



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra

Vår dato:

27.04.2020

Vår ref:

2020/3513

Deres dato:

31.03.2020

Deres ref:

20/137-3

Nordkapp kommune
Postboks 403
9751 HONNINGSVÅG

Saksbehandler, innvalgstelefon

Jan-Peder Andreassen, 77642040

Krav om lovlighetskontroll av Nordkapp kommunestyres vedtak i sak 67/19 - budsjettvedtak 2020

Vi viser til kommunens oversendelse av ovennevnte klagesak, mottatt her 31.3. 2020.

Lovlighetsklagen over Nordkapp kommunestyres vedtak i sak 67/19 tas ikke til følge.

Sakens bakgrunn:

Nordkapp kommunestyre behandlet i sitt møte 17.12.2019, sak 67/19, «Budsjett 2020». Under budsjettbehandlingen fremmet partiene SV/SP et felles endringsforslag til drifts- og investeringsbudsjettet. Fylkesmannen gjengir under de av endringene som har relevans for den fremsatte lovlighetsklagen.

Under rammeområde «1. Sentraladministrasjonen» er foreslåtte innsparinger og endringer vist i egen tabell. De ulike kutforslagene er listet opp under kolonnen «Tiltak». I pkt. 1.4 fremkommer tiltaket «Nedskjæring stabssjef stilling». Under tabellen er dette kommentert i pkt. 4 på følgende måte: «Nedskjæring, stabssjef stillingen 2020 kr 337 500, 856 000 kr i årlig besparelse». Under overskriften «Føringer i budsjett» fremkommer i første kulepunkt: «Nordkapp kommune skal i 2020 tilpasse lederstrukturen i sentraladministrasjonen etter dagens økonomiske situasjon, og kjøre prosess i forhold til arbeidsmiljø.

Under rammeområde 5 og 6 «Tekniske tjenester/ fellestjenester» er også foreslåtte innsparinger og endringer vist i egen tabell. I tiltakskolonnen fremkommer under pkt. 6.9 «Nedskjæring stilling virksomhetsleder uteseksjon». Under tabellen er dette kommentert i pkt. 6.9 på følgende måte: «Omstrukturering/nedskjæring – uteseksjonen flyttes under byggteknisk og blir et



virksomhetsområde «teknisk drift» - Stillingen virksomhetsleder uteseksjon nedskjæres og fjernes. Besparelse i 2020 er 139 200 kr, på årsbasis 147 100 kr.

Det ble votert separat over endringsforslaget fra SV/SP, som ble vedtatt med 13 mot 6 stemmer. Fylkesmannen legger til grunn at endringene inngår som en del av kommunestyrets samlede budsjettvedtak i sak 67/19, som også ble vedtatt med 13 mot 6 stemmer.

Det er fremsatt krav om lovlighetskontroll av vedtaket av kommunestyrerepresentantene Stine Marit Strifeldt, Lars Helge Jensen og Siri Figenschou Høyen i underskrevet klageskriv datert 6.1.2020. Vararepresentant Roger Hansens navn er også ført opp i klageskrivet, men har ikke underskrevet klagen.

I klagen er det anført at kommunestyrets vedtak i sak 67/19 er ugyldig. Det er i denne forbindelse vist til at kommunestyret ikke har myndighet til å treffe vedtak som faller inn under kommunedirektørens løpende personalansvar, slik dette er definert i kommuneloven § 13-1, siste avsnitt. Budsjettvedtakets punkter som berører rammeområde 1, Sentraladministrasjonen, herunder «Nedskjæring av stabssjefsstilling» og rammeområde 5-6, herunder «Nedskjæring stilling Virksomhetsleder uteseksjon» er etter klagerens syn i strid med lovens intensjoner. Det er anført at både stabssjef og virksomhetsleder uteseksjon ikke er stillingstyper eller stillingskategorier, men navngitte stillinger. Stabssjef faller inn under kategori sektorleder, mens virksomhetsleder uteseksjon faller inn under stillingskategori virksomhetsleder. Klageren mener budsjettvedtak skal gjøres generelt og ikke på individnivå, og at kommunestyret derfor ikke hadde myndighet til å treffe et slikt vedtak. Siden kommunestyret ikke har myndighet til å bestemme nedskjæringer på individnivå mener klagerne at vedtaket ikke har blitt til på lovlig måte. Det er i denne forbindelse også vist til klagerens protokolltilførsel, fremsatt i forbindelse med behandlingen av budsjettsaken i kommunestyret.

