

«...en opplyst offentlig samtale»?



En rapport om etiske reglementer,
kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i
kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og
Oslo kommune

Utarbeidet av Oslo Redaktørforening
Oktober 2014



Forord

Året 2014 har i Norge vært preget av 200 års-jubileet for Grunnloven. Blant lovens bærende paragrafer er §100 om ytringsfrihet. Som et ledd i markeringen av jubileet har Oslo Redaktørforening (OR) satt søkelyset på ytringsfrihet for offentlig ansatte – et tema som har vært omfattet med en viss offentlig interesse de siste årene.

I januar 2014 gjennomførte OR en undersøkelse av hvordan mellomledere blant sykepleiere, lærere og politifolk i Oslo og Akershus opplever sin reelle frihet til å ytre seg om forhold som angår egen arbeidsplass og egen arbeidsgiver. Undersøkelsen viste blant annet at av de totalt 476 respondentene svarte rundt halvparten at kravet til lojalitet overfor arbeidsgiver har gjort at de har vegret seg eller vegrer seg for å delta i offentlig debatt. Undersøkelsen ble gjennomført av firmaet Infact AS.

Styret i Oslo Redaktørforening ønsket å gå videre på denne problemstillingen, ved å foreta en gjennomgang av de dokumenter og retningslinjer de kommunalt ansatte i Oslo og Akershus må legge til grunn når de skal vurdere i hvilken grad de kan benytte sin ytringsfrihet, og hvordan kommunene legger til rette for en åpen, offentlig debatt om sin virksomhet.

I Grunnlovens §100, sjette ledd heter det at «*Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.*» - det såkalt infrastrukturkravet. Riktignok omtaler paragrafen kun «staten», men vi må kunne si at også norske kommuner med dette har en forpliktelse på seg til å bidra til å nå dette målet.

I tillegg har kommunene en egen forpliktelse gjennom kommunelovens §4: «*Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.*»

En gruppe bestående av nestleder i Kommunikasjonsforeningen, Gro Elin Hansen; debattredaktør i Kommunal Rapport, Ragnhild Sved, advokat Jon Wessel-Aas og generalsekretær i Norsk Redaktørforening, Arne Jensen har vurdert dokumentene.

Vi har innhentet og gjennomgått relevante dokumenter – etiske retningslinjer, kommunikasjonsstrategier og reglementer for folkevalgtes innsynsrett – fra 22 kommuner i Akershus, samt Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Målet var å finne både de beste og de dårligste eksemplene på hvordan hensynet til en «åpen og opplyst samtale» ivaretas, samt gi noen råd om hvordan dokumentene kan forbedres.

Oslo, 2014-10-22

Gro Elin Hansen

Ragnhild Sved

Jon Wessel-Aas

Arne Jensen

Innhold

Forord.....	side	2
1. Rammene for undersøkelsen.....	side	4
2. Hovedfunn.....	side	6
3. Oppsummering og konklusjoner.....	side	11
4. Kommune for kommune.....	side	12
Akershus fylkeskommune.....	side	12
Asker.....	side	14
Aurskog-Høland.....	side	15
Bærum.....	side	16
Eidsvoll.....	side	18
Enebakk.....	side	19
Fet.....	side	20
Frogn.....	side	21
Gjerdrum.....	side	24
Hurdal.....	side	25
Lørenskog.....	side	26
Nannestad.....	side	27
Nes.....	side	28
Nesodden.....	side	29
Nittedal.....	side	30
Oppegård.....	side	32
Oslo.....	side	33
Rælingen.....	side	34
Skedsmo.....	side	36
Ski.....	side	36
Sørum.....	side	38
Ullensaker.....	side	40
Vestby.....	side	42
Ås.....	side	42

1. Rammene for undersøkelsen

Akershus fylke består av 22 kommuner:

Asker
Aurskog-Høland
Bærum
Eidsvoll
Enebakk
Fet
Frogn
Gjerdrum
Hurdal
Lørenskog
Nannestad
Nes
Nesodden
Nittedal
Oppegård
Rælingen
Skedsmo
Ski
Sørum
Ullensaker
Vestby
Ås

Innbyggertallet varierer fra Bærum med 118 588 innbyggere, til Hurdal med 2695 innbyggere (SSBs statistikk per 1. januar 2014). Oslo kommune hadde på samme tid 634 463 innbyggere. I Akershus fylke totalt bodde det totalt 566 399 innbyggere.

Hva ba vi om?

Samtlige kommuner ble i juni 2014 bedt om å sende inn følgende dokumenter:

- Informasjonsreglement/kommunikasjonsstrategi e. l.
- Eventuelle etiske reglementer/håndbøker for ansatte og tillitsvalgte
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett

Det er store forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder *hva slags* dokumenter man har, *hvor mange* dokumenter og *hvordan* de er innrettet.

Enkelte kommuner har også retningslinjer, strategier eller planer som er enten *under utarbeidelse* eller *under revisjon*. Dette gjelder blant annet Bærum, Nes og Nesodden. Det har medført at de har blitt vurdert ut fra de gjeldende dokumentene.

Kjært barn har som kjent mange navn. De dokumentene vi har mottatt som handler om etiske prinsipper kalles blant annet følgende:

Etisk reglement
Etikkreglement
Etiske retningslinjer
Etikkregler folkevalgte
Etikkregler ansatte
Etikkplakat for folkevalgte og ansatte

I tillegg har vi mottatt dokumenter som omhandler kommunikasjon:

Informasjonsreglement
Innsynsreglement
Pressereglement
Kommunikasjonsplan
Kommunikasjonsstrategi
Kommunikasjonsreglement

Dertil har vi altså de nevnte reglementene for folkevalgtes innsynsrett, som i noen tilfeller er innbakt i mer omfattende dokumenter som regulerer saksbehandlingen i de folkevalgte organer mer generelt.

Hva har vi undersøkt?

Vi har undersøkt de aktuelle dokumentene med tanke på hvordan de omtaler forhold vi mener er viktige for å ivareta hensynet til **åpenhet og innsyn** i kommunens virksomhet, både for borgerne og politikerne, de ansattes **ytringsfrihet** og retten til å **varsle** om kritikkverdige forhold. Vi har også sett hvordan overordnede **mål om åpenhet, medvirkning og demokrati** er konkretisert i kommunikasjonsstrategiene. Vi mener at gode reglementer bør være tydelige på at kommunen skal være åpen for innsyn, gjennom å understreke betydningen av offentlighet og å fastslå at meroffentlighet skal praktiseres.

Videre bør reglementene omtale ansattes ytringsfrihet, fordi deres stemmer er nødvendige i en «åpen og opplyst offentlig samtale». Dette må gjøres korrekt iht. lovkravene og på en måte som oppmuntrer til deltakelse i den offentlige debatten. Reglementene bør dessuten slå fast at ansatte har rett, og i noen tilfeller plikt, til å varsle om kritikkverdige forhold. Varslingsreglene må omtales på en måte som ikke innskrenker de ansattes ytringsfrihet, eller skaper så stor tvil om hva det kan varsles om og hvordan at de avstår fra å ytre seg. Tvert imot bør det understrekes at varsling er ønsket og nødvendig for å kunne rette opp alvorlige feil og mangler ved kommunens tjenester og forvaltningspraksis.

Av reglementene for de folkevalgtes innsynsrett må det klart framgå at taushetsplikten ved lukking av møter bare gjelder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Kommunikasjonsstrategiene bør inneholde konkrete tiltak for hvordan mål om åpenhet og innsyn skal nås. Mål om å ivareta eller bedre kommunens omdømme må ikke konkretiseres på en måte som hindrer debatt eller kritikk av kommunens tjenester og forvaltningspraksis.

2. Hovedfunn

2.1 Manglende reglement for folkevalgtes innsynsrett

I kommunelovens §40, nr 5 heter det at «*Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.*»

Følgende kommuner har ikke fastsatt reglement for dette, slik loven krever:

Aurskog-Høland

Eidsvoll

Hurdal

Nes

Rælingen

Skedsmo

Vestby

Nesodden (se omtalen av Nesodden kommune)

(I den opprinnelig rapporten var også Ås kommune ført opp her, de hadde glemt å sende med dette reglementet)

2.2 Lovstridige reglementer for folkevalgtes innsynsrett

Flere kommune har reglementer for folkevalgtes innsynsrett som etter vår mening er i strid med gjeldende rett. Det gjelder:

Akershus fylkeskommune

Enebakk

Fet

Frogn

Gjerdrum

Lørenskog

Nittedal

Oppegård

Ullensaker

Det er primært reglene for folkevalgtes taushetsplikt ved lukking av møter i folkevalgte organer som ikke er i tråd med gjeldende regler. I Kommunaldepartementets veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett heter det om dette (punkt 4.2):

«*Når en sak behandles for lukkede dører etter kommuneloven § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt.*»

I departementets kommentarer til dette punktet heter det blant annet:

«*Når det gjelder opplysninger som kommer frem i lukkede møter, er det ut fra det som er sagt ovenfor, klart at folkevalgte har plikt til å bevare taushet om opplysninger*

som er underlagt taushetsplikt i lov.

Det at en opplysning er unntatt offentligheten betyr ikke nødvendigvis at den er taushetsbelagt (taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas offentlighet), det kan være andre årsaker til at saken er unntatt offentlighet.

Det er ikke anledning for kommunestyret/andre organ å pålegge folkevalgte en generell taushetsplikt i forhold til opplysninger som er unntatt offentligheten. Dette har sin bakgrunn i at rettsutvikling og teori har vist at man ikke kan instruksfeste taushetsplikt for de folkevalgte, slik man i noen grad kan gjøre overfor kommunale tjenestemenn. De folkevalgtes rolle og funksjon gjør det kunstig å betrakte disse som underordnet de organ de er medlem av.

Når det ikke foreligger et slik underordningsforhold finnes det heller ikke grunnlag for instruksjonsrett som kan brukes til å instruere taushet uten at dette følger av lov. I dagens lovverk foreligger det heller ikke et klart hjemmelsgrunnlag for å instruksfeste taushetsplikt for folkevalgte. Det vil med andre ord si at kommunene ikke kan ha bestemmelser som går lengre i å pålegge de folkevalgte taushet enn det som følger av lov.»

I praksis innebærer dette at de folkevalgte står fritt til å referere fra forhandlingene i møter som går for lukkede dører, så lenge de ikke røper opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

De kommunene vi har nevnt ovenfor har imidlertid andre formuleringer i sine reglementer, formuleringer som går lengre i å pålegge de folkevalgte taushetsplikt enn hva det er hjemmel for.

Se omtalen av de enkelte kommuner for nærmere konkretisering.

Summerer vi opp punkt 2.1 og 2.2, finner vi at totalt 17 av 22 kommuner enten ikke har vedtatt reglement for folkevalgtes innsynsrett, slik de er pålagt etter loven, eller har et reglement som ikke er i tråd med gjeldende rett. Tre av fire kommuner bryter altså loven på dette punktet. Det må sies å være oppsiktsvekkende.

2.3 Andre lovstridige begrensninger

Flere kommuner har også andre punkter som i beste fall er høyst tvilsomme med hensyn til å gi en korrekt beskrivelse av yringsrommet for ansatte – og til dels folkevalgte, samt reglene for varsling.

Noen eksempler:

Akershus fylkeskommunes krav til folkevalgte i de etiske retningslinjene

Enebakk kommunes krav til de ansattes lojalitetsplikt

Lørenskog kommunes beskrivelse av «rollefordeling» i kommunikasjonsstrategien

Nes kommune har en direkte feilaktig fremstilling av varslingsreglene

Gjerdrum kommune har samme problemet som Nes

Oppegård kommune innskrenker yringsfriheten for ansattes eget arbeidsområde

Ski kommune forsøker å innskrenke de folkevalgtes yringsfrihet

Ås kommune gjør det samme

Det er i denne forbindelsen grunn til å minne om opp til flere punkter i Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2014/91, en sak hvor en kommunalt ansatt sykehjemslege i Rana kommune fikk en skriftlig irettesettelse etter å ha ytret seg offentlig om kommuneadministrasjonens forslag til budsjett.

- Om uttalelser om egen arbeidsplass: *«Betegnelsen «privatpersoner» kan imidlertid lett gi inntrykk av at yringsfriheten ikke omfatter yringer fremsatt som fagperson, eller der ansettelsesforholdet fremgår. Som nevnt ovenfor, har offentlig ansatte et vidt spillerom for offentlig å gi uttrykk for sine meninger, også om forhold på eget arbeidsområde og egen arbeidsplass.»*
- Om å presisere at man uttaler seg på egne vegne: *«Ombudsmannen har i flere tidligere uttalelser lagt til grunn at det ikke kan oppstilles et absolutt krav om at en ansatt uttrykkelig må gi uttrykk for at de fremsatte synspunkter står for egen regning og ikke arbeidsgiverens, og at det må foreligge konkrete holdepunkter i det enkelte tilfellet før det foreligger identifikasjonsfare.»*
- Om skade på arbeidsgivers interesser: *«De etiske retningslinjenes punkt 9 (Rana kommunes etiske retningslinjer, vår anm.) siste setning trekker grensen ved yringer «som er egnet til å svekke kommunens omdømme». Denne formuleringen er vid, skjønnsmessig, og mer subjektivt enn kravet til «åpenbar risiko for skade». Kritiske yringer vil i noen relasjoner kunne føre til «svekket omdømme». Selv om dette i noen tilfeller vil kunne skade arbeidsgiverens legitime og saklige interesser, vil formuleringen i punkt 9 også kunne ramme yringer som ikke er i strid med lojalitetsplikten. Ordlyden er for vid, og vil derfor lett kunne innebærer en ulovlig innskrenkning av ansattes yringsfrihet.»*
- Om kravet om intern varsling først: *«Det er imidlertid ikke forenlig med Grunnloven § 100 å oppstille et alminnelig ubetinget krav om intern varsling/bruk av tjenestevei før en ansatt uttaler seg om sine private synspunkter til media.»*
- Om kravet om at varsling skal være «forsvarlig»: *«Reglementets krav om at arbeidstaker bare skal påberope seg fakta som er korrekte, er det derimot grunn til å kommentere nærmere.» [...] «Kravet om at ytringen skal bygge på et forsvarlig grunnlag vil si at arbeidstakeren skal være i aktsom god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold.»*

2.4 Faneordene

Til sammen 12 kommuner har begrepet «åpenhet» som en av sine kjerneverdier eller faneord, uttrykt enten i etiske reglementer eller i kommunikasjonsstrategier. Det gjelder:

Akershus fylkeskommune
Asker
Aurskog-Høland
Bærum
Enebakk
Fet
Hurdal
Lørenskog
Nannestad

Nesodden
Oppegård
Ullensaker

De tre vanligste faneordene – i kombinasjon – er:

- Åpenhet
- Ærlighet
- Redelighet

Særlig i de etiske retningslinjene er denne kombinasjonen en gjenganger, hvilket kanskje kan tyde på at ulike kommuner har hentet inspirasjon fra hverandre.

2.5 Oppfølging av faneordene – «legge til rette...»

Selv om de færreste kommunene har etiske retningslinjer og kommunikasjonsstrategier som direkte bryter med lover og regler, har gruppen slitt med å finne mange gode eksempler på kommuner som strekker seg lenger enn til lovens minimum.

Asker, Fet og Ullensaker er gode eksempler – se under kommuneomtalen.

Dette er ganske symptomatisk for mange reglementer:

- Nesten ingen steder er det formulert oppfordringer eller tenkt strategisk med hensyn til å strekke seg lengre enn det minimum som lover og regler setter opp.
- I mange tilfeller lanseres begrepet åpenhet tidlig, men deretter handler det meste om begrensninger, alt man skal passe seg for og den lojalitet man må utvise overfor arbeidsgiver.

Vi kunne altså tenke oss flere kommuner som hadde en offensiv tilnærming til disse spørsmålene. Noen har forsøkt, som **Aurskog-Hørland** og **Bærum**. Sistnevnte har i sitt utkast til revidert kommunikasjonsstrategi veldig ambisiøse med hensyn til å legge til rette for dialog med og interaksjon med publikum.

Det finnes flere eksempler i omtrent samme gate.

Pussig nok finnes det flere kommuner som overhodet ikke nevner aktuelle problemstillinger som ansattes yringsfrihet, varsling eller offentlighet overhodet.

Følgende kommuner nevner for eksempel ikke yringsfrihet i sine etiske reglementer:

Bærum
Gjerdrum (bortsett fra en uklar setning i varslerreglementet)
Lørenskog
Oppegård
Vestby
Ås

Så kan man selvsagt spørre seg: Er det nødvendig å behandle yringsfrihet og åpenhet i et etisk reglement, dersom det for eksempel er tilfredsstillende behandlet

andre steder? Det er også grunn til å spørre om ikke en feilaktig eller uklar beskrivelse av prinsipper og rettstilstand er verre enn ikke å skrive noe. På den annen side kan man argumentere for at fraværet av de samme begrepene uansett vil kunne skape usikkerhet – i hvert fall når man kombinerer det med en kommunikasjonsstrategi, som ofte har som hovedmål å skape enhet og tydelige budskap. **Lørenskog** er et godt eksempel.

Det er generelt mange kommuner som synes å tro at det er tilstrekkelig å nevne "åpenhet" og eksempelvis "medvirkning" blant de overordnede verdiene, uten at man konkretiserer eller utmeisler nærmere hva dette innebærer i praksis. Retningslinjer, og særlig kommunikasjonsstrategien, fremstår dermed ofte som lite veiledende – og i noen tilfeller mer villedende for de som skal bruke dem. **Hurdal, Nesodden og Sørum** er gode eksempler.

Flere kommuner har utstyrt seg med omfattende kommunikasjonsstrategier eller – planer. Det har stort sett ikke vært vellykket, dersom målet er å fremme åpenhet, ytringsfrihet og debatt. Derimot handler mange av kommunikasjonsstrategiene om "omdømmebygging", "merkevarebygging" eller lignende, og bærer preg av å være utformet av utenforstående konsultantselskaper som synes å ha svært begrenset kunnskap om så vel kommunal virksomhet som ytringsfrihet.

Se eksempelvis omtalen av **Frogn, Rælingen og Sørum**

Har man først valgt en slik tilnærming, så blir det også fort mange floskler og til dels uforståeligheter av det, gjerne kombinert med et underliggende ønske om primært å fremstille kommunen i et positivt lys. Av og til skinner det gjennom at kommunene har forsøkt å "oversette" det private nærlingslivets tenkning til kommunal sektor. Eksempler her er **Rælingen, Ski og Sørum**.

3. Oppsummering og konklusjoner

Svært mange av de undersøkte kommunene har regelverk som bærer preg av å ha blitt til uten at kommunens ledelse har hatt en klar idé om hva man vil oppnå og hvordan dette skal formidles – i det minste når det kommer til ytringsfrihet, åpenhet og innsyn. Det er ofte ikke sammenheng mellom de faneordene som løftes opp innledningsvis – og hvor «åpenhet» er det ordet som går igjen oftest – og den mer konkrete utformingen av regelverk og retningslinjer. Det betyr at mange kommuner har regelverk som i sum er:

- **Inkonsistente**

Nesten ingen kommuner har regelverk, retningslinjer eller strategier som i sin konkrete utforming går lengre enn det som lover og regler tilsier. Tilnærmingen til den ideelle målsettingen om å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale har for de flestes vedkommende preg av å være:

- **Defensive**

I mange kommuner blandes regelverk og strategier/planer på en slik måte at det blir vanskelig å forstå hvilke prinsipper og konkrete retningslinjer som gjelder. Mange kommuner har dokumentasjon som i sum fremstår som

- **Vanskelig tilgjengelig:**

I tillegg til dette kommer selvsagt det ikke uvesentlig poeng at 17 av kommunene enten mangler reglement for folkevalgtes innsynsrett eller har regler for dette som ikke er i tråd med gjeldende rett. I begge tilfeller opptrer kommunene:

- **Lovstridig**

De kommunene som i sum kommer best ut av vår undersøkelse er:

- Bærum
- Oslo
- Nannestad

De kommunene som har størst forbedringspotensial er:

- Lørenskog
- Enebakk
- Ski
- Nes
- Sørumsund
- Frogn

4. Kommune for kommune



Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune har to relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Akershus fylkeskommune
- Kommunikasjonsstrategi for Akershus fylkeskommune
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett – vedtatt i 1996

Faneordene i de etiske retningslinjene er:

- Redelighet
- Ærlighet
- Åpenhet

Det stilles samtidig i utgangspunktet strenge krav til de ansattes lojalitet: «*Uansett om man handler som ansatt eller i kraft av et fylkeskommunalt verv, oppfattes man som representant for hele fylkeskommunen.*» (Punkt 2 i de etiske retningslinjene).

Potensielle dilemmaer tydeliggjøres umiddelbart: «*Ansatte skal legge faglige kunnskaper og faglig skjønn til grunn for sin tjenesteutøvelse, og samtidig være lojale til de politiske og administrative vedtak som er truffet.*» (Punkt 3 i de etiske retningslinjene).

Kommunen vil gjerne også gi klare pålegg til de folkevalgte representantene: «*Uansett om man handler som ansatt eller i kraft av et fylkeskommunalt verv, oppfattes man som representant for hele fylkeskommunen. Derfor har alle et ansvar for å ivareta vårt omdømme.*» Det er nok å gå lenger enn det er grunnlag for. I det minste kan ikke folkevalgte representanter pålegges et ansvar som «representant for hele fylkeskommunen», og heller ikke noe ansvar for fylkeskommunens «omdømme».

