

**Kommunelovens § 31 nr. 6 og enkelte juridiske
spørsmål tilknyttet Oslo kommunes parlamentariske
styringsmodell sett i lys av offentlighetsprinsippet**

Kandidatnr:

Veileder: Gerd Engelsrud

Leveringsfrist: 25. november 2003

H-03

Til sammen 17959 ord

Dato: 17/11/2003

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>4</u>
1.1	OPPGAVENS TEMA – HVILKE PROBLEMSTILLINGER VIL BLI BEHANDLET	4
1.2	OFFENTLIGHETSPRINSIPPET	6
1.3	AVGRENSING AV OPPGAVEN – HVA VIL IKKE BLI BEHANDLET?	9
1.4	BEGREPSAVKLARINGER	9
1.5	DEN STATLIGE STYRINGSMODELL	11
1.6	STYRINGSMODELLER PÅ KOMMUNALT NIVÅ	11
1.7	ULIKHETER I JURIDISK RAMMEVERK STAT – KOMMUNE	13
<u>2</u>	<u>LUKKEDE BYRÅDSMØTER SETT I LYS AV MØTEOFFENTLIGHETSPRINSIPPET</u>	<u>15</u>
2.1	HVORFOR ER BYRÅDSMØTENE LUKKET?	15
2.2	RETTSKILDER	15
2.2.1	LOVUTVALGET – NOU 1990:13	16
2.2.2	OT.PRP. NR. 42 (1991-92)	17
2.2.3	INNST.O. NR. 95 (1991-92)	18
2.2.4	JURIDISK TEORI	18
2.2.5	RETTSPOLITISKE/REELLE HENSYN	19
2.3	REGELEN OM LUKKEDE BYRÅDSMØTER VURDERT UT FRA RETTSKILDEFAKTORENE	20
2.4	FORSLAG TIL ENDRET LOVBESTEMMELSE	24
2.5	LUKKEDE BYRÅDSMØTER SETT I SAMMENHENG MED ØKT SELSKAPSORGANISERING	25
<u>3</u>	<u>MØTEOFFENTLIGHET I OSLOS BYSTYREKOMITEER?</u>	<u>28</u>
3.1	MØTEOFFENTLIGHETSPRINSIPPET SETT SAMMEN MED MØTEPRINSIPPET	28
3.2	MØTEOFFENTLIGHETS- OG MØTEPRINSIPPETS RETTSKILDER	29
3.3	OSLO KOMMUNES POLITISKE ORGANISERING	31

3.4	ER BYSTYREKOMITEENE FASTE UTVALG?	33
3.5	ER OFFENTLIGHETS- OG MØTEPRINSIPPET OPPFYLT VED AT KOMITEMØTENE FORMELT SETT ER ÅPNE?	34
3.6	HVOR FOREGÅR DEN FOLKEVALGTE BEHANDLING?	36
3.7	HVOR VIKTIG ER MØTEOFFENTLIGHETSPRINSIPPET?	38
3.8	KOMITEENES ARBEIDSGRUPPER – INNHOLD OG STATUS	39
4	<u>OPPFYLLER BYRÅDETS SAKSFREMSTILLINGER INTENSJONENE BAK DOKUMENTOFFENTLIGHETSPRINSIPPET OG KRAVET TIL FORSVARLIGE UTREDNINGER I KL. § 20 NR. 2?</u>	42
4.1	KORT OM DOKUMENTOFFENTLIGHET	42
4.2	KORT PRESENTASJON AV KL. § 20 NR. 2	42
4.3	HAR BYRÅDET PLIKT TIL Å PRESENTERE ALTERNATIVE LØSNINGER?	43
4.3.1	BYRÅDETS SYN PÅ EGEN SAKSFREMSTILLINGSPRAKSIS	44
4.3.2	OPPOSISJONENS BEHOV FOR BEST MULIG FAKTAGRUNNLAG	45
4.3.3	BYRÅDETS BEHOV FOR Å FREMME POLITISKE INNSTILLINGER	45
4.4	VURDERING AV BRUK AV ALTERNATIVE LØSNINGER	46
4.5	KONKLUSJON	49
5	<u>ER OSLOS REGLEMENT FOR BISTAND TIL PARTIGRUPPENE I TRÅD MED KL. § 21 OG OFFENTLIGHETSPRINSIPPET</u>	50
5.1	RETTSKILDER	50
5.2	EN NÆRMERE VURDERING AV KL. § 21	52
5.3	SENTRALE SPØRSMÅL RUNDT OSLO KOMMUNES REGLEMENT FOR BISTAND TIL BYSTYRETS PARTIGRUPPER	53
5.4	LITT OM BISTANDSREGLEMENTET	53
5.5	VURDERING AV OSLO KOMMUNES BISTANDSREGLEMENT	55
5.6	KONKLUSJON	56
6	<u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	57
6.1	OFFENTLIGHETSPRINSIPPET OG OSLO KOMMUNE	57
6.2	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER	59
7	<u>LITTERATURLISTE</u>	61

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema – hvilke problemstillinger vil bli behandlet

Oppgaven tar for seg og vurderer hvordan regelen om lukkede byrådsmøter fikk sin utforming. I tillegg omhandler fremstillingen også andre interessante sider ved offentlighetsprinsippets praktisering i Oslo kommune.

Oslo kommune styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Det er interessant å se på Oslo kommune siden Oslo var pådriver for og utvikler av kommunal parlamentarisme. Oslo kommune var først initiativtaker til en forsøkslov av 21.06.1985, den såkalte parlamentarismeloven, som gav Oslo adgang til å organisere sin virksomhet etter en parlamentarisk styringsmodell. Dessuten var Oslo kommune, som eneste kommune med praktisk erfaring med kommunal parlamentarisme, en viktig innspiller til kommunelovutvalget, departementet og stortingskomiteen i forbindelse med utarbeidelsen av parlamentarismekapittelet i den nye kommuneloven.

Problemstillingene jeg drøfter har sine røtter i og tilknytning til offentlighetsprinsippet og ulike sider ved dette grunnleggende prinsipp i forvaltningen. Det blir derfor offentlighetsprinsippet og de hensyn dette prinsipp er ment å ivareta, som er det grunnleggende utgangspunkt for vurderingene. Offentlighetsprinsippet er derfor nærmere omtalt under pkt. 1.2.

Jeg finner det riktig å behandle bestemmelsen om lukkede møter i kommunerådet først (kap 2) fordi denne bestemmelse gjelder for alle kommuner med parlamentarisk styringsmodell. Regelen om lukkede kommunerådsmøter fremgår av lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kl.) § 31. nr. 6. De eksempler som gis og de vurderinger som gjøres i kap. 2 refererer seg spesielt til Oslo.

Siden lovgivers begrunnelse for at kl. § 31 nr. 6 fikk sin nåværende ordlyd er en systembegrunnelse knyttet til parlamentarismen som styringsmodell og siden parlamentarismen har sitt utspring i statsretten er det hensiktsmessig innledningsvis å gi en kort oversikt over styringsmodellene på henholdsvis statlig og kommunalt nivå og det

ulike juridiske bakteppet som regulerer henholdsvis stat og kommune. Dette gjøres i pkt. 1.5 – 1.7.

Kap. 3 tar for seg hvordan møteoffentlighetsprinsippet og møteprinsippet ivaretas i bystyrets organer, nærmere bestemt i bystyrekomiteene. Først vurderes om bystyrekomiteene er faste utvalg etter kl. § 10. Deretter vurderes om intensjonene bak møteoffentlighetsprinsippet og møteprinsippet er ivaretatt gjennom at bystyrekomitemøtene formelt sett er åpne.

Etter at disse to problemstillinger tilknyttet møteoffentlighetsprinsippet er behandlet, tar jeg for meg to problemstillinger tilknyttet dokumentoffentlighetsprinsippet.

Kap. 4 behandler byrådets saksutredningsrolle og dets ansvar for å påse at de saker som legges fram for bystyrets organer er forsvarlig utredet. Hva ligger i begrepet forsvarlig utredet? Innebærer begrepet en plikt for byrådet til å presentere alternative løsninger i sine saksfremstillinger? Denne problemstilling berører en side ved dokumentoffentlighetsprinsippet samt opposisjonens mulighet for å ivareta sin rolle som kritisk og aktiv opposisjon.

I kap. 5 vil praktiseringen av kl. § 21 om kontormessig og utredningsmessig assistanse til bystyregruppene bli drøftet i samme perspektiv. Her vurderes om Oslo kommunes reglement for bistand til partigruppene oppfyller intensjonene bak kl. § 21.

Bakgrunn for oppgaven

For undertegnede utgjør offentlighetsprinsippet og dets ulike sider en grunnpilar i lokaldemokratiet. Derfor er det av interesse å belyse og vurdere hvordan enkelte sider av dette prinsipp ivaretas i en parlamentarisk styrt kommune. Med dette utgangspunkt er det et spørsmål som umiddelbart fremstår som sentralt: Passer alle sider ved den statlige parlamentarisme like godt på kommunalt nivå? Eller finnes det på kommunalt nivå særskilte hensyn som tilsier at det ikke er hensiktsmessig å etterligne alle sider av det statlige parlamentariske regelverk og praktiseringen av dette?

Jeg ønsker å belyse om og i så fall hvordan praktiseringen av den parlamentariske styringsmodell i Oslo kommune påvirker offentlighetsprinsippets gjennomslag og praktisering.

Fremstillingen er kommunalrettslig. Det er kommuneloven, forarbeidene og juridisk teori tilknyttet kommuneloven som er det juridiske utgangspunkt for vurderingene. Det finnes ikke rettspraksis tilknyttet de problemstillinger som vil bli behandlet, men det foreligger utstrakt forvaltningspraksis og en del departementale uttalelser som har betydning for de vurderinger som gjøres. Rettskildene vil bli presentert under fremstillingen av de enkelte problemstillinger.

1.2 Offentlighetsprinsippet

I Norge har vi hatt et offentlighetsprinsipp i ca. 30 år. Dokumentoffentlighetsprinsippet er nedfelt i lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 (offl.).

Møteoffentlighetsprinsippet er nedfelt i kommuneloven. Sverige og Danmark har lignende regler som oss. Både Finland og Sverige var tidligere ute enn oss på dette felt. Svenskene har hatt et offentlighetsprinsipp helt fra 1766. Dessuten grunnlovsfestet de offentlighetsprinsippet allerede i 1949.

Enkelte av EU-landene har inntil for få år siden ikke hatt noe offentlighetsprinsipp.

Enkeltpersoner har derfor i disse landene ikke hatt noe rettskrav om innsyn i forvaltningens dokumenter. Tyskland og Luxembourg har hatt blant de mest lukkede forvaltninger i EU-området.

Dette har endret seg de senere år. I 2001 kom en EU-forordning (nr. 1049/2001 av 30.05.2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents) om publikums og pressens rett til dokumentinnsyn i EU-institusjonene. De nye mellom- og østeuropeiske EU-land har vedtatt lovgivning vedrørende offentlighet som er basert på rekommandasjon nr. 2/2002 av 21.02.2002 fra Europarådet (from the Committee of Ministers to member states on access to official documents). Denne rekommandasjon gir anbefaling til Europarådets medlemsland om hva slags lovgivning det enkelte land bør innføre og praktisere hva gjelder dokumentoffentlighet. De fleste EU-landene må derfor nå kunne sies å være underlagt et offentlighetsprinsipp i forvaltningen selv om praktiseringen av dette prinsipp kan være noe begrenset i enkelte av EU-landene.

Offentlighetsprinsippet har flere sider. Dokumentoffentlighetsprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet er definert i Stortingsmelding 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, pkt. 3.1. *"Med dokumentoffentlighet menes at allmennheten har rett til å få innsyn i dokumenter hos en samfunnsaktør. Med*

møteoffentlighet menes at allmennheten har adgang til å overvære møter der saker drøftes eller avgjørelser treffes.”

(Eckhoff 1997¹) formulerer dokumentoffentlighetsprinsippet slik; ”*enhver har rett til å gjøre seg kjent med de saksdokumenter som faller inn under loven*”. Prinsippet gir altså allmennheten en rett til å gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak hos et forvaltningsorgan. Dokumentoffentlighetsprinsippet kommer til uttrykk i offentlighetslovens § 2.

I tillegg gjelder i den kommunale og den fylkeskommunale forvaltning et prinsipp om møteoffentlighet², dvs. at møter i politiske folkevalgte organer som alminnelig hovedregel skal holdes for åpne dører. Møteoffentlighetsprinsippet omtales nærmere i pkt. 1.4 nedenfor. Tilsvarende er Stortinget som hovedregel åpent for publikum, jfr. Grl. § 84, men stortingskomiteenes møter er lukket, jfr. Stortingets forretningsorden § 18, siste ledd. Det er imidlertid i forretningsordenens § 21 gitt en mulighet for åpne komitehøringer. Regjeringens møter er også lukket.

Offentlighetsprinsippet har dessuten en side mot pressens rett til fri gjengivelse og kringkasting av det som blir sagt i åpne folkevalgte møter og som fremgår av forvaltningens dokumenter.

Offentlighetsprinsippet skal blant annet ivareta hensynet til allmennhetens behov for kjennskap til hvordan offentlig myndighet utøves på fellesskapets vegne. På en måte kan en si at forvaltningen og de folkevalgte organer, som en del av denne forvaltning, opptrer på vegne av folket/allmennheten og med disse som oppdragsgiver. Det ville med en slik innfallsvinkel fremstå som noe underlig dersom oppdragsgiveren - folket - skulle være avskåret fra å ha innsyn i de beslutningsprosesser som ligger til grunn for forvaltningens avgjørelser. Offentlige beslutningsprosesser er dessuten en forutsetning for en levende politisk debatt som igjen er en forutsetning for et levende demokrati.

I tillegg har pressen funksjonen som den ”fjerde statsmakt”, dvs. rollen som vaktbikkje for å holde øye med de øvrige statsmakter og har derfor behov for innsyn i dokumenter og deltagelse i møter for å kunne ivareta denne funksjon. Pressens rolle som ”vaktbikkje” er

¹ Eckhoff 1997 s. 417

² Bernt, Overå og Høve 2002 s. 277

også av stor betydning for kontrollen med kommunalforvaltningen og maktutøvelsen på kommunalt nivå.

Dessuten har det enkelte individ et legitimt og grunnleggende behov for innsyn i forvaltningen i saker han/hun er interessert i. Enda lenger går reglene i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (fv.l.) §§ 18 og 19 om rett til dokumentinnsyn i saker der enkeltindividet selv er part i en sak.

Hensynene for og imot offentlighet i forvaltningen er grundig beskrevet i ulike utredninger; herunder NOU'er, stortingsmeldinger, lovproposisjoner mv. som omhandler dette tema samt i juridisk teori.

Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) uttaler følgende:

Stikkordmessig kan argumentene for et offentlighetsprinsipp angis slik:

- *Rettsikkerhetshensyn*
- *Demokratihensyn*
- *Kontrollhensyn*
- *Tillits- og legitimitetshensyn*
- *Kunnskapsspredning*

Argumentene bak offentlighetsprinsippet må også avveies mot andre hensyn og verdier som gjør seg gjeldende. Resultatet av slike avveininger kan bli at det åpnes for eller fastsettes unntak fra hovedregelen om offentlig innsynsrett, møteoffentlighet eller referatoffentlighet.

De hensyn og verdier som tradisjonelt har vært trukket frem som argumenter mot offentlighet er stikkordsmessig:

- *Hensynsfull forvaltning, herunder personvernens hensyn*
- *Effektiv beslutningsprosess*
- *Hensynet til grunnleggende samfunnsinteresser som rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater og internasjonale organisasjoner, bekjempelse av kriminalitet.*

De siste mothensyn gjør seg i liten grad gjeldende i lokalforvaltningen.

For en nærmere drøfting av hensynene bak offentlighetsprinsippet henvises til St.meld. nr. 32 (1997-98) kap. 3.

1.3 Avgrensning av oppgaven – hva vil ikke bli behandlet?

Fremstillingen er ikke en generell fremstilling og vurdering av kommunal parlamentarisme sett i lys av offentlighetsprinsippet selv om det ved tilnærmingen til problemstillingene er hensiktsmessig å si noe om hva kommunal parlamentarisme er.

Fremstillingen er heller ikke en generell fremstilling av møteoffentlighetsprinsippet og vil derfor ikke ta for seg de alminnelige unntakene fra møteoffentlighetsprinsippet som fremgår av kl. § 31 nr. 3-5.

Oppgaven trekker som nevnt frem enkelte interessante problemstillinger som har sin tilknytning til eller som berører offentlighetsprinsippets praktisering i Oslo kommune.

Andre spørsmål tilknyttet offentlighetsprinsippets praktisering, for eksempel dokumentbehandlingen i tilknytning til byrådsmøtene og Oslo kommunes innsynsreglement, er ikke behandlet.

1.4 Begrepsavklaringer

Enkelte begreper er av grunnleggende betydning for forståelsen av de drøftelser og vurderinger som gjøres. Jeg finner det derfor nødvendig å gjennomgå disse begreper innledningsvis.

Møteoffentlighetsprinsippet

Møteoffentlighetsprinsippet er som nevnt en viktig del av offentlighetsprinsippet og kommer til uttrykk som generell hovedregel i kl. § 31 nr. 1. Regelen innebærer at møter i folkevalgte organ i kommunalforvaltningen skal holdes for åpne dører med en rett for allmennhet og presse til å være tilstede. At møtene i folkevalgte organ skal holdes for åpne dører følger direkte av lovens ordlyd.

Regelen for alle kommunale folkevalgte organ er at møtene bare kan lukkes i de tilfeller hvor loven uttrykkelig påbyr eller hjemler dette. I dette ligger at møtene bare skal lukkes i de situasjoner hvor de hensyn som ligger bak unntakshjemlene gjør seg gjeldende og kun i den utstrekning lukning er nødvendig for å ivareta disse hensyn.

Møteoffentlighetsprinsippet innebærer i tillegg til tilstedværelse at presse og privatpersoner kan ta referat, sitere og referere fra møtet i ettertid. I tillegg innebærer det en rett til opptak og overføring av sendingen, dvs. kringkasting på radio og fjernsyn hvis dette kan skje uten at det virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet, jfr. § 31 nr. 2.

Møteprinsippet

Møteprinsippet kommer til uttrykk i kl. § 30 nr. 1 og innebærer at folkevalgte organ treffer sine vedtak i møte. Møteprinsippet innebærer at kommunale folkevalgte organ skal fatte sine beslutninger i formelle møter som er innkalt og gjennomført i tråd med saksbehandlingsreglene i kommunelovens kap. 6 samt de overordnede prinsipper som kommunelovens saksbehandlingsregler bygger på. Møteprinsippet er et helt grunnleggende prinsipp i kommunelovens saksbehandlingskapittel. Et vedtak som ikke er fattet i møte, vil som hovedregel simpelthen være ugyldig.

