

Fagforbundets høringsvar til LO

Endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven

Fagforbundet mener det er viktig at kommunene kan samarbeide med hverandre gjennom interkommunalt samarbeid, når det er hensiktsmessig. Interkommunalt samarbeid kan gi grunnlag for effektiv produksjon og rasjonell arbeidsdeling mellom kommuner. Samtidig gir interkommunalt samarbeid mulighet for at kommuner kan løse kommunale oppgaver sammen i utvidet egenregi, istedenfor å måtte kjøpe tjenester i markeder preget av monopolistisk konkurranse. Interkommunalt samarbeid sikrer også offentlig kontroll og offentlig kompetanse, som er spesielt viktig med tanke på totalberedskapen.

Det er flere gevinster ved interkommunalt samarbeid, men også noen utfordringer ved de forskjellige formene for interkommunalt samarbeid. En sentral utfordring er om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt eller er en del av en kommune.

Fagforbundet har flere innspill til høringsforslaget fra KDD

Interkommunalt samarbeid og juridisk organisering

De forskjellige formene for interkommunalt samarbeid kan organiseres juridisk som en del av kommunen eller som et eget rettssubjekt. Hvordan det interkommunale samarbeidet er organisert har betydning for arbeidshverdagen for de ansatte, partssamarbeidet og muligheten til medvirkning.

Med et eget rettssubjekt svekkes de ansatte og tillitsvalgte mulighet for partssamarbeid, medvirkning og gir eventuell mindre fleksibilitet ved omstilling, sammenlignet med organisering hvor det interkommunale samarbeidet er en juridisk del av kommunen.

Våre tillitsvalgte informerer om krevende eller ikke eksisterende medvirkning og samhandling i interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekt. Dette sammen med uklare beslutningsprosesser og utydelige arenaer for medvirkning, kan svekke de ansattes og tillitsvalgtes mulighet til å påvirke beslutninger som har betydning for arbeidshverdagen.

Medbestemmelse og et godt partssamarbeid bidrar til lavere sykefravær og turnover, og som over tid er viktig for å levere kvalitative og kostnadseffektive tjenester. Det tjener både arbeidstakere og arbeidsgivere på.

Departementets forslag åpner opp for mer bruk av interkommunalt samarbeid på større kommunale tjenester gjennom eget rettssubjekt i kommunale oppgavefelleskap. Fagforbundet er bekymret for at det kan svekke de ansattes rettigheter og muligheter, partssamarbeidet og fragmentering av kommunesektoren med enda flere rettssubjekt og uklare beslutningsprosesser. Vi mener at dette er feil vei å gå.

Syssetning og økonomisk effektivitet

Kommuner har over lengre tid hatt fleksibiliteten til å tilby ansatte mulighet for andre oppgaver innad i kommunen, ved sykdom eller andre utfordringer. Dette er bra for den enkelte

arbeidstaker, men også en gevinst for samfunnet, da det bidrar til lavere sykefravær og at flere kan være i jobb. Med eget rettssubjekt svekkes denne fleksibilitet ved at det blir mindre enheter innenfor spesifikke tjenestekområder.

Når kommunene skiller ut virksomheten til selvstendige rettssubjekter har dette store følger for de ansatte, som får en ny arbeidsgiver. Regler for virksomhetsoverdragelse sikrer at ansatte beholder lønns- og arbeidsvilkår hos ny arbeidsgiver, men stillingsvernet for ansatte blir uansett uthulet når det opprettes nye rettssubjekter. Dette kan eksemplifiseres tydelig i brann- og redningsvesenet, hvor det er harde fysiske krav til stillingene i beredskap.

Etableringen av interkommunale selskaper kan gi større fagmiljøer, men spesialiserte fagmiljøer i en mindre organisasjon sammenlignet med eierkommunene betyr at det forsvinner muligheter for tilrettelegging som en kommune normalt sitter på. Fagforbundet er bekymret for at en juridisk oppsplitting av kommunene kan bidra til at færre er i jobb.

Det kan også stilles spørsmål til om det er kostnadseffektivt å opprette nye rettssubjekt som må ha egen administrasjon og infrastruktur, istedenfor å benytte stordriftsfordelene av å være en del av en kommune og bruke allerede eksisterende administrasjon og infrastruktur. Det er også egne faste kostnader knyttet til å eget rettssubjekt, som vil påløpe over tid.

Fragmentering av lokaldemokratiet og kommunal tjenesteproduksjon

Interkommunalt samarbeid har over tid, vært i liten grad innenfor de store kommunale tjenestene (helse, grunnskole og barnehage). En økt bruk av interkommunalt samarbeid innenfor disse områdene vil fragmentere og stykke opp den lokaldemokratiske styringen og skape friksjonskostnader internt og mellom kommunene. Samt samhandling med andre kommunale tjenester internt i kommunen. Totalberedskapen kan også svekkes gjennom en juridisk og politisk fragmentering av oppgavene og de ansatte.

Våre medlemmer har også uttrykt en bekymring om at man blir satset mindre på når man er i et interkommunalt samarbeid, enn som en del av kommunen.

Ansatterepresentasjon, medvirkning og samarbeidsavtaler

I departementets forslag er det noen avbøtende tiltak med tanke på hvordan medvirkning og partssamarbeidet svekkes gjennom egne rettssubjekt.

Fagforbundet mener det er bra at departementets forslag har med korrigerende tiltak, men vi mener uansett at det vil være en forringelse sammenlignet med at samarbeidet er en del av kommunen. Vi har også konkrete innspill til de forskjellige tiltakene.

Ansatterepresentasjon, møte- og talerett

Fagforbundet støtter forslaget om å gi representanter for ansatte møte- og talerett i kommunale oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter. Dette er et viktig tiltak for å sikre at de ansattes erfaringer og faglige vurderinger kommer fram når saker som gjelder arbeidsgiverrollen behandles.

De ansattes medvirkningsrettigheter bør følge oppgaven og arbeidsgiveransvaret, ikke organisasjonsformen. Dersom møte- og taleretten begrenses til oppgavefellesskap over en viss

størrelse, kan ansatte i mindre oppgavefellesskap få svakere representasjon enn ansatte i ordinær kommunal virksomhet. Også mindre interkommunale samarbeid kan fatte beslutninger med stor betydning for arbeidsmiljø, organisering, kompetanseutvikling og tjenestekvalitet.

Møte- og talerett bør derfor gjelde alle kommunale oppgavefellesskap med arbeidsgiveransvar.

Medvirkning før vedtak om ny organisering

Høringsnotatet omtaler i hovedsak ansatterepresentasjon i folkevalgte organer, mens etablerte ordninger for partssamarbeid, tillitsvalgtmedvirkning og vernetjeneste er mindre omtalt.

Samtidig drøfter notatet i begrenset grad hvordan ansatte og tillitsvalgte skal involveres før det fattes vedtak om etablering eller vesentlige endringer av interkommunale samarbeid.

Dette er et aspekt som bør vurderes nærmere. Ansatte, vernetjenesten og tillitsvalgte besitter ofte viktig kunnskap om tjenesteproduksjon, arbeidsmiljø, kompetansebehov og konsekvensene av ulike organisasjonsmodeller. Erfaringer fra partssamarbeid viser at slik involvering bidrar til bedre beslutningsgrunnlag, bedre styringsinformasjon og større gjennomføringskraft når vedtak er fattet.

Uttalerett til samarbeidsavtalen

Høringsnotatet legger opp til at samarbeidsavtalen skal være det sentrale styringsdokumentet for interkommunale samarbeid og regulere blant annet ansvarsområde, myndighet og organisering av samarbeidet.

Hvordan ansatte og deres organisasjoner skal kunne påvirke utformingen av slike avtaler er i liten grad omtalt. Dette er et aspekt som bør vurderes nærmere. Samarbeidsavtalen legger de grunnleggende rammene for organiseringen av tjenestene og utøvelsen av arbeidsgiveransvaret. Arbeidstakerorganisasjonene bør derfor gis anledning til å gi innspill og uttale seg om samarbeidsavtalen før den behandles politisk. Uttalelsen bør følge saken når avtalen legges fram for kommunestyret.

Et konkret godt eksempel

Fagforbundet vil vise til forslaget til samarbeidsavtale for Brannsamarbeid Trøndelag som et eksempel på hvordan medvirkning kan ivaretas i et kommunalt oppgavefellesskap. Forslaget skal behandles av kommunestyrene i de deltakende kommunene i løpet av 2026. Samarbeidet er foreslått organisert uten eget rettssubjekt og legger opp til møte- og talerett i representantskapet, representasjon fra arbeidstakerorganisasjonene i brannsjefrådet og fagutvalgene, representasjon fra vernetjenesten i sentrale organer, samt bruk av Hovedavtalen og arbeidsmiljøloven som grunnlag for partssamarbeid og medvirkning.

Eksempellet viser at medvirkning omfatter mer enn arbeidsgiversaker og representasjon i styrende organer. Beslutninger om organisering, planarbeid, fagutvikling og prioriteringer kan ha stor betydning for de ansatte og bør derfor utvikles i dialog med tillitsvalgte og vernetjenesten. Fagforbundet mener derfor at det må vurderes hvordan slike medvirkningsarenaer kan ivaretas når oppgaver og beslutningsmyndighet flyttes til kommunale oppgavefellesskap, og at det må

veiledes om dette, og tydeliggjøres hvordan det kan avtales, som i dette konkrete eksemplet.

Vertskommune samarbeid

Fagforbundet mener at høringsnotatet overvurderer utfordringene ved administrativt vertskommunesamarbeid. Vertskommune samarbeid er mye brukt blant kommunene og våre erfaringer er at vertskommunesamarbeid har fungert godt. En av årsakene til dette er at samarbeidet er en juridisk del av en kommune. Det gir et klart juridisk rammeverk for samarbeidskommunene, de ansatte og tillitsvalgte.

Hvis det er utfordringer ved et enkelt samarbeid, bør dette løses gjennom dialog mellom samarbeidskommuner og tillitsvalgte, og gjennom bedre samarbeidsavtaler og god eierstyring.

Det er også økonomiske fordeler ved vertskommunesamarbeid, sammenlignet med et eget rettssubjekt. Gjennom at det er mer kostnadseffektivt å bruke ressursene til vertskommune, istedenfor å måtte kjøpe for eksempel støttetjenester i et marked. Det er også egne faste kostnader knyttet til å eget rettssubjekt, som vil påløpe over tid.

Fagforbundet er negative til forslaget om å fjerne vertskommune med politisk nemnd. For det første er det kommuner som bruker det i dag, og for det andre så er det en samarbeidsform som kunne sikret en mer politisk styring av det interkommunale samarbeidet og samtidig har hjemmel til å fatte enkeltvedtak og forskrift. Departementet bør se på tiltak for å gjøre organisasjonsformen bedre kjent og tilgjengelig for kommunene. Her bør også departementet vise til kommuner som benytter seg av politisk nemnd og erfaringene fra kommunene.

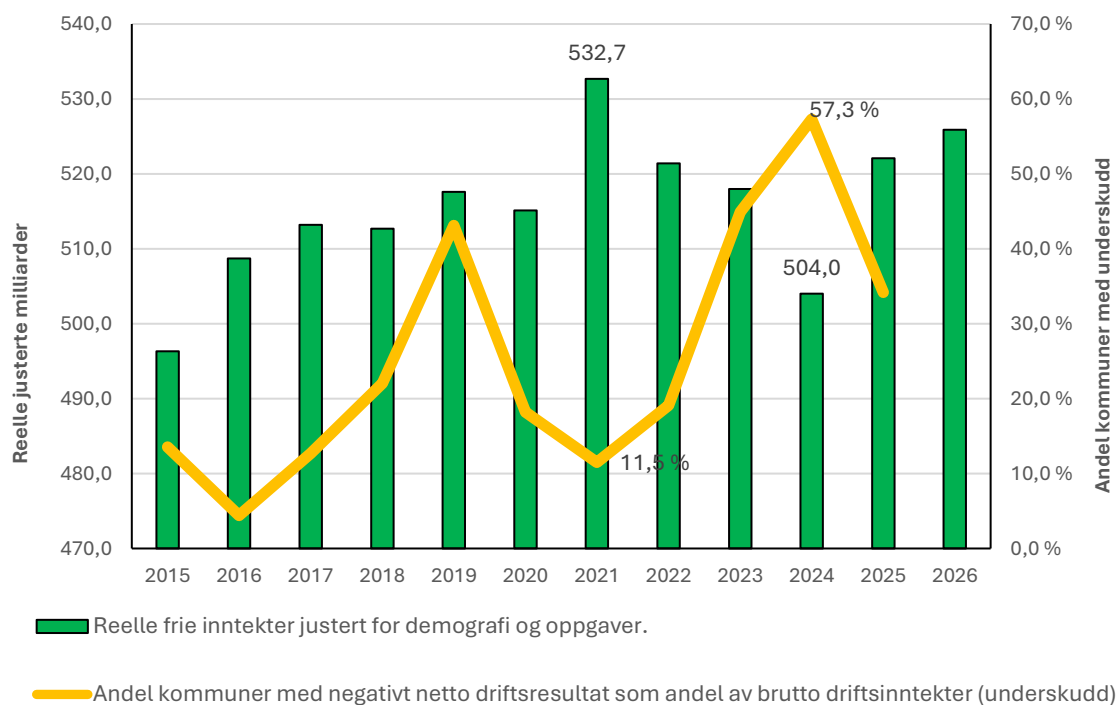
Kommunenes utfordringer og interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er et viktig verktøy for å løse noen av de utfordringene kommunesektoren står ovenfor, men det er i enda større grad avgjørende at kommunene sikres et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom. Et handlingsrom gjør at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver og sikre god samfunnsutvikling i sine lokalsamfunn.

De siste årene har vi sett hvordan ulik grad av økonomisk handlingsrom (justerte reelle frie inntekter) også påvirker andelen kommuner som har gått med underskudd se figur 1¹. I perioder med høyere økonomisk handlingsrom, som i 2021, var det en lav andel kommuner som gikk med underskudd. I perioder med lavt økonomisk handlingsrom, som i 2024, var det en stor andel kommuner med underskudd. For at kommunene skal kunne levere på sine oppgaver, sikre infrastruktur og totalberedskapen, er det avgjørende med et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom over tid.

¹ Figur 1. viser det økonomiske handlingsrommet for kommunesektoren (kommuner og fylker). Ved at fylkene har hatt en relativ bedre utvikling enn kommunene er det faktiske bildet mer utfordrende enn det figur 1 viser. I det økonomiske handlingsrommet ligger ikke økte finansutgifter inne, som har betraktelig på grunn av høyere rente- og gjeldsnivå.

Figur 1. Utvikling i reelle justerte frie inntekter (mrd.) og andel kommuner med underskudd (Finansdepartementet og SSB, 2026)



Oppsummering av Fagforbundets innspill:

- Fagforbundet mener det er viktig kommunene kan samarbeide i visse sammenhenger gjennom interkommunalt samarbeid. Det gir grunnlag for blant annet effektiv tjenesteproduksjon, beredskap og utvidet egenregi.
- Det er flere utfordringer ved å organisere det interkommunale samarbeidet som eget rettssubjekt. Fagforbundet viser til de utfordringene i dette i høringsvaret. Det er flere gevinster å organisere det interkommunale samarbeidet som en juridisk del av kommunen. Det er opp til kommunene å velge juridisk organisering, men vi ønsker å påpeke og gjøre kjent alle utfordringene med et eget rettssubjekt.
- Høringsforslaget regulerer i hovedsak ansattrepresentasjon i styringsorganene, men drøfter i mindre grad hvordan partssamarbeid og medvirkning skal ivaretas i den løpende styringen av interkommunale samarbeid. Når oppgaver og beslutningsmyndighet flyttes til egne rettssubjekter, bør medvirkningsrettighetene følge med. Ansatte, tillitsvalgte og vernetjenesten må sikres reell innflytelse også på de arenaene der beslutningene forberedes og utformes, slik at organiseringen ikke fører til svakere medvirkning enn ved kommunal organisering.
- Vertskommunesamarbeid med politisk nemnd bør ikke fjernes, men heller vurderes om det er behov for tiltak for å gjøre organisasjonsformen bedre kjent og tilgjengelig for kommunene.
- Interkommunalt samarbeid er viktig verktøy for å løse noen utfordringer i kommunesektoren, men det mest sentrale er å sikre et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom over tid.

Kilder

- Finansdepartementet (2026). Tallene bak figurene.
<https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2026/rnb/tallene-bak-figurene/id3159348/>
- SSB. (2026). Tabell 13542: Utvalgte nøkkeltall for kommuneregnskap, kasse og konsolidert, etter region, år og regnskapsomfang. <https://www.ssb.no/statbank/table/13542>