

Kommunal og Regional Departementet
Postboks 8129 Dep

0032 OSLO

<i>Deres ref.:</i> 11/1383	<i>Vår ref.:</i> 11/090	<i>Arkiv:</i> 382-0	<i>Dato:</i> 15.09.11	<i>Saksbehandler:</i> Paul Stenstuen
-------------------------------	----------------------------	------------------------	--------------------------	---

HØRINGSSVAR
FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG ENKELT ANDRE LOVER
(EGNEKONTROLLEN I KOMMUNENE)

Det vises til Høyringsnotat om endringer i kommunelova og enkelte andre lover (eigenkontrollen i kommunane m.m.)

Departementet synes å ha valgt en god balanse mellom statlige føringer og det lokale selvstyre i høyringsnotatet. En slutter seg derfor til departementets vurderinger og endringsforslag. En ønsker imidlertid å knytte noen kommentarer til enkelte punkter.

I et velfungerende demokrati er det de stemmeberettigede selv som utgjør det øverste kontrollorgan. Allmennhetens rett til innsyn i forvaltningen er derfor avgjørende for at demokratiet skal kunne fungere tilfredsstillende, og er en viktig verdi i seg selv. Kontrollutvalgene vil gjennom sitt arbeid blant annet fremskaffe informasjon som vil kunne ha stor betydning for det lokale ordskifte. En vil forøvrig nevne at flere av de kontrollutvalgene vi er sekretariat for allerede i dag praktiserer møteoffentlighet - uten at en har registrert vesentlige praktiske ulemper mht. dette.

Spørsmålet om tidspunkt for valg til kontrollutvalget, antallet medlemmer, samt sammensetning og valgbarhet bør sees i sammenheng. En er kjent med at mange kommuner nylig har vært inne i en prosess hvor de har redusert antallet medlemmer - både i kommunestyrene og i andre utvalg. Men som departementet peker på er kontrollutvalget blant de få utvalg kommunene er pålagt å opprette. En økning av hvor mange medlemmer kontrollutvalgene minimum skal ha, vil bidra til å understreke betydningen av kontrollutvalgenes rolle og arbeid i det lokale demokrati. Disse spørsmålene må derfor også sees i lys av departementets fremstilling under avsnitt 1.2.3.

For at kontrollutvalgene skal kunne fylle den tiltenkte rolle i det lokale demokrati, synes det avgjørende at deres arbeid oppnår bredest mulig tilslutning. En deler departementets oppfatning om at dette lettest oppnås ved en saklig argumentasjon basert på analyser og fakta. Debatt om det tilsyn kontrollutvalget utfører og skal utføre, vil skape debatt om hvordan det enkelte selskap skal følges opp. I forlengelsen av denne debatten vil det i tillegg også kunne bli reist spørsmål om hvilke mål det i dag er ønskelig at selskapene skal arbeide mot.

En overordnet analyse av kommunens ulike eierskap synes som et naturlig grunnlag for plan for selskapskontroll. I den grad kommunen har utorganisert lovpålagte og/eller virksomhetskritiske oppgaver, kan det allikevel være grunn til å tilføye at den overordnede analysen mht. selskapskontroll bør sees i sammenheng med den overordnede analysen vedrørende plan for forvaltningsrevisjon.

Det har som departementet peker på vært en del ulike oppfatninger om det reelle innhold i kommunelovens §80, noe som trolig kan ha hatt sin bakgrunn i paragrafens overskrift. En støtter derfor departementets forslag til ny overskrift for å klargjøre bestemmelsens reelle innhold.

Rett til innsyn er kontrollutvalgenes viktigste verktøy. Rekkevidden av kontrollutvalgenes innsynsrett må vurderes i et helhetlig perspektiv, hvor en veier de ulike hensyn mot hverandre. Som departementet gir uttrykk for eier kommunene etter hvert mange selskap. Mange av disse selskapene er kommunalt heleide selskap, men det er også mange som eies sammen med private. Som det pekes på medfører dette en mer fragmentert struktur, som vil kunne gi utfordringer mht. koordinering med den øvrige kommunale virksomhet. En mer fragmentert styringsstruktur gir imidlertid også utfordringer for kontrollutvalgets kontroll og tilsyn med helheten i den kommunale virksomhet.

Uten innsynsrett vil kontrollutvalgene ha begrensede muligheter til å kunne avdekke eventuelle lovbrudd eller manglende oppfølging av vedtak, samt eventuell misbruk av myndighet og/eller uheldige disposisjoner sett fra fellesskapets side. Det synes derfor avgjørende at kommunelovens §80 gir kontrollutvalgene en tilstrekkelig innsynsrett, slik at kontrollutvalgene reelt sett er i stand til å utøve sine oppgaver innenfor den kommunale egenkontroll.

Kommunal sektor har i utgangspunktet tjenesteyting av ulik karakter som sin målsetning, og ikke økonomisk utbytte. En vil derfor både kunne forvente at de kommunale eierstrategiene reflekterer dette, og at det store flertall av selskapene under kommunal kontroll primært har tjenesteproduksjon som formål eller hovedsakelig er av ideell karakter. En må også kunne forvente at selskaper som ikke primært har et kommersielt formål normalt vil ha en svakere avkastning over tid enn rent kommersielle selskaper, nettopp fordi de er satt til å forfølge (også) andre mål enn ren inntjening. I forhold til dette kan det tilføyes at sammenlignende analyser mv. basert på offentlig tilgjengelig informasjon vil ha en mer begrenset informasjonsverdi. Selskapene under kommunal kontroll reiser derfor særlige utfordringer mht. den kommunale egenkontroll som utøves av kontrollutvalgene.

Det er ikke uvanlig at det stilles krav til de private aktører som samarbeider med det offentlige. Det vises her bl.a. til Ot.prp. nr. 57 2008–2009 (Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kjønnsbalanse i styrene i aksjeselskaper som er eid av kommuner)). Vurderingene gitt her knyttet til omgåelsesfaren synes for øvrig også å ha relevans i forhold til spørsmålet om innsynsrett for kontrollutvalget og kommunens revisor i de kommunalt kontrollerte selskaper.

Forholdsmessighet i forvaltningen er et viktig prinsipp – dvs. at et eventuelt inngrep i den private sfære skal stå i forhold til hva som ønskes oppnådd. En er videre kjent med betenkningene angitt i Ot.prp. nr. 70 2002–2003. Det vil imidlertid føre for langt her å gi en utfyllende behandling av hvilke eventuelle byrder private aktører vil bli pålagt å tåle ved en

utvidelse av rekkevidden for §80 1. ledd 1. punktum. Umiddelbart synes allikevel en forventet dreining bort fra økonomisk inntjening som den primære målsetning for et selskap, som mer byrdefull for profittorienterte private aksjonærer - enn en innsynsbegjæring fra et kommunalt kontrollutvalg.

En legger videre til grunn at private aktører - i samhandlingen med det offentlige - bør være klar over at det offentlige handler på vegne av fellesskapet og at det vil kunne gjelde særlige regler for offentlig kontrollert selskap. En vil også tilføye at aksjeloven på visse vilkår gir aksjonærene rett til å kreve sine aksjer innløst, jf. aksjelovens §4-24.

En utvidelse av kontrollutvalgenes innsynsrett til også å omfatte kommunalt og fylkeskommunalt kontrollerte selskaper, skulle ut fra ovenstående ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor private aktører på eiersiden. I så fall vil kontrollutvalgene bli gitt reelle muligheter til å kunne føre kontroll og tilsyn med helheten i kommunalt kontrollert virksomhet. Dersom departementet ikke finner å kunne fremme forslag om realitetsendringer i kommunelovens §80 i denne omgang, ber en om at spørsmålet blir tatt med ved neste revidering av kommuneloven.

Med hilsen



Liv Tronstad
Kontrollsjef

e-post: liv.tronstad@komsek.no

Dir.tlf: 74 11 14 76 / 936 92 526