

Landets kommuner
Landets fylkeskommuner

Deres ref

Vår ref

Dato

24/2292-2

8. mai 2025

Rettslige rammer for innbyggerpanel etter kommuneloven

I dette brevet gjør Kommunal- og distriktsdepartementet rede for relevant regelverk i kommuneloven som gjelder for såkalte «innbyggerpanel».

Departementet er kjent med at en stor andel kommuner har opprettet ulike ordninger for aktiv innbyggerdeltakelse. Dette brevet sendes derfor til alle landets kommuner og fylkeskommuner, til orientering. Brevet sendes også til statsforvalterne, som har i oppgave å gi veiledning til kommunene om reglene i kommuneloven.

Bakgrunnen for brevet

Kommunal- og distriktsdepartementet mottok en anmodning fra Sivilombudet 31. mai 2024 om å klargjøre de rettslige rammene for kommunenes handlefrihet for ulike ordninger for innbyggerdeltakelse. Sivilombudets anmodning til departementet var knyttet til en sak i Røros kommune, som gjaldt innsyn i dokumenter i en digital plattform som ble brukt av et innbyggerpanel (sak 2024/73). Innsynssaken i Røros kommune er avsluttet.

I dette brevet går vi ikke inn i den konkrete saken som ble vurdert av Sivilombudet, men gir generell veiledning om departementets forståelse av kommuneloven. Vi går heller ikke nærmere inn i offentlighetslovens regler om krav til innsyn i dokumenter. Spørsmål om tolkningen av offentlighetsloven faller inn under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

Om innbyggerpanel og andre ordninger for innbyggerdeltakelse

Norske kommuner har et representativt politisk system, hvor innbyggerne hvert fjerde år velger hvem som skal sitte i kommunestyret. Det er først og fremst gjennom det representative systemet at innbyggerne i kommunen påvirker styringen av kommunen.

Regelverket legger likevel til rette for deltakelse fra innbyggerne mellom valg. Medvirkningsreglene i plan- og bygningsloven er et eksempel på dette. Videre har kommuneloven regler om innbyggerdeltakelse. Kommuneloven har regler om rådgivende folkeavstemninger og om innbyggerforslag, og stiller krav om å ha eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. I noen saker er det krav om å involvere innbyggerne før det tas en endelig beslutning, for eksempel i forbindelse med planforslag eller ved høring av lokale forskrifter.

I tillegg til lovregulerte tiltak for medvirkning, kan kommunene velge å opprette andre ordninger for innbyggerdeltakelse. Eksempler er folkemøter, elektroniske høringer og plattformer, faste kanaler for medvirkning i budsjettprosessen, kontaktutvalg for frivillige organisasjoner, samarbeid- og kontaktforum for næringslivet, m.fl.¹

Siden tiltak for innbyggerdeltakelse mellom valg kan gjøres på mange ulike måter, er det ikke mulig å si akkurat hvilke regler som gjelder for ulike tiltak. Sentrale forhold som har betydning for hvilket regelverk som gjelder er blant annet hvem som velger deltakerne, hvem som styrer tiltaket og bestemmer over organet, hva slags saker organet skal behandle og hva som er tilknytningen til kommunen som organisasjon. Medvirkningstiltak kan organiseres som folkevalgte organer eller som en del av administrasjonen.

«Innbyggerpanel/borgerpanel», eller «innbyggerhøringer», er et eksempel på medvirkningstiltak kommuner kan opprette som *ikke* er direkte lovregulert. Siden innbyggerpanel ikke har et fastsatt rettslig innhold, er det stor variasjon i hvordan slike paneler organiseres og brukes. Vanlige krav til panel er at de skal ivareta representativitet. Representativitet oppnås gjerne ved en eller annen form for tilfeldig uttrekk eller utvelgelse blant innbyggerne i kommunen. Et annet kjennetegn er ofte at meningsutvesking (deliberasjon) mellom deltakerne skjer i fysiske møter, digitale møter eller på digitale plattformer. Sakstypene som paneler tar opp, kan variere fra å følge større prosesser til å gi innspill til konkrete enkeltsaker.

