

Saksprotokoll i Fylkesting - 13.12.2007

Utvalgets behandling:

Representanten Siri Hov Eggen (Ap) fremmet følgende tilleggsforslag til punkt 3:

Som styremedlemmer kan ordførere og varaordførere komme opp i rollekonflikt mellom valgt politisk ledelse og eier-rollen. Disse bør dermed ikke velges som styremedlemmer i helt og deleide selskap samt foretak.

Votering:

Fylkesutvalgets innstilling med Hov Eggens tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt.

Utvalgets vedtak:

Akershus fylkeskommune gir følgende høringsuttalelse:

- 1. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse, og om å innta krav om å redegjøre for etikkarbeidet i årsberetningen.*
- 2. Akershus fylkeskommune støtter forslaget om et tillegg til kommuneloven § 78 nr. 6 som gir revisor samme rett til innsyn som kommunen selv kan kreve overfor andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler, og private som leverer varer eller tjenester til kommunen.*
- 3. Akershus fylkeskommune støtter departementets forslag om å oppheve unntaket for selskaper som helt ut eies av stat eller kommune i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Med en slik endring bør det ikke lovfestes begrensninger i kommuners og fylkeskommuners frihet til å vurdere styresammensetningen. Som styremedlemmer kan ordførere og varaordførere komme opp i rollekonflikt mellom valgt politisk ledelse og eier-rollen. Disse bør dermed ikke velges som styremedlemmer i helt og deleide selskap samt foretak.*
- 4. Akershus fylkeskommune støtter forslaget om endring av kommuneloven § 65 nr 2 slik at medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder utelukkes fra styret i kommunale foretak.*
- 5. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om endringer i kommuneloven §§ 30 og 59 om protokollføring av, og lovlighetskontroll med, vedtak om lukking og habilitet.*
- 6. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om forskriftsendringer vedrørende fastsetting av godtgjøring for styrene, og opplysninger i regnskapene om godtgjøring, i interkommunale selskaper og kommunale foretak.*
- 7. Akershus fylkeskommune støtter forslaget til endring av kommuneloven § 15 nr 3.*



Dato: 13.11.2007
Arkivref: 2007/2020-4

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Fylkesutvalg	22.11.2007
	Fylkesting	13.12.2007

Høring- forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren

Innstilling

Akershus fylkeskommune gir følgende høringsuttalelse:

- 1. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse, og om å innta krav om å redegjøre for etikkarbeidet i årsberetningen.*
- 2. Akershus fylkeskommune støtter forslaget om et tillegg til kommuneloven § 78 nr. 6 som gir revisor samme rett til innsyn som kommunen selv kan kreve overfor andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med kommunale midler, og private som leverer varer eller tjenester til kommunen.*
- 3. Akershus fylkeskommune støtter departementets forslag om å oppheve unntaket for selskaper som helt ut eies av stat eller kommune i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Med en slik endring bør det ikke lovfestes begrensninger i kommuners og fylkeskommuners frihet til å vurdere styresammensetningen.*
- 4. Akershus fylkeskommune støtter forslaget om endring av kommuneloven § 65 nr 2 slik at medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder utelukkes fra styret i kommunale foretak.*
- 5. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om endringer i kommuneloven §§ 30 og 59 om protokollføring av, og lovlighetskontroll med, vedtak om lukking og habilitet.*
- 6. Akershus fylkeskommune støtter forslagene om forskriftsendringer vedrørende fastsetting av godtgjøring for styrene, og opplysninger i regnskapene om godtgjøring, i interkommunale selskaper og kommunale foretak.*
- 7. Akershus fylkeskommune støtter forslaget til endring av kommuneloven § 15 nr 3.*

Viktige punkter i saken

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring forslag til endringer i kommuneloven, forvaltningsloven og forskrifter til kommuneloven. Forslagene er en oppfølging av rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv*, og angår følgende områder:

