

Kommunedirektøren har ingen formell forslagsrett

Kommunal Rapport 22.12.2025, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kan kommunedirektøren legge fram en innstilling i saker hvis kommunestyret ikke har delegert denne myndigheten til kommunedirektøren?

SPØRSMÅL: I vårt politiske reglement har ikkje kommunedirektøren fått delegert mynde til å koma med innstilling i saker. I kommunelova er det sagt at han skal utarbeida ei forsvarleg og sakleg utrgeiing.

Her er mi forståing av saka:

Dersom ikkje anna er sagt, gjeld kommunelova, og kommunedirektør kan ikkje koma med innstilling i saker. Eg tolkar innstilling slik at det er det same som framlegg til vedtak. Altså vil ei sak førebudd av kommunedirektøren ikkje innehalda innstilling eller framlegg til vedtak dersom berre kommunelova gjeld.

Så kan kommunestyret delegere denne myndigheita til kommunedirektør, og då kan han gjere det. Er dette rett forstått? I så fall må me, dersom me ynskjer det slik endre vårt politiske reglement og gje mynde til å innstille/koma med framlegg til vedtak. Praksis her er i alle fall at framlegg til vedtak/innstilling alltid er med i saka.

SVAR: Takk for at du tar opp denne problemstillingen. Dette er en komplisert kabal der det lett oppstår misforståelser, og det er behov for noen oppklaringsøvelser.

Et hovedproblem er å unngå sammenblanding av administrativ og politisk saksbehandling. Utgangspunktet er bestemmelsen i [kommuneloven § 5-14](#), der det står at kommunestyret eller fylkestinget «fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres».

Dette er en videreføring av en bestemmelse som ble tatt inn i § 39 nr. 2 i kommuneloven 1992.

I denne ligger, sies det i forarbeidene til denne ([Prop. 49 L 2011-2012, Til § 38 nr. 2](#)), at «kommunestyret må ta stilling til om det skal vere innstilling i saker som blir behandla av kommunestyret og andre folkevalde organ, og i så fall kven det er som skal stå for innstillinga».

En «innstilling» er, sies det her ([Prop. 49 L 2011-2012, 11.5 Forslaget frå departementet](#)), «eit forslag til vedtak som organet skal votere over».

Innstillingsrett er med andre ord en rett til å levere et begrunnet forslag til vedtak forut for et møte og få dette satt under votering der.

Utgangspunktet er at i folkevalgte organer er det bare de valgte medlemmene av organet som har rett til å sette frem et forslag som organet må votere over, se [kommuneloven § 8-1](#) andre avsnitt: «Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter. Det kan ikke gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov».

Bestemmelser om innstillingsrett i lov eller reglement er et unntak fra dette prinsippet. «I dei tilfella kommunestyret har bestemt at det skal vere ei innstilling, inneber det at innstillinga skal leggjast fram for det organet som skal behandle saka. Innstillinga skal leggjast fram for det aktuelle organet i uendra form».

I tillegg har ordfører etter [§ 6-1](#) tredje avsnitt møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale folkevalgte organer, unntatt kommuneråd og fylkesråd, men dette må altså utøves ved deltakelse i møtet, ikke ved en innstilling som legges frem forut for dette.

I tillegg har kommunedirektøren etter [§ 13-1](#) tredje avsnitt ansvar for å «påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet», noe som betyr at det skal legges frem et saksforelegg som «skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak». Dette er et ansvar som ikke kan fratas kommunedirektøren.

Dette saksforelegget vil typisk, men ikke nødvendigvis, kunne uttrykkes i en formulering av et forslag til vedtak. Men kommunedirektøren har ingen formell forslagsrett, og slike forslag i saksforelegget skal bare tas opp til votering hvis de fremmes i møtet av medlem av organet. En ganske vanlig praksis er at slike forslag tas rutinemessig opp til votering av ordfører eller utvalgsleder hvis de stadig er aktuelle når debatten er avsluttet, men kommunedirektøren har ikke krav på at dette gjøres hvis ikke noen av de folkevalgte fremmer forslaget.

Kommunedirektørens rett og plikt til å utarbeide og legge frem et slikt saksforelegg, personlig eller ved en av sine underordnede, kan ikke fratas hen.

Hvem i administrasjonen som utarbeider og legger frem saksforelegget, og møter i det folkevalgte organet, er det kommunedirektøren som avgjør. Det kan ikke de folkevalgte gi instruks om.

Ordfører og andre medlemmer av det folkevalgte organet kan i tillegg utarbeide sine egne saksutredninger med forslag til vedtak, men slike dokumenter kan ikke erstatte kommunedirektørens saksforelegg etter bestemmelsen i [§ 13-1](#). Og forslag til vedtak i saken må stadig fremmes på vanlig måte i møtet i det folkevalgte organet, selv om de er formulert i den innsendte saksutredningen.

Det sentrale poenget her er at det er tale om to ulike type saksdokumenter, der det ene - et innspill til den politiske beslutningsprosessen - ikke kan erstatte det andre - en faglig basert utredning av de faktiske og juridiske forhold som skal danne utgangspunkt for de folkevalgtes vedtak.

Tema for bestemmelser om innstillingsrett er føringer for den politiske beslutningsprosessen. Kjernen i slik innstillingsrett er at også andre enn medlemmene av det folkevalgte organet, typisk kommunestyret eller fylkestinget, som skal treffe vedtak i saken, kan vedta forslag som det må voteres over når saken tas opp til avgjørelse.

Den eneste bestemmelsen i kommuneloven om slik innstillingsrett er [kommuneloven § 14-3 tredje avsnitt](#), der det er fastsatt at formannskapet eller fylkesutvalget, eventuelt kommunerådet eller fylkesrådet, «innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning».

Bestemmelsen i [§ 5-14](#) gir så kommunestyret eller fylkestinget adgang til å gjøre vedtak om innstillingsrett for andre folkevalgte organer. Slik innstilling vil komme i tillegg til administrasjonens saksforelegg, og kan ikke erstatte dette.

Innstillingsrett for andre folkevalgte organer kan være en form for forenkling og effektivisering av den politiske saksbehandlingen. Det innstillende organet kan fungere som et arbeidsrom for en innledende og kanskje kritisk vurdering av administrasjonens saksforelegg, og for innledende samtaler med sikte på å avklare politiske skillelinjer og mulige kompromisser. Dette kan det særlig være behov for når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting. Når slik innstilling er avgitt, vil den kunne være utgangspunkt for både supplerende saksutredning fra administrasjonen og for ytterligere samtaler og overveielser på det folkevalgte nivå.

Den viktigste begrensende faktoren mot å bruke en slik «to-trinns» modell for den politiske saksbehandlingen vil etter alt å dømme være motvilje mot forsinkelse av beslutningsprosessen og merarbeid for administrasjonen, og noen ganger også ønske om å unngå fortsatt diskusjon og nye innspill i en vanskelig sak som man nå ønsker å bli ferdig med.