

Uformell kanal trolig på kant med loven

Kommunal Rapport 03.04.2017

Ad hoc-utvalg der administrasjon og politikere har samtaler, er lovlige bare hvis de er oppnevnt etter kommunelovens regler om komiteer og følger reglene for folkevalgte organer.

Spørsmål

I vår kommune er det en rekke såkalte «ad hoc-utvalg», der administrasjonen har samtaler med sentrale politikere på ulike saksområder. Jeg har bedt om innsyn i saklister, saksdokumenter og møtebok fra disse, men får da beskjed om at dette er rene arbeidsmøter og ikke møter i folkevalgt organ etter kommuneloven. Er dette lovlig?

Bernt svarer

Så vidt jeg kan se, er det her tale om et forsøk på å etablere en uformell kanal mellom folkevalgte og administrasjon for å legge forholdene til rette for en mer fleksibel og treffsikker saksbehandling fra administrasjonens side. Dette er helt sikkert gjort i beste hensikt, men slik jeg ser det, er det både ulovlig og svært uheldig å operere med en slik hjemmesnekret alternativ modell for saksbehandlingen – utenpå, på tvers av, og i praksis langt på vei i stedet for – den formelle struktur som er fastsatt i kommuneloven for forholdet mellom folkevalgte og administrasjon.

Kommuneloven bygger på et system med et skarpt formelt skille mellom administrativ saksbehandling og politiske beslutningsprosesser. Grunntanken er at i bunnen for kommunale vedtak skal det ligge en uavhengig faglig utredning som de folkevalgte så kan ta utgangspunkt i ved sine politiske vurderinger og vedtak.

Skillet mellom faglighet og politikk har tradisjonelt vært ansett som grunnleggende viktig for kommunaldemokratiet. Først når velgerne er kjent med faktum og faglige vurderinger, kan de ta stilling til og eventuelt kritisere eller reagere på de valg som tas av de folkevalgte. Dette er da bakgrunnen for bestemmelsen i offentlighetsloven om at innkalling og saksdokumenter til møter i folkevalgte organer som alminnelig regel er offentlige, og bestemmelsene i kommuneloven om åpne møter i folkevalgte organer, og om plikt til å føre møtebok, som så blir et offentlig dokument.

I kommuner med parlamentarisk styringsform har man et ganske problematisk unntak fra dette, ved at det holdes «forberedende byråd», som i praksis er unntatt fra alt uønsket innsyn, og der man kan «sortere trafikken» ved å bestemme hva slags dokumenter som det skal være innsyn i når det man strør sand på det man har blitt enige om, i et formelt byrådsmøte.

Dette fikk man ganske nylig Stortinget til å vedta en særlig unntaksregel om i offentlighetsloven, som en hastesak uten noen form for forutgående utredning eller høring. Det var knapt nok ett av Stortingets fineste øyeblikk.

Noen tilsvarende adgang til å lage «parallelstrukturer» utenfor kommunelovens system er det imidlertid ikke for andre kommuner. Her er da systemet at administrasjonen skal gjennomføre en «slutført saksbehandling» før en sak oversendes folkevalgte organer til behandling. Den øverste ansvarlige for denne er rådmannen, se kommuneloven § 23, nr. 2, som gir rådmannen det øverste ansvar for å «påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet».

Verken rådmannen eller noen andre kan instrueres i sitt arbeid med saksforberedelsen. Administrasjonen kan instrueres om hvilke saker som ønskes utredet, og bør selvsagt være lydhøre for de signaler som gis av det ansvarlige folkevalgte organ om hvilke alternativer man særlig ønsker man skal se på. Men administrasjonen kan ikke instrueres verken når det gjelder de fakta og faglige vurderinger som i siste instans legges fram, eller de anbefalinger man ut fra dette gir i sin innstilling.

Det er bare kommunestyret eller annet folkevalgt organ som kan gi instruks til administrasjonen, ingen folkevalgte som enkeltpersoner. Et slikt folkevalgt organ kan også være en komité, oppnevnt i medhold av kommuneloven § 10 nr. 5 «til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv».

En slik komité kan bestille utredninger og saksforelegg fra administrasjonen, men da må den være formelt oppnevnt av kommunestyret eller annet folkevalgt organ med fullmakt til å gjøre dette, slik at det er klart at den opptrer på kommunestyrets vegne.

Møter mellom administrasjonen og medlemmene av slike komiteer må skje i formelle møter. Møtene skal i utgangspunktet være åpne, men her kan kommunestyre eller annet organ som har fått fullmakt til det, bestemme at de skal være lukket. Møter må imidlertid i alle fall innkalles til i overensstemmelse med reglene i kommunelovens § 32, det skal føres møtebok, slik det er fastsatt i § 30 nr. 4, og alle saksdokumentene til komiteen er som alminnelig regel offentlige etter offentlighetsloven § 16.

Komiteemedlemmene, herunder lederen, har ingen selvstendig kompetanse til å opptre på komiteens vegne, og skal ikke involvere seg i administrasjonens saksbehandling.

Summen av dette er at den type ad hoc-utvalg som er omtalt her, bare vil være lovlige hvis de er oppnevnt etter kommunelovens regler om komiteer, og følger reglene i kommuneloven og offentlighetsloven om folkevalgte organer i kommuner, både når det gjelder møtene og når det gjelder dokumentoffentlighet.