

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

01.10.26

Høringssvar – endringer i reglene om interkommunalt samarbeid

Innledning

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag viser til høringsnotatet om endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven.

Forslaget går ut på å åpne for at kommunalt oppgavefellesskap kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og utøve annen offentlig myndighet. Vårt høringssvar er begrenset til mulige konsekvenser for innsynsretten og tilgang til informasjon. Mer og tettere interkommunalt samarbeid må ikke svekke allmennhetens og pressens mulighet til å følge med på hvordan kommunale oppgaver løses. Tvert imot mener vi en interkommunal organisering forsterker behovet for innsyn og uavhengig kontroll.

Innsyn i oppgavefellesskap (høringsnotatet punkt 4.9.3)

Departementets vurdering

Departementet skriver i punkt 4.9.3 (s. 99):

«Når det gjelder hjemmelen for å unnta organinterne dokumenter i § 14, vil et oppgavefellesskap som hovedregel anses som ett organ etter bestemmelsen.»

og videre:

«Dersom et oppgavefellesskap etter en konkret vurdering ikke er å anse som ett organ, men en del av en av deltakerkommunene (kontorkommunen), må det uansett vurderes om § 16 tredje ledd får anvendelse for dokumenter som sendes mellom oppgavefellesskapet og enheter i kontorkommunen.»

Når oppgaver som i dag løses av flere kommuner hver for seg, samles i ett organ, blir mer av saksforberedelsen organintern. Dokumenter som tidligere ble utvekslet mellom selvstendige kommuner, og som da ikke kunne unntas etter § 14, kan dermed bli unntaksberettiget.

Unntaket for organinterne dokumenter i praksis

Unntaket for organinterne dokumenter er allerede i dag et unntak som i praksis brukes til å unnta en stor del av saksbehandlingen. Presseorganisasjonenes erfaring er at den konkrete vurderingen som forutsettes i § 11 (plikten til å utøve merinnsyn) ofte ikke blir gjort. Unntakshjemler brukes fordi de finnes, ikke fordi det er et reelt behov for å unnta.

Fordi det er frivillig å journalføre organinterne dokumenter og det er begrenset mulighet til å overprøve merinnsynsvurderingen, er det vanskelig å kontrollere hva som egentlig unntas og grunnlaget for dette.

Erfaringer fra Sivilombudet

Problemene i praksis dokumenteres i flere klagesaker, for eksempel fra Sivilombudet:

I **sak 2025/2442** fra Sivilombudet argumenterte Statsforvalteren bla. med at de ikke kunne overprøve det frie skjønn: «merinnsynsvurderingen er underlagt fritt skjønn, der vi som statlig klageorgan skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret, slik det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd». Denne argumentasjonen ble tilbakevist av Sivilombudet, se avsnitt 14-18 der Sivilombudet konkluderer med at Statsforvalteren ikke hadde foretatt en reell to-instansbehandling som de er forpliktet til.

I **sak 2024/73** peker ombudet på forhold som er svært relevant for denne høringen, om hva som skal regnes som ett organ etter offentleglova, se avsnitt 34-39. I samme uttalelse slår Sivilombudet fast et viktig prinsipp i avsnitt 76: «Forvaltningen kan ikke velge å organisere eller innrette seg på en slik måte at den ikke klarer å overholde de rettslige rammene som er satt, i kommuneloven, offentleglova eller i andre lover.»

I **sak 2022/1299** fastlår ombudet at «Lovens utgangspunkt er at dokumenter som er sendt fra et departement til et annet er offentlige. Sondringen mellom når departementene opptrer som selvstendige organer og når de inngår som sekretariat for regjeringen som kollegium – slik at dokumenter kan unntas som organinterne – må gjøres konkret for hvert dokument.»

Vi mener det både er en risiko for at forvaltningen vil se på alt samarbeid som et §14-samarbeid og dermed unntar all korrespondanse som organintern, og det det blir vanskelig å få dette overprøvd. Praksis fra Sivilombudet bekrefter at det allerede i dag er en problematisk praksis knyttet til § 14 og unntaket for interne dokumenter.

Behov for bedre kontrollmekanismer

Det er grunn til å tro at dette problemet blir enda større med et utvidet rom til oppgavefelleskap, og at samfunnet ender opp med å få enda mindre innsyn i intern saksbehandling enn det vi har i dag. Dette gjør at det er ekstra behov for bedre kontrollmekanismer for å sikre innsyn.

Departementet peker selv på at regulerte samarbeidsmodeller skal ivareta «sentrale hensyn som folkevalgt styring, åpenhet og krav til saksbehandling» (s. 39). Vi minner også om formålet i offentleglova § 1 og Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter». Åpenheten må da sikres i regelverket, ikke bare forutsettes.

Arkiv og journalføring (høringsnotatet punkt 4.9.4)

Når flere kommuner samarbeider om oppgaver er det en betydelig risiko for at ansvaret for dokumentasjon faller mellom partene. Det er derfor helt avgjørende at departementet understreker deltagerens ansvar for å sørge for at de pliktene kommunene er pålagt etter arkivlova blir fulgt opp ved oppgavefellesskapets utføring av oppgavene, se arkivlova § 7. Vi mener det bør være et krav at dette skal fremgå av samarbeidsavtalen og at system for arkivering og journalføring må være på plass før samarbeidet starter. Vi mener også det bør være plikt til å journalføre interne dokumenter som oppstår og utveksles i et oppgavefellesskap. Dette må innføres i form av et tillegg i arkivforskriften § 14.

Presseorganisasjonenes forslag

Vi ber departementet om følgende:

1. Behovet for innsyn ved interkommunalt samarbeid bør tydeliggjøres i proposisjonen.
2. Klargjøre i proposisjonen at offentleglova § 16 gjelder fullt ut i oppgavefellesskap, også tredje ledd for enheter med selvstendig avgjørelsesmyndighet, og at dokumenter mellom oppgavefellesskapet og deltakerkommunene ikke er organinterne.
3. Understreke i proposisjonen at det skal gjøres en reell og konkret merinnsynsvurdering etter § 11 før dokumenter unntas etter §§ 14 og 15.
4. Innføre en plikt til å journalføre dokumenter som oppstår i et oppgavefellesskap. Dette kan tas inn i form av et tillegg i arkivforskriften § 14 (2): «Desse organinterne dokumenta skal likevel alltid journalførast, nytt punkt d: dokument som utveksles gjennom et kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven § 19-1.
5. Følge opp med veiledning til kommunene om innsyn i interkommunale samarbeid.

Avslutning

Uavhengig av hvordan kommuner og fylkeskommuner organiserer sine tjenester er det avgjørende for presseorganisasjonene at det er mulig å følge med på kommunale og fylkeskommunale tjenester. Når oppgaver flyttes bort fra den enkelte kommune og inn i et fellesskap risikerer vi at aktivitet vi tidligere har kunnet følge med på, unntas innsyn utelukkende på grunn av måten det er organisert på. Det er ikke bare en uheldig bieffekt, men det svekker demokratiet og medienes mulighet til å ivareta sitt kontrollansvar, og det er i strid med offentleglova. Derfor må det innføres kontrollmekanismer som sikrer mest mulig innsyn, også på tvers av samarbeid.

Med vennlig hilsen

Solveig Husøy
ass. generalsekretær
Norsk Redaktørforening

Ina Lindahl Nyrud
advokat
Norsk Journalistlag

Kristine Foss
jurist
Norsk Presseforbund