



Fylkesmannen i Trøndelag

Trööndelagen fylhkenålma

Vår dato:

01.04.2020

Vår ref:

2020/3054

Deres dato:

02.03.2020

Deres ref:

5748/2020/033/EMIRAA

Ørland kommune

Alf Nebbs gate 2

7160 BJUGN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Ingrid Gjeltén, 73 19 91 51

Lovlighetskontroll - Ørland Høyre og Ørland Fremskrittsparti - vedtak fattet i Ørland kommunestyre PS 20/11 og PS 20/17 - Ørland kommune

Fylkesmannen i Trøndelag har foretatt en lovlighetskontroll av Ørland kommunestyres avgjørelse PS 20/11 (opprettelse av Hovedutvalg for strategi og drift) og PS 20/17 (den delen av vedtaket som fastsetter godtgjørelsen).

Fylkesmannen er kommet til:

PS 20/11 – opprettelse av Hovedutvalg for strategi og drift:

Opprettelse av Hovedutvalg for strategi og drift er lovlig.

PS 20/17 – den del av vedtaket som fastsetter godtgjøring:

Innholdsmessig er det lovlig å endre godtgjøring for politisk ledelse fra 100 % til 80 % av en storingsrepresentants godtgjørelse. Godtgjøring for kommunalt tillitsverv skal imidlertid fastsettes i forskrift, og det er enda ikke gjort av Ørland kommunestyre. Det tenkte innholdet i en forskrift kan ikke settes i verk før forskriften er vedtatt og trådt i kraft og en iverksettelse før dette tidspunktet er ikke lovlig.

Vi viser til oversendelse fra Ørland kommune datert 2. mars 2020.

Sakens bakgrunn

12. desember 2019 fattet Ørland kommunestyre blant annet vedtak i sak PS 19/54 og PS 19/59. I sak PS 19/59 ble det vedtatt å opprette et nytt hovedutvalg for Strategi og Drift. Det ble vedtatt at rådmannen skulle få utført en juridisk vurdering av lovligheten av opprettelsen og at saken måtte være klar til endelig avgjørelse i første kommunestyremøte i 2020. Det ble valgt medlemmer til utvalget. I sak PS 19/54 (Budsjett 2020 – økonomiplan 2020-2023) ble det som et av punktene vedtatt noen endringer i drifts- og investeringsbudsjettet. Under punkt 5 ble det blant annet vedtatt at ordførers stilling reduseres til 50 % med virkning fra 1. mars 2020.



Disse to vedtakene ble krevd lovlighetskontrollert av kommunestyremedlemmene Tom Myrvold, Anne M. Bjørnerud, Trond Amundsveen og Tore Melhuus (alle Høyre) og Harriet Brekstad og Trond Pedersen (Fremskrittspartiet). Fylkesmannen fant i vedtak 12. februar 2020 at vilkårene for å foreta lovlighetskontroll ikke var oppfylt, da vedtak i sak PS 19/59 ikke var et endelig vedtak, og at den delen av sak PS 19/54 som gjaldt ordførers lønn var endret av kommunestyret selv.

Ørland kommunestyre fattet 30. januar 2020 blant annet vedtak i sak PS 20/11 og PS 20/17. I sak PS 20/11 vedtok kommunestyret følgende om hovedutvalg for Strategi og drift:

Kommunestyret stadfester vedtak i saken om hovedutvalg for drift og strategi fra kommunestyremøte 13. desember.

Alle saker som ellers hadde blitt sendt til formannskapet skal sendes til hovedutvalg for drift og strategi.

Alle saker som etter lov må behandles i formannskapet sendes dit etter behandling i utvalget.

I sak PS 20/17 ble det vedtatt:

Kommunestyret oppnevner et arbeidsutvalg bestående av 1 representant med vara fra hvert av partiene som er representert i kommunestyret. Arbeidsutvalget skal utarbeide forslag til stillingsandeler til politisk ledelse og godtgjøring for dette, samt møtegodtgjøring for politiske utvalg. Forslaget skal ta utgangspunkt i 100 % stillingsandel til ordfører og 50 % stillingsandel til varaordfører. Disse skal godtgjøres i 80 % av stortingsrepresentants godtgjøring. Arbeidsutvalget skal legge frem sitt forslag til behandling i kommunestyrets møte den 13. februar 2020.

Som medlemmer av arbeidsutvalget velges:

AP:

Medlem: Gunnhild Tettli Vara: Fredrik Sandness

SP:

Medlem: Laila I. Veie Vara: Thomas Hovde

SP:

Medlem: Laila I. Veie Vara: Thomas Hovde

H:

Medlem: Anne M. Bjørnerud Vara: Trond Amundsveen

SV:

Medlem: Øyvind Næss Vara: Ragnar Grønås

FrP:

Medlem: Trond Magnus Brekstad Vara: Trond Pedersen

MDG:

Medlem: Dag Balavoine Vara: Terje Olden

Kommunestyret viser forøvrig til brev av 04.12.2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedrørende forskrift om folkevalgtes rett til dekning av utgifter og økonomisk tap, arbeidsgodtgjøring, ettergodtgjøring og permisjoner, og gir arbeidsutvalget fullmakt til å utarbeide høringsforslag til forskrift om møtegodtgjøring og legge forskriftsutkastet ut på offentlig høring. Forskriften legges frem for kommunestyret for endelig fastsettelse i kommunestyremøte den 26. mars 2020.

I brev 31. januar 2020 ble det krevd lovlighetskontroll av vedtak i sak PS 20/11 og PS 20/17, den skal ha vært fra de samme som krevde lovlighetskontroll av vedtak PS 19/54 og PS 19/59: kommunestyremedlemmene Tom Myrvold, Anne M. Bjørnerud, Trond Amundsveen og Tore Melhuus (alle Høyre) og Harriet Brekstad og Trond Pedersen (Fremskrittspartiet). Lovlighetskontrollen ble sendt direkte til Fylkesmannen, som i vedtak 12. februar 2020 returnerte saken til kommunestyret for vurdering, jf kommuneloven § 27-1.

Etter Fylkesmannens returnering til kommunen, ble det 20. februar 2020 (datert 17. februar 2020) fremsatt nytt krav om lovlighetskontroll av vedtakene PS 20/11 og PS 20/17 fra representantene Anne Bjørnerud



(Høyre), Tore Melhuus (Høyre), Thor Bretting (Høyre), Trond M Brekstad (Fremskrittspartiet) og Trond Pedersen (Fremskrittspartiet). Da vi ser at avsenderne endret seg fra den tidligere sendte (31. januar 2020) legges det til grunn at det er denne som gjelder.

Kommunestyret tok stilling til lovlighetsklagen i møte 27. februar 2020 sak 20/32. Vedtak i sak 20/11 og 20/17 ble vedtatt mot 11 stemmer og saken ble oversendt Fylkesmannen i Trøndelag for lovlighetskontroll.

Lovlighetsklagen

Om vedtak i sak PS 20/11:

Vi mener opprettelse av et hovedutvalg for strategi og drift (PS 20/11, hvor PS 19/59 også stadfestes) med den begrunnelse som er gitt i vedtaket(ene), og som i tillegg har som konsekvens at ordfører får en mye mindre sentral rolle er usaklig, og slik ulovlig. Det vises til at ordfører ble lovlig valgt, og den posisjon som ordfører har etter kommuneloven. En av hensiktene i ny kommunelov er nettopp å styrke ordførers formelle posisjon. Vedtaket anses slik å være i konflikt med et grunnleggende hensyn i loven.

Det vedtatte formål med utvalget er «...å gi flertallet i Ørland Kommunestyre et utvalg som ledes av flertallet, som styrer sakliste og debatt i utvalget, som ledes av den flertallet velger, og som får tildelt politiske arbeidsoppgaver som skal utføres mellom møter». Argumentasjonen er etter vårt syn usaklig av flere grunner:

- Det er allerede et kvalifisert flertall (5 vs 2) i Formannskapet i Ørland kommune. Å delegere organets oppgaver til et nytt utvalg endrer ikke dette maktforholdet.
- Å antyde at organets leder gjennom å styre sakliste og styring av debatt i organet på en måte som skulle gi opphav til endrede politiske vedtak er udemokratisk så vel som ulovlig hvis tilfelle.
- Enhver leder av et politisk organ er pliktig til å forholde seg til de vedtak og «arbeidsoppgaver» organet til enhver tid beslutter – uavhengig av partimessig tilhørighet og personlige preferanser. Det er usaklig å argumentere at det skulle være grunnlag for å fravike dette i utvalget som er vedtatt.
- Begrunnelsen fokuserer ensidig på ledelsen av organet og gir ingen saklige argumenter for eventuell merverdi eller øvrige differensiert ansvarsforhold fra hva som allerede er tillagt Formannskapet i Ørland kommune.
- Det er i debatten (se opptak kommune-TV) fremsatt en rekke udokumenterte argumenter som går utelukkende på tillit til ordfører som person og ikke ordførers rolle og funksjon. En så stor politisk omorganisering betinget i personkarakteristikk er usaklig etter vårt syn.

Etter vår oppfatning er den reelle motivasjon for å opprette utvalget bakgrunn i uenighet om politisk ledelse/styring i kommunen, herunder hvem som bør være ordfører, og at det derfor er gjort et vedtak om å opprette et hovedutvalg - for Strategi og drift - som skal avløse de oppgaver som er lagt til formannskapet innenfor det loven tillater. Etter vårt syn er det en usaklig begrunnelse. Hensikten fremstår som et forsøk på å demonstrere politisk makt og å marginalisere både formannskapet og ordførers posisjon på et usaklig grunnlag.

Vi mener at det gjelder et saklighetskrav for all myndighetsutøvelse, herunder også for kommunal organisering. Det vises blant annet til redegjørelsen for ulovfestet rett i NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - s. 155, hvor det fremgår, sitat: «Etter den ulovfestede lære om myndighetsmisbruk, som bygger på rettspraksis, gjelder det forbud mot usaklig forskjellsbehandling og mot å legge vekt på utenforliggende (usaklige) hensyn».



Videre oppgis det at i PS 20/11 (stadfester PS 19/59) var det et knapt politisk flertall for å opprette Hovedutvalg for Strategi og Drift. Det er et signal i seg selv om betydelig politisk uenighet om vedtaket.

Ørland kommune styres politisk etter Formannskapsmodellen. Formannskapet er normalt et sentralt og viktig beslutnings- og forberedelses organ i kommuner. I en formannskapsmodell skal organet være konsensusorientert og søke å ivareta et bredest mulig standpunkt. Dette står i sterk kontrast til begrunnelse for vedtak i PS 20/11 (stadfester PS 19/59) om at «Flertallet velger på tross av dette å opprette utvalget for å ivareta demokratiets og det politiske flertallets mulighet til å lede Ørland kommune i tråd med flertallets ønske».

Om vedtak i sak PS 20/17:

Lovlighetskontroll reduksjon godtgjørelse ordfører

I godtgjørelsesreglementet for Ørland kommune fastsatt av formannskapet ved vedtak av 24. november 2019, fremgår her under punkt 1.1 at ordførers godtgjøring fastsettes til 100 % av stortingsrepresentantenes godtgjøring pr. 1.- januar i en 100 % stilling. Det finnes ikke saklige holdepunkt for å si at grunnlaget for dette skulle ha endret seg på så kort tid.

Det vises til kommuneloven 5 6-1, 3. ledd: «Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer». Det innebærer ordfører vil ha rett til å både møte, tale og ha forslagsrett i utvalget. Ordfører er i ny kommunelov også gitt forslagsrett, og hensikten er å styrke ordførers formelle posisjon. For at ordfører skal ha anledning til å utføre disse oppgavene, må ordfører også få anledning til å forberede seg.

Den endring som er gjort i den politiske organiseringen, kan etter vår oppfatning ikke saklig begrunne reduksjon i ordførers stilling/engasjement. Dette som følge av de oppgaver og den rolle som ordfører er gitt i kommuneloven, herunder også rett til å møte-, tale- og forslagsrett i alle folkevalgte organer, og herunder rett til å forberede seg og utøve politikk. Endringene i organiseringen betyr derfor i begrenset grad mindre arbeid og oppgaver for ordfører i henhold til den posisjon som en lovlig valgt ordfører er gitt i kommuneloven. Organisasjonsendringene gir derfor etter vår oppfatning i seg selv ikke saklig grunnlag for å redusere ordførers stilling og engasjement, og slik heller ikke godtgjørelsen.

I sak PS 19/54 ble det vedtatt at ordfører godtgjøring fastsatt til 100 % av stortingsrepresentantenes godtgjøring pr. 1.- januar i en 50 % stilling. I sak PS 20/17 ble det vedtatt at ordfører godtgjøring fastsatt til 80 % av stortingsrepresentantenes godtgjøring pr. 1.- januar i en 100 % stilling. Det fremstår fullt og helt inkonsekvent å gjøre så diametralt forskjellige vurderinger både mht. stillingsandel og godtgjøringsnivå. Sett i forhold til sak PS 19/54, vedtok man i sak PS 20/17 i realiteten å pålegge ordfører mer arbeid (100%) for mindre betaling (80 %). Det vurderes både å være usaklig, ulovlig og slik grunnlag for erstatning hvis gjennomført.

Videre ble det i sak PS 20/17 vedtatt at «Kommunestyret oppnevner et arbeidsutvalg bestående av 1 representant med vara fra hvert av partiene som er representert i kommunestyret. Arbeidsutvalget skal utarbeide forslag til stillingsandeler til politisk ledelse og godtgjøring for dette, samt møtgodtgjøring for politiske utvalg. Forslaget skal ta utgangspunkt i 100 % stillingsandel til ordfører og 50 % stillingsandel til varaordfører. Disse skal godtgjøres i 80 % av stortingsrepresentants godtgjøring». Det ble videre vedtatt at «Arbeidsutvalget skal legge frem sitt forslag til behandling i kommunestyrets møte den 13. februar 2020.». Et slikt forslag ble ikke lagt fram i kommunestyret 13. februar 2020 og følgelig ikke behandlet. Vi finner det usaklig at nivå for godtgjøring av ordfører fastsettes FØR øvrige stillingsandeler, godtgjøringsreglement og oppdatert politisk delegasjonsreglement er utarbeidet og nærmere avklart. Det er å på forhånd å konkludere FØR et saklig utredet og kvalitetssikret (gjennom høring) grunnlag foreligger. I tillegg vises det til kommunens reglement for godtgjøring (vedtatt 2019) for folkevalgte, pkt 1.4, at: «Godtgjørelse dekker ansvar, kontortid, representasjon, forberedelser til møter, møtedeltakelse, oppfølging og andre oppgaver i egenskap av ordfører/varaordfører». Her sies det i klartekst at ordfører og varaordfører IKKE tilkommer ekstra godtgjøring for andre oppgaver som normalt tilfaller ordfører/varaordfører å utføre. Hverken i «gamle Ørland», «gamle Bjugn» eller i «nye Ørland kommune» har ordfører/varaordfører hatt ekstra godtgjørelse for å lede formannskap og/eller andre utvalg. Etter vårt syn betyr det at å gi varaordfører 20% ressurs for å lede et nytt «Utvalg for Strategi og Drift» ikke er i samsvar med etablert praksis eller



