

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8112 Dep
0032 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 07/00545
Arkivkode: Saksarkiv
Saksbehandler: Hanne Lyngstad
Solberg
Deres referanse: 07/2228-1 MOP
Dato: 20.12.2007

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren

Det vises til departementets brev og høringsnotat av 3. oktober 2007. KS gir med dette sin uttalelse til departementets forslag. Saken er behandlet av KS sitt Sentralstyre. På enkelte punkter var det dissens i styret. Det vises i den forbindelse til vedlagte protokoll.

1. Innledning

Departementet peker i innledningen på at høy etisk standard ikke oppnås gjennom lovverk. Det er et syn KS deler. For å skape en høy etisk standard i den enkelte kommune, er det en forutsetning med lokal forankring for forståelsen av hvordan holdninger og handlinger følges av hverandre, og hvordan det påvirker befolkningens tillit til kommunesektoren. Folkevalgte og lederes oppmerksomhet på etikk, og innsats for å bygge en positiv intern kultur i et etisk perspektiv, vil være det viktigste verktøyet for å skape tillit og godt omdømme.

Kommunene tar ansvaret i forhold til etiske utfordringer på alvor. Flere kommuner har utarbeidet, utarbeider eller justerer sine etiske regelverk, og arbeider aktivt for å gjøre dem om fra ord til handlinger og holdninger. En høy etisk standard i forhold til holdninger og handlinger er en prosess som det kontinuerlig må holdes et fokus på.

Departementet stiller i innledningen spørsmål om utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren kaller på sterkere statlig styring. En sterkere statlig styring ville ha ført til et svært detaljert regelverk med fokus på formelle regler og retningslinjer, og ikke nødvendigvis på hva som er forsvarlig i et etisk perspektiv utover slike regler. Den beste måten å skape høy etisk standard i kommunene på, er at de etiske standardene forankres lokalt, og tilpasses de lokale forhold. KS er enig med departementet i at det ikke er behov for sterkere statlig styring.

KS og kommunene er opptatt av at det er ryddighet i forhold til hvilke roller en folkevalgt eller en ansatt har. Mange kommuner har nå for eksempel politisk vedtatte eierskapsmeldinger, og mange er i gang med eller planlegger å gå i gang med det arbeidet. I den sammenheng er også en gjennomgang av roller en sentral del av arbeidet. KS Eierforum er nylig etablert, og en av dens hovedoppgaver er å bistå kommunene med forståelse av hvordan selskaper kan styres og kontrolleres.

KS vil i denne sammenhengen også vise til at de har etablert et Styrevervregister, som er åpent for kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper. Registeret åpner for at folkevalgte, ansatte og styremedlemmer i kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper som velger å knytte seg til registeret kan registrere sine verv og økonomiske interesser. Opplysningene som registreres i Styrevervregisteret vil være åpent for allmennheten gjennom www.styrevervregisteret.no. KS mener at det er viktig at det skapes åpenhet rundt hvilke roller personer i kommunesektoren har, og KS har oppfordret sine medlemmer til å ta registeret i bruk. Pr. 1. desember 2007 har 225 kommuner/fylkeskommuner og 36 kommunalt eide selskaper valgt å knytte seg til registeret. Mange av disse har gitt uttrykk for at de vil avvente registreringen til etter nyttår på grunn av kommunevalget i høst. KS arbeider videre med å formidle informasjon om registeret, og håper på at flere slutter seg til registeret.

2. Merknader til de konkrete forslagene

2.1. Etikkdimensjonen i kommuneloven

2.1.1. Formålsbestemmelsen

KS støtter departementets forslag om å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Selv om det ikke er noe nytt at kommunene skal utføre sin virksomhet ut fra et etisk perspektiv, mener KS likevel at prinsippet bør synliggjøres klart i loven.

2.1.2. Redegjørelseskravet i årsberetningen

Departementet foreslår i høringsnotatet å innføre en redegjørelsesplikt i årsberetningen om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges for å sikre en høy etisk standard i kommunene. Departementet peker i denne forbindelse på at arbeidet med å sikre kommunenes omdømme anses for å være av overordnet og gjennomgripende karakter slik at et lovpålegg om å redegjøre for temaet etikk i årsberetningen dermed kan forsvares. Departementet anser ikke forslaget som for ressurskrevende eller inngripende overfor kommunene.

KS savner en nærmere vurdering av redegjørelsespliktens effekt som virkemiddel, samt en vurdering av redegjørelsesplikten for etikk sammenholdt med andre temaer som kommunene er forpliktet å redegjøre for i sine årsberetninger. Den samlede byrde for kommunenes ulike rapporteringsplikter vil kunne bli vesentlig.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde nylig et forslag på høring om innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med minoritetsbakgrunn. Det kan være at rapportering på ett fagområde ikke er ressurskrevende, men når det foreslås rapporteringsplikt på flere ulike områder vil dette klart medføre økt merarbeid og byråkrati for kommunene. KS ber derfor departementet foreta en analyse av om rapportering i årsberetninger er et egnet virkemiddel i forhold til formålet, samt en samlet vurdering av hva kommunene skal rapportere på. I denne sammenheng vil det også være naturlig at det foretas en vurdering av erfaringene med rapporteringsplikten i forhold til likestilling mellom kjønn i kommuneloven.

2.2. Revisors rett til innsyn hos kommunens private avtaleparter

KS støtter departementets forslag om å gi kommunenes revisorer samme rett til innsyn og informasjon som kommunene selv kan kreve overfor private aktører som leverer varer og tjenester til kommunene. KS er enig i departementets vurdering av at dette kan være et egnet virkemiddel for å avdekke mulig korrupsjon både i kommunene og hos private leverandører.

KS ønsker videre at departementet utreder mulighetene for at kommunene og kommunenes revisorer med hjemmel i lov har mulighet til å kreve slikt informasjon fra private leverandører.

2.3. Habilitet for ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper

2.3.1. Innledning

Departementet gir i høringsnotatet uttrykk for at behovet for unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e om habilitet for offentlig tjenestemenn og folkevalgte som innehar stilling eller verv i selskap som helt ut eies av stat eller kommune ikke har den samme bærekraft som tidligere. Departementet foreslår av den grunn flere mulige lovendringer. KS' kommentarer til de ulike forlagene omtales nedenfor.

2.3.2. Oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e

KS ser at det kan reises spørsmål om habiliteten til offentlige tjenestemenn og folkevalgte som skal være med å tilrettelegge og fatte avgjørelser i forhold til selskaper der de enten innehar en ledende stilling eller styreverv. KS er enig med departementet i at dette kan være med på å svekke tilliten til den offentlige saksbehandlingen. KS er opptatt av at tjenestemenn og folkevalgte opptrer ryddig i forhold til de ulike rollene de innehar, og at situasjoner som kan medføre at de ulike rollene kommer i en interessekonflikt bør unngås.

KS vil peke på at det ikke nødvendigvis vil være en interessekonflikt at en tjenestemann eller en folkevalgt forbereder eller fattet avgjørelser i en sak i et offentlig eid selskap der tjenestemannen/den folkevalgte har en ledende stilling eller verv. Vedkommendes kjennskap til selskapet kan være en fordel for den saksbehandlingen kommunen gjør. Men ut fra hensynet om å ha en tillitskapende forvaltning, samt å få en retts teknisk enkel bestemmelse, støtter KS vurdering av å fjerne unntaket fra forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Departementet uttaler i høringsnotatet at den ikke kan utelukke at hensynet til habilitet for styremedlemmer kan bli vektlagt når en kommune skal ta stilling til hvilken organisasjonsform som skal benyttes for sine virksomheter. KS vil i denne forbindelse peke på at en kommune ved valg av organisasjonsform primært er opptatt av hva selskapet skal drive med, hva som er selskapets formål og hvilken eierkontroll kommunen ønsker. KS mener at habilitetsreglene ikke vil ha avgjørende betydning for hvilken organisasjonsform kommunen velger, men det kan få betydning for hvilke personer som får inneha ulike verv i styrende organer i virksomhetene.

Det drøftes i høringsnotatet om unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e bare skal videreføres for kommunale selskaper som ikke driver næringsvirksomhet eller bare for kommunale selskaper med en kommunal eier. For å få en retts teknisk enkel regel samt en bestemmelse som er med på å øke allmennhetens tillit, mener KS at unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e bør fjernes.

2.3.3. Regler som begrenser valgbarheten til ordfører, varaordfører og kommune- og fylkesråd

KS mener at det må være opp til hvert enkelt eierorgan (kommunestyre, representantskap eller generalforsamling) å avgjøre hvilken type kompetanse et styre skal ha. Det er et viktig prinsipp at eierne har handlingsrom og frihet til selv å sette sammen et styre som de mener er fornuftig i forhold til selskapets formål og drift. KS peker på at en opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil være med på å begrense adgangen til rollekombinasjoner, og kan medføre mer bevisstgjøring omkring rolleklarhet. Forutsatt at unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e blir vedtatt, kan ikke KS se grunnlag for å begrense valgbarheten til ordførere, varaordførere og kommune- og fylkesråd.

2.4. Valgbarhet i kommunale foretak

Da administrasjonssjefen, dennes stedfortreder eller kommune- eller fylkesråd har mulighet til å instruere foretakets ledelse om utsatt iverksettelse av en sak inntil kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken er KS enig i departementets vurdering av at det kan oppstå uheldig rolleblending ved at disse personene kan velges som styremedlem i et kommunalt foretak i egen kommune. KS mener det er viktig å skape ryddighet i forhold til hvilke roller en tilsatt eller folkevalg kan ha, og at rolleblandinger som kan medføre interessekonflikter bør unngås. KS støtter på dette grunnlag departementets forslag.

2.5. Åpenhet og lovlighetskontroll

2.5.1. Særskilt lovlighetskontroll av lukningsvedtak

KS mener at prinsippet om åpne møter er viktig ut fra hensynene til kontroll med og kunnskap om lokalpolitiske prosesser, samt at det kan være med på å styrke interessen for samfunnsdebatten. KS mener imidlertid at det er viktig at det folkevalgte organ, som har best kunnskap om saken, selv avgjør når det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at møter skal lukkes.

KS stiller spørsmål ved konsekvensene av departementets forslag til lovlighetskontroll av prosessledende avgjørelser. I følge forslaget til ny kommunelov § 59 nr. 3 skal krav om lovlighetskontroll ikke medføre at den påklagede avgjørelsen gis utsatt iverksetting med mindre organet som har fattet avgjørelsen, et overordnet organ eller fylkesmannen fatter et vedtak om utsatt virkning. Departementet begrunner dette med at et system der lovlighetskontroll kan medføre utsatt virkning vil kunne åpne for trenering av saksbehandlingen. Departementet mener imidlertid at lovlighetskontroll, vil effektivisere prinsippet om møteoffentlighet samt bevisstgjøre og ha en opplærende effekt på de folkevalgte.

KS mener argumentene for å innføre lovlighetskontroll i forhold til lukningsvedtak er svakt begrunnet når selve lovlighetskontrollen ikke vil ha noen effekt for selve vedtaket eller saksbehandlingen.

