

Kommunalt forretningsutvalg

Kommunal Rapport 07.10.2025, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kommuner som har slike forretningsutvalg må se nøye på reglene.

Spørsmål:

Jeg ser i Bergens Tidende 17. september at det er satt fram forslag om å utelukke småpartiene fra deltakelse i møtene i forretningsutvalget i kommunen. Hva slags utvalg er dette, og hvilke regler gjelder om sammensetningen av dette?

Svar:

1. Hjemmel for oppnevning av forretningsutvalg.

Kommuneloven har ingen særlige bestemmelser om slike utvalg. Lovens system er at kommunen bare skal eller kan ha slike folkevalgte organer som er nevnt i § 5–2 og § 5-3, herunder utvalg oppnevnt etter § 5–7.

Her er fastslått at kommunestyret kan opprette "utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål og for deler av den kommunale ... virksomheten".

Slike utvalg kan da være rent rådgivende organer, som bare fungerer som et forum for rent forberedende drøftelser av saker som skal til behandling i andre organer, eller de kan "få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov".

(II) Sammensetning og valg av forretningsutvalg

Kommunestyret oppretter selv alle utvalg etter loven, og velger selv leder og medlemmer av hvert av disse. (§ 5–7 første og andre avsnitt.) Valgbare til slike utvalg er alle som i folkeregisteret "er innført som bosatt i kommunen" (§ 7–2 tredje avsnitt).

Kommunestyret kan ikke gi regler som utvider eller innskrenker eller utvider kretsen av valgbare, og kan heller ikke vedta at de som har bestemte verv, som ordfører og utvalgsleder, automatisk inngår i et utvalg. I tillegg er blant annet tilsatte i ledende stillinger i kommuneadministrasjonen, som kommunedirektør, etatssjefer med mer, og sekretærer for kommunestyret, utelukket fra valg til alle folkevalgte organer, se § 7–3 første avsnitt.

Men ordfører, eller den hen utpeker, har møte- tale og forslagsrett i alle folkevalgte organer, men ikke stemmerett (§ 6–1 tredje avsnitt), og kommunedirektøren, eller en underordnet hen utpeker, har møte- og talerett, men ikke forslagsrett og stemmerett (§ 13–1 femte avsnitt). Det samme gjelder for leder av kommuneråd eller den av rådets medlemmer som møter i stedet for hen (§ 10–3 andre avsnitt).

Valg av medlemmer av utvalg skjer som utgangspunkt som forholdsvalg – listevalg – etter reglene i §7-4, 7–5 og 7–6. Men kommunestyret "kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg" (§ 7–7 første avsnitt), på grunnlag av enstemmig vedtak av en samlet innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer.

Valgene gjelder i utgangspunktet for hele valgperioden, men kommunestyret "kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge utvalg" (siste avsnitt). Omorganiseringen må da skje ved nyvalg av samtlige medlemmer av utvalget, etter de samme regler som gjelder ved første valg av disse.

(III) Hvilke oppgaver kan legges til et forretningsutvalg?

Utformingen og bruken av slike utvalg er til dels ganske ulik i de kommunene som har opprettet dem. Formålet med dem er gjerne – slik det sies i reglementet for Bergen, at de skal "tilrettelegge og samordne aktivitetene i kommunestyret og andre folkevalgte organer".

Behovet for slik samordning vil først og fremst være et aktuelt tema i større kommuner.

Det kan søkes ivarettatt ved rådgivning fra administrativ ledelse og samtaler mellom lederne for de aktuelle folkevalgte organene, men dette kan være krevende særlig i kontroversielle saker, men kommunestyret og formannskapet vil, på grunn av sin størrelse, ikke være tjenlig som forum for slike prosesser.

Etablering av forretningsutvalg kan da fungere som en mer skreddersydd og fleksibel organisatorisk ramme for denne virksomheten.

Et slikt forretningsutvalg kan gi råd til administrasjon, kommunestyre, formannskap og utvalg om fordeling av, rammer for og fremdrift i saker som skal til behandling i folkevalgte organer. Men utvalget kan ikke gis myndighet til å bestemme hvilke saker som skal behandles hvor og hvordan, verken i kommunestyre, formannskap eller andre utvalg.

Lovens alminnelige regel (§ 11-3) er at lederen for hvert folkevalgt organ setter opp saklisten til det enkelte møte, og at det folkevalgte organet selv kan supplere denne med nye saker eller endre den, ved vedtak i møte.

Kommunestyret er selvsagt ikke bundet av anbefalinger fra et forretningsutvalg, og det er heller ikke formannskapet eller andre utvalg, så lenge de handler innenfor rammen av de fullmakter de er gitt ved delegeringsvedtak fra kommunestyret.

Administrasjonen er på sin side bundet av vedtak i folkevalgt organ om at et saksforhold skal tas opp til behandling i dette, også hvor dette er i strid med anbefalingen fra forretningsutvalget.

Kommunedirektøren vil da (§ 13–1 tredje avsnitt) ha plikt til å legge fram saken til behandling og påse at denne er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

(IV) Trenger vi forretningsutvalg?

En norsk kommune er en kompleks forvaltningsmessig organisme. Det er et åpenbart behov for rutiner og systemer som kan redusere faren for administrasjon og politiske organer snubler i sine egne og hverandres bein.

Administrasjonen kan ikke ha eneansvar for dette. Og i større kommuner kan det også bli en uoverkommelig oppgave for politisk ledelse – ordfører og partigrupper – å holde oversikten over fremdrift og samordning av de enkelte elementene i den politiske og forvaltningsmessige saksporteføljen.

Her vil det kunne være behov for et forum for å kartlegge og samordne fremdriften i praktiske og politiske prosesser. I utgangspunktet kan det se ut som om parlamentarisk styrte

kommuner kan ha et fortrinn her, fordi man har kommunerådet som ansvarlig arena for diskusjon og beslutninger om en felles strategi.

Men kommunerådet har ikke helt sjelden en sammensatt og litt usikker parlamentarisk plattform, og må forholde seg til et oppdelt og noen ganger usikkert politisk landskap, både i kommunestyret og i ulike utvalg.

Og i motsetning til Regjeringen har kommunerådet ikke en grunnlovsmessig eller lovfestet selvstendig myndighet som utøvende makt, men underlagt løpende kontroll og instruksjonsmyndighet ikke bare fra kommunestyret, men også fra folkevalgte utvalg på de saksområdene kommunestyret har tildelt dem vedtaksmyndighet.

Kommunerådet er derfor på en helt annen måte enn Regjeringen avhengig av løpende kontakt med underordnede forvaltningsnivåer. All vedtaksmyndighet i kommunale organer springer ut av kommunestyrets status som øverste kommunale organ.

De ulike utvalgene handler på kommunestyrets vegne på ulike områder, og er ikke underlagt noen form for styring og kontroll fra kommunerådet.

Men de er avhengig av et løpende samspill med administrativ ledelse og andre folkevalgte organer for å kunne ivareta sine funksjoner på en god måte. Også under parlamentarisk styringsform er samspill og samtale grunnleggende viktig for forsvarlig ledelse.

Men dette verken kan eller bør skje ved å tillegge slike utvalg selvstendig vedtaksmyndighet på saksområder som er tildelt andre folkevalgte organer.

Og her er det åpenbart en fare for misforståelser.

Forretningsutvalget kan ikke tildeles overordnet vedtaksmyndighet overfor andre deler av kommunalforvaltningen, på linje med et formannskap.

Man kan ikke plassere et slikt utvalg i en etasje over andre folkevalgte organer.

Forretningsutvalget kan bare være et rådgivende organ for ordfører, andre utvalg og kommunedirektør eller kommuneråd.

Hvis man ønsker et folkevalgt organ enn kommunestyret med fullmakter til å styre og kontrollere saksbehandlingen i andre kommunale organer, kan man i dag i de fleste kommuner tildele formannskapet dette ansvaret.

Hvis formannskapet er så stort at det er lite praktisk som forum for slik saksbehandling, kan man etter Koml. § 5–6 tredje avsnitt opprette et arbeidsutvalg bestående av medlemmer fra formannskapet.

Dette kan (fjerde avsnitt) tildeles "myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning", og dermed gi råd eller treffe bindende avgjørelser om samordning og tilrettelegging av saksbehandling i folkevalgte organer.

Parlamentarisk styrte kommuner har ikke formannskap (Koml. § 5–6 første avsnitt, andre setning). Dette kan ses som et bevisst valg fra lovgivers side for å styrke kommunerådets

stilling i forhold til kommunestyret, men kan avgjort vurderes på nytt i lys av den kritikk som har vært rettet mot den parlamentariske styringsformen.

Et mulig alternativ kan også være å vedta en egen bestemmelse i loven som gir adgang til å opprette forretningsutvalg med særlige fullmakter til å treffe vedtak om samordning og organisering av saksbehandling av enkeltsaker, bare underlagt kommunestyret og eventuelt formannskapet. Det kan man ikke i dag.

Dette er spørsmål som krever gjennomtenkning og meningsutveksling. I mellomtiden må kommuner som har slike forretningsutvalg eller lignende se nøye på reglene om valg og sammensetning av slike, og på hvilken rolle de har og kan ha i den kommunale saksbehandling og beslutningsprosess.