I § 30 nr. 2 er gitt visse modifiseringer av møteprinsippet gjennom regler om fjernmøter og telefonmøter på visse vilkår. Disse unntak fra møteprinsippet vil ikke bli nærmere omtalt her.

Hva er et folkevalgt organ?

Kommunelovens kap. 6 regulerer saksbehandlingen i folkevalgte organer. Et folkevalgt organ er ikke bare det direkte valgte kommunestyret. Også indirekte valgte kollegiale organ som formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd samt særlovsnemnder har status som folkevalgte organ, jfr. kl § 29 nr. 1. Dette fremgår direkte av ordlyden i § 29 samt forarbeider³ og juridisk teori⁴. Poenget er at organet enten direkte eller indirekte er valgt av folket gjennom valg. Det finnes også andre folkevalgte kommunale organ som kan opprettes med hjemmel i kommuneloven eller særlover. Disse vil ikke bli omtalt nærmere her.

Hva er saksbehandling i møte?

Med saksbehandling i møte forstår jeg at det i møtet foretas en reell behandling av sakens innhold før møtedeltakerne gjør seg opp sin mening om sakens realitet og hvordan de ønsker å stemme. Saksbehandlingen bør være forståelig for eventuelle tilhørere siden kommunelovens intensjon er at det skal foregå en offentlig debatt i det folkevalgte

³ NOU 1990:13 kap. 9 og kap. 11

⁴ Bernt, Overå og Hove 2002 s. 259

kommunale organ før organets flertall avgjør sakens realitet, dvs. fatter vedtak eller vedtar en innstilling. Dette innebærer at organets medlemmer samtidig skal kunne overhøre hverandres synspunkter og kunne kommentere disse. På basis av den meningsutveksling som finner sted i saken, skal medlemmene gjøre seg opp sin endelige mening og stemme i overensstemmelse med den.

Kollegieprinsippet

Hensikten med å legge kompetanse til et folkevalgt organ er at ikke enkeltmedlemmer, men organet som sådant skal ha denne kompetansen. Dette kalles kollegieprinsippet. Den naturlige saksbehandlingsform blir da saksbehandling i møte.

Jeg bruker nedenfor ofte begrepet kommune som en fellesbetegnelse for kommuner og fylkeskommuner. Begrepene kommunal parlamentarisme og formannskapsmodell omtales nærmere under pkt. 1.6.

1.5 Den statlige styringsmodell

Den statlige parlamentariske styringsform er utviklet siden 1884, dvs. over en periode på nesten 120 år. Statsparlamentarismen utgjør en viktig del av forfatningen i hht. konstitusjonell sedvanerett. Hensikten med parlamentarismen har bl.a. vært å ivareta behovet for en egnet styringsform og maktfordeling på statlig nivå, dvs. på det rikspolitiske plan. Parlamentarisme er en styringsform som er velegnet på et overordnet nivå, hvor man skal vurdere, prioritere og styre innenfor den helhet av interesser og behov, nasjonalt og internasjonalt, som regjering og Storting skal håndtere. En parlamentarisk styringsform er et resultat av og ivaretar hensynet til maktfordelingsprinsippet som går ut på at det på statlig nivå er en tredeling av makten mellom lovgivende myndighet (Storting), utøvende myndighet (Regjering) og dømmende myndighet (domstolene). En kan på en måte si at maktfordelingsprinsippet er en grunnleggende premiss for parlamentarismen.

1.6 Styringsmodeller på kommunalt nivå

Det lokale selvstyret har utviklet seg og blitt ivaretatt gjennom en formannskapsmodell, siden de første formannskapslover kom i 1837. Det er en over 160-årig tradisjon for formannskapsmodellen som styringsmodell på kommunalt nivå. Formannskapsprinsippet

er basert på at politikere fra alle partier, som oppnår en viss tilslutning ved valget, er med i de øverste politiske beslutningsorganene. Partiene får inn et antall medlemmer i disse beslutningsorganene; kommunestyre, formannskap, utvalg, komiteer mv. som står i forhold til antall stemmer de oppnådde ved valget. På denne måten er alle partier av en viss størrelse med på å ta et medansvar for de beslutninger som fattes i kommunen. Det kan hevdes at formannskapsmodellen i større grad enn den parlamentariske styringsmodell er en systemmodell som søker kompromissløsninger ved at også flertallet i beslutningsorganet lar seg påvirke av mindretallets argumentasjon og at det endelige vedtak derfor kan bære preg av dette. Kritikerne av formannskapsmodellen vil hevde at en slik modell innebærer at plasseringen av det politiske ansvaret partiene i mellom ikke er synlig nok for borgerne.

På det kommunale nivå er det ikke noe maktfordelingsprinsipp, som er den viktigste begrunnelse og forutsetning for den parlamentariske styringsmodell på statlig nivå. På kommunalt nivå er formelt og prinsipielt sett all makt lagt i kommunestyrets hender, jfr. kl. § 6. Byrådet er avhengig av å få seg tildelt beslutningsmyndighet fra bystyret. Uten slik delegasjon ville det ikke ha noen hensikt å ta i bruk en parlamentarisk styringsmodell.

Parlamentarisme-tenkning på kommunalt nivå startet opp da Oslo kommune satte i gang forsøk på midten av 80-tallet. Kommunal parlamentarisme innebærer at det etableres et utøvende politisk organ; kommunerådet/byrådet, som ved siden av bystyret er det helt sentrale politiske organ. Byrådet utgjør dessuten den politiske ledelse av den samlede kommunale administrasjon. Byrådet består av politikere fra de partier som har et parlamentarisk flertall bak seg i bystyret. Byrådet kan være et flertallsbyråd, som består av politikere fra partier som har flertall bak seg i bystyret, eller et mindretallsbyråd, som består av politikere fra partier som ikke har flertall bak seg i bystyret, men hvor byrådet i tillegg støttes av et eller flere andre partier slik at rådet har et parlamentarisk flertall bak seg. De partiene i bystyret som ikke støtter byrådet, utgjør opposisjonen.

Ved utstrakt delegasjon av beslutningsmyndighet til byrådet, slik det er i Oslo, vil det være av avgjørende betydning for et parti om det er i posisjon (i byråd) eller i opposisjon. I en kommunal parlamentarisk modell er innflytelsen til bystyrets opposisjon reelt sett betydelig redusert sammenlignet med hvilke muligheter opposisjonspartiene har til å påvirke de vedtak som treffes og den politikk som føres i en formannskapsstyrt kommune.

Dette skyldes blant annet at opposisjonspartiene i en formannskapsbasert kommune er med i formannskapet og i alle andre kommunale organ med beslutningsmyndighet. I Oslo kommune er svært mye beslutningsmyndighet delegert til byrådet, hvor opposisjonspartiene ikke er med. Det er i hovedsak bystyret, byrådet og bydelsutvalgene som har beslutningsmyndighet.⁵

1.7 Ulikheter i juridisk rammeverk stat – kommune

Det juridiske rammeverket på statlig og kommunalt nivå er svært ulikt. Uten at jeg analyserer forskjellene, vil jeg kort nevne følgende:

Statens organisering styres av grunnloven. Den parlamentariske styringsmodell på statlig nivå er en del av forfatningen og har rettskildemessig den høyeste status i rettskildehyerarkiet. Den statlige parlamentarisme er grunnlovsmessig beskyttet slik at det ville kreve grunnlovsendring dersom man på statlig nivå skulle ønske å avskaffe parlamentarismen. Statens organisering har ingen kompetanselov tilsvarende kommuneloven som fastlegger den innbyrdes kompetansen statsorganene i mellom. På kommunalt nivå er kommuneloven ”en slags grunnlov”. Denne har rettskildemessig lovs rang. Det er på kommunalt nivå ingen rettskilder høyere enn lov som regulerer styringsmodellen. Dette innebærer at kommunal parlamentarisme kan avvikles gjennom en lovendring.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for Stortinget, men for regjeringen. Forvaltningslov og offentlighetslov gjelder for kommunene og fylkeskommunene.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen fører tilsyn med statsforvaltningen, men ikke med Stortinget. Stortingets ombudsmann for forvaltningen fører tilsyn med kommunalforvaltningen.

Staten er bundet av sine folkerettslige forpliktelser i hht. inngåtte traktater, konvensjoner samt menneskerettighetsloven. I tillegg kommer EU's lovgivning som legger klare føringer på innhold og tolkning av norsk lovgivning. Selv om også kommunene influeres av dette, bl. a. kommunenes innkjøpsregler, er staten bundet av overnasjonal lovgivning i ett helt annet omfang og på mange flere områder enn kommunene.

⁵ Byutviklingskomiteen i Oslo kommune har beslutningsmyndighet i egenskap av fast utvalg for plansaker. Finanskomiteen er delegert noe beslutningsmyndighet.

I tillegg har staten i hht. norsk lovgivning en rekke virkemidler til å kontrollere kommunene. Her kan fort nevnes statlig tilsyn gjennom departement/fylkesmann og andre tilsynsorganer, statlig godkjenningsordninger basert på særlov og statlig lovlighetskontroll av kommunale vedtak, jfr. kommunelovens § 59. Til slutt kan nevnes Stortingets rolle som lovgiver, departementene som forskriftsgivere og at Stortinget som budsjettmyndighet fastsetter de økonomiske rammer for det kommunale selvstyret gjennom de årlige bevilgningsvedtak, jfr. Grl. § 75.

Som man kan se er ulikheten i juridisk rammeverk betydelig. Rammeverket viser at til tross for at kommunene og fylkeskommunene er egne juridiske enheter og selvstendige forvaltningsnivåer, har staten omfattende juridiske og økonomiske virkemidler til å kunne påvirke innholdet i og omfanget av deres virksomhet. Statens virkemidler for å styre kommunene er så mange og omfattende at styringen bærer preg av å være et over – underordningsforhold.

Jeg vil nå starte behandlingen av de oppstilte problemstillinger og drøfte hvordan enkelte sider ved offentlighetsprinsippet er ivaretatt i Oslo kommune.

2 Lukkede byrådsmøter sett i lys av møteoffentlighetsprinsippet

2.1 Hvorfor er byrådsmøtene lukket?

Hovedregelen er at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører. Regelen i kl. § 31 nr. 6 om lukkede byrådsmøter er et unntak fra hovedregelen. Jeg starter med unntaket fordi det er denne regel i egenskap av lovbestemmelse, som fremstår som den viktigste prinsipielle problemstilling og hinder for offentlighet i en kommune med parlamentarisk styringsmodell.

Som nevnt er kommunestyret i kommuneloven tillagt all myndighet på kommunens vegne. Kommunestyret er imidlertid fratatt kompetansen til å bestemme hvorvidt kommunerådets møter skal avholdes for åpne eller lukkede dører. Det fremgår av kl. § 31 nr. 6 at byråds møter skal holdes for lukkede dører hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet. Hvorfor ble kommunestyret fratatt sin ellers nesten ”allmektige” myndighet akkurat på dette ene området?

I dette kapittel er det to spørsmål som skal vurderes, hvorfor byrådsmøtene er lukket og hvorfor bystyret er fratatt myndigheten til å avgjøre spørsmålet. Min behandling av § 31 nr. 6 tar for seg begge disse problemstillingene. Jeg vil derfor gå inn i de aktuelle rettskildene på området.

2.2 Rettskilder

Forarbeidene til kommuneloven består av NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner, Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og Innst.O. nr. 95 (1991-92) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). I tillegg foreligger noe juridisk teori på området.

2.2.1 Lovutvalget – NOU 1990:13

I tiden forut for kommunelovutvalgets arbeid hadde offentlighetsprinsippet blitt tillagt stadig større vekt i lokalforvaltningen. Det hadde dessuten utviklet seg en praksis med åpne politiske møter i mange kommuner. Denne utvikling sammen med de reelle hensyn på området medførte at lovutvalget gikk inn for å speilvende den tidligere regel som gikk ut på at bare kommunestyrets møter var åpne. Det ble foreslått at alle møter i kommunale folkevalgte organer skulle være åpne for publikum med mindre det forelå særskilte hensyn som tilsa lukning. Lovutvalget ønsket altså at åpne møter skulle være hovedregelen. Utvalget la stor vekt på den mulighet for demokratisk kontroll som åpne møter representerer. Åpne møter bidrar til at den menige borger får større innsikt i og forståelse for den kommunale forvaltning. Med den utvikling i kommunenes oppgaver og ansvar som hadde funnet sted hvor kommunenes oppgaver stadig har blitt flere og mer kompliserte, fant lovutvalget det nødvendig at forvaltningen gjøres transparent på den måten at presse og menigmann kan følge med i det som skjer.

Åpne møter kan også bidra til å minske avstanden mellom politikere og befolkning og å bidra til å øke forståelsen og interessen for kommunal politikk. Et annet trekk som lovutvalget la vekt på er den økte delegasjon til andre utvalg. Dette medfører at det er viktig at møtene i alle folkevalgte organ holdes for åpne dører slik at informasjonsflyten kan gå mest mulig uhindret.

Dette er lovutvalgets hovedbegrunnelse generelt for åpne møter. Spørsmålet blir så hva utvalget landet på når det gjelder kommunerådets møter. Gjør det seg gjeldende særskilte forhold tilknyttet saksbehandlingen i kommunerådet som tilsier at kommunerådsmøtene bør holdes for lukkede dører, utover i de tilfelle hvor de generelle lukningsbestemmelser i kl. § 31 ut fra taushetsplikt, personvern, personalsaker, tungtveiende private/offentlige interesser mv. kommer til anvendelse? Hvis ja, hvem bør i så fall ha kompetanse til å avgjøre lukning?

Lovutvalget var av den oppfatning at kommunestyret som overordnet organ, innenfor det gitte regelverk, bør ha lovfestet kompetanse til å vedta at møtene i andre folkevalgte organer helt eller delvis skal foregå for lukkede dører.

Lovutvalget uttalte at spesielle hensyn gjør seg gjeldende for kommunerådet ved en parlamentarisk styringsform. Utvalget uttalte videre at en del av begrunnelsen for denne

styringsformen er at det i kommunerådet skal være mulig å føre interne drøftelser om saker som befinner seg på et forberedende stadium og interne drøftelser om saker av politisk og administrativ karakter – på samme måte som Regjeringen på det nasjonale plan. Utvalget foreslo derfor lovfestet at møtene i kommuneråd/fylkesråd holdes for lukkede dører, når de ikke skal avgjøre saker eller selv bestemmer noe annet. For øvrige ønsket lovutvalget at de alminnelige regler for åpne/lukkede møter skal gjelde også for kommuneråd/fylkesråd.

Uten at lovutvalget går nærmere inn i hvilke hensyn som tilsier lukkede kommunerådsmøter utover behovet for interne drøftelser, foreslo altså lovutvalget at lovens hovedregel skulle være at kommunerådets møter gikk for lukkede dører, dvs. et unntak fra den generelle hovedregel om åpne møter.

Men, og her er det et stort men, lovutvalget foreslo at kommunerådets møter skulle åpnes når kommunerådet fatter vedtak. Slike vedtak kan kommunerådet kun fatte etter å ha fått delegert beslutningsmyndighet fra kommunestyret. Da oppfattet lovutvalget det som riktig at kommunerådets møter var åpne for presse og publikum når rådet fatter vedtak.

Når kommunerådet fatter vedtak, betraktet lovutvalget kommunerådet som et hvilket som helst annet folkevalgt organ med den konsekvens at lovens alminnelige regel om åpne møter kom til anvendelse. Lovutvalget skiller altså mellom kommunerådets ulike roller i spørsmålet om kommunerådsmøtene skal være åpne eller lukkede. Ved sitt forslag regulerte lovutvalget også kompetansespørsmålet.

2.2.2 Ot.prp. nr. 42 (1991-92)

Det fremgår av Ot.prp. 42 s. 229 at departementet ikke var enig i at møtene i kommunerådet skulle holdes for åpne dører når rådet fatter vedtak. Departementet la vekt på høringsuttalelsen fra Oslo kommune som bl.a. argumenterte med at åpne møter i kommunerådet strider mot parlamentarismen. Høringsuttalelsen fra Oslo kommune sammenlignet videre kommunerådet med regjeringen på det nasjonale plan. Departementet fant at de beste grunner taler for at møtene i kommunerådet er lukket også når kommunerådet fatter vedtak. Departementets henvisning til ”de beste grunner” sier ikke noe om hvilke grunner dette er og hvilke hensyn disse grunner er satt til å ivareta utover å vise til uttalelsen fra Oslo kommune og den argumentasjon som er anført der. I og med at departementet ikke angir nærmere hvilke grunner dette er, er det nødvendig å foreta en analyse på bakgrunn av den begrensede argumentasjon som foreligger.

Departementet foreslår at lukkede møter skal være hovedregelen også når kommunerådet fatter vedtak, men at kommunestyret eller kommunerådet selv kan beslutte åpne møter. At kommunestyret skal ha slik myndighet begrunnes med at kommunerådet ikke bør ha større myndighet i slike tilfelle enn det kommunestyret selv har. Departementet gikk altså inn for at kommunestyrets "allmektige" kompetanse i hht. kl. § 6 også skulle omfatte kompetansen til å bestemme at kommunerådsmøtene skulle være åpne når kommunerådet fatter vedtak.

2.2.3 Innst.O. nr. 95 (1991-92)

Kommunal- og miljøvernkomiteen på Stortinget foretok enda en endring av bestemmelsen i fht. kommunelovutvalgets forslag. Uten at komiteen heller foretar noen uttalt vurdering av de reelle hensyn for - imot åpne møter, vedtok komiteen å frata kommunestyret muligheten til å bestemme at kommunerådet skulle holde sine møter for åpne dører når de fatter vedtak. Komiteen vedtok med andre ord å gi kommunerådet eksklusiv myndighet på dette området.

Det kan virke som om komiteen ikke syntes at departementet gikk langt nok i retning av en rendyrket parlamentarisk styringsmodell på dette området. Muligens er stortingskomiteens vurdering et resultat av dens egen erfaring med parlamentarismen.

2.2.4 Juridisk teori

Juridisk teori er begrenset, i hvert fall hva gjelder antall aktører på banen. Jan Fridthjof Bernt har sammen med Oddvar Overå skrevet en kommentarutgave til kommuneloven. Begge satt i lovutvalget som utarbeidet utkastet til ny kommunelov. Bernt har dessuten skrevet kommentarene til kommuneloven i Karnovs kommenterte lovsamling. Bernt og Overå har sammen med Harald Hove også skrevet en lærebok i kommunalrett. Slikt sett er Norge et lite land hva gjelder kommunalrettslige juridiske forfattere. Imidlertid er overnevnte kommunalrettslige arbeider svært grundige og omfattende. Bernt Frydenbergs lærebok i kommunalrett og Gunnar Andresens kommentarutgave berører ikke problemstillingen.