Når det gjelder offentlighet og innsyn har fylkeskommunen lagt seg på formuleringer som oppfyller minimumskravene i offentleglova, men heller ikke mer, jfr punkt 10. Samtidig har man en god og presis formulering hva gjelder ansattes ytringsfrihet: «*Ansatte som uttaler seg på fylkeskommunens vegne skal følge retningslinjene i fylkeskommunens «Håndbok for mediekontakt». Som privatperson kan ansatte i likhet med andre borgere delta i offentlig politisk og faglig debatt på egne vegne. Hvis det ikke kommer klart frem på annen måte, bør den ansatte da presisere at vedkommende gir uttrykk for sitt personlige syn.*»

I forbindelse med behandling av taushetsbelagte opplysninger har man blandet sammen taushetsbelagte opplysninger og «fortrolige opplysninger». Dette virker uklart.

Retningslinjenes formuleringer om varsling er i tråd med gjeldende rettstilstand. Troen på varsling til nærmeste leder kan synes å være noe overdreven, men neppe i

strid med lover og regler. Derimot bør følgende avsnitt omformuleres: «*Det er et mål at fylkeskommunen har en kultur for åpenhet, der ledere møter kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte, og drøfter dilemmaer med sine medarbeidere. Da blir også behovet for formell varsling mindre.*» Å ha et «mål» om å ha en «kultur» synes noe defensivt. Det bør slås fast at leder i Akershus fylkeskommune skal møte kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte. Samtidig bør det tas inn et avsnitt om at dersom intern varsling ikke synes hensiktsmessig eller naturlig, så kan man varsle utenfor fylkeskommunen, til statlig tilsyn eller til offentligheten.

Hva gjelder reglene for folkevalgtes innsynsrett, bærer disse generelt preg av å være vedtatt for snart 20 år tilbake. På ett punkt er reglement direkte lovstridig:

«Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er undergitt taushetsplikt eller unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven. Medlemmer av folkevalgte organer undertegner taushetserklæring når de får innsyn i taushets belagte opplysninger. Når en sak behandles for lukkede dører, jfr. kommunelovens § 31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene, med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet.»

Den siste setningen legger langt sterkere begrensninger på de folkevalgtes ytringsfrihet enn hva det finnes lovhjemmel for. Det er de taushetsbelagte opplysningene det skal være taushet om, ikke «forhandlingene» som sådan. Der står enhver representant fritt.

I følge kommunikasjonsstrategien ønsker fylkeskommunen å være 'åpne for dialog' (åpenhet er én av f.kommunens tre verdier). Man trekker frem teknologiens muligheter til å skape dialog mellom fylkeskommunen og innbyggerne, og har et bevisst forhold til hvordan utvikle arenaer og kanaler for å oppnå dette. Fylkeskommunen får pluss for konkretisering av mål m/ tiltak. Kommunikasjonsmål henger godt sammen med fylkeskommunens overordnede mål. Men det er litt vel mye vekt på at det skal bidra til 'omdømmebygging'.

På plussiden:

- Faneordene bærer ganske godt gjennom alle dokumentene
- Kommunikasjonsmålene henger ganske godt sammen med de overordnede målene
- Pedagogisk ganske vellykket

På minussiden:

- Lovstridig reglement om folkevalgtes taushetsplikt
- Uklart om taushetsbelagte opplysninger
- Ufullstendig om varsling
- Litt vel mye vekt på "omdømmebygging"



Asker kommune

Asker kommune har tre relevante dokumenter (samt noen utdypende dokumenter):

- Etiske retningslinjer for Asker kommune – vedtatt 2014
- Kommunikasjonsstrategi for Asker kommune – vedtatt 2012
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett – vedtatt 2011

De tre faneordene i så vel de etiske retningslinjene som i kommunikasjonsstrategien er:

- Troverdighet
- Åpenhet
- Gjensidig respekt

Kommunens etiske retningslinjer fremstår som et «minimumsdokument».

Retningslinjene fremstår generelt som godt i samsvar med lover og regler, men oppfordrer ikke til åpenhet eller bruk av ytringsfrihet utover det som må sies å fremgå av gjeldende rettstilstand.

Det heter for eksempel i punkt 7:

«Ansatte har ytringsfrihet og rett til å delta i den offentlige debatt. Det er den enkelte ansattes ansvar at ytringen ikke kommer i konflikt med lojalitets- og taushetsplikten. Taushetsplikten gjelder også etter at arbeidsforholdet er avsluttet. Det vises for øvrig til kommunens informasjonsstrategi og arbeidsreglement.»

Derimot vil trolig kommunikasjonsstrategien kunne fremstå som krevende. Her vil den enkelte ansatte kunne oppleve å ha fått et betydelig ansvar for å nå mål som må sies å gå svært langt i forhold til hva som kan forventes, og som trolig i enkelte tilfeller vil kunne komme i konflikt med den enkelte ansattes rettigheter og muligheter til å gi uttrykk for alternative synspunkter på den overordnede kommunale strategien. Under punktet «medarbeidere» heter det blant annet:

«Vi styrker Asker kommunes attraktivitet som arbeidsgiver gjennom systematisk arbeid med omdømme.»

Som generell målsetting og som spesifikk målsetting for de delene av kommunen som har et eget ansvar for kommunens omdømme, vil dette være relevant og naturlig. Som generelt krav til alle ansatte virker det uklart. Betyr dette at en sykepleier eller ingeniør i teknisk etat har et ansvar – utover det å utføre jobben sin i tråd med lover og fattede vedtak – for å jobbe med Asker kommunes «omdømme»? Det fremstår som uklart, og i verste fall som en begrensning på den enkeltes rett til å ha og gi uttrykk for individuelle synspunkter på kommunens gjøren og laden.

En generell utfordring når det gjelder kommunikasjonsstrategien er at den favner svært bredt. Et eksempel:

Mål for samfunnsutvikling:

1. Vi synliggjør samfunnsutviklingen, skaper lokalt engasjement og sikrer innspill i planprosesser.
2. Vi skaper bevissthet om lokalt arbeidsliv og tiltrekker oss nye arbeidsplasser som passer inn i kommunens langsiktige planer.
3. Vi bygger Asker-identitet blant våre innbyggere og bidrar til at Asker oppleves som en god kommune å bo i, jobbe i og besøke.

Det siste punktet er for øvrig utformet i et språk som vi har sett eksempler på mange steder, men som gir grunnlag for ettertanke. Er det primære at Asker kommune «oppleves» som en god kommune å bo eller at den faktisk «er» en god kommune å bo i?

Kanskje ligger noe av utfordringen i følgende formulering fra dokumentet, basert på undersøkelser blant innbyggerne i Asker kommune: «*Innbyggerne oppfatter stort sett kommunen som åpen i sin kommunikasjon, men mener kommunen blir mer lukket når saker blir vanskelige eller ubehagelige.*»

Her ligger kanskje den største utfordringen: At kommunikasjonsstrategien ikke tar høyde for at saker er eller kan bli ubehagelige og omstridte, og hvordan det skal håndteres i et demokratisk perspektiv. Det stemmer dårlig med at man insisterer på å bygge et godt «omdømme».

På plussiden:

- Vektlegger åpenhet
- Ambisiøse delmål for demokrati og medvirkning

På minussiden:

- Uklart om ytringsfrihet opp mot lojalitetsplikt
- Få konkrete mål i kommunikasjonsstrategien



Aurskog-Høland:

Aurskog-Høland har ett relevant dokument:

- Kommunikasjonsstrategi for Aurskog-Høland

Det betyr blant annet at kommunen ikke har et eget reglement for folkevalgtes innsynsrett, noe man er pliktig til etter kommunelovens §40, nr 5:

5. Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Faneordene i kommunens kommunikasjonsstrategi er:

- Informasjon
- Dialog
- Utvikling
- Åpenhet

Kommunen forsøker innledningsvis i sin kommunikasjonsstrategi å strekke seg lengre enn minimumskravene, og skriver at «*Kommunikasjonsstrategien skal sikre at kommunen driver en åpen og aktiv informasjon om sin virksomhet, og bidra til at kommunens forhold til omverdenen er preget av åpenhet, tilgjengelighet og service.*»

Og videre – som det første kommunikasjonsprinsippet – under punkt 5: «*Åpen – åpenhet og meroffentlighet skal praktiseres.*» At meroffentlighet skal praktiseres hører med til sjeldenhetene i et kommunalt reglement. Men bortsett fra dette er det ikke så mye å hente når de nesten insisterende faneordene skal konkretiseres.

For øvrig er kommunikasjonsstrategien akkurat det: et rendyrket informasjonsfaglig dokument. Det omhandler kun det som strengt kan defineres som kommunal informasjon til innbyggene, og for eksempel ingenting om offentlig ansattes yringsfrihet. Den inneholder neppe noe som er i strid med lover og regler. Spørsmålet er om den gir svar på spørsmål som ansatte måtte stille seg vedrørende hva man selv kan gi uttrykk for av synspunkter, eller verdien av kritikk og åpen uenighet. En annen svakhet ved reglementet er at betydningen av åpenhet flere steder understrekes, uten at dette på noe punkt konkretiseres. Det fremstår dermed mest som en generell viljeserklæring og statement, uten at vi får vite noe mer om hvordan målet skal nås. Dette gjelder for øvrig det meste av planen: Det er veldig mye opplisting av «prinsipper» og «mål», men lite materialisering. Det gjør trolig også planen noe vanskelig å bruke for dem det gjelder.

På plussiden:

- Ambisiøse mål for åpenhet og deltakelse
- Nevner meroffentlighet spesielt

På minussiden:

- Har ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett
- Lite konkret om hvordan de ambisiøse målene skal nås
- Nevner ikke ansattes yringsfrihet



Bærum kommune

Bærum kommune har fem relevante dokumenter:

- Etske retningslinjer for Bærum kommune
- Etske normer for Bærum kommunes folkevalgte
- Kommunikasjonsstrategi 2010-2013

- Dokument om revidering av kommunikasjonsstrategien – 2014
- Reglementer for folkevalgte organer og folkevalgtes innsynsrett

Faneordene, både i de generelle etiske retningslinjene, og i kommunikasjonsstrategien er

- Åpenhet
- Respekt
- Mot

Bærum kommune har flere omfattende dokumenter knyttet til de spørsmål vi skal vurdere. Samtidig er dokumentene ganske distinkte, det vil si at de behandler ganske spesifikke temaer. De etiske reglene er tydelige, kommunikasjonsstrategien er rendyrket, og omhandler f.eks. ikke ansattes ytringsfrihet. Det siste er det for øvrig ikke noen av dokumentene som behandler, hvilket kanskje kan sies å være en svakhet.

Hoveddokumentet er de etiske retningslinjene for alle ansatte i kommunen. Her understrekes betydningen av åpenhet flere steder:

I beskrivelsen av rollen som *ansatt* heter det at man «*bidrar til åpenhet og innsyn i kommunens virksomhet*», og i beskrivelsen av rollen som *utøver av forvaltningsmyndighet* at man «*respekterer offentlighetens krav på innsyn i saksbehandlingen*». På den annen side understrekes det at man i rollen som *forvalter* også «*er lojal mot regelverk som skal sikre kommunens omdømme*». Kommunen er selv helt åpen på at dette kan føre til konflikter mellom ulike ideelle mål, og skriver innledningsvis at: «*Verdiene vil i noen tilfeller kunne virke internt motstridende, og i hverdagen vil det også oppstå dilemmaer. Det er viktig med trygge arenaer hvor man drøfter gjennom dette*».

For øvrig synes det å være godt samsvar mellom vektleggingen av åpenhet som ett av faneordene, og det som går igjen i de øvrige dokumenter, selv om kommunen (i likhet med mange andre) åpenbart kunne gått lengre i å understreke liberal praktisering av så vel dokumentoffentlighet som ytringsfrihet for ansatte.

På plussiden:

- Går lengre enn lovpålagte krav når det gjelder åpenhet
- Ganske vellykket pedagogisk
- Ønsker å tilgjengeliggjøre offentlige data og ta initiativ til klarspråk-prosjekt for å forbedre dialogen med innbyggerne i skjemaer, nettsted og brosjyrer

På minussiden:

- Lite eller ingenting om ytringer



Eidsvoll kommune

Eidsvoll kommune har ett relevant dokument:

- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte

Det betyr blant annet at kommunen ikke har et eget reglement for folkevalgtes innsynsrett, noe man er pliktig til etter kommunelovens §40, nr 5:

5. Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Faneordene i de etiske retningslinjene er:

- Redelige
- Profesjonelle
- Nyskapende
- Inkluderende

Åpenhet og innsyn er sterkt understreket i det generelle kapittelet i de etiske retningslinjene (som for øvrig er ganske kortfattede). Det er ingen motstrid mellom det som synes å være en overordnet målsetting, og hvordan dette formuleres i selve teksten. Men også her mangler det konkretisering, blant annet med hensyn til hvilke konsekvenser det overordnede ønsket om åpenhet skal få hva gjelder kommunens praktisering av meroffentlighet eller tilrettelegging for åpne debatter hvor både innbyggere og ansatte kan delta. Selve det etiske regelverket er trygt innenfor de juridiske rammene, men ikke spesielt utdypende. Kommunen får trekk for ikke å ha reglement for folkevalgtes innsynsrett, slik de er pålagt.

På plussiden:

- Enkelt og pedagogisk dokument

På minussiden:

- Lite utfyllende, få svar på konkrete spørsmål
- Har ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett



Enebakk kommune

Enebakk kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer
- Delegasjonsreglement
- Arbeidsreglement

Faneordene i de etiske retningslinjene er

- Åpenhet
- Ærlighet
- Redelighet

Enebakk kommune har betydelige utfordringer når det gjelder å få sine retningslinjer og reglementer til å bli både konsistente og i tråd med regelverket, samt få et innhold og en utforming som ikke fremstår som et forsøk på å skremme ansatte og folkevalgte fra bruke sine rettigheter.

Noen eksempler:

1) I Delegeringsreglementet punkt 13.4: *«Når en sak behandles for lukkede dører etter kl§31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt. I slike saker skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet.»* Det siste finnes det ikke dekning for i lovverket, og det er også i strid med rundskriv fra Kommunaldepartementet.

2) I Arbeidsreglementets punkt 11 om informasjon til media heter det: *«Ordfører/rådmann/kommunalsjefer kan på kommunens vegne gi opplysninger ovenfor media. Kommunalsjefene kan gi enhetsledere fullmakt til å svare på konkrete henvendelser. Andre arbeidstakere kan informere media om faktiske forhold/hendelser. I saker som er taushetsbelagt, skal det ikke gis opplysninger til pressen.»* Isolert sett er siste setning mer enn tvilsom hva gjelder hensynet til taushetsplikten. Det er *opplysninger*, ikke *saker* som underlegges lovbestemt taushetsplikt. Verre er det at reglementet ikke, som motvekt til reglene for hvem som kan uttale seg *på vegne av kommunen*, sier noe om adgangen til å uttale seg *på egne vegne*.

3) I de etiske retningslinjenes punkt 5 fortsetter beskrivelsen av innskrenkningene: *«Arbeidstakers lojalitetsplikt går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med kommunens interesser. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver/kommunen eller styringsorgan på en negativ måte.»* Dette vil neppe holde rettslig, og er uansett en håpløs tilnærming til problemstillingen.

4) Først i punkt 12 kommer en – for øvrig ganske presis – beskrivelse av de ansattes ytringsfrihet: *«Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet nedfelt i grunnloven §100. Som samfunnsborgere har alle ansatte ytringsfrihet, og har anledning til å delta i samfunnsdebatten. Når en arbeidstaker deltar i samfunnsdebatten, er det på egne vegne. Det er klokt å gjøre dette helt tydelig i uttalelsen. Ledelsen har rett til å*

beslutte hvem som uttaler seg på vegne av kommunen.» Utfordringen er at dette fremstår som inkonsistent eller i beste fall uklart sett i sammenheng med andre punkter som behandler nærliggende eller komplementære problemstillinger.

På plussiden:

- Presis beskrivelse av ansattes yringsfrihet i de etiske retningslinjene

På minussiden:

- Uklare, inkonsistente og til dels selvmotsigende regler
- Flere punkter er tvilsomme med hensyn til lovlighet
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett i strid med gjeldende rett



Fet kommune

Fet kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer for ansatte i Fet kommune – vedtatt 2011
- Kommunikasjonsplan for Fet kommune – vedtatt 2013
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett – vedtatt 1994

For å ta det siste først, når det heter i reglement for folkevalgtes innsynsrett punkt 4.2 at «*Når en sak behandles for lukkede dører, jfr kommunelovens §31, etter kl§31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet*», så er dette lovstridig, og i strid med rundskriv fra Kommunaldepartementet.

De etiske retningslinjene for ansatte i Fet kommune er ganske kortfattede, men samtidig ganske presise. De punktene som omhandler åpenhet, yringsfrihet og varsling beskriver de viktigste relevante problemstillingene korrekt, men heller ikke mer: Det er ingenting som strekker seg mot det som uansett følger av lov og rettspraksis. Det heter i de etiske retningslinjene:

- *Medarbeidere kan delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne*
- *Ansatte i Fet kommune kan gi faktaopplysninger om eget samfunnsområde*
- *Ansatte som uttaler seg på vegne av kommunen, skal gjøre det med nødvendig lojalitet til egen virksomhet og det samfunnet man skal tjene.*

Kommunikasjonsplanen for Fet kommune er forankret i «kommunens tre verdier»:

- Åpenhet
- Respekt

- Ansvar

I kommunikasjonsplanen er det gjort forsøk på å gå litt lengre enn hva som strengt tatt følger av lov og rettspraksis, selv om det ikke går veldig mye lengre. Samtidig inneholder planen også enkelte pussige formuleringer, som indikerer en vilje til å styre informasjon om kommunens affærer i større grad enn hva som kanskje er naturlig, jfr planens punkt 3.3:

«Fet kommune eier sin egen informasjon: Når noe skjer i Fet kommune skal vi selv styre den informasjonen og være først med den – uansett om informasjonen er av positiv eller negativ karakter. Kommunen mister troverdighet om andre kommer med sin beskrivelse først. Da blir det vanskelig å tilbakevise ("dementere") opplysningene.»

For det først er det et spørsmål om det er kommunen eller innbyggerne som «eier» denne informasjonen. For det andre kan det knapt være noe mål for en kommune å «styre» informasjon om det som skjer i Fet kommune. Dette vitner om svak forståelse for en del sentrale demokratiske prinsipper.

På plussiden:

- De etiske retningslinjene omtaler ytringsfrihet, åpenhet og varsling korrekt
- Klart formulert ønske i kommunikasjonsstrategien om å skape deltakelse

På minussiden:

- Prinsippene for ytringsfrihet, åpenhet og varsling i etiske retningslinjer er så kortfattet beskrevet at det grenser til misvisende
- Lite konkretisering i kommunikasjonsstrategien
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett i strid med gjeldende rett



Frogn kommune

Frogn kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte – vedtatt 2007
- Kommunikasjonsstrategi – vedtatt 2009
- Reglement for folkevalgte organer – vedtatt 1998, revidert 2013

Faneordene som skal beskrive kommunen er:

- Engasjement
- Respekt
- Profesjonell
- Raushet

Kommunens etiske retningslinjer er på de relevante punktene for denne undersøkelsen i beste fall ufullstendig og til dels uklare:

4. Ansattes yringsfrihet

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunnet og den enkelte. Samtidig er det viktig at alle ansatte rapporterer eventuelle negative forhold til nærmeste overordnede eller til den som har direkte ansvar for forholdene.

6. Åpenhet

Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet, og gjennom det få innsikt i hvordan kommunen skjøtter sine oppgaver. Kommuneansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere.

7. Varsling om kritikkverdige forhold

Ansatte i kommunen skal kunne varsle om kritikkverdige forhold i forvaltningen. Før varsling skjer, må forholdene være forsøkt tatt opp internt. Varslingen må alltid være i ærlig hensikt. Eventuelle varslere i Frogn kommune skal sikres trygg saksbehandling. De skal ved varsling garanteres mot forsøk på utstøting eller negativ stillingsendring.

Beskrivelsen av den enkelte ansattes yringsfrihet i punkt 4 er i beste fall upresis, i verste fall strengt tatt i strid med Grunnlovens §100. Den enkeltes yringsfrihet har i utgangspunktet ingenting med rapporteringsplikten i et arbeidsforhold å gjøre. Beskrivelsen av åpenhet i punkt 6 er nesten verdiløs. Den sier ingenting utover det helt elementære, og gir ingen veiledning for ansatte, og er således dårlig i samsvar med offentleglovas intensjoner om meroffentlighet. Punktet om varsling er positivt feil, det er ikke noe absolutt krav at forholdene skal være «forsøkt tatt opp internt» før «varsling skjer». Varsling er per definisjon også det å ta opp noe internt, avhengig av hvem det tas opp med. Det virker ikke som om man har tatt hensyn til den nye varslingsparagrafen i arbeidsmiljøloven, som ble vedtatt i 2006, til tross for at de etiske retningslinjene ble vedtatt i 2007.

Kommunikasjonsstrategien fremstår ikke som spesielt distinkt eller konkret, selv om de overordnede målsettingene trolig er godt innenfor både lover, regler og det som regnes som sikre kommunikasjonsprinsipper. Enkelte avsnitt er også ganske godt og presist formulert, blant annet kapittelet om mediekontakt. Utfordringen er begrunnelsen for å ha god mediekontakt:

«Frogn kommune skal aktivt benytte mediene for å bygge et godt omdømme eksternt og skape entusiasme internt. Kommunen skal i størst mulig grad selv sette dagsorden for saker som omhandler oss. Hver enkelt enhet og rådmannsgruppen må derfor ha et strategisk perspektiv i arbeidet med mediene.»

Det høres mer ut som et forsøk på å tenke strategisk riktig i et privat børsnotert selskap, enn et forsøk på å forvalte fellesskapets kunnskap, fellesskapets dokumentasjon og fellesskapets verdier.

Trolig har det sammenheng med at Frogn har som et av sine "kommunikasjonsmål" "å bygge et godt omdømme og organisasjonskultur som er i tråd med kommunens verdier."

Enda verre blir det når man skal beskrive hva de ulike aktørene kan uttale seg om offentlig:

Kommunikasjonsstrategien punkt 4: Roller og ansvar

Folkevalgte står helt fritt til å uttale seg om alle saker. De skal være meget varsomme med å uttale seg om saksbehandlingen i enkeltsaker, og skal under ingen omstendighet uttale seg om den enkelte saksbehandler. Dette skal eventuelt skje internt via ordføreren.

Dette er et rettslig sett helt «tomt» statement, uten betydning eller verdi. Frogn kommune har ingen muligheter til å innskrenke folkevalgte representanters (eller noen andres, for den saks skyld) mulighet til å uttale seg om saksbehandling eller saksbehandlere i Frogn kommune.

I reglementet for folkvalgte organer heter det i punkt 1.2.5 blant annet:

«Blir det vedtatt å behandle en sak for lukkede dører i hht. kommuneloven § 31 nr. 2, 3 og 4, plikter kommunestyrets medlemmer og de kommunale tjenestemenn som må delta under saken å bevare tausheten om forhandlingene og de vedtak som treffes, dersom opplysningene som har kommet fram i saken eller behandlingen er omfattet av reglene om lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 eller tilsvarende bestemmelser i andre lover.»

Dette er i beste fall uklart, i verste fall lovstridig. Strengt tatt er punktet helt unødvendig, fordi det ikke har noe med lukkede dører eller ikke å gjøre. Poenget er at dersom en folkevalgt representant, i kraft av sitt tillitsverv, får tilgang til opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, så plikter han eller hun ikke å spre dem – uansett om de har fremkommet i et lukket møte eller ikke. Formuleringene i Frogn kommunes reglement skaper uklarhet rundt dette.

På plussiden:

- Understrekning av meroffentlighetsprinsippet i kommunikasjonsstrategien

På minussiden:

- Etiske retningslinjer er dels ufullstendige, dels uklare og dels i grenselandet for hva som er i tråd med gjeldende rett.
- Kommunikasjonsstrategien legger begrensninger på *folkevalgtes* ytringsfrihet i strid med gjeldende rett
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett som i beste fall er uklart med hensyn til forholdet til gjeldende rett
- Kommunikasjonsstrategien inneholder svært få ambisjoner for åpenhet og medvirkning



Gjerdrum kommune

Gjerdrum kommune har to relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett

Reglementet for folkevalgtes innsynsrett er, i følge kommunen selv, «gammelt og ikke revidert på mange år». De har da også en «gammel» og lovstridig formulering om konsekvensen av lukkede dører i folkevalgte organer, hvor det heter at det «ikke skal refereres eller orienteres fra forhandlingene». Dette er, som påpekt i forhold til flere andre kommuner, ikke i tråd med dagens rettstilstand.

De etiske retningslinjene fremhever tre faneord:

- Ærlighet
- Integritet
- Redelighet

De etiske retningslinjene omhandler en rekke spørsmål knyttet til smøring, korrupsjon, bruk av kommunens utstyr, likebehandling osv. I forlengelsen av dette omhandles også varsling. Det som er redegjort for er ganske grundig. Men begrepet yringsfrihet knyttes opp til varslerinstituttet, og nevnes ellers ikke. Det kan dermed se ut som de ansattes yringsfrihet er koblet til en unntakssituasjon vedr varsling. Det er ikke noe sted understreket de ansattes rett til å delta i det offentlige ordskiftet generelt, også mht kommunale saker. På ett punkt er for øvrig varslereglementet feil:

Ekstern varsling

Lojalitetsplikten til arbeidsgiver, som alle ansatte er bundet av, tilsier at varsling vanligvis først skjer internt. Yringsfriheten i Norge gjelder også offentlig ansatte og gir mulighet for å varsle eksterne instanser, normalt dersom ikke den interne varslingen har ført fram. Med eksterne instanser menes media, tilsynsmyndigheter, folkevalgte eller annen offentlig myndighet med mer.

Det å nevne tilsynsmyndigheter på linje med media og folkevalgte er neppe i tråd med loven, jfr arbeidsmiljølovens §2-4, punkt 2:

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

På plussiden:

- Grundig behandling av varsling

På minussiden:

- Nevner ikke ytringsfrihet
- Ingen incitament for å stimulere åpenhet og debatt
- Lovstridig reglement for folkevalgtes innsynsrett
- Feil i varslereglementet



Hurdal kommune

Hurdal kommune har ett relevant dokument:

- Etske retningslinjer for Hurdal kommune

Det innebærer at det ikke finnes noen form for kommunikasjonsstrategi, ei heller reglement for folkevalgtes innsynsrett. Det siste er som kjent i strid med kommunelovens §40 nr 5:

5. Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Når det gjelder de etiske retningslinjene, så har de tre faneord:

- Redelighet
- Ærlighet
- Åpenhet

De etiske retningslinjene er ganske strengt rettet inn mot forholdet mellom den jobben man har og det å skulle motta personlige fordeler. Det innebærer at det ikke står noe som helst om verken ansattes ytringsfrihet eller åpenhet overfor publikum og offentlighet.

På plussiden:

- Vanskelig å finne noe spesielt

På minussiden:

- Har ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett
- De etiske retningslinjene sier ingenting om ytringer, varsling eller åpenhet
- Har ikke ytterligere dokumenter som sier noe om åpenhet i Hurdal kommune



Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer for Lørenskog kommune – vedtatt 2008
- Kommunikasjonsstrategi for Lørenskog kommune – vedtatt 2014
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett – vedtatt 2008

Det sistnevnte dokumentet er lovstridig på ett punkt, nemlig med hensyn til folkevalgtes plikt til taushet ifm saker som behandles for lukkede dører:

Når en sak behandles for lukkede dører, jf. kommuneloven § 31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet.

De etiske retningslinjene er svært kortfattede og gir overordnede, prinsipielle føringer. Under punktet Åpenhet heter det:

Offentlighet og en åpen diskusjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Det skal derfor være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet og få innsikt i hvordan kommunen skjøtter sine oppgaver.

Vender man seg derimot til den nylig vedtatte kommunikasjonsstrategien, finnes det ingen spor av tilrettelegging for åpenhet og innsyn, verken hva gjelder tilgang til offentlige dokumenter, eller ansattes adgang til å delta i det offentlige ordskiftet.

Dette til tross for at de tre «verdiene» som Lørenskog kommune har er

- Åpen
- Troverdige
- Engasjert

Tvert imot kan det se ut som om de ansattes adgang til å uttale seg om kommunale anliggender er begrenset til de tilfellene hvor de skal representere kommunen. Dette er nemlig tatt inn under punkt 5.2, om «Rollefordeling», hvor det redegjøres for hvem som skal uttale seg om hva. Så kommer ytterligere en avgrensning:

«Retten til å uttale seg må veies opp mot lojalitetsplikten overfor arbeidsgiveren. Det er egne rettigheter for tillitsvalgte. Kommunen har også egne retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold og etiske retningslinjer.»

Om det ikke er lovstridig, så er det i hvert fall forvirrende. Utgangspunktet er uttalelser på vegne av kommunen, hvilket jo kommunen står fritt til å regulere, mens begrensningene referer til en lojalitetsplikt som bare gir mening i de tilfellene hvor den ansatte uttaler seg på egne vegne.

For øvrig finnes det ikke noen henvisninger til innsynsretter eller andre måter innbyggerne selv kan søke informasjon. Strategien bærer derimot sterkt preg av at kommunen skal styre informasjonen, være proaktive, promotere «glad-saker» og i det hele tatt primært bygge kommunens omdømme.

På plussiden:

- Vanskelig å finne noe

På minussiden:

- Lovstridig reglement for folkevalgtes innsynsrett
- Ingen henvisninger til ytringsfrihet, åpenhet eller debatt
- Kommunikasjonsstrategien fremstår som ren fasadepussing



Nannestad kommune

Nannestad kommune har tre relevante dokumenter:

- Etske retningslinjer
- Informasjonsstrategi – vedtatt 2014
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett – vedtatt 2012

Det er fire faneord som danner rammen for to av de tre dokumentene (de to nederste):

- **Å**penhet
- **P**rofesjonalitet
- **E**ffektivitet
- **N**ærhet

Og leser man da forbokstavene nedover, så blir det **ÅPEN**, slik det også er fremhevet i dokumentene. Det skaper forventninger. Og Nannestad kommune innfrir i stor grad forventningene. Blant annet under punkt 3.2 i de etiske retningslinjene, hvor det presiseres:

«Den viktigste lovbestemmelsen her er offentlighetslovens regler om allmennoffentlighet og meroffentlighet. Ikke bare bestemmelsens ordlyd, men også formålet med bestemmelsen må etterleves. Bestemmelsen bør praktiseres på en innsynsvennlig måte. Hensynet til kommunens omdømme vil ikke være et argument mot offentliggjøring.»

Den eneste innvendingen til det etiske regelverket er den litt kryptiske formulering under punkt 2 om lojalitet:

«Arbeidstakers lojalitet går ut på at arbeidstaker må opptre i samsvar med kommunens interesser. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver/kommunen på en negativ måte.»

Det siste kan bidra til å skape uklarhet, og er ikke spesielt presist eller godt formulert.

Informasjonsstrategien er presis på hvilke forpliktelser som påhviler kommunen, men kunne ideelt sett vært mer offensiv med hensyn til åpenhet. På den annen side understrekes meroffentlighetsprinsippet tydelig.

Reglementet for folkevalgtes innsynsrett er i tråd med gjeldende lover og regler.

På plussiden

- Understreker meroffentlighet og at kommunes omdømme ikke skal være et argument mot offentliggjøring
- Faneordet åpenhet gjenspeiles ganske godt i dokumentene for øvrig
- Dokumentene er enkle å forstå og ganske konsistente

På minussiden:

- Kunne vært mer offensive og konkrete med hensyn til åpenhet
- Litt uklart om lojalitetsplikt



Nes kommune

Nes kommune har ett relevant dokument:

- Etske retningslinjer

Kommunikasjonsstrategien er, i følge epost fra kommunen, «tatt ut av personalhåndboka fordi den nå er under revidering» og «innsynsreglement som nevnes har vi ikke planer om å innføre».

Det siste innebærer at kommunen ikke har vedtatt reglement for folkevalgtes innsynsrett, hvilket er i strid med kommunelovens §40, nr 5:

5. Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

I følge innledningen til de etiske retningslinjene skal disse «Bidra til åpenhet og innsyn i kommunens virksomhet». Det er det ingenting som tyder på at de nevnte retningslinjene bidrar til. Åpenhet, tilgang til informasjon, allmennhetens adgang til dokumenter og møter; ikke noe av dette nevnes med ett ord i de etiske retningslinjene. Derimot er de, sikkert viktig nok, fokusert på å hindre urettmessig utnyttelse av posisjon i kommunen, innkjøpsprinsipper, personlige fordeler osv.

På ett punkt som er relevant for oss er dessuten retningslinjene i strid med gjeldende rett. I forbindelse med spørsmålet om varsling heter det at «*Eventuell siste utvei kan være en tilsynsmyndighet, kontrollutvalg eller pressen.*» Det harmonerer dårlig med arbeidsmiljølovens varslingsparagraf, § 2-4, annet ledd (vår understrekning):

§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Det innebærer at varsling til tilsynsmyndigheter alltid vil være «forsvarlig», og kan ikke karakteriseres som en «siste utvei», slik Nes kommune gjør. Det bør rettes opp.

På plussiden:

- Vanskelig å finne noe

På minussiden:

- Lovstridig regel hva gjelder varsling
- Har ikke lovpålagt reglement for folkevalgtes innsynsrett
- Ingen spor av oppfordringer til verken åpenhet, innsyn, ytringsfrihet for ansatte eller debatt, til tross for at "åpenhet" er ett av kommunens faneord



Nesodden kommune

Nesodden kommune har to relevante dokumenter:

- Arbeidsreglement
- Etske retningslinjer for folkevalgte og ansatte

Faneord i de etiske retningslinjene:

- Ærlighet
- Redelighet
- Åpenhet

Når det gjelder reglement for folkevalgtes innsynsrett, opplyser kommunen følgende i brev av 26. juni:

«Nesodden kommune er godt kjent med gjeldende rett på området, og har praktisert på linje med det som skisseres i veiledende normalreglement for folkevalgtes

innsynsrett. Vi vedtar eget reglement i kommunestyret i september, slik at vi får formalisert vår praksis.»

Av møteboken for kommunestyrets september fremgår det imidlertid ikke at saken ble behandlet da. Basert på kommunens redegjørelse er imidlertid dette trolig nært forestående.

Kommunen arbeider (juni 2014) også med en ny kommunikasjonsstrategi. For øyeblikket er det arbeidsreglementet som sier noe om forholdet til media. Av reglementet fremgår det – i tre korte paragrafer – at medarbeiderne har et ansvar for å gi korrekt informasjon innenfor sitt fagområde, hva taushetsplikten innebærer – og at kommunen har et system for varsling. Det finnes ingen formuleringer om åpenhet og innsyn eller hva kommunen skal eller bør gjøre for å bidra til dette. De etiske retningslinjene er nokså ensidig fokusert på ikke å utnytte sin stilling til personlig fordel, rutiner ved innkjøp, retningslinjer for gaver osv. Når det gjelder de folkevalgtes innsynsrett, vises det til at kommunen har praktisert Kommunaldepartementets standardreglement, og at egne regler vil bli vedtatt i høst.

Kort fortalt er det lite, om noe, i Nesodden kommunes regelverk som strider mot lov og rettspraksis (bortsett fra at fraværet av egne regler for folkevalgtes innsynsrett strengt tatt er lovstridig). Samtidig er det nesten ingenting som sies om verken demokrati, åpenhet, allmennhetens behov for tilgang til informasjon, ansattes adgang til å delta i debatt osv. I sum er resultatet dermed ganske nedslående. Den som søker til Nesodden kommunes dokumenter for å få inspirasjon til utvikling av lokaldemokratiet og «en åpen offentlig samtale» leter på feil sted.

På plussiden:

- Vanskelig å finne noe

På minussiden:

- Strengt tatt ingenting som kan stimulere til oppfylling av målsettinger om åpenhet, debatt og ytringsfrihet



Nittedal kommune

Nittedal kommune har tre relevante dokumenter:

- Kommunikasjonsstrategi
- Etiske retningslinjer
- Reglement for politiske organer

Faneord – i det minste slik de er gjengitt i kommunikasjonsstrategien – er:

- Raushet
- Redelighet
- Respekt

For å ta det enkle først: Heller ikke Nittedal har klart å gjengi reglene for lukkede møter i folkevalgte organer korrekt. I reglementet for politiske organer er det til overmål gjengitt to helt forskjellige prinsipper i to forskjellige punkter.

I § 4, om møteoffentlighet og taushetsplikt heter det:

«Blir en sak helt eller delvis behandlet for lukkede dører, plikter utvalgets medlemmer og de kommunale tjenestemenn som deltar under saken å bevare taushet om forhandlingene, sakens dokumentasjon og om de vedtak som treffes. Taushetsplikten varer inntil annet blir bestemt av utvalget eller inntil de hensyn som bevirker vedtaket om lukkede dører faller bort.»

Dette er ikke i tråd med gjeldende rett, og heller ikke i tråd med Kommunaldepartementets veileder.

I § 6 derimot er dette gjengitt korrekt:

«Når en sak behandles for lukkede dører etter kommuneloven § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt.»

Dette er altså et annet og langt mer avgrenset taushetspålegg. Det begrenser seg til det som faktisk er taushetsbelagt etter loven. I § 4 omfatter taushetspålegget «forhandlingene, sakens dokumentasjon og om de vedtak som fattes». Det er det ikke hjemmel for.

Nittedal kommunes etiske regelverk er – som overgripende dokument rammeverk – oversiktig og forståelig, og det treffer ganske godt i beskrivelsen av både offentlighetsprinsippene og prinsippene for ytringsfrihet og varsling. De er imidlertid svært kortfattede. Derfor ville det vært naturlig om prinsippene ble utdypet og konkretisert i kommunens kommunikasjonsstrategi, eller i et annet dokument. Det skjer imidlertid ikke. Kommunikasjonsstrategien er blottet for tanker om innsyn, åpenhet, innbyggernes adgang til selv å søke informasjon, og måter å stimulere den frimodige og offentlige debatt.

På plussiden:

- Ganske presise, om enn veldig knappe etiske retningslinjer mht ytringsfrihet, innsynsrett og varsling

På minussiden:

- Veldig knappe beskrivelser i de etiske retningslinjene
- Kommunikasjonsstrategien følger bare delvis opp intensjonene fra de etiske retningslinjene
- I beste fall selvmotsigende i verste fall lovstridige regler for folkevalgtes taushetsplikt



Oppegård kommune

Oppegård kommune har hele fem relevante dokumenter:

- Etikkreglement for Oppegård kommune – vedtatt 2007
- Kommunikasjonsstrategi
- Politisk reglement – vedtatt 2003 – revidert senest 2011
- Rutiner for intern varsling – vedtatt 2007
- Retningslinjer for bruk av sosiale medier – vedtatt 2011

For å begynne med det enkle: Heller ikke Oppegård har et politikerreglement som er i tråd med lovverket. Det heter der, som mange andre steder: *«Blir det vedtatt å behandle en sak for lukkede dører, plikter forsamlingens medlemmer og de kommunale tjenestemenn som måtte være tilstede, så langt annet ikke blir vedtatt, å bevare taushet om forhandlingene og om de vedtak som gjøres. Er andre tilstede under forhandlingene om en slik sak, krever møtelederen taushetsløfte av dem.»* Dette er det ikke hjemmel for, og det er i strid med Kommunaldepartementets rundskriv og såkalte mønsterforskrifter.

Kommunikasjonsstrategien har følgende faneord:

- Åpenhet
- Godt omdømme
- Økt kunnskap om kommunens aktiviteter
- Levende lokaldemokrati
- Realistisk forventningsnivå
- God tilgjengelighet

Det etikkreglementet som er oversendt inneholder strengt tatt lite eller ingenting av betydning for de spørsmål vi er opptatt av. Derimot står det mye i kommunikasjonsstrategien (som for øvrig er til revisjon). Og det står mye bra. Blant annet vektlegges meroffentlighetsprinsippet og de ansattes ytringsfrihet på egne vegne.

Det som trekker noe ned er formuleringen om at *«Kritikk av eget fagområde eller egen arbeidsplass, søkes løst tjenestevei.»* Nøyaktig den samme formuleringen gjentas i retningslinjene for bruk av sosiale medier, punkt 10, 1). Dette er det neppe juridisk dekning for. Sivilombudsmannen har ved flere anledninger gjort det klart at det må være anledning for offentlig ansatte å kritisere og debattere eget fagområde, så lenge man ikke bryter taushetsplikt eller det foreligger en åpenbar risiko for «skade på arbeidsgivers saklige og legitime interesser», jfr Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2014/379, hvor det også heter:

«Ansatte vil kunne ha spesiell kompetanse. Innsikt og erfaring knyttet til arbeidsforholdet. Det vil ofte være nettopp i egenskap av å ha førstehånds kjennskap

til området. at den ansattes ytringer har betydning i den offentlige debatten. Ansattes ytringsfrihet kan også bidra til å motvirke og avdekke ulovlige eller kritikkverdige forhold.»

Det står dessuten i motstrid til formuleringer i andre av kommunens dokumenter. I varslingsreglene heter det blant annet: «*Utgangspunktet er at alle arbeidstakere har rett til å uttale seg (kritisk) om faktiske forhold ved virksomheten de er ansatt i, og til å delta i politisk og faglig debatt om spørsmål som berører virksomheten.*» Det er klart mer i tråd med rettstilstanden enn sitatet fra kommunikasjonsstrategien.

Det er synd, for dermed blir også det samlede bildet noe uklart. Det er i det hele veldig mye dokumentasjon å forholde seg til i Oppegård, dokumentasjon som til dels bærer preg av å ha blitt laget på litt forskjellige tidspunkter, og derfor ikke alltid henger like godt sammen. Det er imidlertid mye som tyder på en grunnleggende forståelse for og vilje til størst mulig grad av åpenhet.

På plussiden:

- Kommunikasjonsstrategien vektlegger meroffentlighet og ytringsfrihet for offentlig ansatte
- Ambisiøse mål om åpenhet, kunnskap og levende demokrati
- Vil prioritere informasjon om rettigheter, plikter og politiske prosesser

På minussiden:

- Kommunikasjonsreglementet legger begrensninger på ansattes ytringsfrihet utover hva det er lovhjemmel for (i motsetning til varslingsreglene)
- Lovstridig folkevalgtreglement
- Lovstridig om ansattes ytringsfrihet



Oslo kommune

Oslo kommune har hele fem relevante dokumenter:

- Etiske regler med kommentarer
- Innsynsreglement
- Informasjonspolitikken (brosjyre)
- Veileder til informasjonspolitikken
- Vær åpen-plakat

Kommunen har løftet frem følgende «kjerneverdier»:

- Brukerorientering
- Redelighet

- Engasjement
- Respekt.

De etiske reglene med kommentarer har en ganske presis og forklarende beskrivelse av rammene for innsynsreglene, ansattes ytringsfrihet og varsling, selv om det er noe knapt. Meroffentlighetsprinsippet er understreket.

Det er forholdsvis god sammenheng mellom de etiske reglene og informasjonspolitikken, veileder til informasjonspolitikken og Vær åpen-plakaten. Meroffentlighetsprinsippet, som er omtalt så vidt i de etiske reglene, gjentas og understrekes i Vær Åpen-plakaten, om enn kortfattet:

«Dokumenter og opplysninger skal i minst mulig utstrekning unntas fra offentlighet i Oslo kommune.»

Oslo kommune er i sum utstyrt med mye relevant dokumentasjon, i stor grad godt fremstilt, rent pedagogisk. Spørsmålet er om det strengt tatt blir tydelig, konkret og offensivt. Vi kunne for eksempel tenkt oss mer konkrete føringer i retning av gjennomføringen av meroffentlighetsprinsippet, når kommune først velger på holde seg med en egen Vær åpen-plakat. Sistnevnte spiller strengt tatt opp til litt mer enn den leverer. Men Oslo er blant det åpenbart beste i klassen, når det gjelder å tydeliggjøre prinsippene i sine regelverk.

Reglementet for folkevalgtes innsynsrett må sies å være i tråd med lovverket, selv om det ikke spesielt forklarer avgrensningen av taushetsplikten ved lukkede møter. Formuleringen om taushetsplikten generelt er imidlertid korrekt, og vil dekke også disse tilfellene.

På plussiden:

- Solid og ganske presis dokumentasjon
- Meroffentlighetsprinsippet fremheves
- Stort sett forståelige og konsistente retningslinjer

På minussiden:

- Kunne vært mer offensive med hensyn til ytringsfrihet og åpenhet
- Vær åpen-plakaten kunne vært mer konkret



Rælingen kommune

Rælingen kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer – vedtatt 2005
- Informasjonsreglement – vedtatt 2007
- Kommunikasjonsplan – vedtatt 2010

I følge epost fra kommunen har man «*ikke et eget reglement for folkevalgtes innsynsrett, da det følger av kommuneloven hvilke rettigheter politikerne har.*» Det siste er ikke korrekt. Kommunen er pålagt, etter kommunelovens § 40 nr 5 å vedta et eget reglement om dette.

De etiske retningslinjene sier ingenting om åpenhet, ytringsfrihet eller varsling.

I kommunikasjonsplanen henvises det til tidligere vedtatt retningslinjer for alle ansatte i Rælingen kommune, hvor kjerneverdiene er:

- Respekt for enkeltmennesket
- Ansvarlighet
- Redelighet

For øvrig er kommunens informasjonsreglement ganske presist når det gjelder beskrivelsen av ansattes ytringsfrihet og prinsippene for varsling. utfordringen er at det verken i informasjonsreglementet eller kommunikasjonsplanen står noe om åpenhet og innsyn for øvrig. Kommunikasjonsplanen er i det hele tatt nedslående lesning, i det den for alle formål handler om «*Omdømme- identitet- og merkevarebygging*» og fremstår som et rent markedsførings-dokument, med det eneste formål å fremstille kommunen i et best mulig lys. Planen handler heller ikke om kommunikasjon, men i beste fall informasjon (altså ensidig), i verste fall ren propaganda. Deler av planen er ren floskelproduksjon:

«Rælingen kommune er en merkevare som bygges gjennom alt virksomheten foretar seg. For å sikre kontinuerlig og helhetlig bygging av merkevarer, er det avgjørende å arbeide for at ansatte har en felles forståelse av merkevarerens strategi og innhold, og ikke minst, hva dette betyr for egen hverdag. Dette arbeidet er kulturutvikling. Utvikling og ledelse av merkevarer Rælingen kommune handler om å skape felles forståelse, motivasjon og klare rollemodeller internt i virksomheten. Konseptet til merkevarer Rælingen kommune må være kjent slik at alle ansatte tilstreber å leve i pakt med merkevarer i sin hverdag.»

Kommunikasjonsplanen er i det hele tatt et ganske ubehjelpelig dokument, og gir i hvert fall ingen drahjelp til ideer om åpenhet, demokrati og deltakelse. Dette til tross for følgende opplysning fra en brukerundersøkelse, tidlig i dokumentet:

Likevel mener "47 % av innbyggerne de har svært eller nokså dårlige muligheter til å påvirke det som skjer i kommunen."

Rælingen kommunes svar på dette er å vedta en kommunikasjonsplan som ikke inviterer til innsyn, medvirkning og påvirkning, men som ganske ensidig fokuserer på hvordan kommunen skal skape «stolte» ansatte og «stolte» innbyggere, gjennom å fokusere på alt det positive.

På plussiden:

- Informasjonsreglementet er ganske presist, om enn noe begrenset, når det gjelder offentlighet, åpenhet, ytringsfrihet og varsling

På minussiden:

- Kommunikasjonsplanen er et rent propagandaprodukt, som renner over av floskler om omdømme, merkevarebygging og identitet
- Har ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett



Skedsmo kommune

Skedsmo kommune har ett relevant dokument:

- Etiske retningslinjer

I følge epost fra kommunen har man ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett. Det er i strid med kommunelovens § 40 nr 5.

Det opplyses ellers (per juni 2014) at det jobbes både med informasjonsreglement og kommunikasjonsstrategi, men at ingen av disse prosessene er slutført.

De etiske retningslinjene gir en knapp, men ganske presis beskrivelse av prinsippene for åpenhet, ytringsfrihet og varsling. Når det gjelder åpenhet er det dessuten et eget dokument om hvordan innsyn i dokumenter skal praktiseres. Også dette er ganske presist utformet, og noe mer utdypende enn det de fleste andre kommunene har, og med understrekning av offentlighetsprinsippet.

På plussiden:

- Ok, om enn veldig snaue formuleringer om ytringsfrihet og varsling
- God formulering av praktisering av dokumentoffentlighet

På minussiden:

- Har ikke reglement for folkevalgtes innsynsrett
- Litt for lite, litt for lite ambisiøst og litt for lite konkret



Ski kommune

Ski kommune har tre relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer for folkevalgte
- Etiske retningslinjer for ansatte
- Kommunikasjonsstrategi

I tillegg oppgir kommunen at man har et reglement for folkevalgtes innsynsrett som er identisk med Kommunaldepartementets mønsterregelverk. I så fall er dette i tråd med lover og regler.

I de etiske retningslinjene for ansatte lister man opp følgende faneord:

- Trivsel
- Medbestemmelse
- Respekt
- Ansvar
- Integritet

De etiske retningslinjene for ansatte gir en nokså korrekt, om enn meget knapp og veldig generell beskrivelse av prinsippene for åpenhet og ytringsfrihet for ansatte. Retningslinjene inneholder derimot ingenting om varsling. De etiske retningslinjene for folkevalgte er betydelig mer problematiske. Her har kommunen påtatt seg å regulere folkevalgtes atferd i en grad som går langt utover det som det finnes rettslig grunnlag for. Det kan se ut som om kommunen betrakter de folkevalgte som ansatte, og kommunen som arbeidsgiver, og at man kan instruere de folkevalgte utover det som lovverket pålegger dem. I stor grad er reglementet for de folkevalgte klipp og lim fra reglementet for de ansatte. Noen eksempler:

«Folkevalgte plikter å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Lojalitetsplikten innebærer at folkevalgte må opptre i samsvar med virksomhetens interesser. Blant annet skal folkevalgte ikke uberettiget omtale kommunen på en negativ måte.»

Dette har selvsagt ikke kommunen, enten det gjelder administrasjonen eller politikerne, muligheter for å pålegge de folkevalgte. De folkevalgte har ingen «lojalitetsplikt» til kommunen som sådan. De er ikke ansatte, men folkevalgte, og kommunen har ingen sanksjonsmuligheter overfor politikere som eventuelt skulle «uberettiget omtale kommunen på en negativ måte».

«Folkevalgte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger med de begrensninger som følger av lovverket. Dette innebærer at vesentlig opplysninger ikke må holdes tilbake verken av bekvemmelighetsgrunner eller av andre årsaker.»

Dette tenderer mot det komiske. Kommunen har selvsagt ingen myndighet til denne typen instruksjoner av folkevalgte representanter.

«Folkevalgte har taushetsplikt om forhold som er unntatt offentligheten.»

Dette er positivt feil, rent rettslig. Folkevalgte har taushetsplikt om opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt – ingenting annet. Et politisk flertall kan ikke pålegge et mindretall taushetsplikt. Det er lovverket som bestemmer hva som er taushetsbelagt.

«Folkevalgte så vel som alle andre, har rett til å ytre seg kritisk om kritikkverdige forhold ved kommunen. All informasjon som gis knyttet til kommunens tjenester og

lignende, skal være korrekt og pålitelig slik at den ikke skader enkeltpersoner eller kommunen.»

Igjen er vi over i det som blir nærmest komisk. Kommunen ser ut til å mene at den utsteder konsesjoner om folkevalgtes ytringsfrihet. De folkevalgte har for øvrig ingen plikt på seg, i hvert fall ikke med hjemmel i et kommunalt reglement, å avgi «korrekt og pålitelig» informasjon. For å sitere tidligere stortingspresident Carl Joachim Hambro: «Det står enhver representant fritt å gi uttrykk for den forvirring som måtte herske i hans hode».

Kommunikasjonsstrategien er et skuffende dokument. Det handler strengt tatt ikke så mye om kommunikasjon, i betydning interaksjon og muligheter for publikum til selv å søke informasjon og delta i prosessene, men mest om å fremstille kommunen i et best mulig lys, og skape et godt «omdømme». Det heter for eksempel at *”For å styrke vårt omdømme som tjenesteleverandør, vil vi derfor i større grad enn tidligere prioritere målrettet og systematisk kommunikasjonsarbeid overfor samarbeidspartnerne og andre prioriterte målgrupper.”*

Betegnende nok er et av hovedpunktene under mediestrategien at «Vi skal tale med én røst». Det åpner ikke for mangfold i meninger og synspunkter.

Demokratiperspektivet er nærmest helt fraværende, med unntak av ett kulepunkt om publisering av postlister. For øvrig handler det om å bruke mediene, snarere enn å legge til rette for og ønske velkommen kritisk journalistikk og debatt.

På plussiden:

- De etiske retningslinjene for ansatte er presise, om enn knappe

På minussiden:

- De etiske retningslinjene for folkevalgte er lovstridige, i den forstand at de forsøker å regulere de folkevalgtes ytringsrom utover hva det er hjemmel for
- Kommunikasjonsstrategien handler primært om å sikre kommunens «omdømme».



Sørum kommune

Sørum kommune har tre relevante dokumenter:

- Reglementer for de folkevalgte organene i Sørum kommune
- Etikkplakaten for ansatte og folkevalgte i Sørum kommune
- Merkevarer- og kommunikasjonsstrategi

Reglementene for folkevalgte organer er i tråd med lover og regler, og tydelige og presise i sin utforming.

Etikkplakaten er et svært overordnet og kortfattet dokument, som sier mye prinsipielt riktig, og har åpenhet, dialog og lojalitet som sine «faneord». Den er imidlertid vanskelig å få noe konkret ut av, og sier for eksempel ingenting om ansattes adgang til å ytre seg.

Merkevare- og kommunikasjonsstrategien har et klart uttrykt formål:

«Merkevarestrategien, sammen med kommunikasjonsstrategien, er arbeidsverktøy for å påvirke oppfatningen av Sørums kommunes organisasjon i positiv retning.»

Dette gjennomsyrrer hele dokumentet. Det meste handler om hvordan man blir «oppfattet», hvordan kommunen «oppleves» og hvordan man blir «sett på». Det er klassisk merkevarebygging, hvor poenget kan synes å være hvordan det man gjør blir oppfattet, ikke om man faktisk får til noe. Språket er dessuten insisterende. Sørums kommune «skal oppfattes» som og «skal oppleves» som det ene eller det andre. Overføringen fra privat næringsliv er tydelig:

”Sørums kommunes visjon om ”Den gode kommune”, er retningsgivende for merkevarearbeidet. For å bevege oss i retning av visjonen, skal vi skape et skifte i folks oppfatning bort fra bare ”Kommuneorganisasjonen i Sørums kommune”, til ”Drivkraften for nytenking og kompetanse på Romerike”. For å lykkes innebærer dette en endring som krever at alle ansatte må følge et enkelt og tydelig sett med leveregler (merkevareløfter) som alle ansatte må følge, for å lykkes.”

Planen har tre faneord, eller «merkevareløfter» som det heter:

- Løsningsorientert
- Kunnskapsrik
- Tilgjengelig

Merkevareløftene omsettes i «leveregler», som det er viktig at alle følger, også «vanlige» ansatte:

«Alle ansatte er representanter for kommunen, og selv om kontaktpunktene med kolleger og eksterne interessenter varierer, vil alle gjennom måten de møter andre på bidra til å påvirke oppfatningen av kommuneorganisasjonen i positiv retning.»

Eller som her:

”De ansatte er den viktigste bevisførselen av merkevareløftene”.

Dokumentet for øvrig har da heller ikke anslag til å stimulere til debatt og kritikk, enn si interaksjon med publikum overhodet, kanskje med unntak av såkalte dialogkonferanser med utvalgte grupper. Planen snakker om kommunikasjon, men handler i realiteten i hovedsak om enveis informasjon.

Også i Sørums kommune skinner overføringen fra privat næringsliv tydelig gjennom: *”Sørums kommunes visjon om ”Den gode kommune”, er retningsgivende for merkevarearbeidet. For å bevege oss i retning av visjonen, skal vi skape et skifte i folks oppfatning bort fra bare ”Kommuneorganisasjonen i Sørums kommune”, til*

”Drivkraften for nytenking og kompetanse på Romerike”. For å lykkes innebærer dette en endring som krever at alle ansatte må følge et enkelt og tydelig sett med leveregler (merkevareløfter) som alle ansatte må følge, for å lykkes.”

På plussiden:

- Etikkplakaten sier mye prinsipielt godt og riktig

På minussiden:

- Knappt spor av stimulans til åpenhet, debatt og demokrati
- Kommunikasjonsstrategien er en ren merkevarestrategi, preget av svada som norske kommuner bør holde seg langt unna



Ullensaker kommune

Ullensaker kommune har tre relevant dokumenter:

- Etiske retningslinjer
- Pressereglement
- Reglement for folkevalgtes innsynsrett

Faneordene i de etiske retningslinjene er:

- Redelighet
- Ærlighet
- Åpenhet

De etiske retningslinjene har presise om enn kortfattede formuleringer om åpenhet, ytringsfrihet og varsling (for øvrig de samme formuleringene som går igjen i flere kommuner – tyder på en viss gjenbruk eller standardisering). Disse må betraktes som minimumsformuleringer; korrekte men uten noen særlig anvisning mot større grad av åpenhet og ytringsfrihet enn det som følger av gjeldende rett.

Det heter i de etiske retningslinjene, punkt 5.4:

«Ansatte i Ullensaker kommune kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde. Som alle andre borgere kan kommunens medarbeidere delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Se også kommunens pressereglement.»

Og i pressereglementets punkt 3.5 heter det:

«Dette reglementets bestemmelser om hvem som skal uttale seg til pressen innskrenker ikke de tilsattes rett til å ytre seg eller til å delta i den politiske debatten i offentligheten.»

Pressereglementet utdyper til en viss grad de punktene i de etiske retningslinjene som er av interesse for oss. Også dette reglementet er kortfattet, men ganske presist, og – ikke minst – forståelig.

Reglementet for folkevalgtes innsynsrett er innbyrdes motstridende, og bør justeres. I punkt 4 heter det:

”Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter/opplysninger de får kjennskap til gjennom innsyn i dokumenter som er undergitt taushetsplikt eller unntatt offentlighet etter reglene i lov om offentlighet i forvaltningen. Det kan kreves at medlemmer av folkevalgte organer undertegner erklæring om taushetsplikt. Når en sak behandles for lukkede dører, jf. kommuneloven § 31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende organ bestemmer noe annet.” (vår understrekning).

De to setningene som er understreket er ikke i tråd med gjeldende rett. Dette fremgår av punkt merknadene til punkt 4.2 i departementets veiledende normalreglement (som er vedlagt kommunens reglement):

”Når det gjelder opplysninger som kommer frem i lukkede møter, er det ut fra det som er sagt ovenfor, klart at folkevalgte har plikt til å bevare taushet om opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov. Det at en opplysning er unntatt offentligheten betyr ikke nødvendigvis at den er taushetsbelagt (taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas offentlighet), det kan være andre årsaker til at saken er unntatt offentlighet. Det er ikke anledning for kommunestyret/andre organ å pålegge folkevalgte en generell taushetsplikt i forhold til opplysninger som er unntatt offentligheten. Dette har sin bakgrunn i at rettsutvikling og teori har vist at man ikke kan instruksfeste taushetsplikt for de folkevalgte, slik man i noen grad kan gjøre overfor kommunale tjenestemenn. De folkevalgtes rolle og funksjon gjør det kunstig å betrakte disse som underordnet de organ de er medlem av. Når det ikke foreligger et slik underordningsforhold finnes det heller ikke grunnlag for instruksjonsrett som kan brukes til å instruere taushet uten at dette følger av lov. I dagens lovverk foreligger det heller ikke et klart hjemmelsgrunnlag for å instruksfeste taushetsplikt for folkevalgte. Det vil med andre ord si at kommunene ikke kan ha bestemmelser som går lengre i å pålegge de folkevalgte taushet enn det som følger av lov.”

På plussiden:

- Både de etiske retningslinjene og pressereglementet har ganske presise, om enn svært kortfattede formuleringer hva gjelder åpenhet, ytringsfrihet og varsling.

På minussiden:

- Både de etiske retningslinjene og pressereglementet er for kortfattede, og lite offensive dersom målet er stimulere til debatt og levende lokaldemokrati



Vestby kommune

Vestby kommune har to relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer
- Personelhåndbok

Kommunen har ikke eget reglement for folkevalgtes innsynsrett *"da dette er regulert av lovverket på samme måte som for andre"*, som det heter i følgebrevet fra kommunen. Det siste er ikke helt riktig. Uansett er kommunen, etter kommunelovens § 40 nr 5, hvor det heter at *"Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling."*

De etiske retningslinjene inneholder ingenting som er relevant for våre problemstillinger. Det samme gjelder utdraget fra personelhåndboken. Der er det riktignok lagt inn en lenke til "Vestby kommunes verdigrunnlag". Den virker imidlertid ikke, og ved søk på "verdigrunnlag" på kommunens hjemmesider, får man ingen treff.

På plussiden:

- Vanskelig å finne noe

På minussiden:

- De oversendte dokumentene inneholder ingenting om ytringsfrihet, varsling eller åpenhet
- Mangler reglement for folkevalgtes innsynsrett



Ås kommune

Ås kommune har oversendt to relevante dokumenter:

- Etiske retningslinjer
- Kommunikasjonsstrategi

Det må tolkes slik at kommunen ikke har reglement for folkevalgtes innsynsrett, hvilket er i strid med kommunelovens § 40 nr 5. **(Det viste seg at Ås kommune har et reglement for folkevalgtes innsynsrett, men at kommunen først sendte dette etter at den opprinnelig rapporten var ferdigstilt.)**

De etiske retningslinjene inneholder knapt noe av relevans for de problemstillingene denne rapporten handler om.

Kommunikasjonsstrategien har anslag av refleksjoner om åpenhet og innsyn i punkt 1. Det viser seg imidlertid at også denne "strategien" fort blir preget mer av ønsket om "helhetlig" informasjon og "omdømmebygging". I vedlegget til planen gis det riktignok en mer detaljert beskrivelse av hvordan dokumenthåndtering og behandling av innsynskrav skal foregå, men ingenting peker utover det minimum som lovverket setter opp.

Strategien sier for øvrig ingenting om ansattes ytringsfrihet, men tillater seg derimot å rette en liten pekefinger mot de folkevalgte:

"Folkevalgte står helt fritt til å uttale seg om alle saker, men folkevalgte bør unngå offentlig å uttale seg om selve saksbehandlingen og den enkelte ansattes arbeid. Er de folkevalgte misfornøyde med arbeidet i administrasjonen bør dette tas opp internt via ordfører."

Det er selvsagt en misforståelse at folkevalgte representanter skal måtte forholde seg til slike regler. Dersom en politiker tar noe opp med ordføreren så er det uansett ikke "internt". De folkevalgte – ei heller ordføreren – er en del av kommunens administrasjon.

På plussiden:

- Anslag av ambisiøse mål og riktige tanker i innledningen på kommunikasjonsstrategien

På minussiden:

- Ingenting om ytringer, varsling eller åpenhet i de etiske retningslinjene
- Bortsett fra innledningen på kommunikasjonsstrategien så er heller ikke denne klar på hvordan åpenheten skal materialiseres
- I tillegg forsøker man i kommunikasjonsstrategien å regulere folkevalgtes ytringsfrihet på en måte som det åpenbart ikke er lovhjemmel for
- Mangler reglement for folkevalgtes innsynsrett

Grunnlovens §100

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