Departementet legger til grunn at kommunene har stor frihet til å opprette ulike former for innbyggerdeltakelse som ikke er regulert i lov, slik som innbyggerpanel. Innbyggerpanel og andre tiltak for innbyggermedvirkning, må imidlertid innrettes på en slik måte at kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og annet relevant regelverk overholdes.

¹ Se f.eks. Innbyggermedvirkning. Hvordan koble innbyggerdeltakelsen til det representative systemet i kommunene? Brosjyre, Kommunal- og distriktsdepartementet 06/2024.

Forholdet mellom folkevalgte og administrative organer

Når kommuner vil opprette innbyggerpanel, er det viktig å være bevisst på forholdet mellom folkevalgte og administrative organer. Dette fordi reglene som gjelder for administrasjonen og for folkevalgte organer er forskjellige, og fordi administrasjonen og folkevalgte har ulike roller.

Folkevalgt organ

Kommuneloven har en uttømmende opplisting av hva som er folkevalgte organer i § 5-1 og § 5-2. Det er ikke anledning til å opprette andre folkevalgte organer enn de som listes opp i disse bestemmelsene.

Dersom et innbyggerpanel eller et annet medvirkningstiltak som ikke er lovregulert skal organiseres som et folkevalgt organ, må kommunen opprette tiltaket som ett av organene som listes opp i § 5-1 eller § 5-2. Utvalg etter § 5-7 er den mest nærliggende organiseringen, siden kommunene har stor frihet til å velge hvilken myndighet og hvilken funksjon utvalg skal ha. Det er for eksempel mulig med rådgivende utvalg, med medlemmer som representerer organisasjoner eller forskjellige interessegrupper (og ikke politiske partier).

Alle folkevalgte organer må følge reglene i kommuneloven for folkevalgte organer, uavhengig av hvem som sitter i de folkevalgte organene og hvilken myndighet organet har. Det innebærer bl.a. at det folkevalgte organet må opprettes i tråd med reglene i kapittel 5, medlemmene må være valgbare og velges i tråd med valgreglene i kapittel 7, medlemmene av organet har rettigheter og plikter som folkevalgte etter kapittel 8 og organet må følge saksbehandlingsreglene i kapittel 11.

Saksbehandlingsreglene i kommuneloven krever at folkevalgte organer skal behandle saker i åpne møter som er tilgjengelige for allmenheten. Skriftlig saksbehandling er bare lov i hastesaker i tråd med kommuneloven § 11-8. Møteprinsippet som følger av § 11-2 innebærer at folkevalgte organer ikke kan behandle saker i en digital portal, hvor møtedeltakerne for eksempel diskuterer ulike løsninger gjennom skriftlige innlegg. Dette gjelder uavhengig av om de skriftlige diskusjonene er åpne og tilgjengelige for allmennheten.

Administrativt organ

I motsetning til folkevalgte organer, finnes det ikke noen opplisting eller legaldefinisjon av hva som menes med administrativt organ. I denne sammenhengen bruker vi begrepet om et tiltak som er underlagt administrasjonen, som for eksempel kan være en arbeidsgruppe, et panel, et team, en komité eller en annen type gruppe.

Utgangspunktet er at det er kommunedirektøren som bestemmer om det skal være administrative organer i kommunen og hva slags rolle og myndighet administrative organer skal ha. Dette følger av at kommunedirektøren skal lede den samlede administrasjonen og at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, jf. kommuneloven § 13-1. Hvis et innbyggerpanel organiseres som et administrativt organ, er tiltaket underlagt kommunedirektørens ansvarslinje.

Kommunedirektøren står likevel ikke helt fritt bestemme over administrasjonen. Dette er presisert i kommuneloven § 13-1 andre ledd, hvor det står at kommunedirektøren skal lede den samlede administrasjonen «innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg» kommunestyret gir. Hvilken myndighet og hvilket handlingsrom kommunedirektøren har, vil følge av den lovbestemte kompetansen kommunedirektøren har etter kommuneloven § 13-1, politiske vedtak, budsjettet og hva som er delegert av myndighet. I tillegg kan ikke kommunedirektøren delegeres myndighet til å ta beslutninger i prinsipielle saker.

Som øverste organ i kommunen, er det kommunestyret som til syvende og sist har ansvaret for at den administrative organiseringen er hensiktsmessig. Saker som handler om organisering kan ha stor politisk betydning, blant annet fordi dette kan henge tett sammen med budsjett, tjenestetilbud, oppgaveløsning og andre politiske målsettinger. Tiltak for innbyggerinvolvering i kommunen er ofte av politisk interesse, og noe de folkevalgte i kommunen kan legge føringer for administrasjonen om.

Det er imidlertid en grense for hvor langt kommunestyret og andre folkevalgte organer kan gå i å bestemme over administrasjonen. Kommunedirektørens lovfestede personalansvar betyr blant annet at folkevalgte organer ikke kan involvere seg i enkeltansettelser. Det vil si at folkevalgte organer ikke kan beslutte konkret *hvem* som skal sitte i administrative organer. Kommunestyret har samtidig det overordnede ansvaret for arbeidsgiverpolitiske spørsmål, og kan dermed ta mer overordnede beslutninger om personalmessige forhold.²

I motsetning til i folkevalgte organer, kan saksbehandling i administrative organer skje skriftlig, og det er ikke krav om møteoffentlighet eller om å kunngjøre agenda eller publisere møtereferater. Et innbyggerpanel som er underlagt administrasjonen, kan dermed behandle saker både skriftlig (inkludert via en digital portal), i møter og på andre måter. Administrasjonen må imidlertid sørge for at forvaltningsloven, reglene om innsyn i offentlighetsloven og annet regelverk følges. Det kan ofte være grunnlag for å unnta dokumenter innad i administrasjonen fordi de er organinterne etter offentlighetsloven § 14, men kommunen må i slike tilfeller vurdere merinnsyn.

Ikke lov med kombinasjonsorganer

Det er ikke lov til å opprette såkalte kombinasjons- eller blandingsorganer, som både består av folkevalgte og administrasjonen. Etter kommuneloven må organer enten være folkevalgte eller administrative. Grunnen til dette er at administrasjonen og de folkevalgte har ulike roller og ulik myndighet, og at kombinasjonsorganer kunne ført til uklare ansvarslinjer. Kommunelovutvalget beskrev dette slik i NOU 2016:4 kapittel 8.6.2.3:

² Se NOU 2016:4 kapittel 8.5.2.3 side 91–92, hvor kommunelovutvalget bl.a. la til grunn at folkevalgte kan beslutninger om budsjettering til stillinger og bestemme hvilke stillingskategorier eller hvor mange årsverk som skal reduseres ved nedbemanninger.

De folkevalgte og administrasjonen har prinsipielt svært ulike roller. Utvalget mener derfor at organer enten skal være folkevalgte eller administrative. En sammenblanding kan få uheldige konsekvenser for en ryddig og åpen håndtering av saker.

Skillet mellom folkevalgte og administrasjonen er således viktig også når det gjelder organer. 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.

Reglene for folkevalgte organer og administrative organer er uforenelige på en del områder. I valget mellom om det skal opprettes et folkevalgt organ eller et administrativt organ, er det derfor viktig å kjenne godt til de rettslige rammene som gjelder for organiseringen av organet. Det vil få ulik rettsvirkning om organet opprettes som folkevalgt eller administrativt.

Bør innbyggerpanel være folkevalgt eller administrativt?

Kommunen avgjør selv om de ønsker å opprette et innbyggerpanel som et folkevalgt organ eller om de ønsker at det skal være et medvirkningstiltak underlagt administrasjonen. I mange tilfeller er det uproblematisk å avgjøre om innbyggerpanelet/organet bør opprettes som folkevalgt eller administrativt. Hvis det er ønskelig at kommunestyret oppretter organet, velger medlemmene, gir instruksjer til organet, bestemmer hvilke saker organet skal behandle og hvilken godtgjøring medlemmene skal ha, tilsier det et folkevalgt organ. Er det derimot ønskelig at kommunedirektøren/administrasjonen oppretter organet, bestemmer medlemmene, fastsetter mandat, innkaller til møter og bestemmer hvilken økonomisk kompensasjon medlemmene eventuelt skal ha, tilsier et tiltak underlagt administrasjonen.

Dersom kommunen vil at både de folkevalgte og administrasjonen skal ha en rolle i opprettelsen og driften av et innbyggerpanel, blir det mer problematisk. I og med at organer, inkludert innbyggerpanel, skal være enten folkevalgte eller administrative, må kommunen i forkant av etableringen ta stilling til hva som er viktigst for at organet skal kunne fylle sin funksjon.

Eksempler på momenter som kan tale for administrativt organ er:

- Det er nødvendig av hensyn til fri diskusjon og meningsutveksling at uttalelser fra den enkelte i organet ikke blir kjent for allmennheten
- Valg av medlemmer og endringer i sammensetningen i organet kan overlates til administrasjonen, og forholdsvalg/avtalevalg er en lite hensiktsmessig måte å velge medlemmer på

- Behandlingen av saker bør kunne skje skriftlig gjennom en digital portal eller på andre måter enn i formelle møter
- Innkalling til møter og fastsettelse av agenda kan gjøres av administrasjonen

Eksempler på momenter som kan tale for folkevalgt organ er:

- Sakene organet skal behandle tilsier at det bør fattes vedtak og stilles krav om bl.a. vedtaksførhet og stemmeplikt for medlemmene
- Det er avgjørende for tilliten til prosessen at organet behandler saker og tar beslutninger i åpne møter og med åpenhet rundt innkalling og møtebok
- Kommunestyret må selv bestemme hvem som skal være medlemmer, inkludert alle etterfølgende endringer i sammensetning
- Kommunestyret må kunne gi direkte instruks til organet og bestemme hvilke konkrete saker organet skal behandle

Dersom kommunen bestemmer at et innbyggerpanel skal være underlagt administrasjonen, betyr ikke det at de folkevalgte er avskrevet fra å ha noen påvirkning. Kommunedirektøren må forholde seg til rammene som er fastsatt av de folkevalgte gjennom budsjett, instruks, delegering og eventuelle andre vedtak. Som beskrevet over, kan tiltak for innbyggermedvirkning være av stor politisk interesse. Saker om hvilke ordninger for innbyggermedvirkning det skal være og hvordan disse skal brukes inn i saksbehandlings- og beslutningsprosesser i kommunen, kan også være av prinsipiell betydning, og dermed utenfor det kommunedirektøren selv kan bestemme. At kommunestyret har bedt om at det etableres ordninger for innbyggermedvirkning, betyr ikke at panelet/organet blir et folkevalgt organ.

Dersom kommunen bestemmer at innbyggerpanelet skal organiseres som et folkevalgt organ (vanligvis et utvalg etter kommuneloven § 5-7), vil administrasjonen på vanlig måte utføre administrative oppgaver for panelet/utvalget.

Oppsummering

I tillegg til lovregulerte tiltak for medvirkning mellom valg, kan kommunene velge å opprette andre ordninger for innbyggerdeltakelse. Innbyggerpanel er et eksempel på et slikt tiltak. Innbyggerpanel kan opprettes som et folkevalgte organ eller som en del av administrasjonen. Reglene som gjelder for innbyggerpanel og andre medvirkningstiltak vil være ulike, avhengig av hvordan tiltaket er organisert.

Det er ikke lov til å opprette såkalte kombinasjons- eller blandingsorganer, som både består av folkevalgte og administrasjonen. Organer i kommunen må enten være folkevalgte eller administrative. Hvis kommunen vurderer å opprette et medvirkningstiltak i form av et innbyggerpanel, er det derfor avgjørende å ta stilling til om panelet skal være et folkevalgt organ eller underlagt administrasjonen.

Dette brevet blir lagt ut sammen med andre tolkningsuttalelser om kommuneloven på [Kommunalrett - regjeringen.no](http://Kommunalrett-regjeringen.no)

Nye tolkningsuttalelser om kommuneloven sendes regelmessig ut i nyhetsbrevet [Kommunalnytt](#), som det er mulig å abonnere på. Kommunalnytt er et nyhetsbrev om kommune- og fylkesforvaltningen som sendes ut fra Kommunalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet.

Med hilsen

Ragnhild Spigseth (e.f.)
avdelingsdirektør

Siri Sand Kaastad
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Sivilombudet
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Møre og Romsdal
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Rogaland
Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Statsforvalteren i Trøndelag
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Statsforvalteren i Vestland
Statsforvalteren i Østfold Buskerud Oslo og Akershus
Statsforvalterens fellestjenester