

Saksframlegg

Håndtering av inhabilitet på ledernivå i Trondheim kommune

Arkivsaksnr.: 06/8237

Forslag til innstilling:

Bystyret vedtar at ved inhabilitet på ledernivå i kommunen fattes alle midlertidige beslutninger og vedtak i saken av det nærmeste kompetente politiske organet.

Hvis spesiallovgivningen tillegger vedtakskompetansen til en bestemt stilling og personen som innehar denne stillingen er inhabil, så oppnevner kommunaldirektøren eller rådmannen en kompetent stedfortreder for han/henne.

Innledning

Bystyret har bedt rådmannen utarbeide retningslinjer for håndtering av inhabilitet på ledernivå i Trondheim kommune. Bakgrunnen for forespørselen er den såkalte Fredenvoldsaken, hvor følgende vedtak ble gjort:

”Bystyret er tilfreds med at det ikke er forekommet brudd på habilitetsbestemmelser og likebehandlingsprinsipp som har vært til gunst for kjøper i behandlingen av Fredenvoldsaken. Uavhengig av konklusjonen i denne saken, ber Bystyret om at Rådmannen utarbeider retningslinjer for håndtering av inhabilitet på ledernivå i Trondheim kommune, med tilbakemelding til Bystyret i desember 2005.

Saken avdekker en rekke kritikkverdige forhold i saksbehandlingen i bygge- og delesaker. Bystyret ber Rådmannen om å komme tilbake til Bystyret med en gjennomgang av den forvaltningsmessige håndteringen i bygge- og delesaker innen Bystyrets møte i desember 2005.”

Inhabilitet vil si at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til lederens upartiskhet.

Innledningsvis ønsker jeg å presisere at bystyret allerede har vedtatt etiske retningslinjer for Trondheim kommune. Disse skal revideres i løpet av 2006. Retningslinjene pkt. 4 går etter rådmannens oppfatning lengre enn habilitetsbestemmelsene i lovverket.

Hvem gjelder habilitetsbestemmelsene for?

Forvaltningslovens habilitetsbestemmelser – se kap II – gjelder alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf forvaltningsloven § 10. I vår sammenheng vil det si alle ansatte på ledernivå, samt alle politikerne i bystyret. Kommunelovens habilitetsbestemmelser gjelder for de folkevalgte, jf kommuneloven § 40.

Kort om hva habilitetsbestemmelsene statuerer

Habilitetskravet i forvaltningsloven fremgår av lovens § 6. Første ledd spesifiserer visse omstendigheter som fører til automatisk inhabilitet. Annet ledd medfører at også andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet fører til inhabilitet. Kommuneloven § 40, nr. 3 henviser til forvaltningslovens bestemmelser. I tillegg statuerer den noen spesielle habilitetsbestemmelser for folkevalgte.

Inhabilitet tilsier – som den store hovedregel – at den/de inhabile verken kan tilrettelegge for eller fatte avgjørelser i saken, fvl § 6, 1. ledd. Når det gjelder den som er underordnet en inhabil kan denne tilrettelegge for saken, men ikke avgjøre denne, se § 6, 3. ledd. Foreløpige avgjørelser kan fattes av en inhabil tjenestemann/ folkevalgt dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning, jf fvl § 7.

Rådmannen regner tolkningen av bestemmelsene som kjent og går ikke noe videre inn på dette.

Trondheim kommune

Hvem fatter avgjørelsen (prosessledende beslutning) om at en person er inhabil?

Hovedregelen er at en selv avgjør om en er inhabil. Spørsmålet kan forelegges overordnet. I kollegiale organ er det organet som tar stilling til en persons habilitet, uten at personen er tilstede. Dette er hjemlet i fvl § 8. Bestemmelsene gjelder også for folkevalgte organ.

I og med at Trondheim kommune, i følge etiske regler, følger et slags forsiktighetsprinsipp bør en tjenestemann ved tvil anse seg selv om inhabil.

Hvem fatter avgjørelse når kommunens øverste administrative eller politiske ledelse er inhabil?

Hvis overordnet tjenestemann er inhabil kan en avgjørelse heller ikke treffes av en direkte underordnet i samme forvaltningsorgan, jf forvaltningsloven § 6, 3. ledd og kommuneloven § 40, nr. 3, 2. ledd.

Forvaltningsloven § 9, 1. ledd gir hjemmel for å oppnevne en stedfortreder hvis en tjenestemann er inhabil. Bestemmelsen kommer stort sett kun til anvendelse hvis en av toppsjefene er inhabil. Alternativt må bestemmelsen om stedfortreder benyttes hvis det overordnede organet mangler nødvendig sakkyndighet.

Hvem treffer da avgjørelse hvis rådmann eller en av kommunaldirektørene er inhabil? (Det forutsettes i drøftelsen at avgjørelseskompetanse ikke kan overføres fra en kommunaldirektørs saksfelt til en annen grunnet mangel på nødvendig sakkyndighet.) Den mest praktiske løsningen vil da være at for eksempel formannskapet eller bygningsrådet velger å selv treffe avgjørelser dersom den øverste tjenestemannen er inhabil. Administrasjonen kan da forberede saken, jf fvl. § 6, 3. ledd, for eksempel i samråd med ordføreren, men alle avgjørelser og beslutninger som treffes i underveis i saksgangen må fattes av det politiske organet. Dette ble gjort i Fredensvoldsaken og verken fylkesmannen eller revisjonen har noen innvendinger mot dette. Det er dermed i praksis unødvendig å oppnevne en stedfortreder – for eksempel rådmannen i en annen kommune.

Unntak må gjøres hvis avgjørelsesmyndigheten i lov er lagt direkte til en stilling. Et eksempel her er leder av en av forvaltningsenhetene som fatter avgjørelser etter barnevernslovgivningen. I et slikt tilfelle må rådmannen eller kommunaldirektøren oppnevne en stedfortreder. Naturlig stedfortreder i dette eksempelet vil vel være leder av en av de øvrige forvaltningsenhetene.

Det at ordføreren eller en av kommunalrådene er inhabil er sjeldent problematisk. Ordførere kan ikke anses for overordnet de øvrige representantene i forvaltningslovens forstand. Ved inhabilitet innkalles på forhånd valgte varamedlemmer. Hvis også dette varamedlemmet er inhabil er formannskapet/bystyret fremdeles vedtaksfør. Valg av stedfortreder blir derfor kun nødvendig hvis så mange medlemmer er inhabile at utvalget ikke er vedtaksfør.

Konsekvensene av vedtak fattet i strid med habilitetsbestemmelsene

Spørsmålet må vurderes opp mot regelen i forvaltningsloven § 41. Spørsmålet er om feilen kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold. Inhabilitet vil som et utgangspunkt måtte anses som en så alvorlig saksbehandlingsfeil at den ikke kan la seg reparere av § 41.

Konklusjon – forslag til retningslinjer

Trondheim kommune har – gjennom Fredensvoldsaken – vist at vi takler inhabilitet på ledernivå på en grei måte. Det er heller ingen store forskjeller ved inhabilitet på ledernivå contra inhabilitet ellers i kommunen. Forskjellen ligger i hovedsak i overføringen av vedtaksmyndigheten. Rådmannen er av den oppfatning at det ikke er behov for egne retningslinjer for å statuere dette.

Trondheim kommune

Rådmannen forslår i stedet at bystyret vedtar et tillegg til etiske retningslinjer som relaterer seg til ledere. Tillegget lyder som følger:

Ved inhabilitet på ledernivå i kommunen fattes alle midlertidige beslutninger og vedtak i saken av det nærmeste kompetente politiske organet.

Hvis spesiallovgivningen tillegger vedtakskompetansen til en bestemt stilling og personen som innehar denne stillingen er inhabil, så oppnevner kommunaldirektøren eller rådmannen en kompetent stedfortreder for han/henne.

Rådmannen i Trondheim, 28 februar 2006

Elin Solbu
Kommunaldirektør for organisasjon

Monica Seem
Rådgiver