

Høringsnotat:

Forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv.

INNHold

1	Bakgrunn. Sammendrag av utredningen	5
1.1	Innledning	5
1.2	Generelt om etikk i kommunesektoren (fra St.prp. nr. 67 (2006–2007))	5
1.3	KS' veiledningsmateriell om etikk i kommunesektoren.....	11
1.4	Internasjonalt arbeid med etikk i lokal og regional forvaltning	12
1.5	Sammendrag av forslagene	13
1.5.1	Etikkdimensjonen i kommuneloven (kapittel 2)	13
1.5.2	Egenkontrollen i kommunene (kapittel 3)	13
1.5.3	Habilitet for ledere og styremedlemmer mv. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. (kapittel 4).....	13
1.5.4	Valgbarhet i kommunale foretak (kapittel 5)	13
1.5.5	Åpenhet og lovlighetskontroll (kapittel 6)	13
1.5.6	Godtgjøring (kapittel 7)	14
1.5.7	Suspensjon av folkevalgte (kapittel 8).....	14
1.5.8	Forslag fra arbeidsgruppen som ikke krever lov- eller forskriftsendring	14
1.5.9	Forslag som vil bli utredet senere.....	15
2	Etikkdimensjonen i kommuneloven.....	16
2.1	Innledning.....	16
2.2	Formålsbestemmelsen.....	16
2.2.1	Gjeldende rett.....	16
2.2.2	Behovet for endringer.....	17
2.2.3	Departementets vurderinger og forslag	17
2.3	Redegjørelseskrav i årsberetningen	19
2.3.1	Gjeldende rett.....	19
2.3.2	Departementets vurderinger og forslag	19
3	Egenkontrollen i kommunene	22
	Kommunelovens bestemmelser om internt kontroll og tilsyn - oversikt.....	22
	Generelt om behovet for lovendringer.....	23
3.3	Administrasjonssjefens myndighet og ansvar for internkontroll i administrasjonen.....	24
3.3.1	Gjeldende rett.....	24
3.3.2	Vurdering av behovet for lovendringer	26
3.4	Kontrollutvalgets uavhengighet.....	27
3.4.1	Gjeldende rett.....	27

3.4.2	Vurdering av behovet for lovendringer	28
3.5	Revisjon av kommuner	36
3.5.1	Gjeldende rett – oversikt over reglene om revisjon av kommuner og fylkeskommuner.....	36
3.5.2	Vurdering av behovet for lovendringer	39
4	Habilitet for ledere og styremedlemmer mv. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. til styret	43
4.1.	Innledning	43
4.2	Gjeldende rett	43
4.2.1	Innledning	43
4.2.2	Hovedregelen: Hvor § 6 første ledd bokstav e fører til inhabilitet.....	45
4.2.2	Unntaksregelen: Hvor inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e ikke inntreffer	46
4.2.3	Forholdet mellom første ledd bokstav e og den skjønnsmessige regelen i annet ledd.....	47
4.3	Rettspolitiske vurderinger fra 1958 til i dag	48
4.3.1	Innledning	48
4.3.2	Forvaltningskomiteen (1958).....	49
4.3.3	Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Vedtakelsen.....	50
4.3.4	Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) Ikrafttredelsesloven	51
4.3.5	EGNE BESTEMMELSER FOR STATLIG ANSATTE FRA 1. APRIL 1970	53
4.3.6	Betraktningene ved forvaltningslovrevisjonen i 1977.....	54
4.3.7	Kommunelovutvalgets betraktninger	55
4.3.8	Smith-utvalgets betraktninger	55
4.3.9	Vurderingene ved vedtakelsen av kommuneloven av 1992	56
4.3.10	Revisjonen av forvaltningsloven i 1995	57
4.3.11	Dok.nr. 8:116 (1997-1998) og Innst. O. nr. 34 (1998-1999).....	57
4.4	Departementets vurderinger og forslag.....	58
	Regler som begrenser valgbarheten til ordfører/varaordfører?	60
	Oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e?	62
	Videreføre unntaket bare for kommunale selskaper som ikke driver næringsvirksomhet?	63
	Videreføre unntaket bare for kommunale selskaper med én eier?.....	63
	Oppsummering. Departementets forslag.....	63
	Det foreslås ikke habilitetsregler i kommunale foretak	64
5	Valgbarhet i kommunale foretak	66

5.1.	Gjeldende rett	66
5.2	Behovet for endringer	66
5.3	Departementets vurderinger og forslag	66
6	Åpenhet og lovlighetskontroll	69
6.1.	Innledning	69
6.2	Særskilt lovlighetskontroll av vedtak om lukking og habilitet.....	69
6.2.1	Gjeldende rett. Kommune-loven § 59.....	69
6.2.2	Bakgrunn for forslaget fra arbeidsgruppen	71
6.2.3	Departementets vurderinger og forslag.....	73
	Rett til å kreve særskilt kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak.....	73
	Rett til å kreve særskilt kontroll med vedtak om inhabilitet	75
	Protokollering av vedtak om lukking og vedtak om habilitet	75
6.2.4	Presisering av kommune-loven § 59 nr. 3.....	76
6.3	Åpne og lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper	78
7	Godtgjøring	79
7.1	Innledning.....	79
7.2	Hvem som skal fastsette godtgjøringen til medlemmene i styret for interkommunale selskaper og kommunale foretak.....	79
7.2.1	Gjeldende rett.....	79
7.2.2	Behovet for endringer	80
7.2.3	Departementets vurderinger og forslag	80
7.3	Opplysninger i regnskapene om samlet godtgjøring mv. i interkommunale selskaper og kommunale foretak.....	81
7.3.1	Gjeldende rett	81
7.3.2	Behovet for endringer	82
7.3.3	Departementets vurderinger og forslag	82
7.4	Adgangen til å ta styrehonorarer mv. i betraktning når godtgjøringen etter kommune-loven § 42 fastsettes	84
7.4.1	Innledning	84
7.4.2	Departementets vurderinger	85
8	Suspensjon av folkevalgte	87
	Forslag.....	88

1 Bakgrunn. Sammendrag av utredningen

1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet sender med dette på høring forslag til lov- og forskriftsendringer som springer ut av departementets arbeid med etikk i kommunesektoren. Fristen for å innge uttalelse er 31. desember 2007. Forslagene er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* fra mars 2007 og av diskusjoner i Forum for etikk i kommunesektoren. Rapporten og annen informasjon om departementets arbeid med etikk i kommunesektoren finnes på www.regjeringen.no/krd.

En høy etisk standard oppstår ikke som følge av lovregler. Det kreves innsats, oppmerksomhet og samspill fra mange aktører og på mange nivåer for å sikre en høy etisk standard i kommunesektoren. Det er imidlertid et ansvar for departementet å påse at lover og forskrifter som departementet forvalter, inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner. Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. De forslagene til lov- og forskriftsendringer som departementet nå sender på høring, er ment som bidrag til større etisk oppmerksomhet, økt åpenhet og rolleklarhet i kommunene og fylkeskommunene. Det er grunn til å understreke at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard skjer i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Nasjonale rettsregler utgjør rammeverket rundt kommunal virksomhet, men kan aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk atferd. God etisk praksis i kommunal virksomhet er kommunenes eget ansvar.

1.2 Generelt om etikk i kommunesektoren (fra St.prp. nr. 67 (2006–2007))

Velferds-Norge bygger på tillit

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Dette er allmenne utfordringer som departementet mener at kommunene gjennom sin tradisjon for åpenhet og nærhet til innbyggerne, er godt rustet til å møte.

Etiske spørsmål må tas på alvor fordi det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. For det første henger tilliten til kommunene sammen med innbyggernes holdninger overfor sine folkevalgte. Svekket tilliten mellom velgere og valgte, står lokaldemokratiet i fare. For det andre er tillit til kommunen en forutsetning for at innbyggerne opplever trygghet for at de vil få rettsriktige vedtak og gode tjenester når behovet melder seg. For det tredje er tillit nødvendig for at kommunen kan framstå som en troverdig partner for frivillige organisasjoner og næringsliv. Uten tillit i slike relasjoner, kan det være vanskelig for kommunen å ivareta sin rolle som samfunnsutvikler. For det fjerde er tillit til at spillereglene følges viktig i relasjonen mellom kommunen og dens leverandører. For det femte påvirker innbyggernes grad av tillit til kommunen den stolthet kommunalt ansatte føler for arbeidsplassen sin. Stolthet over arbeidet og arbeidsplassen påvirker den enkeltes

motivasjon og bidrar i seg selv til å skape gode holdninger. Stolthet over arbeidsplassen kan også bidra til en kultur hvor det blir reagert på uetiske handlemåter. At spillereglene er klare og følges internt og at kontrollsistemene er gode, skaper grobunn for tillitsfullt samspill mellom kolleger og enheter i kommunen. Allmennhetens tillit til at kommuner har høy etisk standard i sin virksomhet, kan også medvirke til at kommunesektoren klarer å tiltrekke seg arbeidskraft. Til sammen kan disse forholdene bidra til god kvalitet på tjenestene.

Tillitsnivået i samfunnet kan sies å være én av våre mange ressurser i Norge, som det er viktig å ta vare på. Tillitssvikt i én kommune kan ramme hele kommunesektoren. På samme måte kan tillitssvikt i én del av offentlig forvaltning ramme hele forvaltningen. Offentlig sektor har en spesiell rolle i samfunnet som forvalter av fellesskapets myndighet og ressurser. Derfor bør offentlig sektor ha høye ambisjoner med hensyn til etisk standard i sin virksomhet. Kommunene utgjør en stor del av offentlig sektor, og det er derfor en målsetting at kommunene skal stå som et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og når det gjelder arbeidet mot misligheter og uetiske forhold.

Tillit og ansvar

Kommunene har, og skal ha, stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette er et grunnleggende prinsipp som er nedfelt i kommuneloven av 1992. Prinsippet om frihet til å organisere sin virksomhet har sin begrunnelse i flere forhold. For det første gir fraværet av statlige bindinger på den kommunale organiseringen større handlingsrom for lokalpolitikken. For det andre gir friheten mulighet til å finne løsninger som passer med lokale ressurser og behov. Dermed sikres samlet sett større grad av effektivitet enn om staten skulle gi anvisninger på organisering som ikke nødvendigvis ville passe i alle kommuner.

Med denne friheten til å organisere sin virksomhet, følger også ansvar. Folkevalgte i kommunene har et ansvar for å sørge for at kommunen er organisert slik at oppgavene løses på best mulig måte. I tillegg gir friheten til å organisere sin virksomhet både folkevalgte og ledere i kommunene ansvar for å innrette internkontroll og revisjon i forhold til de særlige risikofaktorene i den organisering som velges.

Internkontroll og revisjon kan bidra til å forebygge og avdekke misligheter og uetiske forhold. Administrasjonssjefen har etter kommuneloven § 23 ansvar for internkontroll i ledelseslinjen, blant annet når det gjelder forvaltning av penger, delegerte fullmakter og offentlig myndighet. Kommunestyret skal gjennom kontrollutvalg og revisjon ivareta sitt overordnede kontrollansvar. Kontroll og rapportering skaper rammer for at en organisasjon som er så kompleks som en kommune, kan fungere effektivt og bygge på tillit til de ansatte i hverdagen. Som hovedregel kan misligheter bare gjennomføres ved at gjeldende rutiner og bestemmelser blir satt til side. Dette understreker betydningen av at internkontroll og revisjon i kommunene tas på alvor av folkevalgte og administrasjon. Et viktig virkemiddel for å avsløre misligheter er ærlige og modige ansatte. Det er nylig vedtatt regler om varsling i arbeidsmiljøloven.

Høy etisk bevissthet og konkrete tiltak for kontroll og rapportering er avhengig av både administrativt og politisk lederskap. I den enkelte kommune har folkevalgte

og ledere ansvar for utvikling av sunne etiske holdninger blant ansatte, ledere og folkevalgte. Ledelsens oppmerksomhet på etikk og innsats for å bygge en positiv intern kultur, er trolig det viktigste redskapet for å sikre kommunesektorens gode omdømme.

Valg av virkemidler

Kommunesektoren og de kommunalt ansatte holder generelt høy etisk standard i Norge. Gjennom oppslag i media de siste årene er det imidlertid skapt et bilde av en uheldig utvikling i kommunal sektor. Enkeltsakene har blant annet illustrert i hvilken grad kommuner kan være sårbare når ledere trår feil eller kontrollsystemer svikter. De illustrerer også at hele kommunesektorens omdømme kan svekkes av slike enkeltsaker. Dette har gitt oppmerksomhet til arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene. Det er dermed skapt en mulighet og en motivasjon for kommunene til enkeltvis og samlet å ta aktive grep og rydde opp i vanskelige, ubehagelige og til dels dulgte forhold og forebygge i forhold til uheldige enkeltsaker i framtiden.

De mest sentrale aktørene i arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene er kommunene selv. KS har også en helt sentral rolle som kommunenes interesseorganisasjon, og departementet er glad for at KS jobber aktivt og målrettet med problemstillingene rundt etikk i kommunesektoren. Også Kommunal- og regionaldepartementet har en rolle i dette arbeidet. For departementet er det viktig å bidra til å rette et skarpt og vedvarende søkelys på problemstillingene omkring etikk i kommunesektoren. Departementet vil også ta den etiske dimensjonen med i sitt koordinerende arbeid med regelverk og andre rammevilkår for kommunene.

Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis på visse områder i kommunal virksomhet. Det er et ansvar for regjering og Storting å påse at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner. Et hensiktsmessig regelverk kan bidra til at enkeltpersoner og organisasjoner lettere finner fram til hvor de etiske grensene går i visse situasjoner. Regler som sikrer kontroll, revisjon, åpenhet og rolleklarhet kan bidra til å øke oppdagelsesrisikoen ved misligheter. Staten har et generelt ansvar for å påse at de rammer som kommunene skal operere innenfor er tidsriktige, og at de fremmer både brukerreting, rettssikkerhet, effektivitet, kvalitet og etisk atferd. Regelverket må utformes slik at det legges til rette for at kommunene kan ta det ansvaret de pålegges.

I arbeidet med statlig regelverk må en finne fram til hva det er mest hensiktsmessig at staten gir regler om og hva det er mest hensiktsmessig at kommunene selv finner lokale løsninger på. Det kommunalpolitiske utgangspunktet er størst mulig grad av rammestyring slik at kommunene får frihet til å finne løsninger ut fra lokale behov. Det er et relevant spørsmål om utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren kaller på sterkere statlig styring. For å besvare dette må det foretas en avveining mellom hensyn som taler for rammestyring og hensyn som taler for sterkere statlig hensyn. En kunne tenke seg at staten forsøkte å motvirke misligheter og uetiske forhold i kommunesektoren gjennom detaljerte regler. For eksempel kunne staten da fastsette rutiner for anvisning og fakturakontroll, stille krav om fagkompetanse for styremedlemmer i interkommunale selskaper, pålegge kommunene å utarbeide eierstrategier som

skulle godkjennes av fylkesmannen osv. Slike detaljerte styringsgrep ville kommunene ha plikt til å følge opp. Problemene med slike styringsgrep er imidlertid mange. For det første ville det kunne frata kommunene selv opplevelsen av ansvar for å legge til rette for god internkontroll, for tilstrekkelig kompetanse i styrer og for dialogen mellom administrasjon og kommunestyre om eierstyringen. I slike situasjoner er det fare at det brer seg en tenkning om at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Et annet moment er at løsninger som utvikles lokalt for å løse et behov som oppleves lokalt, har bedre forankring og dermed trolig større oppslutning enn løsninger som pålegges utenfra. For det andre ville slike statlige styringsgrep ikke være treffende i alle kommuner. Norge har 431 kommuner som varierer sterkt i størrelse og utfordringer. Hvis pålagte statlige reguleringer ikke gir gode løsninger lokalt, kan resultatet bli dårligere oppgaveløsning enn om staten ikke hadde brukt pålegg i det hele tatt. For det tredje kan gjennomføringen av statlige pålegg være ressurskrevende i kommunene. Nytt statlig regelverk rettet mot kommunesektoren må bygge på grundige vurderinger av om den aktuelle regel er nødvendig og om den vil gi ønsket resultat i alle kommuner. Detaljerte regler krever særskilt begrunnelse. Etter departementets vurdering gir utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren ikke grunn til å fravike det kommunalpolitiske utgangspunkt om rammestyring av kommunesektoren. Spesielt på dette området er lokalt arbeid og dermed fortsatt statlig rammestyring en forutsetning for å oppnå resultater over tid.

Lederskap og arbeidet i den enkelte kommune

Lederskap ble løftet fram i NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk*. Utredningen skulle besvare følgende spørsmål for statsforvaltningen: Hvordan er vilkårene for fenomener som «korrupsjonskultur» og «likegyldighetskultur» hos oss? Hva kan gjøres for å beholde og videreutvikle gode holdninger i statstjenesten? Følgende synspunkter har trolig fortsatt gyldighet, også for kommunesektoren, jf. NOU 1993: 15 side 28–29:

”I ledelse inngår en forpliktelse til å arbeide aktivt for å fremme en god forvaltningskultur. Det er et lederansvar å finne frem til og ta opp uønskede og nedbrytende forhold i organisasjonen og forsøke å få dem endret til det bedre.

Lederen kan vanskelig tvinge folk til å oppføre seg slik lederen ønsker. Etiske regler som kombineres med sanksjonsmuligheter ved overtredelse, kan selvsagt endre atferden. Men trolig er de mer langsiktige holdningsskapende tiltak mer virkningsfulle – og riktigere.

En autoritær lederstil som bygger på negative virkemidler for å fremme ønsket atferd, kan lett gi uønskede resultater. (...) En trygg bedriftskultur kjennetegnes først og fremst av åpenhet, romslighet og tillit. (...)

En leder som inviterer til meningsutveksling med og medinnflytelse fra de ansatte, har de beste forutsetningene for å skape forståelse for etikkens betydning i virksomheten. Gjennom slik ledelse legges også grunnlaget for å høyne det etiske bevissthetsnivået i virksomheten.

God etisk atferd er langt mer enn et spørsmål om å følge regelverket til punkt og prikke. Det er tale om å skape organisasjonsbetingelser hvor både den enkelte ansatte og ledelsen kan løse problemer, spesielt der lov- og regelverk ikke gir oss svar.”

Det er positivt at kommuner utarbeider og ajourfører sine etiske retningslinjer. Slike retningslinjer kan gjøre det tydelig for folkevalgte, ansatte og innbyggere

hvilke verdier kommunen vil bygge sin virksomhet på. KS har gitt et verdifullt bidrag blant annet med sin prosessveileder *Etikk, samfunnsansvar og antikorruptjonsarbeid i kommunen – Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?* Slike retningslinjer kan bidra til å finne løsninger på vanskelige etiske utfordringer. Og gjennom arbeidet med å utarbeide etiske retningslinjer kan og bør hele kommuneorganisasjonen bli involvert. Dette bidrar til kunnskap, bevisstgjøring og forankring i organisasjonen – hvilket er en viktig effekt av etiske retningslinjer.

Samtidig kan det være på sin plass å advare mot overdreven tro på i hvilken grad etiske retningslinjer i enkeltkommuner i seg selv kan bidra til at vi unngår at noen kommer i eller skaper uheldige situasjoner. For det første er det opplagt at den som har et ønske om å skaffe seg goder på urettmessig måte, for eksempel gjennom underslag, neppe vil forandre forsett fordi vedkommende må bryte de etiske retningslinjene i tillegg til straffeloven. For det andre er det ikke alle steder at etiske retningslinjer blir utarbeidet på en måte som involverer alle ansatte og folkevalgte. Mange retningslinjer blir ikke regelmessig ajourført. I slike situasjoner kan den enkeltes forståelse og forpliktelse overfor de etiske retningslinjene være tilfeldig. Da kan en ikke vente at retningslinjene vil bli lagt til grunn når etiske utfordringer er i ferd med å kunne oppstå. For det tredje har etiske retningslinjer den begrensning at de ikke kan gi anvisning på løsningen i alle situasjoner hvor etiske utfordringer kan oppstå.

Etiske retningslinjer forutsetter at den enkelte ansatte eller folkevalgte reflekterer selv omkring hva som vil være riktig handlemåte i konkrete situasjoner. Den som ikke supplerer etiske retningslinjer med egne refleksjoner, kan gjøre den feilen at hun eller han tror det er fritt fram til å gjøre som en vil hvis den konkrete situasjonen hun eller han er oppe i, ikke er direkte omtalt. Det er imidlertid ikke slik, verken innenfor etikken eller jusen, at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Etiske retningslinjer er egnede verktøy for å skape gode holdninger og gode praksis, men krever kontinuerlig oppmerksomhet på at den enkelte må tenke videre selv og ta ansvar i de konkrete situasjonene hun eller han kommer i.

KS arbeider hardt og fokusert for å styrke og videreføre kommunal sektors arbeid med å sikre tillit og godt omdømme blant innbyggerne. Dette er en av KS' hovedprioriteringer og organisasjonen har blant annet utarbeidet veiledere omkring etikk, bestilt forskning på området og innarbeidet temaet i folkevalgtopplæringen. KS sendte høsten 2006 ut en sterk anmodning til medlemmene om at både folkevalgte og nøkkelpersoner i administrasjonen i kommunene skulle registrere verv, økonomisk virksomhet og annet som har betydning for deres arbeid. KS tilbyr kommunesektoren et web-basert register hvor folkevalgte og ansatte kan registrere sine styreverv og økonomiske interesser. Registreringen vil være frivillig, og opplysningene vil være tilgjengelig for allmennheten på www.styrevervregisteret.no. KS har også opprettet Kommunesektorens etikkutvalg som skal gi råd til kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper samt KS' styrende organer og administrasjon. Utvalget skal ha fokus på problemstillinger og utfordringer knyttet til etikk i kommunesektoren og bidra til å sette relevante etiske problemstillinger på dagsorden, både i forhold til medlemmene spesielt og samfunnet generelt.

Gjennom de mange aktivitetene i regi av KS og i enkeltkommuner blir det etter departementets vurdering tydelig at kommunesektoren er i stand til å ta det ansvaret kommunene har for å arbeide mot misligheter og uetiske forhold.

Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren

Departementet har høye ambisjoner for kommune-Norge. I dette inngår å bidra på de områdene hvor departementet har ansvar, til høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også til kommunenes gode omdømme. Aktiviteten fra departementets side må tilpasses slik at den støtter opp om relevante aktiviteter som foregår i enkeltkommuner og i regi av KS og andre organisasjoner.

Departementet vil ta sitt ansvar for regelverket og rammevilkårene for kommunesektoren, men som det er vist ovenfor, kan nasjonalt regelverk aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk atferd.

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i august 2006 utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i Forum for etikk i kommunesektoren. Med forumet ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren. Forumet har hatt tre møter, og har bidratt med innspill til departementets øvrige aktivitet.

Departementet ser det som verdifullt at det gjennom Forum for etikk i kommunesektoren er etablert dialog mellom de sentrale aktører og organisasjoner i kommunesektoren om etiske spørsmål. Blant annet gjennom forumet har departementet fått informasjon som tyder på at etikk løftes og settes på dagsorden i kommunene, næringslivet og arbeidslivets organisasjoner.

Som ansvarlig for de rettslige rammene for kommunene, så departementet behov for å få en oversikt over regler av betydning for etiske forhold i kommunene. Det var også behov for et grunnlag for å se på hvilke regler som burde vurderes nærmere med sikte på lovendringer for på den måten å bidra til høyere etisk standard i kommunene. Det ble derfor i august 2006 nedsatt en administrativ arbeidsgruppe som skulle kartlegge reglene av betydning for etiske forhold i kommunene. Arbeidsgruppen skulle spesielt se på kommuneloven, forvaltningsloven (særlig habilitetsreglene) og lov om interkommunale selskaper. Gruppen har vært ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og KS har også deltatt i gruppen. Arbeidsgruppen skulle særlig fokusere på følgende problemstillinger:

- Rolleklarhet i kommunene, særlig i forbindelse med selskapsorganisering av kommunal virksomhet
- Valgbarhet og godtgjøring knyttet til blant annet styreverv i kommunale selskaper og kommunale foretak
- Egenkontrollen i kommunene, særlig kontrollutvalgets uavhengighet og administrasjonssjefens internkontroll
- Åpenhet og gjennomsiktighet i kommunene og kommunal virksomhet.

Den interdepartementale arbeidsgruppen la 15. mars 2007 fram rapporten Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv. Departementet er i gang med oppfølgingen. Forum for etikk i kommunesektoren vil bli trukket inn. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat høsten 2007.

Et langsiktig arbeid

Gjennom arbeidet med å vurdere og eventuelt endre regler, vil departementet bidra til at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til den forvaltningsetiske dimensjonen.

Forum for etikk i kommunesektoren samler et bredt spekter av kompetanse og ressurser, og departementet vil i det videre arbeidet i forumet ha oppmerksomhet mot å fange opp ideer og forslag til tiltak som kan bidra til høy etisk bevissthet i kommunesektoren og til å hindre misligheter og uetisk forhold. Forumet gir en unik mulighet for i dialog å finne fram til måter å møte utfordringene på.

Samtidig som vi bør kunne ha forventninger til virkningene av eventuelle nye regler, er det etter departementets vurdering grunn til igjen å understreke at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren skjer i den enkelte kommune. Det er videre grunn til å understreke at holdningsskapende arbeid er viktig og at det krever langsiktighet. Betydningen av å arbeide langsiktig med holdningsskapende arbeid, ble framhevet i NOU 1993:15 *Forvaltningsetikk*. Synspunktene her kan trolig være nyttige i det arbeidet skal finne sted i kommunene framover, jf. NOU 1993: 15 side 34:

”Vi må ikke ha illusjoner om at det holdningsskapende arbeidet kan gjennomføres raskt. Vi tror heller på en langsiktig og målrettet kulturutvikling som grunnlag for at forvaltningsetikken skal gis gode vekstvilkår.

Vi tror at det holdningsskapende arbeidet drives best når man satser på åpen drøftelse av problemstillinger av etisk karakter i virksomheten. Vi vil derfor anbefale at det satses bevisst på å utvikle en virksomhetskultur som legitimerer og endog oppmuntrer til slike frilynte drøftelser. Det er i dialog med andre at meninger brytes og egne verdier og normer blir satt på prøve. Trolig vil en slik åpenhet også skape et godt grunnlag for tillit og trygghet i organisasjonen.

Kulturer som etterstreber lukkede, ekskluderende miljøer i organisasjonen for å oppnå individuelle fordeler, vil ha mindre mulighet for å utvikles og trives hvis lederen og andre viser evne til å umuliggjøre slik atferd gjennom et åpent organisasjonsmiljø. Forsøk på manipulasjon og fordekte beslutninger av organisatorisk eller personalmessig karakter, vil få dårlig vekstvilkår dersom lederen er i stand til å utvikle en sunn og åpen virksomhetskultur.”

1.3 KS’ veiledningsmaterieell om etikk i kommunesektoren

Departementet anbefaler kommunene og fylkeskommunene å gjøre seg kjent med veiledningsmateriellet som KS har utarbeidet omkring etikk i kommunesektoren. KS’ veiledere gir folkevalgte og ledere i kommuner og fylkeskommuner et godt utgangspunkt til å reflektere over egen praksis, egen organisasjon og behovet for videre arbeid i internt. Departementet vil særlig framheve følgende publikasjoner:

- *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen* (prosessveileder) (2006)
- *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i selskapet* (prosessveileder) (2006)
- *Varsling – Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner* (2007)
- *Varslingsveileder for bedriftene* (2007)

1.4 Internasjonalt arbeid med etikk i lokal og regional forvaltning

To institusjoner anses som hovedaktører når det gjelder etisk standardsetting for lokalt og regionalt styringsnivå i Europa og globalt. Europarådet fokuserer på implementering av etikk som metode i kampen mot korrupsjon på lokalt og regionalt styringsnivå, mens OECD fokuserer på forskning og anbefaling av tiltak overfor lokal og regional styringsnivå.

Europarådets arbeid med etikk har blant annet bestått i konferanser og en håndbok rettet mot lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.coe.int. Håndboken (2004) gir et sett med veiledning på følgende områder:

- Rettigheter og plikter for folkevalgte på lokalt nivå.
- Finansiering av politiske partier, politiske organisasjoner og individuelle kandidater på lokalt nivå.
- Kontroll og revisjon av lokale myndigheter.
- Rettigheter og plikter for tjenestemenn på lokalt nivå.
- Åpenhet, tilgang til informasjon og administrative prosedyrer hos lokale myndigheter.
- Offentlige anskaffelser og lokale myndigheters forhold til privat sektor.

OECD har avholdt konferanser og utgitt flere publikasjoner om etikk i lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.oecd.org. OECDs publikasjoner berører blant annet følgende temaer:

- Oppbygging av tillit til det offentlige, etiske tiltak i OECDs medlemsland. *Public Management Policy Brief No. 7 Sep. 2000* gir oversikt over hovedresultater i OECDs etikkundersøkelse.
- Myndighetenes troverdighet. *Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries* (2000) gir sammenlignende informasjon om etiske standarder i OECD medlemsland for å oppmuntre til gjensidig læring og utvikling av moderne etikkstrategier.
- Håndtering av Interessekonflikter i offentlig sektor. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A toolkit* (2005) gir praktisk hjelp for at tjenestemenn kan gjenkjenne problematiske situasjoner og hjelpe dem slik at deres integritet og omdømme ikke blir kompromittert.
- Kartlegging av integritet i offentlig sektor. *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005) gjennomgår styrker og svakheter ved ulike kartleggingsmetoder.
- Kartlegging av gode praksiser for integritet i offentlige anskaffelser. *Mapping out Good Practices for Integrity in Public Procurement – Draft report* (2006) definerer et rammeverk for å styrke integriteten i offentlig anskaffelser.
- Integritet i offentlige anskaffelse. *Integrity in Public Procurement* (2007) fokuserer på gode praksiser, dvs. konkrete tiltak som aktører kan bruke i det daglige arbeidet for å styrke integriteten og for å motstå korrupsjon i offentlige anskaffelser.

1.5 Sammenheng av forslagene

1.5.1 Etikkdimensjonen i kommuneloven (kapittel 2)

Departementet foreslår å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Det foreslås videre at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten.

1.5.2 Egenkontrollen i kommunene (kapittel 3)

Departementet foreslår at den som reviderer for kommunen gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn.

I kapittel 3 drøftes kontrollutvalgets og revisors uavhengighet samt revisjon av kommuner og fylkeskommuner. Departementet konkluderer med at det ikke er behov for lovendringer.

På ett punkt ber departementet om synspunkter særlig fra kommuner og fylkeskommuner som er parlamentarisk styrte. Ved parlamentarisk styreform kan en rett for mindretallet i kontrollutvalget til å kreve granskning være mer nærliggende enn i en formannskapsmodell, se nærmere punkt 3.4.2. Hva er erfaringene fra virksomheten i kontrollutvalget med hensyn til flertalls- og mindretallskonstellasjoner, særlig om flertallet i kontrollutvalget motsetter seg berettiget granskning?

1.5.3 Habilitet for ledere og styremedlemmer mv. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. (kapittel 4)

Departementet foreslår å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Forslaget vil medføre at daglig leder og styremedlemmer blir inhabile når saker som gjelder selskapet skal behandles i folkevalgte organer selv om selskapet er fullt ut eid av stat eller kommune.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper. Det bes også om synspunkter på om tilsvarende valgbarhetsbegrensning bør innføres for medlem av kommune- og fylkesråd.

1.5.4. Valgbarhet i kommunale foretak (kapittel 5)

Departementet foreslår at administrasjonssjefen, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak.

1.5.5 Åpenhet og lovlighetskontroll (kapittel 6)

Departementet foreslår at vedtak om å lukke møter og vedtak om habilitet, skal kunne lovlighetskontrolleres særskilt, jf. kommuneloven § 59.

Departementet foreslår at det ved vedtak om lukking av møter og vedtak om habilitet skal protokollføres hvilke(t) hjemmelsgrunnlag vedtakene bygger på.

1.5.6 Godtgjøring (kapittel 7)

Departementet foreslår at det gis regler som regulerer hvem som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak og interkommunale selskaper. Dette er ikke uttrykkelig regulert i dag. Det foreslås at godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak fastsettes av kommunestyret og at godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.

Departementet foreslår at regnskapet for kommunale foretak og interkommunale selskaper i note til regnskapet skal opplyse om ytelser og lån til de enkelte ledende ansatte og medlemmer av styret, jf. regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32. Kravet vil omfatte alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges.

1.5.7 Suspensjon av folkevalgte (kapittel 8)

Kommunelovens suspensjonsbestemmelse åpner ikke for suspensjon i tilfeller hvor noen er tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffeloven kapittel 10, jf. § 15 nr. 3. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg.

Departementet er av den oppfatning at kapittel 10 bør inn som en del av det som kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. At dette ikke har vært rettsstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

1.5.8 Forslag fra arbeidsgruppen som ikke krever lov- eller forskriftsendring

Arbeidsgruppen bak rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* kom med enkelte forslag som ikke krever lov- eller forskriftsendringer. Departementet vil her orientere om oppfølgingen av disse forslagene

Arbeidsgruppen viste til at det i liten grad finnes oversikter over kommunenes ressursbruk på kontroll og revisjon. Arbeidsgruppen anbefalte at det burde utredes nærmere om det er ønskelig og ev. hvilke muligheter en har for å etablere systemer for registrering av ressursbruk på kontrollutvalg og revisjon (herunder forvaltningsrevisjon), for eksempel i KOSTRA. Departementet viser til at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet på kontroll- og tilsynsarbeidet. Opplysninger om ressursbruken kan imidlertid si noe om prioriteringen og intensiteten når det gjelder kontroll og tilsyn. Ressursbruk kan særlig ha sammenheng med hvilke muligheter kontrollutvalg og revisor har til å sette i verk forvaltningsrevisjonsprosjekter. På denne bakgrunn vil departementet følge dette forslaget opp i KOSTRA-sammenheng.

Arbeidsgruppen viste til at kunnskapen om de skadelige effektene på markedet ved kryssubsidiering og hvordan slik subsidiering kan forhindres, er vanskelig tilgjengelig, og kunnskapen kan forbedres. Arbeidsgruppen anbefalte derfor at det

skulle utarbeides veiledende retningslinjer eller beste praksis som kan bidra til å hindre konkurransevridende kryssubsidiering. Fornyings- og administrasjonsdepartementet jobber med en ny en veileder for regelverket om offentlig støtte med sikte på ferdigstilling september 2007. Denne veilederen vil ha et eget kapittel om kryssubsidiering. Veilederen vil kort beskrive problemet med kryssubsidiering og skissere tiltak for å hindre kryssubsidiering.

1.5.9 Forslag som vil bli utredet senere

Departementet vil på et senere tidspunkt komme tilbake med en full gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne eller lukkede møter. Etter departementets vurdering vil det være mest hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om åpne og lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper når disse har forvaltningspregede oppgaver i sammenheng med en alminnelig revisjon av reglene om møteoffentlighet i folkevalgte organer.

2 Etikkdimensjonen i kommuneloven

2.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter departementet for det første et forslag om å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Deretter drøftes spørsmålet om det bør lovfestes et krav om at kommunene i årsberetningen skal redegjøre for planlagte og gjennomførte tiltak som skal sikre høy etisk standard i virksomheten.

2.2 Formålsbestemmelsen

2.2.1 Gjeldende rett

Dagens kommunelov er fra 1992. Den erstattet tidligere kommunelov fra 1954 og fylkeskommuneloven fra 1961. Med den nye kommuneloven ble omfanget av krav som stilles til kommunal organisering redusert. Blant annet ble særlige organisatoriske bestemmelser på særlovsområdene i hovedsak fjernet eller sterkt nedtonet, og prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ble nedfelt i loven. Et viktig siktemål var å legge til rette for en mer hensiktsmessig og effektiv drift ved å tilpasse den kommunale organiseringen til de lokale forholdene.

Med organisasjonsfrihet følger et ansvar for folkevalgte og kommunale ledere. Kommunen må organiseres med sikte på en best mulig oppgaveløsning. I tillegg må organisasjonsfriheten følges opp med gode kontroll- og revisjonssystemer for å kunne avdekke eventuelle misligheter innen den organisasjonsform som velges.

Det ble inntatt en formålsbestemmelse i loven for å synliggjøre de sentrale verdiene som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale folkestyret.

Kommuneloven § 1 lyder:

§ 1. Lovens formål.

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Departementet skrev i Ot.prp. nr. 42 (1991-92) side 58 at formålsparagrafen ikke tilsvarte noen tidligere bestemmelse i de eldre lovene, men at bestemmelsen bygget på ulovfestede hensyn. Hensikten med formålsbestemmelsen var å fastslå de sentrale hensynene som loven skal tjene. For det første ble verdiene ved det lokale folkestyre understreket. For det andre ble betydningen av en rasjonell og effektiv kommunalforvaltning (til beste for borgerne) framhevet. Og for det tredje ble det påpekt at kommunesektoren fungerer som et integrert ledd i den totale samfunnsstyringen og underordnet de sentrale, nasjonale interesser.

Det var særlig kommunelovens funksjon som rammelov for det lokale folkestyret som var i fokus da formålsbestemmelsen ble utformet. Hensynet til rasjonell og

effektiv drift var et av hovedsiktemålene med revisjonen av kommunelovene. Det var derfor naturlig at dette ble de sentrale elementene i formålsbestemmelsen.

Begrepet ”bærekraftig utvikling” var i utgangspunktet ikke en del av kommunelovutvalgets forslag. Dette hensynet ble først innlemmet i bestemmelsen under komitébehandlingen, jf. Innst. O. nr. 95 (1991-92). Flertallet i komiteen mente at hensynet til en bærekraftig utvikling burde ligge til grunn for beslutninger i lokalforvaltningen, både på politisk og administrativt plan, og at det burde gjelde kommunenes og fylkeskommunenes atferd, både som forvaltningsmyndighet, verdiskaper og bruker av ressurser.

Kommunelovutvalget understreket at: ”Formålsbestemmelsen vil imidlertid bare ha en rent informativ karakter. Den vil ikke i seg selv medføre begrensninger i den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet, utover det som følger av de øvrige bestemmelsene i Kommune- og Fylkeskommuneloven eller andre lover og forskrifter og alminnelige rettsgrunnsetninger.” (NOU 1990: 13 side 88)

2.2.2 Behovet for endringer

Det norske forvaltningssystemet, herunder kommunal virksomhet, bygger på visse grunnleggende forutsetninger knyttet til det man kan kalle etisk standard. Dette er prinsipper og regelverk som har til formål å skape en trygg og sikker forvaltning, basert på rettssikkerhet og opprettholdelse av befolkningens tillit til lokaldemokratiet. Disse forutsetningene operasjonaliseres blant annet gjennom forvaltningsloven, kommuneloven og de mange ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

I kommuneloven kommer slike grunnleggende forutsetninger for virksomheten blant annet til syne gjennom krav til valgbarhet, habilitet, møteoffentlighet og systemer for kontroll og tilsyn. At kommuneloven også er et virkemiddel for å legge til rette for en høy etisk standard i virksomheten, er imidlertid ikke eksplisitt framhevet i formålsparagrafen.

I rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* drøftet arbeidsgruppen om kommunelovens formålsbestemmelse bør suppleres med hensynet til god etisk standard. Arbeidsgruppen antok at det kan være hensiktsmessig å løfte prinsippet om en god etisk standard fram i kommunelovens formålsbestemmelse, for å tydeliggjøre den etiske dimensjonen i kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet.

2.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er opptatt av at kommunesektoren skal ha et godt omdømme. Det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. Kommunene ivaretar og forvalter fellesskapsressurser og har oppgaver av stor betydning for samfunnet. At befolkningen har tillit til kommunen er en forutsetning for å nå en rekke mål, slike som et velfungerende lokaldemokrati, oppslutning om fellesskapsløsninger, desentralisering av oppgaver og myndighet, bosetting, legitimitet for lokale skatter, opplevelse av tjenestekvalitet og ansattes stolthet over arbeidsplassen.

Hensikten med formålsparagrafen i kommuneloven er som nevnt å framheve de sentrale prinsippene som det lokale folkestyret bygger på. Bestemmelsen peker på hensynet til lokaldemokrati, og til en rasjonell og effektiv drift innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Formålsbestemmelsen gjenspeiler imidlertid ikke den selvsagte forutsetning at kommuneloven skal legge til rette for at den kommunale forvaltningen av fellesinteressene skal være tillitskapende og bygge på en høy etisk standard. Den etiske dimensjonen ved kommunal og fylkeskommunal virksomhet kan i så måte sies å være underkommunisert i ordlyden.

Departementet støtter arbeidsgruppens forslag om at den etiske dimensjonen ved kommunal virksomhet bør gjenspeiles i formålsparagrafen.

Departementets mål er at en synliggjøring av den etiske dimensjonen i formålsbestemmelsen skal bidra til at kommunene bevisst bestreber seg på å utvikle og opprettholde en høy etisk standard i organisasjonen. En slik utvidelse av formålsparagrafen kan etter departementets syn også bidra til å sikre en riktig balanse mellom de ulike hensynene som kommuneloven skal legge til rette for. Departementet mener at utvidelsen av formålsparagrafen vil sende et klart signal til kommunene om at det stilles krav til etisk atferd, hos så vel folkevalgte og de tilsatte i kommunal virksomhet.

Departementet legger til grunn at utvidelsen av bestemmelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn, i sine avgjørelser eller handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet. I NOU 1993:15 side 13 *Forvaltningsetikk* framheves det at en grunnnorm, i så vel forvaltningsretten som forvaltningsetikken, er at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier, antipatier eller av tanke på egen eller nærståendes vinning. Det er departementets syn at en slik norm naturlig vil ligge til grunn for en høy etisk standard i kommunene.

Det å utvide formålsparagrafen er ikke i seg selv tilstrekkelig for faktisk å sikre en høy etisk standard i kommunene. Departementet undrestreker at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på, og utvikler et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger. Det er derfor sentralt at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

Forslag

Departementet foreslår følgende utvidelse av formålsparagrafen i kommuneloven (tillegg i kursiv):

§ 1. Lovens formål.

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. *Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

Departementet antar at forslaget ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Merknader til § 1

Forslaget innebærer ikke i seg selv noen fravikelse fra kommunelovutvalgets utgangspunkt om at formålsparagrafen er av rent informativ karakter. Det kan således ikke utledes konkrete aktivitetsplikter av formålsbestemmelsen.

Departementet viser imidlertid til at krav til etisk atferd kan følge av såkalte grunnleggende forutsetninger knyttet til etisk atferd. Slike krav kan også være utslag av konkrete bestemmelser i kommuneloven. Den foreslåtte ordlyden vil slå fast at kommuneloven skal legge til rette for en tillitskapende forvaltning og at kommunal virksomhet skal bygge på en høy etisk standard. Disse hensynene vil være sentrale ved tolkingen av lovens bestemmelser.

Hva som nærmere bestemt ligger i normene tillitskapende og høy etisk standard kan neppe besvares generelt. Departementet legger likevel til grunn at utvidelsen av bestemmelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn, i sine avgjørelser eller handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.

2.3 Redegjørelseskrav i årsberetningen

2.3.1 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 48 nr. 1 at kommuner og fylkeskommuner for hvert kalenderår skal utarbeide årsregnskap og årsberetning. I bestemmelsens nr. 5 formuleres noen grunnleggende krav til årsberetningen. Det skal for det første gis opplysninger om alle forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens stilling og resultatet av virksomheten, som ikke framgår av årsregnskapet. Det skal også opplyses om andre forhold av vesentlig betydning for kommunene eller fylkeskommunen. I tillegg er det inntatt et særskilt redegjørelseskrav knyttet til likestilling.

Kommuneloven § 48 nr. 5 lyder:

5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

2.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Som det er redegjort for i kapittel 1.2 og kapittel 2.2, mener departementet at hovedansvaret for å oppnå en høy etisk standard i organisasjonen ligger til kommunene og fylkeskommunene selv. Å sørge for en høy etisk standard i kommuner og fylkeskommuner krever først og fremst bevisstgjøring av folkevalgte og ansatte gjennom et kontinuerlig holdningsskapende arbeid.

I sammenheng med forslaget om å utvide formålsbestemmelsen, ser departementet at det kan være formålstjenlig å innføre en redegjørelsesplikt knyttet til etikk i kommuneloven § 48 nr. 5.

Begrunnelsen for forslaget er for det første at en redegjørelsesplikt knyttet til årsberetningen vil kunne bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Det er et mål at et styrket fokus på etiske forhold vil gi temaet økt prioritet i kommunene og fylkeskommunene. Departementet tror at en redegjørelsesplikt for tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard, vil bidra til at kommunene og fylkeskommunene jevnlig vier oppmerksomhet til og reflekterer rundt etiske problemstillinger. Dessuten håper departementet at rapporteringsplikten vil bidra til at kommunene og fylkeskommunene initierer konkrete tiltak for å heve den etiske standarden.

For det andre får kommunene gjennom en slik rapportering en mulighet til å synliggjøre det arbeidet og de tiltakene som er gjort i forhold til etikk. Redegjørelsen vil dermed legge til rette for at blant andre folkevalgte, kontrollutvalg og revisjon, innbyggere, presse og foreninger kan få lett tilgjengelig informasjon om kommunens innsats på dette området.

Slik legges det til rette for kontroll av kommunens innstas for å styrke den etiske standarden i virksomheten.

Forslag

Departementet foreslår følgende tillegg i § 48 nr. 5 (tillegg i kursiv):

5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. *Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.* Det skal også redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet er generelt skeptisk til å pålegge kommuner og fylkeskommuner særskilte rapporteringskrav. Arbeidet med å sikre kommunenes omdømme anses imidlertid å være av en slik overordnet og gjennomgripende karakter, at et lovpålegg om å redegjøre for temaet i årsberetningen kan forsvares. Forslaget antas å være verken ressurskrevende eller inngripende overfor kommunene.

Departementet ser det som viktig å framskaffe erfaringer og informasjon om hva som skjer i kommunene på etikkområdet. Departementet vil derfor i tiden framover vurdere å initiere evalueringer med hensyn på dette. Evalueringer kan dessuten gi departementet et grunnlag for å vurdere om den foreslåtte redegjørelsesplikten vil virke etter sin hensikt og gi den ønskede effekten på kommunenes aktivitetsnivå i forhold til arbeidet med etikk.

Merknader til nytt § 48 nr. 5 annet punktum

En redegjørelsesplikt knyttet til iverksatte og planlagte tiltak på etikkområdet, impliserer en forventning om at kommunene og fylkeskommunene må foreta seg noe for sikre en høy etisk standard i kommunene. Departementet antar at det ikke vil være tilstrekkelig for en kommune å fastslå i årsberetningen at det ikke er gjennomført noen tiltak.

Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, iverksetter dilemmatretning, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, driver folkevalgtopplæring og gjennomfører samtaler mellom ledere og ansatte.

Redegjørelsesplikten kan legge til rette for kontroll. Som en oppfølging av redegjørelsesplikten forutsetter departementet at den konkrete rapporteringen i årsberetningen kan bli gjenstand for en intern kontroll. Det vises til at kontrollutvalget, med hjemmel i kommuneloven § 77, er satt til å forestå løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning på kommunestyret og fylkestinget sine vegne. Kontrollutvalget vil på dette grunnlaget kunne foreta en vurdering av den redegjørelsen som blir avgitt i årsberetningen. Departementet legger til grunn at kontrollutvalget kan bemerke dersom redegjørelsen framstår som mangelfull, preget av for vage formuleringer og lignende. Kontrollutvalget vil også kunne stille spørsmålstegn ved om kommunens iverksatte tiltak på etikkområdet er tilstrekkelige.

3 Egenkontrollen i kommunene

3.1 Kommune-lovens bestemmelser om internt kontroll og tilsyn - oversikt

Kommune-loven kapittel 12 inneholder bestemmelser om "Internt tilsyn og kontroll" og revisjon. Begrepet "internt tilsyn og kontroll" er her brukt som en motsetning til statlig kontroll. Ofte brukes uttrykket "kommunenenes egenkontroll" for å skille den interne kontrollen fra statlig kontroll.

Begrepet "internkontroll" er brukt på mange sektorer, for eksempel i forbindelse med helse, miljø og sikkerhet, hvor det er et eget regelverk. I det følgende er begrepet brukt om det alminnelige kontroll- og tilsynsansvar som ligger til kommunestyret/fylkestinget i kommuner/fylkeskommuner, og som ikke er en del av statens kontroll med kommunesektoren.

Det overordnede kontroll- og tilsynsansvaret i en kommune eller fylkeskommune er lagt til *kommunestyret og fylkestinget* – gjennom bestemmelsen i kommune-loven § 76 om at kommunestyret og fylkestinget har det "øverste" tilsynsansvaret med sin forvaltning. I dette ligger at kommunestyret i tillegg til å være det øverste ansvarlige forvaltningsorganet i kommunen, også er et tilsynsorgan.

Kommunestyret kan blant annet forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Det kan også omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen, i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.

Hva som nærmere ligger i kommunestyrets ansvar på dette område må utledes av begrepene kontroll og tilsyn. Begrepene tilsyn og kontroll er relativt vage og generelle, men har likevel et kjerneinnhold som vil gjelde uansett hvem som fører tilsyn eller hva det føres tilsyn med. For det første ligger det til det øverste ansvarlige organ et ansvar for å påse at den virksomhet man er ansvarlig for blir organisert slik at den når de mål som er satt, og at materielle og prosessuelle feil forebygges og unngås. Derne st innebærer tilsynsansvaret en plikt til å skaffe seg informasjon om hvorvidt virksomheten når de mål som er fastsatt, innenfor de prosedyrekrav som gjelder. Endelig ligger det også i tilsynsansvaret en plikt til å gripe inn og foreta de nødvendige endringer dersom virksomheten ikke når sine mål på en tilfredsstillende måte.

Kommunestyret/fylkestinget har etter loven plikt til å etablere et *kontrollutvalg* som skal føre løpende tilsyn med den kommunale/fylkeskommunale forvaltning på sine vegne. Kontrollutvalget har således myndighet direkte i loven til å ivareta kontroll- og tilsynsoppgavene. I dette ligger at det er kontrollutvalget som i praksis utøver kommunestyrets/fylkestingets tilsynsmyndighet. Men ettersom kontrollutvalget utøver tilsynet på vegne av kommunestyret, kan kommunestyret gi instruks om tilsynsvirksomheten, innenfor rammen av lov og forskrift.

Det er altså kontrollutvalget som er kommunestyret/fylkestingets viktigste verktøy for å føre kontroll og tilsyn med egen virksomhet. Kontrollutvalget har blant annet en bestillerrolle i forhold til revisjon av kommunens virksomhet. Revisjonen utføres av uavhengige revisorer, som er ansatt enten i kommunen, i et interkommunalt samarbeid, eller i private revisjonsfirma.

Kontrollutvalget/revisjonen er således redskaper som de øverste folkevalgte i kommunene skal benytte for å kontrollere at administrasjonens virksomhet og aktiviteter er i tråd med de regler, mål og føringer som er gitt.

Også *administrasjonssjefen* har et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Av § 23 nr. 2 framgår at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det er i tråd med allment etablerte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet har ansvar for å etablere rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt, innenfor de lover og regler som gjelder.

Det er kommunestyret eller fylkestinget som utnevner administrasjonssjefen, og administrasjonssjefen er ansvarlig overfor kommunestyret/fylkestinget. Den internkontroll som administrasjonssjefen etablerer er dermed prinsipielt en del av kommunestyrets eller fylkestingets kontroll og tilsyn med egen virksomhet. Skillet mellom styring/ledelse og kontroll/tilsyn er i denne sammenhengen flytende.

I forhold til det tilsynsansvar som ligger til administrasjonssjefen, er kontrollutvalgets tilsyn av «ekstern» karakter. Kontrollutvalgets tilsynsansvar går her ut på å føre kontroll med at administrasjonssjefens interne kontrollsystemer er tilfredsstillende.

Prinsipielt løper det dermed to «kontrollinjer» fra kommunestyret; én går gjennom formannskap, faste utvalg m.v. til administrasjonssjefen. Kontroll og tilsyn vil her være en del av styrings- og ledelsesansvaret i hvert ledd av virksomheten. Den andre «kontrollinjen» går gjennom kontrollutvalget til revisjonen/sekretariatet, og er i relasjon til de politiske utvalg og administrasjonssjefen av «ekstern» karakter. Men begge kontrollinjene møtes i kommunestyret som øverste ansvarlige organ – og er således til sist elementer i kommunestyrets lederansvar.

3.2 Generelt om behovet for lovendringer

Kommunenes egenkontroll kan gjennom administrasjonssjefens internkontroll og det kontroll og tilsyn som utøves av kontrollutvalget, bidra til å forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunesektoren. Det er derfor av stor betydning at regelverket legger til rette for effektive kontrollordninger.

Departementets vurdering er at dagens regelverk gir gode muligheter til å gjennomføre et effektivt kontroll og tilsyn. Alle kommuner skal ha et eget kontrollutvalg med et særskilt mandat til å gjennomføre kontroll og tilsyn. Dette tilsynsarbeidet kan omfatte en rekke forhold. Videre vil kontrollutvalget gjennom sitt bestilleransvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon ha mulighet til å be om spesielle analyser av ulike sider ved kommunens virksomhet.

Bestemmelsene om selskapskontroll gir vidtrekkende muligheter til å føre tilsyn og kontroll med kommunens interesser i selskaper som kommunen eier.

Det er imidlertid avgjørende at kontroll- og tilsynsarbeidet får tilstrekkelige ressurser og at det eksisterer en bevissthet om viktigheten av kontroll- og tilsynsarbeidet i de sentrale politiske organer i kommunen. Dette er en utfordring som ble påpekt allerede i NOU 1991: 11 Gransking av Oslo kommune – Rapport

nr. 2 (Smith-utvalget). I forhold til utvalgets syn på tiltak som kan bedre situasjonen heter det blant annet:

(Det er) viktig å understreke at de mange svakheter i utøvelsen av politisk styring og kontroll som er avdekket i Oslo kommune ikke primært kan tilskrives at regelverket er for dårlig. Det er i første rekke gjennomføringen av tilsynsoppgavene i praksis som har sviktet (...). Langt på vei har den mangelfulle praksis antakelig sin bakgrunn i svak kunnskap om de tilsynsoppgavene som hviler på de folkevalgte og svak bevissthet om hvor viktig det er at disse oppgavene blir gjennomført på best mulig måte. En hovedoppgave må derfor være å skape et rimelig mål av kunnskap om og forståelse for disse oppgavene hos de folkevalgte selv. Informasjonstiltak i form av kurs, brosjyrer og lignende vil antagelig være nødvendig. Men slike tiltak må ikke få stå alene. Det viktigste er at tilsynsoppgavene daglig blir satt i sentrum. En sentral oppgave vil derfor måtte være å utarbeide hensiktsmessige retningslinjer for det løpende tilsynsarbeidet, gjøre retningslinjene kjent for de folkevalgte og for administrasjonen, samt sørge for at retningslinjene blir fulgt i praksis. (s. 166)

Siden Smith-utvalgets granskning er regelverket for kontroll og tilsyn i kommunene blitt vesentlig utbygd – særlig gjennom den nye kommuneloven som kom i 1992. Disse endringene har bidratt til en klar vitalisering av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene, jf. blant annet NIBRs rapport *Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner* (2000). Når det fortsatt avdekkes uheldige forhold, er det nærliggende å tenke at bevisstgjøringsarbeidet fortsatt er det sentrale virkemiddelet.

Selv om regelverket for kontroll og tilsyn i kommunene er omfattende – og nylig (2004) har gjennomgått ytterligere endringer – er det likevel departementets mening at det på enkelte punkter kan være grunn til å vurdere nærmere om dagens bestemmelser er hensiktsmessige.

3.3 Administrasjonssjefens myndighet og ansvar for internkontroll i administrasjonen

3.3.1 Gjeldende rett

Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet framgår av kommuneloven § 23. Administrasjonssjefen (også kalt rådmann/fylkesrådmann) er kommunens og fylkeskommunens øverste administrative leder. Administrasjonssjefen har en nøkkelrolle i den kommunale organisasjon, og er bindeleddet mellom folkevalgt politisk nivå og den kommunale/fylkeskommunale administrasjon som skal gjennomføre den politikk som er vedtatt. Administrasjonssjefen er tillagt oppgaven å sørge for at politiske vedtak blir gjennomført. Samtidig har administrasjonssjefen ansvaret for at saker som legges fram for folkevalgte organ er tilstrekkelig forberedt. Som øverste leder har administrasjonssjefen et ledelsesansvar for å sørge for at virksomheten etablerer rutiner og systemer som bidrar til at organisasjonen når de mål som er satt, og som suppleres med et lovfestet ansvar for tilsyn og kontroll med virksomheten. Ledelsesansvaret gjelder også for deler av administrasjonen som har oppgaver i henhold særlovgivningen.

Foruten plikt til å ha en administrasjonssjef, fastslo kommuneloven § 24 nr. 2 tidligere at det skal ansettes en regnskapskyndig person i alle kommuner/fylkeskommuner med faglig ansvar for regnskapet. Et vesentlig

moment bak denne bestemmelsen var internkontrollen. Lovgiver ønsket et klart skille mellom kasse- og regnskapssiden og administrasjonssjef/anvisningssiden. Konsekvensen av dette var at administrasjonssjefen ikke kunne antas å ha noen instruksjonsmyndighet overfor den regnskapsansvarlige når det gjelder regnskapsfaglige spørsmål. Denne lovbestemmelsen ble opphevet i 2006, uten at dette ble antatt å få noen praktisk betydning. Administrasjonssjefen er fortsatt ansvarlig for å sørge for at man har tilfredsstillende rutiner og kompetanse for å sikre at regnskapene blir korrekte, og at man har tilfredsstillende økonomistyring. Det vil fortsatt være behov for å ha regnskapskyndige medarbeidere i kommuner/fylkeskommuner. Lovendringen innebærer at kommunene står noe friere med hensyn til hvordan denne delen av virksomheten skal organiseres. Lovendringen har liten betydning utover dette, ettersom de internkontrollhensyn som lå til grunn for bestemmelsen uansett vil være en del av administrasjonssjefens ansvar for internkontrollen etter lovens § 23 nr. 2.

I kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform erstattes administrasjonssjefen av kommuneråd eller fylkesråd etter kommuneloven § 19. Kommunerådet/fylkesrådet har samme plikter og myndighet som administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 20. Det som sies om administrasjonssjefens tilsyns- og kontrolloppgaver i neste punkt gjelder således også disse organ. Dette innebærer at det kontroll- og tilsynsansvar som påhviler administrasjonssjefen i kommuner som har formannskapsmodellen, tilligger kommunerådet i kommuner med parlamentarisk styringsmodell.

Kommuneloven § 23 nr. 2 annet punktum slår fast at *Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Denne bestemmelsen kom inn i kommuneloven ved lovendring i 2003, i forbindelse med endringer i kommunal revisjon. Dette innebar ikke noen realitetsendring fra tidligere rettstilstand. Ledelsen i en organisasjon vil ha ansvar for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Ved å lovfeste tilsynsfunksjonen eksplisitt tydeliggjøres plikten til å føre kontroll. Administrasjonssjefen har således etter loven et selvstendig ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet. Kontrollutvalget og revisjonen har ikke ansvar for å etablere et slikt internkontrollsystem. Det er tale om et ansvar som ligger i ledelseslinjen. Kontrollutvalget og revisjonen har imidlertid kontrollfunksjoner i forhold til om internkontrollsystemene er tilfredsstillende. (Se også pkt. 3.1 om organisering av internt kontroll og tilsyn i kommunene, og pkt. 3.5.1 om revisjonens oppgaver.)

Internkontroll har vært gjenstand for flere internasjonale studier. COSO (www.coso.org) har en definisjon som lyder slik:

Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:

- Målrettet og kostnadseffektiv drift
- Pålitelig ekstern regnskapsrapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regler.

Det er ikke i kommuneloven eller forskrifter til loven utdypet nærmere hva som ligger i administrasjonssjefens internkontroll.

Som ledd i internkontrollen kan administrasjonssjefen ha plikt til å sette i gang kontrolltiltak overfor ansatte, og må i så fall følge arbeidsmiljølovens regler om kontrolltiltak.

Kommunale og fylkeskommunale foretak som er opprettet i medhold av kommuneloven kapittel 11 er en del av kommunen som juridisk person, men har likevel en uavhengig stilling i forhold til den øvrige kommuneadministrasjonen. Det skal alltid ansettes en daglig leder for foretaket, som rapporterer direkte til foretakets styre. Styret igjen er direkte underlagt og rapporterer til kommunestyret/formannskapet eller fylkestinget/fylkeutvalget (eventuelt kommuneråd/byråd eller fylkesråd ved parlamentarisk styreform). Styret har myndighet til å treffe alle avgjørelser som gjelder foretaket og dets virksomhet, og har plikt til å føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Av kommuneloven § 72 framgår det at innenfor styrets myndighetsområde har administrasjonssjefen ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretaks daglige leder. Det er likevel tillagt administrasjonssjefen en viss *tilsynsmyndighet* med kommunale foretak, jf. kapittel 5. Administrasjonssjefen kan således instruere foretakets ledelse om at en iverksettelse av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken. En slik instruks vil gå foran en eventuell instruks fra styret om det motsatte. I viktige saker som skal behandles av eierorganet skal administrasjonssjefen være gitt anledning til å uttale seg, og skal da varsles og ha anledning til å møte i styremøte (ved parlamentarisk styreform er det kommunerådet/fylkesrådets leder som har denne myndigheten). Dersom styret skal fatte vedtak i sak som ikke på forhånd er oppført på sakslisten, skal administrasjonssjefen varsles. Bakgrunnen for denne tilsynsordningen er at kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunens økonomi, og en beslutning i foretaket kan ha konsekvenser for øvrig kommunal virksomhet som administrasjonssjefen har ansvaret for.

3.3.2 Vurdering av behovet for lovendringer

En god administrativ internkontroll kan styrke muligheten både til å forebygge og avdekke misligheter. Gode rutiner på dette området er derfor viktig.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert om det er grunn til å gi mer utførlige og bindende regler om dette. Kommunene varierer imidlertid mye i størrelse og administrativ oppbygning. Kommunene varierer derfor trolig også i behov og utfordringer på dette området. Et mer omfattende og detaljert utformet regelverk for administrativ kontroll vil trolig vanskelig kunne treffe behovet for alle kommuner. Det vil lett kunne bli generelt for noen og for omfattende og detaljert for andre. Departementet er derfor foreløpig blitt stående ved at dette er et område som ikke egner seg godt for ytterligere lovregulering.

Etablering av gode rutiner for internkontroll som er tilpasset den enkelte kommunes virksomhet vil mest hensiktsmessig kunne gjøres av den enkelte kommune selv. Revisors vurdering av kommunens internkontroll vil kunne gi verdifulle innspill. Gjensidig erfaringsutveksling mellom kommuner kan også

bidra til å utvikle gode rutiner og etablering av ”beste praksis”. Kommunenes interesseorganisasjoner kan også yte bidrag på dette området.

Departementet vil i løpet av 2007 sette ut et FOU-oppdrag for å få mer kunnskap om kommunenes praktisering av intern kontroll, med formål å avdekke god og dårlig praksis på området, og eventuelle behov for sentrale initiativ.

3.4 Kontrollutvalgets uavhengighet

3.4.1 Gjeldende rett

Kontrollutvalgets sammensetning og oppgaver framgår av kommuneloven § 77 og forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004.

Det gjelder svært strenge valgbarhetsregler for kontrollutvalget. I tillegg til de som er utelukket fra valg i de alminnelige reglene om valg til kommunale utvalg (kommuneloven § 14 nr. 1), er en rekke personer utelukket fra valg til kontrollutvalget. Utelukket fra valg er ordfører, varaordfører, formannskapsmedlemmer, medlem og varamedlem av kommunale nemnder med beslutningsmyndighet, medlem av kommunerådet og ansatte i kommunen.

For å sikre kontakten med kommunestyret skal minst ett medlem være kommunestyremedlem. Det er ansett for å være av betydning at det er god kontakt mellom kontrollutvalget og kommunestyret etter som dette kan øke sannsynligheten for at kontrollutvalgets vurderinger får gjennomslag i kommunestyret. Dette har også sammenheng med at kontrollutvalget utøver sin myndighet på vegne av kommunestyret. Utover dette står kommunestyret fritt til å velge medlemmer til kontrollutvalget både fra offentlig og privat sektor, så lenge vedkommende har stemmerett ved kommunestyrevalg, og er bosatt i vedkommende kommune.

Kommunestyret kan skifte ut kontrollutvalgsmedlemmer i valgperioden, gjennom nyvalg av hele utvalget. Bestemmelsen kom inn i loven i 2004. Det framgår av forarbeidene at det ble lagt avgjørende vekt på at kontrollutvalget opptrer på kommunestyrets vegne (Ot. prp. nr. 70 (2002-2003)). Dette gir kommunestyret en legitim rett til å kunne skifte ut kontrollutvalgets medlemmer dersom utvalget ikke fungerer etter hensikten. Det er i loven ikke lagt materielle begrensninger på kommunestyrets adgang til å velge utvalget på nytt. Det er heller ikke stilt krav om begrunnelse for det.

Kontrollutvalgets mandat er i utgangspunktet helt generelt: ”kontroll og tilsyn”. Utvalget kan imidlertid ikke overprøve ”politiske hensiktsmessighetsvurderinger”, jf. forskriften § 4. Innenfor denne begrensning kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens/fylkeskommunens virksomhet så lenge det kan defineres som kontroll eller tilsyn. Herunder kan kontrollutvalget for eksempel også etterse om det finnes etiske retningslinjer, og om det er kontinuerlig oppmerksomhet på disse i organisasjonen.

Kontrollutvalgets alminnelige tilsynsansvar er således helt generelt. Kontrollutvalget har også enkelte spesielt angitte konkrete oppgaver som fremgår av lov og forskrift. Disse bestemmelsene presiserer kontrollutvalgets ansvar på særskilte områder:

- Kontrollutvalget skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning, og har således et tilsynsansvar overfor revisjonen – dette gjelder både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.
- Kontrollutvalget skal gi uttalelse om årsregnskapet på basis av revisors beretning.
- Kontrollutvalget skal påse at revisjonsmerknader blir fulgt opp.
- Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon – planen vedtas av kommunestyret.
- Kontrollutvalget skal avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.
- Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp.
- Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper eid av kommunen (alene eller sammen med andre kommuner).
- Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for selskapskontrollen.

3.4.2 Vurdering av behovet for lovendringer

Det framgår av punkt 3.4.1 ovenfor at det gjelder svært strenge valgbarhetsregler for kontrollutvalget. Det er lagt stor vekt på at kontrollutvalget skal opptre uavhengig av kommunens øvrige forvaltning. Dette skal for det første bidra til å sikre at kontrollutvalget rent faktisk opptrer objektivt og uavhengig, gjennom at medlemmene ikke har bindinger til kommunens virksomhet som kan innebære at de kommer i en posisjon der de ville føre kontroll og tilsyn med vedtak og handlinger de selv har vært involvert i. For det andre skal de strenge reglene bidra til å sikre legitimiteten til kontrollutvalgets arbeid, ved at allmennhetens tillit til kontrollutvalgets arbeid antas å bli styrket ved at utvalget framtrer som uavhengig.

Bestemmelser om kontrollutvalgets uavhengighet må utformes under hensyn til at utvalget opptrer på kommunestyrets vegne. Utvalgets myndighet til å føre kontroll og tilsyn er avledet av kommunestyrets kontroll- og tilsynsansvar, og ansvaret for at kontrollutvalget fungerer etter hensikten ligger i siste instans til kommunestyret. I dette ligger det begrensninger på hvor fritt og uavhengig kontrollutvalget kan være. Bestemmelsene om kontrollutvalget må utformes slik at det er balanse mellom disse hensynene.

I et privat lovforslag (dok 8: 45 (2005-2006)) ble regjeringen bedt om å:

1. Fremme forslag om endringer av kommuneloven med sikte på å øke kontrollutvalgets uavhengighet.
2. Legge til rette for en innstramming av adgangen til å avsette kommunale kontrollutvalg.
3. Fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale kontrollutvalg gis adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i den angjeldende kommune.

Forslagsstillerne var av den oppfatning at kontrollutvalgene ”må sikres en langt mer reell uavhengig rolle enn i dag”. Forslaget ble satt inn i en ramme knyttet til bekjempelsen av uheldige forhold og misligheter i kommunesektoren.

Kommunal- og regionalministeren ble bedt om en vurdering av forslaget i brev av 17. mars 2006. I sitt svarbrev skriver statsråden:

”Bestemmelsene om kommunale kontrollutvalg må utformes slik at det etableres en rimelig balanse mellom hensynet til utvalgets uavhengighet, og det forhold at utvalget utøver sin tilsynsmyndighet på vegne av kommunestyret.” (...) ”Forslagsstillerne tar opp relevante og aktuelle problemstillinger. Jeg føler imidlertid behov for å innhente noe mer erfaringsgrunnlag før jeg foretar en endelig vurdering av de spørsmål som er reist. Jeg vil ta initiativ til dette. Et slikt systematisert erfaringsgrunnlag vil kunne gi et bedre bilde av hvorvidt det er et gjennomgående problem at kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene er hemmet av at kontrollutvalget ikke opptrer uavhengig nok. Dersom dette viser seg å være tilfelle, bør det gjøres endringer i gjeldende regelverk”. (...) Etter at et slikt materiale er innhentet vil jeg vurdere hvorvidt det gir grunnlag for å foreslå endringer i regelverket, og informere Stortinget om dette på en egnet måte.”

Stortinget gjorde 14. juni 2006 vedtak om at forslaget i dokument 8: 45 (2005-2006) skulle vedlegges protokollen.

I november 2006 ga Kommunal- og regionaldepartementet Nordlandsforskning i oppdrag å gjøre en kartlegging av kommunale kontrollutvalgs uavhengighet, med særlig henblikk på de forhold som er tatt opp i dok. 8: 45 (2005-2006). Resultatene ble presentert i en rapport i februar 2007: NF-rapport nr. 4/2007 - *Kommunale kontrollutvalg – uavhengighet eller flertallsdiktatur?*

Denne rapporten gir ikke grunnlag for å si at kontrollutvalgenes uavhengighet oppfattes som svak. I Nordlandsforskningens rapport oppsummeres hovedfunnene slik (side 59):

”Denne rapportens hovedkonklusjon peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av kontrollutvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn og opposisjonsledere. Det er likevel ikke slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen med kontrollutvalg som kan drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.

For det første er det betimelig å sette spørsmålstegn ved hva som egentlig representerer en ”stor” eller ”liten” utfordring når det gjelder kontrollutvalgenes uavhengighet. Selv om vår hovedkonklusjon er at kontrollutvalgenes uavhengighet bare i liten grad representerer et problem, kan svak uavhengighet likevel være en betydelig utfordring i de konkrete tilfellene hvor dette faktisk oppleves – selv om dette ser ut til å gjelde for et lite mindretall av kommuner. For det andre er det et spørsmål knyttet til hva myndighetene eventuelt kan gjøre for å ytterligere styrke kontrollutvalgenes uavhengighet, gitt at man ønsker å iverksette noen form for tiltak. Debatten omkring dette har i så måte satt spørsmålstegn ved om det er behov for å endre lovverket. Gitt at det særlig er faktorer som partipolitisk lojalitet og kompetanse som har betydning for kontrollutvalgenes uavhengighet, kan det være betimelig å spørre om lovendringer er det eneste, enn si viktigste, virkemidlet i denne sammenhengen. For det tredje er det viktig å presisere at kontrollutvalgenes rolle som uavhengige organer nødvendigvis må ha en begrensning.

”Fullstendig uavhengighet” er åpenbart en illusjon og neppe heller en ønskelig tilstand; uten nære koblinger til kommuneorganisasjonen for øvrig vil ikke utvalgene kunne fylle sin funksjon. I så måte er det en prinsipiell avveining knyttet til hvor grensene for uavhengighet skal trekkes, og hva grensemarkørene skal bestå i. Å operere med en oppfatning om at kontrollutvalgene enten er ”uavhengige” eller ”avhengige” er neppe et fruktbart utgangspunkt for en slik debatt.”

I debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet har særlig to forhold vært fremhevet. Det har vært hevdet at kommunestyrets adgang til å velge et nytt kontrollutvalg i løpet av valgperioden svekker utvalgets uavhengighet. Videre har

det vært reist spørsmål om hvorvidt et mindretall i utvalget har for dårlige muligheter til å reise saker, kreve granskning mv. Det bør også vurderes om et mindretall i utvalget skal gis rett til å kreve iverksatt granskning av enkelte sider av kommunens virksomhet. Dette reiser prinsipielle spørsmål. Et grunnleggende prinsipp i kommunalforvaltningen er at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Unntak krever tungtveiende grunner. Nedenfor er spørsmålet om kommunestyrets adgang til nyvalg og mindretallets rettigheter drøftet hver for seg.

Vurdering av uavhengighet på generelt grunnlag

Departementet har også vurdert om det er grunn til å gå nærmere inn på en *generell vurdering* av utvalgenes uavhengighet i tillegg til de konkrete forhold som er nevnt ovenfor. Nordlandsforsknings rapport gir imidlertid liten støtte til en antakelse om at det mer generelt skulle være gjennomgående svakheter ved kontrollutvalgenes uavhengighet. Rapporten peker imidlertid på enkelte forhold som kan svekke kontrollutvalgets uavhengighet.

Jo mer partiløje medlemmene i kontrollutvalget er, jo mer svekker dette uavhengigheten. Lav kompetanse hos kontrollutvalgets medlemmer svekker også utvalgets uavhengighet.

Videre vil en sterk administrasjonssjef i kommunen kunne ha negativ innvirkning på uavhengigheten. Det samme gjelder dersom sterke interessegrupper engasjerer seg i en sak.

Forholdet til partiløjalitet er berørt i begrunnelsen for forslaget i dok. 8: 45 (2005-2006). I bakgrunnen for forslaget heter det blant annet:

”Faren er tilstede for at dagens ordning ikke fungerer etter hensikten, da den kommunale konsensuskulturen gjør at et aktivt kontrollutvalg undertiden oppfattes som et ”problem”, og at medlemmene av dette i for stor grad blir oppfattet som de politiske partienes forlengede arm. Forslagsstillerne kjenner til at flere kontrollutvalg bruker mer tid på å være ”populær” hos enten fylkesrådmann eller fylkestingets gruppeledere, enn å gjøre det som et reelt uavhengig kontrollutvalg bør gjøre.”

De forhold som her er nevnt kan påvirke utvalgets uavhengighet i negativ retning. Samtidig er det imidlertid forhold som det er vanskelig å regulere i lov. For eksempel er de folkevalgtes partiløjalitet et trekk som neppe lar seg styre gjennom lovbestemmelser. Et mulig botemiddel mot effekten av partiløjalitet kan likevel være å styrke mindretallets rettigheter, se drøftelse nedenfor.

Når det gjelder det reelle ”styrkeforholdet” mellom kommunens administrasjon og kontrollutvalget, er dette et forhold det er vanskelig å lovregulere. Det er også vanskelig å utforme lov- eller forskriftsbestemmelser som svekker interessegruppers reelle innflytelse.

Når det gjelder kontrollutvalgenes kompetanse, er dette et forhold som kan ligge bedre til rette for lovregulering. Spørsmålet om å stille krav til en mer ”profesjonell” sammensetning av kontrollutvalget ble berørt i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Det ble blant annet pekt på at man kunne rendyrke utvalgets funksjon som et kontrollorgan, gjennom at utvalget kunne få en tydeligere rolle som et kollegium av folkevalgte kontrollører eller revisorer (side 52). Det ble blant annet vist til ordningen med ”förtroendevalde” (folkevalgte) revisorer i Sverige.

Departementet kom imidlertid til at de beste grunner talte for å opprettholde kontrollutvalget som et lekmannsorgan.

Et krav til kvalifikasjoner for å kunne bli valgt til medlem av kontrollutvalget ville bryte med hevdvunne prinsipper for sammensetningen av folkevalgte organer i kommunen. Det vil også være problematisk å utforme krav til kvalifikasjoner som kunne være dekkende for utvalgets mangesidige arbeid. Et slikt krav vil lett bli så generelt at det i tillegg til å være vanskelig å håndheve også vil ha liten effekt. Dersom det skulle stilles mer presise krav til kompetanse ville det også kunne gjøre ansvarsforholdet mellom revisjonen – som utfører sitt arbeid på selvstendig faglig ansvar – og kontrollutvalget utydelig.

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at det ikke vil foreslå bestemte krav til faglige kvalifikasjoner hos utvalgets medlemmer. Det vil likevel være grunn for kommunestyret til å legge vekt på å finne personer med den nødvendige erfaring, faglige kompetanse og personlige integritet som gjør dem til velegnede kandidater. Dette er imidlertid et spørsmål som kommunestyret selv bør ta stilling til ved oppnevning av utvalget, og som ikke egner seg godt for lovregulering.

Adgangen til å velge kontrollutvalget på nytt i valgperioden

Problemstillingen er om bestemmelsen som gir kommunestyret mulighet til å skifte ut kontrollutvalgsmedlemmene i løpet av valgperioden svekker utvalgets uavhengighet.

Dersom dette er tilfellet, kunne et mulig tiltak for å styrke kontrollutvalgets uavhengighet være å fjerne kommunestyrets mulighet til å velge utvalget på nytt i løpet av valgperioden. Adgangen til å velge kontrollutvalget på nytt gir mulighet til å velge på nytt et kontrollutvalg som ikke fungerer etter hensikten, men kan også føre til misbruk i den forstand at det også gir mulighet til å velge på nytt et kontrollutvalg som oppfattes som ”brysomt”. Spørsmålet ble vurdert i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) side 53-54. Det ble der lagt avgjørende vekt på at det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kontrollsystemene i kommunen, og at kommunestyret derfor også bør ha innflytelse over sammensetningen av utvalget gjennom en rett til å foreta nyvalg.

Det er vanskelig å se at det er kommet til ny informasjon som gir grunnlag for å endre oppfatning på dette punkt. Departementet har her lagt vekt på at det i Nordlandsforsknings rapport ikke er grunnlag for anta at retten til velge kontrollutvalget på nytt innebærer en vesentlig svekkelse av utvalgets uavhengighet.

Det fremgår av rapporten at bare om lag 6 prosent av respondentene er helt eller delvis enige i at kommunestyrets adgang til å oppløse kontrollutvalget/velge nytt utvalg påvirker kontrollarbeidet negativt. Om dette heter det videre blant annet (side 44):

”Dette er et av argumentene som Stortingets opposisjon har uttrykt bekymring over, og som man mente er med på å svekke uavhengigheten. Resultatene fra vår undersøkelse viser langt på vei at denne bekymringen er nærmest grunnløs. Det man sikter til er at man vil være forsiktig med å iverksette nødvendige kontrolltiltak dersom dette innebærer at man må trække folk på tærne. Dermed vil kommunestyrets oppløsningsrett ha en negativ effekt på arbeidet. Men det kan også tenkes en nærmest omvendt situasjon, nemlig at kontrollutvalget faktisk vil iverksette kontroll slik

som det forventes av dem. I motsatt fall vil jo unnlatelse av å iverksette kontroll også kunne medføre at kontrollutvalget blir avsatt.”

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å oppheve kommunestyrets adgang til å velge kontrollutvalget på nytt. De prinsipielle sider ved dette spørsmålet ble inngående vurdert i Ot.prp. nr. 70 (2002-2003).

Mindretallets rettigheter

Et annet spørsmål som har vært fremme i debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet er om mindretallet bør gis spesielle rettigheter. I et privat lovforslag i dok 8: 45 (2005-2006) ble regjeringen bedt om å fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i kommunale kontrollutvalg gis adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i den angjeldende kommune.

Nordlandsforskning omtaler dette forholdet i sin rapport. Svært få av respondentene (om lag 5 prosent) er helt eller delvis enig i at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget. Om dette heter det blant annet (side 44):

”I denne sammenheng er det ingen signifikant statistisk forskjell mellom utvalgsmedlemmer som tilhører det politiske flertallet og det politiske mindretallet i utvalget. Slik sett kan man si at datamaterialet ikke gir støtte til den bekymringen i Stortingets opposisjon som var utgangspunktet for det private lovforslaget som skulle styrke kontrollutvalgenes uavhengighet. Noen av hovedargumentene bak dette lovforslaget var jo nettopp at kontrollutvalgenes uavhengighet var svekket både på grunn av kommunestyrets oppløsningsrett, at det politiske flertallet hindrer mindretallets mulighet for å ta opp saker i kontrollutvalget og gjennom at kontrollutvalgene i praksis unngår å ta opp kontroversielle saker som kan skape politiske motsetninger i kommunestyret. Som vi ser er det svært få av våre respondenter som er enige i disse påstandene.”

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at dette i praksis bare i liten grad blir opplevd som et problem. Det kan likevel være slik at det av prinsipielle grunner bør vurderes å gi mindretallet særskilte rettigheter i kontrollutvalget.

Som det fremgår ovenfor er det et grunnleggende prinsipp i kommunalforvaltningen at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Unntak fra dette vil etter departementets oppfatning kreve tungtveiende grunner. Vurderingen av spørsmålet om å gi kontrollutvalgets mindretall spesielle rettigheter må ses på bakgrunn av dette.

Om ordningen i Stortinget og begrunnelsen for den

I dok. 8: 45 (2005-2006) ble det blant annet vist til ordningen i Stortinget. Bestemmelsene om mindretallets rettigheter i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite fremgår av Stortingets forretningsorden. For eksempel har et kvalifisert mindretall (en tredel) initiativrett og har derved mulighet til å få en sak reist og belyst av Stortinget i plenum (Stortingets forretningsorden § 12). Dette innebærer at et mindretall i komiteen kan ta opp en sak på eget initiativ uten at saken er oversendt fra Stortinget. Videre kan en tredel av komiteens medlemmer kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker. Disse endringene kom inn i Stortingets forretningsorden på bakgrunn av Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Innstillingen ble avgitt på grunnlag av dokument nr. 14 (2002-2003) ”Rapport til

Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning” (det såkalte Frøilandutvalget).

Frøilandutvalget viser i sin begrunnelse for forslaget blant annet til at:

”Etter dagens regler kreves det alminnelig flertall for å initiere en sak. Så langt utvalget kjenner til har dette i de fleste sakene vært ukontroversielt, men ved noen tilfelle har det vært uenighet. Utvalget har derfor vurdert om et mindretall av komiteens medlemmer bør gis adgang til å kreve at det innledes undersøkelser og avgis innstilling til Stortinget. (...) Mindretallet gis dermed mulighet til å få en sak belyst og debattert i plenum, uten at et flertall i komiteen kan motsette seg dette. Etter utvalgets oppfatning vil dette være et prinsipielt viktig bidrag til å styrke Stortingets kontrollfunksjon. Ved at forslaget er begrenset til å iverksette granskning og vurdering, uten at det er tale om å gi formell tvangsmyndighet, vil dette heller ikke virke ødeleggende på regjeringens styringsevne.”

I utvalgets prinsipielle vurderinger er det blant annet vist til at en rekke av Stortingets kontrollbeføyelser avhenger av flertallets velvilje. Videre heter det (side 27):

”Samtidig er det ikke gitt at flertallet ønsker å føre kontroll, selv ikke i saker der det kan være begrunnet mistanke om feil og mangler. Før 1884 kunne man normalt regne med det. Men under et parlamentarisk styresett har regjeringsfraksjonen historisk sett ofte motsatt seg granskinger og kontrolltiltak som kunne medføre kritikk av regjeringen, og svekke denne. Forskjellen mellom flertalls- og mindretallsregjeringer har derfor vært av stor betydning for kontrollaktiviteten. Under mindretallsregjeringer er opposisjonens muligheter til å føre kontroll ofte store. Under sterke flertallsregjeringer er muligheten mindre. En slik regjering vil i praksis effektivt kunne motsette seg berettigete krav om granskning. Samtidig er det nettopp under slike regjeringer at behovet for reell kontroll kan være størst.”

Utvalget viser deretter til at det ikke er uvanlig med slike regler i andre lands konstitusjoner – mens Stortinget (på det tidspunkt) hadde få slike regler. Utvalget ga også uttrykk for at de manglende rettigheter for mindretallet til en viss grad ble oppveid av den enkelte representants rettigheter og posisjon, og det vises bl.a. til adgangen til å fremsette forslag og til spørreordningene. Det er også vist til at i den grad Stortingets kontroll følger faste rutiner er det vanskelig for flertallet å stoppe en sak, selv om det kunne ha interesse av det. Flertallet kan for eksempel vanskelig hindre Riksrevisjonen i å oversende en kritisk rapport, eller motsette seg en granskning av statsrådsprotokoller og embetsutnevnelser.

Utvalget kom likevel til at det på prinsipielt grunnlag var grunn til å styrke mindretallets kontrollmuligheter. Om dette heter det videre:

”Utvalget mener likevel på prinsipielt grunnlag at det er grunn til å styrke mindretallets kontrollmuligheter. Det er i pakt med grunnleggende konstitusjonell teori å gi et politisk mindretall muligheter til å avdekke maktmisbruk og mangler. Derimot kan det drøftes hva som er det rette balansepunktet. På den ene siden må mindretallet gis tilstrekkelige muligheter til å kunne avdekke reelle og alvorlige feil og mangler. På den annen side vil en altfor omfattende kontrolladgang for et kritisk mindretall kunne virke destruktivt, og ødeleggende for regjeringens styringsmuligheter. På denne bakgrunn har utvalget vurdert hvordan og i hvilken grad mindretallets kontroll best kan og bør sikres gjennom nye reformer. De tiltak det kan være tale om er slike som gir et kvalifisert mindretall av en viss størrelse rett til å sette i gang granskning, eller innhente informasjon. Det er ikke tale om å gi mindretallet formell reaksjonsmyndighet.”

Begrunnelsen for ordningen i Stortinget er nært knyttet til det parlamentariske system. Frøilandutvalget viser til at det etter innføringen av parlamentarismen har regjeringsfraksjonen ofte motsatt seg granskinger og kontrolltiltak som kunne medføre kritikk av regjeringen og svekkelse av denne. Det er vist til at forskjellen mellom flertalls- og mindretallsregjeringer har vært av stor betydning for kontrollaktiviteten.

Styringssystemet i kommunene bygger i hovedsak ikke på det parlamentariske system. Bare et fåtall kommuner og fylkeskommuner har pr. i dag innført parlamentarisk styresett. Styreformene i det store flertall kommuner bygger således på formannskapsmodellen, hvor motsetninger mellom flertall og opposisjon normalt ikke er like fremtredende. Samtidig gir Nordlandsforsknings rapport liten støtte til en antakelse om at et flertall motsetter seg berettigede krav om granskning. I rapporten heter det om dette blant annet:

”Det er svært få (5,1%) [av respondentene] som er helt eller delvis enig i at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget.” (s. 58).

Etter *departementets vurdering* er det på denne bakgrunn vanskeligere å begrunne særskilte rettigheter for et mindretall i de kommunale kontrollutvalgene, enn det er for et mindretall i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. Riktignok kan det tenkes en mulighet for at et flertall kan motsette seg berettiget granskning, og at det således rent prinsipielt vil kunne begrunne en mindretallsrett til å kreve granskning. Dette må imidlertid veies mot prinsippet om at beslutninger i kommunale organer treffes av et flertall. Det må også veies mot risikoen for at et mindretall kan iverksette granskning også i saker hvor det ikke er grunnlag for det.

Ettersom krav om rettigheter for et mindretall kan synes å stå sterkere i et parlamentarisk system, kunne en mulig ordning være at mindretallsretter ble knyttet til kommuner med parlamentarisk styreform. Et alternativ kan derfor være å innføre en slik bestemmelse for kommuner med parlamentarisk styreform.

Departementet har imidlertid ikke informasjon om hvorvidt dette oppleves som et problem i kommuner med parlamentarisk styringsform. Det er derfor ønskelig med innspill fra parlamentarisk styrte kommuner i høringsrunden.

Ordningen med mindretallsretter i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite er forankret i Stortingets forretningsorden. Et spørsmål kan være om den enkelte kommune kan gi mindretallet slik rett i reglement e.l. Kommuneloven er neppe til hinder for dette. Flertallet vil imidlertid alltid stå fritt til å endre mindretallsretter som flertallet har etablert.

Enkelte kommuner praktiserer en ordning der opposisjonen har flertall i kontrollutvalget. Dette kan gi kontrollutvalget styrket legitimitet. Det kan imidlertid også gi grunnlag for mistanke om ”politisk omkamp” forkledd som en kontroll- og tilsynssak.

Departementet har under en viss tvil kommet til at det ut fra en samlet vurdering ikke synes å være grunnlag for å lovfeste bestemte rettigheter for et mindretall i kontrollutvalget. Det er ved denne vurderinger lagt vekt på det i praksis ikke synes å være et problem at et flertall motsetter seg berettigede granskninger, og at det i et styringssystem som er basert på flertallsprinsippet/konsensusprinsippet ikke har en like sterk begrunnelse som i et parlamentarisk system. Departementet ber om

synspunkter fra parlamentarisk styrte kommuner angående erfaringene fra virksomheten i kontrollutvalget med hensyn til flertalls- og mindretallskonstellasjoner, særlig om flertallet i kontrollutvalget motsetter seg berettiget granskning.

Interkommunale kontrollutvalg?

Kommuneloven gir i dag ikke anledning til å etablere felles (interkommunale) kontrollutvalg med representanter fra flere kommuner. I "Forum for etikk i kommunesektoren" ble det reist spørsmål om ikke det burde være anledning til å etablere interkommunale kontrollutvalg. Et interkommunalt kontrollutvalg kan innebære at utvalget oppleves å ha en noe større avstand til den enkelte kommune. Tilsynelatende kan dette gjøre at utvalget fremtrer som mer uavhengig av den enkelte kommune.

På den annen side er kontrollutvalget et organ som opptrer på vegne av det enkelte kommunestyre i den enkelte kommune. Kontrollutvalgets myndighet til å føre kontroll og tilsyn er avledet av kommunestyrets kontroll- og tilsynsansvar som øverste tilsynsorgan i kommunen. Kontrollutvalget er således kommunestyrets redskap for å utøve det tilsynsansvar som ligger til kommunestyret, og kommunestyret har ansvar for at tilsynet blir tilfredsstillende utført. Dette forhold vil også måtte ivaretas ved en eventuell ordning med interkommunale kontrollutvalg. For et interkommunalt kontrollutvalg ville det derfor eventuelt måtte bygges inn mekanismer som sikrer at det enkelte kommunestyret har de styringsmuligheter overfor det interkommunale kontrollutvalget som er nødvendig for å kunne ivareta sitt ansvar som øverste tilsynsorgan. Dette ville igjen reise spørsmål ved hvilken gevinst som ligger i etablering av et interkommunalt kontrollutvalg når det gjelder uavhengighet.

