



# Innst. O. nr. 92

(2008–2009)

## Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 50 (2008–2009)

### Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endring i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper)

Til Odelstinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i proposisjonen å skjerpe habilitetsreglene for offentlige tjenestemenn og folkevalgte som også er leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling i offentlig heleide selskaper.

Etter gjeldende rett, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, er en tjenestemann eller folkevalgt inhabil til å behandle saker hvis hun eller han er leder eller har ledende stilling, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen for et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke hvis selskapet eies helt ut av stat eller kommune (offentlig heleide selskaper).

I oktober 2007 sendte departementet ut et høringsnotat med forslag til endringer i kommuneloven, svalgbarloven og forvaltningsloven med høringsfrist 31. desember 2007.

I høringsnotatet drøftet departementet hvorvidt hensynene som taler for unntaket i § 6 første ledd bokstav e har samme bærekraft i dag som tidligere. Departementet konkluderte med at unntaket i § 6 første ledd bokstav e burde oppheves.

Av de inngitte høringsuttalelsene, hadde de fleste synspunkter på forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e (80 prosent). Av disse ville flertallet oppheve unntaket (75 prosent). Blant kommunene og fylkeskommunene

gikk flertallet inn for å oppheve unntaket (67 prosent). Det samme gjorde KS.

På bakgrunn av enkelte høringsinnspill, fant departementet at det var behov for å gjøre nærmere utredninger av de praktiske konsekvensene av forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Dette forslaget ble dermed ikke behandlet i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009).

Departementet har etter høringen lagt fram St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati. Her drøftes blant annet spørsmålene om kommunenes bruk av selskaper og virkningen på den folkevalgte styringen i kommunene.

##### 1.2 Nærmere om lovforslaget

###### 1.2.1 Oppheving av unntaket i § 6 første ledd bokstav e

Departementet foreslår i proposisjonen å oppheve unntaket for offentlig heleide selskaper i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Forslaget innebærer at inhabilitet automatisk vil inntre for tjenestemenn eller folkevalgte, som også er ledere eller medlemmer av styre eller bedriftsforsamling i offentlig heleide selskaper, når saker hvor selskapet er part skal behandles i folkevalgte organer eller administrasjonen i kommunen. Tilsvarende gjelder ved behandling i statlige forvaltningsorganer.

Lovforslaget er en del av departementets arbeid som skal legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Hovedbegrunnelsen for lovforslaget er at strengere habilitetsregler for ledere, styremedlemmer og medlemmer av bedriftsforsamlinger i offentlig heleide selskaper, vil bidra til større klarhet rundt hvilken eller hvilke roller personene utøver i en bestemt situasjon. Denne typen klarhet med hensyn til hvilke interesser en person representerer i en gitt situasjon, vil bidra til å re-

dusere risikoen for uheldige rollekombinasjoner. Reglene skal ikke bare hindre interessekonflikter, men også bidra til å vise utad at det er ryddige og klare ansvarsforhold internt. Det er et mål med lovforslaget at det skal bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til forvaltningen.

Departementet mener videre at strengere habilitetsregler kan være med å legge til rette for mer aktiv kontroll med selskapene kommunene eier. At ledere og styremedlemmer i selskapet ikke kan delta når for eksempel kommunestyret behandler saker hvor selskapet er part, er et bidrag til at forvaltningens avgjørelser blir truffet av personer som har en fri og ubundet innstilling til partene i sakene som behandles.

Det er departementets oppfatning at skjerpede habilitetsregler ikke vil være til hinder for at kommunene kan organisere sitt eierskap eller sin styring av selskapene med minst samme grad av folkevalgt styring som nå.

Departementet har merket seg at flere kommuner gir uttrykk for at det er viktig å ha sentrale folkevalgte og administrasjonssjef i styret for kommunalt eide selskaper. Siktemålet med forslaget om strengere habilitetsregler er ikke å hindre at folkevalgte velges inni i selskapenes organer, dersom det er hensiktsmessig. Forslaget vil imidlertid føre til at styremedlemmer i kommunalt eid selskap må fratre når saker hvor selskapet er part behandles i folkevalgte organer slik at det blir begrenset adgang til å utøve flere roller samtidig. Etter departementets syn er kompetanse, rolleklarhet og kjønn viktige faktorer som må vurderes når styrer skal sammensettes.