kommunens godtgjøringsreglement. Tilsvarende er det heller ikke grunnlag for å sette ned ordførers godtgjøring med samme utgangspunkt. Man kan ikke ta fra ordfører deler av en godtgjøring som allerede ligger innbakt i grunnlaget. Følgelig anses begrunnelsen og argumentasjonen som ligger bak vedtak i PS 20/17 (stadfester sak PS 19/59) å være usaklig og vedtaket må være ugyldig etter vårt syn.

Tilsvarende mener vi det er et brudd med godtgjøringsreglementet at varaordfører gis «lønn» (tilsvarende 30% av ordførers godtgjørelse for å lede et heleid kommunalt aksjeselskap (Kopparn Utvikling AS) i kraft å være folkevalgt (se punktliste under). «Godtgjørelse dekker ansvar, kontortid, representasjon, forberedelser til møter, møtedeltakelse, oppfølging og andre oppgaver i egenskap av ordfører/varaordfører». Protokollen fra møte 27. desember 2019 i Generalforsamlingen for Kopparn Utvikling AS viser heller ikke noe vedtak om etablering av funksjon som «arbeidende styreformann» eller særskilt godtgjørelse for dette. Varaordførers godtgjørelse (50%+20%+30%) settes i praksis høyere enn ordførers (80%). Dette bryter med alminnelige prinsipper for over- og underordnede funksjoner. Forslaget er inkonsekvent. Vedtaket i PS 20/17 ivaretar heller ikke hensynet til det ansvar ordfører alltid vil

ha som øverste rettssubjekt/rettsobjekt i kommunen – uavhengig av delegasjon og intern organisering i en kommune.

- <https://www.fosna-folket.no/pluss/2020/01/21/Dette-får-politikerne-i-lønn-selv-om-det-ikke-er-vedtatt-20884186.ece?rs4644951581880831850&t=1>
- <https://www.fosna-folket.no/pluss/2020/01/17/Bjugns-formannskap-ga-Undertun-30-prosent-stilling-dager-for-kommunen-opphørte-20846097.ece?rs6405651581880911650&t=1>
- https://orland.kommune.no/_f/p1/iff66ec83-efc3-4614-a441-8452570ae143/reglement-godtgjoring-til-folkevalgte-i-orland-vedtatt-i-kst-241019-i-sak-19-14.pdf

Det er videre et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at desto mer tyngende et vedtak er for enkeltpersoner, desto større krav stilles det til sakligheten av et vedtak. Et folkevalgt verv som ordfører lar seg vanskelig kombinere med annet lønnet arbeid. Av den grunn er det i praksis umulig å kompensere for bortfallet i godtgjøring. Å få avkortet en godtgjøring med 20% på kort så varsel som i dette tilfellet anses på selvstendig grunnlag både urimelig og usaklig. Gitt Fylkesmannens vurdering av at «endelig vedtak» først ble fattet i PS 20/17, understreker er dette klart usaklig grunnlag å foreta endring i ordførers godtgjøring overhodet inntil videre. Dette vil uavhengig kunne gi grunnlag for et erstatningskrav på selvstendig grunnlag.

I en egen tolkningsuttalelse, sak 12/2535, datert 25.06.2015, presiserer departementet at:

«Kommuneloven § 8-3 (tidl. § 41 nr. 2) fastsetter at den som har et inntektstap pga. et kommunalt tillitsverv har rett til erstatning opp til et visst beløp per dag som fastsettes av kommunestyret selv. Denne retten vil også gjelde i tilfelle hvor en folkevalgt påføres et tap i inntekt som følge av et vedtak om å begrense vedkommende engasjement i verv for kommunen, og derav følgende redusert godtgjøring. Dersom et vedtak om reduksjon av ordførervervet medfører inntektstap for ordføreren, vil hun følgelig kunne ha krav på erstatning med hjemmel i lovbestemmelsen. Kommunestyret bør ha dette for øye når de skal vurdere omfanget av ordførervervet.»

Det er uvanlig at en ordfører i en kommune av en slik størrelse som nye Ørland kommune kun gis godtgjørelse for 80% av stortingsrepresentant lønn. Både «gamle Ørland» kommune og Bjugn kommune hadde godtgjøring tilsvarende 100% av stortingsrepresentants lønn. Det antas også, i alle fall som sannsynlig, at flertallets misnøye med godkjennelse av valget av Tom Myrvold som ordfører, og tilsvarende manglende godkjennelse av omvalget, har hatt direkte innvirkning på vedtaket, selv om dette ikke uttales eksplisitt. Flere uttalelser i det politiske ordskiftet i angjeldende saker (jfr opptak kommunestyre-TV) har gått på person og ikke saklige argumenter. Da Myrvold er lovlig valgt som ordfører, er et slikt eventuelt sidehensyn, ikke å være saklig.



Fylkesmannen bemerker:

Om lovlighetskontroll

Etter kommuneloven § 27-1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Fylkesmannen er tildelt kompetansen etter delegasjon, jfr. forskrift 30. august 2019 nr. 1096.

Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtak ble truffet og settes frem for det organet om traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket skal saken sendes fylkesmannen, jf kommuneloven § 27-1.

I § 27-2 fremkommer hva som kan og ikke kan lovlighetskontrolleres. Første ledd bokstav a sier at endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen kan lovlighetskontrolleres.

Innholdet i lovlighetskontrollen fremgår av § 27-3, første ledd sier:

Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket

- a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte*

Vedtaket skal oppheves dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig, jf § 27-3 fjerde ledd. Prinsippet om at det bare er feil som kan ha hatt innvirkning på vedtakets innhold som fører til ugyldighet gjelder, jfr. forvaltningsloven (fvl) § 41 (vår understreking):

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Fylkesmannens vurdering

Kravet om lovlighetskontroll av vedtakene PS 20/11 og PS 20/17 (den delen av vedtaket som gjelder godtgjøring) er krevd av tre eller flere medlemmer av kommunestyret, jf kommuneloven § 27-1. Kravet er satt frem rettidig.

Fylkesmannen vil i det følgende gjennomgå de to vedtakene.

Vedtak i sak PS 20/11

Ørland kommunestyre har vedtatt å opprette et hovedutvalg for drift og strategi. Utvalget skal få delegert myndighet til å behandle saker som formannskapet tidligere har behandlet. De sakene som etter kommuneloven skal behandles i formannskapet sendes formannskapet etter behandling i utvalget.

Bakgrunnen for opprettelsen er et ønske om å opprette et utvalg som ledes av flertallet i kommunestyret, som fører sakliste og debatt i utvalget og med en leder som flertallet velger.

Fylkesmannen skal ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak og om det har blitt til på lovlig måte.



Vedtaket om opprettelse av utvalget er truffet i kommunestyret som det øverste organet i kommunen, jf kommuneloven § 5-3, og vedtatt etter avstemming.

Når det gjelder innholdet i vedtaket, så kan kommunestyret etter kommuneloven § 5-7 første ledd selv opprette utvalg for kommunale formål og for deler av den kommunale virksomheten. Kommunestyret velger selv leder, nestleder og øvrige medlemmer til utvalget, og fastsetter hva slags saker utvalget skal behandle. Utvalget kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke annet følger av lov, jf. andre ledd. Etter femte ledd kan kommunestyret selv når som helst omorganisere eller nedlegge utvalg.

Etter § 6-1 tredje ledd har ordfører møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale folkevalgte organer unntatt kommuneråd.

Kommunestyret i Ørland har vedtatt å opprette et hovedutvalg for drift og strategi. Kommunestyret kan etter § 5-3 tredje ledd delegere myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer innenfor rammene av kommuneloven og andre lover. Kommunestyret har vedtatt at utvalget skal ta over de sakene som formannskapet tidligere har behandlet, men unntak av de saker som formannskapet må behandle. Når det gjelder formannskapet i kommuner så skal det etter kommuneloven behandle visse type saker, utover det behandler formannskapet bare det kommunestyret bestemmer.

§ 5-7 gir kommunestyret en frihet til å avgjøre hvilke utvalg som skal opprettes, og § 5-3 til å delegere myndighet til utvalgene. Avveiningen om utvalg skal opprettes er «fritt skjøn», en vurdering som i utgangspunktet ikke kan overprøves av Fylkesmannen ved lovlighetskontrollen, men mindre man kommer til at det foreligger myndighetsmisbruk¹.

Den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren omfatter momenter som at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, avgjørelser skal ikke være vilkårlige eller sterkt urimelige og det skal ikke være usaklig forskjellsbehandling.

Vi viser til kravet om lovlighetskontroll der argumentene til klagerne fremkommer. Der er det fremsatt flere momenter som de mener gjør opprettelsen av utvalget usaklig. De peker blant annet på at det er i konflikt med grunnleggende hensyn i kommuneloven med tanke på ordførers posisjon, at den reelle begrunnelsen for opprettelsen er politisk uenighet med en lovlig valgt ordfører, og at flertallet i kommunestyret også har flertall i formannskapet slik at begrunnelsen om at det skal opprettes et utvalg som ledes av flertallet i kommunestyret er usaklig. Vi viser til klagen i sin helhet for den fullstendige begrunnelsen fra klagerne.

Klagers argumenter gir ikke Fylkesmannen noen indikasjoner på at vedtaket strider mot myndighetsmisbrukslæren og vi overprøver ikke kommunestyrets vedtak om å opprette utvalget.

Fylkesmannen er kommet til at vedtak om opprettelse av hovedutvalg for drift og strategi er gyldig.

Vi bemerker at etter § 5-14 skal kommunestyret fastsette reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt. Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter organet virkeområde og eventuell vedtaksmyndighet, tidsperioden det er opprettet for og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet, jf kommuneloven § 5-13. Vi legger til grunn at kommunen oppdaterer sine reglementer i samsvar med vedtaket om opprettelse av nytt utvalg.

1



Vedtak i sak PS 20/17

Ørland kommunestyre vedtok 24. oktober 2019 i sak PS 14/19 Reglement for godtgjøring av folkevalgte som blant annet hadde disse punktene:

- 1.1 Ordførerens godtgjøring fastsettes til 100% av stortingsrepresentantenes godtgjøring pr.1.1. Ordfører godtgjøres for 100% stilling.*
- 1.2. Varaordførerens godtgjøring fastsettes til 80 % av ordførerens godtgjøring. Varaordfører godtgjøres for 50% stilling*

Reglementet hadde ikrafttredelsesdato 1. januar 2020, da nye Ørland kommune oppstod.

Ved behandling av sak PS 19/54 Budsjett 2020 – økonomiplan 2020-2023 i møte 12. desember 2019 ble blant annet følgende vedtatt:

Bjugn og Ørland kommuner har tidligere hatt en ressurs til politisk ledelse på 290 %. Det er naturlig at denne reduseres noe. Ørland Kommune er i en vanskelig situasjon hvor et klart mindretall sitter med ordføreren. For å styrke den politiske ledelsen og flertallets posisjon vil kommunestyret endre politisk ledelse til følgende:

50 % frikjøp til leder for samferdselsprosjekter.

20 % frikjøp leder for utvalg for drift og strategi.

20 % frikjøp til gruppeleder for flertallet.

50 % varaordfører.

Ordførers stilling reduseres til 50 % med virkning fra 1. mars 2020

Økning politisk ledelse: 360.000 kr

I henhold til vedtatte reglement for godtgjøring folkevalgte, er varaordførers lønn 80 % av ordførers lønn i 50 % stilling.

Ordførers stillingsprosent ble da med virkning fra 1. mars 2020 vedtatt å reduseres til 50 %. Denne reduksjonen ble krevd lovlighetskontrollert. I Ørland kommunestyre 30. januar 2020 i sak PS 20/17 ble følgende vedtak fattet:

Sak 20/17 om utforming av nye forskrifter om godtgjøring i kommunen:

Kommunestyret oppnevner et arbeidsutvalg bestående av 1 representant med vara fra hvert av partiene som er representert i kommunestyret. Arbeidsutvalget skal utarbeide forslag til stillingsandeler til politisk ledelse og godtgjøring for dette, samt møtegodtgjøring for politiske utvalg. Forslaget skal ta utgangspunkt i 100 % stillingsandel til ordfører og 50 % stillingsandel til varaordfører. Disse skal godtgjøres i 80 % av stortingsrepresentants godtgjøring. Arbeidsutvalget skal legge frem sitt forslag til behandling i kommunestyrets møte den 13. februar 2020.

Som medlemmer av arbeidsutvalget velges:

AP:

Medlem: Gunnhild Tettli Vara: Fredrik Sandness

SP:

Medlem: Laila I. Veie Vara: Thomas Hovde

SP:

Medlem: Laila I. Veie Vara: Thomas Hovde

H:



Medlem: Anne M. Bjørnerud Vara: Trond Amundsveen

SV:

Medlem: Øyvind Næss Vara: Ragnar Grønås

FrP:

Medlem: Trond Magnus Brekstad Vara: Trond Pedersen

MDG:

Medlem: Dag Balavoine Vara: Terje Olden

Kommunestyret viser forøvrig til brev av 04.12.2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedrørende forskrift om folkevalgtes rett til dekning av utgifter og økonomisk tap, arbeidsgodtgjøring, ettergodtgjøring og permisjoner, og gir arbeidsutvalget fullmakt til å utarbeide høringsforslag til forskrift om møtegodtgjøring og legge forskriftsutkastet ut på offentlig høring. Forskriften legges frem for kommunestyret for endelig fastsettelse i kommunestyremøte den 26. mars 2020.

Det ble altså vedtatt å sette ned et utvalg som skulle utarbeide et forslag til forskrift om stillingsandeler og godtgjøring, samt møtegodtgjøring for politiske utvalg. Forslaget skal ta utgangspunkt i 100 % stillingsandel til ordfører og 50 % stillingsandel til varaordfører, begge med 80 % av en stortingsrepresentants godtgjøring. Det tidligere vedtatte om 50 % stillingsandel til ordfører ble med dette endret.

Det skal altså opprettes et arbeidsutvalg som skal utarbeide forslag til stillingsprosent og forslag til forskrift om godtgjøring som skal legges ut på høring og senere vedtas i kommunestyret.

Den delen av vedtaket PS 20/17 som sier at ordfører skal godtgjøres med 80 % av en stortingsrepresentants godtgjøring ble krevd lovlighetskontrollert.

Lovlighetskontrollen ble oversendt direkte til Fylkesmannen, vi returnerte den 12. februar 2020 saken til kommunen for behandling i kommunestyret, jf § 27-1. Vi ba kommunen være oppmerksom på at etter § 27-2 første ledd bokstav a så er det endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres.

Kommunen fastholdt sitt vedtak (PS 20/17) i behandling av lovlighetskontrollen 27. februar 2020, og oversendte saken til Fylkesmannen i Trøndelag. I samme møte ble det også fastslått følgende i sak 20/34:

Signe Tettli Sylten (AP) fremmet på vegne av AP og SP følgende forslag:

Kommunestyret stadfester tidligere vedtak om politisk godtgjøring med navn og dato:

Ordfører Tom Myrvold, 100 % fra 1. januar 2020

Varaordfører Ogne Undertun, 50 % fra 1. januar 2020

Leder for drift og strategi, Ogne Undertun, 20 % fra 1. januar 2020

Politisk leder for samferdsel, Finn Olav Odde, 50 % fra 1. januar 2020

Gruppeleder for flertallet, Gunnhild Tettli, 20 % fra 1. mars 2020

Alle godtgjøres i 80 % av stortingsrepresentants godtgjøring, også ordfører fra 1. mars 2020.

Selv om det er vedtatt at et arbeidsutvalg skal utarbeide forslag til forskrift om godtgjøring som skal sendes på høring, før det senere skal behandles i kommunestyret for endelig vedtak, så vedtas der stillingsprosent og godtgjøring gjeldende fra 1. mars 2020.

19. mars 2020 la Ørland kommunen ut *Forskrift om folkevalgtes arbeidsvilkår og godtgjøring i Ørland kommunen* til offentlig ettersyn og høring, med høringsfrist til 14. april 2020. I høringsbrevet fremgår det at arbeidsutvalget har gjennomført 3 arbeidsmøter og utarbeidet forslag til forskrift for folkevalgtes arbeidsvilkår og godtgjøring i Ørland. Forslaget sendes ut på høring til kommunens politiske partier som er representert i kommunestyret ved gruppelederne, og legges ut på offentlig høring på kommunens



hjemmesider og sosiale medier. I forslaget fremgår det at ordfører skal godtgjøres i 100 % stilling for vervet som ordfører, godtgjøring settes til 80 % av stortingsrepresentanters lønn. Det fremgår at det tas sikte på å vedta forskriften i kommunestyret i Ørland 30. april 2020, med ikrafttredelse 1. mai 2020.

Som vi har nevnt ovenfor, så er det endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres jf. kommuneloven § 27-2. En forskrift er ikke vedtatt enda, og vedtaket i sak PS 20/17 fremstår som et «forarbeid» før det endelige vedtaket (forskriften) om godtgjøring skal vedtas av kommunestyret.

Sak PS 20/34 fra 27. februar 2020 tilsier imidlertid at kommunestyret oppfatter at de allerede har vedtatt endelig godtgjøring og stillingsprosent, med virkning fra 1. mars 2020. Vi legger til grunn at kommunestyret mener at de har fattet et endelig vedtak om godtgjøring.

Det fremgår av kommuneloven § 8-4 at den som har et kommunalt tillitsverv har krav på godtgjøring for sitt arbeid, og slik godtgjøring skal vedtak i forskrifts form. Forvaltningsloven har bestemmelser om hvordan forskrifter skal utformes, vedtas og kunngjøres, og brevet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2019 som kommunen viser til i sitt vedtak PS 20/17 beskriver dette nærmere knyttet opp mot § 8-4. Arbeidet med forskriften er kommunen nå i gang med.

Vedtaket om godtgjøring i PS 20/17 er ikke vedtatt som forskrift som det etter § 8-4 skal. Det er en feil ved vedtaket, som man enten kan anse som en rettsanvendelsesfeil (feil forståelse av § 8-4) eller en saksbehandlingsfeil (manglende utredning og høring før vedtaket ble fattet). Uansett så legger vi til grunn prinsippet i forvaltningsloven § 41: vedtaket likevel er gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det skal ikke mye til for at vedtaket er ugyldig, men det må ut fra de konkrete forholdene i saken – bevissituasjonen – være en reell mulighet for at feilen har fått betydning for vedtakets innhold².

I arbeidet frem til å vedta en forskrift så vil det legges frem et helhetlig forslag til høring, der berørte får fremme sine synspunkter, før kommunestyret vedtar forskrift som gjelder alle aktuelle vervene og der det fastsettes ikrafttredelsesdato. Den rotete og noe uklare prosessen over flere vedtak i kommunestyret i Ørland om godtgjøring underbygger hensikten med at godtgjøring skal vedtas i forskrifts form og den prosessen som en forskrift krever. Vedtak PS 20/17, som i seg selv bare fremstår som en «arbeidsbeskrivelse» til arbeidsutvalget, har kommunestyret oppfattet som et vedtak om godtgjøring til ordfører og varaordfører, og i et etterfølgende vedtak avgjøres det at flere skal omfattes av samme vedtak. Alle med ikrafttredelse allerede fra 1. mars 2020, selv om forskriftsprosessen er i gang og skal vedtas senere. Fylkesmannen vurderer at det er en reell mulighet for at det at vedtak om godtgjøring ikke er i tråd med kravet om forskrift i § 8-4 (med høring, og en tydeliggjøring i forskrifts form av hvem som omfattes og når det trår i kraft) kan ha hatt betydning for deler av vedtakets innhold. Vi er derfor kommet til at vedtak om godtgjøring før forskriften er vedtatt med ikrafttredelse før forskrift er vedtatt, er ugyldig, da den ikke er blitt til på riktig måte, jf kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav c.

Selv om vedtaket om godtgjøring utenfor forskrift er ugyldig, finner vi det likevel hensiktsmessig å foreta en vurdering av om kommunen kan fastsette godtgjøring til den politiske ledelsen til 80 % av en stortingsrepresentants lønn.

Det er kommunestyret som fastsetter godtgjøring for kommunale tillitsverv, jf kommuneloven § 8-4. Avveiningen her må også vurderes å være kommunens frie skjønn, en vurdering som i utgangspunktet

² HR-2017-2247-A



ikke kan overprøves av Fylkesmannen ved lovlighetskontrollen, men mindre man kommer til at det foreligger myndighetsmisbruk³ som nevnt tidligere.

Klagerne viser til at reglementet fastsatt 24. november 2019 sier at ordfører skal godtgjøres 100 % av stortingsrepresentantens godtgjøring, og mener det ikke er saklige holdepunkt for å si at grunnlaget skulle ha endret seg på så kort tid. Det er usaklig at nivå for godtgjøring av ordfører fastsettes før øvrige stillingsandeler, godtgjøringsreglement og politisk delegasjonsreglement er utarbeidet og nærmere avklart. At det er konkludert før det er utredet og gjennomført høring. Klager antar også at misnøye med godkjennelse av valget til ordfører har hatt innvirkning, uten at dette uttales eksplisitt.

Det fremgår av kommunestyrets dokumenter at en nedsettelse i lønn fra 100 % til 80 % (av en stortingsrepresentants lønn) for den politiske ledelsen er begrunnet i kommunens økonomiske situasjon. Prosentsatsen gjelder ikke bare ordfører.

Fylkesmannen vurderer at en slik nedsettelse ikke strider mot myndighetsmisbrukslæren, og at det innholdsmessig kan vedtas forskrift med det innholdet, jf § 27-3 første ledd bokstav a.

Vi understreker at forskriften ikke er vedtatt enda, og at vedtak om godtgjøring ikke har virkning før forskriften er vedtatt og trer i kraft. Vi ser at forslaget som er lagt på høring har bestemmelse om hvilken dato den trer i kraft, noe den bør ha. Hvis forskriften ikke har regler om dette, trer den i kraft en måned etter at den er kunngjort.

Konklusjon

Opprettelse av Hovedutvalg for strategi og drift er lovlig.

Innholdsmessig er det lovlig å endre godtgjøring for politisk ledelse fra 100 % til 80 % av en stortingsrepresentants godtgjørelse. Godtgjøring for kommunalt verv skal imidlertid fastsettes i forskrift, det er enda ikke gjort av Ørland kommunestyre. Det tenkte innholdet i en forskrift kan ikke settes i verk før forskriften er vedtatt og trådt i kraft og en iverksettelse før dette tidspunktet er ikke lovlig.

Fylkesmannen fatter følgende vedtak:

Ørland kommunestyres avgjørelse 30. januar 2020 sak PS 20/11 om opprettelse av Hovedutvalg for strategi og drift er lovlig.

Ørland kommunestyres avgjørelse 30. januar 2020 sak PS 20/17 om godtgjøring er ikke vedtatt i forskrifts form. Innholdsmessig er det lovlig å endre godtgjøring for politisk ledelse fra 100 % til 80 % av en stortingsrepresentants godtgjørelse. Godtgjøring skal imidlertid fastsettes i forskrift. Det tenkte innholdet i en forskrift kan ikke settes i verk før forskriften er vedtatt og trådt i kraft, og en iverksettelse før dette tidspunktet er ikke lovlig.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)

Ingrid Gjeltén



leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent