



FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Høring i kontrollutvalget?

Veileder for høringer

Innhold

Innhold	2
Arbeidsgruppas mandat	4
1. Bakgrunn:	5
2 Kontrollutvalgets verktøykasse	5
2.1 Retten til opplysninger og å foreta undersøkelser	6
2.2 Måter å skaffe seg informasjon på	6
2.2.1 Informasjonsinnsamling	7
2.2.2 Orientering fra rådmann og andre ansatte i møte	7
2.2.3 Undersøkelse/begrenset undersøkelse	7
2.2.4 Forvaltningsrevisjon innenfor et område	7
2.2.5 Selskapskontroll	7
2.2.6 Granskning av et spesielt tilfelle innenfor et område	7
2.2.7 Høring	8
3 Hva menes med høring?	8
3.1 Karakteristiske trekk ved en høring	8
3.1.1 Høring er møte etter kommuneloven § 30	8
3.1.2 Høringer er muntlig saksforberedelse	8
3.1.3 Høringer skal omhandle en kontroll- og tilsynssak	9
3.2 Hva en høring ikke skal være	9
3.3 Hva kan gi grunnlag for høringer	9
4 Hvem kan innkalles til høring – begrensninger og muligheter	10
4.1 Begrensninger/muligheter i en formannskapsmodell	10
4.1.1 Åpne møter og lukking av møte	10
4.1.2 Møteplikt kommunalt ansatte	10
4.1.3 Opplysningsplikt kommunalt ansatte	11
4.1.4 Møte- og opplysningsplikt for andre	12
4.1.5 Muligheter	12
4.1.6 Samarbeid om høringen med andre kontrollutvalg?	12
4.2 Begrensninger/muligheter i en parlamentarisk modell	13
4.2.1 Møteplikt og opplysningsplikt under en parlamentarisk styringsmodell	13
5 Forberedelser til høring	13
5.1 Viktige hensyn	14
5.1.1 Formålet	14

5.1.2	Nærmere om kontroll- og tilsynsmessige kriterier	14
5.1.3	Reglement / retningslinjer.....	15
5.1.4	Åpen eller lukket høring	15
5.1.5	Innhenting av bakgrunnsinformasjon	15
5.1.6	Forberede spørsmål	16
5.1.7	Hvem skal og kan høres.....	16
5.1.8	Rettigheter til de hørte.....	16
5.1.9	Møteledelse.....	16
5.1.10	Pressekontakt.....	16
5.1.11	Sekretariatets rolle	17
5.1.12	Revisors rolle	17
5.2	Siste forberedende møte før høring	17
5.3	Innkalling til høring.....	17
5.4	Tips for praktisk tilrettelegging for høringer	18
6	Gjennomføring av høringen	18
6.1	I møterommet	19
7	Etterarbeid	19
8	Reglement for høringer	20
9	Noen råd til slutt.....	21
	Referanser/litteratur	21
	Vedlegg	
	Reglement for høringer i kontrollutvalget.....	22

Arbeidsgruppas mandat

Styret i Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) oppnevnte den 20.03.2013 ei arbeidsgruppe for å se nærmere på bruk av høringer i kontrollutvalget og utarbeide en veileder for hvordan dette kan gjennomføres. Grappa skal også komme med forslag til reglement for høringer.

Styrevedtak/mandat:

«2. Utarbeida ein vegleiar som kontrollutvala kan nytta ved førebuing, gjennomføring og etterarbeid ifm. høyringar i kontrollutvalet.»

Arbeidsgruppa har bestått av:

Hans Blø, kontrollsjef i Møre og Romsdal Fylkeskommune, leder

Wencke S. Olsen, daglig leder i Rogaland Kontrollutvalgssekretariat

Liv Tronstad, daglig leder/kontrollsjef i KomSek Trøndelag IKS

I veilederen er kommune og kommunestyre benyttet som alminnelige begrep, men er også ment å dekke begrepene fylkeskommune og fylkesting. I kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er det gitt spesielle kommentarer når det er formålstjenlig.

Vi ser på veilederen som et oppslagsverk, der man leser kun det aktuelle emnet. Enkelte tema er derfor gjentatt flere steder i veilederen, eller med henvisning til det aktuelle kapitlet.

Som målgruppe har vi først og fremst tenkt på behovene som kontrollutvalgssekretærene og kontrollutvalgene måtte ha. Vi ser selvsagt at det kan være alternative måter å gjennomføre en høring på, noe man må vurdere i hver enkelt sak.

Veilederen er ikke en juridisk betenkning, men et hjelpemiddel og en praktisk innføring i hvordan en høring i kontrollutvalget kan legges opp. Det er henvist til aktuelle rundskriv m.m. der det i tilfelle er ønske om en mer juridisk tilnærming i et tema. Arbeidsgruppa konstaterer imidlertid at det rettslige grunnlaget for høringer i kontrollutvalg er mangelfullt, og etterlyser et klarere hjemmelsgrunnlag for dette virkemiddelet.

Vi har likevel innhentet en juridisk vurdering av bestemte deler av veilederen, og takker FKTS juridiske rådgiver, Lic. Jur. Oddvar Overå, for verdifulle innspill.

Vi takker ellers kontrollutvalgsekretariatet i Hordaland fylkeskommune og KonSek Midt-Norge IKS for gjennomsyn av veilederen, og gode råd.

Vi håper veilederen blir til nytte for kontrollutvalgene og deres sekretariat.

Molde/Sandnes/Steinkjer, april 2014.

Hans Blø

Wencke Sissel Olsen

Liv Tronstad

1. Bakgrunn:

FKT ser at bruk av høringer brer om seg, samtidig som at dette er et område som ikke er lovregulert, verken via direkte lovverk, rundskriv eller andre forordninger. Likevel kan bruk av høringer berøre en del lovregulerte områder. Det gjelder både kommuneloven (koml), forvaltningsloven og lover/avtaler som regulerer ansattes rettigheter. Veilederen tar i hovedsak for seg *prosessene* ved høringer, og går ikke i dybden i juridiske forhold.

Bruk av høringer kan være et verktøy som egner seg best i et parlamentarisk system. Utgangspunktet for bruk av denne type verktøy er da også Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, som først og fremst forholder seg til ansvarlig statsråd. Foreløpig er det kun 3 kommuner i Norge som har denne styreformen (Oslo, Bergen og Tromsø) i tillegg til enkelte fylkeskommuner. Flere kan komme etter neste kommunevalg.

Årsaken til at høringsformen ikke egner seg like godt i kommuner som styres etter formannskapsmodellen, er bl.a. at i en parlamentarisk modell vil alle øverste ansvarlige være politikere og ikke ansatte. Dette gir et annet utgangspunkt da politikerne står ansvarlige overfor folket på en annen måte enn ansatte. Tar man hensyn til de begrensninger som kan ligge i å gjennomføre høringer i en kommune som styres etter formannskapsmodellen, vil det imidlertid være fullt mulig å gjennomføre høringer også her.

Høring er et virkemiddel som fortrinnsvis bør brukes i spesielle saker, der kontrollutvalget har behov for å få informasjon direkte fra kildene som et supplement til øvrige virkemidler. En høring i kontrollutvalget må ha preg av informasjonsinnhenting knyttet til en kontrollhandling som kommer inn under kontrollutvalgets kompetanseområde. Kontrollutvalget skal ikke overprøve politiske vedtak, og det er også viktig at en høring ikke bærer preg av politisk omkamp.

Kontrollutvalget anbefales å utarbeide et eget reglement for høringer for å sikre en forsvarlig gjennomføring og at alminnelige saksbehandlings- og rettssikkerhetshensyn ivaretas. Reglementet må i tilfelle vedtas av kommunestyret. I veilederen er det tatt inn et eksempel på et slikt reglement.

2 Kontrollutvalgets verktøykasse

Kontrollutvalget har en rekke virkemidler i arbeidet sitt, og vide hjemler for å skaffe seg den informasjon som trengs for å klarlegge kontroll- og tilsynssaker. Det hjelper imidlertid lite dersom kontrollutvalget rår over begrensede ressurser, både økonomiske og personalmessige. Kontrollutvalget må i ethvert tilfelle vurdere om en sak i tilstrekkelig grad kan klarlegges dersom ressursene mangler, og i tilfelle tidsnok og om nødvendig ta opp med kommunestyret å få tilført ekstra midler.

2.1 Retten til opplysninger og å foreta undersøkelser

Kontrollutvalget handler på vegne av kommunestyret, og kan iflg. koml § 77 nr. ” ..hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene”.

Kontrollutvalgsforskriften¹ § 5 avgrensner retten til ”hos kommunen eller fylkeskommunen”, og til å gjelde opplysninger, redegjørelser og dokument som kontrollutvalget selv finner *nødvendige*, og som er knyttet til kontrollutvalgets *kontroll- og tilsynsoppgaver*. Den samme avgrensningen gjelder retten til å foreta undersøkelser, men innenfor denne rammen har kontrollutvalget en vid fullmakt til å samle informasjon (jf. begrepet ”enhver”).

Det antas at eksterne partnere som ivaretar en oppgave eller opptre på vegne av kommunen, under samme forutsetninger er pliktig til å gi den informasjonen som kontrollutvalget etterspør – på det området den eksterne partneren er ansvarlig for. Eksterne partnere kan eksempelvis være leverandør av banktjenester, advokattjenester, renovasjonstjenester o.l.

Utover disse kan ikke kontrollutvalget kreve å få informasjon, utenom i de tilfeller en ekstern aktør på forespørsel sier seg villig til å medvirke i å klarlegge et saksforhold.

Kontrollutvalget har rett til å få enhver taushetspliktbelagt opplysning m.v. i saken, forutsatt at de er ”nødvendige”, angår ”oppgavene” og befinner seg ”hos kommunen/ fylkeskommunen”. Man skal likevel være kritisk til hva man behøver av taushetspliktbelagt informasjon.

Som ethvert forvaltningsorgan er kontrollutvalget pliktig til å innhente den informasjonen som er nødvendig for å belyse et konkret saksforhold, før det trekkes en konklusjon. Behovet for informasjon må kunne begrunnes ut fra kontroll- og tilsynshensyn, eller for å brukes i kontrolløyemed, dvs. for å kunne ivareta de kontroll- og tilsynsoppgaver som kontrollutvalget er pålagt. Det antas at kontrollutvalget i tillegg må kunne be om informasjon og foreta undersøkelser for å klarlegge nærmere en indikasjon på et mulig kontrollforhold, dvs. om det foreligger et tilfelle som bør undersøkes nærmere.

2.2 Måter å skaffe seg informasjon på

For å gjennomføre kontroll av et ønsket område, har kontrollutvalget flere tilgjengelige ”verktøy” til å skaffe seg kunnskap. Man bør kritisk vurdere nødvendigheten av å bruke de ulike verktøyene, og omfanget og relevansen av informasjonen man trenger, gjerne også underveis i informasjonsinnhenting.

¹ Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

2.2.1 Informasjonsinnsamling

Kontrollutvalget kan be sekretariatet om å samle inn informasjon fra kommunen om en bestemt sak. Det kan eksempelvis dreie seg om informasjon i saksdokument til folkevalgte organ og korrespondanse o.a. dokument i saken som finnes i kommunens arkiv. Det kan også være informasjon som innhentes direkte fra rådmannen eller andre ansatte i kommunen. Informasjonen saksforberedes, dvs. presenteres på en systematisk måte og legges fram for kontrollutvalget, som vurderer om det skal gås videre med saken.

2.2.2 Orientering fra rådmann og andre ansatte i møte

Rådmannen (eller den rådmannen måtte peke på) kalles inn til møtet i kontrollutvalget for å orientere om saker og aktuelle tema i kontrollutvalget. Dette kan gi kontrollutvalget et grunnlag for å vurdere om et saksfelt er tilstrekkelig belyst, eller om det er behov for ytterligere oppfølging og undersøkelse². Rådmannen plikter å møte i kontrollutvalget når utvalget ber om dette, det er hjemlet i koml § 77 nr. 7, jf. § 23 nr 2. Møteplikt gjelder også for andre ansatte i kommunen. Se pkt. 2.1 ovenfor om retten til informasjon.

2.2.3 Undersøkelse/begrenset undersøkelse

Dersom man ønsker en begrenset undersøkelse av et område, kan man be revisor om å undersøke forholdet nærmere uten å foreta en større undersøkelse av området – i alle fall ikke i første omgang.

2.2.4 Forvaltningsrevisjon innenfor et område

Forvaltningsrevisjon betyr at man velger en systematisk tilnærming for å vurdere et spesifikt område i kommunen. Det kan være alt fra kommunens økonomiforvaltning til kvaliteten på barnehager. Forvaltningsrevisjon kan bare utføres av revisor og er regulert i lov og forskrift.

2.2.5 Selskapskontroll

Eierskapskontroll etter koml § 77 nr. 5 gir kontrollutvalget mulighet til å gjennomføre selskapskontroll og å undersøke eierskapsforvaltningen i kommunen. Koml § 80 gir utvidet rett til innsyn og undersøkelser i kommunalt heleide selskaper og heleide datterselskaper.

2.2.6 Granskning av et spesielt tilfelle innenfor et område

Dersom saken gjelder et spesifikt tilfelle som ikke egner seg for en større gjennomgang slik en forvaltningsrevisjon ofte er, kan kontrollutvalget be om at det blir foretatt en granskning³ av det aktuelle tilfellet. En forvaltningsrevisjon er oftest basert på en risikovurdering, mens man ved granskning står overfor en kjent og konkret hendelse.

Granskning er aktuelt når man ønsker å klarlegge et faktisk hendelsesforløp, eksempelvis et ulykkestilfelle. Videre dersom man ønsker å få gjort en vurdering og avdekking av en konkret systemsvikt, eksempelvis et mangelfullt behandlingsopplegg. Granskning kan også benyttes dersom man ønsker å vurdere enkeltpersoners opptreden og ev. plassering av ansvar knyttet til et enkelttilfelle.

² Kontrollutvalgsboken s. 56.

³ NOU 2009:9 kap. 4 om granskningsbegrepet og Kontrollutvalgsboken s. 58

2.2.7 Høring

Dersom kontrollutvalget mener at den aktuelle saken best kan belyses ved å gjennomføre en høring i møte i kontrollutvalget, kan kontrollutvalget vedta dette med alminnelig flertall.

