



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler
Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Svar lovlighetskontroll- Karmøy- vedtak 12/24-forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring

Det er krevd lovlighetskontroll av deler av Karmøy kommunestyre sitt vedtak av 18.03.24 i sak 12/24-forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder i Karmøy kommune, punkt 2 og 3. Statsforvalteren finner ikke at det er grunnlag for å kjenne vedtaket ulovlig.

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 16.05.24.

Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Karmøy kommune traff 18.03.24 vedtak i sak 12/24. Lovlighetskravet gjelder deler av kommunestyrets vedtak om tillegg og supplering av Karmøy kommunes forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder. Vedtaket kom som følge av et forslag fremmet i møteportalen fra SV.

Vedtaket har følgende ordlyd:

- «Det settes ned en arbeidsgruppe som går gjennom og harmoniserer satsene i Karmøy sett opp mot sammenlignbare kommuner. Denne arbeidsgruppen legger fram et forslag til neste kommunestyremøte. Arbeidsgruppen består av Helge Thorheim - Karmøylista, Hilde Slotnes - SV og Bjarte Espeland Horpestad - Venstre.*
- Følgende blir innarbeidet i dagens forskrift § 6: For kommunestyreperioden 2023-2027 kan posisjonen peke ut en kommunestyrerepresentant som godtgjøres inntil 38 % av ordførers godtgjørelse. Oppgaver tildeles av ordfører. Godtgjøringen utløses ved melding til politisk sekretariat med opplysninger om navn, størrelse på godtgjørelsen, startdato, og eventuell sluttdato dersom dette er en annen dato enn utløpet av kommunestyreperioden. Dette er en fast godtgjøring som trer i stedet for dekning av tapt inntekt, arbeidsgodtgjøring og møtegodtgjørelsen nevnt i første ledd.*
- Vedrørende merkostnader i forhold til tilleggsforslaget i § 6 – godtgjøring til kommunestyret anslås dette til utgjøre 650 000 kroner. Merkostnader på anslagsvis 650 000 kroner omdisponeres fra kommunens disposisjonsfond i 2024. I bevilgningsoversikt drift etter budsjett*



og regnskapsforskriften § 5-4 1. ledd, gjøres følgende endringer: Korrigert sum bevilgninger drift, netto økes med 650 000 kroner og Bruk av disposisjonsfond økes med -650 000 kroner. I sum bevilgninger drift etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-4 2. ledd, gjøres følgende endringer: Rammen for tjenesteområde 1 Administrasjon økes med 650 000 kroner. Kostnadene innarbeides i budsjett- og økonomiplanen for årene 2025-2027, i samsvar med gjeldende kommunestyreperiode.»

Det følger av protokollen at forslaget punkt 1 ble enstemmig vedtatt. Videre følger det at

«Forslaget om å etablere en politisk ressurs fikk 23 stemmer mot 22 stemmer, og ble vedtatt.»

Kommunestyremedlemmene Rune Midtun (FrP) Ronny Kristiansen (INP) Jan Grüner (INP) Johan Hansen (FrP) Geir Aarvik (FrP) fremmet 01.04.24 et skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket.

I lovlighetskravet redegjør klagerne for at det å opprette en politisk ressurs er et krav fra Arbeiderpartiet, som posisjonspartiene i en samarbeidsavtale har forpliktet seg til å støtte. Klagerne anfører at både Jarle Nilsen (Ap) og arbeiderpartiet ved det tildeles en utilbørlig fordel som kan rammes av straffelovens bestemmelser om korrupsjon. Klagerne mener at oppretting av en politisk ressurs undergraver den politiske maktfordelingen og lokaldemokratiet i Karmøy kommune. Klagerne anfører videre at det ble gjort saksbehandlingsfeil ved habilitetsvurderingen. Dette på grunn av at deres påstand om at alle kommunestyremedlemmer fra Arbeiderpartiet var inhabile, ikke ble behandlet av kommunestyret. Klagerne mener at saksbehandlingsfeilen har innvirket på resultatet i saken ved at forslaget ikke ville blitt vedtatt dersom alle fra Arbeiderpartiet hadde blitt erklært inhabile. Det gjøres videre gjeldende at opprettelsen av en politisk ressurs strider mot partiloven og at i det i ytterste konsekvens berører grunnlaget for avtalevalg i valgoppgjøret.

Kort oppsummert ber klagerne Statsforvalteren kjenne vedtaket i sak 12/24 ugyldig basert på de anførsler som er fremmet i klagen. Klagerne ber også om utsatt iverksettelse av vedtaket.

Det følger av koml. § 27-1 at organet som traff vedtaket selv skal ta stilling til saken på nytt og avgjøre om det opprinnelige vedtak enten stadfestes eller endres. Kravet om lovlighetskontroll ble i samsvar med dette behandlet på nytt av Karmøy kommunestyre i møte 13.05.24 hvor det ble truffet følgende vedtak med 25 mot 20 stemmer:

KST- 036/24 Vedtak:

Kommunestyret opprettholder sitt vedtak i sak 12/24. Kravet om lovlighetskontroll oversendes Statsforvalteren i Rogaland.

Anmodningen om utsatt iverksettelse ble ikke etterkommet.

Statsforvalteren viser ellers til sakens dokumenter i sin helhet. Dokumentene er vel kjent for partene.

Statsforvalterens vurdering

Vilkår for å kreve lovlighetskontroll av vedtaket

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Myndigheten er for kommunale avgjørelser delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX. Kravet må fremmes innen tre uker fra avgjørelsen ble truffet. Lovlighetskravet i foreliggende ble fremmet av flere enn tre



kommunestyremedlemmer og innenfor den lovbestemte frist.

Et annet vilkår for å kreve lovlighetskontroll er at det er truffet et «*endelig (e) vedtak*» jf. koml. § 27-2 første ledd bokstav a. En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at det må være tale om avsluttende vedtak i den kommunale saksbehandlingen. Det aktuelle vedtak i saken ble truffet av kommunestyret, kommunens øverste folkevalgte organ. Vedtaket angir bestemmelser som skal tas implementeres i eksisterende forskrift. I det følgende vil avgjørelsen i sak 12/24 bli omtalt som vedtak. For ordens skyld opplyser Statsforvalteren at det er sikker rett at også forskrifter kan lovlighetskontrolleres.¹

Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er etter dette til stede.

Statsforvalterens avgrensning og rammer for prøving av saken

Det kommunale selvstyret står sterkt, slik at Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll ikke skal ta stilling til om avgjørelsen var formålstjenlig, hensiktsmessig eller lignende. Statsforvalteren avgjør kun om omtvistet vedtak var *lovlig* etter gjeldende regelverk. Statsforvalteren avgrenser lovlighetskontrollen til de anførsler som er fremmet, jf. § 27-3 andre ledd. Basert på resultatet av voteringen i saken og lovlighetsklagens innhold legger Statsforvalteren til grunn at det er vedtakets punkt 2 og 3 som er omfattet av kravet. Videre avgrenser Statsforvalteren prøvingen mot anførsler knyttet til straffelovens bestemmelser og mot anførsler av mer politisk karakter.

Klagernes anmodning om utsatt iverksettelse er allerede vurdert av Statsforvalteren, jf. brev herfra 07.06.2024.

Vurdering av om vedtaket er i strid med partiloven § 10

Klagerne anfører at vedtakets punkt 2 og 3 er i strid med partiloven § 10, andre ledd. Partiloven § 10 angir overordnede prinsipper for offentlig støtte. I andre ledd heter det at

«(2) Stortinget finansierer de folkevalgte gruppene i Stortinget. Fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget. Kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.»

