

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET
Att: Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref: 07/2228-1 MOP

Oslo, 3. januar 2008
Vår ref: Morten Sandberg/ DOK-2007-03525

HØRING AV FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG I FORVALTNINGSLOVEN OM ROLLEKLARHET MV. I KOMMUNESEKTOREN

Det vises til departementets høringsbrev med tilhørende notat inneholdende forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven mv.

HSH er i utgangspunktet positiv til de lovendringer departementet legger opp til med bakgrunn i rapporten til den administrative arbeidsgruppen som ble nedsatt for å kartlegge regelverk av betydning for etiske forhold i kommunene.

Som departementet selv påpeker er ikke lovregler tilstrekkelig til å skape en høy etisk standard i kommunesektoren. De endringer departementet legger opp til er derfor velmente, men etter vårt skjønn verken nødvendige eller tilstrekkelige for å heve det moralske klimaet i kommunesektoren.

Departementet gir i pkt. 1.2 av høringsnotatet en generell beskrivelse av utfordringene og sin forståelse av situasjonen mht etisk bevissthet og forholdet til ønsket praksis i kommunesektoren.

Forum for etikk i kommunesektoren ble etablert med utgangspunkt i en problemforståelse i KRDs politiske ledelse ved statsråd Åslaug Haga, om at det etter hvert har blitt avdekket for mange, for alvorlige og for kostbare ulovligheter og tvilsomheter i kommunal sektor til at departementet kunne unnlate å reagere.

Departementet har langt flere virkemidler til disposisjon enn de lovtekniske som omtales, men unnlater likevel å si noe om dette. Vi håper at dette ikke skal tolkes som et signal om at departementets nåværende politiske ledelse ikke har samme oppfattelse av betydningen verdier og holdninger har for det moralske klimaet i kommunesektoren som da forumet for etikk i kommunesektoren ble etablert.

Det er skuffende at departementet helt har unnlatt å kommentere de konkrete forslagene som er presentert av andre deltakere i forumet enn departementet selv. Vi benytter her anledningen til å minne om de forslagene HSH allerede har spilt inn til departementet.

1. Utredning om i hvilken grad systemforhold/insentivstruktur i kommunal sektor motiverer til ønsket atferd
2. Etablering av en klarere bransjeetikk for kommunal sektor
3. Verdiregnskap som kommunalt prøveprosjekt.

Departementet viser under overskriften "Tillit og ansvar" til at kommunene har og skal ha stor frihet til å organisere sin virksomhet. Det faktum at det er rasjonelt med fleksibel forvaltningsmessig tilpasning lokalt ut fra demografiske, geografiske og næringsøkonomiske forhold, betyr ikke at prinsippene for eksempelvis god, åpen og etterrettelig forvaltningspraksis, herunder intern kontroll og revisjon, samt åpenhet og habilitet i relasjonene overfor kommunenes interesser ikke i hovedsak er de samme overalt.

Som deltaker i Forum for etikk i kommunesektoren har HSH valgt å fokusere på kommunesektorens samfunnsmessige rolle og nedtone mer sideordnede problemstillinger herunder kommunal praksis med hensyn til konkurranseutsetting. Vi fant det imidlertid nødvendig å påpeke det også samfunnsøkonomisk ulogiske i at departementet har lagt opp til valgfrihet i kommunal regnskapspraksis som kan gjøre det vanskeligere for kommunene både å vurdere egen ressursbruk og potensielle gevinster ved konkurranseutsetting. Departementet svar i media om at man ikke prioriterer konkurransehensyn er lite tilfredsstillende ut fra konkurransemessige forhold. Vi ser det også som kritikkverdig at departementet ikke synes å ha vurdert det mer grunnleggende om å ha regnskapssystemer i kommunene som gir sammenliknbar oversikt over egen ressursbruk.

Under overskriften "Valg av virkemidler" viser departementet til at detaljerte styringsgrep fra statens side blant annet kan frata kommunene opplevelsen av sitt eget kontrollansvar. Under overskriften om "Lederskap og arbeidet i den enkelte kommune" vises det til at arbeidet med å fremme en god forvaltningskultur også er et spørsmål om lokalt lederskap. Under overskriften om langsiktig arbeid vises det til det til NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk* hvor departementet bl.a. viser til følgende sitat: " *Vi må ikke ha illusjoner om at det holdningsskapende arbeidet kan gjennomføres raskt. Vi tror heller på en langsiktig og målrettet kulturutvikling som grunnlag for forvaltningsetikken skal gi gode vekstvilkår*".

Problemet med departementets framstilling under disse overskriftene er at det er vanskelig å lese den annet enn som en generell argumentliste for statlig passivitet og ansvarsfraskrivelse for den videre utviklingen i kommunal sektor. Positive og gunstige forhold i kommunal sektor framheves og tillegges vekt, mens årsaksforklaringer til skandaler og vanskeligheter glimrer ved sitt fravær. Dokumentet mangler ellers helt beskrivelser av motkrefter og kulturelle utfordringer for å etablere en sterkere forståelse for ønskede verdier og praksis. Departementets framstilling er derfor ubalansert.

KS skal ha honnør for de initiativene som er tatt både for å heve den etiske bevisstheten og rolleforståelsen i sektoren. Vi finner det likevel ikke tilfredsstillende at departementet nøyer seg med å trykke dette arbeidet til sitt bryst og ellers å vise til at det viktigste arbeidet for å sikre en høy etisk standard skjer i den enkelte kommune. KS kan etter det vi forstår ikke utøve noen form for myndighet overfor kommunale myndigheter som ikke tar dette arbeidet alvorlig.

De argumenterer som departementet framfører om behovet for langsiktig holdningsarbeid er i prinsippet riktige. Det er også riktig at kommunene selv har et hovedansvar, men påpekningen om langsiktig holdningsskapende arbeid ble framført for 15 år tilbake uten at utviklingen har gått i den retningen man håpet. Likeledes har antakelig Smithutvalgets (1991) påpekning om at *"langt på vei har den mangelfulle praksis antakelig sin bakgrunn i svak kunnskap om de tilsynsoppgavene som hviler på de folkevalgte og svak bevissthet om hvor viktig det er at disse blir gjennomført på best mulig måte"*, fortsatt gyldighet. Dette vitner både om manglende oppfølging og svak verdibevissthet i mange kommuner og etater om viktige forhold som disse i sin tur, gjennom det kommunale selvstyret, hele tiden har hatt mulighet og ansvar for å gjøre noe med selv.

De lokale variasjonene med hensyn til kvaliteten på forvaltningspraksis, god ledelse og etisk bevissthet er antakelig betydelige både mellom kommuner og mellom kommunale etater og virksomheter.

Spørsmål og initiativ knyttet til etikk og samfunnsansvar ikke bare i kommunesektoren, men også mer generelt, har kommet høyere på den politiske agendaen og vært mer synlige i media. Denne oppmerksomheten har i første rekke vært drevet fram av skandaler og negative begivenheter og utløst tiltak eksempelvis både i KS og i næringslivets organisasjoner. Dette arbeidet har gitt noen konkrete resultater bl.a. med hensyn til reduserte handlingsrom for smøring og liknende påvirkningsmetoder i profesjonelle relasjoner. Medieoppmerksomheten skaper imidlertid også illusjoner om hva som allerede er oppnådd og at man har oppnådd endringer er av mer grunnleggende positiv natur enn hva som faktisk er tilfelle. Dette gjelder ikke bare i kommunesektoren, men også i næringslivet og i samfunnet mer generelt.

Bare den siste tidens skandaler i kommunesektoren knyttet til tvilsomme finansielle disposisjoner i flere kraftkommuner og det som har kommet fram om samferdselsetatens rolle i drosjejuks-saken i Oslo, viser med all tydelighet at problemene stikker ganske dypt og at situasjonen er langt mer alvorlig enn det som går fram av departementets problembeskrivelse i pkt 1.2. Departementet bør derfor ikke ha illusjoner om at de kommunene med dårligst etisk bevissthet og praksis vil utvikle tiltak som faktisk leder til bedre praksis og etisk bevissthet gjennom det lokale selvstyret.

Den siste tidens begivenheter i enkelte kraftkommuner bør ha fortalt departementet at det lokale selvstyret har sine begrensninger, at mange sure kontrolloppgaver er helt nødvendige og at departementet selv bør spille en mer aktiv rolle enn det har gjort til nå.

Vi mener derfor departementet bør ha ambisjoner om å spille en aktiv rolle på feltet, eksempelvis som pådriver for god forvaltningspraksis og til å få fram ny kunnskap på området.

Vennlig hilsen

Morten Sandberg
Fagsjef
Samfunnspolitisk avdeling