I en av sine kommunalrettslige bøker (Bernt, Overå og Hove 2002) sier Bernt: *"Realiteten var imidlertid åpenbart at Stortinget hadde større sans for en rendyrket "regjeringsmodell" enn både Kommunelovutvalget og departementet, og dermed*

prioriterte hensynet til effektive interne politiske prosesser fremfor åpenhet med mulighet for ”støy” i beslutningsprosessen fra det lokaldemokratiske omlandet.”

Som medlemmer av lovutvalget er det grunn til å ta Bernt og Overå til inntekt for det syn at kommunerådets møter bør holdes for åpne dører når kommunerådet fatter vedtak. Det ser imidlertid ut til at Bernt og Overå etter å ha ”tapt” i dette spørsmålet, ikke ønsker å ta en omkamp direkte i sine lærebøker. De polemiserer derfor ikke mot den endelige utforming som bestemmelsen fikk.

For meg synes det å være liten tvil om hva disse forfattere mener om spørsmålet.

2.2.5 Rettspolitiske/reelle hensyn

De rettspolitiske hensyn hva gjelder problemstillingen åpne - lukkede møter i kommunalforvaltningens folkevalgte organer er mye de samme som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet generelt. Jeg viser til fremstillingen foran under pkt. 1.2 og pkt. 2.2.1.

I tillegg til de hensyn som er presentert der, bør det nevnes at byrådet har behov for å kunne foreta interne drøftelser av konkrete saker på et innledende stadium, vurdere administrative hensyn og drøfte politisk strategi i kommunerådsmøtene uten at dette kan etterprøves av politiske motstandere og presse/offentlighet. Kommunerådet som kollegium har et klart behov for å kunne gjøre dette unntatt offentlighet. Det ville vanskeliggjøre både muligheten for å drive en rasjonell og effektiv administrativ virksomhet og å foreta reelle politiske drøftinger og sonderinger dersom dette alltid må foregå i full offentlighet. Dette er helt legitime ønsker og behov for alle som driver politisk virksomhet. Disse hensyn er det viktig å ivareta ved bestemmelsens utforming.

Imidlertid er det grunn til å foreta et skille mellom de hensyn som ligger til grunn for kommunerådets mulighet til å foreta administrative overveielser og politiske drøftelser uten innsyn, og de hensyn som ligger bak offentlighetsprinsippet generelt og møteoffentlighetsprinsippet spesielt. Når kommunerådet fatter avgjørelser i kommunerådsmøtene i hht. delegert beslutningsmyndighet fra kommunestyret, blir spørsmålet om rådet i dette henseende er et ordinært folkevalgt beslutningsorgan eller ikke.

Bak kommunerådets ulike roller ligger helt ulike sett med hensyn som sett i sammenheng med møteoffentlighetsprinsippet ikke nødvendigvis trenger å kunne ut i samme regel for begge situasjoner.

Ut fra denne gjennomgang av rettskildefaktorene foran vil jeg i pkt. 2.3 foreta en nærmere vurdering av regelen om lukkede byrådsmøter.

2.3 Regelen om lukkede byrådsmøter vurdert ut fra rettskildefaktorene

Unnlatelsen av å gå inn i de konkrete reelle hensyn som foreligger på området, er min hovedkritikk av forarbeidene. I stedet for å drøfte hva dette virkelig dreier seg om, hvilke hensyn som foreligger i de ulike situasjoner, dvs. kommunerådet som politisk/administrativt organ på den ene siden og som folkevalgt vedtaksorgan på den annen side, har både departementet og stortingskomiteen skåret igjennom og gitt en generell, formalistisk modellbegrunnelse for regelens innhold.

Det ser for det første ut til at systemtenkning ligger bak departementets og stortingskomiteens syn, dvs. et ønske om å etablere en mest mulig rendyrket parlamentarisk styringsmodell tilsvarende den statlige. Departementet hviler seg på uttalelsen fra Oslo kommune som selvfølgelig har stor tyngde i og med at Oslo kommune er initiativtakeren til og utvikleren av kommunal parlamentarisme som styringsmodell på lokalt nivå. Ved å støtte seg til uttalelsen fra Oslo kommune og dertil kun gi en systemmodellbegrunnelse, kan det virke som om departementet har unnlatt å foreta en selvstendig vurdering og dypere analyse av de reelle hensyn som foreligger i de to ulike situasjoner som bestemmelsen regulerer, kommunerådets rolle som vedtaksorgan vs. politisk/administrativt organ. Det er i hvert fall ikke mulig å lese ut av Ot. Prp. 42 at noen slik vurdering av reelle hensyn er foretatt fra departementets side.

Det hadde vært mer betryggende hvis departementet hadde foretatt en presentasjon av de reelle hensyn som foreligger, drøftet disse opp mot ønsket om en mest mulig rendyrket parlamentarisme og på den måten synliggjort at en vurdering var foretatt og på hvilket grunnlag.

Eksisterende lovbestemmelse ivaretar styringsflertallets behov for en mest mulig strømlinjeformet styringsmodell, noe som gir posisjonen optimal styringsmulighet. Regelen ivaretar hensynet til en mest mulig rendyrket kommunal parlamentarisme. Dersom dette er et viktig hensyn, kan det virke som om kommunal parlamentarisme er et mål i seg selv. Ved Oslo bystyres evaluering av den parlamentariske styringsmodell høsten 2002, den 16.10.2002, sak 393/2002, uttrykte Høyres gruppeleder Bård Folke Fredriksen at intet styringssystem er noe mål i seg selv. Dette er et synspunkt det er lett å slutte seg til. Hvis jeg tar dette som utgangspunkt, og det høres unektelig fornuftig ut, faller det meste av

departementets og kommunal- og miljøvernkomiteens begrunnelse for lukkede møter, når kommunerådet fatter vedtak, bort.

Kommunerådet har ingen beslutningskompetanse på vegne av kommunen med hjemmel i kommuneloven eller særlov utover den beslutningskompetanse som ligger i kommunerådets kompetanse som øverste administrative myndighet, dvs. i fht. de ansatte i kommunen og den kommunale administrative organisering. Når kommunerådet fatter politiske vedtak, er det alltid på vegne av kommunestyret og i hht. delegert beslutningsmyndighet. Kommunestyret tildeler kommunerådet beslutningskompetanse i en parlamentarisk modell på samme måte som kommunestyret tildeler andre folkevalgte organ, for eksempel formannskap, faste utvalg/sektorutvalg mv. beslutningsmyndighet i en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Dette er helt parallelt. Det er i alle tilfelle snakk om utøvelse av kommunal beslutningsmyndighet på vegne av kommunestyret og en myndighet som til enhver tid kan overprøves av kommunestyret og som kommunestyret kan frata dem generelt eller i enkeltsaker.

Det juridiske grunnlag for hva som kan delegeres av beslutningsmyndighet fra kommunestyret til kommunerådet eller til formannskap og faste utvalg er det samme, jfr. formuleringene i § 20 nr. 3 for kommuneråd: *Kommunestyret kan selv tildele rådet avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov*, for formannskap; jfr. kl. § 8 nr. 3, s.setn.: *Formannskapet kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov* og for faste utvalg: kl § 10 nr. 2: *Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov*. Det kan derfor se ut til at lovgiver betrakter disse organene på samme måte som ordinære folkevalgte organer når de på kommunestyrets vegne fatter beslutninger. Det etableres ved delegasjonsvedtakene fra kommunestyret til de øvrige folkevalgte organene identiske kompetanseforhold som er uavhengig av den valgte styringsmodell. Grunnleggende lokaldemokratiske verdier som offentlig innsyn, demokratisk kontroll, åpenhet som middel for å skape interesse og forståelse for kommunal politikk og kommunal forvaltning bør ikke kunne settes til side med utgangspunkt i en formalbegrunnelse hvor overnevnte hensyn overhodet ikke er drøftet.

Regelen i 31 nr. 6 om lukkede kommunerådsmøter når kommunerådet fatter beslutninger, er et klart brudd på utviklingen i retning av mer offentlighet i lokalforvaltningen, en utvikling som har pågått uavbrutt siden 50-tallet. Forvaltningslov, offentlighetslov og den

utvikling som hadde pågått i kommune-Norge forut for kommuneloven av 1992, lå til grunn for kommunelovutvalgets forslag om møteoffentlighet som hovedregel. Det rimer dårlig at man pga. Oslo kommunes ønske om en mest mulig rendyrket parlamentarisme og departementets og stortingskomiteens manglende vilje til å foreta en grunnleggende drøfting av hensynene på områdene, endte opp med dagens utforming av § 31 nr. 6. Spesielt er regelen vanskelig å akseptere siden begrunnelsen som nevnt er formell og ikke reell.

Med tanke på de viktige hensyn som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet, hvorav prinsippet om møteoffentlighet utgjør en viktig del, er det etter min mening alvorlig at det nå har gått 10 år uten at denne problemstilling er reist. Opposisjonen i Oslo kommune har opp gjennom 90-tallet i ulike sammenhenger reist spørsmålet om retten til innsyn i saksdokumenter og muligheten til å få ut faktaopplysninger i enkeltsaker. Dette kan sees som et uttrykk for frustrasjon i fht. disse spørsmål. Det kan likevel se ut til at man har trodd at lukkede byrådsmøter, når byrådet er beslutningstaker på vegne av bystyret, følger naturgitt av den parlamentariske styringsmodell. Eller så kan mangelen på kritikk være et uttrykk for at man fra opposisjonens og pressens side ikke har sett dette som et problem, eller at man overhodet ikke har reflektert over spørsmålet.

Sett i sammenheng med økt delegasjon til byrådet hvor rammene for byrådets fullmakter kontinuerlig utvides, blir legitimiteten av regelen vanskelig å forstå og forsvare. Jeg snakker hele tiden om byrådet som beslutningsorgan på vegne av kommunestyret. I Oslo kommune har det på 90-tallet og senere vært foretatt stadige utvidelser i byrådets kompetanse som beslutningsorgan. Den økte delegasjon til byrådet, sammen med økt selskapsorganisering, har bidratt til at antall saker i bystyret er kraftig redusert, se vedlagte oversikt over utviklingen i antall bystyresaker i perioden 1993-2003, vedlegg 1.

Det kan sies å utgjøre et demokratisk problem at stadig flere politiske avgjørelser i Oslo kommune foretas i lukkede fora. På den måten blir det vanskeligere for presse og menigmann å etterprøve de vurderinger som ligger til grunn for avgjørelsene, hva den enkelte byrådspolitiker mener om spørsmålet og ved eventuell dissens; hvordan det enkelte byrådsmedlem har stemt.

Jeg er av den oppfatning at både departementet og stortingskomiteen "sov i timen". På bakgrunn av Oslo kommunes sentrale rolle som bidragsyter i utviklingen av kommunal

parlamentarisme fikk høringsuttalelsen fra Oslo slippe vel ukritisk gjennom lovbehandlingen. Det kan virke som om lovgiverne tenkte ”at den vet best hvor skoen trykker som har skoen på” og derfor vegret seg mot å gå grunnleggende inn i bestemmelsen og de hensyn som gjør seg gjeldende på området. Det ble dessuten etablert en arbeidsgruppe med deltagere fra departementet, Oslo kommunes sentraladministrasjon og bystyrets sekretariat som ledd i departementets saksforberedelse av kommunelovens parlamentarismeregler. Kommunal parlamentarisme var noe nytt. Lovgiver kunne vanskelig forutse de fulle konsekvenser av bestemmelsen og ønsket sannsynligvis etter påtrykk fra Oslo kommune å innføre en mest mulig rendyrket parlamentarisk modell for å få til en attraktiv alternativ styringsmodell for kommunal politisk virksomhet. Lovgiver kunne også vanskelig forutse den senere utvikling med selskapsorganisering og delegasjon av bystyrets beslutningsmyndighet. I Oslo har delegasjon av beslutningsmyndighet fra bystyre til byråd fått ett omfang som lovgiver neppe kunne forutse da kommuneloven ble vedtatt. Lovgiver forutsatte imidlertid ved vedtagelsen av kommuneloven at betydelig myndighet ville bli delegert fra bystyre til byråd.

I tillegg til de vurderinger som er knyttet til offentlighetsprinsippet, er som nevnt et hovedhensyn i kommuneloven at all kommunal kompetanse som utgangspunkt tilligger kommunestyret, jfr. § 6 samt uttalelsen på side 103 og 104 i NOU 1990:13. I forhold til spørsmålet om hvem som kan bestemme lukning av kommunerådsmøtene er § 31 nr. 6 et brudd på dette hovedhensyn.

Et annet hovedhensyn som kommuneloven bygger på er at kommunen (les kommunestyret) selv står fritt til innenfor svært vide rammer å bestemme hva slags politisk og administrativ organisering den ønsker. Hva gjelder spørsmålet om lukkede eller åpne møter i kommunerådet når kommunerådet fatter vedtak er altså kommunestyret fratatt muligheten til å praktisere møteoffentlighet. Dersom en kommune ønsker å innføre en parlamentarisk styringsmodell, men ønsker å praktisere møteoffentlighet når kommunerådet fatter vedtak, er dette faktisk ikke tillatt. Kommunerådsmøtene skal etter ordlyden i § 31 nr. 6 uansett være lukket med mindre rådet selv i ettertid bestemmer noe annet.

En annen nyskaping i kommuneloven av 1992 var at kommunen ble pålagt en aktiv informasjonsplikt, jfr. § 4 hvor det blant annet heter at kommunene skal legge forholdene

best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Lukkede byrådsmøter når byrådet fatter beslutninger på vegne av kommunestyret kan vanskelig sies å være i tråd med intensjonene bak informasjonsplikten etter § 4.

Som det fremgår er jeg av den oppfatning at kommunelovens § 31 nr. 6 er moden for revisjon. Jeg tillater meg derfor i neste punkt å foreslå lovteksten endret.

2.4 Forslag til endret lovbestemmelse

§ 31 nr. 6 gis følgende ordlyd:

Møter i kommuneråd og fylkesråd holdes for åpne dører. Når kommuneråd/fylkesråd opptre som øverste administrative myndighet eller drøfter rådets politikk, kan rådet bestemme at møtet skal holdes for lukkede dører.

Det kan tilsynelatende virke som unødvendig å ta med første punktum av denne unntaksbestemmelsen siden hovedregelen i § 31 nr. 1 fastslår åpne møter. Når jeg likevel tar med første punktum, er det for ettertrykkelig å poengtere at alle folkevalgte kommunale organ – også kommunerådet, når det fatter vedtak på vegne av kommunestyret, skal holde sine møter for åpne dører. Første punktum er således ment å ha en pedagogisk effekt. Hovedregelen blir med dette forslag at kommunerådets møter holdes for åpne dører og som sådan i tråd med den generelle hovedregel om møteoffentlighet i § 31 nr. 1. Med en slik regel vil kommunerådsmøtene i alminnelighet være åpne for publikum og presse. På denne måten ivaretas hensynene bak offentlighetsprinsippet når byrådet fatter vedtak i hht. delegert beslutningsmyndighet. Byrådet blir, i tråd med kommunelovutvalgets holdning, i dette spørsmål betraktet som et ordinært folkevalgt beslutningsorgan, som fatter beslutninger på vegne av bystyret.

Denne regel vil kunne bidra til mer åpenhet i og tillit til lokalforvaltningen, større mulighet for innsyn og påvirkning og bidra til en ryddig og betryggende saksbehandlingsprosess i en kommune med parlamentarisk styringsmodell.

Regelen styrker altså både de hensyn som ligger bak offentlighetsprinsippet, spesifisert ved møteoffentlighetsprinsippet, men ivaretar også kommunerådets behov for å kunne lukke møtene når rådet opptre som kommunens øverste administrative organ og når rådet foretar generelle politiske drøftelser. Riktignok ligger det i annet punktum et tolkningselement i ..*opptre som øverste administrative myndighet eller drøfter rådets*

politikk. Uten at jeg her vil gå dypere inn i å vurdere hvilke tolkningsmomenter som kan lette kommunerådets rolleskifte, er jeg av den oppfatning at innholdet i begrepet *øverste administrative myndighet* vil følge av det generelle skillet mellom politikk og administrasjon, mens formuleringen *drøfter rådets politikk* vil komme til anvendelse ved kommunerådets generelle politiske diskusjoner, som ikke er knyttet til den formelle behandling av konkrete saker som fremmes eller vedtas av kommunerådet.

Det bør også fremheves at en slik regel vil være et signal om at lovgiver ikke aksepterer trenden i retning av mindre offentlighet i kommuner med kommunal parlamentarisme slik det har utviklet seg i Oslo på 90-tallet. På denne måten får lovgiver rettet opp den noe lemfeldige behandling som regelen fikk for 10 år siden. Dessuten får lovgiver bidratt til å korrigere for konsekvensene av den utvikling som har funnet sted i retning av en mer lukket kommunal forvaltning i Oslo kommune når man samtidig sammenholder med den økte delegasjon til byrådet de siste 10 år og den økte selskapsorganisering. Det siste element vil jeg belyse nedenfor under pkt. 2.5.

2.5 Lukkede byrådsmøter sett i sammenheng med økt selskapsorganisering

Det har de seneste 10 år foregått en utvikling i landet generelt og i Oslo kommune spesielt i retning av at stadig flere virksomhetsområder/etater trekkes ut av den ordinære tradisjonelle kommunale organisering som etat eller virksomhet for å bli gjort om til kommunale foretak eller kommunale aksjeselskap. Dette sett sammen med regelen om lukkede byrådsmøter har negative konsekvenser for allmennhetens, pressens og opposisjonens tilgang på informasjon og innsyn i kommunens beslutningsprosesser.

Følgende oversikt viser utviklingen:

År	Antall kommunale bedrifter*	Antall kommunale foretak**	Antall *** interkommunale selskaper	Antall aksjeselskaper	Totalt antall	Kommentar
1991	5		1	12	17	(hvorav 4 er arbeidsmarkedsselskaper)
1996	7		1	12	19	(hvorav 4 er arbeidsmarkedsselskaper)
2003	3	6	2	31****	42	(hvorav 10 er arbeidsmarkedsselskaper)

*Organisert etter kommunelovens § 11. Etter vedtakelsen av nytt kap. 11 i kommuneloven skal alle kommunale bedrifter være avviklet innen 31.12.2003.

