



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 17

(2008–2009)

---

Om lov om endringer i kommuneloven og  
svalbardloven (om tillitskapende  
forvaltning mv. i kommuner og  
fylkeskommuner)



## Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5			
1.1	Behovet for å legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner	5	4.2.4	Internkontroll .....	19
1.2	Høringen .....	6	4.2.5	To kontrolltyper .....	20
1.3	Lovendringsforslag. Sammendrag ....	8	4.2.6	Rapportering på ressursbruk på kontrollutvalg og revisjon	20
1.4	Problemstillinger i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring i denne proposisjonen	9	4.3	Kontrollutvalgets uavhengighet .....	20
1.4.1	Strengere habilitetsregler for ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper. Departementet vil komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt .....	9	4.3.1	Generelt .....	20
1.4.2	Møteoffentlighet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt .....	9	4.3.2	Særlig om kommunestyrets adgang til å velge nytt kontrollutvalg .....	23
1.4.3	Utvidet innsynsrett for revisor .....	9	4.3.3	Særlig om at flertallet i kontrollutvalget og lederen skal komme fra opposisjonen i kommunestyret .....	24
1.4.4	Valgbarhet til styret i kommunalt eide selskaper .....	10	4.3.4	Særlig om mindretallsrettigheter i kontrollutvalget .....	24
<b>2</b>	<b>En tillitskapende kommunal forvaltning (formålsbestemmelsen i kommuneloven)</b> .....	11	4.4	Revisors uavhengighet .....	27
2.1	Gjeldende rett .....	11	4.5	Departementets samlede vurdering. Arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner .....	29
2.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	11	<b>5</b>	<b>Avgjørelser om møteoffentlighet og habilitet (lovlighetskontroll)</b> ....	32
2.3	Høringsinstansenes syn .....	12	5.1	Innledning .....	32
2.4	Departementets vurderinger og forslag .....	12	5.2	Protokollering av hjemmelsgrunnlag for avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om inhabilitet ..	32
<b>3</b>	<b>Redegjørelseskrav i årsberetningen</b> .....	14	5.2.1	Gjeldende rett .....	32
3.1	Gjeldende rett .....	14	5.2.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	32
3.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	14	5.2.3	Høringsinstansenes syn .....	32
3.3	Høringsinstansenes syn .....	14	5.2.4	Departementets vurderinger og forslag .....	32
3.4	Departementets vurderinger og forslag .....	15	5.3	Lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og om habilitet .....	33
<b>4</b>	<b>Om egenkontrollen i kommunene</b> .....	17	5.3.1	Gjeldende rett .....	33
4.1	Innledning .....	17	5.3.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	34
4.2	Oversikt over reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll i kommunene	17	5.3.3	Høringsinstansenes syn .....	35
4.2.1	Kommunestyrets ansvar .....	17	5.3.4	Departementets vurderinger og forslag .....	37
4.2.2	Kontrollutvalget .....	17	5.4	Presisering vedrørende oppsettende virkning	39
4.2.3	Revisjon .....	18	5.4.1	Gjeldende rett .....	39
			5.4.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	39
			5.4.3	Høringsinstansenes syn .....	39
			5.4.4	Departementets vurdering og forslag .....	39

<b>6</b>	<b>Valgbarhet til styret i kommunale foretak</b> .....	41	9.3	Supplering til formannskap/fylkesutvalg .....	48
6.1	Gjeldende rett .....	41	9.4	Valg av kommuneråd/fylkesråd .....	49
6.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	41	9.5	Stemmetall ved valg av nemnder m.m.	49
6.3	Høringsinstansenes syn .....	41	<b>10</b>	<b>Departementets oppfølging av forslag som ikke krever endring i lov</b> .....	50
6.4	Departementets vurderinger og forslag .....	43	10.1	Godtgjøring .....	50
<b>7</b>	<b>Suspensjon av folkevalgte</b> .....	45	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	51
7.1	Gjeldende rett .....	45	<b>12</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget</b> .....	52
7.2	Departementets forslag i høringsnotatet .....	45	12.1	Kommuneloven .....	52
7.3	Høringsinstansenes syn .....	45	12.2	Svalbardloven .....	54
7.4	Departementets vurderinger og forslag .....	45		<b>Forslag til lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)</b> .....	55
<b>8</b>	<b>Endringer i svalbardloven</b> .....	47			
<b>9</b>	<b>Oppretting av feil og andre mindre endringer i kommuneloven</b> .....	48			
9.1	Valg av formannskap og fylkesutvalg .....	48			
9.2	Tidspunktet for valgbarhet ved valg av nemnder .....	48			



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 17

(2008–2009)

## Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 12. desember 2008,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

#### 1.1 Behovet for å legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som skal legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren og lovforslagene som fremmes her, har også sin bakgrunn i uheldige enkelthendelser i kommuner de siste årene. Departementet understreker at forslagene i denne proposisjonen ikke bygger på en forventning om at lovendringer *alene* kan hindre uheldige hendelser i framtiden, men gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. Det er et ansvar for regjering og Storting å påse at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer i forhold til den forvaltningsetiske dimensjonen. 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 rammene som kommunene skal operere innenfor er hensiktsmessige, og at de fremmer både brukerretting, rettssikkerhet, effektivitet, kvalitet og etisk atferd.

Samtidig som en bør kunne ha forventninger til virkningene av eventuelle nye regler, er det grunn til 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, slik det blant annet ble understreket i NOU 1993:15 *Forvaltningsetikk*. 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.

Departementet har fokus på arbeidet med å bidra til høy etisk standard i kommunal virksomhet. Internasjonalt deltar departementet i arbeidet med disse spørsmålene i regi av Europarådet, blant

annet med en representant i *Committee of experts on democratic participation and public ethics at local and regional level*.

I august 2006 satte departementet ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle kartlegge regler av betydning for etiske forhold i kommunesektoren. Arbeidsgruppens rapport ble lagt fram i mars 2007. Denne rapporten var utgangspunktet for høringsnotatet som denne proposisjonen bygger på.

Departementet 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. Diskusjonene i forumet viser at etikk er på dagsorden i kommunene, næringslivet og arbeidslivets organisasjoner. Departementet viser for øvrig til omtalen av departementets arbeid med disse spørsmålene i St.prp. nr. 67 (2006-2007) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)* kapittel 12 og St.prp. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009* kapittel 1.5.

Etter departementets oppfatning er det viktig at kommunenes egenkontroll utvikler seg i takt med utfordringene i kommunesektoren. Departementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal komme med forslag til tiltak lokalt og nasjonalt for å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene, se nærmere omtale i kapittel 4.5.

Gjennom de mange aktivitetene i enkeltkommuner og -fylkeskommuner og i regi av KS, blir det etter departementets vurdering tydelig at kommunesektoren er i stand til å ta det ansvaret den har for å arbeide mot misligheter og uetisk atferd. Departementet vil vise til følgende eksempler på en ønskelig utvikling i kommunesektoren:

- I rapporten *Kommunal organisering 2008* (Hovik og Stigen, NIBR 2008) framgår det at nesten 3 av 4 kommuner nå har etiske retningslinjer for sin virksomhet. Av disse har over halvparten oppdatert retningslinjene i løpet av de siste 2–3 årene. 15 av 17 fylkeskommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for fylkeskommunens virksomhet. Av disse har 10 oppdatert retningslinjene i løpet av de siste årene.
- KS har etablert et styrevervregister, som er åpent for kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper. Registeret åpner for at folkevalgte, ansatte og styremedlemmer i kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper som velger å knytte seg til registeret, kan registrere sine verv og økonomiske interesser. Opplysningene er åpne for allmennheten

gjennom [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no). KS opplyser at pr. 1. oktober 2008 var 1354 ansatte og 3224 folkevalgte registrert.

- 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.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har varslet at det vil legge fram en stortingsmelding om forvaltningspolitikken. Meldingen vil blant annet ta opp spørsmål rundt forvaltningens verdigrunnlag: demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Meldingen vil også omtale de særskilte kravene som stilles til lederskap og medarbeiderskap i forvaltningen. Kommunal- og regionaldepartementet ser at utfordringene i kommunal sektor kan stille seg annerledes enn i staten, men mener samtidig at det kan være god grunn for folkevalgte og ledere i kommunal sektor til å se nærmere på verdispørsmålene som tas opp i den kommende meldingen fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har også varslet at det vil legge fram en stortingsmelding om offentlige anskaffelser. I Norge foretar offentlig sektor innkjøp for over 250 milliarder kroner hvert år, og kommunal sektor står for en betydelig andel av dette. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive og samfunnstjenlige innkjøp, og at offentlige sektor gjennom sine innkjøp bidrar til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv. Kommunal- og regionaldepartementet viser til at regelverket om offentlige anskaffelser oppstiller visse rammer for hvordan anskaffelsesprosessen skal foregå, fra planleggingen av anskaffelsen til inngåelse av kontrakt. Dette regelverket er dermed et viktig verktøy for å sikre innbyggernes tillit til kommunale anskaffelsesprosesser. Fornyings- og administrasjonsdepartementet vil også omtale kommunale innkjøp i sin kommende stortingsmelding.

## 1.2 Høringen

I oktober 2007 sendte departementet ut et høringsnotat med forslag til endringer i kommuneloven, svalgbarloven og forvaltningsloven med hørings-

frist 31. desember 2007. Forslagene i høringsnotatet bygget på rapporten fra arbeidsgruppen som kartla regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv (mars 2007) samt diskusjoner i Forum for etikk i kommunesektoren. Notatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene  
Kommuner  
Fylkeskommuner  
Sametinget  
Fylkesmennene  
Registrerte politiske partier  
Sysselmannen på Svalbard  
Longyearbyen lokalstyre  
Norges Bank  
Statistisk sentralbyrå  
Riksarkivet  
Riksrevisjonen  
Riksantikvaren  
Rikstrygdeverket  
Aetat Arbeidsdirektoratet  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for naturforvaltning  
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap  
Skattedirektoratet  
Sosial- og helsedirektoratet  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet  
Vegdirektoratet  
Barneombudet  
Forbrukerombudet  
Diskriminerings- og likestillingsombudet  
Sivilombudsmannen  
Datatilsynet  
Konkurransetilsynet  
Kredittilsynet  
Mattilsynet  
Statens forurensningstilsyn  
Statens helsetilsyn  
Forbrukerrådet  
Kommunal landspensjonskasse  
Kommunalbanken  
Statens pensjonskasse  
Statskonsult  
Innovasjon Norge  
SIVA Selskapet for industrivekst  
Norges forskningsråd  
Handelshøyskolen BI  
Høgskolen i Bodø  
Høgskolen i Oslo  
Norges handelshøyskole NHH  
NTNU  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø  
KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Finansnæringens hovedorganisasjon  
Verdipapirfondenes forening  
Sparebankforeningen  
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon  
Arbeidsgiverforeningen NAVO  
Finansnæringens arbeidsgiverforening  
Landsorganisasjonen i Norge  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund  
Akademikerne  
Unio  
Fagforbundet  
Fellesforbundet  
Kommunalansattes fellesorganisasjon  
NITO  
Norsk sykepleierforbund  
Utdanningsforbundet  
Finansforbundet  
Norsk journalistlag  
Norsk presseforbund  
Norsk redaktørforening  
Den norske advokatforening  
Den norske dommerforening  
Den norske lægeförening  
Den norske revisorforening  
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring  
Den norske tannlegeforening  
Norsk psykologiforening  
Friluftsrådernes landsforbund  
Kulturminnevernets fellesorganisasjon  
Norges autoriserte regnskapsføreres forening  
Norges idrettsforbund  
Norges juristforbund  
Norges kommunerevisorforbund  
Norges velforbund  
Norsk kommunalteknisk forening  
Norsk pensjonistforbund  
Norsk rådmannsforum  
NORVAR  
Private barnehagers landsforbund  
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
Nasjonalföreningen for folkehelsen  
Nasjonalt folkehelseinstitutt  
Norges handikapforbund  
Norsk pasientforening  
Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund  
Statens råd for funksjonshemmede  
Elevorganisasjonen

Foreldreutvalget for grunnskolen  
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner  
Norsk forening for bolig- og byplanlegging  
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

*Forum for etikk i kommunesektoren:*

Svein Berdal, leder av etter- og videreutdanningsutvalget i NKK  
Jan Borgen, generalsekretær i Transparency International Norge  
Reidar Enger, nestleder i Norsk Kommunerevisorforbund  
Guttorm Fløistad, professor emeritus  
Heidi von Weltzien Høivik, professor BI  
Arnhild Dordi Gjønnes, advokat NHO  
Erling Grimstad, advokat Grimstad & partnere AS  
Eva Joly, spesialrådgiver Norad  
Dag Bjørnar Jonsrud, sektoransvarlig YS kommune/YS NAVO  
Hilde Klæboe, daværende rådgiver KS  
Jorunn Midthun, daværende rådmann Hof kommune  
Geir Mosti, nestleder i LO  
Vigdis Olsen, daværende seniorrådgiver UNIO  
Jørn Bue Olsen, bedriftsrådgiver (eget firma)  
Anne-Karin Femanger Pettersen, nestleder Forum for Kontroll og tilsyn  
Morten Sandberg, fagsjef i HSH  
Tove Storrødvann, generalsekretær i Akademikerne  
Tom Tvedt, daværende ordfører Randaberg kommune  
Signy Irene Vabo, førsteamanuensis Høgskolen i Oslo  
Rolv Økland, juridisk direktør Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Tora Aasland, daværende leder Fylkesmennes arbeidsutvalg

Departementet mottok 112 realitetsuttalelser. Høringsinstansenes syn vil bli gjengitt under omtalen av de enkelte lovforslagene.

### **1.3 Lovendringsforslag. Sammendrag**

I kapittel 2 foreslås det å framheve etikkdimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse. Formålsparagrafen framhever i dag blant annet det

lokale folkestyret, men får ikke fram at kommunal forvaltning skal være tillitskapende og bygge på en høy etisk standard.

I kapittel 3 foreslås det at kommunene skal rapportere i årsberetningen om planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Forslaget skal øke oppmerksomheten på kommunens eget arbeid for å sikre en høy etisk standard.

I kapittel 4 gjøres det rede for egenkontrollen i kommunene, det vil si kontrollutvalget, revisjonen og administrasjonssjefens internkontroll. Spørsmål rundt revisors og kontrollutvalgets uavhengighet drøftes. Departementets vurdering er at dagens regelverk alt i alt gir gode muligheter for kommunene til å gjennomføre kontroll og tilsyn med egen virksomhet. Det er således ikke behov for regelendringer. Det redegjøres for at departementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak lokalt og nasjonalt for å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene.

For å bidra til etterlevelse av reglene om møteoffentlighet og habilitet foreslås det i kapittel 5 at avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og avgjørelser om habilitet, skal kunne lovlighetskontrolleres særskilt av fylkesmannen, jf. kommuneloven § 59. Det foreslås videre at hjemmelsgrunnlaget for avgjørelser om å lukke møter og om inhabilitet skal protokolleres. Det foreslås også en presisering av regelen om når lovlighetsklager har oppsettende virkning.

Departementet er opptatt av å styrke administrasjonssjefens kontroll med kommunale foretak, det vil si enheter som er en del av kommunen og er organisert etter reglene i kommuneloven kapittel 11. Det foreslås derfor i kapittel 6 at administrasjonssjefen, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak.

I kapittel 7 foreslås det en endring i kommunelovens suspensjonsregler slik at også valgfusk kan være grunnlag for å suspendere folkevalgte fra sine verv. At dette ikke har vært rettstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

I kapittel 8 foreslås en endring i svalgbarloven som reflekterer forslaget om endring i kommunelovens formålsbestemmelse, jf. kapittel 2.

I kapittel 9 foreslås det mindre endringer i kommuneloven og oppretting av enkelte feil.



## 1.4 Problemstillinger i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring i denne proposisjonen

### 1.4.1 Strengere habilitetsregler for ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper. Departementet vil komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt

Habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e har et unntak som innebærer at ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper ikke blir inhabile i samme utstrekning som personer med tilsvarende tilknytning til privateide selskaper. I høringsnotatet drøftet departementet hvorvidt hensynene bak dette unntaket har samme bærekraft i dag som tidligere. Departementet viste til at habilitetsreglene ikke bare skal sikre korrekte og upartiske avgjørelser, men også skal bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til forvaltningen. Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e for selskaper som er helt ut eid av stat eller kommune. Forslaget ville medført at inhabilitet automatisk ville inntre for ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper når saker hvor selskapet er part, skulle behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen.

Departementet har etter høringen lagt fram St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. I meldingens kapittel 7 drøftes blant annet spørsmål rundt kommunenes bruk av selskaper og virkningen på den folkevalgte styringen i kommunene.

De fleste av høringsinstansene hadde synspunkter på forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e (80 prosent). Flertallet av dem som uttalte seg om dette, gikk inn for å oppheve unntaket (75 prosent). Blant kommunene og fylkeskommunene gikk flertallet inn for å oppheve unntaket (60 prosent). KS gikk også inn for å oppheve unntaket.

Selv om et flertall i høringen gikk inn for å oppheve unntaket, høstet forslaget også motstand. Departementet har merket seg at det i høringen ble pekt på flere problemstillinger rundt konsekvensene av forslaget. Departementet er opptatt av folkevalgt styring og kontroll med kommunalt eide selskaper, jf. St.meld. nr. 33 (2007-2008). På bakgrunn av høringen ser departementet behov for å avklare nærmere de praktiske konsekvensene av forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, særlig knyttet til i hvilke tilfeller inhabilitet vil inntre. Departementet vil derfor ikke fremme noe forslag i denne

omgang, men vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte på et senere tidspunkt.

### 1.4.2 Møteoffentlighet. Departementet vil komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt

Departementet signaliserte i Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)* at det vil foreta en generell vurdering av reglene om møteoffentlighet, blant annet i lys av den nye ordlyden i Grunnloven § 100 og den nye offentlighetsloven. Siktemålet med denne revisjonen av møteoffentlighetsreglene vil være å gjøre kommuneloven § 31 mer presis og brukervennlig. Det er videre et mål å harmonisere bestemmelsen med annet regelverk. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om revidering av kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere tidspunkt.

### 1.4.3 Utvidet innsynsrett for revisor

I de sakene hvor det har vært tale om økonomisk kriminalitet i kommunal sektor, er det gjerne i grenseflaten mellom kommunen og private leverandører at mislighetene har funnet sted. Det er en rekke ulike hensyn som må avveies i spørsmålet om hvor langt det offentlige skal kunne gå inn i private leverandørers regnskaper for å kontrollere at alt er i orden. Departementet drøftet ikke hele bredden i denne problemstillingen i høringsnotatet, men foreslo en mindre endring om at den som reviderer for kommunen skulle gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn. Med dette forslaget ville revisors innsyn overfor private leverandører være avhengig av om kommunen hadde bygget inn en innsynsrett for kommunen i avtalen med leverandøren. Forslaget bygget på bestemmelsen i lov om Riksrevisjonen § 12 fjerde ledd.

Om lag en tredel av høringsinstansene støttet uttrykkelig forslaget om utvidet innsynsrett for revisor, mens bare et fåtall var skeptiske. Departementet merker seg imidlertid at *Norges Kommune-revisorforbund* stilte spørsmål ved effekten av innsynsretten. *Næringslivets Hovedorganisasjon* pekte på at innsynsrett overfor private avtaleparter kan reise spørsmål om vernet for forretningshemmeligheter og om informasjonen vil kunne misbrukes for eksempel ved senere kontraktsforhandlinger. Departementet har ikke funnet å ville følge opp forslaget i høringsnotatet nå fordi det er behov for

klarhet med hensyn til hvordan en eventuell innsynsrett skal avgrenses.

I Innst. S. nr. 195 (2005-2006) ba Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité Riksrevisjonen om å føre en skjerpet kontroll med kjøp og salg av tjenester med sikte på å avdekke mulig korrupsjon både i det offentlige og hos private kunder og leverandører. I denne forbindelse mente også komiteen at det var behov for å utvide Riksrevisjonens adgang til innsyn hos private aktører. I oppfølgingen av innstillingen har det vært en prosess mellom Riksrevisjonen og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Denne prosessen har ledet til en konklusjon om at utvidet innsyn for Riksrevisjonen bør lovfestes og ikke bygge på kontrakt. Det vil være opp til Riksrevisjonen å foreberede en eventuell lovbestemmelse om Riksrevisjonens innsyn.

Departementet vil avvente Riksrevisjonens arbeid og Stortingets oppfølging av dette før det vurderes om det er hensiktsmessig å følge opp forslaget om utvidet innsynsrett for revisor i kommunal sektor med lovforslag eller på annen måte.

#### **1.4.4 Valgbarhet til styret i kommunalt eide selskaper**

Etter gjeldende rett er ordfører, varaordfører og medlemmer av kommuneråd og fylkesråd valgbar til styret i kommunalt eide selskaper. I forbindelse med drøftelsen i høringsnotatet av forslaget om strengere habilitetsregler, se kapittel 1.4.1 ovenfor, ba departementet om høringsinstansens syn på hvorvidt det burde innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunalt eide selskaper. Departementet ba også om synspunkter på hvorvidt valgbarhetsbegrensningen burde omfatte medlem av kom-

mune- og fylkesråd. Det var ikke utformet noe lovforslag om dette.

Om lag halvparten av høringsuttalelsene gikk imot innføring av valgbarhetsbegrensninger, blant disse inngår over halvparten av kommunene og fylkeskommunene som har uttalt seg i høringen.

Departementet merker seg at et flertall av høringsuttalelsene gikk imot valgbarhetsbegrensninger. Begrenset valgbarhet for ordfører, varaordfører og kommunerådsmedlem ville ekskludere en gruppe personer fra å sitte i styret. Eiernes frihet til å sette sammen det styret de ønsker, ville dermed innskrenkes. Dette har en prinsipiell side i forhold til eierbeføyelser, men griper også inn i det lokalpolitiske handlingsrommet.

Etter departementets vurdering kan rolleklarhet oppnås på andre måter enn ved innføring av valgbarhetsbegrensninger. Et sentralt virkemiddel i denne sammenheng er at eierorganene (representantskap og generalforsamling) er bevisste på hensynet til rolleklarhet når det velges medlemmer til styret i kommunalt eide selskaper, herunder faren for hyppige inhabilitetssituasjoner. Et annet virkemiddel kan være at de som er aktuelle for å motta verv, reflekterer over om det vil kunne oppstå rollekonflikter eller inhabilitetssituasjoner hvis de tar imot vervet.

Departementet viser også til følgende uttalelse fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité:

«Komiteen vil påpeke at det enkelte kommunestyre og fylkesting må vises tillit til å utøve det nødvendige skjønn når det gjelder å utpeke ordførere og andre folkevalgte til styreverv i selskaper der dette anses som viktig.» (Innst. S. nr. 231 (2006-2007) punkt 11.2)

På denne bakgrunn vil departementet ikke foreslå valgbarhetsbegrensninger for ordfører, varaordfører eller medlem av kommune- og fylkesråd til styret i kommunalt eide selskaper.

## 2 En tillitskapende kommunal forvaltning (formålsbestemmelsen i kommuneloven)

### 2.1 Gjeldende rett

Med kommuneloven av 1992 ble kravene som stilles til den kommunale organiseringen redusert og prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ble lagt til grunn. Organisatoriske bestemmelser på særlovsområdene ble i hovedsak fjernet eller sterkt nedtonet. Et viktig siktemål var å legge til rette for en mer hensiktsmessig og effektiv drift ved å tilpasse den kommunale organiseringen til forholdene lokalt.

Organisasjonsfriheten innebærer et ansvar for folkevalgte og kommunale ledere. Kommuneadministrasjonen må organiseres med sikte på god oppgaveløsning, mens de politiske organene må organiseres med tanke på gode beslutningsprosesser. I tillegg må organisasjonsfriheten følges opp med internkontroll og revisjon som er innrettet i forhold til særlige risikofaktorer i den organiseringen som velges.

Formålsbestemmelsen i kommuneloven synliggjør de sentrale verdiene som knytter seg til det kommunale og fylkeskommunale folkestyret. Kommuneloven § 1 lyder:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.»

En formålsbestemmelse har en signalfunksjon, men gir ikke handleplikter på samme måte som andre regler, jf. kommunelovutvalget som understreket at:

«Formålsbestemmelsen vil imidlertid bare ha en rent informativ karakter. Den vil ikke i seg selv medføre begrensninger i den kommunale og fylkeskommunale handlefrihet, ut over det som følger av de øvrige bestemmelsene i Kommune- og Fylkeskommuneloven eller andre lover og forskrifter og alminnelige rettsgrunnsetninger.» (NOU 1990: 13 side 88)

Hensikten med formålsbestemmelsen var å fastslå de sentrale hensynene som loven skal tjene, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. For det første ble verdiene ved det lokale folkestyret understreket. For det andre ble betydningen av en rasjonell og effektiv kommunalforvaltning til beste for innbyggerne framhevet. Og for det tredje ble det påpekt at kommunesektoren fungerer som et integrert ledd i den totale samfunnsstyringen.

Det var særlig kommunelovens funksjon som rammelov for det lokale folkestyret som var i fokus da formålsbestemmelsen ble utformet. Hensynet til rasjonell og effektiv drift var et av hovedsiktemålene med den nye kommuneloven. Det var derfor naturlig at dette ble de sentrale elementene i formålsbestemmelsen.

Begrepet «bærekraftig utvikling» var ikke en del av kommunelovutvalgets forslag, men kom inn under komitébehandlingen i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 95 (1991-92). Flertallet i komiteen mente at hensynet til en bærekraftig utvikling burde ligge til grunn for beslutninger i lokalforvaltningen, både på politisk og administrativt plan, og at det burde gjelde kommunenes og fylkeskommunenes atferd, både som forvaltningsmyndighet, verdiskaper og bruker av ressurser.

### 2.2 Departementets forslag i høringsnotatet

Formålsparagrafen i kommuneloven framhever de sentrale prinsippene som det lokale folkestyret bygger på: hensynet til lokaldemokrati og til en rasjonell og effektiv drift innenfor rammen av det nasjonale fellesskap. Bestemmelsen gjenspeiler imidlertid ikke den selvsagte forutsetning at kommuneloven skal legge til rette for at den kommunale forvaltningen av fellesinteressene skal være tillitskapende og ha en høy etisk standard. Den etiske dimensjonen ved kommunal og fylkeskommunal virksomhet kan i så måte sies å være underkommunisert i ordlyden.

Departementet foreslo i høringsnotatet at den etiske dimensjonen ved kommunal virksomhet bør synliggjøres i formålsparagrafen. Departementets mål var at en synliggjøring av den etiske dimensjonen i formålsbestemmelsen skal bidra til at kommunene bevisst bestreber seg på å utvikle og opprettholde en høy etisk standard i organisasjonen. En slik utvidelse av formålsparagrafen kunne etter departementets syn også bidra til å sikre en riktig balanse mellom de ulike hensynene som kommuneloven skal bidra til å ivareta. Departementet mente at utvidelsen av formålsparagrafen ville sende et signal til kommunene om at det stilles krav til etisk atferd hos så vel folkevalgte som ansatte i kommunal virksomhet.

### 2.3 Høringsinstansenes syn

Over halvparten av høringsuttalelsene gav støtte til forslaget om endring i kommunelovens formålsparagraf. Ingen gikk imot endringen.

*Trondheim kommune* uttaler:

«Etikk må kunne sies å være sentrale hensyn som skal ivaretas i kommunenes 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.»

*Unio* uttaler:

«Unio vil understreke nødvendigheten av å samarbeide med de ansatte i kommunene, og betydningen av å forankre dette arbeidet på alle nivåer i kommunen for å nå målet som formålsbestemmelsen gir uttrykk for. Slik Unio ser det, kan en vellykket gjennomføring av arbeidet med å heve den etiske standarden i kommunene, ikke skje uten tett samarbeid med de ansatte og deres representanter. Unio ønsker i den forbindelse å påpeke at lovgiver gjennom det særskilte vernet av varslere i arbeidsmiljøloven, allerede har understreket betydningen av at ansatte sier i fra og deltar, og mener at arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for at varsling kan skje, og derigjennom skape en kultur for åpenhet, er en nødvendig forutsetning for at man skal kunne oppnå en styrking av etikkdimensjonen i kommuner og fylkeskommuner.»

*KS* uttaler:

«KS 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 KS likevel at prinsippet bør synliggjøres klart i loven.»

### 2.4 Departementets vurderinger og forslag

Den norske forvaltningen, og dermed også kommunal virksomhet, bygger på visse grunnleggende forutsetninger knyttet til det en kan kalle etisk standard. Dette er prinsipper og regelverk som har til formål å skape en trygg og sikker forvaltning, basert på rettssikkerhet og opprettholdelse av befolkningens tillit til (lokal)demokratiet. Disse forutsetningene operasjonaliseres blant annet gjennom forvaltningsloven, kommuneloven og de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene. I kommuneloven kommer slike grunnleggende forutsetninger for virksomheten blant annet til syne gjennom krav til valgbarhet, habilitet, møteoffentlighet, saksbehandling i folkevalgte organer og systemer for kontroll og tilsyn.

Departementet er opptatt av at kommunene og fylkekommunene skal ha et godt omdømme. Det er viktig at innbyggerne har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet. Kommunene ivaretar og forvalter fellesskapsressurser og har oppgaver av stor betydning for samfunnet. At befolkningen har tillit til kommunen er en forutsetning for å nå en rekke politiske mål, blant annet et velfungerende lokaldemokrati, oppslutning om fellesskapsløsninger, desentralisering av oppgaver og myndighet, bosetting, legitimitet for lokale skatter, opplevelse av tjenestekvalitet og ansattes stolthet over arbeidsplassen.

Departementet viser til støtten i høringen og fremmer forslag om at hensynet til en tillitskapende kommunal forvaltning tas inn i formålsbestemmelsen i kommuneloven. For den enkelte folkevalgte og ansatte vil endringen i formålsbestemmelsen synliggjøre at det kreves at de i sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet. I NOU 1993:15 *Forvaltningsetikk* side 13 framheves det at en grunnnorm, i så vel forvaltningsretten som forvaltningsetikken, er at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier, antipatier eller av tanke på egen eller nærstående vinning. En slik norm ligger etter departementets syn naturlig til grunn for en høy etisk standard i kommunene.

En endring av formålsparagrafen i kommuneloven er selvsagt ikke i seg selv tilstrekkelig til faktisk å sikre en høy etisk standard i kommunene.

Departementet understreker at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på og utvikler et godt skjønn for

håndtering av etiske problemstillinger. Det er derfor viktig at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

## 3 Redegjøringskrav i årsberetningen

### 3.1 Gjeldende rett

---

Det følger av kommuneloven § 48 nr. 1 at kommuner og fylkeskommuner for hvert kalenderår skal utarbeide årsregnskap og årsberetning. I bestemmelsens nr. 5 formuleres noen grunnleggende krav til årsberetningen. Det skal for det første gis opplysninger om alle forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens stilling og resultatet av virksomheten, som ikke framgår av årsregnskapet. Det skal også opplyses om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen.

I kommuneloven § 48 nr. 5 er et særskilt krav om redegjørelse for tiltak for å fremme likestilling. Fra 1. januar 2009 utvides dette slik at det også skal redegjøres for tiltak for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

### 3.2 Departementets forslag i høringsnotatet

---

Departementet foreslo at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Hovedansvaret for å oppnå en høy etisk standard i organisasjonen ligger etter departementets syn, til kommunene og fylkeskommunene selv. Å sørge for en høy etisk standard i kommuner og fylkeskommuner krever først og fremst bevisstgjøring av folkevalgte og ansatte gjennom et kontinuerlig holdningsskapende arbeid.

I sammenheng med forslaget som er omtalt kapittel 2 om å synliggjøre etikk-dimensjonen i kommunelovens formålsbestemmelse, mente departementet at det var formålstjenlig å innføre en redegjøringsplikt knyttet til etikk i kommuneloven § 48 nr. 5. En plikt til å redegjøre i årsberetningen vil kunne bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner.

### 3.3 Høringsinstansenes syn

---

Over halvparten av de som gav realitetsuttalelse støttet forslaget om rapporteringskrav, mens et lite mindretall, herunder KS, hadde innvendinger til forslaget.

*Ullensaker kommune* uttaler:

«Et slikt krav om årlig rapportering er basert på en forutsetning om at fast omtale av kommunens etikkarbeid vil styrke omdømmet. Forslaget innebærer i praksis at kommunene pålegges å planlegge og iverksette stadig nye tiltak for å sikre høy etisk standard. I motsatt fall vil redegjørelsen i årsberetningen lett få preg av gjentakelser fra år til år, og således bli en «standardøvelse,» noe som neppe vil medføre at kommunens etiske omdømme blir styrket. Etter Ullensaker kommunes vurdering er det unødvendig å innføre et slikt nytt rapporteringskrav.»

*Voss kommune* uttaler seg i samme retning og foreslår en alternativ ordlyd for å klargjøre at det ikke forutsettes at kommunene iverksetter nye tiltak hvert år. *Hordaland fylkeskommune* uttaler i samme retning og legger til:

«Utgreiingsplikt i årsberetninga vedkomande etikk, bør knyttast til ein plan for etiske tiltak over ein lengre tidsperiode.»

*Askim kommune* mener at det ikke bør være et krav om rapportering knyttet til etikk, men at bestemmelsen bør utformes som en bør-regel. *Spydeberg, Eidsberg og Råde kommuner* uttaler seg i samme retning.

*Vefsn kommune* uttaler:

«Vefsn kommune går ikke imot forslaget om å innføre en redegjøringsplikt knyttet til etikk i kommunelovens bestemmelser om årsberetning, men ber departementet gjøre en samlet vurdering av hva kommunene skal rapportere på.»

*Hamar kommune* uttaler:

«Kommunens etiske standard gjenspeiles i hvorvidt kommunen har en kultur og rutiner for behandling av saker som innebærer at kommunen innenfor ulike områder og nivåer opp-

trer på en ryddig og tillitvekkende måte. Kommunens etiske standard kan derfor vanskelig måles på bakgrunn av enkelttiltak. Selv om Hamar kommune har fokus på arbeidet med etikk og i utgangspunktet er positive til å rapportere på konkrete tiltak, ser vi likevel at det vil være en utfordring å finne en form på rapporteringen som fanger opp status i organisasjonen når det gjelder etisk standard.»

KS uttaler:

«KS savner en nærmere vurdering av redegjørelsesplikten som virkemiddel, samt en vurdering av redegjørelsesplikten for etikk sammenholdt med andre temaer som kommunene er forpliktet å redegjøre for i sine årsberetninger. Den samlede byrde for kommunenes ulike rapporteringsplikter vil kunne bli vesentlig.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde nylig et forslag på høring om innføring av en aktivitets- og rapporteringsplikt i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med minoritetsbakgrunn. Det kan være at rapportering på ett fagområde ikke er ressurskrevende, men når det foreslås rapporteringsplikt på flere ulike områder vil dette klart medføre økt merarbeid og byråkrati for kommunene. KS ber derfor departementet foreta en analyse av om rapportering i årsberetninger er et egnet virkemiddel i forhold til formålet, samt en samlet vurdering av hva kommunene skal rapportere på. I denne sammenheng vil det også være naturlig at det foretas en vurdering av erfaringene med rapporteringsplikten i forhold til likestilling mellom kjønn i kommuneloven.»

Norsk Presseforbund uttaler:

«Vi mener det også bør tas inn en plikt til å redegjøre for planlagte og iverksatte tiltak for å styrke åpenhet og innsyn i virksomheten. Dette vil bidra til økt bevisstgjøring i kommunesektoren om hva som faktisk gjøres på dette området, noe som er i tråd med det uttalte mål om at kommunesektoren skal være et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder åpenhet.»

Fylkesmannen i Oppland uttaler:

«Fylkesmannen støtter også forslaget om å kreve at kommunene i årsberetningen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt/planlegges iverksatt for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Forslaget vil kunne bidra til jevnlig oppmerksomhet om temaet, samtidig som det utad synliggjøres hva kommunene gjør på dette området.»

### 3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med *Ullensaker* og *Voss kommuner* om at rapporteringskravet ikke kan medføre at kommunen må gjennomføre nye tiltak hvert år for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. Noen slik forutsetning ligger heller ikke i den ordlyden som departementet har foreslått. *Ullensaker kommune* viser til at rapporteringen ikke bør bli en standardøvelse. Departementet mener at det må være opp til kommunestyret å vurdere om tiltakene som er gjennomført og planlegges er tilstrekkelige til å sikre en høy etisk standard og dermed til å sikre og styrke kommunens omdømme blant innbyggerne. Det kan være et godt tiltak dersom kommunen, slik *Hordaland fylkeskommune* foreslår, utarbeider en plan for tiltak for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. Det er imidlertid ikke aktuelt å lovfeste et krav om slike planer.

*Norsk Presseforbund* foreslår at redegjørelseskravet utvides slik at det også skal redegjøres for tiltak for å styrke åpenhet og innsyn i virksomheten. Etter departementets vurdering vil det være i tråd med lovforslaget om det i årsberetningen også redegjøres for tiltak for å styrke åpenheten og innsynet i den kommunale virksomheten. Det er imidlertid ikke aktuelt å lovfeste et særskilt krav om å redegjøre for slike tiltak.

Departementet foreslår at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Forslaget om en redegjørelsesplikt knyttet til årsberetningen vil kunne bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Det er et mål at redegjørelsesplikten for tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard, skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene jevnlig vier oppmerksomhet til og reflekterer rundt etiske problemstillinger. Det er videre et mål at rapporteringsplikten skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene initierer konkrete tiltak for å heve den etiske standarden.

En rapportering som foreslått vil gi kommunene en mulighet til å synliggjøre det arbeidet og de tiltakene som er gjort i forhold til etikk. Redegjørelsen vil dermed legge til rette for at blant andre folkevalgte, kontrollutvalg, revisjon, innbyggere, presse og frivillige organisasjoner lett kan få informasjon om kommunens innsats på dette området. Slik kan forslaget legge til rette for kontroll av kommunens innsats for å styrke den etiske standarden i virksomheten. Etter departementets

vurdering vil kontrollutvalget ha en meget sentral funksjon når det gjelder å kontrollere kommunens arbeid for å sikre en høy etisk standard i virksomheten, både den helhetlige tilnærmingen og i enkeltspørsmål.

KS viser i sin uttalelse til at det har kommet forslag om rapportering på andre sektorovergripende områder i tillegg til likestilling og etikk. Departementet ser at rapporteringskravet i kommuneloven § 48 nr. 5 har fått et visst omfang. Etter departementets vurdering kan imidlertid årsrapporten gi en god anledning til lokalpolitisk debatt omkring kommunens virksomhet. Rapporteringskravet knyttet til likestilling som ligger i loven i dag, gir kommunestyret anledning til å vurdere kommunens arbeid på et sektorovergripende område som

ikke nødvendigvis kommer opp til lokalpolitisk drøftelse i andre sammenhenger. Også når det gjelder tiltak for å sikre en høy etisk standard i den kommunale virksomheten, kan en redegjørelse i årsberetningen etter departementets vurdering skape en anledning for kommunestyret til å drøfte spørsmål av nasjonal betydning hvor den lokale innsatsen er avgjørende. Departementet viser til at rapporteringskravene i så måte framstår som et alternativ til mer inngripende styringsvirkemidler. Departementet understreker likevel at det i rollen som samordningsdepartement og som forvalter av kommuneloven som rammelov for kommunal virksomhet, fortsatt vil søke å unngå overflødige rapporteringsbestemmelser.



## 4 Om egenkontrollen i kommunene

### 4.1 Innledning

---

Kommunenes egenkontroll vil si den kontroll- og tilsynsvirksomhet som kommunene selv driver overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. Denne kontroll- og tilsynsvirksomheten er viktig for å forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunesektoren. Det er derfor av stor betydning at regelverket legger til rette for effektive kontrollordninger.

I dette kapitlet drøftes noen problemstillinger knyttet til egenkontrollen i kommunene. Det blir gitt en kort oversikt over reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll, se kapittel 4.2. Spørsmål om kontrollutvalgets og revisors uavhengighet drøftes i kapitlene 4.3 og 4.4. Departementet mener at det ikke foreligger grunnlag for å foreslå lovendringer når det gjelder kontrollutvalgets eller revisors uavhengighet, se kapittel 4.5.

Endringene i bestemmelsene om egenkontrollen som ble gjennomført i 2004, har nå hatt en viss tid til å sette seg. Den forskningen som foreligger, konkluderer med at kontrollutvalgene og revisjonen synes å fungere godt, men departementet vil følge utviklingen på dette området nøye. Når det foreligger resultater fra forskningen som departementet har tatt initiativ til, vil en ha et bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for regelendringer eller andre tiltak.

### 4.2 Oversikt over reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll i kommunene

---

#### 4.2.1 Kommunestyrets ansvar

Det overordnede kontroll- og tilsynsansvaret i en kommune er lagt til kommunestyret, jf. kommuneloven § 76. I dette ligger at kommunestyret i tillegg til å være det øverste ansvarlige forvaltningsorganet i kommunen, også er et tilsynsorgan. Kommunestyret kan blant annet forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. Det kan også omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer

eller administrasjonen, i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.

Som øverste kommunale organ har kommunestyret etter kommuneloven § 76 et ansvar for å påse at virksomheten er organisert slik at kommunen når de mål som er satt, og at materielle og prosessuelle feil forebygges og unngås. Dette innebærer også at kommunestyret har ansvar for at kontroll- og tilsynsvirksomheten er innrettet slik at det tas hensyn til særlige risikofaktorer i den organiseringen som velges. Tilsynsansvaret medfører plikt til å skaffe informasjon om hvorvidt virksomheten når de mål som er fastsatt innenfor de prosedyrekrav som gjelder. Endelig ligger det også i tilsynsansvaret en plikt til å gripe inn og foreta de nødvendige endringer dersom virksomheten ikke når sine mål på en tilfredsstillende måte.

#### 4.2.2 Kontrollutvalget

Kontrollutvalget og revisjonen er redskaper for kommunestyret til å kontrollere virksomheten i andre folkevalgte organer og i administrasjonen, jf. kommuneloven §§ 77 og 78. Alle kommuner skal ha et eget kontrollutvalg til å gjennomføre kontroll og tilsyn på kommunestyrets vegne. Kontrollutvalget har myndighet direkte i loven til å ivareta kontroll- og tilsynsoppgavene. Ettersom kontrollutvalget utøver tilsynet på vegne av kommunestyret, kan kommunestyret gi instruksjoner om tilsynsvirksomheten. Kommunestyret fastsetter budsjetttramene for kontrollutvalgets arbeid og bestemmer derved omfanget av kontroll- og tilsynsvirksomheten.

Det er svært strenge valgbarhetsregler for kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 77 nr. 2. For å sikre kontakten med kommunestyret, gjelder det fra høsten 2007 et krav om at minst ett medlem i kontrollutvalget skal sitte i kommunestyret. God kontakt mellom kontrollutvalget og kommunestyret er viktig siden kontrollutvalget utøver sin myndighet på vegne av kommunestyret. At ett medlem i kommunestyret også skal sitte i kontrollutvalget, kan øke sannsynligheten for at kontrollutvalgets vurderinger får gjennomslag i kommunestyret.

Kontrollutvalgets arbeid omfatter en rekke forhold. Gjennom sitt bestilleransvar for regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vil kontrollutvalget ha mulighet til å be om spesielle analyser av kommunens virksomhet. Regnskapsrevisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil gjennom revisjon av årsregnskapet mv. Forvaltningsrevisjon dreier seg om systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper. Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll skal skje på bakgrunn av en plan vedtatt av kommunestyret, jf. forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner §§ 10 og 13.

Kontrollutvalgets mandat er i utgangspunktet helt generelt å føre kontroll og tilsyn. Kontrollutvalget er ikke tenkt som et organ for politisk omkamp. Det heter derfor i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 4 at utvalget ikke kan «overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer». Med denne begrensning kan kontrollutvalget i prinsippet ta opp ethvert forhold ved kommunens virksomhet så lenge det kan defineres som kontroll eller tilsyn. Kontrollutvalget kan for eksempel også etterse om det finnes etiske retningslinjer, og om det er tilstrekkelig oppmerksomhet på disse i organisasjonen.

Kontrollutvalgets alminnelige tilsynsansvar er altså helt generelt. Kontrollutvalget har enkelte spesielt angitte oppgaver:

- Kontrollutvalget skal påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning, og har et tilsynsansvar overfor revisjonen – både når det gjelder regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.
- Kontrollutvalget skal gi uttalelse om årsregnskapet på basis av revisors beretning.
- Kontrollutvalget skal påse at revisjonsmerknader blir fulgt opp.
- Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets merknader til forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp.
- Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

- Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper eid av kommunen, alene eller sammen med andre kommuner (selskapskontroll).
- Kontrollutvalget skal utarbeide en plan for forvaltningsrevisjon og en plan for selskapskontroll – planene vedtas av kommunestyret.
- Kontrollutvalget skal avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller.

Kontrollutvalget skal ha sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov. Dette skal kommunestyret sørge for. Den som utfører sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalget er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Sekretariatet er ikke å anse som et organ i seg selv. Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt.

Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, jf. forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 20. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan heller ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Administrasjonssjefen har innenfor kontrollutvalgets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor sekretariatet.

#### 4.2.3 Revisjon

Kommunene har etter en lovendring i 2004 anledning til selv å velge om de vil ansette egen revisor i kommunen, etablere et interkommunalt samarbeid om revisjon eller sette revisjonen ut til et privat revisjonsfirma. Tidligere var det ikke adgang for private revisjonsfirmaer til å ta oppdrag som revisor for kommuner. Hittil har bare et fåtall kommuner satt ut revisjonen til private revisjonsfirmaer. Det store flertall av kommuner har interkommunalt samarbeid om revisjon, se *Kommunal organisering 2008* (Hovik og Stigen, NIBR 2008) side 131.

Revisjonen skal gjennomføres i henhold til «god kommunal revisjonsskikk», jf. kommuneloven § 78 nr. 1. Begrepet har i hovedsak samme innhold som begrepet «god revisjonsskikk» i privat sektor.

Som et ledd i revisjonen skal revisor se etter at kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte. Ansvar for at det

er etablert en tilfredsstillende internkontroll i kommunen ligger til administrasjonssjefen.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Konstateres det misligheter ved revisjon eller på annen måte, skal revisor straks sende foreløpig innberetning til kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende endelig innberetning til kontrollutvalget.

Revisor kan hos kommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. Som et motstykke til dette har revisor som hovedregel plikt til å bevare taushet om det hun eller han får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen.

Revisor kan imidlertid uten hinder av taushetsplikt avgi forklaring og framlegge dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag eller andre tjenester til politiet dersom det er åpnet etterforskning i straffesak. Revisor kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonsoppdrag eller andre tjenester framkommer forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling.

Et praktisk viktig virkemiddel i forbindelse med bekjempelse av misligheter kan være informasjonsutveksling mellom skattemyndighetene og revisor. Uten hinder av revisors taushetsplikt kan revisor gi opplysninger til skatteetaten om en persons forbindelse med kommunen eller fylkeskommunen, der det er nødvendig for å fremme skatteetatens kontrolloppgaver.

#### 4.2.4 Internkontroll

Administrasjonssjefen er kommunens øverste administrative leder. Administrasjonssjefen er bindeleddet mellom de folkevalgte (politisk nivå) og den kommunale administrasjonen (som skal gjennomføre den politikken som er vedtatt). Administrasjonssjefen har ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Som øverste leder har administrasjonssjefen et ledelsesansvar for å sørge for at virksomheten etablerer rutiner og systemer som bidrar til at organisasjonen når de mål som er satt. Administrasjonssjefen har et lovfestet ansvar for tilsyn og kontroll med virksomheten, jf. kommuneloven § 23 nr. 2. Administrasjonssjefen er også ansvarlig for å sørge for tilfredsstillende rutiner og kompetanse for å sikre at regnskapene blir korrekte, og at det er tilfredsstillende økonomistyring.

I kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform erstattes administrasjonssjefen av kommuneråd/fylkesråd etter kommuneloven § 19. Kommunerådet/fylkesrådet har samme plikter og myndighet som administrasjonssjefen, jf. kommuneloven § 20. Dette innebærer at det kontroll- og tilsynsansvar som påhviler administrasjonssjefen i kommuner som har formannskapsmodellen, tilligger kommunerådet i kommuner med parlamentarisk styringsmodell.

En god administrativ internkontroll kan styrke muligheten til å forebygge og avdekke misligheter. Departementet viser i denne sammenheng til høringsuttalelsen fra Næringslivets Hovedorganisasjon hvor det heter:

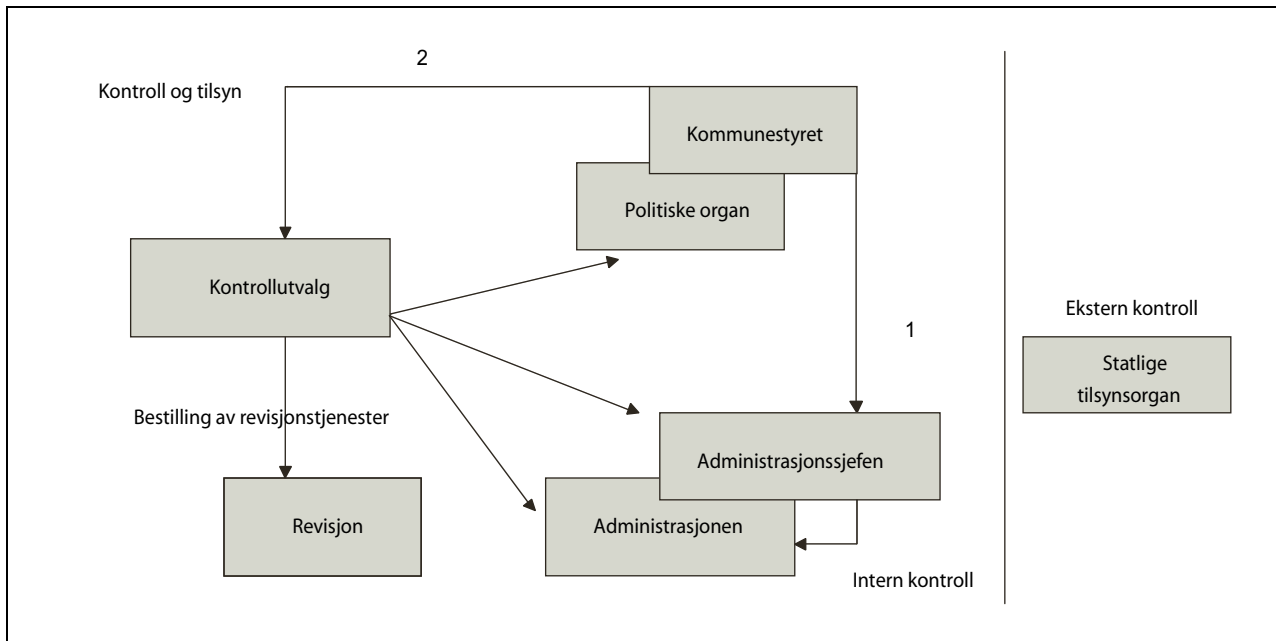
«Revisjon innebærer etterfølgende kontroll. Slik vi ser det, bør partene i et kontraktsforhold ha større fokus på løpende internkontroll, for å motvirke korrupsjon og andre misligheter. Selv om det ene virkemiddelet ikke erstatter det andre, mener vi at man i første rekke bør vurdere å styrke kommunenes internkontroll, fremfor å fokusere på etterfølgende kontroll av eksterne aktører.»

Departementet er enig i betydningen av internkontrollen for å forebygge uheldige forhold. Av § 23 nr. 2 framgår at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Det er i tråd med allment etablerte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet har ansvar for å etablere rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt, innenfor de lover og regler som gjelder. Administrasjonssjefen har således etter loven et selvstendig ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet. Det er ikke kontrollutvalget og revisjonen som har ansvar for å etablere et slikt internkontrollsystem. Det er tale om et ansvar som ligger i ledelseslinjen. Kontrollutvalget og revisjonen har imidlertid kontrollfunksjoner i forhold til om internkontrollsystemene er tilfredsstillende.

Internkontroll har vært gjenstand for flere internasjonale studier. Den amerikanske organisasjonen COSO ([www.coso.org](http://www.coso.org)) har en definisjon som lyder slik:

«Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:

- Målrettet og kostnadseffektiv drift
- Pålitelig ekstern regnskapsrapportering



Figur 4.1 Kontrollregimet i kommunene, to typer kontroll

Kilde: Anne-Karin Femanger Pettersen, Forum for kontroll og tilsyn)

- Overholdelse av gjeldende lover og regler.»

I kommuneloven eller forskrifter til loven er det ikke utdypet nærmere hva som ligger i administrasjonssjefens internkontroll. Etablering av en internkontroll tilpasset den enkelte kommunes virksomhet vil mest hensiktsmessig kunne gjøres av den enkelte kommune selv. Revisors vurdering av kommunens internkontroll vil kunne gi verdifulle innspill.

Departementet har bestilt en forskningsrapport (*Internkontroll i norske kommuner*, Agenda 2008) som gir mer kunnskap om utvalgte kommuners praktisering av internkontroll. Oppfølgingen av rapporten vil bli vurdert av en arbeidsgruppe, se nærmere omtale i kapittel 4.5 nedenfor.

#### 4.2.5 To kontrolltyper

Det følger av det som er sagt her at det prinsipielt føres to ulike typer kontroll og tilsyn i kommunen. For det første finner det sted internkontroll. Internkontroll er kontroll og tilsyn integrert i styrings- og ledelsesansvaret i hvert ledd av virksomheten. Administrasjonssjefen har ansvaret for internkontrollen. Den andre typen kontroll utføres av kontrollutvalget, gjennom blant annet arbeidet i revisjonen og sekretariatet (regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll). Begge kontrolltypene møtes i kommunestyret som øverste ansvarlige organ, og begge er dermed elemen-

ter i kommunestyrets tilsynsansvar etter kommuneloven § 76.

#### 4.2.6 Rapportering på ressursbruk på kontrollutvalg og revisjon

Fra og med regnskapsåret 2008 er det innført krav om at kommuner og fylkeskommuner rapporterer særskilt gjennom KOSTRA på ressursbruken på kontrollutvalg og revisjon. Rapporteringen vil vise utgifter og inntekter knyttet til kontrollutvalg og revisjon, herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Rapporteringen vil kunne si noe om prioriteringen og intensiteten når det gjelder kontroll og tilsyn samt om hvilke muligheter kontrollutvalgene har til å sette i gang forvaltningsrevisjonsprosjekter. Tallene vil første gang foreligge i mars 2009 (foreløpige tall).

### 4.3 Kontrollutvalgets uavhengighet

#### 4.3.1 Generelt

*Departementets vurderinger i høringsnotatet*

Forslaget i Dok. nr. 8: 45 (2005-2006) var å be regjeringen om å:

- «1. Fremme forslag om endringer av kommuneloven med sikte på å øke kontrollutvalgets uavhengighet.
2. Legge til rette for en innstramming av adgangen til å avsette kommunale kontrollutvalg.
3. Fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale kontrollutvalg gis adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i den angjeldende kommune.»

Forslagsstillerne var av den oppfatning at kontrollutvalgene «må sikres en langt mer reell uavhengig rolle enn i dag». Forslaget ble satt inn i en ramme knyttet til bekjempelsen av uheldige forhold og misligheter i kommunesektoren.

Kommunal- og regionalministeren ble bedt om en vurdering av forslaget. I sitt svarbrev skrev daværende statsråd:

«Bestemmelsene om kommunale kontrollutvalg må utformes slik at det etableres en rimelig balanse mellom hensynet til utvalgets uavhengighet, og det forhold at utvalget utøver sin tilsynsmyndighet på vegne av kommunestyret. (...) Forslagsstillerne tar opp relevante og aktuelle problemstillinger. Jeg føler imidlertid behov for å innhente noe mer erfaringsgrunnlag før jeg foretar en endelig vurdering av de spørsmål som er reist. Jeg vil ta initiativ til dette. Et slikt systematisert erfaringsgrunnlag vil kunne gi et bedre bilde av hvorvidt det er et gjennomgående problem at kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene er hemmet av at kontrollutvalget ikke opptrer uavhengig nok. Dersom dette viser seg å være tilfelle, bør det gjøres endringer i gjeldende regelverk. (...) Etter at et slikt materiale er innhentet vil jeg vurdere hvorvidt det gir grunnlag for å foreslå endringer i regelverket, og informere Stortinget om dette på en egnet måte.»

Stortinget gjorde 14. juni 2006 vedtak om at forslaget i Dok. nr. 8: 45 (2005-2006) skulle vedlegges protokollen, se Innst. S. nr. 177 (2005-2006).

Kommunal- og regionaldepartementet gav Nordlandsforskning i oppdrag å foreta en kartlegging av kommunale kontrollutvalgs uavhengighet, med vekt på de forhold som ble tatt opp i Dok. nr. 8: 45 (2005-2006). Resultatene ble presentert i en rapport i februar 2007: NF-rapport nr. 4/2007 - *Kommunale kontrollutvalg – uavhengighet eller flertallsdiktatur?*

Denne rapporten gir ikke grunnlag for å si at kontrollutvalgenes uavhengighet oppfattes som svak. I Nordlandsforskningens rapport oppsummeres hovedfunnene slik (side 59):

«Denne rapportens hovedkonklusjon peker nokså entydig i retning av at kontrollutvalgenes uavhengighet ikke blir vurdert som et stort problem verken av kontrollutvalgsmedlemmene selv eller av ordførere, rådmenn og opposisjonsledere. Det er likevel ikke slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet. Det finnes prinsipielle aspekter rundt ordningen med kontrollutvalg som kan drøftes, og som man bør ha et bevisst forhold til.

For det første er det betimelig å sette spørsmålstegn ved hva som egentlig representerer en «stor» eller «liten» utfordring når det gjelder kontrollutvalgenes uavhengighet. Selv om vår hovedkonklusjon er at kontrollutvalgenes uavhengighet bare i liten grad representerer et problem, kan svak uavhengighet likevel være en betydelig utfordring i de konkrete tilfellene hvor dette faktisk oppleves – selv om dette ser ut til å gjelde for et lite mindretall av kommuner. For det andre er det et spørsmål knyttet til hva myndighetene eventuelt kan gjøre for å ytterligere styrke kontrollutvalgenes uavhengighet, gitt at man ønsker å iverksette noen form for tiltak. Debatten omkring dette har i så måte satt spørsmålstegn ved om det er behov for å endre lovverket. Gitt at det særlig er faktorer som partipolitisk lojalitet og kompetanse som har betydning for kontrollutvalgenes uavhengighet, kan det være betimelig å spørre om lovendringer er det eneste, enn si viktigste, virkemidlet i denne sammenhengen. For det tredje er det viktig å presisere at kontrollutvalgenes rolle som uavhengige organer nødvendigvis må ha en begrensning. «Fullstendig uavhengighet» er åpenbart en illusjon og neppe heller en ønskelig tilstand; uten nære koblinger til kommuneorganisasjonen for øvrig vil ikke utvalgene kunne fylle sin funksjon. I så måte er det en prinsipiell avveining knyttet til hvor grensene for uavhengighet skal trekkes, og hva grensemarkørene skal bestå i. Å operere med en oppfatning om at kontrollutvalgene enten er «uavhengige» eller «avhengige» er neppe et fruktbart utgangspunkt for en slik debatt.»

I debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet har særlig tre forhold vært framhevet. Det har vært hevdet at kommunestyrets adgang til å velge et nytt kontrollutvalg i løpet av valgperioden svekker utvalgets uavhengighet, se kapittel 4.3.2. Videre har det vært reist spørsmål om hvorvidt flertallet eller lederen i kontrollutvalget bør komme fra opposisjonen i kommunestyret, se kapittel 4.3.3. Og endelig er det hevdet at mindretallet i utvalget har for dårlige muligheter til å reise saker, kreve granskning mv., se kapittel 4.3.4.

Departementet har vurdert om det er grunn til å gå nærmere inn på en generell vurdering av utvalgenes uavhengighet i tillegg til de konkrete forhold som er nevnt ovenfor. Nordlandsforsknings rapport gir liten støtte til en antakelse om at det mer generelt skulle være gjennomgående svakheter ved kontrollutvalgenes uavhengighet. Rapporten peker imidlertid på enkelte forhold som kan svekke kontrollutvalgets uavhengighet.

- Jo mer partiløse medlemmene i kontrollutvalget er, desto mer svekker dette uavhengigheten.
- Lav kompetanse hos kontrollutvalgets medlemmer svekker utvalgets uavhengighet.
- En sterk administrasjonssjef i kommunen vil kunne ha negativ innvirkning på uavhengigheten.
- Engasjement fra sterke interessegrupper i en sak vil kunne ha negativ innvirkning på uavhengigheten.

Forholdet til partiloyalitet er berørt i begrunnelsen for forslaget i Dok. nr. 8: 45 (2005-2006). I bakgrunnen for forslaget heter det blant annet:

«Faren er tilstede for at dagens ordning ikke fungerer etter hensikten, da den kommunale konsensuskulturen gjør at et aktivt kontrollutvalg undertiden oppfattes som et «problem», og at medlemmene av dette i for stor grad blir oppfattet som de politiske partienes forlengede arm. Forslagsstillerne kjenner til at flere kontrollutvalg bruker mer tid på å være «populær» hos enten fylkesrådmann eller fylkestingets gruppeledere, enn å gjøre det som et reelt uavhengig kontrollutvalg bør gjøre.»

De forhold som her er nevnt kan påvirke utvalgets uavhengighet i negativ retning. Samtidig er det forhold som det er vanskelig å regulere i lov. For eksempel er de folkevalgtes partiloyalitet et trekk som neppe lar seg styre gjennom lovbestemmelser. Et mulig botemiddel mot effekten av partiloyalitet kan likevel være å styrke mindretallets rettigheter, se kapittel 4.3.4.

Når det gjelder det reelle «styrkeforholdet» mellom kommunens administrasjon og kontrollutvalget, er dette et forhold det er vanskelig å lovregulere. Det er også vanskelig å utforme lov- eller forskriftsbestemmelser som reduserer interessegrupperes reelle innflytelse.

Når det gjelder kontrollutvalgenes kompetanse, er dette et forhold som kan ligge noe bedre til rette for lovregulering. Spørsmålet om å stille krav til en mer «profesjonell» sammensetning av kontrollutvalget ble berørt i Ot.prp. nr. 70 (2002-

2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Det ble blant annet pekt på at en kunne rendyrke utvalgets funksjon som et kontrollorgan, gjennom at utvalget kunne få en tydeligere rolle som et kollegium av folkevalgte kontrollører eller revisorer (side 52). Det ble blant annet vist til ordningen med «förtroendevalde» (folkevalgte) revisorer i Sverige.

#### *Høringsinstansenes syn*

##### *Forum for kontroll og tilsyn uttaler:*

«Det er viktig å sikre at kontrollutvalget tør å ta opp det som av kommunestyreflertallet kan oppfattes som ubehagelige forhold.(...)»

Vår generelle erfaring er at kontrollutvalgene søker å tilstrebe enighet om beslutningene. Det er sjeldent det foretas avstemninger. Etter vår oppfatning er det mer avgjørende for kontrollutvalgenes uavhengighet at leder og medlemmer har politisk erfaring og kunnskaper om det kommunale systemet, og ikke minst at man er bevisst sin rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet.»

##### *Fylkesmannen i Vestfold uttaler:*

«Det er vår oppfatning at kontrollutvalg og revisor jevnt over har en sterk og uavhengig posisjon i kommunene. Vel så viktig som det formelle grunnlaget for kontrollutvalgets virksomhet, er den muligheten kommunestyret reelt gir utvalget gjennom sammensetning, budsjett for kontrollutvalget og revisjonen og den bruk kommunestyret faktisk gjør av kontrollutvalget i forhold til å be om granskninger, analyser og lignende. Slik sett er det i praksis kommunestyret som avgjør hvilken reell posisjon kontrollutvalg og revisjon skal ha i kommunen.»

##### *Norges Kommunerevisorforbund uttaler:*

«Generelt er det vår oppfatning at kontrollutvalget og revisor både formelt og reelt har en sterk uavhengighet i kommunene. En viktig forutsetning for kontrollutvalgets uavhengighet er den reelle posisjon kommunestyret gir kontrollutvalget ved valg av medlemmer til utvalget, fastsettelse av budsjett for kontrollutvalget og revisjonen og den løpende behandling av saker fra kontrollutvalget.»

#### *Departementets vurdering*

Det gjelder svært strenge valgbarhetsregler for kontrollutvalget. Dette skal for det første bidra til å sikre at kontrollutvalget rent faktisk opptrer objektivt og uavhengig av kommunens øvrige forvaltning. Medlemmene i kontrollutvalget skal derfor

ikke samtidig ha verv som kan innebære at de kommer i en posisjon der de vil føre kontroll og tilsyn med vedtak og handlinger de selv har vært involvert i. For det andre skal de strenge reglene bidra til å sikre legitimiteten til kontrollutvalgets arbeid. Allmennhetens tillit til kontrollutvalgets arbeid antas å bli styrket ved at utvalget framtrer som uavhengig.

Bestemmelser om kontrollutvalgets uavhengighet må utformes under hensyn til at utvalget opptrer på kommunestyrets vegne. Utvalgets myndighet til å føre kontroll og tilsyn er avledet av kommunestyrets kontroll- og tilsynsansvar, og ansvaret for at kontrollutvalget fungerer etter hensikten ligger i siste instans til kommunestyret. I dette ligger det etter departementets syn begrensninger på hvor fritt og uavhengig kontrollutvalget bør være. Bestemmelsene om kontrollutvalget må utformes slik at det er balanse mellom disse hensynene.

Uavhengighet er en av flere viktige forutsetninger for at kontrollutvalgene i kommunen skal kunne fylle sin funksjon. Departementet merker seg at forskningsresultatene og høringsuttalelsene ikke gir inntrykk av at kontrollutvalgene generelt har for svak uavhengighet. I kapitlene 4.3.2 til 4.3.4 gjøres det nærmere vurderinger av kontrollutvalgets uavhengighet ut i fra enkelte forslag som har vært framme i debatten.

Kompetansen hos medlemmene i kontrollutvalget er en viktig ressurs og forutsetning for utvalgets kontroll- og tilsynsarbeid. Departementet har vurdert om det er ønskelig med kompetansekrav til medlemmene i kontrollutvalget. Et krav til kvalifikasjoner for å kunne bli valgt til medlem av kontrollutvalget ville bryte med sentrale prinsipper for sammensetningen av folkevalgte organer i kommunen. Det vil også være problematisk å utforme krav til kvalifikasjoner som kunne være dekkende for utvalgets mangesidige arbeid. Et slikt krav vil lett bli så generelt at det i tillegg til å være vanskelig å håndheve, også vil ha liten effekt. Dersom det skulle stilles mer presise krav til kompetanse, ville det også kunne gjøre ansvarsforholdet mellom revisjonen – som utfører sitt arbeid på selvstendig faglig ansvar – og kontrollutvalget, utydelig. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at kontrollutvalget fortsatt bør være et lekmannsorgan.

Det vil likevel være grunn for kommunestyret til å legge vekt på å finne personer med den nødvendige erfaring, faglige kompetanse og personlige integritet som gjør dem til velegnede kandidater. Dette er imidlertid et spørsmål som kommunestyret selv bør ta stilling til ved oppnevning av

utvalget, og som ikke egner seg godt for lovregulering.

#### 4.3.2 Særlig om kommunestyrets adgang til å velge nytt kontrollutvalg

##### *Departementets vurderinger i høringsnotatet*

Kommunestyret kan skifte ut kontrollutvalgsmedlemmer i valgperioden, gjennom nyvalg av hele utvalget, jf. kommuneloven § 77 nr. 3. Bestemmelsen kom inn i loven i 2004. Det framgår av forarbeidene at det ble lagt avgjørende vekt på at kontrollutvalget opptrer på kommunestyrets vegne, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Dette gir kommunestyret mulighet til å kunne skifte ut kontrollutvalgets medlemmer dersom utvalget ikke fungerer etter hensikten. Det er i loven ikke lagt materielle begrensninger på kommunestyrets adgang til å velge utvalget på nytt. Det er heller ikke stilt krav om begrunnelse for det.

Problemstillingen som ble reist i Dok. nr. 8:45 (2005-2006) er om bestemmelsen som gir kommunestyret mulighet til å skifte ut kontrollutvalget i løpet av valgperioden, svekker utvalgets uavhengighet.

Adgangen til å velge kontrollutvalget på nytt gir mulighet til å velge et nytt kontrollutvalg når det som er valgt ikke fungerer etter hensikten. Denne adgangen kan også tenkes misbrukt i den forstand at den også gir mulighet til å erstatte et kontrollutvalg som oppfattes som «brysomt». Spørsmålet ble vurdert i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) side 53–54. Det ble der lagt avgjørende vekt på at det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kontrollsystemene i kommunen, og at kommunestyret derfor også bør ha innflytelse over sammensetningen av utvalget gjennom en rett til å foreta nyvalg.

Det framgår av Nordlandsforsknings rapport at bare om lag 6 prosent av respondentene er helt eller delvis enige i at kommunestyrets adgang til å oppløse kontrollutvalget/velge nytt utvalg påvirker kontrollarbeidet negativt. Om dette heter det videre blant annet (side 44):

«Dette er et av argumentene som Stortingets opposisjon har uttrykt bekymring over, og som man mente er med på å svekke uavhengigheten. Resultatene fra vår undersøkelse viser langt på vei at denne bekymringen er nærmest grunnløs. Det man sikter til er at man vil være forsiktig med å iverksette nødvendige kontrolltiltak dersom dette innebærer at man må trække folk på tærne. Dermed vil kommunesty-

rets oppløsningsrett ha en negativ effekt på arbeidet. Men det kan også tenkes en nærmest omvendt situasjon, nemlig at kontrollutvalget faktisk vil iverksette kontroll slik som det forventes av dem. I motsatt fall vil jo unnlatelse av å iverksette kontroll også kunne medføre at kontrollutvalget blir avsatt.»

#### Høringsinstansenes syn

*Oslo kommune* uttaler:

«Oslo kommune slutter seg til departementets vurderinger om at det ikke stilles bestemte kvalifikasjonskrav til kontrollutvalgets medlemmer og at det ikke rokkes ved kommunestyrets rett til å skifte ut medlemmer i valgperioden.»

*Forum for kontroll og tilsyn* uttaler:

«Det er vår oppfatning at kommunestyret fortsatt bør ha retten til å avsette et ikke-fungerende kontrollutvalg. Hvis denne bestemmelsen på noen måte skaper frykt og handlingslammelse i kontrollutvalget, da bør den selvfølgelig vurderes.»

#### Departementets vurdering

Departementet viser til at Nordlandsforsknings rapport ikke gir grunnlag for å anta at retten til å velge kontrollutvalget på nytt innebærer en vesentlig svekkelse av utvalgets uavhengighet. Heller ikke i høringsrunden har det framkommet uttalelser som gir grunnlag for bekymring om at dagens regler om nyvalg bidrar til å svekke kontrollutvalgets uavhengighet. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det er behov for å gi regler som strammer inn på kommunestyrets adgang til å foreta nyvalg av kontrollutvalget.

#### 4.3.3 Særlig om at flertallet i kontrollutvalget og lederen skal komme fra opposisjonen i kommunestyret

En ordning som praktiseres i enkelte kommuner er at kontrollutvalget sammensettes slik at opposisjonen i kommunestyret får flertallet eller ledervervet i utvalget. Det er full anledning etter kommuneloven til å gi lokale regler om sammensetningen av kontrollutvalget. For eksempel er det i *Oslo kommune* fastsatt følgende:

«Kontrollutvalget bør ha representanter fra alle politiske partier eller grupper representert i bystyret. Lederen velges fra det største opposisjonspartiet.» (Reglement for kontrollutvalget, vedtatt av bystyret 15. februar 1995)

Dette er også praksis i *Hedmark fylkeskommune* som uttaler:

«I Hedmark fylkeskommune har vi en ordning (siden 2003) hvor opposisjonen har både lederen og flertallet i kontrollutvalget. Dette er ment å gi opposisjonen en reell kontrollfunksjon. I tillegg skal tre av de fem medlemmene i kontrollutvalget velges blant personer som ikke sitter i fylkestinget. Dette er ment å gi kontrollutvalget en mer uavhengig rolle.»

I rapporten *Kommunal organisering 2008* (Hovik og Stigen, NIBR 2008) er det for første gang spurt om bakgrunnen til lederen for kontrollutvalget. Rapporten viser at hele 71 prosent av lederne i kontrollutvalgene i kommunene kommer fra opposisjonen. 21 prosent kommer fra posisjonen, og 8 prosent har annen bakgrunn. I samtlige 16 fylkeskommuner som har svart på spørreskjemaet, kommer kontrollutvalgets leder fra opposisjonen.

En ordning hvor lederen av kontrollutvalget kommer fra opposisjonen kan styrke tilliten til at kontrollutvalget er uavhengig av flertallet i kommunestyret, og dermed gi kontrollutvalget styrket legitimitet. Samtidig kan det innebære en risiko for misbruk ved at kontrollutvalget brukes som en arena for politisk «omkamp». Her må kryssende hensyn avveies mot hverandre. I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) uttaler departementet at det ikke ser grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av hvorvidt utvalgets flertall bør komme fra opposisjonen i kommunestyret, fordi en slik ordning ville legge for sterke bindinger på kommunestyrets valgmyndighet. Departementet mener at dette fortsatt er en riktig vurdering, men gitt at spørsmålet er reist på ny i Dok. nr. 8: 4 (2008-2009), vil departementet be en arbeidsgruppe vurdere spørsmålet, se kapittel 4.5.

#### 4.3.4 Særlig om mindretallsrettigheter i kontrollutvalget

*Departementets vurderinger i høringsnotatet*

Et spørsmål som har vært framme i debatten om kontrollutvalgenes uavhengighet, er om mindretallet i utvalget bør gis spesielle rettigheter, blant annet en rett til å kreve iverksatt granskning av enkelte sider av kommunens virksomhet. Dette reiser prinsipielle spørsmål. Et grunnleggende prinsipp i kommunalforvaltningen er at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, og et unntak krever etter departementets vurdering tungtveiende grunner. Ved parlamentarisk styreform kan imidlertid en rettighet for mindretallet i kontrollutvalget til å kreve granskning



være mer nærliggende enn i en formannskapsmodell.

I Dok. nr. 8: 45 (2005-2006) ble det foreslått å be regjeringen fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i kommunale kontrollutvalg gis adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i kommunen.

Nordlandsforskning omtaler dette forholdet i sin rapport nr. 4/2007 - *Kommunale kontrollutvalg – uavhengighet eller flertallsdiktatur?* Svært få av respondentene (om lag 5 prosent) var helt eller delvis enig i at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget. Om dette heter det i rapporten:

«I denne sammenheng er det ingen signifikant statistisk forskjell mellom utvalgsmedlemmer som tilhører det politiske flertallet og det politiske mindretallet i utvalget. Slik sett kan en si at datamaterialet ikke gir støtte til den bekymringen i Stortingets opposisjon som var utgangspunktet for det private lovforslaget som skulle styrke kontrollutvalgenes uavhengighet. Noen av hovedargumentene bak dette lovforslaget var jo nettopp at kontrollutvalgenes uavhengighet var svekket både på grunn av kommunestyrets oppløsningsrett, at det politiske flertallet hindrer mindretallets mulighet for å ta opp saker i kontrollutvalget og gjennom at kontrollutvalgene i praksis unngår å ta opp kontroversielle saker som kan skape politiske motsetninger i kommunestyret. Som vi ser er det svært få av våre respondenter som er enige i disse påstandene. (side 44)»

I Dok. nr. 8: 45 (2005-2006) ble det blant annet vist til ordningen i Stortinget. Bestemmelsene om mindretallets rettigheter i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité framgår av Stortingets forretningsorden. For eksempel har et kvalifisert mindretall (en tredel) initiativrett og derved mulighet til å få en sak reist og belyst av Stortinget i plenum (Stortingets forretningsorden § 12). Dette innebærer at et mindretall i komiteen kan ta opp en sak på eget initiativ uten at saken er oversendt fra Stortinget. Videre kan en tredel av komiteens medlemmer kreve at det avholdes komitéhøring i kontrollsaker. Disse endringene kom inn i Stortingets forretningsorden på bakgrunn av Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Innstillingen ble avgitt på grunnlag av Dok. nr. 14 (2002-2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning* (Frøiland-utvalget).

Begrunnelsen for ordningen i Stortinget er nært knyttet til det parlamentariske systemet. Frøiland-utvalget viser til at etter innføringen av parla-

mentarismen har regjeringsfraksjonen ofte motsatt seg granskinger og kontrolltiltak som kunne medføre kritikk av regjeringen og svekkelse av denne. Det er vist til at forskjellen mellom flertalls- og mindretallsregjeringer har vært av stor betydning for kontrollaktiviteten.

Styringssystemet i kommunene bygger i hovedsak ikke på det parlamentariske system. Bare et fåtall kommuner og fylkeskommuner har innført parlamentarisk styresett. Styreformene i de store flertall kommuner bygger således på formannskapsmodellen, hvor motsetninger mellom flertall og opposisjon normalt ikke er like framtrepende. I høringsnotatet ba departementet kommuner og fylkeskommuner som har parlamentarisk styreform om synspunkter på mindretallsrettigheter i kontrollutvalget: Hva er erfaringene fra virksomheten i kontrollutvalget med hensyn til flertalls- og mindretallskonstellasjoner, særlig om flertallet i kontrollutvalget motsetter seg berettiget granskning?

#### *Høringsinstansenes syn*

##### *Oslo kommune uttaler:*

«Oslo kommune støtter prinsippet om å gi et kvalifisert mindretall (en tredjedel) i kontrollutvalget adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter. Dette bør gjelde rett til å be om vurdering av behovet for en granskning fra kommunens revisor og/eller en rett til å få en sak behandlet av kommunestyret.

(...) Når det gjelder mindretallsretter i et parlamentarisk system har Oslo kommune en praksis med at lederen i kontrollutvalget kommer fra opposisjonen. På denne måten har opposisjonen en ledende posisjon i det tilsyns- og kontrollarbeidet som kontrollutvalget utfører.»

##### *Nordland fylkeskommune uttaler:*

«Nordland fylkeskommune er nå inne i sin 3. periode med parlamentarisk styring, hvor fylkesrådet har støtte fra et flertall i fylkestinget. Det er i Nordland en omforent forståelse at kontrollutvalgets funksjon og rolle er å føre tilsyn med revisjonsarbeidet og påse at forvaltningen av fylkeskommunens verdier er betryggende sikret i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak. Kontrollutvalget gjennomfører i samarbeid med revisjonen systematiske vurderinger av bruk og forvaltning av fylkeskommunens midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater, og rapporterer om dette til fylkestinget.

Det har så langt ikke vært fremmet forslag om granskning i kontrollutvalg.»

*Hedmark fylkeskommune* uttaler:

«Det har i Hedmark fylkeskommune, siden parlamentarismen ble innført, ikke oppstått situasjoner hvor det har vært behov for at mindretallet i kontrollutvalget skulle kunne iverksette granskning. Det har ikke vært noen tegn til at det politiske flertallet i kontrollutvalget blokkerer mindretallets mulighet for å ta opp saker i utvalget eller følge dem opp med for eksempel å iverksette granskning. Hvis mindretallet skulle hatt en særskilt rett til å iverksette granskning og det ikke var dekning for tiltaket på budsjettet, måtte uansett saken opp i fylkestinget for godkjenning.»

*Nord-Trøndelag fylkeskommune* uttaler:

«Ut fra et kontrollperspektiv innenfor et parlamentarisk system støttes en innføring av mindretallets rettigheter til å iverksette granskning og innhenting av informasjon i spesielle saker.»

*Eigersund kommune* uttaler:

«Når det gjelder anledningen for et mindretall i kontrollutvalget til å iverksette granskning mener Eigersund kommune at dette ikke bør vedtas da det røkkes ved alminnelige prinsipper i kommunalforvaltningen. For det andre kan det føre til en politisering av kontrollutvalget.

Det er her nærliggende å skjele til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, som etter manges mening er et svært politisert organ. Kontrollutvalgets styrke er at de driver med kontroll og tilsyn og ikke politikk.

I kommuner med et parlamentarisk system ser en imidlertid at det kan være grunner til at en skal praktisere en ordning med at et mindretall i kontrollutvalget kan kreve granskning.»

*Hamar kommune* uttaler:

«Kommunen har [...] ikke erfaringer som tilsier at flertallskonstellasjoner i kontrollutvalget hindrer at det blir reist berettigede saker/krav om granskning.»

*Norges Kommunerevisorforbund* uttaler:

«Det kan være grunn til å sikre mindretallets rett, men det bør unngås at slik rett benyttes til politisk omkamp. Det bør derfor forutsettes et kvalifisert mindretall f.eks. tilsvarende kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget, altså minst en tredel. En slik rett bør begrenses slik at et mindretall ikke kan iverksette større granskninger. En begrensning kunne f.eks. være at et mindretall får rett til å be om en vurdering av behovet for en granskning fra kommu-

nens revisor og/eller en rett til å få sak behandlet av kommunestyret.»

#### *Departementets vurdering*

I høringen kom det få uttalelser om mindretallsrettigheter i kontrollutvalget. Departementet merker seg likevel at det i høringen ikke kom uttalelser som går på tvers av Nordlandsforsknings funn om at flertallet i kontrollutvalget i liten grad motsetter seg berettiget granskning. De uttalelsene som støtter mindretallsrettigheter synes å gjøre dette ut fra en prinsipiell tilnærming. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at det i praksis bare i liten grad blir opplevd som et problem at flertallet i kontrollutvalget motsetter seg berettiget granskning.

Tre typer mindretallsrettigheter har vært omtalt som aktuelle i debatten så langt:

- rett til å be om en vurdering av behovet for en granskning fra kommunens revisor,
- rett til å få en sak behandlet av kommunestyret,
- rett til selv å sette i gang en granskning.

Kommuneloven er etter departementets vurdering ikke til hinder for at den enkelte kommune i reglement kan gi mindretallet i kontrollutvalget slike rettigheter. Flertallet i kommunestyret vil imidlertid alltid stå fritt til å endre de mindretallsrettighetene som flertallet har etablert.

Det er et grunnleggende prinsipp i kommunalforvaltningen at vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis. Unntak fra dette vil etter departementets oppfatning kreve tungtveiende grunner. Riktignok kan det tenkes en mulighet for at et flertall kan motsette seg berettiget granskning, og at det således rent prinsipielt vil kunne begrunne en mindretallsrettighet til å kreve granskning. Dette må imidlertid veies mot prinsippet om at beslutninger i kommunale organer treffes av et flertall. I en slik vurdering vil det også måtte tas hensyn til at kontrollutvalget etter loven er direkte underordnet kommunestyret, og utøver tilsyn og kontroll på vegne av dette. I dette ligger at kommunestyret også i prinsippet kan gi instruks for kontrollutvalgets virksomhet. Dersom mindretallet i utvalget gis en lovfestet rettighet til å kreve iverksatt bestemte kontrolltiltak, vil kommunestyrets innflytelse bli avskåret i lov så langt som mindretallets lovfestede rettighet strekker seg. Kostnadene knyttet til å gjennomføre granskninger mv. initiert av et mindretall kan videre svekke kommunestyrets og kontrollutvalgets mulighet til å prioritere helhetlig mellom ulike kontrolltiltak og kontrollformer.

Fordelene ved innføring av mindretallsrettigheter må veies mot risikoen for at et mindretall kan iverksette granskning også i saker hvor det ikke er grunnlag for det. Mindretallsrettigheter vil også kunne øke risikoen for at kontrollutvalget blir arena for politiske omkamper og dermed en generell svekkelse av kontrollutvalgets viktige rolle og reelle posisjon. En slik utvikling bør etter departementets vurdering unngås.

Det kan i enkelte situasjoner være slik at ett eller flere medlemmer av kontrollutvalget mener at det er behov for en særskilt vurdering av behovet for en granskning av et konkret saksforhold. I enkelte kommuner er det praksis for at spørsmål fra kontrollutvalgets enkeltmedlemmer om mulige feil, svakheter eller misligheter i kommunen i første omgang oversendes revisjonen for vurdering av om saken bør bli gjenstand for en undersøkelse. Denne vurderingen legges siden fram for kontrollutvalget som beslutter hvorvidt saken skal følges opp. Det er en slik modell som *Oslo kommune* og *Norges Kommunerevisorforbund* gikk inn for i sine høringsuttalelser. Slike mindretallsrettigheter trenger ikke være ressurskrevende, verken i form av ressurser eller saksbehandling.

Departementet viser til at det i praksis ikke synes å være noe utstrakt problem at et flertall motsetter seg berettigede granskninger, og vil derfor ikke foreslå å lovfeste rettigheter for et mindretall i kontrollutvalget nå. Spørsmålet om det bør innføres en rettighet for et mindretall til å be kommunens revisor vurdere behovet for en granskning, vil bli vurdert av en arbeidsgruppe, se kapittel 4.5.

Ettersom rettigheter for et mindretall kan synes mer nærliggende i et parlamentarisk system, har departementet vurdert om det bør foreslås å innføre mindretallsrettigheter i kontrollutvalget i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform. Høringsuttalelsene fra parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner gir ikke uttrykk for at det er et sterkt behov for mindretallsrettigheter i kontrollutvalget i disse kommunene og fylkeskommunene. Departementet ser derfor ikke grunn til å foreslå mindretallsrettigheter i kontrollutvalget i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform.

Med tanke på granskninger på kontrollutvalgets initiativ, gjør departementet oppmerksom på at regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal vurdere endringer i regelverket for ad hoc granskingskommisjoner oppnevnt av det offentlige. Utvalget skal blant annet se på spørsmål som granskingskommisjoners sammensetning, rettighetene og

pliktene til parter, vitner og andre berørte, og allmennhetens rett til innsyn.

#### 4.4 Revisors uavhengighet

##### *Departementets vurderinger i høringsnotatet*

Den som reviderer en kommune kan være ansatt i kommunen eller i en interkommunal samarbeidsordning, jf. kommuneloven §§ 78 nr. 3 og 79 første ledd siste punktum. Kommunene og fylkeskommunene er således ikke omfattet av regelen i revisorloven om at revisor ikke kan være ansatt i virksomheten som revideres og at virksomheten som revideres ikke kan ha eierandeler i revisjonsselskapet, jf. revisorloven §§ 4-1 og 4-2.

I Dok. nr. 8:13 (2006-2007) ble det foreslått skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor. Forslaget lød:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendringer for å innlemme kommunal revisjon i revisorloven, slik at det i framtiden stilles like strenge krav til revisors uavhengighet i kommunal sektor som man i dag stiller til revisors uavhengighet i privat sektor.»

I begrunnelsen for forslaget vises det til:

«Forslagsstillerne ønsker at man innen kommunal sektor skal stille like strenge krav til revisors uavhengighet som i privat sektor, og ser at dette kan gjøres på flere ulike måter. Ett alternativ er et flersporet regelverk, hvor revisorloven utvides til også å gjelde regnskapsrevisjon av kommuner, mens forvaltningsrevisjon blir regulert av revisjonsforskrift fastsatt i medhold av kommuneloven. En annen mulig løsning kan være å lage en egen lov om kommunal revisjon. En tredje variant er å utvide revisorloven slik at den gjelder både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon av kommunal sektor.

Forslagsstillerne ser også andre områder enn revisors uavhengighet, der det er hensiktsmessig å stille de samme kravene til revisjon av kommunene som til privat sektor, og mener derfor at det er mest hensiktsmessig at revisorloven utvides slik at den også gjelder for kommunal regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. (...)

Revisjonsstandarder fastsettes av profesjonen, og dette arbeidet er i økende grad internasjonalt. Ved å ta kommunerevisjon inn i revisorloven legger forslagsstillerne opp til at revisjon av privat og kommunal sektor må forholde seg til de samme standardene for regnskapsrevisjon, og at standardene for forvaltningsrevisjon vil fastsettes på samme måte. Staten vil gjen-

nom Kredittilsynet fortsatt ha ansvaret for oppsyn og kontroll av revisorer.»

Daværende kommunal- og regionalminister skrev i sin vurdering av forslaget:

«De gjeldende bestemmelser om kommunal revisors uavhengighet er svært strenge, og regulerer hvilken tilknytning revisor og revisors nærstående kan ha til den kommune vedkommende er revisor for. Som det fremgår av lovforarbeidene er reglene imidlertid basert på at kommunene fortsatt skal ha anledning til å velge en ordning hvor revisor(ene) er ansatt i kommunen eller i en interkommunal revisjonseenhet.

Dersom revisorloven – eller dens bestemmelser om uavhengighet – skal gjelde for kommunal revisjon, vil det innebære at kommunens revisor ikke kan være ansatt i en kommune vedkommende er revisor for. Det vil også innebære at revisor ikke vil kunne være ansatt i et revisjonsforetak som kommunen eier eller er medeier i. Revisorlovens krav til revisjonsselskaper innebærer også at de interkommunale revisjonseenhetene som i dag reviderer flertallet av kommuner ikke vil kunne videreføres.

Dette vil innebære at regimet for kommunal revisjon vil måtte endres fra en adgang til konkurranseutsetting, til en ordning hvor det i praksis vil være plikt til konkurranseutsetting av revisjonen. Videre vil kommunalt eide revisjonseenheter ikke kunne delta i en slik konkurranse.

Etter min oppfatning vil det være hensiktsmessig å vinne erfaring med hvordan ordningen med kommunal revisjon fungerer etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting, før det eventuelt vurderes endringer i regelverket.

Dessuten pågår det forskning for å evaluere ordningen med konkurranseutsetting. Et forprosjekt er gjennomført i regi av Norges Forskningsråd. Dette blir fulgt opp av et hovedprosjekt, hvor en rekke aspekter knyttet til kommunal revisjon vil være tema. I St. prp. nr. 1 er det foreslått å sette av midler til dette. Dette er omtalt på s. 35, hvor det heter: «Det blir foreslått en bevilgning på 11,5 mill. kr i 2007 til forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Midlene vil bli brukt til videreføring av DEMOSREG-programmet og til evaluering av ordningen med konkurranseutsetting av revisjonstjenester.»

Dersom erfaring eller forskning skulle vise at det knytter seg betenkelige sider til kommunal revisjon i forhold til uavhengighetsspørsmålet, vil jeg komme tilbake til temaet.»

Forslaget i Dok. nr. 8:13 (2006-2007) ble behandlet i Stortinget 8. mars 2007. Forslaget ble

ikke bifalt. Dette var i tråd med innstillingen fra komiteen, se Innst. S. nr. 131 (2006-2007).

#### *Høringsinstansenes syn*

##### *Forum for kontroll og tilsyn uttaler:*

«Forum for Kontroll og Tilsyn vil nevne følgende forslag som innenfor dagens rammer kan bidra til å sikre revisjonens uavhengighet; evne og vilje til å oppdage og granske misligheter:

(...) Der revisjonen er organisert som interkommunalt samarbeid eller IKS bør revisjonseenhetene struktureres ift. fagområder og ikke inndeles etter geografi/kommune/kommunedeler. Revisor bør sirkulere mellom kommuner hvilket er en fordel både faglig og ift. uavhengighet. Der kommunen har ansatt egen revisor, vil ikke dette la seg gjennomføre. Vi vil også nevne at med egne forvaltningsrevisorer i revisjonseenheten kan kontrollutvalgene få forvaltningsrevisjonsrapporter levert hele året. Noen steder er det vanskelig å bestille forvaltningsrevisjonsprosjekt i perioden november til april fordi arbeidet med løpende revisjon prioriteres. (...)

Kontrollutvalget må påse at [revisors uavhengighetserklæring] legges frem for kontrollutvalget hvert år. Konkrete forhold må diskuteres. (...)

Diskusjon rundt hvilke oppgaver/oppdrag som er revisjon og hva som er rådgivning - også innenfor forvaltningsrevisjon.»

#### *Departementets vurdering*

Departementet ser at det er av sentral betydning at revisjonsordningen for kommunesektoren er betryggende og at en kan ha tillit til at den fungerer etter hensikten. Departementets generelle inntrykk er da også at den kommunale revisjon gjennomføres av høyt kompetente medarbeidere, og at det kontinuerlig drives et aktivt faglig utviklingsarbeid. Det vil være opp til det enkelte kontrollutvalg og kommunestyre å vurdere om arbeidsmåten er hensiktsmessig og eventuelt vurdere slike tiltak som *Forum for kontroll og tilsyn* nevner i sin høringsuttalelse.

Reglene om revisjon av kommuner ble gjennomgått og endret i 2004. Departementet vurderer det slik at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å vurdere vesentlige endringer i bestemmelsene om revisjonens uavhengighet. Før det eventuelt kan bli aktuelt å vurdere dette på nytt, vil departementet avvente resultatene av den igangsatte forskningen på ordningen med konkurranseutsetting av kommunal revisjon.

#### 4.5 Departementets samlede vurdering. Arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak for å styrke egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner

Selv om regelverket for kontroll og tilsyn i kommunene er omfattende og nylig har gjennomgått ytterligere endringer (2004), har departementet likevel ønsket i dette kapitlet å drøfte enkelte punkter hvor det er reist spørsmål om dagens bestemmelser er hensiktsmessige.

Det er viktig for kommunenes og fylkeskommunenes evne til å forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold at det eksisterer en bevissthet om viktigheten av kontroll- og tilsynsarbeidet i de sentrale politiske organene. Dette er en utfordring som ble påpekt allerede i NOU 1991: 11 *Gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 2* (Smith-utvalget). Om tiltak som kan bedre situasjonen heter det blant annet:

«[Det er] viktig å understreke at de mange svakheter i utøvelsen av politisk styring og kontroll som er avdekket i Oslo kommune ikke primært kan tilskrives at regelverket er for dårlig. Det er i første rekke gjennomføringen av tilsynsoppgavene i praksis som har sviktet (...). Langt på vei har den mangelfulle praksis antakelig sin bakgrunn i svak kunnskap om de tilsynsoppgavene som hviler på de folkevalgte og svak bevissthet om hvor viktig det er at disse oppgavene blir gjennomført på best mulig måte. En hovedoppgave må derfor være å skape et rimelig mål av kunnskap om og forståelse for disse oppgavene hos de folkevalgte selv. Informasjonstiltak i form av kurs, brosjyrer og lignende vil antagelig være nødvendig. Men slike tiltak må ikke få stå alene. Det viktigste er at tilsynsoppgavene daglig blir satt i sentrum. En sentral oppgave vil derfor måtte være å utarbeide hensiktsmessige retningslinjer for det løpende tilsynsarbeidet, gjøre retningslinjene kjent for de folkevalgte og for administrasjonen, samt sørge for at retningslinjene blir fulgt i praksis.» (NOU 1991: 11 side 166)

Siden Smith-utvalgets gransking er regelverket for kontroll og tilsyn i kommunene blitt vesentlig utbygd, særlig i kommuneloven av 1992. Disse endringene har bidratt til en klar vitalisering av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunene, jf. rapporten *Full kontroll? En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner* (NIBR 2000). Når det fortsatt avdekkes uheldige forhold, er det nærliggende å tenke at bevisstgjøringsarbeidet fortsatt er det sentrale virkemiddelet.

I rapporten *Kommunal organisering 2008* (Hovik og Stigen, NIBR 2008) framgår det at antallet saker i kontrollutvalgene ser ut til ha økt noe i perioden fra 2003 til 2007. Dermed fortsetter tendensen med en viss økning i antall saker fra perioden 1995 til 2003. Dette kan tyde på en gradvis økende aktivitet i kontrollutvalgene. I forhold til tidligere rapporter vesentlig flere om at kontrollutvalget prioriterer bestemte sakstyper, og forvaltningsrevisjon er fortsatt høyest prioritert. En aktivitetsøkning er også synliggjort i rapporten *Lokalt folkestyre AS* (Ringkjøb, Aars og Vabo, Rokkansenteret 2008) hvor det heter:

«De kommunale kontrollutvalgene rapporterer om økt arbeidsmengde de siste årene, blant annet på grunn av mer selskapskontroll. Det kommer også til uttrykk en viss frustrasjon over at ressurstilgangen ikke står i forhold til arbeidsmengden. Fra selskapenes side er holdningen til kontroll gjennomgående positiv.»

Departementet ser disse forskningsresultatene som tegn på en ønskelig utvikling i egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å se store behov for å gjøre større endringer i regelverket om *revisjon* nå. Det er ikke avdekket særskilte mangler i regelverket som kan antas å hemme revisors muligheter til å avdekke uheldige forhold.

Departementet er opptatt av at kontrollutvalgene skal være effektive og aktive tilsynsorganer med høy legitimitet lokalt. Departementet ser at *kontrollutvalgets uavhengighet* er avgjørende for å kunne utføre kontroll- og tilsynsarbeid på en troverdig måte. En utfordring for kontrollutvalgene er å balansere hensynet til uavhengighet på den ene siden og behovet for samarbeid med politiske og administrative organer i kommunen på den andre. Departementet mener at det ut fra informasjonen som foreligger, ikke synes å være behov for å foreslå lovendringer vedrørende kontrollutvalgets uavhengighet.

Det er etter departementets vurdering grunn til å advare mot å ha store forventninger til at enkeltstående lovendringer vil utløse vesentlig bedre kontrollarbeid i kontrollutvalgene og revisjonene. Departementet mener at oppmerksomheten heller bør rettes mot å bidra til at kontrollutvalgene kan fylle sin rolle. Dette er ikke først og fremst et spørsmål om regler, men antakelig mer et spørsmål om rolleforståelse, ressurstilgang og kompetanse samt vilje til å ta opp ubehagelige spørsmål. Og de mest egnede tiltakene for å styrke kontroll-

utvalgene og egenkontrollen generelt må antakelig gjennomføres lokalt.

Lov og forskrift gir kontrollutvalget viktige oppgaver og vide fullmakter til å løse dem. Det vil i hver enkelt kommune være opp til medlemmene i kontrollutvalget å bidra til at utvalget fyller sin rolle. Men det vil også være opp til kommunestyret å gi kontrollutvalget gode arbeidsbetingelser gjennom sammensetning, budsjettildeling og sekretærbistand. Kommunestyret har også direkte påvirkning på innretningen av kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen gjennom behandlingen av planene for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Som mottaker av rapporter, merknader og andre resultater av kontrollutvalgets virksomhet, spiller kommunestyret er avgjørende for hvilken oppmerksomhet og tyngde kontroll- og tilsynsarbeidet har i kommunen.

Den rolle- og oppgavefordeling som lovendringene fra 2004 la opp til mellom kontrollutvalg, revisjon, administrasjon og kontrollutvalgssekretariat, bør etter departementets syn ligge fast. Siden kommunene har tilpasset seg disse reglene, bør det foreligge tungtveiende grunner, for eksempel klare forskningsbaserte funn, før det er aktuelt å endre reglene. Det foreligger etter departementets vurdering ikke grunnlag for å vurdere grunnleggende endringer nå.

Departementet mener at *forvaltningsrevisjon* er et velegnet verktøy for kommunene i deres egen utvikling av tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, planlegging, intern styring mv. Hvilke sektorer og spørsmål som skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon og hvor store ressurser som skal prioriteres til formålet, vil det være opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme i budsjettssammenheng og i planen for forvaltningsrevisjon.

*Administrasjonssjefens internkontroll* er en helt sentral del av egenkontrollen i kommunene. Gode rutiner og systemer for dette er nødvendig. Departementet mener at dette i utgangspunktet er et område som ikke egner seg godt for ytterligere lovregulering, og at kommuneloven § 23 nr. 2 gir muligheter til å finne gode løsninger lokalt.

Departementets vurdering er at dagens regelverk alt i alt gir gode muligheter for kommunene til å gjennomføre kontroll og tilsyn med egen virksomhet. God egenkontroll i kommunene er viktig ikke bare for innbyggernes tillit til kommunen, men også for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene.

For å få fram forslag til tiltak og veiledningsmaterieell som kan bidra til å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene, har departe-

mentet satt ned en arbeidsgruppe. Målet er at tiltakene og veiledningen skal bidra til at arbeidet i kontrollutvalgene, revisjonen og administrasjonssjefens internkontroll kan gi større effekt, tyngde og gjennomslagskraft. Tiltakene som foreslås kan være på både lokalt og nasjonalt nivå og peke mot initiativ fra folkevalgte, myndighetene eller organisasjoner.

Arbeidsgruppen er sammensatt av ti medlemmer etter forslag fra *Den norske Revisorforening, Forum for Kontroll og Tilsyn, KS, Norges Kommune-revisorforbund* samt én forsker og ett medlem fra departementet. Departementet har fått innspill til mandatet fra *Forum for etikk i kommunesektoren, fylkesmennene* og organisasjonene nevnt ovenfor. Arbeidsgruppen har fått følgende mandat:

- «1. Arbeidsgruppa skal foreslå tiltak lokalt og nasjonalt for å styrkja eigenkontrollen i kommunar og fylkeskommunar.
2. Arbeidsgruppa skal identifisera område der rettleingsmaterieell kan verka til å styrkja arbeidet i kontrollutvala, revisjonane og internkontrollen til administrasjonssjefen og skissera innhaldet i rettleingsmaterieellet.
3. Arbeidsgruppa skal identifisera område der forskning eller utgreiing kan verka til å styrkja eigenkontrollen.
4. Arbeidsgruppa skal gjera greie for samspelet mellom internkontrollen til administrasjonssjefen og arbeidet i kontrollutvalet og revisjonen, og vurdere tiltak som kan styrkja dette samspelet.
5. Arbeidsgruppa skal gjera greie for tilhøvet mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, både etter regelverket og i praksis, og vurdere tiltak som kan bidra til auka bruk og utbytte av forvaltningsrevisjon. Arbeidsgruppa bør presentera gode eksempel på forvaltningsrevisjon.
6. Arbeidsgruppa skal vurdere tiltak som kan bidra til auka bruk og utbytte av selskapskontroll. Arbeidsgruppa bør presentera gode eksempel på selskapskontroll.
7. På bakgrunn av rapporten *Internkontroll i norske kommuner* frå Agenda skal arbeidsgruppa vurdere og foreslå tiltak for at kommunane og fylkeskommunane utviklar ein heilskapleg internkontroll. Arbeidsgruppa skal presentera gode eksempel på internkontrollsystem når det gjeld anskaffingar, og foreslå tiltak eller rettleiing som kan verka til at kontroll med anskaffingar vert ein del av ein heilskapleg internkontroll.
8. Arbeidsgruppa skal vurdere om mindretalet i kommunestyret eller fylkestinget bør ha fleirtalet i kontrollutvalet, og om det vil vera tenleg om eit mindretal i kontrollutvalet fekk ein lovfesta rett til å be revisor gi ei vur-

dering av ei sak eller ei hending og kor stort dette mindretalet eventuelt bør vera.

9. Arbeidsgruppa kan òg drøfta andre spørsmål av meir juridisk karakter, og eventuelt føreslå lovendingar. Hovudtrekka i den gjeldande arbeidsdelinga mellom kontrollutval, revisjon og sekretariat skal liggja til grunn for arbeidet.
10. Arbeidsgruppa skal gjera greie for og vurdere følgjande spørsmål:
  - moglegheita revisor har til å ta opp konkrete spørsmål med fylkesmannen og

andre statlege organ, mellom anna grensene som følgjer av teieplikta til revisor

- den rolla kontrollutvalet og revisor har eller bør ha overfor finansforvaltninga i kommunen eller fylkeskommunen
- moglegheita revisor har til å på eigenhand setja i verk kontrolltiltak.

11. Arbeidsgruppa skal gjera greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka gruppa føreslår.»

Arbeidsgruppen skal levere sin rapport innan utgangen av 2009.

## 5 Avgjørelser om møteoffentlighet og habilitet (lovlighetskontroll)

### 5.1 Innledning

Kommunelovens regler om møteoffentlighet gir allmennheten anledning til å være til stede når folkevalgte organer har møte. At innbyggerne kan observere sine folkevalgte i åpne møter, stimulerer interessen for lokalpolitikk og gir grunnlag for tillit og legitimitet til lokaldemokratiet. Åpne møter gir også en mulighet for at allmennheten kan føre kontroll med lokale myndigheter. Hensynet til åpenhet må avveies mot hensynet til blant annet personvern, og kommunelovens regler om åpne og lukkede møter bygger på en avveining av disse ulike hensynene.

Departementet foreslo i høringsnotatet lovendringer for å gi bedre mulighet til å føre kontroll med at kommunelovens regler om møteoffentlighet følges gjennom fylkesmannens lovlighetskontroll. Departementet foreslo også tilsvarende lovendringer vedrørende kontroll med habilitetsreglene. Disse lovforslagene er omtalt i kapittel 5.3 nedenfor. Departementet foreslo i høringsnotatet at det skulle være et krav at folkevalgte organer i møteprotokollen skal opplyse hvilke bestemmelser organet har votert over i forbindelse med avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og avgjørelser om medlemmenes habilitet, se kapittel 5.2 nedenfor. I kapittel 5.4 omtales et forslag om presisering i § 59 nr. 3 som gjelder i hvilke situasjoner lovlighetsklage har oppsettende virkning.

Som nevnt i kapittel 1.4.2 ovenfor vil departementet komme tilbake til spørsmålet om revidering av kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere tidspunkt.

### 5.2 Protokollering av hjemmelsgrunnlag for avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om inhabilitet

#### 5.2.1 Gjeldende rett

Ved avgjørelse om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, er det ikke et krav at det i

møteboken angis hvilken lovbestemmelse avgjørelsen bygger på. Etter forvaltningsloven § 8 annet ledd skal kollegiale organer selv avgjøre om mulige inhabilitetsgrunner som organet er gjort oppmerksom på, skal medføre inhabilitet og fratreden under behandlingen av en sak. Det er ikke et krav i forvaltningsloven eller kommuneloven at det i organets møtebok angis hvilken lovbestemmelse avgjørelsen av habilitetsspørsmålet bygger på.

#### 5.2.2 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å gjøre et tillegg i kommuneloven § 30 nr. 3 som krever at det ved avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om habilitet, skal protokollføres hvilken lovbestemmelse avgjørelsen bygger på.

#### 5.2.3 Høringsinstansenes syn

Oppunder halvparten av høringsuttalelsene gir støtte til forslaget om protokollkrav, og ingen høringsinstanser går imot forslaget.

*KS* uttaler:

«KS 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.»

*Fylkesmannen i Oppland* uttaler:

«Foruten at dette vil kunne bidra til bevisstgjøring av de som fatter vedtaket, vil det være en fordel for den instansen som skal gjennomføre en eventuell lovlighetskontroll.»

#### 5.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 3 at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Når et organ har truffet en avgjø-



relse om at et møte skal holdes for lukkede dører eller om inhabilitet, er dette en avgjørelse som framtrer som selvstendig og derfor bør skrives inn i møteboken. Departementet mener at det også bør være et krav at møteboken skal angi hvilken bestemmelse som er tatt i bruk, og foreslår at det tas inn et nytt nr. 4 i kommuneloven § 30 om at det ved slike avgjørelser skal protokollføres hvilken lovbestemmelse avgjørelsen bygger på.

Et krav om at møteboken skal angi hvilken lovbestemmelse som er tatt i bruk, vil være med på å sikre at disse spørsmålene blir behandlet på en forsvarlig måte ved å bidra til en regelorientert saksbehandling. Et krav om protokollering av de aktuelle lovbestemmelsene som gir hjemmel for en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører eller om inhabilitet, kan videre være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll. Ved lovlighetskontroll vil det være klargjørende for fylkesmannen at det framgår hvilken lovbestemmelse vedkommende organ har basert sin avgjørelse på.

Departementet antar at det vil være forholdsvis enkelt å oppfylle et krav om protokollføring i praksis.

### **5.3 Lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og om habilitet**

#### **5.3.1 Gjeldende rett**

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen, inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. I tillegg har departementet hjemmel i § 59 nr. 5 til å ta avgjørelser opp til kontroll av eget tiltak. Departementets fullmakt er delegert til fylkesmannen når det gjelder kommunale avgjørelser. Fylkeskommunale avgjørelser lovlighetskontrolleres av departementet. Det tas i det følgende utgangspunkt i fylkesmannens myndighet overfor kommunene, men det som sies vil like fullt gjelde for departementets myndighet overfor fylkeskommunene.

Lovlighetskontroll er ikke klage i forvaltningslovens forstand. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, men kan oppheve den foreliggende avgjørelsen dersom den er ugyldig.

Lovlighetskontroll er et sterkt statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene og fylkeskommunene. Lovlighetskontroll er ment som et middel

til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. Lovlighetskontroll gir mulighet, i konkrete saker, til å ivareta hensynet til rettssikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser og forvaltningens omdømme samt behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale mål. Lovlighetskontroll representerer imidlertid ikke mer enn en sikkerhetsventil. Reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll i kommunene (egenkontrollen) samt klageadgangen etter forvaltningsloven, skal bidra til å redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll.

Fylkesmannens kompetanse til å utføre lovlighetskontroll omfatter ikke alle beslutninger som tas i kommunene. Begrepet avgjørelse i kommuneloven § 59 er videre enn begrepet vedtak i forvaltningsloven § 2. En avgjørelse vil omfatte både enkeltvedtak og forskrifter, men også andre avgjørelser vil falle inn under bestemmelsen. Ved vurderingen av om det er tale om en avgjørelse i kommunelovens forstand, må det være bestemmende hvilke rettsvirkninger denne har. Spørsmålet om det foreligger en avgjørelse, må vurderes helt konkret i hver sak. Departementets utgangspunkt er at det er den endelige avgjørelsen i saken som er gjenstand for kontroll, det vil si avgjørelsen som avslutter saken.

En avgjørelse om et møte skal holdes for lukkede dører er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. En lukkingsavgjørelse kan dermed ikke påklages etter forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak. Departementet har videre antatt at kommunestyremedlemmer heller ikke kan bringe en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, inn for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Synspunktet er at kommunelovens ordning for lovlighetskontroll er rettet inn mot kontroll av avgjørelser som tar stilling til sakens realitet. En avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører er en prosessledende avgjørelse. Det folkevalgte organets endelige avgjørelse vil kunne bringes inn for lovlighetskontroll med den begrunnelse at avgjørelsen om for eksempel å lukke møtet var ulovlig, det vil si en saksbehandlingsfeil. I denne sammenheng vil en lukkingsavgjørelse være gjenstand for prøving på linje med andre prosessuelle avgjørelser tatt under sakens gang.

Tilsvarende antar departementet at heller ikke en avgjørelse om habilitet vil være gjenstand for selvstendig lovlighetskontroll etter kommuneloven.

### 5.3.2 Departementets forslag i høringsnotatet

#### *Bakgrunn for departementets forslag i høringsnotatet*

Problemstillingen om adgangen til å bringe en avgjørelse om å lukke møter i folkevalgte organer inn for lovlighetskontroll, ble aktualisert i en konkret sak hvor formannskapet i en kommune under et drøftingsmøte i forbindelse med budsjettbehandlingen besluttet å lukke møtet slik at lokalavisen ikke fikk være tilstede. Avisen tok saken opp med fylkesmannen. Fylkesmannen la til grunn at beslutningen om å lukke et møte er en prosessledende avgjørelse som ikke kan lovlighetskontrolleres. Avisen klaget saken inn for Sivilombudsmannen som stilte seg kritisk til både fylkesmannens og departementets lovforståelse, jf. Sivilombudsmannens årsmelding for 2004 side 73 flg. (sak 2004-1053). Sivilombudsmannen tolket kommuneloven annerledes enn departementet, og mente at spørsmålet om hvorvidt prosessledende avgjørelser isolert sett er gjenstand for lovlighetskontroll, måtte avgjøres på fritt grunnlag, der det avgjørende måtte være «hvor selvstendig avgjørelsen framstår» og «hvilket reelt behov det er for kontroll av avgjørelsen isolert».

Sivilombudsmannen framholdt at det burde være adgang til å prøve lovligheten av avgjørelser om å lukke møter isolert sett. Sivilombudsmannen viste til at et viktig hensyn bak møteoffentlighetsprinsippet er å sikre demokratisk kontroll av hele beslutningsprosessen i den kommunale forvaltningen, og at det vil stride mot de demokrati- og offentlighetshensyn som ligger bak bestemmelsen om møteoffentlighet, dersom lovlighetskontroll av en beslutning om å utelukke offentligheten fra et møte må avvende den endelige realitetsavgjørelsen.

Sivilombudsmannen så det videre slik at en anmodning om lovlighetskontroll av hele avgjørelsen under ett ville få en unødvendig vid ramme i forhold til det reelle klagegrunnlaget som bare ville gjelde spørsmålet om møteoffentlighet. For eksempel ville det i den saken som var utgangspunkt for Sivilombudsmannens uttalelse, være nødvendig å angripe hele budsjettvedtaket for å få fylkesmannen til å lovlighetskontrollere avgjørelsen om å lukke møtet.

I dialogen med Sivilombudsmannen fastholdt departementet sin lovforståelse, blant annet ut fra hensynet til å unngå en vesentlig utvidelse av rammene for fylkesmannens kompetanse til å utføre lovlighetskontroll. Departementet signaliserte imidlertid overfor Sivilombudsmannen at det ville

foreta en nærmere vurdering av om det burde innføres en klageadgang på et avgrenset område, nærmere bestemt avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører, i tilknytning til en planlagt lovutredning vedrørende enkelte bestemmelser i kommuneloven.

#### *Lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører*

Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører. Formålet bak bestemmelsen om møteoffentlighet er i stor grad forskjellig fra andre typiske saksbehandlingsregler. Bakgrunnen for bestemmelsen om møteoffentlighet er at offentlighet og åpenhet i forvaltningen er en sentral verdi i vårt samfunn, jf. Grunnloven § 100 femte ledd. Det å ha anledning til å være til stede kan også stimulere innbyggernes interesse for samfunnsdebatten og politiske prosesser. Dessuten gir åpne møter allmennheten mulighet til å føre kontroll med lokale myndigheter, blant annet gjennom media.

Formålet bak kommuneloven § 31 om møteoffentlighet er i stor grad sammenfallende med bestemmelsen om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven. At avslag om innsyn etter offentlighetsloven kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd, kan tale for at avgjørelser om møteoffentlighet også bør kunne kontrolleres.

#### *Lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet*

Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet. Avgjørelser om habilitet er som avgjørelser om lukking av dører, prosessuelle avgjørelser som tas under sakens gang fram mot en endelig avgjørelse. Det var etter departementets vurdering nærliggende at en utvidelse av muligheten til lovlighetskontroll også burde gjelde habilitetsavgjørelser.

Hensynene bak reglene om habilitet er, som ved øvrige saksbehandlingsregler, blant annet å sikre materielt riktige avgjørelser. Habilitet står helt sentralt i utøvelsen av god forvaltningsskikk. Reglene skal bidra til å hindre personer med særskilte interesser i en sak, fra å være med på å påvirke utfallet av den. Dermed ivaretas allmennhetens tillit til at kommunale vedtak er fattet av personer hvis integritet det ikke kan stilles spørsmål ved. Ved at det foretas lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet, vil det bli mer synlig for innbyg-

gerne at habilitetsreglene fungerer og at saksbehandlingen går riktig for seg.

#### *Krets av personer som kan kreve lovlighetskontroll*

Det var etter departementets oppfatning ikke grunn til å utvide kretsen av personer som kan kreve lovlighetskontroll. De gjeldende reglene gav etter departementets vurdering tilstrekkelig mulighet for kontroll gjennom at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan bringe en avgjørelse truffet av folkevalgt organ eller administrasjonen inn for fylkesmannen til kontroll av avgjørelsens lovlighet. I tillegg har fylkesmannen anledning til å ta opp saker på eget initiativ, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Hvert år tar fylkesmennene opp omkring 20 saker til lovlighetskontroll på eget initiativ etter henvendelser fra innbyggere mv. Departementet har imidlertid framholdt at myndigheten til å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ bør brukes med varsomhet, og det bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før myndigheten til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes.

### 5.3.3 Høringsinstansenes syn

Over halvparten av høringsuttalelsene kommenterte forslaget om utvidet kontroll fra fylkesmennene. Av disse gikk under 10 prosent, herunder KS, imot forslaget, mens de øvrige, et stort flertall, støttet departementets forslag.

*Tromsø kommune* uttaler:

«Tromsø kommune vil, i forhold til forslaget om å innføre mulighet for lovlighetskontroll av vedtak om å lukke et møte og vedtak om inhabilitet, påpeke at et hensyn som taler mot forslaget, er at som oftest er det respektive organet selv som er nærmest til å vurdere en lukking av møtene og hvorvidt inhabilitet foreligger pga at organet kjenner situasjonen bak vedtaket best.»

KS uttaler om lovlighetskontroll av lukningsavgjørelser:

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

KS stiller spørsmål ved konsekvensene av departementets forslag til lovlighetskontroll av

prosessedende avgjørelser. I følge forslaget til ny kommunelov § 59 nr. 3 skal krav om lovlighetskontroll ikke medføre at den påklagede avgjørelsen gis utsatt iverksetting 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.

KS mener argumentene for å innføre lovlighetskontroll i forhold til lukningsvedtak er svakt begrunnet når selve lovlighetskontrollen ikke vil ha noen effekt for selve vedtaket eller saksbehandlingen.

En regel om lovlighetskontroll vil dessuten 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. Det har som konsekvens at kommunen må forberede saken for to lovlighetskontroller.

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

(...) Departementet har varslet en gjennomgang av kommuneloven § 31 om åpne og lukkede møter. KS synes det er naturlig at vurderingen av lovlighetskontroll av lukningsvedtak utsettes til en gjennomgang av denne bestemmelsen.»

KS uttaler om lovlighetskontroll av habilitetsavgjørelser:

«Som for lovlighetskontroll av lukningsvedtak 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. KS er som nevnt skeptisk til at det innføres lovlighetskontroll som ikke har noen effekt for selve habilitetsvedtaket (...).»

*Norsk Redaktørforening* mener at forslaget om utvidet adgang for fylkesmannen til å foreta lovlighets

hetskontroll ikke går langt nok. Departementets forslag viderefører dagens regel om at fylkemannen først har plikt til å foreta lovlighetskontroll når tre eller flere kommunestyremedlemmer krever slik kontroll. *Norsk Redaktørforening* viser til at

«prinsippet om at «enhver» har rett til å følge møtene i folkevalgte organer nå er grunnlovsfestet. Denne grunnlovsendringen vil jo fort bli en nullitet, dersom ikke «enhver» også har adgang til å påklage bruk av regler som fraviker grunnlovsfestet rett.»

*Hamar kommune* uttaler:

«Påstand om inhabilitet kan i enkelte saker skape mye støy og svekke tilliten til saksbehandlingen utad. I saker som går over tid, f.eks. i tilknytning til reguleringsprosesser, kan det derfor være en fordel dersom spørsmålet kan bringes inn for lovlighetskontroll før saksbehandlingen er avsluttet og vedtak i saken er fattet. Hamar kommune slutter seg derfor til departementets forslag om at vedtak om lukking og habilitet kan bringes inn for lovlighetskontroll.»

*Fylkesmannen i Oppland* uttaler:

«Selv om en lovlighetskontroll ikke gjør det mulig å «gjenopprette skaden» av et feilaktig lukningsvedtak, vil det med tanke på senere saker være hensiktsmessig at vedtaket kan overprøves.

Etter Fylkesmannens oppfatning bør det avklares i forarbeidene eller i lovteksten hvorvidt det vil være aktuelt med lovlighetskontroll i de tilfellene hvor et folkevalgt organ har drøftet om dørene skal lukkes (for eksempel med hjemmel i koml. § 31 nr. 3) og kommet til at saken skal behandles for åpne dører. Etter endringsforslagets ordlyd vil en slik beslutning ikke være gjenstand for lovlighetskontroll («vedtak om lukking»). Det kan imidlertid ikke utelukkes at kommunestyrerepresentanter (og andre) på prinsipielt grunnlag ønsker en avklaring på om beslutningen er korrekt.

Fylkesmannen er positiv til forslaget om separat lovlighetskontroll av vedtak om habilitet. Etter vår erfaring, oppstår det ofte spørsmål knyttet til habilitet i kommunene, og det antas å være behov for at disse spørsmålene kan legges frem for en annen instans uten at hele sakskomplekset underlegges kontrollbehandling.»

*Fylkesmannen i Rogaland* uttaler:

«Det er en viktig demokratisk rettighet for publikum, herunder media, å kunne følge med i samfunnsdebatten, og politiske prosesser. Brudd på hovedregelen om åpne møter i § 31, vil imidlertid ikke føre til at selve vedtaket i

saken blir ugyldig. Det er derfor viktig at det innføres en mulighet for å føre kontroll med overholdelsen av denne typen prosessledende beslutning.

Begrunnelsen for å ha egen overprøvningsrett av beslutninger om habilitet er ikke like åpenbar, da hensynet bak disse er å sikre materielt riktige avgjørelser samt å sikre allmennhetens interesser i en nøytral saksbehandling. Brudd på disse reglene vil kunne føre til at selve vedtaket blir ugyldig. En lovlighetskontroll av vedtaket vil derfor også kunne føre til at habilitetsspørsmålet må vurderes. Adgangen til å kunne klage på en prosessledende beslutning om habilitet vil kunne føre til at selve saken forsinkes. Det kan likevel være av betydning å få avklart slike spørsmål tidlig i saksbehandlingen, slik at ikke hele saken må tas opp til ny behandling. En slik klageadgang vil også fange opp habilitetsspørsmål som ikke behøver å ha direkte betydning for sakens resultat. Dette gjelder for eksempel hvis et utvalgsmedlem blir tvunget til å fratre uten at vedkommende selv oppfatter seg som inhabil. Fylkesmannen får ofte spørsmål fra kommuner og politikere knyttet til habilitet. Fylkesmannen regner med at den foreslåtte mulighet til å påklage slike prosessledende beslutninger vil bety en vesentlig økning av antallet lovlighetsklager slik at endringen vil medføre økt ressursbehov.

Det bør vurderes å presisere § 59 nr. 4 når det gjelder hva selve lovlighetskontrollen kan gå ut på. Lovlighetskontroll av lukningsvedtak etter § 31 vil i første rekke ha betydning for fremtidige saker. Det har liten hensikt å oppheve selve vedtaket. Lovlighetskontrollen bør i slike tilfeller kunne ende med at Fylkesmannen påpeker feil uten at vedtak kjennes ugyldig, jf. tilsvarende ordlyd i sivilombudsmannslovens § 10.»

*Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* uttaler:

«Når det gjelder spørsmålet om lovlighetskontroll av beslutningen om å lukke dører i folkevalgt organ, har Fylkesmannen i Nord-Trøndelag erfaring med at dette dukker opp i tilknytning til møter som holdes mer eller mindre regelmessig, og hvor det er tvil om det er møter i «folkevalgte organ», jf. kommuneloven § 31. I praksis er det såkalte gruppeledermøter innkalt av ordfører til realitetsdrøftelser av en sak hvor media har blitt nektet å være til stede, hvor spørsmålet er brakt inn for Fylkesmannen. I og med at Fylkesmannen har fulgt departementets standpunkt om at beslutningen om å lukke dørene ikke lovlighetskontrolleres særskilt, har ikke spørsmålet om hva som er et møte i et «folkevalgt organ» blitt satt på spissen. Med muligheten til å prøve lukkingen særskilt,

vil hovedutfordringen ved lovlighetskontrollen ligge i å ta stilling til hva som er møte i et «folkevalgt organ» i lovens forstand. Det er derfor ønskelig at departementet i denne sammenheng klargjøre hva som må regnes som møter i organ hvor prinsippet om møteoffentlighet gjelder, og hvilke tilfeller som faller utenfor, selv om det uansett vil være glidende overganger.»

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:*

«Fylkesmannen stiller seg svært positiv til forslaget om å utvide adgangen til å foreta lovlighetskontroll, ved at den og omfatter avgjørelse om habilitet og vedtak om lukking. Fylkesmannen har jevnlig spørsmål knyttet til disse forholdene, og det kommer hyppig opp i forbindelse med lovlighetskontroller. Det synes å være stor usikkerhet i flere kommuner knyttet til disse spørsmålene, en mulighet for lovlighetskontroll vil derfor være svært nyttig. Fylkesmannen antar og at det forhold at vedtak om lukking og spørsmål knyttet til habilitet kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, vil bidra til en mer kritisk holdning i kommunene.

Fylkesmannen ser det imidlertid som en svakhet at det ikke gis en absolutt rett for publikum, presse mv, å få prøvd lovligheten av vedtak om lukking. Fylkesmannens inntrykk er at henvendelser om berettigelse av lukkingsvedtak i all hovedsak kommer fra andre enn politikerne selv. Fylkesmannen registrerer at departementet vil foreta en full gjennomgang av kommuneloven § 31 på et senere tidspunkt blant annet med sikte på å harmonisere bestemmelsen med annet regelverk, og det antas at dette spørsmålet vil bli vurdert i den sammenheng. Fylkesmannen ville imidlertid foretrukket at det allerede i denne omgang ble foretatt en utvidelse av hvem som kan kreve lovlighetskontroll, dog begrenset til vedtak om lukking.»

### 5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Fylkesmennene foretok i 2007 lovlighetskontroll i 97 saker, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Kommunal- og regionaldepartementet. Av disse sakene var 24 tatt opp på fylkesmannens eget initiativ. 67 avgjørelser ble stadfestet, mens 30 ble opphevet fordi det var gjort slike feil at avgjørelsene var ugyldige. Antall lovlighetskontroller har vært nokså stabilt de siste årene.

Lovlighetskontroll er et sterkt statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene og fylkeskommunene som gir mulighet for fylkesmannen eller departementet å kontrollere lovligheten av avgjørelser i konkrete saker. Lovlighetskontroll er begrunnet ut fra hensynet til å ivareta rettssikker-

het, faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser og forvaltningens omdømme samt behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale mål. Lovlighetskontroll representerer imidlertid ikke mer enn en sikkerhetsventil. Reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll i kommunene (egenkontrollen) samt klageadgangen etter forvaltningsloven, skal bidra til å redusere behovet for statlig tilsyn og kontroll, herunder lovlighetskontroll.

Departementet har tolket kommuneloven § 59 slik at lovlighetskontroll bare gjelder realitetsavgjørelsen i saker, og at prosessledende avgjørelser ikke i seg selv er gjenstand for lovlighetskontroll. Prosessledende avgjørelser er en del av saksbehandlingen. Sivilombudsmannen har tolket kommuneloven annerledes enn departementet, og mener at spørsmålet om hvorvidt prosessledende avgjørelser er gjenstand for lovlighetskontroll, må avgjøres på fritt grunnlag, der det avgjørende er «hvor selvstendig avgjørelsen framstår» og «hvilket reelt behov det er for kontroll av avgjørelsen isolert». En slik lovførståelse ville kunne medføre en vesentlig utvidelse av rammene for departementets og fylkesmannens kompetanse til å foreta lovlighetskontroll. Departementet minner om at lovlighetskontroll er et sterkt statlig styringsgrep. Legalitetsprinsippet og hensynet til det lokale selvstyret taler etter departementets syn for at en er forsiktig med å tolke kommuneloven § 59 utvidende.

Når tre eller flere kommunestyremedlemmer krever lovlighetskontroll, har fylkesmannen plikt til å foreta kontrollen, jf. § 59 nr. 1, mens det vil være opp til fylkesmannens skjønn når det skal foretas lovlighetskontroll på eget initiativ, jf. § 59 nr. 5. Departementet har framholdt at myndigheten til å foreta lovlighetskontroll på eget initiativ bør brukes med varsomhet. Det bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før myndigheten til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes.

Det forhold at en avgjørelse om å lukke dørene bringes inn for lovlighetskontroll, kan ikke føre til at den videre saksbehandlingen stopper. Et slikt system ville gjøre det mulig å trenere saksbehandlingen, jf. kapittel 5.4.

Det følger av ordlyden i kommuneloven § 31 at folkevalgte organer som hovedregel er pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Etter departementets vurdering taler dette for at grunnlaget for innskrenkninger i allmennhetens adgang til å være tilstede, bør kunne prøves. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig at fylkesmannen kan nøye seg med å se på gyldigheten av en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, i stedet for å vurdere hele saksbehandlin-

gen, dersom det i lovlighetsklagen ikke er stilt spørsmål ved realitetsvedtaket.

Departementet foreslår på samme bakgrunn å ta inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet. Habilitet står helt sentralt i utøvelsen av god forvaltningsskikk. Habilitetsreglene skal sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres upartiskhet og troverdighet.

Departementet viser til at disse forslagene i høringen fikk støtte av et stort flertall av dem som uttalte seg om dem. Høringsuttalelsene rommer imidlertid ulike syn på effekten av lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om habilitet. *KS* stiller i sin uttalelse spørsmål ved konsekvensene av departementets forslag når selve lovlighetskontrollen ikke vil ha noen effekt for selve vedtaket eller saksbehandlingen. Departementet viser til at flere fylkesmenn sier at de får mange henvendelser som tyder på usikkerhet i kommunene om anvendelsen av disse reglene. Lovlighetskontroll kan i en slik sammenheng være et virkemiddel for å avklare rettslig tvil og legge til rette for læring ut fra konkrete saker. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* gir uttrykk for at særskilt lovlighetskontroll på disse områdene vil kunne bidra til en mer kritisk holdning i kommunene.

Hvis lovlighetskontrollen av en avgjørelse om å lukke et møte viser at avgjørelsen var ugyldig, kan det samme møtet ikke avholdes på nytt. Departementet antar allikevel at en mulighet for lovlighetskontroll kan ha en selvstendig verdi ved at det gir mulighet til å angripe brudd på møteoffentlighetsprinsippet.

Departementet legger vekt på at lovlighetskontroll kan føre til læring utover den aktuelle saken. Departementet mener at det er viktig at folkevalgte kjenner til reglene om når møter kan lukkes for allmennheten og aktivt går inn for å lære av fylkesmannens lovforståelse i lovlighetskontrollsaker, både i saker som angår egen kommune og avgjørelser som gjelder praksis i andre kommuner.

Departementet legger også vekt på at vissheten om at det kan finne sted en overprøving i seg selv kan ha en normerende effekt. Hvis fylkesmannen finner at en avgjørelse om at et møte holdes for lukkede dører er ugyldig, legger departementet til grunn at kommunestyret følger fylkesmannens lovforståelse når spørsmålet om et møte skal holdes for lukkede dører siden kommer opp. Media må også forventes å spille en rolle ved at det gis

omtale hvis kommunen ikke følger fylkesmannens tolkning av regelverket.

*Fylkesmannen i Rogaland* peker i sin uttalelse på at siden lovlighetskontroll av lukningsvedtak etter § 31 i første rekke vil ha betydning for framtidige saker, bør lovlighetskontrollen kunne ende med at fylkesmannen påpeker feil uten at vedtak kjennes ugyldig. Departementet bemerker at lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 skal avklare om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse og er blitt til på lovlig måte. Dersom avgjørelsen er ugyldig, skal den oppheves selv om opphevelsen ikke vil innebære noen realitetsendring. Også i andre tilfeller vil det kunne være slik at fylkesmannen opphever kommunale vedtak som er ugyldige selv om opphevelsen ikke vil medføre noen endring i rettstilstanden.

*Tromsø kommune* gir i sin uttalelse uttrykk for at etterfølgende lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om habilitet, er problematisk fordi det er organet som tok avgjørelsen som kjenner situasjonen bak avgjørelsen best. *KS* uttaler seg i samme retning. Departementet viser til at utgangspunktet er at folkevalgte organer selv tar stilling til medlemmers habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd. Det samme gjelder avgjørelser om møter i folkevalgte organer skal holdes for lukkede dører, jf. kommuneloven § 31. Departementet er enig i at organet selv kjenner situasjonen best, og derfor er disse lovreglene etter departementets vurdering hensiktsmessige. Fylkesmannen kan etter gjeldende rett prøve avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og avgjørelser om habilitet som ledd i en lovlighetskontroll av realitetsvedtaket. At det blir anledning til å foreta lovlighetskontroll av disse avgjørelsene særskilt, vil ikke endre prinsipielt hvilke temaer fylkesmannen kan prøve.

*KS* gir i sin uttalelse uttrykk for at forslaget om utvidet lovlighetskontroll vil kunne føre til dobbeltarbeid for kommunen og fylkesmannen fordi det vil kunne bli snakk om lovlighetskontroll i to omganger i samme sak – både underveis og etter at realitetsvedtaket er fattet. Departementet antar at dette meget sjelden vil være situasjonen, og viser for øvrig til at det vil være ressursbesparende hvis det ikke lenger er en forutsetning at det må foretas lovlighetskontroll av hele sakskomplekset.

*KS* mener at forslaget vil kunne føre til økt usikkerhet i kommunen om situasjonen i den videre saksbehandlingen og om realitetsvedtaket vil stå seg. Departementet ser at lovlighetskontroll av prosessledende avgjørelser underveis i en saksbehandlingsprosess, kan virke forstyrrende på saks-

behandlingen. For det første vil forberedelse av lovlighetskontrollen for fylkesmannen kreve oppmerksomhet og tid av kommunen. For det andre vil fylkesmannen måtte bruke noe tid på å foreta selve lovlighetskontrollen. Når fylkesmannen har foretatt lovlighetskontrollen eller kommunen selv har omgjort avgjørelsen, vil dette etter departementets vurdering føre til mindre uvisshet for kommunen: Enten var avgjørelsen gyldig eller så var den ugyldig. Dette vil kommunen kunne forholde seg til i sin videre saksbehandling. Departementet vil særlig framheve at lovlighetskontroller over tid må ventes å skape læring i og mellom kommuner som gjør at folkevalgte organer i framtiden sjeldnere treffer ulovlige avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om habilitet. Dette er etter departementets syn den beste måte for kommunene å unngå uvisshet i saksbehandlingen og uvisshet om realitetsvedtaket.

*Fylkesmannen i Oppland* tar i sin uttalelse opp spørsmålet om hvorvidt også avgjørelser som går ut på at et møte skal holdes for åpne dører, kan lovlighetskontrolleres. Departementet antar at det i praksis særlig er behov for å styrke kontrollen med avgjørelser som lukker dørene til møter i folkevalgte organer. Det kan imidlertid også gjøres feil som fører til at møter som skulle vært holdt for lukkede dører, likevel holdes for åpne dører. Dette taler for at det bør være anledning til å kreve lovlighetskontroll også der hvor avgjørelsen er at møtet skal holdes for åpne dører, og departementet har derfor endret lovforslaget etter høringen.

*Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* gir uttrykk for at adgangen til å lovlighetskontrollere avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører, medfører behov for å klargjøre hva som regnes som møter i folkevalgte organer, hvor prinsippet om møteoffentlighet gjelder. Etter departementets vurdering er det gjennom praksis fra blant annet Sivilombudsmannen og departementet samt i juridisk litteratur gitt tilstrekkelig klare retningslinjer for tolkningen av hva som er virkeområdet til kommunelovens regler om møteoffentlighet.

Departementet viser til at *Norsk Redaktørforening* mener at enhver bør kunne kreve lovlighetskontroll av et vedtak om at et møte skal holdes for lukkede dører. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler seg i samme retning. Departementet vil ikke gå inn for en slik utvidelse av retten til å kreve at fylkesmannen foretar lovlighetskontroll. Det vises til at lovlighetskontroll er et sterkt styringsvirkemiddel på statens hånd. Departementet har imidlertid signalisert at det vil komme tilbake til spørsmålet om revidering av kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere

tidspunkt, og det vil da være naturlig å se nærmere på kretsen av personer som bør ha anledning til å angripe slike avgjørelser. Dette spørsmålet vil måtte vurderes på et bredere, prinsipielt grunnlag.

Departementet finner det vanskelig å ha en klar formening om lovendringen vil gi en markert økning i antall saker hos fylkesmennene. At det åpnes for at spørsmål om lovligheten av habilitets- og lukningsavgjørelser kan tas opp med fylkesmannen på et tidligere stadium, kan også spare ressurser fordi det blir mindre behov for å prøve hele sakskomplekset når realitetsavgjørelsen er tatt. Departementet får årlig rapportering på antall lovlighetskontroller hos fylkesmennene. I departementets oppdrag til fylkesmannsembetene for 2008 er rapporteringskravet endret for å få fram tall på antall saker hvor henholdsvis habilitet eller lukking av møter var blant vurderingstemaene. Departementet vil følge utviklingen i antall lovlighetskontrollsaker hos fylkesmennene framover.

## 5.4 Presisering vedrørende oppsettende virkning

### 5.4.1 Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 3 at krav om lovlighetskontroll i utgangspunktet ikke medfører at en avgjørelse utsettes til lovlighetskontrollen er avgjort. Organet som har fattet avgjørelsen som lovlighetskontrolleres og fylkesmannen kan imidlertid vedta utsatt iverksetting av saken. Dette kommer imidlertid ikke helt klart fram i ordlyden i bestemmelsen.

### 5.4.2 Departementets forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo en omformulering av kommuneloven § 59 nr. 3 slik at det kommer klarere fram at hovedregelen er at lovlighetskontroll ikke medfører at avgjørelsen utsettes til lovlighetskontrollen er avgjort.

### 5.4.3 Høringsinstansenes syn

Det framkom ingen innvendinger i høringen mot forslaget om presisering av kommuneloven § 59 nr. 3.

### 5.4.4 Departementets vurdering og forslag

Dersom en lovlighetskontroll av en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører og om habilitet gis oppsettende virkning, vil dette kunne

være uheldig for kontinuiteten i saksbehandlingen. Det er derfor av stor betydning at det ikke knytter seg tvil til forståelsen av kommuneloven § 59 nr. 3.

Departementet foreslår en klarere formulering av kommuneloven § 59 nr. 3, slik at det kommer

tydelig fram i lovteksten at krav om lovlighetskontroll ikke medfører at den aktuelle avgjørelsen gis utsatt iverksetting, med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet, fatter slik avgjørelse.



## 6 Valgbarhet til styret i kommunale foretak

### 6.1 Gjeldende rett

---

Kommunale foretak er en del av kommunen som er organisert med eget styre. De står under kommunestyrets instruksjonsmyndighet, men ikke administrasjonssjefens. Kommunale foretak har en viss grad av selvstendighet, men regnes som en del av kommunen og er ikke selvstendige rettssubjekter. Organisasjonsformen legger ikke opp til stor grad av uavhengighet og frihet. Kommunale foretak bør derfor ses som et alternativ til etatsorganisering.

Styret i kommunale foretak velges av kommunestyret eller fylkestinget, jf. kommuneloven § 65 nr. 3. I kommuner med parlamentarisk styreform kan kompetansen til å velge styret i kommunalt foretak delegeres til kommunerådet, jf. § 62 nr. 2.

Daglig leder i foretaket er utelukket fra valg til styret, jf. § 65 nr. 2. Det samme er den som er ansvarlig for regnskapet, jf. § 14 nr. 3. Styret i et kommunalt foretak er et folkevalgt organ, og dermed er også den som er ansvarlig for revisjonen utelukket fra valg til styret, jf. § 14 nr. 2. Det gjelder ikke valgbarhetsbegrensninger for administrasjonssjefen eller andre kommunalt ansatte. Administrasjonssjefen skal imidlertid normalt ikke være daglig leder i et kommunalt foretak, jf. Innst. S. nr. 14 (1998-99) kapittel 5.2.

Administrasjonssjefen har innenfor myndighetsområdet til styret i kommunale foretak, ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder, jf. § 72 nr. 1. Dette innebærer et unntak fra hovedregelen om administrasjonssjefen som øverste leder for den kommunale administrasjonen, jf. § 23 nr. 1. Administrasjonssjefen kan imidlertid instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken, jf. § 72 nr. 1 annet punktum.

### 6.2 Departementets forslag i høringsnotatet

---

Administrasjonssjefens fullmakt til å instruere om utsatt iverksettelse, jf. § 72 nr. 1 annet punktum, er

en konsekvens av at foretakets ledelse er underlagt kommunestyret. Administrasjonssjefen har et ansvar som leder for kommunens administrasjon som tilsier at hun eller han bør ha anledning til å melde fra dersom en beslutning i foretaket tegner til å få slike konsekvenser for kommunens øvrige virksomhet at saken bør forelegges kommunestyret.

Departementets vurdering i høringsnotatet var at administrasjonssjefen ikke kan ivareta denne oppgaven på samme uavhengige måte hvis hun eller han sitter i styret for foretaket. Dette taler for at administrasjonssjefen ikke bør være valgbar til styret i kommunale foretak. Av samme grunn foreslo departementet i høringsnotatet at også administrasjonssjefens stedfortreder og medlemmer av kommune- og fylkesråd ikke skal være valgbare til styret i kommunale foretak.

### 6.3 Høringsinstansenes syn

---

Over halvparten av høringsuttalelsene kommenterte forslaget om utvidede valgbarhetsbegrensninger i kommunale foretak. Av disse støttet et stort flertall forslaget. Av kommunene og fylkeskommunene som uttalte seg om forslaget gikk 20 prosent imot. Forslaget fikk støtte fra næringslivsorganisasjonene, *Konkurransetilsynet* og *KS*.

*Modum kommune* går imot forslaget om at administrasjonssjef, administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd skal utelukkes fra valg til styret i kommunale foretak. *Modum kommune* uttaler:

«Det er urimelig å begrense muligheten for administrasjonens ledelse og noen folkevalgte til å sitte i styret i kommunale foretak. En slik begrensning vil kunne medvirke til at det velges andre selskapsformer og være en utilsiktet konsekvens. Vi mener at foretaksformen er en god selskapsform i forhold til offentlig eide selskap og ønsker ikke en lovendring som kan virke negativt i forhold til valg av selskapsform.»

*Sogn og Fjordane fylkeskommune* uttaler:

«Fylkesutvalet ser ingen trong for å setje i verk arbeid med tanke på avgrensing i valbarheit utover dei reglar som alt ligg i kommunelova. Fylkesutvalet har full tillit til det kommunale sjølvstyret også på dette området.»

*Sandefjord kommune* uttaler:

«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.»

*Hamar kommune* uttaler:

«Hamar kommune vurderer det slik at behovet for å kunne forelegge saker for kommunestyret vil være betydelig mindre når rådmannen eller dennes stedfortreder er representert i styret. Rådmannen vil som deltaker i styret trolig kunne bidra til at foretakets beslutninger ses i sammenheng med kommunen som helhet, og at foretaket således ikke fatter vedtak som får konsekvenser av vesentlig betydning for kommunens øvrige virksomhet uten at saken forellegges kommunestyret. Det er i den sammenheng også nærliggende å trekke en parallell til konsern, hvor det er svært vanlig at administrerende direktør sitter i styret i datterselskaper.

Siden rådmannen uansett har et tydelig ansvar overfor kommunestyret som kommunens administrative leder, kan Hamar kommune ikke se at den sikkerhetsventilen rådmannen er gitt ved å kunne kreve utsatt iverksettelse samt å kreve en sak fremlagt for kommunestyret, svekkes ved at rådmannen selv sitter i styret.

Hamar kommune støtter på denne bakgrunn ikke departementets forslag som hindrer rådmannen å sitte i styret i kommunale foretak.»

*Akademikerne* viser til at departementet ikke har oversikt over i hvilken utstrekning administrasjonssjefen i kommunen er medlem i styret i kommunale foretak. *Akademikerne* uttaler:

«Akademikerne kan se et problem med å begrense valgbarheten for mye i små kommuner, og ber departementet vurdere en mulighet for unntaksadgang fra valgbarhetsbegrensningene etter å ha undersøkt konsekvensene

denne endringen kan få særlig i mange små kommunene vi har i dette landet.»

*KS* uttaler:

«Da administrasjonssjefen, 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 KS 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. KS 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. KS støtter på dette grunnlag departementets forslag.»

*Oslo kommune* uttaler:

«Forslaget om at kommunerådets medlemmer ikke skal være valgbare til styret for kommunale foretak er i tråd med Oslos praksis, jf byrådsreglementet.»

*Nordland Fylkeskommune* støtter forslaget om at leder og medlem av fylkesråd utelukkes fra styreverv i fylkeskommunale foretak, og legger til at valgbarhetsbegrensningen også bør omfatte fylkesordfører og fylkesvaraordfører. Også *Drammen kommune* mener at valgbarhetsbegrensningen bør gjelde for ordfører og varaordfører. I saksframstillingen heter det:

«Ordfører er rådmannens overordnede og det daglige kontaktpunkt mot kommunens politiske miljø. Skal rådmannen fylle sin tilsynsrolle som innebærer rett til å utsette styrevedtak i kommunale foretak i påvente av kommunestyrebehandling, vil denne rollen være vanskelig dersom ordfører og varaordfører også er styremedlemmer.»

*Sorum kommune* ber om at det foretas en nærmere presisering av uttrykket «stedfortreder» for å avskjære potensielle tvilsspørsmål. *Sorum kommune* viser til at kommuner er organisert på ulike måter, og at det kan være flere personer som opptrer som administrasjonssjefens stedfortreder i nærmere gitte situasjoner. Tilsvarende uttaler *Ålesund kommune*:

«I Ålesund har rådmannen ingen fast stedfortreder. Stedfortrederrollen tildeles en av kommunalsjefene i hvert enkelt tilfelle. For å unngå tolkningsproblemer med den foreslåtte formuleringen i kommuneloven § 65 nr 2; administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, bør det stå dennes faste stedfortreder.»

## 6.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet understreker at valgbarhetsbegrensninger bør brukes med varsomhet siden de griper inn i det lokale selvstyret.

Departementet merker seg at forslaget har fått støtte i høringen. Departementet viser også til at forslaget er i tråd med de anbefalinger som KS Eierforum gir om kommunale foretak:

«Administrasjonssjefen, stedfortreder eller andre i ledende administrative posisjoner samt medlem av fylkes- og kommunalråd bør ikke sitte i styret.» («Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak», september 2008, side 15)

*Nordland fylkeskommune og Drammen kommune* mener at også ordfører og varaordfører bør utelukkes fra valg til styret i kommunale foretak. Departementet viser til at begrunnelsen for forslaget om å utvide valgbarhetsbegrensningen i kommunale foretak er å sikre uavhengighet for administrasjonssjefen, eller andre med tilsvarende fullmakt, når hun eller han vurderer å bruke sin fullmakt til å instruere om utsatt iverksettelse, jf. § 72 nr. 1 annet punktum. Det daglige samarbeidet mellom politisk og administrativ toppledelse i kommunen, kan etter departementets vurdering ikke begrunne at ordfører og varaordfører skal bli utelukket fra å sitte i styret for kommunale foretak. Departementet legger vekt på at samarbeidet mellom administrasjonssjef og ordfører bør være nært uten å bli kollegialt. Med dette sikter departementet til at det nære samarbeidet og den hyppige kontakten ikke bør føre til uklarhet om de ulike forventninger, oppgaver og fullmakter som ligger til henholdsvis ordføreren og administrasjonssjefen.

Det er på det rene at for eksempel en ordfører kan opparbeide en viss maktposisjon i kommunen gjennom styreverv i blant annet kommunale foretak. Det vil være opp til kommunestyret å vurdere om det er ønskelig og hensiktsmessig at ordføreren sitter i styret for kommunale foretak.

Ved parlamentarisk styreform er det kommunerådets (eller fylkesrådets) leder eller et annet medlem av rådet som har myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse, jf. § 72 nr. 3. På samme måte som for administrasjonssjefen, bør medlem av kommuneråd eller fylkesråd som har myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse etter departementets vurdering, ikke være valgbar til styret i et kommunalt foretak. På bakgrunn av det nære, kollegiale forholdet mellom medlemmene av

kommunerådet, mener departementet at hele kommunerådet bør utelukkes fra å sitte i styret for kommunale foretak, selv om myndigheten til å instruere om utsatt iverksettelse eventuelt bare skulle ligge hos ett enkelt medlem av kommunerådet. Selv om dette bare vil være aktuelt for få kommuner og fylkeskommuner, mener departementet at valgbarhetsbegrensninger bør framgå uttrykkelig av loven.

Departementet viser til at det fra kommunehold ikke har kommet synspunkter om at utvidede valgbarhetsbegrensninger vil skape vanskeligheter med å rekruttere kompetanse til styrer i kommunale foretak. Kommuneloven krever ikke mer enn tre styremedlemmer, og departementet antar at de foreslåtte valgbarhetsbegrensningene ikke vil skape uoverstigelige problemer når det gjelder å sette sammen styrer i kommunale foretak.

Det er riktig som *Hamar kommune* sier i sin høringsuttalelse, at administrasjonssjefen vil kunne ha en direkte styring med foretaket gjennom et styreverv i foretaket, hvilket kunne tilsi at det ikke oppstår behov for å benytte fullmakten til utsatt iverksettelse. Etter departementets syn er hovedutfordringen med at administrasjonssjefen sitter i styret for et kommunalt foretak, at utøvelsen av kontrollfunksjonen som ligger til rollen som administrasjonssjef, kan bli svekket som følge av identifikasjon med virksomheten i foretaket. I dette ligger det en erkjennelse av at det selv i kommunale foretak, som er en del av kommunen, kan oppstå en situasjon hvor foretakets styre har interesser som ikke er sammenfallende med kommunestyrets interesser. Rollekombinasjonen kan dermed føre til svekket kontroll fra administrasjonssjefen. I tillegg kan det ikke utelukkes at også kommunestyrets kontrollfunksjon kan svekkes hvis kommunestyret legger til grunn at kommunens helhetlige interesser ivaretas av administrasjonssjefen som styremedlem.

Gjennom å hindre at rollen som styremedlem i kommunalt foretak kan kombineres med rollen som administrasjonssjef, ønsker departementet å sikre effektiv og uavhengig kontroll med kommunale foretak. Departementet vil understreke at innføring av valgbarhetsbegrensninger til styret i kommunale foretak ikke endrer at kommunale foretak er en del av kommunen og er underlagt kommunestyrets direkte instruksjonsmyndighet. Lovforslaget tar ikke sikte på å gi kommunale foretak større grad av uavhengighet i forhold til kommunens øvrige organisasjon.

Departementet viser til uttalelsene fra *Sorum* og *Ålesund kommuner* om forståelsen av ordene «administrasjonssjefen eller dennes stedfortre-

der». Det er riktig som det påpekes av høringsinstansene, at stedfortrederen kan være en fast person eller at oppgaven kan sirkulere blant tjenestemennene avhengig av organiseringen lokalt.

Departementet mener at den ordlyden som ble sendt på høring er dekkende. Med ordene «dennes stedfortreder» siktes det til de personene som, i tillegg til administrasjonssjefen, har fullmakt til å beslutte utsatt iverksettelse etter § 72 nr. 1 annet punktum. Dette omfatter personer som har det som en del av sine oppgaver å tre inn i administrasjonssjefens fullmakter, for eksempel i administra-

sjonssjefens fravær. Dette omfatter også personer som har disse fullmaktene i forhold til bestemte kommunale foretak som faller innenfor hennes eller hans ansvarsområde. Det vil måtte foretas en konkret vurdering i forhold til de aktuelle personene i kommunen.

For å gi kommunene og fylkeskommunene tid til å velge nytt styre i kommunale og fylkeskommunale foretak hvis sammensetningen er i strid med den foreslåtte valgbarhetsbegrensningen, legger departementet opp til at det bør gå noe tid før endringen i valgbarhetsreglene trer i kraft.

## 7 Suspensjon av folkevalgte

### 7.1 Gjeldende rett

---

Medlemmer av kommunale og fylkeskommunale organer har både rett og plikt til å sitte i sine verv. De kan ikke fjernes fra vervet mot sin vilje, med mindre de blir fradømt vervet eller det foreligger særskilt hjemmel for suspensjon. Omorganisering og nedlegging av organ kan også føre til at folkevalgte må gå fra sine verv i det aktuelle organet.

Kommuneloven § 15 nr. 3 gir kommunestyret eller fylkestinget adgang til å suspendere en folkevalgt fra sitt verv dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot vedkommende for et straffbart forhold som nevnt i straffeloven kapittel 11, 24, 25, 26, 33, 40. Det er et vilkår at siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøvelsen av verv eller tjeneste for kommunen.

Kommunelovens suspensjonsbestemmelse kan komme til anvendelse for forhold som gjelder forbrytelser i den offentlige tjeneste, underslag, tyveri og ulovlig bruk, utpressing og ran, bedrageri, utroskap og korrupsjon, forseelser i den offentlige tjeneste og forseelser mot formuesrettigheter.

Kommuneloven åpner ikke for suspensjon i tilfeller hvor noen er tiltalt eller siktet for forhold som rammes av straffeloven kapittel 10. Dette kapitlet rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg.

Vilkårene for suspensjon er ikke lenger tilstede dersom det gis påtaleunntakelse eller saken henlegges. Suspensjon faller også bort dersom det foreligger en rettskraftig dom om forholdet. Det betyr at den folkevalgte har rett til å tre inn i vervet igjen dersom vedkommende ikke fradømmes vervet i dommen.

Etter straffeloven § 29 kan den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, fratras stillingen når allmenne hensyn tilsier det. Rettighetstapet kan innebære at domfelte fratras en stilling vedkommende allerede har eller fratras retten til for fremtiden å ha en stilling, utøve en virksomhet eller aktivitet. Offentlige tillitsverv som medlem av kommunale og fylkeskommunale utvalg er å anse som en

offentlig stilling. Bestemmelsen om rettighetstap videreføres i det alt vesentlige i den nye straffeloven av 2005 som ennå ikke er trådt i kraft.

### 7.2 Departementets forslag i høringsnotatet

---

Departementet foreslo i høringsnotatet at dersom det er utferdiget siktelse eller det er reist tiltale etter straffeloven kapittel 10, som rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg, bør dette kunne danne grunnlag for vedtak om suspensjon fra verv som folkevalgt. At dette ikke har vært rettstilstanden til nå, må bero på at denne type forhold har vært så å si ukjent i norsk valgtradisjon.

Departementet foreslo at kravet til at forholdet skal være knyttet til utøvelsen av verv eller tjeneste for kommunen, ikke skal gjelde dersom det vedtas suspensjon knyttet til straffbare forhold etter straffeloven kapittel 10.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

---

Ingen høringsuttalelser går imot forslaget.

*Trondheim kommune* uttaler:

«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.»

### 7.4 Departementets vurderinger og forslag

---

Bestemmelsene i kommuneloven om suspensjon er gitt fordi det vil kunne virke støtende at en person som er under etterforskning for visse typer forhold knyttet til utøvelsen av verv, samtidig kan

utøve vervet som folkevalgt. Det samme hensynet gjør seg gjeldende ved handlinger som er staffbare etter straffeloven kapittel 10. Staffbestemmelsene rammer forhold som kjøp og salg av stemmer, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatet, jf. også §§ 151 til 154 i straffeloven av 2005 (ikke i kraft). Slik kommuneloven er i dag kan en risikere at personer som er tiltalt eller siktet for valgfusk kan utøve verv som folkevalgt, selv om valgfusk kan være årsaken til at vedkommende er valgt. Departementet mener dette vil kunne bidra til å svekke tilliten til valgordningen og demokratiet.

Departementet foreslår derfor at kommuneloven § 15 nr. 3 gis et tillegg slik at siktelse eller tiltale etter straffeloven kapittel 10 kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. Det er et vilkår for suspensjon fra et verv at vedkommende person faktisk innehar vervet. Det foreligger således ikke noe grunnlag for å suspendere personer som ikke er folkevalgt, men som står på valglister. Vedkom-

mende kan imidlertid etter forslaget suspenderes dersom vedkommende blir valgt inn som folkevalgt dersom vilkårene ellers er tilstede.

I bestemmelsen slik den lyder i dag, er det et vilkår for suspensjon at de aktuelle forhold knytter seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen. Dette bør ikke stilles opp som et vilkår for så vidt gjelder straffeloven kapittel 10. Straffbare handlinger etter straffeloven kapittel 10 kan være utøvet av personer som på det tidspunktet handlingen skjer ikke er folkevalgt, men står på liste for valg til folkevalgt organ. Valgfusk er uforenlig med verv som folkevalgt uansett når og i hvilken sammenheng forholdet er begått. Departementet mener derfor at kravet om at forholdet skal være knyttet til utøvelsen av vervet, ikke skal gjelde ved suspensjon på grunn av siktelse eller tiltale etter straffeloven kapittel 10. Suspensjon kan være aktuelt dersom vedkommende person velges inn i kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

## 8 Endringer i svalbardloven

Forslaget i kapittel 2 om at den etiske dimensjonen i kommunal virksomhet skal gjenspeiles i kommunelovens formålsbestemmelse har også relevans for annet lovverk.

Longyearbyen lokalstyre er det lokale folkevalgte organet på Svalbard, valgt av innbyggerne i Longyearbyen. Svalbardloven av 17. juni 1925 nr. 11 har i kapittel 5 regler for Longyearbyen lokalstyre som er utformet etter modell av kommuneloven. Reglene har også blitt endret i takt med endringer i kommuneloven de senere årene. I utgangs-

punktet bør de samme prinsippene gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene med mindre det er spesielle grunner til noe annet.

Kommuneloven § 1 har sin parallell i svalbardloven § 29. Etter departementets syn er det også naturlig å foreslå en tilsvarende tilføyelse i svalbardloven § 29 som i kommuneloven § 1. Dette forslaget har ikke vært på høring, men det er etter departementets vurdering uproblematisk å fremme dette forslaget for Stortinget uten alminnelig høring.

## 9 Oppretting av feil og andre mindre endringer i kommuneloven

I forbindelse med konstitueringen av formannskap m.m. etter valget i 2007 har departementet blitt oppmerksom på noen feil som oppstod ved gjennomføringen av endringer i kommuneloven, jf. Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)*. Departementet foreslår endringer i kommuneloven for å rette på disse forholdene samt enkelte andre mindre endringer i kommuneloven. Forslagene har ikke vært på høring, men høring antas å være unødvendig siden endringene utelukkende er av teknisk karakter.

### 9.1 Valg av formannskap og fylkesutvalg

Kommuneloven § 8 nr. 2 fastsetter at valg av formannskap/fylkesutvalg skal holdes som forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det, og ellers som flertallsvalg. Loven hadde tidligere bestemmelse (§ 35 nr. 4) om at valg av folkevalgte organer skulle skje som flertallsvalg, dersom ikke minst ett medlem av den velgende forsamlingen krevde forholdsvalg. Framgangsmåten ved flertallsvalg ble regulert i § 38.

Ved lov av 15. desember 2006 ble reglene om flertallsvalg av folkevalgte organer opphevet, og erstattet med regler om avtalevalg. Framgangsmåten ved avtalevalg er beskrevet i § 38 a.

Henvisningen til flertallsvalg ved valg av formannskap og fylkesutvalg i § 8 nr. 2 skulle vært opphevet og erstattet med en henvisning til reglene om avtalevalg. Departementet foreslår at lovteksten blir endret, slik at den fastsetter at avtalevalg skal være alternativ til forholdsvalg ved valg av formannskap/fylkesutvalg.

### 9.2 Tidspunktet for valgbarhet ved valg av nemnder

Loven § 14 nr. 1 bokstav a første ledd fastsetter at valgbar til kommunale/fylkeskommunale faste

utvalg m.m. er den som har stemmerett ved valg til kommunestyre og fylkesting, og som *på valgdagen* står innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune/en av kommunene i fylket.

Departementet har i forbindelse med konstitueringen av de nyvalgte kommunestyre/fylkesting og valg av nemnder m.m. høsten 2007, registrert at det hersker en viss usikkerhet når det gjelder forståelsen av uttrykket «på valgdagen». Det er stilt spørsmål om dette skal bety valgdagen for kommunestyrevalget og fylkestingsvalget, eller om det er tidspunktet for valget av vedkommende organ som skal legges til grunn.

Loven brukte tidligere formuleringen «når valget finner sted», og dette ble tolket slik at det refererte til valget av vedkommende organ. Departementet kan ikke se at det har vært meningen at det skulle ligge noen realitetsendring i den språklige endringen. «Valgdagen» må følgelig bety den dagen da valget av vedkommende utvalg eller nemnd finner sted. For å rydde enhver tvil av veien foreslår departementet at lovteksten blir endret i samsvar med dette, slik at uttrykket «på valgdagen» blir erstattet med «når valget finner sted».

### 9.3 Supplering til formannskap/fylkesutvalg

Kommuneloven § 16 nr. 2 fastsetter i første punktum at dersom medlemmer av kommunestyret/fylkestinget trer ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer fra vedkommende gruppe inn i deres sted i den nummerorden de er valgt, dersom organet er valgt ved forholdsvalg. I bestemmelsens tredje punktum fastsettes at supplering til formannskap/fylkesutvalg skal skje ved opprykk av varamedlemmer fra det underrepresenterte kjønn dersom «denne fremgangsmåten» (dvs. den som er beskrevet i første punktum) fører til at et kjønn blir representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i formannskapet/fylkesutvalget. Denne bestemmelsen har sammenheng med den ordningen som gjaldt før lovendringen i desember 2006,



da reglene om opprykk var de samme for kommunestyre/fylkesting og formannskap/fylkesutvalg.

Det følger av loven § 16 nr. 3 første punktum at suppleringsvalg til folkevalgte organer, unntatt kommunestyre/fylkesting og kommunestyrekomiteer/fylkestingskomiteer, skal skje ved suppleringsvalg, selv om det er valgt varamedlem. Denne bestemmelsen gjelder også ved suppleringsvalg til formannskap/fylkesutvalg. Kravet om at en skal søke å oppnå kjønnsmessig balanse i disse organene, ivaretas nå ved § 16 nr. 3 tredje punktum.

Det følger av det som er sagt foran at § 16 nr. 2 tredje punktum ikke har noen selvstendig betydning i dag. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet.

#### 9.4 Valg av kommuneråd/fylkesråd

Kommuneloven § 19 nr. 4 inneholder bestemmelser om valg av kommuneråd (fylkesråd) i kommuner (fylkeskommuner) med en parlamentarisk styringsmodell. Rådet velges ved flertallsvalg. De som fremmer forslag vil ha rådighet over kommunerådets størrelse og sammensetning, herunder hvem som skal være leder og nestleder. Et forslag til kommuneråd skal inneholde det antall navn som ønskes i kommunerådet. Ved valget stemmer en for hele rådet som en enhet, ikke det enkelte medlem.

Loven har ikke uttrykkelige regler om den kjønnsmessige sammensetningen av kommunerådet. Departementet har i rundskriv H-10/07 *Valg av formannskap/fylkesutvalg, kommuneråd/fylkesråd, ordfører/fylkesordfører, varaordfører, faste utvalg m.m.* lagt til grunn at de tidligere bestemmelsene om kjønnskvalifisering ved flertallsvalg må gjelde tilsvarende når det skal velges kommuneråd. Disse bestemmelsene er nå tatt inn i § 38 a som bestemmelser om kjønnsmessig balanse ved avtalevalg. Departementets forståelse innebærer at kommunerådet må ha minst 40 prosent medlem-

mer fra hvert kjønn dersom det har fire eller flere medlemmer, og at begge kjønn må være representert dersom kommunerådet skal ha to eller tre medlemmer.

Departementet mener at loven uttrykkelig bør slå fast hvilke krav som gjelder til kjønnsmessig sammensetning av kommunerådet. Det foreslås derfor et nytt annet punktum i § 19 nr. 4, der det blir fastsatt at bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i § 38 a nr. 3 gjelder tilsvarende ved valg av kommuneråd.

#### 9.5 Stemmetall ved valg av nemnder m.m.

Kommuneloven § 37 nr. 1 fastsetter hvordan representantplassene i folkevalgte organer skal fordeles ved forholdsvalg. Listenes stemmetall skal divideres med 1 – 2 – 3 – 4 – 5 osv. og plassene fordeles på grunnlag av kvotientenes størrelse. Har flere lister samme kvotient, tilfaller plassen den listen som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, fordeles plassen ved loddtrekning.

Med «stemmetall» menes i denne forbindelse antall stemmesedler avgitt i kommunestyret eller fylkestinget ved valget av det aktuelle organet. Erfaringene fra konstitueringene av kommunestyrene høsten 2007 kan tyde på at det råder en viss usikkerhet omkring dette i kommunene. Henvendelser til departementet viser at en i noen tilfelle ville bruke stemmetallene fra kommunestyrevalget (enten antall stemmesedler eller antall listestemmer) som grunnlag for beregningen av mandatfordelingen. Dette kan føre til et uriktig valgresultat, slik at sammensetningen av de valgte organene blir feil.

Departementet finner derfor grunn til å foreslå en presisering i lovteksten, slik at det uttrykkelig fastslås at det er antall stemmesedler avgitt for listen ved valget av vedkommende organ som er grunnlag for fordeling av representantplassene.

## 10 Departementets oppfølging av forslag som ikke krever endring i lov

### 10.1 Godtgjøring

---

Etter kommuneloven § 42 har den som innehar kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for sitt arbeid. Arbeidsgodtgjøring er kompensasjon for arbeidet i vervet som tillitsvalgt. Vervet som folkevalgt er ikke bare en samfunnsplikt, men også en krevende jobb som utføres til innbyggernes og samfunnets beste. Arbeidsgodtgjøringen er også ment å bidra til en oppvurdering av vervene og til økt rekruttering.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skulle gis regler i forskrift som regulerer hvem som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak og interkommunale selskaper. Dette er ikke uttrykkelig regulert i dag. Hensynet til å unngå at noen skulle fatte mistanke om at styrets medlemmer har avgjørende innflytelse på sin egen godtgjøring, talte etter departementets vurdering for at det skulle slås fast i forskrift at godtgjøringen til styret i kommunale foretak fastsettes av kommunestyret, mens godtgjøringen til styret i interkommunale selskaper fastsettes av representantskapet.

Departementet foreslo også i høringsnotatet 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. Det ble foreslått at kravet skulle framgå av forskrift og skulle omfatte alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges.

I høringsnotatet drøftet departementet forholdet mellom den alminnelige godtgjøringen til folkevalgte etter kommuneloven § 42 og honorarer som folkevalgte mottar for styreverv de er oppnevnt til i egenskap av folkevalgte. Departementet antok at den samlede godtgjøringen til ordfører og andre folkevalgte bare i sjeldne tilfeller vil være så høy at det støter an mot innbyggernes oppfatning av hva som er rimelig og rettferdig. Etter departementets syn bør det foreligge et åpenbart behov før slike styrehonorarer blir tatt i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen til folkevalgte etter kommuneloven § 42.

Ingen av høringsinstansene uttaler seg mot forslagene til forskriftsendringer, og departementet tar sikte på en snarlig oppfølging på dette punktet.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslagene antas samlet sett ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

Forslaget om endringer i kommunelovens formålsbestemmelse og den tilsvarende endringen i svalbardloven, jf. kapittel 2 og 8, antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å kreve rapportering i kommunens årsberetning om tiltak for å sikre en høy etisk standard i virksomheten, jf. kapittel 3, vil kreve noe merarbeid i utarbeidelsen av årsberetningen. Det er et mål at redegjørelsesplikten skal bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Dette kan igjen bidra til at kommunene og fylkeskommunene initierer konkrete tiltak for å sikre og styrke den etiske standarden i virksomheten.

Forslaget om utvidet adgang for fylkesmannen til å føre lovlighetskontroll med avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og om habilitet, jf. kapittel 5.3, vil ikke nødvendigvis føre til en økning i antall saker hos fylkesmennene. At det åpnes for selvstendig lovlighetskontroll av

lukkings- og habilitetsavgjørelser, vil tvert imot kunne bidra til lavere ressursbruk fordi det i enkeltsaker blir mindre behov for å prøve hele sakskomplekset hvis det er lukkings- og habilitetsavgjørelsen som angripes. Forslaget antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Forslaget om å kreve protokollering av hjemmel for avgjørelse om å lukke møter og om inhabilitet, og presiseringen vedrørende oppsettende virkning, jf. kapittel 5.2 og 5.4, antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om at administrasjonssjefen m.fl. ikke lenger skal kunne sitte i styret for kommunale foretak, jf. kapittel 6, antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det antas at det bare i et fåtall kommuner vil bli behov for å velge nye medlemmer til styret i kommunale foretak.

Forslaget om endring i kommunelovens suspensjonsbestemmelse og endringene om oppretting av feil og andre mindre endringer i kommuneloven, jf. kapittel 7 og 9, antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 12 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

### 12.1 Kommuneloven

---

#### *Til § 1*

Forslaget er omtalt i kapittel 2. Forslaget om nytt siste punktum innebærer ikke noen fravikelse fra kommunelovutvalgets utgangspunkt om at formålsparagrafen er av rent informativ karakter. Det kan således ikke utledes konkrete aktivitetsplikter av formålsbestemmelsen.

Den foreslåtte ordlyden slår fast at kommuneloven skal legge til rette for en tillitskapende forvaltning og at kommunal virksomhet skal bygge på en høy etisk standard. Disse hensynene vil dermed være relevante ved tolkingen av lovens øvrige bestemmelser.

Hva som nærmere bestemt ligger i normene til-  
litskapende forvaltning og høy etisk standard, kan vanskelig besvares generelt. Departementet legger likevel til grunn at utvidelsen av bestemmelsen synliggjør at folkevalgte og tjenestemenn, i sine avgjørelser og handlinger, skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.

#### *Til § 8 nr. 2*

Forslaget er omtalt i kapittel 9.1, og innebærer at lovreglene om valg av formannskap/fylkesutvalg harmoniseres med reglene om valg av andre kommunale/fylkeskommunale folkevalgte organer.

#### *Til § 14 nr. 1 bokstav a*

Forslaget er omtalt i kapittel 9.2, og innebærer en presisering av lovteksten, og er i samsvar med gjeldende rett.

#### *Til § 15 nr. 3*

Forslaget er omtalt i kapittel 7. Endringen innebærer at tiltale eller siktelse for brudd på straffeloven kapittel 10, som rammer ulike former for fusk og uregelmessigheter i forbindelse med valg, kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. Valgfusk er uforenlig med verv som folkevalgt uansett i hvilken sammenheng forholdet er begått, og det er derfor ikke et vilkår for suspensjon at de

aktuelle forholdene knytter seg til utøvelse av verv eller tjeneste for kommunen.

Vedtaket om suspensjon opphører når rettskraftig dom er falt. Dersom dommen ikke samtidig går ut på fradømmelse av verv, vil vedkommende både ha rett og plikt til å tre inn igjen i vervet.

I forslaget til bestemmelse om rettighetstap i ny straffelov framgår det uttrykkelig at rettighetstap bare skal gis virkning ut valgperioden. Etter gjeldende straffelov må det antas at det er lite behov for å fradømme retten til offentlige tillitsverv for lenger enn valgperioden. Det vil bero på politiske prosesser om vedkommende oppnår tillitsvervet på nytt.

#### *Til § 16 nr. 2*

Forslaget er omtalt i kapittel 9.3, og innebærer en opprydding i lovteksten. Den bestemmelsen som foreslås opphevet er uten reell betydning i dag.

#### *Til § 19 nr. 4*

Forslaget er omtalt i kapittel 9.4, og går ut på at reglene om kjønnsmessig balanse ved avtalevalg av folkevalgte organer skal legges til grunn ved valg av kommuneråd/fylkesråd. Dette innebærer en videreføring av de prinsippene som tidligere har regulert disse valgene.

#### *Til § 30 nr. 4*

Forslaget er omtalt i kapittel 5.2. Nytt nr. 4 i kommuneloven § 30 innebærer at når et folkevalgt organ treffer en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører eller avgjørelse om at et medlem er inhabil, skal det i møteboken framgå uttrykkelig hvilken lovbestemmelse som gir hjemmel for å lukke dørene eller kjenne et medlem inhabil. Tilføyelsen er en presisering av kravene i hovedregelen i nr. 3 og innebærer ingen svekkelse av de kravene som gjelder for føring av møtebok.

Departementet har justert i lovforslaget etter høringen. Blant annet er ordet «vedtak» erstattet med «avgjørelse». Departementet velger «avgjørelse» i kommuneloven § 30 nr. 4 for å unngå tvil om avgjørelsene som protokolleres kan være gjen-

stand for lovlighetskontroll etter § 59 som bruker ordet «avgjørelser».

#### *Til § 37 nr. 1*

Forslaget er omtalt i kapittel 9.5, og innebærer ingen realitetsendring i gjeldende rett, men er en presisering og klargjøring av regelverket.

#### *Til § 48 nr. 5*

Forslaget er omtalt i kapittel 3. En redegjørelsesplikt knyttet til iverksatte og planlagte tiltak for å sikre en høy etisk standard, innebærer en forventning om at kommunene og fylkeskommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard i virksomheten sin.

Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte. Der hvor administrasjonssjefen for eksempel har arbeidet med å forbedre sin internkontroll eller hvor kontrollutvalget har fått gjennomført forvaltningsrevisjoner på områder av betydning for kommunens tillit og omdømme, kan dette være relevant å nevne i årsberetningen.

Redegjørelsesplikten legger til rette for at det kan føres kontroll med kommunens innsats for å styrke den etiske standarden i virksomheten. Etter departementets vurdering vil kontrollutvalget ha en meget sentral funksjon når det gjelder å kontrollere kommunens arbeid for å sikre en høy etisk standard, både når det gjelder den helhetlige tilnærmingen og i enkeltspørsmål. Kontrollutvalget kan komme med merknader dersom redegjørelsen framstår som mangelfull, preget av for vage formuleringer eller lignende. Kontrollutvalget vil også kunne stille spørsmål ved om kommunens planlagte eller iverksatte tiltak på etikkområdet er tilstrekkelige.

#### *Til § 59 nr. 1*

Forslaget er omtalt i kapittel 5.3. Nytt annet punktum i kommuneloven § 59 nr. 1 innebærer at det kan kreves lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og avgjørelser om habilitet truffet av et folkevalgt organ eller av administrasjonen i en kommune

eller en fylkeskommune. Det er fortsatt et vilkår at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen bringer saken inn for fylkesmannen eller departementet. Fylkesmannen eller departementet kan også ta slike avgjørelser opp til lovlighetskontroll på eget initiativ, jf. § 59 nr. 5.

Departementet har endret ordlyden i lovforslaget etter høringen. Lovforslaget som var på høring åpnet bare for lovlighetskontroll av avgjørelser som går ut på at møter skal holdes for lukkede dører. Adgangen til å lukke dørene til møter i folkevalgte organer skal ivareta tungtveiende hensyn som lovbestemt taushetsplikt, og departementet mener derfor at det også bør være anledning til å kreve lovlighetskontroll av avgjørelser som går ut på at møter holdes for åpne dører.

I noen tilfeller vil det ikke være tatt noen avgjørelse, for eksempel hvis et møte uten videre holdes for åpne dører eller hvis alle medlemmer uten videre regnes som habile. Adgangen til å kreve lovlighetskontroll der en kommune eller fylkeskommune har unnlatt å treffe avgjørelse, er drøftet i departementets veileder H-2123 *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59* fra juni 2001.

Departementet har også på et annet punkt endret ordlyden i lovforslaget etter høringen. Ordet «vedtak» er erstattet med «avgjørelse» som er det ordet som ellers brukes i § 59. Videre er ordlyden i lovforslaget endret fra «om lukking av møter» til «om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører». Dette er en språklig tilpasning til ordlyden i § 31.

For at lovlighetskontroll kan bli et virkemiddel for å avklare rettslig tvil og legge til rette for læring i kommunene ut fra konkrete saker, er det etter departementets vurdering viktig at fylkesmennene formulerer sine vedtak i lovlighetskontrollsaker slik at de kan leses av personer uten inngående lov-kunnskap eller tilgang til oppslagsverk. Dette vil for så vidt gjelde for alle lovlighetskontroller.

Forslaget til endring § 59 nr. 1 av siste punktum innebærer ingen realitetsendring.

#### *Til § 59 nr. 3*

Forslaget er omtalt i kapittel 5.4. Lovendringen innebærer ikke noen realitetsendring. Den nye formuleringen får klarere fram at et krav om lovlighetskontroll som hovedregel ikke medfører at iverksettelsen av den påklagede avgjørelsen utsettes. Ordlyden er språklig forenklet etter høringen.

#### *Til § 65 nr. 2*

Forslaget er omtalt i kapittel 6. Tilføyelsen innebærer at administrasjonssjefen ikke lenger vil være

valgbar til styret i kommunale foretak. Det samme gjelder administrasjonssjefens stedfortreder og medlem av kommuneråd og fylkesråd. Med «dennes stedfortreder» siktes det til de personene som, i tillegg til administrasjonssjefen, har fullmakt til å beslutte utsatt iverksettelse etter § 72 nr. 1 annet punktum. Det vil si personer som har det som en del av sine oppgaver å tre inn i administrasjonssjefens fullmakter, for eksempel i administrasjonssjefens fravær, og personer som har disse fullmaktene i forhold til bestemte kommunale foretak som faller innenfor hennes eller hans ansvarsområde. Det vil måtte foretas en konkret vurdering i forhold til de aktuelle personene i kommunen.

Valgbarhetsbegrensningen gjelder bare kommunale foretak i den kommunen eller fylkeskommunen hvor vedkommende har rollen som administrasjonssjef, dennes stedfortreder, kommuneråd eller fylkesråd. Det er med andre ord anledning til å ha styremedlemmer i kommunale foretak som har slike roller i andre kommuner eller fylkeskommuner.

I de tilfellene hvor lovendringen medfører at et styremedlem ikke lenger kan sitte i styret for et kommunalt foretak, foretas nyvalg av styret, jf. § 66 nr. 3.

## 12.2 Svalbardloven

---

### *Til § 29 første ledd, ny annen setning*

Forslaget er omtalt i kapittel 8. Det vises til omtalen i kapittel 2 av forslaget om at den etiske dimensjonen skal gjenspeiles i kommunelovens formålsbestemmelse. I utgangspunktet bør de samme prinsippene gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene med mindre det er spesielle grunner som tilsier noe annet. Kommuneloven § 1 har sin parallell i svalbardloven § 29, og endringen innebærer at det gjøres en tilsvarende tilføyelse i svalbardloven § 29 som i kommuneloven § 1. Se nærmere merknadene til endringen i kommuneloven § 1.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

### I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd annet punktum skal lyde:

*Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

§ 8 nr. 2 annet punktum skal lyde:

Valget holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som *avtalevalg*.

§ 14 nr. 1 bokstav a første ledd første punktum skal lyde:

Valgbar og pliktig til å ta imot valg er den som har stemmerett ved valg til kommunestyre og fylkesting, og som *når valget finner sted* står innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller i en av kommunene i fylket.

§ 15 nr. 3 skal lyde:

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i *straffeloven kapittel 10, 11, 24, 25, 26, 33 eller 40*, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. *For forhold som nevnt i straffeloven kapittel 10 gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.*

§ 16 nr. 2 tredje punktum oppheves.

§ 19 nr. 4 nytt andre punktum skal lyde:

*Bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum gjelder tilsvarende.*

§ 19 nr. 4 nåværende andre til sjette punktum blir tredje til sjuende punktum.

Overskriften i § 30 skal lyde:

§ 30. Møteprinsippet. *Møtebok*

§ 30 nytt nr. 4 skal lyde:

*4. Dersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holde for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå. Det samme gjelder for avgjørelse om at et medlem av organet er inhabil.*

§ 37 nr. 1 første punktum skal lyde:

Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene på listene i forhold til *det antall stemmesedler hver liste har fått*, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv.

§ 48 nr. 5 nytt annet punktum skal lyde:

*Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.*

Nåværende andre og tredje punktum blir tredje og fjerde punktum.

§ 59 nr. 1 og 3 skal lyde:

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. *Det samme gjelder avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, jf. § 31, og avgjørelser om habilitet. Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er ikke gjenstand for lovlighetskontroll.*

3. *Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at iverksettelsen av den påklagede avgjørelsen utsettes med mindre det organ som har truffet avgjørelsen,*

kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.

§ 65 nr. 2 skal lyde:

2. Daglig leder, medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder kan ikke være medlem av styret.

## II

I lov 17. juni 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 29 første ledd nytt annet punktum lyde:

*Bestemmelsene i dette kapitlet skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

## III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