1. Etikkdimensjonen i kommuneloven
 - framheving av etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse
 - rapportering av etikkarbeid i årsberetningen
2. Egenkontrollen i kommunene
 - forslag om at den som reviderer for kommunen gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn
3. Habilitet for ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper
 - forslag om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Dette vil blant annet medføre at styremedlemmer blir inhabile når saker som gjelder selskapet skal behandles i folkevalgte organer selv om selskapet er helt ut eiet av stat eller kommune
4. Valgbarhet i kommunale/fylkeskommunale foretak
 - administrasjonssjefen og dennes stedfortreder, og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak
5. Åpenhet og lovlighetskontroll
 - protokollføring av vedtak om lukking og vedtak om habilitet
 - lovlighetskontroll av vedtak om lukking og vedtak om habilitet
6. Godtgjøring
 - i interkommunale selskaper skal godtgjøringen til styret fastsettes av representantskapet og i kommunale foretak av kommunestyret. Det foreslås også mer utfyllende bestemmelser om opplysninger i regnskapene i interkommunale selskaper og i kommunale/fylkeskommunale foretak.
7. Suspensjon av folkevalgte
 - fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg som grunnlag for suspensjon

Fylkesrådmannen støtter departementets forslag. I tilknytning til forslaget om å endre habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e (pkt. 3 ovenfor), ber departementet om høringsinstansenes syn på behovet for lovregler som utelukker for eksempel ordfører og varaordfører fra å velges til styrer i kommunale selskaper. Fylkesrådmannen mener at det med den foreslåtte endring av forvaltningsloven § 6 første ledd e, ikke synes hensiktsmessig å innføre en slik begrensning i kommuners og fylkeskommuners frihet til å vurdere styresammensetningen.

Saksredegjørelse

Kommunal- og regionaldepartementet har den 3. oktober 2007 sendt på høring forslag til endringer i kommuneloven, forvaltningsloven og forskrifter til kommuneloven. Forslagene er en oppfølging av rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv*, se www.regjeringen.no/krd.

Høringsforslaget omfatter endringer på følgende områder:

1. Etikkdimensjonen i kommuneloven
 - framheving av etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse
 - rapportering i årsberetningen
2. Egenkontrollen i kommunene
 - forslag om at den som reviderer for kommunen gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn
3. Habilitet for ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper
 - forslag om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Dette vil blant annet medføre at styremedlemmer blir inhabile når saker som gjelder selskapet skal behandles i folkevalgte organer selv om selskapet er helt ut eiet av stat eller kommune
4. Valgbarhet i kommunale foretak
 - administrasjonssjefen og dennes stedfortreder, og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak
5. Åpenhet og lovlighetskontroll
 - protokollføring av vedtak om lukking og vedtak om habilitet
 - lovlighetskontroll av vedtak om lukking og vedtak om habilitet
6. Godtgjøring
 - fastsetting av godtgjøring for styremedlemmer og opplysninger i regnskapene om godtgjøring i interkommunale selskaper og kommunale foretak
7. Suspensjon av folkevalgte
 - fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg som grunnlag for suspensjon

Høringsbrev og høringsnotat finnes på departementets hjemmesider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---forslag-til-endringer-i-kommune.html?id=482369>

Nedenfor gjøres det rede for departementets begrunnelser og forslag til lov og forskriftsendringer. Rådmannens kommentarer og anbefalinger kommer i tilknytning til hvert enkelt forslag.

1. Etikkdimensjonen i kommuneloven

Utvidelse av formålsparagrafen i kommuneloven

I rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* ble det tatt til orde for å løfte prinsippet om en god etisk standard fram i kommunelovens formålsbestemmelse. Departementet viste til at enkelte grunnleggende forutsetninger knyttet til etisk standard kommer til syne gjennom krav til valgbarhet, habilitet, møteoffentlighet og systemer for kontroll og tilsyn. At kommuneloven også er et virkemiddel for å legge til rette for en høy etisk standard i virksomheten, er imidlertid ikke eksplisitt framhevet i formålsparagrafen. Departementet foreslår følgende utvidelse av formålsparagrafen i kommuneloven (endring i kursiv):

§ 1. Lovens formål.

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

bærekraftig utvikling. *Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

Departementet sier at det ikke kan utledes konkrete aktivitetsplikter av bestemmelsen, men at utvidelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn i sine avgjørelser og handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Fylkesrådmannen er enig i at formålsbestemmelsen bør fremheve den etiske dimensjon. Dette sikrer ikke i seg selv den etiske standarden, men understreker ansvaret for å utvikle et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger. Dette oppnås igjen ved at det arbeides kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid. Fylkesrådmannen anbefaler at fylkeskommunen støtter forslaget.

Redegjørelseskrav i årsberetningen

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

Hovedansvaret for å oppnå en høy etisk standard i organisasjonen ligger til kommunene og fylkeskommunene selv. Dette krever først og fremst bevisstgjøring av folkevalgte og ansatte gjennom et kontinuerlig holdningsskapende arbeid. Departementet har vist til at en plikt til å redegjøre i årsberetningen kan bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Slik rapportering gir også mulighet til å synliggjøre det arbeidet som er gjort i forhold til etikk, og legge til rette for at folkevalgte, kontrollutvalg og revisjon, innbyggere, presse og foreninger kan få lett tilgjengelig informasjon om kommunens innsats på dette området.

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

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

Departementet har sagt at det er skeptisk til å pålegge særskilte rapporteringskrav, men at arbeidet med å sikre kommunenes omdømme gjør at en slik lovbestemmelse kan forsvares. Redegjørelsesplikten impliserer en forventning om at kommunene og fylkeskommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å fastslå i årsberetningen at det ikke er gjennomført noen tiltak.

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Fylkesrådmannen er i det vesentlige enig i departementets begrunnelse. I forhold til den rapporteringsplikt som følger av bestemmelsen i dag, er ikke forslaget ressurskrevende eller inngripende i slik grad at dette kan ha avgjørende betydning. Fylkesrådmannen anbefaler at fylkeskommunen støtter forslaget.

2. Egenkontrollen i kommunene

Administrasjonssjefens myndighet og ansvar for internkontroll i administrasjonen

Departementet har drøftet behovet for lovendringer i tilknytning til administrasjonssjefens internkontroll. Departementet er foreløpig blitt stående ved at dette er et område som ikke egner seg godt for ytterligere lovregulering. Det er vist til at kommunene varierer mye i størrelse og administrativ oppbygning, slik at et mer omfattende og detaljert regelverk vanskelig kan treffe behovet for alle kommuner. Etablering av gode rutiner for internkontroll som er tilpasset den enkelte kommune vil mest hensiktsmessig kunne gjøres av den enkelte kommune selv.

Fylkesrådmannen er enig i departementets vurdering.

Kontrollutvalgets uavhengighet

Departementet drøfter også kontrollutvalgets uavhengighet. I denne debatten er kommunestyrets/fylkestingets adgang til å foreta nyvalg av utvalgets medlemmer i valgperioden trukket fram. Dette gir mulighet til å velge på nytt et kontrollutvalg som ikke fungerer etter hensikten, men kan også føre til misbruk ved at det kan velges på nytt et "brysomt" kontrollutvalg. I kommunelovens forarbeider er det lagt avgjørende vekt på at kommunestyret har det øverste ansvaret for kontrollsystemene i kommunen, og at det derfor også bør ha innflytelse over sammensetningen av utvalget gjennom rett til nyvalg. Departementet ser ikke at det er kommet til ny informasjon som gir grunnlag for å endre oppfatning her.

Et annet spørsmål er om mindretallet bør gis spesielle rettigheter. Departementet kom til at det ikke synes å være grunnlag for å lovfeste bestemte rettigheter for et mindretall i kontrollutvalget. Det ble lagt vekt på at det ikke synes å være et problem at et flertall motsetter seg berettigede granskninger, og at det i et styringssystem som er basert på flertallsprinsippet ikke har en like sterk begrunnelse som i et parlamentarisk system.

Revisjon av kommuner

I lov om Riksrevisjonen er Riksrevisjonen sikret adgang til å innhente opplysninger m.m. fra f.eks. private rettssubjekter og kommunale organer/virksomheter som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse tas inn som et tillegg til kommuneloven § 78 nr. 6 om revisors innsynsrett, og at bestemmelsen skal lyde (endring i kursiv):

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

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

Dette kan styrke kontrollen med kjøp og salg av tjenester med sikte på å avdekke mulig korrupsjon både i kommunen og hos private kunder og leverandører. Revisors innsynsrett vil være avledet av kommunens egen rett til innsyn. Innsynsretten overfor private leverandører (bokstav b)) vil derfor bero på om fylkeskommunen selv har sikret seg slikt innsyn gjennom avtale med leverandøren. Departementet ser det som lite aktuelt å lovfeste en plikt for kommuner til å innarbeide en kontraktsklausul om innsyn.

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Fylkesrådmannen er enig i vurderingene, og anbefaler at fylkeskommunen støtter forslaget.

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

Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet skal bidra til rolleklarhet i forvaltningen. Er man innhabil kan man ikke tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Reglene skal sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen og beskytte beslutningstakere mot at det sås tvil om deres upartiskhet.

Forvaltningsloven § 6 første ledd regner opp en del forbindelser mellom tjenestemenn eller folkevalgte og sakens parter som fører til inhabilitet. Bokstav e regulerer når inhabilitet inntreffer for styremedlemmer og andre personer med sentrale verv eller stillinger i selskaper mv. som er part:

§ 6. (habilitetskrav).

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

Hovedregelen er altså at personer i ledende stilling, styremedlemmer og medlem av bedriftsforsamling ikke kan være med i behandling av forvaltningssaker som gjelder selskapet. Det er gjort unntak for selskaper som "helt ut eies av stat eller kommune". Styremedlemmer i selskaper som fylkeskommunen eier, kan dermed delta i egenskap av å være medlem av fylkestinget eller fylkesutvalget når saker som gjelder selskapet behandles i disse organene.

Departementet viser til at unntaket bygger på en forutsetning om at man kan se mindre strengt på habiliteten til personer med tilknytning til offentlig eide selskaper enn til personer med tilknytning til privat eide selskaper. Bakgrunnen for unntaket var den utbredte praksis med at tjenestemenn og folkevalgte hadde ledende stillinger eller styreverv i kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper. Kombinasjonen av roller ble vurdert som ønskelig ut fra hensynet til samordning, effektivitet og styring. Den gjorde det også mulig å benytte seg av styremedlemmets særlige kunnskap om selskapet under saksbehandlingen i kommunale organer. Andre fordeler var at det ikke ble nødvendig å innkalle varamenn, og at det ellers kunne være vanskelig å finne dyktige folk til styrer og råd. Unntaket ble også begrunnet i at habilitetsreglene ikke skulle gi føringer på hva slags organisasjonsmodell en valgte for virksomheten.

Departementet mener disse hensynene har mindre kraft i dag. Kommunenes bruk av selskaper har økt betydelig det siste tiåret, og det har samtidig utviklet seg en styringsideologi der selskapenes selvstendighet betones sterkere. Fristilling av virksomheter innebærer større krav til

rolleklarhet. Det har også blitt rettet økt oppmerksomhet mot styreansvaret og styremedlemmers særlige forpliktelser til å ivareta selskapets interesser i utøvelsen av sitt verv. Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har det overordnede ansvaret for at virksomheten er forsvarlig organisert. Styret har også ansvar for å sørge for løpende kontroll med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Den som i egenskap av styremedlem uaktsomt eller forsettlig påfører selskapet skade, kan bli erstatningsansvarlig.

Gjennom konkurranseutsetting og utskilling av virksomhet i selvstendige selskaper, har konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører blitt større. Det finnes regelverk som regulerer denne konkurransesituasjonen, men generelt er det av betydning for allmennhetens tillit at rollene som bestiller og som leverandør/anbyder ikke blandes.

Departementet viser også til at enkeltkommuner har ønsket å unngå slike rollekombinasjoner som forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e åpner for. For eksempel har Oslo kommune vedtatt egne regler om valgbarhet for bystyrets medlemmer og varamedlemmer som hindrer rollekombinasjoner. Skedsmo kommune er trukket fram som et annet eksempel på en kommune som har ønsket å rendyrke roller i større grad enn det forvaltningsloven legger opp til.

Departementet ser dette som tegn på økte krav til rolleklarhet og tilsvarende skepsis til rollekombinasjoner, og på at forutsetningen bak den gjeldende unntaksbestemmelsen om samsvar mellom interessene til selskapet og den offentlige eieren kanskje ikke kan opprettholdes. Habilitetsreglene skal ikke bare sikre upartiske avgjørelser, men også bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til kommunal og statlig forvaltning.

Staten har i stor grad sørget for å avskjære statlige tjenestemenn fra slike rollekombinasjoner som unntaket i § 6 første ledd bokstav e åpner for. Departementet ser ingen relevant forskjell mellom stat og kommune i denne sammenheng.

Det kan også hevdes at den anledning det gjeldende unntaket gir til å kombinere roller, gir enkeltpersoner for stor innflytelse. Smith-utvalget (som ble nedsatt i 1990 for å granske misligheter i Oslo kommune) vurderte det slik at unntaket gav personer med plass i både selskapsstyret og kommunestyret, mulighet til å bli de kanskje avgjørende premissleverandørene i den kommunalpolitiske behandling av saker som gjelder selskapet.

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

Departementet har på denne bakgrunn både vurdert regler som begrenser valgbarheten til ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper, og å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Valgbarhet for ordfører/varaordfører til styret i kommunale selskaper

Departementets synes ikke det er ønskelig å utelukke alle folkevalgte fra å bli valgt som styremedlemmer i kommunale selskaper, fordi det i kombinasjon med annen faglig bakgrunn kan være positivt at folkevalgte er med i styret i selskaper kommunen eier. Det mener likevel en slik valgbarhetsbegrensning bør vurderes i forhold til ordfører og varaordfører, og i forhold til medlemmer av kommune- og fylkesråd.

Departementet mener rollen som en slik fremtredende representant for kommunen taler for en valgbarhetsbegrensning, idet det kan skapes usikkerhet om hva vedkommendes funksjon i styret er. For allmennheten kan det være nærliggende at vedkommende først og fremst skal ivareta kommunestyrets interesser. Skulle det oppstå motsetninger mellom kommunens og selskapets interesser, vil ordfører, varaordfører og kommunerådsmedlem i egenskap av styremedlem også ha en plikt til å ivareta selskapets interesser. Dette kan skape usikkerhet om rollen både hos vedkommende selv og de andre styremedlemmene.

Det er også vist til at det kan bli vanskeligere for kommunestyret eller fylkestinget å drive eierstyring når framtredende representanter for eieren sitter i styret for selskapet. Å kaste styret er et sentralt redskap for eierne, men terskelen kan bli høyere når personer med framtredende kommunale verv sitter i styret. En rollekombinasjon hvor kommunens fremste representanter sitter i et styre, kan også føre til at eierkommunen i for liten grad tar sitt selvstendige ansvar for kontroll med selskapet.

På den annen side vil en slik valgbarhetsregel innskrenke eiernes frihet til å sette sammen det styret de ønsker. Det har en prinsipiell side i forhold til eierbeføyelser, men griper også inn i det lokalpolitiske handlingsrommet. Det pekes også på retts tekniske utfordringer knyttet valgbarhetsbegrensninger, og spørsmål om hvilke konsekvenser det vil ha hvis en ordfører likevel velges til styret, herunder selskapsrettslige konsekvenser av et ulovlig sammensatt styre.

Departementet mener også at målet om færre rollekonflikter kan oppnås på annen måte. Økt oppmerksomhet om eierstyring i kommunene kan føre til at kommunene selv over tid unnlater å velge sentrale folkevalgte til styrene. En eventuell opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil begrense adgangen til rollekombinasjoner og øke oppmerksomheten om rolleklarhet. Departementet viser også til at Stortingets kommunal- og forvaltningskomite har uttalt ”at det enkelte kommunestyre og fylkesting må vises tillit til å utøve det nødvendige skjønn når det gjelder å utpeke ordførere og andre folkevalgte til styreverv i selskaper der det anses som ønskelig”. (Innst. S. nr. 231 (2006-2007) punkt 11.2)

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på om det vil være hensiktsmessig å innføre valgbarhetsbegrensninger som utelukker ordfører og varaordfører fra å sitte i styret i interkommunale selskaper og aksjeselskaper som kommunen eier eller medeier i.

Oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e?

Departementet foreslår at unntaket oppheves. Det vil gi samme habilitetsregel for personer med tilknytning til offentlig eide som til private selskaper. Dersom det finnes hensiktsmessig kan folkevalgte fortsatt velges til selskapenes organer, men de må fratre når saker hvor selskapet er part behandles i folkevalgte organer. Tjenestemenn med styreverv i kommunale selskaper vil bli inhabile til å behandle saker hvor selskapet er part.

Opphevelse av unntaket kan lede til det må gjøres nye vurderinger av hvem som bør sitte i styrene. Departementet antar at en konsekvens av å oppheve unntaket vil være at det i mange kommuner vil bli et ønske om å skifte ut styremedlemmer. Departementet utelukker ikke at hensynet til habilitet for styremedlemmer kan bli vektlagt når kommunene tar stilling til organisasjonsform for sine virksomheter, men siden dette krever at det tas stilling til en lang rekke momenter, antas at habilitetsreglene normalt ikke vil ha betydning.

Departementet har vurdert mellomløsninger som å videreføre unntaket bare for kommunale selskaper som ikke driver næringsvirksomhet eller å videreføre unntaket bare for selskaper med én eier, men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til uten å foreslå dette. Det har også vurdert en

utvidelse av habilitetsreglenes omfang, slik at de også omfatter personer som er knyttet til kommunale foretak, men kommet til at det ikke er grunnlag for en slik utvidelse.

Departementets forslag

Departementet foreslår følgende endring i forvaltningsloven § 6 (sletting vist ved gjennomstrekning):

§ 6

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

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

Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen er enig i departementets forslag om å oppheve unntaket for selskaper som helt ut eies av stat eller kommune i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Den økte betoning av selskapenes selvstendighet svekker begrunnelsen for unntaket. Behovet for rolleklarhet kommer også til syne i forhold til den eierstyring og kontroll med en kommunes eller en fylkeskommunes eierskap som finner sted i folkevalgte organer.

Med en slik endring blir behovet for valgbarhetsbegrensninger mindre. En regel som bare utelukker ordfører og varaordfører fra å sitte i styret i selskaper som kommunen eier vil heller ikke fjerne potensialet for rollekonflikter for andre folkevalgte eller tjenestemenn. På denne bakgrunn synes det ikke hensiktsmessig å innføre en slik begrensning i kommuners og fylkeskommuners frihet til å vurdere styresammensetningen som departementet har skissert. Dersom unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e fjernes, vil mulighetene for inhabilitet bli vurdert ved valg av styremedlemmer. En habilitetsbestemmelse håndterer dessuten mulige rollekonflikter mer direkte enn en valgbarhetsbegrensning for visse personer.

4. Valgbarhet i kommunale foretak

Kommunale foretak er en del av kommunen som er organisert med eget styre. Styret velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. Daglig leder i foretaket er utelukket fra valg til styret. Heller ikke den som er ansvarlig for regnskapet eller revisjonen kan velges til styret, men det er ikke valgbarhetsbegrensninger for administrasjonssjefen eller andre kommunalt ansatte.

Administrasjonssjefen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder, jf. kommuneloven § 72 nr. 1. Administrasjonssjefen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken, jf. § 72 nr. 1 annet punktum.

Om begrunnelsen for at administrasjonssjefen kan instruere foretakets ledelse om utsatt iverksettelse av en sak sier forarbeidene blant annet:

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

For at denne oppgaven skal kunne ivaretas på en uavhengig måte mener departementet at administrasjonssjefen ikke bør være valgbar til styret i kommunale foretak. Det samme gjelder administrasjonssjefens stedfortreder. I parlamentarisk styrte kommuner bør tilsvarende kommunerådet utelukkes fra å sitte i styret for kommunale foretak. Departementet foreslår følgende tillegg i kommuneloven § 65 nr. 2 (kursiv):

§ 65. Styrets sammensetning

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

Tilføysen innebærer at administrasjonssjefen ikke lenger er valgbar til styret i kommunale foretak. I de tilfeller hvor administrasjonssjefen må fratre, foretas nyvalg av styret, jf. § 66 nr. 3.

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

For fylkeskommunen vil forslaget konkret innebære at verken fylkesrådmannen eller fylkesdirektør velges til styret i Akershus kollektivterminaler FKF. Fylkesrådmannen er enig i at administrasjonssjefens rett til å instruere om utsatt iverksettelse kan ivaretas på en mer uavhengig måte hvis hun eller han ikke sitter i styret for foretaket. Dette tilsier en valgbarhetsbegrensning som foreslått av departementet. Det anbefales at fylkeskommunen støtter forslaget.

5. Åpenhet og lovlighetskontroll

Særskilt lovlighetskontroll av vedtak om lukking og habilitet.

Kommunelovens regler om åpne og lukkede møter avveier hensynet til åpenhet mot behovet for fri politisk diskusjon samt hensynet til personvern.

Lovlighetskontroll av lukningsvedtak

Kommunelovens bestemmelser om lovlighetskontroll innebærer at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen inn for departementet (fylkesmannen) til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Etter gjeldende kan det ikke klages over et lukningsvedtak, og det er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll. Vedtak om lukking av møtet prøves bare som en del av den endelige avgjørelsen.

Departementet mener det bør åpnes for lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter. Møteoffentlighet er ment å stimulere borgernes interesse for samfunnsdebatten og politiske prosesser, samt å sikre en viss politisk kontroll gjennom massemedia og den politiske opinion. Formålet bak møteoffentligheten er i stor grad sammenfallende med bestemmelsen om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven, der avslag kan påklages. Møteoffentlighetsprinsippet er tatt inn i Grunnloven § 100.

At et lukningsvedtak bringes inn for lovlighetskontroll kan ikke føre til at videre saksbehandlingen stoppes. Det er derfor ikke mulig å gjenopprette skaden ved en feilaktig beslutning om å lukke et møte, dersom lovlighetskontrollen konkluderer med at vedtaket var i strid med loven. En mulighet for lovlighetskontroll kan likevel ha en selvstendig verdi og effektivisere møteoffentlighetsprinsippet. Kommer klageinstansen til at et folkevalgt organ treffer ugyldige vedtak etter kommuneloven § 31, må det forventes at organet endrer praksis.

Rett til å kreve særskilt kontroll med vedtak om inhabilitet

Vedtak om inhabilitet kan etter gjeldende rett ikke påklages, og er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven. Departementet mener det bør innføres adgang til særskilt lovlighetskontroll av inhabilitetsvedtak. Det er vesentlig at det ikke hefter noen mistro og tvil rundt en persons habilitet, og det vil derfor trolig oppleves positivt å kunne påklage en prosessuell beslutning om inhabilitet til fylkesmannen med én gang, uten å måtte vente på et endelig vedtak i saken.

Protokollering av vedtak om lukking og vedtak om habilitet

Departementet sier at for å ta et forsvarlig standpunkt til om dørene skal lukkes og spørsmål om habilitet, må det være en rettsregel som regulerer forholdet. Dersom protokollen skal angi hvilken bestemmelse som er tatt i bruk, vil det sikre at spørsmålene blir behandlet forsvarlig. Et slikt krav burde i praksis være enkelt å oppfylle, og vil være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll. I saker om lovlighetskontroll vil det dessuten være enklere for overordnet instans at det fremgår hvilket hjemmelsgrunnlag vedkommende organ har basert sin avgjørelse på.

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

Presisering av kommuneloven § 59 nr. 3

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 3 at lovlighetskontroll i utgangspunktet ikke medfører at avgjørelsen utsettes til lovlighetskontrollen er avgjort. Organet som har fattet avgjørelsen som lovlighetskontrolleres og departementet/fylkesmannen kan imidlertid vedta utsatt iverksetting av saken. Departementet mener kommuneloven § 59 nr. 3 bør formuleres mer eksplisitt, slik at krav om lovlighetskontroll ikke medfører at det aktuelle vedtaket gis utsatt iverksetting, med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet, fatter slikt vedtak.

Departementets forslag

Departementet foreslår et tillegg i kommuneloven § 30 nr. 3, (endring i kursiv):
Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. *Vedtak om lukking og vedtak om habilitet skal protokollføres og det må fremgå hvilken rettsregel vedtaket bygger på.* Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok.

Departementet foreslår et tillegg i pkt. nr. 1 og nr. 3 i kommuneloven § 59 (endring i kursiv):
§ 59 Lovlighetskontroll, opplysningsplikt m.v. nr. 1
Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. *Det samme gjelder vedtak om lukking av møter, jf. § 31, og vedtak om habilitet.* Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er *ikke gjenstand for lovlighetskontroll.*

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

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Fylkesrådmannen støtter forslagene. Slike endringer vil bidra til å styrke prinsippet om møteoffentlighet og bidra til å sikre forsvarlig behandling av habilitetsspørsmål. Dette har igjen betydning for tilliten til offentlig forvaltning. Det synes også hensiktsmessig at lovlighetskontroll av disse prosessuelle beslutningene kan gjøres uavhengig av det endelige vedtak i saken. Forslagene vil ikke være særlig byrdefulle for fylkeskommunen. Det anbefales at fylkeskommunen støtter forslagene.

6. Godtgjøring

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

Så langt departementet kjenner til, er det ikke noe som tyder på at godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper og kommunale foretak utgjør noe problem for allmennhetens tillit til kommunene. Det er likevel viktig at innbyggerne har tillit til måten godtgjøringen fastsettes på. For å unngå tvil om hvem som fastsetter godtgjøringen, bør det etter departementets vurdering framgå klart av regelverket at kommunestyret fastsetter godtgjøringen til styret i kommunale foretak og at representantskapet fastsetter godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper.

Det er et krav at styret skal ha en leder og en nestleder. Etter departementets vurdering vil en samlet sum for godtgjøringen for styret som helhet, være lite opplysende. Det bør derfor fastsettes hvilken godtgjøring de ulike kategoriene styremedlemmer skal ha.

Departementet foreslår følgende forskriftsendringer:

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

§ 2. Plikt til å fastsette årsbudsjett og særbudsjett

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

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

§ 2. Årsbudsjett

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

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling.

Forslagene er i tråd med vedtektene i Oslo Teknopol IKS og praksis for Akershus kollektivterminaler FKF. Fylkesrådmannen anbefaler at fylkeskommunen støtter forslagene.

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

Etter regnskapsloven § 7-31 skal det i note til regnskapet opplyses om de samlede utgifter til henholdsvis lønn, pensjonsforpliktelser og annen godtgjørelse til daglig leder og medlemmer av styret og bedriftsforsamlingen. Dette gjelder likevel ikke fylkeskommunale foretak som ikke driver næring, og for interkommunale selskaper er det valgfritt om regnskapet skal føres etter

regnskapsloven eller kommuneloven. Det er dermed bare kommunale foretak som driver næring som er omfattet av kravet i regnskapsloven § 7-31.

Departementet mener samme grad av åpenhet omkring ytelser til ledende ansatte og styret i kommunalt eide virksomheter som det er i private aksjeselskaper bør forventes. Med den direkte offentlige interesse knyttet til kommunale foretak og interkommunale selskaper, fremheves at det er særskilt grunn til å ha åpenhet om ytelser til ledende personer her. Andre bestemmelser i regnskapsloven har mer omfattende opplysningskrav om ytelser og lån til en noe større krets av ledende personer. Regnskapsloven § 7-31b stiller krav om at det gis opplysning om samlet godtgjørelse og andre fordeler som er gitt til de enkelte ledende ansatte og de enkelte medlemmene av henholdsvis styret, kontrollkomiteen og andre valgte selskapsorganer (unntatt bedriftsforsamlingen). Regnskapsloven § 7-32 stiller krav om opplysning om lån til eller sikkerhetsstillelse til fordel for daglig leder og leder av styret samt samlede lån til ansatte, styre mv. Opplysningene skal gis av store og små foretak, jf. regnskapsloven § 7-1 tredje ledd annet punktum. Disse kravene om noteopplysninger gir åpenhet om hva *de enkelte* ledende personer mottar av ytelser eller lån fra virksomheten.

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

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

§ 10. Noteopplysninger i særregnskapet

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

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

§ 3. Årsregnskap og årsberetning

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

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

§ 5. Årsregnskap, årsbudsjett og årsberetning etter kommunale prinsipper

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

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

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Det administrative merarbeidet dette medfører antas å være ubetydelig. Fylkesrådmannen er i det vesentlige enig i departementets vurderinger, og anbefaler at fylkeskommunen støtter forslaget.

7. Suspensjon av folkevalgte

Etter kommuneloven § 15 nr. 3 kan folkevalgte suspenderes dersom de er siktet eller tiltalt for visse straffbare forhold. Det er et vilkår at siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøvingen av verv eller tjeneste for kommunen. I henhold til straffeloven § 29 kan også den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, fratas stillingen når allmenne hensyn tilsier det.

Kommunelovens suspensjonsbestemmelse nevner straffelovens kapitler om forbrytelser i den offentlige tjeneste, underslag, tyveri og ulovlig bruk, utpressing og ran, bedrageri, utroskap og korrupsjon, forseelser i den offentlige tjeneste og forseelser mot formuesrettigheter, men ikke straffeloven kapittel 10 som rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg. Etter departementets oppfatning bør kapittel 10 inn som en del av det som kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte.

Departementet vil endre kommuneloven § 15 nr. 3 slik at den tar høyde for at valgfusk kan forekomme. Slik bestemmelsen lyder i dag, er det et vilkår for suspensjon at de aktuelle forhold knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen. Dette bør ikke stilles opp som et vilkår for så vidt gjelder kapittel 10, idet valgfusk er uforenlig med verv som folkevalgt uansett i hvilken sammenheng forholdet er begått.

Departementet foreslår følgende lovtekst (endringer i kursiv):

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

Fylkesrådmannens vurdering og anbefaling

Fylkesrådmannen er i det vesentlige enig i departementets vurdering, og anbefaler at fylkeskommunen støtter forslaget.

Oslo, 13. november 2007

Harald K. Horne

Saksbehandler: Odd Anders Nilsen

Utrykte vedlegg: Høringsbrev og høringsnotat: Høring av forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren

