

# Manglende møteoffentlighet i Hobøl kommune

30.1.2015 (2014/3082)

**Ombudsmannen er kommet til at arbeidsmøtet som kommunen avholdt i forbindelse med en ny kommunereform var et møte i kommunelovens forstand. Møtet skulle ha vært annonsert på forhånd og åpent for allmennheten.**

## Uttalelse

Kommunen avholdt 29. oktober 2014 et møte i en arbeidsgruppe uten at møtet var annonsert på forhånd eller åpent for allmennheten. Arbeidsgruppen bestod av seks av syv personer fra formannskapet, i tillegg til to representanter fra utdanningsforbundet, en representant fra fagforbundet og rådmannen. Temaet for møtet var utredning av kommunereform.

## Klagen til ombudsmannen og undersøkelsene herfra

Sigurd Øfsti klaget på vegne av Smaalenenes avis til ombudsmannen over manglende møteoffentlighet i forbindelse arbeidsgruppens møte. I klagen fremholdt Sigurd Øfsti at lukkingen av møtet var i strid med kommuneloven §§ 31 og 32. Klageren opplyste at møtet gjaldt fremdriften av kommunereformen, og at arbeidsgruppen bestod av nesten hele formannskapet supplert med noen tillitsvalgte.

Arbeidsgruppens mandat ble i referatet fra møtet definert slik:

«Arbeidsgruppa skal sørge for å få utredet Hobøl kommune sin bærekraft og robusthet som en totalitet, noe som både innebærer at Hobøl kommune kan bestå som egen kommune etter 01.01.20, og at den eventuelt kan slå seg sammen og på den måten bli en del av en ny kommune fra det samme tidspunkt.

Her skal følgende områder drøftes

- a) Kommunen som tjenesteyter
- b) Kommunens myndighetsutøvelse
- c) Kommunen som samfunnsutvikler
- d) Kommunen som demokratisk arena

Spørsmål knyttet til hvordan vi best løser våre velferdsoppgaver i framtida samt utvikling av våre tre tettsteder må vektlegges spesielt.

Det forutsettes at prosessen tilrettelegger for bred medvirkning for innbyggere, forenings- og næringsliv.»

Klageren tok opp den manglende annonseringen og lukkingen av møtet med ordfører, og fikk opplyst blant annet at kommunen ikke åpner interne arbeidsmøter for offentligheten, og at dette ikke var et formannskapsmøte. Ordføreren opplyste i følge klageren også at informasjon fra møtene ville bli lagt ut i ettertid. I et leserinnlegg i Smaalenenes avis 1. november 2014, som var vedlagt klagen, uttalte ordføreren følgende om møtet:

«Dette er en intern arbeidsgruppe som ikke er å anse som et offentlig møteorgan. Derfor er ikke disse møtene offentlige. Denne arbeidsgruppa er nedsatt av kommunestyret og skal forberede og gjennomføre det praktiske arbeidet rundt kommunereformen i Hobøl. Det skal ikke foretas valg og beslutninger i denne gruppa.»

Ombudsmannen ba kommunen blant annet om å redegjøre for årsaken til at det aktuelle møtet ikke ble ansett som et møte i folkevalgt organ etter kommuneloven § 31. Kommunen ble også bedt om å redegjøre for det rettslige grunnlaget for at møtet ikke var åpent for publikum, og at saksliste og innkalling ikke ble gjort kjent for allmennheten, jf. kommuneloven § 32. I denne forbindelse ble det vist til uttalelse 2013/2672 herfra. Videre ble kommunen bedt om å opplyse om hvem som deltok på møtet, herunder om hele formannskapet og øvrige folkevalgte var invitert til å delta og hva som ble drøftet.

Kommunen svarte at den ikke anså møtet for å være omfattet av kommuneloven ettersom ikke alle «sammenkomster mellom politikere og/eller administrasjonen faller inn under § 31 i kommuneloven». Kommunen skriver videre at:

«Sammenkomsten i arbeidsgruppen var ment som et møte der representanter utpekt av kommunestyret, rådmann og tillitsvalgte skulle drøfte *hvordan* man praktisk skulle arbeide med kommunereformen. Både forberedelse og gjennomføring av en kommunereform skulle bli drøftet.»

Kommunen bekreftet at de som deltok på møtet var formannskapet bortsett fra en person (6 av 7), to representanter fra utdanningsforbundet, en representant fra fagforbundet og rådmannen. Hobøl kommune opplyste videre at det skulle opprettes en egen nettside hvor det i fremtiden vil bli «gitt løpende informasjon om prosessarbeidet og reformen spesielt».

## Ombudsmannens syn på saken

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at «(f)olkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter.» Møtene skal etter kommuneloven § 31 nr. 1 som hovedregel holdes for åpne dører og «skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte», jf. kommuneloven § 32 nr. 3.

I Prop. 152 L (2009–2010) «Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit)» skrev Kommunal- og regionaldepartementet følgende om hva som er å anse som møter i folkevalgte organ:

«til dømes mellombelse utgreiingsorgan og ulike ad hoc-utval som er sette saman av medlemmer frå både administrasjonen og eit folkevalt organ, også kan utgjere eit folkevalt organ. Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har. Det er likevel klart at ein ikkje

kan sjå bort frå møteregeleane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit «formøte», eit «felles gruppemøte» for alle partia som deltek, eit «seminar», eit «orienteringsmøte» eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte.»

Bernt og Overå utdyper dette i «Kommuneloven med kommentarer» (5. utgave 2011) på side 259, hvor de skriver:

«Som en tommelfingerregel kan vi kanskje legge til grunn at samlinger der folkevalgte utgjør hovedtyngden av deltakerne og tilsatte i kommunens administrasjon medvirker eller er til stede i tjenstlig sammenheng, må anses som et «folkevalgt organ» i denne forstand, i praksis som et adhocutvalg eller komité».

Det avgjørende for om noe er å anse som «møte folkevalgt organ», er altså ikke om møtet gjennomføres i en av kommunens formelle organer. Ombudsmannen har i en rekke tidligere saker uttalt seg om hvilke møter som faller inn under kommuneloven § 30 nr. 1.

I sak 2010/2939 uttalte ombudsmannen følgende om hensikten bak bestemmelsene om møteoffentlighet i folkevalgte organer og hva som skal til for at et møte er å anse som et møte i lovens forstand:

«En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.»

I sak 2013/2672 mente Nes kommune at kommuneloven ikke kom til anvendelse før saksbehandlingen i folkevalgte organ begynner. Saken gjaldt budsjettseminarer for blant annet de folkevalgte, som ble avholdt før kommunen hadde påbegynt sin budsjettforberedelse. Kommunen anførte i denne saken at det måtte skilles mellom den administrative saksbehandlingsfasen og vedtaksfasen, og at kommuneloven ikke omfattet seminarer der folkevalgte kunne komme med uforpliktende signaler og ønsker til administrasjonen. Ombudsmannen kom i denne saken til at det aktuelle møtet var å anse som et møte i folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1, selv om møtene saken gjaldt var avholdt i de innledende fasene av budsjettprosessen.

Spørsmålet i denne saken er om «sammenkomsten», slik Hobøl kommune benevner møtet, var et ledd i den politiske delen av beslutningsprosessen i arbeidet om en ny kommunereform. I denne vurderingen er det flere momenter som er avgjørende, blant annet om det var invitert et representativt utvalg av de folkevalgte, hva hensikten med møtet var og om de tilstedeværende hadde en reell mulighet til å påvirke den videre beslutningsprosessen.

På møtet 29. oktober 2014 utgjorde de folkevalgte hovedtyngden av deltakerne – nesten hele formannskapet var invitert og tilstede, i tillegg til representanter fra fagforeninger og rådmannen. Et representativt utvalg av de folkevalgte var altså tilstede, og bredden i sammensettingen tilsier at de tilstedeværende også ville ha en reell mulighet til å påvirke den videre beslutningsprosessen.

Hensikten med møtet var utredning av kommunereformen, herunder kommunens «bærekraft og robusthet som en totalitet» og hvorvidt kommunen på sikt kan bestå som før eller må slås sammen og bli del av en ny kommune fra 2020. Utvalget som møttes 29. oktober 2014 skulle ifølge mandatet vurdere kommunen som tjenesteyter, samfunnsutvikler, demokratisk arena, kommunens myndighetsutøvelse og hvordan kommunen skulle løse velferdsoppgaver i framtida og utvikle kommunens tre tettsteder, jf. referatet fra møtet. Temaet for møtet var utvilsomt av stor allmenn interesse og i kjernen av det kommunens folkevalgte arbeider med. De folkevalgtes synspunkter og innspill i slike saker har interesse for offentligheten, og de vil kunne få betydning for den videre politiske behandlingen av kommunereformen. Dette gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 om åpenhet gjør seg sterkt gjeldende.

Ombudsmannen har derfor kommet til at det aktuelle møtet var å anse som et møte i folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1 og skulle vært åpent, jf. lovens § 31. nr. 1 og kunngjort, jf. § 32 nr. 3.

## Oppsummering

Arbeidsmøtet om ny kommunereform i Hobøl kommune avholdt 29. oktober 2014, der nesten hele formannskapet deltok sammen med representanter for fagforeninger og rådmannen, var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 30 nr. 1. Slike møter skal som hovedregel, holdes for åpne dører og annonseres på forhånd, og Hobøl kommune fulgte ikke reglene for åpning og annonsering i kommuneloven §§ 31 nr. 1 og 32 nr. 3.

Det er etter dette grunnlag for å kritisere kommunens forståelse av kommunelovens regler om møteoffentlighet, og for at det aktuelle møtet ikke ble kunngjort. Kommunen bes merke seg dette ved saksforberedelsen av fremtidige møter i folkevalgte organer.

30.1.2015 (2014/3082)