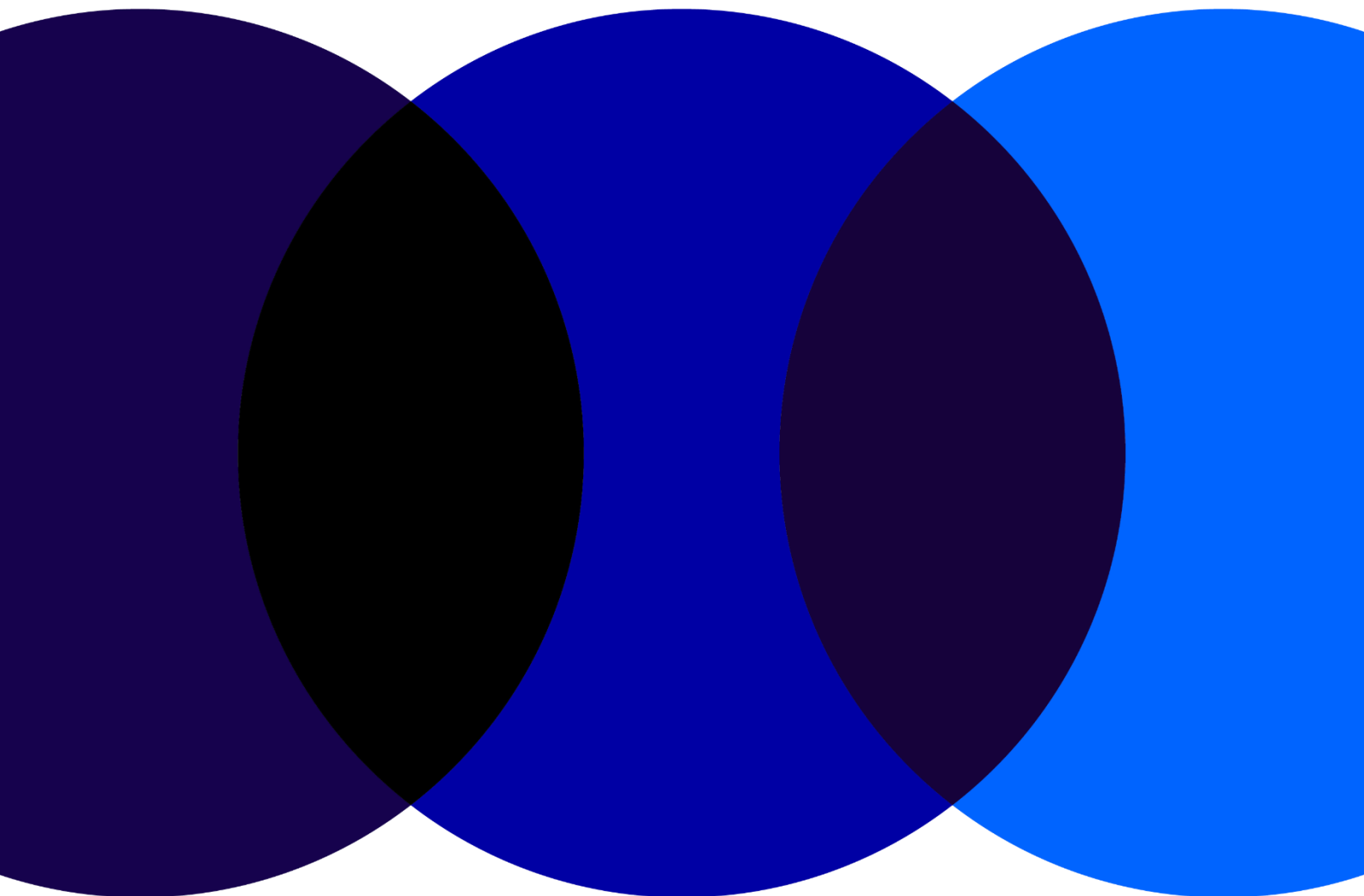




Delleveranse om interkommunalt samarbeid

Evaluering av kommuneloven

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på en rekke områder, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferd, arbeidsmarked og utdanning, samt forsknings- og innovasjonssystemer. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Kommunal- og distriktsdepartementet

Prosjektperiode

August 2025 - desember 2026

Prosjektteam

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge
(prosjektleder)

Senioranalytiker André Olsen
(assisterende prosjektleder)

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom

Professor og senioranalytiker Jon P.
Knudsen

Professor Dag Ingvar Jacobsen

Dosent Ingun Sletnes

Professor Jan Fridthjof Bernt



Venn-diagrammet er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet evaluerer Oxford Research kommuneloven av 2018. Denne delleveransen gir foreløpige svar på problemstillingene om interkommunalt samarbeid. Den endelige evalueringen vil foreligge i desember 2026.

Rapporten har blitt utarbeidet av forskerteamet i fellesskap. Vi vil benytte anledningen til å takke intervjudeltakere for gode innspill og refleksjoner.

Kristiansand, 22. januar 2026.

Frode Bjørge
Prosjektleder og sjefanalytiker (ph.d.)
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn og formål	1
1.1 Kort om oppdraget.....	1
1.2 Om interkommunalt samarbeid	1
1.3 Juridisk fremstilling av interkommunalt samarbeid	8
2. Metode	18
2.1 Analyse av statsforvalternes årsrapporter	18
2.2 Kartlegging og analyse av kommunenes eierskapsmeldinger.....	19
2.3 Intervjudata fra casestudier og interesseorganisasjoner	25
3. Empiri	27
3.1 Gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter.....	27
3.2 Interkommunale samarbeid i kommunenes eierskapsmeldinger.....	29
3.3 Intervjudata.....	35
4. Sammenfattende analyse, refleksjoner og kunnskapsbehov	40
4.1 Omfatter eierskapsmeldingen interkommunale samarbeid?.....	40
4.2 I hvilken grad og hvordan har kommuneloven § 17-1 bidratt til oversikt og klarhet i hvilke samarbeidsmodeller kommuner kan bruke?	40
4.3 Hvordan fungerer samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd?	41
4.4 Hvordan fungerer samarbeidsmodellen kommunalt oppgavefelleskap?	41
4.5 Hvordan fungerer samarbeidsmodellene KO og IPR sammenlignet med vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap?	43
4.6 Refleksjoner og kunnskapsbehov	44
5. Litteratur.....	46
Vedlegg 1: Gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter år for år	49

1. Bakgrunn og formål

1.1 Kort om oppdraget

Dette er en delleveranse i forbindelse med vår evaluering av kommuneloven av 2018. Kommuneloven 2018 innførte to nye samarbeidsmodeller, interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefellesskap (KO). Denne leveransen gir foreløpige svar på evalueringens problemstillinger om interkommunale samarbeid og eierskapsmelding:

- I hvilken grad og hvordan har kommuneloven § 17-1 bidratt til oversikt og klarhet i hvilke samarbeidsmodeller kommuner kan bruke?
- Hvordan fungerer samarbeidsmodellen kommunalt oppgavefellesskap, herunder lovendringen fra 2023?
- Hvordan fungerer samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd (IPR), herunder lovendringen fra 2023?
- Hvordan fungerer samarbeidsmodellene KO og IPR sammenlignet med vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap?
- Omfattes interkommunale samarbeid av eierskapsmeldingene?

Problemstillingene vil suppleres gjennom videre datainnsamling, bestående av flere casestudier og en spørreundersøkelse til kommuner. Endelige beskrivelser vil fremkomme i evalueringens sluttrapport.

1.2 Om interkommunalt samarbeid

Som nevnt er ikke oppdraget en evaluering av alle former for interkommunalt samarbeid. I dette kapittelet vil vi likevel kort redegjøre for temaet i generell forstand, samt beskrive omfang, utviklingstrekk og synspunkter rundt slike samarbeid. Deretter oppsummerer vi kort kunnskapsstatusen om de nye samarbeidsformene, i forkant av denne evalueringen. Til slutt gjennomgås regelverket for interkommunalt samarbeid, med særlig vekt på samarbeidsformene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap.

1.2.1 Hva er interkommunalt samarbeid?

Kommunelovens § 17-1 sier at «kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid». Dette gjelder både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Interkommunalt samarbeid beskriver noe som finner sted mellom kommuner, til forskjell fra det som skjer innenfor de formelle rammene til en enkelt kommune. Interkommunalt samarbeid defineres vanligvis som at: «to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordringer»

(Jacobsen, 2024, s. 16). Det dreier seg om en relasjon mellom to eller flere formelle organisasjoner, der hensikten er frivillig koordinering av ressurser og atferd på tvers av kommuner. Utgangspunktet er at hver kommune er en autonom eller selvstendig enhet, noe som blant annet kommer til uttrykk i at hver kommune er en selvstendig juridisk enhet (Jacobsen, 2024, s. 25).

Det finnes ulike typer interkommunale samarbeid. Forskjellene avhenger blant annet av hvor mange kommuner som inngår i samarbeidene, kjennetegn ved dem og ressursene som anvendes. Det varierer videre hva det samarbeides om, eksempelvis om det er snakk om et styrings- eller produksjonssamarbeid (Jacobsen, 2024, s. 15). Det finnes ulike samarbeidsformer, med forskjellige formelle styringsstrukturer som regulerer blant annet styringen av samarbeidene og hvorvidt samarbeidene er egne rettssubjekt.

De ulike samarbeidsformene regulert i kommuneloven er administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (kompl. kapittel 20), interkommunalt politisk råd (IPR) (kompl. kapittel 18) og kommunalt oppgavefellesskap (KO) (kompl. kapittel 19). Lov om interkommunale selskaper gir anledning til opprettelse av interkommunale selskaper (IKS). Aksjeloven åpner for etablering av interkommunale samarbeid organisert som aksjeselskaper. Det kan også inngås interorganisatoriske samarbeid i form av avtalebaserte samarbeid, kjøp og salg av tjenester og samarbeid om faglige nettverk, uten at det nødvendigvis defineres som et interkommunalt samarbeid. For en utførlig beskrivelse av de ulike samarbeidsformene, se for eksempel Jacobsen (2024).

1.2.2 Omfang og utviklingstrekk

Omfanget og den periodevise utviklingen i interkommunale samarbeid har vært vanskelig å stadfeste (Jacobsen, 2024, s. 56). Tidvis er det ulike anslag på utbredelse og kjennetegn ved kommunene som inngår i slike samarbeid. Mens eksempelvis Generalistkommuneutvalget viser til at omfanget av interkommunalt samarbeid har økt (NOU 2023: 9, s. 10), beskriver andre antallet interkommunale samarbeid som relativt stabilt (Jacobsen, 2024, s. 21 og 56). Vindsand og Langset (2013: 2016) og Vindsand (2021) er blant dem som finner at antallet interkommunale samarbeid har gått noe ned etter 2020, i forbindelse med kommune- og fylkessammenslåinger, og i forbindelse med overføringen av skatteinnkreving fra kommunen til staten.

Tall fra organisasjonsdatabasen viser på sin side at bruken av interkommunalt samarbeid har økt jevnt ut over 2000-tallet, selv om oppgangen er liten. Bruken av interkommunalt samarbeid har i perioden 2004-2024 økt fra 15 til 26 prosent. Økningen er størst innenfor brannvesen og IT-oppgaver, og har avtatt mest for grunnskole, crisesenter, renovasjon og revisjon. Tallene fra organisasjonsdatabasen (2024) viser videre at samarbeidene oftest er

organisert gjennom administrative vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper.

Det er også ulike oppfatninger om sammenhengen mellom deltakelse i interkommunale samarbeid og kommunestørrelse. Blant andre, har Vindsand og Langset (2013: 2016) og Vindsand (2021) anslått at det ikke ser ut til å være systematiske forskjeller i andelen samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse. Altså deltar store kommuner i minst like mange samarbeid som de små. Tall fra organisasjonsdatabasen (2024) anslår derimot at interkommunale samarbeid er mest utbredt i små og mindre sentrale kommuner, og i kommuner som ikke er sammenslått. Kommunesammenslåinger har ifølge tall fra databasen, ikke hatt noen effekt på den totale bruken av interkommunalt samarbeid. Samarbeidet har tvert om økt noe etter kommunereformen i 2020.

Det er imidlertid enighet om at det i all hovedsak er mindre kommunale oppgaver det samarbeides om, forstått som oppgaver som utgjør en mindre del av kommunens totale ressursbruk (Jacobsen, 2024, s. 57). Anslag antyder at det ikke er mer enn fire-fem prosent av kommunenes totale driftsutgifter som kanaliseres gjennom interkommunale samarbeid (Vindsand, 2021). De tyngste oppgavene i kommunen, som grunnskole, barnehage og hjemmebaserte omsorgstjenester løses som oftest innenfor den enkelte kommune. Blant velferdstjenestene er innslaget av interkommunalt samarbeid størst innenfor barnevern, PPT, legevakt og krisesenter (Jacobsen, 2024, s. 58 og Organisasjonsdatabasen, 2024). Generelt er interkommunalt samarbeid mest utbredt innenfor renovasjon og tekniske tjenester, legevakt, barnevern, PPT, krisesenter og andre administrative oppgaver som revisjon og IKT (Organisasjonsdatabasen, 2024).

For fylkeskommunene er det et visst innslag av interkommunale samarbeid innenfor revisjon, regnskap og museumsdrift (blant 5-7 av 11 fylker). Det benyttes også noe kjøp av tjenester fra private aktører innenfor vedlikehold av fylkesveier (brukes i åtte av elleve fylker) og innenfor kollektivtransport (Organisasjonsdatabasen/NIBR).

1.2.3 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Interkommunale samarbeid betraktes av Generalistkommuneutvalget som en hensiktsmessig og nødvendig del av kommunenes oppgaveløsning, og som en viktig rammebetingelse i generalistkommunesystemet (NOU 2023: 9, s. 196). Kommunelovutvalget (NOU 2016: 4, s. 194) og Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9, s. 196) viser til flere fordeler med interkommunalt samarbeid. Blant disse er økt tilgang til kapasitet og kompetanse, som kan gi bedre lovoppfyllelse, bedre tjenestekvalitet og effektiviseringsgevinster. Også Oslo Economics (2022, s. 9) trekker fram fordeler ved interkommunalt samarbeid, som stordriftsfordeler, bedre ressursutnyttelse og bedre tjenestekvalitet. På samarbeidsnivået handler fordelene ofte om å oppnå tjenester av høyere kvalitet, med lavere kostnader (Jacobsen, 2024, s. 80-81).

Jacobsen (2024) peker også på andre mulige, positive effekter av interkommunalt samarbeid, som økt læring og innovasjon på tvers av kommuner, bedre problemløsning, at kommunene samlet sett står sterkere i møte med eksterne aktører, og at kommunen gjennom samarbeidene kan styrke sin legitimitet overfor innbyggerne (s. 85-90).

Samtidig pekes det på utfordringer med slike samarbeid. Disse knytter seg til kostnader rundt etablering og drift av samarbeidene, transaksjonskostnader og fragmentering, redusert effektivitet, ansvarsforvitring, mindre forutsigbarhet og tap av demokratisk kontroll gjennom at makt flyttes ut av kommunen (Jacobsen, 2024, s. 90-99). Generalistkommuneutvalget viser til særskilt risiko for kommuner med kapasitets- og kompetansemangler, som potensielt er avhengige av interkommunalt samarbeid for å klare å drifte kommunen og tilby lovpålagte tjenester (NOU 2023: 9, s. 196).

Også kommunelovutvalget (NOU 2016: 4, s. 195-196) og andre undersøkelser påpeker demokratiske utfordringer med interkommunale samarbeid. Oslo Economics (2022, s. 22) og Jacobsen (2024) viser til tap av kontroll og styring som en sentral utfordring med interkommunalt samarbeid. Jacobsen (2024) påpeker blant annet antydninger til at interkommunale samarbeid forsterker elitetendenser i kommuner, fordi de som sitter i styrer for samarbeid ofte er sentrale politikere (s. 159). Kommunelovutvalget viser til den potensielle konflikten mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for et handlekraftig interkommunalt samarbeid på den andre. Interkommunalt samarbeid kan også være problematisk for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering (NOU 2016: 4, s. 195).

Brandtzæg m.fl. (2022) finner i sin undersøkelse at 34 prosent av kommunestyrerepresentantene opplever omfanget av interkommunalt samarbeid som så stort at det har blitt et problem for lokaldemokratiet (s. 11). Samlet sett viser empiriske studier at interkommunale samarbeid medfører styringsutfordringer, både for folkevalgte og kommuneadministrasjoner. Det oppleves i mange tilfeller krevende å få ut relevant informasjon fra de interkommunale samarbeidene. Studier indikerer at asymmetri i eierskap (ulike kommunestørrelser og vertskommune/gjestekommune) har betydning for opplevelsen av styringen av de interkommunale samarbeidene (Jacobsen, 2024, s. 158-159). Det samme gjelder asymmetri i befolkningsmengde mellom kommunene i samarbeidet. Små kommuner tjener ofte mest på samarbeidet rent operativt, mens de store kommunene på motsatt side kan oppleve kostnader som overstiger gevinstene. Asymmetrien gjør seg også gjeldende politisk. Studier indikerer at jo likere kommunene er politisk, desto bedre fungerer samarbeidene (Jacobsen, 2024, s. 177).

1.2.4 Hva vet vi fra før av om de nye samarbeidsformene?

Utbredelse

For IPR kan det antas at samtlige tidligere regionråd er omgjort etter ny organiseringsform, og at antallet IPR-er derfor trolig er det samme som de tidligere regionrådene (Jacobsen, 2024, s. 45). Antallet KOer er mer krevende å kartlegge nøyaktig, da de ikke nødvendigvis registreres som egne rettssubjekter. Det er ikke gjort noen kartlegginger siden lovendringen tredde i kraft (Jacobsen, 2024, s. 45). Jacobsen (2024, s. 46) antar imidlertid at svært mange av de tidligere § 27-samarbeidene er omgjort til KO.

Tall fra organisasjonsdatabasen (2024) gir ikke samlede tall for verken KO eller IPR, men viser kun en oversikt over bruken av organiseringsformene innenfor ulike tjenesteområder. Databasen viser at bruken av KO er begrenset. Bruken av de nye samarbeidsformene, IPR og KO, er høyest innenfor planarbeid. Her brukes KO i større grad enn IPR. Etter planarbeid er bruken av KO høyest innenfor IT-oppgaver, regnskap, innkjøp og byggesaksbehandling. Innenfor alle disse tjenesteområdene er bruken av vertskommunesamarbeid derimot betraktelig høyere. For eksempel innenfor planarbeid ligger vertskommunesamarbeid på 56 prosent og KO på 28 prosent.

Tall fra organisasjonsdatabasen (2024) viser at det også er opprettet noen KOer innenfor tjenestene legevakt, barnevern og PPT.¹ Også her er andelen KOer svært lave, sammenlignet med de andre formene for interkommunalt samarbeid. Innenfor interkommunale samarbeid om barnevern er det for eksempel 93 prosent som er organisert som vertskommunesamarbeid og 4,5 prosent som er kommunale oppgavefelleskap.

Kommunene hadde ut 2023 til å omorganisere sine interkommunale samarbeid etter ny kommunelov. To fylker (Agder og Møre og Romsdal) har gjennomført kartlegginger av de interkommunale samarbeidene i sine fylker etter 2023. Oversikten til Møre og Romsdal viser at elleve av 200 interkommunale samarbeid er organisert som KOer. Samarbeidene befatter kontrollutvalgssekretariater, utvalg mot akutt forurensning,

¹ Tallene i organisasjonsdatabasen står i kontrast til andre studier. En masteroppgave har kartlagt alle barnevern i Norge over en årrekke. I denne oppgaven er det kun funnet vertskommunesamarbeid ([Interkommunalt samarbeid i barnevernstjenesten: En kvantitativ studie som undersøker om interkommunalt samarbeid påvirker inputkvalitet i barnevernstjenesten - Universitetsbiblioteket i Agder](#)). En studie av legevaktsordninger fram til 2020 fant ingen KO eller § 27-samarbeid, kun IKS og vertskommunesamarbeid. ([Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway - Blåka - 2023 - Public Administration - Wiley Online Library](#)). Et enkelt google-søk på PPT-samarbeid gir ingen treff på KO.

friluftsråd, IKT, næringsutvikling og plan (Vinsand, 2023, s. 33). I Agder er ni av 160 interkommunale samarbeid organisert som KOer. Samarbeidene i Agder dreier seg om vann, veilys, friluftsråd og støttetjenester (Vinsand, 2024, s. 32).

Oppfatninger og veiledningsbehov

Gjennom forprosjektet til evalueringen av kommuneloven fant vi at noen kommuner hadde omgjort tidligere § 27- samarbeid til IPR. KO ble i liten grad omtalt. Intervjudeltakerne opplevde ikke de nye samarbeidsformene som en forbedring fra forrige kommunelov. Flere fortalte om utfordringer rundt kompleksitet og demokratiutfordringer knyttet til at beslutningsmyndighet flyttes bort fra politisk kontroll og inn i interkommunale selskaper. På intervjutidspunktet var ikke oppfatningen at disse utfordringene ville bli mindre som følge av IPR og KO (Oxford Research, 2020, s. 64-67). Det må bemerkes at det på intervjutidspunktet var kort tid siden lovendringen og at fristen for å omgjøre de tidligere § 27-samarbeidene ikke hadde gått ut.

Kommunelovutvalget viser til at det har vært viktig å beholde fordelene med § 27-samarbeid, i form av kommunenes frihet til å velge egne løsninger tilpasset det konkrete samarbeidet. Utvalget mente samtidig at det var behov for noe mer regulering, slik at de største usikkerhetsmomentene i regelverket om interkommunale samarbeid fjernes. Her vises særlig til usikkerhet rundt om samarbeidene er egne rettssubjekt eller ikke, og hvilken ansvarsform som gjelder for samarbeidet (NOU 2016: 4, s. 200).

På tross av dette viser Generalistkommuneutvalget til et økende behov for statlig veiledning av kommunene om interkommunalt samarbeid. Behovet kobles til at regelverket tidvis er krevende å forstå, og at inngåelse og drift av samarbeid kan være ressurskrevende. Mer konkret etterlyses veiledning rundt hvor fritt kommunene står til å velge samarbeidsmodell, hvordan samarbeidsavtaler, vedtekter og andre styrende dokumenter skal utformes, anledningen for å inngå interkommunale samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner og forholdet til anskaffelsesregelverket (NOU 2023: 9, s. 197-201).

Utvalget viser til at flere kommuner har sendt innspill om endringsbehov, for å gjøre reglene for interkommunalt samarbeid enklere. Ingen av forslagene er dog særlig konkrete. Av de mest spesifikke innspillene utvalget har mottatt, tas det til orde for at behovet for politisk styring ikke er like stort overfor alle typer oppgaver og tjenester, og at reglene i større grad bør hensynta det. Her svarer utvalget at regelverket for de ulike samarbeidsoppgavene allerede varierer. For eksempel må oppgaver som omfatter myndighetsutøvelse skje i form av vertskommunesamarbeid, mens det er større handlefrihet i valg av samarbeidsform om andre oppgaver. Utvalget mener likevel det bør vurderes om reglene i enda større grad bør være tilpasset til samarbeid om ulike oppgaver (NOU 2023: 9, s. 199-200).

Mens kommuner med større administrative ressurser ofte er opptatt av lokal handlefrihet, ønsker andre kommuner mer presise og konkrete regler for interkommunalt samarbeid. Flere kommuner ser ifølge utvalget behov for en samarbeidsmodell som tilsvarer oppgavefellesskap, men uten et representantskap (administrativt oppgavefellesskap). Utvalget mener veiledning rundt friheten kommunene har til å velge organiseringsform innenfor dagens regelverk, vil kunne ivareta dette behovet et stykke på vei (NOU 2023: 9, s. 199-200).

Gjennomgående oppfatter utvalget at det er en del usikkerhet om hvilke muligheter kommunene har innenfor dagens regelverk, og at mer veiledning om reglene om interkommunalt samarbeid kan bidra til oppklaringer. Her vises til reglene i ny kommunelov, som fortsatt oppleves relativt nye, og som kommunene mangler erfaring med. Samtidig mener utvalget det må vurderes om det er mest hensiktsmessig at kommunene veiledes om hva friheten deres innebærer, eller om kommuneloven bør ha enda flere regler for ulike samarbeidsmodeller kommunene kan velge å bruke (NOU 2023: 9, s. 200-201).

Også Oslo Economics (2022) peker på at enkelte kommuner oppfatter de nye reglene for interkommunalt samarbeid som kompliserte. Dette var en av grunnene til at KDD utarbeidet sin veileder om interkommunalt samarbeid. Formålet med veilederen var å hjelpe kommunene med å forstå reglene bedre, velge samarbeidsmodell, og synliggjøre handlingsrommet i regelverket. I caseundersøkelsen til Oslo Economics viser få kommuner til utfordringer med de nye organiseringsformene. Unntaket er at styringen av KO for noen oppleves omfattende, med både representantskap, valgkomite, styre og fagutvalg, for en samarbeidsform som (etter informantenes oppfatning) egentlig bare krever et representantskap (Oslo Economics, 2022, s. 28).

I kartleggingen til Møre og Romsdal for 2023 vises kort til det nye regelverket. Flere av kommunene rapporterer om at de merker lite forandringer som følge av de nye reglene. Andre viser til at dette er vanskelig å svare på, fordi kommunene fortsatt befinner seg i en overgangsfase mellom gammelt og nytt regelverk. Noen har derimot konkrete innspill. Her vises til utfordringer som følge av de mange variantene av interkommunalt samarbeid. Flere mener det er behov for bedre veiledning, blant annet om kommunalt oppgavefellesskap som ny samarbeidsform. Noen kommuner mener at kommuneloven mangler regulering av en samarbeidsmodell for stab- og støttefunksjoner som ligger i kommunedirektørens lederlinje. Andre erfarer at det er lite fornuftig med et absolutt skille mellom politikk og administrasjon i IPR (Visand, 2023, s. 8).

1.3 Juridisk fremstilling av interkommunalt samarbeid

1.3.1 Kommuneloven § 17-1

Med interkommunalt samarbeid menes samarbeid mellom kommuner, mellom fylkeskommuner og samarbeid på tvers av de to forvaltningsnivåene. Samarbeid med staten og/eller private faller utenfor.

Kommuneloven § 17-1, som var ny i og med kommuneloven av 2018, angir noen generelle rammer for interkommunalt samarbeid. I første ledd slås det fast at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Oppgavene kan være frivillige så vel som lovpålagte eller forretningsmessige. En forutsetning for at det skal gjelde felles oppgaver er at samarbeidet har fått tildelt vedtaksmyndighet, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 397. Begrepet vedtak i kommuneloven er vidt.

Kommuneloven (koml.) § 17-1 andre ledd fastsetter at et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd (IPR), kommunalt oppgavefellesskap (KO), vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til. Det er gitt regler om IPR i kommuneloven kapittel 18, om KO i kommuneloven kapittel 19 og vertskommunesamarbeid i kommuneloven kapittel 20. Regler om de øvrige organisasjonsformene som er listet opp i bestemmelsen er gitt i annen lovgivning, se lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven), lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov 21. juni 2024 nr. 42 om samvirkeforetak, eller følger av ulovfestet rett (foreninger). Samarbeid på annen måte kan for eksempel være interkommunalt plansamarbeid regulert i plan- og bygningsloven.

I departementets veileder om interkommunalt samarbeid er det om adgangen til å samarbeide i andre former enn de som er nevnt i koml. § 17-1 andre ledd uttalt at faglige nettverk og liknende på tvers av kommunene, der administrasjonen eller de folkevalgte møtes for å diskutere og dele erfaringer, eller driver kompetansebygging og opplæring kan være eksempler på samarbeid på andre måter, se punkt 2.7.3. Dersom et interkommunalt samarbeid inngås etter kommuneloven og skal styres av et folkevalgt organ må kommunene velge mellom samarbeidsformene IPR, KO eller vertskommunesamarbeid med felles folkevalgte nemnd.

Spørsmålet om det interkommunale samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser skal vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser fastslås det i koml. § 17-1 tredje ledd. Bestemmelsen er tatt inn for å klargjøre at et interkommunalt samarbeid

etter modellene for samarbeid i kommuneloven kan være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 397. Vurderingen av om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse må gjøres konkret på det enkelte type samarbeid. Anskaffelsesregelverket gjelder kontrakter om varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeid, jf. lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 2 første ledd og vil kunne komme til anvendelse om interkommunalt samarbeid om oppgaver. Interkommunalt politisk samarbeid faller utenfor virkeområdet til anskaffelsesreglene. Slikt samarbeid kan ikke produsere eller levere varer eller tjenester til kommunene eller innbyggerne i en region, jf. NOU 2016: 4 punkt 18.9.2.3 s. 210.

Reglene om organisasjonsformene IPR i kommuneloven i kapittel 18 og KO i kapittel 19 var nye da kommuneloven ble vedtatt. Disse to regelsettene erstattet bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven av 1992 § 27. Det ble gitt en overgangsbestemmelse i koml. § 31-2 som ga plikt til å omdanne interkommunalt samarbeid organisert etter kommuneloven av 1992 § 27 til IPR eller KO senest fire år etter at kapittel 18 og 19 trådte i kraft. Slik omdanning skal nå ha skjedd. Reglene om vertskommunesamarbeid i kapittel 20 er i all hovedsak en videreføring av reglene om det samme i kommuneloven av 1992.

Fordi denne evalueringen gjelder kommuneloven, og målet er å finne ut om de mest sentrale endringene i loven fungerer godt og har hatt ønsket effekt, og om kommuneloven som helhet dermed også virker slik den bør, er hovedvekten i det følgende lagt på en redegjørelse for de mest sentrale reglene om IPR og KO. Som det vil fremgå i det følgende er mange av reglene i kapittel 18 og 19 sammenfallende, men vi har valgt å «rendyrke» hver form i det følgende. Det vil også kort bli redegjort for reglene om vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap fordi disse organisasjonsformene er rettslige alternativer til organisering som kommunalt oppgavefellesskap.

1.3.2 Interkommunalt politisk råd (IPR)

Før vedtagelsen av kommuneloven av 2018 hadde vi ikke egne regler i kommuneloven om interkommunale politiske råd, tidligere ofte kalt regionråd. Mange kommuner samarbeidet imidlertid i form av regionråd, ofte organisert etter kommuneloven av 1992 § 27. Det, i tillegg til å synliggjøre slikt samarbeid, talte etter kommunelovutvalgets syn for å regulere slikt samarbeid i kommuneloven, se NOU 2016: 4 punkt 18.6. 3 s. 200. Kommunelovutvalget viste også til at det er viktig å regulere regionråd i kommuneloven for å klargjøre at kommunelovens regler om møteoffentlighet, saksbehandling mv. gjelder for møter i regionrådets organer, blant annet av hensyn til åpenhet og demokratisk deltakelse, se NOU 2016: 4 punkt 18.6.5 s. 203. Departementet sluttet seg til disse vurderingene, se Prop. 46 L (2017-2018) s. 397.

Et IPR er et politisk samarbeidsorgan som to eller flere kommuner eller fylkeskommuner sammen kan opprette, og som kan behandle saker på tvers av kommune- og fylkesgrensene, jf. koml. § 18-1 første ledd. Kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide i et og samme IPR. Et IPR kan behandle saker som gjelder mer generelle samfunnsspørsmål i regionen det dekker. For eksempel gi høringsuttalelser, utvikle politikk for regionen, gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte områder eller brukes når kommunene i fellesskap ønsker å utvikle en region, for eksempel ved areal- og transportplanlegging. Et IPR kan også brukes som et strategisk organ for utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene, se Veileder om interkommunalt samarbeid punkt 3.2.2. Organisasjonsformen kan ikke benyttes til å yte tjenester til innbyggerne eller til kommunene og fylkeskommunene i regionen, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 398. Dette var nytt i kommuneloven av 2018. Rådet skal ha navnet interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR i seg, jf. koml. § 18-1 tredje ledd. Begrunnelsen er at det skal være tydelig hva slags type samarbeid det er snakk om. Loven stenger ikke for å benytte ordet regionråd om samarbeidet, men da må forkortelsen IPR benyttes i tillegg, jf. ordlyden og Prop. 60 L (2022-2023) punkt 5.3.

Interkommunalt politisk samarbeid etter kommuneloven må organiseres etter kapittel 18. Det er ikke adgang til å benytte organisasjonsformene KO regulert i kapittel 19 eller vertskommunesamarbeid regulert i kapittel 20 til interkommunalt politisk samarbeid, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 398. Reglene i kapittel 18 må imidlertid bare følges når det etableres formaliserte møteplasser som varer over tid og som har som oppdrag å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene, se forarbeidene samme sted.

Før vedtakelsen av kommuneloven ble IPR ofte omtalt som regionråd og var ikke særskilt regulert. Mange var etablert etter kommuneloven av 1992 § 27. Noen var etablert som interkommunale selskaper etter 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven). Et særlig spørsmål er om det er rettslig adgang til å opprettholde slike selskaper. Departementet har i en tolkningsuttalelse til koml. § 18-1 konkludert med at det ikke er adgang til å organisere interkommunalt politisk samarbeid (tidligere regionråd) som interkommunalt selskap (IKS) og at slike må omdannes, se TUDEP-2021-3379-2.

Et IPR kan etableres som et eget rettssubjekt eller med en kommune som kontorkommune. Det må fastsettes i samarbeidsavtalen om rådet er et eget rettssubjekt, jf. koml. § 18-4 fjerde ledd bokstav b. Den enkelte deltakeren i et IPR har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser, jf. koml. § 18-2 første ledd og et IPR kan ikke gå konkurs, jf. koml. § 29-1 andre ledd sett i sammenheng med koml. § 18-1 fjerde ledd.

Et IPR kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak (definert i forvaltningsloven) bortsett fra myndighet til å treffe enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og i forbindelse med forvaltning av tilskuddsordninger, jf. koml. § 18-1 andre ledd.

Enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet vil typisk være myndighet til å ansette, si opp, suspendere ansatte mv. Et IPR som er eget rettssubjekt har slik myndighet uten at den er delegert. Denne delen av bestemmelsen har derfor bare selvstendig betydning for råd som ikke er eget rettssubjekt. Tilskuddsordninger kan typisk være etablert knyttet til kultur og idrett.

Et IPR skal ha et representantskap som øverste organ og alle deltakerne («eierne») skal ha minst ett medlem i representantskapet, jf. koml. § 18-3 første ledd. Kommunestyret eller fylkestinget må som hovedregel selv velge sin(e) representanter. Unntak er gitt i den parlamentariske styringsformen. Det er ganske vanlig å velge ordfører som kommunens medlem i representantskapet, noe loven tillater. Dersom samarbeidsavtalen for eksempel sier at ordfører i de deltakende kommunene skal sitte i representantskapet er ikke kommunestyret eller fylkestinget bundet av dette. Det følger av ordlyden i koml. § 18-3 første ledd tredje setning som sier at «Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer ...» (til representantskapet). At bestemmelsen må være slik å forstå følger også av koml. § 18-3 tredje ledd andre setning som gir den enkelte deltaker rett til selv når som helst ved nyvalg å skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Se også departementets veileder om interkommunalt samarbeid punkt 6.7.2 som uttrykker det samme.

Departementet har i en tolkningsuttalelse lagt til grunn at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan gi bindende instruks til sitt (sine) medlem i representantskapet, se TUDEP-2023-3269. Hovedbegrunnelsen for dette er at medlemmene er folkevalgte i kommunelovens forstand og dermed har en personlig ombudsplikt.

Representantskapet kan selv opprette andre styringsorganer, jf. koml. § 18-3 fjerde ledd. Denne myndigheten kan ikke fratas representantskapet i og med at det har slik myndighet direkte ut fra lovteksten. Departementet har lagt til grunn at selskapsavtalen ikke kan pålegge et IPR å opprette et styre, blant annet med henvisning til ordlyden i bestemmelsen, se TUDEP-2023-3269. Underordnete styringsorganer kan være varige eller midlertidige. De kan være forberedende organer for representantskapet eller organer med mer operative oppgaver. Representantskapet bestemmer selv hva slags saker et underordnet styringsorgan skal håndtere og hvilken myndighet det skal ha. Underordnete styringsorganer er direkte underlagt representantskapet og representantskapet har full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger slike organer treffer, se Prop. 46 L (2017-2018) s. 399.

Det er også representantskapet som velger medlemmer og varamedlemmer til underordnete organer som et styre, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. koml. § 18-3 fjerde ledd. Den enkelte deltakerkommune kan ikke velge hvem som skal være medlemmer i underordnete styringsorganer. En kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå i en deltakerkommune i et IPR kan ikke velges

inn i underordnet styringsorgan i et IPR, jf. koml. § 7-3 første ledd bokstav b og c sammenholdt med § 7-2 første ledd bokstav f.

Representantskapet og eventuelle andre styringsorganer i et IPR er folkevalgte organer i kommuneloven, jf. koml. § 5-1 andre ledd bokstav i. Dette, og regelen i koml. § 18-1 fjerde ledd om at kommunelovens øvrige regler gjelder så langt de passer, innebærer blant annet at saksbehandlingsreglene i kapittel 11, herunder hovedregelen om at møter i disse organene skal være åpne, gjelder. Medlemmene i representantskapet og eventuelle styringsorganer under representantskapet er folkevalgte, jf. koml. § 5-1 fjerde ledd bokstav b. Det innebærer blant annet at reglene om folkevalgtes rettigheter og plikter i kapittel 8 gjelder for disse.

Kommuneloven § 8-1 andre ledd åpner ikke for å gi andre enn medlemmene i representantskapet i et IPR en generell møte-, tale- og forslagsrett i representantskapets møter. Unntak gjelder hvis slik rett er gitt i lov, se koml. § 6-1 tredje ledd som gjør unntak for ordfører og koml. § 13-1 femte ledd som gjør unntak for kommunedirektøren. Kommuneloven § 8-1 innebærer at en fylkeskommune som bare har inngått en partnerskapsavtale med et IPR, og ikke er medlem av samarbeidet, ikke kan gis en generell møte- og talerett i representantskapet. Heller ikke daglig leder, eller medlemmer av styret i et IPR kan få en generell møte- og talerett, se omtale i KDD sin veileder om interkommunalt samarbeid punkt 6.7.7. Daglig leder og styreleder kan imidlertid pålegges møteplikt i representantskapsmøter, og kan få anledning til å uttale seg til enkeltsaker.

Det er ikke gitt regler i kommuneloven om daglig leder eller administrasjon i et IPR. Dersom IPRet ikke er et eget rettssubjekt må de deltakende kommunene i samarbeidet bli enige om hvilken kommune som kan ansette personell og inngå eventuelle kontrakter. Denne kommunen kalles kontorkommunen. Regnskapet til et IPR som ikke er et eget rettssubjekt skal innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap, jf. koml. § 14-8 andre ledd.

Ved oppretting av et IPR skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale, jf. koml. § 19-4 første ledd. I fjerde ledd i bestemmelsen er det fastsatt minstekrav til innholdet i avtalen. Samarbeidsavtalen skal fastsette samarbeidets navn, jf. bokstav a, om det er et eget rettssubjekt, jf. bokstav b, hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet, jf. bokstav c, hvilke saker rådet skal kunne behandle, jf. bokstav d, hvilken myndighet som er lagt til rådet, jf. bokstav e, den enkelte deltakerens eierandel og ansvarsandel for samarbeidets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen, jf. bokstav f, hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet, jf. bokstav g og hvordan samarbeidet skal oppløses jf. bokstav h.

1.3.3 Kommunalt oppgavefelleskap

Bestemmelser som gir en enkel regulering av hvordan kommuner kan samarbeide om løsning av felles oppgaver har vært gitt i alle kommunelover siden kommuneloven av 1921, jf. NOU 2016: 4 punkt 18.6 s. 197. I kommuneloven av 1992 ble slike regler gitt i § 27. Kommunelovutvalget mente det fortsatt var behov for å gi regler om interkommunalt oppgavesamarbeid i kommuneloven i tillegg til reglene om vertskommunesamarbeid, og adgangen til å opprette interkommunale selskaper etter IKS-loven, aksjeloven mm. og foreslo derfor å videreføre en enkel modell tilsvarende reglene i § 27, men slik at noen forhold ble mer regulert, jf. NOU 2016: 4 punkt 18.6 s. 198 og foreslo en ny samarbeidsform kalt kommunalt oppgavefelleskap. Utvalget begrunnet forslaget blant annet med et behov for en enklere organisasjonsform for mindre omfattende samarbeid, noe som kanskje særlig gjelder for mindre kommuner. Hvis ikke kommuneloven åpner opp for en slik enkel organisasjonsform kan det resultere i at mindre kommuner vil velge å samarbeide mer uformelt i stedet for å benytte en av de andre formelle samarbeidsformene uttrykte utvalget. Kommunelovutvalget viste også til at det kan være problematisk i relasjon til EØS-avtalens anskaffelsesregler og fordi kommuneloven i så fall ikke har regler hvis det oppstår uenigheter mellom kommunene i samarbeidet. Se NOU 2016: 4 punkt 18.6. 3 s. 200. Departementet sluttet seg utvalgets forslag og viste særlig til behovet for å kunne tilby mindre kommuner en enkel fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid, se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 19.3.4.s. 175. Departementet understreket i punkt 19.3.4.2 at regelverket for oppgavefelleskap i stor grad er en videreføring av regelverket for § 27-samarbeid i kommuneloven av 1992, selv om reguleringen ble noe utvidet.

Et KO er samarbeidsorgan som to eller flere kommuner eller fylkeskommuner sammen kan opprette for å løse felles oppgaver, jf. koml. § 19-1 første ledd. Lovteksten sier ikke noe mer om type oppgaver. I forarbeidene fremgår det at organisasjonsformen kan benyttes både til enkle og mer omfattende samarbeid, eksemplifisert med samarbeid om kontrollutvalgssekretariat og kommuneadvokat, se Prop. 46 L (2017-2018) s. 400. Det kan samarbeides om så vel lovpålagte som frivillige oppgaver så lenge ikke lov er til hinder for det. Det ligger likevel klare begrensninger i bruk av slikt samarbeid siden det som hovedregel ikke er tillatt å treffe enkeltvedtak i et KO, jf. koml. § 19-1 andre ledd.

Organisasjonsformen KO er et alternativ til å løse oppgaver sammen i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20, eller i et interkommunalt selskap (IKS) eller et aksjeselskap (AS). Ved omfattende samarbeid om tjenester vil et vertskommunesamarbeid eller et samarbeid som IKS eller AS ofte være mer aktuelt enn et KO, se omtale i KDD sin veileder om interkommunalt samarbeid punkt 6.3. Blant annet fordi disse organisasjonsformene er mer gjennomregulerte enn KO, og fordi det ikke er de samme begrensningene i adgangen til å treffe enkeltvedtak i dem. Hvis en fylkeskommune skal delta i et samarbeid om oppgaver med en eller flere kommuner må

organisasjonsformen KO, eventuelt IKS eller AS benyttes. Det er ikke adgang til å samarbeide på tvers av forvaltningsnivåene i et vertskommunesamarbeid, jf. koml. § 20-1.

Et KO kan, i likhet med et IPR, etableres som et eget rettssubjekt eller med en kommune som kontorkommune. Det må fastsettes i samarbeidsavtalen om samarbeidet er et eget rettssubjekt, jf. koml. § 19-4 fjerde ledd bokstav b. Den enkelte deltakeren i et KO har, som i et IPR, ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser, jf. koml. § 19-2 første ledd og et KO kan heller ikke gå konkurs, jf. koml. § 29-1 andre ledd sett i sammenheng med koml. § 19-1 fjerde ledd.

Et KO kan, i likhet med et IPR, ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak bortsett fra i interne forhold i samarbeidet og i forbindelse med forvaltning av tilskuddsordninger, jf. koml. § 19-1 andre ledd. Se om dette foran under omtalen av IPR. Skal det det treffes enkeltvedtak i et interkommunalt samarbeid om oppgaver ut over det som er tillatt etter § 19-1 andre ledd, må samarbeid etter kommuneloven skje i form av vertskommunesamarbeid etter kapittel 20. Bestemmelsen i § 19-1 andre ledd er imidlertid ikke til hinder for at oppgavefellesskapet forbereder en sak før det skal treffes enkeltvedtak i den deltakende kommunen.

Kommuneloven er ikke til hinder for at et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap treffer enkeltvedtak når det samarbeides om kommunale oppgaver så lenge saken ikke har prinsipiell betydning, jf. koml. § 5-4 andre ledd. Gjelder samarbeidet lovpålagte kommunale oppgaver er det bare tillatt med slik delegasjon så langt særlovgivningen åpner for det, jf. koml. § 5-4 første ledd.

Et KO skal, i likhet med et IPR, ha et representantskap som øverste organ og alle deltakerne («eierne») skal ha minst ett medlem i representantskapet, jf. § 19-3 første ledd. Kommunestyret eller fylkestinget må som hovedregel selv velge sin(e) representanter. Unntak er gitt i den parlamentariske styringsformen. Departementet har, som for IPR, i en tolkningsuttalelse lagt til grunn at kommunestyret eller fylkestinget ikke kan gi bindende instruks til sitt (sine) medlemmer i representantskapet, se TUDEP-2023-3269.

Representantskapet i et KO kan selv opprette andre styringsorganer, for eksempel et styre, jf. koml. § 19-3 femte ledd. Underordnede styringsorganer kan være varige eller midlertidige, forberedende organer for representantskapet eller organer med mer operative oppgaver. De er direkte underlagt representantskapet og representantskapet har full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger som slike organer treffer. Representantskapet må vurdere hvorvidt det er behov for å opprette et eget styre for samarbeidet eller om ansvaret for driftsoppgaver kan overlates til en av deltakerkommunene. Eksempelvis vil et samarbeid som skal håndtere mer avgrensede oppgaver og der det kreves en liten administrasjon neppe ha behov for et styre. Dersom

samarbeidet har omfattende oppgaver, mange deltakere, og/ eller mange ansatte kan vurderingen bli annerledes. Representantskapet bestemmer også selv hva slags saker slike underordnede styringsorganer skal håndtere og hvilken myndighet organet skal ha. Myndigheten representantskapet har til å opprette andre styringsorganer kan, på samme måte som for IPR, ikke fratas representantskapet. De deltakende kommunene kan heller ikke pålegge et KO å opprette et styre, for eksempel i selskapsavtalen. Dette er ikke til hinder for at selskapsavtalen regulerer opprettelse av et styre, representantskapet er imidlertid ikke rettslig bundet av en slik bestemmelse.

Representantskapet i et KO er et folkevalgte organ i kommuneloven, jf. koml. § 5-1 andre ledd bokstav j. Underordnede styringsorganer for et kommunalt oppgavefelleskap anses som et annet kommunalt organ jf. koml. § 5-2 andre ledd bokstav c, men de samme bestemmelsene som gjelder for folkevalgte organer gjelder også for andre kommunale organer, jf. koml. § 5-2 tredje ledd. Dette, og regelen i koml. § 19-1 fjerde ledd om at kommunelovens øvrige regler gjelder så langt de passer, innebærer blant annet at saksbehandlingsreglene i kapittel 11, herunder hovedregelen om at møter i disse organene skal være åpne, gjelder.

Medlemmene i representantskapet i et KO er folkevalgte, jf. koml. § 5-1 fjerde ledd bokstav b. Det samme gjelder i utgangspunktet også i et underordnet styringsorgan som et styre i et KO, se samme bestemmelse. I et KO kan imidlertid en kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer, jf. koml. § 7-3 andre ledd sammenholdt med første ledd bokstavene b og c. (Dette er annerledes enn i et IPR.) Hvis slike er valgt inn som medlemmer i et underordnet organ, er de ikke folkevalgte, se koml. § 5-1 femte ledd. I et styre i et oppgavefelleskap kan det derfor sitte både folkevalgte og «ikke-folkevalgte».

Kommuneloven pålegger ikke et KO å ha en daglig leder. Som for IPS er det opp til representantskapet å bestemme om samarbeidet skal ha en daglig leder. Dersom KOet ikke er et eget rettssubjekt må de deltakende kommunene i samarbeidet, i likhet med i et IPS bli enige om hvilken kommune som kan ansette personell og inngå eventuelle kontrakter. Denne kommunen kalles kontorkommunen. Regnskapet til et KO som ikke er et eget rettssubjekt skal innarbeides i kontorkommunens samlede årsregnskap, jf. koml. § 14-8 andre ledd. Det er for øvrig ikke gitt egne regler om daglig leder eller administrasjon i et KO ut over at daglig leder ikke kan være medlem av representantskapet i et KO, jf. koml. § 19-3 tredje ledd.

Når det opprettes et KO skal det på samme måte som for IPR inngås en samarbeidsavtale, jf. koml. § 19-4 første ledd. Tilsvarende minstekrav til samarbeidsavtalen som er beskrevet foran knyttet til IPR i koml. § 18-4 fjerde ledd er også gitt for KO i koml. § 19-4 fjerde ledd bokstavene a til d, f, i og j. For KO må selskapsavtalen i tillegg fastsette deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet, jf. koml.

§ 19-4 fjerde ledd bokstav e, om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån, jf. koml. § 19-4 fjerde ledd bokstav g og hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om, jf. koml. § 19-4 fjerde ledd bokstav h.

1.3.4 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20 og er et alternativ til interkommunalt samarbeid om oppgaver organisert som KO etter kommuneloven kapittel 19. Vertskommunesamarbeid brukes for eksempel ved individrettede tjenester som barnevern, helse- og omsorgstjenester, legevakt, folkehelsestjenester, sosiale tjenester og jord- og skogbruksforvaltning. Organisasjonsformen kan ikke benyttes til interkommunalt politisk samarbeid og heller ikke til samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, jf. koml. § 20-1 og § 20-2 første ledd. Ved vertskommunesamarbeid etableres det intet eget rettssubjekt.

Kommuneloven åpner for to former for vertskommunesamarbeid; administrativt vertskommunesamarbeid, jf. koml. § 20-2 og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, jf. koml. § 20-3. Ved administrativt vertskommunesamarbeid etableres det ikke noe overordnet folkevalgt styringsorgan med samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes i liten utstrekning i praksis, jf. blant annet departementets veileder om interkommunalt samarbeid punkt 5.1, og omtales derfor ikke nærmere.

Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver med tilknyttede individrettede myndighetsoppgaver en kommune har, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) pkt. 5.3 (s. 89). Det følger av koml. § 20-1 første ledd at en kommune kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller forskrift til en annen kommune (vertskommunen) så langt ikke lov er til hinder for det. Vi kjenner ikke til særlover som er til hinder for slik delegasjon. Tilsvarende bestemmelse er gitt for delegasjon fra en fylkeskommune til en annen.

Vertskommunemodellen gir en generell adgang til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Dette i motsetning til andre samarbeidsmodeller. For delegasjon av slik myndighet til et IKS eller et AS må den aktuelle lovgivningen som legger oppgaver til kommunen åpne for det, jf. koml. § 5-4 første ledd. Noen særlover har slik åpning.²

1.3.5 Interkommunalt selskap

Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt, jf. IKS-loven § 2. Deltakere kan være kommuner, fylkeskommuner og andre IKS-selskaper, se IKS-loven § 1. Den enkelte

² Se f.eks. havneloven § 4 og forurensningsloven § 83 andre ledd.

deltaker i et IKS har i likhet med et KO et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser, jf. IKS-loven § 3.

IKS-loven er utformet for interkommunalt samarbeid om virksomhet som er av mer forretningsmessig karakter enn av forvaltningsvirksomhet og myndighetsutøvelse, se blant annet Prop. 61 L (2022-2023) pkt. 2.1 sammenholdt med Ot.prp. nr. 53 (1997-98) pkt. 4.1.1. IKS-loven er imidlertid ikke i seg selv til hinder for å benyttes til lovpålagte oppgaver. Den enkelte lov som pålegger kommuner eller fylkeskommuner må tolkes for å se om virksomheten kan løses i et IKS. Mange lover som pålegger kommuner og fylkeskommuner oppgaver åpner for at driftsoppgaver kan utøves av private. Per 14. mars 2023 var det registrert 220 IKS i Brønnøysundregisteret, jf. Prop. 61 L (2022-2023) pkt. 2.1. IKS benyttes eksempelvis til samarbeid om revisjon, krisesenter, legevakt, brannvesen og havner.

Dersom særlov åpner for det kan et IKS få tildelt myndighet til å treffe vedtak, jf. koml. § 5-4 første ledd. Noen særlover åpner for delegasjon også av myndighet til å treffe enkeltvedtak. Hvis samarbeidet gjelder frivillige oppgaver kan et IKS få delegert myndighet til å treffe vedtak, også enkeltvedtak, hvis saken ikke har prinsipiell betydning, jf. koml. § 5-4 andre ledd. Dette er annerledes enn for KO, som kun kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak når det gjelder tilskudd og i interne forhold i samarbeidet.

I et IKS kan fylkeskommuner og kommuner, i motsetning til i et KO, samarbeide på tvers av forvaltningsnivåene. Et IKS kan i likhet med et KO som er eget rettssubjekt ikke gå konkurs, jf. IKS-loven § 23.

Loven pålegger IKS å ha et representantskap, jf. IKS-loven § 6 første ledd. På samme måte som for KO må alle deltakerne være representert med minst en person i representantskapet, jf. § 6 første ledd. I motsetning til et KO er det også lovpålagt å ha et styre og en daglig leder i et IKS, se § 10 første ledd og § 14 første ledd. Møtene i representantskapet er i likhet med møtene i representantskapet i et KO som hovedregel åpne, jf. IKS-loven § 8a. Det gjelder ikke for styremøter i et IKS. Dersom et KO har et styre gjelder saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 11, herunder reglen om at møter i styret som hovedregel skal være åpent.

Økonomireglene som gjelder for et IKS er ganske sammenfallende med økonomireglene som gjelder for kommunal virksomhet i kommuneloven. Både KO og IKS kan gis myndighet til å ta opp lån, jf. koml. § 19-4 fjerde ledd bokstav g sammenholdt med IKS-loven § 22.

Generelt regulerer IKS-loven flere forhold, blant annet oppløsning og avvikling av selskapet enn det kommuneloven gjør for KO. Det innebærer at flere forhold må reguleres i selskapsavtalen for KO enn for IKS.

2. Metode

I det følgende presenteres de metodiske framgangsmåtene som er benyttet for å svare ut de aktuelle problemstillingene. Kapittelet består av tre elementer: Analyse av statsforvalternes årsrapporter, kartlegging og analyse av kommunenes eierskapsmeldinger og intervjudata.

2.1 Analyse av statsforvalternes årsrapporter

Vi har gjennomgått statsforvalternes årsrapporter for årene 2017-2024. Alt innhold relatert til interkommunalt samarbeid er hentet ut. For årene 2017-2021 er det gjort manuelle søk i hver enkelt rapport. For årene 2022-2024 er sammenstillingsfunksjonen benyttet. Funnene er i det videre framstilt per år og samlet. I oppsummeringen beskrives også utviklingstrekk gjennom årene. Som en språklig forenkling beskriver vi embetene som statsforvaltere i hele tidsperioden, selv om disse var fylkesmenn frem til 2021. Unntaket er ved bruk av sitater.

Funnene må ses i lys av rapporteringskravene til statsforvalterne. I det følgende beskrives rapporteringskravene for de ulike årene. Som gjennomgangen under viser, var det først fra 2022 at rapporteringskravene påla omtale av utviklingstrekk og utfordringer statsforvalterne ser i de interkommunale samarbeidene. Det er i hele perioden krav om å gi beskrivelser av bruken av interkommunale samarbeid i fylkene.

2016 og 2017: «Det skal rapporteres på bruk av interkommunalt samarbeid i fylket, med særlig vekt på bruk av vertskommunemodellen».

2018-2021: «Fylkesmennene skal, på bakgrunn av egne erfaringer etter kontakt med kommunene, gi en kort omtale av omfanget av interkommunalt samarbeid i fylket, i hvilke former kommunene samarbeider, og hvilke tjenester det samarbeides om».

2022-2024: «Statsforvalterne skal, på bakgrunn av egne erfaringer etter kontakt med kommunene, gi en kort omtale av omfanget av interkommunalt samarbeid i fylket, i hvilke former kommunene samarbeider, og hvilke tjenester det samarbeides om. Det skal også gis en kortfattet omtale av utviklingstrekk og utfordringer statsforvalterne ser i det interkommunale samarbeidet i fylket».

Vi har i hovedsak forholdt oss til omtalen av interkommunalt samarbeid i forbindelse med nevnte rapporteringskrav. Interkommunale samarbeid nevnes også andre steder i rapportene, for eksempel i forbindelse med rapportering på spesifikke tjenester, hvor interkommunalt samarbeid er valgt som organiseringsform. Gjennomgående er det lite omtale av temaet andre steder.

