

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 07/4697

SS - HØRING - FORSLAG TIL REGLER SOM SKAL BIDRA TIL ØKT ROLLEAVKLARHET

Saksbehandler:	Gisle Dahn	Arkiv: 030 &00
Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
199/07	Formannskapet	04.12.2007

Rådmannens innstilling:

Rådmannen anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

1. Sandefjord kommune er positiv til de fleste av de forslag til endringer i regelverket som fremkommer av høringsnotatet.

Sandefjord kommune mener det bør være opp til hver enkelt kommune å vurdere om det bør innføres ytterligere begrensninger i hvem som kan velges til styrer i kommunalt eide selskaper eller kommunale foretak. Begrunnelsen for dette er at det bør være sterke argumenter for å redusere den kommunale selvråderetten på dette området, og at det ikke er sannsynliggjort at de foreslåtte begrensninger vil styrke forvaltningen av selskapene.

Møtebehandling:

Formannskapet behandlet saken i møte den 04.12.2007:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Formannskapets vedtak:

1. Sandefjord kommune er positiv til de fleste av de forslag til endringer i regelverket som fremkommer av høringsnotatet.
2. Sandefjord kommune mener det bør være opp til hver enkelt kommune å vurdere om det bør innføres ytterligere begrensninger i hvem som kan velges til styrer i kommunalt eide selskaper eller kommunale foretak. Begrunnelsen for dette er at det bør være sterke argumenter for å redusere den kommunale selvråderetten på dette området, og at det ikke er sannsynliggjort at de foreslåtte begrensninger vil styrke forvaltningen av selskapene.

SAKSUTREDNING:

Bakgrunn:

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven og forskrifter til forvaltningsloven vedrørende regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet på høring. Høringsfristen er 31.12.07.

Departementets forslag til endringer:

Høringsnotatet er på ca. 90 sider, og følger saken som ikke-trykket vedlegg. Notatet er tilgjengelig i kommunens administrasjon og kan også lastes ned fra departementets hjemmesider. Sammendrag av utredningen er gjengitt i vedlegg 1.

Departementet ber om kommunens uttalelse til følgende forslag til endringer i reglene:

- å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse.
- at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten.
- at den som reviderer for kommunen gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn.
- å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. 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.
- Innføring av valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper.
- at administrasjonssjefen, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak.
- at vedtak om å lukke møter og vedtak om habilitet, skal kunne lovlighetskontrolleres særskilt, jf. kommuneloven § 59.
- at det ved vedtak om lukking av møter og vedtak om habilitet skal protokollføres hvilke(t) hjemmelsgrunnlag vedtakene bygger på.
- at det gis regler som regulerer hvem som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak og interkommunale selskaper.
- at godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak fastsettes av kommunestyret og at godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.
- at regnskapet for kommunale foretak og interkommunale selskaper i note til regnskapet skal opplyse om ytelser og lån til de enkelte ledende ansatte og medlemmer av styret, jf. regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32. Kravet vil omfatte alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges.
- at kommuneloven åpner for suspensjon i tilfeller hvor noen er tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffelovens kapittel 10, jf. § 15 nr. 3. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg.

Rådmannens merknader:

Rådmannen mener det er viktig at departementet har en aktiv holdning til etikk i kommunesektoren og at kommunene har en god beredskap mot at misligheter skal kunne forekomme. Som departementet påpeker, er offentlig forvaltning avhengig av innbyggernes tillit. I den senere tid er det blitt avdekket en rekke episoder som helt klart har svekket denne tilliten. Slike episoder svekker ikke bare omdømmet til de kommunale selskapene og de kommunene der korrupsjon, svindel og finansakrobatikk har forekommet, men stiller hele kommunesektoren i vanry.

I Sandefjord kommune har det i den senere tid vært arbeidet aktivt med å høyne beredskapen mot misligheter. Rådmannen har et selvstendig ansvar etter kommunelovens §23 for å gjennomføre kontroll med administrasjonens virksomhet. I tillegg kommer de kontrollhandlinger som utøves av revisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget, de eksterne tilsyn som kommunen er underlagt og pressens oppmerksomhet. Etter rådmannens syn består beredskap mot misligheter av to elementer, en "system"-del med regler, instruks, kontrollrutiner, etc. og en "organisasjonskultur"-del, hvor medarbeidernes verdisyn og holdninger inngår. På denne bakgrunn har rådmannen initiert prosesser for å utvikle verdigrunnlaget og ledelsesprinsippene i kommunens administrasjon, og "åpenhet" er definert som en av de kjerneverdier som skal prege utøvelsen av lederskap. Bevisstheten rundt de endringer i korrupsjonslovgivningen som nylig er gjennomført er økt, og kommunens etiske retningslinjer har vært inngående drøftet. Disse etiske reglene ble nylig endret (by.sak 33/07) og inneholder nå bl.a. regler for varsling (vedlegg 2). Arbeidet for å høyne beredskapen mot misligheter er ikke avsluttet, og det er blant annet et pågående tverretattlig prosjekt under ledelse av kemner- og økonomisjefen for å videreutvikle og dokumentere kommunens internkontrollsystem.

Rådmannen mener de fleste av departementets forslag er gode, spesielt de forslag som sikrer åpenhet i beslutningsprosesser. Rådmannen mener imidlertid det skal sterke argumenter til for at staten gjennom regelendring skal redusere kommunestyrenes frihet til selv å bestemme hvordan kommunens virksomhet skal organiseres.

Som redegjort for i sak 125/07 – Eierskap i selskaper, hvor forvaltning av selskaper som kommunen har eierandeler i ble drøftet, mener rådmannen at det ikke bør innføres regler som innskrenker kommunens anledning til selv å velge representasjon i selskapene. Departementet foreslår nå innskrenkninger blant annet gjennom å skjerpe habilitetsbestemmelsene og ved å definere innehavere av enkelte posisjoner som ikke valgbare til styrer.

Departementets argumentasjon mangler, etter rådmannens syn, en sannsynliggjøring for at endringene vil kunne forbedre kommunal selskapsforvaltning. Selv om det har vært episoder hvor styrene åpenbart har sviktet sin kontrollfunksjon, er det ikke gitt at denne kontrollfunksjonen ville vært bedre dersom for eksempel en ordfører hadde vært erstattet med en mer perifer folkevalgt eller utenforstående. Rådmannen har også vanskelig for å se at det kan være et stort omfang av episoder der ordførere eller andre sentrale folkevalgte i den kommunale beslutningsprosessen velger å ivareta selskapets eller andre kommuners interesser foran hensynet til egen kommune og egne innbyggere. I den grad dette gjøres er dette, etter rådmannens syn, også i strid med gjeldende habilitetsregler.

De foreslåtte endringene kan også føre til at styrene svekkes ved at de mister representasjon fra sentrale folkevalgte med helhetsansvar overfor velgerne for kommunens samlede tjenesteproduksjon. Rådmannen tror at det for eksempel kan være bra for en beslutning i et

kommunalt VAR-selskap at noen i styret har en posisjon hvor de skal forsvare nivået på det samlede VAR-gebyret mot innbyggerne. Det kan også være viktig at styrene har kompetanse om eierkommunenes tjenesteproduksjon og om folkevalgte beslutningsprosesser, herunder forståelse for den politiske dimensjonen av selskapets formål.

Enkelte kommuner, bla Oslo kommune, har allerede innført begrensninger i valgbarhet i samsvar med departementets anbefalinger. Rådmannen mener det er viktig at samtlige kommuner gjør slike vurderinger. Konklusjonene bør imidlertid kunne være ulike ettersom kommunene er svært ulike og har ulike rammebetingelser. Kommunene har også ulike erfaringer med sin forvaltning av selskaper.

Rådmannen mener det er svært viktig at formannskapet har en aktiv holdning til forvaltningen av selskapene, jfr. sak 125/07. I denne sammenheng er sammensetning av styrenes samlede kompetanse et sentralt element, herunder å sikre en god dialog med øvrige eierkommuner i interkommunale selskaper forut for slike valg.

For ordens skyld gjør rådmannen oppmerksom på at han selv har styreverv i VIV IKS, Vesar AS og Sandefjord Bredbånd KF.

På denne bakgrunn legger rådmannen saken frem med innstilling slik det fremgår av saksfremlegget.

Dokumenter i saken:

Vedlegg 1 Høring av forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren

Vedlegg 2 Etiske retningslinjer (Vedtatt av bystyret 31.05.2007, sak nr.33)

Vedlegg 1

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

1 Bakgrunn. Sammendrag av utredningen

1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet sender med dette på høring forslag til lov- og forskriftsendringer som springer ut av departementets arbeid med etikk i kommunesektoren. Fristen for å inngi uttalelse er 31. desember 2007. Forslagene er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* fra mars 2007 og av diskusjoner i Forum for etikk i kommunesektoren. Rapporten og annen informasjon om departementets arbeid med etikk i kommunesektoren finnes på www.regjeringen.no/krd.

En høy etisk standard oppstår ikke som følge av lovregler. Det kreves innsats, oppmerksomhet og samspill fra mange aktører og på mange nivåer for å sikre en høy etisk standard i kommunesektoren. Det er imidlertid et ansvar for departementet å påse at lover og forskrifter som departementet forvalter, inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner. Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. De forslagene til lov- og forskriftsendringer som departementet nå sender på høring, er ment som bidrag til større etisk oppmerksomhet, økt åpenhet og rolleklarhet i kommunene og fylkeskommunene. Det er grunn til å understreke at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard skjer i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Nasjonale rettsregler utgjør rammeverket rundt kommunal virksomhet, men kan aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk atferd. God etisk praksis i kommunal virksomhet er kommunenes eget ansvar.

*1.2 Generelt om etikk i kommunesektoren (fra St.prp. nr. 67 (2006–2007))**Velferds-Norge bygger på tillit*

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Dette er allmenne utfordringer som departementet mener at kommunene gjennom sin tradisjon for åpenhet og nærhet til innbyggerne, er godt rustet til å møte.

Etiske spørsmål må tas på alvor fordi det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. For det første henger tilliten til kommunene sammen med innbyggernes holdninger overfor sine folkevalgte. Svekkes tilliten mellom velgere og valgte, står lokaldemokratiet i fare. For det andre er tillit til kommunen en forutsetning for at innbyggerne opplever trygghet for at de vil få rettsriktige vedtak og gode tjenester når behovet melder seg. For det tredje er tillit nødvendig for at kommunen kan framstå som en troverdig partner for frivillige organisasjoner og næringsliv. Uten tillit i slike relasjoner, kan det være vanskelig for kommunen å ivareta sin rolle som samfunnsutvikler. For det fjerde er tillit til at spillereglene følges viktig i relasjonen mellom kommunen og dens leverandører. For det femte påvirker innbyggernes grad av tillit til kommunen den stolthet kommunalt ansatte føler for arbeidsplassen sin. Stolthet over arbeidet og arbeidsplassen påvirker den enkeltes motivasjon

og bidrar i seg selv til å skape gode holdninger. Stolthet over arbeidsplassen kan også bidra til en kultur hvor det blir reagert på uetiske handlemåter. At spillereglene er klare og følges internt og at kontrollsistemene er gode, skaper grobunn for tillitsfullt samspill mellom kolleger og enheter i kommunen. Allmennhetens tillit til at kommuner har høy etisk standard i sin virksomhet, kan også medvirke til at kommunesektoren klarer å tiltrekke seg arbeidskraft. Til sammen kan disse forholdene bidra til god kvalitet på tjenestene.

Tillitsnivået i samfunnet kan sies å være én av våre mange ressurser i Norge, som det er viktig å ta vare på. Tillitssvikt i én kommune kan ramme hele kommunesektoren. På samme måte kan tillitssvikt i én del av offentlig forvaltning ramme hele forvaltningen. Offentlig sektor har en spesiell rolle i samfunnet som forvalter av fellesskapets myndighet og ressurser. Derfor bør offentlig sektor ha høye ambisjoner med hensyn til etisk standard i sin virksomhet. Kommunene utgjør en stor del av offentlig sektor, og det er derfor en målsetting at kommunene skal stå som et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og når det gjelder arbeidet mot misligheter og uetiske forhold.

Tillit og ansvar

Kommunene har, og skal ha, stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette er et grunnleggende prinsipp som er nedfelt i kommuneloven av 1992. Prinsippet om frihet til å organisere sin virksomhet har sin begrunnelse i flere forhold. For det første gir fraværet av statlige bindinger på den kommunale organiseringen større handlingsrom for lokalpolitikken. For det andre gir friheten mulighet til å finne løsninger som passer med lokale ressurser og behov. Dermed sikres samlet sett større grad av effektivitet enn om staten skulle gi anvisninger på organisering som ikke nødvendigvis ville passe i alle kommuner.

Med denne friheten til å organisere sin virksomhet, følger også ansvar. Folkevalgte i kommunene har et ansvar for å sørge for at kommunen er organisert slik at oppgavene løses på best mulig måte. I tillegg gir friheten til å organisere sin virksomhet både folkevalgte og ledere i kommunene ansvar for å innrette internkontroll og revisjon i forhold til de særlige risikofaktorene i den organisering som velges.

Internkontroll og revisjon kan bidra til å forebygge og avdekke misligheter og uetiske forhold. Administrasjonssjefen har etter kommuneloven § 23 ansvar for internkontroll i ledelseslinjen, blant annet når det gjelder forvaltning av penger, delegerte fullmakter og offentlig myndighet. Kommunestyret skal gjennom kontrollutvalg og revisjon ivareta sitt overordnede kontrollansvar. Kontroll og rapportering skaper rammer for at en organisasjon som er så kompleks som en kommune, kan fungere effektivt og bygge på tillit til de ansatte i hverdagen. Som hovedregel kan misligheter bare gjennomføres ved at gjeldende rutiner og bestemmelser blir satt til side. Dette understreker betydningen av at internkontroll og revisjon i kommunene tas på alvor av folkevalgte og administrasjon. Et viktig virkemiddel for å avsløre misligheter er ærlige og modige ansatte. Det er nylig vedtatt regler om varsling i arbeidsmiljøloven.

Høy etisk bevissthet og konkrete tiltak for kontroll og rapportering er avhengig av både administrativt og politisk lederskap. I den enkelte kommune har folkevalgte og ledere ansvar for utvikling av sunne etiske holdninger blant ansatte, ledere og folkevalgte. Ledelsens oppmerksomhet på etikk og innsats for å bygge en positiv intern kultur, er trolig det viktigste redskapet for å sikre kommunesektorens gode omdømme.

Valg av virkemidler

Kommunesektoren og de kommunalt ansatte holder generelt høy etisk standard i Norge. Gjennom oppslag i media de siste årene er det imidlertid skapt et bilde av en uheldig utvikling i kommunal sektor. Enkeltsakene har blant annet illustrert i hvilken grad kommuner kan være sårbare når ledere trår feil eller kontrollsystemer svikter. De illustrerer også at hele kommunesektorens omdømme kan svekkes av slike enkeltsaker. Dette har gitt oppmerksomhet til arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene. Det er dermed skapt en mulighet og en motivasjon for kommunene til enkeltvis og samlet å ta aktive grep og rydde opp i vanskelige, ubehagelige og til dels dultede forhold og forebygge i forhold til uheldige enkeltsaker i framtiden.

De mest sentrale aktørene i arbeidet mot misligheter og uetiske forhold i kommunene er kommunene selv. KS har også en helt sentral rolle som kommunenes interesseorganisasjon, og departementet er glad for at KS jobber aktivt og målrettet med problemstillingene rundt etikk i kommunesektoren. Også Kommunal- og regionaldepartementet har en rolle i dette arbeidet. For departementet er det viktig å bidra til å rette et skarpt og vedvarende søkelys på problemstillingene omkring etikk i kommunesektoren. Departementet vil også ta den etiske dimensjonen med i sitt koordinerende arbeid med regelverk og andre rammevilkår for kommunene.

Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis på visse områder i kommunal virksomhet. Det er et ansvar for regjering og Storting å påse at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til forvaltningsetiske dimensjoner. Et hensiktsmessig regelverk kan bidra til at enkeltpersoner og organisasjoner lettere finner fram til hvor de etiske grensene går i visse situasjoner. Regler som sikrer kontroll, revisjon, åpenhet og rolleklarhet kan bidra til å øke oppdagelsesrisikoen ved misligheter. Staten har et generelt ansvar for å påse at de rammer som kommunene skal operere innenfor er tidsriktige, og at de fremmer både brukerretting, rettssikkerhet, effektivitet, kvalitet og etisk atferd. Regelverket må utformes slik at det legges til rette for at kommunene kan ta det ansvaret de pålegges.

I arbeidet med statlig regelverk må en finne fram til hva det er mest hensiktsmessig at staten gir regler om og hva det er mest hensiktsmessig at kommunene selv finner lokale løsninger på. Det kommunalpolitiske utgangspunktet er størst mulig grad av rammestyring slik at kommunene får frihet til å finne løsninger ut fra lokale behov. Det er et relevant spørsmål om utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren kaller på sterkere statlig styring. For å besvare dette må det foretas en avveining mellom hensyn som taler for rammestyring og hensyn som taler for sterkere statlig hensyn. En kunne tenke seg at staten forsøkte å motvirke misligheter og uetiske forhold i kommunesektoren gjennom detaljerte regler. For eksempel kunne staten da fastsette rutiner for anvisning og fakturakontroll, stille krav om fagkompetanse for styremedlemmer i interkommunale selskaper, pålegge kommunene å utarbeide eierstrategier som skulle godkjennes av fylkesmannen osv. Slike detaljerte styringsgrep ville kommunene ha plikt til å følge opp. Problemene med slike styringsgrep er imidlertid mange. For det første ville det kunne frata kommunene selv opplevelsen av ansvar for å legge til rette for god internkontroll, for tilstrekkelig kompetanse i styrer og for dialogen mellom administrasjon og kommunestyre om eierstyringen. I slike situasjoner er det fare at det brer seg en tenkning om at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Et annet moment er at løsninger som utvikles lokalt for å løse et behov som oppleves lokalt, har bedre forankring og dermed trolig

større oppslutning enn løsninger som pålegges utenfra. For det andre ville slike statlige styringsgrep ikke være treffende i alle kommuner. Norge har 431 kommuner som varierer sterkt i størrelse og utfordringer. Hvis pålagte statlige reguleringer ikke gir gode løsninger lokalt, kan resultatet bli dårligere oppgaveløsning enn om staten ikke hadde brukt pålegg i det hele tatt. For det tredje kan gjennomføringen av statlige pålegg være ressurskrevende i kommunene. Nytt statlig regelverk rettet mot kommunesektoren må bygge på grundige vurderinger av om den aktuelle regel er nødvendig og om den vil gi ønsket resultat i alle kommuner. Detaljerte regler krever særskilt begrunnelse. Etter departementets vurdering gir utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren ikke grunn til å fravike det kommunalpolitiske utgangspunkt om rammestyring av kommunesektoren. Spesielt på dette området er lokalt arbeid og dermed fortsatt statlig rammestyring en forutsetning for å oppnå resultater over tid.

Lederskap og arbeidet i den enkelte kommune

Lederskap ble løftet fram i NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk*. Utredningen skulle besvare følgende spørsmål for statsforvaltningen: Hvordan er vilkårene for fenomener som «korrupsjonskultur» og «likegyldighetskultur» hos oss? Hva kan gjøres for å beholde og videreutvikle gode holdninger i statstjenesten? Følgende synspunkter har trolig fortsatt gyldighet, også for kommunesektoren, jf. NOU 1993: 15 side 28–29:

”I ledelse inngår en forpliktelse til å arbeide aktivt for å fremme en god forvaltningskultur. Det er et lederansvar å finne frem til og ta opp uønskede og nedbrytende forhold i organisasjonen og forsøke å få dem endret til det bedre.

Lederen kan vanskelig tvinge folk til å oppføre seg slik lederen ønsker. Etske regler som kombineres med sanksjonsmuligheter ved overtredelse, kan selvsagt endre atferden. Men trolig er de mer langsiktige holdningsskapende tiltak mer virkningsfulle – og riktige.

En autoritær lederstil som bygger på negative virkemidler for å fremme ønsket atferd, kan lett gi uønskede resultater. (...) En trygg bedriftskultur kjennetegnes først og fremst av åpenhet, romslighet og tillit. (...)

En leder som inviterer til meningsutveksling med og medinnflytelse fra de ansatte, har de beste forutsetningene for å skape forståelse for etikkens betydning i virksomheten. Gjennom slik ledelse legges også grunnlaget for å høyne det etiske bevissthetsnivået i virksomheten.

God etisk atferd er langt mer enn et spørsmål om å følge regelverket til punkt og prikke. Det er tale om å skape organisasjonsbetingelser hvor både den enkelte ansatte og ledelsen kan løse problemer, spesielt der lov- og regelverk ikke gir oss svar.”

Det er positivt at kommuner utarbeider og ajourfører sine etiske retningslinjer. Slike retningslinjer kan gjøre det tydelig for folkevalgte, ansatte og innbyggere hvilke verdier kommunen vil bygge sin virksomhet på. KS har gitt et verdifullt bidrag blant annet med sin prosessveileder *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen – Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?* Slike retningslinjer kan bidra til å finne løsninger på vanskelige etiske utfordringer. Og gjennom arbeidet med å utarbeide etiske retningslinjer kan og bør hele kommuneorganisasjonen bli involvert. Dette bidrar til kunnskap,

bevisstgjøring og forankring i organisasjonen – hvilket er en viktig effekt av etiske retningslinjer.

Samtidig kan det være på sin plass å advare mot overdreven tro på i hvilken grad etiske retningslinjer i enkeltkommuner i seg selv kan bidra til at vi unngår at noen kommer i eller skaper uheldige situasjoner. For det første er det opplagt at den som har et ønske om å skaffe seg goder på urettmessig måte, for eksempel gjennom underslag, neppe vil forandre forsett fordi vedkommende må bryte de etiske retningslinjene i tillegg til straffeloven. For det andre er det ikke alle steder at etiske retningslinjer blir utarbeidet på en måte som involverer alle ansatte og folkevalgte. Mange retningslinjer blir ikke regelmessig ajourført. I slike situasjoner kan den enkeltes forståelse og forpliktelse overfor de etiske retningslinjene være tilfeldig. Da kan en ikke vente at retningslinjene vil bli lagt til grunn når etiske utfordringer er i ferd med å kunne oppstå. For det tredje har etiske retningslinjer den begrensning at de ikke kan gi anvisning på løsningen i alle situasjoner hvor etiske utfordringer kan oppstå.

Etiske retningslinjer forutsetter at den enkelte ansatte eller folkevalgte reflekterer selv omkring hva som vil være riktig handlemåte i konkrete situasjoner. Den som ikke supplerer etiske retningslinjer med egne refleksjoner, kan gjøre den feilen at hun eller han tror det er fritt fram til å gjøre som en vil hvis den konkrete situasjonen hun eller han er oppe i, ikke er direkte omtalt. Det er imidlertid ikke slik, verken innenfor etikken eller jusen, at alt som regelgiverne ikke har tenkt på å forby, er tillatt. Etiske retningslinjer er egnede verktøy for å skape gode holdninger og gode praksis, men krever kontinuerlig oppmerksomhet på at den enkelte må tenke videre selv og ta ansvar i de konkrete situasjonene hun eller han kommer i.

KS arbeider hardt og fokusert for å styrke og videreføre kommunal sektors arbeid med å sikre tillit og godt omdømme blant innbyggerne. Dette er en av KS' hovedprioriteringer og organisasjonen har blant annet utarbeidet veiledere omkring etikk, bestilt forskning på området og innarbeidet temaet i folkevalgtopplæringen. KS sendte høsten 2006 ut en sterk anmodning til medlemmene om at både folkevalgte og nøkkelpersoner i administrasjonen i kommunene skulle registrere verv, økonomisk virksomhet og annet som har betydning for deres arbeid. KS tilbyr kommunesektoren et web-basert register hvor folkevalgte og ansatte kan registrere sine styreverv og økonomiske interesser. Registreringen vil være frivillig, og opplysningene vil være tilgjengelig for allmennheten på www.styrevervregisteret.no. KS har også opprettet Kommunesektorens etikkutvalg som skal gi råd til kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper samt KS' styrende organer og administrasjon. Utvalget skal ha fokus på problemstillinger og utfordringer knyttet til etikk i kommunesektoren og bidra til å sette relevante etiske problemstillinger på dagsorden, både i forhold til medlemmene spesielt og samfunnet generelt.

Gjennom de mange aktivitetene i regi av KS og i enkeltkommuner blir det etter departementets vurdering tydelig at kommunesektoren er i stand til å ta det ansvaret kommunene har for å arbeide mot misligheter og uetiske forhold.

Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren

Departementet har høye ambisjoner for kommune-Norge. I dette inngår å bidra på de områdene hvor departementet har ansvar, til høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også til kommunenes gode omdømme. Aktiviteten fra departementets side må tilpasses slik at den støtter opp om relevante aktiviteter som foregår i enkeltkommuner og i regi av KS

og andre organisasjoner. Departementet vil ta sitt ansvar for regelverket og rammevilkårene for kommunesektoren, men som det er vist ovenfor, kan nasjonalt regelverk aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk atferd.

Kommunal- og regionaldepartementet inviterte i august 2006 utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i Forum for etikk i kommunesektoren. Med forumet ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren. Forumet har hatt tre møter, og har bidratt med innspill til departementets øvrige aktivitet.

Departementet ser det som verdifullt at det gjennom Forum for etikk i kommunesektoren er etablert dialog mellom de sentrale aktører og organisasjoner i kommunesektoren om etiske spørsmål. Blant annet gjennom forumet har departementet fått informasjon som tyder på at etikk løftes og settes på dagsorden i kommunene, næringslivet og arbeidslivets organisasjoner.

Som ansvarlig for de rettslige rammene for kommunene, så departementet behov for å få en oversikt over regler av betydning for etiske forhold i kommunene. Det var også behov for et grunnlag for å se på hvilke regler som burde vurderes nærmere med sikte på lovendringer for på den måten å bidra til høyere etisk standard i kommunene. Det ble derfor i august 2006 nedsatt en administrativ arbeidsgruppe som skulle kartlegge reglene av betydning for etiske forhold i kommunene. Arbeidsgruppen skulle spesielt se på kommuneloven, forvaltningsloven (særlig habilitetsreglene) og lov om interkommunale selskaper. Gruppen har vært ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet og KS har også deltatt i gruppen. Arbeidsgruppen skulle særlig fokusere på følgende problemstillinger:

- Rolleklarhet i kommunene, særlig i forbindelse med selskapsorganisering av kommunal virksomhet
- Valgbarhet og godtgjøring knyttet til blant annet styreverv i kommunale selskaper og kommunale foretak
- Egenkontrollen i kommunene, særlig kontrollutvalgets uavhengighet og administrasjonssjefens internkontroll
- Åpenhet og gjennomsiktighet i kommunene og kommunal virksomhet.

Den interdepartementale arbeidsgruppen la 15. mars 2007 fram rapporten Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv. Departementet er i gang med oppfølgingen. Forum for etikk i kommunesektoren vil bli trukket inn. Det tas sikte på å sende ut et høringsnotat høsten 2007.

Et langsiktig arbeid

Gjennom arbeidet med å vurdere og eventuelt endre regler, vil departementet bidra til at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til den forvaltningsetiske dimensjonen.

Forum for etikk i kommunesektoren samler et bredt spekter av kompetanse og ressurser, og departementet vil i det videre arbeidet i forumet ha oppmerksomhet mot å fange opp ideer og forslag til tiltak som kan bidra til høy etisk bevissthet i kommunesektoren og til å hindre

misligheter og uetisk forhold. Forumet gir en unik mulighet for i dialog å finne fram til måter å møte utfordringene på.

Samtidig som vi bør kunne ha forventninger til virkningene av eventuelle nye regler, er det etter departementets vurdering grunn til igjen å understreke at det viktigste arbeidet for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren skjer i den enkelte kommune. Det er videre grunn til å understreke at holdningsskapende arbeid er viktig og at det krever langsiktighet. Betydningen av å arbeide langsiktig med holdningsskapende arbeid, ble framhevet i NOU 1993:15 *Forvaltningsetikk*. Synspunktene her kan trolig være nyttige i det arbeidet skal finne sted i kommunene framover, jf. NOU 1993: 15 side 34:

”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 at forvaltningsetikken skal gis gode vekstvilkår.

Vi tror at det holdningsskapende arbeidet drives best når man satser på åpen drøftelse av problemstillinger av etisk karakter i virksomheten. Vi vil derfor anbefale at det satses bevisst på å utvikle en virksomhetskultur som legitimerer og endog oppmuntrer til slike frilynte drøftelser. Det er i dialog med andre at meninger brytes og egne verdier og normer blir satt på prøve. Trolig vil en slik åpenhet også skape et godt grunnlag for tillit og trygghet i organisasjonen.

Kulturer som etterstreber lukkede, ekskluderende miljøer i organisasjonen for å oppnå individuelle fordeler, vil ha mindre mulighet for å utvikles og trives hvis lederen og andre viser evne til å umuliggjøre slik atferd gjennom et åpent organisasjonsmiljø. Forsøk på manipulasjon og fordekte beslutninger av organisatorisk eller personalmessig karakter, vil få dårlig vekstvilkår dersom lederen er i stand til å utvikle en sunn og åpen virksomhetskultur.”

1.3 KS' veiledningsmaterieell om etikk i kommunesektoren

Departementet anbefaler kommunene og fylkeskommunene å gjøre seg kjent med veiledningsmateriellet som KS har utarbeidet omkring etikk i kommunesektoren. KS' veiledere gir folkevalgte og ledere i kommuner og fylkeskommuner et godt utgangspunkt til å reflektere over egen praksis, egen organisasjon og behovet for videre arbeid i internt. Departementet vil særlig framheve følgende publikasjoner:

- *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen* (prosessveileder) (2006)
- *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i selskapet* (prosessveileder) (2006)
- *Varsling – Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner* (2007)
- *Varslingsveileder for bedriftene* (2007)

1.4 Internasjonalt arbeid med etikk i lokal og regional forvaltning

To institusjoner anses som hovedaktører når det gjelder etisk standardsetting for lokalt og regionalt styringsnivå i Europa og globalt. Europarådet fokuserer på implementering av etikk som metode i kampen mot korrupsjon på lokalt og regionalt styringsnivå, mens OECD fokuserer på forskning og anbefaling av tiltak overfor lokal og regional styringsnivå.

Europarådets arbeid med etikk har blant annet bestått i konferanser og en håndbok rettet mot lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.coe.int. Håndboken (2004) gir et sett med veiledning på følgende områder:

- Rettigheter og plikter for folkevalgte på lokalt nivå.
- Finansiering av politiske partier, politiske organisasjoner og individuelle kandidater på lokalt nivå.
- Kontroll og revisjon av lokale myndigheter.
- Rettigheter og plikter for tjenestemenn på lokalt nivå.
- Åpenhet, tilgang til informasjon og administrative prosedyrer hos lokale myndigheter.
- Offentlige anskaffelser og lokale myndigheters forhold til privat sektor.