Et interkommunalt kontrollutvalg sammensatt med representanter fra flere kommuner vil imidlertid vanskelig kunne gjennomføres uten å i en viss grad bryte ansvarslinjene til det enkelte kommunestyret. Dette kan også svekke mulighetene for et effektivt og målrettet tilsyn i forhold til den enkelte kommunes særskilte utfordringer. Et interkommunalt kontrollutvalg vil nødvendigvis måtte dele sin oppmerksomhet på flere kommuner, hvor prioriteringer og fokusområder kan være ulike. Det kan også være grunn til å stille spørsmål om hvorvidt et interkommunalt kontrollutvalg vil være tilstrekkelig fortrolig med de enkelte kommuners spesielle utfordringer. Uten nære koblinger til kommuneorganisasjonen for øvrig vil ikke utvalget kunne fylle sin funksjon på en god måte.

Det er i dag anledning til å samarbeide interkommunalt om kontrollutvalgets sekretariatsfunksjon. Dette kan gi gevinster i forhold til kompetanse og ressurser i kontrollutvalgets saksforberedelses- og iverksettingsapparat. Etter departementets vurdering synes dette som et mer hensiktsmessig virkemiddel enn at selve kontrollutvalget etableres som et interkommunalt organ.

Funnene i Nordlandsforsknings rapport gir heller ikke grunn til å anta at kontrollutvalgenes uavhengighet gjennomgående er for svak. Interkommunale kontrollutvalg kan imidlertid tenkes å styrke utvalgene på andre måter, for eksempel gjennom at det vil være lettere å finne fram til personer med erfaring, kompetanse og interesser som gjør dem til velegnede kontrollutvalgsmedlemmer. Som det fremgår ovenfor er det imidlertid også hensyn som taler i mot.

Departementet har hatt henvendelser med spørsmål om mulighetene for å etablere en forsøksordning med etablering av interkommunale kontrollutvalg med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning. Dersom et slikt forsøk ble etablert, kunne dette gi erfaringer til å belyse om en ordning med interkommunale kontrollutvalg er fordelaktig, og det ville i så fall være naturlig å komme tilbake til spørsmålet. Det er imidlertid usikkert om et slikt forsøk ligger innenfor forsøkslovens rammer. Dette vil måtte vurderes dersom søknader om forsøk på dette området skulle bli fremmet. Inntil et erfaringsgrunnlag basert på eventuell forsøksvirksomhet foreligger, er det departementets oppfatning at det ikke synes å være noe påtrengende behov som tilsier at det bør åpnes for etablering av interkommunale kontrollutvalg. Det foreslås derfor ikke lovregulering i dette høringsnotatet.

3.5 Revisjon av kommuner

3.5.1 Gjeldende rett – oversikt over reglene om revisjon av kommuner og fylkeskommuner

I 2004 ble det gjort vesentlige endringer i regelverket for kommunal revisjon. Tidligere var det ikke adgang for private revisjonsfirma til å ta oppdrag som revisor for kommuner. Revisjon av kommuner skulle skje gjennom egen revisjon i den enkelte kommune, eller gjennom interkommunalt samarbeid om revisjon.

Kommunene har etter lovendring i 2004 anledning til selv å velge om de vil ha egne ansatte revisorer i kommunen, etablere et interkommunalt samarbeid om revisjon eller sette revisjonen ut til revisjonsfirma som opptrer i markedet. I forbindelse med lovendringene ble det vurdert alternativer til å åpne for konkurranseutsetting, blant annet statlig pålegg om større interkommunale enheter, eller etablering av en landsdekkende enhet gjennom statlig pålegg. Dette alternativet ble imidlertid forkastet. De fleste revisjonsenheter er i dag interkommunale, etablert gjennom avtale mellom flere kommuner. Utviklingen har gått i retning av stadig færre og større og enheter. Hittil (2007) har bare et fåtall kommuner satt ut revisjonen til private revisjonsfirmaer.

Revisjon av kommuner skal omfatte både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, jf. kommuneloven § 78. Revisjonen skal gjennomføres i henhold til ”god kommunal revisjonsskikk”. Begrepet har i hovedsak samme innhold som begrepet ”god revisjonsskikk” i privat sektor. Det dreier seg om en rettslig standard, hvor innholdet i begrepet vil være normert av kommunelovens bestemmelser om revisjon, forskrifter gitt med hjemmel i loven, og retningslinjer og normer som fastsettes av aktørene på dette revisjonsområdet.

Som et ledd i revisjonen skal revisor se etter at den revisjonspliktiges ledelse har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte, og med forsvarlig kontroll, jf. forskrift om revisjon § 3 tredje ledd. Ansvaret for at det er etablert en tilfredsstillende internkontroll i kommunen ligger til administrasjonssjefen eller kommunerådet. I den utstrekning det følger av god kommunal revisjonsskikk skal revisor altså gjøre en vurdering av den interne kontroll i virksomheten. Det siktes her til internkontroll i mer snever forstand, dvs. for eksempel hvilke rutiner og systemer som er etablert for inn- og utbetalinger osv.

Revisor skal gjennom revisjonen også bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Konstateres det misligheter ved revisjon, eller på annen måte, skal revisor straks sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av innberetningen til administrasjonssjefen eller kommunerådet, jf. forskrift om revisjon § 3 siste ledd.

Denne bestemmelsen omhandler revisors oppgaver i forbindelse med misligheter og feil. I departementets merknader til bestemmelsen i rundskriv H-15/04 heter det om dette:

”Begrepet ”feil” refererer til utilsiktede feil i regnskapet. Begrepet ”misligheter” benyttes om uredelige handlinger med sikte på å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel. Regnskapsrevisjon er i utgangspunktet innrettet mot å avdekke feil. I tillegg gjør revisor en vurdering av risikoen for at det kan foreligge misligheter. Dersom revisor kommer til at det foreligger indikasjoner på at det kan foreligge misligheter vil han/hun innrette revisjonen slik at mistanken blir bekreftet/avkreftet. I den grad det avdekkes noe, foreligger det en plikt til å rapportere. Ettersom kontrollutvalget i loven er tillagt et særskilt tilsyns- og kontrollansvar, er det (...) slått fast det skal rapporteres til kontrollutvalget. Rapportering til den revisjonspliktiges ledelse i forbindelse med at det avdekkes feil og misligheter vil skje i henhold til de revisjonsstandarder som er fastsatt for dette. I bestemmelsen er revisor pålagt en plikt til å sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget straks det oppdages misligheter. Deretter pålegger bestemmelsen revisor en plikt til – i den grad det er mulig for revisor – å undersøke saksforholdet nærmere. Dersom kontrollutvalget skulle være innblandet i straffbare forhold må revisor vurdere om det bør rapporteres til kommunestyret direkte, uten å gå veien om kontrollutvalget. Hvilken instans i kommunen/fylkeskommunen som skal kunne melde en sak til politiet, vil bero på kommunens/fylkeskommunens eget delegasjonsreglement. Det er anledning til å legge slik myndighet til kontrollutvalget, men kontrollutvalget har ikke slik myndighet direkte etter forskriften om kontrollutvalg. Revisor kan også selv anmelde forholdet til politiet, men er ikke pliktig til det etter denne forskrift.”

Forvaltningsrevisjon har det samme innhold som i Riksrevisjonens definisjon av forvaltningsrevisjon, dvs. at det dreier seg om systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Revisor kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Som et motstykke til dette har revisor som hovedregel plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen. Unntak kan følge av revisors oppgaver etter kommuneloven, forskrifter gitt i medhold av loven, eller ved at den som opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde.

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. av 15. juni 2004 fastslår blant annet at revisor uten hinder av taushetsplikt kan avgi forklaring og framlegge dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag eller andre tjenester til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Revisor kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester framkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. (§ 21). Der revisor anmelder et forhold til politiet, er det ikke noe krav etter forskriften at kontrollutvalget underrettes, men som regel vil det være naturlig.

En praktisk viktig virkemiddel i forbindelse med bekjempelse av misligheter kan være den adgang til informasjonsutveksling mellom skattemyndighetene og revisor som ligger i forskriften § 21 andre ledd. Uten hinder av revisors taushetsplikt kan revisor gi opplysninger til skatteetaten om en persons forbindelse med kommunen eller fylkeskommunen, der det er nødvendig for å fremme skatteetatens kontrolloppgaver etter lov, forskrift eller instruks.

I Kommunal- og regionaldepartementets merknader til bestemmelsen i rundskriv H-15/04 heter det blant annet:

”Annet ledd gjør unntak fra revisors taushetsplikt i den utstrekning det er nødvendig for å fremme skatteetatens kontrolloppgaver. Med skatteetaten siktes det til Skattedirektoratet, fylkesskattekontorene, ligningskontorene, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Sentralskattekontoret for storbedrifter. Revisor omfatter alle revisorer som har revisjonsoppdrag for kommuner eller fylkeskommuner. Bestemmelsen pålegger ingen informasjonsplikt, men gir en adgang til informasjonsutveksling. Bestemmelsen er tatt inn for å muliggjøre et fortsatt samarbeid mellom skatteetaten og den som har revisjonsoppdrag for en kommune/fylkeskommune i samsvar med ”Retningslinjer for kontrollsamarbeid mellom kommunerevisjonene og skatteetaten”, utgitt av Skattedirektoratet 15. november 1995. Jf. også rundskriv H-32/95 fra daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet.”

Samarbeid på dette området er ikke obligatisk. Regelverket gir imidlertid de nødvendige unntak fra taushetsplikt for å inngå et slikt samarbeid. Retningslinjene gir nærmer veiledning om hvordan et samarbeid kan gjennomføres.

De tidligere retningslinjene er nylig revidert. De nye retningslinjene har tittelen: ”Retningslinjer for samarbeid mellom Skatteetaten og revisorer som reviderer kommuner”, og er utgitt av Skattedirektoratet 15. oktober 2006. Retningslinjene er utformet slik at de skal hjelpe etatene til felles mål med å avdekke skatte- og avgiftsunndragelser og forebygge, og eventuelt avdekke, misligheter i kommuner, fylkeskommuner og statlig forvaltning.

Retningslinjene inneholder en nærmere redegjørelse for formålet med samarbeidet, om opplysnings- og taushetsplikt, viktige samarbeidsområder og enkelte eksempler på samarbeidsområder. Eksempelene er ikke uttømmende, og må derfor suppleres gjennom praksis.

Departementet har i brev av 26. februar 2007 til kommuner, fylkeskommuner og revisorforeningene anbefalt at revisorer som reviderer kommuner og fylkeskommuner inngår et slikt samarbeid som retningslinjene legger opp til, og at kommuner og fylkeskommuner videreformidler denne anbefalingen til kommunens revisor.

Særlig om kontroll med fristilte enheter

Etter kommuneloven § 77 nr. 5 skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. Bestemmelsene om selskapskontroll kom inn i loven i 2004. Kommuneloven hadde tidligere ikke bestemmelser om selskapskontroll.

I lovens § 80 er kommunens/fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor gitt samme rett til opplysninger og til å foreta undersøkelser i heleide selskaper som Riksrevisjonen har etter aksjeloven § 20-6. Denne retten gjelder overfor interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6 og i aksjeselskaper der en

kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Bestemmelsen gir kommunestyret/fylkestinget hjemmel til å fastsette nærmere regler om kontrollen med selskaper.

Nærmere regler om selskapskontrollens innhold framgår av forskrift om kontrollutvalg kapittel 6. Her framgår blant annet at kontrollutvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret selv, som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planen. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om gjennomførte kontroller.

Forskriften stiller opp enkelte minimumskrav til det materielle innholdet i selskapskontrollen. Kontrollen skal innebære en vurdering av om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, og kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Det ligger således i selskapskontrollen at den som utøver kontrollen må gjøre de undersøkelser som er nødvendig for å gi en kvalifisert vurdering av forvaltningen av eierinteressene. Denne delen av selskapskontrollen er obligatorisk. Av forskriften § 14 annet ledd framgår at selskapskontrollen også kan omfatte forvaltningsrevisjon i selskapet. Dette er imidlertid ikke obligatorisk.

For interkommunale selskaper og i aksjeselskaper der en kommune alene eller sammen med andre kommuner eier alle aksjer, har kontrollutvalget og den som gjennomfører selskapskontrollen i praksis, samme innsynsrett som det Riksrevisjonen har overfor heleide statlige aksjeselskaper.

3.5.2 Vurdering av behovet for lovendringer

Skjerpede krav til uavhengighet?

I et privat lovforslag, Dokument 8: 13 (2006-2007), er det foreslått skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor. Forslaget lyder: ”Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendringer for å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i framtiden stilles like strenge krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisors uavhengighet i privat sektor.”

Kommunal- og regionalministeren har i brev av 15. januar 2007 gitt sin vurdering av forslaget. I brevet heter det bl.a.:

”De gjeldende bestemmelser om kommunal revisors uavhengighet er svært strenge, og regulerer hvilken tilknytning revisor og revisors nærstående kan ha til den kommune vedkommende er revisor for. Som det fremgår av lovforarbeidene er reglene imidlertid basert på at kommunene fortsatt skal ha anledning til å velge en ordning hvor revisor(ene) er ansatt i kommunen eller i en interkommunal revisjonsenhet.

Dersom revisorloven – eller dens bestemmelser om uavhengighet – skal gjelde for kommunal revisjon, vil det innebære at kommunens revisor ikke kan være ansatt i en kommune vedkommende er revisor for. Det vil også innebære at revisor ikke vil kunne være ansatt i et revisjonsforetak som kommunen eier eller er medeier i. Revisorlovens krav til revisjonsselskaper innebærer også at de interkommunale revisjonsenhetene som i dag reviderer flertallet av kommuner ikke vil kunne videreføres.

Dette vil innebære at regimet for kommunal revisjon vil måtte endres fra en adgang til konkurranseutsetting, til en ordning hvor det i praksis vil være plikt til konkurranseutsetting av revisjonen. Videre vil kommunalt eide revisjonsenheter ikke kunne delta i en slik konkurranse.

Etter min oppfatning vil det være hensiktsmessig å vinne erfaring med hvordan ordningen med kommunal revisjon fungerer etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting, før det eventuelt vurderes endringer i regelverket.

Dessuten pågår det forskning for å evaluere ordningen med konkurranseutsetting. Et forprosjekt er gjennomført i regi av Norges Forskningsråd. Dette blir fulgt opp av et hovedprosjekt, hvor en rekke aspekter knyttet til kommunal revisjon vil være tema. I St. prp. nr. 1 er det foreslått å sette av midler til dette. Dette er omtalt på s. 35, hvor det heter: "Det blir foreslått en bevilgning på 11,5 mill. kr i 2007 til forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Midlene vil bli brukt til videreføring av DEMOSREG-programmet og til evaluering av ordningen med konkurranseutsetting av revisjonstjenester."

Dersom erfaring eller forskning skulle vise at det knytter seg betenkelige sider til kommunal revisjon i forhold til uavhengighetsspørsmålet, vil jeg komme tilbake til temaet."

Forslaget i Dokument 8: 13 (2006-2007) ble behandlet i Stortinget 8. mars 2007. Forslaget ble ikke bifalt. Dette var i tråd med innstillingen fra komiteen (se Kommunal- og forvaltningskomiteens Innst. S. nr. 131 (2006-2007)).

Etter departementets vurdering er det vanskelig å se store behov for å gjøre større endringer i regelverket om revisjon nå. Det er ikke avdekket særskilte mangler i regelverket som kan antas å hemme revisors muligheter til å avdekke uheldige forhold. Dette antas å mer være en utfordring knyttet til spørsmålet om hvilke ressurser som blir stilt til rådighet for revisjonen, enn til svakheter i regelverket.

Departementet vurderer det slik at det i dag heller ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag til å gjøre vesentlige endringer i bestemmelsene om revisjonens uavhengighet. Før det eventuelt kan bli aktuelt å vurdere dette på nytt bør man avvente den igangsatte forskning vedrørende ordningen med konkurranseutsetting av revisjonen.

Revisors innsyn hos kommunens leverandører mv.

Det kan imidlertid være grunn til å vurdere nærmere om revisorer som reviderer kommuner har eller bør ha samme rett til innsynsrett som det Riksrevisjonen har etter lov om Riksrevisjonen § 12 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen har Riksrevisjonen samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor blant annet "private som leverer varer eller tjenester til staten".

Bestemmelsen i lov om Riksrevisjonen § 12 fjerde ledd lyder:

"Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan kreve overfor

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten."

Dette er en ny bestemmelse som sikrer Riksrevisjonen adgang til å innhente opplysninger m.m. fra f.eks. private rettssubjekter og kommunale organer/virksomheter som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver

finansiert med statlige midler. Statlig forvaltningsmyndighet omfatter både direkte lovregulert og delegert myndighet. Forutsetningen for innsyn er at det inngår som en del av Riksrevisjonens oppgaver slik de følger av Riksrevisjonens rammevilkår. Riksrevisjonens rett til informasjon fra privat leverandør skal tilsvare den rett forvaltningen har i det enkelte tilfelle, jf. ordlyden «... som forvaltningen kan kreve overfor».

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i sin innstilling til Riksrevisjonens rapport om virksomheten for 2005, jf. Innst. S. nr. 195 (2005-2006) uttalt blant annet:

”Komiteen ber i denne forbindelse Riksrevisjonen om å føre en skjerpet kontroll med kjøp og salg av tjenester med sikte på å avdekke mulig korrupsjon både i det offentlige og hos private kunder og leverandører. (...) Komiteen ser i dagens samfunn behovet for at det offentlige i sine viktigste og største kontrakter med private aktører i avtaleteksten bygger inn Riksrevisjonens adgang til innsyn, samt adgang til kunne stille konkrete spørsmål i spesielle saker via de respektive private selskapers valgte revisor.”

Riksrevisjonen har bedt Fornyings- og administrasjonsdepartementet følge opp saken. Det utredes en mulig kontraktsklausul som skal sikre innsyn for staten og Riksrevisjonen.

Etter departementets vurdering kan det være grunn til å se nærmere på tilsvarende problemstillinger i kommunal sektor.

Departementet har kommet til at det uavhengig av hvordan anmodningen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite blir fulgt opp på statens hånd, er grunn til at en tilsvarende bestemmelse som i lov om Riksrevisjonen § 12 fjerde ledd bør gjøres gjeldende for kommunene. Bestemmelsen kan tas inn i kommuneloven som et tillegg til § 78 nr. 6 om revisors innsynsrett, og kan lyde slik:

”Kommunens revisor har samme rett til innsyn og informasjon som kommunen selv kan kreve overfor

- c) andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler, og
- d) private som leverer varer eller tjenester til kommunen.”

En slik bestemmelse vil kunne styrke kontrollen med kjøp og salg av tjenester med sikte på å avdekke mulig korrupsjon både i kommunen og hos private kunder og leverandører. Etter departementets oppfatning er det lite aktuelt å lovfeste en plikt for kommuner til å innarbeide en kontraktsklausul om innsyn. Revisors innsynsrett vil være avledet av kommunens egen rett til innsyn. Innsynsretten overfor private leverandører (bokstav b)) vil derfor i utgangspunktet bero på om kommunen selv har sikret seg slikt innsyn gjennom avtale med de enkelte leverandører.

Innsynsretten overfor enheter som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler (bokstav a)), kan også følge av offentligrettslig rettsgrunnlag som lov, forskrift, vedtekt eller instruks.

Forslag

Kommuneloven § 78 nr. 6 skal lyde:

Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hindre av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene. *Kommunens revisor har samme rett til innsyn og informasjon som kommunen selv kan kreve overfor*

- a) andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler, og*
- b) private som leverer varer eller tjenester til kommunen.*

Merknader til nytt annet punktum i § 78 nr. 6:

Bestemmelsen gir revisor rett til innsyn hos andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert av kommunale midler. Retten til innsyn er avledet fra kommunens egen rett til innsyn. Retten til informasjon fra privat leverandør tilsvarende den rett kommunen har i det enkelte tilfelle, jf. ordlyden «... som kommunen selv kan kreve overfor». Staten har ikke mulighet til ved instruks å stille krav til kommunene om kontraktsklausuler med et slikt innhold. I praksis vil revisors innsyn overfor private være avhengig av om kommunen har bygget inn en innsynsrett for revisor i avtale.

4 Habilitet for ledere og styremedlemmer mv. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. til styrer

4.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes forslaget i arbeidsgrupperapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* om å se nærmere på utformingen av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. I punkt 4.2 redegjøres det for gjeldende rett. Det gis et rettshistorisk overblikk over argumentasjonen for og mot unntaket i bokstav e fra Forvaltningslovkomiteens innstilling i 1958 og fram til i dag i punkt 4.3. Det er ikke nødvendig å kjenne detaljene i lovhistorien som blir framstilt i punkt 4.3 for å ta stilling til departementets forslag. I punkt 4.4 redegjøres det for departementets vurderinger og forslag.

Arbeidsgruppen som har kartlagt regelverk av betydning for etiske forhold i kommunene, har vurdert forvaltningslovens regler om habilitet. Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e kan en offentlig tjenestemann eller folkevalgt bli inhabil i saker som vedrører et selskap eller annen enhet som hun eller han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, se nærmere om gjeldene rett i punkt 4.2. Arbeidsgruppen vurderte bestemmelsen slik:

”Spørsmålet om endret utforming av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e har vært vurdert flere ganger tidligere. Særlig har unntaket for selskap som eies helt ut av stat eller kommune, vært omdiskutert. Noen forslag har gått i retning av å utvide rekkevidden av den absolutte inhabilitetsgrunnen, mens andre har gått i retning av en innskrenkning. Arbeidsgruppen konstaterer at det blant politikere og rådmenn i dag er ulike oppfatninger av hvor langt det bør være anledning for personer som er ansatt i eller som er folkevalgte i kommunen, til å delta når kommunen behandler saker som angår selskaper der de samme personene sitter i styret eller har ledende stillinger. Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunn til å se nærmere på utformingen av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.” (*Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* side 68)

Departementet er enig i arbeidsgruppens vurdering.

Arbeidsgruppen mente videre at det kunne være grunn til å spørre om det er mulig å presisere vurderingstemaet etter § 6 annet ledd ytterligere sammenlignet med det som i dag gjelder. Justisdepartementet har signalisert at det er aktuelt med en større revisjon av forvaltningsloven. Spørsmålet om endringer i forvaltningsloven § 6 annet ledd bør vurderes i sammenheng med en slik revisjon, og følges ikke opp i dette høringsnotatet.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Innledning

Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, jf. lovens kapittel II, bidrar til å skape rolleklarhet i offentlig forvaltning. Habilitetsreglene i forvaltningsloven skal sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen, og

beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres upartiskhet og troverdighet. At en person er inhabil, innebærer at hun eller han ikke kan tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Er en overordnet tjenestemann inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, jf. § 6 tredje ledd. Den underordnede kan imidlertid forberede saken, jf. likevel kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c) annet ledd.

Forvaltningsloven § 6 første ledd regner opp en del nærmere spesifiserte forbindelser mellom vedkommende tjenestemann eller folkevalgte og sakens parter som uten videre fører til inhabilitet. Tjenestemannen kan naturlig nok ikke delta i behandlingen av en sak som han selv er part i (bokstav a). Hun eller han kan ikke delta i behandlingen av en sak der slekt i opp- eller nedstigende linje er part, eller der ektefellen til en av disse slektningene er part (bokstav b). Ekteskap (eksisterende eller opphørt) samt forlovelse med en part fører også uten videre til inhabilitet (bokstav c). Nærmere bestemte oppdrag som verge eller fullmektig for en part i saken rammes også (bokstav d). Bokstav e er tema i dette kapittelet. Bestemmelsen regulerer når inhabilitet inntreffer for styremedlemmer og andre personer med sentrale verv eller stillinger i selskaper mv. som er part. Bestemmelsen lyder:

§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

(...) e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Det er imidlertid ikke mulig på en presis måte å fange opp alle tilfeller gjennom en slik oppregning, blant annet fordi ulike omstendigheter samlet kan føre til inhabilitet. De mer presise beskrivelsene i første ledd suppleres derfor av en skjønnsmessig regel i § 6 annet ledd som fanger opp andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemanns upartiskhet.

Inhabilitetsreglene omfatter både offentlige tjenestemenn og ”enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for” organet, jf. § 10 første punktum. Folkevalgte er således omfattet, jf. også innledningen til kommuneloven § 40 nr. 3.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet er knyttet til den enkelte tjenestemanns mv. tilknytning til sakens parter eller andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Reglene gjelder ikke for forvaltningsorganer som sådanne. Det finnes i norsk rett ikke særlige regler om såkalt ”organinhabilitet”.

Reglene er ikke begrenset til saker som har å gjøre med utøving av offentlig myndighet. Også det offentliges forretningsdrift er omfattet. Anvendelse av forvaltningslovens inhabilitetsregler krever at det fattes en ”avgjørelse”, men dette kriteriet forstås vidt og innebærer i praksis ikke noen begrensning av betydning. For eksempel vil en beslutning om å foreta innkjøp av materiell til kommunen være en ”avgjørelse”. Forvaltningslovens habilitetsregler er gjort gjeldende i anskaffelsesprosesser uavhengig om loven for øvrig gjelder for selskapet, jf. anskaffelsesforskriften § 3-7.

4.2.2 Hovedregelen: Hvor § 6 første ledd bokstav e fører til inhabilitet

Hovedregelen er at en offentlig ansatt eller en folkevalgt blir inhabil ”når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap (...) forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken”. Bestemmelsen setter ikke begrensninger på hvem som kan velges til medlem av styrer eller bedriftsforsamlinger.

Personkrets

Bestemmelsen omfatter en bestemt personkrets. Denne defineres for det første ved ordene *leder eller har ledende stilling*. Dette innebærer at daglig leder og høyere funksjonærer med selvstendig avgjørelsesmyndighet vil være omfattet av bestemmelsen. Disse blir inhabile selv om saken som skal behandles ikke ligger innenfor deres ansvarsområde. For det andre omfattes *medlem av styret eller bedriftsforsamling*. Når bestemmelsen nevner bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-35 og allmennaksjeloven §§ 6-35 flg., tolkes dette slik at bestemmelsen ikke omfatter medlemmer av forstanderskap, representantskap, generalforsamling eller andre styringsorganer. Habiliteten for medlemmer i de sistnevnte organene, må eventuelt vurderes etter den generelle regelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Bestemmelsen i § 6 første ledd bokstav e omfatter bare dem som på det aktuelle tidspunktet har et verv. Habiliteten til dem som tidligere har hatt et verv, må eventuelt vurderes etter annet ledd.

Inhabilitet inntreffer uavhengig av hvordan en fikk vervet. Det spiller med andre ord ingen rolle om en for eksempel er valgt av kommunestyret, utpekt av administrasjonssjefen eller valgt av de ansatte. Bestemmelsen omfatter ikke vararepresentanter.

Selskapstyper mv.

Bokstav e omfatter visse selskapstyper og enheter. For avgrensning av begrepet *selskap* er det naturlig å se hen til selskapsretten. Dette omfatter selskapsdannelser som aksjeselskaper, ansvarlige selskaper, interkommunale selskaper, foretningsbanker.

For å kunne være part i en forvaltningssak, må enheten være et selvstendig rettssubjekt. Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e gjelder dermed ikke for styremedlemmer mv. i kommunale foretak eller andre enheter som ikke er selvstendige rettssubjekter.

Det beror på en konkret vurdering om sammenslutninger etter kommuneloven § 27 er selvstendige rettssubjekter. Slike sammenslutninger kan imidlertid bare ha kommuner eller fylkeskommuner som deltakere. Hvis de er selvstendige rettssubjekter, er det nærliggende å se dem som selskaper som faller inn under unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e siden de er fullt ut offentlig eid. Hvis de ikke er selvstendige rettssubjekter, er de ikke omfattet av inhabilitetsregelen i § 6 første ledd bokstav e siden de ikke vil kunne være part i en sak. 54 prosent av sammenslutningene blir karakterisert som selvstendige rettssubjekter, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) punkt 2.2.2.

Partsforhold

For at inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e skal inntre må selskapet være part i saken. Mer generelle muligheter for interessekonflikt medfører ikke inhabilitet. Når det gjelder partsbegrepet, vises det til forvaltningsrettslig litteratur.

4.2.3 Unntaksregelen: Hvor inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e ikke inntre

Hovedregelen er altså at daglig leder, personer i ledende stilling, styremedlemmer og medlem av bedriftsforsamling ikke kan være med når saker som gjelder selskapet behandles i andre sammenhenger. Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e har et viktig unntak fra denne regelen. Bestemmelsen gjør unntak for selskaper som "helt ut eies av stat eller kommune". Dette innebærer for eksempel at styremedlemmer i selskaper som stat eller kommune eier, kan delta i egenskap av kommunestyremedlem når saker som gjelder selskapet behandles i kommunestyret.

"helt ut eies"

Det er et krav at selskapet "helt ut eies av stat eller kommune". Begrepet kommune må forstås slik at det omfatter både kommuner og fylkeskommuner. Det spiller ingen rolle for anvendelsen av bestemmelsen om selskapet eies av flere kommuner sammen eller har både kommune, fylkeskommunene eller staten som medeier, så fremt det er 100 prosent eid av stat eller kommune. Hvis et interkommunalt selskap er medeier i et aksjeselskap som for øvrig er eid av kommuner, vil selskapet indirekte være fullt ut offentlig eid, og aksjeselskapet vil antakelig være omfattet av unntaket i § 6 bokstav e.

Hvis det er private medeiere, vil unntaket ikke gjelde. Hvis den private eierinteressen er av rent formell karakter, vil unntaket likevel gjelde. Dette var praktisk etter tidligere aksjelov som krevde minst tre aksjeeiere. Det er altså det reelle eierforhold som er relevant.

Det har ikke betydning for habiliteten at utgiftene i selskapet helt eller delvis dekkes av kommunen. Skulle for eksempel en tjenestemann sitte i styret for et privat eid selskap som driver en barnehage hvis driftsutgifter til sammen dekkes fullt ut av stat og kommune, vil tjenestemannen likevel være inhabil etter hovedregelen i § 6 første ledd bokstav e.

Personkrets

Det er ikke avgjørende om styremedlemmet er utpekt av kommunestyret eller gitt et spesielt mandat om å ivareta kommunens interesser. Skulle for eksempel de ansatte ha rett til å velge et styremedlem i selskapet, ville dette styremedlemmet være habil på samme måte som en representant valgt av kommunestyret eller formannskapet.

Justisdepartementet forutsatte i forarbeidene at tjenestemenn i den etat selskapet hører under, generelt ikke burde velges til styremedlem i selskapet eller institusjonen, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 36. Departementet er ikke kjent med i hvilken grad denne forutsetningen legges til grunn i praksis i kommunene.

Bestemmelser i Statens personalhåndbok fører i praksis til at statlige tjenestemenn i liten grad vil ha verv som faller inn under unntaket i § 6 første ledd bokstav e, jf. punkt 4.3.5. Unntaket i § 6 første ledd bokstav e har dermed begrenset betydning for personer i statlig sektor. Unntaket for selskaper eid av staten har imidlertid betydning på kommunalt nivå, ved at for eksempel fylkespolitikere ikke blir inhabile hvis saker som gjelder det statlige selskapet de er styremedlem i, kommer til behandling i fylkestinget.

4.2.4 Forholdet mellom første ledd bokstav e og den skjønnsmessige regelen i annet ledd

I situasjoner som er omfattet av unntaket i § 6 første ledd bokstav e, vil det som utgangspunkt heller ikke foreligge inhabilitet etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 6 annet ledd, jf. Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 164–165 og 192–194. Inhabilitet etter § 6 annet ledd kan likevel inntre på bakgrunn av en konkret vurdering selv om den formelle tilknytningen er omfattet av unntaket i § 6 første ledd bokstav e. Dette gjelder for eksempel hvis en avgjørelse kan utgjøre personlig fordel eller styreansvar:

”Man må kunne legge til grunn at saker som gjelder vedkommendes personlige ansvar, vil gå inn under § 6 annet ledd. Man må også kunne anta at § 6 annet ledd vil gjelde i saker som vedrører fordeler for vedkommende. Det kan være vanskelig å avgjøre hva som i denne forbindelse skal anses å være en fordel for vedkommende, men her må man kunne bygge på praksis etter de alminnelige inhabilitetsregler.” (Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 37)

Forarbeidene nevner også konkurranseforhold mellom det offentlige selskapet og private aktører som et eksempel hvor inhabilitet kan inntre selv om personen er omfattet av unntaket i § 6 bokstav e:

”Videre bør § 6 annet ledd også få anvendelse når det kommunale selskap eller institusjon opptrer i konkurranse eller konflikt med ikke-kommunale institusjoner eller selskaper. Som eksempel kan nevnes konsesjonssaker hvor et kommunalt tomteselskap og private entreprenører har motstridende interesser, og saker som har betydning for forholdet mellom private og offentlig eide transportselskaper.” (Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 37)

Forarbeidene legger til grunn at inhabilitet etter § 6 annet ledd bør inntre ved konkurranse og konflikt med ikke-kommunale enheter. Frihagen var kritisk til uttalelsen i forvaltningslovens forarbeider om at § 6 annet ledd burde få anvendelse der det kommunale selskapet mv. opptrer i konkurranse eller konflikt med ikke-kommunale institusjoner eller selskaper, jf. Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 156, 165, 245 og 261. Frihagen mente at det skulle atskillig til før annet ledd burde føre til inhabilitet i slike tilfeller. Bernt/Overå, *Kommuneloven med kommentarer* (2006) side 308 argumenterer i samme retning. Frihagen la til grunn at selskapets forretningsmessige interesse i utfallet ikke i seg selv medførte inhabilitet for styremedlemmene etter § 6 annet ledd, men at inhabilitet først og fremst burde være aktuelt ved særlig skarp og direkte interessemotsetning i det konkrete tilfellet. Hvis et selskap hadde betydelig reell interesse i utfallet av en konkret sak, ville ledere og styremedlemmer bli inhabile etter § 6 annet ledd fordi de i stor grad måtte antas å identifisere seg med selskapets interesser, jf. Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 172–173, 259 og 260.

I Rt. 1998 side 1398 (Torghatten) kom Høyesterett med uttalelser om forholdet mellom § 6 første ledd bokstav e og annet ledd i konkurransesituasjoner. Saken gjaldt konsesjon og tildeling av offentlig tilskudd for hurtigbåtforbindelse. Denne ble tildelt et fylkeskommunalt selskap (MRF) som fra før var konsesjonshaver. Flere medlemmer av fylkesutvalget som hadde tatt del i saksbehandlingen, ble kjent inhabile fordi de satt i styret i det fylkeskommunale selskapet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Høyesterett uttalte:

”På bakgrunn av bestemmelsen i § 6 første ledd bokstav e må hovedregelen være at verv i heleide offentlige foretak ikke medfører inhabilitet. Men etter en konkret vurdering kan det likevel være grunnlag for motsatt konklusjon. I denne sammenheng viser jeg for det første til at det var tale om en konkurransesituasjon - noe som generelt sett lettere medfører inhabilitet enn hva tilfellet er hvor det ikke er andre parter. Dette støttes av en uttalelse av Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 27 (1968-69) side 37 ved takelsen av forvaltningslovens ikrafttredelseslov hvor det heter:

”Videre bør § 6 annet ledd også få anvendelse når det kommunale selskap eller institusjon opptrer i konkurranse eller konflikt med ikke-kommunale institusjoner eller selskaper.”

I denne saken styrkes dette momentet av at saken ikke bare dreide seg om MRF skulle miste en tildelt konsesjon, men om selskapet skulle få brutt sin monopolstilling i området.

Etter dette kan det ikke være tvilsomt at Ole Øverland, som var fylkesutvalgets leder, i egenskap av styreformann i MRF var inhabil. Fylkeskommunens prosessfullmektig har riktignok anført at politikere som oppnevnes som styremedlemmer i offentlige selskaper som det foreliggende primært vektlegger hensynet til publikum. Til dette bemerker jeg at etter aksjeloven § 8-7 hører forvaltningen av selskapets anliggender under styret. Styreformannen og styremedlemmene har dermed en klar plikt til å ivareta selskapets økonomi. Jeg nevner at i 1995 hadde MRF, morselskapet, en omsetning på kr 475.000.000. Slik problemstillingen var i denne saken, må etter dette alle tre anses inhabile.

Da vedtaket som nevnt må kjennes ugyldig på bakgrunn av de hensyn som har begrunnet det, er det ikke nødvendig å ta stilling til om det også måtte kjennes ugyldig på grunn av inhabiliteten til de tre medlemmene av fylkesutvalget. Når tre av tretten medlemmer, herunder lederen, var inhabil, kan det imidlertid heller ikke være særlig tvilsomt at vedtaket må kjennes ugyldig også på dette grunnlag, jf forvaltningsloven § 41.”

Høyesterett legger altså her til grunn at § 6 annet ledd er relevant også i tilfeller hvor vedkommende i utgangspunktet ikke vil være inhabil som følge av unntaket i første ledd bokstav e. Høyesterett legger videre til grunn at det lettere oppstår inhabilitet når det er tale om en konkurransesituasjon enn hva tilfellet er hvor det ikke er andre parter.

4.3 Rettspolitiske vurderinger fra 1958 til i dag

4.3.1 Innledning

I dette punktet gjøres det rede for lovhistorien for å kaste lys over bakgrunnen og begrunnelsen for § 6 første ledd bokstav e. Det er ikke nødvendig å lese dette punktet for å ta stilling til departementets forslag i punkt 4.4 nedenfor.

Unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e bygger på at det er en forskjell mellom personer med bestemt tilknytning (som ledere eller

styremedlemmer) til selskaper som er fullt ut eid av stat og kommune på den ene siden og personer med tilsvarende tilknytning til andre selskaper på den annen. Etter gjeldende rett er personer knyttet til offentlig eide selskaper som utgangspunkt habile ved behandlingen av saker som gjelder selskapet, mens det motsatte gjelder for eksempel ledere og styremedlemmer i selskaper hvor det også finnes private eiere. Den rettspolitiske avveiningen går på hvorvidt en legger til grunn at slike offentlige oppnevnte styrerepresentanter vil virke helt som partsrepresentanter for selskapet eller ikke, og betydningen av rollekombinasjonen på allmennhetens tillit til avgjørelsen, jf. Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 155.

4.3.2 Forvaltningskomiteen (1958)

13. mars 1958 avgav Forvaltningskomiteen sin innstilling til Justisdepartementet. Før forvaltningsloven synes praksis å ha vært at medlemmer i styrer for offentlige innretninger som var oppnevnt eller valgt av det offentlige, bare fratrådte ved behandlingen av saker som gjaldt innretningen dersom det forelå særlige forhold som tilsa dette. Praksis før forvaltningsloven ble beskrevet slik:

”Etter Kommunaldepartementets praksis har en hittil ikke ansett styremedlemmer i fylkeskommunale, interkommunale og rene kommunale selskaper som ugilde ved kommunale og fylkeskommunale organers behandling av saker der selskapet vil kunne få særfordel etc. (...) En har funnet at disse selskaper i denne henseende bør likestilles med vanlige kommunale bedrifter. Er derimot også andre interesser innbefattet, blir styremedlemmene ugilde. Bare hvis det kan bli spørsmål om personlig ansvar etc. for vedkommende styremedlem, anses de ugilde i de rene kommunale selskaper m.v.” (Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 35)

Kommunalt oppnevnte representanter i styret for halvoffentlige selskaper, eksempelvis boligbyggelag og kulturinstitusjoner, måtte imidlertid fratre ved behandlingen av saker hvor selskapet kunne få en særfordel, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 35.

Forvaltningskomiteen viste til at mange inhabilitetsbestemmelser i lovgivningen hadde domstolovens regler som forbilde, mens den dagjeldende kommuneloven (kml.) hadde regler som avvek noe. Komiteen begrunnet sin utforming av inhabilitetsbestemmelsen slik:

”Det vil være naturlig å ta som utgangspunkt de habilitetskrav som er fastslått for dommere i Dl. §§ 106-108. Som det fremgår av fremstillingen foran under I, 1, er disse til dels gjort uttrykkelig gjeldende på enkelte forvaltningsområder og ellers brukt som mønster på mange andre felter. Men skal habilitetskravene gjelde generelt for hele forvaltningen, kan man ikke gå så langt og heller ikke gjøre bestemmelsene så detaljerte som i domstoloven. Bestemmelser om habilitet med ganske stor rekkevidde har man også i kml. § 15, og disse stiller mer beskjedne krav enn de som følger av domstoloven. Særsilt kan man merke seg at slektskapsforholdet med parten etter Dl. § 106 nr. 2 går helt til søskenbarn, mens kml. § 15 bare går til søsken. I lovgivningen for øvrig varierer dette; så langt som til søskenbarn går f.eks. skogkonsesjonsloven, skatteloven, alderstrygdloven og syketrygdloven; bare til søsken går vergemålsloven og sysselsettingsloven.

Det mest hensiktsmessige burde derfor være at man ønsker å bygge bro over til de mer begrensede habilitetsbestemmelser i kml. § 15. Denne bestemmelse dekker i det vesentlige Dl. § 106 nr. 1 og § 106 nr. 2 + noe av nr. 3. Men det er i og for seg ingen grunn til å holde utenfor de personlige forhold som omhandles i resten av Dl. § 106 nr. 3 og 4; det vil i alminnelighet være all

grunn til å utelukke en tjenestemann som er verge for eller fosterfar til en part. Likedan kan det være grunn til å ta med de mer upersonlige tilknytningsforhold som er omhandlet i § 106 nr. 5. Forøvrig må man i forvaltningen nøye seg med den mer alminnelige bestemmelse i § 108. Derved vil man bl.a. fange inn de tilfelle der en tjenestemann på en annen måte enn etter § 106 nr. 1 og nr. 5 kan ha en særlig økonomisk interesse i saken, og likedan de tilfelle der han tidligere har behandlet samme saksforhold.” (Innstilling fra Forvaltningskomiteen (1958) side 145)

Forvaltningskomiteens forslag medførte en endring av gjeldende rett ved at en kommunal tjenestemann ble inhabil når han styrer eller er medlem av styret for et selskap, en forening, en sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er part i saken. Forvaltningskomiteen drøftet kompetansekombinasjoner og det offentliges partsinteresse, jf. Innstilling fra Forvaltningskomiteen side 138–141 (1958), men det framgår ikke uttrykkelig at komiteen la opp til en endring i gjeldende rett.

Forvaltningskomiteens utkast til § 4 om habilitet lød:

”En offentlig tjenestemann (jfr. § 8) er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...) 5. når han styrer eller er medlem av styret for et selskap, en forening, en sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er part i saken.”

4.3.3 Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Vedtakelsen

Justisdepartementet sluttet seg til Forvaltningskomiteens forslag i Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) med mindre justeringer i ordlyden innledningsvis i bestemmelsen. Departementet kommenterte spørsmålet om rollekombinasjoner under henvisning til Forvaltningskomiteens drøftelser av kompetansekombinasjoner og det offentliges partsinteresse:

”Etter departementets oppfatning bør man i størst mulig utstrekning unngå at én og samme tjenestemann skal opptre i forskjellige funksjoner til behandling av samme saksforhold. Men dette er et spørsmål som må reguleres i særlovgivningen.” (Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 39)

Justisdepartementet gikk nærmere inn på hva som var omfattet av lovens begrep *offentlig innretning*, se Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 44–45. Med henvisninger til prosessretten og rettslitteraturen ble offentlige innretninger definert som grener av den kommunale eller statlige forvaltning som utgjorde et selvstendig rettssubjekt og var ledet av et eget styre.

Justisdepartementet gjengav en høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag som viste til at Forvaltningskomiteens forslag ville ”gripe inn i den vanlige praksis ved valg av ombudsmenn for slike kommunale og interkommunale sammenslutninger,” jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 44. Fylkesmannen uttaler videre:

”Etter kommuneloven må et medlem av styre for et aksjeselskap, samvirkelag m.v. fratre under behandlingen av saker som angår vedkommende innretning. Derimot har det etter det en vet, vært fast praksis at medlemmer av styret i kommunale og interkommunale selskaper ikke fratrer eller blir ansett som inhabil, bortsett fra de få tilfelle hvor det reises spørsmål om personlig ansvar for vedkommende m.v., jfr. Note 4 under § 16 i Dybsjords kommentar til landkommuneloven.

I praksis er forholdet slik at det er de mest fremtredende kommunale ombudsmenn, som regel ordfører eller medlemmer av formannskapet, som blir valgt som medlemmer i styret for slike sammenslutninger, særlig gjelder dette i interkommunale sammenslutninger. I Fjæremssøssens

Kommunale Kraftlag er ordførerne i de deltakende kommuner enten medlemmer i styre eller overstyre, rådmannen i Strinda er formann i styret.

I realiteten er dette også en heldig ordning. En må være merksam på at i en utbyggingsperiode som Fjæremsfossen har vært inne i de siste årene, måtte kommunene, for overhodet å kunne løse dette, sette inn i styret og overstyret medlemmer som kunne opptre med en viss myndighet.

(...) Det ville virke kunstig om ordførerne i de deltakende kommuner skulle bli å anse som inhabile ved behandlingen av F.K.K.'s forhold i kommunestyret, eksempelvis ved behandlingen av en garantisak." (Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 44)

På denne bakgrunn foreslo Fylkesmannen i Sør-Trøndelag et tillegg som innebar at styremedlemmer oppnevnt av det offentlige bare skulle bli inhabile hvis dette gav grunnlag for å svekke tilliten til hans upartiskhet. Justisdepartementet mente at forslaget ville innebære "at inhabilitet i alminnelighet ikke skulle oppstå for en offentlig tjenestemann som er styrer eller medlem i styret for en offentlig innretning", jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 45. Justisdepartementet gav ikke sin tilslutning til forslaget og viste også til at Kommunal- og arbeidsdepartementet ikke hadde reist innvendinger mot denne delen av Forvaltningskomiteens forslag. Det framgår klart at det var Justisdepartementets intensjon å gjøre de alminnelige inhabilitetsregler gjeldende for medlemmer i offentlige innretninger:

"Dersom først en kommunal eller interkommunal sammenslutning ledes av et selvstendig styre og i privatrettslig forstand må ansees som et eget rettssubjekt, tradisjonelt tolket, taler reelle grunner også for at de vanlige habilitetsregler får anvendelse når slike sammenslutningers saker behandles av kommunens forvaltningsmyndigheter. Det avgjørende kriterium må her m.a.o. være graden av selvstendighet som sammenslutningen har. (Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) side 45)."

Bestemmelsen ble vedtatt med følgende ordlyd:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...) e) når han styrer eller er medlem av styret for et selskap, en forening, en sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er part i saken.

4.3.4 Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) Ikraftttredelsesloven

Unntaket for selskaper som helt ut eies av stat eller kommune ble tatt inn ved forvaltningslovens ikraftttredelseslov fra 1969 etter initiativ fra Kommunaldepartementet, jf. Frihagen, *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 156–157. Kommunaldepartementet viste til at den vedtatt ordlyden ville kreve endring av den praksis som hadde bygget på dagjeldende kommunelov, med et betydelig høyere antall inhabilitetstilfeller til følge, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 34. Kommunaldepartementet begrunnet behovet for å videreføre gjeldende praksis vedrørende styremedlemmer i kommunale, interkommunale og fylkeskommunale selskaper med at:

"...en antar at det ikke vil være rimelig å innføre en generell regel om inhabilitet for disse. Når det gjelder de kommunale selskapene, er forholdet ofte at de alle fleste – om ikke alle – styremedlemmene også er medlemmer av formannskapet eller kommunestyret. Konsekvensen av forvaltningslovens bestemmelse blir da at et ikke ubetydelig antall ombudsmenn må fratre ved behandlingen av de saker hvor selskapet er part, og et tilsvarende antall varamenn må innkalles. En kan ikke se at ulempene ved dette i alminnelighet vil bli oppveid av fordeler i retning av mer uhildet vurdering av saken. Da det i disse sakene som regel ikke gjør seg gjeldende noen konflikt

mellom kommunens og selskapets interesser, foreligger her, så vidt en kan se, ikke de hensyn som ellers tilsier ugildhet for styremedlemmer. Hva spesielt interkommunale selskaper angår, er den enkelte kommunens representant i styret for dette i regelen ordføreren eller andre fremtredende ombudsmenn. En kan ikke se at det er nødvendig eller hensiktsmessig at disse må fratre som ugilde.” (Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 35)

I tillegg til gjeldende praksis og ulempene ved å innkalle varamenn, viste Kommunaldepartementet i sin begrunnelse for forslaget at det som regel ikke forelå konflikt mellom selskapets og kommunens interesser. Justisdepartementet konstaterte at argumentet om at tjenestemenn på grunn av styrevervet ikke vil vurdere objektivt de prioriteringsspmål som kunne reise seg i saker der selskapet var part, hadde begrenset bærekraft. Identifikasjon mellom selskap og styremedlem ble ikke problematisert, men ble derimot omtalt på linje med det private engasjement som forvaltningstjenestemenn har anledning til å ha i sitt arbeid og på linje med den forpliktelse om representanter for interessegrupper har i styrer og råd:

”Utvelgelsen av ombudsmenn og tillitsmenn skjer i meget stor utstrekning på politisk grunnlag eller i samråd med organisasjoner og pressgrupper. Disse tjenestemenn kan forfølge sine politiske og næringspolitiske mål, og om deres standpunkt i en sak vil være forutbestemt av deres bakgrunn, vil de av den grunn ikke være inhabile. Men også fast ansatte tjenestemenn kan ha en målsetting eller program uten å bli inhabile. Det kan reises tvil om det er riktig å se annerledes på de engasjement i en bestemt sak eller bestemt selskap som utvikles ved at tjenestemannen er styremedlem.” (Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 36)

Fylkesmennene var opptatt av at oppnevning av folkevalgte eller ansatte tjenestemenn i styrer råd og utvalg bidro til samordning av interesser og til helhet i arbeidet, særlig med store utbyggingsoppgaver, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 36. Inhabilitet for styremedlemmer slik § 6 bokstav e opprinnelig la opp til, ville svekke denne samordningen. Justisdepartementet mente at fylkesmennene her pekte på noe vesentlig.

Hensynet til å unngå at habilitetsreglene skulle påvirke valg av organisasjonsform, talte for at avgrensningskriteriet i forvaltningsloven skulle knyttes til eierskap, ikke organisasjonsform. Likeartede virksomheter kunne ellers på grunn av ulik organisering være undergitt ulike habilitetsregler, og inhabilitetsregelen i § 6 bokstav e kunne dermed virke tilfeldig. Dessuten var det ønske om å unngå tolkningstvil omkring hvilke organisasjonsformer som var omfattet, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 37 og 38.

Justisdepartementet fulgte opp Kommunaldepartementets forslag ved å innarbeide et unntak for selskaper fullt ut eid av stat eller kommune. Justisdepartementet fulgte ikke opp Kommunaldepartementets forslag om at unntaket i § 6 bokstav e bare skulle gjelde folkevalgte, ikke ansatte. Justisdepartementets viste til at ansatte i stor grad har oppgaver i forberedelsen av saker, og Kommunaldepartementets forslag ville innebære at en var strengere med dem som forberedte sakene enn med dem som tok avgjørelsen, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 37. Gitt at kommunal sektor skulle omfattes, var det ”meget nærliggende” å gå et skritt videre og la hele offentlig sektor være omfattet, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968–1969) side 37. Det ble vist til at unntaket ville få begrenset betydning for statlige tjenestemenn, jf. punkt 4.3.5. Offentlig eierskap ble dermed det valgte kriterium, slik at inhabilitet ikke

ville inntre for kommunale folkevalgte med verv i et fylkeskommunalt selskap, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 38.

Justisdepartementet forutsatte at tjenestemenn i den etat selskapet hører under, generelt ikke burde velges til styremedlem i selskapet eller institusjonen, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 36. Hvis dette ble fulgt, ville inhabilitetssituasjoner i liten grad oppstå for kommunale tjenestemenn, og unntakets virkeområde var dermed forutsatt avgrenset til de folkevalgte i kommunene. Justisdepartementet antok at den kontrete betydningen av unntaket i bokstav e ville være at inhabilitet ikke ville inntre i saker om bedriftens budsjett, utbyggings- og driftsplaner, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 37.

Justisdepartementet viste i sin argumentasjon for unntaket i § 6 første ledd bokstav e til at § 6 annet ledd uansett ville fange opp tilfeller hvor personlige fordeler eller motsetningsforhold kunne tale for inhabilitet og tilfeller der det offentlig eide selskapet står i en konkurranse- eller konfliktsituasjon med private foretak, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 37.

Justiskomiteen gav et eksempel på et annet tilfelle hvor annet ledd kunne supplere første ledd bokstav e: Tjenestemenn i staten burde som en generell regel være inhabile etter annet ledd hvis de fikk en sak til behandling som gjaldt et kommunalt selskap hvor de satt i styret. Justiskomiteen omtalte dette som en situasjon med "særlige interessekonflikter", men det ble ikke fra komiteen redegjort for på hvilken måte situasjonen skiller seg fra den hvor kommunale tjenestemenn får til behandling en sak som gjelder et kommunalt eid selskap de er styremedlem i, jf. Innst. O. XXII (1968-1969) side 10, se også Frihagen *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) 163-164.

Stortinget sluttet seg til forslagene, jf. Innst. O. XXII (1968-1969), og forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e ble satt i kraft 1. januar 1970 med følgende ordlyd:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...) når han styrer eller medlem av styret for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller for en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

4.3.5 Egne bestemmelser for statlig ansatte fra 1. april 1970

Allerede ved ikrafttredelsen av forvaltningsloven var det klart at unntaket i § 6 første ledd bokstav e ville få begrenset betydning i statlig sektor, jf. Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) side 36 og 37. Det ble vist til at et utvalg hadde foreslått at tjenestemenn i departement m.m. som selskapet hører under, ikke skulle velges inn i styret.

Statens regler for oppnevning av representanter til blant annet styrer, råd, mv. framgår av Statens personalhåndbok punkt 10.14. Reglene trådte i kraft 1. april 1970, det vil si tre måneder etter at forvaltningsloven trådte i kraft. Reglene tar sikte på å forhindre at det oppstår habilitetssituasjoner eller at det blir etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser. Det framgår av Statens personalhåndbok at man til verv i selskaper eller forretningsdrivende bedrifter knyttet til offentlig eller privat næringsvirksomhet,

ikke må oppnevne eller foreslå valgt noen statlig tjenestemann ansatt i et departement eller i annet sentraladministrativt organ, som regelmessig behandler saker av vesentlig betydning for selskapet eller bedriften eller for vedkommende næring. Når det gjelder oppnevning til andre verv, for eksempel styrer, råd, nemnder, utvalg, kommisjoner, representantskap med videre, er forbudet begrenset til de tjenestemenn i departementene eller direktoratene som regelmessig behandler saker vedrørende vedkommende organ. Unntatt fra bestemmelsene er organer som utelukkende er tillagt utredningsoppgaver eller konsultative eller koordinerende oppgaver uten avgjørelses- eller kontrollmyndighet.

Unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e har dermed begrenset betydning for personer i statlig sektor, men det er en åpning for at statlige eller tjenestemenn kan oppnevnes til verv hvor unntaket kommer til anvendelse, for eksempel i statlige selskaper som driver en næring som ikke reguleres av departementet en jobber i. Unntaket for selskaper eid av staten har videre betydning på kommunalt nivå, ved at for eksempel fylkespolitikere ikke blir inhabile hvis saker som gjelder det statlige selskapet de er styremedlem i, kommer til behandling i fylkestinget.

4.3.6 Betraktningene ved forvaltningslovrevisjonen i 1977

I 1977 ble forvaltningslovens regler om inhabilitet endret. Etter forslag fra kommunalt hold, ble det vurdert om unntaket i § 6 første ledd bokstav e skulle utvides slik at også tilknytning til selskaper som bare var delvis offentlig eid, ble omfattet. Forslaget ble ikke tatt til følge. Justisdepartementet viste til at det kunne være uheldig om unntaket også skulle gjelde selskaper hvor private hadde eierinteresser:

”Ser man på de hensyn som ligger bak bestemmelsen, kan det neppe være tvilsomt at den som deltar i selskapets ledelse lett vil være bundet – reelt sett – når selskapets saker senere blir behandlet i et offentlig organ. Hans syn der kan bli et forsvar – bevisst eller ubevisst – for det standpunkt han inntok som styremedlem i selskapet, eller det kan bli farget av en sterk positiv holdning til selskapet. Særlig er dette betenkelig fordi målsettingen for selskapet kan bli en annen enn den som bør gjelde for den offentlige virksomhet totalt sett. Dels får en særskilt institusjon lett sitt mål i seg selv – f.eks. isolert regnskapsmessig overskott. Enda mer kan det skje hvor selskapet også har private interessenter. De kan ha andre målsettinger for virksomheten enn det offentlige – og styrebehandlingen vil da ofte innebære et kompromiss mellom de ulike interessentene.” (Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 60)

Justisdepartementet problematiserte ikke at innvendingene ovenfor for så vidt kan reises mot unntaksregelen som sådan. Justisdepartementet fant grunn til å endre ordlyden slik at bedriftsforsamling ble tatt inn sammen med styre. Videre ble begrepet ”styrer” erstattet med det som gjelder i dag, ”leder eller har ledende stilling i”.

Lovbestemmelsen og unntaket ble videreført med den ordlyden som fortsatt gjelder:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...) e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

4.3.7 Kommunelovutvalgets betraktninger

Kommunelovutvalget vurderte bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, jf. NOU 1990:13 side 189 og 419. Utvalget mente at begrunnelsen for den gjeldende unntaksregelen lå i at:

”... i situasjoner hvor stat eller kommune er eneeier av vedkommende selskap eller stiftelse, er det liten grunn til å operere med en strengere inhabilitetsregel enn det som gjelder hvor en og samme folkevalgte sitter i to eller flere folkevalgte organer som behandler samme sak.”

Utvalget mente videre at det var

”... ingen prinsipiell forskjell inhabilitetsmessig på en folkevalgt som er medlem av ledelsen av et rent kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap, og en som er utpekt eller valgt til å ivareta kommunens eller fylkeskommunens interesser i et selskap, en stiftelse e.l. Det oppleves videre ikke sjelden som ganske uholdbart at den som kommunen eller fylkeskommunen har oppnevnt til å sitte i et styre for å ivareta kommunens eller fylkeskommunens interesser, og som er den som kjenner vedkommende saksområde, i neste gang er avskåret fra å delta ved kommunens eller fylkeskommunens behandling av saker vedrørende vedkommende institusjon eller selskap.”

På denne bakgrunn foreslo Kommunelovutvalget å utvide unntaksregelen i § 6 første ledd bokstav e slik at den ikke omfattet medlemmer i styre- og bedriftsforsamling som var oppnevnt av, eller etter forslag fra, et statlig eller kommunalt organ. Utvalget viste til at § 6 annet ledd ville fange opp de mer spesielle situasjoner der en folkevalgts engasjement eller interesse i den aktuelle saken er av en slik styrke eller karakter at det tilsier at han eller hun anses som inhabil, jf. NOU 1990:13 side 419.

4.3.8 Smith-utvalgets betraktninger

Et utvalg ledet av Eivind Smith ble satt ned av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 1990 for å granske misligheter i Oslo kommune. Smith-utvalget konkluderte blant annet med at hovedproblemet ikke lå i regelverket, men manglende evne eller vilje til å respektere de gjeldende lovbestemmelser om folkevalgtes habilitet, jf. NOU 1990:26 side 97. Situasjonen i kommunen ble beskrevet slik:

”...den politiske ledelse i Oslo kommune bevisst har unnlatt å respektere den klare habilitetsregel i forvaltningsloven § 6, 1. ledd bokstav e (inhabilitet for styremedlemmer i delvis kommunalt eide selskaper m.v.). Man foretrakk i stedet å følge en praksis som ifølge den politiske ledelses syn stemte bedre med kommunens egne interesser. I mange tilfeller unnlot også møteledelsen å gripe inn mot den lovstridige praksis.

Praksis på dette punkt ble ført videre til tross for at det både gjennom Stortingets lovbehandling og på annen måte ble gjort klart hva loven gikk ut på og at den måtte følges.” (NOU 1990:26 side 92)

Utvalget redegjorde grundig for unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, og konkluderte med å gå inn for å oppheve unntaket. Utvalget la vekt på at det kunne oppstå motsetninger mellom kommunens og selskapets interesser, blant annet ved at styremedlemmene utviklet en egen ”selskapslojalitet”. Faren for at medlemmet av det kommunale organet identifiserte seg med selskapets interesser, ville etter utvalgets oppfatning være særlig stor dersom vedkommende hadde et aktivt medansvar for selskapets virksomhet, herunder for det økonomiske

resultatet. De praktiske ulempene som en inhabilitetsregel ville skape, kunne løses ved at kommunene i større grad rekrutterte folk utenfra til å representere kommunen i ulike selskaper og institusjoner.

Utvalget mente at etablering av selskaper krevde en annen form for dynamikk mellom kommunen og selskapet enn styrerepresentasjon:

”Men her må det minnes om at angjeldende virksomheter er skilt ut som egne selskaper med de særregler og organisatoriske krav dette medfører, herunder til styremedlemmenes oppgaver og ansvar overfor selskapet. I en slik situasjon vil den nødvendige oversikt over og kontroll med virksomheten i første rekke måtte tilflyte kommunen i dens egenskap av hel eller delvis eier av selskapet. Hensiktsmessige ordninger for rapportering til kommunen vil kunne utvikles, og kommunen vil alltid kunne øve direkte innflytelse gjennom generalforsamlingen. I generalforsamlingen vil kommunepolitikere kunne representere kommunen uten konsekvenser for habiliteten ved behandlingen av selskapenes saker i de kommunale organer.” (NOU 1990:26 side 103)

Utvalget mente at en opphevelse av unntaket ville gi bedre muligheter for kontroll med selskapene:

”Ved siden av hensynet til representantenes upartiskhet når vedkommende selskap opptrer i en konkurransesituasjon, er det viktigste moment ved utformingen av forvaltningsloven § 6, 1. ledd bokstav e etter granskingsutvalgets syn å gi kommunestyret en reell mulighet til å føre kontroll med den virksomhet som drives i selskaper der kommunen er representert.

Styremedlemmer som selv sitter i kommunestyret uten å fratre – slik som i Oslo frem til i dag – er selv med på å føre kontroll med sin egen innsats i selskapene. Gjennom den innsikt de opparbeider på det saksområde der selskapet opererer, vil de dessuten lett kunne få stor faktiske innflytelse på den kommunalpolitiske behandling av saker angående selskapene; dette gjelder selvsagt i bystyret, men kanskje særlig i de forberedende organer. Slik ”selvkontroll” vil lett kunne svekke den reelle kontroll med selskapet og dets virksomhet.

...bystyrets reelle kontroll med et selskap etter omstendighetene kan bli nærmest illusorisk dersom det eller de aktuelle styremedlemmer samtidig har en tilstrekkelig sentral posisjon i kommunens organer. En styrerepresentant for kommunen som ikke selv er medlem av kommunens sentrale politiske organer vil ikke på samme måte ha mulighet til å bli den kanskje avgjørende premissleverandør for den kommunalpolitiske behandling av saker som gjelder selskapet.” (NOU 1990: 26 side 104)

4.3.9 Vurderingene ved vedtakelsen av kommuneloven av 1992

I høringen av Kommunelovutvalgets utredning, NOU 1990:13, gikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Justisdepartementet klart i mot utvalgets forslag om å utvide området for unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) side 147.

I proposisjonen viste Kommunaldepartementet til at det gjør seg gjeldende kryssende hensyn. Departementet gav uttrykk for forståelse for Kommunelovutvalgets forslag, men gjengav også kritikken fra Smith-utvalget, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) side 148-149. Departementet konkluderte med det ikke var tilstrekkelig grunn til å foreta en slik liberalisering som Kommunelovutvalget hadde foreslått. Departementet ville imidlertid heller ikke følge opp Smith-utvalgets forslag om å oppheve unntaket for styremedlemmer i heleide selskaper.

4.3.10 Revisjonen av forvaltningsloven i 1995

Justisdepartementet sendte i 1990 ut et høringsnotat hvor siktemålet særlig var å foreta en etterkontroll av hvordan viktige sider av forvaltningsloven har virket i praksis. I høringsnotatet vurderte departementet også spørsmålet om forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e burde endres.

I Ot.prp. nr. 75 (1993–94) side 16–17 viste Justisdepartementet til forslagene fra Smith-utvalget og Kommunelovutvalget, men fremmet ingen konkrete forslag til endringer. Justisdepartementet gav uttrykk for at en tok sikte på å komme tilbake til spørsmålet om endring av forvaltningsloven § 6 i en senere sammenheng.

4.3.11 Dok.nr. 8:116 (1997-1998) og Innst. O. nr. 34 (1998-1999)

I Dok.nr.8:116 (1997-1998) foreslo stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm å endre forvaltningsloven § 6 slik at offentlige tjenestemenn som hadde ledende posisjoner i heleide offentlige selskap som var part i saken, ble inhabile på lik linje med representanter for private selskaper. I begrunnelsen for forslaget ble det vist til økningen i antall heleide kommunale selskaper. At unntaksregelen åpnet for at samme person både hadde rolle som folkevalgt og som styremedlem var uheldig i konkurransesituasjonen mellom kommunale og private selskaper. Det ble framhevet at rolleblandingen kunne svekke tilliten til de folkevalgte.

Justisministeren gav følgende vurdering av forslaget i Dok.nr. 8:116 (1997-1998) i brev 27. oktober 1998 til Stortingets justiskomité:

”Jeg er skeptisk til å utvide rekkevidden av forvaltningsloven § 6 første ledd i tråd med forslaget fremsatt i Dok.nr.8:116 (1997-1998). På bakgrunn av det nevnte forbudet mot visse stillingskombinasjoner i det statlige personalreglementet, vil en slik endring ha liten betydning i statlig sektor. Derimot vil endringen kunne få uheldige konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene, ettersom det er meget vanlig at de folkevalgte eller høytstående tjenestemenn (f.eks. rådmannen) har ledende stillinger i kommunenes selskaper. Disse selskapene utfører ofte oppgaver som er av stor betydning for befolkningen i kommunen, slik at hensynet til samordning og styring gjør seg sterkt gjeldende. Særlig i mindre kommuner kan det dessuten være vanskelig å få tak i kompetente personer utenfra til å sitte i selskapsstyrer m.v. Og det kan skape store praktiske problemer om medlemmer av kommunestyre og fylkesting som også har styreverv, må fratre hver gang en sak som gjelder selskapet skal behandles. Behovet for å sikre upartiskhet i tilfeller der det er et konkurranseforhold mellom det offentlige selskapet og et privat selskap, vil langt på vei ivaretas gjennom inhabilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Etter min oppfatning er dessuten den enkelte kommune eller fylkeskommune selv nærmest til å vurdere om et medlems styreverv kan komme i konflikt med kommunens/fylkeskommunens egne interesser. Forslagene fra kommunalt hold om å innskrenke § 6 første ledd bokstav e ytterligere, tyder for øvrig på at kommunene ser et reelt behov for iallfall å beholde regelen i sin nåværende utforming.

Mitt syn er etter dette at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å endre loven i tråd med forslaget i Dok.nr.8:116 (1997-1998).”

Justiskomiteen tilrådte i Innst. O. nr. 34 (1998-1999) at forslaget ble oversendt regjeringen til utredning og uttalelse. Odelstinget bifalte dette i møte torsdag den 18. februar 1999, men oversendelsen førte ikke til noe initiativ fra Justisdepartementet.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

Begrunnelsen for hovedregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e er at personer med spesiell tilknytning til selskaper kan identifisere seg med selskapet slik at det kan bli tvil om hennes eller hans upartiskhet:

”Det kan imidlertid lett tenkes at styremedlemmer identifiserer seg med selskapet, og at det vil prege stemmegivningen i kommunestyre og fylkesting. Dette kan være uheldig når kommunen skal kontrollere selskapet eller ta standpunkt til forslag derfra.” (Eckhoff/Smith: *Forvaltningsrett* (2006) side 198)

Hovedregelen hindrer kombinasjon av roller ved at personer med spesiell tilknytning til selskaper ikke kan være med, i egenskap av tjenestemann eller folkevalgt, på å forberede eller ta avgjørelser som gjelder selskapet. Ved at rollekombinasjoner unngås, styrkes tilliten til tjenstemannens upartiskhet og derved også tilliten til forvaltningen generelt.

Unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e bygger på en forutsetning om at det er grunn til å se mindre strengt på habiliteten til personer med tilknytning til offentlig eide selskaper enn til personer med tilsvarende tilknytning til privat eide selskaper. Bakgrunnen for unntaket var den vanlige praksis før forvaltningsloven om at tjenstemenn og folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner hadde ledende stillinger eller styreverv i kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper. Kombinasjonen av roller ble vurdert som ønskelig ut fra hensynet til samordning, effektivitet og styring. Det ble underforstått at det ikke var samme mulighet for interessekonflikt mellom kommunen og det kommunalt eide selskapet som mellom kommunen og andre selskaper:

”Tankegangen bak unntaket for rent offentlig eide selskap er først og fremst at det i disse tilfelle ikke vil være noen motstrid mellom interessene fordi f.eks. kommunen (eller staten) selv er eneinteressent i selskapet.” (Frihagen: *Inhabilitet etter forvaltningsloven* (1985) side 166)

Dette gjorde det mulig å benytte seg av styremedlemmets særlige kyndighet når det gjaldt selskapet og dets virksomhet under saksbehandlingen i andre kommunale organer. Det ble framhevet som en praktisk fordel at kommunens interesser ble samordnet ved at samme person ivaretok flere funksjoner. En annen praktisk fordel var at det ikke ble nødvendig å innkalle varamenn samt at det ellers kunne være vanskelig å finne dyktige folk til styrer og råd.

Unntaket ble også begrunnet i at man ville unngå at habilitetsreglene skulle gi føringer på hva slags organisasjonsmodell en valgte for virksomheten. Tanken var at folkevalgte ville se seg tjent med å velge en organisering av kommunal virksomhet som ikke førte til at de ble inhabile. Hvis for eksempel styremedlemmer i offentlig eide selskaper generelt ble inhabile, ville folkevalgte som ønsket å delta i styring av virksomheten kunne ha et insitament til å organisere virksomheten som etat i stedet.

Etter departementets vurdering kan det være grunn til å stille spørsmål om de hensynene som taler for unntaket i § 6 første ledd bokstav e har samme bærekraft som tidligere og dermed om begrunnelsen for hovedregelen er styrket. Dette bygger særlig på tre forhold.

For det første har kommunenes bruk av selskaper økt betydelig det siste tiåret. Tallet på selskaper kommunene deltar i har i perioden 1993–2004 økt fra 773 til 1728, se NOU 2006:7 side 143–149 samt dennes vedlegg 3. At antallet kommunale selskaper har økt betydelig, taler etter departementets vurdering for å se på om de løsningene, som er valgt i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, fortsatt er egnede. Dette skyldes ikke nødvendigvis antallet i seg selv, men mer den utvikling i styringsmåte som økningen er uttrykk for.

Departementet viser til at det har utviklet seg en styringsideologi som innebærer at selskapenes selvstendighet betones sterkere. Fristilling av virksomheter innebærer større krav til rolleklarhet. Det har videre blitt rettet økende oppmerksomhet mot styreansvaret og styremedlemmers særlige forpliktelser til å ivareta selskapets interesser i utøvelsen av sitt verv. Som det heter i aksjeloven § 6-12, hører forvaltningen av selskapet under styret. Styret har det overordnede ansvaret for at virksomheten er forsvarlig organisert, for eksempel at ansvarslinjene er klare, kontrollrutinene tilstrekkelige og personalet faglig kompetent. Styret har også et ansvar for å sørge for løpende kontroll med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig, jf. aksjeloven § 6-13. Den som i egenskap av styremedlem uaktsomt eller forsettlig påfører selskapet skade, kan bli erstatningsansvarlig, jf. aksjeloven § 17-1.

Gjennom konkurranseutsetting og utskilling av virksomhet i selvstendige selskaper, har konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører blitt større. Som arbeidsgruppen har vist, finnes det regelverk som regulerer denne konkurransesituasjonen, jf. *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* side 94. Generelt er det likevel av betydning for allmennhetens tillit til kommunene at rollene som bestiller og som leverandør/anbyder ikke blandes.

Departementet viser til at enkeltkommuner har ønsket å unngå slike rollekombinasjoner som forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e åpner for. For eksempel har Oslo kommune vedtatt egne regler om valgbarhet for bystyrets medlemmer og varamedlemmer som hindrer rollekombinasjoner. Etter § 43 i reglement for bystyret av 19. februar 2003 kan bystyrets medlemmer og varamedlemmer ikke velges til styre for selskap og sammenslutning utenfor kommunens rettssubjekt der kommunen er deltaker. Bystyrets medlemmer og varamedlemmer kan heller ikke velges til driftsstyre, foretaksstyre eller styre etter kommuneloven § 27. Skedsmo kommune er et eksempel på en annen kommune som har ønsket å rendyrke roller i større grad enn det forvaltningsloven legger opp til. I forbindelse med en felles prosess med de øvrige eierkommunene, ønsket kommunen å fastsette regler for habilitet for styremedlemmene i selskaper på vann- og avløpssektoren. I kommunestyresak 07/09 og 07/10 ble det foreslått å utarbeide regler som ville innebære at styremedlemmer i selskaper som er fullt ut eid av en eller flere kommuner ikke kan delta ved behandlingen av saker som vedrører de samme selskapene i politiske organer i kommunen. Kommunestyret sluttet seg til dette 28.02.07.

Disse utviklingstrekkene kan tyde på at det i samfunnet har funnet sted en utvikling i retning av større krav til rolleklarhet og tilsvarende skepsis til rollekombinasjoner. Det er dermed et spørsmål om forutsetningen bak den gjeldende unntaksbestemmelsen om samsvar mellom interessene til selskapet og den offentlige eieren, kan opprettholdes. Habilitetsreglene skal ikke bare sikre

upartiske avgjørelser, men skal også bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til kommunal og statlig forvaltning. Etter departementets vurdering kan disse utviklingstrekkene tale for å se på berettigelsen av unntaket i § 6 første ledd bokstav e

For det andre har staten for sin del i stor grad sørget for å avskjære statlige tjenestemenn fra slike rollekombinasjoner som unntaket i § 6 første ledd bokstav e åpner for, jf. punkt 4.3.5. Etter departementets vurdering er det tvilsomt om det foreligger noen relevant forskjell mellom stat og kommune som begrunner at det skal gjelde ulike regler for statlige og kommunale tjenestemenn.

For det tredje kan det hevdes at den anledning det gjeldende unntaket gir til å kombinere roller, gir enkeltpersoner for stor innflytelse. Smith-utvalget vurderte det slik at det gjeldende unntaket gav personer med plass i både selskapsstyrer og kommunestyret, mulighet til å bli de kanskje avgjørende premissleverandørene i den kommunalpolitiske behandling av saker som gjelder selskapet.

Etter departementets syn er det av betydning for allmennhetens tillit til kommunen at det finner sted folkevalgt kontroll med kommunens eierskap gjennom kommunestyret. Kommunestyrets behandling av for eksempel eierskapsmeldinger og eierstrategier kan styrke den folkevalgte kontrollen med eierskapet. Hvis styremedlemmer i selskapene kommunen er medeier i, ikke deltar i behandlingen av saker hvor selskapet er part, ville det kunne skape større tillit til at kommunestyret foretar en fri og upartisk behandling.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert flere mulige lovendringer.

Regler som begrenser valgbarheten til ordfører/varaordfører?

Rollekombinasjoner som unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e åpner for, vil forekomme i langt mindre grad dersom en utelukker folkevalgte fra valg til styrer. Det er imidlertid etter departementets vurdering ikke ønskelig å utelukke alle folkevalgte fra å bli valgt som styremedlemmer i kommunale selskaper. I kombinasjon med annen faglig bakgrunn kan det være positivt at folkevalgte er med i styrer i interkommunale selskaper og aksjeselskaper som kommunen eier eller er medeier i. Utgangspunktet for alle styreverv bør være at man ikke velges i kraft av sin posisjon, men i kraft av sin kompetanse.

Alle folkevalgte med styreverv vil kunne oppleve motsetninger mellom selskapets interesser og kommunens interesser. Ordføreren har en helt spesiell rolle ved at hun eller han er den fremste representant for kommunen. Skal det innføres regler som innskrenker valgbarheten til styrer i kommunale selskaper, vil det etter departementets vurdering derfor være mest nærliggende å se på en valgbarhetsbegrensning i forhold til ordfører. Systemet med at en varaordfører trer inn når ordføreren har forfall, tilsier at varaordfører og ordfører behandles likt med hensyn til valgbarhet.

I parlamentarisk styrte kommuner er det kommunerådet som leder administrasjonen, ikke administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 20 jf. § 19 nr. 2. Den tilsvarende ordning i fylkeskommunene er fylkesrådet. Kommunerådet utgår fra et flertall i kommunestyret, og medlemmene i kommunerådet regnes som folkevalgte selv om de ikke nødvendigvis sitter i kommunestyret. På bakgrunn av kommunerådets sentrale funksjon, er det nærliggende at en eventuell

valgbarhetsbegrensning for ordfører og varaordfører i denne sammenheng også bør gjelde for medlem av kommune- og fylkesråd. På bakgrunn av det nære kollegiale forholdet mellom medlemmer av kommune- og fylkesråd, bør i så fall hele kommune- eller fylkesrådet utelukkes fra å sitte i et styre, selv om eierskapet eller de oppgavene selskapet er satt til å løse, hører under ansvarsområdet til enkeltmedlemmer i kommune- eller fylkesrådet.

Fordi ordfører, varaordfører og kommunerådsmedlem er framtreddende representanter for kommunen, vil et styreverv være egnet til å skape usikkerhet om hva hennes eller hans funksjon i styret er. For allmennheten vil det være en nærliggende antakelse at vedkommende først og fremst skal ivareta kommunestyrets interesser. Skulle det oppstå motsetninger mellom kommunens og selskapets interesser, vil ordfører, varaordfører og kommunerådsmedlem i egenskap av styremedlem også ha en plikt til å ivareta selskapets interesser. Dette kan skape usikkerhet om rollen både hos vedkommende selv og de andre styremedlemmene.

Også kommunestyret kan bli mer passive og være i tvil om sin rolle når kommunen er representert i styret med en ordfører, varaordfører eller kommunerådsmedlem. Det kan bli vanskeligere eller mer ubekvemt for kommunestyret å drive eierstyring når framtreddende representanter for eieren sitter i styret for selskapet. Å kaste styret er et sentralt redskap for eierne, for eksempel hvis selskapet ikke utvikler seg eller leverer som ønsket. Terskelen for å kaste styret i selskaper kommuner er medeier i, kan bli høyere når personer med framtreddende kommunale verv sitter i styret. En rollekombinasjon hvor kommunens fremste representanter sitter i et styre, kan også føre til at eierkommunen ved kommunestyret i for liten grad tar sitt selvstendige ansvar for kontroll med selskapet.

Disse forhold kan tale for å begrense valgbarheten for ordfører varaordfører og kommunerådsmedlem til styret i selskaper kommuner eier eller er medeier i.

Det kan imidlertid også reises innvendinger mot å innføre slike valgbarhetsbegrensninger. Begrenset valgbarhet for ordfører, varaordfører og kommunerådsmedlem vil ekskludere en gruppe personer fra å sitte i styrer. Eiernes frihet til å sette sammen det styret de ønsker, innskrenkes dermed. Dette har en prinsipiell side i forhold til eierbeføyelser, men griper også inn i det lokalpolitiske handlingsrommet. Det vil videre være retts tekniske utfordringer knyttet valgbarhetsbegrensninger, blant annet om det bør inntas en generell valgbarhetsbegrensning i kommuneloven eller i hver enkelt særlov. Det blir også et spørsmål hvilke konsekvenser det vil ha hvis for eksempel en ordfører likevel velges til styret, herunder selskapsrettslige konsekvenser av et ulovlig sammensatt styre. Dette er spørsmål departementet eventuelt må utrede nærmere.

Det er også mulig at målet om færre rollekonflikter vil kunne oppnås uten å innføre lovfestede valgbarhetsbegrensninger for ordførere, varaordførere eller kommunerådsmedlem. Den senere tids økte oppmerksomhet på viktigheten av god eierstyring i kommunene, kan føre til at kommunestyrene selv over tid velger å ikke plassere sentrale folkevalgte i styrer i kommunale selskaper. En eventuell opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil også begrense adgangen til rollekombinasjoner og kan medføre bevisstgjøring omkring rolleklarhet. Departementet viser i denne sammenheng til at Stortingets

kommunal- og forvaltningskomite har uttalt ”at det enkelte kommunestyre og fylkesting må vises tillit til å utøve det nødvendige skjønn når det gjelder å utpeke ordførere og andre folkevalgte til styreverv i selskaper der det anses som ønskelig”. (Innst. S. nr. 231 (2006-2007) punkt 11.2)

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det vil være hensiktsmessig å innføre valgbarhetsbegrensninger som utelukker ordfører og varaordfører fra å sitte i styret i interkommunale selskaper og aksjeselskaper som kommunen eier eller medeier i. Vi ber også om synspunkter på om valgbarhetsbegrensningen bør omfatte medlem av kommune- og fylkesråd.

Oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e?

Opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil føre til at det gjelder samme habilitetsregler for personer med tilknytning til offentlig eide som til private selskaper. Opphevelse av unntaket vil ikke hindre kommunene i å plassere folkevalgte i selskapenes organer, dersom dette finnes hensiktsmessig. Konsekvensen vil imidlertid bli at disse må fratre når saker hvor selskapet er part behandles i folkevalgte organer. Kommunale tjenestemenn vil fortsatt kunne ha styreverv i kommunale selskaper, men de vil automatisk bli inhabile til å behandle saker hvor selskapet er part, for eksempel i anskaffelsesprosesser, jf. anskaffelsesforskriften § 3-7. Begrenset adgang til å ha flere roller samtidig vil være en konsekvens av en opphevelse av unntaket.

Opphevelse av unntaket vil føre til at man ikke lenger vil ha mulighet til å benytte rollekombinasjoner som redskap for samordning av kommunens aktiviteter. Det vil kunne bli nødvendig å utvikle andre ordninger for samordning, rapportering og styring. I generalforsamling og representantskap vil imidlertid folkevalgte kunne representere kommunen uten konsekvenser for habiliteten ved behandlingen av selskapenes saker i kommunale organer.

En opphevelse av unntaket vil kunne lede til at kommunestyret må foreta nye vurderinger av hvem som bør sitte i styret for kommunale selskaper.

Departementet antar en konsekvens av å oppheve unntaket vil være at det i mange kommuner vil bli et ønske om å skifte ut styremedlemmer.

Departementet kan ikke utelukke at hensynet til habilitet for styremedlemmer kan bli vektlagt når kommunene tar stilling til organisasjonsform for sine virksomheter. Valg av organisasjonsform krever imidlertid at det tas stilling til en lang rekke momenter, og departementet antar derfor at habilitetsreglene normalt ikke vil ha betydning.

Unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e gjelder også statlig eide selskaper, men regler i Statens personalhåndbok bidrar til at statlige tjenestemenn i liten grad oppnevnes til slike verv hvor unntaket blir aktuelt, se punkt 4.3.5. En eventuell opphevelse av unntaket også for statlige selskaper, vil medføre at inhabilitet vil inntre i de sjeldne tilfellene hvor Statens personalhåndbok ikke hindrer rollekombinasjoner. En opphevelse for statlige selskaper vil også føre til at for eksempel fylkespolitikere blir inhabile når saker som gjelder et statlig selskap de er styremedlem i, kommer til behandling i fylkestinget.

Videreføre unntaket bare for kommunale selskaper som ikke driver næringsvirksomhet?

Et alternativ til å oppheve hele unntaket, kunne være å videreføre unntaket bare for selskaper som driver næringsvirksomhet. Det vil innebære at inhabilitet ikke ville inntre for styremedlemmer i offentlig eide selskaper som driver forvaltningspreget virksomhet og annen virksomhet som ikke er næringsvirksomhet. Det vil dermed være større anledning til å kombinere roller enn om hele unntaket ble opphevet, men i og med at all næringsvirksomhet ville falle utenfor unntaket, ville en unngå rollekombinasjoner i situasjoner hvor det finnes konkurrerende næringsvirksomhet.

Dette alternativet forutsetter at det foretas en grensegang mellom ulike typer selskaper. Næringsvirksomhet er et kriterium i mange relasjoner, blant annet i regnskapsreglene for interkommunale selskaper og i virkeområdet for ny offentlighetslov ("rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private"). Selskapene må selv ta stilling til om det driver næring i disse bestemmelsenes forstand, og det antas at grensene for unntaket ville bli nokså klare gjennom praksis. Ved inhabilitetsvurderingen vil det være nødvendig å ha kjennskap til om selskapet driver næringsvirksomhet.

Næring som et avgrensningskriterium, vil fortsatt innebære at styremedlemmer mv. i et stort antall kommunale selskaper vil omfattes av unntaket. Også i forhold til selskaper som ikke driver næring kan det oppstå identifikasjon med selskapet som tilsier at vedkommende person vil kunne oppfatte seg eller bli oppfattet mer som talsperson for selskapet enn som folkevalgt eller ansatt. Inhabilitet vil kunne inntre etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Etter departementets vurdering er ikke hensynene som taler for å videreføre unntaket for denne gruppen selskaper så tunge at hovedregelen ikke bør gjelde.

Videreføre unntaket bare for kommunale selskaper med én eier?

Et annet alternativ kunne være å videreføre unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e for selskaper med bare én kommune som eier. Dette ville innebære at interkommunale selskaper og andre selskaper med mer enn én eier ikke vil omfattes av unntaket.

Etter departementets vurdering kan det være noe lettere å forvente sammenfall mellom interessene til kommunen og dennes fullt ut eide selskaper enn der det er flere eiere. Ved inhabilitetsvurderingen vil det imidlertid være nødvendig å ha kjennskap til hvem som er eier av selskapet og med hvilken andel. Videre kan det også i forhold til selskaper med én eier oppstå identifikasjon med selskapet som tilsier at vedkommende person vil kunne oppfatte seg eller bli oppfattet mer som talsperson for selskapet enn som folkevalgt eller ansatt.

Etter departementets vurdering er ikke hensynene som taler for å videreføre unntaket for denne gruppen selskaper så tunge at hovedregelen ikke bør gjelde.

Oppsummering. Departementets forslag

Etter departementets vurdering taler de beste grunner for å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Det antas videre ikke å foreligge tungtveiende grunner til å innføre valgbarhetsbegrensninger. En opphevelse av

unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil føre til at personer med rollekonflikter i større grad vil måtte fratre som inhabile, hvilket reduserer behovet for utelukke de samme personene gjennom valgbarhetsbegrensninger. En opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil trolig også gjøre det mindre attraktivt å kombinere roller, slik at behovet for valgbarhetsbegrensninger minsker. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om valgbarhetsbegrensninger.

Det foreslås ikke habilitetsregler i kommunale foretak

De alminnelige habilitetsregler gjelder for styret og andre som har tilknytning til kommunale foretak. Siden kommunale foretak ikke er selskaper, er styremedlemmene ikke omfattet av § 6 første ledd bokstav e.

Arbeidsgruppen mente at eventuelle endringer i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e kunne føre til behov for å innarbeide tilsvarende inhabilitetsbestemmelser i kommuneloven med hensyn til kommunale foretak.

Etter departementets foreløpige vurdering bør det ikke innføres særskilte inhabilitetsregler for personer knyttet til kommunale foretak for å speile den foreslåtte endringen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Begrunnelsen for dette er at kommunale foretak er en del av kommunen og ikke eget rettssubjekt. Bakgrunnen for å innføre bestemmelsene om kommunale foretak var følgende:

Utvalgets forslag til regler om kommunalt foretak innebærer etter departementets oppfatning en hensiktsmessig balanse mellom kommunal styring og kontroll på den ene siden og frihet for foretaksledelsen på den andre siden. Kommunalt foretak vil kunne være en tjenlig organisasjonsform for virksomheter hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten en så stor grad av fristilling som aksjeselskapsformen innebærer, men hvor man likevel ønsker å gi ledelsen en noe større grad av frihet enn det kommuneloven i dag gir rom for innen kommunen som juridisk person. (Ot.prp.nr.53 (1997-1998) punkt 5.2)

Det er etter departementets vurdering ikke naturlig å ha strengere habilitetsregler for styret i kommunale foretak enn for andre styrer, utvalg, nemnder og råd i kommunen. Særskilte habilitetsregler vil videre kunne gi uriktige forestillinger om hvor uavhengig styret i kommunale foretak er. Kommunale foretak står under kommunestyrets instruksjonsmyndighet, men ikke administrasjonssjefens. Kommunale foretak har en viss grad av selvstendighet, men organisasjonsformen er ikke tilpasset situasjoner hvor det er ønskelig med stor grad av uavhengighet og frihet. Kommunale foretak bør ses som et alternativ til etatsorganisering, men vil neppe egne seg der hvor aksjeselskap er et alternativ.

Forslag

Departementet foreslår følgende endring i forvaltningsloven § 6 (sletting vist ved gjennomstrekning, tillegg ved understrekning)

§ 6

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak (...)

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap, som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Merknader til endringen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e

Opphevelse av unntaket i § 6 første ledd bokstav e vil innebære at rekkevidden av de absolutte inhabilitetsregler i utvides. Dermed vil området for § 6 annet ledd innskrenkes tilsvarende. Dette vil innebære at det i mindre grad blir behov for å bruke skjønn i forhold til kriteriene i annet ledd. Når vurderingene baseres på § 6 første ledd, kan det i større grad bli behov for å anvende skjønn i vurderingen av om selskapet er part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e.

Kommunestyret tar stilling til utøvelsen av sitt eierskap i for eksempel utforming av eierstrategier og behandling av eierskapsmeldinger. Det vil bero på en konkret vurdering om et selskap er berørt i slik grad at det må sies å være part i saken, med den konsekvens at styremedlemmer som sitter i kommunestyret må fratre. Dette vil også gjelde i forhold til de overordnede beslutninger kommunestyret tar i årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan.

Når det gjelder konsekvensene dersom en person som er inhabil likevel tar del i avgjørelsen, vises det til de alminnelige regler, jf. forvaltningsloven § 41.

Hvis en sammenslutning etter kommuneloven § 27 er et selvstendig rettssubjekt og part i saken, vil personer som sitter i styret bli inhabile til å behandle saken i andre folkevalgte organer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget vil ha svært begrensede økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene. De administrative konsekvensene vil for det første dreie seg om større behov for å innkalle varamedlemmer i tilfeller hvor folkevalgte må fratre som inhabile. For det andre kan det internt i administrasjonen bli behov for å sette saker på andre tjenestemenn hvis den som vanligvis har hatt slike saker, blir inhabil. Dette kan medføre opplæringsbehov og lengre saksbehandlingstid, men bare i en overgangsfase. For det tredje kan det i tilfeller hvor en velger å bytte ut styremedlemmer som ellers ville bli inhabile som tjenestemenn eller folkevalgte, medføre noe arbeid å finne fram til en personsammensetning som gir styret tilstrekkelig kompetanse og erfaring. Endelig kan forslaget medføre behov for å finne fram til alternative systemer for eierstyring av selskaper og samordning internt i kommunen. Dette vil være en naturlig konsekvens av at forslaget setter strengere grenser for rolleblanding og dermed gjøre rollekombinasjoner til et mindre egnet samordningsredskap.

Departementet antar at opphevelsen av unntaket i § 6 første ledd bokstav e, ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for selskaper som er eid av staten.

5 Valgbarhet i kommunale foretak

5.1 Gjeldende rett

Styret i kommunale foretak velges av kommunestyret eller fylkestinget selv, jf. kommuneloven § 65 nr. 3. I kommuner med parlamentarisk styreform kan kompetansen til å velge styret i kommunalt foretak delegeres til kommunerådet, jf. § 62 nr. 2.

Daglig leder i foretaket er utelukket fra valg til styret, jf. § 65 nr. 2. Likeledes er den som er ansvarlig for regnskapet utelukket, jf. § 14. nr. 3. Et styre i kommunalt foretak er et folkevalgt organ. Dermed er også den som er ansvarlig for revisjonen utelukket fra valg til styret, jf. § 14 nr. 2. Det er ikke valgbarhetsbegrensninger for administrasjonssjefen eller andre kommunalt ansatte.

Kommunale foretak er en del av kommunen som er organisert med eget styre. Administrasjonssjefen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder, jf. § 72 nr. 1. Dette innebærer et unntak fra hovedregelen om administrasjonssjefen som øverste leder for den kommunale administrasjonen, jf. § 23 nr. 1. Administrasjonssjefen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken, jf. § 72 nr. 1 annet punktum. Administrasjonssjefen skal normalt ikke være daglig leder i et kommunalt foretak, jf. Innst. S. nr. 14 (1998-1999) punkt 5.2.

5.2 Behovet for endringer

Arbeidsgruppen bak rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* konstaterte at ansatte i stor utstrekning er valgbare til styrer i kommunale selskaper, men stilte spørsmål ved administrasjonssjefen som styremedlem i kommunale foretak. Siden administrasjonssjefen etter loven kan instruere om utsatt iverksettelse inntil kommunestyret har behandlet saken, mente arbeidsgruppen at det kunne være hensiktsmessig å utrede om hun eller han og dennes stedfortreder skal være utelukket fra valg til styret i kommunale foretak.

5.3 Departementets vurderinger og forslag

Forarbeidene gir følgende begrunnelse for regelen om at administrasjonssjefen kan instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken, jf. § 72 nr. 1 annet punktum:

”Utvalgets forslag om at rådmannen skal ha rett til å legge fram en foretakssak for kommunestyret til overprøving er tatt inn av hensyn til rådmannens ansvar som kommunens administrative leder. Slik forslaget er utformet er det imidlertid ikke begrenset til å gjelde beslutninger som er tatt av foretakets daglige leder. Rådmannen vil også kunne forelegge vedtak som er gjort av foretakets styre for kommunestyret.

Når rådmannen på denne måten får adgang til å overprøve en beslutning tatt av et folkevalgt organ, innebærer det en prinsipiell nyskapning i kommuneloven. Hensynet til klare ansvarslinjer

tilsier at rådmannen ikke bør kunne bringe foretaksstyrets beslutninger inn til overprøving. Foretaksstyret er valgt av kommunestyret og står direkte ansvarlig overfor kommunestyret. Rådmannen har ikke instruksjonsrett overfor foretakets styre - bortsett fra denne adgangen til å forelegge saker for kommunestyret. Behovet for en slik adgang vil trolig heller ikke være stort; foretakets økonomiske handlefrihet vil være avhengig av de budsjetttrammer som foretaket har fått. Normalt vil rådmannen ha en sentral funksjon ved utarbeidelsen av kommunens budsjett - der foretakets budsjett inngår som en del. I denne prosessen vil det bli foretatt avveininger av foretakets virksomhet sett i forhold til kommunens øvrige virksomhet.

Når departementet likevel har kommet til at rådmannen bør gis myndighet til å kreve foretakets saker fremlagt for kommunestyret, har det bakgrunn i rådmannens ansvar som leder for kommunens administrasjon. Dette tilsier at rådmannen bør ha anledning til å melde fra dersom en beslutning i foretaket tegner til å få slike konsekvenser for kommunens øvrige virksomhet at saken etter rådmannens vurdering bør forelegges kommunestyret.” (Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) punkt 5.5).

Administrasjonssjefens fullmakt til å instruere om utsatt iverksettelse, er en konsekvens av at foretakets ledelse er underlagt kommunestyret. Etter departementets vurdering vil administrasjonssjefen ikke kunne ivareta denne oppgaven på samme uavhengige måte hvis hun eller han sitter i styret for foretaket. Dette taler for at administrasjonssjefen ikke bør være valgbar til styret i kommunale foretak. Det samme vil gjelde for administrasjonssjefens stedfortreder.

I parlamentarisk styrte kommuner er det kommunerådets (eller fylkesrådets) leder eller et annet medlem av rådet som har myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse, jf. § 72 nr. 3. På samme måte som for administrasjonssjefen, bør medlem av kommuneråd eller fylkesråd som har myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse, etter departementets vurdering ikke sitte i styret i et kommunalt foretak. På bakgrunn av det nære kollegiale forholdet mellom medlemmer av kommunerådet, mener departementet at hele kommunerådet bør utelukkes fra å sitte i styret for kommunale foretak, selv om myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse ligger hos ett enkelt medlem av kommunerådet. Dette vil bare gjelde et fåtall tilfeller, men departementet mener at valgbarhetsbegrensninger bør framgå uttrykkelig av loven.

Forslag

Departementet foreslår følgende tillegg i kommuneloven § 65 nr. 2 (kursiv):

§ 65. Styrets sammensetning

2. Daglig leder kan ikke være medlem av styret. Medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder kan ikke være medlem av styret.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har ikke oversikt over i hvilken utstrekning administrasjonssjefen i kommunen er medlem i styret i kommunale foretak. Det antas at det bare i et fåtall kommuner vil kunne oppstå behov for å velge ny representant til styret i kommunale foretak som følge av lovendringen. De økonomiske og administrative konsekvensene vurderes derfor som ubetydelige.

Merknader til endringen i kommuneloven § 65 nr. 2

Tilføyelsen innebærer at administrasjonssjefen ikke lenger er valgbar til styret i kommunale foretak. I de tilfeller hvor administrasjonssjefen må fratre, foretas nyvalg av styret, jf. § 66 nr. 3. Valgbarhetsbegrensningen gjelder bare kommunale foretak i kommunen vedkommende er administrasjonssjef for. Det er med andre ord anledning til å velge til styret i kommunale foretak administrasjonssjef i andre kommuner. Det samme gjelder administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd.

6 Åpenhet og lovlighetskontroll

6.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes spørsmålet om å innføre særskilt lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter og av vedtak om habilitet, samt om møtene alltid skal være lukket i kommunale foretak og interkommunale selskaper, særlig når disse har forvaltningspregede oppgaver.

6.2 Særskilt lovlighetskontroll av vedtak om lukking og habilitet

6.2.1 Gjeldende rett. Kommuneleken § 59

I henhold til kommuneloven § 59 nr. 1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen inn for departementet (dvs. fylkesmannen iht. delegasjonsvedtak) til kontroll av avgjørelsens lovlighet. I tillegg har departementet hjemmel i § 59 nr. 5 til å ta avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak.

Lovlighetskontroll er ikke klage i forvaltningslovens forstand. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelsen dersom den er ugyldig, jf. § 59 nr. 4, andre ledd. Lovlighetskontroll er ment som et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. I tillegg er hensynet til rettssikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser, hensynet til forvaltningens omdømme og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsetninger, viktige begrunnelser for bestemmelsen om lovlighetskontroll.

Et viktig utgangspunkt for reglene er at systemet med lovlighetskontroll representerer en sikkerhetsventil. Både regler for utvidet internkontroll i kommunene, samt utvidet klageadgang, reduserer behovet for statlig tilsyn og kontroll.

Begrepet "avgjørelse"

Begrepet "avgjørelse" i kommuneloven § 59 er videre enn begrepet "vedtak", slik det er definert i forvaltningsloven § 2. En avgjørelse vil omfatte både enkeltvedtak og forskrifter, men også andre avgjørelser vil falle inn under bestemmelsen. Ved vurderingen av om det er tale om en "avgjørelse" i kommunelovens forstand, må det være bestemmende hvilke rettsvirkninger denne har. Generelt kan det sies at beslutninger som avgjør realiteten i en sak ansees som "avgjørelse" i henhold til kommuneloven § 59. Spørsmålet om det foreligger en "avgjørelse" må vurderes helt konkret i hver sak. Departementets utgangspunkt er at det er den endelige avgjørelsen i saken som er gjenstand for kontroll, dvs. det vedtaket som avslutter saken.

Vedtak om å lukke møter er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Et lukningsvedtak kan dermed ikke påklages etter forvaltningslovens regler om klage

over enkeltvedtak. Departementet har videre antatt at kommunestyremedlemmer heller ikke kan bringe et vedtak om å lukke et møte inn for departementet til selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Synspunktet er at kommunelovens ordning for lovlighetskontroll er rettet inn mot kontroll av "avgjørelser", nemlig vedtak som tar stilling til sakens realitet. Et vedtak om å lukke et møte er derimot kun en prosessledende avgjørelse. Det folkevalgte organets endelige avgjørelse kan imidlertid bringes inn for lovlighetskontroll med den begrunnelse at vedtaket om å lukke møtet var ulovlig, dvs. en saksbehandlingsfeil. I denne sammenheng vil lukkingsvedtaket være gjenstand for prøving på linje med andre prosessuelle avgjørelser tatt under sakens gang.

Problemstillingen om adgangen til å bringe et vedtak om å lukke kommunale møter inn for lovlighetskontroll, ble aktualisert da formannskapet i en kommune under et drøftingsmøte i forbindelse med budsjettbehandlingen besluttet å lukke møtet slik at den lokale avisen ikke fikk være tilstede. Avisen tok saken opp med fylkesmannen. Fylkesmannen la til grunn at beslutningen om å lukke et møte er en prosessledende avgjørelse som ikke kan undergis lovlighetskontroll. Avisen klaget saken inn for Sivilombudsmannen som stilte seg kritisk til både fylkesmannens og departementets lovforståelse. Saken er referert i Sivilombudsmannens årsmelding for 2004, sak 2004-1053: Lukkede dører i formannskapet – fylkesmannens kontroll med kommunens beslutning.

Sivilombudsmannen skriver blant annet følgende:

”Endelig avgjørelse må derfor sees i forhold til den type avgjørelse som det er aktuelt å lovlighetskontrollere. Det er klart at så vel et enkeltvedtak som en forskrift utgjør «endelige» vedtak som kan undergis lovlighetskontroll. Imidlertid må også de såkalte prosessledende avgjørelser kunne anses som «endelige» i relasjon til lovlighetskontroll dersom de har en viss selvstendig betydning. I denne sammenheng peker jeg på at også forvaltningsloven anerkjenner enkelte såkalte prosessledende avgjørelser som så sentrale at det er gitt særskilt klageadgang for disse. Således kan et pålegg om å gi opplysninger (jf. § 14), en beslutning om å fremme en granskningsforretning (jf. § 15 siste ledd) og en nektelse av å gi innsyn i dokumenter (jf. § 21 annet ledd) påklages særskilt, uten at det (ennå) foreligger et enkeltvedtak. De synspunktene som ligger til grunn for å innrømme særskilt klagerett i disse situasjonene, tilsier at lovlighetskontroll av en prosessledende avgjørelse i hvert fall ikke kan være utelukket.

Det må i stedet avgjøres på et noe friere grunnlag om det dreier seg om en avgjørelse med en slik karakter at den - så langt den rekkes - må anses å være «endelig», uten at det nødvendigvis er tale om en endelig avgjørelse av realiteten i hele saken. Avgjørende må være hvor selvstendig avgjørelsen fremstår, og hvilket reelt behov det er for kontroll av avgjørelsen isolert, løst fra et senere realitetsvedtak. Lovgrunnlaget for den avgjørelsen det bes om lovlighetskontroll av, og hensynene bak dette, vil måtte stå sentralt her.

Bestemmelsen om møteoffentlighet i kommuneloven § 31 er begrunnet i ønsket om å gi allmennheten innsikt i debatten i de folkevalgte organer og samtidig også å styrke borgernes tillit til de politiske beslutningene som senere fattes, generelt og i den enkelte sak. (...)

Prinsippet om møteoffentlighet er således ikke hovedsakelig begrunnet i ønsket om å sikre en best mulig kvalitet på avgjørelsens innhold. Sentralt er det å sikre demokratisk kontroll av hele beslutningsprosessen i den kommunale forvaltningen. Det er for så vidt uten betydning for prinsippet om det treffes et vedtak under møtet, eller hvilket innhold dette eventuelt har. (...)

Jeg kan derfor ikke se saken annerledes enn at en avgjørelse om å utelukke offentligheten fra et møte i kommunalt, folkevalgt organ, utgjør en «endelig avgjørelse» som i prinsippet kan undergis lovlighetskontroll. Dette styrkes av det forhold at det ikke er adgang til å anvende en ordinær forvaltningsklage mot en avgjørelse om å gjøre unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet, noe som står i kontrast til avgjørelser om unntak fra partsoffentlighet og dokumentoffentlighet, som begge kan påklages (jf. henholdsvis forvaltningsloven § 21 annet ledd og offentlighetsloven § 9 tredje ledd). Fylkesmannens lovlighetskontroll av kommunenes praktisering av møteoffentlighetsreglene blir derfor desto viktigere.”

Sivilombudsmannens konklusjon er altså den motsatte av departementets. Han mener at prosessledende avgjørelser må kunne anses som endelige i relasjon til lovlighetskontroll dersom de har en viss selvstendig betydning. Videre at spørsmålet om hvorvidt prosessledende avgjørelser isolert sett er gjenstand for lovlighetskontroll må avgjøres på fritt grunnlag, der det avgjørende må være ”hvor selvstendig avgjørelsen fremstår” og ”hvilket reelt behov det er for kontroll av avgjørelsen isolert”.

Departementet har fastholdt sin tolkning, men i et brev til Sivilombudsmannen (18. juni 2004) skrev departementet at det ville foreta en nærmere vurdering av om det bør innføres en klageadgang over lukningsvedtak i tilknytning til en planlagt lovutredning vedrørende enkelte bestemmelser i kommuneloven.

6.2.2 Bakgrunn for forslaget fra arbeidsgruppen

Kommunelovens regler om åpne og lukkede møter er ment å avveie hensynet til åpenhet mot behovet for fri politisk diskusjon samt hensynet til personvern m.m. Arbeidsgruppen bak rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* viste til at Kommunal- og regionaldepartementet har signalisert at det vil følge opp forslagene i høringsnotatet av 9. september 2005 (jf. nedenfor) om justeringer og presiseringer i reglene om møteoffentlighet, herunder spørsmålet om å åpne for særskilt lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter. Arbeidsgruppen mente også at man burde se nærmere på om det bør være en særskilt lovlighetskontroll av vedtak om habilitet. Arbeidsgruppen mente videre at det kunne være grunn til å vurdere reglene om lukkede møter i selskapsorganene i kommunale foretak og interkommunale selskaper når disse har forvaltningspregede oppgaver.

Høringsnotat av 9. september 2005 – Forslag om endringer i kommuneloven

Departementet foreslo i høringsnotat av 9. september 2005 enkelte endringer i kommuneloven § 31 om møteoffentlighet i folkevalgte organer. Bakgrunnen for disse endringsforslagene var blant annet den nye utformingen av Grunnloven § 100 femte ledd, hvor møteoffentlighetsprinsippet fikk grunnlovsbeskyttelse, og forslaget til ny offentlighetslov. Målet var å harmonisere kommunelovens regler om møteoffentlighet med annet regelverk. Særlig gjaldt dette regler for dokumentoffentlighet. Av hensyn til å sikre bedre ivaretagelse av bestemmelsen, ønsket departementet dessuten å gjøre bestemmelsen enklere og mer forståelig for brukerne. I høringsnotatet foreslo departementet blant annet et nytt ledd nr. 1 i kommuneloven § 31 om at publikum gis rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Det ble i denne sammenheng foreslått å ta inn en bestemmelse i § 31 som fastslår at vedtak om å lukke dørene i møter i folkevalgte organer skal kunne

gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll; slik at ”enhver” (for eksempel innbyggere og media) skal kunne fremme slik klage. I forslaget til § 31 ny nr. 10 het det:

”Enhver har rett til å bringe et lukkingsvedtak inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Bestemmelsene i § 59 gjelder tilsvarende.”

I henhold til dagens ordlyd er folkevalgte organer etter kommuneloven § 31 pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Lovens hovedregel er at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, med mindre det finnes særskilt hjemmel for å lukke dørene.

Etter departementets forslag ville bestemmelsen i stedet bli formulert som en rett for publikum til å overvære møter. Departementet mente det mer naturlig kunne knyttes en adgang til lovlighetskontroll til en bestemmelse som eksplisitt ga publikum en rett til å overvære møter, enn til en saksbehandlingsregel, slik kommuneloven § 31 er utformet i dag.

Etter kommuneloven § 59 er det bare tre eller flere medlemmer av kommunestyret som kan bringe en avgjørelse inn for lovlighetskontroll. Siden det var publikum, som etter forslaget til ny nr. 1 i kommuneloven § 31, skulle få en rett til å overvære møter i folkevalgte organer, mente departementet dette burde avspeiles i at publikum også skulle kunne bringe et vedtak om å lukke et møte inn for lovlighetskontroll.

Departementet drøftet i samme forbindelse også spørsmålet om det burde gis en tilsvarende adgang til å kunne bringe inn en beslutning om inhabilitet for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Når departementet ikke fremmet et slikt forslag, var det fordi det fant at det ikke var like tungtveiende grunner som talte for å sidestille en avgjørelse om inhabilitet med et vedtak om lukking. Det er disse to forslagene – særskilt lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter og av vedtak om habilitet - departementet ønsker å drøfte nærmere i dette høringsnotatet.

Ot. prp. nr. 96 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)

Kommunal- og regionaldepartementet fremholdt i Ot. prp. nr. 96 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.) at det var nødvendig å se lovendringer i kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet i sammenheng med Stortingets behandling av ny offentlighetslov. Kommunal- og regionaldepartementet fant at det ikke var mulig å fremme forslag til endringer i kommunelovens bestemmelser i proposisjonen før offentlighetsloven var ferdigbehandlet i Stortinget. Departementet skrev derfor at eventuelle endringer i kommunelovens bestemmelse om møteoffentlighet ville bli fremmet på et senere tidspunkt.

I dette høringsnotatet er det *etikkdimensjonen* som er den sentrale – størst mulig åpenhet i folkevalgte organer – ikke harmonisering i forhold til annet regelverk og generell regelverksutvikling. Departementet vil på et senere tidspunkt komme tilbake med en full gjennomgang av kommuneloven § 31.

6.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Rett til å kreve særskilt kontroll med lovligheten av lukkingsvedtak

Det er etter gjeldende rett ikke adgang til å klage over et lukkingsvedtak. Vedtaket er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven. Departementet har tolket kommuneloven slik at det bare er endelige avgjørelser som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Vedtak om lukking av møtet er således ikke gjenstand for selvstendig prøving, men prøves bare som en del av den endelige avgjørelsen.

Departementet anser imidlertid at det finnes gode grunner til å åpne for lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter. For det første er formålet bak bestemmelsen om møteoffentlighet i stor grad forskjellig fra andre typiske saksbehandlingsregler. Bakgrunnen for bestemmelsen om møteoffentlighet er ønsket om å stimulere borgernes interesse for samfunnsdebatten og politiske prosesser. Dertil kommer formålet med å sikre en viss politisk kontroll gjennom massemedia og den politiske opinion. Formålet bak kommuneloven § 31 om møteoffentlighet er i stor grad sammenfallende med bestemmelsen om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven. Avslag om innsyn etter offentlighetsloven av 1970 kan påklages i medhold av lovens § 9 tredje ledd.

I den pågående samfunnsdebat er det et sterkt fokus på å styrke prinsippet om offentlighet i forvaltningen. Således besluttet Stortinget å ta inn møteoffentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100. Det er også vedtatt en ny lov om offentlighet, lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Videre har Sivilombudsmannen (i forannevnte sak gjengitt i årsmeldingen for 2004) fremholdt at det bør være adgang til å prøve lovligheten av vedtak om å lukke møter isolert sett. Sivilombudsmannen har vist til at det er et viktig hensyn bak møteoffentlighetsprinsippet å sikre demokratisk kontroll av hele beslutningsprosessen i den kommunale forvaltningen, og at det strider mot de demokrati- og offentlighetshensyn som ligger bak bestemmelsen om møteoffentlighet, dersom lovlighetskontroll av en beslutning om å utelukke offentligheten fra et møte må avvende det endelige realitetsvedtaket. I tillegg vil en anmodning om lovlighetskontroll av hele vedtaket under ett få en unødvendig vid ramme, slik Sivilombudsmannen ser det, i forhold til det reelle klagegrunnlaget som bare gjelder spørsmålet om møteoffentlighet. Departementet er enig i disse betraktningene og mener det bør opprettes en særskilt adgang til å kreve lovlighetskontroll med lukkingsvedtak.

Det følger av ordlyden i kommuneloven § 31 at folkevalgte organer som hovedregel er pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Bestemmelsen må leses som en rett for publikum til å overvære slike møter når det ikke gis en hjemmel for at dørene må lukkes. Men slik som loven er i dag har ikke publikum fått en tilsvarende adgang til å påklage et vedtak om at dørene skal lukkes.

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 skal fylkesmannen kontrollere lovligheten av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller av administrasjonen dersom minst tre medlemmer av kommunestyret ber om lovlighetskontroll. Fylkesmannen kan også selv ta initiativ til lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Spørsmålet blir om en skal utvide kretsen som kan påklage et vedtak om lukking. Det er flere

alternativer. En kan beholde dagens system eller en kan utvide ordningen til å omfatte alt fra "enhver" eller begrenset til innbyggerne i vedkommende kommune.

Departementet foreslo i vårt høringsnotat av 9. september 2005 en helt ny formulering av kommuneloven § 31 nr. 1 om møteoffentlighet. I stedet for gjeldende ordlyd om en plikt for organet til å holde sitt møte for åpne dører, ønsket departementet i stedet å ha en bestemmelse som eksplisitt ble formulert som en rett for publikum ("enhver") til å overvære møter i folkevalgte organer. Dermed var det også lettere å argumentere for at "enhver" også burde ha rett til å påklage et lukningsvedtak.

Som nevnt foran, vil departementet på et senere tidspunkt foreta en full gjennomgang av kommuneloven § 31 med sikte på å harmonisere kommuneloven med annet regelverk og klargjøre og forenkle bestemmelsen. Departementet ønsker derfor på det nåværende tidspunkt ikke å åpne for en utvidelse mht. hvilke personer som skal ha adgang til å kreve lovlighetskontroll av et lukningsvedtak etter § 59. Det må fortsatt være tre eller flere kommunestyremedlemmer bak et slikt krav. Ordningen med at departementet/fylkesmannen av eget tiltak kan foreta en lovlighetskontroll er en ekstra sikkerhetsventil som bør benyttes hvis situasjonen for eksempel skulle være at ingen i kommunestyret - på tross av ønsker fra privatpersoner og presse - ber om å få et vedtak kontrollert. I slike tilfeller bør det av hensyn til at allmennheten må ha tillit til beslutningsprosessen i kommunalforvaltningen, kunne foretas en lovlighetskontroll av lukningsvedtaket.

Det vil være hensiktsmessig at fylkesmannen/departementet kan nøye seg med å se på gyldigheten av et lukningsvedtak, i stedet for å vurdere hele saksbehandlingen i henhold til gjeldende regler for lovlighetskontroll.

Det forhold at et lukningsvedtak bringes inn for lovlighetskontroll kan ikke føre til at den videre saksbehandlingen derved stoppes. Et slikt system ville invitere til trenering og obstruksjon av saksbehandlingen. Det vil således ikke være mulig å gjenopprette skaden ved en feilaktig beslutning om å lukke et møte, dersom lovlighetskontrollen konkluderer med at vedtaket var i strid med loven. Møtet er allerede avholdt og kan ikke avholdes på nytt. Departementet antar allikevel at en mulighet for lovlighetskontroll kan ha en selvstendig verdi og effektivisere møteoffentlighetsprinsippet. Kommer klageinstansen (fylkesmannen) til at et folkevalgt organ treffer ugyldige vedtak etter kommuneloven § 31, må det forventes at organet endrer praksis, og klagebehandlingen vil dermed få en positiv effekt. Det er viktig at alle folkevalgte bevisstgjøres i forhold til reglene om når møter kan lukkes for publikum og aktivt går inn for å lære av fylkesmannens/departementets lovforståelse. Kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet bygger på viktigheten av å gi allmennheten innsikt i debatter og prosesser i folkevalgte organer. De folkevalgte bør derfor ta lærdom av saker hvor de ikke får medhold i at det var hjemmel for å lukke dørene for publikum.

Videre kan vissheten om at det kan finne sted en overprøving i seg selv ha en normerende effekt. Det at publikum/borgerne/velgerne får kjennskap til at et lukningsvedtak er tilsidesatt, vil sannsynligvis også få vedkommende kommunestyre til å etterleve klageinstansens lovforståelse når spørsmålet om åpne/lukkede møter kommer opp. Media må også forventes å spille en rolle her i form av negativ omtale av de kommunestyrer som ikke lojalt følger fylkesmannens tolkning av regelverket.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør tas inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av lukningsvedtak.

Rett til å kreve særskilt kontroll med vedtak om inhabilitet

Det er etter gjeldende rett ikke adgang til å klage over et vedtak om inhabilitet. Vedtaket er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven. Begrunnelsen er den samme som ved vedtak om lukking.

Spørsmålet nå er om kontroll av vedtak om inhabilitet etter kommuneloven § 59 bør likestilles med særskilt lovlighetskontroll av lukningsvedtak. Begge vedtak er prosessuelle avgjørelser som tas under sakens gang frem mot et endelig vedtak. Et vedtak om habilitet fremtrer som et mer selvstendig vedtak enn andre saksbehandlingsregler.

Hensynene bak reglene om habilitet er, som ved øvrige saksbehandlingsregler, blant annet å sikre materielt riktige avgjørelser. Dertil kommer målsetningen om å hindre personer med særskilte interesser i en sak å være med på å påvirke utfallet av den. Videre skal habilitetsbestemmelsene ivareta allmennhetens tillit til at kommunale vedtak er fattet av personer hvis integritet det ikke kan stilles spørsmål ved.

Habilitet står helt sentralt i utøvelsen av god forvaltningsskikk. Den senere tids mediefokus på diverse saker innenfor kommunesektoren, har satt habilitetsspørsmål på dagsordenen og synliggjort alvoret ved regelbrudd. Etter departementets vurdering er det nå viktig å innføre en adgang til særskilt lovlighetskontroll av inhabilitetsvedtak for å styrke allmennhetens tillit til at regler etterleves. Det er helt vesentlig at det ikke hefter noen mistro og tvil rundt en persons habilitet. Det vil derfor trolig oppleves positivt å kunne påklage en prosessuell beslutning om inhabilitet til fylkesmannen med én gang, uten å måtte vente på et endelig vedtak i saken. På den måten blir det mer synlig for borgerne at systemet fungerer og at alt går rett og riktig for seg.

Det er etter departementets oppfatning ikke grunn til å utvide adgangen med hensyn til hvem som kan be om lovlighetskontroll av et vedtak om habilitet. Det er tilstrekkelig at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget står sammen om å bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen inn for fylkesmannen/departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Begrunnelsen er den samme som ved lukningsvedtak, jf. ovenfor.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør tas inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av vedtak om habilitet.

Protokollering av vedtak om lukking og vedtak om habilitet

Etter forvaltningsloven § 8 annet ledd skal kollegiale organer, derunder kommunestyre, formannskap mv., selv avgjøre om mulige inhabilitetsgrunner som organet er gjort oppmerksom på, skal medføre inhabilitet og fratreden under behandlingen av vedkommende sak. Det er ikke et krav i forvaltningsloven at det i organets protokoller angis hvilke forhold som er anført som habilitetsgrunn. Forvaltningsloven krever heller ikke protokollering av hvilken lovbestemmelse som gir hjemmel for å erklære vedkommende medlem inhabil. Kommuneloven

krever ikke at hjemmelsgrunnlaget for et vedtak om å lukke et møte skal protokolleres.

For at et organ skal kunne ta et forsvarlig standpunkt til om dørene skal lukkes og spørsmål om habilitet, må det være en rettsregel som regulerer forholdet. Et krav om at protokollen skal angi hvilken bestemmelse som er tatt i bruk, vil være med på å sikre at disse spørsmålene blir behandlet på en forsvarlig måte. Et slikt krav burde i praksis være forholdsvis enkelt å oppfylle. Ikke minst vil et krav om protokollering av de aktuelle bestemmelser som ligger til grunn for et vedtak om lukking og habilitet være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll. Et slikt krav vil også kunne være verdifullt med henblikk på opplæringen av de folkevalgte.

I saker om lovlighetskontroll vil det være enklere for overordnet instans at det fremgår hvilket hjemmelsgrunnlag vedkommende organ har basert sin avgjørelse på. Det vil derfor etter departementets vurdering være en fordel om det lovfestes at folkevalgte organer i møteprotokollen må oppgi hvilke bestemmelser organet har votert over i forbindelse med vedtak om lukking og vedtak om medlemmenes habilitet.

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 3 at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Når et organ har truffet en avgjørelse om lukking/habilitet, er dette et moment som tilsier at dette er en avgjørelse som fremtrer selvstendig og derfor bør skrives inn i møteboken. Det bør også være et krav om at protokollen skal angi hvilken bestemmelse som er tatt i bruk.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør tas inn et tillegg i kommuneloven § 30 nr. 3 om at det ved vedtak om lukking og vedtak om habilitet skal protokollføres hvilke hjemmelsgrunnlag vedtakene bygger på.

6.2.4 Presisering av kommuneloven § 59 nr. 3

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 3 at lovlighetskontroll i utgangspunktet ikke medfører at avgjørelsen utsettes til lovlighetskontrollen er avgjort. Organet som har fattet avgjørelsen som lovlighetskontrolleres og departementet (fylkesmannen) kan imidlertid vedta utsatt iverksetting av saken. Skal lukkingsvedtak og vedtak om habilitet være gjenstand for lovlighetskontroll, kan det etter departementets vurdering være hensiktsmessig at hovedregelen i § 59 nr. 3 formuleres mer eksplisitt. Bakgrunnen for dette er at dersom en lovlighetskontroll av et lukkingsvedtak/et habilitetsvedtak gis oppsettende virkning, vil dette være uheldig av hensyn til nødvendig kontinuitet i saksbehandlingen. Det er dermed av stor betydning at det ikke knytter seg tvil til forståelsen av kommuneloven § 59 nr. 3.

Departementet foreslår derfor å endre formuleringen i kommuneloven § 59 nr. 3, slik at krav om lovlighetskontroll ikke medfører at det aktuelle vedtaket gis utsatt iverksetting, med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet, fatter slikt vedtak.

Forslag

Departementet foreslår et tillegg i kommuneloven § 30 nr. 3, (endring i kursiv):

Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. *Vedtak om lukking og vedtak om habilitet skal protokollføres og det må fremgå hvilken rettsregel vedtaket bygger på.* Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

Departementet foreslår et tillegg i pkt. nr. 1 og nr. 3 i kommuneloven § 591 (endring i kursiv):

§ 59 Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v. nr. 1

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. *Det samme gjelder vedtak om lukking av møter, jf. § 31, og vedtak om habilitet.* Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er *ikke gjenstand for lovlighetskontroll.*

§ 59 Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v. nr. 3

Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at den påklagede avgjørelse gis utsatt iverksetting med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget vil få visse, men begrensede økonomiske konsekvenser. De administrative konsekvensene vil være at fylkesmannen/departementet får en utvidet lovlighetskontroll når minst tre medlemmer av et kommunestyre eller et fylkesting ønsker å få prøvet vedtak om lukking og vedtak om habilitet. De økonomiske konsekvensene vil selvsagt avhenge av hvor mange som vil benytte seg av denne muligheten, men det er grunn til å regne med at det kan bli et visst omfang av slike saker. I tillegg kan fylkesmannen/departementet ta opp saker på eget initiativ.

Merknader

Til kommuneloven § 30 nr. 1:

Det foreslåtte tillegget i kommuneloven § 30 nr. 3 innebærer at når et folkevalgt organ treffer et vedtak om å lukke et møte og/eller et vedtak om et medlems habilitet, så skal dette føres inn i møteprotokollen. Det skal også fremgå uttrykkelig hvilken lovbestemmelse som er angitt som hjemmel for å lukke et møte og/eller erklære at et medlem er inhabil.

Til kommuneloven § 59 nr. 1 og nr. 3:

Det foreslåtte tillegget i kommuneloven § 59 nr. 1 innebærer at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget får en adgang til å be om lovlighetskontroll av vedtak om lukking og vedtak om habilitet truffet av et folkevalgt organ eller administrasjonen i en kommune eller en fylkeskommune. Det fremgår av endringen av § 59 nr. 3 at krav om lovlighetskontroll som hovedregel ikke medfører at den påklagede avgjørelse gis utsatt iverksetting. For at et vedtak skal gis oppsettende virkning må et overordnet organ treffe et uttrykkelig vedtak om at den påklagede avgjørelsen skal gis oppsettende virkning.

6.3 Åpne og lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper

Ovenfor er drøftet spørsmålet om lovlighetskontroll av vedtak om å lukke dørene i et folkevalgt organ, og vedtak om folkevalgtes habilitet.

Når det generelt gjelder reglene om åpne og lukkede møter viser arbeidsgruppen til at Kommunal- og regionaldepartementet har signalisert at det vil følge opp forslagene om justeringer og presiseringer i reglene om møteoffentlighet. Det siktes her til Ot. prp. nr. 96 (2005-2006) s. 14, hvor det blant annet heter: "Av hensyn til behovet for en grundig vurdering og behandling av eventuelle endringer i reglene i kommuneloven om møteoffentlighet, finner departementet det ikke mulig å fremme forslag til endringer i kommunelovens bestemmelser i denne proposisjonen. Departementet vil derfor fremme eventuelle endringer i kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere tidspunkt." Arbeidsgruppen gir uttrykk for at det i denne sammenheng kan være grunn til også å vurdere reglene om lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper når disse har forvaltningspregede oppgaver (*Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* side 86). Departementet slutter seg til denne vurderingen, og peker på at det vil være nødvendig å se spørsmålet om åpne og lukkede møter i foretak og selskaper i sammenheng med den generelle vurdering av regelverket møteoffentlighet som er varslet i Ot. prp. nr. 96 (2005-2006). Det vil, slik departementet ser det, ikke være hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om åpne og lukkede møter i foretak og selskaper nå, uavhengig av de alminnelige regler om møteoffentlighet i folkevalgte organer. Departementet vil derfor komme tilbake til spørsmålet på et senere tidspunkt.

7 Godtgjøring

7.1 Innledning

Etter kommuneloven § 42 har den som innehar kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for sitt arbeid. Arbeidsgodtgjøring er kompensasjon for arbeidet i vervet som tillitsvalgt.

Det ytes godtgjøring fordi vervet som folkevalgt ikke bare er en samfunnsplikt, men også en krevende jobb som utføres til innbyggernes og samfunnets beste, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) side 150. Arbeidsgodtgjøringen er også ment å bidra til en oppvurdering av vervene og til økt rekruttering, jf. NOU 1990: 13 side 193-194.

Arbeidsgodtgjøring gis som en kompensasjon for utført arbeid i forbindelse med vervet. Ren møtevirksomhet er kjerneområdet, men også deltakelse på seminarer, kurs o.l., vil kunne være arbeid i relasjon til § 42. Arbeidsgodtgjøring må ikke forveksles med erstatning for inntektstap, som skal kompensere for den inntekten man går glipp av på grunn av tillitsvervet, jf. § 41.

I arbeidsgrupperapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* ble det framholdt at kommunestyret er nærmest til å vurdere hva som er riktig nivå på godtgjøringen til de folkevalgte ut fra arbeidsmengde, lokale ressurser og behov, og at det derfor er ikke behov for nærmere utredning med sikte på å regulere nivået på godtgjøringen etter kommuneloven § 42. Departementet slutter seg til dette.

Arbeidsgruppen mente imidlertid at det var grunn til å se nærmere på enkelte spørsmål omkring godtgjøring til folkevalgte etter kommuneloven:

- Tydeliggjøre at godtgjøring til styremedlemmer i kommunale foretak skal fastsettes av kommunestyret.
- Tydeliggjøre at godtgjøringen til styremedlemmer i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.
- Kreve opplysning i årsberetningen for kommunale foretak og interkommunale selskaper om nivået på godtgjøring til styremedlemmer, jf. regnskapsloven § 7-31 om ytelser til ledende personer m.v.
- Klargjøre forholdet mellom den alminnelige godtgjøringen etter kommuneloven til heltidsfolkevalgte og styrehonorarer.

Forslagene drøftes i dette kapittelet.

7.2 Hvem som skal fastsette godtgjøringen til medlemmene i styret for interkommunale selskaper og kommunale foretak

7.2.1 Gjeldende rett

Etter kommuneloven § 42 har den som innehar kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for sitt arbeid. For eksempel vil et styremedlem i et kommunalt foretak ha krav på godtgjøring etter kommuneloven § 42 fordi hun eller han innehar et kommunalt tillitsverv. Kommunale foretak er en del av kommunen og

budsjettet for kommunale foretak fastsettes i den ordinære budsjettbehandlingen i kommunen, jf. kommuneloven § 46 nr. 2. Utgangspunktet etter kommuneloven er at folkevalgte kan være med å bestemme sin egen godtgjøring, jf. kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav a. Hvis inhabilitet skulle inntre ved slike beslutninger, ville det skape betydelige praktiske problemer, jf. NOU 1991:13 side 382. Det framgår ikke uttrykkelig av kommuneloven at godtgjøringen til styret i et kommunalt foretak skal fastsettes av kommunestyret.

Lov om interkommunale selskaper har ikke egne bestemmelser om godtgjøring til styremedlemmer, men etter § 18 skal representantskapet vedta selskapets budsjett for kommende kalenderår. Dette innebærer at representantskapet gjennom budsjettbehandlingen kan fastsette godtgjøringen til styremedlemmene i interkommunale selskaper. Det framgår ikke uttrykkelig av loven at godtgjøringen til styret skal fastsettes av representantskapet. Medlem av representantskapet kan ikke sitte i styret, jf. lov om interkommunale selskaper § 10 fjerde avsnitt.

7.2.2 Behovet for endringer

Arbeidsgruppen konstaterte at kommuneloven ikke regulerer hvem som fastsetter godtgjørelsen til styremedlemmer i kommunale foretak. Hensynet til å unngå at noen skulle fatte mistanke om at styrets medlemmer har avgjørende innflytelse på sin egen godtgjøring, kunne etter arbeidsgruppens vurdering tale for at det i loven slås fast at godtgjøringen til styret i kommunale foretak fastsettes av kommunestyret. Det samme hensynet kunne tale for at det tydeliggjøres at godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.

7.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Så langt departementet kjenner til, er det ikke tegn som tyder på at nivået på godtgjøringen til styrer i interkommunale selskaper og kommunale foretak utgjør noe problem for allmennhetens tillit til kommunene.

Det er imidlertid viktig at innbyggerne har tillit til måten godtgjøringen fastsettes på. For å unngå tvil om hvem som fastsetter godtgjøringen, bør det etter departementets vurdering framgå klart av regelverket at kommunestyret fastsetter godtgjøringen til styret i kommunale foretak og at representantskapet fastsetter godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper.

Det er et krav at styret skal ha en leder og en nestleder, jf. kommuneloven § 65 nr. 4 og lov om interkommunale selskaper § 10 tredje ledd. Lovene fastsetter bare minsteantall for styremedlemmer. I praksis har gjerne styreleder høyere honorar enn de øvrige styremedlemmene. Etter departementets vurdering vil en samlet sum for godtgjøringen for styret som helhet, være lite opplysende. Det bør derfor fastsettes hvilken godtgjøring de ulike kategoriene styremedlemmer skal ha. Det vil være opp til representantskapet og kommunestyret å fastsette hvilke kategorier styremedlemmer de vil operere med og hvilken godtgjøring de skal få.

Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig at kravet om at henholdsvis kommunestyret og representantskapet fastsetter godtgjøringen,

framgår av forskriftene som er gitt om innholdet i årsbudsjettet for henholdsvis kommunale foretak og interkommunale selskaper.

Forslag

Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak av 24. august 2006 nr. 1033 § 2 første ledd skal lyde (tillegg i kursiv):

§ 2. Plikt til å fastsette årsbudsjett og særbudsjett

Kommunestyrets eller fylkestingets vedtak etter lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 45 nr. 1 om budsjett for det kommende kalenderår, skal omfatte kommunens eller fylkeskommunens virksomhet i kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, jf. kommuneloven § 46 nr. 2. *Kommunestyret fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i foretaket.*

Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper av 17. desember 1999 nr. 1568 § 2 første ledd skal lyde (tillegg i kursiv):

§ 2. Årsbudsjett

Representantskapet skal innen årets utgang fastsette bindende økonomiske rammer for selskapets drift og investering for kommende kalenderår. *Representantskapet fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i selskapet.*

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at kravet om at henholdsvis kommunestyret og representantskapet fastsetter godtgjøringen, ikke vil påvirke nivået på godtgjøringen. Det vil videre ikke innebære nevneverdig merarbeid for kommunestyret og representantskapet å fastsette godtgjøringen i de tilfelle der dette ikke gjøres i dag. Forslaget antas således ikke å medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

7.3 Opplysninger i regnskapene om samlet godtgjøring mv. i interkommunale selskaper og kommunale foretak

7.3.1 Gjeldende rett

Etter regnskapsloven § 7-31 skal det i note til regnskapet opplyses om de samlede utgifter til henholdsvis lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen. Bestemmelsen gir opplysningsplikt om vederlag knyttet til tillitsvervene. Utgiftene kan oppgis for styret og bedriftsforsamling samlet, ikke spesifisert for hvert enkelt medlem.

Når det gjelder kravene til regnskapsopplysninger for kommunale foretak, må det skilles mellom virksomheter som driver næring og virksomheter som ikke gjør det. Forskrift av 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak gir i § 19 regler for regnskapet til kommunale foretak som driver næringsvirksomhet:

”Foretaket skal, så langt annet ikke følger av lov eller forskrift, føre særregnskap etter bedriftsøkonomiske prinsipper, stille opp resultatet, balansen og kontantstrømmene, utarbeide

noter og utarbeide årsberetning i tråd med lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven).”

Dette innebærer at regnskapsloven § 7-31 gjelder for kommunale foretak som driver næring. Dermed skal det i regnskapet opplyses om de samlede utgifter til henholdsvis lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret. (Departementet har sendt på høring et forslag om at kommunale foretak som driver næringsvirksomhet ikke lenger skal ha plikt (men anledning) til å sette opp budsjett og føre regnskap etter regnskapslovens prinsipper. Bakgrunnen er at departementet mener det kan være hensiktsmessig med større lokal frihet med hensyn til hvilket regnskapsprinsipp som best ivaretar behovet for styring av foretaket og kommunens totale økonomi. Høringsfristen er 5. oktober 2007. Valgfrihet med hensyn til regnskapsprinsipp kommer ikke i veien for innføring et eventuelt krav om noter som omtalt her.)

For interkommunale selskaper er det valgfritt om regnskapet skal føres etter regnskapsloven eller kommuneloven, jf. lov om interkommunale selskaper § 27 første ledd. Etter gjeldende rett er det dermed bare kommunale foretak som driver næring som er omfattet av kravet i regnskapsloven § 7-31 om at årsregnskapet skal gi opplysninger om ytelser til ledende personer.

7.3.2 Behovet for endringer

Arbeidsgruppen viste til at det for kommunale foretak gjelder ulike regler for regnskapsopplysninger om nivået på godtgjøring alt etter som foretaket driver næring eller ikke. Arbeidsgruppen mente at kan stilles spørsmål ved hvorvidt skillet mellom det å drive næring eller ikke, burde være avgjørende for graden av åpenhet omkring godtgjøring i kommunale foretak. Videre mente arbeidsgruppen at det kunne være grunn til å vurdere hvorvidt de samme regler burde gjelde interkommunale selskaper som kommunale foretak med hensyn til noter etter regnskapsloven, det vil si om kravet i regnskapsloven § 7-31 burde gjelde for kommunale foretak og interkommunale selskaper generelt.

7.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering bør det være åpenhet omkring ytelser til daglig leder og medlemmer av styret i kommunale foretak og interkommunale selskaper. Åpenhet omkring ytelsene til ledende personer gir grunnlag for å vurdere om ytelsene innebærer en rimelig kompensasjon for innsatsen samtidig som åpenhet i seg selv er en verdi. Det bør kunne forventes minst samme grad av åpenhet omkring ytelser til ledende ansatte og styret i kommunalt eide virksomheter som det er i private aksjeselskaper.

Departementet mener at det kan være grunn til å gå lenger enn arbeidsgruppen foreslo. Arbeidsgruppen foreslo at regnskapsloven § 7-31 skulle gjelde for alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges. Dette ville innebære et krav om opplysning i regnskapet om de *samlede* utgifter til henholdsvis lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret og

bedriftsforsamlingen. Utgiftene skal med andre ord oppgis for styret og bedriftsforsamling samlet, ikke spesifisert for hvert enkelt medlem

På grunn av den direkte offentlig interesse knyttet til kommunale foretak og interkommunale selskaper, er det særskilt grunn til å ha åpenhet om ytelser til ledende personer i kommunale foretak og interkommunale selskaper.

Departementet viser til at andre bestemmelser i regnskapsloven har mer omfattende opplysningskrav om ytelser og lån til en noe større krets av ledende personer. Regnskapsloven § 7-31b stiller krav om at det gis opplysning om samlet godtgjørelse og andre fordeler som er gitt til de enkelte ledende ansatte og de enkelte medlemmene av henholdsvis styret, kontrollkomiteen og andre valgte selskapsorganer (unntatt bedriftsforsamlingen). Regnskapsloven § 7-32 stiller krav om opplysning om lån til eller sikkerhetsstillelse til fordel for daglig leder og leder av styret samt samlede lån til ansatte, styre mv. Opplysningene skal gis av store og små foretak, jf. regnskapsloven § 7-1 tredje ledd annet punktum. Disse kravene om noteopplysninger gir åpenhet om hva *de enkelte* ledende personer mottar av ytelser eller lån fra virksomheten.

Departementet vurderer det slik at et krav om at kommunale foretak og interkommunale selskaper skal gi opplysninger i sine regnskaper i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31 b og 7-32 vil gi økt åpenhet om forhold av betydning for allmennhetens tillit til kommunesektoren.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal gis opplysninger i regnskapet om ytelser til ledende personer i kommunale foretak og interkommunale selskaper i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32. Dette innebærer at det må gis regler for kommunale foretak som ikke driver næring (forslag 1) og for interkommunale selskaper som driver næring (forslag 2) og som ikke driver næring (forslag 3).

Forslag

1. I forskrift av 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 10 skal nytt femte ledd lyde:

§ 10. Noteopplysninger i særregnskapet

Det skal gis opplysninger i note om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

2. I § 3 i forskrift av 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper tilføyes et nytt tredje ledd (tidligere tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd):

§ 3. Årsregnskap og årsberetning

Det skal gis opplysninger i note om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

3. I § 5 i forskrift av 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper skal det gjøres følgende tilføyelse i første strekpunkt (kursiv):

§ 5. Årsregnskap, årsbudsjett og årsberetning etter kommunale prinsipper

For et interkommunalt selskap som etter selskapsavtalen skal avgi regnskap etter kommunale prinsipper gjelder følgende særregler:

- Årsregnskapet skal inneholde driftsregnskap, kapitalregnskap, balanseregnskap og noteopplysninger som angitt i vedlegg. Det skal baseres på de regnskapsprinsipper som følger av kommuneloven og forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper. *Det skal gis opplysninger om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.*

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at det vil innebære ubetydelig administrativt merarbeid for kommunene og interkommunale selskap å utarbeide noteopplysninger i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

7.4 Adgangen til å ta styrehonorarer mv. i betraktning når godtgjøringen etter kommuneloven § 42 fastsettes

7.4.1 Innledning

Etter kommuneloven § 42 har ordfører krav på lønn for sitt arbeid på linje med andre folkevalgte. Arbeidsgodtgjøringen fra kommunen utgjør hovedinntektskilden for det store flertallet av norske ordførere. Tall fra Organisasjonsdatabasen (2004) viser at 77 prosent av ordførerne er på heltid, mens 13 prosent er på deltid. De resterende 10 prosent er ikke frikjøpt fra ordinært arbeid.

I en del selskaper er det praksis for at ordfører eller andre folkevalgte har plass i styret. Interkommunale selskaper og aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter, og honorerer sine styremedlemmer som de selv finner hensiktsmessig. Godtgjøringen til styremedlemmene i selskapet er et forhold mellom selskapet og det enkelte styremedlem.

Kommuneloven regulerer ikke uttrykkelig hvorvidt kommunestyret har anledning til å ta hensyn til honorar for styreverv ved fastsettelsen av godtgjøring til for eksempel ordfører.

Arbeidsgruppen mente at det kunne oppfattes som en etisk problemstilling hvis den samlede godtgjøringen til ordfører og andre folkevalgte blir så høy at det støter an mot innbyggernes oppfatning av hva som er rimelig og rettferdig. Arbeidsgruppen framholdt at den ikke hadde grunnlag for å si at dette er en aktuell problemstilling i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen la til grunn at det ut fra kommuneloven ikke kan utledes rettslige grenser for hvor høy godtgjøringen til folkevalgte kan være. Nivået på godtgjøringen hører således med til kommunenes handlefrihet, også når dette innebærer at nivået legges høyt. Arbeidsgruppen viste til at kommunestyret og fylkestinget gjennom sin behandling foretar en regelmessig vurdering av nivået på godtgjøringen.

Arbeidsgruppen viste til at styrehonorar normalt kommer i tillegg til den alminnelige godtgjøringen etter kommuneloven. Etter arbeidsgruppens vurdering

kunne det være grunn til å klargjøre forholdet mellom den alminnelige godtgjøringen etter kommuneloven og styrehonorarer.

7.4.2 Departementets vurderinger

Styreverv i selskaper er ikke en del av ordførerens eller andre folkevalgtes gjøremål etter kommuneloven. Med andre ord kan ordførere utøve sin funksjon helt uten å sitte i noen styre utenfor kommunen. For en del folkevalgte er det imidlertid nær sammenheng mellom styreverv og utøvelsen av gjerningen som folkevalgt. I en del kommunale selskaper er det fast praksis at styreverv tilfaller den som er ordfører i eierkommunene.

En eventuell godtgjøring som styremedlem vil komme i tillegg til den alminnelige arbeidsgodtgjøringen etter kommuneloven § 42. Det vil derfor være økonomisk fordelaktig for folkevalgte å påta seg styreverv. Styreverv innebærer normalt økt arbeidsbelastning og ansvar som det etter departementets syn er rimelig at blir honorert. Interkommunale selskaper og aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter. Godtgjøringen til styremedlemmene i selskapet er i utgangspunktet et forhold mellom selskapet og det enkelte styremedlem. Det kan likevel være grunn til å vurdere om det i tilfeller hvor styrehonorarer utgjør beløp av en viss størrelse, er rimelig å se størrelsen på godtgjøringen etter kommuneloven i sammenheng med styrehonorarene. Problemstillingen her blir om det er adgang til å ta styrehonorarer i betraktning når godtgjøringen etter kommuneloven § 42 fastsettes.

Kommuneloven § 42 om arbeidsgodtgjøring lyder:

Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Etter ordlyden foreligger det et krav på godtgjøring. Kommunestyret og fylkestinget pålegges å fastsette regler for godtgjøringen. Utover dette gir ordlyden ikke rammer for de reglene kommunestyret og fylkestinget kan fastsette om godtgjøringen til folkevalgte. Hvor mye som skal gis i godtgjøring og om denne skal fastsettes til et beløp pr. møte, på årsbasis eller på annen måte, er det opp til kommunestyret og fylkestinget å avgjøre.

Kommuneloven § 42 regulerer ikke nærmere hva kommunestyret og fylkestinget kan ta hensyn til ved fastsettelsen av godtgjøringen. Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at det er opp til kommunestyret og fylkestinget å vurdere hvilke momenter som skal tas i betraktning når godtgjøringen fastsettes og eventuelt gi regler for hva som skal tas i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen. Departementet antar således at kommuneloven § 42 åpner for at for eksempel styrehonorarer vil kunne tas i betraktning når godtgjøringen etter kommuneloven § 42 fastsettes.

Departementet mener at det er grunn til å være varsom med å ta eksterne forhold som styrehonorarer i betraktning når godtgjøringen etter kommuneloven § 42 fastsettes. Det er etter departementets syn ikke urimelig at den ekstra innsatsen og det ansvaret som et styreverv innebærer, gir økonomisk uttelling. Godtgjøringen etter kommuneloven § 42 bør ikke under noen omstendighet settes så lavt at folkevalgte i hovedsak får sin inntekt i form av honorarer fra styreverv. Dette ville

innebære et brudd med retten til godtgjøring etter kommuneloven § 42. Dersom en folkevalgts inntekter i vesentlig grad stammer fra selskaper hvor den folkevalgte har styreverv, kan dette medføre en avhengighet av selskapet som kan bidra til å svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet når saker behandles i folkevalgte organer.

Etter departementets syn må det være en klar sammenheng mellom styrevervet og rollen som folkevalgt før styrehonorarer skal tas i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen etter kommuneloven § 42. Der hvor for eksempel et styreverv tildeles vedkommende i egenskap av folkevalgt, vil det naturlig foreligge en slik sammenheng. Dette vil for eksempel være tilfelle der hvor det er praksis for at eierkommunenes ordførere sitter i styret for et interkommunalt selskap eller hvor ordfører sitter i styret for et kommunalt foretak. Styreverv knyttet til folkevalgtes privatøkonomiske engasjementer, fritidsaktiviteter eller religiøse og ideelle formål har ikke sammenheng med vervet som folkevalgt, og styrehonorarer fra slike verv vil selvsagt ikke kunne tas i betraktning. I de tilfellene folkevalgte får godtgjøring pr. møte eller time for time, vil det være mindre nærliggende å ta styrehonorarer i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen enn for folkevalgte på heltid.

Departementet antar at den samlede godtgjøringen til ordfører og andre folkevalgte bare i sjeldne tilfeller er så høy at det støter an mot innbyggernes oppfatning av hva som er rimelig og rettferdig. Etter departementets syn bør det foreligge et åpenbart behov før styrehonorarer blir tatt i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen til folkevalgte etter kommuneloven § 42.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å endre loven for å ivareta de hensyn som er trukket fram her.

8 Suspensjon av folkevalgte

Kommuneloven § 15 nr. 3 inneholder i dag en hjemmel for suspensjon av folkevalgte dersom disse er siktet eller tiltalt for visse straffbare forhold, nærmere bestemt forhold som går inn under straffeloven kapittel 11, 24, 25, 26, 33 eller 40. Det er et vilkår at siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøvingen av verv eller tjeneste for kommunen.

I henhold til straffeloven § 29 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, fratas stillingen når allmenne hensyn tilsier det.

Kommunelovens suspensjonsbestemmelse nevner straffelovens kapitler om forbrytelser i den offentlige tjeneste, underslag, tyveri og ulovlig bruk, utpressing og ran, bedrageri, utroskap og korrupsjon, forseelser i den offentlige tjeneste og forseelser mot formuesrettigheter.

Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for suspensjon i tilfeller hvor noen er tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffeloven kapittel 10. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg.

Departementet er av den oppfatning at kapittel 10 bør inn som en del av det som kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. At dette ikke har vært rettsstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

Departementet vil derfor gå inn for å justere kommuneloven § 15 nr. 3 slik at den tar høyde for at valgfusk kan forekomme.

I bestemmelsen slik den lyder i dag, er det et vilkår for suspensjon at de aktuelle forhold knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen. Dette bør ikke stilles opp som et vilkår for så vidt gjelder kapittel 10. Valgfusk er uforenlig med verv som folkevalgt uansett i hvilken sammenheng forholdet er begått.

For øvrig vil departementet i lys av hendelser som er avdekket i forbindelse med høstens valg, foreta en kartlegging av alt relevant regelverk. Alle sider knyttet til valgjuks hva enten det er regulert i straffeloven, valgloven eller kommuneloven bør gjennomgås, for å se om det er behov for oppdateringer og justeringer.

Forslag til lovtekst (endringer i kursiv):

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens kapittel 10, 11, 24, 25, 26, 33 eller 40, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. *For forhold nevnt i straffeloven kapittel 10 gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.*

Forslag

Kommuneloven

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) foreslås følgende endringer (kursiv):

§ 1 første ledd skal lyde:

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. *Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

§ 15 nr. 3 skal lyde

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i straffelovens kapittel 10, 11, 24, 25, 26, 33 eller 40, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. *For forhold nevnt i straffeloven kapittel 10 gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.*

§ 30 nr. 3 skal lyde:

Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. *Vedtak om lukking og vedtak om habilitet skal protokollføres og det må fremgå hvilken rettsregel vedtaket bygger på.* Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

§ 48 nr. 5 skal lyde:

5. I årsberetningen skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. *Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.* Det skal også redegjøres for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i fylkeskommunen eller kommunen. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med lov om likestilling mellom kjønnene

§ 59 nr. 1 og 3 skal lyde:

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. *Det samme gjelder vedtak om lukking av møter, jf. § 31, og vedtak om habilitet.* Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er *ikke gjenstand for lovlighetskontroll.*

3. *Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at den påklagede avgjørelse gis utsatt iverksetting med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.*

§ 65 nr. 2 skal lyde:

2. *Daglig leder kan ikke være medlem av styret. Medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder kan ikke være medlem av styret.*

§ 78 nr. 6 skal lyde:

6. Revisor kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hindre av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene. *Kommunens revisor har samme rett til innsyn og informasjon som kommunen selv kan kreve overfor*

a) *andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler, og*

b) *private som leverer varer eller tjenester til kommunen.*

Forvaltningsloven

I forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e foreslås følgende endringer:

§ 6 skal lyde

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

(...)

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for *selskap*, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Forskrift til kommuneloven

I forskrift av 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak foreslås følgende endringer (kursiv):

§ 2. Plikt til å fastsette årsbudsjett og særbudsjett skal lyde:

Kommunestyrets eller fylkestingets vedtak etter lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 45 nr. 1 om budsjett for det kommende kalenderår, skal omfatte kommunens eller fylkeskommunens virksomhet i kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, jf. kommuneloven § 46 nr. 2. *Kommunestyret fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i foretaket.*

§ 10. Noteopplysninger i særregnskapet skal lyde (nytt femte ledd)

Det skal gis opplysninger om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

Forskrift til lov om interkommunale selskaper

I forskrift av 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper foreslås følgende endringer (kursiv):

§ 2. Årsbudsjett skal lyde

Representantskapet skal innen årets utgang fastsette bindende økonomiske rammer for selskapets drift og investering for kommende kalenderår. *Representantskapet fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i selskapet.*

§ 3. Årsregnskap og årsberetning skal lyde (nytt tredje ledd)

Det skal gis opplysninger i note om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.

§ 5. Årsregnskap, årsbudsjett og årsberetning etter kommunale prinsipper skal lyde:

For et interkommunalt selskap som etter selskapsavtalen skal avgi regnskap etter kommunale prinsipper gjelder følgende særregler:

- Årsregnskapet skal inneholde driftsregnskap, kapitalregnskap, balanseregnskap og noteopplysninger som angitt i vedlegg. Det skal baseres på de regnskapsprinsipper som følger av kommuneloven og forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper. *Det skal gis opplysninger om ytelser til ledende personer i samsvar med regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32.*