

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark  
Postboks 2076  
3103 TØNSBERG

Deres ref  
2024/4306

Vår ref  
24/3586-5

Dato  
14. november 2025

## Svar på henvendelse om kommuneloven - Faste møter mellom folkevalgte og administrasjonen

Vi viser til deres brev av 23. september 2024 med spørsmål om det innenfor kommunelovens rammer er mulighet for å ha faste møter mellom administrasjonen og de folkevalgte der tema for møtene er andre spørsmål enn saksbehandling. Vi beklager at det har tatt lang tid å besvare henvendelsen.

### *Problemstilling og utgangspunkt*

I brevet sier dere at enkelte kommuner ønsker å ha arenaer der folkevalgte og ledere fra administrasjonen kan utveksle informasjon om sine ansvarsområder for gjensidig orientering om forhold som ikke er saksbehandling. Som eksempler vises til informasjon som gjelder møteaktiviteten til folkevalgte organer, kommunale selskap og organisasjoner, om medieoppslag og om hendelser som berører kommunen. I brevet viser dere også til en rekke relevante bestemmelser i kommuneloven og særlig reglene om folkevalgte og om administrasjonen, inkludert intensjonen i lovens forarbeider om et klart skille mellom disse. Helt konkret spør dere om kommuner kan holde jevnlige og planlagte sammenkomster der deltakerne dels er ansatte i administrasjon og dels er folkevalgte, og det der ikke drøftes eller tas opp opplysninger som gjelder saksbehandling, uten at det strider med kommuneloven og/eller hensyn bak kommuneloven. Hvis det er åpning for dette spør dere videre om det er noen sider ved gjennomføringen og/eller planleggingen av slike «informasjonsmøter» som departementet vurderer at kommuner bør være særlig oppmerksomme på av betydning for om praksisen er i samsvar med kommuneloven. Til slutt spør dere om det for en eventuell slik ordning også er mulig at kommuner kan bestemme at ikke alle medlemmene av det aktuelle folkevalgte organ deltar, men gjøre begrensninger eksempelvis ved at kun et bestemt antall, kun bestemte navngitte folkevalgte etc. får delta.

Departementet kan ikke gå inn i konkrete enkeltsaker, men vi vil her gi generell veiledning om problemstillingene og spørsmålene dere tar opp.

Utgangspunktet i kommuneloven er et klart skille mellom de folkevalgte og administrasjonen. Disse har ulike roller, ulike arbeidsformer og skal ivareta ulike hensyn. Det er derfor mange gode grunner til at det gjelder ulike regler for folkevalgte og administrasjonen og for at disse skal holdes adskilt. Samtidig er det behov for, og anledning til, et visst samspill mellom folkevalgte og administrasjon for å håndtere praktiske spørsmål mm. Ordfører og kommunedirektør har gjerne jevnlig kontakt om blant annet møteplanlegging. Det er heller ikke noe i veien for at representanter fra administrasjonen deltar i møter i folkevalgte organer for å informere og svare på spørsmål knyttet til saker som behandles.

Hvorvidt man kan ha slike sammenkomster som dere beskriver som «jevnlige og planlagte sammenkomster» der deltakerne dels er ansatte i administrasjonen og dels er folkevalgte og der det «ikke drøftes eller tas opp opplysninger som gjelder saksbehandling», vil bero en konkret vurdering av de aktuelle sammenkomstene. Hva som skjer på disse sammenkomstene og hvem som deltar m.m. må vurderes konkret.

#### *Regler om folkevalgte organer og administrasjon*

Kommuneloven har, som dere selv omtaler, en rekke bestemmelser om bl.a. folkevalgte organer, saksbehandling og administrasjonen som må vurderes i denne sammenheng. Vi viser her særlig til kommuneloven kapittel 5 om folkevalgte organer, kapittel 11 om saksbehandling i folkevalgte organer og kapittel 13 om administrasjonen.

Av disse reglene og sammenhengen mellom dem fremkommer det at ansatte i administrasjonen kan delta på møter i folkevalgte organer for å informere og besvare spørsmål, men de kan ikke være medlemmer av organet (som ansatte). Kombinasjonsorganer, altså organer der både folkevalgte og ansatte i administrasjonen er medlemmer, åpner kommuneloven ikke for (bortsett fra i enkelte lovfestede ordninger som partssammensatte utvalg, kommuneloven § 5-11). Det er uttrykkelig omtalt i lovens forarbeider at organer skal være enten administrative eller folkevalgte. Se NOU 2016:4, punkt 8.6.2.3:

*Organer eller arbeidsgrupper e.l. skal enten være et folkevalgt organ og følge reglene for disse, eller være et administrativt organ innenfor administrasjonen og følge den arbeidsformen som gjelder der. Et organ eller en arbeidsgruppe e.l. kan således ikke bestå av både folkevalgte og administrasjonen. I tillegg til at dette bryter med det prinsipielle skillet mellom folkevalgte og administrasjon, så vil slike blandingsorganer skape uklare ansvarslinjer. Medlemmer i administrative organer har en administrativ ansvarslinje som går opp til kommunedirektøren. Kommunedirektøren svarer til de folkevalgte. Om det da skulle sitte folkevalgte i administrative organer, ville det blitt en uklar ansvarslinje. På tilsvarende måte blir det uklart om administrasjonen sitter i folkevalgte organer. [...]*

*Utvalget mener at dette skillet mellom folkevalgte og administrasjon er viktig, og at det bør fastholdes. Å skulle åpne for noen form for kombinasjonsutvalg vil være uryddig.*

Se også tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet ([Rettslige rammer for innbyggerpanel etter kommuneloven - regjeringen.no](#)) der kombinasjonsorganer og forholdet mellom folkevalgte og administrasjon er grundig omtalt. Den saken gjaldt innbyggerpanel, men omtalen av disse generelle spørsmålene er relevante her.

For møter i folkevalgte organer følger det av kommunelovens regler bl.a. at møtene skal være åpne (offentlighetsprinsippet - § 11-4) og at folkevalgte organer skal behandle sine saker i møter (møteprinsippet - § 11-2). Dette er regler som ikke gjelder for administrasjonen.

I forarbeidene (prop. 46 L, punkt 17.4.2) sies det bl.a. dette om møteprinsippet:

*All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Dersom en gruppe folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapet medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet. Dersom alle gruppelederne ønsker å møtes for å drøfte en sak, må det skje i et opprettet folkevalgt organ, jf. § 5-1 for å være i tråd med møteprinsippet, og saksbehandlingsreglene må da følges. Det er ingenting i veien for å opprette slike organer, men de må følge reglene både for oppnevning og saksbehandling.*

Det er altså strenge rammer for når folkevalgte kan møtes uten at reglene i kommuneloven kapittel 11 kommer til anvendelse og uten at det dermed anses som møte i et folkevalgt organ hvor administrasjonen ikke kan være medlem.

Vi viser også til forarbeidene (prop. 46 L, punkt 17.1.4 (jf 17.4.2) hvor det i forbindelse med omtalen av møteoffentlighet er en omtale av hva et møte er. Bl.a. vises det til følgende sitat fra Sivilombudsmannen (jf. uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2009 på side 139 (SOMB-2009-28):

*Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, for eksempel selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.*

*Jevnlige og planlagte sammenkomster som ikke er møte og uten saksbehandling*

Dersom man ønsker sammenkomster mellom folkevalgte og administrasjonen som ikke er et møte i kommunelovens forstand, må det vurderes konkret om disse kan gjennomføres på en måte som ikke er i strid med reglene om folkevalgte organer og saksbehandling i disse i kommuneloven og slik dette presiseres i lovens forarbeider. Det må gjøres en vurdering av om sammenkomsten i realiteten er et møte i et folkevalgt organ, og om det som skal skje i møtet faktisk er saksbehandling. Omgåelser av reglene ved å bruke andre begreper, er det ikke adgang til.

Dersom «jevnlige og planlagte sammenkomster» mellom folkevalgte og administrasjonen i realiteten vil måtte anses som et møte i et folkevalgt organ, og dermed et kombinasjonsorgan, bestående av både folkevalgte og personer fra administrasjonen, er det ikke adgang til dette etter kommuneloven. Generelt kan det sies at jevnlig og planlagte sammenkomster lett vil kunne fremstå som at det i realiteten er et møte i et folkevalgt organ. Dette vil særlig være tilfelle dersom det er de samme, faste personene som møtes hver gang.

Dersom hele det folkevalgte organet møtes, vil det anses som et «møte» i det folkevalgte organet dersom det formelt er innkalt til møte etter saksbehandlingsreglene i kommuneloven kap. 11 og/eller dersom det som skjer i møtet er et ledd i saksbehandling av organets oppgaver. Er det snakk om møte i et folkevalgt organ, vil saksbehandlingsreglene i kommuneloven komme til anvendelse, og ansatte i administrasjonen vil ikke kunne være medlemmer. For nærmere omtale av møteprinsippet og møteoffentlighet viser vi til forarbeidene til kommuneloven, se særlig NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, punkt 16.4.2 og 16.4.4.

Dersom bare noen få folkevalgte møter, eller det er snakk om en annen gruppering enn et folkevalgt organ som møtes, vil det kunne være mer tvil om det skal anses som et møte i et folkevalgt organ. Samtidig vil det ikke være i tråd med kommuneloven å innkalle bare noen av medlemmene i et organ til møter i organet. For møter i folkevalgte organer, skal hele organet kalles inn, jf. kommunelovens kapittel 11. Det strider også med formannskapsmodellen at informasjon fra administrasjonen kun tilflyter noen medlemmer av et folkevalgt organ i kommunen. Se Prop 46 L punkt 10.12:

*” Formannskapsmodellen bygger på at det sentrale med et demokrati er å skape enighet og kompromisser. Dette oppnås gjennom bred politisk deltakelse i de kommunale beslutningsprosessene. Partiene i kommunestyret får mulighet til å være med å påvirke politikken gjennom deltakelse i formannskapet og andre folkevalgte organer, basert på sin forholdsmessige styrke i kommunestyret. Videre får de tilgang til den samme informasjonen fra administrasjonen og har tale-, forslags- og stemmerett. Iverksettelsen av den vedtatte politikken er lagt til et administrativt organ som er faglig uavhengig av både flertallet og mindretallet i kommunestyret.”*

Dersom det som tas opp på sammenkomstene i realiteten er saksbehandling, vil det ikke være anledning til dette. Saksbehandling skal skje i møter i folkevalgte organer. Det sentrale er ikke hva de selv kaller det, man hva som faktisk skjer. Dersom det er reelt at det ikke er saksbehandling, vil ikke kommunelovens regler om saksbehandling i folkevalgte organer (kap 11) komme til anvendelse. Dersom det som skjer på møtene i realiteten likevel må anses som saksbehandling, vil dette anses som «møte» etter § 11-2.

#### *Oppsummering og konklusjon*

Det er vanskelig å svare generelt på om det kan finnes tilfeller der faste og jevnlig sammenkomster mellom folkevalgte og administrasjonen kan gjøres uten at det i realiteten må anses som et møte i et folkevalgt organ og/eller at saksbehandling i realiteten skjer. Dersom det faktisk skulle være tilfelle, og det som skjer ikke fremstår som en omgåelse av de aktuelle reglene, vil det ikke stride mot kommuneloven. Generelt vil vi anta at det er vanskelig eller sjeldent at de konkrete forholdene er slik at dette kan gjennomføres på en måte som er i tråd med kommuneloven.

Dette må vurderes konkret ut fra innretningen på den enkelte sammenkomsten. Dersom det for eksempel skulle være et rent informasjonsmøte, der både folkevalgte og ansatte samles for å få felles informasjon om for eksempel en hendelse i kommunen, antas at det vil kunne gjøres i gitte situasjoner og under gitte forutsetninger. På tilsvarende måte må en samling som er ren opplæring, for eksempel om en ny lov på området, antas at vil kunne gjøres. Forutsetningen for begge disse type møter er at det ikke i tillegg blir et tema eller diskusjon om saker som behandles – slik at det også blir en form for saksbehandling. I tillegg er det en forutsetning at den informasjonsflyten som ligger til grunn for kommunelovens regler, ikke brytes. Det vil si at alle de folkevalgte i et organ får samme informasjon om kommunens virksomhet fra administrasjonen.

Med hilsen

Ragnhild Spigseth (e.f.)  
avdelingsdirektør

Susanne Rynning Moshuus  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*