**Ny organiseringsform i kommuneloven kap. 11. Trådte i kraft med virkning fra 1.1.2001

***Organisert etter kommunelovens § 27. Ny lov om interkommunale selskaper fra 1999 innebærer at alle interkommunale selskaper med eget styre/eget rettssubjekt skal være organisert etter den nye lov innen 31.12.2003.

**** I tillegg kommer 16 datterselskaper

Som tabellen viser har det vært en trend i retning av spesielt organisering som aksjeselskaper i tiden etter 1996. Etter 1.1.2001 er det blitt opprettet 6 kommunale foretak.

Selskapsorganisering av offentlig virksomhet vanskeliggjør ivaretagelsen av offentlighetsprinsippet og dets ulike sider. For kommunale aksjeselskaper gjelder ikke kommuneloven og som hovedregel verken forvaltningslov eller offentlighetslov. Dette innebærer at hele regelverket som skal ivareta offentlighetsprinsippet, blir satt til side ved et organiseringsvedtak. Selv om kommunelov, forvaltningslov og offentlighetslov gjelder for kommunale foretak, foregår styremøtene for lukkede dører, jfr. kl. § 68 nr. 5. I Oslo kommune er en stadig større del av kommunens virksomhet selskaps- og foretaksorganisert.

Ved formannskapsvedtak 21. mai 1986 fikk byrådet fullmakt til å møte og stemme på Oslo kommunes vegne på generalforsamlinger i selskaper der kommunen har aksjer.

Generalforsamlingsfullmakten er videre delegert til fagbyrådene ved byrådsvedtak 27. juni 1997. Dette innebærer at det i alle aksjeselskapene er den enkelte byråd som er generalforsamling (i de 100 % kommunalt eide) og ivaretar Oslo kommunes eierinteresser. Sett på denne bakgrunn hvor aksjeselskapenes styremøter og foretaksstyrenes møter er lukket, byrådets møter er lukket og den enkelte byråd er generalforsamling eller møter på generalforsamling, blir det vanskelig for offentlighet/allmennhet å ivareta sitt behov for innsyn.

Når det gjelder den økte selskapsorganiserings effekt for offentlighetens mulighet for innsyn i den kommunale virksomhet, beslutningsgrunnlag og beslutningsprosesser, og offentlighet generelt, kan det være nødvendig å se på de regler som omhandler offentlighet i slike selskaper og deres forhold til allmennheten. Dette er interessante og viktige problemstillinger som for kommuner med parlamentarisk styringsmodell henger sammen med kl. § 31 nr. 6. Ellers i Europa begynner man å ta utfordringene tilknyttet den økte selskapsorganisering på alvor. I OECD-rapport - Distributed Public Governance: Agencies, authorities and other government bodies - fra 2002 foreslås det blant annet at land som selskapsorganiserer offentlige etater og virksomheter, bør revidere sin offentlighetslovgivning slik at denne lovgivnings virkeområde utvides til også å omfatte de selskapsorganiserte offentlige tjenester. Det går ut over denne fremstilling å behandle disse problemstillinger fullt ut, men jeg syntes likevel at det er interessant å peke kort på dem.

Denne kombinasjon av selskapsorganisering, økt delegasjon og regelen om lukkede byrådsmøter gjør det i hvert ikke enklere å ivareta pressens og allmennhetens behov for informasjon om og forståelse for hva som foregår i kommunal forvaltning. Det kan hevdes at denne kombinasjon svekker ivaretagelsen av offentlighetsprinsippet i Oslo kommune på en måte som er til hinder for et velfungerende og reelt lokaldemokrati.

3 Møteoffentlighet i Oslos bystyrekomiteer?

Fremveksten av offentlighetsprinsippet, herunder møteoffentlighet, er en viktig milepæl i lokalforvaltningen. De hensyn møteoffentlighet bygger på er inngående beskrevet overfor. Det jeg nå skal behandle er hvordan man praktiserer offentlighet i møtene i bystyrekomiteene i Oslo kommune, dvs. i hvilken grad de hensyn som ligger bak møteoffentlighetsprinsippet og møteprinsippet, ivaretas på en tilfredsstillende måte. Dette er en interessant problemstilling, særlig sett på bakgrunn av Oslo kommunes motstand mot åpne komitemøter; en motstand som varte helt til 1999, dvs. nesten 7 år etter at kommuneloven og den lovfestede regel om åpne møter trådte i kraft.

De konkrete problemstillinger som vil bli behandlet er for det første hvilken rettslig status bystyrekomiteene har, jfr. pkt. 3.4 nedenfor. For det andre drøfter jeg om kommunelovens krav om offentlige komitemøter er oppfylt ved at møtene formelt sett er åpne, jfr. pkt. 3.5. Til slutt i kapitlet vil arbeidsgruppens rettslige status og hvilken betydning arbeidsgruppens rettslige status har for kravet til offentlighet, bli vurdert, jfr. pkt. 3.8.

3.1 Møteoffentlighetsprinsippet sett sammen med møteprinsippet

Jeg finner det hensiktsmessig å behandle møteoffentlighetsprinsippet (kl. § 31) sammen med møteprinsippet (kl. § 30) fordi de henger nøye sammen.

Både §§ 30 og 31 befinner seg i et kapittel i kommuneloven som heter saksbehandlingsregler i folkevalgte organer og må derfor med mindre noe annet fremgår av de enkelte lovbestemmelser også gjelde for parlamentarisk styrte kommuner.

Kommunelovens § 29 angir saksbehandlingsbestemmelsenes anvendelsesområde. Det fremgår av § 29 nr. 1 at bestemmelsene i kommunelovens saksbehandlingskapittel også gjelder for kommunerådet. Lovens bestemmelser om møteoffentlighet og møteprinsippet gjelder for Oslo kommune. Hva gjelder byrådsmøtene er de, som fremstilt under kap. 2 foran, unntatt fra regelen om møteoffentlighet. For øvrig i Oslo kommune gjelder møteoffentlighetsprinsippet. Dette innebærer at bystyret, bystyrets komiteer og øvrige folkevalgte organ i Oslo kommune som hovedregel skal fatte sine vedtak i møter og at disse møter skal holdes for åpne dører.

3.2 Møteoffentlighets- og møteprinsippets rettskilder

Jeg har under pkt. 1.4 foran foretatt en begrepsavklaring av møteoffentlighetsprinsippet og møteprinsippet. Under kapittel 2 behandlet jeg regelen om lukkede byrådsmøter, som er et unntak fra hovedregelen om åpne møter. For best mulig å kunne vurdere Oslos komitemøter i lys av møteoffentlighets- og møteprinsippet, er det et poeng å få fram hvor allmenn oppslutning disse prinsipper har. Jeg vil derfor kort gå igjennom rettkildefaktorene

Lovens forarbeider

Forarbeidene er de samme som det fremgår av pkt. 2.2 overfor.

Her er hensynene bak den speilvendning av hovedregelen om møteoffentlighet som fant sted ved den nye kommuneloven grundig beskrevet og jeg viser til lovutvalgets drøftelse og begrunnelse for møteoffentlighet som hovedregel, jfr. pkt. 2.2.1 foran.

Både departementet og stortingskomiteen sluttet seg til kommunelovutvalgets forslag om møteoffentlighet som alminnelig hovedregel og henviste stort sett til lovutvalgets begrunnelse.

Kommunelovutvalget, departementet og stortingskomiteen var av den oppfatning at møteprinsippet var et så viktig prinsipp at det burde lovfestes.

Juridisk teori og departemental praksis

Det bør nevnes at juridisk teori slutter opp om møte- og møteoffentlighetsprinsippet. I kommune-Norge har det på 90-tallet imidlertid vært ulike krumspring for å omgå reglene. Man har eksempler på forsøk på å omgå enten møteprinsippet eller møteoffentlighetsprinsippet for å kunne foreta politiske diskusjoner uten offentligheten til stede. Oslo kommune praktiserte lukkede komitemøter fram til våren 1999.

Slike forsøk har i formannskapskommunene blitt slått relativt hardt ned på fra departementets side⁶. Også Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) har vært på banen og kommet med uttalelser⁷ som har bygget opp under departementets relativt strenge tolkning av kommunelovens regler om møteoffentlighet og møteprinsippet.

⁶ Jfr. departementsuttalelser i rundskrivene H-17/96, H-13/98 og H-03/02

⁷ Se bl. a. St. O. 1995 s. 94 flg., uttalelse av 28. mai 2001 vedr. Ålesund kommune

Hva gjelder Oslo kommune har derimot departementet støttet opp om Oslos tolkning av regelverket.

Reelle hensyn

De reelle hensyn bak møteoffentlighetsprinsippet er som utgangspunkt de samme som hensynene bak offentlighetsprinsippet generelt. De grunnleggende hensyn bak offentlighetsprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet er belyst under pkt. 1.2 og pkt. 2.2.1 foran. I tillegg til det som fremgår der kan det være grunn til å utdype den interessekonflikt som ligger i regelen om åpne møter hvor politikerne på den ene side har behov for og ønske om å kunne foreta diskusjoner og ”hestehandle” i ro og mak uten offentligheten tilstede for å slippe å bli konfrontert med tidligere politiske standpunkter og ikke alltid helt gjennomtenkte uttalelser. Slikt sett legger møteoffentlighetsprinsippet begrensninger på politikernes møteutførelse og behov for ikke alltid kun å komme med gjennomreflekterte synspunkter.

På den annen side står som nevnt de hensyn som tilsier møteoffentlighet som virkemiddel for å stimulere allmennhetens interesse for lokalpolitikk og lokalforvaltningens gjøremål. Dessuten er det viktig å legge opp til at de politiske beslutningsprosesser og lokalforvaltningen er gjennomsiktig slik at allmennhetens behov for egenkontroll og pressens behov for samfunnskontroll blir ivaretatt. Dette er viktig både for lokalforvaltningens legitimitet og for å kvalitetssikre innholdet i politikken og de avgjørelser som forvaltningen treffer.

I den interessekonflikt som er skissert her vant sistnevnte synspunkter frem slik at møteoffentlighet som alminnelig prinsipp ble hovedregelen.

Kommunelovutvalget fremhevet som nevnt med departementets og stortingskomiteens tilslutning at møteprinsippet er et grunnleggende trekk ved saker som behandles av folkevalgte, kollegiale organer. I forlengelsen av møteprinsippet gjelder det et kollegieprinsipp, jfr. pkt. 1.4 foran. Det er altså snakk om samhandling medlemmene i mellom om sakens innhold og realitet før vedtak fattes i et offentlig møte.

3.3 Oslo kommunes politiske organisering

Oslo bystyre har organisert sin virksomhet gjennom fagkomiteer som i hovedsak avgir innstilling i de saker som byrådet fremmer. Organiseringen av Oslo bystyres organer er bygd opp på samme måte som Stortinget. Bystyret har 5 fagkomiteer. Stortinget har 12 fagkomiteer, jfr. Stortingets forretningsorden § 10. Bystyrets fem komiteer er finanskomiteen, byutviklingskomiteen, helse- og sosialkomiteen, kultur- og utdanningskomiteen og miljø- og samferdselskomiteen. Komiteene avgir innstilling til bystyret i saker innenfor sine respektive fagområder, jfr. Reglement for bystyrekomiteene pkt. 3, vedtatt av bystyret i møte 19. februar 2003, sak 36.

I tillegg har man et forretningsutvalg som behandler saker vedrørende bystyrets interne forhold, valgsaker, de folkevalgtes arbeidsbetingelser, kommunens sentrale representasjon og for øvrig saker etter bystyrets nærmere bestemmelse, jfr. Reglement for forretningsutvalget pkt. 2, vedtatt av bystyret i møte 19. februar 2003, sak 37.

Oversikt over Oslo kommunes organisering er å finne i vedlegg nr. 2.

Forretningsutvalget

Møte avholdes hver mandag kl. 1400. Forretningsutvalget har 5 medlemmer. I tillegg møter byrådsleder. Møtene er åpne for publikum, men det er helt unntaksvis at andre enn saksbehandlere i Bystyrets sekretariat overhører møtene. Møtene annonseres.

Komiteene

Komitemøter avholdes 15-20 ganger i løpet av året på onsdager kl. 1630. Komiteene har fra 11 til 13 medlemmer. I tillegg møter respektive byråder som har saker til behandling i møter samt diverse personer fra byrådsavdelingene etter komiteens eller byrådets ønske. Møtene er åpne for publikum, men har sjelden tilhørere. Møtene annonseres og fungerer etter min vurdering noe ulikt i fht. offentlighetsprinsippet. Jeg må derfor dele opp behandlingen av komiteene. Jeg vil innledningsvis poengtere at mine observasjoner er basert på deltakelse i 2-4 møter i hver komite samt på samtaler med den enkelte komitesekretær.

Komiteenes arbeid med sakene starter som regel før komitemøtene med utveksling av merknadsutkast. Ofte møtes representanter for partiene til merknadsmøter på møtedagen eller tidligere for å vurdere hvilke merknader de kan slutte seg til. Siden enstemmige og

flertallsmerknader er å betrakte som styringssignaler til byrådet, vil partiene ofte forsøke å få flertall for sine merknader. Merknadsmøtene er ikke offentlige.

Det legges vekt på at merknadsutkastene er bearbeidet før komitemøtet. Men merknader og forslag kan om nødvendig fremmes og endres i komitemøtet, helt fram til voteringen starter.

Byutviklingskomiteen

I denne komiteen er det mange saker, diskusjonene kan være lange og prinsipielle og komiteen driver en del ”saksbehandling” innenfor sitt fagområde. Etter min oppfatning kan dette sies å være den komiteen som har den mest omfattende offentlige debatt rundt sakenes innhold før vedtak treffes eller innstilling avgis. Byutviklingskomiteen treffer en rekke vedtak fordi komiteen også er fast utvalg for plansaker, et lovpålagt organ opprettet i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (pbl.) § 9-1 med vedtaksmyndighet etter flere av plan- og bygningslovens bestemmelser.

I byutviklingskomiteen er det enkelte ganger tilhørere på møtene. Ved behandling av enkelte saker, for eksempel spesielle reguleringsplaner hvor mange beboere direkte berøres, kan det være mange tilhørere.

Helse-og sosialkomiteen

Helse- og sosialkomiteen har svært begrenset diskusjon i møtene. Komitemerknadene gjøres i hovedsak ferdig på forhånd, enten i arbeidsgrupper, merknadsmøter eller innlevert fra det enkelte parti. Merknader og arbeidsgrupper omtales nærmere nedenfor under pkt. 3.7 og 3.9. Saksbehandlingen i komitemøtet begrenser seg som oftest til at en representant/parti endrer sine merknader eller slutter seg til/trekker seg fra tidligere merknadstilslutning. Deretter voterer det. Møtene er korte. I komitereglementet pkt. 19 er det anledning til å stille spørsmål til byrådet. Dette spørsmålsinstituttet brukes flittig i denne komiteen. Dette kan være interessant fra et tilhørerperspektiv. Spørsmålene er imidlertid ikke nødvendigvis tilknyttet en sak som behandles i møtet.

Bortsett fra dette vil en privatperson få lite ut av å overhøre et møte i helse- og sosialkomiteen. Det foregår svært sjelden politiske diskusjoner i komitemøtet. Komiteleder henviser ofte til at man får ta den politiske debatt i bystyret.

I kultur- og utdanningskomiteen og finanskomiteen

er bildet omtrent som beskrevet i helse- og sosialkomiteen. Det føres imidlertid noe mer politiske diskusjoner om og stilles spørsmål rundt sakene i disse komiteene.

I samferdsels- og miljøkomiteen

debatteres sakene etter mitt skjønn i noe større grad enn i helse, finans og kultur.

3.4 Er bystyrekomiteene faste utvalg?

Bystyrekomiteenes rettslige status var på 90-tallet et omdiskutert tema. Diskusjonen bestod i om de var å anse som faste utvalg etter kl. § 10 nr. 1-4 eller som en arbeidsordning for bystyret opprettet med hjemmel i bystyrereglementet.

Bystyrereglementet er hjemlet i

kl. § 39 nr. 1.

Dersom komiteene har status som faste utvalg etter § 10, fører det til at kommunelovens saksbehandlingsregler automatisk gjelder, jfr. § 29, nr. 1.

Kommunal politisk og administrativ organisering skal foretas med hjemmel i kommuneloven unntatt i de få tilfelle hvor dette er regulert i særlov.

Faste utvalg er permanente nemnder med et nærmere angitt saksområde som både kan tillegges innstillende myndighet eller beslutningsmyndighet på vegne av kommunestyret etter delegasjon fra dette. Et fast utvalg er ment å skulle bestå fra år til år og arbeide innenfor sitt saksområde gjennom hele kommunestyreperioden.

Departementet avgav først i rundskriv fra Kommunal og arbeidsdepartementet nr. H 17/96 og gjentatt i rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet nr. H 3/00 uttalelser som trakk i retning av at bystyrekomiteer var å anse som en arbeidsordning for bystyret.

Mellom disse to tolkningsuttalelser har departementet gitt uttrykk for samme standpunkt i Ot.prp. nr. 20 (1998-99). Det kan altså se ut til at departementet ikke anser komiteer for å være folkevalgte organ, men en måte kommune-/bystyret ordner sitt arbeid på.

Tolkningsstandpunktet er kritisert av (Bernt, Overå og Hove 2002). Verken (Frydenberg 1999) eller (Andresen 2000) berører spørsmålet.

Dersom departementets synspunkt på dette spørsmål skal legges til grunn, vil det ha som konsekvens at det enkelte kommunestyre vil kunne vedta saksbehandlingsregler og valgeregler for (bystyre-)komiteer, som setter kommunelovens saksbehandlings- og

valgbestemmelser og de hensyn som disse hviler på, til side. Dette må kunne sies å være et noe problematisk tolkningsstandpunkt, særlig med tanke på den grundige behandling kommunelovutvalget la til grunn for de synspunkter og de bestemmelser den utformet i kommunelovens kap. 6.

Sett fra mitt ståsted må tolkningsstandpunktet i Ot.prp. nr. 20 (1998-99) og departementsuttalelsen gjengitt i H 03/2000 nærmest betraktes som en glipp fra departementets side. Jeg tror ikke at departementet ønsker å sette kommunelovens kap. 6 til side med en slik formell begrunnelse uten å drøfte hvilke konsekvenser dette vil kunne få og hvilke hensyn som dermed ikke ville bli ivaretatt. Det kan se ut til at departementet i uttalelsen gjengitt i H 03/2000 begynner å innse rekkevidden av sitt eget tolkningsstandpunkt. Departementet kommer til slutt i uttalelsen med en oppfordring til kommuner med komitemodell om å reglements feste åpne møter i sine komiteer.

Konklusjon

Bystyrekomiteenes rettslige status som folkevalgt organ kan det etter min mening være liten tvil om. Bystyrekomiteene er å betrakte som faste utvalg etter kl. § 10 nr. 1-4. I det nye komitereglementet er komiteenes rettslige status som faste utvalg tatt inn, jfr. komitereglementets pkt. 6. Dette innebærer at bystyrekomiteenes møter skal være åpne, jfr. kl. § 29 nr. 1, jfr. § 31. nr. 1.

3.5 Er offentlighets- og møteprinsippet oppfylt ved at komitemøtene formelt sett er åpne?

Oslo kommunes komitemøter har, siden Oslo bystyres vedtak 21.04.1999, sak 211/99, vært åpne for publikum og presse slik § 31 nr. 1 krever. Men er det nok at møtene er åpne dersom møtenes innhold og måten møtene avholdes på er slik at den reelle saksbehandling ikke finner sted der?

Dette er det ikke mulig å svare på uten at man foretar en drøftelse av hvordan og hvor komitesaksbehandlingen foregår. Dersom det er slik at det ikke eller i liten grad foregår behandling av saker i komitemøtene (utover merknadsbehandling og votering), vil dette kunne være et brudd på møteprinsippet. Etter ordlyden i kl. § 30 nr. 1 oppfyller bystyrekomiteene møteprinsippet, jfr. ”treffer sine vedtak”, men i møteprinsippet ligger

noe mer enn at det folkevalgte organet kun skal treffe vedtak/avgi innstilling i møtet. I prinsippet er innbakt den lange kommunale tradisjon som går ut på at sakene skal debatteres, spørsmål skal kunne stilles og forslag fremmes for på den måten å belyse sakens innhold og partienes standpunkter i det offentlige rom til utstilling og evaluering for presse og allmennhet.

Poenget er i det hele at det i møtet, før beslutningene treffes, skal foregå en meningsutveksling og samhandling mellom parter med ulike standpunkter slik at det i hvert fall er en teoretisk mulighet for å bli påvirket av motpartens standpunkter. Dette er den grunnleggende essens i møteprinsippet. Det hjelper ikke å ha åpne komitemøter dersom den reelle saksbehandling foregår andre steder.

Sett i et slikt perspektiv kan det hevdes at saksbehandlingsmåten i 4 av 5 komiteer strider mot intensjonene bak møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet.

Både departement og stortingskomite sluttet seg som nevnt til kommunelovutvalgets vektlegging av møte- og møteoffentlighetsprinsippet og de vurderinger utvalget gjorde. Det ble heller ikke tatt forbehold om at disse prinsipper skulle være mindre viktige i kommuner med parlamentarisk styringsmodell.

Oslo kommune har som nevnt selv reglementsfastet møteprinsippet i reglement for bystyrekomiteene (og øvrige reglementer for folkevalgte organ). Både i tidligere reglement for bystyrekomiteene vedtatt av bystyret 7. januar 1993, sak 7/1993, § 5 og i nåværende reglement for bystyrekomiteene pkt. 6 fremgår det at komiteene behandler sine saker i møte. Reglementsordlyden er altså enda sterkere enn lovens ordlyd i det kl. § 30 nr. 1 fastslår at folkevalgte organ *treffer sine vedtak* i møte, mens komitereglementet bruker ordlyden *behandler sine saker* i møte. Det fremgår ikke i saksfremstillingen til bystyret at man har ment noe annet enn å fastslå at møteprinsippet også gjelder for komiteene. Det er i merknadene til det nye komitereglementet vist til kl. § 30 nr. 1 og komitereglementets pkt. 6 har overskriften : *Møteprinsippet. Åpne og lukkede møter. Om hvem som skal være til stede i lukket møte.*

Hovedproblemet med ikke å ha politiske diskusjoner i komiteene er at sakene som oftest er reelt avgjort når de oversendes fra komiteene. Sakene vil derfor ofte ikke bli gjenstand for offentlig debatt før vedtak fattes.

Konklusjon

Det pågår som nevnt overfor i fire av bystyrets fem komiteer temmelig begrenset offentlig debatt før sakene er reelt avgjort. Byutviklingskomiteen med sine mange diskusjoner må etter mitt skjønn kunne sies å fungere relativt godt sett i lys av møteoffentlighetsprinsippet og møteprinsippet. Til tross for at både kommuneloven og bystyrereglementet gjennom 10 år slår fast at møteprinsippet gjelder, foregår møtene i fire av fem bystyrekomiteer på en måte som i hvert fall ikke kan sies å være i tråd med premissene for og de reelle hensyn bak møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet. Sett i dette perspektiv kan derfor møtene i bystyrekomiteer ikke sies å fungere optimalt.

3.6 Hvor foregår den folkevalgte behandling?

Jeg står tilbake med et grunnleggende spørsmål: Hvor foregår den folkevalgte saksbehandlingen i Oslo kommune?

Oslo kommune har en parlamentariske styringsmodell med flere heldagspolitikere. Alt i alt er det ca. 40 heldagspolitikere i Oslo kommune på byråds- og bystyresiden. For å få den parlamentariske styringsmodell til å fungere har Bystyret vedtatt å bygge opp partigruppene på kommunenivå. Det kan derfor se ut til at partiene i større grad overtar de folkevalgte organenes funksjon som ”saksbehandlere”. Ved å bygge opp partigruppene på kommunalt nivå både gjennom en ordning med komiteledere/nestledere på heltid samt gjennom en tilskuddsordning som bidrar til at partiene kan ansette politiske gruppesekretærer, er partiene satt rimelig godt i stand til å jobbe politisk. Dette medfører også at partiene får et sterkere grep om innholdet i politikken og saksbehandlingen av de konkrete saker, som byrådet utarbeider og oversender til bystyrets organer. At partigruppene er i stand til å jobbe aktivt med de politiske sakene fra byrådet medfører imidlertid i realiteten at betydningen av hvordan møtene avholdes i bystyrets organer, reduseres. Sakene er på en måte ofte avgjort før komiteene behandler dem i møte. Den formelle behandling i komiteene og bystyret blir, dersom disse vurderinger er riktige, mer et pliktløp med lite reelt innhold.

I Oslo kommune er det grunn til å anta at mye av innholdet i politikken meisles ut i et samarbeid mellom byrådet og sentrale posisjonspolitikere i bystyret. Med sentrale posisjonspolitikere mener jeg politikere fra posisjonen som er politikere på heltid.

Fulltidsvervene tilligger ordfører, varaordfører og komiteenes ledere og nestledere. Ledere og nestledere fordeles proporsjonalt etter partistørrelse slik at også opposisjonen har leder-/nestlederverv, dvs. fulltidspolitikere. I bystyreperioden 1999-2003 hadde opposisjonen to komiteledere (byutviklingskomiteen og helse- og sosialkomiteen), tre nestledere (finanskomiteen, samferdsels- og miljøkomiteen og kultur- og utdanningskomiteen). I tillegg var en komiteleder uavhengig representant samt at FRP hadde varaordfører og nestleder i helse- og sosialkomiteen.

Det er altså heldagspolitikere i posisjon, som har tid og ressurser til å arbeide med sakene på en grundig måte, som avgjør utfallet av sakene.

Øvrige politikere, både posisjonens ”hobby-/fritidspolitikere” og den samlede opposisjon (også opposisjonens heldagspolitikere), blir på en måte satt litt på sidelinjen i beslutningsprosessen og har liten innflytelse på utfallet av sakene.

Noen vil kunne hevde at det sett på en slik bakgrunn kan fremstå som noe mindre viktig å vektlegge møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet, siden både posisjon – og opposisjonspartiene er tilgodesett med heldagspolitikere.

Det er også på sin plass å trekke frem at selv om det ikke i kommuneloven er gjort noe unntak fra grunnleggende saksbehandlingsregler, for eksempel møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet, for kommuner med parlamentarisk styringsmodell, kan det være grunn til å stille spørsmål om disse og enkelte andre av kommunelovens saksbehandlingsregler passer like godt i parlamentarismekommuner.

Det kan i hvert fall fremstå som om praktiseringen av møte- og møteoffentlighetsprinsippet har fått en annen form i Oslo kommune enn i kommuner med formannskapsmodell. Min oppfatning er at lovkonsipistene ikke var klar over dette da loven ble til. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven er basert på en over 150-årig tradisjon med utgangspunkt i formannskapsmodellen. Disse saksbehandlingsregler er et resultat av de saksbehandlingsregler som har vært praktisert i ”formannskapskommunene” supplert med reelle hensyn som også tar utgangspunkt i en formannskapsmodell. Det er på denne bakgrunn ikke å undre seg at praktiseringen av reglene kan bli noe annerledes i Oslo kommunes parlamentariske system enn i ”formannskapskommunene”. Uten at man av den grunn bastant kan fastslå at praktiseringen av møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet i Oslo kommune er brudd på kommuneloven. For nye

systemmodeller, som kommunal parlamentarisme er et uttrykk for, vil man trenge tid både til å utforme supplerende regelverk og til å få praktiseringen av saksbehandlingen inn i en hensiktsmessig form.

På møtedagen avholdes det noe som kalles ”merknadsmøter”. Merknader er som nevnt ikke vedtak og tas ikke opp til votering. Enstemmige merknader og flertallsmerknader utgjør imidlertid klare føringer fra bystyret som byrådet må ta hensyn til i sitt arbeid. I tillegg fungerer merknader ofte som stemmeforklaringer eller synliggjøring av partienes politikk i den aktuelle saken. Det er vanlig at forslag og merknader presenteres og gjennomgås i et ”merknadsmøte” mellom fraksjonslederne før komitemøtet. Dette blir en slags folkevalgt behandling partiene i mellom, men unntatt offentlighet, en slags ”korridorpolitikk”.

Komitemøtenes form og innhold er sannsynligvis et resultat av lokale tradisjoner i politikken i Oslo kommune. Det kan generelt sett se ut til at man har lagt seg til en form på komitemøtene hvor man ikke har et bevisst forhold til møteoffentlighets – og møteprinsippet. Dette, sammen med en opprustning av de lokale partiorganisasjoner hvor disse har overtatt noe av rollen til de folkevalgte beslutningsorganene, innebærer at møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet derfor får et noe annet innhold i Oslo kommune. Kanskje vil dette bli malen for hvordan disse saksbehandlingsregler vil bli praktisert i kommuner med parlamentarisk styringssystem. I så fall kan de som ønsker å forsvare komitemøtenes innhold og form i Oslo hevde at konsekvensen av denne erkjennelse bør resultere i at man i kommuneloven tok inn en bestemmelse i kap. 6 om at i kommuner med parlamentarisk styringsmodell gjelder saksbehandlingsreglene i dette kapittel i den utstrekning de passer.

3.7 Hvor viktig er møteoffentlighetsprinsippet?

Med så liten publikumsinteresse tilknyttet møtene i Oslo kommunes folkevalgte organer, kan man spørre seg hvorfor jeg tar opp spørsmålet om møteoffentlighet? Hvis det er slik at den alminnelige borger er så lite interessert i den kommunale forvaltning og de avgjørelser som tas der at han/hun ikke møter frem, kan man reflektere over om møteoffentlighets- og møteprinsippet likevel er så viktige. Dersom den enkelte borger (og pressen) er tilfreds med tingenes tilstand, har det da noen hensikt å problematisere dette?

Etter min oppfatning er det juridisk prinsipielt viktig å tilrettelegge for og praktisere offentlighet. Prinsippet om åpenhet i forvaltningen er resultatet av en lang politisk kamp som har pågått parallelt med samfunnsutviklingen og som i dag fremstår som viktig, jfr. de overfor oppstilte hensyn som ivaretas gjennom offentlighetsprinsippet. En kan i denne sammenheng stille seg følgende spørsmål: Hva er alternativet til offentlighet i forvaltningen? Er det ønskelig at viktige politiske avgjørelser på lokalnivå tas i lukkede fora hvor verken presse eller publikum har adgang? Er det ikke nettopp pressens og enkeltmenneskets anledning til innsyn og offentlighet som fremstår som garantist for at de beslutninger som fattes er forsvarlig utredet og at alle hensyn er vurdert og at prosessen fremstår i tråd de forvaltningsrettslige grunnprinsipper om at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, ikke være foretatt usaklig forskjellsbehandling og at likhetshensynet er ivaretatt? Dersom man legger til grunn at dette er riktig, fremstår det å tilstrebe mest mulig offentlighet som et viktig hensyn i seg selv nettopp fordi alternativet til offentlighet vil kunne ha så mange uheldige konsekvenser at man verken fra et juridisk eller praktisk ståsted vil kunne forsvare dette.

Det kan dessuten være at komitemøtenes manglende publikumstilstrømning blant annet skyldes møtenes form og innhold sett fra et tilhørerståsted.

3.8 Komiteenes arbeidsgrupper – innhold og status

Det fremgår foran at komiteene i store og viktige saker nedsetter arbeidsgrupper som saksbehandler disse sakene og lager forslag til vedtak og utarbeider merknader på vegne av komiteen eller deler av komiteen. Det ble nedsatt arbeidsgrupper i 13 saker i 2001 og i 13 saker i 2002

I forhold til offentlighets- og møteprinsippet er det nødvendig å drøfte hvilken rettslig status slike arbeidsgrupper har og hva slags saksbehandlingsform de bedriver. Sentrale spørsmål ved denne vurdering vil bl.a. være om arbeidsgruppene er folkevalgte organ, om de avholder møter mv. Dersom man svarer bekræftende på disse to spørsmål, kan det utløse et krav om at slike arbeidsgruppemøter skal holdes for åpne dører.

Arbeidsgrupper i bystyrekomiteene består av komiteleder, nestleder og fraksjonslederne for de andre partiene som er representert i komiteen. Ved enkelte anledninger i store og spesielt viktige saker inviteres de partier, som ikke er representert i angjeldende komite, til å delta i arbeidsgrupper. Dette skjedde for eksempel ved finanskomiteens behandling av

evalueringen av styringssystemet – ”parlamentarismesaken” hvor RV og V, som ikke er representert i finanskomiteen, var invitert til å delta i arbeidsgruppearbeidet med denne sak. Partiene kan også ved representantenes fravær stille med gruppesekretærer.

Dersom en arbeidsgruppe nedsatt av en bystyrekomite skal ha status som et folkevalgt organ, må det i så fall anses for være en komite, nedsatt etter de samme prinsipper som ligger til grunn for kommunestyrets opprettelse av komiteer etter § 10 nr. 5. En komite etter § 10 nr. 5 er et folkevalgt organ som opprettes til forberedende behandling av en tidsbegrenset konkret sak. Dette er en slags ad-hoc komite, dvs. en tidsbegrenset saksløsende komite som oppløses når den aktuelle sak er ferdigbehandlet.

Det fremgår indirekte av § 10 nr. 6 at kommunestyret kan delegere myndighet til øvrige folkevalgte organ å opprette komiteer. Det foreligger ikke slikt delegasjonsvedtak i Oslo kommune.

Jeg antar dessuten at man for å kunne karakterisere en arbeidsgruppe som et folkevalgt organ, trenger et opprettelsesvedtak i et kompetent organ. Bystyrets komiteer har ikke fått seg delegert myndighet til å nedsette underkomiteer og som oftest fattes det ikke formelle vedtak i bystyrekomiteene om å nedsette arbeidsgrupper. Komiteens arbeidsutvalg, som består av leder og nestleder og for øvrig de medlemmer komiteen bestemmer, avgjør som oftest om det skal nedsettes en arbeidsgruppe. En sak blir i så fall ikke ført opp til behandling i komiteen før arbeidsgruppens innstilling i saken foreligger. I det hele bærer arbeidsgruppene preg av å være en arbeidsform for komiteene, en praktisk måte å saksbehandle store saker på. Det er ulik praksis for innkalling til arbeidsgruppemøter. I en del arbeidsgrupper sendes det ut skriftlig innkalling, mens andre ganger blir arbeidsgruppen enig om en møterekke og fremdriftsplan. Arbeidsgruppemøter bærer preg av å ha en langt mer uformell form enn komitemøtene. I arbeidsgruppene foregår det en god del saksbehandling og diskusjoner. Men også i arbeidsgruppene er mye overlatt til partienes forarbeid i den forstand at partienes forslag og merknader ofte er godt forberedt i partiorganisasjonene. Dersom en anser arbeidsgruppemøtene for å være en del av komiteens behandling av saken, kan man si at intensjonene bak møteprinsippet ivaretas bedre i de sakene hvor det nedsettes arbeidsgrupper. Imidlertid er arbeidsgruppemøtene lukket slik at allmennhet og presse ikke kan ta del i det som skjer i arbeidsgruppene. Møteoffentlighet er dermed ikke ivaretatt i arbeidsgruppene.

Oppsummert kan man konkludere med at arbeidsgrupper ikke kan anses som egne folkevalgte organer. Dermed kommer heller ikke saksbehandlingsreglene i kommunelovens kap. 6 direkte til anvendelse, jfr. kl. § 29. Dette innebærer at møter i arbeidsgrupper kan holdes for lukkede dører.

Etter å ha behandlet problemstillinger tilknyttet møteoffentlighetsprinsippet i kap. 2 og her i kap. 3, skal jeg nå drøfte to problemstillinger tilknyttet dokumentoffentlighetsprinsippet.

4 Oppfyller byrådets saksfremstillinger intensjonene bak dokumentoffentlighetsprinsippet og kravet til forsvarlige utredninger i kl. § 20 nr. 2?

4.1 Kort om dokumentoffentlighet

Hovedregelen i offl. § 2 (1) er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så lenge det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Dokumentoffentlighetsprinsippet gir enhver rett til å gjøre seg kjent med det offentlige innhold av saksdokumentene. Imidlertid er det en rekke unntak fra hovedregelen. I offl. § 5 er det gitt bestemmelser om at forvaltningen kan unnta interne saksdokumenter fra offentlighet.

Saksfremstillinger, som sendes ut til folkevalgte organer, er likevel offentlige, jfr. offl. § 5, siste ledd, jfr. § 2 (1). Dette gjelder både selve saksfremlegget, men også de vedlegg, både trykte og utrykte, som vedlegges.

Dette innebærer at alle de hensyn som ligger bak dokumentoffentlighetsprinsippet, slår inn med full tyngde i fht. innholdet i den saksutredning som legges fram for beslutningsorganet.

Hvilke krav stiller dokumentoffentlighetsprinsippet til innholdet i saksfremstillinger til folkevalgte organ? Hva ligger i kommunelovens krav til at de saker som byrådet legger fram for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet? Innebærer begrepet forsvarlig utredet, jfr. kl § 20 nr. 2, en plikt for byrådet til å presentere alternative løsninger i sine saksfremstillinger?

