomité som utpekes av representantskapet.

§ 8 Styre og daglig leder

Selskapets styre har [8] medlemmer. [5] av medlemmene velges av representantskapet for 2 år etter forslag fra valgkomiteen. Første året velges [2] av medlemmene for ett år. [3] av styrets medlemmer velges av og blant de ansatte i selskapet.

Selskapet ledes av en daglig leder som følger de retningslinjer og pålegg som styret gir.

§ 9 Samarbeidsmøter

Dialogen om nivå og utøvelse av tjenestene [•] IKS leverer til deltakerne skal foregå i samarbeidsmøter. Det skal etableres likelydende tjenesteavtaler med hver av de tre deltakerne og det skal innføres en ordning med møter mellom kommunene som kunder og [•] IKS som leverandør av tjenester. Disse møtene foregår på administrativt nivå og møtene benevnes samarbeidsmøter. Deltakerkommunenes folkevalgte skal ikke møte på disse møtene.

Samarbeidsmøtene skal ivareta dialogen om [•] IKS tjenesteproduksjon på vegne av deltakerne. Eier- (behovshaver) og utførerrollen skal kommuniseres gjennom den/de fagansvarlige i kommuneadministrasjonen og administrasjonen i selskapet.

Samarbeidsmøtene gjennomføres minst to ganger i året og det skal foreligge referat fra møtene. Samarbeidsmøtene gjennomføres i tillegg til den løpende samarbeidsdialogen mellom fagmiljøene hos deltakerne og selskapet.

Hvordan den operative samarbeidsdialogen og samarbeidsmodellen som er etablert for å sikre kontinuerlig læring og forbedring skal fungere, er beskrevet i tjenesteavtalen.

§ 10 Regnskap

[•] IKS skal føre regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper (GKRS).

§ 11 Eieravtale

I tillegg til selskapsavtalen etableres en avtale som nærmere regulerer forholdet mellom deltakerne og utfyller selskapsavtalen.

§ 12 Uttreden

Den enkelte kommune kan med [to] års skriftlig varsel tre ut av [•] IKS regnet fra 31. desember i det året deltakerforholdet sies opp.

Utløsningssummen avtales mellom deltakerne. Gjenværende deltakere kan kreve at deltakeren som går ut av samarbeidet betaler en engangssum for å dekke sin andel av løpende personalkostnader og pensjonsforpliktelser. Alternativt kan deltakerne bli enige om å kompensere gjenværende deltakere på annen egnet måte.

Ved uttreden eller oppløsning av selskapet må det avtales nærmere hvordan regulering av opptjente pensjonsrettigheter skal finansieres. Mulige løsninger er at dette skjer ved innbetaling av et engangsbeløp, eller ved årlig innbetaling av reguleringsforpliktelsen etter en fordelingsnøkkel mellom de tre fylkeskommunene. Eiendeler som tilhører en fysisk lokasjon, går tilbake til denne lokasjonen med tilhørende forpliktelser ved uttreden eller oppløsning.

Hvis [•] IKS opphører eller én av [Kommune/fylkeskommunene/IKS] trer ut av selskapet, gjelder reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16. Hvilke ansatte som vil bli berørt av virksomhetsoverdragelsen fastsettes etter drøfting.

Dersom to eller flere av deltakerne sier opp deltakelsen skal [•] IKS oppløses i henhold til § 13.

§ 13 Oppløsning

Ved oppløsning har deltakerne rett til å få utbetalt sin andel av [•] IKS verdier etter at andelen av IKS forpliktelser er dekket. Ved oppløsning har [•] kommune ansvaret for oppbevaring, forvaltning og deponering av selskapets arkiver.

§ 14 Tvister

Dersom det oppstår tvist mellom deltakerne om fortolkning eller gjennomføring av denne avtalen, skal konflikten søkes løst gjennom forhandlinger. Tilsvarende gjelder ved uttreden. Dersom forhandlinger ikke fører frem innen rimelig tid, skal tvisten søkes løst ved mekling. Mekler godkjent av Den Norske Advokatforening skal i så fall benyttes, eller annen godkjent mekler.

§ 15 Endring av selskapsavtalen

Endringer av selskapsavtalen krever tilslutning av deltakerne gjennom likelydende vedtak i de respektive kommunestyrene i tråd med IKS-loven.

§ 16 Ikrafttreden

Selskapsavtalen trer i kraft fra vedtakelse i [•], [•] og [•] kommunestyre (dato).

KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +47 916 47 115

e: Morten.Thuve@bdo.no