

Også uformelle samtaler kan være "møte"

Også uformelle samtaler om samhandlingen mellom politikere og administrasjon vil kunne omfattes av kommunelovens møteregler, skriver jussprofessor Jan Fridthjof Bernt.

Kommunal Rapport 20.02.2017

SPØRSMÅL: I en kommune var det store samarbeidsproblemer mellom ordføreren og rådmannen. Ordføreren satte frem mistillitsforslag mot rådmannen i formannskapet, men fikk ikke flertall for dette. Hun ble deretter sykmeldt og i hennes sykefravær møttes varaordfører, gruppelederne og rådmannens ledergruppe uformelt flere ganger for å drøfte situasjonen.

Denne såkalte «samarbeidsgruppen» ble enige om å starte en prosess for å bedre samarbeidsforholdene i kommunen. Blant annet ble de enige om at gruppelederne skulle møtes ukentlig, og at rådmannens ledergruppe skulle delta på hvert tredje møte. "Samarbeidsgruppen" ble også enige om at det skulle holdes folkevalgtopplæring og seminar for politisk/administrativ ledelse med bistand fra ekstern prosessveileder.

Videre nedsatte den en arbeidsgruppe – bestående av to kommunalsjefer og to politikere. Arbeidsgruppen inngikk avtale med ekstern konsulent, som i ettertid ble godkjent av formannskapet.

Møtene i samarbeidsgruppen ble holdt uten noen form for formell innkalling eller sakliste, de var lukket, og det ble ikke ført noen form for møtebok.

Da ordfører kom tilbake, tiltrådte hun samarbeidsgruppen, og reiste spørsmålet om disse møtene går inn under reglene om møter i folkevalgte organer i Kommuneloven. Spørsmålet ble lagt frem for formannskap og kommunestyret. I saksframlegget skrev rådmannen følgende om møtevirksomheten:

«Treffpunktene var av uformell karakter, uten innkalling og møtegodtgjørelse. Hensikten med initiativene har vært å forbedre samhandlingen og forutsetningene for at krevende og pågående saker kunne finne sin løsning i riktige fora. Deltakerne har vært bevisste på at det er samarbeidsrelasjonene og intern samhandling som er til diskusjon – ikke behandling eller diskusjon av saker».

Er dette riktig forståelse av Kommunelovens regler om møter?

Bernt svarer

Her er vi inne i en vanskelig gråsoner. Kommuneloven har ingen bestemmelser om slike uformelle møter, og spørsmålet er da om lovens regler – om møteinnkalling, åpne møter, dokumentinnsyn og møtebok likevel gjelder her.

Her er det ganske klart at ikke enhver sammenkomst av folkevalgte skal anses som et «møte» i Kommunelovens forstand. Partienes gruppemøter faller klart nok utenfor denne rammen, og det samme vil kunne gjelde for helt uformelle samtaler mellom folkevalgte, og også for rene politiske forhandlingsmøter der to eller flere partier blir enige f.eks. om fordelingene av verv eller om en felles tilnærming til et omstridt politisk spørsmål.

Særlig når det gjelder det siste, vil imidlertid grensen mot «møte» kunne være flytende. Det vil ikke være lovlig å flytte beslutningsprosesser og saksbehandling ut

av de folkevalgte organene og over i slike «skyggeorganer, der saksbehandling og politiske valg mer eller mindre fullføres, for så å bli presentert til ren sandpåstrøing i det ansvarlige folkevalgte organ i kommunen.

Sivilombudsmannen har hatt flere saker om slike arrangementer, og lagt til grunn at selv om dette ikke skjer i ett av de formelt valgte folkevalgte organene, gjelder Kommunelovens regler om «møter» der det som skjer her, må anses som ledd i kommunens saksbehandling.

Hvis tema for slike samlinger er forhold som knytter seg til saker som skal behandles formelt av kommunale organer, må det anses som et ledd i den kommunale saksbehandling, og går inn under Kommunelovens regler.

Også mer uformelle samtaler og diskusjoner vil kunne omfattes av dette. Det som sies her vil normalt inngå som premisser, forutsetninger for eller styringssignaler til administrasjonens videre arbeid med saksområdet. Også rent organisatoriske spørsmål, som saksgang og samhandling mellom folkevalgte og administrasjon, vil kunne gå inn under dette.

I tvilstilfeller vil det kunne være avgjørende hvordan møtet kommer i stand og organiseres. **Hvis initiativ og innkalling til møte skjer fra ordfører, må dette normalt ses som et møte til kommunal saksbehandling. Hvis rådmannen eller andre i administrasjonen deltar i møtet og bidrar med det praktiske opplegget, må møtet klart ses som et ledd i den kommunale saksbehandling.**

Når en slik samling må ses som et «møte» i Kommunelovens forstand, gjelder de generelle reglene om krav til innkalling – som skal være offentlig, dokumentoffentlighet for alle dokumenter som formidles til de folkevalgte i tilknytning til møtet, og en møtebok der det fremgår hvem som deltok, hva man diskuterte og hva man eventuelt fattet vedtak om eller avta uttalelse om.

Møtene er vil også i utgangspunktet være åpne på linje med andre møter i folkevalgte organer, men her må vi bruke unntaksregelen for komiteer tilsvarende; det må kunne bestemmes ved oppnevningen av en slik gruppe at møtene i denne som alminnelig regel skal være lukket.

Her vil vi helt sikkert få mange fler eksempel på ulike arrangementer som bevisst eller ubevisst beveger seg i gråsoner. Men hovedprinsippet må være klart: Det kan ikke være rom for etablering av en type parallell- eller frynseorganer der deler av den politiske beslutningsprosess skjer som rent private samtaler. **Offentlig forvaltning og kommunaldemokrati krever ryddighet og åpenhet omkring slike prosesser. Verken folkevalgte eller administrasjon kan unndra seg dette ved slike særlige arrangementer.**