

Møtebegrepet i kommuneloven

7.11.2018 (2018/3410)

Saken gjelder spørsmålet om Fitjar kommunes seminar i den innledende fasen av arbeidet med økonomiplanen for 2019-2022 var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommunelovens bestemmelser. Kommunen mente at seminaret ikke var omfattet av møtebegrepet, blant annet fordi de folkevalgte utgjorde et mindretall av deltakerne, seminaret ble avholdt tidlig i prosessen med økonomiplanarbeidet og at det ikke forelå noe budsjettforslag på seminartidspunktet.

Ombudsmannen er kommet til at seminarets innhold, de folkevalgtes deltakelse og påvirkningsmulighet i det videre arbeidet med økonomiplanen og den store offentlige interessen knyttet til hvordan kommunen disponerer sine midler, tilsier at seminaret var et møte i et folkevalgt organ. Arbeidsseminaret skulle derfor i utgangspunktet vært åpent for allmennheten.

Sakens bakgrunn

Fitjar kommune avholdt 5. september 2018 et heldagsmøte om økonomiplanen for 2019-2022. Den første delen av møtet var organisert som et ordinært formannskapsmøte, der rådmann, etatssjefer og enkelte enhetsledere holdt innledningsforedrag fra de ulike sektorene. Møtet var åpent for allmennheten, og det ble ført møtebok.

Den andre delen av møtet var organisert som et arbeidsseminar. På seminaret deltok åtte folkevalgte, elleve personer fra administrativ ledelse og tre hovedtillitsvalgte. Politikerne, administrasjonen og hovedtillitsvalgte deltok i gruppearbeid og hadde lik talerett. Gruppene var sammensatt av fem-seks deltakere med jevn fordeling av politikere, administrasjonsansatte og tillitsvalgte. Møtet var lukket for allmennheten. Det ble ført et referat fra arbeidsseminaret, som ble lagt frem som saksfremlegg til behandling i formannskapsmøtet 26. september 2018.

Avisen Sunnhordland ønsket å dekke møtet 5. september 2018. I en e-post til Fitjar kommune skrev journalist A at også den andre delen av møtet måtte være åpent for allmennheten, fordi arbeidsseminaret var omfattet av møtebegrepet i kommuneloven § 31 nr. 1.

Kommunen svarte at de ikke anså den andre delen av møtet som et møte i et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 31 nr. 1. Kommunen begrunnet sitt standpunkt med at denne delen av møtet ville ha en uformell struktur. Folkevalgte og representanter fra administrasjonen skulle møtes på likefot, og de administrativt ansatte og tillitsvalgte ville utgjøre flertallet av deltakerne. Det skulle ikke foreligge et saksdokument for behandling, og det skulle ikke fattes vedtak. Kommunen skrev også at de folkevalgte ikke var samlet som en gruppe under seminaret, men at de var fordelt på fire grupper som arbeidet individuelt i ulike rom.

Redaktør B klaget hit 13. september 2018. Han viste blant annet til at behandling av en kommunes budsjett er av stor offentlig interesse, og at kommunens fremgangsmåte bryter med viktige demokratiske prinsipper.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I brev 19. september 2018 ba vi kommunen om å redegjøre for det rettslige grunnlaget for at arbeidsseminaret ikke var omfattet av møtebegrepet i kommuneloven § 31 nr. 1, om arbeidsseminaret var ledd i behandling av en forvaltningssak, og om det under seminaret ble gjennomført drøftinger av betydning for senere budsjettforslag eller innstillinger. Vi ba opplyst om hvem som deltok på seminaret og hva som ble diskutert. Vi spurte også om lukking av denne typen møter er vanlig praksis i kommunen.

I svarbrev 4. oktober 2018 opplyste kommunen at de tidligere ikke har gjennomført tilsvarende budsjettseminar med de folkevalgte, men at administrasjonen har gjort det forberedende budsjettarbeidet. De folkevalgte har deretter mottatt et ferdig forslag til budsjett. Kommunen skrev at de har betydelige økonomiske utfordringer, og at et arbeidsseminar der folkevalgte og administrasjonens ledere deltok ville være hensiktsmessig i den innledende fasen av økonomiplanarbeidet. På møtetidspunktet forelå det derfor ikke noe forslag til budsjett.

Kommunen skrev at i den første delen av møtet – som var åpent for allmennheten – var formannskapet samlet som én gruppe. Enhetslederne i administrasjonen fikk bare ordet for å orientere om budsjettarbeidet og utfordringene i sine enheter.

Kommunen opplyste at formålet med møtets andre del – som var lukket for allmennheten – var å etablere en felles forståelse for de utfordringene kommunen står overfor og å få innspill til videre vurdering og utredning av arbeidet med økonomiplanen. Effektive tiltak som ble foreslått, skulle behandles på nytt senere som forslag til tiltak i rådmannens budsjettforslag.

Kommunen viste til at temaet for det lukkede arbeidsseminaret var å identifisere omstillingsområder og muligheter for driftsreduksjoner og inntektsøkninger i kommunen, og at dette faller inn under formannskapets ansvar. De folkevalgte på arbeidsseminaret var ikke samlet som én gruppe, men fordelt på fire små grupper sammen med lederne i administrasjonen og hovedtillitsvalgte. De folkevalgte var i mindretall, både totalt sett og i hver

gruppe. Gruppene arbeidet i hvert sitt rom, og drøftet ulike tiltak og virkemidler som skulle vurderes i det videre budsjettarbeidet. Alle deltakerne var samlet i plenum i to korte perioder, der gruppenes forslag ble presentert. Arbeidsseminaret hadde en uformell organisering og arbeidsform, det forelå ikke noe forslag til vedtak, og det ble ikke fattet vedtak.

På den bakgrunn mente kommunen at arbeidsseminaret ikke var omfattet av møtebegrepet i kommuneloven § 31 nr. 1, selv om de erkjente at det var et grensetilfelle.

Ombudsmannens syn på saken

Kommuneloven kapittel 6 inneholder saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at «[f]olkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter», og § 31 nr. 1 bestemmer at «[e]nhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer».

Spørsmålet i saken er om arbeidsseminaret som Fitjar kommune arrangerte etter det åpne formannskapsmøtet 5. september 2018, var et møte i et folkevalgt organ som skulle vært åpent for allmennheten, jf. kommuneloven § 31 nr. 1.

Møteoffentlighetsreglene skal sikre allmennheten adgang og mulighet til å øve innflytelse over de kommunale beslutninger som treffes, og tjene informasjons- og kontrollhensyn.

Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. Det vises eksempelvis til ombudsmannens uttalelser 7. mai 2015 (SOM-2015-91), 30. januar 2015 (SOM-2014-3082), 25. april 2014 (SOM 2013-2672) og 8. april 2011 (SOM-2010-2939), og uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2007 side 64 (SOMB-2007-16).

En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i kommunelovens 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 organet etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Det er uten betydning om saksbehandlingen skjer i ordinære møter, eller i diskusjoner i for eksempel formøter, gruppemøter der alle partiene deltar, seminarer, orienteringsmøter eller lignende. Det er ikke avgjørende om det formelle vedtaket deretter fattes i et ordinært, åpent møte, eller om saksbehandlingen skjer på et tidlig stadium i en lang arbeidsprosess.

Videre er det relevant for vurderingen om møtet kan være av interesse for allmennheten og borgerne som de folkevalgte representerer. Det skal legges vekt på om det er invitert et representativt utvalg av de folkevalgte, og om de tilstedeværende har en reell mulighet til å påvirke den videre saksbehandlingen.

Kommunal- og regionaldepartementet har sluttet seg til denne forståelsen av møtebegrepet i Prop. 152 L (2009-2010) på side 44, hvor følgende fremgår:

«Det vil også vere eit 'møte', sjølv om det ikkje ligg føre ei formell innkalling, saksliste eller at representantar for administrasjonen og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til

stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame.»

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, var formålet med arbeidsseminaret i Fitjar kommune å identifisere omstillingsområder i kommunen. Deltakerne skulle identifisere konkrete driftsreduksjoner og inntektsøkninger for økonomiplanen i lys av kommunens krevende økonomiske situasjon.

Arbeid med økonomiplanen og vurderinger av hvordan kommunen skal disponere sine ressurser er utvilsomt en viktig oppgave for kommunen, og også av stor allmenn interesse. Det følger av både kommuneloven § 8 nr. 3 og av reglementet for formannskapet i Fitjar kommune § 2 at formannskapet skal lede og samordne arbeidet med økonomiplanen. Temaet for arbeidsseminaret var således i kjernen av det kommunens folkevalgte skal arbeide med, selv om seminaret fant sted på et tidlig stadium i prosessen og før administrasjonen hadde fremlagt et forslag til økonomiplan. Videre fremgår det av kommunens svar hit at det var en forutsetning for seminaret at deltakernes innspill og foreslåtte tiltak kunne bli styrende for administrasjonens videre arbeid med økonomiplanen. Ombudsmannen legger derfor til grunn at de folkevalgte hadde en reell mulighet for å påvirke administrasjonens videre arbeid med økonomiplanen. Dessuten kan de folkevalgtes synspunkter og innspill i slike saker ha stor interesse for allmennheten, selv om påvirkningsmulighetene skulle være begrenset. Dette gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg sterkt gjeldende.

I svarbrevet hit viste kommunen til at de folkevalgte var i mindretall på arbeidsseminaret, og at dette indikerte at seminaret falt utenfor møtebegrepet. Det fremgår av reglementet for formannskapet i Fitjar kommune § 1 at formannskapet normalt består av fem medlemmer, jf. også kommuneloven § 8 nr. 1. Av referatet fra gruppearbeidet fremgår det at åtte deltakere fra politisk ledelse var tilstede. Ombudsmannen legger til grunn at alle formannskapets medlemmer deltok på seminaret i tillegg til tre andre folkevalgte. Disse forholdene taler for at det lukkede arbeidsseminaret var et møte i et folkevalgt organ i kommunelovens forstand. I lys av at hele formannskapet deltok hele dagen, har det mindre betydning i vurderingen av møtebegrepet at de folkevalgte utgjorde mindretallet av deltakerne.

Kommunen har vist til at arbeidsseminaret hadde en uformell arbeidsform, og at de folkevalgte ikke var samlet som én gruppe, men deltok i gruppearbeid sammen med administrasjonen. Som det fremgår over, er det seminarets formål og innhold som er avgjørende for om det skal følge møtereguleringen i kommuneloven kapittel 6. Arbeidsformen fratar ikke seminaret karakteren av å være et møte i et folkevalgt organ, se til sammenligning ombudsmannens uttalelse 25. april 2014 (SOM-2013-2672).

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at seminarets innhold, de folkevalgtes deltakelse og påvirkningsmulighet i det videre arbeidet med økonomiplanen og den store offentlige interessen knyttet til hvordan kommunen disponerer sine midler, tilsier at seminaret var et møte i et folkevalgt organ. Arbeidsseminaret skulle derfor i utgangspunktet vært åpent for allmennheten.

Ombudsmannen ber Fitjar kommune merke seg dette for fremtiden.

7.11.2018 (2018/3410)