Forarbeidene understreker viktigheten av at ingen partilag kommer urimelig godt eller dårlig ut av en offentlig støtteordning, og viser til at det antas å følge av alminnelige rettsgrunnsetninger at offentlig støtte til politiske partier må fordeles rettfærdig.²

I kommuneadvokatens notat av 19.01.24 (vedlagt saken) ble ulike modeller for oppretting og organisering av politisk ressurs vurdert opp mot gjeldende regelverk, også partiloven § 10. Ordningen om frikjøp knyttet til eksisterende verv som folkevalgt ble anbefalt (og senere vedtatt av kommunestyrets flertall i sak 12/24). I den forbindelse vurderte kommuneadvokaten også forholdet til partiloven § 10. Statsforvalteren er enig med kommuneadvokaten i at det er et tolkingsspørsmål hvilken type støtte som omfattes. Partilovnemnda har gitt veiledning om forståelsen av bestemmelsen i en tolkingsuttalelse³ og uttaler at

¹ Jf. Veileder Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 – pkt. 6.1.3.1

² Jf. Ot.prp.nr.84 (2004-2005) kap. 11.1.2- til § 10

³ Jf. PLN-2014-4, jf. brev av 04.08.08 til Fornyings- og administrasjonsdepartementet



«Partiloven § 10 annet ledd omhandler etter sin ordlyd «de folkevalgte gruppene i kommunestyret». Kommunal støtte til partiene kan komme i mange former. Det synes likevel klart at § 10 annet ledd ikke tar sikte på å regulere f.eks. spørsmål om frikjøp av gruppeledere, eventuelt andre kommunepolitikere, eller fordeling av lønnede verv osv. mellom partier og posisjon og opposisjon.»

Partilovnemndas forståelse trekker klart i retning av at den vedtatte organisering ikke strider mot partiloven § 10, noe Statsforvalteren er enig i.

Statsforvalterens konklusjon er at vedtaket ikke strider mot partiloven § 10.

Vurdering av om det foreligger feil ved saksbehandlingen av habilitetsinnsigelsene

Hovedregelen i kollegiale organer er at organet selv avgjør om et medlem i organet er habilt eller inhabilt. Det følger av forvaltningsloven § 8, se utdrag av bestemmelsens andre ledd:

«I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.»

Bestemmelsen klargjør at habilitet er knyttet til *personer*, ikke til organer. Arbeiderpartiet som organisasjon kan ikke bli inhabil. Det er ikke til hinder for at det i samme sak kan være aktuelt å vurdere habiliteten til flere personer. Når det gjelder fremgangsmåten for å avgjøre om et medlem av et folkevalgt organ er inhabilt så har medlemmet rett til å gi uttrykk for sitt syn og begrunne det. Men medlemmet skal utover det ikke delta «ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke vil være vedtaksført» jf. § 8, andre ledd. I tilfeller hvor det oppstår spørsmål om flere medlemmers habilitet i samme sak skal dermed alle som utgangspunkt avstå fra å delta i habilitetsavgjørelsene. Det gjelder både for sin egen og andres habilitet. Det gjelder også om grunnlaget for inhabilitetsproblematikken er forskjellig for de respektive enkeltmedlemmer. En forutsetning er som det følger av lovens ordlyd at organet uten disse medlemmers deltakelse fortsatt er vedtaksført.

I foreliggende sak ble det i kommunestyremøtet valgt ulik fremgangsmåte for vurdering av habilitet for henholdsvis Jarle Nilsen og for de resterende medlemmer fra Arbeiderpartiet:

Møteprotokollen viser at ordfører ba om at Nilsens habilitet ble vurdert og spørsmålet ble votert over. Resultatet var at han enstemmig ble kjent inhabil. Statsforvalteren forstår lovlighetskravet slik at det ikke omfatter prøving av Nilsens habilitet og går ikke nærmere inn på kommunestyrets behandling av Nilsen.

Det følger videre av protokollen at ordfører etter at habilitetsspørsmålet for Nilsen var avgjort avviste at kommunestyret skulle ta stilling habilitetsinnsigelsene som gjaldt resten av medlemmene tilhørende arbeiderpartiet. Kommunestyret ble dermed avskåret fra å realitetsbehandle habilitetsinnsigelsene for disse. Statsforvalteren ser ikke at ordfører hadde rettslig grunnlag for den avgjørelsen. Fremgangsmåten er klart i strid med bestemmelsen i forvaltningsloven § 8 andre ledd.

Konklusjonen er etter dette at det ble gjort feil ved kommunestyrets saksbehandling av habilitetsinnsigelser reist mot medlemmene fra Arbeiderpartiet i forbindelse med sak 12/24. Det



foreligger dermed en feil ved måten vedtaket i sak 12/24 «*har blitt til på*», jf. koml. § 27-3- første ledd bokstav c.

Betydningen av at det foreligger brudd på habilitetsregelverket

Koml. § 27-3 fjerde ledd gir anvisning på at Statsforvalteren skal oppheve et vedtak hvis det foreligger «*feil som gjør det ugyldig*». Statsforvalteren har konstatert at det foreligger feil ved saksbehandlingen. Den sentrale problemstilling i det følgende er om feilen er av en slik karakter at vedtaket i sak 12/24 punkt 2 og 3 er *ugyldig*.

Ikke alle vedtak som lider av saksbehandlingsfeil blir av den grunn ugyldige. Hovedregelen om virkningen av saksbehandlingsfeil følger av forvaltningsloven § 41. Bestemmelsen er utslag av et generelt forvaltningsrettslig prinsipp. Den slår fast at et vedtak er gyldig på tross av feil ved saksbehandlingen dersom det er «*grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*». «*Vedtaket*» vil i foreliggende sak referere til vedtak 12/24, punkt 2 og 3.

For å avgjøre om vedtaket er ugyldig må det vurderes nærmere hvilken type feil det er tale om og hvordan den eventuelt kan ha virket inn på det endelige vedtaket. Feilen i foreliggende sak var at kommunestyret ikke fikk realitetsbehandle habilitetsinnsigelsene som var reist.

Dersom det er slik klagerne anfører, at feilen resulterte i at kommunestyrets avgjørelse i foreliggende sak ble truffet med representanter som skulle vært kjent inhabile, så er det Statsforvalterens vurdering en feil som kan lede til at vedtaket må kjennes ugyldig. Dette fordi voteringsresultatet tilsier at hvis de påberopt inhabile medlemmer ikke hadde deltatt, så kunne sakens utfall ha blitt et annet. Det er likevel betinget av at medlemmene etter gjeldende regelverk skulle ha vært erklært inhabile. Hvis det er tilfellet så var ikke kommunestyret lovlig sammensatt da vedtaket ble truffet. Og det å behandle saken, votere over den og treffe vedtak med et ulovlig satt kommunestyre utgjør en saksbehandlingsfeil som kan ha virket bestemmende på utfallet. I motsatt fall, dersom medlemmene etter gjeldende rett var habile, så var det riktig at de var med og behandlet saken. Hvis det er tilfellet så har ikke saksbehandlingsfeilen virket inn på realitetsvedtaket som ble truffet og vedtaket er gyldig til tross for den omtalte feilen.

Etter dette må Statsforvalteren prejudisielt ta stilling til om medlemmene fra Arbeiderpartiet skulle vært kjent inhabile til å behandle punkt 2 og punkt 3 i vedtaket i sak 12/24, slik det er anført i lovlighetskravet. For ordens skyld gjentar vi at Jarle Nilsen holdes utenfor. Når Statsforvalteren i det følgende bruker formuleringen *medlemmene* er det de øvrige kommunestyremedlemmene fra Arbeiderpartiet det er tale om, foruten Jarle Nilsen.

- *Forvaltningsloven § 6 andre ledd*

Klagerne påberoper forvaltningsloven § 6 andre ledd som grunnlag for at medlemmene var inhabile til å delta ved behandlingen av saken. Det følger av koml. § 11-10 første ledd at bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særregler som følger direkte av koml. § 11-10.

§ 6 andre ledd angir når inhabilitet inntreffer på mer skjønnsmessige vilkår, i motsetning til automatisk inhabilitet som følger av bestemmelsens første ledd. Andre ledd har følgende ordlyd:

Likewise er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.



Problemstillingen er om det foreligger «*andre særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten til*» hvert enkelt medlem.

Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om den folkevalgte har en slik tilknytning til saken at tilliten til at vedkommende vil behandle saken på en nøytral måte kan bli svekket. Bestemmelsen angir et todelt vurderingstema. Det for det første konstateres at det foreligger et «*særegent forhold*». Dersom det er tilfelle må det vurderes om det særegne forholdet er «*egnet til å svekke tilliten*» til den folkevalgtes «*upartiskhet*». Til sistnevnte vurdering lister bestemmelsen opp noen konkrete momenter, uten at listen er uttømmende på noe vis.

Det følger direkte av ordlyden «*særegent forhold*» at ikke enhver generell interessetilknytning omfattes, men at det må konkret vurderes, i hver enkelt sak og for hver enkelt folkevalgt. Det er ikke i klagen pekt på særskilte, individuelle forhold for noe enkelt medlem. De momenter som er anført mener klagerne får betydning for dem alle. Klagerne peker på at vedtaket vil innebære en særlig fordel for den representanten hos Arbeiderpartiet som blir tildelt ressursen, og at det å være med å behandle saken da er egnet til å svekke tilliten til øvrige representanters upartiskhet.

Statsforvalteren er ikke enig i at partitilhørigheten i seg selv kvalifiserer som et særegent forhold egnet til å svekke tilliten til hvert medlem. Statsforvalteren viser for det første til at det kun er en person som blir frikjøpt og som mottar godtgjøring og får ikke betydning for medlemmene som er anført å være inhabile. For det andre vil oppgavene som følger godtgjørelsen være styrt av ordfører, samt at ressursen skal benyttes til gode for kommunen som helhet, og ikke arbeiderpartimedlemmene spesielt. Det må etter Statsforvalterens vurdering mer til før inhabilitet etter § 6 andre ledd inntre. Statsforvalterens konklusjon er at medlemmene ikke er inhabile etter forvaltningsloven § 6, andre ledd.

- *Kommuneloven § 11-10 fjerde ledd*

Et alternativt grunnlag for å vurdere habiliteten til de aktuelle medlemmer er kommuneloven § 11-10. Etter § 11-10, fjerde ledd er en folkevalgt ikke inhabil når «*det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv*». Sentrale hensyn bak bestemmelsen er at det vil by på betydelige praktiske problemer dersom inhabilitet skulle inntre i de situasjoner bestemmelsen referer til.⁴

I foreliggende sak handler det om fastsetting av godtgjøring i form av frikjøp for en folkevalgt, noe som taler for at bestemmelsen gjelder. Det er likevel ikke nødvendig for Statsforvalteren å gå nærmere inn i vurderingstemaet i koml. § 11-10, fjerde ledd, ettersom medlemmene også i medhold av forvaltningsloven § 6 er habile, jf. drøftelsen ovenfor.

Oppsummert så er Statsforvalterens konklusjon at de anført inhabile medlemmene fra Arbeiderpartiet var habile til å delta i behandlingen av saken.

- *Saksbehandlingsfeilen medfører ikke at vedtaket er ugyldig*

Drøftelsen ovenfor viser at kommunestyret til tross for saksbehandlingsfeilen knyttet til habilitetsinnsigelsene var lovlig sammensatt da sak 12/24 ble behandlet. Medlemmene som ble påberopt som inhabile var habile til å delta ved behandlingen av saken. Saksbehandlingsfeilen har etter dette ikke virket inn på vedtakets innhold. Vedtaket i sak 12/24 er etter dette lovlig.

⁴ NOU 2016:4: Ny kommunelov punkt 17.4.3



Vedtak:

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Karmøy kommune sitt vedtak av 18.03.24 i sak 12/24 er lovlig.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette klagerne.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent