

Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse - Forslag til lovfesting av samkommunemodellen

1. Innledning

Utdanningsdirektoratet viser til Kommunal og regionaldepartementets høringsnotat av 24. april 2010 om forslag til lovfesting av samkommunemodellen.

Utdanningsdirektoratet har til oppgave å implementere nasjonal politikk på den ene av kommunenes to store sektorer (skolesektoren og primærhelsetjenesten). Utdanningsdirektoratet, som statlig myndighetsorgan, er opptatt av at kommunene har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og økonomisk bæreevne til å løse sine oppgaver på en god måte.

Grunnlaget og motivasjonen for Utdanningsdirektoratets engasjement i denne saken er følgelig de erfaringer som er gjort med kommunene som ansvarlig aktør for grunnskoleopplæringen. Disse erfaringene tilsier at den foreslåtte samkommunemodellen ikke er et adekvat svar på de utfordringer kommunene i dag står overfor knyttet til skole og opplæring. Det er direktoratets oppfatning at små kommuner i stedet burde møtes med krav om sammenslåinger til større og mer robuste enheter.

I det følgende presenteres først våre hovedsynspunkter til forslaget. Avslutningsvis knyttes noen kommentarer til utvalgte deler.

2. Hovedsynspunkter

Utdanningsdirektoratet finner grunn til å stille spørsmål ved om forslaget er tilstrekkelig konsekvensutredet. Blant annet etterlyser Utdanningsdirektoratet en nærmere utredning av hvilke konsekvenser samkommunemodellen vil få med hensyn til

- kommunens evne til å løse sine oppgaver på de ulike sektorområdene,
- ulike konstellasjoner av kommuner som går sammen i en slik modell og hvilke oppgaver/myndighetsområder som blir lagt til denne,
- lokaldemokratiet
- statlig kontroll med kommunale tjenester opp i mot lovpålaget krav

Videre registreres det at høringsnotatet hovedsakelig er fokusert inn mot organisatorisk og administrativt rammeverk for den nye modellen. Utdanningsdirektoratet skulle gjerne ha sett en mer inngående drøftelse av den foreslåtte modellen opp i mot hva som skal til for å istandsette kommunene til å utføre sine oppgaver på en kvalitativ god måte i tråd med lovfastsatte krav.

Nærmere om enkelthetene i forslaget

Interkommunalt samarbeid vil enten være motivert ut i fra et ønske om å realisere effektiviseringsgevinster (stordriftsfordeler) eller fordi enkeltkommuner er for svak kompetanse- og kapasitetsmessig til å kunne løse oppgaver på egen hånd på en god måte. Forslaget om

samkommunemodellen synes å være forankret i det siste motivet.

Utdanningsdirektoratet deler denne underliggende problemforståelse. Gjennom vår virksomhet, spesielt på tilsynsområdet, har vi gjennom flere år samlet erfaringer som viser omfattende mangler i kommunens oppfyllelse av grunnleggende og lovpålagte krav. Mange kommuner har for liten kapasitet og kompetanse til å løse disse oppgavene på tilfredsstillende vis. Vår erfaring er også at det i mange tilfeller undervurderes hvilke behov for kompetanse og kapasitet som er nødvendig for en god kvalitetssikring av kommunale tjenester.

Utdanningsdirektoratet kan ikke se at den foreslåtte samkommunemodellen svarer på de utfordringer kommunesektoren står overfor. Det er flere grunner til dette:

1. Uoversiktlige plikt- og ansvarsforhold

Den foreslåtte modellen for samkommuner er ment enten som et substitutt eller som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske modellene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres. I og med at det er kommunene selv som avgjør hvilke oppgaver som legges inn i samkommunen, hvilke oppgaver som beholdes i primærkommunen og hvilke oppgaver som eventuelt skal løses gjennom andre konstruksjoner, vil innbyggerne måtte forholde seg til flere "kommuner". For noen tjenester må de gå til samkommunen, for andre til kommunen for de tredje til et interkommunalt samarbeid.

På skoleområdet er det et hovedproblem at plikt- og ansvarsforholdene har vært uklare internt i kommunen. utfordringen har ligget i å skape klare ansvarlinjer. Dette er utfordrende nok internt i en kommune. Det blir neppe lettere ved opprettelse av ytterligere rettssubjekter som er forpliktet og ansvarliggjort på ulike felt.

2. Asymmetriske ansvarsforhold

Forslaget vil etter Utdanningsdirektoratet syn innebære en markant risiko for ansvarspulverisering. Det legges i forslaget opp til at det er samkommunen som skal være rettslig forpliktet for gjennomføringen av de lovpålagte oppgaver den settes til å utføre og at statlige pålegg skal rettes mot denne. Imidlertid er det deltakerkommunene som skal bevilge midler til samkommunen. I tilfeller hvor samkommunen mangler midler til å gjennomføre sine oppgaver i samsvar med lovpålagte krav, og deltakerkommunene ikke bevilger tilstrekkelig med midler, vil dette medføre at samkommunen står maktesløse på grunn av bevilgningsproblematikken, uten at staten gjennom pålegg kan komme i inngrep med dette overfor deltakerkommunene. Forslaget medfører følgelig en asymmetri mellom samkommunens innflytelse over en helt sentral innsatsfaktor for oppfyllelse av lovpålagte krav og den forpliktelse og det ansvar den pålegges.

3. Manglende totalansvar

Mange elever er avhengig av at flere kommunale instanser samordner seg og samarbeider for at de skal få en god oppvekst og skolegang. Dette er en stor utfordring når ansvarlinjene i utgangspunktet er klare. Med tjenester plassert på flere kommunale nivåer vil dette bli ytterligere forvansket.

4. Økte kostnader til administrasjon

Samkommunen vil være et eget forvaltningsledd med egne politiske og administrative organer. Samtidig vil primærkommunene bestå og vil måtte beholde sine organer. Selv om kostnadene til primærkommunenes administrasjon vil kunne reduseres noe, er det grunn til å anta at de samlede kostnadene vil øke. I og med at hovedutfordringen for mange kommuner er å rekruttere kompetent arbeidskraft, er det etter Utdanningsdirektoratets oppfatning uheldig å innføre strukturer som øker det samlede kompetansebehovet uten at kompetansen går til tjenesteytende kjerneoppgaver.

5. Demokratiske underskudd og manglende stabilitet

Modellen innebærer at myndighet på sentrale områder flyttes fra kommunen og over til et organ som kommunen ikke kan overprøve. Således ligger forslaget nært opp til å innføre et nytt forvaltningsnivå i kommunesektoren. Kommunens styringsmuligheter utøves gjennom kommunens representanter i samkommunestyret. Hele eller store deler av kommunestyret vil kunne oppleve dette som at det egentlige folkevalgte organet tømmes for påvirkning og politisk innhold.

Dersom en kommune er i mindretall i samkommunen, vil en komme til å oppleve at flertallsavgjørelser (for eksempel om skolenedleggelse) vil være i strid med kommunens interesser. Flere slike avgjørelser vil kunne føre til at kommuner melder seg ut av samkommunen eller truer med dette. Et kommunevalg vil også kunne påvirke interessebalansen vesentlig mellom partene i en samkommune. Disse forholdene vil kunne gjøre at samkommunen vil være en lite stabil konstruksjon. I og med at en kommune kan trekkes seg ut av samkommunen, vil det kunne mobiliseres mye lokalpolitisk energi til den type stridigheter. Dette vil kunne påvirke evnen til å tenke og handle langsiktig. En modell som er bygd på indirekte valgte organer har i utgangspunktet også mindre demokratisk legitimitet.

6. U hensiktsmessige strukturer

I og med at deltakelse i en samkommunekonstruksjon skal være frivillig, risikerer man at kommuner som burde være med, ikke blir med. Dette kan være kommuner som i kraft av sin størrelse, kompetanse eller beliggenhet burde være med for å styrke samkommunens slagkraft, men som ikke vil være med fordi de klarer seg godt på egen hånd. De andre kommunene vil kunne få et lite optimalt utgangspunkt på grunn av dette. En annen mulighet er at kommuner midt inne i et naturlig geografisk samarbeidsområde reserverer seg, og gjør det mer u hensiktsmessig og tungvint for de som ønsker modellen.

Sammenfatning

Forslaget til samkommunemodell er utformet for å styrke sentral, viktig og innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Modellen vil etter Utdanningsdirektoratets oppfatning ikke være hensiktsmessig på skoleområdet med mindre:

- Alle velferds- og utdanningstjenester relevant for barn og unge legges inn, det vil si at det ikke er noen valgfrihet med hensyn til tjenesteomfanget
- Det ikke er mulig å gå ut av en samkommune
- At alle kommuner i naturlig samarbeidsområde går inn
- Samkommunen har den fulle rådighet over tilførsel av nødvendige bevilgninger

Dersom disse forutsetningene er til stede, vil imidlertid den mest naturlige løsningen være å slå sammen kommunene for dermed å få en velprøvd styringsstruktur der et direkte folkevalgt organ har den fulle innflytelse.

3. Særskilte merknader til utvalgte deler av høringsnotatet

Det kommunale selvstyret og dets forhold til statlig tilsyn

På s. 80 i høringsnotatet uttales det at:

“Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien må balanseres mot andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene i noen utstrekning blir underlagt statlig tilsyn og kontroll, blant annet for å sikre nasjonale mål”.

Til dette vil Utdanningsdirektoratet bemerke at omfanget og begrensningene for det lokale selvstyret er definert av lovgivningen og ikke av statlig tilsynsvirksomhet. Det tilhører ikke det

lokale selvstyret å unnlate å oppfylle lovpålagte krav, uavhengig av statlige tilsynsmyndigheters tilstedeværelse og kontroll. Balanseringen av hensynet til det lokale selvstyret opp i mot andre målsettinger skjer følgelig i form av Stortingets lovvedtak og ikke gjennom tilsynsmyndighetenes prioriteringer.

Forholdet mellom bevilgningsforpliktelse og resultatforpliktelse

Å stille tilstrekkelige økonomiske midler til disposisjon er en integrert del av en hver rettslig forpliktelse for kommunen. Dette synspunktet skulle medføre at deltakerkommunene må tillegges en ubetinget forpliktelse til å stille nødvendige midler til disposisjon for samkommunens utførelse av lovpålagte krav.

Dette forholdet mellom deltakerkommunenes bevilgningsforpliktelse og samkommunens oppgavegjennomføringsforpliktelse fremstår imidlertid som uklart i høringsnotatet, eksempelvis når det på s. 88 uttales at:

”I en samkommunemodell vil deltakerkommunene alltid ha det overordnede politiske ansvaret for oppgaven. Samkommunen vil imidlertid ha et selvstendig, rettslig ansvar for at oppgaven blir gjennomført. Dette ansvaret må ses i sammenheng med at samkommunen er et eget rettssubjekt med et eget folkevalgt politisk organ.”

Utdanningsdirektoratet er i tvil om hva det nærmere siktes til ved distinksjonen mellom deltakerkommunens ”overordnede politiske ansvar” og samkommunens ”selvstendige (...) rettslige ansvar”. Dersom det i dette ikke ligger at deltakerkommune har en slik ubetinget forpliktelse til å bevilge tilstrekkelige midler, innebærer samkommunemodellen en overføring av deltakerkommunenes resultatforpliktelse til samkommunen uten at innsatsfaktoren i form av tilstrekkelige bevilgninger er sikret. Dette vil i så tilfelle innebære en uheldig konstruksjon som etter Utdanningsdirektoratets oppfatning bør revurderes.

Videre bør mekanismene for å håndheve deltakerkommunenes presumptive innsatsforpliktelse også revurderes. Det fremstår for Utdanningsdirektoratet som betenkelig når det i forslaget presiseres at pålegg fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes til samkommunen og ikke til deltakerkommunene. Dette medfører en markant risiko for rettssikkerheten til kommunenes innbyggere når deltakerkommunene som besitter bevilgningsmyndigheten - og forpliktelsen - unndras tilsynsmyndighetens nedslagsfelt.

Begrepsbruk – plikt og ansvar

Den ovenfor siterte uttalelsen fra s. 88 i høringsnotatet foranlediger noen begrepsmessige betraktninger fra Utdanningsdirektoratet vedrørende distinksjonen mellom henholdsvis ansvars- og pliktbegrepet.

Etter Utdanningsdirektoratets oppfatning er den generelle begrepsbruken i høringsnotatet knyttet til plikt og ansvar egnet til å skape uklarheter. Ansvarsbegrepet benyttes i stort omfang og med til dels ulikt meningsinnhold. Ofte fremstår det som uklart om ansvarsbegrepet benyttes som synonym til pliktbegrepet eller som en betegnelse på en konsekvens av et brudd på en forpliktelse.

I juridisk terminologi er ansvar en alminnelig betegnelse på en følge (konsekvens) av et brudd på en pliktregel eller annen rettslig norm. Et ansvar betinger at det kan oppstilles en underliggende plikt, men ansvaret er like fullt ikke synonymt med denne plikten. Eksempelvis kan et brudd på plikten til å opptre aktsomt føre til erstatningsrettslig ansvar eller et strafferettslig ansvar. Et ansvar i juridisk forstand oppstår følgelig ikke før det foreligger et pliktbrudd.

Henført på statlige tilsynsmyndigheters virksomhet konstitueres deres myndighetsområde følgelig av kommunenes/samkommunenes lovpålagte plikter. Kommunenes/samkommunens ansvar konstitueres på den annen side gjennom de reaksjoner eller sanksjoner som pålegges dem i kraft av tilsynsmyndighetens vedtak i de tilfeller det konstateres lovbrudd.

Med hilsen



Petter Skarheim
direktør



for Annemarie Bechmann Hansen
divisjonsdirektør