

Dokumenttype	NOU 1990:26	Dokumentdato	1990-10-09
Tittel	Gransking av Oslo kommune - Rapport nr 1		
Utvalgsnavn	Statens granskingsutvalg for Oslo kommune		
Utvalgsleder	Smith, Eivind		
Utgiver	Arbeids- og administrasjonsdepartementet		
Oppnevnt	1990-01-09	Sider	106
Kapittel	Innhold		

I Oppnevning, mandat og opplegg av arbeidet

1. Utvalgets oppnevning. Kort om den politiske bakgrunn
2. Utvalgets arbeid til nå
3. Utvalgets mandat
4. Nærmere om hovedpunkter i mandatet
 - 4.1 Den politiske ledelses utøvelse av tilsynsansvaret
 - 4.2 Habilitetsspørsmål
 - 4.3 Korrupsjon
 - 4.4 Veiledning for fremtiden
5. Noe om utvalgets prioritering av arbeidsoppgaver
 - 5.1 Innledning
 - 5.2 Begrensning til den politiske ledelse
 - 5.3 Granskingsutvalget skal ikke etterprøve den politiske dugelighet
 - 5.4 Begrensning mot politikeres personlige forhold
 - 5.5 Begrensning mot de politiske partiers virksomhet
 - 5.6 Behovet for å etterprøve rykter og opplysninger om kritikkverdige forhold i Oslo kommune
 - 5.7 Behovet for å unngå dobbeltarbeid
 - 5.8 Behovet for å tilpasse arbeidet til de tilgjengelige ressurser
 - 5.9 Behovet for å avgrense arbeidet etter forholdene i den enkelte sak
6. Forholdet til andre utvalg og instanser
 - 6.1 Generelt
 - 6.2 "Backerutvalget"
 - 6.3 "Gussgardutvalget"
 - 6.4 Kommunerevisjonen
 - 6.5 Formannskapetets tilsynsutvalg
 - 6.6 Politi og påtalemyndighet
 - 6.7 Uformelle kontrollorganer
7. Rapportens plass i granskingsutvalgets samlede arbeid

II Generelt om habilitet m.v i kommunalforvaltningen

1. Innledning
2. Nærmere om reglene
 - 2.1 De sentrale lovbestemmelser og deres anvendelse i kommunalforvaltningen
 - 2.2 Formålet med bestemmelsene
 - 2.3 Fremgangsmåten ved avgjørelse av habilitetsspørsmål
3. Virkninger av inhabilitet
 - 3.1 Ugyldighet
 - 3.2 Straff m.v.
4. Særlig om forholdet mellom inhabilitet og korrupsjon
 - 4.1 Innledning
 - 4.2 Inhabilitet
 - 4.3 Korrupsjon
 - 4.4 Mer om forholdet mellom begrepene
5. Mer om det rettslige grunnlag for utvalgets arbeid med materialet

III Enkelte saksforhold med tilknytning til habilitet m.v.

1. Innledning
2. Visse spørsmål som gjelder ordfører Albert Nordengens habilitet samt havnevesenets representasjon i styret for A/S Oslo havnelager
 - 2.1 Forholdet mellom Nordengen og Andenæsfamilien

- 2.1.1 Innledning
- 2.1.2 Nordengens engasjement i K/S A/S Winship & Co.
- 2.1.3 Nordengens lån og kjøp av andel i seksjon 2 i Stansevn 25 fra medlemmer av Andenæsfamilien
 - 2.1.3.1 Bakgrunn
 - 2.1.3.2 Avtalene mellom Nordengen og Andenæsfamilien
 - 2.1.3.3 Nærmere om hvorvidt låneavtalen faktisk var inngått
 - 2.1.3.4 Praktiske konsekvenser av avtalene
- 2.2 Den kommunale behandling av søknad om fornyelse av konsesjon for havnelagerbygningen
 - 2.2.1 Fornyelse av konsesjonsavtalen mellom A/S Oslo Havnelager og Oslo Havnevesen
 - 2.2.2 Tilknytningen mellom familien Andenæs og A/S Oslo Havnelager
 - 2.2.3 Albert Nordengens habilitet ved kommunens behandling av saken om fornyet konsesjonsavtale
- 2.3 Den kommunale behandling av søknad om endret bruk av havnelagerbygningen
 - 2.3.1 Tilleggsavtalen av 1 juli 1981 mellom kommunen og A/S Oslo Havnelager
 - 2.3.2 Albert Nordengens habilitet ved den kommunale behandling av saken om tilleggsavtalen
- 2.4 Særlig om havnevesenets representasjon i styret i A/S Oslo Havnelager og om havnesjefens stilling
- 2.5 Oslo kommunes leie av kontorlokaler i Trondheimsvn 2
 - 2.5.1 Den kommunalpolitiske behandling av saken
 - 2.5.2 Andenæsfamiliens tilknytning til Trondheimsvn 2
 - 2.5.3 Albert Nordengens habilitet ved den kommunale behandling av saken om leie av lokaler i Trondheimsvn 2
- 2.6 Nærmere om Albert Nordengens habilitet hvis låneavtalen ikke er bindende inngått
 - 2.6.1 Innledning
 - 2.6.2 Tilleggsavtale mellom A/S Oslo Havnelager og kommunen
 - 2.6.3 Leiekontrakt for Trondheimsvn 2
- 2.7 Nordengens redegjørelse for bystyret 7.3.1990
- 3. Serveringsvirksomheten i Oslo rådhus
 - 3.1 Innledning
 - 3.2 Inngåelse av avtale med SAS Catering A/S
 - 3.3 Forsøk på å begrense serveringsutgiftene ved å innhente anbud
 - 3.4 Fortsatt uro omkring serveringsavtalen
 - 3.5 Inngåelse av ny serveringsavtale for 1984-1990
 - 3.6 Fornyet drøfting av bruk av anbud for serveringsvirksomheten
 - 3.7 Uklart ansvarsforhold mellom formannskapssekretær og rådhusforvalter
 - 3.8 Ny serveringsavtale fra 1990 på grunnlag av innhentede anbud
 - 3.9 Rabattsalg m.v til politikere og ansatte i Oslo rådhus
 - 3.9.1 Forholdet mellom cateringselskapet og kommunens folk
 - 3.9.2 Forholdet til personalreglementet § 18
 - 3.9.3 Forholdet til habilitetsreglene
 - 3.10 Avsluttende bemerkninger
- 4. Den kommunale og partipolitiske behandling av saken om kommunal dekning av visse flytteutgifter (Saxegaardsgt 11)
 - 4.1 Kort om bakgrunnen for saken
 - 4.2 Sakens behandling i sentraladministrasjonen og i byrådet
 - 4.3 Sakens behandling i formannskapet og bakgrunnen for den
 - 4.3.1 Sakens behandling i formannskapet
 - 4.3.2 Forholdet mellom Arild Siggestrøm/A/S Oslo Blikkenslagerverksted og Oslo Arbeiderparti
 - 4.3.2.1 Innledning
 - 4.3.2.2 Nærmere om Siggestrøms forhold til Oslo Arbeiderparti
 - 4.3.3 Ivar Christiansens tilknytning til saken om dekning av visse flytteutgifter
 - 4.3.3.1 Nærmere om kontaktene mellom Ivar Christiansen og Arild Siggestrøm
 - 4.3.3.2 Om Ivar Christiansens medvirkning i den kommunale og partipolitiske behandling av saken og hans habilitet
 - 4.3.3.3 Nærmere om habilitetsreglenes anvendelse på den forberedende

- saksbehandling i partifora
- 4.3.4 Tove Heggen Larsens tilknytning til saken om dekning av visse flytteutgifter
 - 4.3.4.1 Kort om bakgrunnen for utvalgets omtale av saken
 - 4.3.4.2 Tove Heggen Larsens kontakter med Arild Siggestrøm
 - 4.3.4.3 Om Tove Heggen Larsens befatning med saker som gjelder Arild Siggestrøm og Saxegaardsgt 11 og om hennes habilitet
- 4.4 Sluttbemerkninger
- 5. Visse spørsmål som gjelder Hans Svellands habilitet som kommunal ombudsman
- 5.1 Innledning
 - 5.1.1 Utvalget av saker
 - 5.1.2 Formålet med undersøkelsen: En habilitetsvurdering
- 5.2 Forholdet mellom Hans Svelland og Ing. F. Selmer A/S
 - 5.2.1 Innledning
 - 5.2.1.1 Tidligere vurderinger av Hans Svellands habilitet
 - 5.2.1.2 Nærmere om de foregående vurderinger
 - 5.2.1.3 Nærmere om den kommunale behandling av habilitetsspørsmålet
 - 5.2.2 De økonomiske forbindelser mellom Hans Svelland og Ing. F. Selmer A/S
 - 5.2.2.1 Kort om materialet for fremstillingen
 - 5.2.2.2 Nærmere om de økonomiske forbindelser
 - 5.2.3 Daværende varaordfører Hans Svellands deltakelse i den kommunalpolitiske behandling av visse saker der Ing. F. Selmer A/S var part
 - 5.2.3.1 Hans Svellands deltakelse i behandlingen av saken om salg av "Triangeltomten"
 - 5.2.3.2 Hans Svellands deltakelse i behandlingen av "T-banesaken"
 - 5.2.4 Svellands plikt til selv å reise spørsmålet om sin habilitet
 - 5.2.5 Nærmere om Hans Svellands habilitet i "Triangeltomtsaken" og "T-banesaken"
 - 5.2.5.1 Vurderingstemaet
 - 5.2.5.2 Svellands habilitet i "Triangeltomtsaken"
 - 5.2.5.3 Svellands habilitet i "T-banesaken"
- 5.3 Hans Svellands forhold til Realia A/S og A/S Investa
 - 5.3.1 Det økonomiske forhold mellom Hans Svelland og Realia A/S og A/S Investa
 - 5.3.2 Daværende byrådsleder Hans Svellands deltakelse i den kommunalpolitiske behandling av visse saker der Realia A/S og A/S Investa var part
 - 5.3.2.1 Godkjennelse av endret hotellprosjekt i Vaterlandområdet
 - 5.3.2.2 Godkjennelse av overføring av garantiansvaret for hotellprosjektet
 - 5.3.2.3 Nærmere om Hans Svellands habilitet i saken om overføring av garantiansvaret
- 5.4 Hans Svellands forhold til OKK Invest A/S
 - 5.4.1 Svellands deltakelse i den kommunale behandling av saken om avkall på forkjøpsrett til Munchs gt 7
 - 5.4.2 Nærmere om Hans Svellands habilitet i saken om frafall av forkjøpsrett til Munchs gt 7
- 5.5 Hans Svellands forhold til H. Eeg-Henriksen A/S
- 5.6 Bystyremedlem Hans Svellands konsulentoppdrag for Arild Siggestrøm/Saxegaardsgt 11
 - 5.6.1 Sakens bakgrunn
 - 5.6.2 Habilitetsspørsmålet
 - 5.6.3 Nærmere om konsulentoppdraget i forhold til Svellands status som folkevalgt
- 6. Visse forhold vedrørende utviklingen av hotell Europa
 - 6.1 Innledning
 - 6.2 Daværende formannskapsmedlem Per Sæthers habilitet
- 7. Visse spørsmål vedrørende bystyremedlem Haakon-Magnus Preus' rolle i forbindelse med ombyggingen av Løvenskiolds gt 8
 - 7.1 Innledning
 - 7.2 Visse spørsmål som gjelder Preus' opptreden utad som kommunepolitiker

8. Habilitetsspørsmål i forbindelse med ordfører Albert Nordengens verv som formann for Vasarelystiftelsen
9. Habilitetsspørsmål i forbindelse med saker som gjelder selskaper der kommunen har eierinteresser samt OBOS og USBL
 - 9.1 Innledning - kort om habilitetsreglene og deres anvendelse
 - 9.2 Nærmere om praktiseringen av habilitetsregelen
 - 9.2.1 Inhabilitet ved behandling av saker i bystyret
 - 9.2.1.1 Vedtak om byfornyelse i samarbeid med Oslo Byfornyelse A/S
 - 9.2.1.2 Vedtak om byfornyelse i samarbeid med øvrige selskaper
 - 9.2.1.3 Vedtak om salg eller kjøp av eiendommer
 - 9.2.1.4 Andre saker med tilknytning til Oslo Byfornyelse A/S
 - 9.2.1.5 Andre saker av betydning for Oslo Næringssselskap A/S
 - 9.2.2 Inhabilitet ved behandling av saker i andre organer enn bystyret
 - 9.3 Enkelte politikeres begrunnelse for den lovstridige praksis
 - 9.4 Kommunens forslag til endring av forvaltningsloven og betydningen av dette
10. Den formelle behandling av habilitetsspørsmål i den politiske ledelse i Oslo kommune
 - 10.1 Lovens krav om votering over habilitetsspørsmål er ikke fulgt
 - 10.2 Vedkommende ombudsmann fratrer ikke alltid under diskusjonen om hans habilitet
11. Andre saker - særlig om forholdet til formannskapetets tilsynsutvalg
 - 11.1 Forholdet til formannskapetets tilsynsutvalg
 - 11.2 Andre saker med tilknytning til habilitetsreglene vil kunne tas opp i utvalgets andre delrapport

IV Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

1. Innledning
2. Noe om representativiteten av det fremlagte materiale
 - 2.1 Materialet er ufullstendig
 - 2.2 Fremstillingen gir ikke noe helt representativt bilde av kommunens praktisering av habilitetsreglene
 - 2.3 Habilitetsreglene er antagelig brutt i langt større utstrekning enn beskrevet under III ovenfor
3. En lang rekke brudd på habilitetsreglene
4. Svak vilje til å respektere de habilitetsregler som gjelder
5. Svakt kjennskap til reglenes innhold
 - 5.1 Innledning
 - 5.2 Habilitetsreglene oppfattes som vanskelige og usikre
 - 5.3 Inhabilitet oppfattes som identisk med korrupsjon
 - 5.4 Habilitetsreglene oppfattes som forbud mot rollekombinasjoner
6. Svak forståelse for betydningen av at reglene blir fulgt
7. Regelbrudd i den politiske ledelse kan gi uheldige signaler til resten av den kommunale forvaltning
8. Nærmere om betydningen av at reglene følges
9. Utvalget har ikke funnet bevis for korrupsjon

V Utvalgets syn på tiltak som kan bedre situasjonen

1. Innledning - hovedproblemet ligger ikke i regelverket, men i praktiseringen av det
2. Vekt på informasjonsvirksomhet m.v.
3. Enkelte spørsmål som gjelder endringer i regelverket om habilitet og om rollekombinasjoner
 - 3.1 Innledning
 - 3.2 Reglementet for byrådet: Forbud mot visse rollekombinasjoner
 - 3.3 Bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 , 1 ledd bokstav e og dens berettigelse
 - 3.3.1 Innledning
 - 3.3.2 Bestemmelsens forhistorie
 - 3.3.3 Statlige regler av interesse
 - 3.3.4 Kommunelovutvalgets forslag
 - 3.3.5 Granskingsutvalgets syn på bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 , 1 ledd bokstav e
 - 3.4 Visse spørsmål som gjelder utformingen av forvaltningsloven § 6 , 2 ledd

- 3.5 Spørsmålet om hvorvidt grunnen til inhabilitet skal protokolleres
 4. Fravær av habilitetsregler for stortingsrepresentanter

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

1 Innledning

I dette kapittel skal utvalget kort gjøre rede for noen av de hovedkonklusjoner det finner å kunne trekke av det materiale som er gjennomgått under III ovenfor. Som hovedregel kommer vi ikke til å gjenta enkeltobservasjoner fra foregående kapittel.

I denne omgang vil utvalget begrense seg til inntrykk og konklusjoner som direkte knytter seg til eller som har nær sammenheng med omgangen med habilitetsreglene i den politiske ledelse i Oslo kommune.

I det følgende skal utvalget først knytte noen kommentarer til representativiteten av det fremlagte materiale (2). Disse kommentarer vil gi en del av bakgrunnen for de konklusjoner som deretter vil bli trukket (3 flg.).

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

2 Noe om representativiteten av det fremlagte materiale

2.1 Materialet er ufullstendig

Granskingsutvalget har flere steder vært inne på at dets undersøkelser i mange tilfeller ikke er fullstendige. Vi har ikke avdekket og omtalt alle tilfeller av opptreden i strid med habilitetsreglene.

Denne begrensning skyldes dels at mulighetene i praksis er små for å oppdage nye tilfeller av inhabilitet uten å ha visse spor å gå etter og at arbeidet iallfall ville være meget ressurskrevende. Men begrensningen skyldes også at videre undersøkelser vanskelig kunne ha avdekket noe kvalitativt nytt i forhold til de funn som allerede er avdekket. Dette gjelder særlig på de saksområder som er omtalt under III.9 ovenfor (delvis kommunalt eide selskaper m.v.).

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

2 Noe om representativiteten av det fremlagte materiale

2.2 Fremstillingen gir ikke noe helt representativt bilde av kommunens praktisering av habilitetsreglene

Det materiale som er omtalt, gir ikke på alle punkter noe representativt bilde av den måte habilitetsreglene har vært praktisert på i Oslo kommune.

Det er riktignok god grunn til å anta at fremstillingen under III.9 (styremedlemmer i kommunalt deleide selskaper m.v.) og III.10

(saksbehandling i habilitetssaker) ovenfor langt på vei gir et representativt bilde av praksis på disse områder i de senere år.

Også enkelte av de andre saksforhold er omtalt som en følge av mer eller mindre tilfeldige forhold, f.eks fordi utvalget har kommet over dem under sitt arbeid med andre saker. Også på disse punkter er det derfor grunn til å anta at gjennomgang av et enda mer omfattende materiale ville ha avdekket nye eksempler på lemfeldig omgang med habilitetsreglene.

På den annen side er mange av de saksforhold som berører enkeltpersoner (f.eks. Nordengen og Svelland) tatt opp på bakgrunn av den offentlige omtale disse sakene har fått. Det kan altså ikke legges til grunn at inhabilitet foreligger like ofte i kommunens saker generelt som i det materialet av den sistnevnte karakter som utvalget her har gjennomgått.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

2 Noe om representativiteten av det fremlagte materiale

2.3 Habilitetsreglene er antagelig brutt i langt større utstrekning enn beskrevet under

3 ovenfor

Bemerkningene under 2.1 og 2.2 ovenfor gjør det nødvendig å advare mot å trekke for vidtgående slutninger om habilitetspraksis i den politiske ledelse i Oslo kommune i andre saker enn de som uttrykkelig er omtalt. Med unntak for det som er sagt under III.9 og III.10 ovenfor, gir utvalgets undersøkelser ikke noe sikkert grunnlag for å slå fast at kommunepolitikerne også i andre saker og tidsrom har optrådt i strid med lovens regler på dette området.

Visse kommentarer til forholdene utenfor det materiale dette utvalg har redegjort for, kan likevel gjøres.

For det første gir materialet, siden det er ufullstendig, ingen sikkerhet for at alle tilfeller av brudd på habilitetsreglene i den politiske ledelse i Oslo kommune er avdekket og beskrevet.

For det andre - og langt viktigere - står de nevnte trekk ved utvalgets materiale selvsagt ikke i veien for å peke på at antallet av tilfeller der habilitetsreglene er brutt, i seg selv er nokså høyt (se under 3 nedenfor).

Til dette kommer at mange politikeres kunnskap om og holdning til disse reglene (se under 4 flg nedenfor) nærmest kan tyde på at reglene har vært brutt også i en lang rekke andre tilfeller.

Tilsammen gir disse forhold grunn til å anta at habilitetsreglene er brutt i den politiske ledelse i Oslo kommune i langt flere tilfeller enn de som er omtalt under III ovenfor.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

3 En lang rekke brudd på habilitetsreglene

Den første konklusjon som kan trekkes ut av det materialet som utvalget legger frem under III ovenfor, er at det på politisk nivå i Oslo kommune i de senere år er begått en lang rekke brudd på habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6, jfr kommuneloven § 15.

Når sakene er blitt avdekket, skyldes det i mange tilfelle ikke de berørte ombudsmenn selv, men oppmerksomhet fra massemedia og/eller fra den politiske opposisjon i bystyret.

Det er likevel viktig å nevne at habilitetsreglene ikke har vært brutt i alle de saker som er omtalt. Dette gjelder også i flere av de saker der mediaomtalen kunne gi grunn til å anta at bestemmelsene ikke har vært respektert.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

4 Svak vilje til å respektere de
habilitetsregler som gjelder

Den neste konklusjon som utvalget finner grunn til å trekke, er at 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 tilfelle 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.

Dette er det eneste punkt i denne delrapport der utvalget har funnet grunn til å be vurdert hvorvidt politiet skal bringes inn med sikte på videre strafferettslig vurdering (jfr straffeloven § 324).

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

5 Svakt kjennskap til reglenes innhold
5.1 Innledning

Den tredje konklusjon det er grunn til å trekke, er at mange kommunepolitikere i Oslo - både erfarne og mindre erfarne - i sitt daglige virke har svært utilstrekkelig innsikt i habilitetsreglene og deres konsekvenser. Utvalget skal i denne sammenheng trekke frem enkelte sider av dette forhold.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

5 Svakt kjennskap til reglenes innhold
5.2 Habilitetsreglene oppfattes som
vanskelige og usikre

En lang rekke uttalelser viser for det første at bestemmelsene oppfattes som usikre og/eller vanskelig tilgjengelige. I møte med formannskapetets tilsynsutvalg 7.5.1990 uttalte ordfører Nordengen således at han hadde inntrykk av at habilitetsreglene

"er nokså løst fundert. Hvis man leser de kommentarene som er kommet ut, så er det på den ene side, og på den annen side osv. Det er ikke noen klare regler."

I brev av 3.5.1990 til utvalget fra varaordfører Peter N. Myhre heter

det bl.a.:

"For å være helt ærlig - informasjon om inhabilitetsspørsmål er ikke lett tilgjengelig. Det er i stor grad et vurderingsspm. ..."

Utvalget viser også til den uttalelse av bystyrerepresentant Ole Jacob Frich som er gjengitt under III.9.3 ovenfor.

Nordengens uttalelse tar antagelig særlig sikte på bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 , 2 ledd om "særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". Og han har forsåvidt rett i at denne bestemmelsen bare kan anvendes etter et nærmere skjønn over hvilke forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet i det enkelte tilfelle.

I de fleste tilfelle vil regelen likevel ikke være så vanskelig å praktisere for den som overhodet er oppmerksom på den og på de hensyn som ligger bak. Dette gjelder særlig i en stor kommune som Oslo, der de folkevalgte har god tilgang til faglige råd om når habilitetsreglene kommer til anvendelse.

Til dette kommer at en politiker som er i rimelig tvil, alltid vil kunne - og forsåvidt skal - følge lovens ordning om at den mulige inhabilitetsgrunn skal legges frem i møte. Deretter vil det etter loven være opp til vedkommende kollegium selv å ta standpunkt til om politikeren skal fratres som inhabil. Jfr nærmere i forvaltningsloven § 8 , 2 og 3 ledd.

Utvalget vil også trekke frem følgende uttalelse fra ordfører Nordengen i bystyrets møte 7.3.1990:

"Spørsmål om inhabilitet beror ofte på skjønn. Dette skjønn bør utnyttes slik at man heller beveger seg mer forsiktig enn det som følger av juridiske regler."

En slik holdning - som i seg selv er sympatisk - må kombineres med respekt for de ovenfor nevnte regler om at den mulige inhabilitetsgrunn skal legges frem for det kollegiale organ til avgjørelse. Ellers vil man kunne risikere at kommunale ombudsmenn fratrer i større grad enn de etter loven har adgang til.

Med dette forbehold er det ikke tvil om at mer utstrakt bruk i Oslo kommune av det utgangspunkt ordføreren gir uttrykk for i det siterte innlegg, ville ha kunnet bidra til å unngå både en del av den utbredte mistillit til kommunen og mye ubehag for de impliserte.

De uttalelser av Myhre og Frich som det er vist til, knytter seg til en lovbestemmelse som ikke byr på tvil (forvaltningsloven § 6 , 1 ledd bokstave om styremedlemmer i delvis kommunalt eide selskaper m.v.). Den mulige uklarhet på dette området må derfor ses i sammenheng med motviljen i den politiske ledelse i kommunen mot å anvende lovbestemmelsen etter sin ordlyd, jfr nærmere under 4 og III.9 ovenfor.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

5 Svakt kjennskap til reglenes innhold

5.3 Inhabilitet oppfattes som identisk med korrupsjon

Mange ser ut til å ha problemer med å skille mellom inhabilitet og korrupsjon. Dette kan belyses gjennom et par sitater - blant mange mulige - fra uttalelser der oppfatninger i denne retning kommer til uttrykk.

I brev av 16.9.1985 til kommuneadvokaten uttaler daværende varaordfører Hans Svelland - i tilknytning til den vurdering av hans habilitet som den gang pågikk - bl.a.:

"Spørsmålet er således utelukkende om det foreligger disposisjoner og kontraktsforhold som er så spesielle og så favoriserende at de ikke hviler på et forretningsmessig grunnlag, men har karakter av "gave", eller av å være ensidig bebyrdende og på den måte representere et

grunnlag for å reise spørsmålet om særegne forhold foreligger."

I formannskapsmedlem Ivar Christiansens uttalelser 7.5.1990 til formannskapetets tilsynsutvalg heter det bl.a.:

"Disse to sakene, mitt vennsforhold ... og min handlemåte i formannskapet ... hadde absolutt ingenting med hverandre å gjøre. ... I det øyeblikket man mottar noe for å gjøre en tjeneste så skal jeg være med på at vi overskrider reglene, men jeg har ikke mottatt noe som helst for å få til noe vedtak."

Granskingsutvalget trekker frem disse uttalelser som eksempler på en holdning som ser ut til å være nokså utbredt. Holdningen går dels ut på at det i seg selv er kritikkverdig - eller endog kriminelt - å være inhabil. Dels går den ut på at bare adferd som i seg selv er suspekt, kan gi grunnlag for å fastslå inhabilitet.

Denne oppfatning kan gi grunnlag for å tro at den som innrømmer å være inhabil til å ta del i behandlingen av en sak, dermed også innrømmer å ha gjort seg skyldig i suspekt eller direkte kriminell adferd. En variant av dette tankemønster vil kunne være at den som innrømmer å være inhabil og som fratrer, derved også har akseptert at han ikke vil være i stand til å bedømme det aktuelle saksforhold på en saklig og uhildet måte.

Slike oppfatninger kan komme til å stå i veien for en korrekt bruk av habilitetsreglene. Det er derfor viktig å slå fast at det ikke behøver å ligge noe kritikkverdig i omstendigheter som kan gi grunnlag for inhabilitet. Det er ikke i seg selv noe galt i å være gift eller i å dyrke personlige vennskap. Det er heller ikke i seg selv noe galt i å drive forretningsvirksomhet, være styremedlem eller eie aksjer. Men ekteskapet, vennskapet eller næringsvirksomheten kan likevel føre til at vedkommende ombuds- eller tjenestemann blir inhabil til å ta del i kommunens behandling av en sak som gjelder ektefellen, vennen eller det selskap han sitter med aksjer i.

En ombuds- eller tjenestemann som p.g.a forhold i sitt private liv er inhabil, kan altså ikke av denne grunn alene bli utsatt for kritikk. Kritikkverdig blir hans forhold først hvis han ikke gjør sine kolleger oppmerksom på de forhold som kan medføre inhabilitet og deretter eventuelt fratrer.

Som påpekt under II.4.4 ovenfor vil det selvsagt kunne tenkes at kritikkverdige eller likefrem kriminelle forhold i den private sfære også fører til at vedkommende ombuds- eller tjenestemann blir inhabil ved utøvelsen av sitt kommunale verv.

I langt de fleste tilfeller vil en habilitetsvurdering imidlertid ta utgangspunkt i forhold av privat eller forretningsmessig karakter som i seg selv er helt ordinære. Spørsmålet er bare om disse forhold etter omstendighetene likevel fører til at vedkommende ombuds- eller tjenestemann må fratse sin posisjon i kommunen ved behandlingen av en bestemt sak.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

5 Svakt kjennskap til reglens innhold

5.4 Habilitetsreglene oppfattes som forbud mot rollekombinasjoner

En lang rekke uttalelser i og utenfor Oslo kommune ser ut til å vise at mange har problemer med å skille mellom regler om habilitet og om rollekombinasjoner. I den løpende debatt kommer det ofte utsagn om at strenge krav til folkevalgtes habilitet vil kunne gjøre det umulig å rekruttere f.eks næringsdrivende til politikken.

Utvalget skal gjengi et par eksempler blant mange mulige på uttalelser i denne retning. I daværende varaordfører Hans Svellands brev av 16.9.1985 til kommuneadvokaten heter det bl.a.:

"Jeg tør hevde at et slikt eierforhold må kunne være forenlig med

utøvelsen av kommunalt ombud. Jeg vil anta at det er tusenvis av kommunestyrerepresentanter i Norge som er i tilsvarende situasjon og som driver aktiv næringsvirksomhet i egen kommune ... I dette ligger at man kan disponere over eiendom og som et ledd i dette, inngå kontrakter."

I møte 7.5.1990 med formannskapets tilsynsutvalg uttalte formannskapsmedlem Ivar Christiansen bl.a.:

"... i det øyeblikket vi kommer så langt her i Rådhuset at det stilles så spesielle krav til politikerne, at de ikke skal ha kontakt med omverdenen før de er inhabile, da tror jeg vi har gått over en grense."

Som nevnt er det mye som tyder på at slike oppfatninger er nokså utbredt. De kan tenkes å ha en del av skylden for at det er så vanskelig å oppnå den nødvendige respekt for habilitetsreglene i forvaltningsloven. Og iallfall vil tankegangen lett kunne stå i veien for en hensiktsmessig debatt om habilitetsreglenes utforming og bruk i fremtiden.

Utvalget ser det derfor som viktig å presisere at habilitetsreglene ikke i seg selv stenger for at folkevalgte kan utøve ordinær forretningsmessig eller privat virksomhet ved siden av sine kommunale verv. Næringsdrivende vil kunne delta på lik linje med andre folkevalgte i arbeidet med såvel næringspolitiske som andre saker, og de vil kunne gi positive bidrag i kraft av sin særlige bakgrunn og innsikt. Det samme gjelder fagorganiserte, beboere i borettslag osv.

Problemer oppstår først hvis tilknytningen mellom den folkevalgte og en bestemt sak blir mer direkte: Saken gjelder f.eks vedkommendes ektefelle eller et selskap der vedkommende er styremedlem (forvaltningsloven § 6 , 1 ledd), eller han er berørt av saken på en annen måte som kan karakteriseres som et "særegent forhold" for nettopp ham (forvaltningsloven § 6 , 2 ledd). Alle medlemmer av bystyret kan således delta ved behandlingen av en reguleringsplan for en større del av byen. Når et medlem eier en eiendom som er direkte berørt av planen, vil han eller hun derimot måtte fratre.

Det kan selvsagt tenkes at den folkevalgtes private virksomhet er meget omfattende i kommunen eller knytter seg til de saksområder vedkommende særlig arbeider med; ektefellen til et medlem av bygningsrådet sender f.eks ofte inn planforslag. Hvis dette fører til at den folkevalgte stadig må fratre, kan det bli et praktisk problem for ham å utøve sitt verv. Men slike situasjoner oppstår neppe så ofte. Og langt på vei vil de være løst hvis vedkommende politiker settes inn i andre av de folkevalgte organer i kommunen; man unngår f.eks en bestemt bystyrekomite.

Det er derfor viktig å slå fast at habilitetsreglene ikke står i veien for en bred og allsidig sammensetning av de kommunalpolitiske organer.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

6 Svak forståelse for betydningen av at reglene blir fulgt

Utvalget sitter endelig igjen med et inntrykk av at mange - både i og utenfor den politiske ledelse i Oslo kommune - har dannet seg et bilde av habilitetsreglene som formalistiske påfunn uten stor reell betydning. Eksempler i denne retning finnes bl.a under III. 5.2.1.3 ovenfor.

Dette inntrykk kan tyde på svak forståelse for en helt sentral del av formålet med habilitetsreglene.

Habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven tar selvsagt sikte på å forhindre at en ombuds- eller tjenestemann får anledning til å mele sin egen kake ved utførelsen av kommunale oppgaver. De tar også sikte på å hjelpe den enkelte ut av en situasjon der slike subjektive forhold ville kunne tenkes å spille inn.

I forhold til den situasjon som er oppstått i Oslo kommune, er det

imidlertid særlig viktig å være oppmerksom på at uheldig påvirkning på den folkevalgtes handlemåte ikke er nødvendig for å konstatere inhabilitet. Det er tilstrekkelig at visse forhold rent faktisk foreligger (f.eks ekteskap eller styreverv, jfr forvaltningsloven § 6 , 1 ledd) og at de private forhold kan være "egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet" (§ 6 , 2 ledd).

Forståelsen av det sistnevnte punkt har ikke alltid vært formidlet til kommunene på en forbilledlig måte. Vi vil i denne sammenheng trekke frem Kommunaldepartementets rundskriv H-16/90 av 26.4.1990 til kommunene om habilitetsreglene i kommuneloven/fylkeskommuneloven og forvaltningsloven. Om reglens formål heter det her at de skal

"sikre at sakene blir behandlet uten påvirkning av personlige interesser, og være en garanti overfor publikum om at så skjer."

Utvalgets erfaringer på dette området gjør det nødvendig å slå fast at departementet her legger for liten vekt på hensynet til å opptre på en slik måte at tilliten til forvaltningen og til den enkelte ombuds- eller tjenestemann ikke unødig blir satt på spill.

I bystyrets møte 23.10.1985 kom det opp visse spørsmål om habilitetsreglens anvendelse i en sak som gjaldt tomtsalg til OBOS og USBL (jfr nærmere under III.9 ovenfor). Fungerende ordfører Svelland uttalte i denne sammenheng at flere partigrupper hadde reist spørsmålet om "hvordan man i denne sak bør forholde seg slik at ingen kan reise et slikt spørsmål i ettertid".

Dette er en god måte å uttrykke problemet på. Den nære historie gir mange og klare eksempler på at tilliten til Oslo kommune og til den enkelte ombuds- eller tjenestemann er blitt svekket fordi habilitetsspørsmålet ikke var tatt opp, men uten at den aktuelle inhabilitetsgrunn i seg selv var kritikkverdig.

Svært mange problemer for kommunen og for den enkelte ombuds- eller tjenestemann kunne ha vært unngått hvis man i den politiske ledelse i kommunen i større grad hadde tatt inn i seg den holdning som fungerende ordfører Svelland ga uttrykk for i det nevnte bystyremøte i oktober 1985.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III

7 Regelbrudd i den politiske ledelse kan gi uheldige signaler til resten av den kommunale forvaltning

En rekke av de forhold som er omtalt under III ovenfor viser at den politiske ledelse i Oslo kommune ikke alltid har tatt lovens krav alvorlig. På flere punkter er mangelen på respekt for reglene også ledsaget av åpent uttrykt vilje til å sette dem til side; dette gjelder særlig de forhold som er omtalt under III.9 ovenfor (delvis kommunalt eide selskaper m.v.).

Det inntrykk av rot, eller endog av uvilje til å etterleve visse lovbestemmelser, som kommunen etterlater, er svært uheldig som forbilde for virksomheten andre steder i Oslo kommune.

Det er uten videre klart at tjenestemennene vil danne seg et inntrykk av den måte deres øverste foresatte driver sin virksomhet på og at dette inntrykket kan få betydning for den måte de selv utfører tjenesten på. I sitt arbeid har utvalget sett uttrykk for at antatt uheldige forhold i den administrative og/eller den politiske ledelse har vært benyttet som argument for at det heller "ikke er så farlig" lenger nede.

Gjennom sin synbarhet og sin posisjon i spissen av den kommunale forvaltning vil den politiske ledelse i stor utstrekning måtte regne med å bli observert av det kommunale tjenestemannsapparat. Da må de "signaler" den gir gjennom sin egen adferd, være slik at det motiverer til orden og respekt for de regler og rammer forøvrig som tjenestemennene er underlagt.

En rekke av de forhold som er omtalt under III ovenfor viser at denne side av det politiske lederansvar ikke er tatt tilstrekkelig alvorlig.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III
8 Nærmere om betydningen av at reglene følges

Under 5.3 ovenfor har utvalget vært inne på at inhabilitet som regel ikke skyldes noe kritikkverdig i de personlige eller forretningsmessige forhold som ligger til grunn for inhabiliteten. Hvis den enkelte ombuds- eller tjenestemann gjør oppmerksom på den mulige grunn for sin inhabilitet og deretter fratrer når det viser seg riktig, vil saken gjennomgående være avsluttet.

Det er samtidig lett å se at opptreden i strid med habilitetsreglene lett kan gi grobunn for mistanker om mer alvorlige forhold. Etter granskingsutvalgets syn er det ikke minst dette som har gitt grunnlag for de store belastninger på allmennhetens tillit til kommunens politiske ledelse og til enkelte av de folkevalgte i de senere år.

I flere tilfeller er det massemedia som har avslørt at folkevalgte har tatt del i behandlingen av saker som med større eller mindre rett kan knyttes til vedkommendes venner, forretningsforbindelser eller private forhold forøvrig. Denne kanalen i seg selv, men også den omtale av saken som pressen ofte vil gi, kan lett gi inntrykk av det er tatt andre hensyn enn de som er til beste for kommunen. I mer ekstreme tilfeller vil beskyldninger om korrupsjon ligge under den offentlige omtale av saken.

Slike antydninger om "snuskete" forhold vil som regel være vanskelige å etterprøve eller bevise. Det er forsåvidt symptomatisk at ingen sak med direkte tilknytning til den politiske ledelse i Oslo kommune i de senere år, så langt utvalget kjenner til har gitt grunnlag for å fastslå at straffbar korrupsjon e.l faktisk har forekommet. Slike forhold er heller ikke konstatert under III ovenfor.

Når et rykte av denne karakter først har oppstått, vil det på den annen side være meget vanskelig for den folkevalgte å bevise at han eller hun bare har tatt saklige hensyn ved utøvelsen av sitt verv. Uansett hvor sant det måtte være når en politiker sier at han "ikke har tatt utenforliggende hensyn" e.l., vil han ofte være maktesløs i forhold til rykter i motsatt retning. Og den skade på kommunens og på ombudsmannens anseelse som slike rykter lett vil føre med seg, vil i alle tilfelle gjerne allerede være gjort.

I dette ligger en av de mest alvorlige sider av de forhold utvalget i denne delrapport går inn på: Den ombuds- eller tjenestemann som ikke tar alvorlig sin plikt til å gi de nødvendige opplysninger og til eventuelt å fratse, har selv lagt grunnlaget for den offentlige omtale som kan være så skadelig for både kommunens og den enkeltes ry.

Kapittel 4 Oppsummering av undersøkelsene i kap. III
9 Utvalget har ikke funnet bevis for korrupsjon

Statens granskingsutvalg bygger her på det begrep korrupsjon som er presentert under II.4.3 ovenfor. Det fremgår der at vi benytter begrepet på en måte som knytter det direkte til visse bestemmelser i straffeloven.

Under de undersøkelser som ligger til grunn for fremstillingen under III ovenfor har granskingsutvalget ikke funnet bevis for korrupsjon blant folkevalgte i Oslo kommune.