Klagen ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte 27.1.2020, der følgende vedtak ble truffet mot 6 stemmer:

Kommunestyret opprettholder sitt vedtak i sak 67/19. Klagen oversendes til Fylkesmannen i Troms og Finnmark for behandling, jf. Kommuneloven § 27-1.)

Fylkesmannens vurdering:

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert denne myndigheten til fylkesmannen.

Et krav om lovlighetskontroll må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fylkesmannen legger til grunn at klagen er fremsatt innenfor fristen på tre uker.

Av kommuneloven § 27-2 fremgår det nærmere hvilke vedtak som kan lovlighetskontrolleres. Dette gjelder blant annet endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Av kommuneloven § 27-3 fremgår det at ved lovlighetskontroll skal fylkesmannen ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak og om det har blitt til på lovlig måte. Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken.



Store deler av den nye kommuneloven, herunder kap 13, trådte i kraft fra og med kommunestyrets konstituerende møte. I den nye kommuneloven er det innført en ny fordeling av arbeidsgiveransvaret mellom kommunestyret og kommunedirektøren. Fylkesmannen finner derfor grunn til å redegjøre nærmere for ansvarsfordelingen mellom politisk og administrativt nivå i ny kommunelov.

Kommunedirektørens (rådmannens) personalansvar følger av ny kommunelov § 13-1 sjuende ledd, som lyder:

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Det løpende personalansvaret er nå lovfestet og plassert direkte til kommunedirektøren med mindre annet er bestemt i lov. Dette innebærer at det i den nye kommuneloven er foretatt en ny fordeling av arbeidsgiveransvaret. Kommunestyret har fortsatt et overordnet ansvar som arbeidsgiver, selv om det løpende personalansvaret er lovfestet til kommunedirektøren.

Etter gammel kommunelov var kommunedirektørens personalansvar basert på delegert myndighet fra kommunestyret og innebar at myndigheten kunne trekkes tilbake. Den ordningen er bortfalt. Når myndigheten legges direkte til kommunedirektøren ved lov kan denne ikke fratras kommunedirektøren. Det kan eksempelvis ikke bestemmes at oppsigelse/avskjed skal vedtas av et folkevalgt organ. Konkret innebærer det løpende personalansvaret for kommunedirektøren at denne har ansvaret for all rekruttering og sørger for at de som ansettes har den kompetanse som trengs for å følge opp og gjennomføre de politiske vedtak som treffes. Kommunedirektøren sørger også for at omstillinger iverksettes og beslutter oppsigelse om nødvendig. Som en del kommunestyrets overordnede arbeidsgiveransvar ligger ansvaret for å vedta kommunens arbeidsgiverpolitikk. I dette ligger at kommunestyret styrer gjennom å vedta arbeidsgiverstrategier, reglementer og etterspørre/sørge for rapportering fra administrasjonen, mens kommunedirektøren er gitt ansvar for å utøve arbeidsgiveransvaret.

Kommunedirektøren kan ikke instrueres om utøvelsen av det løpende personalansvaret. Alle ansettelses- og oppsigelssaker med unntak av kommunedirektør, behandles administrativt. Det betyr at folkevalgt organ ikke kan gripe inn og omgjøre et ansettelses – eller oppsigelsesvedtak. Omvendt skal heller ikke kommunedirektøren fremme slike saker for et folkevalgte organ fordi denne selv ikke ønsker å treffe avgjørelse. Ansvaret for å treffe avgjørelse i slike saker ligger hos kommunedirektøren.

Siden den nye fordelingen av arbeidsgiveransvaret i kommuneloven nylig er trådt i kraft, foreligger det (bortsett fra lovforarbeidene) lite rettskilder som kan være til hjelp for å trekke opp grensen mellom kommunestyrets og kommunedirektørens ansvarsområder. Når det gjelder arbeidsmiljø er dette i utgangspunktet et område som både vil være et anliggende for kommunestyret og kommunedirektøren. Som eksempel antar vi at kommunestyret vil kunne beslutte at det skal gjennomføres arbeidsmiljøundersøkelser i hele eller deler av den kommunale forvaltningen og vedta tiltak av generell karakter. Et annet eksempel vil kunne være mål for sykefravær.

Fylkesmannen mener at å vedta en generell stillingsstopp som det klare utgangspunkt vil ligge innenfor kommunestyrets handlingsrom og myndighetsområde, siden kommunestyret har det overordnede budsjettansvaret.



Dersom kommunedirektøren er i tvil om hvordan et vedtak truffet av et folkevalgt organ skal forstås eller iverksettes, herunder et vedtak om stillingsstopp eller nedtrekk av stillinger, vil det være nødvendig å ta dette opp med organet som traff vedtaket (kommunestyret) med sikte på å få dette presisert. Vi viser i denne forbindelse også til kommuneloven § 13-1 fjerde avsnitt der det fremkommet at:

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Av lovforarbeidene fremgår det (Prop. 46L (2017-2018)) pkt. 9.4.2 at:

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at kommunestyret har ansvaret for budsjettet og arbeidsgiverpolitikken. Arbeidsgiverpolitikk vil for eksempel kunne omfatte ledelsesfilosofi, bemanningsnormer, valg av antall stillinger innenfor en kategori innenfor vedtatt budsjett og hvilke stillingskategorier eller antall årsverk som skal reduseres ved nedbemanninger. Dette bør kommunestyret fortsatt ha ansvaret for. Et eksempel på dette er hvor mange helsesøstre det skal være i kommunen. Dette er både et politisk og et økonomisk spørsmål som det er naturlig at politikerne tar stilling til.

Fylkesmannen viser til at det ved all saksbehandling, både administrativt og i folkevalgte organer, gjelder et ulovfestet forsvarlighetskrav. I kommuneloven § 13-1 tredje avsnitt er det fastsatt at kommunedirektøren har ansvaret for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Det er likevel, som det klare utgangspunkt, organet selv som avgjør om en sak organet skal behandle er tilstrekkelig opplyst. Dersom et folkevalgt organ gjør endringer i kommunedirektørens forslag til vedtak, og konsekvensen av og begrunnelsen for endringene ikke er utredet i sakens dokumenter, vil det som det klare utgangspunkt påhvile organet selv en plikt til å gi en nærmere begrunnelse for sitt standpunkt.

Hvis et kommunestyre ved behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan gjør endringer i det fremlagte budsjettforslaget, vil det kunne bli spørsmål om hvordan slike endringer skal følges opp av kommunedirektøren. Dette gjelder særlig dersom endringene er mangelfullt begrunnet fra kommunestyrets side. Vedtatte endringer vil kunne være av en slik karakter at kommunedirektøren vil måtte utrede konsekvensen av disse nærmere. Kommunedirektøren vil både ha en rett og plikt til å informere kommunestyret om konsekvenser som tidligere ikke har vært tilstrekkelig utredet. Det samme gjelder dersom vedtatte endringer ikke vil kunne gjennomføres som forutsatt som følge av lovmessige forhold eller ikke vil kunne gi den økonomiske effekt som forutsatt av kommunestyret.

Hvordan de omstridte tiltakene i kommunestyrets budsjettvedtak i sak 67/19 skal forstås og følges opp gir, slik Fylkesmannen ser det, et betydelig rom for tolkning. Det fremstår som åpenbart at kommunestyret ikke har myndighet i kommuneloven, hverken gjennom budsjettvedtak eller andre vedtak, til å vedta oppsigelse av konkrete ansatte i administrasjonen. Fylkesmannen er, i likhet med klagerne, enig i at en iverksettelse av kommunestyrets vedtak må skje innenfor de avtaler, rammer og spilleregler som gjelder mellom partene i arbeidslivet. Som eksempel viser Fylkesmannen til at de aktuelle tiltakene i kommunestyrets budsjettvedtak vil kunne medføre endringer i kommunens administrative organisering og dermed av organisasjonskartet. Dette antar vi vanskelig kan skje uten involvering av arbeidstakersiden. Når det gjelder ansatte som konkret vil rammes av en nedbemanning, både i form av eventuell oppsigelse, omplassering eller på andre måter, vil



prosessen knyttet til dette måtte skje i tråd med arbeidsmiljølovens regler og øvrige spilleregler som gjelder mellom partene i arbeidslivet.

Slik Fylkesmannen ser det, vil en oppfølging av de aktuelle tiltakene i kommunestyrets budsjettvedtak gjøre det nødvendig for rådmannen å informere de folkevalgte både om faktiske og rettslige forhold som vil ha betydning for iverksettelsen av disse. Dette er, som nevnt over, en lovfastsatt plikt rådmannen har og som følger direkte av kommuneloven § 13-1 fjerde avsnitt. Dette innebærer konkret at rådmannen må gi kommunestyret en nærmere redegjørelse for hvordan tiltakene planlegges fulgt opp, herunder hvilke faktiske og rettslige rammer som må legges til grunn for en videre prosess. En slik redegjørelse bør også, slik Fylkesmannen ser det, inneholde en vurdering av om det innenfor de faktiske og rettslige rammene er realistisk å få tiltakene iverksatt, og med de innsparinger som kommunestyret har forutsatt i sitt budsjettvedtak.

Fylkesmannen viser til at det både fremstår som uklart hvordan kommunens prosess knyttet til iverksettelsen av de omstridte tiltakene vil bli, hvilke faktiske og rettslige rammer den videre prosessen vil skje innenfor og om det er realistisk å oppnå den økonomiske effekten av tiltakene i samsvar med kommunestyrets forutsetninger. Siden de aktuelle tiltakene så langt ikke er fulgt opp av kommunen, hverken administrativt eller politisk, kan dette heller ikke kaste lys over uklarhetene som vi har pekt på. Samlet sett fremstår de rettslige konsekvensene av de aktuelle tiltakene som uklare og uavklarte. Vi viser også til at en eventuell iverksettelse av tiltakene vil nødvendiggjøre at det treffes nye kommunale vedtak. Dette vil både kunne være vedtak som kan kreves lovlighetskontrollert av Fylkesmannen, og vedtak av arbeidsrettslig karakter som kan være unntatt fra lovlighetskontroll og som eventuelt må overprøves gjennom domstolsbehandling.

Fylkesmannen finner etter dette ikke grunnlag for å fastslå at de vedtatte tiltakene i seg selv er lovstridige. Vi finner av denne grunn det heller ikke nødvendig å vurdere nærmere hvilke konsekvenser en eventuell lovstridighet ville hatt for gyldigheten av kommunestyrets budsjettvedtak i sak 67/19. Fylkesmannen kan heller ikke se at det fremkommer andre forhold i saken som gir grunnlag for å sette kommunestyrets vedtak i sak 67/19 til side.

På bakgrunn av det ovenstående og i medhold av kommuneloven § 27-1 og delegasjonsfullmakt fra departementet treffer Fylkesmannen i Troms og Finnmark følgende

vedtak:

Lovlighetsklagen tas ikke til følge.

Vi ber kommunen gjøre vedtaket kjent for klagerne og kommunestyrets øvrige representanter.

Med hilsen

Toril Feldt (e.f.)
justis- og kommunaldirektør

Jan-Peder Andreassen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent