



Innst. S. nr. 177

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:45 (2005-2006)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Bent Høie og Martin Engeset om å gi de kommunale kontrollutvalgene større uav- hengighet

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om endringer av kommuneloven med sikte på å øke kontrollutvalgenes uavhengighet.

II

Stortinget ber Regjeringen om å legge til rette for en innstramming av adgangen til å avsette kommunale kontrollutvalg.

III

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale kontrollutvalg gis adgang til å iverksette gransking av mulige misligheter i den angjeldende kommune."

Forslagsstillerne er av den oppfatning at kontrollutvalgene må sikres en langt mer reell uavhengig rolle enn i dag. Forslagsstillerne ber derfor Stortinget anmode Regjeringen om å fremme forslag om ledd i bekjempelsen av uheldige forhold og misligheter i kommunesektoren.

Krav om etablering av kontrollutvalg i alle kommuner og fylkeskommuner kom inn i kommuneloven i 1992. I kjølvannet av noen av de sakene man har sett i kommunal sektor den senere tid, er det imidlertid

grunnlag for å stille spørsmål ved om dagens ordning fullt ut fungerer tilfredsstillende. Forslagsstillerne erkjenner at kommunestyret må ha adgang til å kunne avsette kontrollutvalg som ikke fungerer eller utfører sine oppgaver, men påpeker at det er behov for å presisere at denne adgangen er snever.

Som begrunnelse for forslaget om å sikre mindretallets adgang i de kommunale kontrollutvalg til å iverksette gransking av mulige misligheter i kommunen, viser forslagsstillerne til begrunnelsen som ble gitt da det i Stortingets forretningsorden i forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 210 (2002-2003) ble innført en bestemmelse om mindretallsrettigheter i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Her ble det understreket at mindretallsrettigheter er et prinsipielt viktig bidrag for å styrke kontrollfunksjonen. Disse hensynene er etter forslagsstillerne mening også til stede i kommunal sektor, med forbehold om eventuelle særegenheter knyttet til kommunal organisering.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal og fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, viser til at det kom krav til etablering av kontrollutvalg i alle kommuner og fylkeskommuner i 1992, og at erfaringene viser at lovfestingen av kontrollutvalget som et obligatorisk organ har hatt en gunstig innvirkning på kontrollarbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Flertallet vil understreke at det også senere er gjort endringer i bestemmelsene med sikte på å fremheve og styrke utvalgets posisjon ytterligere.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, medlemmene fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og medlemmene fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at kontrollutvalgene spiller en viktig rolle for å sikre at fellesskapets ressurser blir benyttet på en god og forsvarlig måte. Dette flertallet deler forslagsstillerens målsetting om at utvalgene skal være effektive og aktive tilsynsorganer. Ikke minst har enkelte uheldige forhold som er avdekket i den senere tid dokumentert betydningen av den kontroll- og tilsynsfunksjon som ligger til de kommunale kontrollutvalgene.

Dette flertallet vil understreke at korrupsjon, uetisk handel og uforsvarlig bruk av offentlige midler er totalt uakseptabelt. Det er imidlertid ingen grunn til å hevde at dette er særlig utbredt i kommunal sektor.

Dette flertallet vil vise til at kommunesektoren tar disse utfordringene alvorlig. En undersøkelse Kommunenes Sentralforbund (KS) har gjennomført blant sine medlemmer viser at 73,8 pst. av alle kommuner har etiske retningslinjer, og 13,5 pst. av kommunene har det siste halve året behandlet korrupsjon eller annen uønsket adferd på politisk nivå. Videre har 29,6 pst. av kommunene varslingsrutiner, og 41 pst. av kommunene arbeider for å få dette på plass i løpet av 2006. Kun 6 pst. av kommunene oppgir at de har opplevd korrupsjon eller forsøk på korrupsjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til kommunal- og regionalministerens brev av 25. april 2006. Flertallet er enig med Regjeringen i at bør det vurderes lovendringer med sikte på å styrke uavhengigheten dersom det skulle vise seg å være et gjennomgående trekk at kontrollutvalgenes uavhengighet er for svak. Flertallet viser videre til at Regjeringen vil ta initiativ til en slik gjennomgang. Det vil ikke minst være behov for å innhente noe mer erfaringsgrunnlag før en foretar en endelig vurdering av de spørsmål som er reist. Flertallet er fornøyd med at Regjeringen 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 tilfellet, er flertallet av den oppfatning at det bør gjøres endringer i gjeldende regelverk.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at Dokument nr. 8:45 (2005-2006) vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, og medlemmene fra Høyre og Venstre viser til at forslagsstillerne ønsker å gi de kommunale kontrollutvalgene større uavhengighet.

Disse medlemmer påpeker at folk flest betaler en stor andel av sin inntekt til staten i form av skatter og avgifter, og at det bør være en målsetting at minst mulig av skattepengene forsvinner på grunn av ineffektivitet og korrupsjon. Disse medlemmer ser at uavhengighet er en forutsetning for troverdig kontroll- og tilsynsvirksomhet, og at det må være et klart skille mellom de som kontrollerer og de som skal kontrolleres. Disse medlemmer synes det er merkelig at det på mange måter stilles strengere krav til uavhengig kontroll og revisjon i private bedrifter enn innen offentlig virksomhet. En revisor i privat sektor kan for eksempel ikke ha et ansettelsesforhold til den som skal revideres, mens en kommunerevisor på den annen side kan være ansatt i kommunen. Dette er også en av grunnene til at stadig flere kommuner velger å skille mellom enheter som bestiller og utfører offentlige tjenester.

Disse medlemmer viser til at et kommunalt kontrollutvalg i dag må ha et flertall, og ofte også et politisk flertall, for å kunne ta opp viktige saker. Dette er en utfordring, både fordi kontrollutvalgene nettopp skal kontrollere sentrale politikere og byråkrater, og fordi norske kommuner preges av en konsensuskultur. Kravet om uavhengighet blir ekstra vanskelig å etterleve i små kommuner der alle kjenner alle. Disse medlemmer viser til at det finnes en rekke lover og regler som gir mindretallsrettigheter i offentlige organer, blant annet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Disse medlemmer mener det vil være naturlig å gi mindretallet i kommunale kontrollutvalg tilsvarende rettigheter.

Disse medlemmer viser til at statsråd Åslaug Haga i sitt brev til kommunal- og forvaltningskomiteen 25. april 2006 erkjenner at forslagsstillerne tar opp relevante og aktuelle problemstillinger, og at statsråden vil vurdere grunnlaget for å foreslå endringer i regelverket. Disse medlemmer mener imidlertid at det er grunnlag for å ta stilling til forslagene allerede i dag. Brevet vedlegges innstillingen.

Disse medlemmer ønsker å styrke de kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalgenes uavhengighet, og foreslår derfor at Dokument nr. 8:45 (2005-2006) bifalles.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om endringer av kommuneloven med sikte på å øke kontrollutvalgenes uavhengighet.

II

Stortinget ber Regjeringen om å legge til rette for en innstramming av adgangen til å avsette kommunale kontrollutvalg.

III

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale kontrollutvalgene gis adgang til å iverksette gransking av mulige misligheter i den angjeldende kommune."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om endringer av kommuneloven med sikte på å øke kontrollutvalgenes uavhengighet.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen om å legge til rette for en innstramming av adgangen til å avsette kommunale kontrollutvalg.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen om å fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale

kontrollutvalgene gis adgang til å iverksette gransking av mulige misligheter i den angjeldende kommune.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:45 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Bent Høie og Martin Engeset om å gi de kommunale kontrollutvalgene større uavhengighet - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 30. mai 2006

Dag Terje Andersen
leder

Ib Thomsen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 25. april 2006

Dokument 8: 45 (2005-2006) Privat forslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Bent Høie og Martin Engeset

Jeg viser til brev av 17. mars 2006.

Det er i brevet bedt om departementets vurdering av forslag i Dokument nr. 8: 45 (2005-2006) om å gi de kommunale kontrollutvalgene større uavhengighet.

Som det fremgår av mitt svar på skriftlige spørsmål nr. 461 fra representanten André Oktay Dahl (kopi vedlagt), legger jeg stor vekt på den rolle de kommunale kontrollutvalgene har, og deler representanten Dahls målsetting om at utvalgene skal være effektive og aktive tilsynsorganer. Ikke minst har enkelte uheldige forhold som er avdekket i den senere tid, ytterligere styrket min oppfatning av at den kontroll- og tilsynsfunksjon som ligger til de kommunale kontrollutvalgene er av stor betydning.

