

## **Møtebegrepet i kommuneloven – budsjettmøte**

Sivilombudet 31.1.2019 (2018/4524)

Saken gjelder spørsmålet om et møte i bydel Vestre Aker i Oslo kommune i den innledende fasen av budsjettarbeidet var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommunelovens bestemmelser. Kommunen mente at møtet ikke var omfattet av møtebegrepet, blant annet fordi budsjettforhandlingene er en intern prosess som holdes lukket for allmennheten, at møtet var en uoffisiell orientering til de folkevalgte om effektiviseringsbehov av bydelsdriften, og at det ikke foregikk noen politisk debatt i møtet.

Ombudsmannen er kommet til at møtet er omfattet av møtebegrepet i kommuneloven. Ombudsmannen mener møtets innhold, de folkevalgtes deltakelse og den store offentlige interessen knyttet til hvordan kommunen disponerer sine midler, tilsier at møtet var et møte i et folkevalgt organ. Budsjettmøtet skulle derfor i utgangspunktet vært åpent for allmennheten. Ombudsmannen ber kommunen merke seg dette for fremtiden.

### **Sakens bakgrunn**

Bydel Vestre Aker i Oslo kommune avholdt 23. august 2018 et møte om forberedelser til budsjettarbeidet som skulle gjennomføres høsten 2018. Alle de faste medlemmene og varamedlemmene til bydelsutvalget ble invitert til møtet i en e-post 3. august 2018, og 14 folkevalgte deltok. Fra administrasjonen deltok bydelsdirektøren, assisterende bydelsdirektør og seks avdelingsdirektører. Møtet var lukket for allmennheten, og det ble ikke ført møtereferat.

I e-post 3. august 2018 spurte A bydelens administrasjon om hvorfor bare bydelsutvalgets medlemmer og varamedlemmer ble invitert til møtet. Administrasjonen svarte at møtets formål var å gi de folkevalgte en presentasjon av de tallene som administrasjonen skulle jobbe med under planleggingen av neste års budsjett, og at budsjettprosessen er et internt arbeid for bydelsadministrasjonen. A spurte deretter om hjemmelen for dette standpunktet. I svaret gjentok administrasjonen at budsjettarbeid er en intern prosess. Videre skrev de:

«Denne prosessen utføres, i likhet med andre politiske styringsnivåer i Norge (eksempelvis forhandlinger til statsbudsjett på Stortinget), som lukkede møter hvor hverken presse eller publikum er deltagende.

Dette er helt vanlig praksis i politisk og administrativ styring, og for bydelens vedkommende har dette hjemmel i Kommuneloven.

Dette møtet avholdes derfor kun for de folkevalgte, da budsjettforhandlingene er en intern prosess som holdes lukket for allmennheten frem til budsjettet legges frem for bydelsutvalget.»

A klaget hit 29. november 2018 og ba om ombudsmannens vurdering av spørsmålet om kommunen hadde adgang til å lukke møtet.

### **Våre undersøkelser**

Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken nærmere. I et brev ba vi kommunen om å redegjøre for det rettslige grunnlaget og begrunnelsen for å lukke budsjettmøtet, om møtet var et ledd i behandlingen av en forvaltningssak, og om det under møtet ble gjennomført drøftelser av betydning for senere budsjettforslag eller innstillinger. Vi ba opplyst hvem som

deltok i møtet og hva som ble diskutert. Vi spurte også om lukking av denne typen møter er vanlig praksis i kommunen.

I svarbrevet opplyste kommunen at møtet ikke var en formell budsjettkonferanse, men en anledning for administrasjonen til å informere de folkevalgte om behovet for å effektivisere bydelsdriften i lys av den krevende økonomiske situasjonen i bydelen. Videre skrev de at administrasjonen holdt en presentasjon for de folkevalgte for å gi dem innsikt i utgangspunktet for administrasjonens budsjettprosess høsten 2018. Det var ikke diskusjoner eller drøftelser rundt budsjettforslaget i dette møtet, og møtet var kun ment som en uoffisiell orientering til de folkevalgte.

På bakgrunn av dette fant vi grunn til å stille ytterligere spørsmål knyttet til rettsgrunnlaget for lukkingen av møtet, hva som ble diskutert, hvem som deltok og om det foreslå dokumenter i saken.

I svarbrevet navnga kommunen møtedeltakerne. De opplyste at de folkevalgte kunne stille spørsmål til administrasjonens presentasjon, men at det ikke var noen politisk debatt eller annen påvirkning av administrasjonens videre budsjettarbeid. Vi fikk også oversendt møteinvitasjonen og administrasjonens presentasjon.

Kommunen fastholdt at budsjettmøtet ikke var omfattet av møtebegrepet i kommuneloven § 31 nr. 1, selv om de mente 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 budsjettmøtet som bydel Vestre Aker i Oslo kommune arrangerte 23. august 2018, var et møte i et folkevalgt organ som skulle vært åpent for allmennheten, jf. kommuneloven § 31 nr. 1.

Møteoffentlighetsreglene skal sikre allmennhetens 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. november 2018 (SOM-2018-3410), 7. mai 2015 (SOM-2015-91), 30. januar 2015 (SOM-2014-3082), 25. april 2014 (SOM 2013-2672), 8. april 2011 (SOM-2010-2939) og uttalelsen 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 det aktuelle møtet holdes på et tidlig stadium i en lang arbeidsprosess.

Videre er det relevant for vurderingen om møtet kan være av interesse for allmennheten 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.»

Kommunen har i svarbrevene hit anført at budsjettmøtet var et «informasjonsmøte fra bydelens administrasjon til bydelens politikere». Ombudsmannen presiserer at det ikke er avgjørende for om et møte er omfattet av kommunelovens møtebegrep at det foregår drøftelser eller annen dialog. Det kan imidlertid i en viss utstrekning holdes kurs, samlinger og orientering for de folkevalgte uten at samlingen omfattes av møtebegrepet i kommuneloven § 31 nr. 1. Det må i så fall være klart at kommunikasjonen går én vei, og at de folkevalgte ikke på noen måte vurderer realiteter, se Bernt/Overå, Kommuneloven med kommentarer (5. utg.), s. 267-268. Det må derimot anses som et ledd i den kommunale saksbehandlingen når de folkevalgte samles for å få en orientering om forhold som ligger under de folkevalgtes arbeidsområde, og møtet dermed i realiteten er en del av den kommunale prosessen frem mot en avgjørelse, se eksempelvis ombudsmannens uttalelse 8. april 2011 (SOM-2010-2939).

Det følger av reglementet for bydelene i Oslo kommune § 3-3 nr. 3 at bydelsutvalget har ansvar for å vedta bydelens budsjett og regnskap. Tilsvarende myndighet er lagt til formannskapet etter kommuneloven § 8 nr. 3. Temaet for budsjettmøtet var således i kjernen av det kommunens folkevalgte skal arbeide med, selv om møtet fant sted på et tidlig stadium i prosessen og var lagt opp som et orienteringsmøte. Ombudsmannen påpeker at disponering av kommunens ressurser er de folkevalgtes viktigste oppgave, både for kommunen og innbyggerne. Etter ombudsmannens syn vil møter der de folkevalgte samles for å få orientering om forutsetningene for dette arbeidet, anses som et ledd i den kommunale saksbehandlingen.

Vurderinger av hvordan kommunen skal disponere sine ressurser er også av stor allmenn interesse. Dessuten kan den informasjonen de folkevalgte får av administrasjonen og de folkevalgtes spørsmål i slike møter i seg selv ha stor interesse for allmennheten, selv om påvirkningsmulighetene skulle være begrenset. Dette gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg sterkt gjeldende for møter som gjelder kommunens budsjettarbeid.

Kommunen har i svarene hit vist til at det i møtet bare ble gitt orienteringer fra administrasjonen, og at de folkevalgte ikke ga innspill annet enn ved å stille spørsmål. Videre fremgår det at bydelsdirektøren og avdelingsdirektørene for sentrale tjenesteområder i møtet gikk gjennom status for bydelens økonomi, herunder forslag til effektiviseringstiltak og prioriteringer. Selv om de folkevalgte ikke kom med sine synspunkter i møtet, fremstår det for ombudsmannen som om det under møtet ble lagt premisser for de folkevalgtes videre behandling av budsjettet. Det er også nærliggende å anta at de folkevalgte i det videre arbeidet med budsjettet vil se hen til og vise til det som kom frem i administrasjonens orientering. Ombudsmannen mener dette også underbygger at innbyggerne bør ha mulighet til å følge med på slike møter. Etter ombudsmannens syn fremstår møtet som en del av den innledende fasen i de folkevalgtes arbeid med budsjettet, og møtet kan vanskelig skiller fra resten av budsjettprosessen på en slik måte at det ikke omfattes av møtebegrepet i kommuneloven.

## Konklusjon

Ombudsmannen har etter dette kommet til at budsjettmøtet var et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1. Ombudsmannen har lagt vekt på møtets innhold, den store offentlige interessen knyttet til hvordan kommunen disponerer sine midler og de folkevalgtes

deltakelse på møtet. Budsjettmøtet skulle derfor i utgangspunktet vært åpent for allmennheten.

Ombudsmannen ber kommunen merke seg dette for fremtiden.

<https://www.sivilombudet.no/uttalelser/motebegrepet-i-kommuneloven-budsjettmote/>