

Bernt svarer: – Ordfører og kommunedirektør har lovfestede funksjoner ved saksbehandlingen

Hvordan skal dialogen mellom ordfører, kommunedirektør og kommunestyret finne sted?



Professor emeritus Jan Fridthjof Bernt svarer på juridiske spørsmål fra Kommune-Norge. Foto: Magnus Knutsen Bjørke

[Bernt svarer](#)

PUBLISERT 04.05.2026 - 10:02

FAKTA

Bernt svarer

- Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.
- Han har utgitt en rekke bøker innen blant annet forvaltningsrett og kommunalrett.
- Han ledet det offentlige utvalget som ledet fram til en kraftig fornying av kommuneloven i 1992.
- Bernt har også stor kunnskap om blant annet offentlighetsloven og forvaltningsloven.
- Spalten publiseres ukentlig på Kommunal-Rapport.no. Spørsmål kan sendes til redaksjon@kommunal-rapport.no.

SPØRSMÅL:

Jeg ser at ordføreren i vår kommune har sendt en e-post til Statsforvalteren med spørsmål om dialog mellom politikk og administrasjon når ordfører ikke har budsjettflertall.

Jeg kan ikke se at det er beskrevet noe sted helt eksplisitt hvordan dialogen mellom ordfører, kommunedirektør og kommunestyret skal finne sted. Har du noen synspunkter på dette?

Konkret: Innenfor rammene av formannskapsmodellen, hvilket rammeverk (kommunelov eller annet) gjelder for dialogen mellom ordfører/varaordfører og kommunedirektør?

Hva gjelder om deltakelse på forberedende møter til formannskap/kommunestyre?

Kan partiene i budsjettflertallet peke på én felles representant som skal påse at ordfører og kommunedirektør følger opp vedtakene i budsjettet, og kreve innpass i planlegging av møtestruktur når kommunedirektør og ordfører utformer og godkjenner sakliste og forbereder møtegjennomføring?

Hvordan skal man forholde seg i en situasjon der et annet budsjettforslag enn det ordfører støttet, fikk flertall ved den bundne andre avstemningen, men et flertall i kommunestyret stemmer i løpet av året mot gjennomføring av flere enkelttiltak som er satt opp i budsjettet?

SVAR:

Her er vi inne på til dels vanskelige spørsmål om rolleforståelse. Vi skal ta dette trinn for trinn.

a) Innkalling til og sakliste for møter i kommunestyret eller formannskapet.

Utgangspunktet er her ordførerens posisjon som kommunens fremste folkevalgte og leder av kommunestyret. Ordføreren har ansvaret for innkalling til møter i kommunestyret og formannskapet og oppsett av sakliste til disse.

I praksis skjer dette normalt i samarbeid med og etter forslag fra kommunedirektøren, men kommunestyret kan selv treffe vedtak både om møteplan og om hvilke saker som skal behandles når.

I tillegg kan en tredel av medlemmene kreve at en sak settes på saklisten til et kommende møte.

Andre folkevalgte har ellers ingen formell rolle i denne prosessen, men ordfører forventes å være lydhør overfor formelle eller uformelle signaler fra folkevalgte for å kunne utforme en best mulig ramme for saksbehandlingen i kommunestyret. Men medlemmene av kommunestyret har ikke noe krav på å få medvirke i denne prosessen fram mot møtet.

b) Forholdet mellom ordfører, kommunedirektør og andre folkevalgte ved forberedelse til møte i kommunestyre eller formannskap.

Ordføreren har altså ansvaret for å sette opp saklisten til møter i kommunestyre eller formannskap, i innkallingen til hvert enkelt møte.

Denne innkallingen skal etter [kommuneloven § 11-3](#), første avsnitt, «inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene».

Ansvar for utformingen og utvelgelsen av disse dokumentene ligger på kommunedirektøren.

I [kommuneloven § 13-1](#), tredje avsnitt er fastslått prinsippet om kommunedirektørens faglige ansvar for denne saksutredningen: «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»

Denne utredningen skal dermed være uttrykk for kommunedirektørens personlige faglige vurdering. Den skal ikke bare være forankret i, og forholde seg til, den aktuelle praktiske og økonomiske situasjon i kommunen, den skal også ta høyde for og være lojal overfor politiske valg eller ønsker til flertallet i disse folkevalgte organene.

Det faglige ansvar er å gi en mest mulig fullstendig og korrekt fremstilling av saksforholdet og av sannsynlige eller mulige konsekvenser av aktuelle handlingsvalg.

Saksfremlegget skal gjøre rede for premissene for det som vil kunne bli vedtak i saken. Oftest, men ikke nødvendigvis, vil det munne ut i et forslag til vedtak, men dette skal bare bli satt under votering hvis det i møtet blir tatt opp og formelt fremsatt av ordføreren eller et annet medlem av formannskapet eller kommunestyret.

Ordføreren vil i denne prosessen kunne komme med innspill eller forslag til tekst i saksfremlegget, men har ingen rådighet over hva som skal stå her. Dette er kommunedirektørens personlige ansvar.

Ordføreren kan også bli bedt om, eller av eget tiltak lage, et supplerende saksfremlegg der hen gjør rede for sin vurdering av saken. Dette kan da følge saken som et eget saksdokument ved innkallingen, men kan ikke erstatte utredningen fra kommunedirektøren.

Det samme gjelder innspill fra andre folkevalgte som kommer før saksdokumentene sendes ut som en del av innkallingen. Det er dermed ikke mulig for et flertall eller mindretall i kommunestyret å utpeke en særlig representant som skal delta i saksforberedelsen og «skal påse at ordfører og kommunedirektør følger opp vedtakene i budsjettet».

Ordfører og kommunedirektør har lovfestede funksjoner ved saksbehandlingen, som ikke kan beskjæres eller tas fra dem.

c) Budsjettets bindende virkning ved senere saksbehandling.

Årsbudsjettet er i seg selv ikke vedtak om bestemte tiltak eller handlinger, men bare en fullmakt til å bruke penger til bestemte formål.

Når det står i [kommuneloven §14-5](#) første setning at «Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer», er dette bare et forbud mot å pådra kommunen utgifter for andre formål eller i større omfang enn angitt, bortsett fra, sies det i bestemmelsens første avsnitt, siste setning, «for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta».

Det betyr at kommunestyret senere kan treffe vedtak som fraviker forutsetninger i budsjettet eller er i strid med tidligere vedtak om tiltak, så lenge dette ikke medfører merutgifter som det ikke er dekning for i budsjettet.

Bare hvis et vedtak innebærer utgifter som det ikke er avsatt midler for i budsjettet, må kommunestyret gå veien om et vedtak om endring av budsjettet