

Kommunal og Regionaldepartementet
PB 8112 Dep
0032 OSLO

Oslo, 21.12.2007

Vår ref.
ROOK/15629

Deres ref.
07/2228-1MOP

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

Det vises til departementets brev og høringsnotat av 3. oktober 2007. Arbeidsgiverforeningen Spekter gir med dette sin uttalelse til departementets forslag.

1. Innledning

Spekter vil innledningsvis gi sin tilslutning til departementets generelle vurdering av etikkens viktige betydning. Departementet peker på at høy etisk standard ikke oppnås gjennom lovverk alene. Det er et syn Spekter 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 åpen og positiv intern kultur med fokus også på å beherske vanskelige beslutninger og kryssende hensyn, vil være det viktigste verktøyet for å legge til rette for gode beslutninger, skape tillit og godt omdømme.

Departementet stiller i innledningen spørsmål om utfordringene knyttet til etikk i kommunesektoren kaller på sterkere statlig styring. En sterkere statlig styring ville etter Spekters syn 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. Etter Spekters mening er den beste måten å skape høy etisk standard i kommunene at man lokalt har et bevisst forhold til rolleklarhet og at de etiske standardene legges til grunn ved utforming av lokal organisasjonskultur, i lederroller og beslutningsprosesser.

Spekter mener at det er viktig at det skapes åpenhet rundt hvilke roller personer i kommunesektoren har, og at kravet til rollerenhet må veie tungt som premiss for utformingen av reguleringen innenfor dette feltet. Dette er viktig for å hindre at ansatte og tillitsvalgte i kommunesektoren blir brakt i situasjoner hvor kryssende interesser kan gjøre det vanskelig å treffe gode og moralsk forsvarlige beslutninger.

2. Merknader til de konkrete forslagene

2.1. Etikkdimensjonen i kommuneloven

2.1.1. Formålsbestemmelsen

Spekter 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 Spekter 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. Spekter støtter vektleggingen av omdømmeperspektivet og er derfor enig i forslaget.

2.2. Revisors rett til innsyn hos kommunens private avtaleparter

Spekter 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. Spekter 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.

Spekter 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. Spekters kommentarer til de ulike forlagene omtales nedenfor.

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

Spekter 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. Spekter er enig med departementet i at dette kan være med på å svekke tilliten til den offentlige saksbehandlingen. Spekter 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.

Spekter vil peke på at det ikke nødvendigvis vil være en interessekonflikt at en tjenestemann eller en folkevalgt forbereder eller fatter 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 Spekter forslaget om å fjerne unntaket fra forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

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 Spekter 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

Spekter 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. Spekter peker på at en opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6

første ledd bokstave vil være med på å begrense adgangen til rollekombinasjoner, og kan medføre mer bevisstgjøring omkring rolleklarhet. Forutsatt at unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstave blir vedtatt, kan ikke Spekter se grunnlag for å begrense valgbarheten til ordførere, varaordførere og kommune- og fylkesråd.

2.4. Valgbarhet i kommunale foretak

Da administrasjonssjefen og 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 Spekter enig i departementets vurdering av at det kan oppstå uheldig rolleblanding ved at disse personene kan velges som styremedlem i et kommunalt foretak i egen kommune. Spekter 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. Spekter støtter på dette grunnlag departementets forslag.

2.5. Åpenhet og lovlighetskontroll

2.5.1. Særskilt lovlighetskontroll av lukningsvedtak

Spekter 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. Spekter mener imidlertid at det er viktig at det folkevalgte organ, som har best kunnskap om saken, selv avgjør når det foreligger tungveiende grunner som tilsier at møter skal lukkes.

Spekter 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 iverksettelse 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.

Spekter mener argumentene for å innføre lovlighetskontroll i forhold til lukningsvedtak er vagt begrunnet når selve lovlighetskontrollen ikke vil ha noen effekt for selve vedtaket eller saksbehandlingen. En regel om lovlighetskontroll vil også 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, samtidig som kommunen må forberede saken for to lovlighetskontroller.

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

Et annet spørsmål som dukker opp i denne sammenhengen er om fylkesmannen er bundet av sitt standpunkt i lovlighetskontrollen av lukkingsvedtaket 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 lukkingsvedtak.

Departementet har varslet en gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne og lukkede møter. Spekter synes det er naturlig at vurderingen av lovlighetskontroll av lukkingsvedtak 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 lukkingsvedtak 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. Spekter er som nevnt vedrørende lovlighetskontroll for lukkingsvedtak, 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. Spekter synes dette er et fornuftig forslag selv om en ikke støtter forslagene om lovlighetskontroll av selve lukkings- og habilitetsvedtakene. Spekter 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.

Spekter støtter departementets forslag, og synes at det er fornuftig å få klare lovbestemmelser om det. Spekter 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.

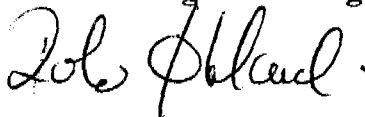
Departementet foreslår videre å innføre en plikt til å redegjøre for ytelser til ledende personer og medlemmer i styrene i kommunale foretak og interkommunale selskaper i regnskapene etter mønster fra regnskapsloven. Spekter mener dette er et fornuftig forslag.

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 fusk og uregelmessigheter ved stemmegivning og valg, jf. straffelovens kapittel 10. Spekter støtter departementets forslag.

Med vennlig hilsen

For Arbeidsgiverforeningen Spekter



Rolv Økland