

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1991:11	<b>Dokumentdato</b>	1991-03-20
<b>Tittel</b>	Gransking av Oslo kommune - Rapport nr 2		
<b>Utvalgsleder</b>	Smith, Eivind		
<b>Utgiver</b>	Arbeids- og administrasjonsdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1990-01-09	<b>Sider</b>	247
<b>Note</b>	4 trykte vedlegg. Bl.a. av J.C. Andvig, F. Kjellberg og K-P Sørvang		
<b>Kapittel</b>	Sammendrag		
	1 Innledning (s 22-23)		

Ved brev av 9.1.1990 oppnevnte fylkesmannen i Oslo og Akershus følgende utvalg til "gransking om misligheter i Oslo kommune":

Professor dr.juris Eivind Smith, Bærum (leder)  
Førsteamanuensis Hilde Bojer, Oslo  
Spesialkonsulent Kåre Ellingsgård, Molde

Statens granskingsutvalg avga 9.10.1990 sin første rapport til fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapporten er senere trykt som NOU 1990:26 Gransking av Oslo kommune - Rapport nr 1 (sammendrag av denne rapporten er trykt som vedlegg 4 nedenfor).

**Kapittel** Sammendrag  
2 Videreføring av oppryddingsarbeidet i Oslo kommune (s 24-26)

Med nærværende delrapport anser statens granskingsutvalg sitt oppdrag for å være fullført. Men det er viktig å få frem at arbeidet med opprydding i Oslo kommune ikke dermed er avsluttet.

Granskingsutvalget har funnet å måtte stille seg positivt til anmodninger fra bl.a formannskapetets tilsynsutvalg om ikke helt å avslutte sitt arbeid. Men utvalgets arbeid skal ikke føres videre i samme form og omfang som nå; vi vil gå inn i en form for beredskapsfunksjon.

I løpet av første halvår 1992 vil utvalget avgi en uttalelse til fylkesmannen om det oppryddingsarbeid Oslo kommune selv har utført siden mars 1991. I uttalelsen skal utvalget kortfattet legge frem de opplysninger og kommentarer det selv finner grunn til.

Det sentrale formål med denne videreføring av arbeidet er at utvalget skal tjene som et "ris bak speilet".

**Kapittel** Sammendrag  
3 Oppfølging av rapport nr 1 (NOU 1990:26)  
1 Innledning

Granskingsutvalget har ikke aktivt lett etter nye saker om mulig inhabilitet.

**Kapittel** Sammendrag

- 3 Oppfølging av rapport nr 1 (NOU 1990:26)
- 2 Enkelte tilleggsspørsmål om habilitet  
m.v. (s 27-31)

- Peter N. Myhre var ikke i 1988 og 1989 inhabil til som formann i bygningsrådet å stille spørsmål eller delta i avstemning om saker vedrørende Fredensborgvn 13.
- Granskingsutvalget har holdt seg orientert om saken vedrørende omdannelse av Andelsselskapet Folketeaterbygningen. Etter formannskapets møte 27.2.1991 har utvalget ikke funnet grunn til å behandle de habilitetsspørsmål som har vært reist.

**Kapittel** Sammendrag

- 3 Oppfølging av rapport nr 1 (NOU 1990:26)
- 3 Enkelte spørsmål som gjelder utvalgets rapport nr 1 (s 31-34)

Riksadvokaten ga 17.12.1990 en lengre uttalelse i forbindelse med granskingsutvalgets rapport nr 1. Også etter Riksadvokatens syn vil kommunale ombudsmenn kunne straffes for brudd på lovbestemmelsene om inhabilitet. Etter henvendelse til Finansdepartementet har utvalget fått adgang til dokumenter ved Oslo ligningskontor.

- Utvalget har ikke funnet grunn til å endre sin konklusjon om at tidligere varaordfører Tove Heggen Larsen var inhabil ved behandlingen av flytteutgiftene til A/S Oslo Blikkenslagerverksted. Saken er for øvrig under politietterforskning.

**Kapittel** Sammendrag

- 3 Oppfølging av rapport nr 1 (NOU 1990:26)
- 4 Kommunens oppfølging av spørsmål som gjelder habilitet (s 34-35)

Kommunen har vedtatt regler for behandling av bl.a habilitetsspørsmål. Utvalget minner likevel om at formelle vedtak alene ikke er nok til å sikre en god praksis.

**Kapittel** Sammendrag

- 4 Generelt om tilsynsansvaret i kommunalforvaltningen (s 36-41)
- 2 Tilsynsansvaret

Tilsynsansvaret innebærer en plikt til å organisere den kommunale virksomhet, derunder kontrollen, på en slik måte at feil og uregelmessigheter såvidt mulig blir forebyggt. Et organ med tilsynsansvar skal videre kontrollere og følge med i den virksomhet som drives av det lavere plasserte organ. Endelig innebærer tilsynsansvar en plikt til å gripe inn dersom det blir kjent at den virksomhet som er undergitt tilsyn, ikke blir tilfredsstillende utøvd.

Tilsynsansvar innebærer både rett og plikt for de ansvarshavende organ til å utøve tilsyn.

Det aktive tilsynsansvar innebærer at tilsynsorganet på eget initiativ må sette seg inn i den kommunale virksomhet. Formålet med et slikt initiativ kan være å sørge for adekvate regler og rutiner, eller å avdekke mulige feil og mangler.

Det passive tilsynsansvar betegner de politiske organers ansvar for å påse at de saker de rutinemessig får seg forelagt, er forsvarlig forberedt. Det passive tilsynsansvaret påligger ethvert kommunalpolitisk organ som får saker til behandling.

## **Kapittel** Sammen drag

- 4 Generelt om tilsynsansvaret i kommunalforvaltningen (s 36-41)
- 3 De kommunale og statlige organer m.v som skal føre tilsyn med kommunalforvaltningen (s 38-41)

Utvalget redegjør for de organer som skal føre internt og eksternt tilsyn i kommunen.

## **Kapittel** Sammen drag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)

Det er et hovedpunkt i granskingsutvalgets mandat å undersøke om det politiske tilsynsansvar har vært tilfredsstillende ivaretatt i Oslo kommune.

Utvalget har søkt å belyse hvorledes de enkelte politiske organer har skjøttet sin tilsynsplikt. På grunn av kommunerevisjonens spesielle stilling som bystyrets kontrollorgan for forvaltningen, er også deler av revisjonens virksomhet behandlet.

## **Kapittel** Sammen drag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 2 Bystyrets, desisjonsutvalgets og kommunerevisjonens utøvelse av tilsyn og kontroll

## Bystyret (s 42-51)

Oslo bystyre har ivaretatt sine lovbestemte plikter til å ansette revisor, oppnevne utvalg for regnskaps- og desisjonssaker, motta årlige regnskapsavleggelse med revisjonsberetning og avsi desisjon.

Men dermed synes det også å være slutt på den interesse bystyret som politisk overordnet organ og - med få unntak - bystyrets enkelte medlemmer, har vist for de tilsynsfunksjoner overfor kommunens hele forvaltning som det er pålagt.

- Oslo bystyre viste opp til 1990 svært liten interesse for behandlingen av de årlige kommuneregnskaper og kommunerevisjonens bemerkninger. Bystyret forsømte derved en viktig anledning til å utøve sitt overordnede tilsyns- og kontrollansvar.
- Bystyrets interesse for regnskap og revisjonsberetninger har ikke stått i noe rimelig forhold til det faktiske innhold av disse dokumenter.
- Bystyret har ikke ivaretatt sitt ansvar for å se til at regnskapet blir avsluttet og forelagt til behandling i rett tid og for eventuelt å treffe de nødvendige forføyninger overfor byrådet.
- Den frist for regnskapsavleggelse som var fastsatt i Kommunaldepartementets forskrifter, er oversittet med fra tre til fem måneder.
- De betydelige oversittelser av gjeldende frister for behandling av kommuneregnskapet som er konstatert, har medvirket til den manglende oversikt over kommunens økonomiske situasjon til enhver tid som synes å ha vært til stede.
- For at bystyret skal kunne ivareta sitt tilsynsansvar på det økonomiske område, er det avgjørende at de fastsatte frister for behandling av kommuneregnskapet blir overholdt.
- Det bør legges opp til at bystyret direkte gir uttrykk for sine reaksjoner mot budsjettoverskridelser som bystyret finner kritikkverdige.
- Utvalget slutter seg til den sterke kritikk av bystyrets behandling av de årlige regnskaps- og revisjonsberetninger frem til 1990 som er fremsatt av formannskapetets tilsynsutvalg.
- Denne kritikk må i særlig grad rettes mot ordføreren, formannskapsmedlemmene og kommunalrådene, som i tillegg til å være bystyremedlemmer også har ledende posisjoner i sine partigrupper og/eller er lønnet som heltidspolitikere.
- Ved behandlingen av regnskapet og revisjonsberetningen for 1988 burde bystyret ha vedtatt sterk kritikk mot budsjettarbeid og budsjettoppfølging, manglende forslag om tilleggsbevilgninger, mangelfull budsjett disiplin og kritikkverdige budsjettoverskridelser.
- Bystyrets behandling i 1990 av kommuneregnskapet og revisjonsberetningen for 1989 representerte et vendepunkt i retning av en forsvarlig saksbehandling.
- Den nye fremgangsmåte ved behandlingen av revisjonsberetningen til Oslo kommuneregnskap synes å gjøre det mulig for bystyret å ivareta sitt overordnede tilsyns- og kontrollansvar på en forsvarlig måte.

For fremtiden bør det likevel avsettes mer tid til bystyrets behandling av revisjonsberetningen. Det bør også fastlegges at revisjonsdirektøren har talerett under bystyrets behandling av denne sak.

## Kapittel Sammenheng

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 2 Bystyrets, desisjonsutvalgets og

kommunerevisjonens utøvelse av tilsyn og kontroll  
Desisjonsutvalget (s 51-52)

- Desisjonsutvalgets sammensetning og arbeidsvilkår synes ikke å ha gitt utvalget den politiske tyngde overfor bl.a formannskapet og administrasjonen som dets viktige funksjoner gjør nødvendig.  
Ansvaret for disse forhold påhviler i første rekke bystyret.
- Desisjonsutvalget synes ikke å ha maktet å markere sin rolle som bystyrets spesielle kontrollorgan. Dette gjelder både i forhold til bystyret selv og til formannskapet og byrådet.
- De politiske holdninger til revisjons- og kontrollarbeid som var rådende i Oslo kommune frem til 1990, er bystyrets ansvar.
- Under behandlingen av kommuneregnskapet og revisjonsberetningen for 1989, ivaretok desisjonsutvalget høsten 1990 sine oppgaver på en langt bedre måte enn tidligere.

## **Kapittel** Sammen drag

5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)

2 Bystyrets, desisjonsutvalgets og kommunerevisjonens utøvelse av tilsyn og kontroll  
Kommunerevisjonen (s 52-62)

- Kommunerevisjonen burde på et langt tidligere tidspunkt ha fulgt opp sitt ansvar for å påse at den interne, administrative kontroll var organisert og virket på en betryggende måte. Derved har revisjonen pådratt seg et medansvar for den utilfredsstillende internkontroll som er konstatert i kommunen.
- Det primære ansvar for de uheldige forhold som er avdekket på dette området, påhviler likevel byrådet.
- Kommunerevisjonens budsjett for 1990 ble behandlet på en uforsvarlig måte.  
Formannskapetets vedtak i møte 22.11.1989 om at økningen i antall stillinger som følge av den vedtatte organisasjonsplan for kommunerevisjonen skulle behandles i forbindelse med budsjettet for 1990, ble ikke fulgt opp under den ordinære budsjettbehandling.
- Byrådet foreslo og bystyret vedtok høsten 1989 et budsjett for revisjonen som - hvis det var blitt stående - ville ha ført til en alvorlig svekkelse av kommunerevisjonens arbeidsmuligheter i 1990.
- Byrådet må bære et hovedansvar for at kommunerevisjonen ble betydelig svekket i en periode da administrasjonen i Oslo kommune undergikk omfattende organisatoriske endringer som stilte nye krav til revisjonen.
- Kommunerevisjonen og desisjonsutvalget burde imidlertid ikke ha funnet seg i den behandling organisasjonsplanen ble utsatt for fra kommuneadministrasjonens side. Når dette likevel skjedde, må det sees i sammenheng med den status revisjonen og desisjonsutvalget antagelig oppfattet at de hadde i kommunen.

## **Kapittel**

## Sammendrag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 3 Formannskapetets utøvelse av tilsyn og kontroll (s 62-65)

- Formannskapet har forsømt sin plikt etter kommuneloven til å påse at regnskapene ble levert til rett tid og at de var utfylt med redegjørelser og driftsberetninger.
- Frem til 1990 har formannskapet forsømt sitt ansvar for å påse at revisjonens bemerkninger førte til omgående reaksjoner og forbedringer.
- Det var først gjennom tilsynsutvalgets arbeid fra 1989-90 at formannskapet tok sitt tilsynsansvar på alvor.

De forhold tilsynsutvalget har beskjeftiget seg med, er i det vesentlige av en slik karakter at formannskapet langt tidligere burde ha tatt dem opp.

---

**Kapittel** Sammendrag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 4 Tilsyn av enkeltpolitikere - Grensen mot innblanding i administrasjonens virksomhet (s 65-74)

- Ledende politikere som tar direkte kontakt med vedkommende saksbehandler og gir uttrykk for sitt syn på hvordan en sak helst bør løses, bidrar ikke til å skape den ønskede klarhet i skillet mellom den enkelte politikers og administrasjonens arbeidsoppgaver.
  - Det bør overveies å gi regler om at tjenestemenn som fra enkeltpolitikere mottar henvendelser som går lenger enn til ren innhenting av informasjon, skal be om å få henvendelsen skriftlig bekreftet.
  - Det bør overveies å gi regler om at den enkelte tjenestemann alltid skal gi sine overordnede melding om henvendelser direkte fra enkeltpolitikere.
- 

**Kapittel** Sammendrag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 5 Byrådets utøvelse av tilsyn og kontroll (s 75-82)

- Den manglende interne kontroll, de brudd på innkjøpsbestemmelser m.v som er kommet frem i forbindelse med de korrupsjonssaker som senere er blitt kjent, var ganske utbredt i kommunens forvaltning frem til 1990.
- Det er byrådet som overfor bystyret har ansvaret for at de påpekte, svært uheldige forhold i administrasjonen i Oslo kommune har kunnet utvikle seg eller fortsette.

- Byrådet synes ikke tidligere å ha hatt en slik aktiv holdning til sitt tilsynsansvar at det kunne gi de nødvendige holdningsendringer i den kommunale virksomhet.
- Det er en viktig del av byrådets tilsynsansvar å følge opp revisjonsantegnelser og bystyrets vedtak under behandlingen av regnskap og revisjonsberetning. Opp til 1990 var denne oppfølging utfredsstillende.
- Overfor bystyret er det byrådet alene som har ansvaret for å se til at revisjonsmerknader m.v følges opp og for å gjennomføre de nødvendige, administrative forføyninger.
- De utredninger, planer og vedtak om omorganiseringer av kommunens forvaltning som var foretatt før uregelmessighetene blant enkelte ansatte ble konstatert høsten 1989, ga kommunen et godt utgangspunkt for den gjennomgang og forbedring av rutiner som viste seg nødvendig.
- Senere har byrådet, tilskyndet av bl.a formannskapet, utredet, foreslått og delvis gjennomført vesentlige forbedringer i kontrollfunksjoner og oppfølging av regelverk.
- Med de forslag som er vedtatt eller under behandling, er det lagt et grunnlag for en mer betryggende forvaltning i Oslo kommune.
- Det avgjørende vil nå være om byrådet - og den politiske ledelse for øvrig i kommunen - både på kort og på lang sikt makter å sette ut i livet den lange rekken av vedtak.

## **Kapittel** Sammen drag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 6 Tilsyn og kontroll gjennom parlamentariske virkemidler (s 82-92)

- Utvalget slutter seg til Oslo kommunes syn om at byrådets medlemmer bare skal ha rett (og plikt) til å delta i bystyrekomiteenes møter når de blir innkalt.
- Det bør overveies å endre budsjett rutinene i Oslo kommune på en slik måte at bydelenes tallfestede anslag over hva det koster å gjennomføre de lovfestede ytelser i det enkelte budsjettår, kommer frem for de sentrale styreorganer.
- Granskingsutvalget har gjennomgått en del byrådssaker og sammenlignet disse med de korresponderende notater fra finansdirektøren til byrådet. To av sakene blir nærmere omtalt, og utvalget finner at byrådets bearbeiding av notatene svekket bystyrets og formannskapets grunnlag for å vurdere disse sakene.

## **Kapittel** Sammen drag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 7 Rett til innsyn i kommunale saksdokumenter (s 92-107)

Granskingsutvalget går ikke nærmere inn på kommunens praktisering av meroffentlighet. Vi legger større vekt på å bidra til tilfredsstillende forhold på dette området i fremtiden.

- Overgangen fra rådmannsadministrasjon til byrådsadministrasjon har i praksis, om ikke formelt, ført til en innskrenking i publikums innsynsrett.
  - Det er på tide å bryte med tendensen til å betrakte tjenestemannsadministrasjonen i en kommune som ett eneste forvaltningsorgan. I stedet bør den enkelte etat, bydel m.v betraktes som eget organ i relasjon til offentlighetsloven. Dermed vil dokumenter fra en etat til en annen som hovedregel være offentlig tilgjengelige. Dette er allerede sikker rett i staten.
  - Innsynsretten bør utvides til også å omfatte innstillinger fra sentraladministrasjonen til byrådet. Granskingsutvalget slutter seg her til kommunelovutvalgets forutsetning om å fjerne forsøksloven 3, 3 ledd, 3 pkt.
  - I kraft av sitt overordnings- og tilsynsansvar må bystyret og formannskapet ha krav på fullt innsyn i interne saksdokumenter. Dette gjelder også dokumenter hos byrådet eller i sentraladministrasjonen.
  - Oslo kommunes "rådgivende retningslinjer for de folkevalgte tilsyns- og innsynsrett" gir ikke en så omfattende innsynsrett, og er dessuten uklare.
  - De "rådgivende retningslinjer" gir heller ikke slik innsynsrett som den enkelte folkevalgte må antas å ha krav på.
- 

#### **Kapittel** Sammendrag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 8 Mer om rollekombinasjoner og deres betydning for kontrollmulighetene (s 107-112)

- Utvalget slutter seg i hovedsak til Lødruputvalgets påpeking av betenkelige sider ved opprettelsen av komiteen for by- og forstadsbaner.
  - Ved oppnevningen av styringsgruppen for utbygging av Grønland/Vaterland sørget ikke Oslo kommune for å skape tilstrekkelig klarhet om arbeidsoppgaver og ansvarsforhold.
  - En protokolltilførsel i styringsgruppen om at bystyresaken om utbygging av Grønland/Vaterland ikke måtte innby til å diskutere hele prosjektet, la et uheldig utgangspunkt for arbeidet med å forberede vedtakene i saken.
- 

#### **Kapittel** Sammendrag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 9 Særlig om rapportering av disiplinærreaksjoner (s 112-113)

- Utvalget gir sin tilslutning til at det bør være regler om rapportering til den overordnede administrative ledelse og til kommunerevisjonen ved begrunnet mistanke om økonomiske misligheter.
-



**Kapittel** Sammen drag

- 5 Nærmere om utøvelsen av det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune (s 42-115)
- 10 Behandling av klager til Stortingets ombudsmann for forvaltningen (s 113-115)

- Kommunen må legge opp rutiner som gjør det mulig å trekke størst mulig nytte av henvendelser og uttalelser fra Ombudsmannen og av det mønster som dette materialet måtte avdekke.

**Kapittel** Sammen drag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- 3 Noen enkeltsaker som gjelder den politiske ledelses plikt til å skape klarhet  
Sosialsentralen (s 117-126)

- Kommunens administrative og politiske ledelse ble allerede tidlig i 1977 informert om forholdene ved Sosialsentralen. Dersom disse opplysningene var blitt tatt alvorlig, ville de senere forsøk på opprydding etter alt å dømme vært overflødige.
- Til tross for at den politiske ledelse fikk klare signaler om at forholdene var vanskelige, ble opprettelsen av Sosialsentralen ikke fulgt av noen tilfredsstillende evaluering.
- Utvalget finner ikke grunnlag for å rette kritikk mot at det utvalg som ble opprettet for å undersøke forholdene rundt Sosialsentralen, ikke var uavhengig av kommunen.
- Ved å oppnevne til utvalget tjenestemenn som ved utførelsen av sitt mandat kunne komme i konflikt med sine overordnede, la imidlertid formannskapet grunnlaget for en svekkelse av utvalgets troverdighet.
- Formannskapet unnlot å angi hvilke fremgangsmåter som skulle følges og la derved ikke forholdene tilstrekkelig til rette for Korenutvalgets arbeid.
- Den politiske ledelse i kommunen unnlot å ta standpunkt til det politiske - og også til finansrådmannens - mulige ansvar for forholdene ved Sosialsentralen og for ikke å ha grepet inn på et tidligere tidspunkt.
- Formannskapet unnlot å klargjøre at det mandat som ble fastsatt, ikke svarte til de forventninger som var skapt til Wilbergutvalget som nytt "granskingsutvalg".
- Sosialomsorgsnemndas utspill i 1984 for å oppnå et bedre tilsyn på nemndas ansvarsområde ble lagt til side i sosialutvalget og ikke senere tatt opp igjen.
- Heller ikke bystyrets enstemmige vedtak i mai 1985 om at det skulle legges frem en "plan for å styrke rettssikkerheten i sosialavdelingen" førte til noe endelig vedtak.

**Kapittel** Sammen drag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape klarhet

3 Noen enkeltsaker som gjelder den  
politiske ledelses plikt til å skape klarhet  
T-banesaken (s 127-130)

- Under bystyrets behandling i april 1979 av sammenknytningen av T-banelinjer i sentrum, ble det satt frem forslag om gransking av forskjellige sider av forberedelsen av saken. Det tok mer enn fire måneder fra kommunikasjonsrådmannens redegjørelse i saken forelå til den politiske behandling av forslaget om mer generell gransking fant sted i formannskapet.
- Formannskapet unnlot å benytte en anledning til å skape klarere ansvarsforhold på et område av meget stor økonomisk betydning for kommunen, og til å unngå tilsvarende problemer i fremtiden.  
Kommunen mistet med dette en mulighet til på eget initiativ og på et forholdsvis tidlig tidspunkt å rydde opp i forhold som senere - bl.a gjennom Lødruputvalgets rapport - ble gjenstand for sterk kritikk.
- I 1988 la det utvalg som var blitt oppnevnt til å granske saken om bygging av Sentrum T-banestasjon, frem sin rapport.  
Innholdet av Lødruputvalgets rapport, utvalgets sammensetning og bakgrunnen for at det ble oppnevnt, ga rikelig grunn til å ta rapporten alvorlig.
- Det tok likevel ca 10 måneder fra Lødruputvalgets rapport ble fremlagt til byrådet fremmet sak om rapporten og om oppfølgingen av den. Deretter kom den politiske oppfølging av Lødruputvalgets rapport ikke i gang igjen før det ytre press mot kommunen vinteren 1989-90 var blitt meget sterkt.
- Formannskapet har rettet sin oppmerksomhet mot byrådets oppfølging av Lødruputvalgets rapport. Det har hittil ikke vist interesse for sin egen behandling av rapporten eller for dens behandling i andre av bystyrets organer. Formannskapet har dermed unnlatt å ta standpunkt til om dets egen tilsynsplikt i dette økonomisk meget omfattende sakskompleks er ivaretatt.
- Formannskapet eller tilsynsutvalget har hittil ikke benyttet behandlingen av Lødruputvalgets rapport som utgangspunkt for å vurdere hvordan man kan sikre at spørsmål av stor betydning for utøvelsen av det politiske tilsynsansvar blir undergitt adekvat politisk behandling.

**Kapittel** Sammendrag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- 3 Noen enkeltsaker som gjelder den politiske ledelses plikt til å skape klarhet  
Rådhusombyggingen (s 130-132)

- Bystyrets behandling av innstillingen fra den kommunale arbeidsgruppe i 1987 kom i hovedsak til å handle om hvorvidt det skulle fremsettes mistillitsforslag mot byrådet. Saken synes å gi et eksempel på at en parlamentarisk styreform kan avlede oppmerksomheten fra de administrative eller andre problemer på vedkommende saksområde.
- Det gikk mer enn to år før det behov for ekstern gjennomgang av overskridelsene i forbindelse med ombyggingen av rådhuset m.v som arbeidsgruppens flertall hadde påpekt, ble tatt opp til selvstendig behandling i den politiske ledelse i kommunen. Det tok ytterligere nesten 11 måneder før den politiske ledelse fant frem til den form "granskningen" skulle gis.

- Saken ble først tatt opp igjen etter at det eksterne press mot kommunen vinteren 1989-90 var blitt meget sterkt.
- En raskere og langt mer resolutt omgang med disse spørsmål kunne spart kommunen for mye av den negative omtale som saken om rådhusombyggingen er blitt gjenstand for.

#### **Kapittel** Sammendrag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- 3 Noen enkeltsaker som gjelder den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- Servering i Rådhuset (s 133-135)

- Den politiske ledelse i Oslo kommune har latt spørsmålet om hvorvidt personalreglementets 18 (om adgangen til å motta gaver m.v.) var overtrådt, forbli ubesvart.
- Utvalget har vanskelig for å se hvordan det antatte fravær av "kritikkverdige forhold" i en sak som hadde fått meget omfattende presseomtale, kunne begrunne den passivitet overfor media som ble valgt under et møte 8.3.1990 hos ordføreren.

#### **Kapittel** Sammendrag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- 3 Noen enkeltsaker som gjelder den politiske ledelses plikt til å skape klarhet
- Oppsummering (s 135)

- Den politiske ledelse i kommunen har ikke gjort alvorlige forsøk på å bringe klarhet i påstått uheldige forhold før ytre press på kommunen eller opposisjonens virksomhet gjorde det nødvendig.
- De skritt som er tatt, har som regel ikke vært mer omfattende enn det ytre press gjorde nødvendig. Når presset i den enkelte sak har avtatt, har den videre oppfølging i politisk nivå gjerne uteblitt.
- Vi kan her tale om en gjennomgående mangel på evne eller vilje til å "luften ut" og til både innad og utad å skape den nødvendige klarhet.
- Utvalget er ikke i tvil om at disse sider av den måte det politiske tilsynsansvar har vært utøvet på, har bidratt sterkt til det svake omdømme i opinionen som Oslo kommune ser ut til å ha skaffet seg.

Det er også grunn til å anta at de påpekte trekk har virket negativt inn på viljen til å ta mistanker om kritikkverdige forhold på alvor i kommuneforvaltningen for øvrig.

#### **Kapittel** Sammendrag

- 6 Den politiske ledelses plikt til å skape

klarhet

#### 4 Klager fra enkeltpersoner (s 136-143)

- Sommeren 1989 mottok byrådsleder Michael Tetzschner dokumentert kritikk mot deler av virksomheten ved Oslo Vann- og Avløpsverk (OVA). Det gikk mer enn ett år fra byrådslederen ba sentraladministrasjonen om en gjennomgang av kritikken til det forelå noe detaljert svar.
- Først etter at saken høsten 1990 var tatt opp i pressen, tok kommunen mer omfattende skritt til å undersøke og imøtegå kritikken.
- Kommunen har lagt stor vekt på det den så som uheldige sider ved klagerens rulleblad i kommunen. Utvalget advarer mot raskt å definere kritikk fra de ansatte som personalsak.
- Kommunen bør legge opp til rutiner som sikrer en mest mulig objektiv behandling av kritiske henvendelser. Etter at de nødvendige undersøkelser er gjennomført, må det snarest gis en begrunnet, avsluttende konklusjon.

#### **Kapittel** Sammendrag

- 7 Kontroll- og tilsynsoppgavenes plass i arbeidet med reform av styringssystemet
- 2 Kontroll- og tilsynsoppgavenes plass under forberedelsen av byrådsreformen (s 144-155)

- De problemer som er knyttet til politisk tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet, ble ikke prioritert under arbeidet med reform av den sentrale styringsstruktur i Oslo kommune. Dette gjelder selv om flere forhold på midten av 1980-tallet burde tilsagt at slike spørsmål fikk større oppmerksomhet.
- Mangelen på oppmerksomhet rammet bl.a de spørsmål som gjelder dokumentoffentlighet som grunnlag for politisk og annen kontroll.
- Den vidtgående medbestemmelsesrett for de ansatte som ble innført gjennom ASU-avtalen, ble iallfall delvis brukt som byttemiddel for å få gjennomført den nye styringsordning. Dette skjedde uten at konsekvensene for forholdet mellom ansvar og myndighet i kommunalforvaltningen ble nærmere utredet.
- Reformen ble forberedt under betydelig tidspress som gjorde det vanskelig å gjennomføre tilfredsstillende utredninger. Presset var også egnet til å vanskeliggjøre arbeidet med løpende gjennomføring og forbedring av kontroll- og tilsynsordningene i kommunen. Denne situasjonen var skapt av kommunens egen politiske ledelse.
- Den kommunale styringsgruppe for evaluering av den nye styringsordning viste sommeren 1989 noe større interesse for de politiske tilsynsoppgaver enn disse spørsmål tidligere var blitt til del. Men heller ikke nå står disse spørsmål særlig sentralt.
- Så sent som i april 1990 unnlot den politiske ledelse i Oslo kommune bl.a å avklare desisjonsutvalgets plass i forbindelse med behandlingen av et forslag om å redusere størrelsen på bystyret.

#### **Kapittel** Sammendrag

- 7 Kontroll- og tilsynsoppgavenes plass i

arbeidet med reform av styringssystemet  
 3 Nærmere om kontroll- og tilsynsfunksjonen  
 under en parlamentarisk styringsmodell  
 (s 156-161)

Det parlamentariske styresett vil ikke i seg selv gi noen rimelig garanti for at det politiske tilsyn med forvaltningen blir ivaretatt.

Parlamentarisk ansvar for virksomheten i administrasjonen vil i praksis nok ikke rekke så langt som mange hadde tenkt seg. Det ser således ut til å være rådende tenkning i Oslo kommune at byrådets parlamentariske ansvar ikke kan omfatte virksomheten i etatene. Derved unntas en meget stor del av forvaltningen i kommunen.

Også i et parlamentarisk styringssystem er uavhengige kontroll- og tilsynsorganer nødvendig for å medvirke i utførelsen av det overordnede politiske tilsynsansvar.

Ved innføring av kommunal parlamentarisme er det viktig å sikre at det i vedkommende kommune finnes et administrativt apparat som er tilstrekkelig stort og stabilt til å kunne ivareta slike støtteoppgaver som et departement ivaretar overfor statsråden.

Det må være en viktig statsoppgave å gi kommunene slik støtte gjennom regelfesting av sentrale spilleregler at det blir mulig for dem å mestre overgangen fra en styringsform til en annen.

Det bør ikke lovfestes mer enn to hovedmodeller for styringen i kommunene. Antagelig er det også viktig å hindre hyppige skifter i den grunnleggende styringsordning i en kommune.

**Kapittel** Sammendrag

7 Kontroll- og tilsynsoppgavenes plass i arbeidet med reform av styringssystemet

4 Avsluttende bemerkninger:

Kontrollmuligheter og parlamentarisme i kommunene (s 161-162)

Det sentrale statsstyre i Norge bygger i utgangspunktet på et skille mellom lovgivende og bevilgende makt på den ene side, utøvende makt på den annen side. I kommunen utleder byrådet og administrasjonen i prinsippet hele sin myndighet fra kommunestyret. Noe skille mellom en lovgivende og en utøvende makt er det ikke plass til.

Virksomheten i en kommune preges av mange enkeltavgjørelser. Det blir liten plass til slike generelle politiske oppgaver som Stortinget bruker mye av sin tid på.

Disse mer grunnleggende systemforskjeller mellom kommunestyrene og Stortinget har etter utvalgets oppfatning ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet under forberedelsen av det parlamentariske styringssystem i Oslo kommune. Men de har nødvendigvis konsekvenser for utformingen av forholdet mellom byrådet og bystyret og for gjennomføringen av de tilsyns- og kontrolloppgaver for de folkevalgte som granskingsutvalget særlig er opptatt av.

**Kapittel** Sammendrag

7 . Granskingsutvalgets syn på utøvelsen av  
det politiske tilsynsansvar i Oslo kommune  
(s 163-165)

De følgende hovedkonklusjoner er etter utvalgets syn representative for utøvelsen av det politiske tilsyns- og kontrollansvar i de senere år. Vi har også inntrykk av at tilsvarende trekk kan ha gjort seg gjeldende tidligere i etterkrigstiden.

- Den politiske ledelse i Oslo kommune har i mange år vist mangel på interesse for sitt ansvar for å føre det øverste tilsyn og kontroll med den samlede virksomhet i kommunen. I dette ligger granskingsutvalgets hovedkonklusjon.
- Den politiske ledelse har vist liten evne eller vilje til å reagere adekvat på innspill om mulig uheldige forhold.
- Opprydding foretas bare så langt ytre press gjør det nødvendig. Slikt press kan komme fra den politiske opposisjon, fra media m.v.
- Den politiske ledelse har vist liten forståelse for betydning av utlufing som skaper tillit også utad.
- Den politiske ledelse har ikke lagt forholdene til rette for best mulig folkevalgt tilsyn og kontroll.
- Det parlamentariske styringssystem har ikke ført til noen vesentlig endring i dette bildet.
- Siden høsten 1989 er mye gjort for å rette på forholdene. Men det er ennå for tidlig å si om resultatene også i praksis vil bli tilfredsstillende.

- Kapittel** Sammendrag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
1 Hovedproblemet ligger i praksis, ikke i  
regelverket. Behov for informasjon og  
bevisstgjøring (s 166-184)

Hovedproblemet ligger i praksis, ikke i regelverket. Det er derfor en viktig oppgave å oppnå et rimelig nivå av kunnskap og forståelse hos de folkevalgte selv for egne tilsynsoppgaver.

En sentral del av denne oppgaven er å utarbeide hensiktsmessige retningslinjer for det løpende tilsynsarbeid, gjøre retningslinjene kjent og sørge for at de blir fulgt i praksis.

- Kapittel** Sammendrag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
2 Også den foregående tekst inneholder en  
rekke forslag (s 166)

Den foregående tekst inneholder en rekke forslag som ikke vil bli tatt opp i det følgende.

- 
- Kapittel** Sammendrag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
3 Bruken av ekstern gransking (s 166-167)

Det prinsipielle utgangspunkt må være at den enkelte kommune eller fylkeskommune selv skal sørge for det nødvendige tilsyn, og at den selv har ansvaret for å rydde opp når noe går galt.

Ekstern gransking vil kunne være på sin plass når omverdenens tillit til vedkommende kommune eller fylkeskommune er sterkt svekket. Det bør også kreves at det saksforhold som skal granskes, er av et visst omfang eller har stor betydning for kommunen.

Det må skilles klart mellom undersøkelser som skjer i kommunens egen regi, og gransking som er uavhengig av kommunen. Rapporter fra de eksterne granskere må offentliggjøres samtidig med at de legges frem for oppdragsgiverne.

- 
- Kapittel** Sammendrag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
4 Lovregulering av kommunale styreformer  
(s 167-168)

Spørsmålet om å tillate parlamentarisme i kommunene som en varig ordning bør undergis mer grundige utredninger enn hittil.

Staten som lovgiver må legge stor vekt på å regulere de saksbehandlingsregler og organisatoriske former som det kommunale selvstyre skal bevege seg innenfor. Antall styreformer kommunene kan velge mellom, bør begrenses til to hovedvarianter som er utformet forholdsvis detaljert gjennom lovbestemmelser.

- 
- Kapittel** Sammendrag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
5 Sikre en rimelig plass for opposisjonen  
(s 168)

Ved utformingen av den fremtidige styringsordning i Oslo og andre kommuner bør staten legge slike rammer for reformarbeidet at også små opposisjonspartier får rimelige arbeidsmuligheter.

**Kapittel** Sammendrag  
 IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
 situasjonen  
 6 Utvidet rett til innsyn i kommunale  
 saksdokumenter (s 168-170)

Granskingsutvalget anbefaler å endre offentlighetsloven av 19.6.1970 nr 69 slik at det blir klart når de ulike administrative instanser (etater, bedrifter, bydeler m.v.) i en kommune skal anses som egne organer i lovens forstand. Man må nå komme bort fra tendensen til å anse tjenestemannsadministrasjonen i en kommune som ett - og bare ett - organ.

Offentlighetsloven bør også endres for å gjøre det klarere enn i dag hva som ligger i bestemmelsen i 5, 2 ledd bokstav a om at også dokumenter "for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet ... av et underordnet organ" kan unntas fra offentligheten. Også på dette punkt må avklaringen ta sikte på å utvide innsynsretten på den måte som er angitt i teksten.

Innsynsretten må også omfatte innstillinger fra sentraladministrasjonen til byrådet.

Disse forslag vil øke retten til innsyn i kommunale saksdokumenter.

Under enhver omstendighet er det viktig å sørge for at nedleggelse av særlovorganer som skolerådet og bygningsrådet ikke fører til redusert innsyn i kommunale dokumenter.

For politiske organ som bystyret og formannskapet, er innsynsretten i kommunens egne sakspapirer altomfattende; unntak vil bare kunne bygges på taushetsplikt av hensyn til private interesser. I Oslo kommune må dette utgangspunkt antas å gjelde selv for dokumenter som gjelder byrådet og dets interne saksforberedelse.

Statens granskingsutvalg ser det som viktig at dette kommer utvetydig til uttrykk i f.eks den nye kommuneloven.

Endelig går granskingsutvalget inn for at de gjeldende lovbestemmelser om rett til innsyn i buddokumenter, anbudsprotokoller m.v blir gjennomgått med sikte på å sikre større rett til dokumentinnsyn enn i dag.

**Kapittel** Sammendrag  
 IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
 situasjonen  
 7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de  
 sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i  
 kommunen  
 Innledning (s 170-171)

I den offentlige forvaltning må det stilles særlig strenge krav til at alt går riktig for seg. Det må satses mer på kontroll og forebyggende tiltak enn hva man i første omgang kan regne med å spare ved tiltakene. Forskning om korrupsjon (se kap. X) synes å vise at det er lønnsomt å satse på forebyggende tiltak så lenge korrupsjonen er liten.

Det vil være uforsvarlig å drive offentlig virksomhet uten interne kontrollordninger som medfører en betydelig risiko for at uregelmessigheter blir avslørt. Men det er viktig å bygge slike kontrollfunksjoner inn i den løpende drift på en slik måte at de medvirker til bevisst ressursdisponering, åpenhet og oversikt.

I ettertid kan det hevdes at det ble lagt for liten vekt på tilsyns- og kontrollaspektet ved den såkalte målstyring som bystyret i 1987 vedtok for Oslo kommune. Byrådet søker nå å utvikle målstyring under ivaretagelse av



de nødvendige administrative tilsyns- og kontrollfunksjoner.

---

- Kapittel** Sammendrag  
 IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre situasjonen  
 7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i kommunen  
 Bystyret (s 171-172)

Granskingsutvalget er enig med kommunelovutvalget i at det vil være en fordel å få en direkte lovfesting av bystyrets tilsynsansvar. Det er viktig at bystyret også under et parlamentarisk styresett markerer seg som det organ som har det overordnede ansvar i kommunen og at det kritisk utøver sitt tilsynsansvar.

---

- Kapittel** Sammendrag  
 IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre situasjonen  
 7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i kommunen  
 Desisjonsutvalget (s 172-174)

Desisjonsutvalget bør tillegges utvidede oppgaver og skifte navn til kontrollutvalg. Kontrollutvalget bør i prinsippet overta det vesentlige av de funksjoner som har vært utøvd av formannskapetets tilsynsutvalg. Ved sammensetning av kontrollutvalget anbefaler granskingsutvalget at det tas utgangspunkt i kommunelovutvalgets vurderinger og forslag.

Alt ved konstitueringen av det kommende bystyre bør Oslo kommune ta sikte på å etablere et kontrollutvalg med politisk og faglig tyngde. Leder og nestleder bør ha samme arbeids- og lønnsbetingelser som lederne og nestlederne i bystyrekomiteene (de nåværende kommunalråder).

Kontrollutvalget bør bare være underlagt økonomisk styring og instruksjonsmyndighet fra bystyret. Kontrollutvalget bør være styre for kommunerevisjonen og ha instruksjonsmyndighet overfor den.

---

- Kapittel** Sammendrag  
 IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre situasjonen  
 7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i kommunen  
 Kommunerevisjonen (s 174-176)

Faglig skal kommunerevisjonen likevel være et selvstendig organ, med plikt til å arbeide etter revisjonsinstruksen fastsatt av departementet. Det er viktig å markere kommunerevisjonens uavhengighet i forhold til alle kommunale organer unntatt kontrollutvalget og bystyret. Det bør være et mål å søke å etterligne Riksrevisjonens uavhengige stilling i staten.

Granskingsutvalget vil anbefale at forvaltningsrevisjon vektlegges sterkere enn hittil. Utvalget anbefaler videre at revisjonen systematiserer sin gjennomgang av byrådets protokoller og dokumenter, og avgir periodevise meldinger til kontrollutvalget og bystyret om denne forvaltningsrevisjonen.

Også protokollene til formannskapet og andre folkevalgte organer med vedtakskompetanse bør systematisk gjennomgås med rapportering til kontrollutvalget og bystyret.

For hvert byggearbeid av noen størrelse bør det gis sluttrapport fra byrådet til kommunerevisjonen, som foretar en kritisk revisjon av gjennomføringen og avgir revisjonsberetning.

Adgangen bør fortsatt holdes åpen til at kommunerevisjonen kan revidere selskaper med dominerende kommunal eierandel. I alle tilfelle må kommunerevisjonen sikres en slik posisjon i forhold til de kommunale selskaper som Riksrevisjonen har i forhold til statselskapene.

- Kapittel** Sammen drag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de  
sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i  
kommunen  
Formannskapet (s 176-178)

Utvalget anbefaler at Oslo kommune fortsatt vurderer om den nåværende ordning med et formannskap som i det vesentlige bare skal ivareta tilsynsfunksjonen, er hensiktsmessig under det nåværende styringssystem.

Innenfor det nåværende styringssystem i Oslo kommune vil granskingsutvalget advare mot å bygge opp formannskapet til et organ som vesentlig har tilsynsoppgaver og med sitt eget tilsynssekretariat.

Utvalget anbefaler i stedet at oppgavene til det nåværende administrasjonsutvalg blir lagt til formannskapet og at dette gis en plassering som et "presidentskap" for bystyret. For å samordne bystyrekomiteenes arbeid bør formannskapet bestå av ordføreren, varaordføreren og lederne og nestlederne i de 5 bystyrekomiteene, supplert med andre bystyrerepresentanter, slik at det oppnås politisk forholdsmessighet.

Et slikt formannskap vil ha gode forutsetninger for å koordinere og utøve løpende politisk tilsynsansvar etter kommunelovens 21. De mer spesifikke kontrollfunksjoner vil da ligge hos kontrollutvalget.

- Kapittel** Sammen drag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
7 Tiltak av betydning for utøvelsen av de  
sentrale kontroll- og tilsynsfunksjoner i  
kommunen

## Byrådet (s 178-183)

Det må ikke forekomme en avgrensning eller oppdeling av det tilsynsansvar byrådet har etter loven. Bystyret skal ikke kjenne noe annet administrativt tilsynsorgan enn byrådet.

Det er byrådets ansvar å se til at lederne på hvert nivå har ressurser og organisatoriske muligheter til å legge inn tilstrekkelige interne kontrollordninger i den løpende virksomhet.

Granskingsutvalget understreker også de kommunale tilsynsorganers ansvar for å føre tilsyn med virksomheten i helt eller delvis kommunalt eide selskaper så langt selskapslovgivningen gir anledning til dette. Byrådet må også her på kommunens vegne stå for det nærmeste tilsyn. De kommunale regler for utøvelse av kommunens påvirkning av selskapets drift må ta utgangspunkt i byrådets nærmeste tilsynsansvar.

Kommunale aksjeselskaper m.v må pålegges å følge de regler som gjelder i kommunens forvaltning for å sikre en betryggende forretningsførsel. Og overføring av kommunal virksomhet til aksjeselskap må ikke føre til redusert innsynsrett for offentligheten, media og ombudsmenn.

Dersom byrådet makter å følge opp om de rutiner som er etablert eller planlagt for forbedret oppfølging av revisjonsmerknader, vil det være et vesentlig bidrag til å sikre at hele forvaltningen heretter behandler revisjonsmerkene med det alvor de har krav på.

Ut fra hensynet til kontroll- og tilsynsfunksjonene i Oslo kommune, vil granskingsutvalget fraråde at det enkelte byrådsmedlem gis instruksjonsrett overfor administrasjonen.

- Kapittel** Sammen drag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
8 Utformingen av kommunens eget regelverk  
(s 183)

En del av de bestemmelser som er gitt for virksomheten i Oslo kommune, er uheldig utformet og bør gjøres klarere og lettere å forstå.

- Kapittel** Sammen drag  
IX. Utvalgets syn på tiltak som kan bedre  
situasjonen  
9 Regler for salg av kommunale eiendommer  
m.v. (s 183-184)

Salg fra kommunen bør omgis av klare regler om fremgangsmåter ved innhenting og behandling av anbud m.v. Ikke minst viktig er det å få avklart i hvilken utstrekning avvik fra det fastsatte grunnlaget for budene skal kunne godtas.

- Kapittel** Sammen drag  
X. Særlig om forutsetninger for, mistanker om og  
bekjempelse av korrupsjon  
2 Om korrupsjon i den politiske ledelse i  
Oslo kommune (s 185-186)

Under sin gjennomgang av et omfattende materiale vedrørende den politiske ledelse i Oslo kommune, har granskingsutvalget også søkt å sette seg inn i grunnlaget for de fleste av de mer eller mindre skandalepregede oppslag om ledende politikere i Oslo kommune i de senere år.

Granskingsutvalget har konstatert til dels omfattende likegyldighet og/eller mangel på forståelse for de plikter som hviler på den politiske ledelse i kommunen.

Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å anta at korrupsjon er utbredt blant de folkevalgte i Oslo kommune.

---

- Kapittel** Sammen drag  
X. Særlig om forutsetninger for, mistanker om og  
bekjempelse av korrupsjon  
3 Utredninger om eksisterende kunnskap om  
korrupsjon (s 186-191)

Dette avsnitt gir en oppsummering av de utredninger om samfunnsvitenskapelig forskning om korrupsjon som er trykt som vedlegg 2 og 3 til utvalgets rapport.

---

- Kapittel** Sammen drag  
X. Særlig om forutsetninger for, mistanker om og  
bekjempelse av korrupsjon  
4 Enkelte generelle betraktninger  
(s 191-192)

Her går utvalget bl.a inn på begrepet korrupsjon og på sammenhengen mellom korrupsjon og andre fenomener.

Utvalget understreker at korrupsjon kan tenkes ikke bare i forholdet mellom to parter. Det følgende avsnitt går derfor inn på spørsmål som gjelder mulig korrupsjon i flerpartsforhold, bl.a i tilknytning til finansiering av politisk virksomhet.

---

- Kapittel** Sammen drag  
X. Særlig om forutsetninger for, mistanker om og  
bekjempelse av korrupsjon  
5 Nærmere om mulig korrupsjon i

flerpartsforhold  
Noen enkeltsaker (s 192-195)

Granskingsutvalget går først inn på enkelte saksforhold i tilknytning til Oslo kommune der korrupsjon har vært antydnet.

I et saksforhold som er omtalt i rapport nr 1 (NOU 1990:26 s 45 flg.) har utvalget ikke grunnlag for å anta at det foregikk slik utveksling av hjelp og tjenester mellom eieren av A/S Oslo Blikkenslagerverksted og Oslo Arbeiderparti at det kan tales om korrupsjon i strafferettslig forstand. Men Arbeiderpartiets forslag i flyttesaken hadde etter alt å dømme nær sammenheng med de eksisterende kontakter mellom eieren og enkelte tillitsvalgte i Oslo Arbeiderparti.

Til tross for påstander som kan trekke i motsatt retning, er det heller ikke bevist at det fra Oslo Høyres side ble bedt om "betaling" for mulig hjelp til å oppnå leiekontrakt for den kommunale eiendom i Ensjøvn 34. Og utvalget har ikke grunnlag for å anta at daværende kommunalråd Sigurd Østen forsøkte å koble kontrakten med økonomiske bidrag til Oslo Høyre.

**Kapittel** Sammendrag  
X. Særlig om forutsetninger for, mistanker om og  
bekjempelse av korrupsjon  
5 Nærmere om mulig korrupsjon i  
flerpartsforhold  
Noen generelle kommentarer (s 195-197)

En rekke eksempler fra utlandet, bl.a. Frankrike og Vest-Tyskland, er egnet til å illustrere at korrupsjonslignende fenomener kan spille en ikke ubetydelig rolle i finansieringen av det politiske liv.

Det er grunnlag for å ønske økt mental og juridisk beredskap mot muligheten for korrupsjon i slike mer sammensatte former som her er antydnet. Det er også grunn til å overveie tiltak som kan sikre større åpenhet om partifinansiering.

Eksempler på uryddig opptreden blant politikere i Oslo kommune kan tyde på utilstrekkelig oppmerksomhet om betydningen av ikke å opptre på måter som kan skape mistanke om korrupsjon.

Bistand til bestemte privatinteresser ut over det som primært er politikernes oppgave i det kommunale styringssystem, kan lett skape mistanker om utilbørlig favorisering. Dette gjelder særlig når det fra før er en viss tilknytning mellom politikeren og den utenforstående.

**Kapittel** Sammendrag  
XI. Enkelte forslag med tilknytning til  
inhabilitet, korrupsjon m.v. (s 198-202)

Det tilnærmede fravær av sanksjonsmidler mot brudd på reglene for god saksbehandling, stemmer ikke med den betydning god saksbehandling har for forvaltningen. Det bør overveies å gi bedre tilpassede bestemmelser om straff for brudd på bl.a. habilitetsreglene. Straffereglene bør antagelig stå i forvaltningsloven, og ordlyden må gjøre det klart at de gjelder både

for folkevalgte og tjenestemenn.

Granskingsutvalget fastholder sitt syn i rapport nr 1 om at det er ønskelig med klare, generelle regler også om folkevalgtes adgang til å motta gaver m.v. Utvalget vil dessuten anbefale at det blir knyttet en mulighet for straffereaksjon til brudd på slike bestemmelser, og at reglene blir gitt i lovs form.

Det bør også overveies å innføre lovregler om plikt til å innrapportere gaver m.v.

Også i Norge bør det overveies å gjøre bidrag til de politiske partier til gjenstand for offentlig registrering e.l.

Reglene om taushetsplikt m.v bør gjennomgå med sikte på å fjerne unødige rettslige og praktiske hindre for samarbeid mellom ligningsmyndighetene på den ene side og politiet, kommunerevisjonen og eventuelle granskingsutvalg på den annen.

---

## **Kapittel** Sammendrag

XII. Sluttbemerkning: Hvorfor er det så viktig å bevare tillit til kommunalforvaltningen? (s 203)

Kommunen forvalter betydelige ressurser på vegne av sine innbyggere. Den er også satt til å forvalte viktige felles interesser som rettssikkerhet og demokrati. Og den representerer den offentlige makt overfor borgerne.

Disse oppgaver og ressurser må forvaltes på en måte som viser at det kommunale styringsapparat er verdig den tillit det er blitt vist.

For å bygge opp eller bevare tilliten til kommunen og til den enkelte ombuds- og tjenestemann, er det ikke uten videre tilstrekkelig å opptre korrekt. Man må også opptre på en slik måte at omverdenen får anledning til å sette seg inn i hva som foregår, og selv ta standpunkt til om alt er i orden.

Like viktig som å nå de mål som er stilt opp, er det for den offentlige forvaltning at veien frem til målet er forsvarlig.

---