

Systemsvikt rammer innbyggernes fellesinteresser

Kommunal Rapport 16.08.2019

Erik Magnus Boe, professor emeritus ved UiO

Skal man komme uvesenet med triksing og fiksing i forvaltningen til livs, nytter det ikke bare å reagere i enkeltsaker, og å gi noen avskjed eller streng korreks. Grunnleggende systemsvikt er mer enn et etisk problem som kan løses med å stramme opp moralen.

To scenarioer: En vannverkssjef på Romerike inngår avtale uten anbud med en entreprenør som han driver butikk med på si. Vannverkssjefen selger utstyr som kommunen eier, putter pengene i egen lomme, reiser til Sør-Afrika, der han kjøper afrikansk farm (!) med midler som stammer fra kommunen. Tappingen av midler skjedde i mer enn 20 år. Vannverkssjefen blir dømt til åtte års fengsel for økonomisk utroskap.

Neste scenario: Ressurssterke grunneiere får en arkitekt til å fikse dispensasjoner på Tjøme. Arkitekten etablerer tett samarbeid med byggesaksavdelingen i kommunen, som består av to menn. En av dem søker permisjon, og tar seg arbeid hos arkitekten, den andre får 'vennetjenester' fra arkitekten. Også han begynner etter hvert å arbeide hos arkitekten, mens den annen går motsatt vei, tilbake til kommunen.

Dispensasjoner blir gitt i ett sett fra byggesaksavdelingen stikk i strid med lov og reglement, uten at sakene blir behandlet av administrasjonssjef eller av folkevalgte. Færder kommune, den nye storkommunen, tar affære, og Økokrim etterforsker fire personer for grovt misbruk av myndighet og for eventuell korrupsjon.

Hva er felles for disse scenarioene – bortsett fra at begge handler om kommuner?

De gjelder triksing og fiksing med regelverket. Noe annet som er felles, er at det var mulig å omgå regelverket lenge uten å bli oppdaget. Ledelsen fulgte ikke med. Takket være mediene ble skandalene rullet opp.

Slik skal det ikke være. Kommunene må selv sørge for kvalitetssikring. Det betyr å gå systeminnretningen i sømmene. Svikter enkelthandlinger eller enkeltbeslutninger, er det ofte fordi bakenforliggende system ikke fungerer.

Skandalene på Romerike og på Tjøme stakk dypere enn bare til inhabilitet og til uforsvarlig saksbehandling. Interne arbeidsforhold var ikke blitt spesifisert godt nok ('dette kan du gjøre, ikke det'), samtidig som manglende tilsyn gjorde at virksomheten kunne foregå mer eller mindre i dølgsmål uten å bli oppdaget av ledelsen. I tillegg var samrøret mellom privat og offentlig så tett at forholdene lå til rette for misbruk av offentlig forvaltning.

Kort sagt: Organisasjons- og driftsstrukturen sviktet kapitalt.

Skal man komme uvesenet til livs, nytter det ikke bare å reagere i enkeltsaker, og å gi noen avskjed eller streng korreks. Grunnleggende systemsvikt er mer enn et etisk problem som kan løses med å stramme opp moralen.

Systemsvikt er et juridisk problem. Det må angripes deretter: Noen grunnleggende krav må stilles til hvordan det offentlige må innrette sin virksomhet. Da rekker det ikke å holde seg til tilvante lovlighets- og ulovlighetstanker. For mens feilaktige enkeltbeslutninger og enkelthandlinger gjerne skyldes at myndighetene griper for sterkt inn i innbyggernes rettigheter og friheter, preges uforsvarlig systeminnretning lett av det motsatte: Myndighetene gjør ikke nok for å verne innbyggernes fellesinteresser.

Ta kommunen som overlot til en privat aktør å føre tilsyn med at bygg holdt nødvendige kvalitetsmessige mål, uten å forvise seg om at bygget holdt nivået som innbyggere med grunn kan vente seg. Det endte med en høyesterettsdom med erstatningsansvar for kommunen (Lovdata, hr-2015-276).

Andre ganger er det ikke systemunntakelser som skaper problemet, det er selve organiseringen som svikter, typisk når ansatte havner i uforenlige dobbeltroller. Gode betegnelser finnes på folkemunne: Å sette bukken til å passe havresekken, å møte seg selv i døra, å sitte på begge sider av bordet. Da er det ikke alene inhabilitet i enkeltsaker som skaper problemer, det er selve rollekombinasjonen som ikke går an.

En gang påtok ligningsfunksjonærer seg tjenester som økonomiske rådgivere for bedrifter i kommunen. Ligningssjefen forbød dem det. Ligningsfunksjonærene brant imidlertid så sterkt for å få slått fast retten til å drive bigeskjeften ved siden av arbeidet på ligningskontoret at de anla søksmål, tapte og anket helt til topps. Høyesterett satte ned foten, ikke fordi ligningsfunksjonærene var inhabile i ligningssakene – for funksjonærene passet på å 'bytte klienter' når de skulle ligne bedriftene (!). Det var selve ordningen som var ulovlig (Lovdata, hr-1961-1012).

Dette systemperspektivet har vært forsømt i faglitteraturen. I bøker og i fagartikler har enkelthandlinger og enkeltbeslutninger tiltrukket seg oppmerksomheten: Er et forvaltningsvedtak ugyldig? Har noen foretatt erstatningsbetingende handling?

Færre har spurt om selve systeminnretningen holder rettslig mål. Det har jeg gjort. I min bok *Forsvarlig forvaltning* (Universitetsforlaget 2018) drøfter jeg på 55 av 188 sider om det består et ulovfestet krav til forsvarlig systeminnretning som har gått under radaren til jurister så vel som i politikk og i offentlig forvaltning.

Høyesterett og ikke minst Sivilombudsmannen har stilt seg rimelig åpne for den slags tanker, skjønt det rettslige grunnlaget er ennå såpass spedt at ingen kan si med sikkerhet hvor langt kravet til systemforsvarlig forvaltning går.

Det er til å leve med. Utfordringen ligger i første hånd på kommunene og på KS, som må kjenne ansvar for å få utviklet klarere regler for systeminnretning, og for å få satt i verk praktiske tiltak for å motvirke at det skal bli for lett å trikse og fikse – og å komme unna med det.