

Jan Fridthjof Bernt

# Formannskapssekretæren som lovgiver glemte?

Foredrag på møte Landskonferanse og årsmøte  
Faglig forum for formannskapssekretærer  
Haugesund 4. mai 2026

# Det var en gang en formannskapssekretær?

- Kommunestyreløven av 1954, § 40:
  - Ordføreren skal ha arbeidshjelp der dette er nødvendig. Det kan ansettes en formannskapssekretær til hjelp for ham; til sekretærstillingen kan det også legges annet arbeid. Kommunestyret fastsetter sekretærens lønns- og arbeidsvilkår.»
    - Tilsvarende bestemmelse i Fylkeskommuneløven § 40
- Altså et krav om arbeidshjelp» for ordfører, men opp til kommunen hvordan dette organiseres.
- Bestemmelse i loven om formannskapssekretær sløyfet i Ot.prp. nr. 43, 1991-1992 s. 92), med den begrunnelse at:
  - «frihet for kommuner og fylkeskommuner til å organisere den politiske siden av virksomheten som hovedregel bør følges opp av frihet til å bygge opp den administrasjonen som finnes hensiktsmessig»
- Underliggende forutsetning om at ordfører stadig «skal ha arbeidshjelp når det er nødvendig», men ikke noe om arbeidsoppgaver og administrativ innordning

# Men loven kjenner: «Sekretær for kommunestyret eller fylkestinget»

- Innst. O. nr. 95, 1991-1992 s. 31: Utelukkelsesregel for «sekretær for kommunestyret eller fylkestinget»
- «Komiteen har merket seg at både kommunelovutvalget og departementet går inn for at formannskapssekretær/sekretær for fylkestinget samt kommunekasserer/fylkeskasserer heretter skal kunne være valgbar til kommunale og fylkeskommunale verv. Komiteen betrakter disse stillingskategoriene på linje med leder for forvaltningsgren, og viser til proposisjonens forslag til regler for disse»
- Selv om slike stillinger ikke nevnes andre steder, forutsetter lovgiver klart nok at kommunestyret kan opprette slike
- Videreført i Koml. 2018 § 7-3 første avsnitt, bokstav d som utelukker fra valg «sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget»

# Opprettelse og administrativ innordning av stilling som kommunestyre- eller fylkestingssekretær

- Utgangspunkt: Opp til kommunestyre eller fylkesting å opprette slike stillinger
- Formålet som etter Komstl. 1954; plikt til å sørge for at «Ordføreren skal ha arbeidshjelp der dette er nødvendig» ved ivaretagelse av de oppgavene ordfører er pålagt i loven»
- Et administrativt og ikke et politisk verv.
  - «ansatt i statens eller en kommunes tjeneste» etter Fvl, § 2 første avsnitt, bokstav d, jf. andre avsnitt om hvilke vedtak om slik forhold som er enkeltvedtak
- Ikke en del av kommunedirektørens stab, bare personaladministrativt underlagt denne. Direkte underlagt ordfører.
- Koml. § 13-1 andre avsnitt:
  - «Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, **med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjoner, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir**»
- Kommunedirektøren har ikke det «løpende personalansvaret» for dette sekretariatet etter Koml. § 13-1 siste avsnitt, herunder tilsettings- og avskjedsmyndighet. I alle fall ikke noen instruksjonsmyndighet. Her vil ordfører og kommunestyret eller fylkestinget ha det siste ord
  - Parallell til Koml. § 27-2: Den som utfører sekretariatsoppgaver for kontrollutvalget, er direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir

# Ansvar og arbeidsoppgaver for kommunestyre- eller fylkestingssekretariatet

Hovedoppgave å bistå ordfører med å tilrettelegge rammene for møter som holdes i kommunestyre, fylkesting, formannskap og fylkesutvalg

Kan ikke tildeles vedtaksmyndighet

Skal assistere ordfører ved innkalling til møter og utforming av saksliste for i disse organene, etter § 11-3, herunder innkalling av varamedlemmer som kan tre inn ved forfall eller inhabilitet

Ordførers ansvar å påse at saksdokumenter er fullstendige og korrekte, og gir et tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken i det aktuelle møtet.

Og gjøres offentlig tilgjengelige så langt ikke unntatt etter Offl.

Sekretariat vil bygge på og normalt forholde seg til kommunedirektørens saksforelegg, men ordfører har et selvstendig ansvar for å kontrollere dette

Praktisk gjennomføring av innkalling som fastsatt av ordfører, er kommunedirektørens ansvar

# Noen praktiske problemstillinger

Spørsmål og svar.

# (i) Avvisning av krav om lovlighetskontroll

- SPØRSMÅL: Kan kommunestyret eller administrasjonen avvise krav om lovlighetskontroll fordi der dreier seg om andre prosessledende vedtak enn lukking av møte eller inhabilitet?
  - Det har utviklet seg over tid en "trend" der at det sendes til lovlighetskontroll når man "ikke får det som man vil". Det må være mulig å begrense det som sendes inn til statsforvalter?
- SVAR: i Koml. § 27-1 er regelen: «Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet». Dette gjelder uavhengig av hva som er begrunnelse for å fastholde vedtaket.
- Og hvis klagen knytter seg til behandlingen av en sak der det er truffet realitetsvedtak, bør den normalt forstås som en klage på dette.
- Og kommunestyret eller fylkestinget kan uansett vedta å ta opp til ny behandling den saken lovlighetsklagen er knyttet til
  - Dette bør i så fall gjøres rede for i saksforelegg eller innkalling til møtet. Det er aldri plikt til å sette saken opp til ny realitetsbehandling.

## (ii) Gjelder inhabilitetsreglene ved krav om at en sak skal settes opp på sakliste til møte?

- SPØRSMÅL: Kan medlem av et folkevalgt organ være med blant dem som krever møte med bestemt sak på saklisten, etter kommuneloven § 11-2 andre ledd bokstav c) og § 11-3 første ledd tredje punktum, hvis det er forhold som kan gjøre vedkommende inhabil i saken?
- SVAR: Retten til å kreve at bestemt sak settes på saklisten er et ledd i de aktuelle medlemmenes utøving av sine verv som folkevalgte. Det er tale om en mindretallsrett til kreve en sak satt opp noe som må anses som «å treffe avgjørelse» etter Fvl. § 6 innledningen. Men dette må anses som krav fra et antall enkeltmedlemmer, ikke som resultat av kommunal saksbehandling.
- Vi må ganske enkelte «telle fra» den inhabile, men hvis stadig mange stå bak nok bak kravet, gjelder det.
- Inhabiliteten av enkeltmedlem «smitter» ikke på de andres standpunkt.

# (iii) Hvem kan være tilstede i lukket møte?

- SPØRSMÅL: Er det kommunedirektør eller møteleder som avgjør hvilke ansatte fra kommuneadministrasjonen som kan være til stede under behandlingen av en sak når et folkevalgt organ har vedtatt å lukke møtet i organet under behandlingen av saken?
- SVAR: Utgangspunktet er den generelle regelen i Kompl. § 8-1 første 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.»
- Og § 13-1 femte avsnitt:
  - «Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede **utøve denne retten på sine vegne**»
- Men organet kan myke dette opp så langt ikke i konflikt med taushetsplikt

# (IV) Krav til dokumentasjon av det som skjer i møte

- SPØRSMÅL: Hvilke krav gjelder om dokumentasjon eller protokollering (samt bevaring) av:
  - - Spørsmål til spørretimen i kommunestyret?
  - - Interpellasjoner til kommunestyret?
- SVAR: Her må vi skille mellom krav til dokumentasjon i møteboken og krav til nedtegning, journalføring og arkivering i kommunen eller fylkeskommunens arkiv
  - (i) Kommuneloven krever ikke noe fullstendig referat fra møter i folkevalgte organer.
    - Møteboken skal (§ 11-4, første avsnitt, bokstav c) opplyse om «hvilke saker som ble behandlet», noe som betyr at tema for dette må oppgis, og om ordfører besvarte dette. uten at det kreves noe fullstendig referat av spørsmålet eller ordførers svar.
  - (ii) Innsendte spørsmål før møtet skal journalføre og arkiveres. Det samme gjelder skriftlig redegjørelse eller svar fra kommuneadministrasjonen eller ordfører
- Det er ingen særlige bestemmelser i loven om «interpellasjoner»

# (V) Hvilke formelle fullmakter har formannskapssekretæren og på hvilket rettslig grunnlag? Hvordan kommunen sikrer åpenhet og kontroll når funksjonen ikke er uttrykkelig regulert i kommuneloven?

- Betegnelsen «formannskapssekretær» utgikk i Koml. 1992, funksjonen gjenfinnes i reglene om utelukkelse fra verv til folkevalgte organer, nå i Kom. 2018 § 7 første avsnitt, bokstav c, som «sekretærer for kommunestyret eller fylkestinget».
- Må oppfattes som hjemmel for kommunestyret til å organisere en særlig sekretariattjeneste for ordfører ved utføring av hans verv og oppgaver.
- Et administrativt – og faglig – uavhengig organ. Uten vedtakskompetanse, bare rådgiver for ordfører når denne fungerer i sine lovfestede funksjoner som leder av folkevalgte organer, og i andre sammenhenger på vegne av kommunen eller fylkeskommunen.
- Men opplysninger og råd som gis til ordføreren skal nedtegnes og arkiveres
- Se nå Forvaltningsloven 2025 § 9 nr. 3:
  - «Muntlige henvendelser, meddelelser og avgjørelser i en sak skal skrives ned av forvaltningsorganet hvis de inneholder nye opplysninger som har betydning for saksbehandlingen, eller som bør bevares for ettertiden»
- Og Arkivforskrifta 2025 § 14:
  - «I journalen skal organet registrere alle inngående og utgående dokument som etter [offentleglova § 4](#) må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir sakshandsama og har verdi som stadfesting av dei tilhøva dei gjeld»
  - Notater til ordfører som utgangspunkt og hovedregel unntatt frå innsyn etter Offentleglova § 14 som «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing
  - Men «saksdokument» etter Offl. § 4 andre avsnitt, med begrunnelses- og klagerett ved avslag på krav om innsyn (§§ 31 og 32), og krav om at «merinnsyn» blir vurdert (§ 14).

# (vi) Gjelder reglene i Kommuneloven når folkevalgte møtes til orientering og uformelle drøftelser?

- SVAR: Mange varianter av «formøter», «orienteringsmøter», «seminarer» m.m. for å berede grunnen for en best mulig forberedt og effektiv saksbehandling.
  - Problematisk når en vesentlig del beslutningsgrunnlaget er spikret fast før formell behandling.
- Sivilombudet har i en rekke sammenhenger slått ned på alle former på å etablere et slikt alternativt beslutningsforum
  - Avgjørende om det som finner sted, må ses som et ledd i den kommunale saksbehandlingen
- Politiske samrådsmøter vil kunne aksepteres, men bare hvis
  - Uten innkalling og ledelse av ordfører
  - Uten deltakelse av tilsatte i administrasjonen
- Og Kommunelovens regler om møter må i alle fall følges også om rammen for møtet ikke er folkevalgt organ etter loven
- Brudd på disse reglene kan medføre ugyldighet pga. mangelfull saksbehandling

# (VIII) Gjelder reglene for medlemmer av kommunestyre eller fylkesting også for varamedlemmer når de trer inn?

- SPØRSMÅL: Når en kommunestyrerepresentant har fått innvilget midlertidig fritak, overtar første vararepresentant plassen i kommunestyret for fritaksperioden. Er dette nye medlemmet av kommunestyret på alle måter å anse som fast medlem i denne perioden, og for eksempel valgbar til formannskapet? Kommuneloven 7-10 andre og tredje ledd snakker kun om hva som skjer hvis et medlem trer ENDELIG ut.
- SVAR: Koml. § 5-6 andre avsnitt fastslås at «Medlemmer og varamedlemmer til formannskapet og fylkesutvalget velges for fire år av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget». De som er valgt til slike verv har etter § 8-1 første avsnitt, plikt til «å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall». Ved forfall skal da etter § 7-10 første avsnitt varamedlemmer «så langt som mulig innkalles i den nummerordenen de er valgt»
- En folkevalgt kan etter § 7-9 andre avsnitt søke om fritak fra vervet midlertidig eller for resten av valgperioden. Hvis fritak fra verv i andre enn direkte valgte organer gis for resten av valgperioden, skal det foretas nytt valg til dette vervet etter særlige regler i § 7-10 tredje og sjette avsnitt.
- Midlertidig fritak nevnes ikke her, noe som betyr at første varamedlem som hovedregel må møte under fritaket. Men i § 7-11 har vi en regel om adgang til å velge settemedlem ved fritak som er gitt eller må forutsettes å vare i minst tre måneder.

# (IX) Må den som er inhabil, forlate møterommet når den aktuelle saken behandles i folkevalgt organ?

- SVAR: I Fvl. § 6, innledning, fastslås at den som er inhabil, «er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse». Dette betyr at den inhabile ikke skal medvirke på noe trinn og på noen måte ved behandlingen av den aktuelle saken, jf. Koml. § 8-1 andre avsnitt: «Det kan ikke gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov».
  - Dette gjelder også fysisk nærvær i del av møterommet der de folkevalgte oppholder seg.
- I åpent møte må den inhabile oppholde seg på tilhørerplass, og må ikke delta på noen måte når saken behandles.
  - Mange vil mene at det tar seg best ut om hen forlater rommet fullstendig, men det er ikke et rettslig krav.
- Og et lukket møte må den inhabile forlate møterommet fullstendig

# (X) Permisjoner og fritak

- SPØRSMÅL: Hva er forskjellen mellom behandling av fritakssøknader og søknad om permisjon?
- SVAR: Kommunestyret eller fylkestinget kan etter Koml. § 7-9 andre avsnitt frita en folkevalgt fra sitt verv for resten av valgperiode eller for et begrenset tidsrom, men bare hvis lovens vilkår om at dette må gjøres for å unngå «vesentlig ulempe for han eller henne» er oppfylt.
  - Det skal ikke gis godtgjøring for fritaksperioden
- Uavhengig av dette skal kommunestyret eller fylkestinget etter § 8-10 «gi forskrift om permisjon for folkevalgte som har vervet som sin hovedbeskjeftigelse» i de situasjoner som er beskrevet i Arbeidsmiljøloven § 12-2 til 12-10 (svangerskap, omsorg, foreldre, amming, barn og barnepassers sykdom, omsorg for og pleie av nærstående)
  - Godtgjøring etter Koml. § 8-10 andre avsnitt etter tilsvarende reglersom for tilsatte etter Arbeidsmiljøloven.

# (X) Permisjoner og fritak (forts.)

- SPØRSMÅL: Hva er forskjellen mellom permisjon og fritak ved valg eller supplering av nye representanter?
- SVAR: Ved tidsbegrenset fritak fra andre organ enn direkte folkevalgte organer, etter Koml. § 7-9 andre avsnitt, er den alminnelige regel etter Koml. § 7-10 første avsnitt at varamedlem rykker opp og møter i fritaksperioden. Hvis fritak er gitt for, eller må påregnes å ville vare, mer enn tre måneder, kan kommunestyret eller fylkestinget velge et settemedlem for dette tidsrommet etter reglene i § 7-11.
- Denne regelen må gjelde tilsvarende ved permisjon etter § 8-10

# (XI) Medvirkningsorgan for ungdom

- SPØRSMÅL:
  - Kan et lærlingråd regnes som et medvirkningsorgan for ungdom?
  - Hvis et lærlingråd ikke er et medvirkningsorgan, kan det da kalles «lærlingråd»?
  - Kan man ha flere medvirkningsorganer for ungdom, f.eks. både ungdomsråd og lærlingråd?
- SVAR:
  - Koml. § 5-12 første avsnitt: Kommunestyret og fylkestinget skal opprette «et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom»
  - Velges av kommunestyret eller fylkestinget
  - «Rådene skal gis tilstrekkelig sekretariatshjelp» (Medvirkningsorganforskriften § 3, fjerde avsnitt)
  - Obligatorisk å ha ungdomsråd eller annen medvirkningsordning
    - Koml. § 5-2 andre avsnitt: Går under de generelle reglene for folkevalgte organer
- Generell kompetanse: Har rett til å uttale seg i saker som gjelder ...ungdom»
  - Ikke rom for «Sektorutvalg» innenfor denne rammen.
  - Andre utvalg – f.eks. lærlingutvalg må enten etableres som «utvalg» (tidligere «faste utvalg») etter Koml. § 5-7, eller som administrativt organiserte kontakt- eller samtalepartnere, til støtte får administrasjonens egen saksbehandling, men uten selvstendig status

# (XII) Forbud mot fjernmøte pga. taushetsplikt?

- SPØRSMÅL:

- I Koml. § 11-7 står det at «Et møte som skal lukkes etter § 11-5 andre ledd, kan ikke holdes som fjernmøte». Er dette kravet ufravikelig?
  - Praktisk eksempel: Møte med én sak til behandling; saken er unntatt offentlighet; forventet møtevarighet 10 minutter; mange representanter med svært lang reisevei.

- SVAR: Denne bestemmelsen gjelder:

- (i) Ved behandling av «sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold»
  - Ikke lenger aktuell. De eneste tjenstlige forhold som behandles i folkevalgt organ, er kommunedirektørens. Detter er kommunestyrets ansvar, se Koml. § 13-1 første avsnitt
  - Andres tjenstlige forhold behandles og avgjøres av kommunedirektøren, s Koml. § 13-1, siste avsnitt.
- (ii) Ved behandling av «sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt»
  - Et absolutt forbud så langt det rekker, pga. lekkasjefrykt. Jf. Fvl. § 13, der det fremgår at taushetsplikt er en plikt til «å hindre at andre får adgang eller kjennskap til» de relevante opplysningene
    - Men hvis saken behandles innenfor en ramme og på en slik måte at det er sikkert at de taushetspliktbelagte opplysningene verken lekker eller kan leses ut av det som fremkommer under behandlingen av saken, vil møtet kunne gjennomføres som fjernmøte.

# (XIII) Hvordan skal forespørsler og interpellasjoner utformes?

- Kommuneloven har bare én enkelt bestemmelse om forespørsler:
  - § 11-2 siste avsnitt om spørsmål:
  - «Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten»
    - Kan stilles helt uformelt i møte, ikke nødvendig med varsel eller begrunnelse
    - Ikke noe krav om fullstendig eller sikkert svar
    - Ikke tema for debatt eller vedtak
- Interpellasjoner.
  - Hjemlet i særlige bestemmelser i den enkelte kommunes reglement.
  - Må meldes inn en viss tid i forveien til ordfører eller kommunedirektør, som gir et formelt svar
  - Reglementet kan gi rammer for spørsmål og svar, og eventuelle replikker og tilleggsspørsmål
  - Men ikke saksbehandling og vedtak hvis ikke oppført i innkallingen

# (XIV) Kan det velges ny ordfører i valgperioden?

- SPØRSMÅL:

- Et parti har "skiftet side", sånn at det har blitt et nytt flertall i kommunen. Er det mulig å velge en ny ordfører fra det nye flertallet? Eller må den gamle ordføreren sitte til slutten av perioden uten "makt"?

- SVAR: Nei, ordfører velges etter Koml. § 7-1 tredje avsnitt i konstituerende møte i kommunestyret eller fylkesting «for den nye valgperioden», jf. Koml. § 6-2 andre avsnitt. Hen kan bare fritas fra vervet ved vedtak av kommunestyret eller fylkestinget etter § 7-9 andre avsnitt, og bare hvis «det fører til vesentlig ulempe for han eller henne» i fortsette i vervet.

- Tap av støtte i kommunestyret eller fylkestinget er ikke en slik «vesentlig ulempe», og det kan heller ikke settes frem forslag om mistillitsvedtak mot ordfører
  - Den eneste veien ut av vervet for ordfører å flytte ut av kommunen eller fylket.

# (XV) Kan det holdes møte i et folkevalgt organ det ikke er vedtaksdyktig?

- SPØRSMÅL:

- Hvis du vet at et folkevalgt organ ikke er vedtaksdyktig pga. at det ikke har nok medlemmer. Må man avlyse møtet eller må man likevel gjennomføre møtet, selv om det ikke er mulig å gjøre vedtak i møtet?

- SVAR:

- Kommuneloven har ingen regler om dette spørsmålet, bare om vedtaksførhet.
- Lovens hovedregel er etter § 11-9 første avsnitt, at for at det skal kunne treffes vedtak, «må minst halvparten av medlemmene ha vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle saken»
- Møtet kan altså holdes, men det må fremgå helt tydelig at man var klar over at det ikke kunne treffes noen som helst form for vedtak i møte
  - Men det må kunne aksepteres at man bruker tiden til samtaler og debatt, og også det holde «prøvevoteringer» som kan nedtegnes i møteboken som rent foreløpige stemningssignaler som administrasjonen kan forholde seg til i den videre saksbehandling så lenge det ikke er nødvendig med vedtak fra det folkevalgte organet.

# (XVI) Når har ordfører fravær?

- SPØRSMÅL: Når inntreer ordførers fravær – Er det opp til ordfører å fastslå dette?
- SVAR: «Fravær» er ikke en generell tilstand, men en konkret situasjon:
  - I møte der ordfører skal lede
  - Tul å skrive under på innkalling til berammet møte
  - I andre sammenhenger når plikt eller helt nødvendig der og da
- SPØRSMÅL: Hva gjør vi når ordfører er inhabil?
- SVAR: Innkalling – Kan lage utkast, men varaordfører fastsetter siste versjon
- Saklistevedtak. Må fratre under hele behandlingen
- Lukket møte: Må forlate lokalet