DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Norges Kommunerevisorforbund
v/ Bjørn Bråthen
Postboks 1417 Vika
0115 OSLO
NORWAY

Deres ref	Vår ref	Dato
	22/1310-6	11. november 2026

Kommuneloven § 23-7 og kommunedirektørens rolle ved valg av sekretariatsordning

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til henvendelse fra NKRF – *kontroll og revisjon i kommunene,* datert 30. april 2025. Departementet beklager lang saksbehandlingstid. Henvendelsen gjelder departementets tolkningsuttalelse om kontrollutvalgets innstillingsrett til kommunestyret ved valg av sekretariatsordning, publisert på departementets hjemmesider.[1]

NKRF er enig i tolkningsuttalelsen og i det generelle utgangspunktet om at kommunedirektøren er avskåret fra å utrede og gi innstilling i saker som gjelder valg av sekretariat. I uttalelsen står det videre at kommunedirektøren heller ikke skal uttale seg før kontrollutvalget behandler saker som gjelder valg av sekretariat. NKRF stiller nå spørsmål ved om det likevel kan være tilfeller der det vil være hensiktsmessig og akseptabelt at kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg *før kontrollutvalgets* behandling. Dette vil særlig kunne være aktuelt ved spørsmål om endring av *organisasjonsform* for et allerede etablert sekretariat når organisasjonsform kan berøre kommunens generelle strategi for organisering av interkommunalt samarbeid.

Departementets vurdering

Etter kommuneloven § 23-7 sjette ledd velger kommunestyret selv sekretariat for kontrollutvalget etter innstilling fra utvalget. Kontrollutvalget er kommunestyrets uavhengige kontrollorgan med administrasjonen og folkevalgte organer, og kontrollutvalgets sekretariat utfører det praktiske og faglige arbeidet og forbereder saker for utvalget. Skillet mellom kontrollutvalget og administrasjonen er gjennomgående i kommuneloven, og både utvalget og sekretariatet skal være uavhengig av kommunens administrasjon og kan ikke instrueres

[1] Uttalelsen er også publisert på Lovdata med referanse TUDEP-2022-1310 og i Kommunalnytt nr. 3/2024.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8112 Dep 0032 Oslo postmottak@kdd.dep.no	Akersg. 59 www.kdd.dep.no	22 24 90 90 Org.nr. 972 417 858	Kommunalavdelingen	Nina Hallenstvedt 22 24 70 18

av kommunedirektøren. At kontrollutvalget har innstillingsretten for valg av sekretariat etter § 23-7 er med på å sikre sekretariatets uavhengighet og legitimitet.

Når kontrollutvalget har innstillingsretten etter kommuneloven, innebærer det at kommunedirektøren er avskåret fra å gi innstilling. Myndigheten er gitt til kontrollutvalget i lov, og kan ikke legges til andre. Dette er også presisert i merknaden til § 23-7 sjette ledd i Prop. 46 L (2017-2018). Etter at saken er behandlet av kontrollutvalget, vil kommunedirektørens rolle være å ekspedere saken videre til behandling i kommunestyret. Det følger av merknadene til § 23-5 andre punktum at kommunedirektøren kan gi supplerende opplysninger i forbindelse med at saken oversendes til kommunestyret, i samsvar med prinsippet om at saken skal være så godt opplyst som mulig. Kommunedirektøren kan ikke gjøre endringer i kontrollutvalgets saksfremstilling til kontrollutvalget.

Spørsmålet fra NKRF er imidlertid ikke om kommunedirektøren kan gis innstillingsrett til kommunestyret eller om kommunedirektøren kan uttale seg før oversendelse til kommunestyret, men om kommunedirektøren skal eller kan gis anledning til å komme med opplysninger eller synspunkter *før kontrollutvalget* behandler saken.

Skal saken forelegges kommunedirektøren før kontrollutvalgets behandling?
I enkelte saker skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken, jf. kommuneloven § 23-5 andre punktum. Hele bestemmelser lyder slik:

> ***§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget***
> *Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.*

En språklig forståelse av ordlyden i § 23-5 andre punktum tilsier at kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler enhver sak som skal oversendes kommunestyret. Når man leser andre setning i sammenheng med første setning, må dette likevel forstås som at kommunedirektørens uttalelsesrett er begrenset til saker der kontrollutvalget skal rapportere om «resultatene av sitt arbeid». Departementet har i flere tolkningsuttalelser uttalt seg om hvordan dette skal forstås.[2] Departementet har lagt til grunn at saker som «skal» oversendes til kommunestyret vil omfatte alle saker som etter § 23-5 første punktum og forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon skal oversendes.

Kommunestyrets valg av sekretariat for kontrollutvalget treffes etter innstilling fra kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 23-7 sjette ledd. Bestemmelsen sier ingenting om hvorvidt kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler denne typer saker. Kommunedirektøren skal etter departementets tolkning av § 23-5, som

[2] Se departementets tidligere tolkningsuttalelser enten på regjeringen.no eller lovdata.no med referanse TUDEP-2020-2919, TUDEP-2020-2882 og TUDEP-2024-2660.

omtalt over, gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saker som gjelder «resultatene» av kontrollutvalgets «arbeid». Når kontrollutvalget behandler en innstilling til kommunestyret om valg av sekretariat, vil dette verken være en rapportering om resultatene av kontrollutvalgets arbeid, eller en sak som skal oversendes etter forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Departementet legger derfor til grunn at det da ikke er en plikt å gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg før kontrollutvalgets behandling av saken.

Dette er også en naturlig følge av sekretariatets lovbestemte uavhengighet fra kommunens administrasjon. At sekretariatet skal være uavhengig i sin rolle og utførelse av kontroll med administrasjonen, tilsier at kommunedirektøren ikke har en lovfestet rett til å uttale seg før kontrollutvalget skal behandle saker som gjelder valg av sekretariat. De hensynene som begrunner at kommunedirektøren skal gis uttalelsesrett etter § 23-5, vil etter departementets vurdering ikke gjøre seg gjeldende i denne type saker.

NKRF viser i sin henvendelse til at det er en forskjell mellom på den ene siden saker som gjelder valg av sekretariat ut fra kontrollutvalgets behov for et uavhengig sekretariat, og på den andre siden saker som gjelder endring i sekretariatets organisasjonsform. Det vises blant annet til at ved spørsmål om organisasjonsform kan saken berøre kommunens generelle organisasjons- og eierskapsstrategi, økonomiske forhold og andre spørsmål som ligger innenfor kommunedirektørens ansvarsområde. Det kan også argumenteres for at valg av organisasjonsform ikke er del av innstillingsretten etter § 23-7 sjette ledd i og med at ordlyden handler om å velge sekretariat.

Etter departementets vurdering er valg av organisasjonsform en del av det å velge sekretariat, både ut fra ordlyd og hensikten til bestemmelsen. En løsning der kommunedirektøren hadde rett til å uttale seg om valg av organisasjonsform før kontrollutvalgets behandling ville gitt vanskelige grensedragninger mellom hva som er ansvaret for administrasjonen og hva som er ansvaret til kontrollutvalget og sekretariat. Et slikt skille ville også stride med hensynet til sekretariatets uavhengighet. Departementets vurdering er dermed at heller ikke saker som gjelder organisasjonsform for et eksisterende sekretariat, er omfattet av saker der kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg etter § 23-5 andre setning.

En rett for kommunedirektøren til å få seg forelagt saker til uttalelse før kontrollutvalgets behandling forutsetter rettslig grunnlag. Lovgiver har ikke angitt noen unntak for tilfeller hvor for eksempel kommunedirektøren opptrer som en «eier». Vi finner heller ikke holdepunkter i verken ordlyden eller i forarbeidene for at innstillingsretten kan avgrenses mot spørsmål om organisering av et allerede eksisterende sekretariat.

Etter departementets vurdering har kommunedirektøren dermed ikke rett til å uttale seg før kontrollutvalgets behandling av saken.

Kan saken likevel forelegges kommunedirektøren før utvalgets behandling?

Når kontrollutvalget har innstillingsretten, betyr det at sekretariatet må sørge for at saken er forsvarlig utredet, jf. § 23-7 andre ledd. Dette kan etter omstendighetene inkludere informasjon om kommunens eierskapsstrategi, hvilke samarbeidsformer/selskapsformer kommunen skal bruke osv. Sekretariatet kan i den anledning be kommunedirektøren eller andre fra administrasjonen om å gi opplysninger, bidra med faglige vurderinger eller redegjøre om forhold som er relevante for saken. Departementet understreker at det er kontrollutvalgssekretariatet som har ansvaret for å forberede saken og utforme utkast til innstilling, som deretter behandles av kontrollutvalget.

Det vil være opp til kommunestyret å bestemme hvordan sekretariatet skal organiseres, og kommunestyret kan fritt velge en annen konklusjon enn innstillingen fra kontrollutvalget. Opplysninger fra kommunedirektøren, innhentet av sekretariatet før kontrollutvalgets behandling av saken, og eventuelle supplerende opplysninger gitt av kommunedirektøren ved oversendelse av saken til kommunestyret, er med på å sikre at kommunestyret kan ta et opplyst valg.

Oppsummering
Departementet legger til grunn at det etter kommuneloven ikke er en plikt til å gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler en sak om verken valg av sekretariat eller dets organisering. Kommuneloven er imidlertid ikke til hinder for at sekretariatet innhenter eller mottar supplerende opplysninger, faglige vurderinger eller andre relevante innspill fra kommunedirektøren dersom de ser behov for dette før kontrollutvalgets behandling.

Med hilsen

Ragnhild Spigseth (e.f.)
avdelingsdirektør

Nina Hallenstvedt
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer