

Saksframlegg

HØRING- FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN
OM ROLLEKLARHET MV I KOMMUNESEKTOREN

Arkivsaksnr.: 07/44772

Forslag til vedtak/innstilling:

Formannskapet slutter seg til de konklusjoner som fremgår av saksfremstillingen og anser dette som kommunens høringsuttalelse i høring på forslag til endring av kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv i kommunesektoren.

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 15.01.2008
Sak: 4/08

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 07/44772
Tittel: **HØRING- FORSLAG TIL ENDRINGER I KOMMUNELOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN OM ROLLEKLARHET MV I KOMMUNESEKTOREN**

Behandling:

Behandling i møte 08.01.2008:
Ordfører Rita Ottervik (Ap) foreslo saken utsatt.

VEDTAK:

Saken utsatt til 15.01.2008

Behandling i møte 15.01.2008:

Knut Fagerbakke (SV) foreslo på vegne av Ap, SV og Sp:
Tilleggsforslag til pkt. 3 om habilitet mv (jfr punkt 1.5.3)

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper.

Trondheim kommune mener det ikke bør innføres slike begrensninger.

Votering:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt
Forslaget fremmet av Fagerbakke ble vedtatt mot 4 stemmer (2H, 1FrP, 1KrF)

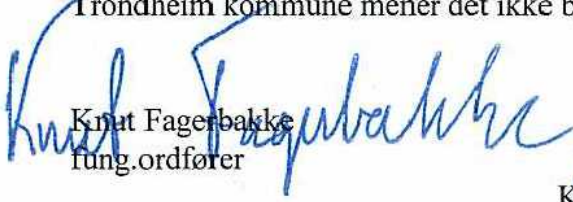
VEDTAK:

Formannskapet slutter seg til de konklusjoner som fremgår av saksfremstillingen og anser dette som kommunens høringsuttalelse i høring på forslag til endring av kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv i kommunesektoren med følgende tillegg:

Tilleggsforslag til pkt. 3 om habilitet mv (jfr punkt 1.5.3)

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper.

Trondheim kommune mener det ikke bør innføres slike begrensninger.


Knut Fagerbakke
fung. ordfører


Kari Aarnes

Saksutredning:

I. Innledning

Trondheim kommunen mottok 03.10.2007 en høring på forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv i kommunesektoren. 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.

Departementet presiserer at høy etisk standard ikke oppstår som følge av lovregler, men at det kreves innsats, oppmerksomhet og samspill fra mange aktører for å sikre en høy etisk standard i kommunesektoren. Gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunalvirksomhet og kan bidra til at enkeltpersoner og organisasjoner lettere finner frem til hvor de etiske grensene går i visse situasjoner. Departementet anfører at de forslagene som nå er sendt ut på høring er ment som bidra til større etisk oppmerksomhet, økt åpenhet og rolleklarhet i kommunene og fylkeskommunene.

Trondheim kommune reviderte i januar 2007 etiske retningslinjer og Trondheim kommunerevisjon har i årsskiftet 2006/2007 gjennomførte en forvaltningsrevisjon om håndtering av de etiske retningslinjene i Trondheim kommune. Revisjonsrapporten ble brukt som grunnlag for implementering av de nye etiske retningslinjer som ble vedtatt i bystyret i januar 2007. Trondheim kommune har også i samme forbindelse vedtatt en ordning som legger forholdene til rette for varslere i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-6. Det er opprettet et varslingskontor i november 2007 som kan i mot varsel om kritikkverdige forhold.

Det ble i de etiske retningslinjer stadfestet at den enkelte folkevalgt og ansatt plikter å gjøre seg kjent med de bestemmelser og instruksjoner som til enhver tid gjelder for vedkommendes verv/stilling, og har et personlig ansvar for å følge retningslinjene på beste måte.

II. Høringsuttalelsen

Hovedpunktene i lovforslaget er listet opp i høringens sammendrag (1.5) og følger som vedlegg. Høringen avgis gjennom kommentarer utarbeidet av juridisk ekspertise hos rådmannen og av Bystyresekretariatet til hvert av disse punktene.

1. Etikkdimensjon inn i kommuneloven (punkt 1.5.1 i høringsnotatet)

a) Departementet foreslår å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Hensikten med formålsbestemmelsen er å fastslå de sentrale hensynene som loven skal tjene; lokalt folkestyre, rasjonell og effektiv kommuneforvaltning og kommunesektoren som en integrert del i den totale samfunnsstyringen, samt bærekraftig utvikling. Det er viktig at allmennheten har tillit til at kommunene har høy etisk standard i sin virksomhet. Kommunene forvalter fellesskapets midler og tillit er avgjørende for at et lokaldemokrati skal fungere og for at innbyggerne skal oppleve trygghet for at de får korrekte vedtak og gode tjenester.

Trondheim kommune støtter forslaget om å fremheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Etikk må kunne sies å være sentrale hensyn som skal ivaretas i kommunene arbeid og Trondheim kommune anser dette som en naturlig del av kommuneloven. En utvidelse av formålsparagrafen sender et klart signal til kommunene om at det stilles krav til etisk atferd både hos folkevalgte og ansatte. Forslaget støttes.

b) Departementet foreslår også at kommunen skal rapportere i årsberetningen om planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Krav til årsberetning fremgår av kommuneloven § 48 nr 1 og i nr 5 fremgår noen grunnleggende krav

Trondheim kommune

til årsberetningen. En redegjøringsplikt om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard vil kunne bidra til en mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Trondheim kommune holder for øvrig på å utvikle kontrollrutiner som skal sikre at de etiske retningslinjene etterleves og lager samtidig rutiner for at etiske risikovurderinger gjennomføres minst annethvert år. Forslaget støttes.

2. Egenkontrollen i kommunene (punkt 1.5.2 i høringsnotatet)

Departementet foreslår at det ikke gis detaljerte regler i forhold til internkontroll i kommunene fordi kommunene varierer mye i størrelse og administrativ oppbygning.

Kommuneloven kap 12 inneholder bestemmelser om ” internt tilsyn og kontroll”

I følge kommunelovens § 76 er det kommunestyret som har det øverste tilsynsansvar i en kommune. Kommunestyret har plikt etter loven å etablere et kontrollutvalg som skal føre tilsyn på kommunestyrets vegne. Rådmannen har i henhold til kommunelovens § 23 nr 2 ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter etc og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Trondheim kommune er det stort fokus på etiske retningslinjer både i bystyret, kontrollkomite og hos rådmannen som alle er ansvarlige for internkontrollen i Trondheim kommune. Trondheim kommune er enig i at mer detaljerte regler her vanskelig vil kunne treffe behovet i alle kommuner. Forslaget støttes.

3. Habilitet for ledere og styremedlemmer i offentlige eide selskaper (punkt 1.5.3)

Departementet foreslår å endre forvaltningsloven § 6 (sletting vist ved parentes og kursiv):

” En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak.....

”når han leder eller han en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap, *(som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en)* forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken”

Reglene om habilitet skal sikre upartiske avgjørelser, men også bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til forvaltningen.

Begrunnelsen for hovedreglen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e – om inhabilitet ”*når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken*” er at personer med spesiell tilknytning til selskaper kan identifisere seg med selskapet slik at det kan bli tvil om vedkommendes upartiskhet. Ved at rollekombinasjoner unngås, styrkes tilliten til at vedkommende er upartisk og dermed også tilliten til organisasjonen generelt.

Når det gjelder unntaksbestemmelsen for offentlig eide selskaper ble det underforstått da bestemmelsen ble gitt, at det ikke var samme mulighet for interessekonflikt mellom kommunen og det kommunalt eide selskapet fordi kommunen er eneinteressent i selskapet. Spørsmålet er om de hensynene har samme bærekraft i dag.

Departementet anfører at det har utviklet seg en styringsideologi som innebærer at selskapenes selvstendighet betones sterkere. Fristilling av virksomheter innebærer større krav til rolleklarhet. Det har også blitt økende oppmerksomhet mot styreansvaret og styremedlemmers særlige forpliktelser til å ivareta selskapers interesser i utøvelsen av sitt verv. Konkurransen mellom private og offentlige aktører har også blitt større gjennom konkurranseutsetting. Rollekombinasjoner gir

Trondheim kommune

også enkeltpersoner stor innflytelse. Oslo kommune og Staten har allerede vedtatt regler som hindrer rollekombinasjoner.

Forslaget vil medføre at personer med rollekonflikter i større grad må fratre som inhabile. Trondheim kommune har gode rutiner for å sikre habilitet og har etablert et forsiktighetsprinsipp som innebærer at ved tvil bør personen erklære seg inhabil. Dette fremgår av de etiske retningslinjer. Forsiktighetsprinsippet praktiseres også i forhold til styret i AS hvor kommunen er eiere og kommunale foretak når for eksempel revisjonsrapport om virksomheten er tatt opp som sak i bystyret. Vi ser likevel fordelene av en klar inhabilitetsregel på dette området. Det kan bidra til tydelighet både internt i kommunen og ovenfor byens innbyggere.

Kommunene kan fortsatt oppnevne folkevalgte i selskapenes organer, men disse må fratre i de tilfellene hvor selskapet er part i en sak som behandles i folkevalgte organer. Forslaget innebærer ingen endringer i forhold til kommunale foretak. For å kunne være part i en forvaltningssak må enheten være et selvstendig rettssubjekt. Forvaltningsloven § 6 bokstav e gjelder således fortsatt ikke for styremedlemmer i kommunale foretak. Forslaget støttes.

4. Valgbarhet i kommunale foretak (punkt 1.5.4 i høringsnotatet)

Departementet foreslår at rådmannen og dennes stedfortreder, og kommuneråd i parlamentaristisk styrt kommune, utelukkes fra å bli valgt til styre i kommunale foretak.

Styret i kommunale foretak velges av kommunestyret jf kommuneloven § 65 nr 3 og det er noen som er utelukket fra valg. Det fremgår i kommunelovens forarbeider at administrasjonssjefen normalt ikke skal være daglig leder i et kommunalt foretak (inst. S nr 144 (1998 – 1999 punkt 5.2))

Rådmannen har ikke instruksjonsmyndighet ovenfor foretakets daglige leder. Bakgrunnen for forslaget er at Rådmannen etter loven kan instruere et kommunalt foretak om å utsette en iverksettelse av en beslutning inntil kommunestyret har behandlet saken. Et styre i et kommunalt foretak er et folkevalgt organ. Rådmannen får på dette grunnlag mulighet til å overprøve en beslutning som er foretatt av et folkevalgt organ. Rådmannen har således anledning til å melde fra dersom en beslutning i foretaket kan få konsekvenser for kommunens øvrig virksomhet. Denne oppgaven vil vanskelig kunne bli ivaretatt på samme uavhengige måte dersom rådmannen sitter i styret. Samme hensyn gjelder for kommunaldirektørene som er rådmannens stedfortreder. Forslaget gjelder bare EGEN kommune.

Hovedformålet bak organisasjonsformen kommunalt foretak er for øvrig å gi deler av kommunal virksomhet større grad av fristilling fra de politiske beslutningsprosesser enn andre organisasjonsformer etter Kommuneloven. Dette taler også for at rådmannen ikke bør kunne velges til styret i kommunale foretak. Forslaget støttes

5. Åpenhet og lovlighetskontroll (punkt 1.5.5 i høringsnotatet)

Departementet foreslår at det åpnes for en særskilt lovlighetskontroll av vedtak om å lukke møter og av vedtak om habilitet. Lovlighetskontroll er et middel for å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å klage over lukningsvedtak og avgjørelse vedrørende habilitet og de er heller ikke gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven.

Det er vedtatt en ny offentlighetslov og meroffentlighetsprinsippet er svært sentralt i den offentlige forvaltning. Habilitet står helt sentralt når det gjelder utøvelsen av god forvaltningsskikk og mediasaker innefor kommunesektoren har i den senere tid satt fokus på alvoret ved regelbrudd.

Trondheim kommune

Trondheim kommune ser positivt på at det åpnes for at lukningsvedtak og vedtak om habilitet kan overprøves ved lovlighetskontroll.

Når møter lukkes med bakgrunn i forvaltningslov og offentlighetslov blir det i Trondheim kommune i dag påført i protokollen hvilke hjemmelsgrunnlag det henvises til.

Forslaget støttes.

6. Godtgjøring til styremedlemmer(punkt 1.5.6 i høringsnotatet)

Departementet foreslår at godtgjøring til styremedlemmer i kommunale foretak fastsettes av kommunestyre og godtgjøring til interkommunale selskap fastsettes av representantskapet. Fra 22.11.07 inngår slike godtgjøringer i kommunens godtgjøringsreglement, og forslaget er således allerede etterlevd av Trondheim kommune. Forslaget støttes.

7. Suspensjon av folkevalgt (punkt 1.5.7 i høringsnotatet)

I følge kommuneloven § 15 nr 3 kan folkevalgte suspenderes dersom de er siktet eller tiltalt for visse straffbare forhold dersom siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommune. Bestemmelsen i kommuneloven åpner imidlertid ikke for suspensjon i tilfeller hvor noen står tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffelovens kap. 10. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg:

”§105. Den, som ved Trusel, ved Ydelse af eller Løfte om nogen Fordel, ved løgnagtige Forespeilinger eller ved andre utilbørlige Midler søger at øve Indflydelse paa en andens Optræden eller Stemmegivning i offentlige Anliggender eller at afholde nogen fra at stemme, eller som medvirker hertil, straffes med Hefte indtil 3 Aar. Under særdeles formildende Omstændigheder kan Bøder anvendes.”

Trondheim kommune er enig med departementet at også forhold som omfattes av straffeloven kap 10 bør kunne medføre at folkevalgte suspenderes. Valg er selve grunnlaget for at folkevalgte får plass i kommunestyre og dersom dette har skjedd gjennom fusk og uregelmessigheter bør dette kunne medføre at den aktuelle folkevalgte suspenderes, også i de tilfeller hvor siktelsen eller tiltalen ikke knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen.

Konklusjon:

Det anbefales at formannskapet sluttet seg til konklusjonene under de enkelte høringspunkt, og at saksfremstillingen oversendes som formannskapets høring.

Ordføreren i Trondheim, 28.12.2007

Rita Ottervik
ordfører

Kari Aarnes
leder for Bystyresekretariatet

(tittel)

Vedlegg: Høringsbrev publisert 03.10.2007 og sammendragkapittelet fra høringsdokumentet.

