

Stjørdalens Blad
Jan Erik Sundøy
Postboks 163
7501 Stjørdal
Tlf 905 86 311
Epost: jan.erik.sundoy@bladet.no

Til
Sivilombudsmannens kontor
Postboks 3, Sentrum
0101 Oslo

Stjørdal 12. desember 2008

Klage på møtekulturen med lukkede felles gruppemøter i kommunestyre og formannskap i Stjørdal

Stjørdalens Blad har i en lengre periode vært vitne til en praksis i Stjørdal kommunes øverste folkevalgte organ som vi mener strider mot møteoffentlighetsprinsippet og kommuneloven. Etter å ha tatt dette opp med kommunen ved ordfører Johan Arnt Elverum flere ganger, henvender vi oss nå til sivilombudsmannen for å få en uavhengig vurdering av kommunens praksis.

Praksis i både kommunestyret og formannskapet i Stjørdal er at representantene går i lukkede "felles gruppemøter" eller fraksjonsmøter for å diskutere i fred og ro når vanskelige og kontroversielle saker står på dagsorden i kommunestyret og formannskapet.

Etter vårt skjønn er disse "gruppemøtene" faktiske møter i folkevalgt organ etter intensjonen i *kommunelovens § 31 nr. 1*. Derfor er det heller ikke i tråd med loven å holde disse møtene for lukkede dører uten hjemmel.

Det vises for ordens skyld til at Stjørdal kommune styres etter formannskapsprinsippet etter *Kommunelovens § 8 nr. 1 og 2*. Kommunestyret har ikke valgt parlamentarismemodellen etter *Kommunelovens § 18*.

Kommunestyret i Stjørdal er "delt" i to fløyer eller fraksjoner. De borgerlige partiene Sp, H, Frp, Krf og V utgjør flertallet med 24 av 41 representanter. Av formannskapets 11 representanter tilhører 7 flertallsfraksjonen. De fem partiene har et fast samarbeid basert på en politisk avtale. Dette blir tydelig avspeilet i

flere avstemminger. Denne fraksjonen holder felles gruppemøter eller fraksjonsmøter som foregår bak stengte dører. Her behandler de og avgjør i realiteten konkrete saker som står på dagsorden i kommunestyre og formannskap.

På fraksjonsmøtene avklarer representantene hvordan de skal forholde seg til innstillinger og forslag. Resultatet er at møtedeltakerne i hovedsak stemmer sammen når de kommer ut fra lukket fraksjonsmøte og setter møtet i åpen kommunestyresal eller formannskap igjen.

Dette skjedde sist under behandlingen av sak 118/2008 - Økonomiplan 2009-2012 i kommunestyret 13. november og under behandlingen av sak PS 228/08 Oppnevning av styremedlemmer for utviklingsselskap regionalt kulturhus i formannskapet 11. desember.

Det går ikke fram av protokollen fra kommunestyrets møte 13. november eller formannskapets møte 11. desember at det ble gjennomført felles gruppemøte for lukkede dører.

Uthuler åpenheten

Lukkede gruppemøter foregår under nesten hvert eneste kommunestyremøte i Stjørdal. Slik har det vært de siste to kommunestyreperiodene.

Forhandlingene i kommunestyret skjer på den måten at ordfører eller andre representanter ber om gruppemøte underveis i kommunestyremøtet. De 24 representantene i "ordførerkoalisasjonen" som utgjør et flertall i kommunestyret og formannskapet, samles bak lukkede dører. Her bestemmer de hvordan de skal forholde seg til konkrete saker som er til behandling i kommunestyret. Etter det felles gruppemøtet setter ordføreren det åpne kommunestyremøtet eller formannskapsmøtet igjen. Da er det klart for avstemming som gruppen selvsagt har full kontroll på, fordi ordfører-fraksjonen har flertall.

Slik flytter ordfører Johan Arnt Elverum og hans flertallsgruppering helt avgjørende deler av de politiske prosessene i kommunestyret i Stjørdal, ut fra åpne kommunestyremøter og inn bak stengte dører. Kommunelovens prinsipp om at møter i folkevalgt organ skal holdes for åpne dører, blir systematisk uthulet i Stjørdal.

Et konkret eksempel er behandlingen av økonomiplanen 2009-2012 i kommunestyremøtet 13. november. Midt i kommunestyremøtet beordret ordfører Johan Arnt Elverum pause i de åpne forhandlingene og innkalte sin flertallsfraksjon til gruppemøte i et eget møterom ved siden av kommunestyresalen.

Journalisten fra Stjørdalens Blad ba om å få være tilhører i fraksjonsmøtet og påpekte overfor ordføreren at praksisen med å holde lukket gruppemøte der flertallet i kommunestyret driver saksbehandling, er i strid med kommunelovens prinsipp om møteoffentlighet i folkevalgt organ. Ønsket om å få overvære møtet,

ble avvist av ordføreren. Journalisten gjorde ordføreren oppmerksom på at lukkingen av fraksjonsmøtet, vil bli tatt opp med fylkesmann og sivilombudsmann. Ordføreren opprettholdt sin beslutning om å lukke møtet. Han ga som begrunnelse at praksis alltid har vært lukkede gruppemøter. Ordføreren avviste at fraksjonsmøtet var noen forhandling i folkevalgt organ og stengte deretter døra.

I formannskapets møte 11. desember ba representanten Jorun Lundemo (Frp) om felles gruppemøte for å avklare hvordan flertallsfraksjonen skulle stemme i sak PS 228/08. Ordfører Johan Arnt Elverum ga klarsignal til lukket gruppemøte.

Sju av formannskapets fire representanter Johan Arnt Elverum (Sp), Inger Vikan Svee (Sp), Ivar Vigdenes (Sp), Jorun Lundemo (Frp), Ole Myrbekk (H), Håkon Alstadheim (V) og Bjørn Hesselberg (Krf) forlot den åpne kommunestyresalen og fortsatte drøftelsene i et siderom. Fire av formannskapets representanter, alle fra Arbeiderpartiet, satt igjen i åpen formannskapssal.

Journalist Jan Erik Sundøy fra Stjørdalens Blad fremholdt overfor ordfører Johan Arnt Elverum at det er i strid med kommuneloven når flertallet flytter saksbehandlingen i formannskapet inn bak lukkede dører. Journalisten ba om å få være til stede i det "felles gruppemøtet". Dette ble avvist av ordføreren.

Møteoffentlighet er viktig

Deltakerne på det lukkede gruppemøtet var alle folkevalgte medlemmer av kommunestyret som var samlet for å behandle sak 118/2008 - Økonomiplan 2009-2012. Det samme var medlemmene av formannskapet som holdt lukket gruppemøte under behandlingen av sak 228/08.

Det følger av kommuneloven § 31 nr. 1 at "*Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter denne paragraf.*"

Lovens hovedregel er med andre ord at møter i folkevalgte organer i kommunen skal holdes for åpne dører. De hensyn som ligger bak regelen, er blant annet at åpne møter representerer en mulighet for demokratisk innsyn i og kontroll med de politiske prosessene som foregår.

Åpne møter bidrar videre til å skape større innsikt i hva som skjer i den kommunale forvaltningen. Åpne dører kan øke forståelsen og interessen for kommunal politikk, og kan også bidra til å redusere avstanden mellom de som styrer og de som styres. Åpenhetsprinsippet er så viktig at det er nedfelt i lov. Det vises til Kommunelovutvalgets innstilling *NOU 1990: 13 s. 309, jf. også Bernt, Overå og Hove, Kommunalrett (2002) s. 277.*

Møte i folkevalgt organ

Avgjørende spørsmål i saken må være om sammenkomsten "felles gruppemøte" kan karakteriseres som et "møte" i lovens forstand, og om forsamlingen (24 av kommunestyrets representanter som utgjør flertallet eller sju av formannskapetets 11 medlemmer) er å anse som et "folkevalgt organ".

Det er de reelle forhold som er avgjørende, ikke hva ordfører og politikere velger å kalle sammenkomsten og forsamlingen. Man kan ikke omgå lovens regler om møter i folkevalgte organer ved å flytte realitetsdebatten og avgjørelsen i saken til for eksempel et "felles lukket gruppemøte" for flertallet i kommunestyret eller andre grupperinger, for deretter å treffe det formelle vedtaket i et ordinært, åpent møte. *Jf. Kommunalrett s. 265:*

"Spørsmålet om hva som utgjør "møter i folkevalgt organ" (---) har skapt en viss usikkerhet, ikke minst fordi det har blitt utfoldet en betydelig kreativitet i enkelte kommuner for å finne fram til måter å samle de folkevalgte uten at det skal ansees som et slikt "møte". (---) Det er således helt klart at man ikke kan omgå lovens regler om møter ved ganske enkelt å flytte realitetsdebatten i saken til "formøte", "felles gruppemøte", for alle deltakende partier, "seminar", orienteringsmøte, eller lignende, for deretter å treffe det formelle vedtaket i et ordinært, åpent møte.

(---) Det hjelper heller ikke at man ikke har formell innkalling, sakliste med mer, eller at representanter for administrasjonen eller andre politikere som ikke er medlemmer av vedkommende organ er til stede og deltar, hvis det som foregikk var ledd i den kommunale behandling av en konkret forvaltningssak. (jf. Kommunaldepartementet sitt rundskriv H17/96, s8)

Vi peker også på fylkesmannen i Hordaland sin uttalelse av januar 2005 om uformelle samlinger av gruppeledere i Kvam kommune. Her konkluderer fylkesmannen med at gruppeledersamlingene egentlig er møte i et folkevalgt organ.

"... Fylkesmannen meiner det vil samsvara best med intensjonane i kommunelovea at gruppeleiarsamlingane i sin noværande form ikkje finn stad, eventuelt at samlingane blir haldne for åpne dører..."

Vi legger ved uttalelsen fra fylkesmannen i Hordaland i sin helhet som vedlegg til denne klagen.

Streng tolking

Både Kommunal- og regionaldepartementet og Sivilombudsmannen har lagt til grunn en streng tolking av begrepet "møte" i kommunelovens § 31, se *Ombudsmannens Årsmelding 1996 s. 96 og 1997 s. 120.*

Et sentralt hensyn bak prinsippet om møteoffentlighet, er å sikre demokratisk kontroll av *hele* beslutningsprosessen i den kommunale forvaltningen. For at

formålet bak regelen om åpne dører skal oppnås, er det grunn til å tolke loven strengt også i forhold til begrepet ”folkevalgte organer”. *Jf. Ombudsmannens uttalelse av 4. april 2003 (sak 2002-0823)*

Kommunestyret i Stjørdal var altså samlet til møte 13. november 2008 for å drøfte økonomiplanen for perioden 2009-2012. Etter at forslag og synspunkter var fremlagt fra partier og enkeltrepresentanter, beordret ordfører Johan Arnt

Elverum ”pause” i de åpne forhandlingene i kommunestyret.

Flertallet, 24 av kommunestyrets medlemmer, gikk så til et eget møte der presse og andre tilhørere ble stengt ute. I dette møtet drøftet de konkrete forslag som var satt fram i økonomiplanbehandlingen i det ordinære kommunestyremøtet. Under det lukkede møtet avgjorde representantene hvordan flertallsfraksjonen skulle stemme. Slik avgjorde de også i realiteten utfallet av saksbehandlingen i kommunestyret.

Samme type saksbehandling foregikk i formannskapets møte 11. desember. Her forlot flertallet på 7 representanter det åpne møtet. Bak lukkede dører avgjorde de hvordan de skulle stemme i sak 228/08.

Hensikten med møtet

Behandlingen av økonomiplanen er en lovpålagt oppgave for kommunestyret etter *kommunelovens § 44 nr. 1*.

Formålet med kommunestyremøtet 13. november 2008 var å drøfte økonomiplanen. Fraksjonsmøtet ble brukt til å sondere mulighetene for felles løsninger i forhold til økonomiplanen. Selv om 17 av kommunestyre-representantene ikke var til stede på fraksjonsmøtet som omfattet Sp, H, Frp, Krf og V, er det klart at drøftelsene mellom de 24 representantene, var med på å legge helt avgjørende premisser for den videre behandlingen av økonomiplanen.

Det samme må gjøres gjeldende for formannskapets møte 11. desember. Formannskapet var samlet for å behandle blant annet sak 228/08 oppnevning av represententer i styret for utviklingsselskapet for regionalt kulturhus.

Dette trekker klart i retning av at også ”gruppemøtet” må betraktes som et ledd i kommunestyrets lovpålagte saksbehandling av økonomiplanen.

Begrepet ”folkevalgt organ” bør tolkes strengt, slik at formålet bak regelen om åpne møter kan oppnås. Dette må særlig gjelde når flertallet i kommunestyret holder møte og i realiteten avgjør saksbehandlingen.

Det er ikke noe krav etter loven at alle representantene må være til stede i møter i kommunestyret for at det skal kunne regnes som et ”folkevalgt organ”.

Avgjorde økonomiplanen

De 24 representantene som satt sammen i fraksjonsmøte i kommunestyret, var alle medlemmer av kommunestyret. I realiteten avgjorde de under det felles gruppemøtet resultatet av økonomiplanbehandlingen i kommunestyret. Forsamlingen må dermed anses som et folkevalgt organ. Det samme gjelder gruppemøtet med sju representanter i formannskapet.

Om en sammenkomst skal karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med bestemmelsen om åpne dører, *jf. Ombudsmannens Årsmelding 1995 s. 96*.

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 andre måter behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle.

Rent sosialt samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å drive saksbehandling, for eksempel selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil neppe kunne betegnes som møter i forhold til kommuneloven § 31.

I dette tilfellet kom de folkevalgte sammen som kommunestyrerepresentanter i en "pause" og drøftet og avgjorde den konkrete saken de hadde til behandling i kommunestyret - nemlig sak 118/2008 - Økonomiplan 2009-2012. I formannskapet 11. desember gjaldt det lukkede gruppemøtet sak PS 228/08.

Hele prosessen må være åpen

De hensyn som har motivert regelen om åpne dører, tilsier at regelen må komme til anvendelse på *ethvert* trinn i saksbehandlingen. Når et folkevalgt organ blir orientert om – eller selv drøfter en sak i kommunen, blir de hensyn som ligger bak hovedregelen om åpne møter, best ivare tatt dersom dette faktisk *skjer* for åpne dører.

Dette tilsier at enhver form for saksbehandling i utgangspunktet bør foregå i et åpent møte. I motsatt fall ville man vanskelig kunne realisere formålene med bestemmelsen om åpne møter. *Hele* behandlingsprosessen i det folkevalgte organet skal foregå i offentlighet så lenge ikke annet er tydelig definert i lovverket.

Formålet med sammenkomsten til de 24 kommunestyremedlemmene var å diskutere løsninger med hensyn til økonomiplanen. Derfor må det legges til grunn at forsamlingen som besto av flertallet i kommunestyret, også i det lukkede møtet drøftet en konkret sak på sakslisten, nemlig forslagene til økonomiplan. Da kan det ikke bli vurdert annerledes enn at det som skjedde under denne sammenkomsten, må karakteriseres som et ledd i den politiske beslutningsprosessen omkring behandlingen av økonomiplanen i kommunestyret.

Ettersom det felles gruppemøtet der flertallet av kommunestyre-representantene deltok, var et ledd i saksbehandlingen av økonomiplanen, må det også regnes som et *møte* i kommunelovens forstand. Behandlingen av sak 228/08 i formannskap må vurderes etter samme prinsipp.

Ikke rett til å lukke møtet

Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter *kommuneloven* § 31.

Det er ikke sagt eller skrevet noe som tilsier at det forelå lovbestemt taushetsplikt i forhold til noen av opplysningene som framkom i fraksjonsmøtet i kommunestyret i Stjørdal 13. november. Det er derfor ikke påberopt noen saklige, legitime eller allmenne offentlige interesser for å lukke møtet. Det ble heller ikke anført noen saklige grunner til å lukke deler av møtet i formannskapet da sak 228/08 ble behandlet.

Hensynet til disse kommunestyrerepresentantenes politiske bekvemmelighet eller ønske om å få diskutere i fred eller beskytte seg mot kritikk, er ikke saklig.

Det stilles ganske strenge krav til styrken av de hensyn som kan anføres som begrunnelse for å lukke møter i et folkevalgt organ. Sivilombudsmannen har uttalt at listen skal legges høyt når det vurderes om det i en sak foreligger slike tungtveiende argumenter for å lukke et møte ved behandlingen av en sak (*Årsmeldingen 1995 s. 96*)

Kommunal- og regionaldepartementet har i sak 97/6053 uttalt: ”[---] *Selve det faktum at det er snakk om en budsjettbehandling, oppfyller ikke disse vilkårene. Det må altså foreligge en spesiell situasjon ved det anliggende års budsjett/økonomiplan for at lukking lovlig kan vedtas.*”

Det er ikke framkommet noen opplysninger i disse sakene, verken fra saksdokumentene eller utsagn fra rådmann eller ordfører på noe vis som tyder på at det forelå tungtveiende offentlige interesser som tilsa at det var adgang til å behandle deler av økonomiplansaken i Stjørdal for lukkede dører. Det samme gjelder oppnevningen av kommunale representanter til styret for utviklingsselskap for regionalt kulturhus i formannskapet.

Det må derfor legges til grunn at slike tungtveiende offentlige interesser faktisk heller ikke var til stede. Det eneste argumentet ordfører Johan Arnt Elverum viste til, var ”praksis”.

Begrunnelsen fra ordfører om ”lang praksis”, er ikke holdbar etter loven.

Konklusjonen må derfor bli at ordfører Johan Arnt Elverum *ikke* hadde lovlig adgang til å lukke dørene i møtet der flertallet av kommunestyremedlemmene avgjorde økonomiplanbehandlingen. Han hadde heller ikke lovlig adgang til å lukke dørene da flertallet av formannskapet

avgjorde hvem som skulle velges til styret for utviklingsselskapet for kulturhuset. Lovens vilkår for å behandle sakene for lukkede dører, var ikke oppfylt. Beslutningen om å utelukke pressen fra deler av forhandlingene, må derfor være i strid med kommuneloven.

Kommunelovens § 31 er en saksbehandlingsregel. Å lukke dørene i et møte i strid med denne bestemmelsen, må anses som en saksbehandlingsfeil; i dette tilfellet en feil ved behandlingen av Økonomiplanen 2009-2013, og ved behandlingen av sak PS 228/08 i formannskapet.

Stjørdalens Blad setter imidlertid ikke spørsmålstegn ved gyldigheten av selve økonomiplanvedtaket eller formannskapsvedtaket som ble gjort i åpent møte. Spørsmålstegnet settes ved prosessen der avgjørende deler av saksbehandlingen foregikk i lukket møte.

Det må kreves at ordføreren i Stjørdal kommune i framtidige saker avholder alle møter i folkevalgte organer for åpne dører i samsvar med reglene i kommunelovens § 31.

Med hilsen



Jan Erik Sundøy

Vedlegg: Uttalelse fra fylkesmannen i Hordaland

Kopi til:

Stjørdal kommune ved ordfører Johan Arnt Elverum, rådmann Kjell Fosse og kontrollkomitéens leder Ole Meier Kjerkol

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund