

EIGERSUND KOMMUNE
Sentraladministrasjonen
Politisk sekretariat

Det kgl. Kommunal- og regionaldepartement

Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.: 08/901 / FE-040, TI-&00

Dato: 11.01.2008

Saksbehandler: Irene Hayde Randen

Direkte telefon: 51468045 /

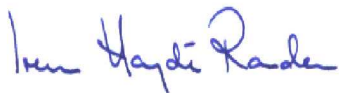
E-post: irene.randen@eigersund.kommune.no

Deres ref. / dato: /

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

Vedlagt oversendes Eigersund kommunes uttalelse til Kommunal- og Regionaldepartementets høring av "Forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren".

Med vennlig hilsen



Irene Hayde Randen
Politisk sekretær

Mottakere:

Det kgl. Kommunal- og
regionaldepartement

Postboks 8112 Dep.

0032 OSLO



Eigersund kommune – Saksframlegg politisk sak

Dato: 04.12.2007

Arkiv: :FE-040, TI-
&00

Arkivsaksnr.:

07/4270

Journalpostløpenr.:

07/38366

Avdeling:

Enhet:

Saksbehandler:

Stilling:

Telefon:

E-post:

Sentraladministrasjonen

Sentralstaben

Karl Johan Olsen

Rådmann

51 46 80 13

karl.johan.olsen@eigersund.kommune.no

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
134/07	Formannskapet	12.12.2007

HØRING AV FORSLAG FRA KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET TIL REGLER SOM SKAL BIDRA TIL ØKT ÅPENHET OG ROLLEAVKLARHET I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER MV.

Sammenheng:

Kommunal- og Regionaldepartementet har sendt "Forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleavklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv." ut på høring.

I denne saken gjennomgås de viktigste elementene i høringsnotatet.

Saksgang:

Avgjøres av formannskapet

RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK :

Saksforelegg med høringsuttalelser oversendes som Eigersund kommunes uttalelse til Kommunal- og Regionaldepartementets høring av "Forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv."

Møtebehandling:

VOTERING:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

FS-134/07 Vedtak:

Eventuell tidligere politisk behandling:

Ingen.

Andre opplysninger / fakta i saken:

Kommunal- og Regionaldepartementet har sendt "Forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleavklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv." ut på høring. Høringsfristen er satt til 31. desember 2007.

Saksbehandlers vurderinger:

Kapittel 1 - Bakgrunn og sammendrag

Det har den senere tid blitt avdekket flere tilfeller av uholdbar etiske framferd i kommune-Norge – både fra kommunen som aktør og fra leverandører til kommunen - og selv om det ikke kan generaliseres ut fra enkelttilfeller er det viktig at det rettes fokus mot den etiske dimensjonen. Dette da en god etisk standard vil være med på å bygge tillit mellom innbyggere og kommune slik at det blir trygghet for at kommunen leverer rettsriktige vedtak og gode tjenester når behovet melder seg.

Også i forhold til frivillige organisasjoner, leverandører og ikke minst i forhold til kommunen som arbeidsplass har etikkdimensjonen stor betydning.

Høy etisk bevissthet og konkrete tiltak for kontroll og rapportering er avhengig av både administrativt og politisk lederskap og et viktig virkemiddel er ærlige og modige ansatte (*Whistleblowers*)¹ som tør å si fra når det er mistanke om misligheter.

Departementet foreslår å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse og skriver samtidig at høy etisk standard ikke oppstår som følge av lovregler, men at det er departementets rolle å påse at lover og forskrifter inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner.

Nasjonale rettsregler utgjør således rammeverket rundt kommunal virksomhet, mens det er kommunene selv som må sørge for at det skjer en forsvarlig etisk atferd i den enkelte kommuneorganisasjon.

For å sikre dette vil klare etiske retningslinjer og aksept for disse være et godt grunnlag.

Samtidig er det viktig å understreke at det er den enkeltes etiske holdninger som aggregeres opp til et overordnet nivå og som til slutt vil være målestokken på om en organisasjon har en etisk høy standard eller ikke.² En kan vel kort si at det i tillegg til et etisk regelverk også dreier seg om den enkeltes vilje og evne til å reflektere på en god måte i forhold til de etiske dilemmaer en med ujevne mellomrom står overfor.

Det foreslås for øvrig at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre en høy etisk standard i alle ledd.

¹ Varslere, jfr. ny lov fra 1. januar 2007.

² Etter det som en husker vant Enron (USA) pris for gode etiske retningslinjer kort tid før alle uetiske opsjoner, forwards, futures og kreative bokføringsmetoder ble avdekket.

Kommunens egenkontroll, herunder rådmannens ansvar, kontrollutvalgets uavhengighet, adgang til å velge kontrollutvalg på nytt i valgperioden, interkommunale kontrollutvalg og revisjon er også tatt opp som tema.

I høringsnotatet er det vektlagt å belyse Forvaltningslovens (Fvl.) § 6 første ledd bokstav e som omhandler unntaket fra hovedregelen som her finnes ved at et styremedlem i et heleid offentlig selskap ikke er inhabil til å delta i behandlingen av en sak som selskapet er part i eller hvor selskapet har spesielle interesser.

Det er også fokusert på ulike forhold rundt valg av ordfører, varaordfører og kommunestyre-representanter som styrerepresentanter i IKS'er og AS'er og hvilken rolleblanding og etiske dilemmaer dette kan medføre.

Valgbarhet i kommunale foretak for rådmannen m.fl. samt åpenhet og lovlighetskontroll er også nevnt i høringsnotatet.

KAPITTEL 2 - ETIKKDIMENSJONEN

Departementets forslag:

§ 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.***

Høringsuttalelse / kommentarer:

Eigersund kommune støtter foreslått lovendring³ til KL. § 48 nr. 5 om at det skal redegjøres i årsmeldingen for tiltak som er iverksatt og planlegges for å sikre høy etisk standard i virksomheten.

Samtidig må det understrekes at denne type kontroll ikke er lett da det stort sett må bli en kontroll av om det finnes tilstrekkelige planer og regelverk, samt til en viss grad om dette løftes fram i det daglige arbeidet – noe som vil være et lederansvar.

Etikk er vanskelig, og ofte handler det til slutt om den enkeltes personlige moral, og den kan ingen reglement eller lover gjøre så mye med dersom enkeltpersoner av for eksempel egen vinnings hensikt velger å foreta en uetisk handling.

I det videre arbeidet bør det presiseres *hvem* som skal følge opp når det gjelder kontroll av kommunens om kommunens etiske standard er god nok.

³ **Departementets forslag til tillegg i Kl. § 48 nr. 5 (tillegg i kursiv)**

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.

KAPITTEL 3 - EGENKONTROLLEN I KOMMUNENE

Internkontroll

Administrasjonssjefens myndighet og ansvar for internkontroll i administrasjonen.

Administrasjonssjefens (rådmannens) oppgaver og myndighet framgår av kommunelovens § 23 hvor det står følgende i § 23 nr. 2 annet punktum:

Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Departementet har ikke fremmet forslag til endringer i Kl. § 23.

Høringsuttalelse

Eigersund kommune har ingen merknader til dette punktet.

Kontrollutvalget

Kontrollutvalget - mindretallrettighet

Departementet skriver at et spørsmål som har vært framme i debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet er om mindretallet bør gis spesielle rettigheter, for eksempel om et kvalifisert mindretall kan gis adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i sin kommune.

Høringsuttalelse

Når det gjelder anledningen for et mindretall i kontrollutvalget til å iverksette granskning mener Eigersund kommune at dette ikke bør vedtas da det røkkes ved alminnelige prinsipper i kommunalforvaltningen. For det andre kan det føre til en politisering av kontrollutvalget.

Det er her nærliggende å skjele til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, som etter manges mening er et svært politisert organ. Kontrollutvalgets styrke er at de driver med kontroll og tilsyn og ikke politikk.

I kommuner med et parlamentarisk system ser en imidlertid at det kan være grunner til at en skal praktisere en ordning med at et mindretall i kontrollutvalget kan kreve granskning.

Kontrollutvalgets uavhengighet

Departementets vurderinger er at de fleste grunner taler for å opprettholde kontrollutvalget som et *lekmannsorgan* på lik linje med andre kommunale utvalg, styrer og råd.

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter departementets vurderinger om at de fleste grunner taler for å opprettholde kontrollutvalget som et *lekmannsorgan*.

En kan ikke se at det er noen grunn til å stille mer spesifikke krav til medlemmer av et kontrollutvalg enn til andre kommunale "fagorgan" innen for eksempel skole, landbruk og helse.

Den siste tids fokus på forvaltningsrevisjon og kommunal tjenesteproduksjon er også et moment som taler for å beholde dagens ordning med kontrollutvalget som et lekmannsorgan – dette da kontrollutvalget har et mangesidig arbeidsfelt, og kvalifikasjoner som for eksempel "revisor / kontrollør" vil således ikke nødvendigvis betyr større kvalifikasjoner på de enkelte tjenesteområder enn i andre befolkningsgrupper.

Adgang til å velge kontrollutvalg på nytt i valgperioden:

Departementets forslag:

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

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter departementets konklusjon – spørsmålet bør heller tas opp på nytt dersom man over tid finner uheldige utslag av denne praksisen – som foreløpig bare har vart en ”halv” kommunestyreperiode.

INTERKOMMUNALE KONTROLLUTVALG?

Departementets forslag:

Det foreslås ikke lovregulering i dette høringsnotatet.

Høringsuttalelse

Eigersund kommune mener at dette ville ha rokket i forhold til prinsippet om at kontrollutvalget er *kommunestyrets* organ.

Interkommunale kontrollutvalg kan muligens være aktuelt i samkommuner⁴ eller lignende konstellasjoner.

Kommunene bør heller samarbeide via felles sekretariat – slik det gjøres og også nevnes i departementets konklusjoner.

Revisjon av kommuner

Skjerpet krav til uavhengighet:

Departementets mener at dagens regelverk vurderes som tilstrekkelig. Det er ikke avdekket særskilte mangler i regelverket som kan antas å hemme revisors muligheter til å avdekke uheldige forhold.

Det hele er vel mer et spørsmål om ressurser enn en eventuell svakhet i regelverket.

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter departementets vurdering.

REVISORS INNSYN HOS KOMMUNENS LEVERANDØRER

Departementets forslag:

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.*

Høringsuttalelse

Eigersund kommune mener at ovenstående endring er fornuftig, men det må understrekes at denne typen kontroll ikke er det samme som selskapskontroll etter Kl. § 80 (selskaper som ikke er 100% kommunalt eid), jfr. sak i Eigersund kommune hvor en ønsket å gjennomføre en selskapskontroll som det ikke var hjemmel for.

Kapittel 4 - Habilitet for leder og styremedlemmer m.v. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. til styrer

Forvaltningsloven og habilitet

⁴ Fra departementalt hold vurderes det å avvike ”samkommuneforsøkene”

OPPHEVING AV UNNTAKET I FVL § 6 FØRSTE LEDD BOKSTAV E

Departementets forslag:⁵

§ 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, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Begrunnelsen for hovedregelen i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e er at personer med spesiell tilknytning til selskaper kan identifisere seg med selskapet slik at det kan bli tvil om vedkommendes upartiskhet.

Unntaksregelen i bokstav e om at dette ikke gjelder for styrerepresentasjon i offentlig heleide selskaper bygger på en forutsetning om at det er grunn til å se mindre strengt på habiliteten til personer med tilknytning til offentlig eide selskaper enn til personer med tilsvarende tilknytning til privat eide selskaper. Det ble således underforstått at det ikke var samme mulighet for interessekonflikt mellom kommunen og det kommunalt eide selskapet som mellom kommunen og andre selskaper.

Unntaket var også begrunnet i at man ville unngå at habilitetsreglene skulle gi føringer på hva slags organisasjonsmodell en valgte for virksomheten.

I tidligere tider med få kommunale selskaper som i svært liten grad, om noen, drev i en konkurransesituasjon / drev forretningsmessig var det logisk med unntak fra hovedregelen i Fvl. § 6 første ledd bokstav e.

Dagens situasjon er imidlertid annerledes og departementet trekker opp 3 forhold som begrunnelse for å endre bokstav e:

- Kommunens bruk av selskaper har økt betraktelig det siste tiåret og dermed utviklingen i styringsmåte ved at det har utviklet seg en styringsideologi som innebærer at selskapenes selvstendighet betones sterkere. Gjennom konkurranseutsetting og utskilling av virksomhet i selvstendige selskaper har konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører blitt større. Generelt er det derfor av betydning at rollene som bestiller og som leverandør / anbyder ikke blandes.
- Staten har for sin del i stor grad sørget for å avskjære statlige tjenestemenn fra slike rollekombinasjoner som unntaket i Fvl. § 6 første ledd bokstav e åpner for, og etter departementets mening er det tvilsomt om det foreligger noen relevant forskjell mellom stat og kommune som begrunner at det skal gjelde ulike regler for statlige og kommunale tjenestemenn.⁶
- Det kan også tenkes at den anledning det gjeldene unntaket gir til å kombinere roller, gir enkeltpersoner for stor innflytelse.

⁵ Gjeldene tekst i Fvl. § 6 første ledd bokstav e lyder slik:

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.

⁶ Tjenestemenn = politikere og ansatte

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

Høringsuttalelse

Eigersund kommune mener at det for å fjerne all tvil om rolleblanding og inhabilitet vil være rett å fjerne unntaket fra Fvl. § 6 første ledd bokstav e slik at det også inntreffer automatisk inhabilitet for styrerepresentanter i selskaper som er heleid av det offentlige.

Valgbarhet for ordfører / varaordfører til styret i kommunale selskaper

Regler som begrenser valgbarheten til ordfører/varaordfører

Departementets forslag:

Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Departementet skriver at utgangspunktet for alle styreverv bør være at en ikke velges i kraft av sin posisjon, men i kraft av sin kompetanse.

Ordføreren er i denne sammenhengen i en helt spesiell rolle ved at vedkommende er den fremste representant for kommunen, og departementet mener at det mest nærliggende er å se på en valgbarhetsbegrensning i forhold til ordfører og varaordfører.

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter departementets vurderinger ut fra et prinsipielt syn om at en bør forsøke å unngå rolleblanding så langt som mulig.

Det vektlegges også det forhold at dersom det skulle oppstå motsetninger mellom kommunens og kommunestyrets interesser så vil ordfører, varaordfører eller kommunestyremedlem i egenskap av styremedlem også ha en plikt til å ivareta selskapets interesser, noe som kan skape usikkerhet om roller og etiske dilemmaer for den det gjelder.

I tillegg til det som er anført ovenfor mener Eigersund kommune følgende (på prinsipielt grunnlag):

Det bør diskuteres om kommunestyrerepresentanter / bør sitte i selskapenes styre.⁷ Som styremedlem representerer en selskapet og seg selv.⁸

Eierskapet utøves således ikke gjennom styret, men gjennom representantskapet / generalforsamlingen.

Valg av politikere til styreverv i kommunale selskaper som er i en konkurransesituasjon / som har en forretningsmessig agenda kan føre til uklare roller og føre til etiske dilemmaer i krysningpunktet mellom funksjonen som styrerepresentant for selskapet og eierrollen som kommunestyrerepresentant.⁹

⁷ Oslo kommune har vedtatt (2003) at bystyrets medlemmer og varamedlemmer ikke kan velges til styre for selskap og sammenslutninger utenfor kommunens rettssubjekt der kommunen er deltaker.

⁸ Som styremedlem i et IKS eller et AS kan en bli holdt personlig økonomisk ansvarlig for vedtak truffet av styret (det er ikke forskjell her mellom det å sitte i styret i et privat eid AS og det å sitte i styret i et kommunalt eid IKS eller AS).

⁹ Kommunale foretak (KF) er en del av kommunen og ikke egne rettssubjekter og kommer derfor ikke inn i samme kategori som IKS'er og AS'er. Det bør derfor ikke være nødvendig med strengere

Kapittel 5. - Valgbarhet i kommunale foretak (administrasjonssjef m.fl.)

Departementet foreslår at administrasjonssjefen (rådmannen) og administrasjonssjefens stedfortreder utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak og skriver bl.a. følgende:

Kommunale foretak er en del av kommunen som er organisert med eget styre.

Administrasjonssjefen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjonsmyndighet eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Dette innebærer et unntak fra hovedregelen om administrasjonssjefen som øverste leder for den kommunale administrasjonen. Administrasjonssjefen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Denne fullmakten er en konsekvens av at foretakets ledelse er underlagt kommunestyret og etter departementets syn vil administrasjonssjefen ikke kunne ivareta denne oppgaven på samme uavhengige måte hvis vedkommende sitter i styret for foretaket.¹⁰

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter forslaget om at administrasjonssjefen og administrasjonssjefen stedfortreder utelukkes fra valg til styret i egne kommunale foretak.

Kapittel 6 - Åpenhet og lovlighetskontroll

Departementets forslag:

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

§ 30 Møteprinsippet nr. 3

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

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

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

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

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

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

Høringsuttalelse

Eigersund kommune støtter de foreslåtte endringene, og vil spesielt understreke viktigheten av bestemmelsene i § 59.3 om at en klage ikke gis utsettende virkning dersom ikke kommunestyret selv vedtar dette.

habilitetsregler for KF'er enn for vanlige styrer, råd og utvalg i kommunen som ikke er eget rettssubjekt.

¹⁰ Departementet mener at det ikke er noe i veien for at administrasjonssjefen kan sitte som styrerepresentant i et KF i en annen kommune.

Universell utforming:

Ikke tema i denne saken.

Alternative løsninger:

Foreslå endringer i forhold til høringsuttalelsene som er nevnt i saksforelegget.

Økonomiske konsekvenser:

Departementet vurderer de økonomiske konsekvensene i høringsnotatet som små.

---- O ----

Dokumenter - vedlagt saken:**Vedlegg:**

Dok.nr	Tittel på vedlegg
2965	Forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv..pdf

Dokumenter – ikke vedlagt saken:**Parter i saken:**

Kommunal- og regionaldepartementet	Postboks 8112 Dep	0032	OSLO
---------------------------------------	-------------------	------	------

---- O ----