4.2 Kort presentasjon av kl. § 20 nr. 2

Kommunerådet skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organ, er forsvarlig utredet.

Dette innebærer at kommunerådet, som ledd i helhetsstyringen, har det øverste ansvar for saksforberedelsen til alle folkevalgte organer. Kommunerådet har overtatt administrasjonssjefens rolle og ansvar som saksforberedende organ for kommunestyret.

Både departementet og stortingskomiteen sluttet seg til lovutvalgets forslag om at kommunerådet overtar administrasjonssjefens saksutrederfunksjon og – ansvar uten at det sies noe mer om hva som ligger i begrepet ”forsvarlig utredet”.

Juridisk teori foretar heller ingen grunnleggende drøftelse av hva som ligger i byrådets saksutrederrolle og – ansvar.

Hva som ligger i kravet til forsvarlig saksfremstilling må, på bakgrunn av forarbeidenes manglende avklaring og eksemplifisering av forsvarlighetskravet, utledes med utgangspunkt i den alminnelige forvaltningsrett og reelle hensyn. De forvaltningsrettslige grunnprinsipper gir retningslinjer om hvilke krav som stilles til all offentlig saksbehandling. Det skal ved all offentlig saksbehandling ikke tas utenforliggende hensyn, ikke utøves vilkårlighet eller sterk urimelighet, uforholdsmessighet eller usaklig forskjellsbehandling. Dette er prinsipper som i første rekke er ment å ivareta hensynet til borgerne gjennom at det stilles krav til kvaliteten på den saksbehandling som skal ligge til grunn for enhver myndighetsutøvelse. Imidlertid må de samme krav stilles til all offentlig saksbehandling som har til hensikt å tilrettelegge og fremskaffe beslutningsgrunnlaget for kommunale vedtak. Disse krav til saksbehandlingen, saksutredningsprosessen og det ferdige saksdokument som presenteres for vedtaksorganet må sies å kunne gjelde all offentlig saksutredning enten det dreier seg om grunnlaget for myndighetsutøvelse, som ender ut i enkeltvedtak eller forskriftsvedtak, eller saksutredning som grunnlag for generelle kommunestyrevedtak.

4.3 Har byrådet plikt til å presentere alternative løsninger?

Som man ser er det liten hjelp å få i de skriftlige rettskildefaktorene når det gjelder å spesifisere nærmere hva som ligger i kravet om at saker som legges fram for folkevalgte organ skal være forsvarlig utredet. Det er derfor nødvendig å teoretisere problemstillingen ut fra reelle hensyn.

I saker hvor bystyret er beslutningsorgan, er bystyret ansvarlig både for det materielle innhold i avgjørelsen og for at saksbehandlingsreglene er fulgt. Bystyret skal fatte sin beslutning på bakgrunn av en saksfremstilling fra byrådet. De alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, saklighet, likhetsprinsipp mv. gjelder. Dette er generelle krav. I tillegg gjelder mer konkrete krav i hht.

lovgivningen, for eksempel krav om at forvaltningsorganet skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, fvl. § 17 (1) hva gjelder enkeltvedtak og § 37 hva

gjelder forskrifter. Denne utredningsplikt påhviler forvaltningsorganet selv. Bystyret er et slikt forvaltningsorgan. Bystyret treffer ikke så ofte enkeltvedtak. Et unntak her er reguleringsplaner som er å betrakte som enkeltvedtak. Dette fremgår ikke direkte av nåværende plan- og bygningslov. Reguleringsplaner omtales som enkeltvedtak av Frihagen i en av hans bøker (Frihagen 1989). I utkastet til ny plan- og bygningslov, NOU 2003:13 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, fastslås det i utkastets § 1-15 at detaljplan (reguleringsplan) er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bystyrevedtak som kan defineres som forskriftsvedtak, er relativt vanlig, for eksempel vedtak om størrelsen på kommunale avgifter.

En tilsvarende utredningsplikt påhviler byrådet etter de samme regler. Min vurdering tar utgangspunkt i at byrådet etter kl. § 20 nr. 2 skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Her sies altså det samme som ligger i den generelle forvaltningsrett, men gjeldende spesielt for byrådets saksutrederansvar.

4.3.1 Byrådets syn på egen saksfremstillingspraksis

I byrådssak 199/2001 – ”Parlamentarismesaken” sier byrådet på side 14 under pkt. 3.5: *Etter kommuneloven § 20 nr. 2 og prinsipper om forsvarlig saksutredning har byrådet som øverste leder av kommunens administrasjon plikt til å påse at de saker som skal legges fram for bystyret er forsvarlig utredet.*

Etter byrådets vurdering ivaretas disse kravene gjennom prinsippet om fullført saksbehandling som følges ved utarbeidelse av byrådssaker. Det vises her til byrådsreglementets § 4, 2. og 3. ledd⁸. Prinsippet innebærer at det påses at det blant annet er samarbeidet med berørte virksomheter og at uttalelse er innhentet fra kommunens virksomheter samt ikke-kommunale virksomheter og organisasjoner når dette er aktuelt. Fagetatenes vurderinger skal i henhold til byrådsreglementet følge saken frem til bystyret. Byrådet skal også i henhold til byrådets reglement for utarbeidelse av byrådssaker påse at mulige motforestillinger som er reist i forhold til konklusjonen er belyst.

Det virker som byrådet her er av den oppfatning at dagens saksfremstillingspraksis er i tråd med de krav som stilles i kl. § 20 nr. 2.

⁸ Byrådsreglement vedtatt av bystyret 23. oktober 1985 med endringer av 25. september 1996.

4.3.2 Opposisjonens behov for best mulig faktagrunnlag

Mangelfulle saksfremlegg vil vanskeliggjøre opposisjonens mulighet til å ivareta sin rolle som aktiv og kritisk opposisjon. Opposisjonens rolle er viktig siden vi i Norge har et representativt demokrati hvor partiene og de folkevalgte skal ivareta den enkelte borgers interesser. Saksutredninger som presenterer et bredest mulig beslutningsgrunnlag hvor også alternative løsninger presenteres og vurderes i åpenhet gjør det enklere (mulig) for opposisjonen å ivareta sin rolle og interessene til de som har stemt på opposisjonspartiene. Nesten vel så viktig som å ha et styringsdyktig flertall, er det å ha en aktiv og kritisk opposisjon som kan være med å kvalitetssikre de endelige vedtak ut fra sitt politiske ståsted. De 47 % av befolkningen som ikke støtter byrådet, må ikke fratas muligheten til å ivareta sine interesser i bystyreperioden.

Det er tydelig at opposisjonspartiene er opptatt av at de skal ha samme beslutningsgrunnlag som byrådet. I forbindelse med forretningsutvalgets behandling av nytt bystyrereglement fremmet de to største opposisjonspartiene A og SV følgende tilleggsforslag til bystyrereglementets pkt. 10 om innstillinger:

Bystyrets medlemmer/varamedlemmer har krav på å få vurdert saken på samme faktagrunnlag som byrådet i samsvar med Reglement for de folkevalgtes innsynsrett.

Dette sluttet bystyrets flertall seg til.

Betyr denne formulering en endring av etablert utredningspraksis ved at opposisjonen nå med reglementet i hånd vil kunne kreve alternative løsninger presentert og belyst? Etter mitt skjønn vil dette være å trekke tolkningen for langt, men at dette er et tema som opposisjonen er opptatt av, kan det være liten tvil om.

4.3.3 Byrådets behov for å fremme politiske innstillinger

I et kommunalt parlamentarisk system vil de saker som byrådet fremmer overfor bystyret ha en politisk vinkling, dvs. at det løsningsforslag som byrådet går inn for i sitt saksfremlegg, vil bære preg av byrådets politiske ståsted. Et byråd skal drive politikk, ikke være et forretningsministerium, som legger frem "upolitiske" saksutredninger. Dette er grunnleggende og legitime hensyn og i tråd med intensjonene i et kommunalt parlamentarisk system.

Etter min oppfatning kommer disse hensyn ikke i konflikt med byrådets ansvar for å presentere et bredest mulig beslutningsgrunnlag for bystyret. Det er ikke noen motsetning

mellom det å gå for en bestemt løsning ut fra politiske overveielser, til i saksfremstillingen å belyse andre mulige løsninger, for på veien (i den skriftlige saksfremstilling) åpent forkaste disse/velge en bestemt løsning. Jeg ser dette som to sider av samme sak og i tråd med byrådets plikt til å påse at saken er forsvarlig utredet og så godt opplyst som mulig.

4.4 Vurdering av bruk av alternative løsninger

Jeg er av den oppfatning at alternative løsninger bør presenteres og vurderes i hvert fall i følgende tilfelle:

- Fagetaten har vurdert alternativer
- Høringsinstanser har kommet med reelle alternativer
- Det foreligger åpenbare alternativer som for eksempel fremgår av mediafokusering mv.

I tillegg til disse klare typetilfellene hvor en saksutredning bør inneholde alternative løsninger mener jeg at et prinsipp om at alternative løsninger i alle fall presenteres og til en viss grad vurderes i den skriftlige fremstilling, er et godt utgangspunkt for hvordan forsvarlig saksutredning skal utøves i sin alminnelighet.

Dersom det brukes saksfremstillinger hvor alternative løsninger ikke presenteres og vurderes, gis bystyret mindre mulighet til å styre og kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget. Bystyrets mulighet til å ivareta sin plikt til å påse at en sak er så godt opplyst som mulig vil svekkes dersom alternative løsninger ikke brukes.

Saksfremstillinger som ikke presenterer alternative løsninger, kan hevdes å være mangelfulle ikke bare i fht. ”forsvarlig utredet” - perspektivet, som er beskrevet overfor under pkt. 4.2.1, men også sett ut fra dokumentoffentlighetsprinsippet.

Dersom saksutreder, her konkretisert til byrådet, holder tilbake informasjon, som kan være av betydning for beslutningsorganet (i hvert fall for opposisjonen) og ikke tar denne informasjon med i saksfremstillingen, blir det i tillegg til at bystyret tar avgjørelsen på et mangelfullt grunnlag, også vanskelig for presse og allmennhet å ivareta de hensyn, som offentlighetsprinsippet er ment å sikre. Pressens funksjon som ”vaktbikkje” blir vanskeligere å ivareta uten et bredest mulig beslutningsgrunnlag. Det som ikke står i en saksfremstilling, dvs. det som byrådet har latt være å ta med, vil ikke være tilgjengelig for allmennhet, presse og opposisjon i tråd med offentlighetsprinsippet.

Man kan si at mangelen på alternative løsninger har den konsekvens at hensynene bak dokumentoffentlighetsprinsippet ikke blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Dokumentoffentlighetsprinsippet sørger kun for at den informasjon blir offentlig som byrådet definerer skal med i saksfremstillingen.

En saksfremstilling hvor alternative løsninger inngår vil kunne ha den konsekvens at beslutningsgrunnlaget fremstår som mer gjennomarbeidet og bedre. Bystyret kan være mer sikker på at de fatter den beste beslutning. Dette innebærer altså en kvalitetssikring av bystyrets arbeid. Byrådet vil da heller ikke kunne bli beskyldt for å holde tilbake opplysninger.

Med slike saksfremstillinger vil bystyrets og byrådets plikter etter fvl. §§ 17 og 37 og de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper oppfylles. Dessuten vil byrådets plikter etter kl. § 20 nr. 2 oppfylles.

En ordning med alternative løsninger vurdert og belyst vil kunne vitalisere lokaldemokratiet ved at det gir bystyret og bystyrekomiteene større anledning til å foreta en reell og selvstendig vurdering av sakene som byrådet fremmer. Dette vil kunne resultere i at det politiske arbeid på bystyresiden blir mer interessant og givende, spesielt for opposisjonspartiene, men også for bystyret som organ og vil da også kunne innebære en vitalisering av bystyret. Bystyret og bystyrekomiteene vil da bli stand til å bli noe mer enn sandpåstrøingsorgan.

Bredest mulig beslutningsgrunnlag ivaretar hensynene til offentlighetsprinsippet generelt og offentlighetsprinsippets betydning for de borgere som ikke fikk sine partier inn i byråd. I tillegg ivaretas hensynet til pressens rolle som ”vaktbikkje”. Dette er i tråd med Oslo kommunes generelle policy om å være en mer åpen kommune.

Ordnningen vil kunne føre til flere spørsmål fra opposisjonen og sannsynligvis flere motforslag. Dette innebærer i seg selv et mer levende demokrati. På denne måten vil mindretallet bli satt bedre i stand til å ivareta sin funksjon som aktiv og kritisk opposisjon. Et beslutningsgrunnlag hvor alternative løsninger presenteres og til en viss grad belyses vil fungere som en mindretallsgaranti. Både kommunelovutvalget, departementet og

stortingskomiteen var opptatt av mindretallsgarantiene i et kommunalt parlamentarisk system

Motstandere av at byrådet skal presentere alternative løsninger i sine saksfremstillinger kan hevde at byrådet driver politikk og som sådan kun skal presentere det løsningsalternativ som byrådet går inn for i den enkelte sak. I tråd med dette kan det anføres at det ikke er posisjonens ansvar å finne motargumentene. Opposisjonen har selv et selvstendig ansvar for å drive opposisjonspolitik. Spørsmålet er etter mitt skjønn likevel at den skjeve fordeling av utredningsressurser mellom byrådspartiene og opposisjonen tilsier at beslutningsgrunnlaget som presenteres for vedtaksorganet er balansert, grundig utredet og ivaretar de krav som man stiller til forsvarlig saksbehandling. For opposisjonen kan noen få heldagspolitikere i form av komiteledere/nestledere og gruppesekretærer vanskelig kompensere kommunens utrederapparat. Etter min oppfatning bør derfor opposisjonen også nyte godt av kommunens utrederapparat ved at man i de saksfremstillinger som byrådet legger fram for bystyrets organer i større grad enn hva tilfellet er i dag, presenterer og belyser alternative løsninger. Det kan ikke være slik at fordi noen partier ikke fikk nok stemmer ved valget, skal de samme partier og de velgere som de representerer, være satt på sidelinjen fra å drive reell opposisjon i hele bystyreperioden.

Posisjonen vil, dersom man tar i bruk alternative løsninger i saksfremstillingene, stå overfor en økt styringsutfordring, men fordelene er betydelige.

Å presentere og belyse alternative løsninger er mer ressurskrevende og vil som sådan være noe mindre effektivt. Men dette vil muligens kunne oppveies ved at opposisjonen føler seg sikrere på at sakene er tilstrekkelig opplyst og at de har fått det fulle og hele beslutningsgrunnlag i saken. Det er grunn til å tro at antall spørsmål og forslag om tilleggsutredninger og utsettelsesforslag fra opposisjonens side vil bli redusert. Det er faktorer som innebærer økt effektivitet i beslutningsprosessen.

Som nevnt overfor uttrykte lovutvalget med tilslutning fra departement og stortingskomite at kommunerådet overtar administrasjonssjefens rolle som saksutreder. Uten å dra sammenligningen med administrasjonssjefen for langt kan en tenke seg hvordan det ville gått med en rådmann i en kommune som ikke presenterte all tilgjengelig informasjon i en sak for beslutningsorganet. I og med at det er bystyret som innehar all kommunal

kompetanse i utgangspunktet og at byrådet bare opptrer på vegne av bystyret, blir det fra et teoretisk ståsted urimelig dersom beslutningsorganet ikke får seg presentert all tilgjengelig informasjon i en sak hvor bystyret skal treffe vedtak. Bystyret kan ikke fungere tilfredsstillende dersom det underliggende organ – byrådet - ”siler bort” informasjon på en saks vei til bystyret. Og hvordan kan bystyret utøve sin tilsynsfunksjon i hht. kl. § 60 nr. 1 dersom ikke all informasjon i saken er tilgjengelig?

Å begrunne en slik ”informasjonssiling” ut fra at det er slik det må være i en parlamentarisk styrt kommune fordi byrådet skal fremme politiske saker, er lite tilfredsstillende. Kommunene er forvaltere av enorme ressurser og har ansvaret for svært komplisert oppgaveløsning på et vidt spekter av samfunnsområder. Løsningen på kompliserte oppgaver krever en inngående debatt. En inngående debatt får man ikke uten en aktiv opposisjon. For å kunne ivareta sin funksjon må opposisjonen ha tilgang på informasjon, den samme informasjon som byrådspartiene besitter. En velfungerende opposisjon er en viktig del av arbeidet med å kvalitetssikre de beslutninger som fattes. Å redusere muligheten for en slik kvalitetssikring kan ikke forsvares ut fra systemargumentasjon og heller ikke ut fra bekvemmelighetshensyn sett fra den politiske posisjons side. Etter mitt skjønn er dette ikke vanskelig å få til innenfor rammen av en parlamentarisk styringsmodell.

4.5 Konklusjon

Begrepet *forsvarlig utredet* er et utpreget skjønnsmessig begrep. Det er etter gjeldende rett derfor tvilsomt om det kan bygges inn noen plikt for byrådet til å ha med alternative løsninger i sine saksfremstillinger.

De lege ferenda er det min oppfatning at byrådsaker bør presentere og til dels også vurdere relevante alternative løsninger i de saksdokumenter som sendes bystyrets organer, der relevante alternative løsninger finnes. Uten alternative løsninger blir ikke dokumentoffentlighetsprinsippet ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Min konklusjon på denne drøftelse er at både opposisjon og posisjon, bystyret som organ og lokaldemokratiet, pressen og befolkningen har noe å vinne på at byrådet presenterer alternative løsninger i sine saksfremstillinger.

5 Er Oslos reglement for bistand til partigruppene i tråd med kl. § 21 og offentlighetsprinsippet

Kl. § 21 lyder: *Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig- og kontormessig assistanse.*

Både lovvutvalget, departementet og stortingskomiteen var klar over de særskilte behov for å ivareta mindretallsinteressene som gjør seg gjeldende i et kommunalt parlamentarisk system. Lovgiver var både klar over mindretallets behov og villig til å gi lovbestemmelser som ivaretar disse behov.

§ 21 var en av mindretallsgarantiene som ble gitt for å sikre at opposisjonen i et kommunalt parlamentarisk system skal gis mulighet til å ivareta sin rolle som kritisk og aktiv opposisjon.

Sett fra de velgeres side som har stemt på partier, som utgjør mindretallet i bystyret, er kl.

§ 21 med på å ivareta noen av de samme hensyn som offentlighetsprinsippet. Sammen med dokumentoffentlighetsprinsippet krav til innholdet i saksfremstillingene, jfr. kap. 4 foran om ”forsvarlig utredet” og alternative løsninger, bidrar kl. § 21 til at disse partier settes i stand til å ivareta sine velgeres interesser og skaffe fram nødvendig motekspertise. Dersom opposisjonen har kapasitet til å foreta en skikkelig kvalitetssikring av byrådets saker, dvs. om sakene presenterer ”den hele og fulle sannhet” hva gjelder faktadelen, vil dette kunne betraktes som en side av et utvidet offentlighetsprinsipp.

For å kunne vurdere om Oslos bistandsreglement oppfyller intensjonene bak kl. § 21 vil jeg først foreta en gjennomgang av rettskildefaktorene som ligger til grunn for regelen.

5.1 Rettskilder

Det fremgår at kommunelovutvalget var seg meget bevisst behovet for å beskytte mindretallet i et kommunalt parlamentarisk system. § 21 er gitt som et forsøk på å oppveie den realitet at posisjonspartiene (kommunerådspartiene) sitter på hele kommunens utrederapparat. Kommunerådet sitter på all den ekspertise som de ansatte representerer.

Derfor ønsket kommunelovutvalget å fastsette en ordning som sikrer opposisjonen både utrednings- og kontormessig kapasitet.

§ 21 stiller opp et rettslig krav om at en parlamentarisk styrt kommune avsetter ressurser eller midler slik at opposisjonspartiene gis nødvendig kontor- og utredningsmessig assistanse.

Ot.prp. nr. 42 skriver på s. 109 tolv linjer om ordningen. Her slutter departementet seg til kommunelovutvalgets vurderinger og forslag.

Stortingsbehandlingen besto i at kommunal- og miljøvernkomiteen sluttet seg til kommunelovutvalgets og departementets vurderinger. I tillegg forutsatte komiteen at den kommunale administrasjon bør stå til rådighet med besvarelse av forespørslers mv.

(Bernt, Overå og Hove 2002)⁹ skriver ganske utførlig om ordningen. Forfatterne følger opp lovutvalgets vurderinger, bl. a. poengterer de at det er særlig viktig å ivareta mindretallets behov for informasjon og utredningskapasitet i et parlamentarisk system. Hvor mye og i hvilken form bistand skal gis er det opp til den enkelte kommune å bestemme. Men § 21 innebærer at det er en nedre terskel for det nivå bistanden kan gis på. Dersom denne nedre terskel underskrives, vil opposisjonspartiene ha et rettslig krav på økt bistand.

(Bernt, Overå og Hove 2002) mener også at § 21 ikke er til hinder for at også posisjonspartiene på kommunestyresiden mottar økonomisk og eller annen bistand. (Frydenberg 1999) og (Andresen 2000) tilfører ikke temaet noe.

Uten at lovforarbeidene sier noe om det, kan denne bistandsordningen sees som et virkemiddel for å ivareta et utvidet offentlighetsprinsipp ved at ordningen vil kunne bidra til å ivareta de samme hensyn som er drøftet under kap. 4 foran om forsvarlige saksfremstillinger og dokumentoffentlighet. I et slikt utvidet offentlighetsprinsipp innfortolker jeg det å bidra til at nødvendig informasjon og faktaopplysninger kommer fram før beslutning fattes. Bistandsordningen vil kunne sette opposisjonen i stand til å ivareta sine velgeres interesser.

⁹ Bernt, Overå og Hove 2002 s. 421-423

5.2 En nærmere vurdering av kl. § 21

Lovutvalget lovfestet tilskuddsordningen til opposisjonspartiene i en parlamentarisk styrt kommune som en del av den mindretallsbeskyttelse lovutvalget mente at det var behov for. Hovedelementet i beskyttelsen av mindretallet var at lista for å innføre parlamentarisme var lagt høyt ved at det opprinnelig i kommuneloven var et særskilt krav til kvalifisert flertall ved et kommunestyres vedtak om å innføre parlamentarisme. Kommuneloven av 1992 krevde at 2/3 av det totale antall representanter i kommunestyret stemte for å endre styringsmodell fra formannskapsmodell til parlamentarisk styringsmodell. Dette krav til særskilt kvalifisert flertall ved innføring av kommunal parlamentarisme ble opphevet i 1999 og det kreves nå kun at minst halvparten av kommunestyrets medlemmer stemmer for endret styringsmodell. I og med at hovedelementet i mindretallsbeskyttelsen ved overgang til en parlamentarisk styringsform er fjernet, vil de øvrige elementer i mindretallsbeskyttelsen, herunder § 21, være desto viktigere.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen uttalte i NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen, at kommunal parlamentarisme fører til at kommunerådet får en meget sterk posisjon i fht. de øvrige folkevalgte styringsorgan, bl.a. fordi innstillingene til kommunestyret blir utarbeidet av et organ (kommunerådet) valgt ved flertallsvalg. Hovedkomiteen uttalte at dette kan gå på bekostning av informasjon og et bredt beslutningsgrunnlag for kommunestyrets beslutninger. Hovedkomiteen mente videre at det derfor var behov for å lovfeste visse mindretallsgarantier. Kl. § 21 kan sees som en slik mindretallsgaranti som hovedkomiteen var opptatt av å sikre.

For å kunne fylle sin rolle som kritisk og aktiv opposisjon er det nødvendig at opposisjonen settes i stand til på selvstendig grunnlag å kunne bearbeide de sakene som kommer fra kommunerådet. Kommunerådet (og posisjonspartiene) sitter som nevnt foran på hele det administrative apparatet som kommunen disponerer. Det sier seg selv at det skal relativt mye til før opposisjonen utredningsmessig settes i tilvarende situasjon med samme kapasitet til saksbehandling og utredning. Men ordningen som § 21 innfører er et skritt i retning av å oppveie den skjevhet som ligger innebygd i det kommunale parlamentariske system hva gjelder fordelingen av utredningsressurser mellom opposisjon og posisjon. Spesielt vil ordningen kunne bidra til dette dersom kommunestyret ønsker å satse i et slikt monn at intensjonene med bestemmelsen blir ivaretatt og ikke kun for å oppfylle lovens minimumskrav. I tillegg gav dessuten stortingskomiteen uttrykk for at den kommunale forvaltning, også i kommuner med parlamentarisk styringsmodell, skal bistå

de folkevalgte med faktaopplysninger når de folkevalgte etterspør dette (*"svare på forespørsler mv"*). Komiteen tok inn denne merknad ved komiteens behandling av § 21.

Kommunelovens § 21 pålegger parlamentarisk styrte kommuner å sikre at de partigruppene som ikke deltar i byrådet gis "nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse". Bestemmelsen innebærer at disse gruppene har et rettslig krav på tilfredsstillende assistanse, mens kommunene for øvrig står fritt til å fastsette eventuelle ytelser utover dette, så lenge fordelingen skjer etter saklige og generelle kriterier.

Etter denne gjennomgang av intensjonene bak kl. § 21 skal jeg nå foreta en vurdering av Oslos bistandsreglement.

5.3 Sentrale spørsmål rundt Oslo kommunes reglement for bistand til bystyrets partigrupper

Er det slik at opposisjonspartiene i Oslo får mer utredningsmessig støtte enn partiene i posisjon? Er det lov å gi alle grupper forholdsmessig likt når kl. § 21 er gitt for å ivareta opposisjonens særskilte behov eller vil en ordning med forholdsmessig lik fordeling være i strid med lovens intensjon? Dersom ikke opposisjonen tilgodesees særskilt i et bistandsreglement, hvordan blir da hensynene bak offentlighetsprinsippet og arbeidsvilkårene til de partier som for eksempel representerer 47 % av befolkningen, ivaretatt?

5.4 Litt om bistandsreglementet

Reglement for økonomisk bistand til partigruppene i bystyret ble opprinnelig vedtatt 18.12.1985 ved innføringen av Oslo kommunes parlamentariske styringssystem. Partigruppene etablerte seg da i Rådhuset med sine sekretariater, som skulle betjene partienes representanter i bystyret.

Det fremgår av saksfremstillingen tilknyttet bistandsreglementet at et hovedhensyn bak regelverket slik det ble utformet, var å legge til rette for fordelingen av makt mellom

byråds- og bystyresiden. Reglementet skulle sikre alle politiske aktører i rådhuset, enten de var i byrådsposisjon eller del av opposisjonen i bystyret, ressurser til å arbeide også utenfor bystyresalen.

Bistandsreglementet gir partigruppene i bystyret tilskudd til sin virksomhet over bystyrets budsjett. I tillegg til det økonomiske tilskuddet til partigruppene stiller Bystyrets sekretariat kontorplass, kontorutstyr og kontorhjelp til rådighet for partigruppene og ordfører/varaordfører. Omfanget og kriteriene for fordeling av tilskuddene er fastsatt i reglementet for økonomisk bistand til partigruppene i bystyret og godtgjøring av gruppesekretærer m.v. (satser pr. 2003):

1. Bystyregrupper som har ordfører, leder eller nestleder mottar et grunnbeløp på kr 368 272. Øvrige bystyregrupper gis et grunnbeløp på kr 491 029.

2. For arbeidsbistand til ordfører gis det et tilskudd på kr 368 272. Arbeidsbistand for ledere og nestledere i komiteene er kr 380 547, der kr 12.275 skal dekke lederes og nestlederens representasjonsformål, abonnementer m.v.

3. Det gis et representanttilskudd til gruppen på kr 26 686 pr. representant.

Satsene i reglementet er siden 1995 regulert årlig med prisfaktoren i kommunens driftsbudsjetter.

Innholdet i bistandsreglementet har vært til vurdering i forretningsutvalget ved flere anledninger, siste gang i mai 2003. Forretningsutvalget vedtok å opprettholde innholdet i det eksisterende bistandsreglement etter å ha fått seg forelagt ulike alternative modeller, herunder Stortingets, for beregning av bistandens størrelse til de ulike partigrupper. Oslo kommunes beregningsmodell avviker fra Stortingets beregningsmodell. Stortinget fordeler bistand til partigruppene etter to kriterier; representanttilskudd og tilskudd til partigruppen. I tillegg får de partiene som er i opposisjon et opposisjonstillegg som utgjør henholdsvis 50% (når partigruppen består av 3-4 representanter) og 100% (når partigruppen består av flere enn 4 representanter) av gruppetilskuddet. Opposisjonspartier er definert som de partier som ikke er med i regjeringen. Begrunnelsen for at opposisjonspartier som har 1-2 representanter, ikke tildeles opposisjonstillegg er at grunnbeløpet til partigruppene og

representanttilskuddet er såpass romslige at partigrupper som består av 1-2 representanter, likevel vil ha anledning til å holde en solid stab i forhold til gruppens størrelse.

Konklusjonen på forretningsutvalgets gjennomgang av bistandsreglementet så langt har vært at en tredeling av tilskuddet til partigruppene best sikrer alle bystyrets partigrupper tilfredsstillende rammevilkår for deres virksomhet. Det ytes et fast grunnbeløp for utgifter som i liten grad påvirkes av gruppens størrelse, et representanttilskudd for utgifter som i større grad avhenger av partigruppens størrelse, og et tilskudd til arbeidsbistand som er i samsvar med det ansvar og de oppgaver gruppens representanter er gitt i bystyrets organer. Bystyret sluttet seg 27.09.2003 til forretningsutvalgets innstilling.

Reglement for økonomisk bistand til partigruppene i bystyret og godtgjøring av gruppesekretærer mv. fremgår av vedlegg 3.

5.5 Vurdering av Oslo kommunes bistandsreglement

Det rettslige grunnlaget for bistandsreglementet i Oslo kommune er kl. § 21.

§ 21 sikrer kun opposisjonspartiene en rett til utrednings- og kontormessig assistanse, ikke posisjonspartiene. Spørsmålet blir da om intensjonene bak § 21 er oppfylt når alle partiene på bystyresiden, også de som sitter i byrådet og som sådan utgjør posisjonen, får tilsvarende som opposisjonspartiene.

I bistandsreglementet for Oslo kommune er ikke opposisjonspartiene særskilt tilgodesett, noe som var begrunnelsen bak kl. § 21 og de hensyn den var satt til å ivareta. Selv om loven ikke fastlegger nærmere hvilke kriterier som skal legges til grunn for tildelingsordningen, står etter min oppfatning bystyret ikke fritt når det gjelder omfanget av og kriteriene for slik assistanse. Kriteriene må ikke bare oppfylle generelle krav om saklighet og likebehandling. Det bør også tas hensyn til at lovgiver har lagt til grunn at de grupper som ikke er representert i byrådet, har et særskilt behov for assistanse. Dette burde tilsa at omfanget av slik assistanse forholdsmessig burde være større for opposisjonspartiene, for eksempel en ordning med et særskilt opposisjonstillegg slik man har på Stortinget. I Oslo er det slik at partiene som har ordfører og komite-/nestledere tilgodeses særskilt, jfr. tilskuddsordningens pkt. 2. Representanttilskuddet fordeles forholdsmessig. Bistandsreglementet er utformet slik at det tilgodeser småpartiene slik at disse får noe mer tilskudd enn størrelsen tilsier. Denne favoriseringen av småpartiene er imidlertid uavhengig av om disse partier er i posisjon eller opposisjon.

Byrådspartiene kan som nevnt bruke både byrådsavdelinger og etatsapparatet i sitt utredningsarbeid. På bakgrunn av at byrådet ikke legger frem ”partipolitisk nøytrale” saksutredninger, men i hovedsak fremmer politiske saker, ville det vært rimelig at den politiske opposisjon ble særskilt tilgodesett ved tildeling av tilskudd til partigruppene på bystyresiden. Dette må kunne anses for å være et legitimt krav dersom man ønsker at opposisjonen skal kunne ivareta sin rolle på en tilfredsstillende måte. Posisjonspartiene på bystyresiden har ikke samme behov for utredningsmessig assistanse siden de også kan benytte seg av byrådsapparatet, dvs. hele kommunens administrative apparat dersom det er behov og ønske om det. Det er heller ingen tvil om at en ordning som særskilt tilgodeser opposisjonen ville være mer i tråd med intensjonene bak kl. § 21. Det er dessuten et tankekors at Stortinget uten å være underlagt noen lovbestemmelse tilsvarende kl. § 21, har innført et særskilt opposisjonstillegg for å ivareta de særskilte behov for utredningsmessig assistanse som opposisjonspartiene har, mens Oslo kommune, som er underlagt kl. § 21, ikke tilgodeser opposisjonen særskilt.

5.6 Konklusjon

Konklusjonen på denne drøftelse må være at Oslo kommune for så vidt oppfyller ordlyden i kl. § 21 om at opposisjonspartiene skal tilgodeses med utredningsmessig og kontormessig assistanse. Men når Oslo kommunes bistandsreglement går lenger enn lovens krav og innfører en tilleggsordning som også fordeler tilsvarende midler til partigruppene i posisjon, burde opposisjonspartiene vært tilgodesett i denne tilleggsordningen slik at de totalt sett hadde fått en forholdsmessig større andel av den totale pott som fordeles til partigruppene på bystyresiden. En omlegging av bistandsreglementet i tråd med denne anbefaling vil bedre sikre intensjonene og hensynene bak kl. § 21.

6 Oppsummering og konklusjon

6.1 Offentlighetsprinsippet og Oslo kommune

Det er viktig å ha klart for seg at kommunelovens saksbehandlingsregler (kap. 6) og de prinsipper som kommer til uttrykk gjennom disse bestemmelsene, også gjelder for parlamentarisk styrte kommuner. Dette er prinsipper som har vokst fram gjennom en 170-årig lokalpolitisk utvikling ut fra de behov som finnes på lokalt forvaltningsnivå. Saksbehandlingsreglene har fått sitt innhold og utforming bl.a. på grunn av det kommunale forvaltningsnivås særskilte behov for nærhet til befolkningen, behovet for gjennomsiktede beslutningsprosesser og ønsket om å bidra til at det skapes interesse for lokaldemokratiet. Dette er hensyn som gjør seg spesielt gjeldende på lokalt nivå og som bl.a. offentlighetsprinsippet er satt til å ivareta. Det kan derfor hevdes at offentlighetsprinsippet er enda viktigere på lokalt nivå enn på statlig nivå og spesielt i Oslo kommune på grunn av Oslos størrelse og komplekse organisasjon.

De saksbehandlingsprinsipper som kommuneloven bygger på, kan ikke settes til side med den begrunnelse at de ikke passer i et kommunalt parlamentarisk system. Dertil er disse prinsipper for viktige. Dersom man, etter en drøftelse av om det foreligger særskilte reelle hensyn i parlamentarisk styrte kommuner, kommer til at man kan lempe noe på disse prinsipper, ville dette muligens være noe den enkelte borger, presse og allmennhet kunne leve med. Men i mangel av en slik grunnleggende drøftelse og synliggjøring av parlamentarisk styrte kommuners særskilte behov for å lempe på visse sider av offentlighetsprinsippet, kan Oslo kommunes tilpasning til de foran behandlede sider ved offentlighetsprinsippet, vanskelig godtas sett fra et juridisk og prinsipielt ståsted.

Det ser ut til at formalbegrunnelser som ”det passer ikke inn i en parlamentarisk styringsmodell” og ønsket om en mest mulig rendyrket parlamentarisme, er de eneste begrunnelser de ulike aktører i lovgivningsprosessen; departement, stortingskomite og Oslo kommune som avgiver av høringsuttalelser og som premissgiver for

lovgivningsprosessen, har kommet opp med. Jeg har i det undersøkte materialet; lovforarbeider, høringsuttalelser og Oslo kommunes skriftlige innspill til departementet, ikke klart å finne reelle begrunnelser for unntaket fra møteoffentlighet i kl. § 31 nr. 6. Det er heller ikke lett å finne reelle hensyn som kan forsvare at møteoffentlighetsprinsippet, møteprinsippet og kollegieprinsippet ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte ved Oslo kommunes praksis rundt bystyrekomiteemøtene. De folkevalgte organer på bystyresiden i Oslo kommune er til dels redusert til en ”beslutningsmaskin” hvor møtene har lite reelt innhold utover å skaffe til veie nødvendige formelle vedtak. Etter min oppfatning er dette ikke et resultat av parlamentarismen som modell. Dette er mer et resultat av den oppbygging av partigruppene som har funnet sted i Oslo kommune samt den politiske tradisjon man har etablert hva gjelder måten bystyrekomiteemøtene avholdes på. I Bergen kommune, som også har en parlamentarisk styringsmodell, opplyses det at man i komiteemøtene har omfattende debatter om sakene før komiteene avgir sine innstillinger.

Etter mitt skjønn kan alle hensyn bak møteoffentlighets- og møteprinsippet ivaretas også i en parlamentarisk modell. I stedet for å begrunne kl. § 31 nr. 6 med å si at kommuneråd er lik regjering og at møtene derfor skal være lukket, bør bestemmelsen endres slik at byrådsmøtene er åpne når byrådet fatter vedtak eller avgir innstilling.

I stedet for å praktisere saksbehandling i lukkede rom tilsvarende stortingskomiteene bør innholdet i bystyrekomiteemøtene endres for å få til folkevalgt saksbehandling i det offentlige rom. Korridorpolitikken bør nedtones. Målet må være at komiteemøtene blir reelle arenaer for politisk saksbehandling. Slik kan man få til politisk samhandling i bystyrekomiteemøtene som tilfredsstillende intensjonene bak både møteoffentlighets- og møteprinsippet.

Innholdet i saksfremleggene fra byrådet vurdert opp mot dokumentoffentlighetsprinsippet er det også mulig å forbedre. Det må etableres politisk flertallsvilje for å presentere et bredest mulig beslutningsgrunnlag med alternative løsninger slik at både det politiske mindretall, presse og den alminnelige borgers interesse i å få fram all relevant informasjon i den enkelte sak, ivaretas. Det er altså heller ikke her snakk om at parlamentarismen som modell ikke passer for kommunene. Imidlertid stiller parlamentarismemodellen en kommune overfor en del utfordringer hva gjelder offentlighet, som det er nødvendig å ha et bevisst og aktivt forhold til.

Tilsvarende bør også bistandsordningen til partigruppene endres slik at den i noe større grad tilgodeser det politiske mindretall (opposisjonen) og de velgere dette mindretall representerer, som en motvekt til byrådets utredningskapasitet. Her kan stortingsmodellen med et opposisjonstilskudd være et forbilde som burde ivareta intensjonene bak kl. § 21.

Som drøftelsene overfor viser, er denne fremstillingen ikke noen systemkritikk. Det er mulig, med en bevisst holdning hos det politiske flertall, å ivareta intensjonene og hensynene bak offentlighetsprinsippet i et kommunalt parlamentarisk system. Dersom det gjøres enkelte tilpasninger i tråd med det som skisseres i fremstillingen, vil offentlighetsprinsippets ulike sider og de hensyn som ligger bak offentlighetsprinsippet, kunne ivaretas på en mer tilfredsstillende måte i Oslo kommune enn tilfellet er i dag.

6.2 Avsluttende bemerkninger

På kommunalt nivå finnes ikke noe maktfordelingsprinsipp som grunnlag for og som forklaring på kommunal parlamentarisme. Byparlamentarismen i Oslo kommune vokste fram som en alternativ politisk og administrativ styringsmodell ut fra ønsket om at ulikheten mellom partiene skulle komme bedre fram og ut fra et ønske om tydeligere politisk ansvar. Høyres gruppeleder, Bård Folke Fredriksen, kalte ved bystyrets evaluering av det parlamentariske styringssystem i 2002, parlamentarismen for en ansvarsreform. I tillegg var ønsket om mer helhetlig styring en av hovedbegrunnelsene for innføringen av kommunal parlamentarisme i Oslo kommune.

I mangelen av et kommunalt maktfordelingsprinsipp er jeg av den oppfatning at det ikke finnes noe reelt ”behov for” rendyrket parlamentarisme slik man kjenner parlamentarismen fra statlig nivå med utgangspunkt i maktfordelingsprinsippet. Dette er det viktig å ha klart for seg.

Det har i Oslo kommune vært et bredt flertall for enkelte tilpasninger i den parlamentariske styringsmodell fra kommuneloven ble vedtatt og fram til i dag, senest ved bystyrets vedtak om forsøk med utpeking av byråd. Begrunnelsen for de tilpasninger som er gjort, er i hovedsak av formell karakter, f. eks. en henvisning til parlamentarismen som styringsmodell og parallelliten med Stortinget. Men dette gjelder ikke alltid. Der hvor det passer, for eksempel bistandsreglementet, ser man bort fra Stortingets regler. Dessuten

umuliggjør enkelte av kommunelovens saksbehandlingsregler, f. eks, kl. § 31 nr. 1, som innebærer at bystyrekomitemøtene skal være åpne, full parallellitet til Stortinget. På denne måten blir Oslo kommunes parlamentariske styringsmodell en slags hybrid som befinner seg i skjæringspunktet mellom en rendyrket parlamentarisme og kommunelovens saksbehandlingsregler og den kommunale styringstradisjon som er basert på formannskapsmodellen. Denne hybrid kan være et resultat av at lovverket som omhandler kommunal parlamentarisme virker noe uferdig og ikke alltid vel gjennomtenkt. Reglene om kommunal parlamentarisme i NOU 1990:13, som ligger til grunn for kommuneloven, bygger på Oslo kommunes forsøk fra 1986-1991. Lovutvalgets begrunnelser for utformingen av reglene om kommunal parlamentarisme er noe tynn. I lovgivningsarbeid presenteres som oftest omfattende høringsuttalelser og alternative løsninger. Dette er ikke tilfelle her. Oslo kommunes påvirkning og innflytelse i lovgivningsarbeidet var stor, både i kraft av Oslos deltagelse i departementets arbeidsgruppe som forberedte parlamentarismereglene, og på grunn av at Oslo kommune var den eneste kommune som hadde erfaring med parlamentarisme. Oslo kommune hadde derfor særskilt interesse av parlamentarismereglens utforming.

Kommunal parlamentarisme er basert på to regelsett. De ordinære saksbehandlingsreglene i kap. 6, som er basert på formannskapsmodellen, støter på enkelte områder sammen med ønsket om en mest mulig rendyrket kommunal parlamentarisme tilsvarende den statlige. ”Blåkopitankegangen” får noen dysfunksjoner, slik jeg har påvist foran, som ikke alltid virker helt gjennomtenkt. Etter min oppfatning burde hele parlamentarismekapitlet i kommuneloven gjennomgås med sikte på å medvirke til at lovverket som regulerer kommunal parlamentarisme fremstår som mer helhetlig og gjennomarbeidet. Ved en slik lovrevisjon kan lovgiver bidra til at de ulike hensyn som i dag støter mot hverandre, blir drøftet og avveid nettopp med sikte på å unngå lite gjennomtenkte tilpasninger til dagens noe mangelfulle lovregulering. Man har i dag noe mer erfaring med kommunal parlamentarisme enn tilfellet var da kommuneloven ble utarbeidet.

7 Litteraturliste

Andresen, Gunnar. *Kommuneloven*. 3. utg. Oslo, 2000

Bernt, Jan Fridthjof. *Kommunalrett*. Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå, og Harald Hove. 4. utg. Oslo, 2002

Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*. 6. utgave ved Eivind Smith. Oslo, 1997

Frihagen, Arvid. *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave. Bind 3*. Brekkestø, 1989

Frydenberg, Bernt. *Kommunalrett*. 3. utg. Oslo, 1999

Lund, Bernt H. *Styringsystemet i Oslo kommune Parlamentarisme og desentralisering*. 2. utg. Oslo, 1999

Overå, Oddvar. *Kommuneloven med kommentarer*. Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt. 3. utg. Oslo, 2001

Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Hagen, Terje P... (et al.) Oslo, 1999

StudentKarnov Norsk kommentert lovsamling. Hovedredaktører: Petter Lødrup, Knut Kaasen og Steinar Tjomsland, Oslo, 1994

NOU 1988:38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen

NOU 1990:13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner

Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Innst.O. nr. 95 1991-92 Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Stortingsmelding nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

NOU 2003:13 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

EU-forordning nr. 1049/2001 av 30.05.2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

Rekommandasjon nr. 2/2002 av 21.02.2002 fra Europarådet (from the Committee of Ministers to member states on access to official documents)

OECD-rapport fra 2002- Distributed Public Governance: Agencies, authorities and other government bodies

Rundskriv H-30/94 fra Kommunal – og arbeidsdepartementet

Rundskriv H-17/96 fra Kommunal – og arbeidsdepartementet

Rundskriv H-13/98 fra Kommunal – og regionaldepartementet

Rundskriv H 03/00 fra Kommunal- og regionaldepartementet

Rundskriv H-15/01 fra Kommunal – og regionaldepartementet

Rundskriv H-03/02 fra Kommunal – og regionaldepartementet

Kommunal håndbok for Oslo 2003

Reglement for bystyret vedtatt av Oslo bystyre 19.2.2003, sak 35

Reglement for bystyrekomiteene vedtatt av Oslo bystyre 19.2.2003, sak 36

Reglement for byrådet vedtatt av Oslo bystyre 19.2.2003, sak 53

(<http://www.jus.uio.no/sekr/studieinformasjon/fagsider/spesialoppgave/retningslinjer>)

8 Vedleggsoversikt

Oversikt over utviklingen i antall bystyresaker i perioden 1993-2003, vedlegg 1

Oversikt over Oslo kommunes politiske og administrative organisering, vedlegg 2

Reglement for økonomisk bistand til partigruppene i bystyret og godtgjøring av gruppesekretærer mv., vedlegg 3

Vedlegg nr. 1**OVERSIKT OVER UTVIKLINGEN I ANTALL BYSTYRESAKER I PERIODEN 1993-2003**

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bystyre-saker	1181	800	965	915	910	929	810	778	611	534	407*

* Pr. 29.10.2003

Vedlegg nr. 3

**REGLEMENT FOR BISTAND TIL PARTIGRUPPENE I BYSTYRET OG
TIL PARTIER SOM STILLER LISTE VED KOMMUNESTYREVALG**Kapittel 1 Grunnlag*1. Grunnlag*

Det ytes bistand til partigruppene i bystyret og til partier som stiller liste ved kommunestyrevalg i samsvar med reglene i dette reglementet.

Kapittel 2 Økonomisk bistand til partigruppene i bystyret*2. Omfanget av den økonomiske bistanden til partigruppene i bystyret*

Partigruppene i bystyret mottar økonomisk bistand som består av grunnbeløp, arbeidsbistand og representanttilskudd.

a) Grunnbeløp

Bystyregruppe som har ordfører, leder og/eller nestleder mottar: kr 368 272

Øvrige bystyregrupper mottar: kr 491 029

b) Arbeidsbistand

Arbeidsbistanden for ordfører er : kr 368 272

Arbeidsbistanden for ledere og for nestledere er: kr 380 547. Av dette beløpet skal kr 12 275 dekke leder/nestleders representasjonsformål, abonnementer mv.

c) Representanttilskudd

Partigruppene mottar kr 26 686 pr representant.

3. Overføring av bistanden til partigruppene

Bistandsmidlene overføres i januar og juli hvert år med 50 pst av beløpet hver gang. I valgår vil bistandsmidlene for november og desember bli utbetalt i november.

4. Anvisning av tilskuddsbeløp

Bystyrets sekretariat er ansvarlig for at partigruppene som er bistandsberettiget mottar den bistanden de etter reglementet har krav på, med mindre partigruppene selv ber om at overføringen stanses eller det foreligger beslutning fra forretningsutvalget som nevnt i pkt 8.

Bystyregruppene skal i begynnelsen av perioden gi Bystyrets sekretariat opplysning om giro- eller bankkonto som bistandsbeløpene skal overføres til. Kontoen skal bare benyttes til bistandsbeløpene og skal lyde på bystyregruppen ved gruppens leder.

5. Regnskapsplikt

Partigruppene som mottar tilskuddsbeløp skal føre særskilt regnskap over bruken av de mottatte beløp.

På regnskapets inntektsside oppføres de mottatte tilskuddsbeløp samt renter.

På utgiftssiden av regnskapet redegjøres det for bruken av tilskuddsmidlene med eventuell forklaring og/eller underspesifikasjon. Alle utgifter skal være dokumentert med originale bilag, attestert av den som er bemyndiget til dette av bystyregruppen eller gruppelederen.

Lønnspostene skal føres opp med lønn, skattetrekk mv.

Partigrupper som har mottatt tilskudd er forpliktet til å benytte kommunerevisjonen til å revidere regnskapet. Revisor skal forestå revidering av regnskapet, herunder kontroll av at tilskuddsbeløpene brukes i henhold til det til en hver tid gjeldende reglement.

6. *Avlevering av revidert regnskap*

Regnskap med revisjonspåtegning for det forutgående regnskapsår skal hvert år innen 1. april legges frem til godkjennelse i bystyregruppene.

Partigrupper som mottar tilskudd er forpliktet til på oppfordring å legge frem den dokumentasjon som revisor måtte ønske.

Kopi av revisjonsberetning og skriftlig erklæring undertegnet av lederne for partigruppene om at regnskapet er behandlet og godkjent i samsvar med første avsnitt, oversendes ordføreren innen

1. mai.

7. *Tilbakebetaling av tilskuddsbeløp*

Dersom et kommunestyrevalg fører til at en bystyregruppe ikke lenger blir representert i bystyret, skal ubrukte tilskuddsbeløp tilbakebetales til bykassen.

I perioden etter valgdagen kan tilskuddsmidlene bare brukes til å oppfylle forpliktelser som er inngått før valgdagen.

Regnskap skal i slike tilfeller være avsluttet og revidert innen tre måneder etter valgdagen. Det kan kreves fremlagt revisorerklæring på at tilskudd ikke er benyttet i strid med bestemmelsen i andre avsnitt.

8. *Innstilling av utbetaling av tilskuddsbeløp*

Dersom revisjonsberetning og erklæring ikke foreligger hos ordføreren innen utløpet av fristen fastsatt i pkt 6, eller hvis det for øvrig konstateres at reglene ikke er overholdt, kan forretningsutvalget bestemme at ytterligere utbetaling av tilskuddsbeløp innstilles.

Kapittel 3 Om bruken av den økonomiske bistanden

9. *Partigruppenes ansvar*

Partigruppene er selv ansvarlige for at den tildelte bistanden brukes til beste for gruppens virksomhet i forbindelse med arbeidet i bystyret.

10. *Inventar og utstyr*

Partigruppene dekker følgende utgifter over eget budsjett:

- telefonutgifter
- porto
- kopiering
- litteratur, tidsskrifter og aviser
- kurs/konferanser

- reiser (bortsett fra komitereiser, delegasjonsreiser mv)
- drosjer
- sekretærhjelp
- annen sakkyndig bistand

Partigruppene dekker selv utgiftene til kontorhjelp utover det som følger av pkt 12 og anskaffelse og vedlikehold av kontorinventar, maskinelle og tekniske hjelpemidler utover det som følger av pkt 13.

Inventar og utstyr som anskaffes for bistandsmidlene forblir i bystyregruppens eie. Bystyregruppene skal registrere slike anskaffelser i et eget inventarregister.

Dersom et kommunestyrevalg medfører at bystyregruppen ikke lenger blir representert i bystyret

skal utstyr som er anskaffet for bistandsmidlene leveres til Bystyrets sekretariat. I forbindelse med innleveringen kan det avtales at utstyret oppbevares av Bystyrets sekretariat og på ny stilles til rådighet for en senere periode.

11. Oppnevning av gruppesekretærer, konsulentbistand mv

Bistanden til partigruppene skal bl a brukes til oppnevning av gruppesekretærer, andre engasjementer eller konsulentbistand. Dersom partigruppene foretar slik oppnevning gjelder følgende regler:

- d) Partigruppene avgjør selv tilknytningsforholdet, men kan ikke foreta ansettelse ut over valgperioden.
- e) Personer ansatt av og i partigruppene anses ikke som kommunalt ansatte.
- f) Partigruppene registreres med egne arbeidsgivernummer.
- g) Arbeidsstedet er Oslo rådhus.
- e) Lønns- og honorarutbetalinger, betaling av arbeidsgiveravgift og innmelding i Oslo Pensjonsforsikring AS kan foretas av Bystyrets sekretariat dersom partigruppene ønsker det.

Når tilskuddsbeløpene brukes til utbetaling av lønninger, skal hver enkelte bystyregruppe sørge for at arbeidsgiveransvaret som følger ansettelsesforholdet oppfylles.

Kapittel 4 Annen bistand til partigruppene i bystyret

12. Kontorhjelp

Alle partigruppene i bystyret skal ha kontorhjelp. I Bystyrets sekretariat skal det ansettes 9 sekretærer som fordeles på partigruppene etter behov, og etter avtale med gruppene. Alle partigruppene skal sikres minimum en halv sekretærstilling, likevel slik at partigrupper med ledere/nestleder skal være sikret en hel sekretærstilling. Den øvrige fordelingen skal basere seg på partigruppenes størrelse.

Ved eventuelle nyansettelser ved partigruppenes forværelser kan partigruppene selv avgjøre ansettelsesforholdet, men kan ikke foreta ansettelse utover valgperioden.

Bystyrets sekretariat skal ansette sekretær for ordfører og varaordfører.

13. Kontorarbeidsplasser

Bystyrets sekretariat skal stille kontorer og kontorutstyr til disposisjon for partigruppene.

Med kontorutstyr menes i dette reglementet:

- telefon
- calling
- PC
- kopimaskin
- kontormøbler
- nødvendig rekvisita.

Bystyrets sekretariat fordeler nødvendige kontorarbeidsplasser i samarbeid med partigruppene. Eventuell uenighet om antall og fordeling av kontorer avgjøres av forretningsutvalget.

Kapittel 5 Virkninger av at representanter bytter parti eller blir uavhengige

14. Virkningen av at representanter bytter partigruppe eller blir uavhengige

Dersom en eller flere representanter bryter med sin partigruppe og blir opptatt i en annen partigruppe eller blir uavhengige representanter gjelder følgende regler:

- det gis ikke grunnbeløp og det tildeles ikke forværelsessekretær til uavhengige representanter
- en representant som bryter ut av en partigruppe har krav på representantstøtten fra tidspunktet for uttreden av gruppen. Fra samme tidspunkt mister partigruppen representantstøtten.

Kapittel 6 Økonomisk bistand til partier som stiller liste ved kommunestyrevalg

15. Økonomisk bistand til partier som stiller lister ved kommunestyrevalg

Partier som stiller liste ved kommunestyrevalg mottar kr 6,14 pr velger.

Tilskuddet overføres direkte til partiet og er ikke å anse som støtte til bystyrets partigrupper. Tilskuddet overføres i januar.

Kapittel 7 Regulering av tilskuddsbeløp

16. Regulering av tilskuddsbeløpet

Tilskuddsbeløpene i dette reglementet reguleres årlig tilsvarende prisfaktoren i kommunens driftsbudsjett.

Bystyrets sekretariat foretar den årlige reguleringen som fastsatt i første avsnitt.

Kapittel 8 Ikraftsetting

17. Ikraftsetting

Dette reglementet trer i kraft fra vedtakstidspunktet. Fra samme tid oppheves reglement for økonomisk bistand til partigruppene i bystyret og godtgjøring av gruppesekretærer m.v. av vedtatt 25.01.1995 med senere endringer.

