

Kommuneloven § 21 – mindretallsdeltagelsen ved parlamentarisk styringsform

Kandidatnummer: 573

Leveringsfrist: 25.4.2009

Til sammen 18 000 ord

22.04.2009

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING.....</u>	<u>1</u>
2	<u>KOMMUNELOVEN §21 DE LEGE LATA</u>	<u>4</u>
2.1	Innledning	4
2.2	Hvem som har krav på assistanse etter kommuneloven §21	4
2.2.1	”Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer”	5
2.2.2	”[S]om ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet”	5
2.3	Formen for ”utredningsmessig og kontormessig assistanse”	6
2.3.1	Innledning	6
2.3.2	Rett til ”kontormessig” assistanse.....	7
2.3.3	Rett til ”utredningsmessig” assistanse	11
2.3.3.1	Retten til at kommunen og fylkeskommunen gir informasjon av eget tiltak.....	11
2.3.3.2	Innsynsretten	14
2.3.3.3	Retten til assistanse for å kunne foreta egne utredninger	18
2.3.3.4	Er retten til assistanse for å kunne foreta egne utredninger et krav til assistansens form, eller kan den sikres gjennom pengestøtte?	19
2.4	Terskelen for ”nødvendig” assistanse.....	20
2.4.1	Innledning	20
2.4.2	Resultatet som må oppnås	21
2.4.3	Generelle retningslinjer	22
2.4.3.1	Innledning	22
2.4.3.2	Gruppens størrelse.....	24
2.4.3.3	Grupper forankret i politiske partier.....	26
2.4.3.4	Grunnstøtte.....	27
2.4.3.5	Kan assistanse i henhold til kommuneloven §21 gis utelukkende ved støtte som også gis posisjonen?29	
2.4.4	Forhold som påvirker terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse	30
2.4.4.1	Annen støtte og godtgjørelse som opposisjonen mottar	30
2.4.4.2	Assistanse og godtgjørelse til posisjonen	34

2.4.4.3	Kommunens eller fylkeskommunens organisering	36
2.4.5	Forhold som ikke påvirker terskelen selv om de kan påvirke opposisjonens faktiske stilling.....	39
2.5	Adgangen til å prøve subsumsjonen ved lovlighetskontroll.....	39
3	<u>KOMMUNELOVEN §21 I PRAKSIS</u>	<u>43</u>
3.1	Innledning	43
3.2	Nord-Trøndelag	45
3.3	Hedmark.....	50
3.4	Nordland.....	53
3.5	Troms.....	56
4	<u>AVSLUTNING.....</u>	<u>59</u>
5	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>61</u>
6	<u>REGISTER OVER LOVER</u>	<u>63</u>
7	<u>REGISTER OVER FORARBEIDER.....</u>	<u>64</u>
8	<u>REGISTER OVER RETTSPRAKSIS OG FORVALTNINGSPRAKSIS</u>	<u>65</u>

1 Innledning

Temaet for oppgaven er lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107 §21. Kommuneloven §21 gjelder kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styringsform. Ifølge bestemmelsen har opposisjonen rett til ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”. Oppgaven består av to hoveddeler: en om gjeldende rett og en om praksis.

Oppgavens undertittel er ”mindretallsdeltagelsen ved parlamentarisk styringsform”. I henhold til kommuneloven §§19 og 20 overtar kommunerådet eller fylkesrådet, som er valgt ved flertallsvalg, administrasjonssjefens oppgaver i kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisme. Mindretallets muligheter for innflytelse og deltagelse blir dermed svekket sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner med formannskap eller fylkesutvalg valgt ved forholdsvalg etter kommuneloven §8. Formålet med kommuneloven §21 er derfor å beskytte gruppene som ikke deltar i rådet, og sikre deres mulighet til å føre en aktiv og kritisk opposisjon.¹ I statsvitenskapen tales det om ”konsensus” og ”majoritetsstyre”. Parlamentarisk styringsform fører normalt til majoritetsstyre, mens formannskapsmodellen vanligvis gir politikken sterkere preg av konsensus.² Mindretallsdeltagelse leder ikke nødvendigvis til konsensus i alle saker, men god mindretallsdeltagelse vil føre til mer konsensuspreget politikk. Det er derfor en nær sammenheng mellom begrepene. Et råd bestående av en storkoalisjon vil på den annen side også kunne føre til økt grad av konsensus fordi mange interesser er representert i rådet. Dermed er det imidlertid ikke sagt at de gruppene som ikke deltar i rådet, får sin stilling styrket av at rådet består av en koalisjon av mange grupper.³ I undertittelen har jeg derfor

¹ NOU 1990:13 side 149, 155-156 og 367

² Gjerald (2007) side 22-26

³ Saxi (2007) side 99-103 og Gjerald (2007) side 78-79

benyttet begrepet ”mindretallsdeltagelse” for å understreke at det først og fremst er opposisjonens situasjon kommuneloven §21, og dermed denne oppgaven, handler om.

I kapittel 2 gir jeg en tolkning av kommuneloven §21 de lege lata. De sentrale rettskildene for tolkningen av kommuneloven §21 er kommunelovens forarbeider: NOU 1990: 13, Ot.prp. nr. 42 (1991-92) og Innst.O. nr. 95 (1991-1992). Det foreligger også etterfølgende lovgiveruttalelser i sammenheng med en endringslov til kommunelovens kapittel om parlamentarisme. Det sentrale dokumentet i den forbindelse er Ot.prp. nr. 20 (1998-1999).

Kommuneloven §21 har vært en lite påaktet bestemmelse. Kommuneloven §21 er omtalt i litteraturen av Bernt (2002) side 421-423 og Overå (2006) side 152-154. Litteraturens omtale består imidlertid hovedsakelig av å gjengi forarbeidenes standpunkter. Primo desember 2008 hadde Kommunal- og regionaldepartementet ikke utgitt noe rundskriv om kommuneloven §21. Departementet hadde heller ikke behandlet enkeltsaker eller avgitt noen tolkningsuttalelse angående denne paragrafen.⁴ Medio april 2009 har jeg ikke funnet noen slik forvaltningspraksis på www.regjeringen.no. Departementet opplyste at det kunne foreligge praksis hos fylkesmannen i Hordaland eller fylkesmannen i Oslo og Akershus knyttet til den parlamentariske styringsformen i henholdsvis Bergen og Oslo. Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde ikke behandlet noen lovlighetsklager angående kommuneloven §21 medio desember 2008.⁵ Det samme gjelder fylkesmannen i Hordaland.⁶ Medio april 2009 har jeg ikke funnet noen rettsavgjørelser vedrørende kommuneloven §21 på Lovdata. I tillegg til forarbeidene er man derfor i stor grad henvist til alminnelige forvaltningsrettslige og kommunalrettslige prinsipper ved tolkningen av kommuneloven §21.

Støtte til folkevalgte grupper som ytes i henhold til lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) av 17. juni 2005 nr. 102 §10 annet ledd, har mye til felles

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet (2008)

⁵ Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2008)

⁶ Fylkesmannen i Hordaland (2008)

med assistanse som gis opposisjonen i henhold til kommuneloven §21. Jeg har derfor i en viss grad anvendt prinsippene i partiloven §10 annet ledd og tilknyttede rettskilder analogisk ved tolkningen av kommuneloven §21. Det er i alle tilfeller så nær sammenheng mellom assistanse etter kommuneloven §21 og annen støtte til folkevalgte grupper at en redegjørelse for slik støtte naturlig hører med i fremstillingen.

I kapittel 3 undersøker jeg hvordan kommuneloven §21 praktiseres av de fire fylkeskommunene som i dag har parlamentarisk styringsform. Det er Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. For å innhente informasjon har jeg blant annet sendt ut egenproduserte spørreskjemaer til opposisjonen i den enkelte fylkeskommune. Det foreligger ellers en rekke statsvitenskapelige analyser av fylkeskommunal parlamentarisme. Jeg har ansett det hensiktsmessig å sette meg nærmere inn i to: Gjerald (2007) og Saxi (2007). Disse verkene behandler fylkeskommunal parlamentarisme generelt, selv om Saxi (2007) har hovedfokuset på Nordland. Gjerald (2007) og Saxi (2007) er av nyere dato og henter derfor informasjon også fra tidligere statsvitenskapelige analyser. Gjerald (2007) og Saxi (2007) har gitt meg informasjon om styringsformen i fylkeskommunene med parlamentarisme. Deres analyser av opposisjonens stilling ved parlamentarisme har imidlertid også hatt betydning for hvordan jeg har tolket kommuneloven §21 de lege lata i kapittel 2.

2 Kommuneloven §21 de lege lata

2.1 Innledning

Kommuneloven §21 lyder slik: ”Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.” Formålet med bestemmelsen er å sikre mindretallet muligheten til å drive en aktiv og kritisk opposisjon.⁷

I dette kapittelet vil jeg tolke kommuneloven §21 for å komme frem til hvilket innhold regelen har de lege lata. Først behandler jeg spørsmålet om hvem som har rett til assistanse etter kommuneloven §21. Deretter vil jeg drøfte hvilke krav bestemmelsen setter til assistansens innhold. Denne tolkningen reiser to spørsmål. For det første må det drøftes hvorvidt kommuneloven §21 stiller noen krav til formen for ”utredningsmessig og kontormessig assistanse”. For det annet må det tas stilling til hvilken terskel kommuneloven §21 setter for at kravet om ”nødvendig” assistanse skal være oppfylt. Med ”assistansens innhold” siktes det dermed til alle de materielle kravene som kommuneloven §21 stiller til assistansen.

2.2 Hvem som har krav på assistanse etter kommuneloven §21

I denne delen vil jeg drøfte hvem som har rett til assistanse etter kommuneloven §21. Svaret avhenger av tolkningen av to deler av lovteksten. Det første som må avgjøres, er hva som ligger i ”[g]rupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer”. Det andre spørsmålet er hva det innebærer at det må være tale om en gruppe ”som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet”.

⁷ NOU 1990:13 side 149, 156 og 367

2.2.1 "Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer"

Ifølge kommuneloven §21 er det kun "[g]rupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer" som har krav på nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse. Forarbeidene forutsetter entydig at "gruppe" er de som er valgt på samme valgliste. Konsekvensen er at den som bryter ut fra en gruppe etter valget, ikke har krav på assistanse etter kommuneloven §21.⁸ Dette må derfor kunne legges til grunn som gjeldende rett.⁹ At møtende varamedlemmer er en del av sin gruppe, kan ikke være tvilsomt.

2.2.2 "[S]om ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet"

Det er grupper "som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet" som skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse etter kommuneloven §21. Siden kommuneloven §21 skal beskytte mindretallet, er det kun opposisjonen som har rett til denne assistansen.

Hvis noen av gruppens medlemmer er med i rådet, må dette innebære at gruppen "deltar i kommunerådet eller fylkesrådet" i henhold til kommuneloven §21.¹⁰ Er rådsmedlemmet en utbryter fra gruppen, må dette følgelig medføre at gruppen ikke deltar i rådet.¹¹

Hvis rådsmedlemmet er medlem av gruppens parti uten å være medlem av gruppen i kommunestyret eller fylkestinget, gir ikke ordlyden om at "grupper ... deltar" entydig veiledning. Forarbeidene forutsetter at gruppen anses for å delta i rådet dersom vedkommende er utpekt etter forslag fra eller med samtykke fra vedkommende parti.¹² Litteraturen legger til grunn at det vil være en formodning for at et medlem av gruppens

⁸ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

⁹ Bernt (2002) side 422 og Overå (2006) side 153

¹⁰ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

¹¹ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

¹² NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

parti er utpekt av partiet. Konsekvensen er at gruppen må anses for å være representert i rådet så lenge hverken gruppen eller rådsmedlemmet eksplisitt har gitt uttrykk for noe annet.¹³ Slik den politiske virkelighet fortøner seg i lokale folkevalgte organer, vil det generelt neppe være praktisk vanskelig å avgjøre om en gruppe deltar i rådet eller ikke. Litteraturens formodning om at et medlem av gruppens parti også representerer denne gruppen sikter antagelig til dette.

Forarbeidene forutsetter at gruppen ikke ”deltar i kommunerådet eller fylkesrådet” i henhold til kommuneloven §21 selv om gruppen har stemt for rådet ved valget eller i en senere mistillitsdebatt.¹⁴ Kommunelovutvalget begrunner dette med at den motsatte løsningen vil vanskeliggjøre mindretallsråd.¹⁵ Denne tolkningen må derfor kunne anses som gjeldende rett.¹⁶ Hvis det foreligger en formalisert samarbeidsavtale om at gruppen skal være en del av rådets parlamentariske grunnlag, legger jeg imidlertid til grunn at gruppen deltar i rådet ifølge kommuneloven §21.

2.3 Formen for ”utredningsmessig og kontormessig assistanse”

2.3.1 Innledning

Jeg skal nå drøfte om kommuneloven §21 stiller noen krav til formen for den assistansen kommunen skal yte opposisjonen i henhold til bestemmelsen. Dette er en del av drøftelsen av hvilke krav bestemmelsen setter til innholdet av assistansen. Hva som er påkrevet for å etterleve kommuneloven §21, vil variere med de konkrete forholdene i den enkelte kommune. Forarbeidene forutsetter entydig at kommunene har stor frihet med hensyn til i hvilken form de gir opposisjonen assistanse, såfremt det oppnås tilfredsstillende resultater: ”Hvordan dette konkret skal løses bør det kunne overlates til kommunestyret/fylkestinget å

¹³ Bernt (2002) side 422 og Overå (2006) side 153

¹⁴ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

¹⁵ NOU 1990:13 side 367

¹⁶ Bernt (2002) side 422-423 og Overå (2006) side 153

fastsette nærmere bestemmelser om.”¹⁷ Kommunelovutvalget og departementet bemerker dette både i de generelle og spesielle motivene til kommuneloven §21.¹⁸ Uttalelser i spesialmotivene hos både kommunelovutvalget og departementet taler således for at formen for ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” er uten betydning såfremt assistansen er tilstrekkelig til at gruppene som ikke deltar i rådet, kan drive en aktiv og kritisk opposisjon: ”Hvor mye dette er og hvordan dette må gjøres, må vurderes konkret, men det vil være en nedre terskel som setter rettslige grenser for kommunens eller fylkeskommunens handlefrihet ...”¹⁹

2.3.2 Rett til ”kontormessig” assistanse

Selv om lovgiveren tydelig har forutsatt at den enkelte kommune skal ha stor handlefrihet på dette punkt, utelukker ikke dette at noen former for assistanse kan være så sentrale for opposisjonen at de ikke kan kompenseres med mer assistanse av en annen type. Allerede ordlyden ”kontormessig assistanse” i kommuneloven §21 taler således for at det er et krav at grupper som ikke deltar i rådet, gis assistanse i form av tilfredsstillende kontorer. Uavhengig av hvordan det politiske styringssystemet nærmere er organisert i de forskjellige kommuner, vil alle grupper ha behov for kontor for å kunne drive politisk arbeid. Uten tilfredsstillende kontor vil det være meget vanskelig å nyttiggjøre seg av annen assistanse som tilbys. Jeg antar derfor at kommuneloven §21 krever at kommunen gir opposisjonen assistanse i form av tilfredsstillende kontorer.

Retten til kontor i henhold til kommuneloven §21 tilligger ”grupper” som ikke deltar i rådet. Siden ”grupper” er nevnt i flertall, gir ordlyden liten veiledning i spørsmålet om den kontormessige assistansen må ytes den enkelte gruppe, eller om den kan gis samlet til alle gruppene som utgjør opposisjonen. Med den rollen den enkelte gruppe har i lokaldemokratiet ville det imidlertid vært meget merkelig om kommuneloven §21 skulle

¹⁷ NOU 1990:13 side 156

¹⁸ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

¹⁹ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

tolkes dithen at retten til kontor ikke tilligger den enkelte gruppe, men opposisjonen som samlet enhet. Forarbeidene behandler ikke spørsmålet direkte. Både kommunelovutvalget og departementet nevner i spesialmotivene ”gruppe” i entall rett etter å ha sitert lovtekstens ”grupper”.²⁰ Dette taler for at det er den enkelte gruppe som har rett til ”kontormessig assistanse” ifølge kommuneloven §21. At spørsmålet ikke er nærmere omtalt, indikerer at lovgiveren har ansett løsningen som selvsagt. Mye av den assistansen kommuneloven §21 gir rett til, ville det dessuten være uhensiktsmessig å stille samlet til rådighet for flere grupper uten å fastsette nærmere hvordan assistansen skal fordeles mellom gruppene. For annen assistanse etter kommuneloven §21 må det derfor være klart at det er den enkelte gruppe som har krav på assistansen. Riktignok er antagelig kontor den assistansen det kan være mest praktisk at flere grupper benytter seg av samlet. Å vurdere behovet for kontormessig assistanse samlet for hele opposisjonen, vil imidlertid kunne by på mange praktiske utfordringer. En slik fremgangsmåte vil kunne føre til ubegrunnede forskjeller fra kommune til kommune avhengig av hvor mange grupper det er som tilhører opposisjonen. Samlet kontormessig assistanse til opposisjonen forutsetter videre at alle grupper som ikke deltar i rådet, samarbeider, hvilket man ikke kan ta for gitt. Min konklusjon blir derfor at også retten til ”kontormessig” assistanse ifølge kommuneloven §21 tilligger den enkelte gruppe som ikke deltar i rådet.

Kommuneloven §21 krever altså at den enkelte gruppe må gis assistanse i form av tilfredsstillende kontor. Spørsmålet blir dermed om det lar seg gjøre å klarlegge innholdet av denne kontormessige assistansen nærmere. På bakgrunn av de ovennevnte uttalelsene i forarbeidene kan det være nærliggende å konkludere med at den enkelte kommune bør stå fritt til å avgjøre dette såfremt resultatet blir at opposisjonen mottar tilstrekkelig assistanse.²¹ Det er iallfall ikke noe krav om at alle medlemmene av gruppen skal få sitt eget kontor.

²⁰ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

²¹ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

På den annen side blir det meningsløst å tolke kommuneloven §21 slik at det er et ufravikelig krav til assistansens form at opposisjonen gis tilgang til kontorer dersom dette ikke innebærer noen nærmere bestemte krav til denne kontormessige assistansen. Dette er årsaken til at jeg ovenfor har benyttet formuleringen ”tilfredsstillende kontorer”.

Gruppelederne har en sentral posisjon i den enkelte gruppes politiske arbeid i kommunen eller fylkeskommunen. Hvis kravet om kontor skal ha noen realitet, må dette derfor innebære at den enkelte gruppe har rett til et kontor hvor en representant for gruppen, typisk gruppelederen, kan arbeide uforstyrret. Praktisk er det tre måter å gi ”kontormessig assistanse” som synes spesielt aktuelle.

For det første kan hver enkelt gruppe få eksklusiv rådighet over sitt eget kontor. For det annet kan flere grupper få eksklusiv rådighet over samme kontor på egne tidspunkter. For det tredje kan de enkelte grupper få egne pulter innenfor samme kontorlandskap. Det første alternativet tilfredsstillende kravene som følger av kommuneloven §21. Alternativ nummer to kan føre til koordineringsproblemer mellom gruppene. Hensynet til gode arbeidsforhold for den enkelte gruppe tilsier etter mitt skjønn at den enkelte gruppe får eksklusiv rådighet over sitt eget kontorområde. Jeg antar derfor at det andre alternativet ikke er i samsvar med kommuneloven §21. Når det gjelder det tredje alternativet, kan det anføres en del av de samme motargumenter som for alternativ nummer to. Det tredje alternativet skiller seg allikevel fra det annet ved at den enkelte gruppe får eksklusiv rådighet over sitt eget kontorområde. I overensstemmelse med forarbeidene bør det ikke legges unødige bånd på hvordan den enkelte kommune praktisk ønsker å tilrettelegge for tilfredsstillende kontorer.²² Såfremt pulten gir gode arbeidsforhold, og kontorfellesskapet er stort nok til at den enkelte kan arbeide uforstyrret, antar jeg dermed at det tredje alternativet oppfyller kravene til ”kontormessig assistanse” i henhold til kommuneloven §21.

Kontoret må selvfølgelig være egnet til arbeid med politiske saker. Hva som er et tilfredsstillende kontor, vil endre seg i takt med den teknologiske utviklingen. Det vil i

²² NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

denne sammenheng neppe by på problemer å avgjøre om kontoret har de fasiliteter som er nødvendig for å sikre gode arbeidsvilkår. I dag er en alminnelig telefon samt PC med internettilgang en selvfølge. Det er trolig hverken mulig eller hensiktsmessig å fastlegge innholdet av den kontormessige assistansen i henhold til kommuneloven §21 nærmere. I samsvar med forarbeidene bør den enkelte kommune finne frem til hensiktsmessige løsninger ut fra hvordan den parlamentariske styringsformen nærmere er organisert.²³

Ovenfor har jeg betraktet tilfredsstillende kontorer som et krav til formen for "kontormessig assistanse" etter kommuneloven §21. Det kan imidlertid tenkes at en kommune ønsker å sikre gruppene som ikke deltar i rådet, tilfredsstillende kontorer gjennom pengestøtte. Hvis kommuneloven §21 gir adgang til dette, er det i så fall mer treffende å se tilfredsstillende kontorer i sammenheng med terskelen for hva som er "nødvendig" assistanse i henhold til bestemmelsen. Legges denne synsmåten til grunn, innebærer dette dermed at pengestøtten må være tilstrekkelig høy til at mindretallet kan skaffe seg tilfredsstillende kontorer. En rett til at kommunen stiller tilfredsstillende kontorer til disposisjon, har imidlertid mange fordeler for mindretallet. Hvis den enkelte gruppe som tilhører opposisjonen, må leie seg et tilfeldig kontor, kan dette skape problemer fordi gruppen da lett blir avskåret fra det daglige liv og virke i kommunen. Dette problemet forsterkes av at rådsmedlemmene er heltidspolitikere. Formålet med kommuneloven §21 om at mindretallet skal kunne ivareta sin rolle som en aktiv og kritisk opposisjon taler derfor sterkt for at fysiske kontorer er et krav til formen for "kontormessig assistanse" etter kommuneloven §21. Hvor mye penger som er nødvendig for å få et kontor med tilsiktede kvaliteter, kan være vanskelig å forutsi. Leie av kontor kan også stille gruppene ulikt avhengig av markedsforskjeller. Hvis kommunen selv stiller kontorer til disposisjon for de grupper som ikke deltar i rådet, kan dette derfor motvirke tilfeldige og utilsiktede forskjeller blant gruppene i opposisjon. Man vil også vite at man oppnår de ønskede resultater. Jeg antar derfor at "kontormessig assistanse" ifølge kommuneloven §21 innebærer et krav om at kommunen gir opposisjonen assistanse i form av fysisk å stille

²³ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

tilfredsstillende kontorer til disposisjon. Disse kontorene må være i rimelig nærhet til kontorene til den politiske og administrative ledelsen i kommunen. At opposisjonen sikres tilgang til slike kontorer, er dermed et ufravikelig krav til formen for ”kontormessig assistanse” i henhold til kommuneloven §21.

2.3.3 Rett til ”utredningsmessig” assistanse

Et annet spørsmål er hvorvidt ”utredningsmessig assistanse” ifølge kommuneloven §21 medfører noen krav til assistansens form. Sammenlignet med ”kontormessig” har ”utredningsmessig” et mindre presist innhold. Det sentrale i ordlyden ”utredningsmessig assistanse” er at gruppen får kvalitetssikret sine alternative forslag og undersøkt konsekvensen av disse. En viktig forutsetning for dette er informasjon. Ordlyden gir derfor en viss støtte for at det er et krav at opposisjonen får assistanse i form av informasjon om aktuelle saker.

2.3.3.1 Retten til at kommunen og fylkeskommunen gir informasjon av eget tiltak

Kommunelovutvalget nevner at det er av betydning at grupper som ikke deltar i rådet, får tilstrekkelig informasjon. Informasjonen må gis på et så tidlig tidspunkt at det er mulig å benytte denne informasjonen aktivt i det løpende politiske arbeidet.²⁴ I spesialmotivene nevnes slik informasjon på linje med utredningsmessig assistanse: ”... tilstrekkelig tilgang til informasjon og utredningskapasitet ...”.²⁵ Uttalelsen i spesialmotivene indikerer således at informasjon er en del av kravet til formen for ”utredningsmessig assistanse” etter kommuneloven §21. I de generelle motivene nevner kommunelovutvalget derimot informasjon i et adskilt avsnitt etter omtalen av lovfestingen av nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.²⁶ Dette taler for å tolke uttalelsen i spesialmotivene dithen at informasjon til opposisjonen har nær sammenheng med den

²⁴ NOU 1990:13 side 156

²⁵ NOU 1990:13 side 367

²⁶ NOU 1990:13 side 156

utredningsmessige og kontormessige assistansen uten å være et krav til assistansens form. Denne tolkningen støttes også av at departementet ikke nevner informasjon og assistanse sammen, hverken i de generelle motivene eller spesialmotivene.²⁷ Dette er argumenter for å anse informasjon om aktuelle forhold som noe som påvirker terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse ifølge kommuneloven §21, men ikke er et krav til formen for den utredningsmessige og kontormessige assistansen. Legges denne tolkningen til grunn, innebærer det at dårlig informasjon må kompenseres med økt utredningsmessig og kontormessig assistanse forøvrig, mens god informasjon medfører at det stilles færre krav til annen assistanse i henhold til kommuneloven §21. Regner man derimot informasjon som et krav til formen for ”utredningsmessig assistanse” som skal ytes i henhold til kommuneloven §21, er det et ufravikelig krav at gruppene som ikke deltar i rådet, får tilstrekkelig informasjon om aktuelle saker. Mangler ved informasjonen kan i så fall ikke kompenseres med økt assistanse på andre områder.

Informasjon om aktuelle saker er en grunnleggende forutsetning for å kunne drive en aktiv og kritisk opposisjon. Det vil derfor være vanskelig å kompensere slik manglende informasjon med større utredningsmessig og kontormessig assistanse til opposisjonen på andre måter. Dette er et tungtveiende argument for å tolke kommuneloven §21 slik at informasjon er en del av kravet til formen for ”utredningsmessig assistanse”. I punktet ”Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet” henviser kommunelovutvalget til det senere kapittelet om offentlighet, som blant annet omhandler folkevalgtes innsynsrett.²⁸ Kommunelovutvalget uttaler i kapittelet om folkevalgtes innsynsrett at det bør tas særskilt hensyn til mindretallets informasjonsbehov ved parlamentarisk styringsform.²⁹ Følgende uttalelse i kapittelet om folkevalgtes innsynsrett viser at kommunelovutvalget var opptatt av å ivareta mindretallets behov for informasjon ved parlamentarisme: ”Når denne styringsformen anvendes, vil det politiske mindretall kunne være særlig dårlig stillet med hensyn til informasjon, fordi den formelle

²⁷ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

²⁸ NOU 1990:13 side 155-156 (punkt 3.5 i kapittel 11)

²⁹ NOU 1990:13 side 313-314

eller reelle avgjørelse treffes i kommunerådet eller fylkesrådet hvor mindretallet ikke er representert.”³⁰ Kommunelovutvalget foreslo at rådet skulle holde møter for åpne dører i saker hvor rådet skulle treffe realitetsavgjørelse.³¹ Slik kommuneloven §31 nr. 6 ble vedtatt, er utgangspunktet derimot at rådet holder sine møter for lukkede dører, også der rådet avgjør saker. At rådets møter er lukkede, svekker således mindretallets muligheter for innflytelse og deltagelse.³² Opposisjonens behov for informasjon er dermed blitt enda større enn kommunelovutvalget forutsatte. Dette styrker vekten av kommunelovutvalgets uttalelser om at det bør tas særskilt hensyn til mindretallets informasjonsbehov ved parlamentarisk styringsform. Kommunelovutvalget nevner behovet for informasjon ved parlamentarisk styringsform også i spesialmotivene til den paragrafen som gir den enkelte kommune plikt til å fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn og informasjon.³³ Videre fremhever departementet betydningen av informasjonstilgang til grupper som ikke deltar i rådet, i kommuner med parlamentarisme.³⁴ At informasjon er en del av kravet til formen for ”utredningsmessig assistanse”, støttes også av at stortingskomiteens eneste selvstendige merknad i spesialmotivene til kommuneloven §21 er at komiteen ”forutsetter at kommunal og fylkeskommunal administrasjon bør stå til rådighet med besvarelse av forespørsler m.m.”³⁵ Selv om uttalelsen ikke er entydig, indikerer den at komiteen anser informasjon og utredningsmessig assistanse som to sider av samme sak. Det er derfor naturlig å tolke kommuneloven §21 slik at bestemmelsen gir opposisjonen en viss rett til informasjon utover det som følger av andre regler.

Jeg antar derfor at det er et ufravikelig krav at opposisjonen får ”utredningsmessig assistanse” etter kommuneloven §21 i form av informasjon. Mye av det som er sitert fra

³⁰ NOU 1990:13 side 313

³¹ NOU 1990:13 side 429-430

³² Saxi (2007) side 104-106

³³ NOU 1990:13 side 382 (§ 36 nr. 5 i kommunelovutvalgets utkast, § 40 nr. 5 i kommuneloven slik den ble vedtatt)

³⁴ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 232

³⁵ Innst.O. nr.95 (1991-1992) side 33

forarbeidene, gjelder folkevalgtes innsynsrett. Når kommunens plikt til å drive aktiv informasjon omtales, står det ikke noe særskilt om de folkevalgtes stilling.³⁶ Det samme gjelder kommuneloven §4.³⁷ Det er imidlertid en forutsetning for at mindretallet skal kunne nyttiggjøre seg utredningsmessig assistanse at gruppene som ikke deltar i rådet, får kjennskap til hendelser og dokumenter som angår aktuelle forhold. Det er til liten hjelp om man har en rett til informasjon eller assistanse dersom man ikke vet at det foregår noe som gir foranledning til å etterspørre informasjonen eller nyttiggjøre seg av assistansen. Jeg antar derfor at kommunen i henhold til kommuneloven §21 har en viss plikt til å gi opposisjonen informasjon om aktuelle forhold av eget tiltak selv om det ikke dreier seg om informasjon som er direkte knyttet til en konkret sak.³⁸ Opposisjonen får dermed en motsvarende rett til slik informasjon. En slik rett til at kommunen gir opposisjonen informasjon av eget tiltak kan imidlertid bare foreligge dersom det gjelder informasjon av særlig viktighet. Jeg understreker at løsningen er tvilsom.

2.3.3.2 Innsynsretten

Ovenfor antok jeg at kommunen i spesielle tilfeller har plikt til å gi mindretallet informasjon om aktuelle forhold uten at noen fra opposisjonen har krevd innsyn. Mindretallets adgang til å kreve informasjon fra administrasjonen vil antagelig være av like stor betydning for å kunne føre en aktiv og kritisk opposisjon. I overensstemmelse med stortingskomiteens forutsetning antar jeg at administrasjonen har plikt til å svare på forespørsler og lignende fra opposisjonen.³⁹ Et annet moment av betydning er hvilke muligheter opposisjonen har til å kreve innsyn i dokumenter i kommunens administrasjon etter reglene om innsynsrett.

³⁶ NOU 1990:13 side 307-308 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 226-227

³⁷ NOU 1990:13 side 307-308 og side 346 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 226-227 og side 264-265

³⁸ Dreier det seg om en konkret sak, følger plikten til å gi informasjon av eget tiltak av at rådet skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven §20 nr. 2 første punktum.

³⁹ Innst.O. nr.95 (1991-1992) side 33

I utgangspunktet gjelder de alminnelige regler om innsynsrett også for folkevalgte.⁴⁰ Forarbeidene til kommuneloven henviser i den forbindelse til lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69.⁴¹ Almenhetens rett til innsyn i dokumenter reguleres nå av lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16. Grunnloven §100 femte ledd og offentliglova omtaler ikke spesifikt folkevalgtes innsynsrett. Så vidt jeg kan se, er disse spørsmålene heller ikke behandlet uttrykkelig i forarbeidene, hverken til Grunnloven §100 eller offentliglova. Det finnes dermed fremdeles ingen særlige lovregler om folkevalgtes innsynsrett. Det er imidlertid antatt at de folkevalgte har en viss innsynsrett etter ulovfestet rett i tillegg til det som følger av offentliglova.⁴² Denne retten tilligger derimot hovedsakelig det aktuelle folkevalgte organet, ikke enkeltmedlemmene.⁴³ Innsynsretten for den enkelte folkevalgte, og dermed for grupper som tilhører opposisjonen, rekker derfor neppe lenger enn til å se dokumenter som foreligger i en konkret sak som er til behandling.⁴⁴

Forarbeidene til kommuneloven viser imidlertid entydig at lovgiveren mente det er viktig å sikre folkevalgte tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utøve sine funksjoner på en tilfredsstillende måte.⁴⁵ Både kommunelovutvalget og departementet sier således at det overfor folkevalgte vil være særlig grunn til å praktisere meroffentlighet.⁴⁶ Før kommunelovutvalget påpeker mindretallets spesielle behov for informasjon ved parlamentarisk styringsform, kommer utvalget med en uttalelse som er interessant i denne sammenheng: ”De lokale regler bør omfatte både folkevalgte organers

⁴⁰ NOU 1990:13 side 312, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231 og Overå (2006) side 322

⁴¹ NOU 1990:13 side 312 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231

⁴² NOU 1990:13 side 312, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231 og Overå (2006) side 322

⁴³ NOU 1990:13 side 312-313, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231, Overå (2006) side 323 og Bernt (2002) side 456-457

⁴⁴ NOU 1990:13 side 313, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231, Overå (2006) side 323 og Bernt (2002) side 456-457

⁴⁵ NOU 1990:13 side 382-383 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 232

⁴⁶ NOU 1990:13 side 313 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231

og enkeltmedlemmers innsynsrett. For de sistnevnte vil praktisering av Offentlighetslovens prinsipp om meroffentlighet være av særlig interesse, dersom de tilhører det politiske mindretall, og flertallet ikke finner behov for å innhente ytterligere opplysninger.⁴⁷ Det er derfor helt klart at det er adgang til å praktisere meroffentlighet overfor grupper som ikke deltar i rådet. Spørsmålet blir dermed om kommuneloven §21 også pålegger kommunen en plikt til å praktisere meroffentlighet overfor opposisjonen.

Selv om forarbeidene til kommuneloven som sagt understreker mindretallets informasjonsbehov i parlamentarismekommuner, sier ikke forarbeidene direkte at opposisjonen har rett til informasjon utover det som følger av offentleglova og ulovfestet rett. Siden det er de samme forarbeidene som behandler kommuneloven §21 og de folkevalgtes innsynsrett, er dette et klart argument imot at kommuneloven §21 pålegger kommunen en plikt til å praktisere meroffentlighet overfor opposisjonen. I så fall burde kommunelovutvalget eller departementet uttalt at det foreligger en slik plikt, hvilket ingen av dem gjør.⁴⁸ Siden kommuneloven ble vedtatt, er det skjedd endringer i Grunnloven §100. Grunnloven §100 femte ledd er av interesse for innsynsretten. Forarbeidene til Grunnloven §100 femte ledd legger derimot til grunn at vedtagelsen av den nye grunnlovsbestemmelsen ikke ville gjøre det nødvendig å endre den daværende offentlighetsloven.⁴⁹ Offentleglova av 2006 utvider på flere områder retten til innsyn sammenlignet med offentlighetsloven av 1970.⁵⁰ Som nevnt ovenfor inneholder offentleglova ingen egne bestemmelser om de folkevalgtes innsynsrett. En utvidet innsynsrett for folkevalgte må i så fall følge av bestemmelsen om meroffentlighet i §11. Offentleglova §11 annet punktum lyder slik: ”Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak”. Under vedtagelsen av offentleglova valgte lovgiveren å gi bestemmelsen om meroffentlighet en slik ordlyd for at det ikke

⁴⁷ NOU 1990:13 side 313

⁴⁸ NOU 1990:13 side 156 og side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276 samt NOU 1990:13 side 312-313 og side 382-383 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 232 og side 289

⁴⁹ St.meld. nr.26 (2003-2004) side 188 og Innst.S. nr.270 (2003-2004) side 59

⁵⁰ Eckhoff (2006) side 205-206

skulle foreligge noen rettslig plikt til å gi innsyn selv om hensynene som taler for innsyn, veier tyngre enn mothensynene.⁵¹ Konklusjonen blir derfor at hverken kommuneloven §21, offentleglova eller Grunnloven §100 pålegger kommunen plikt til å gi grupper som ikke deltar i rådet, informasjon som offentleglova gir adgang til å gi gjennom praktisering av prinsippet om meroffentlighet etter offentleglova §11. Følgelig får opposisjonen heller ikke en tilsvarende rett til slik informasjon.

Til tross for at grupper som ikke deltar i rådet, ikke får noen rett til informasjon som offentleglova gir adgang til å gi gjennom prinsippet om meroffentlighet etter offentleglova §11, er det ikke dermed sagt at opposisjonen skal nektes slik informasjon. De dokumentene det hovedsakelig vil være aktuelt for opposisjonen å kreve innsyn i, er interne dokumenter, jf. offentleglova §§14-16. De hensyn som begrunner at en kommune kan unnta interne dokumenter for innsyn fra almenheten, gjør seg i liten grad gjeldende når det er folkevalgte i kommunen som ber om informasjonen. Offentleglovas forarbeider forutsetter at det bør gis innsyn dersom de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen, ikke gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet.⁵² Dette tilsier at representanter for opposisjonen normalt vil få innsyn gjennom meroffentlighet etter offentleglova §11. Selv om hensynene som taler imot innsyn, gjør seg gjeldende, bør det gis innsyn dersom hensynene som taler for innsyn, veier tyngre enn behovet for unntak fra innsynsretten, jf. offentleglova § 11 annet punktum.⁵³ Kommuneloven §21 og kommunelovutvalgets understrekning,⁵⁴ som departementet slutter seg til,⁵⁵ av at det er viktig å praktisere meroffentlighet overfor mindretallet i kommuner med parlamentarisme, er følgelig et sterkt argument for innsyn for opposisjonen i denne avveiningen. Jeg antar derfor at hensynet til mindretallsdeltagelsen ved parlamentarisk styringsform normalt vil

⁵¹ Ot.prp. nr.102 (2004-2005) side 41 og 129 samt Innst.O. nr.41 (2005-2006) side 8

⁵² Ot.prp. nr.102 (2004-2005) side 129

⁵³ Ot.prp. nr.102 (2004-2005) side 129

⁵⁴ NOU 1990:13 side 313-314

⁵⁵ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 232

føre til at opposisjonen gis innsyn i interne dokumenter ved praktisering av meroffentlighet ifølge offentleglova §11.

Dette gjelder iallfall dokumenter som er utarbeidet av rådets fagadministrasjon.⁵⁶ Behovet for å kunne foreta interne diskusjoner innad i rådet taler imidlertid for at den enkelte folkevalgte ikke bør gis innsyn i problemnotater og lignende av mer politisk karakter eller dokumenter som utelukkende sirkulerer blant rådets medlemmer. I forarbeidene til kommuneloven er det lagt til grunn at kommunestyret og fylkestinget ikke har krav på innsyn i slike dokumenter.⁵⁷ Den informasjonen mindretallet trenger, vil fortrinnsvis være opplysninger om faktiske forhold eller faglige vurderinger.⁵⁸ Informasjon om rådets stillingtagen til politiske spørsmål kan selvfølgelig være av stor betydning, men neppe på et så tidlig stadium i beslutningsprosessen som det her er tale om. Etter mitt skjønn er de hensynene som taler imot innsyn for opposisjonen, så tungtveiende at opposisjonen normalt ikke bør gis innsyn i problemnotater og lignende av mer politisk karakter eller dokumenter som utelukkende sirkulerer blant rådets medlemmer.

2.3.3.3 Retten til assistanse for å kunne foreta egne utredninger

Kommunens plikt til å gi gruppene som ikke deltar i rådet, informasjon om særlig viktige forhold av eget tiltak kan bare gjelde informasjon kommunen allerede besitter. Forarbeidene og litteraturen legger til grunn at den enkelte folkevalgtes særlige innsynsrett etter ulovfestet rett gjelder informasjon som kommunen allerede har.⁵⁹ Offentleglova gir kun rett til innsyn i dokumenter som befinner seg i organet, jf. offentleglova §4 annet ledd, jf. §3. Ordlyden ”utredningmessig” assistanse i kommuneloven §21 trekker imidlertid i retning av aktive undersøkelser og innhenting av informasjon. ”[U]tredningsmessig” assistanse taler også for at opposisjonen må få kvalitetssikret sine alternative forslag og

⁵⁶ NOU 1990:13 side 313 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231

⁵⁷ NOU 1990:13 side 313 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 231

⁵⁸ NOU 1990:13 side 313 og Overå (2006) side 323

⁵⁹ NOU 1990:13 side 313, Bernt (2002) side 457 Overå (2006) side 323

undersøkt konsekvensen av disse. For å oppnå dette må det være mulighet til å skaffe seg informasjon i tillegg til det som allerede finnes i kommunen. Denne tolkningen støttes av at kommunelovutvalget i spesialmotivene uttrykkelig nevner ”utredningskapasitet” ved siden av ”informasjoner”.⁶⁰ Slik særskilt utredningsmessig assistanse for opposisjonen vil også være viktig for å oppfylle formålet med kommuneloven §21 om at gruppene som ikke deltar i rådet, skal kunne drive en aktiv og kritisk opposisjon.⁶¹ Følgelig blir min konklusjon at opposisjonen etter kommuneloven §21 har krav på assistanse som gir mulighet for å innhente opplysninger utenfra på eget initiativ gjennom egne utredninger.

2.3.3.4 Er retten til assistanse for å kunne foreta egne utredninger et krav til assistansens form, eller kan den sikres gjennom pengestøtte?

Informasjon som finnes i kommunen, kan ikke gis gjennom pengestøtte. Slik assistanse må praktisk gis ved at de aktuelle dokumentene eller opplysningene blir gjort tilgjengelig for opposisjonen. Kapasitet til å foreta egne utredninger kan likeledes sikres ved at kommunen fysisk stiller personell til rådighet for de grupper som ikke deltar i rådet. Praktisk er det derimot ingenting til hinder for å gi slik ”utredningsmessig assistanse” gjennom pengestøtte slik at opposisjonen kan kjøpe uavhengige utredninger. Forarbeidene forutsetter som nevnt at den enkelte kommune har stor frihet til selv å avgjøre hvordan assistansen etter kommuneloven §21 skal gis.⁶² I samsvar med dette bør det derfor være opp til (fylkes)kommunen å avgjøre om den nødvendige assistansen for å sikre mindretallet muligheten til å foreta egne utredninger gis som pengestøtte eller ved at kommunen selv stiller personell til rådighet for de grupper som ikke deltar i rådet. Kravet om at opposisjonen skal sikres muligheten til å foreta egne utredninger gjelder dermed resultatet som assistansen må oppnå. Det er derfor ikke et krav til assistansens form, men gjelder terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21.

⁶⁰ NOU 1990:13 side 367

⁶¹ NOU 1990:13 side 367

⁶² NOU 1990: 13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr. 42 (1991-92) side 109 og 276

2.4 Terskelen for "nødvendig" assistanse

2.4.1 Innledning

I denne delen tar jeg stilling til hvilken terskel kommuneloven §21 setter for at kravet om "nødvendig" assistanse skal være oppfylt. Dette er en del av drøftelsen av hvilke krav kommuneloven §21 stiller til innholdet av assistansen. Ved innføring av kommunal parlamentarisme overtar rådet ledelsen av administrasjonen og administrasjonssjefens øvrige oppgaver, jf. kommuneloven §§20 nr. 1 og 2 samt 19 nr. 2, jf. §23. Dette styrker i seg selv flertallets posisjon i forhold til mindretallet.⁶³ Kommuneloven kapittel 3 gir den enkelte kommune stor frihet til hvordan den vil organisere sin parlamentariske styringsform. Ifølge kommuneloven §20 nr. 3 første punktum kan kommunestyret eller fylkestinget delegerere avgjørelsesmyndighet til rådet "i alle saker hvor ikke annet følger av lov". Det er imidlertid opp til kommunestyret eller fylkestinget å bestemme om dette skal gjøres.⁶⁴ Hvor mye avgjørelsesmyndighet som er delegert til rådet, vil dermed påvirke mindretallets posisjon. Andre faktorer vil også være av betydning. Lovgiveren valgte derfor ikke å gi detaljerte regler om assistansen i kommuneloven §21.⁶⁵ Dette innebærer at det må vurderes konkret fra parlamentarismekommune til parlamentarismekommune hva som er terskelen for "nødvendig" assistanse i henhold til kommuneloven §21.⁶⁶ Konsekvensen er at det ikke lar seg gjøre å fastlegge innholdet av "nødvendig" i detalj på generelt grunnlag. I det følgende vil jeg redegjøre for hvilket resultat som må oppnås for å oppfylle kravet om "nødvendig" assistanse etter kommuneloven §21. Dernest vil jeg forsøke å utlede noen generelle retningslinjer for fastsettelsen og fordelingen av assistansen. Til sist vil jeg peke på en del momenter som typisk vil påvirke terskelen for hva som er "nødvendig" assistanse, i den ene eller annen retning.

⁶³ NOU 1990:13 side 155-156, jf. side 154, og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 105

⁶⁴ NOU 1990:13 side 154 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 107

⁶⁵ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

⁶⁶ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

2.4.2 Resultatet som må oppnås

Det første spørsmålet er hvilket resultat som må oppnås for at vilkåret om ”nødvendig” assistanse er oppfylt. Dette må sees i sammenheng med at parlamentarisk styringsform og formannskapsmodell representerer to forskjellige måter å tenke demokrati på.⁶⁷

Majoritetsstyre bygger på ordninger som skal sikre at meningene til flertallet av innbyggerne mest mulig kan komme til uttrykk. Målet for konsensusstyre er derimot at meningene til flest mulig av innbyggerne står bak de politiske avgjørelsene.⁶⁸ Ønsket om konsensus er sentralt i formannskapsmodellen, mens parlamentarismen bygger på ideen om majoritetsstyre.⁶⁹ Ved parlamentarisk styringsform blir opposisjonen ekskludert fra maktposisjoner og ansvar. Opposisjonens rolle blir å markere sin alternative politikk med sikte på å få flertall ved neste valg. Opposisjonen har også en viktig rolle som overvåker og kontrollør av flertallet.⁷⁰

Det kan derfor ikke være noe krav om at assistansen skal gi mindretallet like store muligheter for innflytelse og deltagelse som flertallet. Slik folkevalgte organer generelt og parlamentarismen spesielt fungerer, ville dette neppe være mulig. Kommunelovens forarbeider viser at lovgiveren var klar over at det er en naturlig konsekvens av parlamentarisk styringsform at mindretallet blir dårligere stilt enn ved formannskapsmodellen.⁷¹ Formålet med kommuneloven §21 må derfor være at gruppene som ikke deltar i rådet, får muligheten til å ivareta den rollen som opposisjonen naturlig har innenfor et parlamentarisk system, på en god måte. Ifølge forarbeidene skal kommuneloven §21 sikre mindretallet muligheten til å drive en aktiv og kritisk opposisjon.⁷² Den mest konkrete beskrivelsen gir kommunelovutvalget når det uttaler at kommuneloven §21 skal motvirke at opposisjonen hindres i å ”fungere som korrektiv og

⁶⁷ Gjerald (2007) side 22-26 og Saxi (2007) side 93

⁶⁸ Gjerald (2007) side 22 og Saxi (2007) side 93

⁶⁹ Gjerald (2007) side 23 og Saxi (2007) side 70-71

⁷⁰ Gjerald (2007) side 37

⁷¹ NOU 1990:13 side 148-150, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 105-106 og Innst.O. nr.95 (1991-1992) side 20

⁷² NOU 1990:13 side 149, 156 og 367

kontrollinstans”.⁷³ Dette indikerer at opposisjonen skal ha de ressurser som er nødvendige for å avdekke kritikkverdige forhold i rådet og administrasjonen forøvrig samt fremsette alternative forslag til rådets innstillinger og få utredet konsekvensen og hensiktsmessigheten av disse. Som drøftet tidligere må assistansen også gi opposisjonen utredningskapasitet til å innhente opplysninger utenfra på eget initiativ. Får ikke mindretallet tilstrekkelig assistanse til å kunne utføre dette, er vilkåret om ”nødvendig” assistanse ikke oppfylt. Terskelen for den assistansen som skal gis gruppene som ikke deltar i rådet, bør avgjøres ut fra hvilken innsats som normalt kan forventes av folkevalgte.

2.4.3 Generelle retningslinjer

2.4.3.1 Innledning

Det neste spørsmålet er om det kan utledes noen generelle retningslinjer for fastsettelsen eller fordelingen av assistansen. Hverken kommuneloven §21 eller dens forarbeider gir uttrykkelig noen generelle retningslinjer for hvordan assistansen skal fastsettes eller fordeles. Forarbeidene viser at dette er tilsiktet: ”Det er behov for regler som ivaretar disse behov, samtidig som det er vanskelig å gi generelle lovbestemmelser som passer for alle kommuner hvor denne problemstillingen kan bli aktuell.”⁷⁴

Kommunelovens kapittel om parlamentarisme har vært gjenstand for en omfattende gjennomgåelse.⁷⁵ Dette resulterte i lovendringer i 1999. Under gjennomgåelsen ble kommuneloven §21 kort omtalt av departementet.⁷⁶ Departementet gir følgende selvstendige bidrag til tolkningen av bestemmelsen: ”Loven fastsetter ikke nærmere regler for omfanget av slik assistanse, men det er en forutsetning at denne fordeles etter saklige og objektive kriterier, som f.eks gruppens størrelse i kommunestyret/fylkestinget.”⁷⁷

⁷³ NOU 1990:13 side 156

⁷⁴ NOU 1990:13 side 367

⁷⁵ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 40

⁷⁶ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 48 (kapittel 5.2.10)

⁷⁷ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 48

Uttalelsen står under kapittelet ”Gjeldende rett” i odelstingsproposisjonen.⁷⁸

Kommuneloven §21 ble ikke endret under denne revisjonen av kommunelovens regler om parlamentarisme.⁷⁹ Ved tolkningen av kommuneloven §21 har sitatet således status som etterfølgende lovgiveruttalelse.

Etter at kommunelovens kapittel om parlamentarisme ble gjennomgått, er partiloven vedtatt. Partiloven §10 annet ledd annet og tredje punktum fastslår at fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget, mens kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Partiloven §10 annet ledd fjerde punktum lyder slik: ”Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.” Ifølge forarbeidene til partiloven foreligger det imidlertid ingen plikt for kommunen eller fylkeskommunen til å yte slik støtte til de folkevalgte gruppene.⁸⁰

Partiloven §10 annet ledd gjelder generell støtte til gruppene i kommunestyret eller fylkestinget.⁸¹ Så vidt jeg kan se, omtaler ikke partilovens forarbeider assistanse til opposisjonen etter kommuneloven §21.⁸² Det er lite tvilsomt at assistanse i henhold til kommuneloven §21 er noe annet enn støtte som generelt skal finansiere gruppene i kommunestyre og fylkesting. Det er allikevel også klare likhetstrekk mellom disse to formene for støtte. Selv om partiloven §10 annet ledd ikke direkte får anvendelse på assistanse som ifølge kommuneloven §21 skal ytes grupper som ikke deltar i rådet, vil partiloven §10 annet ledd dermed kunne gi en viss veiledning for hvordan assistansen etter kommuneloven §21 skal fordeles.

⁷⁸ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 40

⁷⁹ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 80-83

⁸⁰ NOU 2004:25 side 108 og side 153 samt Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 25-26 og side 79

⁸¹ NOU 2004:25 side 107-108 og side 153, Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 25-26 og side 78-79 samt Innst.O. nr.129 (2004-2005) side 11

⁸² NOU 2004:25 side 107-108 og side 153, Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 25-26 og side 78-79 samt Innst.O. nr.129 (2004-2005) side 11

2.4.3.2 Gruppens størrelse

Det ville vært påkrevet med sterke holdepunkter i lovteksten eller forarbeidene dersom man skulle tolket kommuneloven §21 annerledes enn at assistansen skal fordeles ”etter saklige og objektive kriterier”.⁸³ At støtte til folkevalgte grupper skal gis på en ”ikke-vridende” måte, er blitt ytterligere understreket gjennom vedtagelsen av partiloven §10 annet ledd.⁸⁴ Det er derfor klart at kommuneloven §21 skal tolkes på denne måten. Derimot er det interessant at den etterfølgende lovgiveruttalelsen i forbindelse med gjennomgåelsen av kommunelovens regler om parlamentarisme fremhever ”gruppens størrelse”.⁸⁵ Gruppens størrelse er klart et saklig og objektivt kriterium. Å fordele assistansen etter kommuneloven §21 ut fra gruppens størrelse, det vil si antall representanter, er også i samsvar med prinsippet i partiloven §10 annet ledd fjerde punktum.⁸⁶ Jeg legger derfor til grunn at kommuneloven §21 skal tolkes slik at gruppens størrelse kan tillegges vekt ved fordelingen av assistansen.

