

# Innst. O. nr. 9.

(1998-99)

## **Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om lov om endringer i lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven) og lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Offentlig ansattes anledning til å delta i folkevalgte organ.)**

Dokument nr. 8:117 (1997-98).

Til Odelstinget.

### **SAMMENDRAG**

I dokumentet vises det til at det er et grunnleggende prinsipp, jf. forarbeidene til kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 og valgloven av 1. mars 1985 nr. 3, at færrest mulig skal utelukkes fra valg. Fremskrittspartiet støtter dette prinsippet, men finner grunn til å fremme noen endringsforslag for å innskrenke kommunalt ansattes anledning til å delta i folkevalgte verv i egen kommune/fylkeskommune.

Forslagsstillerne påpeker at det er klart uheldig at viktige premissleverandører i saksforberedelsen til folkevalgte organer samtidig skal være med i det beslutende organ. Forvaltningsloven gir bestemmelser om inhabilitet for saksbehandlere i den enkelte sak. Det er imidlertid en kjensgjerning at premissene for saksunderlaget og innstillingen ofte gis av ulike ledere i de kommunale avdelingene/etatene snarere enn den enkelte saksbehandler.

Forslagsstillerne vil derfor foreslå at kretsen av ikke-valgbare personer i kommunelovens § 14 nr. 1 b utvides til også å omfatte nestledere av forvaltningsgren, og personer med annet ledelses-, personal- og økonomiansvar.

Da kommuneloven bare inneholder regler om valg til de ovennevnte organer foreslås det også endringer i valgloven av 1. mars 1985 nr. 3, § 13 annet og tredje ledd, som omhandler hvem som er utelukket fra valg til henholdsvis fylkesting og kommunestyret. At lovene foreslås endret på tilsvarende måte grunnes i harmoni i regelverket.

På denne bakgrunn fremmes det i dokumentet følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endringer i lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(valgloven) m.v.

I.

I lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven) gjøres følgende endringer:

§ 13 annet ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til fylkestinget er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er sekretær for fylkestinget, er leder/nestleder av forvaltningsgren, har annet ledelses-, personal- eller økonomiansvar, har ansvar for regnskapsfunksjonen i fylkeskommunen, eller foretar revisjon for fylkeskommunen.

§ 13 tredje ledd skal lyde:

Utelukket fra valg til kommunestyret er fylkesmannen, assisterende fylkesmann og den som i vedkommende kommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er formannskapssekretær, er leder/nestleder av forvaltningsgren, har annet ledelses-, personal- eller økonomiansvar, har ansvar for regnskapsfunksjonen i kommunen, eller foretar revisjon for kommunen.

II.

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

§ 14 nr. 1 b) skal lyde:

Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er formannskapssekretær eller sekretær for fylkestinget, er leder/nestleder av forvaltningsgren, har annet ledelses-, personal- eller økonomiansvar, har ansvaret for regnskapsfunksjonen i

kommunen eller fylkeskommunen, eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen.

III.

Loven trer i kraft straks.»

### KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Sylvia Brustad, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Leif Lund og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, fra Kristelig Folkeparti, Olaf Gjedrem og Ivar Østberg, fra Høyre, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg, fra Senterpartiet, Morten Lund, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til forslaget i Dokument nr. 8:117 (1997-98) og vedlagte brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 23. oktober 1998 til komiteen.

Komiteen viser til at spørsmålet om valgbarhetsbegrensninger ble nøye vurdert i forbindelse med behandlingen av ny kommunelov og til prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, ble lagt til grunn ved behandlingen.

Komiteen viser til at dagens lovverk kun utelukker ledere av forvaltningsgren som ikke valgbar til kommunestyre eller fylkesting fordi de anses å ha så innflytelsesrike stillinger i en kommune/fylkeskommune at det ikke er forenlig med rollen som folkevalgt i samme kommune.

Komiteen viser til regelen i kommunelovens § 40 nr. 3 b) som fastslår at kommunalt/fylkeskommunalt ansatt som har medvirket ved tilrettelegging av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal anses som inhabil når saken behandles i folkevalgt organ. Dette utelukker alle som har medvirket i en sak på administrativt nivå og sikrer at ingen blir sittende på begge sider av bordet i samme sak.

Komiteen viser til forslagsstillernes påpekning av at organiseringen i kommuner og fylkeskommuner går i retning av flere sjølstendige avdelinger eller enheter og at dette fører til flere ansatte med lederfunksjoner og at dette kan føre til at det kan oppstå tvil om hva som kan anses som leder av forvaltningsgren.

Komiteen ser at det kan være behov for en avklaring på dette området, men at det trengs en grundig gjennomgang av spørsmålet slik at ikke ny uklarhet om begreper og titler oppstår.

Komiteen vil peke på at det er viktig å sikre legitimitet til de beslutninger som blir tatt av folkevalgt organ og at spørsmål om valgbarhet og habilitet er et viktig element i dette.

Komiteen vil samtidig holde fast ved prinsippet om å utelukke færrest mulig fra å være valgbare og at en ikke er tjent med å få regler som favner for vidt.

Komiteen viser til at Kommunal- og regionaldepartementet i sitt svarbrev av 23. oktober 1998 viser til Valglovutvalget og til at spørsmål om valgbarhet hører naturlig inn i dette arbeidet. Valglovutvalget skal innen utløpet av år 2000 komme med forslag til ny valglov. Videre vil komiteen peke på at de endringer som er foreslått i Dokument nr. 8:117 (1997-98) er av så prinsipiell karakter at de bør utredes nærmere, og komiteen finner det hensiktsmessig å få spørsmålet utredet sammen med en totalgjennomgang av valgloven.

Komiteen vil derfor ikke realitetsbehandle forslaget nå. Komiteen ber Regjeringen oversende forslagene som er fremmet i Dokument nr. 8:117 (1997-98) til Valglovutvalget for videre utredning.

Komiteen vil på denne bakgrunn foreslå at dokumentet vedlegges protokollen.

### KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Odelstinget til å treffe slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:117 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om lov om endringer i lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven) og lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). (Offentlig ansattes anledning til å delta i folkevalgte organ) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 17. november 1998.

**Sylvia Brustad,**

leder.

**Karin Andersen,**

ordfører.

**Erna Solberg,**

sekretær.

## VEDLEGG

### **Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet, statsråden, til kommunalkomiteen, datert 23. oktober 1998.**

#### **DOKUMENT 8:117 (1997-98) - FORSLAG OM ENDRINGER I REGLER OM VALGBARHET I KOMMUNELOVEN OG VALGLOVEN**

##### **Nærmere om forslaget**

I henhold til dagens valglov er «leder av forvaltningsgren» i kommunen/fylket ikke valgbar til kommunestyre/fylkestinget. Denne valgbarhetsbegrensningen er fulgt opp i kommuneloven, slik at leder av forvaltningsgren heller ikke er valgbar til kommunale/fylkeskommunale nemnder.

Forslagsstillerne ønsker å utvide kretsen av ikke-valgbare personer i valglov og kommunelov til også å omfatte «nestledere av forvaltningsgren, og personer med annet ledelses-, personal- eller økonomiansvar».

I dokumentet framheves det at det er for mange i den kommunale forvaltning som opptrer både som ansatt i kommunen og som folkevalgt. De viser blant annet til funn i Larsen/Offerdals «Demokrati uten deltakere», og anfører at «1/4 av representantene i kommunestyrene sitter «på begge sider av bordet» når politikken i en kommune skal fastlegges, dvs de både forbereder og vedtar kommunenes politikk. Dette gjelder spesielt i de små kommunene, hvor prosentandelen av kommunalt ansatte ofte er større.»

I tillegg sies det at «organiseringen i kommune-Norge går i retning av stadig flere selvstendige avdelinger/resultatenheter, hvor lederne av disse enhetene får selvstendig ansvar for saksområde, tjenesteproduksjon og resultat. Departementets prinsipielle innvendinger mot at underordnede i administrasjonen får anledning til å overprøve rådmannen gjennom verv i folkevalgt organ vil derfor omfatte stadig flere personer i den kommunal organisasjon, og ikke bare «leder av forvaltningsgren».

##### **Departementets kommentarer og vurderinger**

Spørsmålet om valgbarhetsbegrensning ble nøye vurdert i forbindelse med vedtakelsen av den nye kommuneloven. I Ot prp nr 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 143 viser også departementet til Larsen og Offerdals funn, men kommer til en annen konklusjon. «Undersøkelser viser riktignok at rekrutteringen til kommunestyrene er noe «skjev», idet bortimot halvparten av medlemmene i kommunestyrene er offentlig ansatte og at ca en fjerdedel er ansatt i vedkommende kommune....., men departementet finner ikke å kunne tillegge dette avgjørende betydning for utformingen av valgbarhetsreglene.» Departementet lot prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, veie tyngst.

At organiseringen går i retning av stadig flere selvstendige enheter, kan føre til at det blir flere ansat-

te med lederfunksjoner. Det er nærliggende å anta at en slik oppsplitting av ansvarsområder gjør at den enkelte som sitter med ansvar, blir mindre sentral i den samlede kommunale forvaltning enn det man har ansett leder av forvaltningsgren for å være. Departementet minner om regelen i kommuneloven § 40 nr 3 b) som fastslår at kommunalt/fylkeskommunalt ansatt som har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelser i samme sak, skal anses som inhabil når saken behandles i folkevalgt organ. Denne regelen rammer alle som faktisk har medvirket på administrativt nivå, og sikrer at ingen blir sittende «på begge sider av bordet» i *samme sak*.

Spørsmålet blir hvem som har så sentrale og innflytelsesrike stillinger i kommunen/fylkeskommunen at de ikke bør sitte «på begge sider», uavhengig av hva slags saker det gjelder, altså ut over de tilfellene hvor det er snakk om samme sak. I dagens regelverk har man avgrenset dette til ledere av forvaltningsgren.

Valgbarheten til lokalpolitiske verv er et høyt verdsatt gode her i landet. Det har vært et alminnelig akseptert synspunkt at tap av valgbarhet bør avgrenses til færrest mulig personer. Dette har også vært lagt til grunn ved departementets tolkning av hvem som skal komme inn under begrepet leder av forvaltningsgren. Departementet har lagt vekt på blant annet hvor sentral posisjon vedkommende har i forvaltningen, at det er stillingens reelle innhold, ikke stillingsbetegnelsen som må vektlegges, om vedkommende har et selvstendig ansvar for saksområdet i forhold til andre ansatte og om etaten har eget kontorbudsjett. Noen av de stillinger forslagsstillerne har i tankene vil trolig måtte tolkes inn under begrepet, hvor *de samme hensyn* gjør seg gjeldende.

Jeg ser at adgangen til nye organiseringsformer gjør at det oftere vil kunne oppstå tvil om hva som skal anses som leder av forvaltningsgren. Jeg er likevel ikke stemt for å utvide kretsen av ikke-valgbare personer til å omfatte nye grupper, ut fra *andre hensyn* enn det man har lagt vekt på tidligere.

Jeg er av den oppfatning at prinsippet om at færrest mulig skal utelukkes fra valg, fremdeles bør veie tyngt. Vi ser da også for tiden en sviktende rekruttering til folkevalgte organer. En bestemmelse som den foreslåtte vil dessuten kunne gi opphav til tolkingstvil og nye gråsoner. Dette er uheldig når hovedsynspunktet er at færrest mulig skal utelukkes fra valg. Med dette utgangspunkt synes det mer formålstjenlig å ha en regel som angir en snever krets av ikke-valgbare framfor en regel som risikerer å favne for vidt. Jeg kan ikke se at vi er tjent med regler som utelukker rekto-

rer, pleiehjemsbestyrere, leder av/i barnehager osv fra valg til kommunale organer.

Jeg minner også om det pågående arbeidet til Valglovutvalget, som innen utløpet av år 2000 skal komme med forslag til ny valglov. Reglene om valgbarhet til kommunestyre og fylkesting står i dag i valgloven. Det er derfor ikke usannsynlig at utvalget

vil ta stilling til innholdet i disse bestemmelsene, og det kan være verdt å avvente utvalgets utredning før man vurderer eventuelle endringer. Uansett mener jeg at endringer på et så prinsipielt viktig område som dette, ikke bør vedtas uten at det har vært utredet nærmere, og også har vært sendt på høring i kommunesektoren.