

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.  
0032 OSLO

Vår saksbehandler:  
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato  
29.09.2010

Vår referanse  
2008-0015

Deres referanse  
10/1067-7 JMS

## **Unios hørings svar til forslag om lovfesting av samkommunemodellen**

Unio viser til høringsbrev datert 26.04.2010 og Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen.

Unio mener forslaget til samkommunemodell har flere svakheter, særlig med hensyn til å ivareta demokratiske prinsipper og i forholdet til de ansatte. Unio går derfor imot forslaget om en lovfesting av samkommunemodellen.

### Faglighet

Kommunene er en grunnleggende del av infrastrukturen i vårt velferdssamfunn, og ivaretar og har ansvaret for viktige velferdstjenester og ulike ytelser. Unio vil understreke betydningen av at kommunene i Norge er organisert på en slik måte at de gir gode tjenester til sine innbyggere. Kompleksiteten i og omfanget av de kommunale oppgavene tilsier at kommunene må settes i stand til å skape kompetente fagmiljøer og rekruttere nødvendig faglig kompetanse.

I forbindelse med Stortingets behandling av Samhandlingsreformen problematiserte Unios medlemsforbund, NSF, at en ny kommunerolle og overføring av nye oppgaver til kommunene forutsetter at en finner tilfredsstillende løsninger både når det gjelder finansiering, kompetanse og kommunesamarbeid. Dette i erkjennelsen av at mange norske kommuner i dag er så små at de har vanskeligheter med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse for å løse de oppgaver kommunene er tillagt.

Unio er derfor positive til etablering av større og mer faglig robuste enheter på kommunenivå, blant annet gjennom kommunesammenslåinger. Men i en vurdering av den foreslåtte samkommunemodellen må behovet for effektivitet, rekruttering av

fagkompetanse og kommunenes evne til å håndtere en større oppgaveportefølje (jf samhandlingsreformen) veies opp mot andre hensyn, blant annet hensynet til folkevalgt styring og demokratisk legitimitet.

### Demokrati

Samkommunemodellen er utformet for å være effektiv og styringsdyktig.

I motsetning til vertskommunemodellen der deltakerkommunene *delegerer* myndighet til vertskommunen, er det i samkommunemodellen foreslått at myndighet skal *overføres* samkommunen. Det vil være samkommunen som eget rettssubjekt, som har ansvar for utførelsen av de ulike oppgavene som er lagt til samkommunen. Det vil være samkommunen som er rettslig ansvarlig overfor den enkelte innbygger i deltakerkommunene. Samkommunen skal politisk ledes av et samkommunestyre valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene (minimum tre fra hver kommune).

Dette reiser noen demokratiske spørsmål. For det første vil samkommunemodellen avvike fra nåværende situasjon i Norge, der lokaldemokratiet ivaretas gjennom *direkte* folkevalgte organer. Et samkommunestyre vil være indirekte valgt. Unio vil understreke at demokrati ikke bare handler om å velge ut representanter til en folkeforsamling. Det er også en måte å kontrollere de valgte på, holde dem ansvarlige for handlinger og resultater blant annet gjennom "trusselen" om å ikke gjenvelge dem dersom man ikke er fornøyd. Dette er en funksjon som blir meget viktig å ivareta i en stadig voksende offentlig sektor. Det er prinsipielt betenkelig at samkommunestyret vil måtte bestå av en viss andel politikere som innbyggerne i deltakerkommunene aldri har hatt muligheten til å stemme på verken direkte eller indirekte.

Videre vil samkommunemodellen, gjennom innføringen av et nytt forvaltningsnivå med varierende oppgaver fra samkommune til samkommune, gjøre det vanskeligere for innbyggerne å vite hvordan kommunens tjenester er organisert og hvor ansvaret for de ulike kommunale tjenestene faktisk ligger.

I tillegg til problemer knyttet til demokratisk legitimitet, vil det kunne oppstå problemer med partipolitisk representasjon. Modellen der hvert deltakerkommunestyre skal velge noen representanter til samkommunestyret vil med stor sannsynlighet føre til at partier med lav oppslutning og få kommunestyrepraesentanter ikke blir representert i samkommunen. Og på denne måten utelatt fra å ha politisk innflytelse på viktige kommunale oppgaver.

Gitt langsiktigheten som ligger i de oppgaver samkommunene vil utføre, vil det etter Unios mening være naturlig og avgjørende med en langsiktig forpliktelse ved inngåelsen av slikt samarbeid. Dette bidrar til å styrke vår oppfatning om at opprettelsen av samkommuner vil bidra til en avdemokratisering av det kommunale forvaltningsnivået.

Høringsnotatet fra KRD redegjør for at det må tas en avveining mellom ulike hensyn som demokrati, effektivitet og rettssikkerhet. Departementet argumenterer for at hensynet til folkevalgt styring og legitimitet blir ivaretatt gjennom at forslaget til samkommunemodell bygger på de samme organisatoriske grunntrekkene som man finner i en kommune, med et samkommunestyre som felles ansvarlig folkevalgt organ. Departementet diskuterer ikke de demokratiske utfordringene modellen faktisk reiser.

Unio vurderer at gevinsten ved en samkommuneorganisering med hensyn til effektivitet, rekruttering av fagkompetanse og kommunenes evne til å håndtere en større oppgaveportefølje ikke rettferdiggjør en modell som har de demokratiske svakhetene som er redegjort for ovenfor.

### Ansattes rettigheter

Slik det er foreslått i høringsnotatet vil Samkommunen være et selvstendig rettssubjekt, og de som jobber for samkommunen skal være ansatt der med samkommunen som arbeidsgiver. Høringsnotatet er både mangelfullt og uklart når det gjelder ivaretagelsen av de ansatte og ansattes rettigheter. Utover å vise til arbeidsmiljøloven kapittel 16 om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, skriver departementet at forholdet til de ansatte er et tema det kan være hensiktsmessig å belyse i samarbeidsavtalen (vår understrekning).

Høringsnotatet viser til evalueringen av Innherred samkommune (et av to samkommuneforsøk) der det står at forsøket var preget av at kommuneledelsen ville ha raske resultater og at dette førte til god framdrift, men dårlig ansattemedvirkning. Dette mener Unio er bekymringsfullt.

Avtaleverket er ikke nevnt i høringsnotatet. I forbindelse med revisjon av Hovedavtalen i kommunal sektor ble partene enige om en tydeliggjøring av arbeidsgivers ansvar for ivaretagelse av medvirkning og medinnflytelse ved kommunal samhandling/interkommunalt samarbeid. Unio vil understreke at en ny modell for kommunesamarbeid ikke på noen måte må føre til at kommunene "omstiller seg vekk" fra hovedavtalens bestemmelser om samarbeid og medbestemmelse. Det må videre være en forutsetning av at de berørte arbeidstakernes rettigheter som kommunalt ansatte blir videreført ved overgang til samkommunen, og at lov og tariffavtaler som gjelder i deltakerkommunene videreføres for samkommunen.

### Ansvar og tilsyn

I høringsnotatet er det ikke redegjort for hvordan det skal håndteres dersom det i løpet av et budsjettår skulle vise seg at samkommunen ikke har tilstrekkelige midler til å følge opp krav i for eksempel opplæringsloven eller helseloven.

I følge høringsnotatet vil deltakerkommunen alltid ha det overordnede politiske ansvaret for oppgaven. Men det er samkommunen som er rettslig ansvarlig for oppgaveutførelsen. Og det er samkommunen som vil være gjenstand for tilsyn og eventuelle pålegg fra tilsynets side. Samtidig er det deltakerkommunene som skal finansiere samkommunen.

Manglende avklaring rundt håndtering av slike problemstillinger kan føre til ansvarsfraskrivelse fra både samkommunen og deltakerkommunene ved manglende oppfølging av lovpålagte krav grunnet ressursmangel.

### Konklusjon


Det har vært få og til dels kortvarige forsøk med samkommunemodellen. Unio mener erfaringsgrunnlaget fra forsøkene er for tynt til å gå så langt som å lovfeste denne modellen.

Unio ser behovet for etablering av større og mer faglig robuste enheter på kommunenivå. Vi kan allikevel ikke anbefale en lovfesting av samkommunemodellen da denne har flere svakheter, særlig med hensyn til å ivareta demokratiske prinsipper og i forholdet til de ansatte. Flere av utfordringene samkommunemodellen reiser ville vært bedre ivaretatt gjennom en sammenslåing av kommuner. Unio mener det i større grad må stimuleres til debatt om frivillig kommunesammenslåing og innføres insentiver som kan dra i den retningen.

Vennlig hilsen  
Unio



Ingerd Hovdenakk  
sekretariatssjef



Åshild Olaussen  
seniorrådgiver