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. Kommunestyret er etter kommuneloven § 76 det øverste tilsynsorgan i kommunen. Dette bør ligge fast.

I begrunnelsen for forslaget i Dokument 8: 45 (2005-2006) gis det uttrykk for at "kontrollutvalgene må sikres en langt mer reell uavhengig rolle enn i dag". Etter min oppfatning bør det vurderes lovendringer med sikte på å styrke uavhengigheten dersom det skulle vise seg å være et gjennomgående trekk at kontrollutvalgenes uavhengighet er for svak. Som også nevnt i mitt svar til spørsmål 461 vil jeg se nærmere på dette, og vurdere behovet for lovendringer.

Det er flere mulige løsninger som kan være aktuelle når det gjelder eventuell utforming av nye lovbestemmelser. Spørsmålet om mindretallet i utvalget bør gis rett til å kreve iverksatt bestemte kontrolltiltak er en av de problemstillinger som da bør vurderes. I Dokument 8: 45 (2005-2006) er det konkret foreslått å "fremme forslag om sikring av at et kvalifisert mindretall i de kommunale kontrollutvalg gir adgang til å iverksette granskning av mulige misligheter i den angjeldende kommune". (Forslaget pkt. 3).

Dette spørsmålet har også en prinsipiell side. I dag gjelder det samme for kontrollutvalgene som for andre organer i kommunen - det vil si at vedtak treffes med alminnelig flertall, og et mindretall kan ikke fremme krav som ikke flertallet har stilt seg bak. Det vil kreve lovendring om et mindretall i kontrollutvalget skal gis slik rett.

I en slik vurdering må det 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 i prinsippet kan gi generelle og spesielle instruksjoner for kontrollutvalgets virksomhet. Dersom mindretallet i utvalget gis en lovfestet rett til å kreve iverksatt bestemte kontrolltiltak, vil

kommunestyrets innflytelse bli avskåret i lov - så langt som mindretallets lovfestede rett strekker seg. Dersom flertallsmakt brukes til å hindre at berettigede granskninger iverksettes, vil dette slik jeg ser det, kunne begrunne at et mindretall i kontrollutvalget gis spesielle rettigheter. På samme måte som kommunestyrets flertallsmakt kan misbrukes, ligger det imidlertid også en mulighet for misbruk i at et mindretall eventuelt gis en rett til å iverksette granskninger. Her må kryssende hensyn avveies mot hverandre. De ulike spørsmål som forslaget reiser bør altså undergis en bredere utredning.

I premissene for forslaget i Dok. 8: 45 (2005-2006) er det gitt uttrykk for at hensynet til effektive kontrollrutiner bør veie tyngre enn de prinsipper som dagens regler bygger på, og det vises i den forbindelse til erfaringer som forslagsstillerne har gjort.

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 systemisert 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.

Det foreslås i Dok. 8: 45 (2005-2006) også å legge til rette for en innstramning av adgangen til å avsette kontrollutvalg. Kommunestyrets adgang til å skifte ut kontrollutvalgsmedlemmene i løpet av valgperioden kom inn i loven i 2004. Denne adgangen har sammenheng med kommunestyrets overordnede ansvar for at kontrollordningene i kommunen fungerer tilfredsstillende. Dette gir kommunestyret mulighet til å velge på nytt dersom et kontrollutvalg ikke fungerer etter lovens intensjon. I denne adgangen ligger imidlertid også mulighet for misbruk, ved at et kontrollutvalg som oppfyller sin rolle på en god måte, blir skiftet ut med et som fungerer dårligere. De ulike hensyn som gjør seg gjeldende her ble inngående vurdert i forbindelse med lovendringen i 2004. Herunder ble spørsmålet om å fastsette kriterier for når et kommunestyre skulle kunne velge kontrollutvalget på nytt, også vurdert. Drøftelsen framgår av Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) pkt. 4.4.1 s. 54.

Min vurdering er at det så kort tid etter at spørsmålet ble vurdert av Stortinget ikke er grunnlag for å gjøre endringer med mindre det klart er påvist at adgangen til å velge kontrollutvalget på nytt generelt bidrar til å svekke kontrollfunksjonen i kommunene. Også på dette punkt ser jeg grunn til å innhente et mer systemisert erfaringsgrunnlag før lovendringer bør vurderes. Denne problemstillingen vil derfor inngå i det initiativ til å kartlegge erfaringer som er nevnt ovenfor.

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.