BERNT SVARER

Bernt svarer: – formål er ikke bare å hindre feil avgjørelser

Kan en saksbehandler med inhabil sjef utarbeide saksframlegg til kommunestyret?

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

Bernt svarer

PUBLISERT 27.10.2026 - 09:10

FAKTA

Bernt svarer

- Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

SPØRSMÅL: Vi leser stadig i avisene at inhabilitetsreglene ikke gjelder for en tilsatt som er underordnet noen som er inhabil, så lenge han eller hun bare deltar ved forberedelsen av endelig vedtak i saken.

Gjelder dette også når det utarbeides saksframlegg eller innstilling til kommunestyret eller annet folkevalgt organ?

SVAR: Utgangspunktet er her at inhabilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 gjelder for alle som medvirker til «å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak». Regelen er her at inhabilitet oppstår pga. den enkelte tilsatte eller folkevalgtes personlige forhold til saken eller de som vedtaket har vesentlig betydning for.

Men i tillegg har vi så en egen bestemmelse om «avledet inhabilitet» for tilsatte som er «direkte underordnet» en overordnet som selv er inhabil.

Den underordnede er da automatisk inhabil, men bare til å treffe «avgjørelse i saken», så lenge det ikke foreligger andre «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hens upartiskhet etter bestemmelsens andre avsnitt.

LES OGSÅ:

Bernt svarer: – Ingen tidsfrist i loven for når vedtak kan oppheves

Den som ikke ellers er inhabil, kan da medvirke ved «å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en slik situasjon, når selve vedtaket treffes av andre enn den inhabile sjefen. Men her kan det være flere trinn i avgjørelsesprosessen.

Spørsmålet blir da hvor skillet går mellom bare «å tilrettelegge grunnlaget» og det selv å treffe en «avgjørelse» som helt eller delvis setter rammen for det avsluttende, formelle, vedtaket i saken.

Dette settes særlig på spissen der det avgis en innstilling med forslag til vedtak som treffes på et høyere nivå eller av et annet organ, slik tilfellet er der kommunestyret eller annet folkevalgt organ skal treffe avgjørelse i saken på grunnlag av innstilling fra kommunedirektøren eller noen på hens vegne, typisk med begrunnet forslag til vedtak.

Denne innstillingen eller «saksfremlegget» er et formelt saksdokument som sendes ut sammen med innkallingen til møte i det folkevalgte organet, og som følger saken i den form det da har fått. Den er et resultat av «sluttført saksbehandling» fra administrasjonenes side.

LES OGSÅ:

Bernt svarer: – Mye kan tale for at vi trenger mer presise nasjonale regler

Spørsmålet blir da om denne innstillingen skal anses som en «avgjørelse», slik at den særlige inhabilitetsregelen for underordnede slår inn for de som utformer denne. Eller om det er tilstrekkelig til å gå klar av regelen om inhabilitet for underordnede at den formelle avgjørelsen treffes på et høyere nivå, også der dette skjer uten noen ytterligere selvstendig saksbehandling eller prøving av begrunnelsen for forslaget til vedtak.

Her har det vært – og er – ulike oppfatninger både i teori og praksis.

I merknadene til den tilsvarende bestemmelsen i § 25 nr. 2 i den nye forvaltningsloven, i Prop 79 L, 2024-2025, trekker man nå et skille mellom på den ene siden «avgjørelser om saksbehandlingen (prosessledende avgjørelser)» som «normalt regnes som del av tilretteleggingen», der den underordnede kan medvirke, og på den andre «avgjørelse om saksbehandlingen [som] helt eller delvis tar stilling til eller legger avgjørende føringer for realiteten i saken», der den underordnede ikke kan medvirke.

Med dette utgangspunktet er det krevende å forstå begrepet «avgjørelse» slik at det ikke omfatter et ferdig utformet saksdokument som skal være grunnlaget for det formelle vedtaket som skal treffes i et folkevalgt organ.

Språklig sett er det også et poeng at lovens bestemmelse om inhabilitet for underordnede ikke bare gjelder for den som treffer et «vedtak» eller «avgjørelse av saken», men for alle som treffer «avgjørelse i saken».

En innstilling eller et forslag fra administrasjonen til et folkevalgt organ fremtrer som uttrykk for «sluttført saksbehandling» – en avsluttet selvstendig vurdering og normalt et ferdig utformet forslag til vedtak.

LES OGSÅ:

Bernt svarer: – Høy terskel for å jage fylkets fremste folkevalgte tilbake til vervet

Disse språklige nyansene behøver selvsagt ikke være bestemmende for forståelsen av denne lovregelen. Men da må vi spørre hva som gir best mening ut fra bestemmelsens formål, lest i sammenheng med regelverket som helhet og den løpende debatten om inhabilitet.

Her er det tale om en situasjon der den praktiske hovedregelen vil være at det avsluttende formelle vedtaket normalt vil ha karakter av ren sandpåstrøing på administrasjonens saksfremlegg, eller i alle fall være tungt forankret i dette.

Det vil da uansett kunne være egnet til – med eller uten grunn – å svekke tilliten til den kommunale beslutningsprosess at vedtaket som treffes er basert på en «ferdig pakke» utarbeidet av noen som er direkte

underordnede en inhabil sjef.

Her – som i andre sammenhenger – er det nok fare for at frykt for merarbeid og komplisering av saksbehandlingen vil kunne bli anført som argument mot en streng praksis.

For sen og omstendelig saksbehandling er etter alt å dømme gjennomgående et vesentlig større rettssikkerhetsproblem enn gale vedtak.

Men inhabilitetsreglenes formål er ikke bare å hindre feil avgjørelser, men like mye – og kanskje først og fremst – å unngå at det kan stilles spørsmål om kommunalforvaltningens uavhengighet og integritet.

Kommunal Rapport

Ansvarlig redaktør og administrerende direktør: Britt Sofie Hestvik

Nyhetsredaktør: Tone Sidsel Sanden
Politisk redaktør: Agnar Kaarbø
Utviklingsredaktør: Espen Andersen
Markedsdirektør: Fred Scharffenberg

Kommunal-Rapport.no er redigert på uavhengig grunnlag og etter de normer og regler som er nedfelt i Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

Kontaktinformasjon:
Besøksadresse:
Boks 1940 Vika, 0125 Oslo
Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo
Tlf: 24 13 64 50

E-post:
redaksjon@kommunal-rapport.no
abonnement@kommunal-rapport.no