



Kinn kommune
postboks 294
6701 MÅLØY

Saksbehandlar, innvalstelefon

Silje Fagerli Husabø, 5764 3036

Lovlegkontroll av vedtak i Kinn kommunestyre i sak 163/20

Vi viser til oversending frå Kinn kommune den 14.06.2021.

Vedtak

Vedtak i sak 163/20 frå Kinn kommune er gyldig.

Det er ein sakshandsamingsfeil at ikkje forskriftsendringa var på høyring eller kunngjort. Statsforvaltaren konkluderer likevel med at dette ikkje er ein feil som har til følgje at vedtaket er ugyldig.

Bakgrunn for saka

Varaordførar i Kinn fekk den 10.11.2020 i sak 163/20 redusert godtgjersle frå 80 til 20 % av ordførar si godtgjersle. I vedtaket frå Kinn kommunestyre står det:

«Varaordførar vert godtgjort 20% av ordførar si godtgjersle. Arbeidsoppgåvene til varaordførar vert slik det går fram i drøftinga.

Endringa trer i kraft frå 01.12.20. Varaordførar har krav på ettergodtgjersle i tråd med kommunelova.

Pkt. 2.6. i godtgjerslereglementet vert endra slik: «Med unntak av ordførar og varaordførar» vert endra til «med unntak av ordførar».

Varaordførar har rett på å få kompensert mellomlegget mellom tidlegare varaordførargodtgjersle, og ny varaordførargodtgjersle og arbeidsinntekt. Dette gjeld til og med februar 2021, i tråd med kommunen sitt godtgjerslereglement.»

Endringane gjeld punkt 1.2 og punkt 2.6 i godtgjersleregulativet til Kinn kommune. Originalt vedteke den 06.11.2019 hadde punkta denne ordlyden:

«Pkt. 1.2 Varaordføraren

Godtgjersla skal utgjere 80 % av ordføraren si faste godtgjersle

[...]

Pkt. 2.6. Unntak frå møtegodtgjersla og presiseringar



Formannskapsmedlemer, med unntak av dei som er frikjøpte, får møtegodtgjersle for verv i andre utval ann formannskapet, her under møte i kommunestyret.»

Punkt 2.6 vart endra i eit anna kommunestyrevedtak i sak 130/20 den 15.09.2020, og fekk då denne ordlyden: «Punkt 2.6 i godtgjerslereglementet: «Med unntak av frikjøpte» vert endra til «med unntak av ordførar og varaordførar».

Kommunestyremedlemmane Asgeir Solheim (Sp), Fredrik Egeber (Sp) og Randi Aare (Sp) kravde lovlegkontroll av vedtaket i krav dagsett 21.11.2020, stempla motteke av kommunen 01.12.2020. Dei meiner i hovudsak at endringar i godtgjersle til politikarane skal handsamast etter reglane for endring av forskrift, jf. forvaltningslova kap. VII, og ikkje som ei eiga sak slik som det her er gjort.

I handsaminga av krav om lovlegkontroll opprettheldt kommunestyret vedtaket i sak 163/20 den 18.02.2021. Saka vart sendt til Statsforvaltaren for avgjerd først 14.06.2021.

Regelverk

Lovlegkontroll med kommunale vedtak er regulert i kommunelova kapittel 27.

Etter kommunelova § 27-1 kan tre elle fleire medlemmer av kommunestyret saman bringe kommunale avgjerder inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. Kravet må vere sett fram innan tre veker etter at avgjerda vart teken.

For kommunale vedtak er Statsforvaltaren delegert avgjerdsrett, jf. FOR-2019-08-30-1096 kap. IX frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Nærare retningslinjer for lovlegkontroll er gitt i rundskriv H-22999 av 21.10.2013.

Dersom eit kommunalt vedtak vert teke opp til kontroll, skal Statsforvaltaren etter § 27-3 bokstav a til c ta stilling til om:

- innhaldet i avgjerda er lovleg
- avgjerda er teken av nokon som har mynde til å ta slik avgjerd
- avgjerda har kome til på lovleg måte

Statsforvaltaren har ikkje rett til å ta ny avgjerd, men skal oppheve avgjerda dersom ho er ugyldig.

Statsforvaltaren si vurdering

Krav om lovlegkontroll er datert til 01.12.2020, og er sett fram innan fristen på tre veker, jf. kommunelova § 27-1. Kravet er sett fram av tre medlemmer av kommunestyret, jf. kommunelova § 27-1. Vedtaket er å rekne som eit endeleg vedtak, jf. kommunelova § 27-2.

Det klart at vedtaket er gjort av kommunestyret som rett organ, jf. kommunelova § 5-3, og at vedtaket har eit innhald som er lovleg å vedta. Vedtaket gjeld fastsetting av godtgjersle for varaordførar som folkevald, noko som etter § 8-4 ligg til kommunestyret sjølv å avgjere. Dette er heller ikkje problematisert i kravet.

Spørsmålet er dermed om vedtaket har kome til å lovleg måte, altså om sakshandsamingsreglane som gjeld for fastsetting av godtgjersle er følgde, jf. kommunelova § 27-3 bokstav c.

Etter kommunelova § 8-4 andre setning skal kommunestyret sjølv gi «forskrift» om arbeidsgodtgjering. Kommunelova § 8-4 set difor eit formkrav til at godtgjerslereglementet skal vere



i forskriftsform. Det utløyser både prosess- og formkrava i forvaltningslova for endring av forskrifter, jf. kapittel VII i forvaltningslova. Det er rett at kommentarutgåva til kommunelova som kommunen har vist til (Overå/Bernt (2019) s. 176), seier at kommunen sjølv avgjer korleis godtgjersla skal fastsettast. Dette var regelen i kommunelova av 1992 § 42, jf. omtalen i Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 151, og som forfattarane viser til.

Regelen vart føreslegen vidareført av kommunelovutvalet, jf. NOU 2016:4 kap. 14.1, og i utvalet sitt forslag til lovtekst i § 8-5 andre setning (s. 454, våre understrekingar):

«Den som har er kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsvern, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget fastsetter selv nærmere regler for slik godtgjøring.»

I lovproposisjonen vart regelen om arbeidsgodtgjersle flytta til § 8-4. Ordlyden i andre setning vart samstundes endra, utan at bakgrunnen for dette går fram.¹ Forfattarane av kommentarutgåva ser derfor heller ikkje ut til å ha fanga opp denne endringa. Ordlyden i proposisjonen, og i lovteksten i dag, er derimot klar:

«Den som har er kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsvern, har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Kommunestyret eller fylkestinget gir selv forskrift for slik godtgjøring.»

Ordlyden skal takast bokstavleg, slik hovudregelen er for lovtolking. Det er derfor eit krav at godtgjersla vert fastsett i forskrifts form, og at reglane i forvaltningslova gjeld.

I forvaltningslova § 37 er det krav til utgreiing før ei forskrift kan vedtakast, endrast eller opphevast. Kor grundig utreiingsplikta skal vere må sjåast i samanheng med kva innhald forskrifta får og kor raskt avgjerda må takast.²

Etter forvaltningslova § 37 andre avsnitt har forvaltningsorganet som hovudregel plikt til å foreta høyring før ein forskrift vert endra.³ Det er opp til kommunen å avgjere korleis og når høyringa skal skje og sette frist for fråsegn, jf. forvaltningslova § 37 tredje avsnitt. Unntak frå høyringsplikta er heimla i forvaltningslova § 37 fjerde avsnitt bokstav a til c. Det er ikkje plikt til å gjennomføre ei høyring dersom høyring ikkje er praktisk mogeleg å gjennomføre, ei høyring vil påverke gjennomføringa eller effektiviteten til forskrifta eller ei høyring er «åpenbart unødvendig».

Det er og eit krav til at forskrifta skal kunngjerast med endringa, jf. forvaltningslova § 38 første avsnitt bokstav d, jf. § 39. I forarbeida står det at «*retningslinjer av interesse for allmennheten i så stor utstrekning som mulig bør kunngjøres på en hensiktsmessig måte.*» Det følgjer av prinsipp for god og forsvarleg sakshandsaming at forvaltningsorganet pliktar, utover kunngjering i Norsk Lovtidend, å setje i verk ytterlegare tiltak for å gjere sine reglar kjende.⁴

Kravstillarane skriv at endringa i godtgjerslereglementet ikkje var på høyring eller vart kunngjort. Vi kan heller ikkje sjå at dette er gjort ut frå tilsendt dokumentasjon. Kommunen har ikkje kommentert dette i sakshandsaminga av lovlegkontrollen. Det føreligg difor ein sakshandsamingsfeil at endringa av forskrifta ikkje var på høyring eller vart kunngjort.

¹ Sjå evt. Prop. 47 L (2017-2018) kap. 15, jf. s. 366 (merknad) og 434 (framlegg til lovtekst).

² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 495.

³ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 496.

⁴ Utvalet til ny forvaltningslov NOU 2019: 5 s. 500.



Etter forvaltningslova § 41 er et «vedtak likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Føresegna gjeld direkte berre for saker om enkeltvedtak, men kan nyttast analogisk i saker om forskrifter.⁵ Avgjerande er om det er ein «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen kan ha virka inn på innhaldet i avgjersla.⁶

Manglande høyring kan tyde på at endringa ikkje var godt nok utgreidd, og at andre interesserte ikkje fekk kome med utsegn i saka. Utan kunngjering får heller ikkje interesserte informasjon og kan ta stilling til endringa. Etter det vi forstår var saksgangen i kommunen slik:

Den 25.08.2020 vart Kinn Arbeidarparti einige om politisk samarbeid med Høgre og Venstre. Tidlegare samarbeidde Ap med Senterpartiet, MDG og SV. I samarbeidsavtalen mellom Ap, Høgre og Venstre fastsette avtalepartane at varaordføraren skulle gå frå frikjøp 80 % til 4,5 %, med eit tillegg på 0,5 % for å kompensere for eventuelt meirarbeid i samband med møteleiing. Saka har fått medieomtale frå august 2020.⁷

Spørsmålet om endring av godtgjersleregulativet var oppe til handsaming i valnemnda i møte 10.09.2020 og 14.09.2020, deretter i kommunestyret 15.09.2020. Framlegget som då vart sett fram, gjekk ikkje ut på å endre lønna for varaordføraren, ifølgje media fordi kommunen ville sjå på saka på ny.⁸ Vi oppfattar dette som at saka vart utsett.

Spørsmålet om å endre lønna til varaordføraren vart førebudd og vedteke i kommunestyremøtet 10.11.2020. Før og etter har saka vore mykje diskutert og omtalt i media. Det har altså vore ein diskusjon rundt saka i kommunen og i det offentlege rom, som mellom anna viser seg ved at framlegg til godtgjersle vart endra frå 4,5 % i den politiske samarbeidsavtalen, til 20 % i sjølve vedtaket i kommunestyret.

Gjennom samarbeidsavtalen til Ap, Høgre og Venstre, førebuingfasane til kommunestyret og medieomtala er det rimeleg å tru at både politikarar og innbyggjarar har vore i posisjon til og hatt tid nok til å kunne gi innspel og påverke spørsmålet om endring av godtgjersleregulativet. Sjølv om den politiske samarbeidsavtalen 25.08.2020 var ein lukka prosess, verkar det altså klart at spørsmålet har vore ope og offentleg debattert, før vedtaket 10.11.2020, der også dei som var kritiske til endringa, har delteke.

I lys av prosessen ovanfor, er det ikkje grunn til å tru at ein meir formell høyringsprosess ville ført til at ytterlegare synspunkt kom fram. Saka verkar godt opplyst på det tidspunktet kommunestyret gjorde vedtak. Vi har derfor kome til at feilen ikkje kan ha virka inn på innhaldet i avgjersla, og at vedtaket difor er gyldig, trass i at handsamingsreglane for forskrifter ikkje er følgde.

Kravstillarane har elles vist til godtgjerslereglementet der det står at godtgjersla til varaordførar gjeld for heile valperioden. Som nemnt er det etter kommunelova § 8-4 andre setning kommunestyret sjølv som skal gi «forskrift» om arbeidsgodtgjering. Då kommunestyret er delegert denne mynda kan dei også endre på reglementet når dei ønskjer det, så lenge dei følgjer reglane for å endre forskrifter, jf. ovanfor om dette. At forskifta eventuelt vert endra, er derfor ikkje lovstridig i seg sjølv.

⁵ Innst. O. II (1966-1967) s. 16 og Rt. 1980 s. 485.

⁶ Rt. 2009 s. 661 avsnitt 71 og Rt. 2015 s. 1388 P avsnitt 282 og 300.

⁷ Sjå mellom anna: https://www.nrk.no/vestland/maktkamp-i-kinn_varaordforaren-mista-lona-over-natta-1.15136142.

⁸ <https://www.nrk.no/vestland/skal-vurdere-lonn-pa-ny-1.15154350>.



Oppsummering

Vi har kome til at det er ein sakshandsamingsfeil at forskriftsendringa ikkje var på høyring før ho vart vedteken og heller ikkje kunngjort, men at feilen ikkje fører til at vedtaket i sak 163/20 vert ugyldig.

Det er ikkje klagerett på dette vedtaket.

Statsforvaltaren ber Kinn kommune orientere kravstillarane om resultatet av lovlegkontrollen.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
fung. statsforvaltar

Anne Kristin Kayser Eitungjerde
seksjonsleiar

Dokumentet er elektronisk godkjent