Departementet understreker at verken vertskommunesamarbeid (kommuneloven §§ 28a flg.) eller kommunale foretak (kommuneloven kapittel 11) er selvstendige rettssubjekter. De er dermed ikke omfattet av begrepet "selskap" i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Dette gjelder også mange samarbeidsordninger etter kommuneloven § 27.

Selskapstyper som heleide aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale virksomheter etter kommuneloven § 27 som er selvstendige rettssubjekter, vil derimot bli omfattet av forslaget. Mange regionråd som er opprettet med hjemmel i kommuneloven § 27, er imidlertid løst organisert og har ikke blitt tillagt beslutningskompetanse. Lovendringen vil ikke ha betydning for disse regionrådene.

### **1.2.2 Konsekvenser for statlig sektor og for habilitet innen ulike konsernmodeller**

Bestemmelsene i Statens personalhåndbok medfører at statlige tjenestemenn i liten grad kan ha verv hvor de ville falle inn under unntaket i § 6 første ledd bokstav e, og unntaket har dermed begrenset betydning for statlig sektor.

I noen særlige tilfeller er det slik at forvaltningslovens regler får anvendelse for et selskap, samtidig som det er gjort unntak for statstjenestemannsloven, med den følge at Statens personalhåndbok heller ikke får anvendelse. Dette er for eksempel tilfelle for helseforetakene, jf. lov 15. juni 2001 nr. 93 (helseforetaksloven).

En total opphevelse av unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e kan medføre at personer med ledende stillinger i det regionale helseforetaket som også styremedlem i det underliggende helseforetaket, vil være inhabil til å tilrettelegge eller treffe avgjørelse i sak som behandles i det regionale helseforetaket, dersom helseforetaket er part i saken.

En lignende "konsernmodell" kan, etter de nevnte forutsetningene, også forekomme innen kommunal sektor, jf. situasjonen hvor et interkommunalt selskap enten alene eller sammen med andre (offentlige eiere) eier et eller flere selskap.

Sammenlignet med det forholdet lovendringen i hovedsak vil påvirke, nemlig inhabilitet når saker der et selskap er part skal behandles i et kommunalt forvaltningsorgan, legger departementet til grunn at omfanget av ovennevnte tilfeller er meget begrenset.

Departementet ser det slik at de hensynene som generelt ligger til grunn for å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, ikke gjør seg gjeldende i samme grad i slike "konserntilfeller" som er skissert ovenfor.

På denne bakgrunnen ser departementet at gode grunner kan tale for å videreføre et begrenset, men generelt unntak fra den absolutte inhabilitetsgrunnen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e for slike tilfeller. Det vises til ny § 6 første ledd bokstav e nr. 2 annet punktum.

Et fortsatt inhabilitetsunntak vil således gjelde for leder eller medlem av styre eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken, når partsselskapet er eid av et eller flere selskap som alle er fullt ut offentlig eid, og personen også utfører tjeneste eller arbeid for et slikt eierselskap.

Selv om dette kan medføre en noe mer komplisert lovteknisk bestemmelse, vil den delvise videreføringen av inhabilitetsunntaket være generelt utformet og avgrensningen vil være klar. Departementet mener derfor at unntaket vil være enkelt å håndtere for brukerne av loven.

Selv om unntaket i loven videreføres for disse tilfellene, understreker departementet at habiliteten likevel vil måtte vurderes etter den skjønsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd, slik som i dag. Habilitetsreglene er ikke begrenset til å gjelde for offentlige tjenestemenn, men omfatter etter § 10 første ledd også "enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan".

### 1.3 Ikrafttredelse

For å gi kommunene tid til eventuelt å velge nye medlemmer til styret i kommunalt eide selskaper, der hvor dette vurderes som hensiktsmessig i lys av forslaget om endrede habilitetsregler, legger departementet opp til at det bør gå noe tid før endringen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e trer i kraft. For å unngå å endre på sammensetning av styret midt i kommunestyre- og fylkestingsperioden, mener departementet at det vil være mest hensiktsmessig å utsette ikraftsettingen til nye kommunestyre og fylkesting har konstituert seg etter valget i 2011.

### 1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet antar at forslaget om strengere habilitetsregler ikke vil ha nevneverdige økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene. De administrative konsekvensene vil for det første dreie seg om større behov for å innkalle varamedlemmer i tilfeller hvor folkevalgte må fratruke som inhabile. For det andre kan det internt i administrasjonen bli behov for å sette saker på andre tjenestemenn, hvis den som vanligvis har hatt slike saker blir inhabil. Dette vil kunne medføre opplæringsbehov og lengre saksbehandlingstid, men bare i en overgangsfase. For det tredje kan det i tilfeller hvor en velger å bytte ut styremedlemmer som ellers ville bli inhabile som tjenestemenn eller folkevalgte, bli nødvendig med noe arbeid for å finne fram til en personsammensetning som gir styret tilstrekkelig kompetanse, erfaring og riktig kjønnsmessig balanse. Endelig kan forslaget medføre behov for å finne fram til alternative systemer for kommunens eller fylkeskommunens eierstyring og samordning av selskaper.

Det er en tilsiktet konsekvens av forslaget om skjerpede habilitetsregler å hindre rolleblending. Dette fører til at rollekombinasjoner blir til et mindre aktuelt samordningsredskap. Departementet legger imidlertid til grunn at samordning kan ivaretas på andre måter.

Forslaget om å oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e, antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser for selskaper som er eid av staten.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Arild Stokkan-Grande og Tom Strømstad Olsen, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstre-

parti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, har merket seg at det er meget vanlig at tjenestemenn eller folkevalgte i kommunene/fylkeskommunene har ledende stillinger i kommunale/fylkeskommunale selskaper. En slik kombinasjon kan være ønskelig ut fra samordnings-, effektivitets- og styringshensyn. Komiteen viser i den forbindelse til at habilitetsreglene i forvaltningsloven også omfatter folkevalgte i kommuner og fylker iht. kommuneloven § 40 nr. 3. Komiteen viser videre til at dersom en tjenestemann skulle ha en personlig interesse i et saksutfall, eller der private og kommunale selskaper står i en konkurranse-situasjon, vil dette omfattes av inhabilitetsregelen i § 6 annet ledd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, er tilfreds med at reglene ikke bare skal hindre interessekonflikter, men også bidra til å vise utad at det er ryddige og klare ansvarsforhold internt i forvaltningen.

Flertallet er enig med departementet i at skjerpede habilitetsregler ikke vil være til hinder for at kommunene kan organisere sitt eierskap eller sin styring av kommunalt eide selskaper med minst samme grad av folkevalgt styring som nå.

Flertallet er tilfreds med lovforslaget. Dette virker klargjørende og vil være enkelt å håndtere for brukerne av loven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er enig i intensjonen, nemlig at man bør unngå tvil om offentlige tjenestemenns habilitet. Ut fra en prinsipiell vurdering synes det ikke å være grunnlag for å ha ulike regler om habiliteten på dette området for staten og kommunene/fylkeskommunene. Det er således i første rekke praktiske hensyn og kommunenes behov som har forårsaket at den aktuelle bestemmelsen i sin tid ble endret, og heleide kommunale selskaper unntatt fra reglene om automatisk inhabilitet.

Disse medlemmer fremholder blant annet at kombinasjonen av kommunale verv og styreverv kan være uheldig i tilfeller der det foreligger interessekonflikter mellom selskapet og eierkommune. Faren for at en representant identifiserer seg med selskapets interesser, vil etter disse medlemmers oppfatning bli særlig stor når vedkommende har et aktivt medansvar for selskapets virksomhet, herunder for det økonomiske resultatet.

Disse medlemmer viser til at hovedhensikten ved å organisere kommunal virksomhet i egne selskaper ofte er å fristille disse i egne selvstendige resultatenheter samt begrense det økonomiske ansvaret dersom aksjeselskap velges. Representanter i styrene for aksjeselskaper vil i henhold til aksjeloven ha et personlig ansvar for selskapets handlinger.

Disse medlemmer viser også til at den foreslåtte endring av forvaltningsloven innebærer en vesentlig og nødvendig klargjøring av habilitetsreglene. Behovet for å utvise skjønn gjennom anvendelse av forvaltningslovens § 6 annet ledd, som fastslår at tjenestemannen er inhabil dersom det foreligger "særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet", blir eliminert i de saker hvor vedkommende har ledende posisjoner i offentlig eide selskaper.

En annen viktig grunn til å la habilitetsreglene gjelde, er folks tillit til politikere. Når en ser at politikere sitter "ved begge sider av bordet" er dette med å støtte opp om den stadig økende politikerforakten i det norske folk.

Disse medlemmer mener det ikke er noe i veien for at kommunene kan plassere politikere i selskapenes organer, dersom de som eiere finner dette hensiktsmessig. En naturlig konsekvens bør imidlertid være at disse må fratre når folkevalgte organer, hvor de selv er medlemmer, behandler saker som angår selskapet hvor de eventuelt måtte sitte i styret eller andre ledende posisjoner.

Disse medlemmer viser til eksempel der styremedlemmer i selskaper som stat eller kommune eier, kan delta i egenskap av kommunestyremedlem når saker som gjelder selskapet behandles i kommunestyret.

Disse medlemmer mener begrepet kommune må forstås slik at det omfatter både kommuner og fylkeskommuner. Disse medlemmer mener det spiller ingen rolle for anvendelsen av bestemmelsen om selskapet eies av flere kommuner sammen eller har både kommune, fylkeskommunene eller staten som medeier, så fremt det er 100 prosent eid av stat eller kommune. Disse medlemmer viser til der et interkommunalt selskap er medeier i et aksjeselskap som for øvrig er eid av kommuner, vil selskapet indirekte være fullt ut offentlig eid, og aksjeselskapet vil antakelig være omfattet av unntaket i § 6 bokstave.

Disse medlemmer viser til at av de inngitte høringsuttalelsene hadde de fleste synspunkter på forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstave (80 prosent). Av disse ville flertallet oppheve unntaket (75 prosent). Disse medlemmer viser også til at blant kommunene og fylkeskommunene gikk flertallet inn for å oppheve unntaket (67 prosent). KS, kommunenes egen ar-

beidsgiver- og interesseorganisasjon, gikk inn for å oppheve unntaket.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet mener at det er underlig at Regjeringen allikevel fremmer forslag om å uthule bestemmelsen, noe som igjen medfører en tilnærmet uendret rettsituasjon.

Disse medlemmer viser til at ved endring av kommuneloven i 2003 ble det åpnet for mulighet for selskapskontroll med selskap organisert som interkommunale selskap eller aksjeselskap heleid av en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner.

Disse medlemmer er kjent med situasjoner hvor daglig leder, styreleder, styremedlemmer, representantskapsleder eller representantskapsmedlemmer i interkommunale selskap eller kommunalt heleide aksjeselskap, aktivt har arbeidet for å hindre innsyn og kontroll med selskapet. Disse medlemmer viser til at dette har mange lyktes med grunnet gjennomgående representasjon via sine andre folkevalgte verv i kontrollutvalg, formannskap eller kommunestyre.

Disse medlemmer er også kjent med at i ett tilfelle arbeidet rådmannen i kommunen aktivt for å hindre innsyn i selskap omfattet av kommuneloven § 80.

I minst to av tilfellene som disse medlemmer er kjent med, arbeidet daglig leder og medlemmer av styrende organ i interkommunale revisjons-selskap aktivt for å hindre vurdering av og konkurranseutsetting av revisjonstjenester i strid med kommunale vedtak i kontrollutvalg og kommunestyre/by-styre. Disse medlemmer er kjent med at de tilfellene det refereres til alle har funnet sted etter lovendringen og vedtakelsen av kommuneloven § 80.

Disse medlemmer vil minne om den senere tids avsløringer og granskninger. I perioden 2005–2007 ble det rullet opp en større sak vedrørende Nedre Romerike Vannverk (NRV) og Renseanlegg 2 (RA 2). Her ble det påpekt den gjennomgående representasjon som forekom mellom selskapenes styrer og det politiske og administrative nivået i eierkommunene. Grunnet denne sammenblandingen av rollene ble de impliserte kritisert for ikke å ha ivaretatt sitt ansvar overfor selskapene, ei heller sett konsekvensene denne rolleblanding kunne ha medført.

Disse medlemmer viser også til at saken er blitt fulgt opp av kommunene gjennom revisjonen, og av påtalemyndigheten gjennom strafferettslig sak overfor daglig leder og hans samarbeidspartnere. Disse medlemmer vil peke på at sakens utfall vedrørende sivilrettslige forhold mellom selskapene og medlemmer i selskapenes styrende organer i den



perioden de økonomiske mislighetene som er avdekket har funnet sted, p.t. er ukjent.

Om Regjeringens forslag til lovendring blir vedtatt, mener disse medlemmer at de senere tids avsløringer og krav om transparens i forholdet mellom kommunal myndighetsutøvelse og kommunal virksomhet og tjenesteyting utført av selskap organisert som interkommunalt selskap eller aksjeselskap på kommunens vegne, vil være forgjeves.

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstave lyder slik i dag:

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

Disse medlemmer foreslår at reservasjonen "og ikke helt ut eies av stat eller kommune" fjernes fra § 6 første ledd bokstave i forvaltningsloven.

Disse medlemmers hovedintensjon med forslaget er å regulere forholdet og grensedragningen mellom kommunen som forvaltningsorgan og rettssubjekt og øvrige rettssubjekt kommunen har eierinteresser i. Disse medlemmer vil presisere at forhold mellom mor og datterselskap, herunder forstått konsernmodell-løsninger i eksempelvis aksjeselskaper (AS) – offentlig heleide eller hvor kommunen eier sammen med private – følger av de generelle bestemmelser i selskapslovgivningen, ikke av forvaltningslovgivningen.

Disse medlemmer vil eksempelvis vise til aksjeloven § 6-27 som i hovedsak tilsvarer forvaltningsloven § 6 annet ledd vedrørende habilitet.

Disse medlemmer viser også til at lov om interkommunale selskaper § 15 viser til kommuneloven § 40 nr. 3 vedrørende habilitet. Disse medlemmer viser også til at en må her hensynta om selskapet som eget rettssubjekt, er i en monopolsituasjon ved utøvelse av offentlig myndighetsutøvelse

gjennom kommunal tjenesteproduksjon, eller om selskapet driver kommersiell virksomhet i konkurranse med andre leverandører.

Etter disse medlemmers mening bør kravet til habilitet ikke være vesensforskjellig for disse to alternativene.

Disse medlemmer mener at det er mer nærliggende at unntak framgår av forarbeidene, og ikke står i lovteksten.

Av den grunn ser disse medlemmer det formålstjenlig at hovedregelen fremkommer i lovtekst.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

I

§ 6 første ledd bokstave skal lyde:

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

II

Loven trer i kraft straks."

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

I

§ 6 første ledd bokstave skal lyde:

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

II

Loven trer i kraft straks.

**4. KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endring i forvaltningsloven  
(habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig  
heleide selskaper)

**I**

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) skal § 6 første ledd bokstav e lyde:

- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
  2. *et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

**II**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 2. juni 2009

**Tore Hagebakken**

leder

**Ib Thomsen**

ordfører



