



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Lovlighetskontroll av møteoffentlighetsprinsippet i folkevalgte organer**

**Kirsti Grøttheim Axelberg**

**Totalt antall sider inkludert forsiden: 25**

**Molde, 20.05.2016**



## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input checked="" type="checkbox"/>

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Linda Bøyum-Folkeseth

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja  nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja  nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja  nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja  nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 20.05.2016

<b>1.0</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Bakgrunn .....	1
<b>2.0</b>	<b>Problemstilling</b> .....	<b>2</b>
2.1	Avgrensninger .....	2
<b>3.0</b>	<b>TEORI OG JURIDISK GRUNNLAG</b> .....	<b>3</b>
3.1	Det lokale selvstyret og legalitetskontroll .....	3
3.2	Rettslig grunnlag .....	4
3.3	Møteoffentlighet .....	5
3.4	Lovlighetskontroll .....	7
<b>4.0</b>	<b>METODE</b> .....	<b>8</b>
4.1	Samfunnsvitenskapelig metode .....	8
4.2	Om datamaterialet .....	10
<b>5.0</b>	<b>ANALYSE</b> .....	<b>11</b>
5.1	Klagesakene.....	11
5.2	Drøfting .....	15
<b>6.0</b>	<b>BETRAKTNINGER</b> .....	<b>16</b>
	<b>Referanser</b> .....	<b>17</b>
	Vedlegg 1 .....	20
	Oversikt saksdokumenter: .....	20
	Vedlegg 2: .....	21
	Fordeling av saker etter størrelse på kommuner: .....	21

# 1.0 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

En forutsetning for et demokratisk og velfungerende samfunn er at det politiske systemet har styringsorganer som iverksetter og forvalter de oppgavene som er tillagt staten. Statsforvaltningen er iverksetter av politiske vedtak, og for at ansvars- og oppgavefordeling skal fungere i praksis må det eksistere en normativ organisasjonsstruktur som setter rammer for virksomhetene. Samfunns- og velferdsutviklingen etter statsdannelsen i 1814 fram til i dag har medført at sentraladministrasjonen har gått fra å utøve nattvekterstatsoppgaver (Christensen et al. 2012) til å bli et hierarkisk system som er blitt en forutsetning for en velfungerende forvaltning.

Selv om grunnlovsfestning av vårt kommunale selvstyre har vært tatt opp til diskusjon og avvist av Stortinget flere ganger ser vi i dag på kommunene som forvaltningsnivå og demokratisk arena som en selvfølgelighet. Kommunene har befestet sin rolle i statsforvaltningen ved at ansvarsområdene stadig blir flere og større, og det er vel ikke særlig tvil om at nærhet til befolkningen er viktig for kvaliteten for oppgaveutførelsen.

Et reelt lokaldemokrati innebærer at innbyggerne har kjennskap til hva som skjer, hvilke vedtak som fattes, hvordan de kommer i stand og hvem som står bak avgjørelsene. Dette er en forutsetning for at velgerne skal kunne kjenne til på hvilket grunnlag de stemmer på sine representanter (St.meld.nr.33 (2007-2008) s. 91). Det er derfor stilt strenge krav til offentlighet i norske kommuner gjennom lovfesting av åpenhetsprinsipper både i Grunnloven, Offentleglova og Kommuneloven.

Offentlighetsprinsippet henger sammen med vårt demokratiske styringssystem. Det er viktig at politiske prosesser er transparente for å opprettholde legitimitet og velgernes grunnleggende rett til kontroll og innsyn. Dette er også avgjørende for at velgerne fortsatt skal ha tillit til og respekt for de som er valgt, noe som er en forutsetning for et velfungerende samfunn. Møteoffentlighetsprinsippet er derfor grunnleggende for allmennhetens mulighet for kontroll med sine folkevalgte. Denne kontrollfunksjonen er det i stor grad media som ivaretar i dag, og medias informasjon om mulige kritikkkverdige forhold er blitt svært viktig for våre beslutninger ved neste valg.

De siste årene har jeg fått inntrykk av at lokalaviser jevnlig skriver om lukking av møter i folkevalgte organer, og ofte supplerer saken med uttalelser fra juseksperter som støtter avisenes oppfatning av at møtelukkingen har vært uriktig eller tvilsom. Av avisoppslagene kan det se ut til at det er mange uenigheter rundt praktisering og tolkning av unntaksreglene, og med dette som bakgrunn ønsket jeg å se nærmere på regelverket og klagesakene. Oppgaven handler derfor om påklagede saker om møteoffentlighet.

## **2.0 Problemstilling**

Selv om antall lovlighetskontroller er begrenset med tanke på totalt antall vedtak som fattes og møter som avholdes, er ordningen ment å være et viktig redskap for kontroll av forvaltningen og demokratiske organer slik at man ivaretar innbyggernes behov og tillit. Oppgaven belyser både konteksten i klagesakene og hvordan lovlighetskontrollen utføres/gjennomføres, og et av målene har vært å se dette i sammenheng med lovgivningens intensjoner. Oppgavens problemstilling er:

*Hvordan fungerer lovlighetskontroll av møteoffentlighetsprinsippet i folkevalgte organer?*

Fordi jeg har ønsket å se på klagesakene i sammenheng med lovgivningen rundt møteoffentlighetsprinsippet er det relevant å se på typer klager og hvor stort omfanget er. Hvem klager? Hvorfor klages det? Hvilket utfall får klagen og hvilke faktorer ligger til grunn for resultatet av Fylkesmannens saksbehandling.

### **2.1 Avgrensninger**

Oppgaven er avgrenset til klager på lukking av møter i *kommunale* folkevalgte organer, og jeg har sett på alle saker som har vært mulig å identifisere som saksbehandlet hos fylkesmannen i samtlige fylker. Sakene er tidsavgrenset til valgperioden 2011-2015, med forbehold om at det kan eksistere enkeltsaker fra slutten av perioden som ikke offentliggjort i Offentlig elektronisk postjournal pr. 01.11.15. Siste lovendring trådte i kraft 01.07.2011, og alle sakene er dermed omfattet av samme lov- og regelverk. Saker som oppsto før lovendringen men er ferdigbehandlet etterpå er utelatt.

## **3.0 TEORI OG JURIDISK GRUNNLAG**

### ***3.1 Det lokale selvstyret og legalitetskontroll***

Formannskapslovene som trådte i kraft i 1837 og dannet grunnlaget for dagens lokale selvstyre i Norge. De lokale styringsorganene ble gitt selvstendig kompetanse til å innkreve skatter og fordele midlene til formål med hensikt «at varetage kommunens gavn og bedste». Staten førte tilsyn gjennom at Amtmannen («fylkesmannen») legalitetskontrollerte alle kommunale vedtak for å holde kontroll med lokalforvaltningen. Amtmannen hadde utsettende vetorett i alle saker, og kun vedtak som fikk kvalifisert flertall i andre omgang kunne iverksettes uten forhåndsgodkjenning (Baldersheim 2012: 6-7). Mindretallet i kommunestyret fikk rett til å anke avgjørelser inn for Kongen, og i viktige saker som ville binde opp kommunens utgifter utover fem år eller ved eiendomssalg måtte vedtaket forhåndsgodkjennes av Kongen (Bernt, Overå og Hove 2002: 38).

Det lokale selvstyret ble forsterket gjennom innføring av ny kommunelov i 1921, ved at fylkesmannens alminnelige utsettende veto bortfalt for byenes del. I stedet ble han gitt generell kompetanse til å foreta legalitetskontroll og kjenne vedtak ugyldige når de var ulovlige formelt eller materielt (Bernt, Overå og Hove 2002: 38). Som følge av omfattende økonomiske kriser ble det i 1923 innført kriselovgivning med omfattende statlig styring og innskrenkninger i kommunenes økonomiske forvaltning. Unnlattelse av å følge påleggene kunne medføre at kommunene ble satt under administrasjon (NOU 1990: 13 s. 32), lignende ordningen vi har i dag med «Robek-lista». Ny kommunelov i 1954 erstattet de to lovene av 1938, og statlig kontroll skulle ivaretas for både by- og landkommuner gjennom legalitetskontroll fra fylkesmannen (Bernt, Overå og Hove 2002:39).

Etterkrigstidens samfunnsutvikling med stadig endrede økonomiske rammevilkår og enorm vekst i velferdssystemet, medførte en rekke utredninger og reformer som hadde til hensikt å tilpasse lovgivning og forvaltning til denne utviklingen. Etter store strukturelle og institusjonelle endringer i kommunesektoren (NOU 1990: 13 s. 32) vokste det fram et stort behov for en omfattende modernisering av lovgivningen. I 1987 ble det oppnevnt et kommunelovutvalg som etter et omfattende utredningsarbeid og over 400 høringsuttalelser, la fram NOU 1990: 13 som forslag til ny lov i 1990.

I Innst.O.nr.95 (1991-1992) s. 8 til kommuneloven av 1992 framgår det at det daværende lovverket var utdatert ved at de bygget på strukturen fra 1921, og at de ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset «*den sterkt økende saksmengde, nye sakstyper og sakenes større kompleksitet, endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene*». Praksisen med øremerkede tilskudd fra stat til kommune var en ordning som innebar et omfattende kontrollsystem. Dreiningen mot rammetilskudd som finansieringsordning var en forenkling av forvaltningen ved at kommunene fikk større grad av ansvar for selv (eller frihet til) å prioritere økonomien innenfor rammebetingelsene. Fordi legalitetskontrollen var svært ressurskrevende ble det foreslått å erstatte ordningen med en lovlighetskontroll primært når det ble fremmet krav om det, på grunn av at det alltid vil være behov for en viss ekstern kontroll (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 200).

### **3.2 Rettslig grunnlag**

Forslag om grunnlovsfesting av det lokale selvstyret har vært fremmet for Stortinget gjentatte ganger uten å få flertall, og ble ikke vedtatt før 31. mars 2016. Det historiske vedtaket er en prinsipperklæring i Grunnlovens § 49 annet ledd: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov». Det juridiske grunnlaget for hvordan de folkevalgte skal styre kommunens virksomhet går fram av Kommuneloven (koml) av 25. september 1992 nr. 107. Jf. § 1 er formålet med loven å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig folkestyre og for en rasjonell og effektiv forvaltning av fellesinteresser på kommunalt nivå. I tillegg skal loven «legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

Det juridiske utgangspunktet for oppgaven er forarbeider og saksbehandlingsreglene i kommunelovens kapittel 6. Rundskriv H-2299 om «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59» er sentralt for hvordan reglene skal tolkes og praktiseres. I tillegg er Sivilombudsmannens prinsipputtalelser rundt møteoffentlighet av stor betydning for hvordan lovverket skal tolkes.



### 3.3 Møteoffentlighet

Kommunelovens regler om møteoffentlighet skal bidra til å skape tillit til kommunalforvaltningen og styrke lokaldemokratiet (Prop. 152 L (2009-2010) s. 5) og er sentrale i forhold til å sikre innbyggernes rett til innsyn og informasjon.

En forutsetning for at reglene om møteoffentlighet og lovlighetskontroll skal komme til anvendelse er at det er snakk om et *folkevalgt organ* og et *møte* etter kommunelovens bestemmelser. Det framgår av koml. § 29 nr. 1 og nr. 3 at saksbehandlingsreglene i kapittel 6 skal anvendes på både direkte og indirekte folkevalgte organer. Om et organ omfattes av nr. 3 eller ikke må bero på en konkret vurdering av blant annet hvem som er deltakere, hvordan deltakerne har kommet sammen, hvilke oppgaver de har (Prop. 152 L (2009-2010) s. 9). Sammensetninger fra administrasjon og politisk hold vil som regel være et folkevalgt organ fordi de politiske deltakerne deltar i kraft av sin rolle som folkevalgt.

Av koml. § 30 nr. 1 framgår det at folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter. Hva som er et møte må avgjøres ut ifra hva som er formålet med møtet (Prop. 152 L (2009-2010) s. 44). I vurderingen vil formålet med bestemmelsen veie tungt. Selv om reglene for innkalling, saksliste osv. ikke er fulgt vil det likevel være et møte i kommunelovens forstand dersom det foregår formell eller uformell saksbehandling. Det framheves på side 9 i proposisjonen at man ikke kan omgå møtereglene i kommuneloven ved å flytte realitetsbehandlingen av saken til formøter, felles gruppemøter, seminarer, orienteringsmøter, arbeidsmøter og lignende, for deretter å fatte formelt vedtak i et offisielt møte i et folkevalgt organ.

Før dagens kommunelov trådte i kraft i 1992 var det rettslige utgangspunktet at bare kommunestyret *måtte* avholdes i åpne møter, og det var opp til kommunestyret å bestemme hvorvidt møter i andre folkevalgte organer skulle være åpne for allmennheten (Overå og Bernt 2014 s. 303).

Møteoffentlighetsprinsippet ble grunnlovsfestet 29. oktober 2004 i § 100 femte ledd:

*Enhver har rett til innsyn i statens og kommunens dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes*

*begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.*

Grunnlovsfestingen av møteoffentlighetsprinsippet innebar en rettslig «speilvending» fra *kommunestyrets plikt* til å ha åpne dører til å bli et generelt rettighetsprinsipp om at *enhver* har rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Kommuneloven ble ved lov 17. desember 2010 revidert og omformulert som en tilpasning til grunnlovsbestemmelsen, og § 31 nr. 1 lød deretter: «*Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer*». Omformuleringen har egentlig ingen betydning for forståelsen av møteoffentlighetsprinsippet, men er fra lovgivers side ment å forenkle reglene og presisere rekkevidde og omfang av regelverket (Prop. 152 L (2009-2010) s. 5).

Paragraf 31 skal legge til rette for åpenhet og demokratisk kontroll samtidig som det tas hensyn til behov for personvern og beskyttelse av taushetsbelagte opplysninger (ibid). At møteoffentlighet er et alminnelig prinsipp og utgangspunkt innebærer at unntak krever særskilt hjemmel, vedtak og begrunnelse. Lukking av folkevalgte møter kan derfor bare gjøres når man *skal* og *kan* vedta å gjøre unntak etter bestemmelsene i nr. 2-5.

Unntak fra hovedregelen om åpne møter *skal* gjøres «når det foreligger lovbestemt taushetsplikt» (nr. 2) eller når det skal behandles «sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold» (nr. 3). Tidligere åpnet loven for å lukke dørene generelt eller i visse sakstyper i organer som ofte behandlet taushetsbelagte eller sensitive opplysninger. Dette ble innstrammet da lovendringen trådte i kraft i 2011 slik at det nå ved behandling av den enkelte sak må tas konkret stilling til om vilkårene for unntak er oppfylt. Denne innstrammingen avskjærte lukking begrunnet i hensynet til intern saksbehandling når organet bare skulle innstille og ikke treffe vedtak i saken og medførte derfor at det ikke lenger er adgang til å videreføre kommunenes praksis med å lukke formannskapsmøtene ved behandling av budsjettsaker.

I tillegg *kan* det gjøres unntak fra hovedregelen om åpne møter «når hensynet til personvern krever det» (nr. 4) selv om det ikke foreligger taushetsplikt, eller «når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne vært unntatt offentlig innsyn etter offentleglova dersom de hadde stått i et dokument» (nr. 5). Dette er ikke ment å være generelle bestemmelser, unntak skal alltid

vurderes konkret i hver enkelt sak og terskelen skal ligge høyt. At hensynet til offentlige interesser skal være *tungtveiende* innebærer også at terskelen for å lukke et møte på dette grunnlaget skal ligge høyt (Prop. 152 L (2009-2010) s. 31).

### **3.4 Lovlighetskontroll**

Lovlighetskontroll etter koml. § 59 er ment å sikre at saksbehandlingsreglene for vedtak følges og at de vedtak som fattes er gyldige. Egenkontroll i kommunene og borgernes klageadgang etter forvaltningsreglene skal bidra til å redusere behovet for tilsyn og kontroll fra statlige organer. Lovlighetskontrollen er i utgangspunktet ikke ment som et styrings- og kontrollredskap på statens hånd (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 202)

Lovlighetskontroll er et middel for å få avklart rettslig tvil, og skal være en sikkerhetsventil og et supplement til andre klage- og kontrollordninger med kommunale vedtak (H-2299). Fylkesmannens kompetanse til å føre lovlighetskontroll med kommunale vedtak er delegert fra departementet gjennom rundskriv H-25/92.

Fra 1.juli 2010 ble det vedtatt adgang til å foreta lovlighetskontroll med avgjørelser om lukking av møter i folkevalgte organer. Det ble i Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) vist til at en prosessledende avgjørelse som lukking etter sin art og sitt innhold anses som så viktige at de bør kunne lovlighetskontrolleres. Dette ble begrunnet i demokratihensyn, hensynet til åpenhet i forvaltningen og tillit til forvaltningens avgjørelser. Disse hensynene tilsier også at terskelen for gjennomføring av lovlighetskontroll av avgjørelser om lukking ikke bør ligge for høyt.

§ 59 nr. 1 angir at avgjørelser truffet av folkevalgte organ kan påklages for lovlighetskontroll av tre eller flere kommunestyremedlemmer. For de tilfeller hvor ingen klageberettigede påklager vedtak som det er grunn til å undersøke nærmere ble det i tilrådingen til dagens kommunelov § 59 nr. 5 foreslått adgang for departementet til å vurdere gyldighet av eget tiltak under visse forutsetninger (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 200).

Det ligger ingen føringer for generell klagerett i grunnlovsfestingen av møteoffentlighet. Lovlighetskontroll av møteoffentlighet er ikke fra lovgivers side ment å gi en klagerett til «*enhver*» som har rett til å overvære møtene. I og med at lovlighetskontroll ikke har

oppsettende virkning på vedtak om lukking vil lovlighetskontrollen i praksis være en symbolsk etterkontroll som ifølge Prop. 152 L (2009-2010) s. 41 forhåpentligvis vil ha en læringseffekt i kommunenes folkevalgte organer slik at de i fremtiden gjør færre ulovlige lukkingsvedtak.

Dersom Fylkesmannen kommer til at vilkårene for å gjennomføre lovlighetskontroll er oppfylt skal han jf. § 59 nr. 4 ta stilling til avgjørelsens personelle, prosessuelle og materielle kompetanse. Dersom Fylkesmannen konkluderer med at en avgjørelse om lukking er ugyldig må det videre vurderes hvilken rettsvirkning dette får for den realitetsavgjørelsen som eventuelt foreligger. Departementet legger til grunn at dersom saken er ferdigbehandlet i organet og det foreligger en realitetsavgjørelse blir rettsvirkningen av den ugyldige lukkingen at realitetsavgjørelsen er ugyldig dersom feilen kan ha virket bestemmende på avgjørelsens innhold, jf. forvaltningslovens § 41. Dersom den feilaktige lukkingen ikke kan ha virket inn på innholdet i realitetsavgjørelsen må det ifølge veilederen H-2299 s. 16 legges til grunn at realitetsavgjørelsen ikke kan oppheves på grunnlag av denne saksbehandlingsfeilen.

## **4.0 METODE**

### ***4.1 Samfunnsvitenskapelig metode***

Hovedhensikten med denne oppgaven er å beskrive hvordan lovlighetskontroll av møteoffentlighetsprinsippet fungerer. Jeg har derfor benyttet de offisielle saksdokumentene i slike klagesaker som datakilde. Saksdokumentene er i denne undersøkelsen av en slik karakter at det har vært relevant å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode fordi framgangsmåtene supplerer hverandre og belyser oppgavetemaet fra ulike innfallsvinkler. Den kvantitative framgangsmåten skaper rom for generalisering, uttrykker forekomster gjennom mengdebeskrivelser, og gir grunnlag for en kvalitativ studie som kan utdype og forklare kvantitative funn. (Jacobsen 2005). Denne metoden er egnet når formålet er å gi innsikt i egenskaper ved fenomener som kjennetegnes ved at aspekter kan kategoriseres og tallfestes. Den kvalitative metoden er best egnet når hensikten er å beskrive egenskaper ved fenomener og belyse aktørenes handlinger og

opplevelser. En av fordelene med denne metoden er at den gir fleksibilitet til å analysere og tolke data underveis (Jacobsen 2005).

Oppgaven kombinerer altså intensivt og ekstensivt design ved at den både går i dybden for å belyse variasjoner og likheter i tillegg til å gå i bredden for å finne ut mest mulig om temaet og ulike kontekster (Jacobsen 2005). For å få et best mulig resultat vil jeg også kombinere beskrivelser av hva som skjer og forsøke å finne forklaringer gjennom komparative case-studier av saksdokumentene. En slik studie gjør det mulig å avdekke forskjeller i forståelse for og praktisering av regelverket samt hvordan saksbehandlingen fungerer.

Selv om saksdokumentene er sekundærdata produsert for et annet formål enn denne oppgaven, er de kilder som presenterer hva som offisielt har skjedd i klagebehandlingen. Antall klagebehandlede saker er for så vidt begrenset i antall men materialet er reliabelt fordi det består av de samme dokumentene som ligger til grunn for klagebehandlingen. Konkrete funn vil dermed være enkle å kontrollere.

Jeg skulle gjerne ha supplert datagrunnlaget med intervjuer og/eller spørreundersøkelse for å synliggjøre flere aspekter som for eksempel holdninger og regelkunnskap hos de folkevalgte og administrasjonen, men dette har jeg vurdert til å bli for omfattende innenfor rammene av denne oppgaven. En spørreundersøkelse ville vært basert på frivillighet fra respondentene, man vet ikke hvor ærlige respondentene er, hvor mye kunnskap de har om temaet, og det ville vært vanskelig å vurdere om data er representative for virkeligheten.

En ulempe med denne dokumentundersøkelsen alene er at man ikke kjenner til frafall av saker når kildene ikke registrerer hendelser som ikke har ført til reell klagebehandling. Av postjournalene kommer det fram at noen av kildene har registrert mine innsynskrav som en del av saksdokumentene. At slik registreringen praktiseres forskjellig hos de offentlige instansene kan være en indikasjon på at det forekommer ulike vurderinger av hva som er saksrelevant for offentligheten også i andre tilfeller. Man vet heller ikke omfanget av ureglementert møtelukking som det *ikke* klages på.

## **4.2 Om datamaterialet**

Oppgaven er basert på fylkesmannens saksdokumenter som jeg har fått innsyn i med hjemmel i Offentleglova § 3, jf. § 7 som gir adgang til anvendelsen av materialet. Dokumentene er offentlige og inneholder korrespondanse mellom aktørene som henvendelsen fra klager, kommunens redegjørelse og fylkesmannens vurdering, og i noen saker underbilag som møteprotokoller, sakslister, avisfaksimiler, intern mailkorrespondanse og lignende. Fordi datamaterialet til sammen utgjør ganske mye informasjon utarbeidet jeg et arbeidsskjema for hver sak hvor jeg registrerte kjerneinformasjonen fra saksdokumentene, og tilslutt kategoriserte og systematiserte jeg dataene i Excel. Følgende data ble registrert og kategorisert: Kommunens innbyggertall, ordførerparti, hvem som har klaget, møtetema, utspringende organ, faktisk møtesammensetning, kommunens tilsvarende intensjoner, om lukking ble avstemt og/eller protokollert og om møtet var kunngjort. Fylkesmannens behandling av klagesakene er kategorisert etter blant annet innhold, handling, utfall og saksbehandlingstid.

For å identifisere sakene har jeg brukt mye tid på søking i regjeringens online innsynstjeneste i offentlige dokumenter; Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Hos fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Rogaland og Vestfold har jeg ikke klart å finne relevante saker i offentlig elektronisk postjournal. Det kan teoretisk finnes saker som jeg ikke har funnet hos kildene, men jeg har supplert med brede søk i A-tekst og internett generelt for å finne informasjon til bruk i selve søkeprosessen i postjournalene. I tillegg til saksdokumentene har jeg gjennomgått relevante uttalelser i saker behandlet av sivilombudsmannen, men disse er ikke en del av selve datagrunnlaget i undersøkelsen. Sivilombudsmannens rolle som klageorgan er forskjellig fra fylkesmannens, og uttalelsene har en viss funksjon som teori fordi det er allmenn forståelse av at sivilombudsmannens uttalelser er en rettesnor for hvordan regelverket skal tolkes.

Jeg har forsøkt å framskaffe statistikker, lister eller lignende om møtelukking (jf. Offentleglova § 9 om rett til sammenstillinger av informasjon) ved å ta direkte kontakt med relevante kilder, uten å lykkes i særlig grad.

Ifølge politisk sekretariat i to utvalgte kommuner i ulike fylker er det ikke mulig å kjøre ut oversikt over møtelukking eller hjemmelsbruk i saksbehandlingssystemet ePhorte som de

fleste kommuner benytter, man må manuelt gjennomgå alle sakslister og møteprotokoller. Henvendelse til systemleverandøren Evry ble ikke besvart. Hos to tilfeldig utvalgte fylkesmannskontorer fikk jeg oppgitt at de ikke har systematiserte data om verken henvendelser eller realitetsbehandlede saker. Sivilombudsmannen oppga at det vil være for ressurskrevende å manuelt lage en sammenstilling av sine henvendelser og kunne ikke bistå utover å henvise til informasjon og uttalelser som ligger på deres nettsider. Ut ifra en forventning om at rettsreglene er basert på innhentet informasjon om slike faktiske forhold har jeg bedt om merinnsyn i organinterne dokumenter hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra revideringen av gjeldende møteoffentlighetsregler, noe jeg fikk avslag på.

## **5.0 ANALYSE**

### ***5.1 Klagesakene***

Saksmaterialet omfatter totalt 38 saker som er saksbehandlet hos Fylkesmannen i 15 ulike fylker (vedlegg 1). 6 fylker har behandlet 1 sak hver, 3 fylker har behandlet 2 saker hver og 2 fylker har behandlet 3 saker hver. Oslo/Akershus og Vest-Agder har behandlet 4 saker hver, mens Buskerud og Østfold har behandlet 6 saker hver. To av sakene er splittet til fire saker på grunn av at det er blitt saksbehandlet to saker under samme saksnummer som følge av felles klage, men de er splittet fordi innhold og behandling var så forskjellig.

I sakene anmodes det ofte om lovlighetskontroll av saker på flere grunnlag samtidig, og det har vist seg vanskelig å kategorisere disse grunnlagene fordi sakene er så sammensatte og har så mange ulike variabler. Det påstås feil hjemmelsbruk, manglende protokollføring, manglende kunngjøring, manglende avstemning osv. i så mange varianter at kategorisering ikke var hensiktsmessig. Disse dataene ville heller ikke vært særlig sentrale for oppgavens vurderinger, og det er derfor ikke foretatt sammenstilling.

Av de 38 sakene er det 20 (53%) som er direkte eller indirekte lovlighetskontrollert av Fylkesmannen. 13 av sakene ble avvist uten nærmere grunngivning, fordi det ikke heftet tvil ved avgjørelsen fordi det ikke var grunnlag for lovlighetskontroll. I 1 sak tok

Fylkesmannen kommunens redegjørelse til etterretning uten å gjøre vurdering og i 4 av sakene mente Fylkesmannen at det ikke forelå et *møte* i kommunelovens forstand som kunne/skulle lovlighetskontrolleres.

Av de 20 sakene som ble lovlighetskontrollert ble det i 15 saker (75%) konkludert med at lukkingen var ulovlig/ugyldig, og i 5 saker konkludert med at lukkingen var gyldig. Kun 12 av de 20 sakene inneholder påkrevet kompetansevurdering i Fylkesmannens saksavslutning. Selv om det følger av koml. § 59 nr. 4 at denne *skal* gjennomføres er dette utelatt i 40% av sakene. Av de 12 sakene som er kompetansevurdert har Fylkesmannen konkludert med ugyldighet/ulovlighet.

Sakenes *kontekst* varierer veldig. Det er svært ulik sammensetning av de ulike møtefora, men de aller fleste er utledet fra formannskap (23 av 38, dvs. 61%) og/eller kommunestyre. 19 av sakene (50 %) gjelder ulike varianter av gruppeledermøter, såkalte arbeidsmøter eller gruppemøter med alle møteorganets representanter i fellesskap.

Av de 38 klagesakene er det 15 saker som omhandler Budsjett/økonomi, kommuneplan eller kommunesammenslåing, 6 saker om aksjekjøp/salg, 4 saker om tomtekjøp/salg og 13 saker innen kategorien «diverse». 12 av 38 saker (32 %) omhandler budsjett/økonomiplanlegging i ulike varianter, i 10 ulike kommuner. 8 av dem har sitt utspring fra formannskapet, 3 fra kommunestyret og 1 fra begge. Totalt har 23 av 38 saker sitt utspring fra formannskap, 9 av 38 fra kommunestyret og 1 fra begge. Øvrige saker gjelder andre møtefora.

I bare 14 av 38 saker ble lukking vedtatt ved avstemming i møtet. I 6 av de 14 sakene med lukkevedtak ble det foretatt lovlighetskontroll. I 3 av disse sakene fastslo Fylkesmannen at lukkingen var ulovlig, og i 3 av sakene ble det konkludert med at lukkingen var lovlig. 24 saker som er påklaget dreier seg om møter/sammenkomster o.l. hvor det dreier seg om *unntatelse* av å lukke møtet (63%). Lovlighetskontroll ble foretatt i 14 av unntatelsessakene, og 12 av disse konkluderte med ulovlig lukking (86%) .

I kun 3 av sakene oppgir kommunen i sitt tilsvare til Fylkesmannen at lukkingen var feil eller at de har endret praksis. I 20 saker (52,63 %) er oppfatningen i tilsvare at sammenkomsten ikke var møte i folkevalgt organ etter kommunelovens forstand, 12 av



disse (60 %) er budsjettrelaterte sammenkomster og 8 (40 %) er andre sammenkomster man mener er uformelle.

I kommunens/politikernes tilsvarende til Fylkesmannens innhenting av saksopplysninger ble det i 7 saker (18%) angitt at pressens tilstedeværelse var den direkte årsak til at møtet ble lukket eller arrangert som arbeidsmøte/gruppemøte eller lignende slik at pressen ikke skulle få adgang. 4 av disse 7 ble lovlighetskontrollert og alle konkluderte med ulovlig lukking.

### Tabell 1

Oversikt over saksbehandlingstid

Dager	Saker	Andel
<b>0-99</b>	<b>18</b>	47 %
<b>100-199</b>	<b>13</b>	34 %
<b>200-299</b>	<b>7</b>	18 %
<b>Sum:</b>	<b>38</b>	100 %

Det framgår av tabell 1 at 47% av sakene er ferdigbehandlet innen 100 dager.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ligger på 117 dager for alle sakene. Østfold skiller seg ut ved at de har behandlet 6 av sakene om lovlighetskontroll (i 4 klager), og saksbehandlingstiden har vært fra 130 til 246 dager. Buskerud, som også har behandlet 6 av sakene har brukt jevnt fordelt fra 28-244 dager. Vest-Agder har brukt 32-92 dager på å saksbehandle sine 4 saker, mens Oslo og Akershus har brukt fra 34-140 dager.

Fordi samfunnsforhold og politikk påvirkes av hverandre kan det være interessant å se på fordelingen av saker mellom små, mellomstore og store kommuner. I vedlegg 2 fremgår det av tabell a) at 52,57 % av 428 kommuner har under 5.000 innbyggere, og 11 av 38 saker (28,95 %) hører inn under denne kategorien. Dersom man sammenfatter informasjonen og vurderer at kommuner som har mindre enn 10.000 innbyggere i denne sammenheng kan kalles for *små*, kommuner med innbyggertall mellom 10.000 og 30.000 er *mellomstore* og kommuner med over 30.000 innbyggere er *store*, fremgår det av tabell d) i det samme vedlegget at små kommuner utgjør 73,36 % av totalt antall kommuner i Norge. Sakene er fordelt relativt jevnt mellom små kommuner (42,11 %), mellomstore kommuner (34,21 % og store kommuner (23,68 %), men tabellen synliggjør et språk når de små kommunene utgjør 73,36 %, de mellomstore 19,86 % og de store 6,78 % av totalt

antall kommuner. Dette påviser færre saker i små kommuner enn i mellomstore og store kommuner, dvs. forekomsten av saker er lavest i små kommuner.

I de 38 sakene som er undersøkt er fordelingen av ordførervervet svært annerledes enn på landsbasis. Mens Ap bekler 36 % av landets ordførerverv i denne perioden har de ordfører i hele 63 % av sakene som er gjennomgått, jf. tabell 2.

## Tabell 2

*Ordførere i sakene sammenlignet med landsbasis*

Ordfører	Saker	Andel	Landsbasis	Andel
<b>Ap</b>	<b>24</b>	<b>63 %</b>	<b>153</b>	<b>36 %</b>
<b>H</b>	<b>10</b>	26 %	<b>119</b>	28 %
<b>Frp</b>	<b>2</b>	5 %	<b>11</b>	3 %
<b>Sp</b>	<b>1</b>	3 %	<b>87</b>	20 %
<b>LL</b>	<b>1</b>	3 %	<b>17</b>	4 %
<b>Krf</b>	<b>0</b>	0 %	<b>17</b>	4 %
<b>Andre</b>	<b>0</b>	0 %	<b>25</b>	6 %
<b>Sum:</b>	<b>38</b>	100 %	<b>429</b>	100 %

Kilde nasjonale tall: SSB. Antall kommuner er tall før sammenslåing gjort i perioden.

I 14 av 24 saker fra AP-kommuner er det gjennomført lovlighetskontroll, 10 av disse er jf. fylkesmannens konklusjon ulovlig lukket. Tilsvarende er 6 av 12 saker i H/Frp-kommuner lovlighetskontrollert, 5 av disse var ulovlig lukket og den siste ble besluttet lovlig lukket.

30 av sakene (79 %) er påklaget fra mediehold og bare 8 saker av en eller flere politiske aktører. Alle de 8 sakene som er påklaget fra politisk hold er i kommuner med ordfører fra AP. Sagt med andre ord er det kun opposisjonen på høyresiden som har klaget, men sakene gjelder bare 5 ulike kommuner. I halvparten av de 8 sakene er det stemt over lukkingen.

## 5.2 Drøfting

Selv om man ikke alltid møtes for å fatte vedtak bygger kommunelovens intensjon på at enhver saksbehandling i folkevalgt organ er ment å være åpen.

Når det i 7 saker redegjøres åpent for at møtet ble avholdt i skjul eller bak lukkede dører viser dette at det eksisterer holdninger til åpenhet som ikke samsvarer med det inntrykket som skapes gjennom lovgivningen. Både fra administrativt og politisk hold forsvares et uformelt sidesystem for saksbehandling gjennom ulike varianter av sammenkomster ved argumenter som:

- «ønsket å drøfte uten at alt havner i media»
- «ønsket å drøfte uten presse tilstede»
- «diskusjon uten fare for å bli sitert i media»
- «pressen kunne ha vært tilstede, men det blir en annen type samtale når vi får snakke fritt»
- ved å tillate presse og tilskuere vil man kunne legge bånd på viljen til å uttale seg

I en av sakene oppgir kommunen at et planlagt møte ble avlyst fordi journalisten nektet å etterkomme en anmodning om å forlate møtet.

3 av disse sakene ble ikke lovlighetskontrollert av Fylkesmannen. I en av sakene uttalte Fylkesmannen at den tok kommunens redegjørelse til etterretning uten å vurdere sakens forhold. 1 av sakene ble feilaktig avvist og i 1 av sakene konkluderte Fylkesmannen feilaktig med at det ikke var avholdt et møte i kommunelovens forstand som kunne lovlighetskontrolleres.

## 6.0 BETRAKTNINGER

Jeg sitter igjen med et inntrykk av at det Inntrykket er at det egentlig ikke føres noe overordnet tilsyn med saksbehandlingsreglene i kommuneloven, og at den eneste formen for innblikk staten har i slike saker er når det klages inn for Sivilombudsmannen eller når Fylkesmannen realitetsbehandler klager.

Klagetilbøyelighet er en ukontrollerbar variabel. Man vet ikke om faktiske klager er representative i forhold til faktiske brudd på unntaksreglene. Ut i fra avisoppslagene er sannsynligvis omfanget av ulovlig møtelukking mye større enn tallene fra påklagede saker viser. Saksbehandling som er ment å foregå i åpne folkevalgte organer flyttes til uformelle samtaler før, under og etter de formelle møtene.

Rettighetsfesting av møteoffentlighetsprinsippet var fra lovgivers side et viktig signal om hva som er hovedregelen og hvorfor. Når intensjonen ikke strekker seg lenger enn et ønske om at bestemmelsene skal ha en oppdragende effekt på forvaltningen har denne rettighetsfestingen begrenset nytteverdi for innbyggerne sett bort ifra selve symboleffekten. Oppdragende effekt forutsetter at det ikke er «uvilje» som ligger til grunn for lukking. Når lukking av bekvemmelighetshensyn skinner igjennom så tydelig både i klagesakene og gjennom avisartikler undergraves formålsbestemmelsene til fordel for hensynet til en effektiv saksbehandling i forvaltningen.

## Referanser

Baldersheim, Harald. 2012. *Formannskapslovene 175 år – Skiftande vilkår for lokalt sjølvstyre 1837-2012*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove. 2002. *Kommunalrett*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness. 2012. *Forvaltning og politikk (3.utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Grunnloven. 2015. *Kongeriket Norges grunnlov av 17. mai 1814*.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17?q=Grunnlov>

Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1993. *Rundskriv H-25/92*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-2592/id109284/>

Kommunal- og forvaltningskomiteen. 2010. *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i kommuneloven (møteoffentlighet)*. Innst. 118 L (2010-2011). [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-118/)

[publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-118/](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-118/)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Offentlig elektronisk postjournal*.

<https://oep.no/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kommunelovutvalget. 2016. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. NOU 2016:4.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>

Kommunal- og regionaldepartementet. 2008. *Eit sterkt lokaldemokrati*. Mld. St. 33 (2007-2008). [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-33-2007-2008-/id517539/?q=st meld nr 33 \(2007-2008\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-33-2007-2008-/id517539/?q=st%20meld%20nr%2033%20(2007-2008))

Kommunal- og regionaldepartementet. 2010. *Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit)*. Prop. 152 L (2009-2010). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-152-L-20092010/id608709/>

Kommunal- og regionaldepartementet. 2013. *Veileder H-2299. Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-veileder-til-kommuneloven--59/id744196/>

Kommunaldepartementet, Kommunelovutvalget. 1990. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. NOU 1990:13. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-13/id677300/?q=1990 13](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-13/id677300/?q=1990%2013)

Kommunaldepartementet. Tilråding av 28. februar 1992. *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Ot.prp. nr. 42 (1992-92). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-42/id677295/>

Kommuneloven. 2015. *Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

Norsk Presseforbund. 2015. «Vær Varsom-plakaten». Lest 31.03.2016. <http://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/>

Offentleglova. 2015. *Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentleg>

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt. 2014. *Kommuneloven med kommentarer*. 6. utgave. Oslo: Kommuneforlaget.

Statistisk Sentralbyrå. Befolkning. Lest 15.11.2015.

<http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730>

Statistisk Sentralbyrå. Ordførere pr. 22. jan. 2015. Lest 15.11.2015.

<http://ssb.no/a/kortnavn/kommvalgform/tab-2011-12-19-01.html>

## Vedlegg 1

### Oversikt saksdokumenter:

Kommune	Saksnr	Fylkesmann
Arendal	2015/1729	Aust-Agder
Asker	2014/20220	Oslo og Akershus
Bardu	2011/6695	Troms
Bergen	2012/11807	Hordaland
Bremanger	2012/1551	Sogn og Fjordane
Fauske	2015/1371	Nordland
Flekkefjord	2013/4940	Vest-Agder
Fredrikstad	2012/3839	Østfold
Fredrikstad	2014/5636 (1)	Østfold
Fredrikstad	2014/5636 (2)	Østfold
Frøya	2015/5212	Sør-Trøndelag
Gjøvik	2014/4638	Oppland
Hammerfest	2014/3472	Finnmark
Hol	2013/8434	Buskerud
Hvaler	2013/8823	Østfold
Lyngdal	2013/163	Vest-Agder
Marnadal	2012/1637	Vest-Agder
Modum	2012/1626	Buskerud
Modum	2015/3265	Buskerud
Molde	2014/3718	Møre og Romsdal
Nes	2013/11451	Oslo og Akershus
Nes	2013/18779	Oslo og Akershus
Osterøy	2012/15952	Hordaland
Porsanger	2015/1757	Finnmark
Porsgrunn	2012/1007	Telemark
Ringerike	2013/6977	Buskerud
Ringerike/Hole	2013/1157	Buskerud
Ringerike/Hole	2014/4775	Buskerud
Rygge	2014/7208 (1)	Østfold
Rygge	2014/7208 (2)	Østfold
Selje	2011/5188	Sogn og Fjordane
Sirdal	2015/65	Vest-Agder
Trysil	2014/6583	Hedmark
Tysfjord	2014/7577	Nordland
Vardø	2015/3599	Finnmark
Ørsta	2014/2483	Møre og Romsdal
Ålesund	2012/4441	Møre og Romsdal
Ås	2014/3139	Oslo og Akershus



## Vedlegg 2:

### Fordeling av saker etter størrelse på kommuner:

Tabell a)

Innbyggere	Kommuner	Andel	Innbyggere	Andel	Saker	Andel	Innb.	Andel
0 - 5'	225	52,57 %	538 384	10,42 %	11	28,95 %	36 523	3,45 %
5' - 10'	89	20,79 %	611 941	11,85 %	5	13,16 %	41 437	3,92 %
10'-30'	85	19,86 %	1 476 756	28,59 %	13	34,21 %	253 711	24,00 %
30'-100'	24	5,61 %	1 178 186	22,81 %	8	21,05 %	450 401	42,60 %
100'-275'	4	0,93 %	712 859	13,80 %	1	2,63 %	275 112	26,02 %
Oslo	1	0,23 %	647 676	12,54 %	-	0,00 %	-	0,00 %
Sum:	428	100 %	5 165 802	100,00 %	38	100,00 %	1 057 184	100,00 %

Tabell b)

Innbyggere	Kommuner	Andel	Innbyggere	Andel	Saker	Andel	Innb.	Andel
0 - 10'	314	73,36 %	1 150 325	22,27 %	16	42,11 %	77 960	7,37 %
10'-30'	85	19,86 %	1 476 756	28,59 %	13	34,21 %	253 711	24,00 %
30'-100'	24	5,61 %	1 178 186	22,81 %	8	21,05 %	450 401	42,60 %
100'-275'	4	0,93 %	712 859	13,80 %	1	2,63 %	275 112	26,02 %
Oslo	1	0,23 %	647 676	12,54 %	-	0,00 %	-	0,00 %
Sum:	428	100 %	5 165 802	100,00 %	38	100,00 %	1 057 184	100,00 %

Tabell c)

Innbyggere	Kommuner	Andel	Innbyggere	Andel	Saker	Andel	Innb.	Andel
0 - 10'	314	73,36 %	1 150 325	22,27 %	16	42,11 %	77 960	7,37 %
10'-100'	109	25,47 %	2 654 942	51,39 %	21	55,26 %	704 112	66,60 %
100'-275'	4	0,93 %	712 859	13,80 %	1	2,63 %	275 112	26,02 %
Oslo	1	0,23 %	647 676	12,54 %	-	0,00 %	-	0,00 %
Sum:	428	100 %	5 165 802	100,00 %	38	100,00 %	1 057 184	100,00 %

Tabell d)

Innbyggere	Kommuner	Andel	Innbyggere	Andel	Saker	Andel	Innb.	Andel
0 - 10'	314	73,36 %	1 150 325	22,27 %	16	42,11 %	77 960	7,37 %
10'-30'	85	19,86 %	1 476 756	28,59 %	13	34,21 %	253 711	24,00 %
30'+	29	6,78 %	2 538 721	49,14 %	9	23,68 %	725 513	68,63 %
Sum:	428	100 %	5 165 802	100,00 %	38	100,00 %	1 057 184	100,00 %

Kilde alle innbygger- og kommunetall: SSB