

Alle har rett til å overvære møtene

Kommunal Rapport 06.11 2019

POLITIKERSKOLEN 2019. Alle har en grunnlovsfestet rett til å overvære møter i politiske organer. Arbeidsmøter om budsjett mellom administrasjon og politikere er ikke noe unntak.

Saker skal behandles i møter og de skal være åpne for innbyggerne. Politikere og administrasjon kan ikke stikke seg vekk for å forberede neste års budsjett.

– Vi skal følge loven. Selvfølgelig skal vi det, sier nyvalgt ordfører Marit Hougsrud (Sp) i Sør-Aurdal.

Kommunen har gjentatte ganger de siste årene fått en påminnelse fra Fylkesmannen om at den må følge kommunelovens regler, som skal sikre innbyggerne innsyn i politiske beslutningsprosesser.

Bare to uker etter at Hougsrud ble ordfører, må hun svare på hvorfor innbyggerne ikke ble informert om budsjettmøtet 28. oktober.

– Det var et arbeidsmøte rådmannen skulle ha med sine ansatte. Jeg informerte kommunestyrets medlemmer om dette, slik at de som måtte ha interesse av å overvære møtet, kunne komme. Spesielt for de nye kommunestyrerepresentantene er det fint å få innblikk i prosessene rundt budsjettarbeidet, forklarer hun.

14 av 19 representanter møtte opp. Det gjorde også en journalist fra [avisa Valdres](#), som ble henvist til publikums plass på galleriet. Han sørget likevel for at innbyggerne fikk vite at rådmann Haakon Boie Ludvigsen i møtet tok til orde for å legge ned en barneskole og ungdomstrinnet ved en annen skole. Og at flere politikere reagerte sterkt på dette. Møtet ble avholdt uten offentlig innkalling, sakliste og møtebok, slik kommuneloven krever. Hougsrud mener møtet faller utenfor loven.

– Vi hadde ingen saker til behandling. Det var et arbeidsmøte rådmannen hadde invitert til.

– *Både Fylkesmannen, Sivilombudsmannen og Kommunaldepartementet har slått fast at møter mellom administrasjon og folkevalgte om budsjettet er møter etter kommuneloven og skal følge dennes møteregler?*

– Det kjenner ikke jeg til. Jeg har bare vært ordfører i 14 dager. Men vi skal selvsagt følge loven.

Få unntak fra regelen om åpne møter

Grunnlovens § 100 femte ledd er klar: “Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.”

Også kommunelovens § 31 slår fast at “Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer”. Den gir samtidig en uttømmende liste over når det skal eller kan gjøres unntak fra regelen om møteoffentlighet. Det finnes ingen unntakshjemmel for budsjettmøter.

Men det holder ikke å holde dørene åpne. Innbyggerne må også ha blitt informert i rimelig tid om at det skal avholdes møte, og hvilke saker som skal tas opp. Har de ikke anledning til å komme, skal de i alle fall kunne slå opp i møteboka i etterhånd for å se hva som skjedde. Derfor stiller kommuneloven både krav til kunngjøring, innkalling, sakliste og møtebok.

Kommunelovens regler gjelder ikke bare ordinære møter i kommunestyre, formannskap eller andre politiske organer. Også andre sammenkomster der folkevalgte deltar, kan falle inn under kommuneloven. Det avgjørende er hvem som deltar, hva som er tema og hvilke spørsmål de folkevalgte drøfter, skriver Kommunaldepartementet (KMD) i en [tolkningsuttalelse](#) 7. juli 2015.

Her konkluderte det med at et formøte om budsjett i forkant av ordinært kommunestyremøte i Tysfjord i 2008, var et møte etter kommuneloven, selv om også eksterne deltok og møtet ble ledet av andre enn ordfører.

En av fire brøt loven i fjor

Sivilombudsmannen har i flere kjennelser kritisert kommuner for å ha avholdt budsjettseminarer med administrasjonen uten å følge saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer.

Likevel:

I desember i fjor avslørte Kommunal Rapport at omfanget av slike hemmelige budsjettmøter er stort. Hele 27 av 100 undersøkte kommuner – altså en av fire – hadde [avholdt hemmelige budsjettmøter for administrasjon og folkevalgte](#) i perioden september – november 2018.

Møtene hadde ulike navn, som “budsjettdugnad”, “økonomiseminar” og “dialogkonferanser”, men hadde til formål å bearbeide tallgrunnlaget og gi og få innspill til den videre budsjettprosessen. Innbyggerne fikk ikke kjennskap til møtene, som ble avholdt uten offentlig innkalling, sakliste og protokoll.

Sivilombudsmann Aage Thor Falkanger mener det må skyldes at kommunene har mangelfull kunnskap om kommunelovens bestemmelser og bakgrunnen for dem. Han forsøker å bøte på dette i en [kronikk i Kommunal Rapport 23. mars](#) i år. Her slår han fast følgende:

- Hovedregelen er at folkevalgte organer behandler og avgjør saker i formelle møter. Det skal ikke holdes uformelle, lukkede sammenkomster der det foregår reell saksbehandling. Dette gjelder saksforberedelse, saksbehandling og fating av vedtak.
- Retten til å overvære slike møter er nedfelt i Grunnloven og kommuneloven.
- De folkevalgte er valgt til å representere innbyggerne, og all saksbehandling foregår på vegne av dem. Åpenhet gjør det mulig for innbyggerne å kunne holde representantene ansvarlig for de beslutningene som tas. Prinsippet om møteoffentlighet er derfor sentralt for et sterkt folkestyre.
- Denne kontrollmuligheten kan også forebygge at avgjørelser tas på feil grunnlag. Ved dette styrkes også innbyggernes tillit til de folkevalgte organer og deres avgjørelser.

– Budsjettet er én av de viktigste sakene de folkevalgte tar stilling til i løpet av året. Det er derfor helt essensielt at innbyggerne kan holde seg orientert om den politiske prosessen og ha mulighet til å holde representantene ansvarlig, framholdt Sivilombudsmannen.

Gjentatte pålegg fra Fylkesmannen

Sør-Aurdal gikk fri for kritikk i Kommunal Rapports undersøkelse av budsjettmøtene i fjor høst. Deres hemmelige budsjettmøte ble nemlig avholdt allerede i august – for tidlig til å bli fanget opp i undersøkelsen. Men 30. oktober i fjor – ganske nøyaktig ett år før årets hemmelige budsjettmøte – fikk kommunen skriftlig beskjed fra Fylkesmannen om at den må følge kommunelovens møteregler.

Som det framgår av oversikten nedenfor, er det ikke første gang at Sør-Aurdal kommune har fått kritikk for manglende møteoffentlighet. Spørsmålet er om det blir siste gang.

11. mai 2017: “Fylkesmannen forutsetter at kommunen vil endre praksis og overholde reglene framover”, skriver Fylkesmannen i brev til Sør-Aurdal kommune. Bakgrunnen er at

formannskapet i perioden desember 2016 – mars 2017 har avholdt fire hemmelige møter om daværende rådmanns arbeidsforhold. Heller ikke kommunestyremøtet 7. mars, der han ble sagt opp, ble innkalt på lovlig måte.

26. oktober 2017: Ordfører Kåre Helland (Sp) varsler i innkallingen at han vil foreslå at budsjettmøtet holdes bak lukkede dører. Til pressen begrunnet han dette med at de skulle drøfte budsjettet i detalj – helt ned på personnivå. [Å lukke et budsjettmøte er det ikke adgang til](#), fastslo både Fylkesmannen og to eksperter på kommunalrett overfor Kommunal Rapport. Siste del av møtet ble likevel lukket.

23. august 2018: Kommunestyre og administrasjon avholder “dialogmøte” om budsjettet på en dato oppført i kommunestyrets møteplan. Innkallingen ble offentliggjort to dager før møtet, etter at lokalpressen hadde etterlyst den. Møtet er fortsatt ikke protokollert. Kommunen nektet også å gi lokalavisa Hedalen innsyn i notater fra møtet. Rådmann Haakon Boie Ludvigsen framholder at det ikke var noe kommunestyremøte, fordi det var han som innkalte til og ledet møtet.

3. september 2018: Jussprofessor Jan Fridthjof Bernt slår overfor Kommunal Rapport fast at dialogmøtet var en del av kommunens saksbehandling og skulle fulgt kommunelovens regler. Han påpeker samtidig at rådmannen ikke har kompetanse til å lede møter i politisk organ. Han advarer mot å gjøre skillet mellom ordfører og rådmann utydelig.

30. oktober 2018: Fylkesmannen pålegger kommunen å offentliggjøre notater og føre møtebok fra møtet 23. august. Kommunen får på ny skriftlig beskjed om å følge kommunelovens regler for møter i politiske organ. Fylkesmannen viser spesielt til kommunelovens §§ 30 og 31, som blant annet slår fast at alle har rett til å overvære møter i politisk organ, og at det skal føres møtebok.

13. juni 2019: Administrasjon og politikere i Sør-Aurdal avholder seminar i forkant av kommunestyremøte. At temaet for seminaret var kommunens økonomiske utfordringer, framgår verken av innkalling, sakliste eller møtebok.

Det ble stilt spørsmål ved innkallingen i det etterfølgende kommunestyremøte. Ordfører viste til at møtet i hovedsak var en orientering fra rådmannen og at det ikke ble fattet vedtak. Rådmannen viste til at det var frivillig å delta.

– Det blir omtrent som når naboen inviterer på grillfest. Enten kommer du, eller så kommer du ikke, sa rådmann Boie Ludvigsen.

28. oktober 2019: Administrasjon og politikere avholder arbeidsmøte om budsjettet, uten offentlig innkalling, sakliste eller møtebok.

Fylkesmannen: – Vi vil følge med

Kommunal Rapport har spurt Fylkesmannen om arbeidsmøtet om budsjett 28. oktober var et møte etter kommuneloven, og dermed skulle vært innkalt og protokollert i henhold til denne. Vi har fått følgende svar fra seniorrådgiver Katrine Tømmerdal Nordby:

– Vi kan ikke svare konkret på ditt spørsmål, da vi ikke har noen flere opplysninger enn det du har gitt i dine e-poster. Vi har ikke fått noen konkret klage. Vi vil på bakgrunn av de opplysningene du kommer med henvende oss til kommunen, vise til tidligere korrespondanse om dette og minne om regelverket. Utover det gjør vi ikke noe i denne omgang, men vi vil følge med på hvordan kommunen forholder seg til kommuneloven på dette området.

– Urettferdig

Tidligere ordfører Kåre Helland (Sp) har vært – og er fortsatt – uenig i Kommunal Rapports framstilling av kommunens møtepraksis.

– Når det ikke fattes noe vedtak, kommer ikke kommunelovens § 30 om møtebok til anvendelse. Vi har ikke gjort dette annerledes enn andre kommuner. Jeg synes omtalen vi har fått i Kommunal Rapport er urettferdig. Du, Kommunal Rapport og avisa Valdres er hovedårsaken til at jeg ikke ville fortsette i politikken, sier han til Kommunal Rapport.

Ordfører Marit Haugsrud har ingen kommentarer ut over dem som er gitt fra kommunens side i forbindelse med de ulike møtene.

Dette må du vite om møteoffentlighet

- Alle møter i folkevalgte organer skal annonseres på forhånd.
- Innkallingen er som hovedregel offentlig.
- Innkallingen skal inneholde en saksliste.
- Møtene skal som hovedregel være åpne for alle.
- Dette er unntakene:
 - Dørene *skal* lukkes ved behandling av personalsaker eller når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.
 - Dørene *kan* lukkes av hensyn til personvern eller tunge offentlige interesser.
- Før møtet lukkes, må organet gjøre eget vedtak om dette. Vedtaket og lovhjemmel for lukking må framgå av møteboka.
- Saksframlegg (med vedlegg) til folkevalgt organ er offentlige. Eventuelle taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningslovens § 13 skal sladdes.
- Saksbehandlingsreglene for møter i politiske organer er beskrevet i kommunelovens kapittel 6.

Hva er et møte etter kommuneloven?

- Møte i kommunestyre, formannskap og andre folkevalgte og kommunale organer opprettet etter kommuneloven.
- Også andre sammenkomster der folkevalgte deltar, kan falle inn under kommuneloven. Det avgjørende er hvem som deltar, hva som er tema og hvilke spørsmål de folkevalgte drøfter, skriver [Kommunaldepartementet \(KMD\) i en tolkningsuttalelse 7. juli 2015](#).
- KMD viser til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 1667/2008:
- «*En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte 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.*»
- KMD slår fast at et formøte om økonomi og budsjett før ordinært kommunestyremøte i Tysfjord var et møte etter kommuneloven, selv om eksterne deltok og ordfører ikke ledet møtet.
- Gruppemøter i det enkelte parti og forhandlingsmøter mellom representanter for ulike partigrupper faller utenfor kommuneloven.
- Møter der representanter for alle partier deltar, befinner seg i en gråsoner. Jussprofessor Jan Fridthjof Bernt trekker et skille mellom politiske forhandlinger – som faller utenfor loven – og møter som inngår i kommunens saksbehandling.