

Larvik kommune  
Postboks 2020  
3255 LARVIK

Deres ref  
23/168969

Vår ref  
23/4326-4

Dato  
19. April 2024

## Svar på henvendelse om publisering av forslag til vedtak fra folkevalgte før møte i folkevalgt organ

### Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev 6. september 2023 fra Larvik kommune om bruken av digitale plattformer som del av forberedelse til møter i folkevalgte organer. Departementet beklager at henvendelsen har tatt tid å besvare.

### Bakgrunn

Larvik kommune har brukt en digital løsning, en form for møteportal, der sakspapirer til møter i folkevalgte organer er gjort tilgjengelig for de folkevalgte i forkant av møtene, og der de folkevalgte har kunnet legge inn sine forslag til vedtak, slik at de andre folkevalgte har kunnet se dem.

Kommunen avsto en innsynsbegjæring i forslag til vedtak som var lagt inn i møteportalen, og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opprettholdt avslaget. Saken ble påklaget til Sivilombudet, og ombudet har kommet med to uttalelser i saken (omtalt som «Politikerportalen 1» og «Politikerportalen 2», Sivilombudets referanse 2022/4149). Ombudet uttalte blant annet at det etter deres vurdering foregikk aktivitet i «bobla» som var å regne som aktivitet som etter kommunelovens regler skal skje i møter, med krav til møteoffentlighet, kunngjøring av møtet, mv. Dette hadde betydning for spørsmålet om innsyn i de folkevalgtes forslag til vedtak som ble lagt inn i portalen.

Kommunen skriver at den etter Sivilombudets uttalelse har avvirket ordningen med at forslag til vedtak sendes inn og publiseres for alle i det folkevalgte organet i forkant av møter. Kommunen ber nå departementet vurdere bruken og lovligheten av slike digitale løsninger, og ber om et klart råd om hvilket handlingsrom kommunene har for å publisere folkevalgtes forslag til vedtak i forkant av møter i folkevalgte organer, uten at dette står i strid med bestemmelsen i kommuneloven § 11-2. Kommunen ber også departementet vurdere

lovligheten av den praksis kommunen hadde tidligere, der folkevalgte sendte sine vedtaksforslag inn til kommuneadministrasjonen på e-post i forkant av møtene, gjerne med kopi til andre folkevalgte og i noen tilfeller til media.

Departementet kan ikke vurdere konkret saken fra Larvik kommune, men gir her en generell tolkning av reglene i kommuneloven.

Departementet presiserer at vi i dette svaret ikke omtaler alle delene av Sivilombudets uttalelser, kun forhold knyttet til hva som etter kommuneloven § 11-2 er saksbehandling som skal behandles i møter. Spørsmål om innsyn i dokumenter etter offentlighetsloven omtales ikke.

### **Om møteprinsippet og prinsippet om møteoffentlighet**

Det følger av kommuneloven § 11-2 første ledd at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter. Dette kalles «møteprinsippet». Regelen innebærer at all saksbehandling i folkevalgte organer skal skje i møter, ikke bare det å treffe vedtak i saker, men også forhandling, drøfting og all annen behandling av saker. Folkevalgte organer er kollegiale organer, som behandler saker som et kollegium, og som ikke saksbehandler på noen annen måte enn gjennom møter.

Kommuneloven kapittel 11 har flere krav til saksbehandlingen i folkevalgte organer, blant annet krav til at møter kunngjøres, og at det utarbeides saksliste og sendes ut saksdokumenter. Kravet til møteoffentlighet er et sentralt krav, og det følger av § 11-5 at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke noen av unntakene i bestemmelsen kommer til anvendelse.

Reglene om møteprinsippet og kravet til møteoffentlighet har begge sammenheng med Grunnlovsbestemmelsen om åpenhet i kommunene: Grunnloven § 100 femte ledd slår fast det klare utgangspunktet om at alle har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer. Det følger av paragrafens sjette ledd at statens myndigheter har en plikt til å legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte.

De to nevnte bestemmelsene i kommuneloven (§§ 11-2 og 11-5) henger tett sammen. Hva som er et møte og hva som må skje i møter etter § 11-2, vil påvirke rekkevidden av kravet til møteoffentlighet som følger av § 11-5. Formålet med reglene er blant annet at innbyggere, presse og andre interesserte skal kunne følge med på hva de folkevalgte organer gjør. Allmennheten sikres gjennom disse reglene informasjon som er viktig for å vite hva som skjer, og for å kunne ha en offentlig debatt og dermed et godt lokaldemokrati. I tillegg innebærer det en kontrollmulighet, som både kan forebygge og avsløre at avgjørelser tas på feil premisser – enten det dreier seg om små misforståelser, feil i faktagrunnlaget eller mer alvorlige ulovligheter og korrupsjon.

### **Hva er «saksbehandling»?**

Det er «behandling av saker» som skal skje i møte, med blant annet krav til møteoffentlighet. Loven gir ingen klar definisjon av hva som er «saksbehandling».

Regelen i § 11-2 om at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter er en videreføring av tidligere kommunelov § 30 nr. 1. I forarbeidene til denne loven, Ot.prp.nr 42 (1991-1992), pkt. 6.3, fremgår det blant annet: «Et viktig hensyn bak dette prinsippet [møteprinsippet] er at de folkevalgte samtidig skal kunne overhøre hverandres synspunkter, kommentere disse og på grunnlag av denne meningsutvekslingen finne sitt standpunkt og stemme i overensstemmelse med det.» Sivilombudet har i flere saker uttalt seg om grensen for hva som skal behandles i møter, og departementet har gitt veiledning, blant annet i [Veileder om saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner](#), som ble publisert høsten 2023.

Lovforarbeidene og veiledningen omtaler når folkevalgte organer driver «behandling av saker». Her gis det blant annet uttrykk for at når folkevalgte organer er sammen i en sosial sammenheng, eller når organet gis generell opplæring (uten at det er knyttet til noen konkret sak), så er det ikke saksbehandling, som må foregå i et møte. «Behandling av saker» vil typisk være der medlemmene av organet drøfter og/eller treffe et vedtak i en sak som organet etter lov, forskrift eller reglement har som oppgave å behandle.

#### *Bruken av digitale møteportaler*

Her er spørsmålet om bruken av digitale møteportaler innebærer «saksbehandling» som etter kommuneloven § 11-2 skal skje i møte. Dette vil være avhengig av de konkrete funksjonalitetene en møteportal har, vurdert opp mot de juridiske rammene som det hittil er redegjort for. Ved bruk av digitale møteportaler vil gjerne det sentrale spørsmålet for å vurdere om man er innenfor det § 11-2 krever at skal skje i møte, ikke være når det er tale om en konkret «sak», men når det er «behandling» av en sak. At meningsutveksling og diskusjon om saker som det folkevalgte organet har til behandling er en sentral del av folkevalgte organers saksbehandling, synes klart. All slik aktivitet skal skje i møter. En digital portal eller «møteplass», der medlemmene kan kommentere og diskutere andre medlemmers forslag til vedtak, er derfor ikke i tråd med kommuneloven § 11- 2 første ledd.

Videre er spørsmålet om det å dele utkast til vedtaksforslag er «saksbehandling». Sivilombudet uttaler at det er mye som taler for at når utkast til vedtak deles med alle medlemmene i organet, for eksempel i en digital møteportal, har saksbehandlingen startet og krav til møteoffentlighet mv. trer inn. Departementet er enig i at det kan være grunnlag for å hevde dette i noen tilfeller. Hvorvidt det er snakk om saksbehandling, må imidlertid vurderes ut fra en konkret vurdering av innretningen på den digitale møteportalen. Sentralt i denne vurderingen er om aktiviteten i møteportalen utelukkende er forberedelser til saksbehandlingen som skal skje i møtet (blant annet for å lette administrasjonens arbeid med å forberede møtet), eller om det legges til rette for en begynnende debatt eller behandling av saken i møteportalen. Dersom det for eksempel settes en frist for at alle kan legge inn forslag til vedtak, som ikke kan kommenteres eller endres før forslaget formelt sett fremmes under møtet, er det nærliggende å vurdere at dette ikke anses som

saksbehandling. Dette vil etter departementets vurdering kun være en del av forberedelsen til saksbehandlingen som skal skje i møtet.

Er det derimot åpent for å kommentere, endre og legge inn nye forslag underveis, for eksempel på bakgrunn av andre medlemmers kommentarer, fremstår dette som en begynnende debatt, og dermed saksbehandling i lovens forstand. Dette skal bare skje i formelle møter, og ikke i en digital møteportal.

*Forslag til vedtak sendes til administrasjonen i forkant av møter*

Departementet har videre sett på spørsmålet om i hvilken grad det at de folkevalgte sender sine forslag til vedtak til administrasjonen på e-post i forkant av møtene, for å legge til rette for gjennomføring av møtet, innebærer saksbehandling som skulle vært gjort i møte etter kommuneloven § 11-2.

Dersom slike forslag ikke blir delt med alle medlemmene i organet samtidig som de sendes til administrasjonen, er situasjonen annerledes enn der forslagene automatisk synliggjøres eller publiseres for alle medlemmene. Kommunens administrasjon er ikke del av det folkevalgte organet, og så lenge forslag bare deles mellom det enkelte medlem av organet og administrasjonen, med det formål å forberede saksbehandlingen i det etterfølgende møtet, kan man ikke tale om at saksbehandlingen i organet har begynt. Om forslag formidles fra den enkelte folkevalgte til administrasjonen på e-post eller via et annet elektronisk hjelpemiddel, som en portal e.l., kan ikke ha betydning.

En formidling av utkast til forslag fra folkevalgte til administrasjonen før møter i folkevalgte organer utgjør, etter departementets vurdering, ikke saksbehandling i folkevalgte organer, og må ikke foregå i et møte.

Dersom den folkevalgte, samtidig med at forslag formidles til administrasjonen, velger å dele forslag med andre medlemmer i organet, med pressen eller noen andre, må det gjøres en konkret vurdering, nokså tilsvarende den som er omtalt over, av om denne aktiviteten innebærer at saksbehandlingen i organet har begynt. Folkevalgte har stor frihet til å fremme synspunkter og delta i det offentlige ordskiftet, og kommuneloven skal ikke være til hinder for allmenn debatt om lokaldemokratiske tema og spørsmål og at folkevalgte deltar i denne. Deles forslag imidlertid med det folkevalgte organet som sådan, det vil si med alle medlemmene i organet, og de begynner å utveksle synspunkter o.l., kan det være nærliggende å vurdere dette som at saksbehandlingen, som det er krav om skal skje i møte, har begynt.

Med hilsen

Ragnhild Spigseth (e.f.)  
avdelingsdirektør

Tonje Areng Skaara  
utredningsleder

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