2.2 Kartlegging og analyse av kommunenes eierskapsmeldinger

I forbindelse med delleveransen har vi gjort en kartlegging og innledende analyse av eierskapsmeldingene til norske kommuner.³ Kartleggingen skal særlig dekke oppdragets problemstilling «Omfattes interkommunale samarbeid av eierskapsmeldingen?». Kartleggingen vil i den endelige sluttrapporten også informere problemstillingen «Hvordan blir eierskapsmeldingen brukt som verktøy i eierstyringen?»

Bruk av språkmodellen ChatGPT 5.1 har vært sentral i arbeidet med å innhente eierskapsmeldinger og fremstille innholdet i tabellform kommunevis for etterfølgende analyser. Det har blitt utført omfattende «manuell» kontroll og innhenting av eierskapsmelding i kommunene samt fortløpende kvalitetssjekk av språkmodellens tabeller. De endelige fremstillingene og analysene er gjort av forskerne. I det følgende gis det en beskrivelse av hvordan eierskapsmeldingene ble innhentet, sortert og analysert samt en metodisk betraktning. Funn fra analysearbeidet presenteres i delkapittel 3.2.

2.2.1 Innhenting og sortering av eierskapsmeldinger

Den innledende fasen besto av en omfattende digital innsamling som ble utført i perioden september til utgangen av november 2025. Her ble det anvendt en hybrid strategi som kombinerte systematiske manuelle søk på kommunenes nettsider, i postlister og politiske saksarkiver, med målrettede søk ved hjelp av en KI-tjeneste (ChatGPT 5.1). Denne tilnærmingen innebar flere former for kryss-sjekk og verifisering. I tilfeller der KI-tjenesten ikke klarte å lokalisere en eierskapsmelding, ble det rutinemessig gjennomført et manuelt søk for å dobbeltsjekke resultatet. I de fleste slike tilfeller viste det seg at KI-tjenesten hadde rett i at dokumentet ikke var lett tilgjengelig. Vi benyttet også den motsatte tilnærmingen, hvor KI-tjenesten ble brukt til å verifisere tilfeller der våre manuelle søk ikke ga resultater. Denne kryssjekken viste seg å være effektiv, da KI i noen tilfeller klarte å identifisere eierskapsmeldinger som var vanskelige å finne manuelt. Dette gjaldt spesielt dokumenter som ikke var tydelig merket, eller som lå som vedlegg i andre politiske saksdokumenter, som for eksempel budsjettsaker. Gjennom denne kombinerte digitale søkestrategien ble det samlet inn eierskapsmeldinger fra ca. 60% av landets 357 kommuner. Det ble lagt vekt på å finne den sist vedtatte eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldinger funnet av KI som fremsto som åpenbart utdaterte, ble derfor kontrollert manuelt for å se om nyere versjoner fantes.

For de resterende 40 % av kommunene hvor eierskapsmelding ikke ble funnet digitalt, ble kommunene kontaktet direkte via e-post med en forespørsel om å oversende sin sist vedtatte eierskapsmelding. Denne kombinerte tilnærmingen (digitalt søk og direkte

³ Vi har også samlet inn eierskapsmeldingene for fylkeskommunene, men disse omtales ikke i denne omgang.

henvendelse) medførte at vi til slutt samlet inn totalt 309 eierskapsmeldinger. I tillegg har 18 kommuner bekreftet at de ikke har en eierskapsmelding. For de siste 30 kommunene har vi, til tross for gjentatte forsøk, ikke lyktes i å finne eller få tilsendt dokumentet. Det er dermed ukjent om disse kommunene har en eierskapsmelding eller ikke.

2.2.2 Utsortering av ufullstendige eierskapsmeldinger og/eller ikke lesbare eierskapsmeldinger av ChatGPT 5.1

For å muliggjøre en effektiv gjennomgang av de 309 eierskapsmeldingene, har vi brukt ChatGPT 5.1. Vi vurderte at utbyttet ved en manuell gjennomgang ville være for lavt sett i forhold til ressursinnsatsen. Det viste seg at enkelte av de innhentede eierskapsmeldingene ikke var lesbare for ChatGPT 5.1. Dette kan ha sin årsak i eierskapsmeldingens format (f.eks. at tabell med oversikt over eierskap er et bilde), eller fordi eierskapsmeldingen er lagt ut som en nettside, herunder med flere sider/faner. Antallet eierskapsmeldinger som enten ikke kan leses av språkmodellen, har åpenbare mangler eller må avklares mer inngående, har blitt sortert ut før analysene er gjort i ChatGPT 5.1. Totalt utgjør dette 28 potensielle eierskapsmeldinger

Det er også noen eierskapsmeldinger som det er grunn til å stille spørsmål ved om kvalifiserer til en eierskapsmelding etter kommunelovens § 26-1. Loven oppstiller krav til innholdet i eierskapsmelding, men sier ikke noe spesifikt om hvordan eierskapsmeldingen skal utformes i dokumentform. Loven angir imidlertid at eierskapsmeldingen skal vedtas av kommunestyret. En naturlig forståelse er at en eierskapsmelding må foreligge i et konkret dokument for at den skal kunne vedtas. Dette utelukker imidlertid ikke at det innenfor lovens rammer lages en eierskapsmelding som består av flere deler, f.eks. en teoretisk del som beskriver ulike former for eierskap og kommunens prinsipper for eierstyring, og en annen del som gir oversikt over kommunens faktiske eierskap. En del kommuner har i dag slik oppdelte eierskapsmeldinger.

Etter vårt syn kvalifiserer det imidlertid ikke til en eierskapsmelding om kommunen kun har en nettside som viser til ulike eierskap, eventuelt med lenker til eksterne nettsider, uten at det gis noen form for samlet fremstilling og omtale av eierskapene. Enkelte kommuner viser til en «eierskapspolitikk», uten at det gis en oversikt over ulike eierskap eller kun gis enkelte eksempler på eierskap. Det er også kommuner som fortløpende reviderer oversikten over sine eierskap i separate dokumenter, men hvor dette ikke inngår i en samlet oversikt. Disse eierskapsmeldingene har derfor ikke en gitt vedtaksdato. Etter vårt syn er det grunn til å stille spørsmål ved om slike løsninger oppfyller lovens krav til en eierskapsmelding. En gråsone oppstår hvor kommunene har angitt de fleste av eierskapene sine, men muligens oversett noen, og for øvrig har forsøkt å oppfylle kravene til en eierskapsmelding etter § 26-1.

Noen kommuner kan ha en nyere eierskapsmelding enn den som er identifisert på nett. Enkelte kommuner kan også ha oppdaterte versjoner av eierskapsmeldinger, for eksempel etter i forbindelse med årlig revideringer, men som ikke er gjort tilgjengelig på internett eller som blir liggende «skjult» eller vanskelig tilgjengelig bak den opprinnelige vedtatte eierskapsmeldingen. Vi kan også ha oversett eierskapsmeldinger som ligger tilgjengelig, men i så fall har de aktuelle kommunene fått anledning til å sende den til oss. En del kommuner arbeider også med å utarbeide eller revidere sin eierskapsmelding. Slik vil det til enhver tid være.

Noen kommuner har også utarbeidet felles eierskapsmeldinger. I slike tilfeller har vi lagt til grunn at dette utgjør den enkelte kommunes eierskapsmelding. Dersom vi har identifisert at en slik kommune har et dokument som supplerer med ytterligere eierskap i kommunen, har vi også tatt med dette i vurderingen.

Vår datainnhenting har lett etter eierskapsmeldingene som finnes for dagens kommuner.⁴

Samlet oversikt over eierskapsmeldinger etter datainnhenting og sortering

I tabellen under ser man oversikt over antall eierskapsmeldinger som opprinnelig ble identifisert og deretter sortert for videre analysearbeidet i ChatGPT 5.1. Tabellen viser også hvor mange kommuner som har bekreftet at de ikke har en eierskapsmelding og hvor mange kommuner hvor vi ikke har identifisert eller fått tilsendt noen eierskapsmelding. Disse kommunene er i hovedsak små distriktskommuner i sentralitetsindeks fem og seks.

Tabell 1: Oversikt over eierskapsmeldinger før analyser av ChatGPT 5.1.

Kommuner som bekreftet å ikke ha eierskapsmelding	Kommuner hvor eierskapsmeldinger ikke ble funnet eller tilsendt	Opprinnelig identifiserte eierskapsmeldinger	Eierskapsmeldinger som ble sortert ut pga. ufullstendige eller ikke lesbare for ChatGPT 5.1	Eierskapsmeldinger lastet opp til ChatGPT 5.1 for analyse
18	30	309	28	281

2.2.3 Beskrivelse av KI-instruksene

Språkmodellen ChatGPT 5.1 ble benyttet til å trekke ut informasjon om interkommunale samarbeidsformer fra eierskapsmeldingene. Etter noe prøving og feiling, viste det seg optimalt å laste opp fire eierskapsmeldinger av gangen, med instruksene som er gjengitt i

⁴ Kommunedeling kan tenkes å komplisere bildet. Her finnes det imidlertid kun et eksempel de siste årene, som er kommunedelingen av Haram og Ålesund per 01.01.2024. Vi har ikke funnet eller fått oversendt noen eierskapsmelding for Haram, hvilket tyder på at denne ikke finnes. Ålesunds eierskapsmelding er fra 2021, altså fra den tiden Haram var en del av Ålesund. Dersom eierskapsmeldingen ikke er revidert, kan det tenkes at den har noen feil som følge av den senere kommunedelingen. Det er ikke undersøkt nærmere i vår analyse.

tekstboks (se Figur 1). Dataene ble fortløpende lagret i en tabell, som grunnlag for utarbeidelse av deskriptiv statistikk. Ettersom eierskapsmeldinger inneholder redegjørelser og prinsipielle betraktninger rundt eierskapsformer og kommunens forvaltning av sine eiendeler, ba instruksene om at spesifikke samarbeid skulle navngis innenfor ulike kategorier av samarbeidsformer. Dermed var det mulig å kontrollere at frekvensene viste til faktiske samarbeid, snarere enn mer generelle henvisninger til ulike samarbeidsformer.

Figur 1: Instruks («prompt») til ChatGPT 5.1 for å hente ut informasjon fra eierskapsmeldinger

Du er en presis ekstraheringsbot. Returner en tabell med følgende kolonner for ALLE eierskapsmeldingene: (1) Navn på kommune, (2) årstall for datering av eierskapsmelding (3) «kommunalt/kommunale oppgavefellesskap (KO)», «interkommunalt/interkommunale politisk råd (IPR) «vertskommunesamarbeid», «interkommunalt selskap/IKS», «regionråd», «§ 27», «aksjeselskap der kommunen har en eierandel under 100 prosent», «samvirkeforetak der kommunen er deleier sammen med andre kommuner». (4) frekvens for antall samarbeid det vises til (fordelt på samarbeidsformene i kolonne 3 - 0 hvis ingen er nevnt innen kategorien og (5) en kolonne med navnet på de konkrete samarbeidene. F. eks "Kristiansandsregionen Brann og redning IKS "

Tabell 2: Eksempel på output fra ChatGPT 5.1

Kommune	År	Samarbeidsform	Frekvens	Konkrete samarbeid
Grimstad	2024	KO	2	Agder kommunale støttetjenester (AKST); Friluftsrådet Sør.
Grimstad	2024	IPR	1	Østre Agder-samarbeidet (Østre Agder IPR).
Grimstad	2024	Vertskommunesamarbeid	0	–
Grimstad	2024	IKS	9	110 Agder IKS; Agder renovasjon IKS; Aust-Agder museum og arkiv IKS; IKT Agder IKS; Konesjonskraft IKS; Offentlige fellesinnkjøp på Agder (OFA) IKS; Sørlandet Kommunerevisjon IKS; Vetaks IKS; Østre Agder Interkommunale Helsebygg IKS.
Grimstad	2024	Regionråd	0	–
Grimstad	2024	§27	0	–
Grimstad	2024	AS (<100%)	8	Avigo AS; Innoventus Sør AS; Jobbklar Norge AS; Jordøya Tomteutvikling AS; Torskeholmen AS (via GBNU AS, 60 %); Verd investering AS; Visit Sørlandet AS; Å Energi AS.
Grimstad	2024	SA	1	Biblioteksentralen SA.

Etter at alle eierskapsmeldingene var ferdig gjennomgått og informasjonen sammenstilt i en fullstendig tabell, ble dataene lastet inn i statistikkprogrammet, R. Noe vasking av dataene var nødvendig: Kolonnen med samarbeidsformer hadde variasjoner i stavemåte og tegnsetting, og noen rader hadde sammenslåtte kategorier. Noen av

eierskapsmeldingene var angitt med perioden de gjelder for, snarere enn datering av dokumentet. Da vaskingen var gjennomført, hadde vi data for 281 kommuner med 8 rader per kommune. Deretter utarbeidet vi aggregerte fordelinger som beskriver når eierskapsmeldingene er datert, forekomst av minst én samarbeidsform og frekvenser av samarbeidsformer, herunder før og etter overgangsreglene var gjeldende. Til slutt utarbeidet vi diagrammer av disse ved hjelp av Excel.

2.2.4 Metodiske forbehold om analysene og presentasjon av tall

Språkmodeller kan gjøre feil. Vi har gjort manuelle stikkprøver og fortløpende sjekket uttrekk som fremstår mistenksomme. Vi kan likevel ikke garantere at ChatGPT 5.1 har gjort alle uttrekk korrekt.

I etterkant av analysen er det imidlertid viktig å understreke noen konkrete forbehold i tallene som presenteres fra eierskapsmeldingene, relatert til oversikten over interkommunale samarbeid. For det første er angivelsene av totale antall ulike former for interkommunale samarbeid ikke sikre tall. Som forklart over, har vi bedt ChatGPT 5.1 om å kun telle interkommunale samarbeid hvor eierskapsmeldingene angis helt konkret, men dette kan medføre at noen interkommunale samarbeid har blitt oversett.

I analysearbeidet ser vi at særlig uttrekket som gjelder aksjeselskap har blitt upresist. Selv om det kun trekkes ut aksjeselskap hvor kommunen har en andel på under 100 %, altså deleier, vil dette kunne omfatte både eierskap med andre kommuner og eierskap hvor kommunen har delt eierskap med private og/eller staten. Det totale antallet aksjeselskap er dermed blitt for høyt, sett i lys av vårt formål, og det er usikkert hvor mange aksjeselskap som fungerer som interkommunale samarbeid.

En noe lignende svakhet gjelder vertskommunesamarbeid. Det er i uttrekket og analysen ikke skilt mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med nemnd. Det er imidlertid godt dokumentert at vertskommunesamarbeid med nemnd utgjør en svært liten andel av det totale antall vertskommunesamarbeid.⁵ Dette minimerer derfor betydningen av et slikt manglende skille innenfor kategorien vertskommunesamarbeid.

Det må bemerkes at registreringene i eierskapsmeldinger ikke nødvendigvis er riktige. Vi finner eksempler på at samarbeid omtales ulikt av kommunene som deltar. Et eksempel på dette er «Innkjøpsentralen – Offentlig Fellesinnkjøp på Agder (OFA)» som både omtales som et KO og et IKS.

⁵ Se f.eks. rapport fra organisasjonsdatabasen fra 2024: [NIBR-rapport](#)

2.3 Intervjudata fra casestudier og interesseorganisasjoner

Casestudier av ulike kommuner utgjør en vesentlig del av evalueringen. Totalt skal det gjennomføres 12-15 omfattende casestudier med intervjuer av inntil ti informanter i hver case. Det vil i sum gi rike beskrivelser og en nyansert kontekstforståelse av kommunelovens praktiske virkninger. Valget av casekommuner er gjort med utgangspunkt i dimensjonene kommunestørrelse, sentralitet, offentlighetsdimensjon, bygdelister og ROBEK.

På tidspunktet for denne delleveransen har vi data fra fem casekommuner. Vi har snakket med totalt 21 informanter i casene:

Informantgruppe	Antall
Ordfører	5
Varaordfører	1
Kommunestyrerepresentant	5
Kommunedirektør	4
Politisk sekretariat / sekretariat kontrollutvalg	4
Kommunerevisjon	2

Casestudiene forutsetter at det først gjennomføres intervjuer med ordførere og kommunedirektører. Derfor har datamaterialet per nå en overvekt av disse to informantgruppene. Det er hittil også disse informantgruppene (ordførere og kommunedirektører) som har størst innsikt i kommunens interkommunale samarbeid og i regelverket. I casestudiene har vi imidlertid også intervjuet øvrige folkevalgte (med og uten tilhørighet til utvalg), administrativt ansatte som støtter opp om folkevalgtes arbeid i ulike utvalg (herunder medvirkningsråd) samt eksterne aktører som sekretærer for kontrollutvalg og forvaltningsrevisorer. Gitt informantenes rolle kan det være naturlig at disse har liten innsikt i kommunens interkommunale arbeid. Blant andre informanter er det noe mer overraskende at kjennskapen og eventuelt interessen for interkommunalt samarbeid fremstår som liten. I tråd med dokumentgjennomgangen brukes imidlertid interkommunalt samarbeid lite på de store kommunale områdene, som skole og helse, som politikerne typisk er mest opptatt av. Det kan forklare at folkevalgte ikke nødvendigvis er så opptatt av tematikken.

Informanter som utfører sekretærfunksjonen og forvaltningsrevisjoner for kontrollutvalgene, har lang erfaring og dekker en rekke kommuner. I disse intervjuene er det derfor også stilt spørsmål som dekker deres kjennskap ut over den enkelte

casekommune. Innenfor tematikken interkommunalt samarbeid har det imidlertid vært begrenset med detaljinnsikt blant informantene så langt i datamaterialet.

For øvrig vil vi vise til det generelle metodiske forbeholdet knyttet til informantenes kjennskap til regelverket og til gammel kommunelov. For å for eksempel kunne svare godt på spørsmålet om paragraf 17 og hvorvidt den gir en god oversikt, og hvordan de nye organiseringsformene for interkommunalt samarbeid fungerer, er det en fordel å kjenne gammel lov.

Det er også en gjennomgående metodisk utfordring å knytte endringer og utfordringer til kommunelovens bestemmelser. Det kan i mange sammenhenger være andre faktorer som spiller inn, som kultur, økonomiske rammer og personavhengighet. Dette illustrerer en av hovedutfordringene med lovevaluering – nemlig hvorvidt endring på området loven regulerer, skyldes endringer i lovteksten eller andre samfunnsforhold (Eckhoff, 2001; Mathiesen, 2011).

2.3.1 Intervjuer utenfor casene

Vi har i tillegg intervjuet flere interesseorganisasjoner som på nåværende tidspunkt omfatter KS, Samfunnsbedriftene, Norsk kommunerevisorforbund og Norsk kommunedirektørforum. I fremstillingene av empirien vises det generelt til interesseorganisasjoner, så lenge det ikke er funnet spesielt viktig å angi hvilke aktører som har en spesifikk erfaring eller oppfatning. I sistnevnte tilfellet er uttalelser og eventuelle sitater sjekket ut med den aktuelle interesseorganisasjonen.

3. Empiri

3.1 Gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter

Gjennomgående inneholder årsrapportene mest om omfanget og typene av interkommunale samarbeid. Det er lite å bemerke rundt forskjeller i omfang av omtale mellom årene, men der noen rapporter er så godt som blanke, gir andre mer utfyllende beskrivelser. Det skrives en del om årsakene til opprettelsene, og flere viser til betydningen av interkommunalt samarbeid i lys av ulike utfordringer kommunene står i. Konteksten varierer naturlig nok gjennom årene. Fra 2017 og fram mot 2020 er mye av innholdet knyttet til kommende og gjennomførte kommunesammenslåinger. Disse årene skrives det også mye om behovet for å få oversikt over de interkommunale samarbeidene i fylkene, og flere viser til at slike kartleggingsprosesser er igangsatt. Rundt 2020 vises det til pandemien og betydningen av interkommunale samarbeid i forbindelse med pandemihåndteringen. De siste årene skrives det mye om den krevende økonomiske situasjonen mange kommuner står i, og at interkommunale samarbeid i denne forbindelse kan være kostnadsbesparende. Det er noe mer oppmerksomhet om behovene for bedre og mer effektive interkommunale samarbeid i rapportene for 2024. På tross av ulike kontekster og vinklinger vises det alle år til at interkommunale samarbeid er utbredt og viktig. Alle årene antydes det også forventninger om vekst i antall samarbeid.

Rapportene vier lite plass til spesifikke utfordringer rundt interkommunale samarbeid, og de skiller i liten grad mellom ulike organisasjonsformer. Den omtalen som finnes retter seg mot interkommunale samarbeid generelt. Av utfordringer nevnes stort sett «klassiske» økonomiske og demokratiske konsekvenser av samarbeidene. Sistnevnte handler om at beslutningsmakt flyttes bort fra kommunestyrene og inn i samarbeidene. Her henvises som oftest til interkommunale selskaper. De økonomiske konsekvensene ses i lys av sårbarheten til små kommuner (økonomiske barrierer knyttet til deltakelse) og kommunesammenslåinger, som gjør at de nye storkommunene klarer å levere tjenester på egenhånd, og derfor trekker seg ut av samarbeidene.

I andre rapporter vises det til at enkeltkommuner betrakter interkommunalt samarbeid som en løsning for å «kjøpe seg ut» av lovpålagte oppgaver. Samtidig har enkelte kommuner utfordringer med kostnadene ved å delta i interkommunale samarbeid, selv om disse er nødvendige. I noen fylker rapporterer statsforvaltere at større kommuner opplever at mindre kommuner lener seg mye på dem, uten at de mindre kommunene er villige til å betale det tjenestene koster og ta vertskommuneansvar. En statsforvalter viser i denne sammenheng til at vertskommuner har uttrykt bekymring for økte kostnader når de bygger opp en tjeneste, som de mindre kommunene trekker seg ut av etter kort tid. Noen

problematiserer også betalingsmodeller der kommunene betaler etter folkemengden, mens hver kommune har lik stemmerett.

Vedrørende tilpassing til ny lov skrives det lite, men én statsforvalter viser til at utfordringen handler om å få til endringene i praksis. I en annen rapport skriver statsforvalteren at flere kommuner etterlyser mer konkret veiledning om de ulike lovfestede modellene for interkommunalt samarbeid, som følge av den pressede kommuneøkonomien. Den samme statsforvalteren bemerker videre at kommunene vil ha et «fasitsvar» på hvilken samarbeidsmodell som egner seg best for den aktuelle tjenesten det skal samarbeides om. Rapporten viser imidlertid til at dette er en vurdering kommunen selv må foreta.

Vi merker oss at det alle årene skrives mest om samarbeidsformer som også var tillatt før ny kommunelov; vertskommunesamarbeid og interkommunale selskap. Gjennomgående beskrives for det meste større, formaliserte interkommunale samarbeid innenfor brann, renovasjon, vann og avløp og barnevern. En del statsforvaltere viser til at det generelt finnes få interkommunale samarbeid innen administrative støttefunksjoner, mer kompetansekrevende helsetjenester, som psykologtilbud, og samarbeid som berører kommunenes planfunksjon. Noen rapporter skriver eksplisitt at de mener det burde vært flere slike samarbeid, og at de har oppfordret kommunene til å inngå slike. Vi ser noe mer omtale av interkommunale plankontor og administrative samarbeid de siste årene.

Det er noen veldig få omtaler av ny kommunelov og behov for tilpassing til den. Rapportene omtaler til en viss grad interkommunale politiske råd, men har omtrent ingen henvisninger til kommunale oppgavefellesskap (KO). KO vises til totalt fem ganger, fire av dem i rapportene for 2024. Her refereres det imidlertid ikke til konkrete samarbeid. Omtalen kommer i kontekst av utfordringer med vertskommunesamarbeid, hvor KO betraktes som en god løsning. Omtalen i 2024 er for det meste også i «teoretisk» form. Det vises ikke til spesifikke samarbeid, men det skrives om KO som en mulig god løsning for kommunene for å forenkle og effektivisere samarbeidene og sikre bedre demokratisk styring. To statsforvaltere viser på sin side til at stadig flere kommuner i fylket tar til orde for å opprette KOer.

Ut ifra årsrapportene å bedømme, virker det å være opprettet få KOer (da alle årsrapporter rapporterer på samarbeid som er etablert siste år). For å eksemplifisere, vises det i én av årsrapportene for 2024 til en kartlegging av interkommunale samarbeid i fylket. Kartleggingen finner at 31 prosent av samarbeidene er vertskommunesamarbeid, 26 prosent er avtalebaserte kjøp og salg og 26 prosent er organisert som interkommunale selskaper. Noen av årsrapportene gir hint om dette, og bemerker behovet for å øke kommunenes forståelse av organiseringsformen.

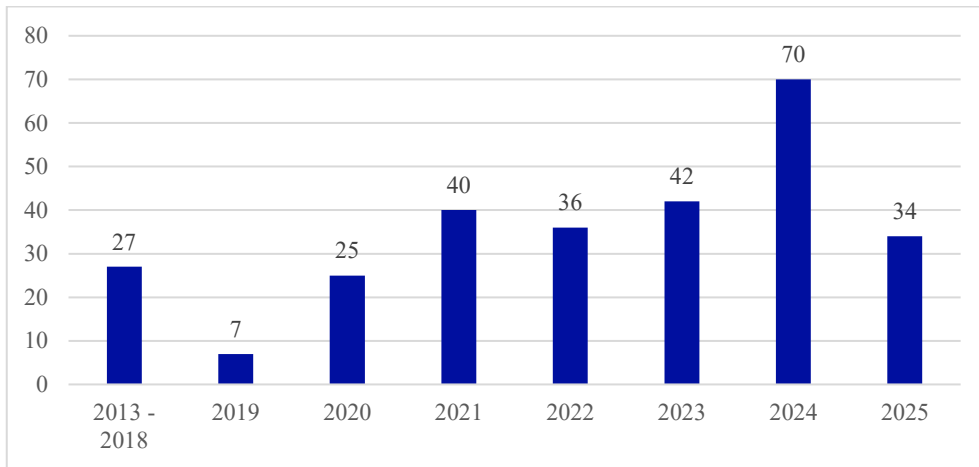
3.2 Interkommunale samarbeid i kommunenes eierskapsmeldinger

Kommunelovens § 26-1 første ledd pålegger kommunene å utarbeide eierskapsmelding minst én gang i valgperioden. Dette kravet var nytt med dagens kommunelov, selv om mange kommuner allerede hadde en slik eierskapsmelding før lovens ikrafttredelse. Eierskapsmelding skal vedtas av kommunestyret / fylkestinget. Etter bestemmelsens andre ledd skal eierskapsmeldingen inneholde a) kommunens/fylkeskommunens overordnede prinsipper for eierstyring, b) en oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommunen/fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, og c) kommunens/fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene.

Ordlyden i koml. § 26 andre ledd bokstav b er generelt utformet og ikke begrenset til bestemte typer selskaper, foretak eller virksomheter. I henhold til lovforarbeidene skal eierskapsmeldingen gi en oversikt over alle virksomheter som kommunen har en form for eierinteresse i, uavhengig av hvilken organisasjonsform som er benyttet, og uavhengig av eierandelens størrelse Prop. 46 L (2017-2018) s. 315. Dette omfatter aksjeselskaper og interkommunale samarbeid etter IKS-loven, og uavhengig av om kommunen bare er deleier i aksjeselskapet og om det er et samarbeid mellom flere kommuner. Også samvirkeforetak, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid skal ifølge lovforarbeidene omtales i eierskapsmeldingen. I departementets merknader vises det til at dette gjelder selv om det ikke er naturlig å omtale disse virksomhetene som selskaper eller at kommunen ikke har noen direkte eierinteresse i virksomhetene Prop. 46 L (2017-2018) s. 316.

3.2.1 Vedtaksdato for eierskapsmeldingene

Den første figuren fra analysearbeidet gir en oversikt over hvilket år eierskapsmeldingene som inngår i vårt materiale, er vedtatt.



Figur 1: Eierskapsmeldinger fordelt på vedtaksdato (årstall). N = 281.

To forhold peker seg umiddelbart ut. For det første finner vi typetallet 70 i år 2024. Flest eierskapsmeldinger (70 av 281) er altså vedtatt i 2024. Analysen vi har gjennomført gir oss ikke svar på hvorfor 2024 utmerker seg, men det er ikke urimelig å anta at kommunestyret ønsker å vedta eierskapsmeldingen tidlig i kommunestyreperioden, og 2024 var som kjent første hele år av inneværende periode. Dersom eierskapsmeldingen vedtas helt mot slutten av en valgperiode, blir det vanskeligere å bruke den som et strategisk styringsverktøy. I den forbindelse er det relevant å peke på det forholdsvis store antallet eierskapsmeldinger som er vedtatt i 2022, og for så vidt også i 2023, selv om det her også kan være vedtak i ny valgperiode.

For det andre ser vi av søylen lengst til venstre i diagrammet at 27 kommuner i vårt materiale ikke vedtok eierskapsmelding i forrige valgperiode (2019-2023), og heller ikke har gjort det hittil i inneværende periode. Det tilsier at disse kommunene bryter kommunelovens § 26-1 om eierskapsmelding. I tillegg er det 18 kommuner som har bekreftet at de ikke har noen eierskapsmelding. Dette tallet vil sannsynligvis være noe større i realiteten, gitt de 28 eierskapsmeldingene som ble sortert ut før analysen (jf. metodisk redegjørelse) samt de 30 kommunene hvor eierskapsmeldingen verken ble funnet på nettsiden eller ble sendt oss etter direktehenvendelse.

Kommunene som ikke har eierskapsmeldinger, har naturligvis heller ingen omtale av interkommunale samarbeid i dem. Videre vil kommunene som ikke har oppdaterte eierskapsmeldinger i henhold til lovens krav (minst én gang i hver folkevalgtperiode), kunne ha eierskapsmeldinger som gir et feilaktig bilde av omfang og type interkommunale samarbeid som kommunen har eierskap og deltar i.

3.2.2 Hvilke interkommunale samarbeidsformer omtales i eierskapsmeldingene?

I neste figur retter vi oppmerksomheten mot hvilke organisasjonsformer som nevnes i eierskapsmeldingene:



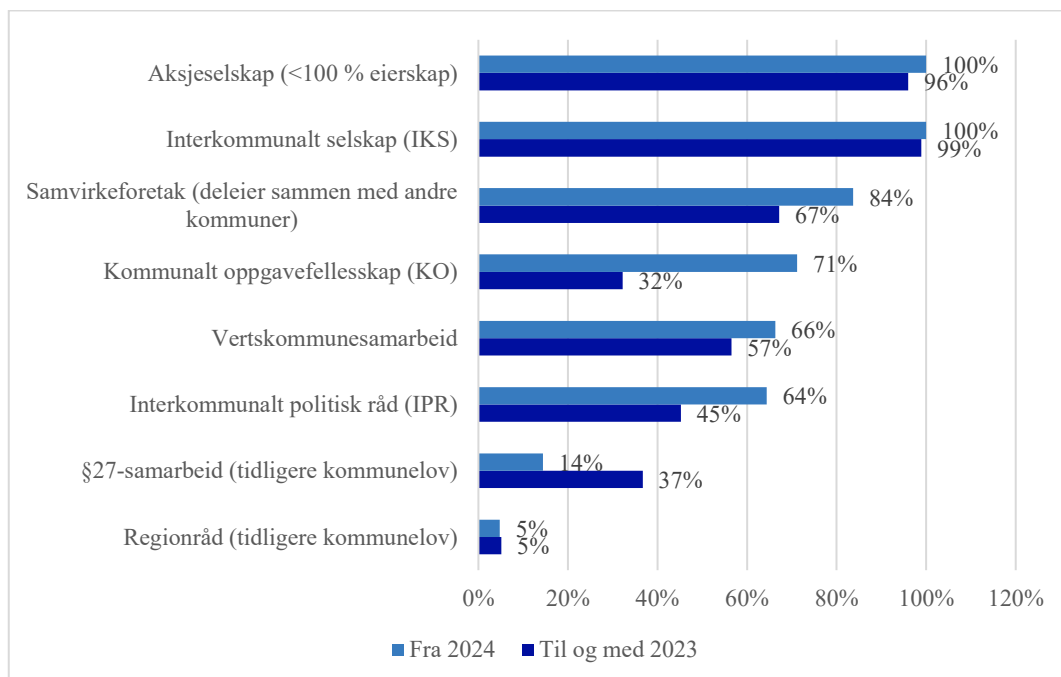
Figur 2: Prosentvis andel av eierskapsmeldingene som angir minst en gang å ha de ulike interkommunale samarbeidsformene. N = 281.

Figur 2 viser prosentvis andel av eierskapsmeldingene som nevner de opplistede interkommunale samarbeidsformene minst én gang. Som vi ser, omtaler nær samtlige eierskapsmeldinger (99 og 98 prosent) interkommunale selskap og aksjeselskap (dog metodisk forbehold for aksjeselskap, se delkapittel 2.2.4). Under halvparten (47 prosent) nevner kommunalt oppgavefellesskap, som kom med ny kommunelov. Nær en tredjedel angir § 27-samarbeid, mens bare fem prosent omtaler regionråd. De to sistnevnte organisasjonsformene tilhører forrige kommunelov.

Det er dermed et klart funn at eierskapsmeldingene til kommunene omfatter interkommunale samarbeid. Som nevnt i metodekapittelet, kan vi imidlertid ikke fastslå hvorvidt kommunene faktisk har inntatt *alle* sine interkommunale samarbeid i eierskapsmeldingene.

3.2.3 Overgangen fra de tidligere tillatte interkommunale samarbeidsformene til de nye

For å belyse overgangen fra de tillatte samarbeidsformene etter tidligere kommunelovs § 27 til ny kommunelov, har vi også sett nærmere på forskjeller som kunne inntreffe i 2024.



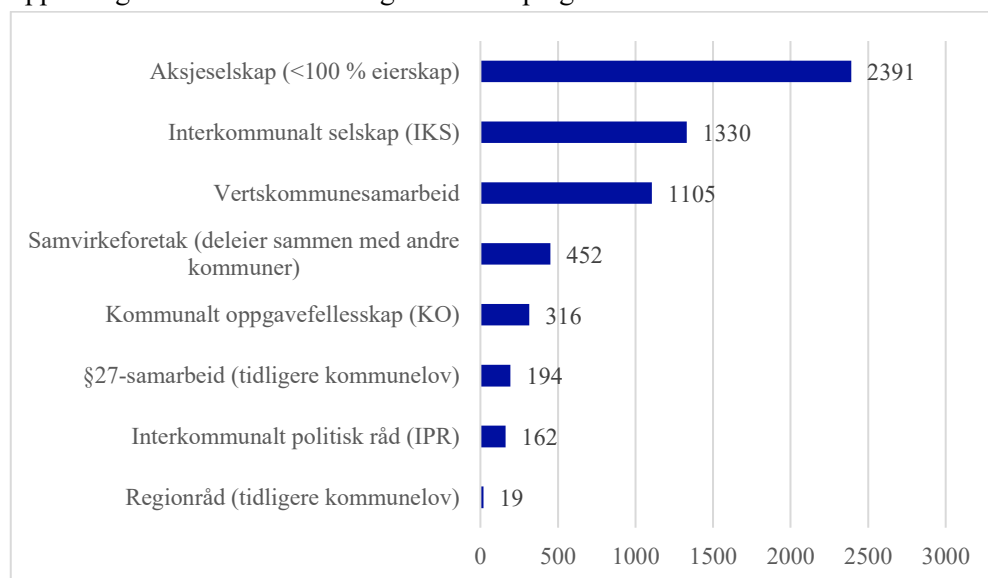
Figur 3: Prosentvis andel av eierskapsmeldingene som angir minst én gang å ha de ulike interkommunale samarbeidsformene – fordelt på eierskapsmeldinger vedtatt til og med 2023 og fra 2024. N = 281.

Figur 3 viser sentrale forskjeller mellom eierskapsmeldinger fram til og med 2023, og eierskapsmeldinger vedtatt i 2024. Mens det er marginale forskjeller mellom andelen som angir aksjeselskap og interkommunalt selskap, ser vi til dels store forskjeller i andelen som nevner samvirkeforetak, kommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt politisk råd og § 27-samarbeid. Sistnevnte er særlig interessant, ettersom overgangsbestemmelsene om § 27-samarbeid utløp 1. november 2023, jf. kommunelovens § 31-2.⁶ Det er med andre ord ikke overraskende at vi her ser en betydelig nedgang. Derimot kan det være verd å merke seg at så mye som 14 prosent av eierskapsmeldingene fra 2024 fortsatt omtaler § 27-samarbeid. Vi vet imidlertid ikke på hvilken måte disse samarbeidene omtales. Det kan for eksempel være vist til historiske samarbeid, eller § 27-samarbeid kan være omtalt som forløper for fungerende interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefellesskap. Våre stikkprøver av ChatGPT 5.1-analysene, tilsier imidlertid at språkmodellen i stor grad evner å fordele opplistede interkommunale samarbeidsformer i kun én av kategoriene.

⁶ Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov, s. 5. Hentet fra: regjeringen.no/contentassets/71d08ae4cfbe4c469f38ae1b146011b3/veileder_kommuneloven.pdf?page=5.42

3.2.4 Nærmere om omfanget av de ulike samarbeidsformene i eierskapsmeldingene

Den siste figuren vi presenterer fra analysen av eierskapsmeldingene omhandler antall ganger de ulike samarbeidsformene er oppgitt. Som vist til i metodekapittelet består disse opptellingene av konkrete navngitte eierskap og samarbeidsformer.

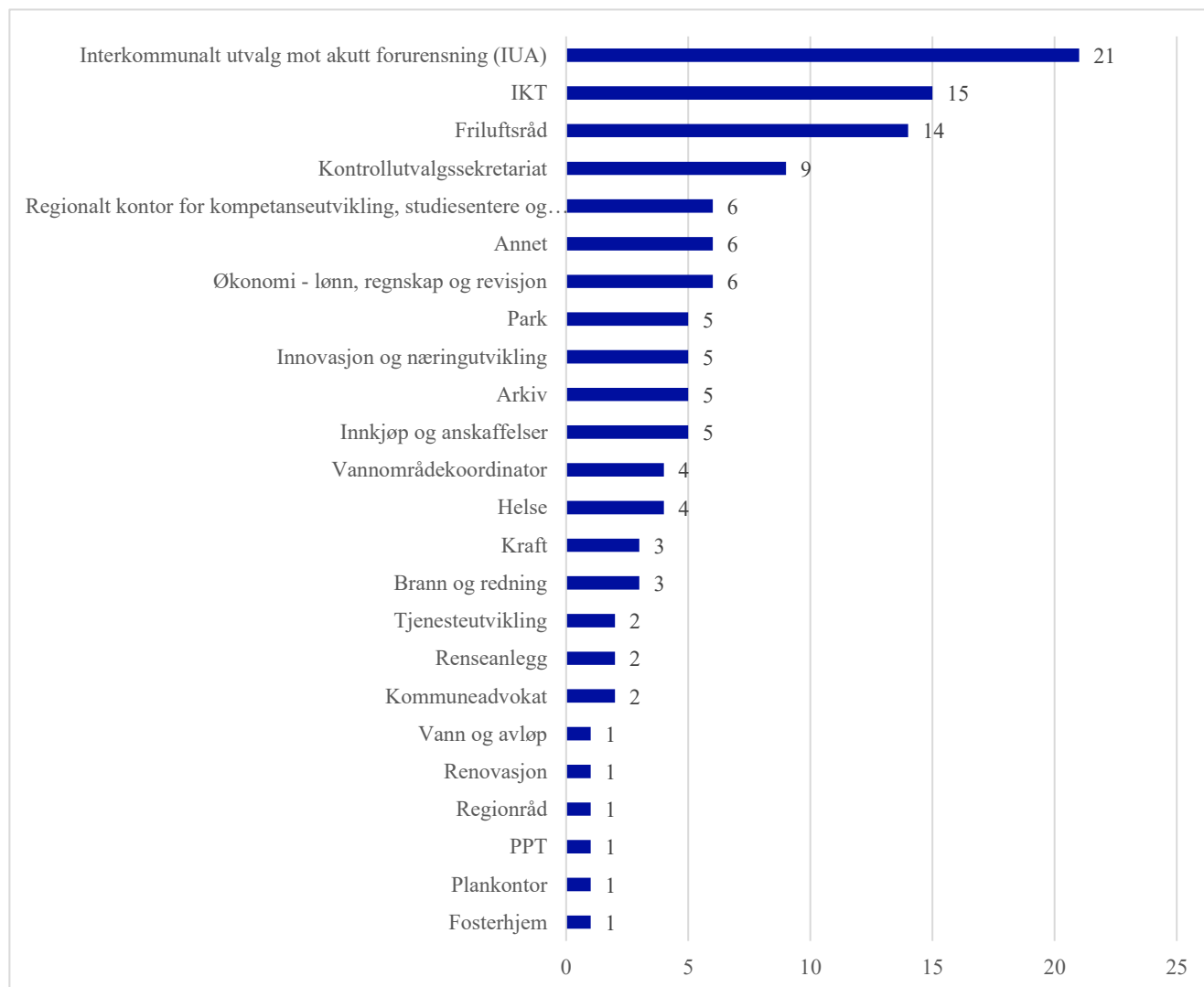


Figur 4: Total antall ganger de ulike samarbeidsformene er oppgitt i eierskapsmeldingene. N = 281.

Figur 4 viser antallet de ulike samarbeidsformene er nevnt i eierskapsmeldingene. Forbeholdet om manglende skille mellom aksjeselskaper eid sammen med andre kommuner og for eksempel private gjelder også her. Selv om tallet er for høyt, kan det likevel gi en viss indikasjon på omfanget av aksjeselskap eid sammen med andre, herunder interkommunale aksjeselskap. På andre plass kommer ikke uventet interkommunale selskap, fulgt av vertskommunesamarbeid. Vi har i analysen ikke skilt mellom vertskommunesamarbeid med og uten folkevalgt nemd, men sistnevnte er som kjent en lite brukt organisasjonsform. Deretter følger samvirkeforetak, med under halvparten så mange omtaler, før kommunale oppgavefellesskap med totalt 316 registreringer.

3.2.5 Om bruk av kommunale oppgavefellesskap

Vi har gjort nærmere analyser av hva de ulike kommunale oppgavefellesskapene brukes til. Basert på navnene til de kommunale oppgavefellesskapene, slik de omtales i eierskapsmeldingene, har vi gjort en manuell kategorisering og inndeling basert på temaet for samarbeidene. Figuren under viser antall samarbeid om ulike oppgaver:



Figur 5: Antall samarbeid organisert som kommunale oppgavefellesskap, kategorisert og inndelt etter tema for samarbeidene. N=123

Som figuren viser, er det i eierskapsmeldingene registrert flest samarbeid (21) om akutt forurensning. Deretter samarbeides det mest om IKT (15 samarbeid) og friluftsråd (14). Det er interessant at Organisasjonsdatabasen trekker fram plansamarbeid som mest utbredt for bruk av KO. Figuren over viser imidlertid at eierskapsmeldingene kun inkluderer ett samarbeid om plankontor. Det er også interessant at det er et regionråd som er registrert som kommunalt oppgavefellesskap. Her foretok vi en manuell sjekk og fant ut at dette gjelder en eller flere kommuner som har ført dette feil i eierskapsmeldingene. Vi merker oss også at det brukes kommunalt oppgavefellesskap om PPT- og fosterhjem. Dette er tjenester hvor det typisk er behov for å fatte enkeltvedtak.

For interkommunale utvalg mot akutt forurensning, hvor kommunale oppgavefellesskap er mest utbredt, har vi undersøkt hvor mange slike utvalg som også er organisert på andre måter. Dette gir en indikasjon på hvor relevant og treffende samarbeidsformen er. Her har

vi basert på eierskapsmeldingene funnet to interkommunale selskaper og tre vertskommunesamarbeid.

Annet-kategorien inkluderer samarbeid om felleskjøkken, fellesdrift av verksted, GIS-analyser, natur og miljø og skatteoppkreving.

3.3 Intervjudata

I det følgende har vi gjengitt intervjudeltakernes utsagn og vurderinger. I enkelte tilfeller kan det virke som om intervjudeltakere har en feilaktig regelverksforståelse, eller det kan være misforståelser som oppstår når intervjudeltakerne uttaler seg. Dette er ikke rettet eller kommentert her, men kommenteres i det siste kapittelet.

3.3.1 Generelt om interkommunalt samarbeid

De fleste intervjudeltakerne opplever å ha oversikt over kommunenes interkommunale samarbeid, men detaljkunnskapen varierer. Noen av intervjudeltakerne har kjennskap til regelverket for interkommunale samarbeid, og synes regelverket er oversiktlig og greit å forstå. Dette gjelder spesielt politisk og administrativ ledelse. Det er derimot varierende innsikt i de ulike organiseringsformene for interkommunale samarbeid. Flere forteller at de ikke er kjent med regelverket, og en del opplever å mangle oversikt over kommunens interkommunale samarbeid.

Der intervjudeltakerne peker på utfordringer, handler disse oftest om at det er vanskelig å få oversikt over de interkommunale samarbeidene i kommunen. Dette gjør det krevende å holde kontroll og styre dem. Noen intervjudeltakere viser i denne forbindelse til eierskapsmeldingen. Det varierer mellom kommuner hvorvidt eierskapsmeldingen faktisk brukes som et verktøy for oversikt og styring. Mens noen kommuner forteller at de oppdaterer eierskapsmeldingen årlig, er det andre som enda ikke har opprettet eierskapsmeldinger. Likevel er det flere som omtaler eierskapsmeldinger som et nyttig verktøy for å få oversikt over kommunens eierskap.

Flere opplever at kravet om eierskapsmelding har skjerpet kommunenes fokus på eierskap og eierstyring. Noen intervjudeltakere, blant annet en representant fra en kommunerevisjon, opplever imidlertid oversiktene i meldingene som mer systematiske for interkommunale selskap og aksjeselskap, enn for interkommunale samarbeid. I den forbindelse viser han og andre til at interkommunale samarbeid ikke eksplisitt omtales i kommunelovens bestemmelse om eierskapsmelding. På spørsmål om hvilke kilder informantene bruker for å få oversikt over kommunens interkommunale samarbeid, viser noen til andre kilder enn eierskapsmeldingen. Noen viser til eierskapsmeldingen som én av flere kilder, og andre har ikke vært klar over at de interkommunale samarbeidene skal ramses opp i eierskapsmeldingen.

Av andre utfordringer som beskrives rundt interkommunale samarbeid, viser noen til at det kan være omstendelig og kostnadskrevenende å inngå og drifte interkommunale samarbeid. En kommunedirektør viser til at ulempen med interkommunalt samarbeid er den opplevde avstanden til den delegerte myndigheten; «Man gir fra seg mye makt til representantskapet». Kommunedirektøren opplever også mindre kontroll over økonomien i samarbeidene, som sammenlignet med kommuneøkonomien ellers, sjelden diskuteres. Grunnet avstand og manglende politisk kontroll er kommunedirektørens erfaring at det sjelden kuttes i bevilgningene til interkommunale samarbeid.

En ordfører forteller om lav kjennskap til de ulike organiseringsformene, men viser til en generell problemstilling knyttet til manglende oversikt og innsikt i samarbeidene. Ordføreren ønsker seg mer innsikt i hva som skjer og hva som besluttes i samarbeidene, uten at kommunen alltid må etterspørre det først. Informasjonsflyten mellom kommunen og samarbeidene vurderes som for dårlig. Ordføreren opplever at disse problemstillingene i størst grad gjelder for interkommunale selskaper.

Av de intervjudeltakerne som har kjennskap til regelverket for interkommunalt samarbeid, er det få som har innvendinger til det. Noen viser til at loven er uoversiktlig og at det er for mange ulike organiseringsformer, og at det er vanskelig å skille disse fra hverandre. En ordfører uttrykker at «alt som har med interkommunalt samarbeid å gjøre fungerer dårlig og at det er full forvirring i kommune-Norge både politisk og administrativt». (Her vises til alle kommunelovens samarbeidsformer). Han viser til at noen tidligere § 27-samarbeid er blitt omgjort til KO eller vertskommune, men at en del ikke er det. Vedkommende hevder at noen samarbeid antakelig er omgjort juridisk, uten at det er gjort praktiske endringer.

En ordfører mener loven er for streng, på den måten at det må opprettes samarbeid for å kunne møtes på tvers av kommuner. I forlengelsen av dette viser hun til at hun ikke kan invitere inn ordførere og formannskap fra andre kommuner, uten at dette defineres som et interkommunalt samarbeid. Dette betrakter hun som en rigid overbyråkratisering: *«Systemet som må på plass for at vi skal kunne sitte sammen fem politikere fra hver kommune for å snakke om felles saker som vi hadde en stund, og som vi ble pålagt å etablere som et interkommunalt samarbeid. Så fant ut at dette her er jo bare masse merarbeid og byråkrati. Tidkrevende og en del dobbeltarbeid også. [...] Så vi bare tenkte at da dropper vi alt sammen».*

En kommunedirektør skulle ønske det var enklere å opprette interkommunale samarbeid, og mener det krever for mye å både opprette og drifte samarbeidene. Helt konkret skulle han ønske at administrasjonen kunne få delegert myndighet til å inngå interkommunale samarbeid mellom administrasjoner, innenfor rammen av hva som kan delegeres internt i kommunene. Loven krever at kommunestyret vedtar interkommunale samarbeid.

Kommunedirektørens erfaring er imidlertid at kommunestyrets vilje til å opprette interkommunale samarbeid er lav.

En ordfører er misfornøyd med styringen av de interkommunale samarbeidene. På spørsmål om ikke representantskapet ivaretar denne funksjonen, viser vedkommende til at det oppleves uoversiktlig når kommunen deltar i mange representantskap. I stedet ønsker han seg et organ som kan se alle samarbeidene kommunen inngår i under ett, men vedkommende understreker at dette er løse tanker. Organet kunne håndtert budsjettering og oppfølging av formålet i samarbeidene, og rapportere tilbake til kommunestyret.

3.3.2 Nærmere om kommunalt oppgavefelleskap

Noen intervjudeltakere opplever KO som en god og enkel samarbeidsform, men mange bemerker at KO er lite kjent og brukt. Enkelte case-kommuner har heller ikke KO. En kommunedirektør forteller at ved overgangen til ny kommunelov, ble § 27-samarbeidene stort sett omgjort til interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. Det ble i liten grad drøftet å omgjøre samarbeidene til KOer. Kommunedirektøren tror dette skyldes at samarbeidsformen er lite kjent. En varaordfører forteller at kommunen ikke har opprettet KOer. Hun er usikker på hvorfor det er slik, men tror det handler om at vertskommunesamarbeid er «tradisjonen» i kommunen.

I en kommune diskuteres det nå om KOene skal omgjøres til vertskommunesamarbeid. Ordføreren, som leder representantskapet i fire KOer, opplever at samarbeidsformen stort sett ikke fungerer. Det pekes ikke på spesifikke forhold i regelverket. Utfordringen virker å være at samarbeidsformen er vanskelig å forstå. *«Problemet er at det ikke er kompetanse ute i kommune-Norge til å omsette slike samarbeid i tråd med dette systemet»*. Kommunen vurderer derfor å legge ned disse samarbeidene. Informanten bemerker at omgjøringen fra § 27-samarbeid til KO i praksis har medført lite endringer, fordi det er de samme personene som er representert i samarbeidene. Selv om det ikke er pålagt med et styre, ble de tidligere styrene videreført med den nye organiseringsformen. Et konsultentselskap anbefalte også kommunen å organisere samarbeidet med et styre. Kommunedirektøren opplever at disse har hatt vanskelig for å omstille seg til de nye representantskapene. De forholder seg til den «gamle linja» og sin kommunedirektør. Mye virker å handle om at de ikke forstår modellen, og at de folkevalgte mangler kompetanse til å stille spørsmål rundt regelverksetterlevelsens. Det blir dermed forvirring, frustrasjon og ønske om å avslutte samarbeidene, forteller ordføreren. Selv tror hun ikke lovendring er løsningen – heller klargjøring og veiledning i regelverket.

«Intensjon med loven er egentlig veldig bra, men jeg tror det er mindre kontroll og folkevalgstyring nå enn før. For før var det hvert fall en eller annen form for styring».

Kommunedirektøren ønsker også å legge ned disse samarbeidene, til fordel for vertskommunesamarbeid. Vertskommunesamarbeid betraktes som mer «hands on», nært

og kostnadseffektivt, og som mindre byråkratisk enn KO. Kommunedirektøren oppfatter styringsstrukturen i KO som unødvendig omfattende, gitt oppgavene som typisk løses innenfor denne samarbeidsstrukturen. Mens kommunedirektøren i denne kommunen ønsker å omgjøre KO til vertskommunesamarbeid, peker en annen kommunedirektør på at veien fra KO til interkommunalt selskap er kort.

I en annen kommune oppfattes KO som velfungerende innenfor gitte områder. Kommunedirektøren opplever KO i tråd med lovens formål: en enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver.

Eksterne aktører om KO

En interesseorganisasjon viser til at KOer ikke har anledning til å fatte enkeltvedtak, og at dette begrenser samarbeidenes handlingsrom. En annen organisasjon erfarer at kommuner finner det krevende å velge interkommunal samarbeidsform, fordi det er så mange valgmuligheter. Intervjudeltakeren oppfatter samarbeidsformen KO som kompleks, selv om den er ment å fungere som en enkel samarbeidsform. Hun beskriver KO som «enklere regulert, men vanskeligere å bruke», og bemerker også at KO i mindre grad muliggjør demokratisk styring og åpenhet. Hun hevder dette skyldes den generelle utfordringen rundt at kommunen kun kan uttrykke sine ønsker og forventninger til representantene i samarbeidet, ikke gi bindende instruksjoner. Intervjudeltakeren viser også til at KO kan velge om de vil organiseres som selvstendige rettssubjekter eller ikke, og at dette kan skape uklarheter rundt ansvarsforhold og ut mot tredjeparter (fordi navnet på samarbeidet er det samme uavhengig om det er et eget rettssubjekt eller ikke).

En tredje interesseorganisasjon fremhever KO som en problematisk samarbeidsform som de prøver å unngå. Dette skyldes at den oppleves byråkratisk og vanskelig i praksis. Intervjudeltakeren betrakter vertskommunesamarbeid som et bedre alternativ.

3.3.3 Nærmere om interkommunalt politisk råd

IPR omtales av en del intervjudeltakere som en hensiktsmessig samarbeidsform som muliggjør overordnet politisk samarbeid, samhandling på tvers av offentlige aktører. Det oppleves nyttig å kunne samordne seg politisk og stå sammen utad. Noen bemerker imidlertid at IPR ikke er et beslutningsorgan. I likhet med KO, er det flest kommunedirektører og ordførere som har innsikt i regelverket og oppfatninger om samarbeidsformen. En ordfører beskriver IPR som et «veldig godt organ for å løfte saker ut av kommunen og fremme felles utfordringer». IPR omtales som et politisk organ som setter dagsordenen. Utfordringen knytter seg til manglende styringsmuligheter. Ordføreren opplever at dette skaper et større prosess- enn resultatfokus. Det kan derfor bli for mange «prosjekter for prosjektets egen del», uten at de egentlig fører til noe. Intervjudeltakeren har personlig mer tro på vertskommunesamarbeid, fordi slike

samarbeid er mer konkrete, i form av at de rettes mot spesifikke tjenester: «Outputen er klar».

En kommunedirektør beskriver IPR som en grei samarbeidsform som brukes til å drøfte saker på overordnet nivå mellom kommuner. En annen kommunedirektør forteller at man i deres kommune ikke helt har klart å finne formen på samarbeidet. Dette skyldes ifølge ham selv ikke forhold i regelverket, men at man ikke har lykket med driften av samarbeidet. Det diskuteres nå om samarbeidet skal omorganiseres, slik at én kommune blir kontorkommune som skal støtte de andre kommunene i samarbeidet; «Et slags vertskommuneansvar». En ordfører i en annen kommune opplever også IPR-ene som krevende å finne formen på. Heller ikke ordføreren oppfatter regelverket som utfordringen; fordi kommuneloven og forarbeidene etter hennes oppfatning er klare. Hun tror derimot andre med mindre kompetanse og erfaring kan streve med å forstå regelverket og rollen et IPR er tenkt å ha.

4. Sammenfattende analyse, refleksjoner og kunnskapsbehov

Vi vil i det følgende gi våre foreløpige vurderinger av denne delleveransens problemstillinger. Her har vi vektlagt problemstillingen om KO. Videre kommer vi med noen overordnede betraktninger om datamaterialet. Til slutt redegjør vi kort for videre arbeid i denne evalueringen og kunnskapsbehov.

