

Til Stortingets kommunal- og forvaltningskomite

## Høring – Dok 8-forslag – kommuneloven – Dokument 8:130 S (2014-2015)

Notat til høringsmøte 2015-10-13

Norsk Redaktørforening (NR) organiserer redaksjonelle ledere i alle typer nyhetsmedier og har i 2015 rundt 730 medlemmer. Ytringsfrihet, pressefrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant foreningens hovedoppgaver.

Da parlamentarismeloven ble vedtatt i 1985, var målet – med henvisning til flere forsøk i Oslo kommune – å lage kommunale styringssystemer som «skulle styrke den folkevalgte helhetsstyring»<sup>1</sup>. Tanken var at man skulle styrke det politiske nivået og redusere den administrative.

Da den någjeldende kommuneloven ble vedtatt i 1992, hvor også bestemmelsene om kommunal parlamentarisme ble tatt inn, ble hele loven innrettet med tanke på å styrke det politiske nivået på bekostning av det administrative. Resultatet ble trolig bare delvis i tråd med dette. I mange av de kommunene som har valgt å beholde en kollegial styringsmodell har en viktig virkning av å innføre prinsippet om fullført saksbehandling vært at toppledelsen (administrasjonssjef/rådmann) har økt sin makt. I de kommunene som har valgt å innføre parlamentarisk styre, har trolig det politiske flertallet fått muligheter til å hemmeligholde posisjoner og prosesser mye lengre enn ellers. Primært har det svekket opposisjonens og publikums innflytelse.

Norsk Redaktørforening har aldri tatt eksplisitt stilling til spørsmålet om adgangen til å innføre kommunale parlamentarisme. Vårt anliggende er publikums og medias muligheter til å holde seg orientert om og engasjert i de politiske prosessene, uavhengig av styreform. For å sitere stortingsrepresentant Olav Totland (Arbeiderpartiet, Hordaland) fra Stortingsdebatten i forbindelse med vedtakelsen av den først offentliglova i 1970:

*”Størst mulig offentlighet på tidligst mulig trinn i saksbehandling så vel i stat som i fylke og kommune vil medvirke effektivt til at den brede allmennhet kjenner seg engasjert og gjerne også medansvarlig i hverdagens demokrati”*

Den prinsipielle endringen som skjedde i forbindelse med åpningen for å innføre parlamentarisme i kommunene, var både at det oppnevnte kommunerådet formelt skulle overta administrasjonssjefens rolle som premissleverandør for kommunestyret og at kommunerådet kunne avsettes gjennom mistillitsforslag – altså en parallell til parlamentarismen på rikspolitisk nivå. Samtidig anskueliggjør forarbeidene til disse lovendringene det åpenbare: at kompetanseoverføringen innebærer noe mer.

*«Bystyrets og ordførerens stilling er uendret rent formelt, men ordførerens posisjon er rent faktisk noe endret i og med etablering av et politisk valgt byråd med egen leder.»<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Ot prp nr 42 (1991-1992) punkt 5.3.2.

<sup>2</sup> Ot prp nr 66 (1998-1999) punkt II

Det spesielle er altså at det *politisk valgte* byrådet, som i utgangspunktet skal overta *administrasjonssjefens* formelle rolle overfor bystyret, også overtar mye av *ordførers rolle*.

I ettertid er det lett å se at forsøket på å parallellføre den kommunale modellene med den statlige måtte bli halvhjertet. Kommunerådene skulle overta rollen til de kommunale administrasjonssjefene. Samtidig fortsatte de – som politisk tillitsvalgte – å drive politikk.

Kommunerådene ble dermed en merkelig blanding av administrasjon og politikk, noe som i neste omgang – det vil si ved vedtakelsen av kommuneloven i 1992 – førte til enkelte spesialregler for saksbehandlingen i kommuner med parlamentarisk styreform. Primært gjaldt dette regelen om at kommuneråd/fylkesråd kan holde sine møter for lukkede dører, uten ytterligere begrunnelse.

Med dette unntaket fra hovedregelen om åpne møter i folkevalgte organer, skulle man tro at kommunerådenes behov for fortløpig overlegninger var ivarettatt. I vår ble imidlertid offentleglova endret, gjennom et hastevedtak i Stortinget, slik at sakslistene og saksframlegg til forberedende kommuneråd eller fylkesråd kan unntas offentlighet.<sup>3</sup>

Med dette vedtaket gikk Stortinget langt i å lukke de politiske prosessene i kommuner med parlamentarisk styre. Nå kan politiske saker utredes, drøftes og besluttet (foreløpig) helt fremt til endelig behandling i kommunerådet. Alle vet at det siste i stor grad er en ren sandpåstrøing, og at de reelle beslutninger tas andre steder.

Dermed har det formelle regelverket som regulerer innsyn i norske kommuner – primært offentleglova og kommuneloven – i løpet av 30 år endret seg slik at kommuner som på slutten av 1980-tallet var svært åpne, nå har langt større muligheter til å lukke de politiske beslutningsprosessene. Utviklingen har med andre ord – på dette området – de siste årene gått i stikk motsatt retning av den stortingsrepresentant Olav Totland så for seg i 1970.

Regjeringen nedsatt i juni 2013 et utvalg med mandat til å foreslå en helt ny kommunelov. Norsk Redaktørforening mener Stortinget, i merknadene til innstillingen til dette dok 8-forslaget, bør gjøre det klart at det kommende lovarbeidet, på dette punkt, bør ha som mål å tydeliggjøre og styrke prinsippet om reell åpenhet i de kommunalpolitiske prosessene.

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen  
generalsekretær

---

<sup>3</sup> Nytt punkt i offentleglova §16: «For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuaende møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling.»