

# Møteoffentlighet i Arendal kommune

13.6.2016 (2015/3273)

Kommunen har uriktig lagt til grunn at møtet mellom ordfører og gruppelederne om mulige løsninger på kommunens økonomiske problemer ikke var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommunelovens bestemmelser. Møtet skulle derfor som hovedregel vært åpent for offentligheten, og det skulle ha vært ført møtebok. Dersom møtet skulle ha vært lukket for offentligheten, måtte det ha skjedd etter reglene i kommuneloven. I så tilfelle skulle det ha blitt truffet en formell beslutning om å lukke dørene for allmennheten. Hjemmelen for lukkingen skulle også ha blitt ført i møteboken.

Kommunen bes merke seg ombudsmannens kritikk og innrette sine rutiner slik at reglene om møteoffentlighet blir fulgt.

## Uttalelse

### Sakens bakgrunn og undersøkelsene herfra

En redaktør i Nye Arendals Tidende AS klaget 23. november 2015 til ombudsmannen over manglende møteoffentlighet i Arendal kommune i forbindelse med at ordføreren hadde innkalt varaordfører og gruppelederne i bystyret til et møte 9. april 2015. Av formannskapetets møteprotokoll fremgår det at ordføreren i møtet ville legge frem en foreløpig skisse til løsning av de økonomiske utfordringene kommunen sto overfor. Redaktøren bragte saken inn for Fylkesmannen i Aust-Agder, som gjennomførte enkelte undersøkelser, men deretter valgte å avstå fra å utføre lovlighetskontroll.

I klagen skrev redaktøren blant annet at møtet var i det offentliges interesse, og at et møte mellom bystyrets gruppeledere, ordfører og varaordfører må betegnes som et møte i et politisk organ. Et slikt møte ville etter klagers syn legge viktige føringer for den videre politiske

prosessen. Klager skrev også at kommunens begrunnelse om at det var lettere å diskutere uten mediene til stede var særlig urovekkende.

Etter gjennomgang av sakens dokumenter valgte ombudsmannen å undersøke saken med Arendal kommune. Kommunen ble bedt om å redegjøre nærmere for sin vurdering av at møtet 9. april 2015 ikke var et møte i folkevalgt organ.

Det ble også bedt om svar på følgende spørsmål:

1. Hva var hensikten med møtet?
2. Kommunen har vist til at det ikke treffes avgjørelser i slike møter. Er det avgjørende?
3. Deltok et representativt utvalg av de folkevalgte?
4. Var møtet en del av den forberedende saksbehandlingen av behandlingen av løsningsforslag knyttet til de økonomiske utfordringene i kommunen?
5. Inneholdt møtet orientering til de folkevalgte om spørsmål de senere skulle ta stilling til?
6. Ble det tatt opp temaer av interesse for offentligheten og borgerne som de folkevalgte representerer?

Kommunen har inngitt merknader til undersøkelsen. Til spørsmålet om hensikten bak møtet har kommunen vist til protokollen til formannskapsmøtet samme dag, der det fremgår at ordfører hadde innkalt gruppelederne i bystyret til et møte, der ordføreren ville legge frem en «foreløpig skisse til løsning av de økonomiske utfordringene kommunen nå står overfor». Kommunen skriver videre at det ikke foreligger protokoll fra møtet. «Hensikten med møtet var en bekymring fra den politiske ledelsen knyttet til at kommunens økonomiske situasjon var presset. På dette tidspunkt var det en felles bekymring for at kommunen kunne komme på Robek-listen. Det var derfor god grunn for ordføreren til å ta initiativ for å «tenke høyt» sammen med andre politiske ledere.» Kommunens tidligere uttalelse om at det ikke ble fattet vedtak under møtet ble gitt på bakgrunn av at det i så tilfelle ville vært klart at møtet da som hovedregel skulle vært åpent.

Kommunen har ikke gitt direkte tilbakemelding på om et representativt utvalg av de folkevalgte deltok, men har vist til at de politiske partiers gruppeledere var innkalt. Møtet var for å «tenke høyt», og det ble ikke gjort noen forberedende saksbehandling. Kommunen kan ikke gi et presist svar på om møtet inneholdt orienteringer til de folkevalgte om spørsmål de senere skulle ta stilling til, blant annet fordi daværende ordfører ikke lenger er politisk aktiv. Det kan likevel ikke utelukkes at det ble tatt opp spørsmål som de folkevalgte senere måtte ta stilling til.

Budsjettforslaget fremlegges imidlertid av rådmannen, og er for så vidt uavhengig av uformelle politiske innspill som ikke er forankret i formannskap eller bystyret. Kommunen uttaler også at det ikke kan utelukkes at offentligheten ville hatt interesse av møtet. Det ble i den sammenheng vist til at det i møter i folkevalgte organer ellers varierer hvor mye interesse sakene skaper.

Kommunen opplyste videre at det på bakgrunn av ombudsmannens undersøkelse er behov for mer konkrete vurderinger av om et møte er i et folkevalgt organ eller ikke. Når de gjelder møter som ligger utenfor den politiske organiseringen vil rådmannen ta opp dette med den politiske ledelse, slik at det ved tvil avklares om møtet skal være åpent eller ikke.

Klager har i merknader hit blant annet fremholdt at et krisemøte om kommunens økonomi blant kommunens mest sentrale politikere vil være forberedende saksbehandling, og at et slikt møte i en kommune som er truet av Robek-listen, utvilsomt er av interesse for offentligheten. Klager skriver også at det nærmest er umulig for lokal presse å drive grundig og undersøkende journalistikk dersom kommune og fylkesmann ikke har god og grundig forståelse og respekt for reglene om møte- og dokumentoffentlighet.

## Ombudsmannens vurdering

Det rettslige utgangspunktet for møteoffentlighet er kommuneloven § 31:

### «§ 31. Møteoffentlighet

1. Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.
2. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.
3. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.
4. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.
5. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.»

Ombudsmannen har uttalt følgende om forståelsen av bestemmelsen i SOM-2013-2672:

«Det er ikke avgjørende for at noe er å anse som "møte i folkevalgt organ" at møtet gjennomføres i en av kommunens formelle organer. Jeg har uttalt meg om dette i en rekke saker og i Prop.152 L (2009-2010) Endringer i kommuneloven (møteoffentlegheit) støttet Kommunal- og regionaldepartementene mine tidligere uttalelser, blant annet ved å foreslå en presisering av kommuneloven § 30 nr. 1. Denne presiseringen innebar at «også sakshandsaming som skjer før vedtak blir gjorde i folkevalde organ, skal skje i møte». Departementet ga i proposisjonen uttrykk for at også møter som var satt sammen av medlemmer fra både administrasjon og de folkevalgte, kunne være å anse som møte i folkevalgt organ. Om hva som er å anse som møter i offentlig organ, skrev departementet blant annet:

«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 møtereglane 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.»

Spørsmålet om hva som utgjør «møter i offentlige organer», er også drøftet av Bernt i Norsk lovkommentar, elektronisk utgave note 610 og 611 til kommuneloven, der det blant annet står følgende:

«[man kan ikke] omgå lovens regler om møter ganske enkelt ved å flytte realitetsdebatten i saken til et «formøte», «felles gruppemøte» for alle deltakende partier, «seminar», «orienteringsmøte» eller lignende, for deretter å treffe det formelle vedtaket i et ordinært, åpent møte. [...]

Rent administrative utredningsutvalg, nedsatt av administrasjonen som ledd i dennes arbeid, samt andre interne administrative grupper [kan] holde sine møter for lukkede dører.»

Ombudsmannen har i flere saker uttalt seg om møteoffentlighet i kommunene. Fra SOM-2010-2939:

«[...] 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. 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 SOMB-2009-28 ble det uttalt at det ikke kunne være avgjørende for spørsmålet om en orientering var et møte i kommunelovens forstand «at det ikke ble truffet vedtak og at saken ikke var gjenstand for forhandlinger». I SOM-2010-2939 ble det konkludert med at «orienteringer for folkevalgte om forhold som ligger under dets arbeidsområde, og som de folkevalgte senere skal ta stilling til, [må anses] som saksbehandling». Det var også relevant om møtet «kunne være av interesse for offentligheten og borgerne som de folkevalgte representerer».

Det er også relevant om møtet er en del av den politiske beslutningsprosessen, jf. nevnte uttalelse SOM-2013-2672:

«[...] 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 budsjettprosessen.

Hele formannskapet, alle partiers gruppeledere og hovedutvalgslederne var etter det opplyste innkalt til møtet [...]. Det synes etter dette uomtvistet at en representativ del av de folkevalgte var invitert til å delta på seminarene.»

Uttalelsene er fulgt opp i nyere uttalelser, blant annet i SOM-2014-3082 og SOM-2015-91, der møter hvor formannskapet deltok ble ansett som et møte i folkevalgt organ i bestemmelsens forstand.

Kommunen skriver blant annet dette i brev 1. oktober 2015 til Fylkesmannen i Aust-Agder:

«Når det gjelder kontakt mellom rådmann/rådmannens ledergruppe og den politiske ledelse, spesielt ordfører og varaordfører, skjer dette i både planlagte møter og mer tilfeldige/uformelle sammenhenger når det er behov for å avklare, informere eller oppdatere. Dette er en arbeidsform som er både nødvendig og påkrevet, og det er selvsagt ikke grunnlag for å reise tvil om et slikt behov. Disse møtene faller klart utenfor kommunelovens bestemmelser om møter i folkevalgte organer.

I særlige tilfeller ønsker ordfører at bystyrets gruppeledere deltar på møter med rådmannen. Dette medfører ikke at møtet av den grunn blir et folkevalgt organ. Det treffes ingen avgjørelser i slike møter, jfr. kl. § 30.

I den grad et folkevalgt organ vil lukke møtet, må hjemmelen for lukking fremgå av protokollen. jfr. § 30. nr.4. Den vanligste årsaken til lukking er taushetsplikt, jfr. § 31, nr. 5.»

Etter ombudsmannens syn er det flere momenter i saken som med styrke taler for at møtet 9. april 2015 må anses som et møte i et folkevalgt organ.

For det første var temaet for møtet mulige løsninger på kommunens økonomiske problemer, og løsningsforslag for å hindre at kommunen ble plassert på den såkalte Robek-listen. Kommunen har i sine merknader skrevet at møtedeltakerne skulle «tenke høyt» om spørsmålet. Kommunen har heller ikke kunnet gi entydige svar på om det ble tatt opp spørsmål i møtet som de folkevalgte senere skulle ta stilling til, selv om kommunen skriver at det ikke ble foretatt noen forberedende saksbehandling under møtet. Det er dermed uklart hva som ble gjort på møtet, men det synes klart at det i det minste ble diskutert mulige løsninger på kommunens økonomiske problemer. Dette kan vanskelig forstås på annen måte enn at de folkevalgte ble orientert om spørsmål som de senere skulle ta stilling til. Det er i denne forbindelse ikke avgjørende om det ble fattet vedtak under møtet.

For det andre deltok ordføreren og alle gruppelederne for de politiske partiene på møtet. Det var med andre ord sentrale deler av kommunens politiske ledere som var til stede.

Disse to momentene tilsier at møtet var egnet til å danne grunnlag for de videre forhandlingene om kommunens økonomi – de som var til stede hadde reell mulighet til å påvirke den videre prosessen.

For det tredje er det klart at offentligheten ville hatt interesse av å vite hvilke mulige løsninger som ble diskutert blant lokalpolitikere og mulighet til å påvirke senere vedtak gjennom offentlig debatt. Møtet gjaldt mulige løsninger på økonomiske vanskeligheter i en kommune som kunne bli rammet av den såkalte Robek-listen. Selv om det konkrete løsningsforslaget ikke er kjent, vil løsninger på økonomiske vanskeligheter i kommunene på generelt grunnlag være av interesse for offentligheten, og vil kunne påvirke innbyggerne i større eller mindre grad.

Etter ombudsmannens syn er det få momenter som trekker i retning av at møtet ikke skulle regnes som møte i folkevalgt organ.

Ombudsmannen har etter dette kommet frem til at møtet som ble avholdt i Arendal kommune 9. april 2015 om mulige løsninger på kommunens økonomiske problemer var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 30 nr. 1. Møtet skulle derfor som hovedregel vært holdt for åpne dører, og det skulle også vært ført møtebok.

Dersom møtet likevel ikke skulle vært åpent, måtte en slik avgjørelse fulgt reglene i kommuneloven. Det fremgår av kommuneloven § 30 nr. 4 første punktum at «[d]ersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå». Avgjørelsen om at et møte skal holdes for lukkede dører, er en selvstendig avgjørelse og skal derfor protokollføres etter reglene i kommuneloven § 30 nr. 4. Ombudsmannen har i en tidligere uttalelse SOM-2014-2082 uttalt følgende om viktigheten av at kommuner følger de prosessuelle reglene dersom møter i folkevalgte organer lukkes:

«Reglene som er gitt om føring av møteboken, er ment å sikre at spørsmålene om møteoffentlighet blir behandlet på en forsvarlig måte ved å bidra til en regelorientert saksbehandling. Dette kan også være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll, jf. Ot.prp.nr.17 (2008-2009) s. 33. Av hensyn til demokratiet, åpenheten og tilliten til de folkevalgte organenes avgjørelser er det svært viktig at kommunen overholder saksbehandlingsreglene som gjelder ved avgjørelser av om møter skal holdes for lukkede dører.»

## Konklusjon

Kommunen har uriktig lagt til grunn at møtet 9. april 2015 ikke var et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1. Møtet skulle derfor som hovedregel vært åpent for offentligheten, og det skulle ha vært ført møtebok for møtet. Dersom møtet skulle ha vært lukket for offentligheten måtte det ha skjedd etter reglene i kommuneloven § 31, og det skulle i så tilfelle ha blitt truffet en formell beslutning om å lukke dørene for allmennheten, jf. kommuneloven § 31a. Hjemmelen for lukkingen skulle også ha blitt ført i møteboken.

Kommunen bes merke seg ombudsmannens kritikk, og innrette sine rutiner slik at reglene om møteoffentlighet blir fulgt.

13.6.2016 (2015/3273)