4.1 Omfatter eierskapsmeldingen interkommunale samarbeid?

Ja, eierskapsmeldingene omfatter interkommunale samarbeid. Det er samtidig verdt å merke seg at det fortsatt er en del kommuner som ikke har vedtatt noen eierskapsmelding i det hele tatt. Dette er nesten utelukkende små kommuner som ikke har eierskapsmeldinger. En del kommuner har utdaterte eierskapsmeldinger. Utdaterte eierskapsmeldinger kan gi et feilaktig bilde av omfang og type interkommunale samarbeid som kommunen har eierskap og deltar i. Vår analyse av eierskapsmeldinger er oss bekjent ikke gjort tidligere og representerer ny kunnskap. Fremgangsmåten gjør det mulig å gjenta analysen og på denne måten holde oversikt over videre utvikling.

4.2 I hvilken grad og hvordan har kommuneloven § 17-1 bidratt til oversikt og klarhet i hvilke samarbeidsmodeller kommuner kan bruke?

Vi har som nevnt gjennomført et begrenset antall intervjuer, noe som tilsier at vi kun kan gi foreløpige svar på problemstillingen. I tillegg må det påpekes at spørsmål som retter seg mot spesifikke paragrafer kan være vanskelige å få svar på fordi det krever at informantene har detaljkunnskap om loven. Svaret på problemstillingen må derfor bygge på en helhetlig vurdering av datamaterialet.

Som Karnovs lovkommentar viser til, har bestemmelsen begrenset rettslig betydning. Samtidig setter paragrafen en ramme for hva som menes med interkommunalt samarbeid og hvordan slike samarbeid kan organiseres. I intervjuene er det vist til at det har kommet en overordnet bestemmelse om kommunenes anledning til å inngå interkommunale samarbeid og hvilke samarbeidsformer som er tillatt. Få informanter har meninger om paragrafen, men viser til at de har en grei oversikt over formene for interkommunalt

samarbeid. Blant dem som svarer at de har god oversikt, er det en klar overvekt av kommunedirektører og ordførere. Dette kan sies å være i tråd med en vanlig innvending mot interkommunale samarbeid, nemlig at slike styrker politiske og administrative eliter på bekostning av menig folkevalgte. De samme intervjudeltakerne har også mer detaljkunnskap om kommunens faktiske interkommunale samarbeid.

Problemstillingen omhandler strengt tatt to ulike forhold: oversikt og klarhet. Kort oppsummert finner vi at de aller fleste rapporterer om oversikt over de ulike interkommunale samarbeidsformene, men klarhet, forstått som innsikt i regelverket for den enkelte samarbeidsformen, er begrenset.

4.3 Hvordan fungerer samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd?

Intervjudeltakere beskriver interkommunalt politisk råd som en nyttig og god samarbeidsform. Det er få som beskriver utfordringer eller har forslag til forbedringer. To forhold kan være med på å forklare den positive vurderingen: For det første oppleves formålet med samarbeidsformen som klar. Norske kommuner har lang erfaring med regionråd, og IPR oppleves i stor grad som en videreføring. For det andre er det politisk og administrativ ledelse som har erfaring fra samarbeidsformen. Disse informantene har generelt god oversikt over regelverket.

IPR og KO framstilles ofte samlet. Dette gjelder både departementets veileder og Jacobsens standardverk om interkommunalt samarbeid. I den sammenheng er det verd å merke seg at IPR oppfattes som enkelt, mens de samme intervjudeltaker uttaler seg annerledes om KO.

4.4 Hvordan fungerer samarbeidsmodellen kommunalt oppgavefellesskap?

I intervjuer med interesseorganisasjoner kommer det klar kritikk mot samarbeidsmodellen kommunalt oppgavefellesskap. Kritikken handler om alt fra at samarbeidsformen er komplisert og skaper forvirring i kommunene, til påstander om at samarbeidsformen ikke er gjennomregulert og at det eksisterer uavklarte juridiske problemstillinger.

Påstanden om at KO er en komplisert samarbeidsform støttes av det øvrige empiriske materialet. Statsforvalternes årsrapporter viser til behov for veiledning, og eierskapsmeldingene viser at KO er en mindre brukt samarbeidsform. Intervjudeltakere fra case-kommunene forteller at de har lite erfaring fra samarbeidsformen, og noen viser

også til at de bevisst har valgt andre samarbeidsmodeller framfor KO, som oftest vertskommunesamarbeid. Vi har også eksempler på at kommuner nå ønsker å endre samarbeidsform etter å ha prøvd ut KO. I tillegg er det etter vår vurdering en viss grad av stivhengighet ved valg av samarbeidsform – kommunene velger samarbeidsformer kommunene har erfaring fra og kjenner.

Blant våre intervjudeltakere er det ingen som problematiserer at KO ikke kan fatte enkeltvedtak. Intervjudeltakerne er spurt eksplisitt om betydningen av at KO ikke kan fatte enkeltvedtak.

I den grad intervjudeltakerne reflekterer rundt bruken av KO, vektlegges ikke muligheten for politisk styring i form av deltakelse i representantskapet. Derimot er det etter vår vurdering heller slik at det politiske innslaget i KO er egnet til å skape forvirring om hva samarbeidsformen skal brukes til. Det er en potensiell motsetning mellom politisk styring og formålet om at samarbeidsformen skal kunne brukes til alt fra enkle til mer omfattende oppgaver. Dette underbygges av vår analyse av hvilke oppgaver som løses gjennom KO. Med mulig unntak av samarbeidene om utvalg mot akutt forurensing (IUA) og friluftsråd, viser vår oversikt at KOene sprer seg over et vidt spekter av oppgaver, og at det ikke finnes oppgaver som utelukkende løses gjennom denne samarbeidsformen. Her må vi bemerke at vår oversikt skiller seg fra andre funn, for eksempel fra Organisasjonsdatabasen.

For en rekke av oppgavene som løses gjennom KO, er det fra vårt perspektiv vanskelig å forstå hva som er politikernes funksjon og rolle. Det gjelder for eksempel samarbeid som omhandler arkiv, revisjon og IKT. Her kan det hevdes at politikerne havner i en detaljstyringssituasjon som de verken har kunnskap om eller kapasitet til.

Så langt i vårt materiale er det heller ikke kommet noen resonnementer rundt hvorfor politisk deltakelse og styring i KO er viktig. Det eneste sporet vi har funnet rundt en slik prinsipiell argumentasjon er samarbeidsavtalen som ligger til grunn for forsøket i Indre Namdal om felles legetjeneste. Formålet med forsøket er å prøve ut og utvikle samarbeid om KO, slik at samarbeidsformen blir bedre tilpasset tjenester og oppgaver som kan innebære å fatte enkeltvedtak (Grong kommune, 2024).

«Det er vurdert ulike måter å organisere en felles legetjeneste på i Indre Namdal. Den mest brukte organisasjonsformen for samarbeid mellom kommunene i regionen har vært vertskommunesamarbeid. Her legges ansvaret på vertskommunen. Erfaringer fra slike samarbeid er at vertskommunen har mest eierskap til, og styring på tjenesten. Lege og legetjenestene er noe av det viktigste tjenestetilbudet en kommune gir sine innbyggere og det handler om trygghet i hverdagen. Derfor har det vært et sterkt ønske, både administrativt og politisk, å finne en organisering av legetjenestene som gir likt eierskap,

lik mulighet til styring og likt ansvar mellom de fire kommunene til å drifte legetjenesten» (Grong kommune, 2024, s. 2).

Beskrivelsen av forsøket gir en presis begrunnelse for hvorfor KO i denne sammenheng (legetjeneste) kan gi demokratisk merverdi, sammenlignet med vertskommunesamarbeid. Vi merker oss at dette samarbeidet gjelder en mer omfattende oppgave, som det typisk er stor politisk interesse rundt, og at det måtte et forsøk til for å kunne prøve ut KO til slik oppgaveløsning.

Dokumentene fra forsøket i Indre Namdal byr på interessante resonnementer fra kommunale aktører som har satt seg grundig inn i denne nye samarbeidsformen. I vårt datamateriale er det få intervjudeltakere fra kommunene som har tilstrekkelig detaljkunnskap til å peke på konkrete juridiske svakheter ved KO som samarbeidsform. En erfaren ordfører hevder at norske kommuner mangler kapasitet og kompetanse til å sette seg inn i de ulike samarbeidsformene.

En interesseorganisasjon viser til utfordringer ved den rettslige reguleringen. Dette knytter seg særlig til muligheten til å velge om KO skal være et selvstendig rettssubjekt eller ikke. En intervjudeltaker setter dette i sammenheng med tredjeparters forståelse av ansvarsforhold. Betydningen av hvorvidt samarbeidet er et selvstendig rettssubjekt eller ikke, har også betydning for ansettelsesforhold i KOet.⁷ I denne sammenhengen merker vi oss at BDOs sjekkliste for interkommunalt samarbeid fra 2023, ikke omtaler avveiningen rundt valg av om samarbeidet skal være eget rettssubjekt eller ikke.

4.5 Hvordan fungerer samarbeidsmodellene KO og IPR sammenlignet med vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap?

Denne problemstillingen er til dels besvart i de foregående delkapitlene. Det er imidlertid få intervjudeltakere som har tilstrekkelig detaljkunnskap til å foreta en direkte sammenligning mellom ulike samarbeidsformer. Vårt foreløpige begrensede datamateriale virker også inn på muligheten for å svare utfyllende på en slik problemstilling. Samtidig er det visse forhold som allerede nå peker seg ut. For det første skiller KO seg ut som den mest fremmede samarbeidsformen. Hvorvidt den er ny eller ikke, er et annet spørsmål.⁸ For det andre er det heller ingen intervjudeltakere som

⁷ Betydningen av hvorvidt et interkommunalt samarbeid er selvstendig rettssubjekt eller ikke, er blant annet tematisert i Retstidende 1997, s. 623-637.

⁸ Se juridisk framstilling 1.3.3, hvor det vises til forarbeidenes omtale av KO som en (i stor grad) videreføring av regelverket for § 27-samarbeid.

sammenligner IPR med vertskommunesamarbeid og IKS, noe som jo ikke er overraskende gitt at IPR handler om overordnet politisk samarbeid. Sist, men ikke minst, er vertskommunesamarbeid og IKS velkjente samarbeidsformer.

Det er også et metodisk forhold som gjør seg gjeldende i en slik sammenligning. Som vist er intervjudeltakerne lite opptatt av den politiske dimensjonen i KO. Den mulige kontrasten mellom KO på den ene siden, og vertskommunesamarbeid og IKS på den andre – der politikerne har lite innflytelse, kommer derfor ikke på spissen ved valg av samarbeidsform. Unntaket er forsøket i Namdal, der KO eksplisitt kontrasteres med vertskommunesamarbeid (se over). Videre datainnsamling kan underbygge eller nyansere våre foreløpige funn.

4.6 Refleksjoner og kunnskapsbehov

Den foreløpige datainnsamlingen underbygger tidligere diskusjoner og funn rundt interkommunale samarbeid, som at interkommunalt samarbeid innebærer mindre demokratisk kontroll, kan framstå byråkratiske og er vanskeligere å styre i budsjettssammenheng. Det er også et gjennomgående funn at IKS og vertskommunesamarbeid er de best kjente samarbeidsformene. Det er heller ikke overraskende.

Utfordringene vi har identifisert, knytter seg i første rekke til KO. En mer generell betraktning handler om at fleksibiliteten i KO også skaper mer kompleksitet. Som en innvending kan det hevdes at § 27-samarbeid hadde store frihetsgrader, men at handlingsrommet over tid var blitt kjent for de folkevalgte og for kommuneadministrasjonen. En slik tolkning lener seg på formuleringene i statsforvalters årsrapporter om at det som trengs, er mer veiledning. Motsatt kan det hevdes at intervjudeltakernes beskrivelser av uklarhet og unødig tungvinte krav til samarbeidsformen, kan sies å være et klart tegn på at loven ikke er tilstrekkelig tydelig. Det foreløpig uklart hvorvidt dette skyldes samarbeidsmodellens oppbygning, eller lovens framstilling. En mulig tredje forklaring er at KO som samarbeidsform ikke oppleves relevant, fordi oppgavene også kan løses gjennom andre samarbeidsformer. Ytterligere datainnsamling kan bidra til å avklare dette.

Den videre datainnsamlingen må borre i den politiske dimensjonen i KO. Det framstår for oss uklart hvilken rolle representantskapene til KO skal ha, og hvilken rolle folkevalgte bør ha i enkle produksjonssamarbeid. Dette har en parallell til diskusjonen om politisk styring gjennom delegasjon eller direkte deltakelse i beslutningsprosessen.

Videre datainnsamling må også legge stor vekt på å intervju menige folkevalgte. Det er ofte vanskeligere å rekruttere folkevalgte som ikke har ledende posisjoner, og som kanskje også er nye som lokalpolitikere. Dette er ikke unikt for denne evalueringen. En

overrepresentasjon av ledende politikere kan forsterke et eliteperspektiv der intervjudeltakere som kan og vet mest uttaler seg, mens stemmer som ikke har tilsvarende innsikt, forsvinner. Eliteperspektivet er særlig relevant i kontekst av interkommunale samarbeid, ettersom det for eksempel ofte er ordfører som deltar i representantskap. I vår analyse av datamaterialet har forskjellen i kunnskap om og innsikt i interkommunale samarbeid, blitt tydelig. Skillelinjen går mellom interesseorganisasjoner, politisk og administrativ ledelse på den ene siden, og øvrige intervjudeltakere på den andre. Når noen tar til orde for ytterligere interkommunalt samarbeid som løsning på anstrengt kommuneøkonomi og mangel på kapasitet og kompetanse, bør denne skillelinjen ikke glemmes.

Et mer overraskende funn er hvordan enkelte intervjudeltakere overkompliserer og blander reglene for interkommunale samarbeid med hva som er et politisk møte etter loven. Når det vises til at det ikke er mulig å invitere inn folkevalgte fra andre kommuner for å diskutere felles interesser, uten at dette skjer i en formell, interkommunal samarbeidsform, ser vi at andre deler av regelverket oppleves som en (misforstått) barriere. Dette illustrerer betydningen av å se bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i sammenheng med lovens øvrige deler. Det peker mot sluttrapporten og evalueringen av hvordan kommuneloven virker i sin helhet.

5. Litteratur

Brandtzæg, B. A., Jupskås, A. R., Magnussen, E., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår*. (TF-rapport nr. 636). Telemarksforsking.

Eckhoff, Torstein (2001). *Rettskildelære*. 5. utgave ved Jan E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget.

Grong kommune (2024): Høringsnotat Indre Namdal legetjeneste Hentet fra: grong.kommune.no/_f/p4/ie4cd823a-1682-44c7-93bf-2986d07f7566/horingsbrev-indre-namdalen-3.pdf

Jacobsen, D. I. (2024). *Interkommunalt samarbeid i Norge* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet – Likt ansvar, ulike forutsetninger*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (u.å.). *Veileder om interkommunalt samarbeid*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/interkommunalt-samarbeid/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *NOU 2016: 4 Ny kommunelov*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>

Legard, S., Danielsen, O. A., Kårtvedt, L., Monkerud, L. C., & Tvedt, K. (2025). *Organisasjonsdatabasen 2024 (kommunal organisering)* (Versjon 1) [Datasett]. Sikt - Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. <https://doi.org/10.18712/NSD-NSD3279-V1>

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1997-06-13-44>

Lov 19. juni 2017 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2017-06-22-83>

Lov 21. juni 2024 nr. 42 om samvirkeforetak. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2024-06-21-42>

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1999-01-29-6>

Mathiesen, Thomas (2011). *Retten i samfunnet. En innføring i rettssosiologi*. 1. utgave. Oslo: Pax.

Organisasjonsdatabasen/NIBR. (u.å.). *Organisasjonsformer og interkommunalt samarbeid i norske kommuner*. Hentet fra:

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/organisasjonsdatabasen>

Oslo Economics. (2022). *Evaluering av interkommunalt samarbeid*. Hentet fra:

<https://osloeconomics.no/publikasjoner/>

Ot.prp. nr. 53 (1997–1998). *Om lov om interkommunale selskaper*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-53-1997-98-/id121603/>

Ot.prp. nr. 95 (2005–2006). *Om endringer i lov om interkommunale selskaper*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-95-2005-2006-/id193685/>

Oxford Research. (2020). *Forprosjekt til evaluering av kommuneloven*. Hentet fra:

<https://www.oxfordresearch.no/publikasjoner/>

Prop. 46 L (2017–2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet

fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593518/>

Prop. 60 L (2022–2023). *Endringer i kommuneloven mv*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-60-l-20222023/id2960300/>

Prop. 61 L (2022–2023). *Endringer i regler om interkommunalt samarbeid*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-l-20222023/id2960301/>

Styringsportalen for statsforvalteren (2026). *Statsforvalternes årsrapporter for årene*

2017-2024. Hentet fra: [Styringsportalen for statsforvalteren 2026](#)

TUDEP-2021-3379-2. (2021). *Utredning om statlig styring og interkommunalt*

samarbeid. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>

TUDEP-2023-3269. (2023). *Utredning om organisering av interkommunalt samarbeid*.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>

Vinsand, Geir. (2021). *Interkommunalt samarbeid – utviklingstrekk og*

styringsutfordringer. Hentet fra: <https://www.telemarksforskning.no/>

Vinsand, Geir. (2023). *Interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*. Hentet fra:

<https://www.telemarksforskning.no/>

Vinsand, Geir. (2024). *Interkommunalt samarbeid i Agder*. Hentet fra:

<https://www.telemarksforskning.no/>

Vinsand, G., & Langset, B. (2013/2016). *Interkommunalt samarbeid – organisering og praksis*. Hentet fra: <https://www.telemarksforskning.no/>

Vedlegg 1: Gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter år for år 2016

Interkommunale samarbeid er gjennomgående lite omtalt i årsrapportene for 2016. Rapportene tematiserer ikke utfordringer med samarbeidene. Det eneste unntaket er i Sør-Trøndelag, hvor det vises det til at tverrfaglig samarbeid for barn og unge er en særlig utfordring for en del interkommunale barneverntjenester. Som regel viser årsrapportene kun til omfanget av og typene av samarbeid. For flere av fylkene ses de interkommunale samarbeidene i lys av kommende kommunesammenslåinger. Mer konkret handler dette om behovet for en gjennomgang av de interkommunale samarbeidene opp mot sammenslåingene. Som oftest vises imidlertid til at det også etter sammenslåingene vil være behov for interkommunale samarbeid. Ett embete viser til at det har kommet en del spørsmål om vertskommuneløsninger i påvente av kommunesammenslåingene. I et annet embete skriver statsforvalter at det grunnet arbeidet med kommunereformen har vært begrenset med kapasitet til å initiere nye og videreutvikle eksisterende interkommunale samarbeid.

Rapportene peker tidvis på utstrakt bruk av interkommunale samarbeid (for eksempel interkommunale Nav-kontor og samarbeid om barnehager og krisesenter) og til betydningen av det, spesielt for små kommuner som mangler kapasitet og kompetanse. Det antas i rapportene at omfanget av interkommunale samarbeid vil øke i årene framover.

2017

Sammenlignet med fjoråret, er omtalen av interkommunale samarbeid i årsrapportene for 2017 mer utfyllende. Spesielt noen statsforvaltere skriver langt mer om temaet i 2017 enn året før. Samtidig er det noen rapporter som ikke omtaler tematikken i det hele tatt. Omtalen viser hos noen statsforvaltere utelukkende til samarbeid som er opprettet siste året. Andre trekker fram betydningen av samarbeidene for å klare å levere tjenester med tilstrekkelig kvalitet. Noen formulerer det som at kommunene er «helt avhengige» av slike samarbeid.

Også dette året skrives det mye om interkommunale samarbeid i lys av kommunesammenslåinger – mer detaljert enn året før (for eksempel i form av hvilke kommuner som kan tenkes å inngå i samarbeid og om hvilke tjenester). I noen rapporter antas kommunesammenslåingene å medføre store endringer i omfang av og former for interkommunale samarbeid. I andre antas reformen i mindre grad å påvirke samarbeidene. Noen statsforvaltere har veiledet kommuner i forbindelse med endringer av de

interkommunale samarbeidene og/eller opprettelse av nye. Det vises i flere årsrapporter enn året før, til at statsforvaltere har oppfordret til etablering av interkommunale samarbeid (og/eller kommunesammenslåinger). I ett av disse fylkene har statsforvalter igangsatt et prosjekt med mål om å rydde i strukturer og organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.

Årsrapportene for 2017 omtaler flere utfordringer med samarbeidene. Det skrives blant annet om utfordringer med at etablerte interkommunale samarbeid avvikles som følge av kommunesammenslåinger. I ett fylke har statsforvalter som følge av dette etablert et utviklingsprosjekt innenfor digitalisering og IKT, som kommunene får tilbud om. Tanken er at dette (blant annet) skal hjelpe kommunene i vurderingene rundt opprettelsene av nye interkommunale samarbeid. Noen skriver også om utfordringer for kommuner som ligger i randsonen av kommuner som slås sammen. Ellers handler utfordringsbildet mye om hvordan ny kommunestruktur kan påvirke de etablerte interkommunale samarbeidene og tjenestetilbudet i de kommunene som står utenfor etableringen av nye kommuner. Én statsforvalter viser til at vertskommuner uttrykker bekymring for økte kostnader når de bygger opp en tjeneste som de mindre kommunene trekker seg ut av etter kort tid. Også i en annen rapport beskrives utfordringer for små kommuner knyttet til kostnadene ved å delta i interkommunale samarbeid. Dette blir en barriere for deltakelse selv om samarbeidene er nødvendige. Noen årsrapporter beskriver ellers forskjellene mellom kommunene i samarbeidene, med henhold til kapasitet, kompetanse, faglig innhold, forankring og økonomi.

2018

I likhet med foregående år, varierer det i hvor stor grad årsrapportene omtaler interkommunale samarbeid. Samlet sett er omfanget av beskrivelser mindre i 2018 enn året før. De fleste årsrapportene omtaler antallet og/eller former for nye samarbeid i fylkene og flere viser til at slike samarbeid er viktige og i økning. Det vises til at interkommunale samarbeid har vært tema i dialogmøter med kommunene, og igjen vises til strukturendringer i samarbeid som følge av kommunesammenslåinger. Noen rapporter viser til større strukturelle endringer i samarbeidene, og et behov for en «opprydding» og bedre oversikt som følge av sammenslåingene.

Av utfordringer vises til noe ulike behov for samarbeid hos større og mindre kommuner. I noen fylker opplever større kommuner at mindre kommuner lener seg mye på dem, uten at de er villige til å betale det tjenestene virkelig koster. Noen viser til at kommunereformen utfordrer etablerte samarbeid. De større kommunene ønsker å ha de fleste oppgaver i egen linje. Dette skaper store endringer og utfordringer for de omkringliggende kommunene. I én årsrapport vises til at kommuner som er i sammenslåingsprosess har en intensjon om å redusere interkommunale samarbeid og selskaper. Dette skyldes at sammenslåingen gjør dem bedre rustet til å tilby tjenester i

egen regi. En slik endring vil påvirke øvrige kommuner, som ikke slår seg sammen, da de må finne eventuelle nye samarbeidskommuner. Noen problematiserer også styringsmodellen, der kommunene betaler etter folkemengden, mens hver kommune har lik stemmerett. Organiseringsformer i ny kommunelov omtales ikke.

2019

Årsrapportene for 2019 er relativt like i omfang som for 2018. I likhet med tidligere rapporter tar de for seg hvilke samarbeid som er opprettet i kommunene siste år. Til forskjell fra tidligere årsrapporter, omhandler de imidlertid og naturligvis, endringer i samarbeid som følge av ny kommunelov. Rapportene er derfor mer nyanserte i typer av samarbeid og i begrunnelsene for opprettelsen av samarbeidene. Flere statsforvaltere viser til at kommunene jobber med å innrette seg etter ny lov, og at det fortsatt eksisterer en rekke § 27- og § 28-samarbeid. Flere har igangsatt prosesser med å utarbeide en oversikt over gamle og nye samarbeid i fylkene. I ett fylke vises det til at denne oversikten skal ses i lys av kommunenes eierskapsmeldinger.

Årsrapportene for 2019 inneholder mest om hvorfor de interkommunale samarbeidene er viktig og behovet for endring og opprydding. Omtalen av utfordringer i samarbeidene er beskjeden. Unntaket er en statsforvalter som viser til at tverrfaglig samarbeid innenfor interkommunale samarbeid om barnevern, er krevende. En annen statsforvalter rapporterer om styringsutfordringer mellom vertskommune og deltagende kommuner både når det gjelder informasjon, deltagelse og lokaldemokrati.

Interkommunale politisk råd og kommunale oppgavefellesskap vises til to ganger, men kun i generelle termer under poenget om at kommunene må omstille seg i lys av ny kommunelov.

2020

I 2020 er det mindre omtale av interkommunale samarbeid enn i årsrapportene fra tidligere år. Gjennomgående vises mest til samarbeid som eksisterer og som nylig er opprettet. Statsforvalterne beskriver omfattende bruk av interkommunale samarbeid, og hos noen, en antatt vekst i antall samarbeid. Noen viser til at de har gitt kommunene veiledning og opplæring på området (da sammen med andre kommunalrettslige tema).

Også i rapportene for 2020 vises til et behov for opprydding, endring og kartlegging av samarbeidene som eksisterer. En del fylker viser til slutførte og pågående kartlegginger av interkommunale samarbeid i fylkene. Årsrapportene gjengir ikke funn fra kartleggingene.

Kun i to av rapportene vises det til samarbeidsformene etter ny kommunelov (regionråd og interkommunale politiske råd omtales). Der organisasjonsform omtales, vises som regel til interkommunale selskaper og vertskommunesamarbeid. I det ene fylket hvor det

henvises til regionråd, bemerkes store forskjeller vedrørende budsjett, bemanning og oppgaveportefølje i rådene. Rapporten viser til at man har alt fra «faste møteplasser for ordførerne uten faste strukturer, til mer aktive regionale aktører». En rapport viser til behov for at departementet oppdaterer veilederen om interkommunale samarbeid. Dette begrunnes ikke ytterligere.

2021

Omtalen av interkommunale samarbeid er omtrent lik som i 2020, både i omfang og innhold. Årsrapportene består nesten utelukkende av oppramsinger av samarbeid og formålene med dem. Igjen vises til et stort omfang av interkommunale samarbeid og at antallet er økende. Også i rapportene for 2021 vises til kartlegginger av fylkenes interkommunale samarbeid (i lys av kommunesammenslåingene) som har hatt som formål å fremskaffe oversikt over omfang og innhold av oppgaver som løses i interkommunale samarbeid.

Hos én statsforvalter nevnes det at de nye reglene om interkommunalt samarbeid har fått stor oppmerksomhet, uten at dette utdypes ytterligere. Kommunale oppgavefellesskap omtales ikke i en eneste rapport. Derimot nevner flere omgjøringer fra regionråd til interkommunale politiske råd. Det vises i hovedsak til de opprinnelige samarbeidsformene vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap (IKS-loven). Utfordringer rundt interkommunale samarbeid som organisasjonsformer nevnes ikke.

2022

Rapportene for 2022 er relativt like i omfang som for 2021. Det redegjøres for hvilke samarbeid som er opprettet og avsluttet. Igjen vises det for flere fylker til at antallet interkommunale samarbeid øker. Andre beskriver minimale endringer i interkommunale samarbeid siste år. I likhet med fjoråret vises det til avsluttede og pågående kartlegginger av interkommunale samarbeid i fylkene. Også i rapportene for 2022 vises det for det meste til samarbeidsformene vertskommunesamarbeid og interkommunale selskap, IKS-loven. Det er derimot noe mer omtale av interkommunale politiske råd i disse rapportene. Kommunale oppgavefellesskap omtales ikke i det hele tatt.

Rapportene for 2022 er de som så langt beskriver flest utfordringer med interkommunale samarbeid. Beskrivelsene kobles imidlertid ikke til ulike organiseringsformer. Det snakkes om utfordringer i generelle termer. I én av rapportene skriver statsforvalter at mange kommuner gir uttrykk for at det er utfordrende å finne gode former for styring og organisering av samarbeidene, politisk og administrativt, og at omfanget av samarbeid for enkelte kommuner kan være utfordrende å styre godt. I en annen rapport beskrives det som en generell utfordring med interkommunale samarbeid at de overfører beslutningsmakt ut av kommunestyrene og skaper administrativ avstand mellom kommunene og samarbeidene.

I en tredje rapport vises til fordeler og ulemper med interkommunale politiske råd. En fordel beskrives å være at samarbeidsrelasjoner og etablerte virkemidler og rammebetingelser kan utnyttes i ulike geografiske retninger. Samtidig vises til ulemper med styring, interessepolitisk arbeid mellom ulike regioner og mangel på faste samarbeidspartnere. En fjerde rapport viser til at samarbeidene bærer preg av at enkeltkommuner betrakter interkommunalt samarbeid som en løsning for å «kjøpe seg ut» av lovpålagte oppgaver mer enn et strukturert samarbeid og/eller deling av ulike fagoppgaver. Det vises til at det i det aktuelle fylket stort sett er de minste kommunene som har gått til de store for å få bistand på enkelte fagfelt, og at disse i liten grad påtar seg vertskommuneansvar. Statsforvalter i dette fylket skriver at de vil jobbe for at kommunene utformer strukturerte og balanserte interkommunale avtaler.

2023

Innholdet i årsrapportene for 2023 om interkommunalt samarbeid er likt i omfang som dem fra 2022. Rapportene viser til samarbeid som er opprettet og betydningen av dem. Det vises nesten utelukkende til vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper. Det er en del omtale av interkommunale politiske råd, men kommunale oppgavefellesskap nevnes kun én gang, i kontekst av utfordringer med vertskommunesamarbeid, hvor store kommuner tar det største ansvaret. Rapporten viser til at etablering av oppgavefellesskap med faste samarbeidskommuner, der også små kommuner kan bidra, kan være en fremtidsrettet og god måte å ivareta generalistkommuneansvaret på.

Fortsatt beskriver flere av årsrapportene manglende og dårlige oversikter over interkommunale samarbeid i fylkene. Det beskrives omtrent like mange utfordringer med interkommunale samarbeid som året før, men i likhet med rapportene for 2023 er omtalen i generelle vendinger. Det er derimot noe mer fokus på svakhetene i samarbeidene og udekkede behov, i rapportene for 2023. Det vises for eksempel til at det er etablert få samarbeid innenfor administrative- og støttefunksjoner.

I én rapport vises til at flere kommuner har løftet utfordringer knyttet til organisering, eierstyring, ledelse og tverrfaglig samarbeid i de interkommunale samarbeidene. Flere kommuner arbeider derfor med håndbøker i interkommunalt samarbeid, for å styrke politisk og administrativt eierskap og for å utvikle mer effektiv organisering og styring. Kommunene har også jobbet med å tilpasse avtalene om samarbeid til ny kommunelov. I en annen rapport vises til at interkommunale samarbeid kommer under press som følge av strammere kommuneøkonomi. Det oppleves som mer krevende, men helt nødvendig å effektivisere de interkommunale samarbeidene. Mer konkret vises til klare avtaler og rapporteringsrutiner mellom de samarbeidende kommunene.

En tredje årsrapport beskriver behov for å øke kunnskapen om de ulike formene for interkommunalt samarbeid. Statsforvalterens inntrykk av fylket er at de formelle

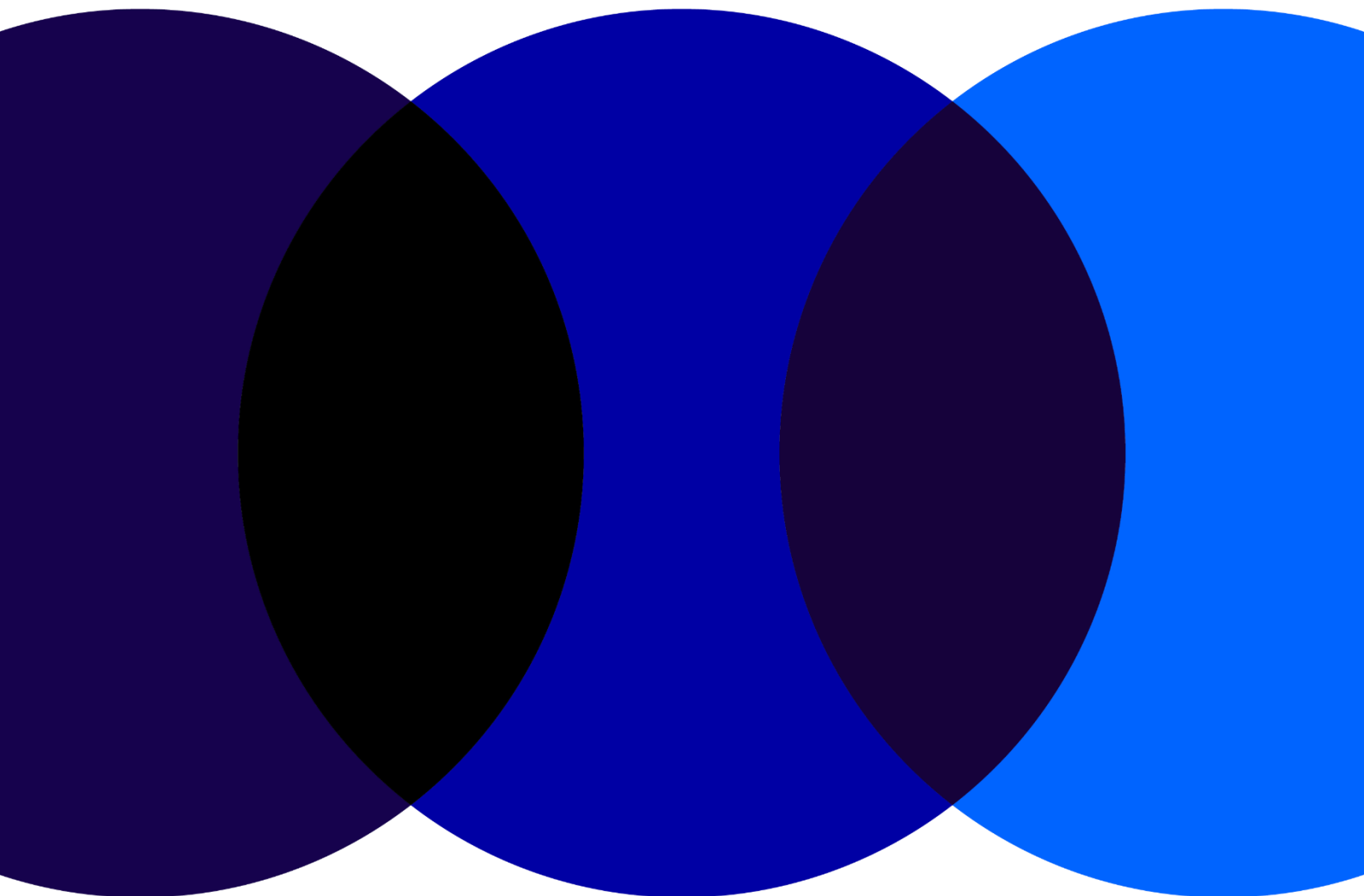
aspektene ved samarbeidene stort sett er på plass, men at utfordringen blir å få til endringene i praksis. Det antas i noen tilfeller å måtte skje vesentlige endringer i samarbeidsstrukturer. I et annet fylke beskrives samarbeidene innenfor viktige tjenesteområder som dårlig strukturert og svakt utviklet. En annen statsforvalter trekker fram utfordringer med økende kostnader og administrasjonsmengde som følge av vertskommunesamarbeid.

2024

Årsrapportene for 2023 og 2024 har mange likhetstrekk. Igjen beskrives omfanget av samarbeid og betydningen av dem. I rapportene for 2024 er det derimot noe mindre fokus på behovet for å få oversikt over samarbeidene. Det skrives også mindre om utfordringer med samarbeidene. Rapportene har større oppmerksomhet om behovet for å drive samarbeidene framover, eksempelvis i form av å utvikle mer langsiktige, effektive og bærekraftige samarbeid.

I rapportene for 2024 er den krevende økonomiske situasjonen flere kommuner står i et gjennomgående bakteppe. Flere trekker fram potensielle økonomiske besparelser ved deltakelse i interkommunale samarbeid (i tillegg til andre mye omtalte fordeler, som økt tjenestekvalitet). I en av rapportene skriver statsforvalteren at flere kommuner etterlyser mer konkret veiledning om de ulike lovfestede modellene for interkommunalt samarbeid, som følge av den pressede kommuneøkonomien. Den samme statsforvalteren bemerker videre at kommunene vil ha et «fasitsvar» på hvilken samarbeidsmodell som egner seg best for den aktuelle tjenesten det skal samarbeides om. Realiteten er imidlertid at dette er en vurdering kommunen selv må foreta og at alle modellene har fordeler og ulemper.

Den største forskjellen mellom disse og tidligere årsrapporter, er at fire av rapportene omtaler kommunale oppgavefellesskap (KO). I en av rapportene omtales KO som en ordning som kan forenkle arbeidet og sikre bedre demokratisk styring av samarbeidene. Statsforvalteren antar at økt bruk av KO kan bidra til å frigjøre lokalpolitikernes tid til overordnede politiske vurderinger og beslutninger, og til å redusere vekten på enkeltsaker. En annen statsforvalter viser til at stadig flere kommuner i fylket tar til orde for å etablere KOer. Dette kobles til behovet for rett kompetanse til oppgaveutførelse i kommunene, slik at målet om generalistkommuner kan ivaretas. I et annet fylke er statsforvalters inntrykk at flere kommuner ønsker å benytte KO til samarbeid og oppgaver som tidligere er løst gjennom vertskommunesamarbeid. Statsforvalteren bemerker at organiseringen i KO, med representantskap og eventuelt styre fremstår som mindre inngripende for kommunene enn tilfellet er ved bruk av vertskommune.



OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no