

Vedtak i formannskapet i Ringsaker kommune angående høring om endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. kommunesektoren, FSK-310/07:

I høringen av forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren avgir Ringsaker kommune uttalelse som følger:

Det vises til departementets høringsbrev av 03.10.2007 med høringsfrist 31. desember 2007.

Ringsaker kommune har følgende uttalelse til de foreslåtte lovendringer:

1. Generelt.

Lokaldemokratiet står i fare dersom innbyggerne ikke har en grunnleggende tillit til kommunen, dvs. til lokalpolitikere og til administrasjonen. Tillit er ikke noe en oppnår gjennom vedtak. Tillit bygges først og fremst gjennom egen kontakt med det kommunale apparatet, eller gjennom beskrivelser av andres kontakt, gjerne formidlet av media. Høy etisk standard hos de som opptre på vegne av - eller representerer - kommunen er helt avgjørende for å kunne bygge tillit. Ringsaker kommune er derfor enig i at temaet etikk nå i sterkere grad settes på dagsorden i kommunesektoren.

2. Kommentarer til de konkrete forslag om lovendring.

Kommuneloven.

§ 1 - formålsbestemmelsen.

Forslaget anbefales. Det er viktig at det i lovens formålsbestemmelse signaliseres krav om høy etisk standard. Det setter temaet på dagsorden i tillegg til at det blir en del av tolkningsgrunnlaget for bestemmelsene ellers i loven.

§ 15 nr. 3 - utvidet grunnlag for suspensjon av folkevalgte.

Det er enighet om at de ulike former for valgfusk og uregelmessigheter som er omhandlet i straffelovens kap. 10 bør inkluderes i de forhold som etter kommunelovens § 15 nr. 3 kan danne grunnlag for suspensjon.

§ 30 nr. 3 - krav til protokollering av vedtak om lukking av møtet og til vedtak vedr. vurdering/avgjørelse av habilitet.

Selv om slike vedtak kun er av prosessledende karakter (ikke enkeltvedtak med krav om begrunnelse), så er det riktig å kreve såpass ryddighet at behandlingen protokolleres, herunder at hjemmel for vedtaket skal nevnes. Det vil skjerpe organets oppmerksomhet på disse spørsmålene - og danne grunnlag for lovlighetskontroll.

§ 48 nr. 5 - krav om redegjørelse i årsberetningen om planlagte/iverksatte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten.

Forslaget om et slikt nytt punkt/krav til innhold i årsberetningen støttes. På samme måte som tilsvarende krav om redegjørelse for miljøproblematikk og likestillingsarbeide har ført til skjerpet oppmerksomhet på de temaene, så har en tro på at et slikt nytt punkt om etikk vil føre til et skjerpet og vedvarende fokus på etiske problemstillinger i organisasjonen.

§ 59 nr. 1 og 3 - lovfesting av muligheten for å kunne kreve lovlighetskontroll av vedtak om lukking av møter og vedtak om habilitet.

Siden det ikke er etablert noen klageadgang på slike prosessledende avgjørelser, så er det greit å lovfeste at Fylkesmannen, enten på eget initiativ eller etter initiativ fra tre eller flere kommunestyremedlemmer, kan foreta såkalt lovlighetskontroll av slike vedtak/avgjørelser. Justeringen av § 59 nr. 1 og 3 er også en naturlig følge av tidligere omtalt endringsforslag for §15 nr. 3.

§65 nr. 2 - valgbarhet til kommunale foretak.

Kommunen er enig i at rådmannen og rådmannens stedfortreder bør utelukkes fra valg til styret i kommunale foretak. Bla. ved utarbeidelsen av kommunebudsjettet, der foretakets budsjett inngår, er det viktig at rådmannen ikke er "bundet opp" som følge av beslutninger han i forkant har vært med på i kraft av et slikt styreverv i foretaket.

§78 nr. 6 - utvidet rett for kommunerevisor til å kunne kreve innsyn.

En kan ikke se noen sterke, saklige grunner for å begrense kommunerevisors innsynsrett i forhold til det som kommunen selv kan kreve overfor andre som er tillagt kommunal forvaltningsmyndighet eller som utfører oppgaver finansiert med kommunale midler. Det samme gjelder i forhold til private som leverer varer eller tjenester til kommunen. Slik utvidet innsynsrett er en naturlig følge av ønsket om å styrke og effektivisere kommunerevisjonens kontrollfunksjon.

Forvaltningsloven.

Forslaget til endring i habilitetsbestemmelsen i fvl. § 6 første ledd, bokstav e - habiliteten til ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper.

Forslaget vil medføre at daglig leder og styremedlemmer blir inhabile når saker som gjelder selskapet skal behandles i folkevalgte organer selv om selskapet er fullt ut eid av stat eller kommune.

Momenter som taler for å beholde bestemmelsen slik den er i dag:

- Det kan hevdes at det sjelden vil være noen reel motstrid mellom selskapets interesser og kommunens (eierens) interesser i slike saker og at det derfor er små sjanser for at det blir tatt utenforliggende hensyn.
- Det kan hevdes at det er en styrke for behandlingen i de kommunale organer at de som kjenner saken fra behandlingen i selskapets organer er med i ordskiftet.
- Det kan også hevdes at kombinasjonen av roller nettopp er ønskelig ut fra hensynet/behovet for samordning av kommunens interesser, dvs. at de samme hensyn/strategier kan forfektes og bli lagt til grunn både i de kommunale beslutningsorganer og i selskapets organer.
- Det kan også argumenteres med at det å unngå strenge habilitetsregler kan bli et argument når en velger organisasjonsmodell for den aktuelle kommunale virksomheten.
- Endelig kan det hevdes at for strenge habilitetsregler her i noen grad vil kunne begrense den folkevalgtes rett til å utøve sitt politiske verv. En blir stilt overfor valget av det å inneha interessante og lærerike styreverv -og det å utøve sitt politiske verv i det organet en er innvalgt i.

Momenter som taler for den foreslåtte lovendring:

- Gjennom konkurranseutsetting og utskilling av virksomhet i selvstendige selskaper er konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører blitt større. Selv med regelverk som skal regulere denne konkurransesituasjonen, så er det likevel av betydning for andre parter og for allmennhetens tillit til kommunen og dens beslutninger at rollene som bestiller og som

leverandør/anbyder er så sterkt atskilt som mulig. At sentrale personer i beslutningsorganet også opptrer i de styrende organer hos en av tilbyderne kan gi grunnlag for mistanke om at det tas utenforliggende hensyn.

- Også i offentlig eide selskaper er det de siste årene utviklet en styringsideologi som kjennetegnes ved at selskapets selvstendighet understrekes sterkere. Det fremholdes at som styremedlem representerer en først og fremst selskapet og ikke eier. Det er ikke alltid like lett å fri seg fra denne tenkningen når en møter sakene igjen som medlem av det kommunale beslutningsorganet. Forpliktelsen i forholdet til det en har vært med på i selskapsstyret og forventningene fra de øvrige styrekollegaene kan bli et problem som begrenser "vurderings- eller handlefriheten" når beslutningen i det kommunale organet skal treffes.

- I praksis er det ofte det en kan betegne som toneangivende medlemmer av det kommunale beslutningsorganet som velges inn i slike styreposisjoner. Det kan svekke den innebygde internkontrollen at sterke personligheter "går igjen" i flere slike sammenhenger.

Enkeltpersoner kan få så stor makt og innflytelse at de vanlige "sikkerhetsmekanismene" et stykke på vei ikke fungerer.

- Etter en rekke grove eksempler på hva uheldig rolleblanding kan føre til er det i media, og blant allmennheten, vokst fram et krav om større ryddighet i offentlig forvaltning. Det er derfor et spørsmål om det ikke er nødvendig å ta det "offeret" som strengere habilitetsregler medfører for å kunne gjenreise den nødvendige tilliten.

Under henvisning til ovenstående er Ringsaker kommune kommet til å ville anbefale den endring i habilitetsbestemmelsen i fvl. § 6 første ledd, bokstav e, som foreslått av departementet.

Begrenset valgbarhet - spesielt for ordfører/varaordfører.

Som et alternativ, eller som et tillegg til å stramme inn habilitetsreglene, er det et spørsmål om en ikke bør vurdere å innføre ytterligere begrensninger i valgbarhetsbestemmelsene for styreverv i offentlige selskaper. Begrenset valgbarhet vil bety at en ikke i så stor utstrekning vil oppleve slik problematisk rolleblanding som habilitetsbestemmelsene ellers vil måtte regulere. I høringsbrevet ber departementet spesielt om uttalelse til spørsmålet om å begrense valgbarheten for ordfører og varaordfører når det gjelder styreverv i kommunale selskaper.

Alle folkevalgte med styreverv vil kunne oppleve motsetninger mellom selskapets interesser og kommunens interesser. Ordfører har en helt spesiell posisjon som kommunens fremste representant, og det vil derfor være spesielt problematisk dersom ordføreren kommer i "skvis" mellom selskapet og kommunens interesser. På den annen side er det betenkelig å generelt utelukke ordfører fra slike styreverv fordi det i mange tilfeller vil være i kommunens interesse at en er representert med tyngde i feks. viktige interkommunale selskaper. Ringsaker kommune er derfor av den oppfatning at tiden ikke er inne for å innføre en slik generell begrensning i valgbarhetsbestemmelsene for ordfører og varaordfører. En bør i stedet ha større fokus og bevissthet på problemstillingene rundt dette ved valg av kommunens representanter.

Foreslåtte endringer i forskrift til kommuneloven vedrørende budsjett, regnskap og årsberetning for kommunale foretak.

Ringsaker kommune er enige i de foreslåtte endringer som går ut på å få presisert at det er kommunestyret som skal fastsette godtgjøringen til styremedlemmene i et kommunalt foretak

- og ikke styret selv. En er også enig i at det i noteopplysninger til foretaksregnskapet skal opplyses om alle ytelser til ledende personer i foretaket.

Foreslåtte endringer i forskrift om interkommunale selskaper.

Ringsaker kommune er også enig i de foreslåtte endringer i forskrift til lov om interkommunale selskaper som går ut på å få fastslått at det er representantskapet som skal fastsette godtgjøringen til styremedlemmene i selskapet - og at det i note til årsregnskapet skal gis opplysninger om ytelser til ledende personer i selskapet.