

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8112 Dep
0032 Oslo

Vår dato: 27. desember 2007
Vår referanse: Adv.flm. Henrik Bjørge

Høring: forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet

Det vises til overnevnte høring.

NHO Service (tidligere SBL) er en arbeidsgiverforening for ca 1100 virksomheter innen et bredt spekter av servicenæringer i NHO. Medlemmene har til sammen ca 47 000 ansatte. En betydelig del av våre medlemmer utfører renhold, vakt og sikkerhet, attføring, omsorg, bemanning/rekruttering og vedlikeholdsoppgaver.

Nedenfor følger våre kommentarer til etisk rolleklarhet og forslag til lovendringer. For øvrig viser vi til NHOs høringssvar, hvor vi støtter de forhold som påpekes der. Tilsvarende tiltrer NHO Service de betraktninger som er gitt av Konkurransetilsynets (KT) høringssvar datert 6. desember.

NHO Services hovedsynspunkter:

- Det er positivt at departementet foreslår at kommunene skal rapportere på tiltak som skal sikre en høy etisk standard i kommunen
- Forslaget til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven, om valgbarhet og inhabilitet for personer i de mest sentrale verv og administrative posisjoner i foretak og selskap, er nødvendig og riktig.
- Forslaget mangler nødvendige tiltak mot sammenblanding av kommunale forretningsinteresser og myndighet/forvaltningsrollen. Det foreslås derfor at det lovpålegges at forretningsvirksomhet organisatorisk skal skilles ut i eget selskap (ikke kommunalt foretak). Tilsvarende for IKS som utfører forretningsaktiviteter i et marked.

Generelle kommentarer

Forslagene tar utgangspunkt i flere arbeid om etikk i kommunesektoren. Et gjennomgående mål er å sikre høy etisk standard i sektoren.

Det er trolig få som vil motsi lovregler eller policyerklæringer om å følge en høy etisk standard i offentlig virksomhet. Tilsvarende vil få mene seg truffet av at et slikt vidt

begrep, og et sannsynlig svar fra alle organisasjoner og offentlige virksomheter er at man gjennomgående har en høy etisk standard. Det er derfor helt nødvendig å gi den omtalte etiske standarden et mer konkret innhold.

I denne sammenheng må det sentrale være hvordan både organ og enkeltpersoner opptrer i flere roller som innebærer systematiske interessekonflikter. Det må videre være en bevissthet om hvordan personer og organ/aktiviteter kontinuerlig er under ulik intern og ekstern press.

Et hovedanliggende må derfor være å ikke tillate organisatoriske strukturer som unødvendig innbyr til dobbeltroller, da det over tid skaper uoversiktighet og usikkerhet med hensyn til personers lojalitet, nøytraliteten i myndighetsutøvelsen og de etiske sidene ved egen forretningsutøvelse. På dette punkt, er det flere betenkelige forhold som forslagene ikke vil bidra til å løse. For eksempel er det lite i forslagene som vil hindre indirekte utilbørlig kobling mellom myndighet/forvaltningsmakten og forretningsmessige interesser når disse utøves innen samme organ (herunder i KF modellen). Dette kommenteres nærmere nedenfor.

Når det gjelder regelverket for personer og habilitet, mener NHO Service at forslagene systematisk styrker rolleklarheten på viktig område.

For øvrig mener NHO Service at en stor del av oppgavene som må løses, ligger i kulturen som skapes rundt forberedelse og beslutningsprosesser. Det må derfor føres en kontinuerlig oppmerksomhet mot hvordan slike prosesser skal ivaretas med høy integritet. Det er viktig at dette er sentralt i den rapporteringsplikten som foreslås.

Særlig om "Myndighetsutøvelse AS" – uforenlige interessekonflikter

NHO Service ser med bekymring på trender hvor offentlige aktører tar del i det kommersielle markedet uten å operere med et tilstrekkelig skille mellom intern drift/egenregi og kommersielle aktiviteter. Dette gjelder spesielt i de tilfellene hvor det eksisterer et fungerende privat marked.

Det reises et stort spørsmål om hvorfor forslagene til regler går ikke lenger i å løse en stadig mer utbredt rollekonflikt (jf KT høringsvar), mellom forvaltnings/myndighetsutøvelse og egne forretningsaktiviteter.

Den organisatoriske modellen hvor kommunen selv eller i foretaks form, også bedriver forretningsaktiviteter, bidrar systematisk til uheldige situasjoner som svekker tilliten til upartiskhet ved utøvelse av forvaltnings/myndighetsutøvende oppgaver, sikring av interessekonflikter og likebehandling av markedsaktører.

Det synes ikke å være noen vektige grunner som tilsier at kommunale forretningsaktiviteter ikke skal skilles ut i eget aksjeselskap. Motargumentene for å opprettholde sammenblandingen er imidlertid mange:

- Det er prinsipielt viktig og svært krevende på den ene side å holde myndighets/forvaltningsrollen nøytral og troverdig utad, samtidig som samme virksomhet utøver konkurrerende forretningsaktiviteter i markedet.

I en rekke sammenheng er kommunen tilrettelegger og beslutningsmyndighet om forhold som vil ha betydning for konkurrerende virksomhet. Kommunen vil både ha informasjon om konkurrenter i forbindelse med innkjøp og gjennom ulike myndighet/kontrollopgaver. Det er høyst uklart hvordan man i praksis sikrer seg både mot uetisk/forbudt informasjonsflyt eller ivaretar nøytrale myndighetsfunksjoner i forhold til konkurrenter.

- Myndighetsutøvelse innebærer også å ytre seg om markedsaktører. Utad vil det være meget uklart om de lokale myndighetene har noe å utsette på de private aktørene eller om det er karakteristika av en konkurrent. Ved å skille ut forretningsaktiviteter i et eget selskap, blir det tydelig for omverden at det er forretningsdelen eller forvaltningsvirksomheten som uttaler seg.
- En lovpålagt utskillelse av forretningsaktiviteter i eget selskap, vil også understøtte reglene om offentlige støtte (herunder forbudt kryssubsidiering) og mer ryddige forhold ved offentlige anskaffelser. I dag er et betydelig problem at forvaltningsorgan påberoper seg egne forretningshemmeligheter ved krav om innsyn i regnskap. Dette tvinger aktørene til å klage forholdet inn for ESA, enten den kommunale virksomheten følger reglene eller ikke.

Forslaget vil ikke berøre kommunale foretak som kun driver egenregi eller utfører forvaltningsoppgaver. Tiltaket vil imidlertid støtte opp under konkurranse på like vilkår, samt at det offentlige "flagger" sine forretningsinteresser på en synlig måte. Forslaget kan gjennomføres ved å innføre begrensinger i kommuneloven (herunder kapittel 11) og lov om interkommunale selskap. For å avgrense mot mikro kommersielle aktiviteter og enkeltstående prosjekter, kan dette knyttes opp mot terskelverdier på aktivitet/omsetning.

Eksempler:

Nedenfor følger eksempler hvor NHO Service ser meget uheldige utslag av sammenblandingen mellom kommunal myndighet/forvaltningsutøvelse og forretningsutøvelse. NHO Service er regelmessig i kontakt med bedrifter som opplever lignende forhold og mener eksemplene er representative for et økende problem på flere tjenestoområder som oppstår i forbindelse med endringer i måten kommuner drives på.

- *Brannvesenet*
 - Flere brannvesen har i tillegg til å være monopolist innen sitt forvaltningsområde, startet forretningsvirksomhet i direkte konkurranse med private aktører. Det er tilnærmet umulig for utenforstående å kontrollere at dette skjer på like vilkår, når aktiviteten fremstår som

integrert i forvaltningsdelen. Blant annet avskjæres innsyn pga påberopelse av forretningshemmeligheter.

I en pågående ESA klagesak, er ett brannvesen klaget inn for mulig brudd på reglene om offentlige støtte ifb med salg av innbruddsalarmtjenester. Klagebehandlingen er nå inne i sitt tredje saksbehandlingsår. For lokale/regionale små og mellomstore virksomheter som blir direkte rammet av konkurransevidningen, blir klageadgangen til ESA nærmest illusorisk da de ikke lengden kan leve med slike konkurrenter.

- Flere brannvesen har begynt å utstede "straffegebyrer" fra 10-20 000 kroner, dersom vaktelskapet varsler brannvesenet om utløsning av brannalarm til vaktvirksomheten. Etter en brann med dødelig utfall i Nittedal 2006, ble vaktelskapet hengt ut av det lokale brannvesenet for ikke å varsle 110 umiddelbart. Dette førte til et skifte av praksis for alle de store selskapene, slik at brannvesenet nå varsles dersom det ikke oppnås kontakt med kunde.

En stor andel av brannvesenene har begynt å kreve forretningsbaserte abonnementsavtaler hvis ikke vaktelskapene skal gebyrlegges ved slike varslinger. Flere har opplevd et press mht potensielle ufordelaktig mediautspill, hvis de ikke inngår en slik avtale. Andre er blitt hengt ut i media som dårlige betalere. Dette til tross for at det ikke finnes lovhjemmel for kommunen til å etablere slike gebyrer.

I praksis er det nå slik at vaktelskapene må forholde seg til ca 360 brannvesen om hva som defineres som i det offentlige rom som aktsom opptreden, samtidig som det er knyttet forretningsmessige sider til flere av brannvesenets uttalelser og opptreden. Det er både et etisk og økonomisk problem at disse aspektene ikke er synlig for omverden, slik at det fremstår som om brannvesener uttaler seg om sikkerhet og ordentlighet av markedsaktører.

- *Ringerike kommunale foretak*

- Det kommunale foretaket tok oppdrag i privatmarkedet samtidig som det utførte hoveddelen eller alt av bl.a. renholdet/vaktmestertjenester innenfor kommunen. Gradvis gikk foretaket ut i privatmarkedet, hvor flere private virksomheter merket betydelig konkurranse på priser som lå langt under hva de lokale private kunne tilby. I tillegg kjøpte foretaket et privat selskap som drev med beslektede tjeneseter, hvor det utad virket som om flere av selskapets kontrakter ble fulgt opp av foretaket og omvendt.

Etter en lengre prosess og påtrykk fra daværende SBL ryddet Ringerike kommune opp i forholdene, blant annet ved å beslutte at foretaket ikke

skulle delta i privatmarkedet. NHO Service mener likevel dette er mer et unntak enn hovedregelen at kommunene rydder opp i slike tilfeller. Den strengeste reaksjon kommunen er eksponert for er tilbakebetaling til seg selv, mens den private kan gå konkurs fordi den ikke over tid kan overleve en slik konkurransevridning. Dette er også meget uheldig for ny næringsetablering.

Med vennlig hilsen
NHO Service



Petter Furulund
Adm.dir