



INDRE ØSTFOLD
KOMMUNE
- på kornet

Habilitetsveileder

Folkevalgte





Innhold

Innledning	3
Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven	4
Inhabilitetsbestemmelsenes rekkevidde	4
Hva innebærer inhabilitet?	4
Automatisk inhabilitet	5
Inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering.....	7
Avledet inhabilitet	9
Unntak fra inhabilitet.....	9
Inhabilitetsreglene i kommuneloven § 11-10	10
Inhabilitet ved forberedelse/vedtak av ansatt og klagebehandling.....	10
Fritak av personlige grunner.....	11
Behandling av habilitetsspørsmål og virkninger av inhabilitet.....	12
Behandling og avgjørelse av habilitetsspørsmål	12
Virkningen av inhabilitet.....	12



Innledning

Generelt kan man si at inhabilitet oppstår når en folkevalgt har interesser i utfallet i en sak eller tilknytning til sakens parter. Som folkevalgt må man være klar over at det kan oppstå spørsmål om habilitet dersom man for eksempel har verv, medlemskap, eierskap eller andre interesser i en organisasjon/et foretak. Det er også viktig å være klar over at man kan være inhabil i situasjoner der man ikke rettslig sett er direkte inhabil, men hvor det likevel kan være grunn til å oppfatte at man har bindinger til organisasjonen/foretaket som er egnet til å svekke tilliten til at en beslutning fattes på et uavhengig og upartisk grunnlag.

"Formålet med inhabilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. At saker behandles på en objektiv måte er avgjørende for at allmennheten skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Det er ikke i seg selv kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet. Konsekvensen av inhabilitet kan bli at vedtaket blir ugyldig.»

[«Habilitet i kommuner og fylkeskommuner.» Kommunal- og regionaldepartementet](#)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner. Veilederen behandler inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf



Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven

Forvaltningsloven § § 6 til 10 inneholder bestemmelser om habilitet. Hovedregelen fremgår av § 6, som oppgir tre ulike grunnlag som kan føre til at en folkevalgt blir inhabil:

1. Konkrete tilknytningsforhold som automatisk fører til inhabilitet.
2. Inhabilitet etter en konkret skjønnsmessig vurdering.
3. Såkalt avledet inhabilitet, der en underordnet blir inhabil fordi en overordnet er inhabil.

Inhabilitetsbestemmelsenes rekkevidde

Bestemmelsene om habilitet gjelder offentlige tjenestemenn og «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan».¹ Folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er omfattet av reglene.

Et «forvaltningsorgan» er ethvert organ for stat eller kommune, også kommunale foretak og vertskommuner etc. Hvorvidt andre typer virksomheter som er selvstendige rettssubjekter med en tilknytning til kommunen, regnes som forvaltningsorgan, beror på en konkret vurdering der særlig arten av virksomheten som utføres vil være et sentralt moment. Bestemmelsene kommer til anvendelse for ansatte og styrende organer i interkommunale selskaper, uavhengig av om disse regnes som forvaltningsorganer eller ikke. Kommunal forretningsdrift er også omfattet av inhabilitetsreglene.

Hva innebærer inhabilitet?

Den inhabile må avstå fra å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak»².

«Tilrettelegge» betyr det å utrede eller forberede en sak. Saksbehandling i forkant av en avgjørelse, er å tilrettelegge en sak.

«Avgjørelse» er et begrep som må forstås vidt. Det omfatter beslutninger i alle typer forvaltningsvirksomhet, også privatrettslige avgjørelser som for eksempel innkjøp. Det

¹ Forvaltningsloven § 10, jfr. § 6 første ledd.

² Forvaltningsloven § 6 første ledd.



omfatter også avgjørelser som ledd i saksbehandlingen i en sak, for eksempel beslutning om innsyn, å avgi uttalelser, retningslinjer, utredninger etc. dersom de vil få betydning for andres saksbehandling. Også unnlatelser kan i noen tilfeller være avgjørelser.

Automatisk inhabilitet

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a til e lister opp en rekke tilknytningsformer som automatisk medfører inhabilitet. Det betyr at de forhold som omfattes av bestemmelsen medfører at den folkevalgte er inhabil, uten at det må foretas noen ytterligere vurderinger.

§ 6 første ledd a; når han selv er part i saken.

En person er part i en sak når avgjørelsen retter seg mot ham eller saken ellers direkte gjelder ham. Det er sikker praksis at den som er kandidat eller kan velges til et offentlig tillitsverv, ikke er inhabil til å delta ved valg. Det samme antas å gjelde for generelle vedtak om godtgjøring for slike verv. Det kan stille seg annerledes dersom det er snakk om fastsetting av svært betydelig godtgjøring som kun gjelder en eller noen få.

