UTDANNINGS FORBUNDET

Vår dato	Deres dato	Vår referanse	Vår saksbehandler
05.10.2016		16/01060-6	Harald Skulberg
Avdeling	**Deres referanse**	**Arkivkode**	**Direkte telefon**
Seksjon for samfunn og analyse		62	24142097

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kommunelovutvalgets innstilling - Høringssvar fra Utdanningsforbundet

Utdanningsforbundet har følgende kommentarer til noen sentrale forslag i NOU 2016:4

Generelt
Overordnet sett mener Utdanningsforbundet at i forholdet mellom stat og kommune når det gjelder de kommunale velferdsoppgavene, må statens primære oppgave være å fastsette rammebetingelser som sikrer alle innbyggere, uavhengig av bosted, et likeverdig tjenestetilbud. Rammestyringen av kommunene utfordrer dette prinsippet, og tillater større forskjeller i tjenestetilbudet.

Utdanningsforbundet mener prinsipielt sett at en offentlig utdanningssektor med nasjonale standarder i lov og styring av ressurser til utdanning, i større grad sikrer likeverdig opplæring på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Flere av kommunelovutvalgets forslag, slik Utdanningsforbundet leser disse, vil utfordre dette grunnleggende prinsippet ettersom det i så stor grad legges opp til en ytterligere forsterkning av rammestyringsprinsippet.

Utvalget viderefører og forsterker blant annet prinsippet om rammefinansiering, som ifølge utvalget legger til rette for lokal frihet til å prioritere ressursinnsatsen, og som støtter opp om statens kontroll med kommuneøkonomien og den nasjonaløkonomiske styringen. For Utdanningsforbundet innebærer dette blant annet utfordringer knyttet til gjennomslag for at lærerressurser, ressurser til ledelse og støttesystem blir regulert på nasjonalt nivå. I særlig grad vil nasjonale bestemmelser som tallfester antall barn/elever per lærer i barnehage og skole, utfordre rammefinansieringsprinsippet som utvalget legger stor vekt på.

Utvalgets forslag vil bidra til en utvikling der lovgiver gir fra seg virkemidler for å styre overordnet nasjonal politikk generelt og utdanningspolitikk spesielt. Dersom det er ønskelig med felles nasjonale mål for god utdanning, vil det etter Utdanningsforbundets syn være nødvendig med sterkere nasjonale styringsverktøy. Erfaringene fra våre sektorer er at kommunene gjerne benytter seg av de friheter som ligger i lov- og rammeverk uten at dette nødvendigvis er faglig forankret i profesjon og fagmiljø. Dette tenderer mot en utvikling der

Postadresse
Postboks 9191 Grønland
0134 OSLO

Besøksadresse
Hausmanns gate 17
0182 OSLO

E-post/Internett
post@utdanningsforbundet.no
www.utdanningsforbundet.no

Tlf. + 47 24 14 20 00
Faks + 47 24 14 21 00

Org.nr. 884 026 172
Bankkonto 1600.40.30714

det tilbudet som gis til kommunens innbyggere er sterk varierende fra kommune til kommune. Kommuneøkonomien er ofte en mer styrende faktor enn faglige og formålstjenlige hensyn. Vi er meget kritiske til at økt vektlegging av lokalt selvstyre på sikt endrer maktbalansen mellom kommune og stat.

Formålsbestemmelse
Dersom begrepet kommunalt selvstyre tas inn i kommuneloven som et overordnet rettsprinsipp, betyr dette at gjennomslag for Utdanningsforbundets politikk om nasjonale standarder i skole og barnehage blir enda mer utfordrende. Vi stiller et stort spørsmålstegn ved at utvalgets flertall hevder at

«Kommuner er bedre egnet enn statlig sektororganer til å foreta helhetlige prioriteringer og fordele begrensede ressurser.»

Utdanningsforbundet støtter mindretallets syn. Vi mener begrepet folkestyre er langt mer dekkende enn begrepet selvstyre. Vi mener derfor at en videreføring av dagens formålsparagraf er den beste løsningen.

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret
Utdanningsforbundet er sterkt kritisk til en lovfesting av disse prinsippene. Et nasjonalt, likeverdig skole- og barnehagetilbud blir vanskelig gjennomførbart dersom kravene i særlovene blir for vage og generelle. Når sentrale myndigheter avstår fra konkrete virkemidler som for eksempel øremerkede tilskudd, blir det ekstra viktig at formuleringene i særlovene blir tydelige og konsise nok. Eksempelvis ser vi hvordan manglende regulering i lovtekst når det gjelder klassestørrelse og lærertetthet praktiseres av kommuner med trang økonomi.

Utdanningsforbundet støtter mindretallets forslag om at ny paragraf om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret utgår.

Kommuners saksøkingsrett og tvisteløsningsorgan
Et forslag om begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslig tvister mellom stat og kommune har i våres vært gjenstand for en selvstendig høringsrunde.

Kommunelovutvalget støtter forslag om at kommuner gis en saksøkingsrett og etablering av en tvisteløsning. Det innebærer at kommunene kan bringe saker om statlig inngripen overfor kommunene inn for rettslig prøving. Dette vil bety en ytterligere forsterkning av prinsippet om det lokale selvstyret. Utdanningsforbundet mener en slik bestemmelse i for stor grad vil redusere nasjonale myndigheters anledning til å iverksette tiltak for å sikre et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner.

At kommunen har fritt skjønn innebærer at kommunen har rett til å velge mellom forskjellige alternativer når den treffer sine vedtak. Hvis lovteksten åpner for det, kan for eksempel en kommune velge å innvilge eller ikke innvilge en tjeneste. Kommunen utøver også skjønn når det velger nivået på tjenestene utover et eventuelt minstekrav i loven. Det kan være vanskelig å skille mellom hva som er kommunens frie skjønn og rettsanvendelsesskjønn, noe Fylkesmannen i Oslo og Akershus blant annet påpekte i sin høringsinstans i våres.

Slik det er i dag kan klageinstansen prøve alle sider av saken, men skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Hvis det innføres begrensninger innebærer det at staten, ofte ved fylkesmannen, ikke kan prøve alle sider av vedtaket. De kan da ikke gå inn i kommunens vurdering av hva som for eksempel er «nødvendig» eller «forsvarlig». Statsforvaltningskontroll med kommunene har i praksis stor betydning for fastsettelse av kommunens lovpålagte plikter, idet de presiserer innholdet gjennom blant annet klagesaksbehandling. En innskrenkning av klageorganets prøvelsesrett, vil føre til styrkning av det kommunale selvstyret og en svekkelse av statens mulighet til å påvirke. Dette kan få betydning for skole- og barnehagesektoren.

Utdanningsforbundet går imot forslaget om kommuners saksøkingsrett og begrensninger av statlig klageinstans sin adgang til å overprøve det frie skjønnet.

Kommunen som samfunnsutvikler
I sin høringsuttalelse har Fagforbundet foreslått at det tas inn følgende nye ledd i paragraf 5:

«Det kan opprettes utvalg med representanter både for folkevalgte, administrasjonen og de tillitsvalgte/ansatte for å drive utviklingsarbeid i kommunen og derved styrke det helhetlige samfunnsansvaret.»

Utdanningsforbundet støtter dette forslaget fra Fagforbundet.

Virkeområde
Utdanningsforbundet er enig med utvalget om at det kommunale virkeområdet ikke utvides dersom kommunen har organisert sin virksomhet i en annen organisasjonsform.

Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet
Utdanningsforbundet er positive til at kommunenes informasjonsplikt styrkes. Det vil styrke innbyggernes muligheter til å sitte med nødvendig informasjon for å kunne handle i systemet. Vi er imidlertid skeptiske til at kommunene, ganske fritt, selv skal definere hva de skal fylle informasjonsplikten med. Det er bra at utvalget presiserer «at informasjonsplikten er ment å være noe mer enn formidling av «gladnyheter» fra kommunens ledelse.» og «at ønsket om arbeidsro og frykt for kritikk ikke bør få undergrave innbyggernes krav på å bli orientert.». Vi frykter likevel at nettopp dette kan skje dersom det ikke gjøres mer tydelig i ny lov hva informasjonsplikten faktisk innebærer. I dag ser vi kommuner som synes mer opptatt av omdømmebygging enn av utvikling av kvalitativt gode tjenester.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om å innføre en plikt for kommunene til også å informere om virksomheten som utføres på vegne av kommunen av andre rettssubjekter enn kommunen selv.

Folkevalgte organer og administrasjon
Utdanningsforbundet er positive til at tittelen «rådmann» erstattes av en kjønnsnøytral tittel, men vi synes ikke at tittelen kommunedirektør er god. Det bør legges vekt på å finne titler som i større grad gir assosiasjoner til demokratiske og samfunnsbyggende institusjoner, styrt etter overordnede verdimål.

Vi støtter også en lovfesting av øverste administrative leders ansvar for personalsaker. Dette for å tydeliggjøre hva som er politikernes og administrasjonens ansvarsområde.

Utdanningsforbundet støtter ikke den utvidede definisjonen av «folkevalgt».

Valg av medlemmer til folkevalgte organer
Vi er enige i at rådmann, etatsjefer og ledere på tilsvarende nivå ikke bør være valgbare. I kommuner der enhetsledere har fullt eller nesten fullt økonomisk sluttansvar for sin enhet, bør heller ikke disse være valgbare til politiske verv. Det bør heller i større grad åpnes opp for at disse enhetslederne får komme med sine faglige synspunkter overfor det politiske miljøet.

Parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner
Utdanningsforbundet fraråder parlamentarisk styringsform av kommunene, og hadde helst sett at hele ordningen ble tatt ut av kommuneloven. Erfaringsmessig ser det ut til at medbestemmelse og innsyn har langt dårligere vilkår under denne modellen.
Vi støtter subsidiært forslaget om at parlamentarisk styreform må treffes med minst 2/3 av de avgitte stemmene i kommunestyret.

Innbyggerdeltakelse
Den nye loven må ikke få svekke representasjonsdemokratiet. Å få fram innbyggernes meninger kan gjøres, ved i større grad stimulere til at grupper av innbyggere kan løfte saker inn til politisk behandling. Da må instituttet innbyggerinitiativ styrkes og informeres om. Det vil være å gå feil vei å kreve flere innbyggere bak innbyggerinitiativene enn i dagens regler. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å øke kravet til antall innbyggere som må stå bak et innbyggerforslag. Vi mener dagens grense bør videreføres uendret.

Administrasjonen
Utdanningsforbundet støtter lovfesting av rådmannens/kommunaldirektørens selvstendige ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, faglig, faktisk og rettslig. Dette vil kunne bidra til at politiske signaler ikke fører til at administrasjonen unnlater å belyse alle sider av en sak.

Vi er også positive til forslaget om et tydeligere skille mellom politikere og administrasjon, ved at øverste administrative leder foreslås gitt lovfestet ansvar for personalet, inkludert ansettelse, oppsigelse, avskjed og tjenstlig reaksjon. At kommunestyret fortsatt skal ha ansvaret for deler av personalpolitikken er kanskje nødvendig av hensyn til bemanningsnivået på tjenestene, men loven må presisere hvilken del av personalpolitikken administrasjonen har, og hvilken del kommunestyret har.

Ordfører
Utdanningsforbundet støtter ikke en adgang til direkte valg av ordfører. Vi er overbevist om at ordfører må utgå fra en flertallskonstellasjon i kommunestyret. Et kommunestyre der ordfører ikke har støtte vil gi utfordringer for den politiske handlefriheten i kommunen. Dette vil dessuten fjerne fokus fra den lokale politikken og over på tabloid personfokus der de viktige debattene ikke blir tatt.

Kommunale foretak
Utdanningsforbundet er sterkt kritisk til adgang til å opprette kommunale foretak da disse kan svekke arbeidstakernes rettigheter og flytte viktige avgjørelser vekk fra demokratisk kontroll. Hvis det fortsatt blir adgang til å organisere deler av den kommunale virksomheten som kommunale foretak støtter vi utvalgets forslag om at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak. Denne begrensningen

bør også gjelde den administrative ledelsen i kommunen. Vi har eksempler på kommunale virksomheter der både ordfører og rådmann sitter i styret. Resultatet er at retten til innsyn og muligheten til medbestemmelse fra ansatte blir svært begrenset.

Utvidet innsynsrett og taushetsplikt
Professor Jan Frithjof Bernt, sentral person da kommuneloven ble utformet for 25 år siden, mener forslaget er i strid med offentlighetsloven og dessuten vil svekke lokaldemokratiet. Om forslaget blir ny lov, kan folkevalgte få fremlagt interne saksdokumenter, men samtidig utvides folkevalgtes taushetsplikt. Bernt mener at forslaget visker ut grensene mellom faglige saksforberedelser og den politiske behandlingen. Forslaget åpner for at rådmenn kan levere korte saksframlegg, og så kan heller kommunestyret be om interne dokumenter i tillegg for å utdype bildet, men da er dokumentene fortrolig informasjon som det vil være straffbart å bringe videre til velgerne. Mindretallet i kommunestyret kan eksempelvis bli gisler for vedtak de er uenige i, siden de ikke kan kritisere uten å røpe innholdet de ikke har lov til å snakke om.

Utdanningsforbundet deler Bernts bekymring og kan derfor ikke støtte kommunelovutvalgets forslag på dette punktet.

Interkommunalt samarbeid
Utdanningsforbundet mener at nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid ikke må gjøre trepartssamarbeidet vanskeligere. Hovedavtalens intensjon og bestemmelser må respekteres og etterleves. Utdanningsforbundet har erfart at det er en stor utfordring for oss å få delta og medbestemmelse i disse rådene på en slik måte at rettighetene i Hovedavtalen blir ivaretatt. Regionrådene har i mange tilfelle blitt et organ der viktige beslutninger har blitt tatt og således bundet kommunene slik at det ikke blir reell medbestemmelse mellom våre tillitsvalgte og drøftingsmotpart lokalt i de ulike kommunene.

Det er viktig for oss at utformingen/endringer i kommuneloven når det gjelder regionrådmodellen blir av en slik karakter at det blir naturlig å gjøre endringer i Hovedavtalen som tar vare på rettighetene til våre tillitsvalgte i henhold til Hovedavtalen.

Kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn
Utdanningsforbundet støtter tanken om en lovregulering av dobbeltrollen ved kommunale tilsyn. Det bør, slik det foreslås, på plass en bestemmelse i loven som beskriver uavhengighet og likebehandling. Om kommunen som tilsynsinstans er det helt vesentlig at likebehandling sikres og at tilsynet blir så uavhengig som mulig.

Utdanningsforbundet ser helt tydelig at dette er nødvendig for eksempel for barnehagemyndigheten. Både kommunale og private barnehager må ha tillit til at barnehagemyndigheten opptrer som fagperson. Vi støtter oss på NOU 2012:1 Til barnas beste som pekte på kommunenes dobbeltrolle som tilsynsmyndighet. Vi er av den oppfatning at fylkesmannen bør ha tilsyns- og veiledningsansvar overfor barnehageeier på lik linje som overfor skoleeierne. Ankemuligheten opp til Fylkesmannen må fortsatt være tydelig og brukes ved uenighet.

Med vennlig hilsen

Bjørg Unstad
Seksjonssjef

Harald Skulberg
Seniorrådgiver

Kopi til:
Sentralstyret
Utdanningsforbundet Akershus
Utdanningsforbundet Aust-Agder
Utdanningsforbundet Buskerud
Utdanningsforbundet Finnmark
Utdanningsforbundet Hedmark
Utdanningsforbundet Hordaland
Utdanningsforbundet Møre og Romsdal
Utdanningsforbundet Nordland
Utdanningsforbundet Nord-Trøndelag
Utdanningsforbundet Oppland
Utdanningsforbundet Oslo
Utdanningsforbundet Rogaland
Utdanningsforbundet Sogn og Fjordane
Utdanningsforbundet Sør-Trøndelag
Utdanningsforbundet Telemark
Utdanningsforbundet Troms
Utdanningsforbundet Vest-Agder
Utdanningsforbundet Vestfold
Utdanningsforbundet Østfold

Vedlegg: