

Sivilombudsmannen

Besøksadresse
Akersgata 8, inngang Tollbugata
Postadresse
Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 85 11
postmottak@sivilombudsmannen.no

Romerikes Blad
Postboks 235
2001 LILLESTRØM

S | OM

Vår referanse
2010/2939

Deres referanse

Vår saksbehandler
Ola Berg Lande

Dato
08.04.2011

OVERSENDELSE

Det vises til tidligere korrespondanse, sist brev 25. januar 2011 herfra.

Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen

Ola Berg Lande
seniorrådgiver

Vedlegg

Uttalelse

S[|]OM

Sak: 2010/2939

UTTALELSE – MØTEOFFENTLIGHET I SKEDSMO KOMMUNE

Skedsmo kommune mente at et todagers seminar for bl.a. de folkevalgte om kommunebudsjettet, ikke var et «møte» i kommunelovens forstand. Kommunen fremholdt at seminaret var et rent orienteringsmøte – en slags «lesehjelp» for de folkevalgte – og at det ikke foregikk drøftinger eller annen diskusjon på seminaret.

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. Selv om kommunen har karakterisert seminaret som «lesehjelp» for de folkevalgte, må budsjettprosessen ses i sammenheng, og det er da vanskelig å se at ikke seminaret er en del av prosessen frem mot vedtakelse av budsjettet. Jeg mener etter dette at det knytter seg tvil til kommunens forståelse av at det aktuelle seminaret faller utenfor kommunelovens regler om møteoffentlighet.

Sakens bakgrunn og undersøkelsene herfra

Skedsmo kommune avholdt 8. og 9. november 2010 et todagers seminar om kommunebudsjettet for 2011. Møtet ble holdt bak lukkede dører. Deltakerne på møtet var formannskapets medlemmer, gruppeledere som ikke satt i formannskapet, ledere av hovedutvalgene, rådmannen og hans ledergruppe, samt tillitsvalgte.

I sin klage til ombudsmannen 16. november 2010 fremholdt Romerikes Blad at dette var et brudd på reglene om møteoffentlighet i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 §§ 30 og 31. Avisen anførte at et seminar for de folkevalgte om en sak de senere skal fatte vedtak i – i dette tilfellet budsjettet – omfattes av prinsippet om møteoffentlighet. Det ble videre fremholdt at dette var vanlig praksis så vel i Skedsmo som i andre kommuner, og at det av den grunn var behov for en prinsipiell avklaring.

I brev herfra 26. november 2011 ble Skedsmo kommune bedt om å redegjøre nærmere for saken. Det ble spurt om årsaken til at det aktuelle seminaret ikke ble ansett som et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 31, samt om det rettslige grunnlaget for at konferansen ikke var åpen for publikum, og at saksliste og innkalling m.v. ikke ble gjort kjent for allmennheten, jf kommuneloven § 32. Kommunen ble videre bedt om å opplyse om konferansen var ledd i kommunal behandling av en konkret forvaltningssak, eventuelt om det under konferansen ble gjennomført drøftinger av betydning for senere budsjettforslag eller innstillinger.

Skedsmo kommune besvarte henvendelsen i brev 20. desember 2010. Kommunen forklarte at hensikten med seminaret var å orientere politikere og tillitsvalgte om innholdet i rådmannens budsjettforslag. Seminaret besto av at administrasjonen gjennomgikk det administrative budsjettforslaget. For øvrig var møtedeltakelsen avgrenset til oppklarende spørsmål. Seminaret hadde således en ren informasjonsfunksjon, og det foregikk ikke drøftinger eller annen diskusjon på seminaret. Under henvisning til ombudsmannspraksis og forarbeidene til den kommende lovendringen til kommuneloven, fremholdt kommunen at denne typen seminarer ikke kunne karakteriseres som et «møte» i kommunelovens forstand.

Det budsjettforslag som ble gjennomgått på seminaret var offentlig, og det var etter kommunens syn ikke noe sterkt behov for møteoffentlighet. På den annen side var behovet for skjerming av seminaret stort. De fleste folkevalgte som deltok på møtet er fritidspolitikere, og det er en utfordring for disse å skaffe seg oversikt over et budsjettframlegg i størrelsesorden 2,5 milliarder kroner i løpet av fire-fem uker, hvorav tre uker i praksis går med til den formelle behandlingen. Det er således behov for den typen «lesehjelp» som seminaret bidrar til. Etter kommunens syn burde politikerne fritt kunne stille de spørsmål som dukker opp under presentasjonen, uten at dette skal kunne tolkes som uttrykk for synspunkter på det aktuelle budsjettet, eller gryende partistandpunkt.

Romerike Blad innga 17. januar 2011 sine kommentarer til kommunens redegjørelse. Etter avisens syn var også rene informasjonsmøter som gir opplysninger om en sak som ligger innenfor de folkevalgtes ansvarsområder, dekket av kommunelovens møtebegrep. Avisen kunne heller ikke se at det var behov for å utelukke pressen fra å være til stede – dersom det var riktig som kommunen fremholdt at det utelukkende var et rent informativt seminar. Det var ikke grunnlag for å tro at norske journalister ville vinkle oppklarende spørsmål på et informasjonsmøte som politiske «synspunkter eller gryende partistandpunkt». Endelig var det vanskelig å kontrollere om seminaret faktisk *var* rent informativt, når verken pressen eller offentligheten for øvrig fikk adgang til å være til stede.

Avisens brev er oversendt Skedsmo kommune, men det er ikke innkommet kommentarer innen fristen.

Mitt syn på saken

Kommuneloven kapittel 6 inneholder saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer. Paragraf 30 slår fast det generelle prinsippet om at folkevalgte organer treffer sine vedtak i

møter. Møtene skal etter kommuneloven § 31 nr. 1 som hovedregel holdes for åpne dører, og det skal føres møtebok over forhandlingene. Dessuten skal det settes opp en saksliste som skal være tilgjengelig for allmennheten, jf. kommuneloven § 32 nr. 2 og nr. 3.

De omtalte reglene for saksbehandlingen i folkevalgte organer skal tjene flere hensyn. Dels skal reglene sikre allmennheten adgang og mulighet til å øve innflytelse over de kommunale beslutninger som treffes, og dels skal reglene tjene informasjons- og kontrollhensyn. Jeg har flere ganger tidligere uttalt at 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. 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. sosialt eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31. Både kommunen og Romerikes Blad har vært inne på dette under saksforberedelsen, og Kommunal- og regionaldepartementet har sluttet seg til denne forståelsen av møtebegrepet i Prop. 152 L (2009-2010) på side 20 flg.

Slik saken er opplyst her, må jeg legge kommunens beskrivelse av seminaret til grunn. Jeg forutsetter derfor at det er tale om et rent orienteringsmøte, der det ikke foregår diskusjon eller drøfting av budsjettforslaget og de enkelte postene i dette.

Spørsmålet i den foreliggende saken er om det er tale om en del av saksbehandlingen av budsjettet når det avholdes et «seminar» for de folkevalgte, som utelukkende har til formål å orientere om et administrativt budsjettforslag. Etter mitt syn er dette møtet, som blir betegnet som et «seminar», et møte i lovens forstand.

Min uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2007 side 64 (somb-2007-16) gjaldt et grensetilfelle. Saken gjaldt spørsmålet om Hjelmeland kommunes budsjettkonferanser var møter i kommunelovens forstand. Jeg uttalte der at det i en viss utstrekning vel må kunne avholdes kurs, samlinger og orienteringer for de folkevalgte i en kommune uten at kommunelovens møteoffentlighetsregler kommer til anvendelse. Det var imidlertid en forutsetning at det var tale om enveiskommunikasjon og at de folkevalgte ikke på noen måte drøftet sakens realiteter. Hjelmeland kommune hadde fremholdt for ombudsmannen at det nettopp var tale om slik enveiskommunikasjon på det aktuelle seminaret. På tross av dette kom jeg til at kommunens budsjettkonferanse måtte anses som et møte i lovens forstand. I den forbindelse uttalte jeg:

«Når rådmannen, kommunesjefane og økonomileiaren for eit samla formannskap går gjennom «tidlegare gitte og politiske vedtekne økonomiske rammer i kommunen, sett i lys av sentralt gitte økonomiske rammer og føringar for kommunesektoren i nyleg framlagd Statsbudsjett, og konsekvensar av dette for administrasjonen sitt vidare arbeid med økonomiplan, budsjett m.m.» (svarbrevet til kommunen), legg dei

premiss for dei folkevalde si vidare handsaming på eit vis som innbyggjarane bør ha høve til å følgje med på. Eg kan vanskeleg sjå anna enn at formannskapet og kommunestyret i arbeidet med budsjettet vil sjå hen til og vise til det som kom fram i ein slik konferanse under til dømes temaet « Orienteringar om økonomi, budsjett og HP », sjølv om dei ikkje kjem med synspunkt under sjølve konferansen. Denne delen av konferansen er såleis ei innleiande fase i dei folkevalde sitt arbeid med budsjettet som vanskeleg kan skiljast frå resten på ein slik måte at han fell utanfor § 31 nr. 1.»

En lignende synsvinkel la jeg til grunn i min uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 side 139 (somb-2009-28). Der uttalte jeg 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 nevnte sak var det tale om ordførerens orientering til formannskapet om pågående forhandlinger med en tredjepart. Offentligheten var heller ikke orientert om at saken eksisterte.

Den foreliggende saken skiller seg noe fra de ovennevnte sakene. Rådmannens budsjettforslag var bl.a. i dette tilfellet offentlig og endelig før det aktuelle seminaret ble avholdt.

De folkevalgte i Skedsmo kommune skulle i etterkant av seminaret realitetsbehandle det budsjettforslag det ble orientert om. I tråd med det jeg tidligere har sagt om denne typen møter, mener jeg det er mest naturlig å anse orienteringer for folkevalgte om forhold som ligger under dets arbeidsområde, og som de folkevalgte senere skal ta stilling til, som saksbehandling. Kommunen har karakterisert seminaret som «lesehjelp» for de folkevalgte. Slik hjelp for de folkevalgte vil nettopp kunne være av interesse for offentligheten og borgerne som de folkevalgte representerer. Lesehjelpen er derfor en hjelp for befolkningen og bør ses som ledd i budsjettprosessen. Det er også nærliggende å tenke seg at måten budsjettforslaget blir presentert på, og hvilke deler av forslaget som oppmerksomheten blir rettet mot, vil kunne få betydning for hvordan representantene vurderer forslaget. Behandlingen av budsjettet er kanskje den viktigste saken de folkevalgte behandler i løpet av året, noe som gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg sterkt gjeldende.

Det er etter dette «begrunnet tvil» om kommunens forståelse av at det aktuelle seminaret faller utenfor kommunelovens regler om møteoffentlighet. Skedsmo kommune bes merke seg dette for fremtiden.

Oslo, 8. april 2011



Arne Fliflet