§ 6 første ledd b; når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedadstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken

Slekt i opp- eller nedadstigende linje er foreldre, besteforeldre etc. og barn, barnebarn etc. Under søskenbegrepet faller også halvsøsken, men ikke stesøsken. Slekt lengre ut enn det, som fetter/kusine, onkel/tante etc., omfattes ikke av bestemmelsene om automatisk inhabilitet, men slike tilknytninger kan omfattes av andre bestemmelser. Dersom den folkevalgte er gift med bror eller søster av en av sakens parter, er vedkommende automatisk inhabil.

§ 6 første ledd c; han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part

Både nåværende og tidligere ektefeller omfattes. Samboerskap og liknede omfattes ikke, men slike forhold vil i hovedregelen føre til inhabilitet etter andre bestemmelser.

§ 6 første ledd d; når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte



Bestemmelsen gjelder kun den som selv har vært fullmektig for parten. Oppdraget som verge eller fullmektig trenger ikke å gjelde den konkrete saken der inhabilitetsspørsmålet oppstår, det er tilstrekkelig at personen har vært verge for parten etter at saken begynte.

§ 6 første ledd e; Når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

- 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
- 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

Denne inhabilitetsregelen er begrunnet i at folkevalgte som har nær tilknytning til en slik enhet, vil kunne identifisere seg med dette, noe som kan medføre at tilliten til at den folkevalgte er upartisk i en sak der enheten er part, svekkes. Bestemmelsen skal bidra til å hindre interessekonflikter og bidra til å vise utad at det er ryddige og klare ansvarsforhold internt, og dermed bidra til allmennhetens tillit til forvaltningen.

Alternativ 1 omfatter samvirkeforetak, forening, sparebank eller stiftelse, mens alternativ nr 2 omfatter alle selskaper, både offentlig heleide, delvis offentlig eide og helt private selskaper.

Et selskap er «part i en sak» når forvaltningens avgjørelse er rettet mot eller ellers direkte gjelder selskapet. Et selskap er ikke part når tilknytningen er underordnet, indirekte eller tilfeldig. Vurderingen beror på en konkret skjønnsmessig vurdering.

Eksempler forhold der selskapet er part:

- Vedtak om pålegg, dispensasjon, bevilling, tillatelse eller å fjerne en tidligere rettighet rettet direkte mot selskapet.
- Ved kontroll av selskapet og ved plan for gjennomføring av selskapskontroll.
- Gjennomgang av sakskart for møter i selskapets eierorgan, og samtidig treffer avgjørelser om instruksjon av eierrepresentantens utøvelse av eierrådighet.
- Kommunal behandling av selskapsavtale og selskapsvedtekter.



- Behandling av eiermeldinger kan etter en vurdering også medføre at selskapet regnes som part.
- Inngåelse/oppsigelse av kontrakt med selskapet.
- Vedtak om ekstraordinære bevilgninger eller tilskudd til selskapet som separate saker.
- Vedtak om utbytteforventing eller gebyrfastsettelse som egen sak.
- Som hovedregel ikke part ved behandling av overordnede saker.

Dersom den folkevalgte har andre tilknytningsformer enn de som er nevnt i denne bestemmelsen, vil vedkommende kunne være inhabil dersom vedkommende har en sterk tilknytning til selskapet gjennom en nærstående som har en ledende posisjon i selskapet. Man må da vurdere om avgjørelsen vil kunne innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for den nærstående.

Tidligere posisjon i et selskap fører ikke automatisk til inhabilitet, men et slikt forhold kan anses som et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til at vedkommende vil være upartisk i behandling av saken.

Unntaket for styreverv mv. i underliggende selskaper i offentlige konserner (under alternativ 2) innebærer at en person som utfører arbeid for et offentlig eid selskap (morselskap) og også er leder eller styremedlem i et offentlig selskap som morselskapet eier, ikke blir automatisk inhabil til å behandle saker i morselskapet der datterselskapet er part. Vilkår for at unntaket kommer til anvendelse:

1. Eierskapet i konsernet er omfattet av forvaltningslovens regler om inhabilitet.
2. Det heleide offentlige selskapet må alene eller sammen med ett eller flere andre offentlig eide selskaper/organer, eie et annet selskap.
3. Ansatt i eierselskapet må også være leder eller medlem av styret/bedriftsforsamlingen i det underliggende selskapet.
4. Det underliggende selskapet må være part i en sak som behandles i eierselskapet.

Inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering

Folkevalgte kan være inhabile selv om forholdet ikke faller inn under ett av alternativene for automatisk inhabilitet. En folkevalgt kan være inhabil dersom det foreligger *«andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til (den folkevalgtes) upartiskhet»*.



Det må foretas en bred skjønnsmessig vurdering av om den folkevalgte har en slik tilknytning til saken eller sakens parter at tilliten til at hun eller han vil behandle saken på en nøytral måte kan bli svekket. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen vil kunne innebære en «*særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*». Det har betydning om en part i saken har reist tvil om habiliteten til den folkevalgte.

Det må foreligge et særegent forhold

For eksempel kan tilknytningen være av tilsvarende art som de forhold som er listet opp i bestemmelsen om automatisk inhabilitet, men som ikke er opplistet spesielt. Et eksempel på en slik tilknytning kan være samboerskap med en av sakens parter. Det kan også være et særegent forhold at den folkevalgte har et nært vennskap eller et sterkt motsetningsforhold til en part i en sak, men det å kjenne vedkommende eller være kollega er ikke i seg selv tilstrekkelig. Faglig eller politisk uenighet er ikke tilstrekkelig til å bli inhabil. Et privat engasjement i en sak, vil som hovedregel ikke medføre inhabilitet. Det kan stille seg annerledes, dersom den folkevalgte har gitt uttrykk for meninger om utfallet av en individuell sak eller har ledet en aksjon i tilknytning til en bestemt sak.

Et eksempel som nevnes i departementets veileder er at et medlem av kommunestyret ikke er inhabil i skolesaker bare fordi vedkommende har barn i skolen, men dersom en endring av reglene om skoleskyss kan bli til særlig fordel eller ulempe for et bestemt medlem av skolestyret eller dennes barn, kan det regnes som et særegent forhold.

Det særegne forholdet må være egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet

Etter omstendighetene kan det foreligge inhabilitet selv om det reelt sett ikke foreligger grunn til å tro at den folkevalgte lar seg påvirke av forholdene. Det er ikke den folkevalgtes egen vurdering av om han er påvirket, men innbyggernes alminnelige forventning til og oppfatning av omstendighetene. Det er tilstrekkelig at omstendighetene i saken er **egnet** til å svekke tilliten.

Relevante momenter for vurderingen

Disse momentene er ikke vilkår for inhabilitet, men momenter som inngår i habilitetsvurderingen.



- Om avgjørelsen i saken vil innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe». Dette forholdet skal det legges vekt på ved vurderingen. Det må dreie seg om en fordel eller ulempe som tilkommer den folkevalgte spesielt, eller som han vil merke i spesielt stor grad. Fordelen eller ulempen kan være av økonomisk, ideell, faglig eller prestisjemessig art. Om ikke fordelen eller ulempen tildeles den folkevalgte personlig, legges det vekt på om den tilfaller noen som han har et nært forhold til.
- Om inhabilitetsinnsigelsen er reist av en part. Bestemmelsen tar bare sikte på partsinnsigelser som er reist i forkant av eller under sakens behandling.
- Andre momenter kan være av betydning, jfr. «blant annet».

Avledet inhabilitet

I følge denne bestemmelsen blir underordnet tjenestemann inhabil til å fatte avgjørelse dersom hans overordnede er inhabil i saken. Han kan allikevel tilrettelegge grunnlaget for den. Bestemmelsen gjelder kun den som er direkte underordnet den inhabile. Man anses underordnet selv om det er flere trinn i hierarkiet opp til den inhabile, det avgjørende er om den overordnede har myndighet til å instruere den underordnede om behandlingen av saken. Er rådmannen inhabil i en sak, vil også samtlige i administrasjonen være inhabile til å treffe avgjørelse i saken. I slike tilfeller kan saken løftes til kommunestyret for avgjørelse. (Se kommunelovens bestemmelser om inhabilitet ved intern klagebehandling.)

I kollegiale organer er ikke medlemmene direkte underordnet organets leder, og de blir derfor heller ikke inhabile selv om organets leder er inhabil i en sak.

Unntak fra inhabilitet

Inhabilitetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.³

Bestemmelsen sikter til kurante, regelbundne avgjørelser, der det ikke er gitt noen spillerom for utøvelse av skjønn eller vurderinger.

³ Forvaltningsloven § 6 fjerde ledd.



Uansett om en tjenestemann er inhabil, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kanskje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning.⁴

Det må dreie seg om en foreløpig avgjørelse, hvilket betyr at det må fattes en endelig avgjørelse på et senere tidspunkt av habil tjenestemann. Det er ikke nok at habilt organ aksepterer avgjørelsen. Bestemmelsen kan ikke brukes i saker hvor en avgjørelse umiddelbart vil binde kommunen.

Inhabilitetsreglene i kommuneloven § 11-10

Kommuneloven legger i utgangspunktet til rette for at de folkevalgte i størst mulig grad skal delta når folkevalgte organer fatter avgjørelser, men den folkevalgte plikter å fratre ved behandlingen av en sak dersom vedkommende er inhabil.

Inhabilitet ved forberedelse/vedtak av ansatt og klagebehandling

En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen, er inhabil til å behandle den samme saken senere i et folkevalgt organ. Dette gjelder ikke årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan som behandles i et folkevalgt organ.

Denne bestemmelsen medfører automatisk inhabilitet. Bestemmelsen gjelder kun dersom den folkevalgte har behandlet saken som ansatt i kommunen. Generelt skal det lite til før en saksbehandler som har vært involvert i saken kan sies å ha medvirket ved tilretteleggelsen. Saksbehandler trenger ikke å ha spilt noen sentral rolle i saksforberedelsen, men vedkommende må ha vært med på en innholdsmessig eller faglig tilrettelegging av en viss reell betydning, og befatningen må gjelde samme sak.

Unntaket for visse overordnede saker utelukker ikke at vedkommende kan være inhabil etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven ved behandlingen av slike saker. I så fall må vedkommende ha en slik tilknytning til saken eller sakens parter at det utgjør et særegent forhold som er egnet til å svekke tillitten til hans upartiskhet.

Når en klage skal behandles etter forvaltningslovens § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i

⁴ Forvaltningsloven § 7.



klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Bestemmelsen gjelder både ansatte og folkevalgte. Begrunnelsen for bestemmelsen er å sikre en selvstendig og uavhengig vurdering av saken i klageinstansen. Bestemmelsen får ikke betydning der klagesak behandles av statlig klageinstans. En folkevalgt som deltok i behandlingen av det opprinnelige vedtaket, kan delta når underinstansen vurderer saken på nytt, men hvis klagen ikke tas til følge i underinstansen, kan han ikke delta i klageorganets behandling av klagesaken.

En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.

Folkevalgte kan delta ved valg av medlemmer til utvalg, nemnder etc., selv om organet treffer avgjørelser som har betydning for dem personlig. Det samme gjelder valg av kommunale representanter til private organer og ved fastsettelse av godtgjøring for vervene de selv innehar.

Fritak av personlige grunner

Bestemmelsen innebærer at en folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak, dersom personlige grunner tilsier det.⁵ Dette er ikke en regel om inhabilitet, men en mulighet for en folkevalgt til å søke om fritak uten at det er nødvendig å ta stilling til om vedkommende er inhabil eller ikke. Organet kan da slippe å gå inn i vanskelige grensedragninger og vurderinger av vedkommendes habilitet. Bestemmelsen skal benyttes med varsomhet og må ikke medføre en tilsidesettelse av reglene om møteplikt.

⁵ Kommuneloven § 11-12.



Behandling av habilitetsspørsmål og virkninger av inhabilitet

Behandling og avgjørelse av habilitetsspørsmål

Folkevalgte som er medlemmer i kollegiale organer har plikt til å vurdere sin egen habilitet og har plikt til å melde fra om forhold som har betydning for habiliteten i god tid før møtet. Det er helt nødvendig, slik at vara kan innkalles til møtet og delta ved avgjørelsen.

I kollegiale organer er det organet selv som avgjør om det enkelte medlemmet er habilt eller inhabilt og beslutningen kan ikke delegeres. Medlemmet kan gi uttrykk for sin oppfatning av spørsmålet og han kan uttale seg i saken som part eller likende. Utover det kan ikke medlemmet delta i avgjørelsen, hverken i drøftingen av eller avstemningen i saken.

Dersom det oppstår spørsmål om flere medlemmers habilitet i samme sak, skal alle avstå fra å delta i habilitetsavgjørelsene. Det gjelder dersom organet er vedtaksført. Er det ikke det, på grunn av antallet inhabile medlemmer og at det ikke er kalt inn varamedlemmer, er det lagt til grunn at samtlige medlemmer likevel skal delta i avgjørelsen av medlemmenes habilitet.

Avgjørelser om habilitet kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Virkningen av inhabilitet

Har en inhabil deltatt i forberedelsen av eller i avgjørelsen av en sak, utgjør det en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket som er fattet er ugyldig. Et slikt vedtak er allikevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jfr. forvaltningsloven § 41.

I kollegiale organer vil vedtaket være gyldig i de tilfeller der den inhabile tilhører mindretallet. Tilhører den inhabile flertallet, medfører det ikke ugyldighet dersom stemmetallene er slik at det er uten betydning hvordan representanten ville ha stemt.

Det kan ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller må konstateres ugyldighet, selv om den inhabiles stemmegivning i seg selv ikke er avgjørende. Det kan være hvis den inhabile har opptrådt svært aktivt, og dermed kan ha påvirket de andre medlemmenes stemmegivning.

Dersom det konstateres ugyldighet, vil avgjørelsen være uten rettsvirkninger og saken må normalt behandles på nytt.