



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen

Vi viser til høringsnotat fra Kommunal- og regionaldepartementet datert 26. april i år. I notatet foreslås en lovfesting av samkommunemodellen. Utdanningsforbundet vil i sitt høringsvar konsentrere seg om tre sider ved forslaget:

- Hensynet til lokaldemokrati
- Forholdet til de ansatte
- Spørsmål om ansvar og tilsyn

Hensynet til lokaldemokrati

Samkommunemodellen vil fravike fra nåværende situasjon i Norge, der lokaldemokratiet ivaretas gjennom *direkte* folkevalgte organer. Et samkommunestyre vil være indirekte valgt.

Demokrati handler ikke bare å velge ut representanter til en folkevalgt forsamling. Det er også en måte å kontrollere de valgte på, holde dem ansvarlige for handlinger og resultater blant annet gjennom 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.

Hovedstyret i KS pekte i sin behandling av saken på følgende: "Fram til 1974/75 var fylkeskommunene i realiteten store samkommuner med representanter til fylkestingene valgt fra den enkelte kommune. Representantenes lojalitet og legitimitet var i sterk grad forankret i det organet som hadde valgt dem, kommunestyret. Ordningen hadde så mange svakheter, ikke minst når det gjaldt beslutnings- og gjennomføringskraft, at den ble avvirket og erstattet av den nåværende med direkte folkevalgte fylkesting. KS er bekymret for at de samme gamle svakhetene vil kunne prege samkommunemodellen også i framtida, ikke minst mangel på innsyn og legitimitet." Utdanningsforbundet deler dette synet og ser med bekymring på mengden av interkommunale ordninger som etter hvert vil påvirke innbyggernes muligheter for deltakelse og involvering i offentlig virksomhet og politikk.

I tillegg til problemer knyttet til demokratisk legitimitet, vil det kunne oppstå problemer med partipolitisk representasjon. Modellen der hvert deltakerkommunestyre skal velge noen representanter (minst tre) til samkommunestyret vil med stor sannsynlighet føre til at partier med lav oppslutning og få kommunestyrerepresentanter ikke blir representert i samkommunen. Konsekvensen kan bli at makt samles på få hender og at uklare ansvarsforhold skapes.

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 drøfter ikke de demokratiske utfordringene modellen faktisk reiser.

Opprettelse av samkommuner innebærer i praksis opprettelse av et fjerde forvaltningsnivå i Norge uten at antall forvaltningsnivåer og antall kommuner/fylkeskommuner er trukket inn i diskusjonen. Videre vil innføringen av et nytt forvaltningsnivå gjøre det vanskeligere for innbyggerne å vite hvordan kommunens tjenester er organisert og hvor ansvaret for de ulike kommunale tjenestene faktisk ligger.

Høgskolen i Bodø viser i sin høringsuttalelse til empiriske studier som konkluderer med at det er vanskelig å vinne lokal aksept for interkommunalt samarbeid som inkluderer kommunale kjerneoppgaver. I ECONs rapport *”Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring”* heter det blant annet at den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid anses å være manglende politisk styring. Indirekte demokrati og manglende beslutningskraft er også ulemper som er påpekt av mange.

I høringsnotatet foreslås at det enkelte kommunestyret ved alminnelig flertall kan vedta å delta i en samkommune. Vi mener at det dersom det innføres en lov om samkommunemodell skal det kreves kvalifisert flertall i det enkelte kommunestyret for deltakelse i en samkommune da det er krevende å etablere et slikt samarbeid og også komplisert å tre ut. En bør unngå at det blir ulike holdninger til deltakelse ved mindre svingninger i valgresultatet.

Forholdet til de ansatte

I henhold til forslaget 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 ivaretakelsen 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 en samarbeidsavtale.

Selv om rettigheter ivaretas godt, basert på reglene for virksomhetsoverdragelse innenfor en samkommune, så vil etablering av slike skape mindre forutberegnelighet og usikkerhet for de som blir med ”på lasset”, ved at en må kunne påregne at det ikke skal veldig mye til før kommuner går inn og ut av samkommuner. Og det vil fort bli oppfattet negativt for de det gjelder.

Den generelle bekymringen for at ivaretakelse av ansattes rettigheter ved etablering av en samkommune blir styrket ved å se på erfaringene fra forsøk med samkommune.

I høringsnotatet vises det til evalueringen av Innherred samkommune i perioden 2004-2007. Evalueringen ble foretatt av Trøndelag Forskning og Utvikling AS. I høringsnotatet er det vist til at i sluttevalueringen fra 2007 er konklusjonen at det overordnede resultatet er at samkommunene gir god politisk kontroll og er egnet til styring og omfattende kommunalt samarbeid. Det pekes på at lokaldemokratiet har blitt styrket ved at politikerne har fått økt makt og innflytelse. To tidligere "rivaliserende" kommuner har etablert et omfattende samarbeid og oppnådd effektiviseringsgevinster, heter det. Samtidig er det verdt å merke seg at den første evalueringen viste at forsøket førte til god framdrift, men dårlig ansattmedvirkning. Dette gjaldt særlig området barn og familie samt helse. Midtveisevalueringen fra 2006 bekreftet dette bildet, og særlig for barn og familie.

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. Utdanningsforbundet vil understreke at en ny modell for kommunesamarbeid ikke på noen måte må føre til at kommunene skal kunne organisere seg bort fra hovedavtalens bestemmelser om samarbeid og medbestemmelse. Det må videre være en forutsetning av at de berørte arbeidstakers rettigheter som kommunalt ansatte blir videreført ved overgang til samkommunen, og at lov og tariffavtaler som gjelder i deltakerkommunene videreføres for samkommunen.

Spørsmål om ansvar og tilsyn

I høringsnotatet er det ikke gjort rede for hvordan det skal håndteres dersom det i løpet av et budsjettår skulle vise seg at samkommunen ikke har tilstrekkelige økonomiske midler til å følge opp krav etter opplæringsloven eller barnehageloven, eksempelvis rett til adekvat spesialundervisning.

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.

Dersom det ikke kommer avklaringer rundt håndteringen av problemstillinger som denne, kan systemet føre til ansvarsfraskrivelse fra både samkommunen og deltakerkommunene ved manglende oppfølging av lovpålagte krav grunnet ressursmangel. Problemstillingen er berørt i høringsnotatet, men det er ingen klar anvisning på hvordan slike tilfeller skal løses.

I høringsforslaget er det foreslått at det etableres et eget kontrollutvalg underlagt samkommunestyret der hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget. En slik sammensetning av et kontrollutvalg representerer ingen betryggende kontrollfunksjon av samkommunen.


Konklusjon

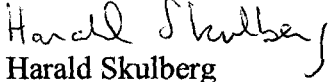
Utdanningsforbundets prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer. Forslaget til samkommunemodell sikrer ikke folkevalgt innflytelse og tilstrekkelig grad av legitimitet. Omtalen av forholdet mellom samkommunen og de ansatte er

ikke tilfredstillende når det gjelder klarhet og forpliktelse. Forslaget til kontrollordninger er ikke betryggende.

Utdanningsforbundet mener at høringsforslaget har flere svakheter knyttet til demokrati, til forholdet til de ansatte samt til ansvar og innsyn. Vi kan derfor ikke støtte forslaget om en lovfesting av samkommunemodellen.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet


Jorunn Dahl Norgård
avdelingssjef


Harald Skulberg
seniorrådgiver

Kopi til: Unio

Utdanningsforbundet/Ragnhild Lied
Utdanningsforbundet/Haldis Margrete Holst
Avdeling for utredning/Jorunn Dahl Norgård
Avdeling for presse og informasjon/Karin Elizabeth Torp
Utdanningsforbundet/Mimi Bjerkestrand