Før kontrollutvalget velger å gjennomføre en høring, bør man først ha vurdert å benytte de øvrige virkemidlene kontrollutvalget har tilgjengelige, ev. at høringen er et supplement til disse, bl.a. for å avklare ytterligere konkrete forhold i den innhentede informasjonen direkte fra kilden.

Høringen kan ev. basere seg på en rapport fra en begrenset undersøkelse, en forvaltningsrevisjon, selskapskontroll eller granskning, samt informasjon fremkommet på andre måter.

3 Hva menes med høring?

I denne veilederen bruker vi begrepet høring for høringer som finner sted i forbindelse med møter i kontrollutvalget, der kontrollutvalget i møte skaffer seg informasjon i en sak ved å be bestemte personer til å uttale seg muntlig, på spørsmål fra medlemmene. Høringen skiller seg fra den vanlige skriftlige saksforberedelsen ved at den skjer i møte og i muntlig form.

3.1 Karakteristiske trekk ved en høring

3.1.1 Høring er møte etter kommuneloven § 30

Høring må regnes som møte etter koml § 30⁴, dvs. et kollegium av folkevalgte medlemmer som sammen avvikler en lovlig innkalt samling. Dette tilsier at en høring gjennomføres i regi av kontrollutvalget med fortrinnsvis hele kontrollutvalget til stede. Dermed vil koml kap. 6 om saksbehandlingen i folkevalgte organ også gjelde for høringer.

Bestemmelsene om åpne og lukking av møte i folkevalgte organ er omtalt i pkt. 4.1.1.

3.1.2 Høringer er muntlig saksforberedelse

En høring er muntlig saksforberedelse, dvs. man mottar muntlige forklaringer fra personer som kontrollutvalget selv kaller inn eller ber om å komme, eller som selv ønsker å få legge frem opplysninger for kontrollutvalget som ledd i en kontrollsak. Hensikten er å skaffe seg direkte informasjon fra aktørene i saken for å klarlegge saksforholdet så godt det lar seg gjøre.

Kontrollutvalget kan avholde høringer som et ledd i sitt kontroll- og tilsynsarbeid, og som et virkemiddel for å gjøre selvstendige undersøkelser. Av hensyn til å få et saksforhold så godt opplyst som mulig, kan det være fordelaktig å få opplysninger direkte fra kilden, dvs. fra personer som har vært direkte involvert i saksforholdet, ev. har forutsetninger til å gi slike opplysninger. Muntlige opplysninger kan ofte gi et mer utfyllende og nyansert bilde av saksforholdet.

⁴ Prop. 152 L (2009 – 2010) kap. 5.1 om møteprinsippet, jf. Sivilombudsmannens sak 2010/2939

Det er også viktig å huske at en høring ikke er en diskusjon mellom medlemmene i kontrollutvalget eller den innkalte. I Stortingets reglement for kontroll- og konstitusjonskomiteen står det bl.a. at *”Meningsutveksling mellom komiteens medlemmer skal ikke finne sted under høringen”*. Høringen er en del av saksforberedelsen i saken, som all annen informasjonsinnhenting. Selve diskusjonen tas i en egen del av møtet.

3.1.3 Høringer skal omhandle en kontroll- og tilsynssak

Høringen bør omhandle en konkret kontroll- eller tilsynssak, dvs. det er kontroll- og tilsynsmessige kriterier ved saken som skal vurderes. Ofte er det tale om å avdekke hva som konkret har skjedd ev. innholdet i vurderinger som er gjort, og se dette mot gitte forutsetninger for saksforholdet.

Kontrollutvalget må derfor på forhånd ha gjort seg opp en oppfatning om hvilke kontroll- og tilsynsmessige kriterier som gjelder for det konkrete saksforholdet, dvs. lov og regelverk, vedtak o.a. forutsetninger. Disse kriteriene skal ligge til grunn for de spørsmålene som stilles og avklaringer det bes om. Se pkt. 5.1.2 om aktuelle kriteriesett.

3.2 Hva en høring ikke skal være

En høring i kontrollutvalget skal ikke være en politisk ”omkamp” om tapte saker i andre folkevalgte organ i kommunen. Det kan bidra til å svekke kontrollutvalgets troverdighet og kommunens omdømme dersom høringen kan oppfattes slik. Kontrollutvalget bør avvise slike forsøk, ettersom kontrollutvalget ikke kan overprøve det formålstjenlige i politiske vedtak.

Det ligger således utenfor kontrollutvalgets mandat å vurdere de politiske føringene i en sak. Grunnlaget for vurderingene kontrollutvalget foretar, må være de kontroll- og tilsynsmessige kriteriene som ligger til grunn i den konkrete saken, og som må klargjøres på forhånd. Se mer om dette i kap. 5.1.2.

Det er ellers noen begrensninger i hva kontrollutvalget kan ta opp som sak, som er knyttet til annen formell saksgang i kommunen. Dette gjelder klage på enkeltvedtak i hht. forvaltningsloven § 28, og varsling i hht. arbeidsmiljøloven § 2-4.

3.3 Hva kan gi grunnlag for høringer

Normalt vil en høring være et resultat av en konkret kontroll- og tilsynssak som følger av revisjonsrapporter eller er et resultat av kontrollhandlinger utført av revisjonen, sekretariatet eller andre, ev. som et ledd i kontrollutvalgets planer for kontroll- og tilsynsarbeidet.

Den kan også begrunnes i forhold som medlemmene får kjennskap eller tar initiativ til å få undersøkt, eller det kommer anmodning fra politisk hold til kontrollutvalget om å følge opp et sakstilfelle.

Saken kan også følge av hendelser i kommunen som har vakt oppmerksomhet, eksempelvis medieoppslag, leserinnlegg og debatter i aviser og sosiale media, som medlemmene ønsker å få undersøkt nærmere.

Kontrollutvalget kan av og til få tips utenfra om kritikkverdige forhold som bør undersøkes nærmere. I slike tilfelle bør kontrollutvalget forvente at tipseren selv bidrar til å klargjøre forholdet nærmere, og ev. avvise å ta opp forholdet dersom tipset synes ubegrunnet og ligger utenfor kontrollutvalgets kompetanseområde.

Det konkrete grunnlaget for klagesaker, varslingssaker og lignende kan gi incitament til kontrollutvalget å belyse saksforholdet, særlig dersom klagen/varselet får medhold.

4 Hvem kan innkalles til høring – begrensninger og muligheter

Hvem som kan inviteres/innkalles til høring, og hva som er begrensninger/muligheter knyttet til dette, vil variere. Det er forskjell på om den inviterte/innkalte er ansatt i kommunen eller om det er en politiker, og ikke minst om kommunen er organisert etter formannskapsmodellen eller om den har en parlamentarisk styreform. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på hvilke begrensninger og muligheter som knytter seg til disse forholdene og organisasjonsmodellene.

4.1 Begrensninger/muligheter i en formannskapsmodell

Begrensningene vi nevner her knytter seg først og fremst til møte- og opplysningsplikt for ansatte i kommunen, samt om høringen går for åpne eller lukkede dører.

4.1.1 Åpne møter og lukking av møter

Møter i folkevalgte organ i kommunen er normalt åpne, dvs. at informasjonen som bringes fram skal være tilgjengelig for alle.

Reglene for lukking av møter i folkevalgte organ er hjemlet i koml § 31⁵. Dersom det legges fram opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt i møtet, **skal** det skje i lukket møte, jf. § 31 nr. 2 om taushetsplikt, der en i tillegg til hjemmelen må vise til aktuell lovbestemmelse som krever taushetsplikt. Koml § 31 nr. 3 henviser til saker av tjenstlig karakter som alltid skal behandles for lukkede dører. Etter § 31 nr. 4 **kan** møtet lukkes når hensynet til personvern tilsier det, og § 31 nr. 5 når tungtveiende offentlige interesser tilsier lukking og opplysningene ellers ville ha vært unntatt offentlighet etter offentleglova dersom de hadde stått i et dokument.

4.1.2 Møteplikt kommunalt ansatte

I en betenkning⁶ har KS-advokatene skilt mellom hva man kan forvente av opplysninger fra kommunalt ansatte i møte i kontrollutvalget. Ifølge betenkningen kan kontrollutvalget med hjemmel i koml § 77 nr. 7 kreve at personer «hos kommunen/fylkeskommunen», dvs. ansatte og folkevalgte, skal uttale seg muntlig i saker som angår kontrollutvalgets oppgaver i egenskap av kontroll- og tilsynsorgan. Det foreligger med andre ord en møteplikt for disse i kontrollutvalget når de blir bedt om å møte.

⁵ Kommunaldepartementets rundskriv H-4/11 kap. 8 gir nærmere omtale av bestemmelsene.

⁶ På oppdrag fra kontrollkomiteen i Trondheim kommune, datert 13.09.2010

Når det gjelder **åpne høringer**, nevner både KS-advokatene og Kontrollutvalgsboken (s. 62) at det finnes ingen direkte hjemler for å *pålegge* ansatte i kommunen å møte. Det er imidlertid utvilsomt at administrasjonssjefen (rådmannen) er pålagt å møte med bakgrunn i hans overordnede ansvar etter koml. § 23 nr 2.

KS-Advokatene mener i betenkningen at kontrollutvalget i tillegg kan kreve at øvrige ansatte avgir informasjon muntlig i møte, men ikke i en åpen høring. Overå⁷ påpeker at det kreves et gyldig rettsgrunnlag for å gi noen et pålegg, og en åpen høring kan i visse tilfelle oppleves som personlig belastende for den ansatte. Koml. § 77 nr 7 anses ikke å gi tilstrekkelig hjemmel for å pålegge ansatte plikter som oppleves som byrdefulle, særlig dersom det skjer i full offentlighet. Både KS Advokatene og Overå mener at arbeidsgivers styringsrett heller ikke gir hjemmel for et slikt pålegg.

Dersom kontrollutvalget vil innkalle ansatte til en åpen høring, må man *anmode* eller *invitere* og ikke innkalle vedkommende. I tillegg må det opplyses om ev. reservasjonsrett.

Dersom opplysningene kan gis i en **lukket høring**, eksempelvis når hensynet til personvern krever det, antar både KS Advokatene og Overå at ansatte har møteplikt etter koml. § 77 nr 7, da situasjonen neppe oppleves som så byrdefull som ved en åpen høring. Se likevel punktet nedenfor om å sette seg selv i en negativ posisjon.

4.1.3 Opplysningsplikt kommunalt ansatte

Plikt til å gi opplysninger i en **åpen høring** vil som for møteplikt være et forholdsvis inngripende tiltak overfor en ansatt og kunne oppleves som belastende. Verken koml. § 77 nr 7 eller arbeidsgivers styringsrett hjemler et pålegg om at ansatte må gi opplysninger i åpent møte. Kontrollutvalget har ingen arbeidsgivermyndighet, og kan ikke utøve den myndighet som ligger til kommunestyret og rådmannen på dette området

Man kan heller ikke forlange at den ansatte skal uttale seg⁸ på en måte som kan få negative konsekvenser for den ansattes tjenestlige forhold. Det vil likevel være grunn til å anta at dersom situasjonen verken virker belastende eller får tjenstlige følger, vil man i større grad kunne forvente at vedkommende er villig til å gi opplysninger, også i en åpen høring.

Dersom det er en **lukket høring** (jf. koml. § 31) vil belastningen ikke i samme grad være til stede, og det vil da være naturlig iflg. KS-Advokatene at den ansatte ikke nekter å uttale seg så sant ikke opplysningene kan få negative følger for den ansatte.

Tillitsvalgte vil være omfattet av egne regler (Hovedavtalen) dersom de møter i egenskap av tillitsvalgt, men ikke dersom de møter som vanlig ansatt.

Den ansatte vil også ha mulighet til å ha med seg bisitter. Det kan være en tillitsvalgt, en advokat eller en annen medhjelper som vedkommende ønsker å ha til stede. Vær oppmerksom på at dersom det er snakk om å benytte advokat eller andre bisittere som utløser honorar m.m., må dekning av utgifter til dette avklares som en del av forberedelsene til høringen. Tillitsvalgte vil kunne stille som bisittere uten at dette utløser ekstra kostnader.

⁷ Lic. Jur Oddvar Overå: Notat til FKT om høringer i kontrollutvalget

⁸ Jf. NOU:2009:9 kap. 12.5 om vernet mot selvkriminering

4.1.4 Møte- og opplysningsplikt for andre

For ansatte i selvstendige rettssubjekter som er kommunalt eid (jf. koml § 80) antas det at det må gjelde de samme regler som for kommunalt ansatte, når høringen utføres som ledd i en selskapskontroll. Det vil først og fremst gjelde interkommunale samarbeid etter koml § 27 som er selvstendige rettssubjekter og interkommunale selskaper (IKS), men også heleide aksjeselskap (AS).

Interkommunale samarbeid som ikke er selvstendig rettssubjekt (§ 28a og enkelte § 27-selskaper) "tilhører" vertskommunen, og kan derfor bare undersøkes via vertskommunens kontrollutvalg.

Kontrollutvalget har heller ingen lovbestemt rett til å kreve informasjon fra personer som ikke er ansatt i kommunen eller fra andre private rettssubjekter. I så fall måtte man hatt et eget rettsgrunnlag for det, eksempelvis at innsynsrett er hjemlet i avtale, vedtekter o.l. Privat rettssubjekt regnes imidlertid som forvaltningsorgan dersom de utfører tjenester for det offentlige der de må følge offentlige regler, utøver offentlig myndighet, treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift (jf. bl.a. forvl. § 2).

Kontrollutvalget kan likevel uavhengig av lovhjemmel invitere eksterne aktører til å gi opplysninger, dersom disse er villige til å stille opp.

4.1.5 Muligheter

Det er viktig at man er oppmerksom på de begrensingene som ligger i lovverket når det gjelder hvem som har plikt til å møte og om man har plikt til å gi opplysninger dersom man ønsker å kalle inn ansatte til åpne høringer. Betenkningene ovenfor betyr ikke at det ikke kan gjennomføres åpne høringer, og det betyr heller ikke at man ikke kan innkalle ansatte dersom man ønsker en åpen høring. Kontrollutvalget må imidlertid – som tidligere nevnt - være klar over at det vil være frivillig om man ønsker å møte og å uttale seg i åpen høring.

Dersom kommunestyret har vedtatt et eget reglement for høringer i kontrollutvalget, kan ansattes plikter og rettigheter knyttet både til oppmøte og opplysningsplikt være en del av dette reglementet, se for øvrig kap. 8 og vedlegg.

4.1.6 Samarbeid om høringen med andre kontrollutvalg?

Med bakgrunn i eksempelvis en selskapskontroll i form av en forvaltningsrevisjon, kan det være aktuelt å innlede samarbeid med andre kontrollutvalg som representerer de øvrige kommunale eierne. Det vil imidlertid by på prosedyremessige utfordringer og mange involverte. En løsning kan være å bli omforent om å «gi» oppdraget til et av kontrollutvalgene, eksempelvis det kontrollutvalget som representerer den største eieren. Men her kan andre alternativer også være aktuelle.

Ved vertskommunesamarbeid etter koml § 28 a gjelder spesielle regler for kontrollutvalgets virksomhet.⁹

⁹Kommunaldepartementet: Veileder – Vertskommunemodellen etter kommuneloven § 28 a flg., kap.8.4

4.2 Begrensinger/muligheter i en parlamentarisk modell

Kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme er hjemlet i koml kap. 3, §§ 18 - 21.

I en parlamentarisk modell er det rådet som er den øverste ledelsen for administrasjonen, i motsetning til en formannskapsmodell der det er administrasjonssjefen/rådmannen.

Rådet er et kollegialt organ og kan betegnes som «regjering», og har utgått av et flertall i kommunestyret/fylkestinget. Rådet har et parlamentarisk ansvar for administrasjonens saker overfor kommunestyret/fylkestinget.

Rådet skal iht. koml § 20 påse at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Rådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Når det gjelder kontrollutvalgets ansvar og arbeid i en parlamentarisk modell er det i prinsippet ingen forskjell fra en formannskapsmodell. Det er resultatet av kontrollutvalgets arbeid som kan få en annen betydning, da ansvar kan bli gjort gjeldende overfor rådet eller rådsmedlemmer. Det er derfor viktig at kontrollutvalget er seg sitt kontroll- og tilsynsansvar bevisst, og har dette i fokus. Kontrollutvalget må alltid huske at kontrollutvalget ikke skal ta hensiktsmessigheten i betraktning i sitt arbeid. Dette kan være krevende da deler av kontrollutvalget vil tilhøre posisjonen og indirekte kanskje ønske å beskytte rådet istedenfor å drive reelt kontroll- og tilsynsarbeid, mens opposisjonen kan bli mistenkt for å bruke kontrollutvalget til omkamp om tapte politiske saker.

4.2.1 Møteplikt og opplysningsplikt under en parlamentarisk styringsmodell

Kontrollsaker er ofte alvorlige saker, og spesielt i en parlamentarisk styringsmodell der ansvar overfor rådet eller rådsmedlem kan bli gjort gjeldende.

Rådet som organ eller rådsmedlem kan kalles inn til kontrollutvalget i en åpen høring for å gi opplysninger.

Når det gjelder administrasjonen for øvrig stiller saken seg litt annerledes. Administrasjonen er rådets administrasjon, og arbeider ut fra rådets politiske fundament. Uttalelse fra ansatt i en høring kan legge grunnlaget for at ansvar gjøres gjeldende overfor rådet eller rådsmedlemmet.

Det er derfor naturlig å se til stortingets reglement for høringer. Der er det slik at alle spørsmål rettes til statsråden, og det er statsråden som bestemmer hvem som svarer. Dersom det stilles spørsmål til tjenestemannen, kan statsråden supplere opplysningene.

Det antas at dette vil være den riktige fremgangsmåten også innenfor den kommunale parlamentarismen.

5 Forberedelser til høring

5.1 Viktige hensyn

Høringer kan være krevende, og avhengig av sakstype kan stille store krav til kontrollutvalget. Det er viktig at kontrollutvalget holder fokus på kontrollperspektivet i slike saker, og ikke lar seg påvirke av noen som kan ønske et bestemt utfall av saken. Eksempel kan være påvirkning fra ordfører, andre politikere (posisjon/opposisjon), rådmannen, personer i administrasjonen, presse eller andre.

Det er viktig for alle parter at høringen er godt forberedt, foregår på en profesjonell, ryddig og god måte, og at eventuell inhabilitet blir avklart.

Før kontrollutvalget bestemmer seg for bruk av høring, må kontrollutvalget ta stilling til en del prinsipielle forhold.

Bl.a. skal en høring foregå i regi av kontrollutvalget. Det er kontrollutvalget selv som avgjør med vanlig flertall om høring skal gjennomføres.

Det må være klart hva formålet med høringen er – hva er hensikten?

Innledningsvis er det viktig å klarlegge hva det er i den konkrete saken som peker seg ut i et kontrollmessig perspektiv, og som gjør høring til en egnet måte å fremskaffe informasjon på. Kontrollutvalget må derfor skaffe seg oversikt over hva som er de *kontroll- og tilsynsmessige* kriteriene ved saken (se pkt. 5.1.2).

Det må lages en god plan for gjennomføring av høring med hensyn til bl.a. møteledelse, hvem som bør høres, og hvilke spørsmål kontrollutvalget skal stille, gjerne i form av et fastlagt reglement.

5.1.1 Formålet

Kontrollutvalget må definere formålet med høringen.

Hva forventer kontrollutvalget å oppnå gjennom bruk av høring, kontra bruk av andre virkemidler kontrollutvalget har til rådighet.

I tillegg bør kontrollutvalget ha en forventning om hvilken læring som kan trekkes ut av saken ved en høring kontra bruk av andre virkemidler.

5.1.2 Nærmere om kontroll- og tilsynsmessige kriterier

Det er viktig å påse at høringen følger et på forhånd avtalt spor, og at spørsmål og svar ikke avviker fra dette. Utenomsnakk, avledninger, utenforliggende hensyn og usakligheter må det styres unna, det er viktig at kontrollutvalget er bevisst på hva man er ute etter å avdekke.

De fleste saker som behandles i kommunale organ knyttes ofte til krav til etterlevelse av lov o.a. regelverk, vedtak og premissene for disse, enten det gjelder selve saksprosedyren eller beslutningen. Når disse forutsetningene brytes eller følges opp på en mangelfull måte, kan det få uheldige følger for organet, for beslutningen eller den som rammes av mangelen.

Ofte blir dermed kontrollutvalgets oppgave å avdekke hvilke konkrete feil som har ført fram til det uheldige forholdet, - hva har skjedd vurdert i forhold til det som var ev. korrekt framgangsmåte eller vedtaket.

Kontrollutvalget må dermed klarlegge hvilke regler og prosedyrer som gjelder for det aktuelle området, ev. hvilke/t vedtak som gjelder og premisene for vedtaket. Medlemmene må således være enige om forutsetningene for det tilfellet som skal undersøkes, og på forhånd sette seg inn i disse. Dersom det er en revisjonsrapport i saken vil denne klarlegge både forutsetninger og kriterier, og hvilke mangler ev. mangelfulle forhold som er avdekket. Det er i tilfelle kontrollutvalgets behov for ytterligere informasjon ut over rapporten som er ledende for spørsmålene i høringen.

5.1.3 Reglement / retningslinjer

Det anbefales at kontrollutvalget har et reglement for høringer vedtatt av kommunestyret.

Dersom det ikke tidligere er vedtatt reglement for høring og det ikke er tid til å få gjort dette, må kontrollutvalget definere egne retningslinjer for høringen. Ved utarbeidelse av retningslinjer kan en f.eks. ta utgangspunkt i et reglement for høringer fra en annen kommune og tilpasse dette. (Se pkt. 8 og vedlagte utkast til reglement)

5.1.4 Åpen eller lukket høring

Høringen er åpen. Høringen **skal** lukkes dersom det skal gis opplysninger om forhold som er undergitt lovbestemt taushetsplikt eller angår en arbeidstakers tjenestlige forhold, jf. koml § 31, nr 2 og 3. Høringen **kan** lukkes når hensynet til personvern krever det, eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det, jf. koml. § 31, nr 4 og 5. (Se nærmere om dette i pkt. 4.1.1).

5.1.5 Innhenting av bakgrunnsinformasjon

Saken må være grundig utredet slik at kontrollutvalget kan saken godt før det kalles inn til høring.

Er det en revisjonsrapport som ligger til grunn for høringen tar kontrollutvalget utgangspunkt i denne.

Har saken utspring fra andre kilder enn en revisjonsrapport, må kontrollutvalget innhente informasjon fra kommunen og ev. andre tilgjengelige kilder.

Kontrollutvalget må også ta stilling til hvem som skal bistå utvalget i informasjonsinnhenting (sekretariatet og ev. revisjonen), samt hvilken informasjon som er nødvendig å hente inn.

Det kan også være behov for å søke bistand utenfra ut fra sakens kompleksitet for å avklare juridiske spørsmål eller faglig vanskelige tema. En må her huske på at taushetspliktbelt informasjon ikke skal komme ut.

Kartlegging, innhenting av informasjon og gjennomgang av denne er arbeidskrevende og kan derfor kreve noe tid.

5.1.6 Forberede spørsmål

På bakgrunn av den innhentede informasjonen og gjennomgang av saken for øvrig, må det forberedes spørsmål til de enkelte personer som skal høres. Spørsmålene må utformes slik at de får belyst saken med bakgrunn i kontroll- og tilsynskriteriene. Det kan oppstå behov for tilleggsspørsmål underveis i høringen, som bør tillates.

Det kan være behov for å utarbeide ulike spørsmål til de som høres ut fra de ulike roller hver enkelt har, og har hatt med saken.

5.1.7 Hvem skal og kan høres

Kontrollutvalget må på bakgrunn av saken ta stilling til hvem som skal og kan høres (se nærmere om dette i kap. 4).

En må være klar over at rekkefølgen på de som høres kan ha betydning for hvordan spørsmålene stilles og blir besvart.

5.1.8 Rettigheter til de hørte

Dette er nærmere omtalt i kap. 4. Det er noen spørsmål som det er viktig å ha tatt stilling til i forkant av gjennomføringen av en høring:

- Den hørtes rettigheter i åpen høring.
- Plikt til å svare eller rett til ikke å uttale seg (den hørte kan ikke bli pålagt å uttale seg som kan få negative konsekvenser for ens tjenestlige forhold. Høring er ingen rettsak).
- Rett til å ha med seg bisitter, og konferere med denne
- Hvem skal ev. dekke kostnadene til en bisitter

5.1.9 Møteledelse

En høring skal foregå i regi av kontrollutvalget. Det kan være naturlig at høringen ledes av kontrollutvalgets leder og at hovedutspørrer er kontrollutvalgets nestleder, men dette kan også være samme person. Noen ganger kan rollen som hovedutspørrer legges til en annen i utvalget som innehar spesielle kvalifikasjoner og som er vant til å stille spørsmål.

De øvrige medlemmene bør gis mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål.

5.1.10 Pressekontakt

Når et kontrollutvalg har bestemt seg for å holde en høring, kan dette bli en sak med stor oppmerksomhet fra media. For å unngå at alle i kontrollutvalget blir kontaktet av pressen, kan det være praktisk at kontrollutvalget velger en person til å ta alle slike henvendelser, dvs. en pressekontakt.

Det er kontrollutvalgets leder som normalt uttaler seg til media på vegne av kontrollutvalget, og det er derfor også naturlig at det er lederen som også velges til pressekontakt.

Kontrollutvalgets pressekontakt uttaler seg til media på faglig grunnlag, og unngår å gå inn i politiske diskusjoner. Uttalelsene skal være lojale i forhold til kontrollutvalgets vedtak. Informasjonen som gis må samsvare med den informasjonen som er gjort kjent for de øvrige medlemmene i kontrollutvalget.

Dersom pressekontakten uttaler seg til media om saker som de øvrige medlemmene ikke på forhånd kjenner til, bør de øvrige medlemmene informeres om saken så snart som mulig.

5.1.11 Sekretariatets rolle

Sekretariatet vil være en viktig samarbeidspartner for kontrollutvalget ved gjennomføring av høringen. Det vil være naturlig at sekretariatet står som teknisk arrangør av selve høringen. I tillegg vil det også være naturlig at sekretariatet både er tilrettelegger i forkant av høringen og bisitter under selve høringen. Sekretariatet vil også være saksbehandler både før og etter at høringen har funnet sted.

5.1.12 Revisors rolle

Revisor har møte- og talerett på alle kontrollutvalgets møter, og vil derfor også ha møterett når det skal gjennomføres en høring. Dersom revisor ikke blir bedt om å gi ytterligere opplysninger ut over revisjonsrapporten til høringen, vil det ikke være naturlig at revisor i dette tilfellet benytter sin talerett. Revisor har også rett til å komme med protokolltilførsel, denne må i så fall relatere seg til revisors ansvarsområde.

5.2 Siste forberedende møte før høring

Før høringen gjennomføres bør kontrollutvalget ha et avsluttende og saksforberedende møte.

Til dette møtet bør det foreligge en sak på bakgrunn av revisjonsrapport eller annen innhentet informasjon som ligger til grunn for at kontrollutvalget skal gjennomføre høring. Saken må her være så godt opplyst som mulig, og kontrollutvalget må påse at alle relevante opplysninger er på plass så langt det lar seg gjøre.

Kontrollutvalget må på bakgrunn av saken avgjøre hvem som skal møte og ta stilling til hvilke problemstillinger som skal belyses, jf. pkt. 5.3, endelig avklaring av hvilke spørsmål som skal stilles og regien for høringen, jf. pkt. 5.4 og 6.1.

Her bør det fastsettes en fremdriftsplan (tidsplan) for møtet og forklaringsrekkefølge på den som skal høres. Det kan også fastsette taletid for den enkelte som skal høres.

På det forberedende møtet bør det også fastsettes hvem som skal være møteleder og hovedutspørter under høringen, jf. pkt. 5.1.9.

Det må fastsette tid og sted for høringen, og dette må passe for alle kontrollutvalgets medlemmer.

5.3 Innkalling til høring

Den som skal møte til høring må få varsel i så god tid som mulig (jf. kap. 4 om møteplikt).

I innkallingen bør det opplyses om:

- Tid og sted for høringen.
- Bakgrunnen for høringen og hva som ønskes belyst.

- Høringen er åpen eller lukket.
- Hvilke rettigheter den hørte har (reglement/retningslinjer for høringen bør legges ved samt opplysning om reservasjonsmulighet).
- Oversikt over hvem som er kalt inn til høring.
- Hvem som vil kunne være tilstede ved høringen:
 - kontrollutvalgets medlemmer med navn,
 - kontrollutvalgets sekretariat med navn,
 - ansatte fra revisjonen med navn,
 - media og andre interesserte som ev. ønsker å overvære høringen (ved åpen høring).
- Det vil bli ført referat/protokoll.
- Det vil bli gjort opptak av høringen (lyd, eller lyd og bilde).
- Videre saksgang:
 - Det vil normalt ikke bli votert eller truffet konklusjon under høringen, men kontrollutvalget vil på bakgrunn av opplysninger som kommer frem ta stilling til hvordan de vil følge opp saken videre.
- Saksdokumenter er tilgjengelig for den hørte i forkant av høringen eller opplysninger om at de vil kunne bli oversendt etter ønske. Unntak kan gjelde for saksdokumenter som er unntatt offentlighet/underlagt taushetsplikt.
- Hvilke som er kopimottaker av innkallingen (bl.a. ordfører).

5.4 Tips for praktisk tilrettelegging for høringer

Praktisk tilrettelegging for høring:

- Lage en skriftlig regi (jf. pkt. 6.1) for dagen som inneholder en tidsplan for høringen og oversikt over hvem gjør hva og hvordan (bl.a. møteledelse, hovedutspørre, øvrige medlemmer).
- Bestille egnet møterom.
- Ta stilling til hvordan den hørte, kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen skal sitte.
- Hvor skal media sitte (utelukket ved lukket høring).
- Hvor skal publikum sitte (utelukket ved lukket høring).
- Vannglass til de hørte (må byttes dersom det er flere som kommer inn etter hverandre).
- Vannglass til panelet (kontrollutvalget, osv.).
- Bestille servering til kontrollutvalget dersom dette vil pågå over flere timer.
- Tilrettelegge for videoopptak og gjøre ev. avtale om redigering (redigerer må ev. signere taushetserklæring dersom det er en lukket høring).
- Dersom den utspurte kommer utenfra, må denne gis mulighet til å få dekket reise og ev. tapt arbeidsfortjeneste. Skjema for dette må deles ut.

6 Gjennomføring av høringen

6.1 I møterommet

Deler av høringen kan måtte gå for lukkede dører dersom en kommer inn på taushetspliktbelagte opplysninger. Det er viktig i den grad det er mulig å få klarhet i dette i forkant av høringen både overfor den som skal høres, men også for å unngå en situasjon der en sitter i høring med tilhørere og media til stede og så må lukke., jf. kap. 4.1.1.

Som tidligere omtalt i kap. 5 må valg av egnet møterom, møblering og plassering av de ulike parter være tatt stilling til i forkant av høringen.

En vellykket høring trenger en stram regi. Her gis et eksempel på hvordan den kan være:

1. Kontrollutvalgets leder ønsker den hørte velkommen og innleder med å informere om hvem som er tilstede, om bakgrunnen og formålet med høringen, og ev. hvordan kontrollutvalget ser for seg at saken skal følges opp videre.
2. Den hørte gis så mulighet til å gi en innledning og sitt syn på saken (taletiden kan tidsbegrenses).
3. Hovedutspørter følger opp med spørsmål som er forberedt på forhånd. Det er her viktig at det ikke kommer til diskusjon mellom den hørte og utspørteren.
4. Kontrollutvalgets leder åpner deretter for supplerings spørsmål.
5. Kontrollutvalgets medlemmer kan så stille supplerings spørsmål. Det er viktig at det ikke kommer til diskusjon mellom den hørte og utspørterne.
6. Til slutt gis den hørte mulighet til å gi utfyllende kommentarer dersom den hørte føler at viktige opplysninger ikke er kommet frem eller ønsker å utdype noe nærmere (taletiden kan tidsbegrenses).
7. Kontrollutvalgets leder takker til slutt den hørte for oppmøte og de opplysninger denne har kommet med.

Det bør åpnes for at et medlem av kontrollutvalget kan kreve at høringen avbrytes for at utvalget skal få anledning til å diskutere videre framdrift. Det kan være at man må ta stilling til oppstått behov for å lukke møtet (lovpålagt taushetsplikt) eller andre spesielle forhold.

7 Etterarbeid

Formålet med en høring er i prinsippet kun å framskaffe informasjon for å opplyse saken. Det er viktig at det er sikret tilstrekkelig informasjon under høringen til at kontrollutvalget vil være i stand til å konkludere.

På bakgrunn av tidligere innhentet informasjon og informasjon fremkommet i høringen må kontrollutvalget ta stilling til hvordan saken skal følges opp videre. Dette må gjøres umiddelbart etter at høringen er avsluttet. Det anbefales at kontrollutvalget ber sekretariatet oppsummere høringen i et notat/referat eller en rapport fremmet som egen sak til neste møte i kontrollutvalget der det tas endelig stilling til saken.

Kontrollutvalget skal rapportere resultatet av sin virksomhet til kommunestyret. Rapportering etter en høring kan gjøres ved at kontrollutvalget rapporterer resultatet av saksbehandlingen gjennom:

1. Den årlige meldingen til kommunestyret, dersom det ikke er vesentlige forhold som kontrollutvalget bør rapportere om umiddelbart.
2. Egen sak til kommunestyret ev. vedlagt en uttalelse fra kontrollutvalget på bakgrunn av informasjon fremkommet under høringen, med innstilling til kommunestyret om ev. oppfølging.
3. Egen sak til kommunestyret vedlagt rapport utarbeidet på bakgrunn av informasjon fremkommet under høringen, med innstilling til kommunestyret om ev. oppfølging.

Dersom kontrollutvalget avgir en egen uttalelse eller utarbeider en egen rapport etter høringen, skal rådmannen ha denne til uttalelse/høring før kontrollutvalget rapporterer til kommunestyret, jf. koml § 77 nr. 6. Rådmannens uttalelse/høringssvar legges så ved kontrollutvalgets uttalelse eller rapport til kommunestyret. For øvrig må kontrollutvalget ta stilling til om det er behov for uttalelse ev. verifisering av opplysningene i rapporten fra øvrige deltakere.

Kommunestyrets vedtak følges opp på vanlig måte som for forvaltningsrevisjons-rapporter.

8 Reglement for høringer

Det er ikke utarbeidet noen sentrale retningslinjer for høringer i kommuner. Men både kontrollutvalgets mandat og Stortingets reglement for høringer kan gi veiledning. Dersom kontrollutvalget mener at man i en gitt situasjon kan tenke seg å bruke høring som et verktøy, bør det utarbeides et reglement for høringer.

Kontrollutvalget er underlagt kommunestyret, og reglementet bør derfor vedtas her, bl.a. for å legitimere kontrollutvalgets bruk av virkemiddelet og til at det internt i kommunen blir kjent at dette virkemiddelet kan benyttes. Et godt råd er å ta seg god tid og utarbeide slike retningslinjer i en periode der høringer ikke er aktuelt. Det kan fort bli mye på en gang dersom man skal utarbeide slike retningslinjer samtidig som man setter i gang en prosess med å gjennomføre en høring.

Reglementet bør inneholde litt om forberedelser som skal gjøres, hvem som har plikt til å møte (dvs. fra administrasjonen dersom kommunen drives etter formannskapsmodellen og fra politisk nivå dersom man har et parlamentarisk styresystem), hvilke rettigheter den som møter har, praktisk gjennomføring, utspørring osv. Et forslag til reglement for høringer i kontrollutvalget ligger ved.

9 Noen råd til slutt

Høringer kan være ressurskrevende, og betinger at medlemmene er godt forberedt. Det er viktig å ha klarhet i og holde fokus på kontroll- og tilsynsaspektet ved saken og ikke falle for fristelsen å gå inn på utenforliggende forhold. Man bør unngå å gi uttrykk for personlige oppfatninger om saksforholdet på et for tidlig stadium, eller å trekke konklusjoner før all informasjon man trenger er innhentet – diskusjonen legges til en separat del av møtet.

For å få en vellykket høring er det viktig å bygge tillit hos dem skal høres. Kontrollutvalget bør derfor satse på størst mulig åpenhet og klarhet rundt intensjoner og forutsetninger med høringen og hvordan denne er tenkt gjennomført.

De som innkalles må behandles med respekt, og det bør tas tilbørlig hensyn til at en høring kan oppleves som belastende for den enkelte. God møteskikk og folkeskikk er like viktig her som ellers. Skap en atmosfære av tillit og trygghet, der alle involverte føler at de blir behandlet på en skikkelig måte og får si det de føler for å si.

Referanser/litteratur

Kontrollutvalgsboken

Prop. 152 L (2009 – 2010) kap. 5.1

Brev til Trondheim kommune fra KS Advokatene v/adv. Jostein Selle datert 13.09.2010

Rundskriv H-08/09 kap. 5 og 11 fra Kommunaldepartementet

Rundskriv H-4/11 kap. 8 fra Kommunaldepartementet

NOU 2009:9 kap. 4 og kap. 12.5

Veileder - Kommunaldepartementet: Vertskommunemodellen etter kommuneloven § 28 a flg., kap. 8.4

Vedlegg

Reglement for høringer i kontrollutvalget

§ 1. Virkeområde og formål

1. Kontrollutvalget kan avholde høringer innenfor sitt ansvarsområde. Med høring menes et møte i kontrollutvalget der en mottar muntlige forklaringer fra personer som er anmodet om å møte for å få belyst en spesiell sak eller et saksområde.
2. Formålet med reglementet er å sikre kontrollutvalgets og kommunestyrets informasjonsbehov i kontrollsaker og en god fremdrift i høringen, samtidig som hensynet til de innkaltes rettssikkerhet ivaretas.
3. Kontrollutvalgets høringer skal avholdes i henhold til dette reglementet, som er vedtatt av kommunestyret i sak

§ 2. Forberedelse av høring

1. Kontrollutvalget kan med vanlig flertall beslutte at det skal avholdes høring i en kontrollsak, og hvem som skal kalles inn for å møte. Høringen skal i utgangspunktet være åpen, men kontrollutvalget kan likevel med vanlig flertall beslutte at hele eller deler av høringen skal være lukket. Beslutning om helt eller delvis å gjennomføre høringen for lukkede dører må begrunnes med gyldig lovhjemmel.
2. Kontrollutvalget må klart definere formålet med høringen og hva utvalget forventer å oppnå. I tillegg bør kontrollutvalget ha en forventning om hvilken lærdom som kan trekkes ut av høringen kontra bruk av andre virkemidler.
3. Før høringen gjennomfører kontrollutvalget særskilte saksforberedende møter. Kontrollutvalget bør gjennomgå de problemstillinger som ønskes belyst, med sikte på å gjøre utspørringen mest mulig effektiv. Utvalget må også ta stilling til hvor mye bakgrunnsinformasjon som er nødvendig å innhente for gjennomføringen. Videre bør det fastsettes en fremdriftsplan for høringen.
4. Under de saksforberedende møter beslutter kontrollutvalget hvem som skal velges som hovedutspørrer under høringen, jf. § 4 tredje ledd. Kontrollutvalget kan i tillegg til hovedutspørrer også velge flere utspørrere blant utvalgets medlemmer. Valget av hovedutspørrere bør skje ut fra hensynet til å få saken allsidig belyst.

§ 3. Den innkaltes stilling

1. Rådmannen har møteplikt ved innkalling til høring. Andre ansatte i kommunen kan innkalles direkte for å møte til høring. Rådmannen skal i slike tilfelle alltid varsles, og gis adgang til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den innkalte, men rådmannen skal gis adgang til å supplere forklaringen om ønskelig.
2. Eksterne aktører kan inviteres til å møte til høring for å gi opplysninger.
3. Den som kalles inn/inviteres til å møte til høring, skal varsles i så god tid som mulig. Innkallingen skal angi den eller de saker kontrollutvalget ønsker forklaring om. Kopi av dette reglement skal vedlegges. Det skal videre opplyses om høringen skal være åpen, og om det skal tas referat. De som møter skal ha tilgang til kontrollutvalgets saksdokumenter med mindre regler om unntak fra offentlighet/ taushetsplikt tilsier annet.

4. Dersom et spørsmål ikke kan besvares uten å røpe opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, bør den innkalte gjøre kontrollutvalget oppmerksom på dette. Den innkalte kan anmode kontrollutvalget om å få avgi forklaring helt eller delvis for lukkede dører. Dersom det fremsettes slik anmodning, skal kontrollutvalget avbryte høringen, og behandle spørsmålet i lukket møte.
5. Den innkalte skal ha adgang til å medbringe en bisitter. Den innkalte har rett til å konferere med sin bisitter før svar avgis. Dersom møteleder gir adgang til dette, kan bisitteren supplere forklaringen. Dersom bisitter krever honorar må dekning av disse utgiftene avklares på forhånd.

§ 4. Gjennomføringen av høringen

1. Kontrollutvalgets leder skal innledningsvis orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder. Lederen påser at spørsmålene holder seg innenfor det tema som er angitt, og at den innkaltes rettsikkerhet ivaretas.
2. Før kontrollutvalget starter sin utspørring, skal den innkalte gis inntil 10 minutter til å gi sin versjon av saken. Lederen kan utvide den innkaltes taletid i den grad det anses nødvendig for sakens opplysning.
3. Høringen innledes med at valgt hovedutspørrer stiller sine spørsmål. Deretter får kontrollutvalgets øvrige medlemmer ordet til spørsmål i den rekkefølge de ber om dette. Etter at utspørringen er over, skal den innkalte gis mulighet til å gi en kort sluttkommentar.
4. Meningsutveksling mellom kontrollutvalgets medlemmer skal ikke finne sted under høringen. Medlemmene skal heller ikke kommentere de svar som avgis, annet enn der dette inngår som en naturlig del av et oppfølgingsspørsmål. Upassende eller fornærmelig atferd eller spørsmål er ikke tillatt. Dette skal påtales av møteleder.
5. Et medlem av kontrollutvalget kan kreve at høringen avbrytes for at kontrollutvalget skal behandle den videre fremdrift, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Kontrollutvalget kan bare motta taushetspliktbelagte opplysninger for lukkede dører. Under en åpen høring må kontrollutvalgets medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt.

§ 5: Etterarbeid

1. Kontrollutvalget skal utarbeide rapport fra høringen. Rådmannen skal gis anledning til å uttale seg til rapporten, jf. koml § 77 nr. 6. Rådmannens uttalelse skal ligge ved rapporten.
2. Rapporten oversendes kommunestyret for sluttbehandling, med innstilling fra kontrollutvalget.