OECD har avholdt konferanser og utgitt flere publikasjoner om etikk i lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.oecd.org. OECDs publikasjoner berører blant annet følgende temaer:

- Oppbygging av tillit til det offentlige, etiske tiltak i OECDs medlemsland. *Public Management Policy Brief No. 7 Sep. 2000* gir oversikt over hovedresultater i OECDs etikkundersøkelse.
- Myndighetenes troverdighet. *Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries* (2000) gir sammenlignende informasjon om etiske standarder i OECD medlemsland for å oppmuntre til gjensidig læring og utvikling av moderne etikkstrategier.
- Håndtering av Interessekonflikter i offentlig sektor. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A toolkit* (2005) gir praktisk hjelp for at tjenestemenn kan gjenkjenne problematiske situasjoner og hjelpe dem slik at deres integritet og omdømme ikke blir kompromittert.
- Kartlegging av integritet i offentlig sektor. *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005) gjennomgår styrker og svakheter ved ulike kartleggingsmetoder.
- Kartlegging av gode praksiser for integritet i offentlige anskaffelser. *Mapping out Good Practices for Integrity in Public Procurement – Draft report* (2006) definerer et rammeverk for å styrke integriteten i offentlig anskaffelser.
- Integritet i offentlige anskaffelse. *Integrity in Public Procurement* (2007) fokuserer på gode praksiser, dvs. konkrete tiltak som aktører kan bruke i det daglige arbeidet for å styrke integriteten og for å motstå korrupsjon i offentlige anskaffelser.

1.5 Sammendrag av forslagene

1.5.1 Etikkdimensjonen i kommuneloven (kapittel 2)

Departementet foreslår å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Det foreslås videre at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten.

1.5.2 Egenkontrollen i kommunene (kapittel 3)

Departementet foreslår at den som reviderer for kommunen gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn.

I kapittel 3 drøftes kontrollutvalgets og revisors uavhengighet samt revisjon av kommuner og fylkeskommuner. Departementet konkluderer med at det ikke er behov for lovendringer.

På ett punkt ber departementet om synspunkter særlig fra kommuner og fylkeskommuner som er parlamentarisk styrte. Ved parlamentarisk styreform kan en rett for mindretallet i kontrollutvalget til å kreve granskning være mer nærliggende enn i en formannskapsmodell, se nærmere punkt 3.4.2. Hva er erfaringene fra virksomheten i kontrollutvalget med hensyn til flertalls- og mindretallskonstellasjoner, særlig om flertallet i kontrollutvalget motsetter seg berettiget granskning?

1.5.3 Habilitet for ledere og styremedlemmer mv. i offentlig eide selskaper. Valgbarhet for ordfører m.v. (kapittel 4)

Departementet foreslår å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. 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.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper. Det bes også om synspunkter på om tilsvarende valgbarhetsbegrensning bør innføres for medlem av kommune- og fylkesråd.

1.5.4. Valgbarhet i kommunale foretak (kapittel 5)

Departementet foreslår at administrasjonssjefen, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak.

1.5.5 Åpenhet og lovlighetskontroll (kapittel 6)

Departementet foreslår at vedtak om å lukke møter og vedtak om habilitet, skal kunne lovlighetskontrolleres særskilt, jf. kommuneloven § 59.

Departementet foreslår at det ved vedtak om lukking av møter og vedtak om habilitet skal protokollføres hvilke(t) hjemmelsgrunnlag vedtakene bygger på.

1.5.6 Godtgjøring (kapittel 7)

Departementet foreslår at det gis regler som regulerer hvem som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak og interkommunale selskaper. Dette er ikke uttrykkelig regulert i dag. Det foreslås at godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak fastsettes av kommunestyret og at godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.

Departementet foreslår at regnskapet for kommunale foretak og interkommunale selskaper i note til regnskapet skal opplyse om ytelser og lån til de enkelte ledende ansatte og medlemmer av styret, jf. regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32. Kravet vil omfatte alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges.

1.5.7 Suspensjon av folkevalgte (kapittel 8)

Kommunelovens suspensjonsbestemmelse åpner ikke for suspensjon i tilfeller hvor noen er tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffeloven kapittel 10, jf. § 15 nr. 3. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg.

Departementet er av den oppfatning at kapittel 10 bør inn som en del av det som kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. At dette ikke har vært rettstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

1.5.8 Forslag fra arbeidsgruppen som ikke krever lov- eller forskriftsendring

Arbeidsgruppen bak rapporten *Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv* kom med enkelte forslag som ikke krever lov- eller forskriftsendringer. Departementet vil her orientere om oppfølgingen av disse forslagene

Arbeidsgruppen viste til at det i liten grad finnes oversikter over kommunenes ressursbruk på kontroll og revisjon. Arbeidsgruppen anbefalte at det burde utredes nærmere om det er ønskelig og ev. hvilke muligheter en har for å etablere systemer for registrering av ressursbruk på kontrollutvalg og revisjon (herunder forvaltningsrevisjon), for eksempel i KOSTRA. Departementet viser til at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet på kontroll- og tilsynsarbeidet. Opplysninger om ressursbruken kan imidlertid si noe om prioriteringen og intensiteten når det gjelder kontroll og tilsyn. Ressursbruk kan særlig ha sammenheng med hvilke muligheter kontrollutvalg og revisor har til å sette i verk forvaltningsrevisjonsprosjekter. På denne bakgrunn vil departementet følge dette forslaget opp i KOSTRA-sammenheng.

Arbeidsgruppen viste til at kunnskapen om de skadelige effektene på markedet ved krysssubsidiering og hvordan slik subsidiering kan forhindres, er vanskelig tilgjengelig, og kunnskapen kan forbedres. Arbeidsgruppen anbefalte derfor at det skulle utarbeides veiledende retningslinjer eller beste praksis som kan bidra til å hindre konkurransevridende krysssubsidiering. Fornyings- og administrasjonsdepartementet jobber med en ny en veileder for regelverket om offentlig støtte med sikte på ferdigstilling september 2007. Denne veilederen vil ha et eget kapittel om krysssubsidiering. Veilederen vil kort beskrive problemet med krysssubsidiering og skissere tiltak for å hindre krysssubsidiering.

1.5.9 Forslag som vil bli utredet senere

Departementet vil på et senere tidspunkt komme tilbake med en full gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne eller lukkede møter. Etter departementets vurdering vil det være mest hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om åpne og lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper når disse har forvaltningspregede oppgaver i sammenheng med en alminnelig revisjon av reglene om møteoffentlighet i folkevalgte organer

Vedlegg 2

Etiske retningslinjer (Vedtatt av bystyret 31.05.2007, sak nr.33)

1. Målsetting

Sandefjord kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet. Både folkevalgte og medarbeidere har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Som forvaltere av samfunnets fellesmidler stiller kommunen høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdninger i sin virksomhet for kommunen.

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til de vedtak som er truffet.

Folkevalgte og medarbeidere skal være bevisste på at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De skal aktivt ta avstand fra og unngå enhver uetisk forvaltningspraksis.

2. Gaver og annen oppmerksomhet

I forbindelse med forhandlinger, saksforberedelser og vedtak skal folkevalgte og medarbeidere ikke motta noen form for personlige fordeler og ytelser som er eller kan oppfattes til å være av en art som kan påvirke dem i deres handlinger. Dette gjelder gaver, reiser, hotellopphold, rabatter, lån, honorarer, provisjoner og lignende.

Det er heller ikke anledning til å motta gaver, blomster og lignende som har en verdi større enn kr 350 (i 2007-kroneverdi).

Kommunens folkevalgte og medarbeidere har ikke anledning til å benytte seg av kommunens innkjøpsordninger.

Ved tilbud om gaver og lignende som har et omfang som går ut over disse retningslinjene, skal nærmeste leder kontaktes. Mottatte gaver skal returneres avsender sammen med et brev som redegjør for kommunens regler om dette.

Vanlige former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det. Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen.

3. Personlige interesser

Kommunens folkevalgte og medarbeidere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom en medarbeiders personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak som en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med nærmeste leder.

Eksempel på slike mulige interessekonflikter kan være:

- Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.
- Verv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære- og andre sosiale forbindelser.

4. Åpenhet og varsling

Åpenhet er et fremtredende prinsipp i kommunens forvaltning. Åpenhet er en forutsetning for motivasjon, tillit og trygghet. Med en åpen bedriftskultur legges det til rette for at ledere, tillitsvalgte og medarbeidere forstår de veivalg som tas og at velment kritikk kommer frem slik at bedre beslutninger kan tas.

Medarbeidere har rett og plikt til på en forsvarlig måte å varsle om forhold i kommunen som anses kritikkverdige eller uholdbare. Som eksempler kan nevnes brudd på lovverk og kommunens interne retningslinjer, håndtering av farlige produkter, korrupsjon, mobbing og diskriminering, underslag eller ved fare for liv og helse. Det anses forsvarlig å ta opp kritikkverdige forhold med leder, verneombud, fagforening, tilsynsmyndigheter, HMS-tjenesten eller personalavdelingen. Hvis dette ikke fører frem, eller hvis man ikke ønsker å ta forholdet opp med ovennevnte instanser, skal det tas opp med kommuneadvokaten.

Ethvert varsel medfører undersøkelsesplikt. Varslerens identitet er en fortrolig opplysning, men varsleren må være oppmerksom på at det kan bli nødvendig å oppgi identiteten i forbindelse med en nærmere undersøkelse av saken. Den som blir varslet har også ansvar for å sørge for at saken følges opp og at varsleren får tilbakemelding.

Kommunen forplikter seg til ikke å foreta gjengjeldelse ovenfor medarbeidere som tar opp kritikkverdige forhold på en forsvarlig måte. Intern varsling vil i de fleste tilfeller anses som forsvarlig. Ledelsen har ansvar for at negative reaksjoner ikke forekommer, verken fra ledere eller fra kollegaer.

5. Privat bruk av kommunens utstyr

Kommunens medarbeidere har kun anledning til å bruke kommunens maskiner, biler og annet utstyr i samsvar med fastsatte retningslinjer. Retningslinjene er inntatt i kommunens personalhåndbok.

6. Fortrolige opplysninger og informasjon

Opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker i kommunen, må behandles fortrolig og ikke brukes til personlig vinning. All informasjon som gis i forbindelse med virksomhet i kommunen, skal være korrekt og pålitelig og gis en tydelig formulering.