

Åpenhet/transparens i kommuner

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Skaun kommune

Møtedato

28.02.2024

Saknr

02/24

Saksbehandler Ola Lund Renolen

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/608 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere utvalget om arbeidet med kommunens etiske retningslinjer og vurderinger om eventuell opprettelse av et åpenhetsregister på utvalgets møte 25. september 2024.

Vedlegg

Henvendelse om åpenhet/transparens i kommuner

Saksopplysninger**Bakgrunn**

Kontrollutvalget vedtok i møte 13.12.23 (sak 40/23) at sekretariatet skulle lage et notat om åpenhet/transparens i kommuner etter en henvendelse fra utvalgsmedlem Uppheim, og legge det frem for kontrollutvalget som egen sak.

Vurdering

I sin henvendelse retter Uppheim oppmerksomheten mot en overordnet problemstilling hvor politisk ledelse og/eller administrasjonen har møter med "utenforstående" som vil drøfte konkrete saker som skal opp til politisk behandling på et senere tidspunkt, og det kan oppstå situasjoner hvor slike møter kan ha konsekvenser for utfallet i saken og hvilke vedtak som fattes når saken når sin sluttbehandling i kommunestyret.

Uppheim stiller disse fire konkrete spørsmålene:

- Når kan slike møte vere lukka?
- I fall det er heimel for å lukke eit møte med politisk leiing og/eller administrasjonen: Skal det lagast eit referat frå slike møte?
- I fall det skal lagast referat: Kan politiske organ som skal fatte vedtak i saker som angår innhaldet ha innsynsrett i eit slikt referat?
- Er det i det heile i tråd med den openheita ein skal ha i kommunal forvaltning å ha møte utan innkalling/agenda, og utan referat?

Først en generell vurdering.

I Prop. 46L (2017-2018) på regjeringen.no kan vi lese følgende om møteprinsippet:

"Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffe vedtak i formelle møter. I møteprinsippet ligger det at folkevalgtes saksbehandling skal foregå i møter og ikke andre steder. Det skal ikke holdes uformelle lukkede sammenkomster med hele eller deler av organet der reell saksbehandling foregår. Prinsippet gjelder både saksforberedelsen og avgjørelsen som treffes, og det er ikke avgjørende om det treffes vedtak i saken for at den må saksbehandles i et formelt møte. Selv om de folkevalgte får saksdokumentene til møtet fra administrasjonen i forkant, må selve forhandlingene og beslutningen skje i organets formelle møter. Sammen med øvrige saksbehandlingsregler sikrer dette prinsippet åpenhet rundt beslutningene og betryggende og kontrollerbare behandlingsformer."

Dette angår Uppheims første spørsmål direkte. Møter hvor reell saksbehandling foregår kan ikke være lukket, så spørsmålet vil i realiteten være hvor går skillet mellom det å bli orientert og å drive reell saksbehandling. Ytterpunktene er det alltid enkelt å skille ut. En politiker kan selvsagt bli informert i en samtale, alene eller sammen med flere om en potensiell sak, både i uformelle samtaler på butikken, ved at hen deltar på et møte i et lag/organisasjon som hen

oppsøker og/eller møter hen blir invitert til uten at det foregår reell saksbehandling. Slike samlinger vil ikke bli definert som politiske møter med de formelle krav til innkalling, sakskart, referat og åpenhet som kommuneloven definerer og Uppheim stiler spørsmål ved. Det andre ytterpunktet er de definerte politiske møter hvor beslutninger skal tas. Det som alltid er både mest interessant og potensielt problematisk er gråsonene mellom de to ytterpunktene.

Den viktigste erkjennelsen når man som politiker og byråkrat befinner seg i en gråsoner er nettopp å være seg bevisst at det er nettopp der man er. Kommunestyret har vedtatt etiske retningslinjer og det skjønnset den enkelte må bruke skal være basert på kunnskap om og etterlevelse av vedtatte etiske retningslinjer. Det er viktig å være ekstra oppmerksom på sammenhenger hvor administrativ og politisk ledelse deltar sammen i møte med eksterne parter. I noen kommuner er dette ansett som så problematisk at det rett og slett ikke skjer, mens andre finner å kunne akseptere slike møter.

Sekretariatet stiller seg bak intensjonen i henvendelsen fra Uppheim, det er alltid mer behov for at organene i en kommune har denne typen problemstillinger på dagsorden, at åpenhet, transparens og etiske retningslinjer belyses gjennom debatt og en politisk diskusjon slik at det blir mer oppmerksomhet rundt problemstillingen. Dette vil igjen føre til selvrefleksjon om at dette handler om utøvelse av skjønn og en bevissthet om kommunens etiske retningslinjer. Sekretariatet vil likevel peke på at det må være en gråsoner her. De problemstillingene Uppheim trekker frem er åpenbart mest aktuelle i klassiske utbyggingssaker hvor det er både store verdier og interesser i spill. Utfallet av slike saker kan ha store både positive og negative konsekvenser for kommunens innbyggere, for arbeidsplasser, for arealutnyttelse og ikke minst for bokvalitet til berørte naboer. Det er også et viktig demokratisk prinsipp at politikere er ombudspersoner, og at de gjennom møter med parter i saker vil få informasjon om og bli opplyst om alle sidene i en sak, både de positive og negative. Dette er behov og ønsker alle parter har i en sak, både tiltakshaver og de som blir berørt av tiltaket. Sekretariatet vil advare mot at enhver samling med mennesker som diskuterer og blir informert om en sak, skal defineres som et møte hvor det utføres reell saksbehandling, med den strenghet det er knyttet til det formelle rundt slike møter. Det er viktig at vi ikke blir så strenge at vi kveler den politiske ombudsrollen, og at vi i den sammenheng må henvise til vedtatte etiske retningslinjer i problemstillinger knyttet til gråsoneproblematikken.

Åpenhetsregister

Flere kommuner har de siste årene hatt omfattende diskusjoner rundt denne problemstillingen. Debatten har vært intens rundt bruken av begrepet lobbyregister, kombinert med problemstillinger rundt GDPR har dette vist seg også å være et vanskelig juridisk område.

Trondheim kommune vedtok i 2017 å opprette et lobbyregister. Bystyrets vedtak ble senere opphevet ved Fylkesmannen i Trøndelags lovlighetskontroll av vedtaket. Flere kommuner har etterspurt kunnskap om dette, og enkelte, som Trondheim, har selv forsøkt å etablere register over hvem som kontakter beslutningstakere i kommunen. Hensikten med et slikt åpenhetsregister er økt åpenhet om kommunale beslutningsprosesser. Dette kan bidra til å styrke rettsikkerheten, offentlig kontroll med og tillit til kommunene.

Advokatfirmaet Lund & Co har utført en større utredning for Kommunenes Sentralforbund (KS) hvor de konkluderer med at det ikke er noen juridiske problemer med å opprette et åpenhetsregister.

Hele utredningen kan leses her:

[Åpenhetsregister i kommunene](#)

Konklusjon

Sekretariatet mener at det er ikke praktisk mulig og heller ikke ønskelig å definere ethvert møte mellom politikere som enkeltpersoner, eller grupper av politikeres som politiske møter hvor det stilles krav om åpenhet rundt møteinnkalling, sakliste og referat. Her vil det være gråsoner og da er det kommunens etiske retningslinjer som må være førende.

Sekretariatet anbefaler likevel at kontrollutvalget løfter problemstillingen til andre folkevalgte organ slik at alle folkevalgte i alle verv og posisjoner får en gjennomgang av de etiske retningslinjene og får være med på en prosess med selvrefleksjon. Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget løfter problemstillingen rundt, og vurderingen av å innføre et åpenhetsregister til kommunestyret.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere kontrollutvalget om kommunens etiske retningslinjer og hvordan det jobbes med dem. I den sammenhengen bør kontrollutvalget be kommunedirektøren orientere om det har vært vurderinger rundt et åpenhetsregister.