En regel om lovlighetskontroll vil dessuten føre til dobbeltarbeid for kommunen og fylkesmannen, ved at fylkesmannen først kan foreta en lovlighetskontroll av et lukningsvedtak. I og med at en lovlighetskontroll ikke stopper saksbehandlingen vil kommunen, til tross for et ulovlig lukningsvedtak, kunne fatte et realitetsvedtak. Dette realitetsvedtaket vil så kunne

bringes inn til lovlighetskontroll for å vurdere om lukkingen av møtet var en saksbehandlingsfeil som hadde innvirkning på vedtaket. Dermed vil fylkesmannen kunne måtte vurdere samme forhold to ganger. Det har som konsekvens at kommunen må forberede saken for to lovlighetskontroller.

En lovlighetskontroll av selve lukningsvedtaket vil også medføre økt uvisshet i kommunen om situasjonen videre, og om realitetsvedtak vil stå seg. Dette synes KS er uheldig.

Et annet spørsmål som dukker opp i denne sammenhengen er om fylkesmannen er bundet av sitt standpunkt i lovlighetskontrollen av lukningsvedtaket når den skal prøve lovligheten av realitetsvedtaket. Dette forholdet kommenterer ikke departementet i sitt høringsnotat.

Et annet spørsmål er hvilken status en lovlighetskontroll vil ha ved en senere domstolsbehandling hvor det er spørsmål om realitetsvedtaket er ugyldig på grunn av et ulovlig lukningsvedtak.

Departementet har varslet en gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne og lukkede møter. KS synes det er naturlig at vurderingen av lovlighetskontroll av lukningsvedtak utsettes til en gjennomgang av denne bestemmelsen.

2.5.2 Særskilt lovlighetskontroll av vedtak om habilitet

Departementet foreslår at det skal innføres en regel om lovlighetskontroll på vedtak om habilitet. Som for lovlighetskontroll av lukningsvedtak skal lovlighetskontroll av habilitetsvedtak ikke medføre at vedtak gis utsettende virkning med mindre noe annet blir bestemt. Departementet begrunner lovforslaget med at lovlighetskontroll er viktig for å styrke allmennhetens tillit til at reglene etterleves. KS er som nevnt skeptisk til at det innføres lovlighetskontroll som ikke har noen effekt for selve habilitetsvedtaket, se argumentasjonen under punkt 2.5.1.

2.5.3 Krav om angivelse av hjemmel for lukking av møter og habilitet

Departementet foreslår at det i møteboka skal fremgå hvilken hjemmel som benyttes for vedtak om å lukke møter eller at noen må fratre på grunn av inhabilitet. KS synes dette er et fornuftig forslag selv om en ikke støtter forslagene om lovlighetskontroll av selve luknings- og habilitetsvedtakene. KS peker på at det vil være fornuftig at hjemmel for lukking av møter og habilitet kommer klart frem i forhold til en senere lovlighetskontroll eller klage på realitetsvedtaket, der det kan være aktuelt å undersøke om saksbehandlingsreglene i forhold til lukking av møter eller habilitet har vært brutt.

2.6. Godtgjøring

Departementet foreslår at det forskriftsfestes at godtgjøring til representanter i styrene i kommunale foretak og interkommunale selskaper fastsettes av henholdsvis kommunestyret og representantskapet.

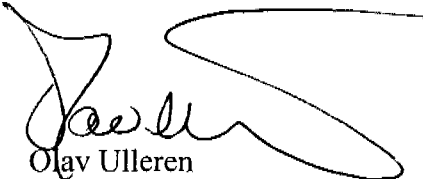
KS støtter departementets forslag, og synes at det er fornuftig å få klare lovbestemmelser om det. KS vil i den forbindelse peke på at det er naturlig at kommunestyret som eierorgan fastsetter godtgjøringen til styrerepresentanter i kommunale foretak, mens godtgjøringen til styrerepresentanter i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet, som er det organ der deltakerne utøver sin eiermyndighet.

Departementet foreslår videre å innføre en plikt til å redegjøre for ytelser til ledende personer og medlemmer i styrene i kommunale foretak og interkommunale selskaper i regnskapene etter mønster fra regnskapsloven. KS mener dette er et fornuftig forslag.

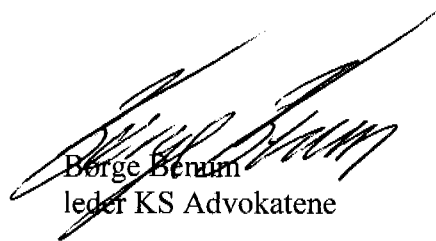
2.7. Suspensjon av folkevalgte

Departementet foreslår å utvide adgangen for kommunestyret og fylkestinget til å suspendere folkevalgte til også å omfatte tilfeller der det blir utferdiget en siktelse eller reist en tiltale vedrørende uregelmessigheter ved valg, jf. straffelovens kapittel 10. KS støtter departementets forslag.

Med vennlig hilsen



Olav Ulleren
administrerende direktør



Børge Benum
leder KS Advokatene

Særutskrift fra protokoll fra sentralstyremøte 14.12.2007.

Vedtak:

KS er enig i at høy etisk standard ikke oppnås gjennom lovverk. For å skape en høy etisk standard i den enkelte kommune er det en forutsetning med lokal forankring. Forståelsen av sammenhengen mellom holdninger og handlinger påvirker befolkningens tillit til kommunesektoren. Folkevalgte og lederes oppmerksomhet om etikk, og innsats for å bygge en positiv intern kultur i et etisk perspektiv, vil være det viktigste verktøyet for å skape tillit og godt omdømme.

KS støtter departementets forslag om å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Selv om det ikke er noe nytt i at kommunene skal utføre sin virksomhet ut fra et etisk perspektiv, kan dette med fordel nevnes i formålsbestemmelsen.

KS ber departementet vurdere om rapportering i årsberetningen er et egnet virkemiddel i forhold til formålet. For at rapporteringsplikten skal være praktisk håndterbar bør det foreligge en samlet vurdering av hva kommunene skal rapportere på.

KS gir sin tilslutning til departementets forslag om å gi kommunenes revisorer samme rett til innsyn og informasjon som kommunene selv kan kreve overfor private aktører som leverer varer og tjenester til kommunene.

KS støtter departementets forslag om å fjerne unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Vedtatt mot 5 stemmer, 2 Frp, 2 SV, 1 Ap som ønsket "støtte ikke".

Forutsatt at unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e blir vedtatt fjernet, kan ikke KS se grunnlag for å begrense valgbarheten til ordførere, varaordførere og kommune- og fylkesråd. KS mener derfor at det må være opp til hvert enkelt eierorgan (kommunestyre, representantskap eller generalforsamling) å avgjøre hvilken type kompetanse et styre skal ha.

KS støtter departementets forslag om at administrasjonssjefen, dennes stedfortreder eller kommune- eller fylkesråder ikke kan velges som styremedlemmer i kommunale foretak i egen kommune/fylkeskommune.

KS går i mot departementets forslag om at det innføres en mulighet for lovlighetskontroll av prosessledende avgjørelser som luknings- og habilitetsvedtak. Vedtatt mot 4 stemmer, 2 Frp, 2 SV.

KS støtter departementets forslag om at hjemmel for lukking av møter og habilitet kommer klart frem i møteboka.

KS gir sin tilslutning til departementets forslag om å forskriftsfeste at godtgjøring til representanter i styrene i kommunale foretak og interkommunale selskaper fastsettes av henholdsvis kommunestyret og representantskapet.

Departementet foreslår videre å innføre en plikt til å redegjøre for ytelser til ledende personer og medlemmer i styrene i kommunale foretak og interkommunale selskaper i regnskapene etter mønster i regnskapsloven. KS mener dette er et fornuftig forslag.

KS støtter departementets forslag om å utvide adgangen for kommunestyret og fylkestinget til å suspendere folkevalgte til også å omfatte tilfeller der det blir utferdiget en siktelse eller reist en tiltale vedrørende uregelmessigheter ved valg, jf. straffelovens kapittel 10.