Spørsmålet blir dermed om det finnes andre kriterier som det også kan legges vekt på når man fordeler assistanse til opposisjonen etter kommuneloven §21. Når det gjelder generell støtte som i henhold til partiloven ytes til folkevalgte grupper, fastslår partiloven §10 annet ledd fjerde punktum at det kun er tillatt å legge vekt på gruppens ”oppslutning ved valget”.⁸⁷ Siden partiloven §10 annet ledd ikke direkte gjelder assistanse i henhold til kommuneloven §21, kan andre fordelingskriterier imidlertid ikke utelukkes.

Den enkelte gruppes behov kunne vært et slikt kriterium. Til støtte for dette kan anføres at formålet med kommuneloven §21 er i en viss grad å utjevne styrkeforholdet mellom

⁸³ Bernt (2002) side 421

⁸⁴ NOU 2004:25 side 108

⁸⁵ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 48

⁸⁶ NOU 2004:25 side 153 og Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 79

⁸⁷ NOU 2004:25 side 153 og Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 79

flertallet og mindretallet. Det er nettopp behovet for utredningsmessig og kontormessig assistanse som kommuneloven §21 skal dekke. I praksis vil det imidlertid vanskelig la seg gjøre å kartlegge den enkelte gruppes behov. Gruppens behov vil typisk variere med subjektive forhold hos gruppens medlemmer, særlig deres personlige kvalifikasjoner. Å knytte behovet til konkrete saker som gruppen har særskilt interesse av å engasjere seg i, vil heller ikke gjøre det lettere å fastslå hva som er den enkelte gruppes behov sammenlignet med de andre gruppene. Kriteriet støter dermed an mot kravet til objektivitet. Det faktum at det finnes få eller ingen objektive holdepunkter for å avgjøre hva gruppens behov er, kan dessuten åpne døren for usaklig forskjellsbehandling av grupper som har det samme behovet. Følgelig er kravet til saklighet antagelig heller ikke oppfylt. Min konklusjon blir derfor at det ikke kan legges vekt på den enkelte gruppes behov ved fordelingen av assistanse til opposisjonen i henhold til kommuneloven §21.

Ifølge partilovens forarbeider kan støtte som gis i henhold til partiloven §10 annet ledd, enten fordeles i forhold til antall representanter for gruppen eller i forhold til antall stemmer gruppen fikk ved valget.⁸⁸ Dermed oppstår spørsmålet om det også er mulig å fordele assistanse ifølge kommuneloven §21 ut fra gruppens stemmer ved valget. Den etterfølgende lovgiveruttalelsen taler om ”f.eks gruppens størrelse i kommunestyret/fylkestinget”.⁸⁹ Det er så nær sammenheng mellom gruppens størrelse og antall stemmer gruppen har fått ved valget, at jeg ikke kan se at den siterte uttalelsen er noe argument imot at det skulle være tillatt å legge vekt på det sistnevnte. Jeg antar derfor at kommunen kan velge om den vil fordele assistansen til opposisjonen etter kommuneloven §21 ut fra de enkelte gruppers størrelse eller ut fra de enkelte gruppers stemmer ved valget.

⁸⁸ NOU 2004:25 side 153 og Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 79

⁸⁹ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 48

2.4.3.3 Grupper forankret i politiske partier

En tilknyttet problemstilling er om det ved fordelingen av assistanse etter kommuneloven §21 er tillatt å forskjellsbehandle grupper ut fra om de er forankret i registrerte politiske partier eller ikke. Når det gjelder generell støtte til folkevalgte grupper i henhold til partiloven §10 annet ledd, forutsetter lovutvalget, departementet og stortingskomiteen alle at slik forskjellsbehandling ikke er tillatt.⁹⁰ Dette blir også påpekt av Partilovnemnda⁹¹.⁹² Jeg kommer tilbake til tolkningsuttalelsen nedenfor. For støtte til folkevalgte grupper ifølge partiloven §10 annet ledd er rettstilstanden således klar: (Fylkes)kommunen har ikke adgang til å forskjellsbehandle grupper ut fra om de er forankret i registrerte politiske partier eller ikke.

Spørsmålet blir dermed om det gjelder noe annet for assistanse i henhold til kommuneloven §21. Lovteksten og forarbeidene taler konsekvent om ”grupper” og ”grupperinger”.⁹³ Dette taler for at alle grupper har krav på assistanse uavhengig av om de tilhører registrerte partier eller ikke. Formålet med kommuneloven §21 er å sikre gruppene som ikke deltar i rådet, muligheten til å drive en aktiv og kritisk opposisjon. Formålet er ikke å understøtte organisasjonen til de politiske partier. De hensynene som begrunner at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle registrerte partier og andre ved støtte til folkevalgte grupper i henhold til partiloven §10 annet ledd, gjør seg like sterkt gjeldende ved assistanse ifølge kommuneloven §21. I litteraturen er det også lagt til grunn at slik forskjellsbehandling ikke er tillatt når man fordeler assistansen etter kommuneloven §21.⁹⁴ Min konklusjon blir dermed at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle grupper ut fra om de representerer registrerte partier eller ikke ved fordelingen av assistanse til opposisjonen etter kommuneloven §21.

⁹⁰ NOU 2004:25 side 110-111, Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 23-24 samt Innst.O. nr.129 (2004-2005) side 11

⁹¹ Se partiloven kapittel 5.

⁹² Sak 34-06 side 3-4

⁹³ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

⁹⁴ Bernt (2002) side 421-422 og Overå (2006) side 152

2.4.3.4 Grunnstøtte

Som drøftet ovenfor er gruppens størrelse det sentrale kriteriet for fordelingen av assistanse i henhold til kommuneloven §21. Dermed oppstår spørsmålet om det er adgang til å gi deler av assistansen opposisjonen har rett til ifølge kommuneloven §21, som en grunnstøtte som er lik for alle grupper uansett størrelse. Siden det kun dreier seg om støtte til opposisjonen, blir forholdet mellom posisjonen og opposisjonen ikke forrykket ved at man gir deler av assistansen etter kommuneloven §21 som grunnstøtte. Formålet med kommuneloven §21 er således ikke til hinder for denne tolkningen. En del utgifter vil være like store uavhengig av størrelsen på gruppen. Det kan derfor ikke være i strid med kommuneloven §21 å gi en grunnstøtte til alle grupper uansett størrelse i tillegg til en variabel støtte som avspeiler de ulike gruppernes innbyrdes størrelse. Litteraturen forutsetter at det er adgang til dette.⁹⁵

Når det gjelder generell støtte som i henhold til partiloven ytes til folkevalgte grupper, fastslår partiloven §10 annet ledd fjerde punktum at det kun er tillatt å legge vekt på gruppens ”oppslutning ved valget”. Språklig er derfor partiloven §10 annet ledd fjerde punktum et visst argument imot at det er tillatt å gi deler av slik generell gruppestøtte som grunnstøtte. Spesiellmotivene til partiloven §10 annet ledd synes også å indikere at fordelingen må skje med absolutt forholdsmessighet.⁹⁶ Partilovnemnda har imidlertid i en tolkningsuttalelse lagt til grunn at partiloven §10 annet ledd fjerde punktum ikke forbyr at noe av støtten gis i form av ”et flatt (ikke-differensiert) grunntilskudd”.⁹⁷ Partilovnemnda kommer til sin konklusjon blant annet på grunnlag av formålet med bestemmelsen og uttalelser i partilovens generelle motiver. Tolkingsuttalelsen fra Partilovnemnda virker velbegrunnet. Jeg antar derfor at det også for generell støtte til folkevalgte grupper i henhold til partiloven er tillatt å operere med et grunnbeløp som er likt for alle grupper

⁹⁵ Bernt (2002) side 421

⁹⁶ NOU 2004:25 side 153 og Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 79

⁹⁷ Sak 34-06 side 3

uavhengig av størrelse. Partiloven §10 annet ledd fjerde punktum er dermed ikke noe argument imot at det er tillatt med grunnstøtte ved assistanse ifølge kommuneloven §21.

For generell støtte som i henhold til partiloven ytes til folkevalgte grupper, uttaler Partilovnemnda seg også om hvor stort grunnbeløpet kan være: ”Et sikkert utgangspunkt vil da være lovens ordning for fordeling av statlig grunnstøtte og stemmestøtte, selv om det nok kan være anledning for den enkelte kommune å øke grunnstøtta opp mot 20 prosent, om dette også har tilslutning fra de partiene som da vil få noe mindre enn de etter en absolutt forholdsmessig fordeling skulle hatt.”⁹⁸ Jeg antar derfor at det er adgang til å gi 10 prosent av gruppestøtten som grunnbeløp,⁹⁹ mens 20 prosent er på grensen av hva som er tillatt etter partiloven §10 annet ledd fjerde punktum. Spørsmålet blir dermed om situasjonen er en annen for assistanse etter kommuneloven §21 til grupper som ikke deltar i rådet. Et argument for å tillate et høyere grunnbeløp for denne opposisjonsstøtten kan være at et grunnbeløp av støtte som kun gis til opposisjonen, ikke vil stille den samlede opposisjonen i noen dårligere stilling i forhold til posisjonen. Retten til assistanse etter kommuneloven §21 tilkommer derimot ikke opposisjonen samlet, men den enkelte gruppe som ikke deltar i rådet. Jeg kan vanskelig forestille meg at et grunnbeløp over 20 prosent av den samlede assistansen ifølge kommuneloven §21 kan være nødvendig for å dekke utgifter som påløper uavhengig av størrelsen på gruppen. Følgelig svikter begrunnelsen for grunnbeløpet. Jeg antar derfor at det gjelder de samme grenser for grunnbeløp til assistanse til opposisjonen etter kommuneloven §21 som for grunnbeløp til generell gruppestøtte i henhold til partiloven §10 annet ledd.

⁹⁸ Sak 34-06 side 3

⁹⁹ Etter partiloven §§11-13 er en tiendedel av det statlige tilskuddet til politiske partiers organisasjoner grunnstøtte.

2.4.3.5 Kan assistanse i henhold til kommuneloven §21 gis utelukkende ved støtte som også gis posisjonen?

Som nevnt kan en del av ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse” til opposisjonen etter kommuneloven §21 gis som pengestøtte. Fordi assistansen til posisjon og opposisjon i stor grad vil være av samme art,¹⁰⁰ oppstår derfor spørsmålet om kommuneloven §21 krever at mindretallet gis noe annet eller noe mer i tillegg til flertallet.

Alternativet vil være at såfremt mindretallet får assistanse som er tilstrekkelig til at gruppene som utgjør mindretallet, kan føre en aktiv og kritisk opposisjon, kan flertallet i prinsippet gis den samme assistansen. En annen sak er at støtten, godtgjørelsen og assistansen som ytes posisjonen, må tas i betraktning ved vurderingen av om kravet til ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21 er tilfredsstillt. Se nedenfor. Problemstillingen vil derfor neppe bli aktuell med mindre det generelle støtte- og assistansenivået er meget høyt. At posisjonen prinsipielt kan gis den samme assistansen som opposisjonen, synes også å være lagt til grunn i litteraturen: ”Dette betyr at i den utstrekning det er vanskelig å stille tilstrekkelige ressurser til rådighet til dette formålet, må de grupper som ikke er med i rådet, prioriteres.”¹⁰¹

Imidlertid er det flere tungtveiende argumenter som taler imot å tolke kommuneloven §21 på denne måten. For det første har posisjonen den fordel at det utelukkende er representanter for flertallet i rådet. Rådsmedlemmene vil typisk være heltidspolitikere. I lys av formålet er det derfor naturlig å tolke kommuneloven §21 slik at opposisjonen også må gis en fordel som posisjonen ikke har. For det annet vil det kunne gjøre det vanskeligere for de grupper som ikke deltar i rådet, å få sine rettigheter etter kommuneloven §21 hvis bestemmelsen tolkes slik at posisjonen og opposisjonen kan ytes den samme assistansen. Nivået på støtten og assistansen må i så fall antagelig være meget høyt før kravene som følger av kommuneloven §21, kan være tilfredsstillt. Selv om dette sjelden vil være oppfylt,

¹⁰⁰ Se kapittel 2.4.4.2 om assistanse til posisjonen.

¹⁰¹ Bernt (2002) side 423 og Overå (2006) side 154 (Bernt (2002) utelater ordet ”de” foran ”grupper”)

er det en nærliggende fare for at den aktuelle kommunen vil påberope seg at støtten er høy hvis opposisjonen hevder at mindretallet ikke får den assistansen gruppene rettelig har krav på. Å tolke kommuneloven §21 dithen at posisjonen kan gis den samme assistansen som opposisjonen vil således kunne gjøre det vanskeligere for mindretallet å få assistansen i praksis. Dette står i fundamental motsetning til formålet med kommuneloven §21.

Jeg legger derfor til grunn at kommuneloven §21 krever at opposisjonen gis noe annet eller noe mer i assistanse i tillegg til flertallet. Posisjonen vil i kraft av å sitte i rådet ha tilgang til utredningsmessig og kontormessig assistanse gjennom kommunens administrasjon.

Assistansen etter kommuneloven §21 bidrar dermed til at mindretallet i en viss grad får den samme støtten eller assistansen som flertallet allerede har. Som påpekt tidligere vil assistansen ifølge kommuneloven §21 ikke kunne gi mindretallet samme posisjon som flertallet. Med at opposisjonen skal sikres noe annet eller noe mer i tillegg til det posisjonen mottar, siktes det altså ikke til at mindretallet totalt sett får bedre kår enn flertallet. En slik rettstilstand ville være meningsløs. Derimot innebærer dette kravet at kommunen eller fylkeskommunen må gi de gruppene som tilhører opposisjonen, assistanse særskilt fordi gruppene ikke deltar i rådet. Mindretallet må altså få noe i tillegg til den assistansen, støtten og godtgjørelsen som gis til alle uavhengig av om de tilhører posisjon eller opposisjon. Hvor mye dette må være for å være i samsvar med kommuneloven §21, vil imidlertid kunne påvirkes av hvilken assistanse, støtte og godtgjørelse kommunen gir gruppene generelt.

2.4.4 Forhold som påvirker terskelen for hva som er "nødvendig" assistanse

2.4.4.1 Annen støtte og godtgjørelse som opposisjonen mottar

Som nevnt kan en del av "nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse" til opposisjonen etter kommuneloven §21 gis som pengestøtte. Det vil derfor ikke alltid være noe skarpt skille mellom assistanse i henhold til kommuneloven §21 på den ene side og på den annen side gruppestøtte til opposisjonen etter partiloven §10 annet ledd samt godtgjørelse som gruppene som ikke deltar i rådet, mottar på annet grunnlag. Spørsmålet

blir dermed om slik annen støtte og godtgjørelse vil påvirke terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse etter kommuneloven §21. I punktet ”Hensynet til grupperinger som ikke er representert i kommunerådet eller fylkesrådet” nevner kommunelovutvalget en rekke forhold av betydning for opposisjonens stilling.¹⁰² Etter redegjørelsen for kommuneloven §21 nevnes blant annet godtgjørelse til opposisjonspolitikere. Det later dermed til å ha vært kommunelovutvalgets forutsetning at godtgjørelse til opposisjonspolitikere er noe annet enn ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” ifølge kommuneloven §21. Forarbeidene er samtidig entydige på at hva som er ”nødvendig” assistanse, må vurderes konkret.¹⁰³ Etter min vurdering må det skjelnes mellom forskjellige former for støtte og godtgjørelse til opposisjonen.

Gruppestøtte som ytes i henhold til partiloven §10 annet ledd, skal finansiere gruppenes generelle aktivitet. Etter partiloven §10 tredje og fjerde ledd har den enkelte gruppe stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan den vil disponere denne støtten. Hvorvidt den generelle gruppestøtten ifølge partiloven §10 annet ledd er høy eller lav, vil følgelig kunne styrke eller svekke stillingen til gruppene som ikke deltar i rådet. Riktignok skal den generelle gruppestøtten ytes forholdsmessig etter gruppenes oppslutning ved valget, jf. partiloven §10 annet ledd fjerde punktum. Gruppestøtte etter partiloven §10 annet ledd vil dermed ikke endre styrkeforholdet mellom posisjon og opposisjon. Selv om støtten fordeles forholdsmessig, vil størrelsen på støtten allikevel ha betydning for arbeidsvilkårene til gruppene som er i opposisjon. På grunnlag av forarbeidenes klare forutsetning om at hva som er ”nødvendig” assistanse, må vurderes konkret,¹⁰⁴ legger jeg derfor til grunn at gruppestøtte som ytes ifølge partiloven §10 annet ledd, vil kunne påvirke terskelen for ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21. Gis noe av gruppestøtten som grunnstøtte, vil dette videre kunne påvirke mindretallets stilling.

¹⁰² NOU 1990:13 side 155-156 (punkt 3.5 i kapittel 11)

¹⁰³ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

¹⁰⁴ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

Når det gjelder alminnelig godtgjørelse til gruppene som ikke deltar i rådet, kan spørsmålet ikke besvares generelt. Ifølge kommuneloven §42 har den som har et kommunalt tillitsverv, ”krav på godtgjøring for sitt arbeid”. Dette innebærer at den enkelte representant har et rettskrav på rimelig godtgjørelse for arbeidet som det kommunale tillitsvervet medfører.¹⁰⁵ Kommuneloven §21 gjelder på den annen side assistanse til gruppene som ikke deltar i rådet. Å la godtgjørelsen den enkelte representant mottar for arbeidet i kommunestyret eller i forbindelse med andre ordinære kommunale tillitsverv, påvirke terskelen for ”nødvendig” assistanse etter kommuneloven §21, vil dermed uthule den enkelte representants krav på godtgjørelse i henhold til kommuneloven §42. Jeg legger derfor til grunn at slik godtgjørelse ikke påvirker terskelen for hvilken assistanse opposisjonen i tillegg har rett til etter kommuneloven §21.

Det kan imidlertid også gis godtgjørelse i andre former.¹⁰⁶ Kommuneloven §42 antas ikke å være til hinder for at det ytes en rimelig godtgjørelse for det arbeidet som følger med oppgaven som gruppeleder. Dette er derimot ikke noe gruppelederne har krav på.¹⁰⁷ Ekstragodtgjørelse til gruppelederne ytes til alle gruppeledere uavhengig av om de tilhører flertallet eller mindretallet. Når det gjelder mindretallets rett til assistanse etter kommuneloven §21, antar jeg derfor at godtgjørelse til gruppelederne står i samme stilling som gruppestøtte i henhold til partiloven §10 annet ledd.

Kommunelovutvalget nevner særskilt muligheten til å gi sentrale opposisjonspolitikere godtgjørelse som heltidspolitikere.¹⁰⁸ Hvis kommunen oppretter stillinger for opposisjonspolitikere, og det ikke er andre arbeidsoppgaver knyttet til stillingen enn å ivareta opposisjonens interesser, må det være klart at disse stillingene påvirker terskelen for hvilken assistanse det i tillegg er nødvendig å gi mindretallet for å oppfylle kravene etter kommuneloven §21. Etter mitt skjønn er det mest naturlig å se slike stillinger som en måte

¹⁰⁵ NOU 1990:13 side 193-194 og side 383-384 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 150-151 og side 289

¹⁰⁶ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 151

¹⁰⁷ Bernt (2002) side 478-479 og Overå (2006) side 335

¹⁰⁸ NOU 1990:13 side 156

kommunen kan gi opposisjonen ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” på. Mer praktisk er det kanskje at opposisjonspolitikere får kommunale lederverv og frikjøpes i en stillingsbrøk i sammenheng med disse. Et eksempel kan være lederen for kontrollutvalget. På den ene side skal godtgjørelse i forbindelse med verv nettopp være godtgjørelse for det arbeidet som vervet medfører. Kommuneloven §42 er derfor et argument for at slik godtgjørelse knyttet til et kommunalt lederverv ikke påvirker terskelen for hvilken assistanse opposisjonen har rett til etter kommuneloven §21. På den annen side vil godtgjørelse av en slik størrelse at det tilsvarer en ikke ubetydelig stillingsbrøk normalt ikke bare føre til at vedkommende får kompensasjon for sitt arbeid i forbindelse med vervet, men også gi vedkommende bedre anledning til å skjytte vervet på en god måte. Dette bidrar til å styrke stillingen for den gruppen innehaveren av vervet representer. Jeg antar derfor at det i noen grad må kunne legges vekt på godtgjørelse som tilfaller opposisjonen i sammenheng med frikjøp knyttet til lederverv og lignende, når man avgjør hvilken assistanse som i tillegg må gis i henhold til kommuneloven §21.

Som påpekt tidligere er det ikke tillatt å forskjellsbehandle grupper ut fra om de er forankret i registrerte politiske partier eller ikke ved fordelingen av støtte til folkevalgte grupper i henhold til partiloven §10 annet ledd. Spesialmotivene til partiloven §10 annet ledd uttaler imidlertid at (fylkes)kommunen har adgang til å gi støtte til ”lokale partilag”. Det sies samtidig at partiloven §10 annet ledd ikke gjelder slik støtte.¹⁰⁹ Det må derfor være klart at slik partistøtte må holdes adskilt fra støtte til folkevalgte grupper etter partiloven §10 annet ledd. Følgelig skal det trolig mye til før slik partistøtte påvirker terskelen for ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21. På bakgrunn av forarbeidenes understrekning av at støtte til folkevalgte grupper skal gis uavhengig av om gruppene representerer registrerte politiske partier,¹¹⁰ antar jeg allikevel at lav gruppestøtte og høy partistøtte kan øke kravene til assistansen som ytes opposisjonen etter kommuneloven §21. Dette vil være tilfelle dersom gruppene som ikke deltar i rådet,

¹⁰⁹ NOU 2004:25 side 153 og Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 79

¹¹⁰ NOU 2004:25 side 110-111, Ot.prp. nr.84 (2004-2005) side 23-24 samt Innst.O. nr.129 (2004-2005)

ikke tilhører registrerte partier, mens posisjonen gjør det. Lav gruppestøtte etter partiloven §10 annet ledd kombinert med høy kommunal partistøtte synes forøvrig ikke å harmonere særlig godt med partilovens system.

2.4.4.2 Assistanse og godtgjørelse til posisjonen

Det er klart at grupper som tilhører flertallet i kommunestyret eller fylkestinget, ikke har rett til ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” etter kommuneloven §21.

Lovteksten sier derimot ingenting om adgangen til å gi posisjonen slik assistanse.

Departementet kommer med en uttalelse i spesialmotivene til kommuneloven §21 som kan synes å indikere at den enkelte kommune i utgangspunktet står fritt til å yte slik assistanse også til grupper som er en del av flertallet: ”Bestemmelsen er ikke til hinder for at også grupper som deltar i kommunerådet/fylkesrådet gis utredningsmessig og kontormessig assistanse.”¹¹¹ Av uttalelsen kan man i hvert fall slutte at det også er tillatt å yte ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” til grupper som deltar i rådet. En mulig tolkning av dette utsagnet er at den utredningsmessige og kontormessige assistansen som opposisjonen har rett til etter kommuneloven §21, ikke påvirkes av den assistansen som gis posisjonen. På den annen side er det mange argumenter som taler imot at kommuneloven §21 skal tolkes på denne måten.

For det første følger det av ordlyden at grupper som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”. Denne assistansen skal kompensere for at gruppene ikke er representert i rådet og den styrkeforskjellen som dermed oppstår. Hva som er ”nødvendig” assistanse til opposisjonen, må dermed være avhengig av hvor mye assistanse posisjonen mottar. Ellers ville kommuneloven §21 miste mye av sin funksjon. Sett i lys av formålet med bestemmelsen taler ordet ”nødvendig” derfor klart imot at den assistansen mindretallet har krav på etter bestemmelsen, kan vurderes fullstendig adskilt fra den assistansen som ytes flertallet. Ordlyden og formålet med kommuneloven §21 taler dermed for at assistansen til

¹¹¹ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

opposisjonen etter kommuneloven §21 påvirkes av hvilken utredningsmessig og kontormessig assistanse som gis til de gruppene som deltar i rådet.

For det annet taler spesialmotivene forøvrig om rett til ”*tilstrekkelig*” assistanse for gruppene som ikke deltar i rådet, og at hvor mye dette er, må vurderes konkret.¹¹² Det taler for at assistanse til posisjonen påvirker terskelen for ”nødvendig” assistanse til opposisjonen ifølge kommuneloven §21. Dette støttes av det departementet sier i de generelle motivene.¹¹³ Det fremgår av odelstingsproposisjonen at Oslo kommune i høringen fremmet forslag om at ”*samtlig*e gruppers kommunestyremedlemmer skal sikres utredningsmessig og kontormessig assistanse, ikke bare mindretallet.”¹¹⁴ Dette taler for at man bør anse den tidligere gjengitte uttalelsen som kun en presisering av at kommuneloven §21 ikke er til hinder for at også flertallet gis utredningsmessig og kontormessig assistanse. At det er tillatt å gi posisjonen slik assistanse, er derimot ikke det samme som at hva som er ”nødvendig” assistanse til opposisjonen, ikke blir påvirket av dette. Man finner heller ingen antydning til en slik forståelse hos kommunelovutvalget.¹¹⁵ Bortsett fra den siterte setningen på slutten av spesialmotivene i odelstingsproposisjonen, taler forarbeidene samlet for at den assistansen opposisjonen har krav på i henhold til kommuneloven §21, må sees i sammenheng med den utredningsmessige og kontormessige assistansen kommunen gir posisjonen.

For det tredje synes også litteraturen å legge til grunn at den assistansen som ytes flertallet, vil påvirke terskelen for den assistansen som må gis mindretallet: ”Kriteriene for tildelingen må ikke bare oppfylle generelle krav om saklighet og likebehandling, det må også tas hensyn til at lovgiver har lagt til grunn at de gruppene som *ikke* er representert i

¹¹² Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

¹¹³ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109

¹¹⁴ Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 103

¹¹⁵ NOU 1990:13 side 149, 155-156 og side 367

rådet, har et *særlig* behov for slik assistanse.”¹¹⁶ Min konklusjon blir derfor at terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse ifølge kommuneloven §21, påvirkes av den utredningsmessige og kontormessige assistansen som kommunen gir flertallet.

Som nevnt ovenfor er det ikke noe skarpt skille mellom utredningsmessig og kontormessig assistanse av den typen som følger av kommuneloven §21, og støtte og godtgjørelse forøvrig. Følgelig må ”nødvendig” assistanse til opposisjonen også være avhengig av hvilken støtte og godtgjørelse gruppene som tilhører flertallet, får ellers. Den godtgjørelse og støtte som ytes flertallet, har således betydning for hvilken assistanse det er påkrevet å gi mindretallet etter kommuneloven §21. Hvilken støtte og godtgjørelse som påvirker terskelen, og hvilken som ikke gjør det, antas i det vesentlige å være sammenfallende for posisjon og opposisjon. Jeg henviser derfor til omtalen av opposisjonen ovenfor.

2.4.4.3 Kommunens eller fylkeskommunens organisering

Som nevnt tidligere står det enkelte kommunestyre eller fylkesting innenfor de vide rammene som følger av kommuneloven §20 nr. 3 første punktum, fritt til å avgjøre hvor mye avgjørelsesmyndighet det vil delegere til rådet.¹¹⁷ Parlamentarisk styringsform er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget avgjør de fleste saker selv eller mer praktisk delegerer det meste av avgjørelsesmyndigheten til faste utvalg etter kommuneloven §10.¹¹⁸ En annen sak er at utstrakt bruk av faste utvalg med avgjørelsesmyndighet kan skape uklare ansvarsforhold ved parlamentarisk styringsform.¹¹⁹ Faste utvalg er sammensatt etter forholdstallsprinsippet slik at mindretallet er representert, jf. kommuneloven §35 nr. 4. Hvorvidt de fleste avgjørelser fattes av rådet eller av faste utvalg sammensatt ved forholdsvalg, vil følgelig ha stor betydning for mindretallets

¹¹⁶ Bernt (2002) side 423 og Overå (2006) side 153-154 (kursiveringen av ordet ”særlig” forekommer bare i Overå (2006))

¹¹⁷ NOU 1990:13 side 154 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 107

¹¹⁸ NOU 1990:13 side 156-157, Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 samt Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 46, 57 og 69

¹¹⁹ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 46, 57 og 70-71

mulighet til å drive en aktiv og kritisk opposisjon. Hvilken organisasjonsform den enkelte kommune har valgt, vil dermed kunne påvirke terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse til opposisjonen i henhold til kommuneloven §21. Vid delegasjon til rådet vil gjøre det nødvendig med mer utredningsmessig og kontormessig assistanse for å oppfylle kravene kommuneloven §21 setter, mens utstrakt delegasjon til faste utvalg vil føre til at terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse, senkes.

Opposisjonens stilling påvirkes ikke bare av hvilken avgjørelsesmyndighet som er delegert til rådet. Fordi kommunerådet eller fylkesrådet forbereder sakene før de forelegges kommunestyret, fylkestinget eller andre folkevalgte organer, får flertallet som sitter i rådet, en sterk posisjon sammenlignet med mindretallet.¹²⁰ Hvis rådets innstilling først behandles av komiteer hvor alle gruppene i kommunestyret eller fylkestinget er representert, som så avgir endelig innstilling overfor det aktuelle folkevalgte organet, bidrar dette til å styrke mindretallets stilling. Kommunelovutvalget anser slike komiteer som et viktig mindretallsvern: ”Ordnningen med bystyrekomiteer i Oslo, valgt ved forholdsvalg, er åpenbart av stor betydning for mindretallet og dets muligheter for å øve innflytelse. Disse komiteene har som tidligere nevnt sin parallell i Stortingets komiteer. Denne ordningen bør nøye vurderes av de kommuner og fylkeskommuner som overveier å innføre en parlamentarisk styringsform.”¹²¹ Departementet påpeker det samme.¹²² Saksforberedende kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer av denne type er nå regulert i kommuneloven §10a. Hvorvidt det er innført slike saksforberedende komiteer, vil således kunne påvirke terskelen for ”nødvendig” utredningsmessig og kontormessig assistanse til opposisjonen etter kommuneloven §21.

Ifølge kommuneloven §35 nr. 3 skal lederen og nestlederen for folkevalgte organer velges ved flertallsvalg. Dette gir flertallet muligheten til å besette leder- og nestlederposisjonene i kommunestyrekomiteene eller fylkestingskomiteene med sine representanter. Det er

¹²⁰ NOU 1990:13 side 155-156, jf. side 154, og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 105

¹²¹ NOU 1990:13 side 156

¹²² Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109

imidlertid ingenting i veien for at flertallet lar mindretallet få noen av leder- og nestledervervene. Dersom mindretallet får noen slike posisjoner, vil dette styrke opposisjonens muligheter for innflytelse og deltagelse. Hvorvidt opposisjonens representanter er blant lederne og nestlederne for de saksforberedende komiteene eller ikke, vil dermed kunne påvirke terskelen for hva som er ”nødvendig” utredningsmessig og kontormessig assistanse etter kommuneloven §21. Det samme gjelder naturligvis leder- og nestledervervene for kontrollutvalget, eller faste utvalg hvis kommunen eller fylkeskommunen har slike istedenfor saksforberedende komiteer.

Saksforberedende kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer ifølge kommuneloven §10a har på mange måter samme funksjon som Stortingets komiteer. Det er derimot en viktig forskjell mellom stortingskomiteene og kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer etablert etter kommuneloven §10a. På Stortinget er komiteene lukkede. Dette gir gode muligheter for praktiske kompromisser mellom regjeringen og opposisjonen.¹²³ For kommunene og fylkeskommunene er komiteenes møter imidlertid åpne, jf. kommuneloven §31 nr. 1, jf. §29 nr. 1. Dette vil kunne føre til at flertallets representanter forsvarer rådets innstilling overfor almenheten istedenfor å være åpne for innspill fra representanter som tilhører mindretallet. Forhandlingsviljen blir dermed mindre i åpne saksforberedende komiteer enn i lukkede. Mulighetene for mindretallet til å nå frem med sine synspunkter blir således svekket sammenlignet med i Stortinget.¹²⁴ Den lave møtefrekvensen for kommunestyre og spesielt fylkesting reduserer også komiteenes funksjon som mindretallsvern sammenlignet med stortingskomiteene. Dette er momenter som må tas i betraktning ved vurderingen av hva som er ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21.

¹²³ Saxi (2007) side 17

¹²⁴ Saxi (2007) side 17-18

2.4.5 Forhold som ikke påvirker terskelen selv om de kan påvirke opposisjonens faktiske stilling

Opposisjonens faktiske mulighet for innflytelse og deltagelse vil variere med rådets parlamentariske grunnlag. Hvorvidt kommunen har et flertallsråd eller mindretallsråd, vil følgelig påvirke opposisjonens stilling.¹²⁵ Under revisjonen av kommunelovens kapittel om parlamentarisme uttaler departementet: ”I et parlamentarisk styre vil enkelte sider av rollefordelingen være uløselig knyttet til det konkrete parlamentariske grunnlaget. Disse variablene ved det parlamentariske systemet i kommunesektoren er det neppe behov for- eller hensiktsmessig å gripe inn i med lovregler.”¹²⁶ Denne etterfølgende lovgiveruttalelsen må kunne overføres på kommuneloven §21. Ved et mindretallsråd vil de enkelte grupper dessuten kunne bli forskjellig stilt hvis rådet regelmessig forhandler med noen av gruppene som ikke deltar i rådet, men ikke alle. Jeg antar derfor at rådets parlamentariske grunnlag ikke påvirker terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21.

2.5 Adgangen til å prøve subsumsjonen ved lovlighetskontroll

Ovenfor har jeg klarlagt hvilken assistanse opposisjonen har rett til etter kommuneloven §21. Dernest er det et viktig spørsmål om kommunens konkrete tolkning (subsumsjon) kan prøves fullt ut enten av domstolene eller ved lovlighetskontroll i henhold til kommuneloven §59. I motsatt fall hører subsumsjonen inn under kommunenes skjønn.

Ved lovlighetskontroll etter kommuneloven §59 skal departementet, eller den departementet har delegert myndigheten til, kontrollere at den aktuelle kommunale eller fylkeskommunale avgjørelsen er i samsvar med gjeldende rett, jf. kommuneloven §59 nr. 4. Det er altså ikke adgang til å overprøve avgjørelsen ut fra hva departementet mener er hensiktsmessig eller rimelig, såfremt avgjørelsen ikke er ulovlig. Overprøvingsadgangen

¹²⁵ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 40, Gjerald (2007) side 24 og Saxi (2007) side 79-80

¹²⁶ Ot.prp. nr.20 (1998-1999) side 40

etter kommuneloven §59 er i denne sammenheng lik domstolenes ulovfestede adgang til å kontrollere forvaltningsvedtak.¹²⁷

Det finnes ingen særegne prosessuelle eller personelle regler knyttet til avgjørelser om hvilken assistanse grupper som ikke deltar i rådet, skal få i henhold til kommuneloven §21. Dette reguleres dermed av de alminnelige reglene i kommuneloven og lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967. Det er ingen grunn til å tro at kommunen vil ha større problemer med å overholde disse reglene i saker som gjelder støtte etter kommuneloven §21, enn i alle andre saker. Det spørsmålet som derfor er interessant i forbindelse med lovlighetskontroll, er hvorvidt kommunens assistanseordninger er i overensstemmelse med de kravene som følger av kommuneloven §21. Hvis dette ikke er tilfelle, er avgjørelsen ikke ”innholdsmessig lovlig”, jf. kommuneloven §59 nr. 4 bokstav a. Når en avgjørelses innhold er ulovlig, fører dette så å si alltid til ugyldighet.¹²⁸

Hvilke materielle krav kommuneloven §21 stiller, er avhengig av tolkningen av ordlyden ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”. Generell lovtolkning er alltid en rettslig oppgave.¹²⁹ Det er derfor klart at kommunens generelle tolkning av kommuneloven §21 kan prøves ved lovlighetskontroll enten av domstolene eller i henhold til kommuneloven §59. Fordi ordene ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse” er vage og skjønnspregede, oppstår imidlertid spørsmålet om kommunenes konkrete tolkning (subsumsjon) kan prøves fullt ut.¹³⁰ Hovedregelen er at forvaltningens subsumsjon kan prøves ved lovlighetskontroll.¹³¹ Rettspraksis viser en tendens til at Høyesterett er mindre tilbakeholdende med å prøve forvaltningens subsumsjon i dag enn

¹²⁷ Eckhoff (2006) side 500-502

¹²⁸ Eckhoff (2006) side 447 og 455

¹²⁹ Eckhoff (2006) side 355 og 360

¹³⁰ Eckhoff (2006) side 360

¹³¹ Eckhoff (2006) side 360-361

for 10 til 15 år siden.¹³² Problemstillingen blir dermed om de foreliggende rettskilder gir tilstrekkelig grunnlag for å oppstille et unntak for kommunens subsumsjon under kommuneloven §21.

Ordlyden om at grupper som ikke deltar i rådet, ”skal sikres” nødvendig assistanse taler for at slik assistanse er en rettighet for opposisjonen. Dette gir en viss støtte for at kommunens subsumsjon under hva som er ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”, kan prøves ved lovlighetskontroll. Formålet med kommuneloven §21 taler også for at subsumsjonen kan prøves. Opposisjonens beskyttelse ville svekkes vesentlig dersom subsumsjonen hører inn under kommunens frie skjønn. Både kommunelovutvalget og departementet understreker såvel i de generelle som i de spesielle motivene at det er et rettslig minimumskrav at opposisjonen gis tilgang til tilstrekkelig assistanse.¹³³ I spesialmotivene til kommuneloven §21 uttaler både kommunelovutvalget og departementet at dette ”kan prøves og håndheves ved lovlighetsklage til departementet.”¹³⁴ De sistnevnte uttalelsene taler klart for at den enkelte kommunes subsumsjon kan prøves av domstolene eller ved lovlighetskontroll etter kommuneloven §59.

Forarbeidenes uttalelser om at hvor mye som skal til for å oppfylle kravene til ”nødvendig” assistanse, må vurderes konkret, taler isolert for at subsumsjonen ikke kan prøves.¹³⁵ Kommuneloven gir den enkelte kommune stor frihet med hensyn til hvordan den vil organisere sitt parlamentariske styringssett.¹³⁶ Etter min oppfatning er det derfor naturlig å forstå uttalelsene om konkret vurdering slik at vurderingen må gjøres konkret fordi forholdene vil variere fra parlamentarismekommune til parlamentarismekommune. Det passer av den grunn dårlig å gi konkrete regler om assistansen i loven: ”Det er behov for regler som ivaretar disse behov, samtidig som det er vanskelig å gi generelle

¹³² Boe (2007) side 76-77

¹³³ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

¹³⁴ NOU 1990:13 side 367 og Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 276

¹³⁵ NOU 1990:13 side 156 og side 367 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 109 og 276

¹³⁶ NOU 1990:13 side 154 og 156-157 samt Ot.prp. nr.42 (1991-92) side 107 og 109

lovbestemmelser som passer for alle kommuner hvor denne problemstillingen kan bli aktuell.”¹³⁷ Uttalelsene om konkret vurdering innebærer derfor neppe at vurderingen av hva som er ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse” i det enkelte tilfelle, hører inn under kommunens frie skjønn. Sett i sammenheng taler uttalelsene i forarbeidene for at subsumsjonen kan prøves ved lovlighetskontroll.

Vanligvis kan hensynet til det lokale selvstyret anføres som argument imot at departementet eller domstolene skal kunne prøve kommunens eller fylkeskommunens subsumsjon. Derimot er det viktig for demokratiet at mindretallet kan ivareta sin oppgave som en aktiv og kritisk opposisjon. Dette er særlig aktuelt fordi det nettopp er flertallet i kommunestyret eller fylkestinget som vedtar hvor mye assistanse som skal ytes mindretallet. Det lokale selvstyret styrkes ikke ved at et egenmektig flertall kan avspise opposisjonen med støtte som står i et tvilsomt forhold til lovens krav, uten at departementet eller domstolene kan prøve flertallets lovtolkning i det konkrete tilfellet. Hensynet til det lokale selvstyret og lokaldemokratiet er tvert imot et argument for at kommunens subsumsjon under kommuneloven §21 kan prøves ved lovlighetskontroll. Min konklusjon blir derfor at kommunens konkrete tolkning og anvendelse av ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse” i henhold til kommuneloven §21 kan prøves fullt ut.

¹³⁷ NOU 1990:13 side 367

3 Kommuneloven §21 i praksis

3.1 Innledning

Et av målene med oppgaven har vært å undersøke hvordan kommuneloven §21 fungerer i praksis. Jeg har derfor kartlagt praksisen i de fire fylkeskommunene som i dag har parlamentarisk styringsform. Fylkeskommunene med parlamentarisme er Nord-Trøndelag,¹³⁸ Hedmark,¹³⁹ Nordland¹⁴⁰ og Troms.¹⁴¹ I motsetning til kommunene er fylkeskommunene relativt ensartede,¹⁴² samtidig som det er tilstrekkelig mange med parlamentarisk styringsform til at det er mulig å danne seg et bilde av praksisen omkring kommuneloven §21.

For å kartlegge praksisen omkring kommuneloven §21 sendte jeg to forskjellige spørreskjemaer til fylkeskommunene med parlamentarisme. I det første spurte jeg etter faktainformasjon om styresettet i fylkeskommunene. Dette spørreskjemaet var rettet til administrasjonen i den enkelte fylkeskommune. I det andre spørreskjemaet bad jeg gruppelederne for opposisjonen redegjøre for hvordan de opplever mindretallsdeltagelsen i fylkeskommunen. Jeg anmodet administrasjonen i den aktuelle fylkeskommune om å videreformidle dette spørreskjemaet til gruppelederne. I tillegg til denne direkte kontakten med fylkeskommunene har jeg funnet informasjon på hjemmesidene til den enkelte fylkeskommune. Gjerald (2007) og Saxi (2007) har også gitt meg nyttig informasjon om

¹³⁸ www.ntfk.no

¹³⁹ www.hedmark.org

¹⁴⁰ www.nfk.no

¹⁴¹ www.tromsfylke.no

¹⁴² Nord-Trøndelag hadde 130 708 innbyggere, Hedmark 190 071 innbyggere, Nordland 235 380 innbyggere og Troms 155 553 innbyggere per 1.1.2009. (Statistisk sentralbyrå: ”Tabell 1: Folkemengd, etter alder og fylke Absolutte tal. 1. januar 2009”)

styringsformen i fylkeskommunene med parlamentarisme. Spørreskjemaene og godtgjørelsesreglementene for fylkeskommunene følger med denne oppgaven som vedlegg.

I vurderingen av hvorvidt den enkelte fylkeskommunes assistanseordninger til grupper som ikke deltar i rådet, er i samsvar med kommuneloven §21, benytter jeg også gruppeledernes svar for å danne meg et bilde av om opposisjonen får den assistansen den har rett til. Det er imidlertid flere forhold som gjør disse svarenes informasjonsverdi usikker.

Spørreskjemaene spør i stor grad om hva gruppelederne ”opplever”. Selve målestokken blir dermed subjektiv. Begreper som ”kontormessig og utredningsmessig assistanse” eller ”aktiv og kritisk opposisjonspolitikk” kan bli tolket ulikt av forskjellige mennesker. Siden spørreskjemaene inneholder spørsmål med åpne svar, er det følgelig også mulig at de forskjellige gruppelederne kan ha gitt ulike forhold like karakteristikk, samtidig som forskjeller kan være dekket over av de samme begreper. Det må videre tas i betraktning at undersøkelsen er foretatt overfor personer uten juridisk kompetanse. Et annet usikkerhetsmoment er at gruppelederne i forskjellige fylkeskommuner har ulike sammenligningsgrunnlag å vurdere styreordningen opp mot. Hvordan den tidligere styreordningen fungerte, vil kunne påvirke gruppeledernes syn på parlamentarismen. Denne forskjellen kan også være til stede innenfor samme fylkeskommune avhengig av hvor lenge den enkelte gruppeleder har vært folkevalgt i fylkeskommunen.¹⁴³ Endelig kan svarene bli påvirket av gruppeledernes egen politiske situasjon. Det kan ikke utelukkes at ens vurdering av en aktuell styringsform bevisst eller ubevisst farges av hva ens egen gruppe er tjent med i den konkrete politiske situasjonen. Det er derfor en fare for at flertallet vil vurdere parlamentarisk styringsform positivt fordi opposisjonens innflytelse og deltagelse svekkes sammenlignet med formannskapsmodellen, mens mindretallet vurderer denne styringsformen negativt av samme grunn. Hadde rollene blitt byttet om, kan det derfor hende at de tidligere motstanderne plutselig hadde blitt parlamentarismens sterkeste forsvarere, og omvendt. Svarene blir dermed en del av det politiske spillet. Dette gjelder parlamentarisme generelt, men må spesielt tas i betraktning i behandlingen av

¹⁴³ Saxi (2007) side 26

gruppeledernes vurdering av fylkeskommunens assistanseordninger til opposisjonen. Siden spørreskjemaene kun retter seg til gruppelederne for opposisjonen, er det således stor risiko for at denne feilkilden kan ha påvirket svarene.¹⁴⁴

Nedenfor vil jeg redegjøre for de assistanseordningene fylkeskommunene med parlamentarisk styringsform praktiserer for å oppfylle vilkårene i kommuneloven §21. Samtidig drøfter jeg om den enkelte fylkeskommunes assistanseordninger er i overensstemmelse med kommuneloven §21. Hvilken informasjon jeg har fått om styringsformen og ordningene for assistanse, varierer. Rekkefølgen er valgt slik at jeg først presenterer de fylkeskommunene hvor jeg føler jeg har best grunnlag for å redegjøre for assistanseordningen.

3.2 Nord-Trøndelag

Fylkestinget i Nord-Trøndelag har 35 medlemmer. Posisjonen har 20 medlemmer, mens 15 medlemmer tilhører grupper i opposisjon. Det er syv grupper representert i fylkestinget. Alle gruppene er tilknyttet registrerte politiske partier. Fire grupper sitter i fylkesrådet, mens tre er i opposisjon. To av de tre gruppelederne for opposisjonen besvarte spørreskjemaet. Fylkesrådet har seks medlemmer. I spørreskjemaet oppgir administrasjonen at "[a]lle fullmakter som iht. Kommuneloven kan delegeres er delegert til fylkesrådet". Alle medlemmene av rådet er tildelt personlig ledelsesansvar etter kommuneloven §20 nr. 1 annet punktum. Fylkesrådene er delegert beslutningsmyndighet innenfor de rammer som følger av kommuneloven §20 nr. 3 annet punktum. At det i stor grad er delegert avgjørelsesmyndighet til rådet, hever terskelen for hva som rettslig sett er "nødvendig" assistanse i henhold til kommuneloven §21.

Ifølge godtgjøringsreglementet består støtten Nord-Trøndelag fylkeskommune gir til fylkestingsgruppene, av tre deler. 55 prosent av den totale gruppestøtten er et grunnbeløp som er det samme til alle grupper uansett størrelse. Videre består 35 prosent av den

¹⁴⁴ Saxi (2007) side 26-27

samlede støtten til fylkestingsgruppene av et representanttillegg. Både grunnbeløpet og representanttillegget gis uavhengig av om gruppen er i posisjon eller opposisjon. 10 prosent av gruppestøtten gis som såkalt opposisjonstillegg. Denne støtten ytes bare til fylkestingsgruppene i opposisjon. Opposisjonsstøtten fordeles mellom gruppene som ikke deltar i rådet, etter antall representanter. Støtten fordeles altså etter gruppens størrelse. Dette er i samsvar med kravet til saklige og objektive kriterier som nevnt tidligere.

Den faste grunnstøtten utgjør som sagt 55 prosent av den totale gruppestøtten. Ifølge Partilovnemnda er 20 prosent i faresonen.¹⁴⁵ Gruppene som sitter i fylkesrådet, har 13, 3, 2 og 2 representanter i fylkestinget, mens gruppene i opposisjon har 7, 5 og 3. Det er dermed gruppene i opposisjon som taper på den høye grunnstøtten. Det er derfor liten grunn til å tro at det høye grunnbeløpet ”også har tilslutning fra de partiene som da vil få noe mindre enn de etter en absolutt forholdsmessig fordeling skulle hatt.”¹⁴⁶ Min konklusjon blir således at grunnbeløpet på 55 prosent er i strid med partiloven §10 annet ledd fjerde punktum. Dette svekker mindretallets muligheter for innflytelse og deltagelse.

Kravet om at gruppene som ikke deltar i rådet, skal få assistanse som eksklusivt tilkommer dem, er ivaretatt gjennom opposisjonstillegget som utelukkende ytes opposisjonen. Nord-Trøndelag fylkeskommune yter også partistøtte. Partistøtten er regulert i et eget punkt i godtgjørelsesreglementet og består av grunnbeløp, et representanttillegg og et stemmetillegg. Den fordeles mellom partiene uavhengig av om de er i posisjon eller opposisjon. Siden alle gruppene i fylkestinget tilhører registrerte politiske partier, er det ingen grunn til å tro at den særskilte partistøtten vil påvirke terskelen for assistansen mindretallet har krav på ifølge kommuneloven §21. Administrasjonen oppgir den samlede fylkeskommunale gruppe- og partistøtten til ca 8 500 000 kroner. Av dette mottar de tre gruppene i opposisjon tilsammen 3 968 000 kroner, hvilket utgjør 47 prosent av den samlede gruppe- og partistøtten. For opposisjonen beløper den samlede gruppestøtten alene

¹⁴⁵ Sak 34-06 side 3

¹⁴⁶ Sak 34-06 side 3

seg til 3 101 000 kroner. Opposisjonstillegget for alle de tre gruppene som ikke deltar i rådet, er inkludert i dette tallet. Samlet er opposisjonstillegget på 638 000 kroner.

I tillegg kommer godtgjørelsen til hel- og deltidspolitikerne. Alle de seks fylkesrådene er heltidspolitikere. Fylkesrådets leder har høyere godtgjørelse enn de andre rådsmedlemmene. De alminnelige fylkesrådene mottar 591 000 kroner i årlig godtgjørelse.¹⁴⁷ Dette er utgangspunktet for beregningen av godtgjørelsen til deltidspolitikerne. For posisjonen lønnes fylkesordførere i 80 prosent stilling, mens fylkesvaraordføreren og to komiteledere mottar godtgjørelse tilsvarende 30 prosent stilling. Opposisjonen har lederen av en komite og lederen for kontrollutvalget. Begge mottar godtgjørelse tilsvarende 30 prosent av godtgjørelsen til en ordinær fylkesråd. Ifølge administrasjonen utgjør den samlede godtgjørelsen til hel- og deltidspolitikerne i Nord-Trøndelag fylkeskommune ca 7 200 000 kroner per år. Godtgjørelsen fordeler seg dermed med 92,3 prosent på posisjonen og 7,7 prosent på opposisjonen.

Nord-Trøndelag fylkeskommune har saksforberedende komiteer som innstiller overfor fylkestinget. Som nevnt ovenfor er dette en ordning som styrker mindretallets stilling. Komite for økonomi, plan og regionalt utviklingsprogram med 11 medlemmer ledes av en representant for det største opposisjonspartiet. Komite for samferdsel, næring og miljø samt komite for utdanning, kultur og helse har begge 9 medlemmer. Nestlederen for disse komiteene tilhører hvert sitt opposisjonsparti. Alle gruppene som ikke deltar i rådet, har således leder- eller nestlederverv i de saksforberedende komiteene. Administrasjonen oppgir at komitelederne kan rekvirere tilleggsutredninger hos fylkesrådets administrasjon. Opposisjonen har videre både lederen og nestlederen av kontrollutvalget. At mindretallet har slike leder- og nestlederverv, styrker opposisjonens stilling og gjør at det behøves færre tiltak ellers for å oppfylle kravene om ”nødvendig” assistanse i kommuneloven §21.

¹⁴⁷ Satsene gjelder for 2008.

Administrasjonen oppgir at det kun er de seks fylkesrådene og fylkesordføreren som har eget kontor i Fylkets Hus i Nord-Trøndelag. Ingen av partiene, fylkestingsgruppene eller fylkestingets gruppeledere har altså eget kontor sammen med hovedadministrasjonen. Gruppene som ikke deltar i rådet, har kontor andre steder. Svarene indikerer at gruppene selv må ordne kontor. Ovenfor antok jeg at ”kontormessig assistanse” ifølge kommuneloven §21 innebærer et ufravikelig krav om at kommunen eller fylkeskommunen gir opposisjonen assistanse i form av fysisk å stille tilfredsstillende kontorer til disposisjon. Disse kontorene må være i rimelig nærhet til kontorene til den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Legges denne tolkningen til grunn, innebærer dette at Nord-Trøndelag fylkeskommune ikke gir opposisjonen ”kontormessig assistanse” slik kommuneloven §21 krever. Begge gruppelederne som har besvart spørreskjemaet, nevner at det er en ulempe at gruppene i opposisjon ikke har tilgang til Fylkets Hus og dermed de ansatte i fylkeskommunens administrasjon.

Jeg er tidligere kommet til at det er et ufravikelig krav til ”utredningsmessig assistanse” i henhold til kommuneloven §21 at opposisjonen får informasjon om aktuelle forhold. Grupper som ikke deltar i rådet, bør videre normalt få informasjon som offentleglova gir adgang til å gi gjennom praktisering av prinsippet om meroffentlighet etter offentleglova §11, selv om det ikke er et rettslig krav. Dette gjelder særlig interne dokumenter som kan unntas offentlighet av den grunn. §2 i Nord-Trøndelag fylkeskommunes reglement for fylkestingets innsynsrett fastslår at ”[f]ylkesordfører eller minst 3 faste representanter i fylkestinget kan kreve innsyn i alle fylkeskommunale saksdokumenter”. Bestemmelsen medfører at en gruppe med færre enn tre representanter i fylkestinget vil være avhengig av støtte fra andre representanter for å få rett til innsyn i andre saksdokumenter enn for de sakene som er til behandling i fylkestinget. På dette punkt er innsynsreglementet i samsvar med kommunaldepartementets veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett.¹⁴⁸ Dette er derimot ikke til hinder for at enkeltrepresentanter kan få innsyn gjennom meroffentlighet i henhold til offentleglova §11.

¹⁴⁸ Regjeringen: ”Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett – kommuneloven § 40 nr. 5 Publikasjonsnummer H-2142”

Det synes dermed som at innsynsreglementet sikrer opposisjonen det innsynet som kan forventes. I henhold til §4 i innsynsreglementet kan "[n]otater som er utarbeidet av fylkesadministrasjonen som sekretariat for fylkesrådets forberedende vurderinger" unntas fra de folkevalgtes innsyn. Reglementets formulering later til å omfatte problemnotater og lignende av mer politisk karakter eller dokumenter som utelukkende sirkulerer blant rådets medlemmer. På spørsmål om gruppelederne opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å besvare forespørsler og lignende fra opposisjonen svarer den ene ja og den andre nei. Det er derfor vanskelig for en utenforstående å avgjøre om administrasjonen oppfyller sin plikt på dette punkt.

Jeg er ovenfor kommet til at Nord-Trøndelag ikke oppfyller de ufravikelige kravene til "kontormessig assistanse" ifølge kommuneloven §21. Jeg skal nå drøfte om opposisjonstillegget isolert sett oppfyller kravene i kommuneloven §21 hvis man ser bort fra at de ufravikelige kravene ikke er tilfredsstilt. Opposisjonstillegget på 10 prosent, det vil si 638 000 kroner, synes å være av akseptabel størrelse. De faste godtgjørelsene tilfaller hovedsakelig posisjonen. Dette må tillegges en viss vekt. De saksforberedende komiteene hvor både posisjonen og opposisjonen er representert, øker mulighetene for mindretallsdeltagelse. At gruppene som ikke deltar i rådet, har lederen for den ene komiteen og nestlederen i de to andre, styrker opposisjonens stilling betraktelig. Dermed skal det mindre til før kravet om "nødvendig" assistanse i henhold til kommuneloven §21 er oppfylt. Begge gruppelederne betoner styrkeforskjellene mellom gruppene som deltar i rådet, og gruppene som er i opposisjon. Den ene oppgir at gruppen har ressurser til å kunne utføre "praktisk opposisjonsjobbing". På spørsmålet om man opplever at ens gruppe/opposisjonen får den assistansen som er tilstrekkelig for å kunne føre en aktiv og kritisk opposisjonspolitikk, svarer den andre gruppelederen blant annet følgende: "Nei. Vi har, sett i forhold til posisjonen, for dårlige vilkår og det er vanskelig å skulle kunne matche posisjonen." Dette utsagnet kan tolkes på flere måter. Ut fra sammenhengen er det uklart om gruppelederen sikter til den styrkeforskjellen mellom posisjon og opposisjon som alltid vil være til stede, eller om gruppelederen mener at hans gruppe ikke får nødvendige ressurser til å kunne utøve sin rolle som en aktiv og kritisk opposisjon. Det er derfor

vanskelig å avgjøre hvorvidt opposisjonstillegget isolert sett oppfyller kravene til ”nødvendig” assistanse etter kommuneloven §21.

3.3 Hedmark

Fylkestinget i Hedmark har 33 medlemmer. Posisjonen har 21 medlemmer, mens 12 medlemmer tilhører grupper i opposisjon. Det er åtte grupper representert i fylkestinget. Alle gruppene er tilknyttet registrerte politiske partier. Tre grupper sitter i fylkesrådet, mens fem er i opposisjon. Kun en av de fem gruppelederne for opposisjonen besvarte spørreskjemaet. Fylkesrådet har fire medlemmer. Det er i stor utstrekning delegert avgjørelsesmyndighet til rådet. De enkelte rådsmedlemmer er ikke tildelt personlig ledelsesansvar i henhold til kommuneloven §20 nr. 1 annet punktum. Følgelig er de heller ikke delegert beslutningsmyndighet etter kommuneloven §20 nr. 3 annet punktum. At det i stor grad er delegert avgjørelsesmyndighet til rådet, stiller større krav til ”nødvendig” assistanse etter kommuneloven §21.

Godtgjørelsesreglementet for Hedmark fylkeskommune tar utgangspunkt i lønnen for en stortingsrepresentant. Per 1.10.2008 mottar en stortingsrepresentant 694 500 kroner i årlig fast godtgjørelse.¹⁴⁹ Fylkesrådslederens årsgodtgjørelse tilsvarer en stortingsrepresentants lønn, mens fylkesordføreren og de øvrige fylkesrådene mottar 90 prosent av dette. Administrasjonen oppgir at de fire fylkesrådene, fylkesordføreren og en politisk sekretær er heltidspolitikere. Vareordføreren godtgjørelse tilsvarer 10 prosent av lønnen for en stortingsrepresentant. Gruppelederne mottar enten de er i posisjon eller opposisjon 20 prosent av en stortingsrepresentants lønn i grunn godtgjørelse med et tillegg på 1 prosent av lønnen for en stortingsrepresentant per representant i gruppen. Denne godtgjørelsen til gruppelederne inkluderer møtegodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste i forbindelse med fylkestingets møter. Komitelederne får 10 prosent av en stortingsrepresentants lønn i årlig godtgjørelse. Alle de tre komitelederne tilhører posisjonen. Nestlederne i komiteene, som tilhører grupper som ikke deltar i rådet, mottar 10 prosent av komitelederens godtgjørelse.

¹⁴⁹ Stortinget: ”Lønn og andre godtgjørelser”

Opposisjonen har lederen for kontrollutvalget, mens nestlederen tilhører posisjonen. Godtgjørelsen for lederen av kontrollutvalget utgjør 10 prosent av lønnen for en stortingsrepresentant. Nestlederen mottar godtgjørelse tilsvarende 2 prosent av en stortingsrepresentants lønn. Den såkalte ”opposisjonspotten” er satt til 200 prosent av fylkesrådslederens godtgjørelse, som tilsvarer en stortingsrepresentants lønn. Med nåværende lønn utgjør dette 1 389 000 kroner. Potten fordeles og utbetales til opposisjonspartiene etter antall representanter. Ser man bort fra godtgjørelsen til gruppelederne og den politiske sekretæren, mottar gruppene som deltar i rådet, i kraft av sine posisjoner 502 prosent av en stortingsrepresentants lønn, mens opposisjonen tilsammen ytes 213 prosent gjennom det særskilte opposisjonstillegget og godtgjørelsen til nestlederne i komiteene og lederen av kontrollutvalget. 29,8 prosent av disse godtgjørelsene tilfaller dermed gruppene som ikke deltar i rådet, mens flertallet mottar 70,2 prosent. I penger mottar posisjonen dermed ca 3,5 millioner kroner, mens opposisjonen får ca 1,5 millioner. I tillegg kommer som nevnt godtgjørelsen til den politiske sekretæren for posisjonen samt alle gruppelederne. Opposisjonen består av forholdsvis små grupper. Grunnbeløpet i gruppeledergodtgjørelsen på 20 prosent av en stortingsrepresentants lønn bidrar dermed i noen grad til å sikre gruppene som ikke deltar i rådet, gode kår.

Hedmark fylkeskommune har saksforberedende komiteer som innstiller overfor fylkestinget. Dette er et forhold som styrker mindretallets stilling. Posisjonen har lederen i hver av de tre komiteene. Nestlederne representerer imidlertid tre av gruppene som ikke deltar i rådet. Disse nestledervervene gir således opposisjonen et visst mindretallsvern i tillegg.

Administrasjonen oppgir at alle grupper er tildelt ”eget kontor med nødvendig utstyr i fylkeshuset”. De ufravikelige kravene kommuneloven §21 stiller til ”kontormessig assistanse”, later dermed til å være oppfylt. På spørsmålet om man opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å besvare forespørsler og lignende svarer gruppelederen: ”Administrasjonen er i utgangspunktet velvillig, men blir nok lagt bånd på av fylkesrådet.” I Hedmark fylkeskommunes ”Retningslinjer for bistand fra

fagadministrasjonen til fylkestinget” står det i forbindelse med assistanse til opposisjonen at administrasjonen vil ”svare på spørsmål av faglig art”. Det er følgelig mulig at retningslinjene i praksis ikke fungerer etter hensikten. Siden gruppelederens uttalelse er såpass vag, og det bare er en av fem gruppeledere som har svart på spørreskjemaet, er det imidlertid vanskelig å konkludere med at dette er tilfellet. Jeg har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å avgjøre hvorvidt Hedmark fylkeskommune oppfyller de ufravikelige kravene til informasjon som følger av ”utredningsmessig assistanse” etter kommuneloven §21.

Den særskilte opposisjonspotten på 200 prosent av en stortingsrepresentants godtgjørelse er isolert sett høy sammenlignet med Nord-Trøndelag. Det at mindretallet ikke har noen komiteledere, hever imidlertid terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse ifølge kommuneloven §21, sammenlignet med Nord-Trøndelag. Den ene gruppelederen som har besvart spørreskjemaet, oppgir flere ganger at han opplever at gruppen ikke får nok assistanse til utredninger. Under spørsmålet om gruppen får den assistansen som er tilstrekkelig for å kunne føre en aktiv og kritisk opposisjonspolitikk skriver gruppelederen: ”Svaret er nei. Mye ville rettet seg dersom vi fikk bruke administrasjonen til utredningsarbeid, og da kanskje særlig i forbindelse med å lage egne budsjett. I dag er dette nærmest umulig. Fra fylkesrådet legger frem sitt budsjett og til endelig behandling går det 3 uker, og da sier det seg selv at vi har små muligheter til å lage et godt alternativt budsjett.” I de ovennevnte retningslinjene står det: ”Administrasjonen vil i tillegg svare på spørsmål av faglig art og bidra til å kvalitetssikre alternative forslag til vedtak i saker som er lagt frem for fylkestinget.” Gruppelederens svar kan dermed indikere at disse retningslinjene eller praktiseringen av dem ikke gir opposisjonen tilstrekkelig ”utredningsmessig” assistanse. Det må imidlertid tas i betraktning at dette kun er oppfatningen til en av fem gruppeledere i opposisjon. På grunn av manglende svar finnes det ingen informasjon om hvordan 80 prosent av mindretallsgruppelederne opplever situasjonen. Når man også tar med det sterke subjektive elementet i slike vurderinger, er det neppe grunnlag for å konkludere med at gruppene som ikke deltar i rådet, ikke får ”utredningsmessig” assistanse slik de har rett til etter kommuneloven §21. Det må også tas med i vurderingen at opposisjonstillegget på 200

prosent trolig gir den enkelte gruppe gode muligheter til å kjøpe egne utredninger. Jeg antar at det store opposisjonstillegget og retningslinjene som skal sikre opposisjonen assistanse fra administrasjonen, tilfredsstillende kravene til ”nødvendig” assistanse etter kommuneloven §21. Forutsatt at opposisjonen faktisk får den informasjonen og assistansen fra administrasjonen som retningslinjene foreskriver, oppfyller dermed Hedmark fylkeskommune kravene kommuneloven §21 stiller.

3.4 Nordland

Fylkestinget i Nordland har 53 medlemmer. Det er 9 grupper representert i fylkestinget. Alle gruppene er tilknyttet registrerte politiske partier. Fylkesrådet har fem medlemmer. Det er i stor utstrekning delegert avgjørelsesmyndighet til rådet. Alle medlemmene av rådet er tildelt personlig ledelsesansvar ifølge kommuneloven §20 nr. 1 annet punktum. Fylkesrådene er delegert beslutningsmyndighet etter kommuneloven §20 nr. 3 annet punktum. At det i stor grad er delegert avgjørelsesmyndighet til rådet, hever terskelen for hva som rettslig sett er ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21.

Posisjonen hadde 30 representanter og opposisjonen 23 da spørreskjemaene ble besvart oktober 2008.¹⁵⁰ Kun en av de fem daværende gruppelederne for opposisjonen besvarte spørreskjemaet. Siden den gang har det derimot skjedd en politisk omveltning i Nordland fylkeskommune.¹⁵¹ Posisjonen har dermed 28 representanter, mens opposisjonen har 25. Det er nå fire grupper i opposisjon. Til tross for at det er lite sannsynlig, kan det følgelig ikke utelukkes at svarene fra den ene gruppelederen ville blitt annerledes dersom vedkommende hadde besvart spørreskjemaet etter den endrede politiske situasjonen.

Fire grupper har fylkesråder fra sitt parti i fylkesrådet. En gruppe med en representant er imidlertid en del av rådets parlamentariske grunnlag. Gruppene som sitter i rådet, har sikret

¹⁵⁰ Saxi (2007) side 101

¹⁵¹ Nordland fylkeskommune: ”Fylkestingssak 113/08”, Nordland fylkeskommune: ”Fylkestingssak 032/09”, Nordland fylkeskommune: ”Fylkesråd” og Nordland fylkeskommune: ”Politisk plattform”.

seg denne gruppens støtte ved å betale for fullt frikjøp av gruppens ene representant. Det må være klart at denne gruppens tilknytning til rådet er så sterk at gruppen ”deltar i ... fylkesrådet” med den følge at gruppen ikke har rett til ”utredningsmessig og kontormessig assistanse” etter kommuneloven §21. Her er således et eksempel på en gruppe som ”deltar i ... fylkesrådet” i henhold til kommuneloven §21 selv om det ikke sitter noen fra gruppens parti i rådet.

Godtgjørelsesreglementet for Nordland fylkeskommune tar utgangspunkt i godtgjørelsen til regjeringsmedlemmer. Per 1.10.2008 er den årlige godtgjørelsen til et regjeringsmedlem 1 029 000 kroner.¹⁵² Fylkesrådslederens godtgjørelse er 75 prosent av godtgjørelsen til regjeringsmedlemmer. Dette tilsvarer 771 750 kroner. Godtgjørelsen den enkelte av de fire andre fylkesrådsmedlemmene mottar, er 88,584 prosent av fylkesrådslederens godtgjørelse. I penger utgjør dette 683 647 kroner. Fylkesordførers godtgjørelse tilsvarer godtgjørelsen til medlemmene av rådet. Nordland fylkeskommune har fem saksforberedende komiteer. Kontrollutvalget kommer i tillegg. Lederne av fylkestingskomiteene får en årlig godtgjørelse på 8,17 prosent av fylkesrådslederens godtgjørelse. Nestlederne mottar halvparten. Fylkesvaraordføreren gis samme godtgjørelse som komite lederne dersom vedkommende ikke er frikjøpt. Posisjonen har tre av komite lederne, mens opposisjonen har to. Nestledervervene fordeler seg med en på posisjonen og fire på opposisjonen. Lederen for kontrollutvalget kommer fra mindretallet, mens flertallet har nestlederen. Slik jeg tolker godtgjørelsesreglementet, får lederen og nestlederen av kontrollutvalget samme godtgjørelse som lederen og nestlederen av de saksforberedende komiteene. Siden posisjonen har fylkesrådene samt fylkesordføreren og fylkesvaraordføreren, tilfaller en klar overvekt av godtgjørelsen flertallet.

I tillegg til de ovennevnte godtgjørelsene har Nordland fylkeskommune en frikjøpsordning. Ordningen gjelder for alle grupper enten de er i posisjon eller opposisjon. I frikjøpsordningen gir de fem første fylkestingsrepresentantene 0,2 årsverk, og de

¹⁵² Stortinget: ”Godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer”

etterfølgende 0,1 årsverk. Dette innebærer at en gruppe med fem representanter kan frikjøpe en person, typisk gruppelederen, i full stilling, mens det må femten representanter til før to personer kan frikjøpes 100 prosent. Politikere som er frikjøpt 100 prosent etter denne ordningen, mottar 76 prosent av fylkesrådslederens godtgjørelse. Det tilsvarer 586 530 kroner. Benyttes denne ordningen til å frikjøpe fylkesvaraordføreren, skal vedkommende imidlertid ha 78,895 prosent av fylkesrådslederens godtgjørelse.

Nordland fylkeskommune har også en ordning med opposisjonstillegg. Til gruppene som er i opposisjon, ytes et tillegg på 10 000 kroner per representant per år. Størrelsen på det samlede opposisjonstillegget er altså avhengig av antall representanter for gruppene som ikke deltar i rådet. Denne ordningen skiller seg dermed fra Nord-Trøndelags og Hedmarks opposisjonstillegg, som er en fast størrelse som fordeles mellom gruppene i mindretall. Opposisjonstillegget fører til at den samlede opposisjonen på 25 representanter mottar 250 000 kroner ekstra. Til sammenligning får de 12 representantene i Hedmark 1 389 000 kroner i opposisjonstillegg, mens de 15 representantene i Nord-Trøndelag mottar 638 000 kroner.

På spørsmål om hvilke tiltak fylkeskommunen har iverksatt for å sikre mindretallet nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse, svarer administrasjonen blant annet: "Heltidspolitikere med frikjøp har kontor på fylkeshuset med forværelsetjenester, fri telefon, midler til reiser." Hvis slik kontormessig assistanse også ytes til dem som er frikjøpt i mindre enn full stilling, kommer den alle opposisjonsgrupper til gode. I så fall kan det legges til grunn at kravene til "kontormessig" assistanse ifølge kommuneloven §21 er oppfylt.

Nordland fylkeskommune har samme innsynsreglement som Nord-Trøndelag. Administrasjonen oppgir videre: "Opposisjonspartiene får også på forespørsel (fortrolig) bistand fra fagadministrasjonen, f.eks i forbindelse med budsjettprosess/-behandling til oppsett for alternative forslag." Det synes dermed som om administrasjonen oppfylder sin plikt til å svare på forespørsler og lignende. Ut fra svaret er det mulig at administrasjonen

også hjelper opposisjonen med utredninger. Opposisjonstillegget er isolert sett lavt. Den generelle frikjøpsordningen bidrar imidlertid til å gi alle grupper gode arbeidsforhold. At opposisjonen har to ledere og fire nestledere i de fem saksforberedende komiteene samt lederen for kontrollutvalget, senker terskelen for hva som er ”nødvendig” assistanse i henhold til kommuneloven §21. Gruppelederen svarer ”Ja vi har det brukbart ...” på spørsmålet om man opplever at fylkeskommunen sørger for å gi ens gruppering utredningsmessig og kontormessig assistanse. Ut fra de opplysningene jeg har, er det derfor ikke grunnlag for å si at assistanseordningene i Nordland fylkeskommune er i strid med kommuneloven §21.

3.5 Troms

Fylkestinget i Troms har 37 medlemmer. Posisjonen har 15 representanter, mens 22 representanter tilhører grupper som ikke deltar i rådet. Troms fylkeskommune har dermed et mindretallsråd. Som nevnt tidligere påvirker rådets parlamentariske grunnlag neppe hvilken assistanse opposisjonen har rett til etter kommuneloven §21, selv om det kan ha betydning for den faktiske muligheten til mindretallsdeltagelse.

Det er ni grupper representert i fylkestinget. Alle gruppene er tilknyttet registrerte politiske partier. To grupper sitter i fylkesrådet, mens syv er i opposisjon. To av de syv gruppelederne for opposisjonen svarte på spørreskjemaet. Fylkesrådet har fire medlemmer. Alle medlemmene av rådet er tildelt personlig ledelsesansvar i henhold til kommuneloven §20 nr. 1 annet punktum. Fylkesrådene er delegert beslutningsmyndighet etter kommuneloven §20 nr. 3 annet punktum. Ut fra de foreliggende opplysningene er det vanskelig for en utenforstående å gjøre seg opp noen klar mening om omfanget av delegasjonen.

Godtgjørelsesreglementet for Troms fylkeskommune tar utgangspunkt i godtgjørelsen til regjeringsmedlemmer. Se ovenfor. Godtgjørelsen til fylkesordføreren er 72 prosent av regjeringsmedlemmers godtgjørelse. Dette tilsvarer 740 880 kroner. Fylkesvaraordføreren mottar 10 prosent av fylkesordførerenes godtgjørelse. Fylkesordføreren tilhører en gruppe

som ikke deltar i rådet. Derimot representerer fylkesvaraordføreren posisjonen. Fylkesrådslederen har en godtgjørelse tilsvarende 105 prosent av fylkesordførers godtgjørelse. I penger utgjør dette 777 924 kroner. De tre andre medlemmene av fylkesrådet har samme godtgjørelse som fylkesordføreren. Gruppeledere mottar 5 prosent av fylkesordførers godtgjørelse uansett gruppens størrelse med et tillegg på 3 prosent per gruppemedlem. Troms fylkeskommune har fire saksforberedende komiteer. Kontrollutvalget kommer i tillegg. Posisjonen og opposisjonen har to komiteledere hver. Det samme gjelder nestlederne. Opposisjonen har både lederen og nestlederen for kontrollutvalget. Komitelederne har en godtgjørelse som tilsvarer 10 prosent av fylkesordførers godtgjørelse. Det samme gjelder lederen for kontrollutvalget. Siden posisjonen har fylkesrådene, tilfaller en klar overvekt av godtgjørelsen flertallet.

Troms fylkeskommune har også en ordning med tillegg til opposisjonsgruppene. Grupper som ikke deltar i rådet, mottar et tillegg på 6 prosent av fylkesordførers godtgjørelse per medlem. Størrelsen på det samlede opposisjonstillegget er avhengig av antall representanter for gruppene som ikke deltar i rådet. Ordningen er dermed på linje med Nordlands. Tillegget per medlem tilsvarer ca 44 450 kroner. Nordland fylkeskommune har til sammenligning et opposisjonstillegg på 10 000 kroner per representant. I forbindelse med opposisjonstillegget henviser godtgjørelsesreglementet direkte til kommuneloven §21. Det er derfor vanskelig å forstå hvorfor administrasjonen oppgir i spørreskjemaet at det ikke er iverksatt noen tiltak for å gi assistanse i henhold til §21 unntagen at partiene har tilgang til grupperom under fylkestings- og komitemøter.

At mindretallet har to av komitelederne og kontrollutvalgets leder gjør, som påpekt tidligere, at det skal mindre til før kravet til ”nødvendig” assistanse ifølge kommuneloven §21 er oppfylt. Det samme gjelder for fylkesordføreren. Selv om fylkesordføreren får en noe mer tilbaketrukket rolle i fylkeskommuner med parlamentarisk styringsform enn i fylkeskommuner styrt etter formannskapsmodellen,¹⁵³ vil dette vervet

¹⁵³ Gjerard (2007) side 9

øke opposisjonens muligheter for innflytelse og deltagelse. Denne effekten er klart større enn for andre lederverv grupper som ikke deltar i rådet, kan ha.

Jeg har tidligere antatt at den enkelte gruppe etter kommuneloven §21 har rett til et kontor hvor en representant for gruppen, typisk gruppelederen, kan arbeide uforstyrret. Tilgang til grupperom under fylkestings- og komitemøter er derfor ikke tilstrekkelig. Mangel på assistanse i form av et slikt kontor kan ikke kompenseres med økt pengestøtte. Legges denne tolkningen til grunn, blir konklusjonen følgelig at opposisjonen ikke får den kontormessige assistansen gruppene som ikke deltar i rådet, har krav på ifølge kommuneloven §21. Når det gjelder utredning og informasjon, later innsynsreglementet til å følge det veiledende normalreglementet. Ut fra de to svarene som foreligger, er det vanskelig å avgjøre om administrasjonen oppfyller sin plikt til å svare på forespørsler og lignende fra opposisjonen.

Jeg er kommet til at Troms fylkeskommune ikke gir gruppene i opposisjon ”kontormessig” assistanse slik de har rett til etter kommuneloven §21. Størrelsen på opposisjonstillegget later imidlertid til å være akseptabel. Især vervet som fylkesordfører, men også komitelederne, senker som sagt terskelen for hvor mye assistanse som er nødvendig. Med det opposisjonstillegget som ytes, antar jeg at opposisjonen har en viss mulighet til å kjøpe egne utredninger utenfra. Forutsatt at gruppene som ikke deltar i rådet, får den informasjonen de har krav på, antar jeg derfor at assistanseordningen i Troms fylkeskommune tilfredsstiller kravet til ”utredningsmessig” assistanse ifølge kommuneloven §21. Hvis fylkeskommunen sikrer opposisjonen kontorer som beskrevet ovenfor, antar jeg følgelig at den vil oppfylle bestemmelsens krav til ”utredningsmessig og kontormessig assistanse”.

4 Avslutning

Som påpekt i innledningen har hverken departementet eller fylkesmennene behandlet lovlighetsklager i forbindelse med påståtte brudd på kommuneloven §21. I lys av den relativt beskjedne oppmerksomheten litteraturen har viet bestemmelsen, hadde jeg derfor en antagelse om at den var lite kjent i fylkeskommunene. Jeg fryktet dermed at gruppene som ikke deltar i rådet, ikke får den assistansen de har rett til. I så fall ville ikke bestemmelsens tilsiktede virkninger, å sikre mindretallet muligheten til å drive en aktiv og kritisk opposisjon, bli oppnådd.

De fleste gruppelederne har svart at de er kjent med kommuneloven §21. Her må man riktignok ta i betraktning feilkilden som består i at andelen gruppeledere som besvarte spørreskjemaet, er lav for alle fylkeskommuner unntagen Nord-Trøndelag. Blant de gruppelederne som svarte, er det ingen som nevner lovlighetskontroll som et middel for å få den assistansen man har rett til etter kommuneloven §21.¹⁵⁴ Derimot er det noen som nevner muligheten til å ”prøve det juridisk” og lignende. En av gruppelederne opplyser at opposisjonen i den aktuelle fylkeskommunen viste til §21 ved konstitueringen. Det er derfor mulig at bestemmelsen kan ha påvirket assistanseordningene fordi gruppene som ikke deltar i rådet, påberoper seg den. Flere fylkeskommuner har dessuten reglementer som henviser til kommuneloven §21. Bestemmelsen later dermed til å være rimelig godt kjent. Selv om det ikke har funnet sted noen lovlighetskontroll, kan kommuneloven §21 følgelig ha hatt de virkningene som lovgiveren tilsiktet.

Undersøkelsen avdekket imidlertid brudd på kommuneloven §21. Basert på de foreliggende opplysningene oppfyller hverken Nord-Trøndelag eller Troms kravene til ”kontormessig assistanse” slik jeg tolker bestemmelsen. Det er også på sin plass å nevne at Nord-

¹⁵⁴ Se spørsmål 9.

Trøndelags høye grunnstøtte ikke er i samsvar med partiloven §10 annet ledd fjerde punktum selv om det ikke direkte angår kommuneloven §21. Den nåværende ordlyden, ”nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse”, gir kommunene liten veiledning angående hvilke krav som nærmere bestemt følger av paragrafen. For å realisere formålet med kommuneloven §21 i større grad kan det derfor spørres om lovteksten mer presist burde angi kravene til assistansen. Dette kan for eksempel gjøres med en tilføyelse på slutten av paragrafen: ”..., herunder egne kontorer.” Slik jeg tolker kommuneloven §21, vil kravet til egne kontorer for opposisjonen alltid være til stede uavhengig av variasjoner mellom parlamentarismekommunene. Det knytter seg derfor få betenkeligheter til å presisere dette i lovteksten. Et alternativ er at departementet klarlegger kravene gjennom lovlighetskontroll eller tolkningsuttalelser i forbindelse med kommuneloven §21.

Forøvrig er det interessant å se hvor store variasjoner det er med hensyn til hvilket pengebeløp den enkelte fylkeskommune stiller eksklusivt til rådighet for opposisjonen. Det er allikevel viktig å understreke at dette beløpet må sees i sammenheng med fylkeskommunens organisering og støtteordninger ellers. Lovgiveren har gitt den enkelte kommune stor frihet til selv å bestemme hvordan den vil oppfylle kravene som følger av kommuneloven §21. Det er derfor neppe grunn til å kritisere at det er til dels store forskjeller på dette punkt.

5 Litteraturliste

Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove *Kommunalrett*. 4.utg. Oslo, 2002.

Boe Erik. *Hvem bestemmer – domstolene eller forvaltningen?* I: Lov og rett. 2007 nr. 2, side 67-88. (Sitert fra Idunn.no)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith *Forvaltningsrett*. 8. utg. Oslo, 2006.

Gjerald, Ole Inge og Oddbjørn Bukve *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre*. Vestlandsforskning, rapportnr. 4, 2007.

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 med kommentarer*. 4. utg. Oslo, 2006.

Saxi, Hans Petter. *Fra konsensus til majoritetsstyre? Fylkesparlamentarisme i Nordland i komparativt perspektiv*. Avhandling for graden Doctor Rerum Politicarum, Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø, desember 2007.

Nettdokumenter:

Fylkesmannen i Hordaland. E-post. 22. desember 2008.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. E-post. 18. desember 2008.

Kommunal- og regionaldepartementet. E-post. 3. desember 2008.

Nordland fylkeskommune: *Fylkesråd*. <http://www.nfk.no/ncms.aspx?id=06AF0AB4-7730-49FF-8618-3631A4300E66&menuid=10561> [Sitert 8. april 2009].

Nordland fylkeskommune: *Fylkestingssak 113/08*. http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2008019424&dokid=31717&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF [Sitert 8. april 2009].

Nordland fylkeskommune: *Fylkestingssak 032/09*. http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_nordland_politisk/wfdocument.aspx?journalpostid=2009005376&dokid=45447&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF [Sitert 8. april].

Nordland fylkeskommune: *Politisk plattform*. <http://www.nfk.no/ncms.aspx?id=71483d57-4d4a-4363-af11-5f9e40251d33&ax=center:00ec24e5-ee8e-4cfe-9fa5-c7ee1f936c3a,-1&menuid=32609> [Sitert 8. april 2008].

Regjeringen: *Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett – kommuneloven § 40 nr. 5* Publikasjonsnummer H-2142. http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2004/Publikasjonsnummer-H-2142.html?id=270568# [Sitert 13. mars 2009].

Statistisk sentralbyrå: *Tabell 1: Folkemengd, etter alder og fylke Absolutte tal. 1. januar 2009*. <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/folkemengde/tab-2009-02-19-01.html> [Sitert 10. mars 2009].

Stortinget: *Stortingets nettsted, Lønn og andre godtgjørelser*. <http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/> [Sitert 12. mars 2009].

Stortinget: *Stortingets nettsted, Godtgjørelser for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer*. <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=41931> [Sitert 9. april 2009].

6 Register over lover

Gjeldende lover:

1814 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven).

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107.

2005 Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) av 17. juni 2005 nr. 102.

2006 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16.

Opphevede lover:

1970 Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69.

7 Register over forarbeider

NOU 1990: 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner¹⁵⁵

NOU 2004: 25 Penger teller, men stemmer avgjør

Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Ot.prp. nr. 20 (1998-1999) Om lov om endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (kommuneloven) m m (Sitert fra Lovdata)

Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Innst.O. nr. 95 (1991-1992) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (Sitert fra Lovdata)

Innst.O. nr. 129 (2004-2005) Innstilling fra familie, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Innst.O. nr. 41 (2005-2006) Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100

Innst.S. nr. 270 (2003-2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100

¹⁵⁵ I NOU 1990: 13 side 155-156 later det til å være en feil i den trykte utgaven. Deler av den første setningen i punkt 3.5 i kapittel 11 mangler. Lovdata gjengir setningen som følger: ”Den parlamentariske styringsform innebærer et avvik fra formannskapssystemets forholdsprinsipp, og reduserer innflytelsen for de grupperinger som ikke er representert i kommunerådet/fylkesrådet.”

8 Register over rettspraksis og forvaltningspraksis

Partilovnemnda:

Sak 34-06 Tolkning av partiloven – Kommunal støtte – Oversendelse av brev fra Eigersund kommune. <http://www.partilovnemnda.no/enkel.aspx?m=51933> Tittelen på linken til PDF-filen: *Krav om forholdsmessig støtte til kommunestyregruppene*. [Sisert 6.april 2009].

Uttalelsen er også tilgjengelig på www.regjeringen.no :

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/politiske_partier/Tolkning-av-partiloven--Kommunal-stotte-.html?id=463377 .

Vedlegg 1.

Spørreskjema til fylkeskommune med parlamentarisk styringsform:

- 1. Fylkets navn:**
- 2. Antall medlemmer av posisjonen og opposisjonen i fylkestinget:**
- 3. Hvor mange medlemmer består fylkesrådet av?**
- 4. Hvilke oppgaver har fylkestinget delegert til fylkesrådet? Er enkeltmedlemmer av fylkesrådet blitt tildelt ledelsesansvar for deler av administrasjonen?**
- 5. Hvor mange heltidspolitikere er det i fylkeskommunen, og hvordan er disse fordelt mellom posisjon og opposisjon?**
- 6. Hvilke posisjoner har fylkeskommunens heltidspolitikere? (Ordfører, varaordfører, gruppeleder, utvalgsleder, byrådsleder, byråd. Hvis posisjonen ikke faller inn under noen av de nevnte kategoriene, vennligst spesifiser.)**
- 7. Hvilke tiltak har fylkeskommunen iverksatt for å sikre mindretallet nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse, jf. kommuneloven § 21? Jeg er særlig interessert i *arten og omfanget* av den utredningsmessige og kontormessige assistansen. Etter hvilke kriterier blir assistansen fastsatt?**

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting.
Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.
- 8. Gis det kontor- og utredningmessig assistanse også til grupperinger som deltar i fylkesrådet? Skiller denne assistansen seg i kvantitet eller kvalitet fra den assistansen som ytes de grupperingene som ikke deltar i fylkesrådet?**
- 9. Andre kommentarer:**

Vedlegg 2.

Spørsmål til gruppelederne for opposisjonen i fylkeskommune med parlamentarisk styringsform:

1. Fylke:

2. Hvor stor er fylkestingsgruppen du er leder for?

- A. 1-2 representanter
- B. 3-5 representanter
- C. 6-10 representanter
- D. 11 eller flere representanter

3. Er du kjent med kommuneloven § 21?

§ 21. Kontormessig og utredningsmessig assistanse til grupper i kommunestyre og fylkesting.

Grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i kommunerådet eller fylkesrådet, skal sikres nødvendig utredningsmessig og kontormessig assistanse.

4. Opplever du at fylkeskommunen sørger for å gi din gruppering som ikke deltar i fylkesrådet, utredningsmessig og kontormessig assistanse?

5. Hvilke tiltak har fylkeskommunen i så fall iverksatt for å sikre mindretallet nødvendig kontormessig og utredningsmessig assistanse, jf. kommuneloven § 21? Jeg er særlig interessert i *arten og omfanget* av den utredningsmessige og kontormessige assistansen. Kjenner du til hvilke kriterier assistansen blir fastsatt etter?

6. I hvilken grad opplever du at den assistansen som din gruppering/opposisjonen tilbys, utjevner forskjellene mellom de grupperingene som sitter i fylkesrådet, og din gruppering/de grupperingene som er i opposisjon?

7. Opplever du at din gruppering/opposisjonen får den assistansen som er tilstrekkelig for å kunne føre en aktiv og kritisk opposisjonspolitikk? Hvis nei, hva skal til for at den skal bli tilstrekkelig?

8. Opplever du at administrasjonen er tilgjengelig for å besvare forespørsler og lignende fra din gruppering/opposisjonen?

9. Har du noen tanker om hva du vil gjøre dersom fylkeskommunen ikke gir din gruppering den utrednings- og kontormessige assistansen grupperingen har rett til etter kommuneloven § 21?

10. Andre kommentarer:

Vedlegg 3. Godtgjørelsesreglementet for Nord-Trøndelag:

REGLER FOR GODTGJØRELSE AV FYLKESKOMMUNALE OMBUD

samt

**REGLER FOR BEREGNING AV STØTTEN TIL PARTIER I
FYLKESTINGET**

(Vedtatt i fylkestingets sak 0784)

1. Generelt

Reglementet inneholder:

regler for godtgjørelse og utgiftsdekning for fylkeskommunale ombud
modell for fordeling av støtte til fylkestingsgruppene, samt partistøtten

I vedlegg til reglementet:

Rutiner for hva som skal skje når et ombud tiltrer og når det fratrer

Utdrag fra reiseregulativet

Reglementet gjelder for fylkeskommunale ombud som utfører oppdrag for fylkeskommunen på grunnlag av valg eller etter avtale. Oppdragene kan gjelde plikter som medlem i et fylkeskommunalt styre, utvalg, råd, komité etc., eller det kan gjelde plikter for fylkeskommunen som medlem av en nemnd oppnevnt av staten, kommune, en organisasjon, et aksjeselskap etc. Det kan også gjelde et enkeltstående oppdrag om å representere fylkeskommunen i et møte, på en konferanse osv.

For medlemmer i statlige, kommunale eller private organer oppnevnt av fylkeskommunen, henvises godtgjørelsesspørsmålet til de regler som vedkommende organ selv følger. Dersom vedkommende organ ikke har egne bestemmelser gjelder fylkeskommunens regler.

2. Faste godtgjørelser

2.1 GODTGJØRELSE TIL FYLKESRÅDETS MEDLEMMER

2.1.1 Fast årlig godtgjørelse til Fylkesrådets medlemmer

Fylkesrådets medlemmer gis en fast årlig godtgjørelse, slik:

Fylkesrådets leder godtgjøres med **kr. 671 000 pr år**.

De øvrige fylkesrådene godtgjøres med **kr. 591 000 pr år**.

Godtgjørelsen over gjelder for 2008, og reguleres deretter i de årlige budsjetter.

Den faste godtgjørelsen skal dekke alle arbeidsoppdrag / ombudsroller som utføres for fylkeskommunen, bortsett fra:
godtgjørelse for styreverv og lignende oppdrag i selskaper og stiftelser

I den faste godtgjørelsen inngår:

sykepenger etter lov og avtaler

å opparbeide pensjonsrettigheter av den faste godtgjørelsen

å ta del i fylkeskommunens forsikringsordninger

erstatning etter dødsfall utbetales til etterlatte i henhold til de til enhver tid gjeldende regler, jf. Fellesbestemmelsene § 10 i Hovedtariffavtalen

2.1.2 Annen godtgjørelse og utgiftsdekning:

Fylkesrådets medlemmer får dekket utgifter til leie av nødvendig leilighet/hybelleilighet i Steinkjer, eventuelt overnatting i henhold til gjeldende regulativ.

Fylkesrådets medlemmer får kjøregodtgjørelse etter gjeldende regulativ for kjøring mellom bolig / bosted og Fylkets Hus, jf pkt. 4.

Fylkesrådets får medlemmer dekket utgiftene til mobiltelefon og bredbåndtjenester etter *Retningslinjer vedrørende elektroniske kommunikasjonstjenester for ansatte i NTFK*

2.2 GODTGJØRELSE SOM MEDLEM AV FYLKESTINGET

Medlemmer av fylkestinget får utbetalt en fast årlig godtgjørelse på kr 10 000, samt møtgodtgjørelse og utgiftsdekning pr møte (jf punkt 3).

Unntak:

Medlemmer av fylkestinget som får godtgjørelse etter punkt 2,3 får ikke godtgjørelse etter punkt 3.

2.3. OMBUD MED FAST ÅRLIG GODTGJØRELSE

2.3.1 Oversikt over ombud med fast årlig godtgjørelse

Nord-Trøndelag fylkeskommune har følgende ombud som får fast årlig godtgjørelse:

Fylkesordfører (80 % deltid)

Fylkesvaraordfører (30 % deltid)

3 (tre) komiteledere (30 % deltid)

Leder av kontrollutvalget (30 % deltid)

2.3.2 Felles for alle som får fast årlig godtgjørelse

Følgende gjelder for alle som får fast årlig godtgjørelse etter punkt 2.3:

Den faste godtgjørelsen skal dekke alle arbeidsoppdrag / ombudsroller som utføres for fylkeskommunen.

I den faste godtgjørelsen inngår:

sykepenger etter lov og avtaler

å ta del i fylkeskommunens forsikringsordninger

erstatning etter dødsfall utbetales til etterlatte i henhold til de til enhver tid gjeldende regler, jf. Fellesbestemmelsene § 10 i Hovedtariffavtalen

2.3.3 Godtgjørelse til Fylkesordfører

Fylkesordførers gis følgende godtgjørelse (utover punkt 2.3.2):

den faste årlig godtgjørelse utgjør 80 % av godtgjørelsen til ordinær fylkesråd, jf. punkt 2.1 ovenfor

det opparbeides pensjonsrettigheter av den faste godtgjørelsen

dekning for utgifter til leie av nødvendig leilighet/hybelleilighet i Steinkjer, eventuelt overnatting i henhold til gjeldende regulativ.

kjøregodtgjørelse etter gjeldende regulativ mellom bolig / bosted og Fylkets Hus.

dekning for utgifter til mobiltelefon og bredbåndtjenester etter *Retningslinjer vedrørende elektroniske kommunikasjonstjenester for ansatte i NTFK*

2.3.4 Godtgjørelse til Fylkesvaraordfører

Fylkesvaraordføreren gis en faste årlig godtgjørelse som utgjør 30 % av godtgjørelsen til ordinær fylkesråd, jf. punkt 2.1 ovenfor.

2.3.5 Godtgjørelse til Komiteledere

Fylkestingets plenumssamlinger forberedes i 3 komiteer, som ledes av hver sin komiteleder.

Komiteleder gis en fast årlig godtgjørelse, som utgjør 30 % av godtgjørelsen til ordinær fylkesråd, jf. punkt 2.1 ovenfor.

2.3.6 Godtgjørelse til leder i kontrollutvalget

Leder av kontrollutvalget gis en fast årlig godtgjørelse, som utgjør 30 % av godtgjørelsen til ordinær fylkesråd, jf. punkt 2.1 ovenfor.

2.4. GODTGJØRELSE FOR SÆRSKILTE VERV, STEDFORTREDER OSV

Godtgjørelse etter punkt 2.4 gis i tillegg til godtgjørelser etter punkt 2.2.

2.4.1 Godtgjørelse for medlemmer av kontrollutvalget (ikke leder)

Medlemmer av kontrollutvalget godtgjøres med en fast årlig godtgjørelse på kr 12.500 pr år (gjelder ikke leder, jamfør 2.3.6).

2.4.2 Ledergodtgjørelse for ledere i utvalg som ikke har leder med fast årsgodtgjørelse

Ledere i utvalg der det ikke er fast årsgodtgjørelse, gis når vedkommende leder møtet/befaringen en godtgjørelse tilsvarende møtegodtgjørelsen pr. møtedag i tillegg til ordinær møtegodtgjørelse (det vil si til sammen dobbel møtegodtgjørelse).

Dersom vedkommende leder deltar i møter som ordinær møtedeltaker, ytes ikke dobbel møtegodtgjørelse.

2.4.3 Nestleder

Nestleder gis godtgjørelse tilsvarende som for leder når vedkommende utøver lederfunksjon.

2.5 GODTGJØRELSE TIL SAKSORDFØRERE

Godtgjørelse etter punkt 2.5 gis i tillegg til godtgjørelser etter punkt 2.2 og 2.4.

Saksordførere gis en godtgjørelse på kr 350,- pr sak.

2.6 VARAMEMMLER

Varamedlemmer ytes godtgjørelser for deltakelse i møter etter punkt 3.

3. Møtegodtgjørelse og refusjoner i forbindelse med møter

3.1 MØTEGODTGJØRELSE

Møtegodtgjørelse ytes for møte i et valgt organ eller ved befaringer (gjelder også ekskursjoner/fylkeskommunale oppdrag), og når et medlem av et valgt organ representerer organet i et møte etter oppdrag fra organet. Godtgjørelsen gjelder også den som fylkeskommunen utpeker til å delta i et utvalg e.l. oppnevnt av staten, en kommune, en organisasjon eller et selskap under forutsetning av at vedkommende ikke mottar møtegodtgjørelse, styrehonorar e.l. fra oppnevneren. Tilsattes eller andre gruppers representanter i organet tilstås ikke møtegodtgjørelse.

Møtegodtgjørelse ytes ikke til ombud som har godtgjørelse etter punkt 2.1, og 2.3 i dette reglementet

For møte(r) som til sammen har varighet på fire (4) timer eller mindre pr. møtedag, inkludert ventetid mellom møtene: **kr 350,-**

For møte(r) som til sammen har varighet på mer enn fire (4) timer pr. møtedag inkludert ventetid mellom møtene: **kr. 500,-.**

3.2 ERSTATNING FOR TAPT INNTEKT

Kommuneloven § 41, punkt 2:

"Tap av inntekt og påførte utgifter som følge av kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv erstattes opp til et visst beløp pr dag, fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. Det skal fastsettes ulike satser for legitimerede og ulegitimerte tap."

Generelt:

Et ombud som har krav på møtegodtgjørelse etter punkt 3.1 har også krav på erstatning for tap i inntekt.

Erstatning for tap i inntekt ytes også for framreise til gruppemøter dagen før fylkestingets samling.

Erstatning for tap i inntekt skal fortrinnsvis legitimeres

Det kan gis erstatning etter enten punkt 3.2.1 eller punkt 3.2.2

3.2.1 Ulegitimert erstatning for tap i inntekt

Ulegitimert erstatning gis for dekning av tap i inntekter som av praktiske årsaker vanskelig lar seg dokumentere.

For å kunne fremme krav om ulegitimert erstatning må ombudet enten:

ha hatt tap i inntekt ved faktisk å ha forsømt sitt arbeid, studium og lignende på grunn av vervet som ombud.

eller

at ombudet er hjemmearbeidende, student eller pensjonist og har forsømt de daglige gjøremål p.g.a. utøvelsen av sitt politiske verv.

Krav om erstatning skal fremsettes skriftlig

Erstatningen begrenses til det tidsrommet ombudet faktisk ivaretok sitt verv, inklusive nødvendig reisetid fra og til møte(ne), møtetid og evt. venting.

Det ytes ulegitimert erstatning med inntil **kr 750**, - pr møtedag.

Maksimalerstatningen på kr 750,- reduseres forholdsmessig ved fravær kortere enn en hel dag.

3.2.2 Legitimert erstatning for tap i inntekt

For å kunne fremme krav om legitimert erstatning må ombudet har hatt faktisk tap i inntekt.

Når kravet om erstatning for tap av inntekt er legitimert, kan det gis erstatning med inntil kr. 3.000,- pr. møtedag. Eventuelle feriepenger, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift kommer i tillegg. Dog slik at erstatningen for en møtedag ikke kan utgjøre mer enn timelønnen * 8 timer.

Erstatningen begrenses til det tidsrommet ombudet hadde faktisk tap i inntekt p.g.a. ivaretagelse av sitt verv, inklusive nødvendig reisetid fra og til møte(ne), møtetid og evt. venting

Maksimalerstatningen på kr 3000,- reduseres forholdsmessig ved fravær kortere enn en hel dag

3.2.2.1 LEGITIMASJON FOR LØNNSTAKERE

For lønnsuttakere dokumenteres inntektstap ved erklæring fra arbeidsgiver om at lønn ikke blir utbetalt (eller blir trukket). Erklæringen skal inneholde timelønn, eventuelt månedslønn.

I stedet for erstatning for tap i inntekt etter dette punktet, kan ombudet søke sin arbeidsgiver om å få utbetalt lønn, mot at arbeidsgiveren får refusjon fra Nord-Trøndelag fylkeskommune.

3.2.2.2 LEGITIMASJON FOR SELVSTENDIG NÆRINGSDRIVENDE

Selvstendige næringsdrivende legitimerer inntektstapet ved framleggelse av utskrift av siste års ligning eller annen legitimasjon som kan godkjennes av fylkesordfører. Dokumentasjonen skal oppdateres etter hver godkjente skatteligning.

Jordbrukere/bønder som krever at jordbruksfradraget skal inngå i grunnlaget ved beregning av erstatning for tap av arbeidsinntekt for deltakelse i fylkeskommunale verv, må

dokumentere dette fradraget. Dokumentert jordbruksfradrag påplusses netto skattbar inntekt ved beregning av erstatning for tap av arbeidsinntekt.

Tilsvarende gjelder for fiskere.

Ved omregning av næringsinntekt til inntekt pr dag benyttes følgende beregning:

Næringsinntekt + evt. lønnsinntekt
265 dager

3.3 ERSTATNING FOR PÅFØRTE UTGIFTER SOM FØLGE AV VERVET

Det kan ytes erstatning for påførte utgifter som følge av vervet med inntil kr. 2000,- pr. møtedag. Ombudet må framsette krav om erstatning.

Påførte utgifter som følge av vervet og som kan dekkes etter denne bestemmelse, er bl.a. utgifter som:

leie til pass av barn, pass og stell av eldre, syke, funksjonshemmede:

dag (06-22) kr 110,- pr. time

natt (22-06) kr 50,- pr. time

reise- og oppholdsutgifter for person som representanten må ta med til møtestedet fordi det ikke er mulig å skaffe avlastning

leie til nødvendig stell i hus og heim

stedfortreder eller avløser i ombudets yrke. Erstatning etter dette kulepunktet utbetales kun derom det ikke kreves erstatning etter punkt 3.1 eller 3.2.

Utgifter som skal utbetales til andre enn ombudet, skal utbetales direkte fra fylkeskommunen til personen slik at innberetnings- og skattemessige forhold blir ivarettatt.

4. Skyss- og kostgodtgjørelse.

Kommunelovens § 41, punkt 1

"Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv har krav på skyss-, kost og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv."

Fylkeskommunale ombud som utfører et oppdrag for fylkeskommunen, inkludert reiser til og fra møter i politiske organer har krav på skyss- og kostgodtgjørelse etter fylkeskommunens reiseregulativ, og de til enhver tid gjeldende regler for fylkeskommunalt ansatte. Det innebærer bl.a. at alle reiser utenom fylket skal forhåndsgodkjennes av fylkesordfører (gjelder for fylkestingets medlemmer), fylkesrådsleder (gjelder for fylkesrådet) eller av vedkommende politiske organ.

5. Utbetaling av godtgjørelse mm.

5.1 UTBETALING AV FAST ÅRLIG GODTGJØRELSE

Ombud med årlig godtgjørelse etter punkt 2 og 4 over får årsgodtgjørelsen utbetalt som 12 like store deler (feriepenger utbetales ikke).

Ombud med årsgodtgjørelse etter punkt 2.2 og 2.4 over får halve årsgodtgjørelsen utbetalt i juni og resten i desember måned.

5.2 REDUKSJON ELLER OPPHØR I FAST ÅRSGODTGJØRELSE

Hvis det ved kalenderårets slutt viser seg at et medlem har vært fraværende 40 % eller mer av de avholdte møtedager, trekkes årsgodtgjørelsen forholdsmessig beregnet etter antall møtedager (gjelder godtgjørelse etter punkt 2.2 og 2.4)

Trer et medlem endelig ut av vedkommende organ i valgperioden, ytes en forholdsmessig andel av årsgodtgjørelsen for de antall møtedager vedkommende har fungert.

Hvis det ved kalenderårets slutt viser seg at varamedlem har deltatt på halvdelen eller mer av de avholdte møtedager, betales han/hun forholdsmessig andel av årsgodtgjørelsen beregnet etter antall møtedager.

5.3 Krav om skyss- og kostgodtgjørelse, erstatning for tap av arbeidsinntekt, møtegodtgjørelse m.m.

Som hovedregel skal skjema for krav om skyss- og kostgodtgjørelse, tap i arbeidsinntekt, møtegodtgjørelse, m.m. leveres utvalgssekretæren i møtet. Krav som ikke kan leveres i møtet, skal leveres sekretariatet snarest og senest innen 1 - en - måned.

6. Nærmere om pensjonsrettigheter, sykelønnsordning og feriepenger

6.1 PENSJON

Ombud med årlig godtgjørelse som tilsvarer 50 % eller mer av hel stilling/ 100 godtgjørelse har rett til pensjonsordning for ombud. Fra godtgjørelsen trekkes da 2 % til medlemskap i KLP.

Ombud med årlig godtgjørelse/verv på mindre enn 50 % av en hel stilling får ikke godtgjørelsen regnet med i beregningsgrunnlaget.

6.2 SYKEPENGER OG FØDSELSPENGER

Ombud med politiske verv på 30 % eller mer har rett til sykepenger etter lov og avtaler.

Rett til sykepenger faller dog bort ved valgperiodens utløp eller ved fritak i perioden.

6.3 FERIEPENGER

Ombud omfattes ikke av ferieloven, men årlig fritid tilsvarende ferielovens bestemmelser kan avvikles i samråd med fylkesrådets leder/fylkesordfører. For slik fritid utbetales ordinær månedsgodtgjørelse.

7. Ettergodtgjørelse

7.1 VED UTLØPET AV VALGPERIODEN

Ombud som ved valgperiodens utløp har politiske verv på 50 % eller mer av hel stilling, tilstås å beholde den faste godtgjørelsen som ettergodtgjørelse inntil vedkommende tiltrer ny stilling, dog ikke ut over 31. desember valgåret.

7.2 SKIFTE AV FYLKESRÅD I VALGPERIODEN

Dersom en eller flere av fylkesrådets sittende medlemmer skiftes ut i valgperioden, eller vedkommende selv ønsker å gå av, tilstås vedkommende fylkesråd å beholde fastgodtgjørelsen som ettergodtgjørelse i 1 måned når vedkommende umiddelbart går over i ny stilling, eller inntil 3 måneder når vedkommende ikke har noen stilling å gå til.

8 Representasjon

Fylkesordføreren, fylkesvaraordfører og fylkesrådets medlemmer gis dekning for utgifter til ektefelle / samboer på oppdrag hvor offisiell protokoll, høflighet eller andre forhold tilsier at ektefelle / samboer er med. Dekningen omfatter skyss- og kostgodtgjørelse punkt 5 og erstatning for inntektstap og annen utgift i punkt 3.2.

9 Godtgjørelse for ledsager

Nødvendig ledsager av funksjonshemmede ombud får dekket utgifter til reise, kost og eventuell overnatting samt tap av inntekt etter de samme regler som gjelder for fylkeskommunale ombud.

10 Støtte til gruppene i fylkestinget og partistøtten

10.1 STØTTE TIL FYLKESTINGSGRUPPENE

Modellen for fordelingen av støtten til fylkestingsgruppene skal balansere følgende målsettinger:

det skal være mulig for alle parti å lønne en gruppeleder/sekretær (grunnbeløp).

størrelsen på fylkestingsgruppene skal gjenspeiles i gruppestøtten til partiene (representantstøtte)

10 % av den samla støtten skal gå til en særskilt støtte til opposisjonspartiene (opposisjonstillegg)

Modell for fordeling av støtten:

Grunnbeløp. Samme beløp til alle partier, uansett størrelse eller om det er i opposisjon eller posisjon. Samlet grunnbeløp skal utgjøre 55 % av budsjettert støtte til fylkestinggruppene (tjeneste 40020).

Formel (A): $\frac{\text{Budsjett tjeneste 40020} * 55\%}{\text{Antall partier i FT}}$

Representanttillegg. Samme beløp pr representant i fylkestinget til alle partier uansett størrelse eller om partiet er i opposisjon eller posisjon. Sum representanttillegg skal utgjøre 35 % av budsjettert støtte til fylkestinggruppene (tjeneste 40020).

Formel (B): $\frac{\text{Budsjett tjeneste 40020} * 35\%}{\text{Antall representanter i FT}} * \text{Antall representanter hvert parti}$

Opposisjonstillegg. Samme beløp pr representant til opposisjonspartiene. Sum opposisjonstillegg skal utgjøre 10 % av budsjettert støtte til fylkestinggruppene (tjeneste 40020).

Formel (C): $\frac{\text{Budsjett tjeneste 40020} * 10\%}{\text{Antall representanter i opposisjon}} * \text{Antall representanter hvert parti i opposisjon}$

Samla støtte pr part og totalt = A + B + C

10.2 PARTISTØTTE

Hver partigruppe med representanter i fylkestinget mottar et grunnbeløp på kr. 125 000,- i partistøtte. I tillegg mottar alle partiene representert i fylkestinget en partistøtte avhengig av stemmetallet ved siste valg.

Den beregnes slik:

Kr 10,- pr stemme ved siste fylkestingsvalg

Kr 5000,- for hver fylkestingsrepresentant

Kr 20 481,- til hvert parti som er representert på fylkestinget

Samt et statstilskudd på til sammen kr 258 000, som fordeles etter egne regler.

11. Oppdatering

Fylkesordfører fremmer forslag til fylkestinget om endringer i de enkelte godtgjørelser når lønns- og prisutvikling, arbeidsmengde eller andre forhold gir grunn for det. Reglene skal undergis en samlet vurdering ved begynnelsen av hver fylkestingsperiode.

12. Avgjørelsesmyndighet

Fylkesordfører er ansvarlig for at godtgjørelsene praktiseres i tråd med reglementet.

Reglement for fylkestingets innsynsrett

(Vedtatt av fylkestinget 07.10.03 sak 23/2003)

§ 1 Formål og virkeområde.

Reglene om innsynsrett skal sikre at de folkevalgte får et best mulig grunnlag for å treffe vedtak i fylkestinget. Så langt det er mulig skal prinsippet om meroffentlighet tilstrebes under tilbørlig hensyn til andre interesser.

Fylkestinget har som overordnet organ for hele den fylkeskommunale forvaltning rett til innsyn i alle fylkeskommunale saksdokumenter, med de presiseringer som følger av bestemmelsene i dette reglement.

Innsynsreglementet innebærer ingen innskrenkning i den rett de folkevalgte har etter offentlighetsloven.

§ 2 Retten til innsyn i ikke taushetsbelagte dokumenter.

Ethvert medlem og møtende varamedlem av fylkestinget har rett til innsyn i dokumentene i saker som er til behandling i fylkestinget.

Fylkesordfører eller minst 3 faste representanter i fylkestinget kan kreve innsyn i alle fylkeskommunale saksdokumenter.

§ 3 Retten til innsyn i taushetsbelagte dokumenter.

Folkevalgtes rett til innsyn omfatter i utgangspunktet ikke taushetsbelagte opplysninger. Fylkestinget kan ved flertallsvedtak kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger der dette anses nødvendig for behandlingen av en konkret sak i fylkestinget, jf.. forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4.

§ 4 Begrensninger i innsynsretten. Interne dokumenter.

Notater som er utarbeidet av fylkesadministrasjonen som sekretariat for fylkesrådets forberedende vurderinger, kan unntas for innsyn.

§ 5 Tidspunkt for rett til innsyn.

Retten til innsyn i saker som fylkesrådet avgir til fylkestinget, inntretr når fylkesrådets utredning og forslag er avgitt. Med innstillingen skal følge en oversikt over alle relevante dokumenter med oppgave over trykte og utrykte vedlegg. Det må sørges for at alle sakens fakta fremgår av de dokumenter som oversendes.

For saker som avgjøres i fylkesrådet inntretr retten til innsyn når sakens foreløpig innstilling til fylkesrådet foreligger.

For saker som avgjøres i fylkesrådet eller på lavere nivå inntretr retten til innsyn når saken er ferdigbehandlet.

Denne bestemmelsen innskrenker ikke retten til innsyn etter offentlighetsloven.

§ 6 Taushetsplikt.

Fylkestingets representanter plikter å bevare taushet om dokumenter og opplysninger de får innsyn i når disse er undergitt taushetsplikt eller unntatt offentlighet i medhold av offentlighetslovens bestemmelser.

Medlemmer av fylkestinget undertegner taushetserklæring når de får innsyn i lovbestemt taushetsbelagte opplysninger.

Når en sak behandles for lukkede dører, jf. kommuneloven § 31, skal det ikke orienteres eller refereres fra forhandlingene med mindre vedkommende folkevalgte organ bestemmer noe annet.

Overtredelse av taushetsplikt kan straffes etter straffeloven § 121.

§ 7 Fremgangsmåten ved krav om innsyn.

Henvendelser fra fylkestinget om innsyn i saksdokumenter skal behandles umiddelbart. Henvendelser fra enkeltrepresentanter skal behandles snarest og innen 3 virkedager.

Henvendelser til administrasjonen skal skje tjenestevei.

Forespørsler om saker som er under behandling skal besvares med en kort redegjørelse for behandlingsmåte, tidsplan m.v.

Vedlegg 4. Godtgjøringsreglementet for Hedmark:

**REGLEMENT FOR GODTGJØRING M.V. VED
FYLKESKOMMUNALE OMBUDS. OG TILLITSVERV I HEDMARK**

Gjeldende fra 30.oktober 2007

§1 Målsetting

Reglementet har som formål å sikre fylkeskommunens folkevalgte kompensasjon for sin arbeidsinnsats som ombudsmenn, erstatte tap i arbeidsinntekt, samt dekke utgifter forbundet med tillitsverv.

§2 Hvem reglementet gjelder for

Reglementet gjelder for fylkestingets representanter og vararepresentanter, fylkesrådets medlemmer, og for den som er valgt av fylkestinget eller oppnevnt av fylkesrådet som medlem i fylkeskommunale utvalg.

Reglementet gjelder ikke for den som velges eller oppnevnes i kraft av sin stilling i fylkeskommunen.

§3 Når reglementet gjelder

Godtgjøring etter dette reglement gis for fylkestingets møter og gruppemøter i tilknytning til fylkestingssamlinger. Reglementet gjelder også ved møter/befaringer som komiteene foretar mellom fylkestingssamlingene, og ved møter/befaringer i fylkeskommunale utvalg.

Fylkeskommunale ombudsmenn som blir pålagt av fylkestinget eller fylkesordføreren å representere fylkeskommunen i andre sammenhenger, skal ha dekket tapt arbeidsfortjeneste, samt skyss- og kostgodtgjøring etter dette reglementet. Avhengig av oppdragets art kan det etter fylkesordføreren bestemmelse tilstå møtegodtgjøring som for møter i fylkeskommunale utvalg.

§4 Frikjøp og fastgodtgjøring

Det skilles mellom frikjøp og godtgjøring. Mens frikjøpet angir rett til bruk av tid og grunnlag for kompensasjon, angir godtgjøringsreglene beløpsmessig kompensasjon.

§4.1 Frikjøp

Fylkesrådets medlemmer frikjøpes i 100% stilling.
Fylkesordføreren frikjøpes i tilnærmet 100 % stilling.
Fylkesvaraordfører frikjøpes i 10 % stilling.

§4.2 Årsgodtgjøring

Godtgjøringen til fylkesrådets leder og øvrige medlemmer av fylkesrådet fastsettes av fylkestinget.

Fra 30.10.07 fastsettes fylkesrådslederens godtgjøring tilsvarende en stortingsrepresentants lønn og godtgjøringen for fylkesrådets øvrige medlemmer tilsvarende 90 % av fylkesrådslederens godtgjøring.

Godtgjøring til fylkesordfører skal i full stilling tilsvare godtgjøringen til medlemmer av fylkesrådet, dvs 90% av en stortingsrepresentants lønn (andel i forhold til frikjøpets omfang).

Fylkesvaraordførers godtgjøring settes tilsvarende 10 % av fylkesrådsleder.

Gruppeledere gis godtgjøring tilsvarende 20 % av fylkesrådsleders godtgjøring, pluss 1% godtgjøring pr. representant til partigruppa. De får ikke øvrig fastgodtgjøring, møtegodtgjøring eller tapt arbeidsfortjeneste i forbindelse med fylkestingets samlinger.

Opposisjonspotten settes til 200 % av fylkesrådsleders godtgjøring. Potten fordeles og utbetales til opposisjonspartiene etter antall representanter.

Fylkestingets medlemmer får en fast godtgjøring på 3,5 % av fylkesordførers godtgjøring (regnet ut ifra 100 % frikjøp).

Ovennevnte godtgjøringer reguleres ved endring av stortingsrepresentantenes og derav fylkesrådslederens godtgjøring. Virkningsdato settes tilsvarende som for stortingsrepresentantene.

Årsgodtgjøringen utbetales med 1/12 den 12. i hver måned.

Fylkesrådets medlemmer og fylkestingsrepresentanter som frikjøpes med minst 33 % av full stilling meldes automatisk inn i KLP's pensjonsordning.

Antall politiske sekretærer for fylkesrådet fastsettes av fylkestinget etter forslag fra fylkesrådet. Godtgjøring til de politiske sekretærene fastsettes av fylkesrådet selv, og ses i sammenheng med budsjettbehandlingen.

§4.3 Fastgodtgjøring for særlig arbeidskrevende verv

§4.3.1 Ledere og nestledere i fylkestingskomite

Ledere i fylkestingskomiteene tilstår en fast årlig godtgjøring tilsvarende 10 % av fylkesrådsleders årlige godtgjøring.

Nestledere av komiteene tilstår en fast årlig godtgjøring tilsvarende 10 % av komitéleders godtgjøring.

Dersom leder/nestleder i fylkestingskomité er fraværende under ett komitémøte/én fylkestingssamling, tilkommer ikke den som velges i deres sted leder/nestledergodt-

gjøring. Det skal heller ikke foretas trekk i leders/nestleders fastgodtgjøring. Hvis en leder/nestleder har forfall til mer enn to komitémøter/fylkestingssamlinger i kalenderåret, kan fylkesordføreren bestemme at det skal foretas trekk i den faste godtgjøringen. På samme måte kan det vurderes tilsvarende ekstra godtgjøring til den som velges som settekomitéleder/-nestleder på mer enn to samlinger i kalenderåret. Fylkesordføreren har ansvaret for at slik vurdering finner sted.

§4.3.2 Medlemmer i kontrollutvalget

Alle medlemmer i kontrollkomiteen tilstås en fast årlig godtgjøring tilsvarende godtgjøringen til nestleder i fylkestingskomiteene.

Leder av kontrollutvalget gis godtgjøring tilsvarende komitéleder. Nestleder gis godtgjøring tilsvarende det dobbelte av godtgjøring for de øvrige medlemmene i kontrollutvalget.

Ved gjentatte forfall kan spørsmålet om trekk i den faste godtgjøringen vurderes som for komitéledere og -nestledere.

Alle medlemmer i kontrollutvalget får møtegodtgjøring m.m i henhold til reglementets § 6 (2.ledd).

§5 Godtgjøring etter avgang

Det opprettes en "etterlønnsordning" for fylkesordfører, fylkesvaraordfører og fylkesrådene ut året, når de etter et valg må tre ut av sitt verv. Denne skal være tilsvarende den godtgjøring de har når fylkestinget oppløses.

Dersom fylkesrådene må tre ut av sine posisjoner som følge av mistillitsforslag eller kabinettspørsmål opprettholder de sin faste godtgjøring i 3 mnd fra avgang.

Hvis noen av de omtalte i første avsnitt går inn i samme eller tilsvarende funksjon eller tilbake til lønnet arbeid etter konstitueringen, vil ordningen falle bort for disse.

§6 Direkte møterelatert godtgjøring.

Medlemmer og varamedlemmer av fylkestinget tilstås en nærmere fastsatt godtgjøring pr. møtedag for deltakelse i møter. Den alminnelige møtegodtgjøringen er kr. 700,- pr. møtedag.

Det utbetales ikke mer enn én møtegodtgjøring for møter på samme dag. Møterelatert godtgjøring utbetales samtidig med dekning av reiseutgifter m.v. etter at det aktuelle møte er avholdt.

Medlemmene i utvalg, styrer og råd som oppnevnes av fylkesting/fylkesråd, tilstås møtegodtgjøring, godtgjøring for tapt arbeidsfortjeneste/utgifter til stedfortreder og

skyss- og diettgodtgjøring etter de til enhver tid vedtatte regler og med de begrensninger som følger av kommuneloven. Leder av slike utvalg får et påslag på 50% av gjeldende sats (møtegodtgjøring).

For de politiske partiers gruppemøter som holdes i tilknytning til fylkestingsmøter, utbetales reise- og kostgodtgjøring etter statens regulativ. Dersom det har vært hensiktsmessig å holde gruppemøter kvelden før møtedagen, blir også overnattingskostnadene godtgjort. Overnattingsutgiftene kan også ellers bli erstattet dersom reisen lengde tilsier det.

Møtegodtgjøring og tapt arbeidsfortjeneste/stedfortredergodtgjøring blir ikke gitt for de politiske partiers gruppemøter.

For gruppeledermøter som fylkesordfører innkaller til, utbetales reise- og kostgodtgjøring, samt erstatning for tapt arbeidsfortjeneste/ stedfortredergodtgjøring.

§7 Tapt arbeidsfortjeneste/utgifter til stedfortreder

Det kan utbetales ulegitimert tapt arbeidsfortjeneste/utgifter til stedfortreder med inntil kr 1000,- pr. dag.

Ved tap i arbeidsinntekt for deler av en dag kan det tilsvarende gis erstatning med inntil kr. 150,- pr. time.

Den legitimerede satsen er inntil kr. 2000,- pr. dag og inntil kr. 266,50 pr. time

Det kan avtales med arbeidsgiver at denne utbetaler ordinær lønn med inntil kr. 2000,- pr. møtedag mot refusjon fra Serviceenheten Regnskap. I beløpet kan inkluderes tapte feriepenger.

Utgifter til barnepass og pass av eldre regnes som utgifter til stedfortreder. Utgifter til barnepass ved amming dekkes etter de til enhver tid fastsatte satser for overnatting,- kost- og reisegodtgjøring.

For arbeidstakere som går skiftarbeid utbetales godtgjørelse for nærmeste skift som det åpenbart er urimelig å arbeide i forbindelse med møter.

§8 Skyss og diettgodtgjørelse

Dekkes etter statens regulativ og retningslinjer. For fylkestingets medlemmer utbetales høyeste sats for hver dag det utbetales møtegodtgjøring for fylkestingssamlinger.

Som alminnelig regel gjelder at skyss- og diettgodtgjøring kun utbetales i forbindelse med møter. Fylkesordføreren kan gjøre unntak for det enkelte tilfelle.

§8.1 Deltakelse på kurs/konferanser

Politikere som ønsker å delta på kurs/konferanser hvor utgiftene ønskes dekket av Hedmark fylkeskommune, må få dette godkjent på forhånd av fylkesordføreren. I slike tilfeller opparbeides det ikke møtegodtgjøring, men tapt arbeidsfortjeneste dekkes i hht. punkt 7.

§9 Telefongodtgjøring. Avisabonnementer.

Fylkestingets medlemmer og første varamedlem i hvert parti tilstås telefongodtgjøring med kr. 5000.- pr. år i forbindelse med utplassering av datautstyr.

Fylkestingets medlemmer og første varamedlem i hvert parti gis ett gratis abonnement på 1 lokalavis. Avisen skal være fra en annen region enn der man bor.

§10 Disponering av bolig

Fylkesordfører og medlemmer av fylkesrådet som ikke har fast bopel i naturlig nærhet til fylkeshuset skal skaffes høvelig bolig av fylkeskommunen.

Fylkeskommunen dekker husleie, lys og oppvarming samt kommunale avgifter og renovasjon.

Vedlegg 5. Godtgjørelsesreglementet for Nordland:



REGLEMENT FOR GODTGJØRELSE VED FYLKESKOMMUNALE OMBUDS- OG TILLITSVERV

Gjeldende fra 01.01.2001

Revidert og ajourført 01.10.2008

**Vedtatt i Nordland fylkesting under sak 15-2001.
Sist endret i Nordland fylkesting under sak 100-2004.**

Reglement for Godtgjørelse ved fylkeskommunale ombuds- og tillitsverv

1. Målsetting

Reglementet har som formål å sikre fylkeskommunens folkevalgte kompensasjon for sin arbeidsinnsats som ombudsmenn, erstatte tap i arbeidsinntekt, samt dekke utgifter forbundet med tillitsverv.

2. Hvem reglementet gjelder for

Reglementet gjelder for fylkestingets representanter og vararepresentanter, fylkesrådets medlemmer og for den som er valgt av fylkestinget eller oppnevnt av fylkesrådet som medlem i fylkeskommunale utvalg.

Reglementet gjelder ikke for den som velges eller oppnevnes i kraft av sin stilling i fylkeskommunen.

3. Når reglementet gjelder

Godtgjørelse etter dette reglement gis for fylkestingets møter og gruppemøter i tilknytning til fylkestingssamlinger. Reglementet gjelder også ved møter/befaringer som komiteene foretar mellom fylkestingssamlingene, og ved møter/befaringer i fylkeskommunale utvalg.

Fylkeskommunale ombudsmenn som blir pålagt av fylkestinget eller fylkesordføreren å representere fylkeskommunen i andre sammenhenger, skal ha dekket tapt arbeidsfortjeneste, samt skyss- og kostgodtgjørelse etter dette reglementet. Avhengig av oppdragets art kan det etter fylkesordføreren bestemmelse tilstå møtegodtgjørelse som for møter i fylkeskommunale utvalg.

4. Frikjøp og fastgodtgjørelse

4.1 Frikjøp

Fylkesrådets medlemmer frikjøpes i 100% stilling.
Fylkesordføreren frikjøpes i 100% stilling.

Frikjøpsordningen for fylkestingsrepresentanter utgjør 0,20 årsverk pr. fylkestingsrepresentant for partienes 5 første representanter, deretter 0,10 årsverk for de påfølgende. Frikjøpsressursen disponeres av partigruppene i fylkestinget. Den kan bare brukes til frikjøp av fylkestingsrepresentanter etter godkjenning av forretningsutvalget.

Opposisjonen, det vil si partier som ikke står bak fylkesrådet, kan disponere et beløp tilsvarende kr 10.000 pr. representant pr. år. Pengene kan brukes til samling av partigruppene ut over fylkestingssamlingene, kjøp av utredninger, sekretærbistand etc.

4.2 Årsgodtgjørelse

Godtgjørelsen til fylkesrådets leder og øvrige medlemmer av fylkesrådet fastsettes av fylkestinget.

Fra 01.12.2001 fastsettes fylkesrådslederens godtgjørelse tilsvarende 75% av godtgjørelsen til regjeringsmedlemmer og godtgjørelsen for fylkesrådets øvrige medlemmer tilsvarende 88,584% av fylkesrådslederens godtgjørelse.

Godtgjørelse til fylkesordfører skal tilsvare godtgjørelsen til medlemmer av fylkesrådet.

Godtgjørelsen for frikjøpte politikere skal utgjøre 76% av fylkesrådslederens godtgjørelse (andel i forhold til frikjøpets omfang).

Fylkesvaraordføreren gis samme godtgjørelse som komitelederne dersom vedkommende ikke er frikjøpt. Ved hel eller delvis frikjøp legges til grunn at fylkesvaraordføreren godtgjørelse skal utgjøre 78,895% av fylkesrådslederens godtgjørelse.

Ovennevnte godtgjørelser reguleres ved endring av fylkesrådslederens godtgjørelse.

Årsgodtgjørelsen utbetales med 1/12 den 12. i hver måned.

Fylkesrådets medlemmer og fylkestingsrepresentanter som frikjøpes med minst 37% av full stilling meldes automatisk inn i KLP's pensjonsordning.

Representanter som omfattes av frikjøpsordningen og fylkesrådets medlemmer tilstår ikke godtgjørelse etter punktene 4.3, 5 og 6 i dette reglement. (Fastgodtgjørelse, direkte møterelatert godtgjørelse og erstatning for tapt arbeidsinntekt.)

For politisk sekretær/rådgiver fastsettes godtgjørelsen av fylkesrådet. Godtgjørelsen fastsettes som prosentandel av fylkesrådslederens godtgjørelse, og reguleres på samme måte som godtgjørelsen for frikjøpte politikere. Arbeidsvilkårene skal være som for andre frikjøpte politikere.

4.2.1 Feriegodtgjørelse for frikjøpte politikere

Fylkespolitikere som er helt eller delvis frikjøpt ihht. bestemmelsene i godtgjørelsesreglementets pkt. 4, eller er valgt inn i fylkesrådet, får utbetalt feriegodtgjørelse etter at frikjøpet har opphørt. Feriegodtgjørelsen beregnes etter regler og satser som for fylkeskommunalt ansatte, og hvor utbetalt fastgodtgjørelse sidestilles med lønn.

4.3 Fastgodtgjørelse for særlig arbeidskrevende verv:

4.3.1 Ledere og nestledere i fylkestingskomite

Ledere i fylkestingskomiteene tilstås en fast årlig godtgjørelse tilsvarende 8,17% av fylkesrådslederens årlige godtgjørelse, ft. kr 63.052,-. Nestledere tilstås en fast årlig godtgjørelse tilsvarende halvparten av komiteleder-godtgjørelsen, avrundet oppover til nærmeste hundre kroner. Ft. utgjør dette kr 31.600,-.

Dersom leder/nestleder i fylkestingskomite er fraværende under en fylkestingssamling, tilkommer ikke den som velges i deres sted leder/nestledergodtgjørelse. Det skal heller ikke foretas trekk i leders/nestleders fastgodtgjørelse. Hvis en leder/nestleder har forfall til mer enn to fylkestingssamlinger i kalenderåret, kan godtgjørelsesutvalget i samråd med fylkesordføreren bestemme at det skal foretas trekk i den faste godtgjørelsen med 10 prosent av den årlige godtgjørelsen pr. samling ut over de to første.

På samme måte kan det vurderes ekstra godtgjørelse til den som velges som settekomiteleder/-nestleder på mer enn to samlinger i kalenderåret.

4.3.2 Medlemmer i kontrollkomiteen

Medlemmer i kontrollkomiteen tilstås en fast årlig godtgjørelse tilsvarende godtgjørelsen til nestleder i fylkestingskomiteene. Ved gjentatte forfall til fylkestingssamlingene kan spørsmålet om trekk i den faste godtgjørelsen vurderes som for komiteledere og -nestledere.

4.3.3 Medlemmer i klagenemnda

Medlemmer i klagenemnda gis en årlig godtgjørelse tilsvarende godtgjørelsen til nestlederne i fylkestingskomiteene. Ved gjentatte forfall til klagenemndas møter kan spørsmålet om trekk i den faste godtgjørelsen vurderes som for komiteledere og -nestledere.

5. Direkte møterelatert godtgjørelse.

Godtgjørelsen er fastsatt i punktene 5.1 og 5.2. nedenfor. Møterelatert godtgjørelse utbetales samtidig med dekning av reiseutgifter m.v. etter at det aktuelle møte er avholdt. Godtgjørelse tilstås ikke for mer enn ett møte pr. dag. Gruppemøter og komitemøter i forbindelse med fylkestingets samling oppfattes i denne sammenheng som fylkestingsmøter.

5.1 Møtegodtgjørelse ved fylkestingssamlinger

Medlemmer og varamedlemmer av fylkestinget tilstås en nærmere fastsatt godtgjørelse pr. møtedag for deltakelse i møter. Godtgjørelsen skal tilsvare 0,172% av fylkesrådslederens årlige godtgjørelse, ft. kr 1.327,- pr. møtedag.

5.2 Møtegodtgjørelse for møter i andre fylkeskommunale utvalg.

Politisk valgte medlemmer og varamedlemmer i andre fylkeskommunale utvalg gis en godtgjørelse pr. møtedag for deltakelse i møter. Godtgjørelsen tilsvare halvparten av møtegodtgjørelsen i fylkestinget, ft. kr 664,- pr. dag.

Leder av slike utvalg utbetales møtegodtgjørelse x 2, ft. kr 1.327,- pr. dag.

6. Erstatning for tap av arbeidsinntekt m.v.

Medlemmer og varamedlemmer av fylkestinget og andre fylkeskommunale utvalg som har tap i ordinær arbeidsinntekt som følge av vervet og/eller har utgifter som utøvelsen av vervet nødvendiggjør, gis kompensasjon for dette. Som ordinær arbeidsfortjeneste regnes lønn, skifttillegg for ubekvem arbeidstid m.v.

Oppgjør for legitimert tapt arbeidsfortjeneste vil normalt skje mellom arbeidsgiver og fylkeskommunen. Regning sendes fylkeskommunen kvartalsvis. Regning skal være attestert av vedkommende ombudsmann. Refundering av lønn bør følge kalenderåret.

Erstatning gis etter følgende regler:

1) Legitimert tap

Tap i arbeidsinntekt eller utgifter til stedfortreder/vikar erstattes mot legitimasjon, oppad begrenset til 0,406% av fylkesrådslederens godtgjørelse, ft. kr 3.133,- pr. dag. Næringsdrivende som ikke benytter stedfortreder/vikar må, dersom det ikke er mulig å dokumentere tapet nøyaktig, sannsynliggjøre inntektstapets størrelse. Kopi av siste års ligningsattest må vedlegges som dokumentasjon.

2) Ikke legitimert tap

Inntektstap som ikke kan legitimeres, men som er sannsynliggjort, kan erstattes. Ulegitimert tapt arbeidsfortjeneste erstattes med 0,104% av fylkesrådslederens godtgjørelse, ft. kr 803,- pr. dag.

3) Utgifter til barnepass m.v.

Ved omsorg i hjemmet, og/eller nødvendig ledsagelse i forbindelse med utøvelse av vervet dekkes dokumenterte utgifter etter forhåndsgodkjenning av fylkesordfører. For omsorgsforpliktelser i hjemmet begrenses utgiftsdekningen oppad til satsene i statens personalhåndbok, for tiden kr. 400,- pr. dag. I spesielle tilfeller kan fylkesordfører fravike maksimumssatsen på kr. 400/dag.

7. Kostgodtgjørelse og nattillegg

Det tilstås kostgodtgjørelse og nattillegg etter kommunenes reiseregulativ.

Under fylkestingssamlinger og komitemøte, og ved gruppemøter i tilknytning til fylkestingssamlingene, får representanter som er bosatt på stedet (fast eller midlertidig, inkl. ombudsmenn omtalt i pkt. 7.2) dekket kostutgifter begrenset oppad til sats for kostgodtgjørelse ved overnatting, f.t. kr 460 pr. dag. Utgifter skal legitimeres ved regning som er attestert av representanten eller tas med på reiseregning når utgiftene er betalt av den enkelte.

Eventuelt pensjonsopplegg for ordinære møter godkjennes på forhånd av fylkesordføreren/leder av vedkommende utvalg. Ved pensjonsopplegg betales ikke kostgodtgjørelse. Med pensjonsopplegg forstås måltider til bestemte tidspunkter og til en pris avtalt på forhånd. Pensjonspris benyttes for kurs/ konferanser med et på forhånd utarbeidet program gjerne lagt til spesielle kurslokaler. Ved kurspakke (opphold og kost betalt) gis administrativ forpleining, for tiden kr 40,- pr. dag.

7.1 Deltakelse i kurs/konferanser

Politikere som ønsker å delta på kurs/konferanser hvor utgiftene ønskes dekket av Nordland fylkeskommune, må få dette godkjent på forhånd av fylkesordføreren. I slike tilfeller opparbeides det ikke møtegodtgjørelse, men tapt arbeidsfortjeneste dekkes i hht. punkt 6.

7.2 Ombudsmenn som i forbindelse med utøvelse av sitt verv tar midlertidig opphold i Bodø

Representanter med minst 60% frikjøp som tar opphold i Bodø skal skaffes høvelig bolig av fylkeskommunen. Fylkeskommunen dekker husleie, lys og oppvarming samt kommunale avgifter og renovasjon.

Representantene tilstås kostgodtgjørelse tilsvarende døgnseten for arbeidstakere som bor på hybel/brakkel med kokemuligheter eller privat (skattefri sats) i Kommunenes reiseregulativ for de dagene de er i Bodø, f.t. kr 169,- pr. dag.

8. Skyssgodtgjørelse

Det tilstås skyssgodtgjørelse etter Kommunenes reiseregulativ.

Reiseregning skal leveres snarest og innen 1 måned etter avsluttet reise.

Bruk av egen bil skal forhåndsgodkjennes av fylkesordfører.

9. IKT - utgiftsdekning

a) Fylkestingsrepresentantene oppbeholder en fast godtgjørelse på kr 300 pr. kvartal (kr 1200/år) for å være tilgjengelig via e-post.

b) Lederne i fylkestingskomiteene og gruppelederne får dekket utgifter til telefonbruk med kr 300 pr. kvartal og får i tillegg dekket utgiftene til fastabonnement for mobiltelefon (forutsatt at de ikke kommer inn under c). Fylkesordføreren avgjør abonnementstypen.

c) Fylkespolitikere som er frikjøpt 100%, tilstås tjenestetelefon etter fylkesordføreren bestemmelse.

10. Ikrafttredelse

Dette reglement gjelder fra 01.01.2001. Reglementet er sist endret gjennom vedtak i godtgjørelsesutvalget 18.05.2006. Ajourført sist 10.12.2008.

11. Varighet / framtidig regulering

Regulering av satsene (kronebeløpene) i dette reglement skjer fra samme dato som Stortinget fastsetter for regulering av lønn til regjering og Storting.

Når du reiser for fylkeskommunen

Flyreiser bestilles enklest gjennom et av reisebyråene som fylkeskommunen har avtale med. Reiser med tog, hurtigbåt og buss bør kjøpes på stasjonen eller på transportmidlet, på grunn av høye ekstraomkostninger når slike billetter kjøpes via reisebyrå.

Når du reiser for fylkeskommunen, skal fylkeskommunens avtaleparter (flyselskap/hotell) benyttes. Bruk av andre flyselskap/hotell skal forklares (begrunnes) i et følgeskriv som legges ved reiseregningen. Er du usikker, så ta kontakt med fylkesordførers kontor på forhånd.

Reiseregning skal leveres snarest og innen 1 måned etter avsluttet reise.

Utgifter blir normalt bare godtgjort i den utstrekning de kan legitimeres ved kvittering/billetter. Husk derfor å ta vare på alle bilag som gjelder reisen og legg bilagene ved reiseregningen.

Utdrag (med kommentarer) fra
KOMMUNENES REISEREGULATIV

§ 13 Kostgodtgjøring m/overnatting.

For reiser under 12 timer utbetales ikke kostgodtgjørelse.

For reiser som varer over 12 timer: kr 530,-

For reiser som varer mer enn ett døgn, regnes 6 timer eller mer inn i det nye døgnet, som et nytt helt døgn.

Kostgodtgjørelse uten overnatting.

5 - 9 timer: kr. 160,-.

9 - 12 timer: kr. 250,-.

For reiser utover 12 timer: kr. 380,-.

Dersom arbeidstaker får dekket ett eller flere måltider, skal det beregnes trekk i kostgodtgjørelsen etter følgende satser:

Frokost: kr 53,-

Lunch: kr 212,-

Middag: kr 265,-

(Trekket skal foretas også om det er andre enn fylkeskommunen som betaler måltidene.)

§ 14 Nattillegg

Nattillegg utbetales når 3 timer eller mer av natten (som natt regnes tiden mellom kl. 22 og kl. 06) tilbringes utenfor bopel.

(Ved overnatting på hotell skal fylkeskommunens hotellavtaler benyttes.)

Ulegitimert nattillegg er kr. 400,-.

(Når ulegitimert nattillegg beregnes, skal kostgodtgjørelsen splittes. Kr 356,- er trekkpliktig kostgodtgjørelse. Resterende kr 174,- er trekkfri kostgodtgjørelse.)

§ 18 Bruk av egen bil

Egen bil:

1 - 9000 km i kalenderåret: kr 3,50 pr. km. (+ eventuelt kr 0,75 pr. kilometer pr. passasjer.)

(Bruk av egen bil skal forhåndsgodkjennes av fylkesordfører. Anmerkning om at slik tillatelse er gitt skal gjøres på reiseregningen. I de tilfeller hvor egen bil brukes selv om offentlig transport uten vesentlig ulempe kunne vært benyttet, dekkes utgiftene som om offentlig transport var benyttet (billettens kostnad). I slike tilfeller er forhåndsgodkjenning ikke nødvendig, men legg ved informasjon om antall kilometer og billettpris.)

Regler for

GODTGJØRING

TIL MEDLEMMER

*av fylkekesting, fylkesråd, komiteer, utvalg,
styrrer og råd*

**Vedtatt i fylkestinget sak 06/08 den 10.06.2008
Gjelder fra 01.07.2008, unntak pkt 9 og 10 som gjelder fra
01.01.2008.**

INN H O L D

1. INNLEDNING 102

1.1 Generelt 102

1.2 De forskjellige arter godtgjøring 102

2. FASTE ÅRLIGE GODTGJØRINGER INKLUDERT TAPT ARBEIDSFORTJENESTE 103

2.1. Generelt 103

2.2. Fast godtgjøring 103

- 2.2.1. Fylkesordfører - fylkesvaraordfører 103
- 2.2.2. Fylkesrådet 103
- 2.2.3. 15 % av fylkesordførers godtgjøring (Basisgodtgjøring) 104
- 2.2.4. 10 % av fylkesordførers godtgjøring 104
- 2.2.5. 5 % av fylkesordførers godtgjøring 104
- 2.2.6. Gruppeledere 104
- 2.2.7. Opposisjonsgruppen 104
- 2.2.8. Telefon- og IKT godtgjøring 104
- 2.2.9. Refusjon ved sykdom og fødselspermisjon 105

3. MØTEGODTGJØRING OG TAPT ARBEIDSFORTJENESTE 105

3.1. Generelt 105

3.2. Møtegodtgjøring 105

3.3. Deltakelse på kurs, konferanser o.l. 106

3.4. Representasjon i eksterne møter 106

4. ETTERLØNN VEDTAK I FYLKESUTVALGSSAK 67/94 106

4.1. Etterlønn til politikere 106

5. KOSTGODTGJØRING 107

6. GODTGJØRING AV OPPHOLDSUTGIFTER (NATTILLEGG) 107

7. GODTGJØRING AV REISEUTGIFTER (SKYSSGODTGJØRING) 108

8. GODTGJØRING AV UTGIFTER TIL OMSORGSARBEID 108

9. REDUKSJON I GODTGJØRING 110

9.1. Reduksjon ved fravær 110

10. FOLKEVALGTE SOM ER TILSATT I FYLKESKOMMUNEN 110

10.1. Fylkestingsmedlemmer som er ansatt i fylkeskommunen 110

1. Innledning

1.1 Generelt

Fylkeskommunens regler for godtgjøring til utvalgsmedlemmer ble først vedtatt av fylkestinget i sak 53/76 og 37/82.

I medhold av vedtak i fylkestinget sak 14/89 og fylkesutvalgssak 127/90 vedtok fylkestinget under sak 20/90 nye regler for godtgjøring til fylkeskommunale folkevalgte.

I fylkestingssak 16/96 ble reglementet gjennomgått og endret på en del punkter. Det samme skjedde i sak 47/99.

For alle folkevalgte (fylkesordfører og fylkesvaraordfører har særlige ordninger jf. punkt 2.2.1.) legges summeringsprinsippet til grunn for utregning av den faste godtgjøringen.

Reglene om godtgjøring gjelder i all hovedsak politisk valgte medlemmer til faste utvalg, styrer og råd, samt fylkesrådet.

Reglene ble sist endret av fylkestinget under sak nr. 25/07.

1.2 De forskjellige arter godtgjøring

Litt forenklet kan det sies at reglene omfatter to hovedtyper godtgjøring:

- 1) Vederlag for det arbeid som utføres (fast godtgjøring og møtegodtgjøring).
- 2) Vederlag for utlegg (kostgodtgjøring, hotelloppholdsutgifter/nattillegg, skyssgodtgjøring/reiseutgifter og omsorgsarbeid o.l.).

2. faste årlige godtgjøringer inkludert tapt arbeidsfortjeneste

2.1. Generelt

Den faste godtgjøringen vil bli utbetalt som fast lønn en gang i måneden over fylkeskassen, i de tilfeller hvor godtgjøringen skal utbetales derfra. Medlemmer som får utbetalt fast godtgjøring med et beløp tilsvarende 37 % av fylkesordførers godtgjøring har rett til innmeldelse i Kommunal Landpensjonskasse etter gjeldende bestemmelser. Ingen kan tjene opp pensjonspoeng i mer enn til sammen 100 % stilling.

Fylkesordfører og fylkesråd skal være dekket av samme forsikringsordninger som ansatte i Troms fylkeskommune jfr HTA § 10 og 11. Folkevalgte i Troms fylkeskommune skal være dekket ved ulykke under utøvelsen av ombudet.

Med tilmelding til trygdekontoret har alle medlemmer av fylkestinget rett til sykepenger. Ved sykdom/fødsel/adopsjon tilfaller ytelser utbetalt i denne sammenheng fylkeskommunen.

Godtgjøringen er innberetningspliktig og skattepliktig. Det utbetales ikke feriepenger av godtgjøringen, jf. Ferielovens bestemmelser.

2.2. Fast godtgjøring

2.2.1. Fylkesordfører - fylkesvaraordfører

Godtgjøring til fylkesordfører fastsettes til 72 % av regjeringsmedlemmers godtgjøring.

Fylkesvaraordførers godtgjørelse fastsettes til 10 % av fylkesordførers godtgjørelse.

Heldagspolitikere får ingen annen godtgjøring for fylkeskommunale verv, i de tilfeller godtgjøringen skal utredes av fylkeskommunen.

2.2.2. Fylkesrådet

- a) Fylkesrådets leder utbetales en godtgjøring på 105 % av fylkesordførers godtgjøring.
- b) Øvrige fylkesråd utbetales en godtgjøring på 100 % av fylkesordførers godtgjøring.

2.2.3. 15 % av fylkesordførers godtgjøring (Basisgodtgjøring)

Alle medlemmer av fylkesting får utbetalt en basisgodtgjøring på 15 % av fylkesordførers godtgjøring.

Godtgjøringen dekker deltakelse i fylkestingssamlinger, gruppemøter og komitémøter med inntil 30 møtedager pr. år.

Varamedlemmers godtgjøring settes lik dagsatsen for ordinære medlemmer, dvs en godtgjøring på 0,5 % av fylkesordførers godtgjøring pr dag.

2.2.4. 10 % av fylkesordførers godtgjøring

Følgende verv gis 10 % godtgjøring av fylkesordførers godtgjøring:

- Ledere av fylkestingets komiteer.
- Leder av kontrollutvalget

2.2.5. 5 % av fylkesordførers godtgjøring

- Leder av fagopplæringsstyret
- Medlemmer av kontrollutvalget

2.2.6. Gruppeledere

Gruppeledere for partigruppene utbetales en godtgjøring som beregnes med en fast sum uavhengig av gruppens størrelse og en variabel sum avhengig av gruppens størrelse.

Godtgjøringen fastsettes til 5 % uavhengig av gruppestørrelse samt 3 % pr. gruppedlem.

2.2.7. Opposisjonsgruppen

- Opposisjonsgruppen utbetales en ekstra godtgjøring, jf. Kommunelovens § 21, på 6 % pr. fylkestingsmedlem. Dersom intet annet oppgis fra gruppen utbetales godtgjøringen til gruppeleder.
- En eventuell økning/reduksjon i politisk bemanning av posisjonen, skal føre til tilsvarende økning/reduksjon for opposisjonen, jf. § 21 i Kommuneloven.

2.2.8. Telefon- og IKT godtgjøring

Fylkesordfører, fylkesvaraordfører og fylketsrådets medlemmer innvilges fri mobiltelefon og fri bredbåndsdekning i henhold til gjeldende telefonreglement for ansatte i Troms fylkeskommune. (dvs pkt A og pkt C)

Fylketstingets medlemmer ytes mobiltelefon-/bredbåndsgodtgjøring med et fast honorar på kr 6000,- pr år (dvs pkt B1 og B2 i gjeldende telefonreglement for ansatte i Troms fylkeskommune)

Ledere av fylkestingets komitèer ytes et ekstra tillegg på kr 3000,- pr år i fast honorar for mobiltelefongodtgjøring.

2.2.9 Refusjon ved sykdom og fødselspermisjon

Dersom den folkevalgte som har fast godtgjøring ikke får full refusjon av sykelønn eller fødselspenger fra sin ordinære arbeidsgiver eller direkte fra trygdekontoret vil Troms fylkeskommune dekke mellomlegget slik at den folkevalgte ikke får noe inntektstap i perioden.

Den folkevalgte pålegges å sende dokumentasjon til personal- og organisasjonssenteret som bekrefter hva som utbetales av sykepenger/fødselspenger av ordinær arbeidsgiver eller trygdekontoret. Sykemelding eller søknad om fødselspenger sendes personal- og organisasjonssenteret.

93. Møtegodtgjøring OG tapt arbeidsfortjeneste

3.1. Generelt

De utvalg, styrer og råd som ikke kommer inn under punkt 2 med fast årlig godtgjøring vil få utbetalt godtgjøring pr. møte.

Møtegodtgjøring skal føres opp på reiseregningsskjemaet. Beløpet er innberetningspliktig og skattepliktig. Det betales ikke feriepenger av møtegodtgjøringen.

3.2. Møtegodtgjøring

Møtegodtgjøring for ekstra møter der møtetid og reise overstiger en arbeidsdag skal møtegodtgjøring utgjøre 1/30 av godtgjøring som nevnt i pkt. 2.2.3. Er møtetid og reisetid innenfor en ramme av 1 til 4 timer fastsettes møtegodtgjøring til 1/60 av møtegodtgjøring som nevnt i pkt. 2.2.3. Er møtetid og reisetid under 1 time utbetales ikke møtegodtgjøring. Møtegodtgjøringen inkluderer tapt arbeidsfortjeneste.

Varamedlemmer til fylkestinget og komiteene utbetales samme godtgjøring når de møter.

Dersom samme utvalg avholder flere møter samme dag gis det kun en møtegodtgjøring for disse. Strekker et møte seg over flere dager, gis det en møtegodtgjøring pr. dag.

Et utvalgsmedlem har rett til minst 1 møtegodtgjøring pr. kostdøgn. I praksis betyr dette at det gis kompensasjon/godtgjøring for reisetid.

Møteleder utbetales et tillegg på 10 %.

3.3. Deltakelse på kurs, konferanser o.l.

Dersom fylkestingets medlemmer blir anmodet eller får aksept av fylkesordfører, fylkesråd, komiteleder eller etatsjef på å delta på kurs og konferanser, tilstås møtegodtgjøring.

3.4. Representasjon i eksterne møter

Et medlem av fylkesting som er blitt bedt av fylkesordfører, komiteleder, fylkesråd eller etatsjef om å representere fylkeskommunen i eksterne møter, tilstås møtegodtgjøring.

4. Etterlønn vedtak i fylkesutvalgssak 67/94

4.1. Etterlønn til politikere

Fylkesordfører, fylkesrådene, politisk sekretær og fylkestingsmedlemmer med samlet frikjøp med 50 % eller mer av fylkesordførers godtgjøring tilstås etterlønn i inntil 3 måneder etter utløpet av valgperioden.

Etterlønn bortfaller ved inntreden i ny stilling. Etterlønnsmottakerne plikter i slike tilfeller å gi melding til fylkeskommunen.

5. Kostgodtgjøring

Utvalgsmedlemmer har rett til kostgodtgjøring etter reglene i kommunenes reiseregulativ.

Som hovedregel ytes ikke kostgodtgjøring når reiseavstanden fra hjemmet til møtestedet er mindre enn 5 km en veg eller 10 km tur/retur. Denne begrensningen gjelder ikke medlemmer av fylkestinget, etatsjefer og/eller disses representanter samt de fra administrasjonen som har oppgaver å utføre under samlingen, når det er møte i fylkestinget.

Gruppemøter som holdes dagen før og i tilknytning til fylkestingets åpning, gir rett til kostgodtgjøring. Varamedlemmene får i tillegg rett til møtegodtgjøring. Godtgjøringen gjelder også for kost og møtegodtgjøring i tilknytning til komitemøter og inkluderer også møtende varamedlemmer. Den nye regelen gjøres gjeldende fra 1. januar 2006.

Det skal ikke gis kostgodtgjøring for mer enn den tid som normalt må antas å medgå til å skjøtte vervet. Vesentlig avvik må derfor forklares ved bilag til reiseregningen.

Dersom fylkeskommunen/oppdragsgiver helt eller delvis sørger for kost, kan hele eller deler av kostgodtgjøringen falle bort.

6. Godtgjøring av oppholdsutgifter (natttillegg)

Natttillegg betales når 3 timer eller derover av natten tilbringes utenfor bopel. Som natt regnes tiden mellom kl. 22.00 og kl. 06.00.

Natttillegget forutsettes å dekke utgifter til hotellopphold o.l.

Dersom utlegget overstiger nattillegget, refunderes medgåtte legitimerede utlegg inntil en viss størrelse. Det er en forutsetning for refusjon av utgifter utover maksimalsatsen

at det foreligger forutgående avtale om dette med vedkommende anvisningsmyndighet.

Telefonutgifter innenfor et rimelig omfang og som er nødvendige som følge av tjenesten, vil også kunne bli dekket.

Dersom frokost er inkludert i romprisen, skal refusjonen av overnattingsutgiftene reduseres med et beløp etter regulativ.

Nattillegget bortfaller dersom det kreves refundert utlegg til soveplass til jernbane eller skip eller når fylkeskommunen betaler for overnattingen.

7. godtgjøring av reiseutgifter (skyssgodtgjøring)

Utvalgsmedlemmer har rett til å få dekket sine reiseutgifter etter reglene i kommunenes reiseregulativ.

Reisen skal foretas på den for fylkeskommunen hurtigste og billigste måte så langt dette er mulig.

Kvitting for reiseutlegg skal vedlegges reiseregningen. Ved flyreiser må originale billettstammer legges ved.

Legitimerte parkeringsutgifter vil bli dekket.

8. Godtgjøring av utgifter til omsorgsarbeid

Legitimerte utgifter vedrørende omsorgsarbeid, begrenset oppad til kr. 750,- pr. møtedag dekkes ved deltakelse i fylkeskommunale møter.

Reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med omsorgsarbeid som medfører at møtedeltakeren medbringer den person omsorgen omfatter til møtestedet, dekkes etter regulativet.

Dette punktet gjelder både for de som får fast godtgjøring etter punkt 2.2. og de som får godtgjøring etter punkt 3.2.

9. Reduksjon i godtgjøring

9.1. Reduksjon ved fravær

Dersom et medlem som tilkommer fast godtgjøring har fravær fra møter trekkes basisgodtgjøringen med 1/30 pr møtedag. Inntil 3 fraværsdager er trekkfrie.

Et varamedlem som deltar i minst 2/3 av møtene, har rett til full fast godtgjøring. De samme reglene gjelder når nestleder skal fungere som leder. Dette avregnes ved slutten av kalenderåret.

10. FOLKEVALGTE SOM ER TILSATT I FYLKESKOMMUNEN

10.1. Fylkestingsmedlemmer som er ansatt i fylkeskommunen

Folkevalgte i med tilsetningsforhold i Troms fylkeskommune skal innvilges permisjon uten lønn fra sin stilling i det omfang som er nødvendig for å oppfylle lovbestemt møteplikt jfr AML § 12-13, Kommunelovens § 40.1 og HTA § 14.1.

Godtgjøringsreglementet gjelder videre på vanlig måte for ansatte i Troms fylkeskommune som er folkevalgte i Troms fylkeskommune.