

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

Kjell Harvold

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

Andre publikasjoner:

NIBR-rapport 2016:20

**Kommunal organisering 2016.
Redegjørelse for Kommunal- og
moderniseringsdepartementets
organisasjonsdatabase**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Kjell Harvold

Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

NIBR-rapport 2019:19

Tittel: Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

Forfatter: Kjell Harvold

NIBR-rapport: 2019:19

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-293-6 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201407

Prosjektnavn: Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Utgiftene til politisk virksomhet i fylkeskommunene har økt mye de siste årene. En analyse av godtgjøringsreglement før og etter valget i 2019, viste imidlertid ikke en økning i godtgjøring til de øverste folkevalgte, fylkesordførerne. Det er vanskelig å finne trekk ved fylkene som systematisk er med på å påvirke godtgjøringsnivået. Når det gjelder politisk organisering ser en imidlertid at fylker med parlamentarismemodell gjennomgående har lav godtgjøring til fylkesordfører.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2019

Antall sider: 51

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

Forord

Denne rapporten oppsummerer prosjektet «Utredning om godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene», finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Prosjektet ble gjennomført i perioden august til desember 2019.

Gjennomføringen av prosjektet ble foretatt av By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet med Kjell Harvold som prosjektleder. Steinar Johansen ga innspill til prosjektet når det gjaldt data knyttet til KOSTRA.

Underveis i prosjektet har vi hatt møter med KMD, som har gitt nyttige innspill i prosjektarbeidet. Vi vil også takke de vi har vært i kontakt med i fylkeskommunene som har gitt verdifull informasjon om godtgjøring til folkevalgte i sitt fylke.

Oslo, desember 2019

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Summary.....	6
1 Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene – bakgrunn og utfordringer.....	8
1.1 «Rimelig» godtgjøring	8
1.2 Godtgjøring i media	8
1.3 Fokus på øverste leder – men godtgjøring til alle folkevalgte	9
1.4 Problemstillinger og gangen i rapporten	10
1.5 Regionreformen: fra 717 til 574 representanter	11
2 Metode	14
2.1 Tilnærming til de ulike delene av prosjektet.....	14
2.2 Kartlegging av dagens tilpasning.....	14
3 Godtgjøring – utviklingstrekk og komparasjon	16
3.1 Innledning	16
3.2 Utvidede godtgjøringsordninger gjennom lovverket.....	16
3.3 Klar økning i samlede utgifter til godtgjøring	17
3.4 Verv ved siden av rollen som folkevalgt.....	19
3.5 Godtgjøringsregler i andre nordiske land.....	22
4 Reglement og godtgjøring i overgangen fra «gammel» til ny regioninndeling	26
4.1 Innledning	26
4.2 Nivået på godtgjøring ved utgangen av valgperioden 2015-19	27
4.3 Nivået på godtgjøring ved inngangen til fylkestingsperioden 2019-23	29
4.4 Godtgjøring – eksempler på nivå.....	34
5 Er fylkesordførers godtgjøringsnivå avhengig av «lokale forhold»?.....	37
5.1 Innledning	37
5.2 Godtgjøringsnivå sett i forhold til fylkesordførers partitilhørighet.....	37
5.3 Liten sammenheng mellom godtgjøringsnivå og størrelse på fylket.....	38
5.4 Godtgjøring og regional tilhørighet	39
5.5 Godtgjøring og politisk aktivitet.....	39
5.6 Konklusjon	43
6 Reglement for godtgjøring – prinsipielle spørsmål	44
6.1 Innledning	44
6.2 Regler for Stortingsrepresentanter	44
6.3 KS veileder for «Økonomiske vilkår for folkevalgte»	45
6.4 Tilnærming til godtgjøring: Reglement som «produkt» og «prosess»	47
6.5 Konklusjon	48
Vedlegg 1	51
Norske fylker, med befolkning, areal og antall kommuner, tall fra 2018	51

Tabelloversikt

Tabell 1.1: Antall fylkestingsrepresentanter for landet, eksklusive Oslo	11
Tabell 3.1: Utgifter til godtgjøring. Landets fylkeskommuner i 1000 kr*	18
Tabell 3.2: Utvikling i godtgjørelse for stortings-representanter, statsminister, stortingspresident og øvrige regjeringsmedlemmer siste 15 år (2004, 2009, 2014 og 2019 – tall i 1000 kr).	19
Tabell 3.3: Fire fylkesordførere (2015-19) føring av verv i KS styrevervregister*	21
Tabell 3.4: Kommunale godtgjøringsordninger i fire nordiske land.....	22
Tabell 3.5: Eksempelet «Västra Götalandsregionen»: Verv der godtgjøringen er 100 prosent av «grundarvodet» eller mer*)	24
Tabell 4.1: Fylkesordførers godtgjøring i fylkestingsperioden 2015-2019	28
Tabell 4.2: Fylkesordførers godtgjøring i den nye fylkestingsperioden (etter valget i 2019) ..	31
Tabell 4.3: Fylkesordførers godtgjøring i fylkestingsperiodene 2015-19 og 2019-23, Oslo ikke inkludert*	32
Tabell 4.4: Godtgjøring til øverste politisk ledelse i fylker med parlamentarismemodell (tall i 1000, basert på satser i 2019).	33
Tabell 4.5: Fylkesvaraordførers godtgjøring i den nye fylkestingsperioden (etter valget i 2019)	34
Tabell 5.1: Fylkesordførere fordelt etter partitilhørighet og nivå på godtgjøring (Oslo ikke inkludert).....	38
Tabell 5.2: Fylkesordførere fordelt etter region og nivå på godtgjøring (Oslo ikke inkludert).....	39
Tabell 6.1: Prinsipielle spørsmål knyttet til godtgjøring	48

Figuroversikt

Figur 1.1: Godtgjøringsreglement og element som innvirker på utformingen	10
Figur 1.2: Antall fylkestingsrepresentanter, fordelt på de nye fylkene	12
Figur 5.1: Antall møter i fylkestinget 2015.....	40
Figur 5.2: Antall møter i fylkestinget og fylkesutvalget 2015	41
Figur 5.3: Fylker med parlamentarisme: Antall møter i fylkestinget og fylkesrådet, 2015	42

Sammendrag

Kjell Harvold

Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene

NIBR-rapport 2019:19

Utgiftene knyttet til politisk virksomhet i fylkeskommunene har økt relativt mye de siste årene. I følge KOSTRA (Kommune-Stat-Rapporteringen) var «lønnsutgiftene» til politikere i fylkeskommunene på ca. 197 millioner kroner i 2008. Det tilsvarende tallet i 2018 var på drøyt 298 millioner kroner, eller en økning 51 prosent fra 2008. Til sammenlikning var prisstigningen i samme periode på ca. 25 prosent og gjennomsnittlig lønnsøkning for landet på drøyt 40 prosent.

En analyse av godtgjøringsreglement for landets fylkeskommunene før og etter valget i 2019 viser imidlertid *ikke* noen økning i godtgjøring for de øverste folkevalgte. I gjennomsnitt hadde de 17 fylkesordførerne 1.103.000 kr i godtgjøring før valget i 2019. Etter valget, viser godtgjøringsreglementene at de 10 nye fylkesordførerne får en godtgjøring på 1.096.000 kr. Godtgjøringen går altså litt ned selv om mange av fylkesordførerne nå skal lede vesentlig større regioner enn det en hadde fram til 2019-valget.

Bildet av reduksjon i godtgjøringen er ikke entydig. Justeringene i 2019 har ført til at godtgjøringen til de best honorerte fylkesordførerne har gått noe ned. Samtidig har den lavest honorerte fylkesordfører fått en økning i godtgjøringen. Forskjellene i godtgjøringsnivået har altså blitt mindre: Mens forskjellen på høyest og lavest godtgjorte fylkesordfører før 2019-valget var på 461.000 kr er den etter valget på «bare» 301.000 kr.

Når en ser på selve godtgjøringsreglementene, er de forskjellige både i lengde og hva de omtaler. Ikke alle reglement omtaler alle bestemmelsene/paragrafene i kommuneloven. Det er også noe ulik praksis når det gjelder hva som omtales i reglementet og hva som omtales andre steder. Noen reglement vier f.eks. betydelig omtale til «etiske retningslinjer» mens andre ikke har dette med overhodet.

Både i Norge, Sverige, Danmark og Finland er hovedregelen at nivået på godtgjøring til lokalpolitikere fastsettes *lokalt*. Unntaket er Danmark hvor godtgjøringsreglene delvis fastsettes av staten. En undersøkelse fra 2013 tyder på at den norske kommuneloven gir sterkere godtgjøringsrettigheter til de folkevalgte, enn i de andre nordiske land. Bestemmelsene i lovverkene, synes imidlertid å være minimumsregler. Ofte gis det godtgjøring utover det loven fastsetter. Sverige fikk ny kommunelov, gjeldende fra 1/1-19, med en rekke paragrafer som regulerer godtgjøring til folkevalgte. Som i Norge, er de aller fleste folkevalgte på regionalt nivå i Sverige politikere på fritiden, og utfører sine verv ved siden av arbeid eller studier. Regionale heltidspolitikere i Sverige synes å få godtgjøring omtrent på samme nivå som sine kolleger på vestsiden av grensen.

Mange fylkespolitikere er etterspurte til verv i styrer i private eller offentlige selskaper. Ofte er slike styreverv lønnet. For noen kan dette bety en betydelig bi-inntekt ved siden av andre verv. I flere godtgjøringsreglement framheves det imidlertid at politikere som mottar godtgjøring på heltid, ikke kan motta godtgjøring for styreverv i tillegg.

Det synes å være høy bevissthet i fylkene om at de folkevalgte bør registrere seg i KS' styrevervregister. Noen setter en anbefaling om dette opp i reglementet om godtgjøring. Andre formidler dette på møter, f.eks. gjennom egen sak i fylkestinget eller ved direkte henvendelser fra fylkesadministrasjon til politikere.

En gjennomgang av fire tilfeldig valgte fylkesordførere, viste at alle hadde ført seg opp i styrevervregisteret. Det viste også en betydelig forskjell i aktivitetsnivå mellom de fire når det gjaldt styreverv ved siden av rollen som fylkespolitiker.

Det er vanskelig å finne trekk ved fylkene som systematisk er med på å påvirke godtgjøringsnivået til fylkesordfører. Hverken trekk ved fylkets størrelse eller fylkesordførers partitilhørighet synes å ha avgjørende betydning. Vi ser imidlertid en *tendens* til at nabofylker synes å ha «beslektet» godtgjøringsnivå. Når det gjelder politisk organisering finner vi en klar sammenheng: fylker med parlamentarisme har gjennomgående lav godtgjøring til fylkesordfører. I disse parlamentarismefylkene har en imidlertid også en fylkesrådsleder, som har den samme eller en høyere godtgjøring enn fylkesordføreren.

En debatt om fylkeskommunale godtgjøringsreglement kan deles i to: hvordan skal *prosessen* rundt utforming av godtgjøringsreglement utformes og hva skal reglementet som *produkt* omfatte. Avslutningsvis i rapporten drøftes prinsipper for fastsetting av godtgjøringsreglement for fylkeskommunene.

Summary

Kjell Harvold

Compensation to elected representatives in the county councils

NIBR Report 2019:19

Total operating expenses related to political activities in the Norwegian county councils have increased significantly in recent years. According to KOSTRA (Kommune-Stat-Reporting, where Norwegian municipalities and counties reports data to the State), the cost of compensation to elected representatives, totalled just over NOK 197 millions in 2008. The corresponding figure in 2018 was just over NOK 298 millions. This represents an increase of 51 percent. In comparison, the price increase in Norway in the same period was approx. 25 per cent and the average wage increase for the country was at just over 40 per cent.

However, an analysis of the compensation regulations for the country's mayors before and after the 2019 elections does *not* show any increase in compensation level for the top elected representatives. On average, the 17 county mayors had compensation of NOK 1,103,000 before the elections in 2019. After the election, the 10 new county mayors receive an average compensation of NOK 1,096,000. The level of compensation is thus slightly down, although many of the county mayors are now to lead significantly larger regions than before (due to a regional reform the number of counties are down from 17 to 10).

The reasons for this "salary" reduction are not clear. Still, the adjustments in 2019 have led to a reduction in the income of the county mayors that previously had the highest compensation. At the same time, the compensation of the lowest-paid county mayor has increased. The differences between the highest and the lowest compensation have thus been reduced: While the difference between the highest and lowest compensated county mayor before the 2019 election was NOK 461,000, the difference was «only» NOK 301,000 after the election.

A closer look at the counties compensation regulations, show variation both in length and content. Not all regulations mention all the relevant provisions/sections of the Local Government Act. There is also somewhat different practice when it comes to what is mentioned in regulations and what is listed elsewhere. For example, some regulations operates with "ethical guidelines", others don't.

In Norway, Sweden, Denmark and Finland, the main rule is that the level of compensation to local politicians is determined locally. An exception is Denmark, where the compensation rules are decided in part by the state. A 2013 study indicates that the Norwegian Local Government Act gives stronger compensation rights to the elected representatives than other Nordic countries.

Sweden has just passed a new local government act, applicable from 2019, with a number of sections regulating the compensation of elected representatives. As in Norway, the vast majority of people elected at the regional level in Sweden are politicians on their spare time and perform their duties alongside work or studies. Regional full-time politicians in Sweden seem to receive compensation at about the same level as their counterparts on the western side of the border.

Many county politicians are in demand for positions on boards of private or public companies. Often such board positions are paid. For some, this could mean a significant extra income.

The county politicians are encouraged to register board positions in a specific national “board register” (organised by the Norwegian municipal central union KS). There seems to be a high level of awareness in the counties that the elected officials should register in the KS's recruitment register, even though not all counties mention this in their formal compensation regulations.

A review of four randomly elected county mayors show that all of them had entered the national board register. At the same time, the study illustrate a significant difference in activity between the four mayors, in terms of the number of board positions they held.

It is difficult to identify characteristics of the counties that systematically contribute to the level of compensation to the county mayor. Neither the size of the county nor the mayor's party affiliation appear to be of decisive importance. However, we see a tendency for neighbouring counties to have a “related” level of “salary” to their leading politicians.

When it comes to political organisation, we find a clear connection: counties with a parliamentary model generally have low compensation to the county mayor.

A debate on county municipal compensation regulations may be divided into two main issues: first, how should the *process* of drawing up compensation regulations be designed? Second, what should the regulations as a *product* include? At the end of the report, some principles for compensation regulations are suggested.

1 Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene – bakgrunn og utfordringer

1.1 «Rimelig» godtgjøring

Kommuneloven slår fast at den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv har krav på godtgjøring for sitt arbeid. Godtgjøringen kan fastsettes som en årlig godtgjøring, fast beløp per møte eller på en annen måte som fylkeskommunen bestemmer. I den «gamle» kommuneloven fra 1992 gis det hverken i loven eller forarbeidene nærmere føringer for nivået på godtgjøringen utover at det er forutsatt «at godtgjøringen holdes innenfor rimelighetens grenser», jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–1992). Denne bestemmelsen videreføres i ny kommunelov §8-4.

I den nye kommuneloven, som trådte i kraft høsten 2019, er det også innført andre nye bestemmelser om godtgjøring til folkevalgte, som frikjøp (§ 8-5) og ettergodtgjøring (§ 8-6). Begge disse bestemmelsene er i all hovedsak en formalisering av en utbredt praksis i kommunene og fylkeskommunene.

Kommuneloven gir altså ikke klare føringer for godtgjøringsnivået, bortsett fra at det skal holdes innenfor «rimelighetens grenser».

1.2 Godtgjøring i media

Fylkeskommunene er selvstendige rettssubjekter med ansvar for egen økonomi. De fastsetter sine egne godtgjøringsreglement, basert på hva fylkeskommunen selv anser som rimelig. Samtidig er det viktig at godtgjøringen har legitimitet hos innbyggerne og oppfattes som rimelig. Dette bidrar til å styrke tilliten både til fylkeskommunene som institusjon, og til de enkelte folkevalgte. Oppslag som «Flottenfeierfylket» i Rogalands avis¹ illustrer at media følger med på godtgjøringsnivået for fylkeskommunale folkevalgte. Avisen stiller spørsmålet: «..hvorfor skal fylkesordføreren i Rogaland tjene 1,2 millioner kroner – det samme som en statsråd, eller drøyt 300.000 mer enn en stortingsrepresentant?»

En av de mest eksponerte debattene om godtgjøring til politikere i tilknytning til valget i 2019, fikk vi ikke i en fylkeskommune, men i en kommune: Ullensaker. Kommunen har blitt kjent som den med kanskje best godtgjøring for ordførere i hele landet. Ordfører Tom Staahle fra Fremskrittspartiet (Frp) måtte forlate vervet etter valget i 2019 etter 16 år med Frp-styre i Ullensaker. Staahle hadde ifølge *Dagens perspektiv* den siste tiden 1.447.000 kroner i årlig godtgjøring.

Den nye ordføreren, Eivind Schumacher fra Arbeiderpartiet (Ap), varslet før valget at han ville redusere godtgjøringen om det ble et nytt politisk flertall i kommunen. I tråd med dette har partiene som nå skal samarbeide om å styre Ullensaker, bestemt seg for å sette ned ordførerlønnen med 520.000 kroner. Det framgår av samarbeidsavtalen mellom Ap, Senterpartiet, SV, Miljøpartiet de Grønne, Rødt og Venstre, signerte 29. september 2019. Her skriver partiene at de vil redusere godtgjørelsen til ordfører og varaordfører betraktelig².

¹ «Flottenfeierfylket», Rogalands avis, 2017

² jf. <https://www.dagensperspektiv.no/ledelse/2019/kutter-en-halv-million-i-ordforerlonn>

1.3 Fokus på øverste leder – men godtgjøring til alle folkevalgte

Eksempelet fra Ullensaker viser to ting. For det første at det fins en grense for hva politikere kan bevilge seg av godtgjøring før det vekker oppmerksomhet og debatt i media. For det andre illustrer Ullensaker-eksempelet at fokus i slike debatter gjerne rettes mot den øverste politiske lederen. Dette er ikke er unaturlig gitt at ordførere og fylkesordførerne har en viktig rolle som den øverste folkevalgte.

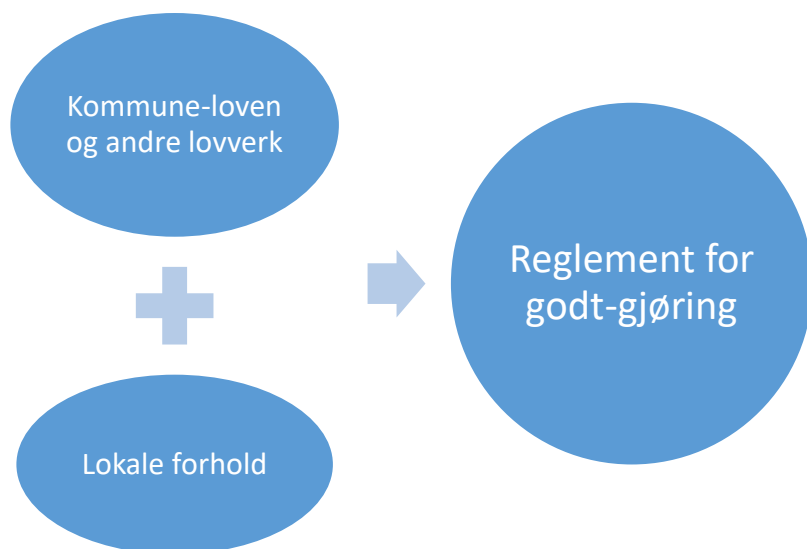
Dermed har vedkommende også et stort ansvar som også bør avspeiles i den årlige godtgjøringen. Samtidig gjelder godtgjøringsreglementene og kravet om godtgjøring *alle* folkevalgte. Også fylkestingsmedlemmer og andre folkevalgte skal ha en godtgjøring som gjenspeiler ansvaret og arbeidet som ligger i det å være folkevalgt i fylkeskommunen.

Mange av dagens fylkeskommunale reglement knytter fylkesordførernes godtgjøring opp mot stillinger og verv utenfor fylkeskommunene. I eksempelet over fra «flottenfeierfylket» Rogaland, var altså fylkesordføreren godtgjøring knyttet opp mot statsråds godtgjøring i 2017. Denne modellen er imidlertid ikke enerådende. Flere fylkeskommuner knytter godtgjøringen opp mot stortingsrepresentanters godtgjøring. Det fins også eksempler på andre tilnærminger.

Samtidig som det er forskjell på godtgjøringsnivået, er det også forskjell på fylkene, både geografisk og befolkningsmessig. Dette kan tenkes å ha betydning for arbeidsbelastningen for politikerne i fylket. Geografi kan f.eks. gi lange reiseavstander for de folkevalgte og fylker med stor befolkning kan tenkes å stå overfor andre utfordringer enn befolkningsmessig små fylker. Det kan også være variasjoner i arbeidsmengden til de ulike folkevalgte, f.eks. på grunn av antall møter, antall saker til behandling, og graden av delegert kompetanse til fylkesordfører, utvalg eller til fylkesrådmannen og administrasjonen.

I figuren nedenfor har vi skjematisk satt opp viktige elementer som kan tenkes å påvirke utforminger av godtgjøringsreglementet.

Figur 1.1: Godtgjøringsreglement og element som innvirker på utformingen



Utformingen av godtgjøringsreglementet påvirkes selvsagt av bestemmelsene i kommuneloven og andre lovverk (f.eks. regler om partier/gruppestøtte relatert til partiloven). I tillegg vil lokale forhold spille inn. Her er det mange mulige variabler, som f.eks. størrelse på fylket befolkningsmessig og arealmessig, partimessige forhold og politisk organisering i fylket.

1.4 Problemstillinger og gangen i rapporten

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) ønsket gjennom prosjektet at en skulle:

- Foreta en sammenstilling og sammenlikning av fylkeskommunale reglement for godtgjøring av folkevalgte, og se på nivået på godtgjøringen til de ulike folkevalgte og hvordan godtgjøringen fastsettes.
- Se på den historiske utviklingen av nivået på godtgjøringer til folkevalgte i fylkeskommunen.
- Gi en oversikt over hva som fins av nasjonale og/eller sentrale retningslinjer for godtgjøring. Det skal også undersøkes i hvilken grad de fylkeskommunale reglementene er i samsvar med slike retningslinjer.
- Sammenlikne godtgjøringsreglementene og nivåene med andre relevante og sammenlignbare land, som Sverige og Danmark.
- Se på den samlede godtgjøringen til den øverste politiske ledelsen i fylkeskommunen, blant annet fylkesordfører, fylkesvaraordfører og eventuelle fylkesrådsmedlemmer, herunder godtgjøringen en folkevalgt får gjennom å være valgt til verv i selvstendige rettssubjekter som selskaper og foretak.

- Vurdere om det det kan benyttes generelle prinsipper ved utarbeidelse av godtgjøringsreglement til folkevalgte i fylkeskommunen. Prinsippene skal være generelle, og skal gjelde godtgjøring til alle folkevalgte i fylkeskommunen og kunne benyttes av alle fylkeskommunene. De må derfor ta høyde for fylkeskommunenes ulikheter, blant annet størrelse, innbyggerantall og organisering.

I rapporten besvarer vi disse kartleggingsfeltene gjennom fire kapitler:

- I kapittel 3 vurderer vi dagens tilpasning sett i lys av historisk utvikling. Vi ser også på tilpasning i andre nordiske land, og vi drøfter også problemstillinger knyttet til styreverv (jf. problemstillinger knyttet til kulepunkt 2, 4 og delvis 5 over).
- I kapittel 4 foretar vi en sammenstilling og sammenlikning av reglement og ser på den samlede godtgjøringen til den øverste politiske ledelsen i fylkeskommunene (jf. kulepunkt 1 og 5 over).
- I lys av disse analysene ser vi i kapittel 5 om det fins et mønster i tilpasningen, knyttet til trekk ved det enkelte fylket (noe som berører flere av kulepunktene over)
- I kapittel 6 setter går vi gjennom aktuelle retningslinjer for godtgjøring (jf. kulepunkt 3 over) og drøfter noen generelle prinsipper som kan danne utgangspunkt for utarbeidelse av reglement for godtgjøring til folkevalgte (jf. kulepunkt 6).

1.5 Regionreformen: fra 718 til 574 representanter

Regionreformen har som kjent ført til en sammenslåing av fylker. I perioden 2015-19 var det på landsbasis 718 fylkestingsrepresentanter. I tillegg hadde bystyret i Oslo - som også har fylkesfunksjoner - 59 representanter. Tabellen nedenfor viser utviklingen i fylkestingsrepresentanter de siste fire fylkestingsperiodene, Oslo ikke inkludert.

Tabell 1.1: *Antall fylkestingsrepresentanter for landet, eksklusive Oslo*

Fylkestingsperiode	Antall representanter	Endring
2007-11	730	
2011-15	728	- 2
2015-19	718	- 10
2019-23	574	-144

Kilde: KOSTRA

Antall representanter var relativt stabilt, men med en liten nedgang, fra 2007 og fram til 2019. Etter fylkestingsvalget 2019 falt - ikke overraskende – antallet, i og med at antall fylker reduseres fra 18 til 11. Etter 2019-valget er antall representanter 574.

Figuren nedenfor viser antall representanter fordelt på fylker, etter innføringen av ny regionstruktur med 11 fylker.

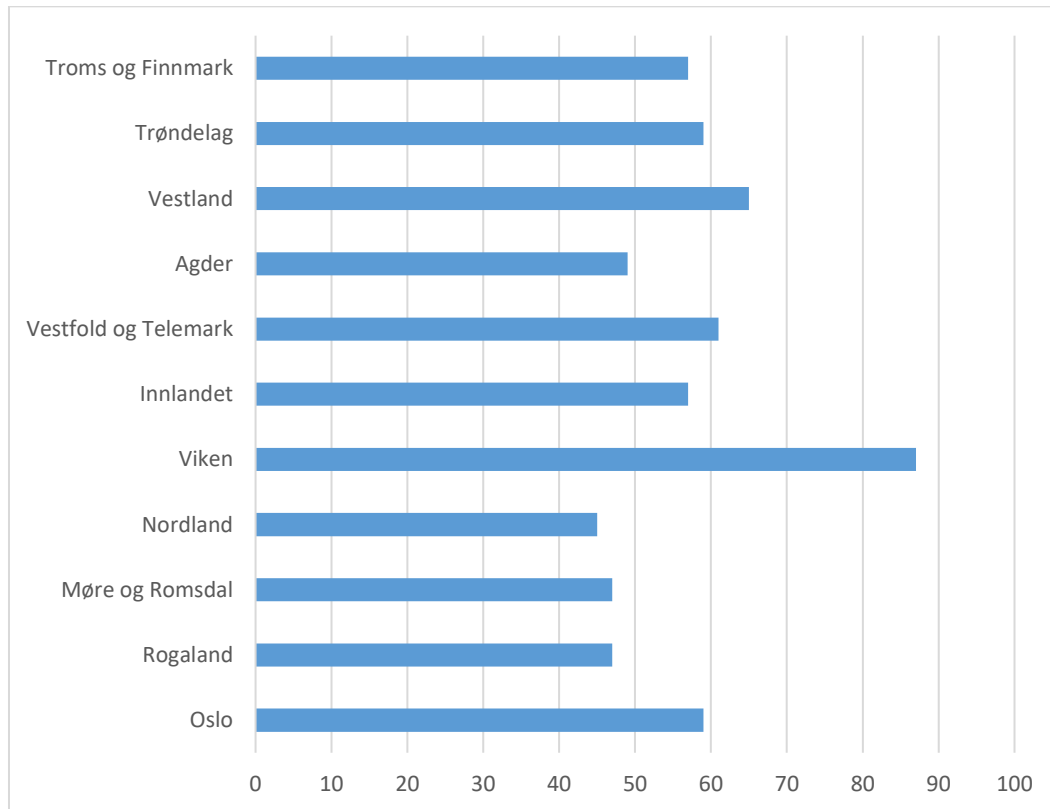
Kommuneloven slår fast at fylkestingets medlemstall skal være et ulikt tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:

- a. ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
- b. over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
- c. over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
- d. over 300 000 innbyggere, minst 43

Sammenslåingene av fylker har ført til ingen fylker nå har under 200.000 innbyggere. De to minste innbyggerkategoriene er med andre ord ikke lenger relevante. Samtidig har svært mange fylker (åtte av elleve) kommet inn i øverste kategori, over 300.000 innbyggere. Bare det sammenslåtte Troms og Finnmark, Nordland og Møre og Romsdal kommer inn i kategorien 200–300.000 innbyggere.

I kjølvannet av regionreformen kan det diskuteres om det er riktig at alle fylker over 300.000 innbyggere skal plasseres i én kategori, gitt at en fortsatt skal ha bestemmelser om minimumstall som kommuneloven legger opp til, jf. også Harvold og Johansen (2019)³.

Figur 1.2: Antall fylkestingsrepresentanter, fordelt på de nye fylkene



Kilde: KOSTRA

³ https://kommunal-rapport.no/meninger/debatt/2019/10/nye-regioner-foreldet-kommunelov?fb_comment_id=3397894343554361_3402401556436973

Som det framgår av figuren, er Viken fylket med klart flest representanter (87). Deretter følger Vestland (65) og Vestfold og Telemark (61). Den minste forsamlingen har Nordland (45).

I utgangspunktet er det rimelig å anta at reduksjonen i antall fylkestingsrepresentanter vil føre til lavere totale utgifter til godtgjøring. I og med at det første hele året med utbetaling av godtgjøring til de nye fylkestingsrepresentantene vil være 2020, vil vi imidlertid ikke kunne kartlegge konsekvensene av denne reduksjonen i antall fylkestingsrepresentanter i dette prosjektet.

2 Metode

2.1 Tilnærming til de ulike delene av prosjektet

Det er en sammenheng mellom de ulike problemstillingene prosjektet skal belyse. Samtidig krever disse problemstillingene kartlegging ved hjelp av ulike metoder. Vi har benyttet en kombinasjon av metoder i vår gjennomgang hvor både dokumentstudier, intervju og analyse av statistikk i databaser, først og fremst KOSTRA og organisasjonsdatabasen, har vært viktig.

2.2 Kartlegging av dagens tilpasning

Gjennomgang av reglement

I prosjektet har vi gått gjennom fylkenes reglement for godtgjøring. Disse ligger på nettet og er i de fleste tilfeller greit tilgjengelig. Vi har sett både på de «gamle» reglementene som gjaldt for de 18 fylkeskommunene som hadde fylkesting i valgperioden 2015-19 og de nye reglementene som er utarbeidet i forbindelse med den nye fylkestingsperioden som startet høsten 2019.

Gjennom reglementene ble vi kjent med satsene og kunne beregne nivået på godtgjøring til fylkesordførere. I vår gjennomgang har vi sett at flere reglement har blitt justert i løpet av høsten. Vår hovedgjennomgang av reglement ble foretatt i september/oktober 2019. Eventuelt nye justerte reglement etter dette, har ikke blitt lagt til grunn for vår gjennomgang.

Intervju

For å supplere den informasjon som ble innhentet i gjennomgangen av alle landets godtgjøringsreglement, ble det foretatt intervju med administrasjonen i fire utvalgte fylker knyttet opp mot problemstillinger knyttet til utarbeidelse av reglement. I disse intervjuene ble også problemstillinger som vanskelig lot seg belyse gjennom reglementgjennomgangen, tatt opp. Dette omfatter bl.a. spørsmål om bruk av KS' styrevervregister.

For å få innblikk i godtgjøringsproblematikk på kommunalt/regionalt nivå i andre Nordiske land, har vi sett på tidligere forskning knyttet til godtgjørelse. Det har også blitt gjennomført et intervju/samtale med en ansatt i Finansdepartementet i det svenske Regeringskansliet, for å få et innblikk i godtgjøringspraksis i Sverige.

Analyse av KOSTRA-tall

Fylkeskommunene rapporterer data til KOSTRA. «Funksjon 400» i KOSTRA er politisk styring av fylkeskommunen, mens art 80 er godtgjørelse av de folkevalgte. I Statistikkbanken kan en eksportere det som kalles lønnsutgifter eksklusive sykepengerefusjon på funksjon 400, noe som også omfatter art 80. Denne informasjonen kan også følges bakover i tid. Sammenliknbare tall for utviklingen i landet kan på bakgrunn av dette settes opp for perioden 2008-18.

Når det gjelder tall fordelt på fylker, viser tidligere analyser, at det er det kan være betydelige usikkerhet knyttet til tallene⁴.

⁴ Se. f.eks. Aftenpostens oppslag fra 2017 om dette; <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/7kadv/her-tjener-politikerne-dobbelt-saa-mye-som-i-andre-fylkeskommuner>

Vi har derfor unnlatt å benytte statistikk for enkeltfylker når det gjelder historisk utvikling. I landsanalysene har vi også utelatt Oslo. Oslo er som kjent både fylkeskommune og kommune, og skiller seg vesentlig fra de andre fylkeskommunene når det gjelder oppgaveportefølje og tjenesteproduksjon, og er også annerledes organisert. Her føres godtgjørelsen på en annen post (kommunal, ikke fylkeskommunal) i KOSTRA.

Til tross for feilkilder, mener vi at KOSTRA-tallene kan gi et bilde av utviklingen over tid på landsbasis.

3 Godtgjøring – utviklingstrekk og komparasjon

3.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi på historiske utviklingstrekk når det gjelder godtgjøring i Norge (avsnitt 3.2 og 3.3). Vi presenterer også koplingen mellom det å være folkevalgt og det å ha andre styreverv og bruken av KS' styrevervregister (avsnitt 3.4). Vi ser også på trekk ved godtgjøring på kommunalt nivå i Norden (avsnitt 3.5).

3.2 Utviderede godtgjøringsordninger gjennom lovverket

Vår eldste kommunelovgivning fra 1837 bygde på prinsippet om at å ta lokale tillitsverv var en samfunnsplikt som borgerne måtte ta på seg uten lønn eller godtgjøring. Det var heller ikke - uten særlig lovhjemmel – adgang til å yte kommunale ombudsmenn erstatning for tapt arbeidsfortjeneste som følge av vervet (se f.eks. Overå & Bernt 1993).

Gjennom flere lovendringer i det 20. århundret endret dette seg. Ved lovendring i 1980 ble to prinsipielt viktige reformer knyttet til godtgjøring. For det første fikk ordfører, formannskapsmedlemmer og tillitsmenn i «særlig byrdefulle formannsverv» rettskrav på godtgjøring. Dernest ble forbudet mot å yte godtgjøring for arbeidet i kommunestyret opphevet. På fylkeskommunalt plan har en i hovedtrekk hatt samme utvikling som i kommunen. Den vesentligste forskjell er at det her ble åpnet adgang til å honorere vervet som fylkestingsmedlem allerede ved lovendring i 1967 (Overå & Bernt 1993:402)

I lov om kommuner og fylkeskommuner av 1992 (kommuneloven) er folkevalgtes «rettigheter og plikter» regulert i kapittel 7. Kapitlet er delt inn i fire paragrafer:

§ 40. Rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Inhabilitet. Rett til dokumentinnsyn

§ 41. Dekning av utgifter og økonomisk tap

§ 42. Arbeidsgodtgjøring

§ 43. Pensjonsordning

§ 42, om arbeidsgodtgjøring, slår fast at den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv. I § 43 heter det at kommunestyret eller fylkestinget selv kan vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen eller fylkestinget.

Reglene for godtgjøring i 1992-loven videreføres i all hovedsak i ny lov, som trådte i kraft i 2019. Kommunelovutvalget gir uttrykk for at dagens godtgjøringsregler fungerer bra og får støtte av departementet, som slår fast at:

Dagens bestemmelser fungerer stort sett bra, og gir kommunene tilstrekkelig frihet til selv å vedta reglementer ut fra lokale ønsker og lokale forhold. (jf. Prop. 46 L 2017-18, side 121)

Bestemmelsene om godtgjøring i den nye kommuneloven er mer omfattende enn i den «gamle» kommuneloven 1992. Den nye lovens § 8 regulerer dette området og er delt inn på følgende måte:

§ 8-1 Rett og plikt til å delta på møte

§ 8-2 Rett til fri fra arbeid

§ 8-3 Dekning av utgifter og økonomisk tap (skyss, kost- og overnatting for reiser, samt tapt arbeidsfortjeneste)

§ 8-4 Arbeidsgodtgjøring

§ 8-5 Godtgjøring ved frikjøp

§ 8-6 Ettergodtgjøring

§ 8-7 Pensjonsordning

§ 8-8 Sykepenger

§ 8-9 Yrkesskade

§ 8-10 Permisjon

Siden det lokale selvstyret ble innført i det 19. århundre, har det altså skjedd en betydelig «profesjonalisering» av det å inneha politiske verv. Dette har ikke minst skjedd som en følge av klarere bestemmelser i lovverket. I den nye kommuneloven av 2019, er det altså hele 10 paragrafer som regulerer retter og plikter.

I flere fylker har bestemmelsene i den nye loven lenge vært utbredt praksis. Det er altså ikke nødvendigvis slik at lovendringen har ført til store forandringer i alle godtgjøringsreglement.

I tillegg til kommuneloven er også *partiloven* av relevans for folkevalgtes økonomiske rammebetingelser. Kapittel 3 i partiloven regulerer «Finansiering av politiske partiers organisasjoner og folkevalgte grupper» (jf. §§ 10-16).

3.3 Klar økning i samlede utgifter til godtgjøring

Gjennom KOMmune-Stat-RApporteringen (KOSTRA) skal fylkeskommunene i prinsippet rapportere alle kostnader knyttet *politisk styring* på en egen funksjon; «Funksjon 400», som ifølge kontoplanen omfatter:

«Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter og befaringer/høringer m.m. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komitéeer), partistøtte, utgifter til valgavvikling. Ungdomsting. Demokratiprojekter Interreg. Godtgjørelser til folkevalgte oppnevnt/valgt av fylkestinget, eksempelvis fylkesråd inkludert politisk sekretær».⁵

Det bør understrekes at KOSTRA-tallene er regnskapstall, som publiseres i ettertid. Siste år som har vært tilgjengelig for våre analyser, er 2018. Når det gjelder hovedtallene har vi sett på utviklingen i perioden fra 2008 til 2018, hvor tallene framstår som sammenliknbare.

⁵ Se <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

De *totale* tallene for funksjon 400 var i 2018 på nærmere 500 millioner kroner (482.606.000 kr). Som de framgår over, omfatter funksjonen mange oppgaver. Vi har derfor sett spesielt på lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon, som er ført under funksjon 400.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i disse lønnsutgiftene. Tallene for Oslo er som nevnt ikke sammenliknbare i statistikken og er derfor ikke inkludert.

Tabell 3.1: *Utgifter til godtgjøring. Landets fylkeskommuner i 1000 kr**

ÅR	Beløp	Endring (2008=100)
2008	197.215	100
2012	239.517	121
2016	270.420	137
2018	298.641	151
Endring 2008-18	+101.426	+ 51%

*Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA, tabell 12368): Fylkeskommunens lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon på funksjon 400. Politisk styring. Oslo ikke inkludert.

I 2008 var altså utgifter til lønn/godtgjøring i fylkeskommunene på 197.215.000 kr. I 2018 hadde dette steget til 298.641.000 kr. Økningen var altså på litt over 100 millioner kroner i denne perioden. Prosentvis var økningen på 51 prosent. Til sammenlikning var prisstigningen fra 2008 til 2018 på omlag 25 prosent og lønnsøkningen i gjennomsnitt for landet, på drøyt 40 prosent.

Det bør understrekes at sett i forhold til fylkeskommunes totale utgifter, er denne posten beskjeden: Den utgjør ca. én prosent fylkeskommunens regnskapstall.

I noen fylker hefter det, som tidligere nevnt, usikkerhet ved statistikken og vi presenterer derfor ikke KOSTRA-godtgjøringstall på enkelt fylker. I 2008 hadde landet 730 fylkestingsrepresentanter (jf kapittel 1). I 2018 var dette redusert til 718. I samme periode har altså utgiftene til godtgjøring ifølge KOSTRA økt med drøyt 100 millioner. Utgiftene regnet i gjennomsnitt pr fylkestingsrepresentant har altså økt fra ca. 270.000 kr til ca. 416.000 kr fra 2008 til 2018. Det illustrerer at kostnadsnivået til godtgjøring har økt betydelig de siste årene, selv om antall folkevalgte har vært relativt stabilt.

Stortingsrepresentantens godtgjøring

Stortingets lønnskommisjon foreslår i en årlig innstilling godtgjørelse for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Lønn og andre godtgjørelser ble tidligere vurdert årlig per 1. oktober. Fra og med 2009 blir dette vurdert årlig per 1. mai. Stortingspresidenten og statsministeren har vært lønnet likt siden 1. januar 2004. Før den tid ble stortingspresidenten lønnet likt som stortingsrepresentantene, men fikk i tillegg en representasjonsgodtgjørelse⁶.

⁶ Se også <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/Lonnsutvikling/>

Stortingets lønnskommisjon foreslår i årlig innstilling godtgjørelse for stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer. Tabellen nedenfor viser utviklingen i godtgjøring de siste 15 årene.

Tabell 3.2: *Utvikling i godtgjørelse for stortingsrepresentanter, statsminister, stortingspresident og øvrige regjeringsmedlemmer siste 15 år (2004, 2009, 2014 og 2019 – tall i 1000 kr).*

ÅR	Stortingsrepresentant	Statsminister og Stortingspresident	Øvrige regjeringsmedlemmer
2004	567	1.022	836
2009	697	1.268	1.031
2014	865	1.520	1.234
2019	988	1.736	1.410
Endring %	+74	+70	+69

Kilde: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/Lonnsutvikling/>

Av tabellen framgår det at den prosentvise økningen i alle de tre kategoriene folkevalgte har vært på rundt 70 prosent i løpet av perioden fra 2004 til 2019. Økningen har prosentvis vært høyest for «vanlige» stortingsrepresentanter (74 prosent). I absolutte tall har statsminister, stortingspresident og regjeringsmedlemmer hatt en større økning, men prosentvis har økningen altså vært litt mindre (70 prosent for statsminister/stortingspresident og 69 prosent for regjeringsmedlemmer for øvrig).

Veksten i godtgjøring har vært vesentlig høyere enn prisstigningen, som i samme periode har vært på omlag 37 prosent. Imidlertid har godtgjøringssatsene ikke økt mer enn den generelle lønnsøkningen i samme periode. Den generelle lønnsøkningen har vært på 71 prosent fra 2004 til 2019.

Foran i avsnittet viste vi at de *samlede utgiftene* for godtgjøring til landets fylkeskommuner økte med 51 prosent fra 2008 til 2018. Hvis en ser på den faste årlige godtgjøringen til hver *enkelt* stortingsrepresentantene i samme periode, økte denne med 38 prosent (fra 694.500 kr i 2008 til 956.000 kr i 2018).

3.4 Verv ved siden av rollen som folkevalgt

Mange fylkespolitikere er etterspurte til verv i styrer i private eller offentlige selskaper. Ofte er slike styreverv lønnet. For noen kan dette bety en betydelig bi-inntekt ved siden av andre verv. Bare noen godtgjøringsreglement for fylkespolitikere omtaler dette og her oppfordres det til at politikerne registrer seg i KS' styrevervregister.

Intervjuene vi hadde med representanter fra fylkesadministrasjonen, tyder på at det er en bevissthet rundt dette i fylkene, selv om styreverv/styrevervregisteret ikke er eksplisitt nevnt i godtgjøringsreglementet. En vi snakket med sa det slik:

Styrevervregisteret er frivillig. Det er ikke nevnt i selve godtgjøringsreglementet til fylket, men vi hadde dette oppe som egen sak i fylkestinget i forbindelse med sammenslåingen (til ett nytt fylke). Det ligger altså en oppfordring om at politikere skal føre opp sine verv i registeret.

I et annet fylke ble det også understreket at en var bevisst de utfordringer en her sto overfor, selv om det ikke var referanser til styreverv i godtgjøringsreglementet:

Det vil nå bli sendt ut en egen mail fra fylkesadministrasjonen, der fylkespolitikere oppfordres til å oppgi sine styreverv i styrevervregisteret til KS. Det står ikke noe om dette i godtgjøringsreglementet, men vi anser det om viktig at dette følges opp. Habilitet er viktig.

Intervjuene i fylkene ga inntrykk av at en del folkevalgte er medlem i mange ulike styreverv:

Mitt inntrykk er at en del sitter i mange styreverv: Veldig mange verv for enkelte. De sitter imidlertid i disse vervene som privatpersoner og det er i den forstand altså ikke noe fylkeskommunen er berørt av.

En annen vi intervjuet sa:

Jeg har inntrykk av at mange representanter i vårt fylkesting sitter i kraftselskap. Når saker som berører kraftselskap tas opp i fylkestinget, er det en del representanter som melder at de ikke er habile pga. sine styreverv.

I et fylke ble det også understreket at folkevalgte som gikk inn i posisjon der en arbeidet som politiker på heltid, måtte fratru sine styreverv.

I den grad fylkeskommunen selv kan styre dette, ble det understreket at en la vekt på måtehold:

Når fylkeskommunen sitter som eier av stiftelser, f.eks. på kulturminnesiden, formidler vi som eier at godtgjøring til styreverv bør holdes på et rimelig nivå. Det bør ikke bli for høye styrehonorarer.

Bevisstheten rundt problemstillinger knyttet til kopling mellom styreverv og rollen som folkevalgt synes med andre ord å være høy i fylkeskommunene. Dessuten synes KS' styrevervregister å være vel kjent.

Styrevervregisteret i KS

I introduksjonen til KS' styrevervregister heter det:

For å styrke kommunesektorens omdømme, er det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen, fylkeskommunene eller kommunale selskaper har.

Registeret er web-basert og gir oversikt over folkevalgtes, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Registeret er gratis og åpent for allmennheten⁷.

Når kommunestyre/fylkesting eller generalforsamling i kommunal bedrift har vedtatt å tilslutte seg Styrevervregisteret, innhentes automatisk opplysninger om den enkelte fra Kommuneregisteret, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser. Folkevalgte og ansatte i kommunen, fylkeskommunen eller det kommunale selskapet skal

⁷ jf. www.styrevervregisteret.no

være kjent med at deres navn og verv/stilling publiseres i Styrevervregisteret. De vil motta egen e-post med tilgang til å redigere opplysninger i registeret.

«Verv» og «økonomiske interesser» omfatter i prinsippet alt som kan sette spørsmål ved folkevalgtes habilitet, dvs. verv eller interesser som kan komme til å bli berørt av beslutninger i kommunen/fylkeskommunen. Den folkevalgte må selv vurdere hva som kan være relevante forhold. Det kan være fast eiendom, eiendeler i ulike selskaper, aksjeeierskap, verv i en frivillig organisasjon eller lag som på et eller annet tidspunkt kan tenkes å søke om midler eller støtte fra kommunen. Videre kan det være styreverv i offentlig eller privat eide selskaper, i interesseorganisasjon eller lønnet arbeid/konsulentoppdrag som kommer i tillegg til verv eller ansettelse i kommunen.

Bruk av styrevervregisteret

Vi har sett på fire tilfeldig valgte fylkesordførere (for perioden 2015-19) fra forskjellige deler av landet. Gjennomgangen viste at alle fire hadde ført seg opp i styrevervregisteret og alle hadde verv utenfor fylkeskommunen. Samtidig er det betydelig variasjon i det engasjementet de har. Tabellen nedenfor gir en enkelt oversikt over engasjement utenfor fylkeskommunen, basert på den informasjonen de selv har ført opp.

Tabell 3.3: Fire fylkesordførere (2015-19) føring av verv i KS styrevervregister*

Person	Verv som styreleder	Verv som nestleder	Verv som styremedlem	Betalte verv	Andre verv**
1	3	3	11	118.300 kr, der oppgitt	1
2	0	0	3	Ikke oppgitt	1
3	1	3	3	Nei, eller ikke oppgitt	0
4	1	1	4	Ja, men beløp ikke oppgitt	0

Kilde: Analyse med utgangspunkt i KS' styrevervregister

*) Politiske verv i egen fylkeskommunen er her ikke oppført

***) «Andre verv» kan være verv i representantskap eller oppgaver som kontaktperson

Som det framgår av tabellen hadde en fylkesordfører (person 1) hele 17 styreverv: tre verv som styreleder, tre som nestleder og 11 verv som styremedlem. Vedkommende hadde også betydelig bi-inntekt: 118.300 kr pr år er oppgitt som honorar for styreverv. Til sammenlikning var person 2 svært beskjeden. Denne fylkesordføreren var bare med i tre styreverv, og her bare som vanlig styremedlem. Vedkommende har ikke oppgitt noe inntekt fra vervet. Person 4 oppgir å sitte i betalte styreverv, men uten å føre opp noe beløp. Person 3 og 4 sitter noen flere styreverv enn person 2 (hhv. Sju og åtte verv), men ligger vesentlig under person 1's 17 verv.

3.5 Godtgjøringsregler i andre nordiske land

Sletnes et al (2013) har foretatt en gjennomgang av kommunale godtgjøringsordninger i Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Gjennomgangen gir altså et bilde av situasjonen for ca. sju år siden. I tillegg til denne gjennomgangen, presenterer vi kort ordningen i Sverige i 2019, basert på nettsøk og supplerende samtaler med det svenske Regeringskansliet.

Kommunelovgivingen i 2013

På det tidspunktet hadde de folkevalgte i alle fire landene krav på økonomisk kompensasjon/godtgjøring (vederlag som det kalles i Danmark) for utførelsen av politiske verv. Det var likevel noen ulikheter mellom landene. Sverige skilte seg ut ved at de folkevalgte der ikke hadde krav på godtgjøring, bare krav til å få dekket eventuelle økonomiske krav. I Norge, Danmark og Finland fikk de folkevalgte godtgjøring – og i Norge og Finland hadde de folkevalgte også krav på å få dekket økonomisk tap.

I Danmark kunne folkevalgte i en viss utstrekning motta erstatning for økonomisk tap i stedet for godtgjøring. Her ble

størrelsen på vederlaget (godtgjøringen) til dels fastsatt av *staten* (vederlaget for vervet som medlem i kommunalbestyrelsen), dels er det gitt statlige rammer (maksimalrammer) for slikt vederlag. I de tre andre nordiske landene fastsatte *kommunen* godtgjørelsen (i det øverste styringsorganet). Sletnes et al (ibid) kartla ikke størrelsen på slike godtgjørelser, men fikk et inntrykk av at folkevalgtes godtgjørelser var relativt lave i Finland og i Sverige.

Bare den norske kommuneloven ga den som har et kommunalt tillitsverv krav på skyss-, så vel som kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet. I Danmark hadde de folkevalgte krav på skyssgodtgjøring, mens diettgodtgjøring var begrenset til det konstituerende møte (og ikke i senere møter). I Finland var dekning av utgifter til reiser avgrenset (til hjemsted) og i Sverige hadde folkevalgte ikke krav på å få dekket slike utgifter i det hele tatt, såfremt en ikke var funksjonshemmet.

Tabell 3.4: Kommunale godtgjøringsordninger i fire nordiske land

Land	Regelverk fastsettes	Godt-gjøring	Utgifter til reise/ diett	Pensjons-ordning
Norge	Kommunalt	Kan dekkes	Dekkes	Politisk organ kan vedta pensjonsordning
Sverige	Kommunalt	Dekker økonomiske krav Relativt lav (?)	Dekkes ikke (bare for funksjonshemmede)	Ikke klare regler
Danmark	Delvis fastsatt av staten	Kan dekkes	Reise dekkes, men bare begrenset diett	Ikke klare regler
Finland	Kommunalt	Relativt lav (?)	Dekkes ikke ut over hjemsted	Ikke klare regler

Kilde: Sletnes et al (2013)

Den norske kommuneloven syntes – ifølge Sletnes et al - å gi de folkevalgte sterkest rettigheter mht. reisegodtgjørelse sammenholdt med regelverket i de tre øvrige nordiske landene.

For Sverige, Finland og Danmark er det ifølge Sletnes et al i liten utstrekning gitt lovregler om pensjonsordninger for folkevalgte i de nordiske landene. Heller ikke i Norge ga kommuneloven (av 1992) folkevalgte rett til pensjon, men det het at kommunestyret eller fylkesting selv *kan* «vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte» (§ 43).

Folkevalgte i fulltidsverv så også ut til å bli benyttet i relativt liten utstrekning. Et gjennomgående unntak gjaldt for ordfører/borgmesterrollen i alle landene. Danmark hadde regler som begrenser adgangen til å operere med andre fulltidsverv enn de lovregulerte (borgmester og stedfortreder, magistratsmedlemmer i magistratsstyrte kommuner og formænd for de stående utvalgene i en kommune med delt administrativ ledelse).

Hovedregelen i de andre nordiske land har altså vært at godtgjøringsreglement for lokale folkevalgte har blitt fastsatt lokalt. Unntaket er Danmark, hvor det delvis har blitt fastsatt av staten. Godtgjøring til folkevalgte har generelt vært mer avgrenset i de andre nordiske land, enn i Norge. Dette synes f.eks. både å gjelde regler for diett og reiseutgifter.

Godtgjøring i Sverige i 2019

Det er nå 21 regioner (og 290 kommuner) i Sverige. Gotland er en kommune med landstingoppgaver og regionalt utviklingsansvar og regnes både som kommune og region.

Regionene styres gjennom direkte folkevalgte forsamlinger («regionssfullmäktige»). I tillegg fins det ulike politiske nemder og råd. Ifølge *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL, se også Skl.se) fins det nesten 4.600 folkevalgte i landets 21 regioner. De fleste av disse, 94 prosent, er politikere på fritiden og utfører sine verv ved siden av arbeid eller studier.

Den svenske riksdagen har besluttet at alle landsting fra 2019 blir regioner og tar over det regionale utviklingsansvaret. Dette gir – ifølge SKL - hver region bedre mulighet til å utvikle seg utfra sine egne forutsetninger.

I 2017 ble det vedtatt en ny kommunelov i Sverige ⁸.

Loven gjelder fra 1. januar 2019 og gir folkevalgte i kommuner og regioner rett til fri fra arbeid for å utøve sine politiske verv («Ledighet från anställning», jf. § 11 i loven).

Loven gir også folkevalgte rett til erstatning for de arbeidsinntekter og økonomiske fordeler som de mister når de utfører sine politiske oppdrag (§ 12). Folkevalgte med funksjonshemming har i tillegg rett til erstatning for reisekostnader som påløper i forbindelse med politiske verv. (§ 13). Representanter som har barn som krever tilsyn, har rett til dekning av slike kostnader når de skjer i forbindelse med at de utfører sine politiske oppdrag (§ 14).

De folkevalgte regionforsamlingene («Fullmäktige») kan også bestemme at folkevalgte i passende utstrekning kan få:

- erstatning for reisekostnader og andre utgifter som påløper (utover det som følger av §§ 13 og 14)
- økonomisk støtte for det arbeidet som er knyttet til oppdraget,

⁸ jf. også <https://www.regeringen.se/491d4e/contentassets/8b67e432ee804c4bb1581efe588a2f3a/en-ny-kommunallag>

- pensjon,
- andre økonomiske fordeler, (jf. § 16 i loven).

Paragrafen åpner også for at folkevalgte kan få godtgjørelse som tilsvarer lønn- og ansettelsesvilkår som gjelder for ansatte i kommunen eller landstinget. Politiske parti kan gis bidrag ifølge kommuneloven § 29.

Det gis dessuten adgang for kommuner og landsting til å ansette politiske sekretærer for å assistere de folkevalgte i deres arbeid (jf. § 33).

I Regjeringens begrunnelse for disse lovbestemmelsene knyttet til godtgjøring, vises det til Demokratiutredningen som understreker at det i et moderne samfunn bør legges til rette for at unge og eldre kvinner og menn bør kunne engasjere seg på hel- eller deltid i lokalpolitikken. For å få bred representasjon i kommuner og landsting kreves det at betingelsene blir attraktive for alle:

Mot denna bakgrund föreslår demokratiutredningen att fullmäktige ska få bevilja ledighet för förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid, för att vara föräldraledig eller om den förtroendevalde på grund av sjukdom har nedsatt arbetsförmåga⁹

Västra Götalandsregionen som eksempel

Som i Norge, ligger godtgjøring til fylkespolitikerne tilgjengelig på nettet. Ser en f.eks. på Västra Götalandsregionen, fins det en egen «Förteckning över uppdrag med årsarvode i procent av grundarvodet»¹⁰.

Fem personer synes å ha politikk som heltidsbeskjeftigelse. Godtgjøringen til disse varierer fra 69.600 SEK pr måned (dvs. 835.200 SEK pr år) til 90.480 SEK pr måned (dvs. 1.085.760 SEK pr år). Både nivået på godtgjøringen og antall folkevalgte i heltidsverv, synes med andre ord i dag å være nokså likt det en finner i norske fylker.

Tabell 3.5: *Eksempelet «Västra Götalandsregionen»: Verv der godtgjøringen er 100 prosent av «grundarvodet» eller mer*)*

Type verv	Godtgjøring pr mnd. (i SEK)
Regionråd	69 600,-
Regionstyrelsen - ordförande	90 480,-
Regionstyrelsen - vice ordförande	83 520,-
Regionstyrelsen - ledamot (1)	76 560,-
Regionstyrelsen – ledamot (2)	69 600,-

Kilde: <https://www.vgregion.se/politik/for-fortroendevalda2/>

⁹ Jf. <https://www.regeringen.se/491d4e/contentassets/8b67e432ee804c4bb1581efc588a2f3a/en-ny-kommunallag>

¹⁰ Jf. https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/d9a4b1fa-763f-4190-967d-1b298899112f/Arvoden%20from%201%20jan%202019.pdf?_a=false&guest=true

Godtgjøring i Norden - oppsummering:

- Sletnes et al's undersøkelse fra 2013 tyder på at nivået på godtgjøring til lokalpolitikere fastsettes *lokalt*. Unntaket er Danmark hvor godtgjøringsreglene delvis fastsettes av staten.
- Den norske kommuneloven ga - i undersøkelsen fra 2013 - sterkere godtgjøringsrettigheter til de folkevalgte, enn i de andre Nordiske land.
- Bestemmelsene i lovverkene, synes å være minimumsregler. Ofte gis det godtgjøring utover det loven fastsetter.
- Sverige fikk ny kommunelov, gjeldende fra 1/1-19, med en rekke paragrafer som regulerer godtgjøring til folkevalgte. Som i Norge, er de aller fleste folkevalgte på regionalt nivå i Sverige politikere på fritiden, og utfører sine verv ved siden av arbeid eller studier. Regionale heltidspolitikerne synes å få godtgjøring omtrent på samme nivå som sine kolleger på vestsiden av grensen.

4 Reglement og godtgjøring i overgangen fra «gammel» til ny regioninndeling

4.1 Innledning

I vår gjennomgang av fylkenes reglement for godtgjøring, har vi sett både på de «gamle» reglementene som gjaldt før valget i 2019, for 18 fylker (i avsnitt 4.2) og på reglement for de nye fylkene som gjelder etter valget i 2019 (avsnitt 4.3). I mange fylker har det vært betydelig debatt rundt godtgjøring. Dette gjenspeiler seg bl.a. i at forslagene fra fylkenes samarbeidsnemdene, har blitt justert i behandlingen i fylkestinget.

Alle reglement har klare regler for fastsetting av godtgjøring til fylkesordfører og fylkesvaraordfører. Analyse av dette, spesielt for fylkesordfører, følger nedenfor. Reglementene er for øvrig av varierende presisjonsnivå, og kan være vanskelig å tallfeste uten detaljkunnskap om de enkelte fylkene.

Ny kommunelov trådte som nevnt i kraft i 2019, med en klar inndeling i bestemmelsene om godtgjøring (fra §§ 8-1 til 8-10). Bestemmelsene omhandler alt fra retter og plikter til pensjonsordning, sykepenger, permisjon mm. En kunne tenkt seg at fylkeskommunenes reglement var bygd opp slik at en fulgte - eller i det minste kommenterte - de ulike delene av § 8. Slik er det ikke. Noen fylker omtaler f.eks. regler for pensjon, andre ikke. Enkelte fylker gir bred omtale til regler for telefon og datautstyr, mens andre helt har utelatt dette.

I flere fylker innleder en gjerne reglementet med et overordnet avsnitt som «Generelle bestemmelser» eller «Målsetning». Andre går mer rett på sak og innleder reglement direkte med regler for «Reiseutgifter, kostgodtgjørelse og overnattingsutgifter». Det er også interessant å merke seg enkelte fylker, har utarbeidet et eget kapittel om «Etliske retningslinjer».

Partiloven regulerer i kapittel 3 «Finansiering av politiske partiers organisasjoner og folkevalgte grupper» (jf. §§ 10-16). I en del fylker er økonomisk støtte for partigrupper og uavhengige representanter inkludert i godtgjøringsreglementet. Andre har ingen omtale av slik finansiering av politiske parti i godtgjøringsreglementet.

Reglementene omfatter en rekke forhold som knytter seg til godtgjøring av de folkevalgte. En del av forholdene er rettigheter, som alle folkevalgte og/eller innbyggere har, mens en del er forhold som dreier seg spesifikt om dem som er ombud i fylkeskommunene. I tillegg inneholder reglementene ofte beregningsregler for støtte til partier/grupper i fylkestinget, som ikke nødvendigvis er rett fram å forstå. Følgende innhold er ofte tatt med i reglementene:

- Godtgjøring av de folkevalgte fordelt på fast godtgjøring og godtgjøring per møte. Denne delen av reglementet skiller mellom ulike roller de folkevalgte kan ha. Reglementet angir satser for alle disse rollene, vanligst med utgangspunkt i en felles referansesats. De folkevalgte kan ha flere roller samtidig, slik at det ofte også angis et maksimumsnivå når man summerer inntekten fra alle rollene.
- Man angir et nivå (andel av et årsverk) for når en folkevalgt skal anses for å være frikjøpt. De frikjøpte får for eksempel ikke kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste.
- Regler og satser for kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste, gjerne i form av dagsatser for legitimert og ulegitimert tap av inntekt for å utføre sitt tillitsverv.

- Regler for hvilke tillitsvalgte (og hvor mye) som skal ha fri telefon, breibandsforbindelse, aviser etc.
- Regler for kompensasjon for reiser til/fra møter i fylkestinget og tillitsverv man har i tilknytning til dette.
- Regler for kompensasjon for andre reiser (reiseregningsreglement).
- Pensjonsregler. Hvem innmeldes i pensjonskassen?
- Regler for gruppe- eller partistøtte, gjerne fordelt på en fast sum per parti pluss en sum per representant fra partiet. Dette kan igjen fordeles på lederstøtte (frikjøp) og generell støtte (som partiene disponerer selv, for eksempel til frikjøp, utstyr, konferanser, møter, reiser etc.).
- I noen tilfeller: Regler for inntekt fra andre kilder. I flere tilfeller vektlegger reglementet at det er viktig at den folkevalgte har en «vanlig» jobb. Dette gjelder ikke de frikjøpte (eller den delen av tida man er frikjøpt, for eksempel 20 prosent eller 60 prosent).

Reglementene er altså en blanding av godtgjørelse av den folkevalgte (regler for inntekt og kompensasjon for bortfall av inntekt), rettigheter den folkevalgte har, regler for hvilke arbeidsverktøy man skal ha, regler for støtte fra fylkeskommunen til partigrupper, og et uttrykk for hvordan fylkestinget er organisert, hvordan de ulike rollene er finansiert og hvordan driften foregår. Det er også regler for avkorting av inntekt ved fravær, kompensasjon for ledsager etc.

4.2 Nivået på godtgjøring ved utgangen av valgperioden 2015-19

Utgangspunkt for beregning av godtgjøring

Felles for alle reglementene er at de har utarbeidet en modell for hvordan *fylkesordførere* skal godtgjøres, og i alle fylker slås det fast at fylkesordførere skal godtgjøres i hel (100 prosent) stilling. Imidlertid er *utgangspunktet* for beregning av fylkesordførere (og andre godtgjøringer) forskjellig. I vår gjennomgang har vi funnet tre hovedtilnærminger i reglementene for 2015-19. Beregning for godtgjøring tok utgangspunkt i:

- Stortingsrepresentantenes godtgjøringsnivå
- Regjeringsmedlemmers godtgjøringsnivå
- Fylkesrådmanns lønn

De fleste fylkene tok utgangspunkt i stortingsrepresentantenes godtgjøringsnivå. Noen benyttet imidlertid regjeringens medlemmers godtgjøring (Rogaland og Nordland). Oslo kom i en mellomposisjon og benyttet både regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanters godtgjøring som utgangspunkt (ordfører skal f.eks. i Oslo ha 100 prosent av regjeringsmedlemmers godtgjøring, mens varaordfører skal ha 91 prosent av stortingsrepresentants godtgjøring). I ett fylke, Møre og Romsdal, var fylkesordføreren godtgjøring knyttet opp mot fylkesrådmannen (100 prosent av fylkesrådmannens lønn).

KS' undersøkelse av godtgjøring til ordførere

I en undersøkelse fra KS, foretatt i 2011, svarte 138 av 258 kommuner (altså drøyt halvparten) at ordførernes godtgjøring var relatert til stortingsrepresentantens lønn. 89 av ordførerne (ca. en tredel) hadde godtgjøring knyttet til rådmannens lønn, som var en klar nedgang fra tidligere. Dette har ifølge KS sammenheng med at mange rådmenn har resultatlønn, som vanskelig kan overføres til ordførere. I noen store kommuner var ordførers godtgjørelse knyttet opp mot statsråds lønn, eller prosentandeler av denne¹¹.

Vi ser altså den samme floraen i godtgjøring til ordførere som til fylkesordførere. Koplingen til stortingsrepresentantenes godtgjøring er mest vanlig. Imidlertid hadde bare én fylkeskommune (mot ca. en tredel av ordførerne i 2011) en kopling av godtgjøringen mot øverste administrative leder.

Nivået på godtgjøringen

I tabellen nedenfor har vi satt opp godtgjøring til fylkesordfører for valgperioden 2015-19. Tabellen viser nivået etter at vi fikk ett Trøndelagsfylke (i 2018).

Tabell 4.1: Fylkesordførers godtgjøring i fylkestingsperioden 2015-2019

Fylke	Fylkesordførers godtgjøring (i 1000 kroner, 2019-tall)
Østfold	1.058
Akershus	1.128
Oslo	1.410
Hedmark	861
Oppland	988
Buskerud	1.128
Vestfold	1.087
Telemark	1.309
Aust-Agder	988
Vest-Agder	988
Rogaland	1.322
Hordaland	1.273
Sogn og Fjordane	1.163
Møre og Romsdal	1.269
Trøndelag	1.146
Nordland	1.015
Troms	988
Finnmark	1.043
Gjennomsnitt alle fylker (eks. Oslo)	1.103

Kilde: Beregninger med utgangspunkt i fylkenes reglement for godtgjøring.

¹¹ Jf. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/ok.vilkar-for-folkevalgte.pdf> Se side 20.

Av tabellen framgår at Oslo hadde den høyeste årlige godtgjøringen (1.410.000 kr). Oslo står i en spesiell stilling som kommune med fylkeskommunale funksjoner. Ser vi bort fra Oslo, var Rogaland det fylket med høyest godtgjøring til fylkesordfører: 1.322.000 kr. Hedmark hadde den laveste godtgjøringen, med 861.000 kr, dvs. ca. 65 prosent av godtgjøringen til sin kollega i Rogaland. Det bør imidlertid understrekes at Hedmark hadde parlamentarismemodell i perioden 2015-19. Leder av fylkesrådet i Hedmark hadde en godtgjøring noe høyere enn fylkesordfører, på 956.000 kr i 2019.

Gjennomsnittsgodtgjørelsen for fylkesordfører for alle 17 fylker, bortsett fra Oslo, var ca. 1.103.000 kr.

4.3 Nivået på godtgjøring ved inngangen til fylkestingsperioden 2019-23

Utgangspunkt for beregning av godtgjøringen

I flere fylker har det blitt gjort vesentlige endringer i selve godtgjøringsreglementet. Dette gjelder ikke bare de nye sammenslåtte fylkene, men også fylker som ikke ble slått sammen.

Rogaland, som ikke slås sammen, har f.eks. nå utarbeidet et større dokument «Ansvar og myndighet i Rogaland fylkeskommune» (vedtatt 15/10-19). Dokumentet er i alt på 79 sider og består av fem deler. I en av disse fem delene er «Reglement for folkevalgtes arbeidsvilkår» satt opp (sammen med en del andre reglement).

Beregningsgrunnlaget for godtgjøring til fylkesordfører er også endret: Dette var tidligere knyttet til *regjeringsmedlemmenes* godtgjørelse jf. Punkt 1.3.6 i det gamle reglementet. I det nye reglementet er beregningsgrunnlaget knyttet opp mot *stortingsrepresentantenes* godtgjørelse. Samtidig er godtgjøringsnivået redusert. For fylkesordfører representerer reduksjonen knapt 100.000 kr.

Møre og Romsdal har også endret beregningsgrunnlaget. Som eneste fylke var godtgjøringen til fylkesordfører her knyttet til fylkesrådmannen i forrige periode. Nå er godtgjøringen beregnet ut fra grunnbeløpet i folketrygden. Fylkesordføreren skal ha 12 G (G=99.858 kr i mai 2019). 12 G tilsvarer et beløp på ca. 1.198.000 kroner. For fylkesordfører i Møre og Romsdal betyr dette en reduksjon på ca. 70.000 kr i forhold til den gamle godtgjøringsordningen.

For de sammenslåtte fylkene, kan det se ut til at satsene i de «gamle» fylkene har blitt benyttet som referanse. I Viken foreslås godtgjørelsen satt til 1.128.000 kr. Dette tilsvarer godtgjørelsen i Akershus og i Buskerud, mens godtgjørelsen i Østfold var noe lavere, 1.058.000 kr.

I Vestland har en lagt til grunn at den samlede økonomiske rammen for de folkevalgtes aktivitet hovedsakelig skal ligge

innanfor summen av ramma som Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar har for den folkevalde aktiviteten i dag. Dette omfattar m.a. løn, møtegodtgjersle og kompensasjon for tapt arbeidsforteneste.

som det heter i punkt a i *Reglement for godtgjersle og arbeidsvilkår for folkevalde i Vestland fylkeskommune* behandlet av fylkestinget i møte 15/10-19. Utgangspunktet i Vestland er altså at en hverken ønsker å øke - eller redusere – nivået på godtgjøringen.

I reglementet av 1/11-19 fastslås det at godtgjøringen for de to politiske ledervervene skal være: «Fylkesordfører; kr 1 239.563,- - Fylkesvaraordfører; kr 987. 997-» og at beregningsgrunnlaget er knyttet til stortingsrepresentanters godtgjøring.

Godtgjørelsen for fylkesordfører i Vestland, vil ligge *mellom* nivået en lå på i Hordaland (1.273.000 kr) og i Sogn og Fjordane (1.162.000 kr) i forrige fylkestingsperiode.

I Innlandet har en valgt samme godtgjørelse som i Oppland, 988.000 kr. Hedmark lå her noe lavere, på 861.000 kr. Både i Innlandet og i Viken har en altså valgt godtgjørelse på linje med godtgjørelsen i det/de fylket/fylkene av de «gamle» fylkene som hadde høyest godtgjørelse.

I Vestfold og Telemark har en valgt å sette godtgjørelsen for fylkesordfører i det nye fylket på linje med den laveste godtgjørelsen i de to gamle fylkene: 1.087.000 kr, det samme som Vestfold. Her hadde Telemark en godtgjørelse på 1.309.000 kr.

I Agder hadde begge de opprinnelige fylkene en godtgjørelse på 988.000 kr. Dette nivået på godtgjørelse er videreført i det nye sammenslåtte fylket. I Troms og Finnmark, som innfører parlamentarisme, er godtgjørelsen til fylkesordfører satt til 939.000 kr, som er lavere enn begge de to gamle fylkene. Godtgjøringen til fylkesordfører i Finnmark var 1.043.000 kr og i Troms 988.000 kr. Troms hadde parlamentarisme også i forrige fylkestingsperiode. Fylkesrådsleder hadde da noe mer enn fylkesordfører. I det sammenslåtte Troms og Finnmark er også fylkesrådsleder godtgjørelse satt høyere enn den nye fylkesordføreren (se også neste avsnitt om «Fylker med parlamentarisme»).

Hovedregel: Utgangspunkt i stortingsrepresentants godtgjøring

Hovedregelen i forrige fylkestingsperiode syntes å være en godtgjøring som tok utgangspunkt i stortingsrepresentantenes godtgjøringsnivå. Denne hovedregelen gjelder også i den nye fylkestingsperioden, selv om det også nå fins noen unntak, som Møre og Romsdal som altså knyttet satsene opp mot grunnbeløpet i folketrygden og Nordland som i likhet med forrige periode, tar utgangspunkt i regjeringsmedlemmers godtgjøring.

Tabell 4.2: Fylkesordførers godtgjøring i den nye fylkestingsperioden (etter valget i 2019)

Fylke	Fylkesordførers godtgjøring (i 1000 kroner)
Viken	1.128
Innlandet	988
Vestfold og Telemark	1.087
Agder	988
Vestland	1.240
Troms og Finnmark	939
Møre og Romsdal	1.198
Trøndelag	1.146
Nordland	1.015
Rogaland	1.235
Oslo	1.410*
Gjennomsnitt alle fylker	1.096

Kilde: Beregninger med utgangspunkt i fylkenes reglement for godtgjøring.

*) Tall fra før valget 2019. Så vidt vi kan se har Oslo kommunestyre ikke behandlet godtgjøringsreglement på nytt etter valget (ved utgangen av oktober 2019).

I de nye fylkestingene er forskjellen mellom høyeste og laveste godtgjøring til fylkesordfører blitt mindre enn før valget i 2019. Hvis en igjen ser bort fra Oslo, vil høyeste sats for godtgjøring være i Vestland (1.240.000 kr). Den laveste vil være Troms og Finnmark (med 939.000 kr). Fylkesordfører i landets nordligste fylket vil da ha 76 prosent av godtgjøringen til sin kollega i Vestland. I forrige periode hadde den lavest godtgjorte fylkesordfører bare 65 prosent av godtgjøringen til den best godtgjorte.

Gjennomsnittsgodtgjørelsen for de ti fylkene - bortsett fra Oslo - er ca. 1.092.000 kr, altså en nedgang fra nivået i slutten av foregående fylkestingsperiode, der tallet er 1.103.000 kr (for 2019).

Tabellen nedenfor, oppsummerer hovedfunnene i utviklingen av godtgjøring for fylkesordførere.

Tabell 4.3: Fylkesordførers godtgjøring i fylkestingsperiodene 2015-19 og 2019-23, Oslo ikke inkludert*.

	2015-19	2019-23	Endring
Gjennomsnitt alle fylker (kr i tusen)	1.103	1.096	- 7
Fylket med maks. godtgjøring (kr i tusen)	1.322	1.240	- 82
Fylket med min. godtgjøring (kr i tusen)	861	939	+ 78
Min/Maks: Min. godtgjøring i % av Maks (tall i %)	65%	76%	+ 11

Kilde: Beregninger med utgangspunkt i fylkenes reglement for godtgjøring.

*) Godtgjøring basert på 2019-tall. Tall i tusen.

Tendensen fra forrige valgperiode til inneværende (2019-23) er at *forskjellene blir mindre* mellom høyeste og laveste utbetaling til fylkesordførere. Forskjellen var på 461.000 kr i forrige fylkestingsperiode. Etter 2019-valget er den på «bare» 301.000 kr.

Fylkene med høyest godtgjøring i forrige periode var Rogaland, Telemark, Hordaland og Møre og Romsdal. I Rogaland og Møre og Romsdal er satsene redusert. Telemark og Hordaland har gått inn i nye fylker, der godtgjøringsraten også er moderert.

Oslo¹²

Oslo kommer som nevnt i en spesiell situasjon, som kommune med fylkesfunksjoner. Godtgjøring til ordfører i Oslo lå i forrige periode ca. 90.000- 100.000 kr over fylkesordførerne med høyest godtgjøring (Rogaland og Telemark).

I og med at godtgjøringsnivået har gått *ned* både i disse og andre fylker som tidligere lå høyt, skiller Oslo seg nå klart ut: Ordfører i Oslo – med en godtgjøring på 1.410.000 kr har nå 170.000 kr mer i godtgjøring enn den best betalte fylkesordføreren, som er Vestland med 1.240.000 kr.

Fylker med parlamentarisme

I overgangen mellom de to valgperiodene 2015-19 og 2019-23 har parlamentarisme vært/blitt aktuelt i seks fylker, når vi inkluderer Oslo (i Nord-Trøndelag var det tidligere parlamentarisme, men denne ble avvirket når trøndelagsfylkene ble slått sammen f.o.m. 2018).

I Oslo har ordfører og byrådsleder samme godtgjørelse (1.410.000 kr i 2019). Nordland har lenge hatt parlamentarisme, og vil videreføre denne ordningen. Her har en valgt en høyere godtgjørelse for fylkesrådsleder enn fylkesordfører (hhv 1.128.000 kr og 1.015.000 kr). Når Hedmark gikk inn i Innlandet, ble parlamentarismemodellen avvirket her. I Hedmark hadde fylkesrådsleder også høyere godtgjørelse enn fylkesordfører (hhv 956.000 kr og 861.000 kr).

¹²) Tallene for Oslo er altså fra før valget i 2019. Så vidt vi kjenner til har ikke godtgjøring/godtgjøringsreglement vært behandlet etter valget, jf. også merknad til Oslo under tabell-oversikten for fylkesordførere etter valget i 2019.

Tabell 4.4: Godtgjøring til øverste politisk ledelse i fylker med parlamentarismemodell (tall i 1000, basert på satser i 2019).

Fylke	Ordfører/ fylkesordfører	Byrådsleder/ Fylkesrådsleder	Differanse
Oslo	1.410	1.410	0
Nordland	1.015	1.128	+113
Hedmark (til 2019)	861	956	+ 95
Viken (fra 2019)	1.128	1.128	0
Troms (til 2019)	988	1.037	+49
Troms og Finnmark (fra 2019)	939	986	+ 47
Gjennomsnitt	1.057	1.108	+51

Kilde: Beregninger med utgangspunkt i fylkenes reglement for godtgjøring.

To nye fylker innførte parlamentarismemodell fra 2019: I Viken blir godtgjøringen til fylkesordfører og fylkesrådsleder den samme (1.128.000 kr). I Troms og Finnmark vil fylkesordførers godtgjøring være lavere enn fylkesrådsleder (hhv 939.000 kr og 986.000 kr). Troms hadde parlamentarisme fram til 2019. Her hadde fylkesrådsleder også noe mer godtgjøring enn fylkesordfører (hhv 1.037.000 kr og 988.000 kr).

Tabellen viser at fylkesrådsleder er/har vært «mer verdt» enn fylkesordfører i fire fylker. I to fylker – Oslo og Viken – likestilles de to vervene mht. godtgjøringsnivå.

Fylkesvaraordfører

For de fleste fylkene er det greit å beregne fylkesvaraordførers lønn basert på informasjon i reglementene. Det bør imidlertid understrekes at det er noen usikkerheter knyttet til hvordan en skal beregne satsene. I Rogaland heter det f.eks. at «Fylkesvaraordfører utbetales fast årlig godtgjørelse med 1 B, jf. punkt 1.3.6.». «1B» er ifølge reglementet lik stortingsrepresentants lønn, som nå er 988.000 kr.

Imidlertid heter det videre i reglementet at «Dersom fylkesvaraordfører ikke er gruppeleder for sin partigruppe, reduseres godtgjørelsen tilsvarende gruppelederstøtten som følger av punkt 3.3.». I punkt 3.3 framgår det at «Fylkestingsgruppene utbetales gruppelederstøtte med 0,25 B tillagt arbeidsgiveravgift.» 0,25 B vil tilsvare 247.000 kr som altså skal komme i fratrukk, dersom varaordfører ikke er gruppeleder for sin partigruppe. I så fall blir godtgjørelsen ikke 988.000 kr, men 741.000 kr. For Rogaland har vi likevel valgt å føre opp 988.000 kr, som vi oppfatter som hovedregelen for fylkeskommunen.

I Nordland er godtgjøringssatsen svært lav for fylkesvaraordfører (åtte prosent av «basis»). Her heter det imidlertid at bestemmelsene bare gjelder «når fylkesvaraordfører ikke kommer inn under bestemmelsene om frikjøp». Vi er usikker på hva dette i praksis betyr, og har utelatt Nordland i oversikten nedenfor. Også Møre og Romsdal er utelatt. Her heter det i reglementet at fylkesvaraordfører skal ha minst 50 prosent av fylkesordførers lønn, men at dette blir fastsatt særskilt av fylkesutvalget for hver valgperiode.

Det er altså knyttet noe usikkerhet til oversikten for godtgjøring av varaordfører. Vi tror likevel tabellen nedenfor gir et hovedinntrykk av godtgjøringsnivået for varaordførerne.

Tabell 4.5: Fylkesvaraordførers godtgjøring i den nye fylkestingsperioden (etter valget i 2019)

Fylke	Godtgjøring (i 1000 kroner)
Viken	790
Innlandet	840
Vestfold og Telemark	988
Agder	889
Vestland	988
Troms og Finnmark	563
Møre og Romsdal	?
Trøndelag	958
Nordland	?
Rogaland	988
Oslo	970
Gjennomsnitt alle fylker (eks. Oslo, Nordland og Møre og Romsdal)	876

Kilde: Beregninger med utgangspunkt i fylkenes reglement for godtgjøring

Godtgjøring for fylkesvaraordfører for de fylker vi har tall for, varierer mellom 988.000 kr (tre fylker) og 563.000 kr (Troms og Finnmark). Gjennomsnittlig godtgjøring ligger på ca. 876.000 kr for de åtte fylkene, bortsett fra Oslo. Fylkesordførernes godtgjøring ligger som nevnt i snitt på 1.096.000 kr. Fylkesvaraordførers gjennomsnitts godtgjøring vil dermed altså ligge på ca. 80 prosent av fylkesordførers godtgjøring.

4.4 Godtgjøring – eksempler på nivå

Vi gjengir her noen ordninger for godtgjøring for å gi et bilde av ordninger som gjelder for andre folkevalgte enn fylkesordfører, fylkesrådsleder og fylkesvaraordfører. Vi har hentet eksemplene fra Nordland og Vestland. Vi har bare satt opp tabellarisk informasjon fra fylkeskommunens regelverk. For fullstendig oversikt, viser vi til reglementene som ligger på nettet.

Vestland¹³

Folkevalgte blir ifølge reglementet regnet som 100 prosent frikjøpt, når en i sum har en godtgjøring som tilsvarer 92 prosent av stortingsrepresentantenes godtgjøring. Godtgjøringen er beregnet med et grunnlag pr. 1/5-19 på 908 957 kr. De faste godtgjøringene blir regulert i tråd med stortingsrepresentantenes årlige regulering pr. 1. mai. Godtgjøring og vederlag blir ellers regulert per 1.mai i samsvar med årslønnsveksten i det kommunale tariffområdet.

¹³ Jf. <https://www.vlfk.no/reglement-for-godtgjersle-og-arbeidsvilkar-for-folkevalde/#toggle-id-13>

I Vestland blir de nye satsene slik:

	%sats	Beløp
Fylkesordførar		kr 1 239 563
Fylkesvaraordførar		kr 987 997
Leiar i Hovedutval (HU)	50 %	kr 454 479
Leiar i Kontrollutval (KU)	50 %	kr 454 479
Fylkesutvalsmedlem	50 %	kr 454 479
Nestleiar HU og KU	10 %	kr 90 896
Fylkestingsmedlem	5 %	kr 45 448
Hovudutvalsmedlem og kontrollutvalsmedlem	5 %	kr 45 448
Leiar yrkesopplæringsnemnda	3 %	kr 27 269
Leiar for trafikktryggingsutvalet	3 %	kr 27 269
Leiar for styret for fagskuleutdanninga	3 %	kr 27 269
Leiar for fylkesråd for eldre	3 %	kr 27 269
Leiar for fylkesråd for menneske med neds.	3 %	kr 27 269
Leiar for medverknadsorganet for ungdom	3 %	kr 27 269
Leiar for Klagenemnda	3 %	kr 27 269
Gruppeleiarar		
Inntil 9 medlem i FT	35 %	kr 318 135
10 eller meir	50 %	kr 454 479
Telefon og breiband godtgjersle		
Medlem av fylkestinget		kr 3 840
HU-leiar, Fylkesutvalsmedlem og gruppeleiarar		kr 7 500
Frikjøpsordning		kr 20 640

Godtgjersle og vederlag per møtedag:

		Beløp
Møtegodtgjersle		kr 1 445
Vederlag for ulegitimert tap i inntekt		kr 1 548
Vederlag for legitimert tap i inntekt	inntil	kr 4 128
Vederlag for påførde ulegitimerte utgifter		kr 722
Vederlag for påførde ulegitimerte utgifter	inntil	kr 1 548

Nordland¹⁴

Fylkesrådsleders godtgjørelse er her basis, 1.128 058 kr. Dette tilsvarer 80 prosent av godtgjørelsen for regjeringsmedlemmer (1.410. 073 kr) pr 1.mai 2019.

Satsene er:

Funksjon	Referanse	Prosent	Beløp kr
Fylkesordfører	2.10	90,00	1 015 253
Fylkesvaraordfører (ikke frikjøpt)	2.11	8,00	90 245
Fylkestingsrepresentanter "IT-godtgjørelse"	2.1		5 000
Frikjøpt Fylkestings representant (100%)	2.2	78,00	879 885
Leder av Partigruppe og uavhengige representanter	2.4	2,00	22 561
Økonomisk støtte til opposisjon pr. representant.	2.5	2,50	28 201
Økonomisk støtte til partigrupper og uavhengige	2.6	1,50	16 921
Økonomisk støtte til partier med to eller færre repr.	2.5		30 000
Kontrollutvalget- leder	2.7	8,00	90 245
Medlemmer	2.7	5,00	56 403
Klagenemda alle medlemmer	2.8	5,00	56 403
Øvrige komiteer - leder	2.9	4,00	45 122
Fylkesrådsmedlemmer	4.1	90,00	1 015 253
Fylkestingsrepresentant	3.1	0,18	2 031
Møtende vararepresentant	3.1	0,18	2 031

¹⁴ Jf. <https://www.nfk.no/f/p34/i8a056a6d-fbbd-4e51-a2df-59b38b6ce4a5/reglement-for-godtgjorelse-av-fylkeskommunale-ombud-gjeldende-fra-oktober-2019.pdf>

5 Er fylkesordførers godtgjøringsnivå avhengig av «lokale forhold»?

5.1 Innledning

Godtgjøringsnivået til fylkespolitikere påvirkes som vi har vist av lover og regelverk. I tillegg kan det tenkes at lokale forhold kan påvirke godtgjøringsnivået, som vi skisserte i figuren i kapittel 1. Det kan f.eks. tenkes at det er forskjell på *store og små fylker*. Et fylke med mange kommuner og stort areal kan tenkes å være mer krevende å styre enn et relativt lite fylke med få kommuner. Hvis dette gjenspeiler seg i godtgjøringsnivået, kan en tenke seg at fylkesordførere i store fylker får høyere godtgjøring enn i mindre fylker.

Det kan også tenkes at det er *forskjellige holdninger* til godtgjøring i ulike partier: f.eks. ved at borgerlige partier har et annet syn enn sosialistiske. En tredje mulighet er at det er forskjell på fylker i ulike *regioner*, f.eks. at det er forskjell på Østlandet og Vestlandet.

Det kan også tenkes at politisk aktivitet i fylket kan føre til forskjellig godtgjøringsnivå: fylker med høy aktivitet kan f.eks. tenkes å ha et annet godtgjøringsnivå enn fylker med lavt aktivitetsnivå.

Finner vi slike forskjeller? I dette kapitlet ser vi kort på disse fire forholdene: politisk tilhørighet, politisk aktivitet, størrelse og region. I og med at antall fylker er lavt: 18 (inkludert Oslo) fram til årsskiftet 2019/20 (og enda lavere fra 2020), bør en være varsom med å trekke bastante konklusjoner. Våre enkle analyser er basert på situasjonen før fylkestingsvalget i 2019 og vi operer med 17 fylker i de fleste analysene, i og med at vi holder Oslo utenfor.

5.2 Godtgjøringsnivå sett i forhold til fylkesordførers partitilhørighet

I 2019, siste år av fylkestingsperioden 2015-19 hadde 10 av landets fylker fylkesordfører fra Arbeiderpartiet. Sju fylkesordførere kom fra borgerlige parti (to fra Senterpartiet, fire fra Høyre og én fra Kristelig folkeparti).

Blant Arbeiderpartiets 10 fylkesordførere lå seks under gjennomsnittlig godtgjøring (på 1.103.000 kr) og fire lå over. Tilsvarende lå tre av de borgerlige fylkesordførerne under gjennomsnittlig godtgjøring og fire lå over, jf. tabellen nedenfor. Tabellen viser at fylkesordførerne fordeler seg nokså jevnt i de fire kategoriene. Det er riktignok noen flere Ap-ordførere under gjennomsnittlig godtgjøringsnivå enn det er borgerlige. Samtidig er det imidlertid like mange Ap som borgerlige ordførere over gjennomsnittlig godtgjøringsnivå.

Tabell 5.1: Fylkesordførere fordelt etter partitilhørighet og nivå på godtgjøring (Oslo ikke inkludert)

	Ap	Borgerlig	SUM
Fylkesordførere under gjennomsnittet	6	3	9
Fylkesordførere over gjennomsnittet	4	4	8
SUM	10	7	17

Kilde: Bearbejdede tall basert på fylkenes godtgjøringsreglement samt oversikt over fylkesordførere

Det synes altså ikke å være noen klar sammenheng mellom fylkesordførers partitilhørighet og nivået på godtgjøring

5.3 Liten sammenheng mellom godtgjøringsnivå og størrelse på fylket

Får fylkesordførere i store fylker, med mange kommuner, mange innbyggere og/eller stort areal, en høyere godtgjøring enn fylkesordførere i små fylker, med få kommuner? Det er vanskelig å finne spor av slike mønstre.

Nordland og Vestfold har f.eks. omtrent like mange innbyggere, men Nordland har om lag fem ganger så mange kommuner (44 mot ni) og 17 ganger så stort areal (38.478 km² mot 2.225 km²). Likevel hadde fylkesordførere i Vestfold høyere godtgjøring enn sin kollega i Nordland (1.087.000 kr mot 1.015.000 kr).

Tilsvarende er *Trøndelag og Rogaland* omtrent like store befolkningsmessig, men Trøndelag har nesten dobbelt så mange kommuner (48 mot 26) og mer enn fire ganger så stort areal (41.880 km² mot 9.377 km²). Imidlertid hadde den øverste folkevalgte i Rogaland fylkeskommune vesentlig høyere godtgjøring (1.322.000 kr mot 1.146.000 kr).

Det er heller ikke slik at *befolkningsmessige* store fylker har spesielt høy godtgjøring til sin fylkesordfører. Holder vi Oslo utenfor, er Akershus Norges største fylke målt etter folketall før fylkessammenslåingene i 2020. Godtgjørelsen i Akershus lå før fylkestingsvalget i 2019 omtrent på gjennomsnittet for landet (1.128.000 kr for Akershus mot 1.103.000 for landet).

Fylkesordføreren i vårt desidert minste fylke, befolkningsmessig, Finnmark, hadde på samme tid ikke så mye lavere godtgjørelse enn sin kollega i Akershus (1.043.000 kr)

Det er altså vanskelig å finne mønstre mellom størrelse på fylket og godtgjøringsnivå for fylkesordførerne.

I vedlegg 1 har vi for øvrig satt opp en oversikt over alle norske fylker, med befolkning, areal og antall kommuner, basert på tall fra 2018.

5.4 Godtgjøring og regional tilhørighet

Når en fordeler fylkesordførerne etter region og ser det i sammenheng med nivået på godtgjøring, får en heller ikke et entydig bilde. På Østlandet har tre fylkesordførere en godtgjøring over gjennomsnittet (Akershus, Buskerud og Telemark), mens fire ligger under gjennomsnittet (Østfold, Hedmark, Oppland og Vestfold). På Sørlandet (Agderfylkene) og Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark) ligger imidlertid alle fem fylkene under gjennomsnittet. I Trøndelag og Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal) ligger alle fylkene over gjennomsnittet, jf. tabellen under.

Det er interessant å merke seg at alle fylkene langs kyststripen fra og med Rogaland til og med Trøndelag, har et godtgjøringsnivå for fylkesordførere, som ligger over gjennomsnittet. Kan dette forklares med at fylkene ser på nabofylker i samme region når en fastsetter nivå på godtgjøring?

Det at de to Agderfylkene valgte samme nivå på godtgjøring og at også alle tre nordnorske fylker har valgt en relativt beskjedent godtgjøringsnivå kan styrke en slik «nabolagshypotese». Østlandet sett under ett, styrker imidlertid ikke denne hypotesen. Samtidig ser en at nabofylkene i innlandet, Oppland og Hedmark, begge valgte godtgjøring under gjennomsnittet. De tre fylkene på Østlandet som hadde godtgjøringsnivå over gjennomsnittet, var Akershus og Buskerud (om grenser til hverandre) og Telemark (som grenser til Buskerud).

Tabell 5.2: Fylkesordførere fordelt etter region og nivå på godtgjøring (Oslo ikke inkludert)

	Under gjennomsnitt	Over gjennomsnitt	SUM
Østlandet	4	3	7
Sørlandet	2	0	2
Vestlandet	0	4	4
Trøndelag	0	1	1
Nord-Norge	3	0	3
SUM	9	8	17

Kilde: Bearbejdede tall basert på fylkenes godtgjøringsreglement samt oversikt over fylkesordførere.

5.5 Godtgjøring og politisk aktivitet

Den politiske aktiviteten i en fylkeskommune kan måles på mange måter. Gjennom KMDs organisasjonsdatabase¹⁵ registreres noen av disse aktivitetene, som antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd og antall saker som behandles i disse møtene. Dette er selvsagt bare noen mål på aktivitet. I tillegg er det usikkert hvor gode mål dette er på politisk aktivitet: Møter kan være korte/lange og mer eller mindre effektive. På samme måte kan en «sak» være svært viktig og avgjørende i et fylke, eller mindre viktig. Med disse forbeholdene,

¹⁵ For grunnlaget til organisasjonsdatabasen, se NIBR-rapport 2016:20, Kommunal organisering 2016

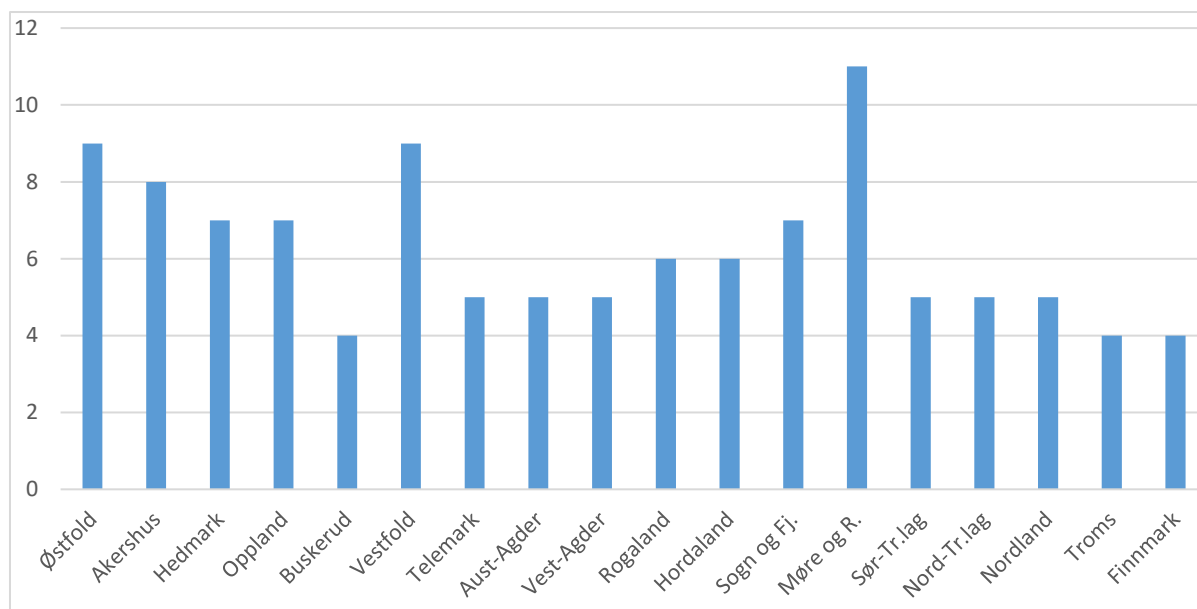
presenterer vi noen hovedtall fra organisasjonsdatabasen, basert på spørsmål knyttet til aktivitet i 2015 (som er det siste året vi har tall på i databasen).

Møtehyppighet i fylkestinget

Antall møter i landets fylkesting for 2015 vises i figuren nedenfor. Antall møter varierer fra fire (Troms, Finnmark og Buskerud) til 11 (Møre og Romsdal). Møtehyppigheten i fylkeskommunen på Nordvestlandet er altså nesten tre ganger så høy som i de fylkene med lavest møteaktivitet. Det er vanskelig å påvise noen klare sammenhenger i møteaktivitet knyttet opp mot karakteristika ved fylket som f.eks. befolkningsstørrelse, areal og antall kommuner –eller godtgjøringsnivå for fylkesordfører. De nordnorske fylkene, med lange avstander har relativt få møter, men det har også de arealmessig mindre agderfylkene.

I forrige avsnitt viste vi at fylkesordførerne på kyststripa fra Rogaland til Trøndelag hadde relativt høy godtgjøring, men sett under ett er ikke møteaktiviteten i fylkestingene i 2015 spesielt høy: Både Hordaland, Rogaland og de to trøndelagsfylkene lå omtrent på gjennomsnittet for landet (fem til seks møter pr år).

Figur 5.1: Antall møter i fylkestinget 2015



Kilde: Organisasjonsdatabasen

Møtehyppighet i fylkesting og fylkesutvalg

Figuren nedenfor viser møtehyppighet i både fylkesting fylkesutvalg i de fylker som ikke hadde parlamentarisme i perioden 2011-15.

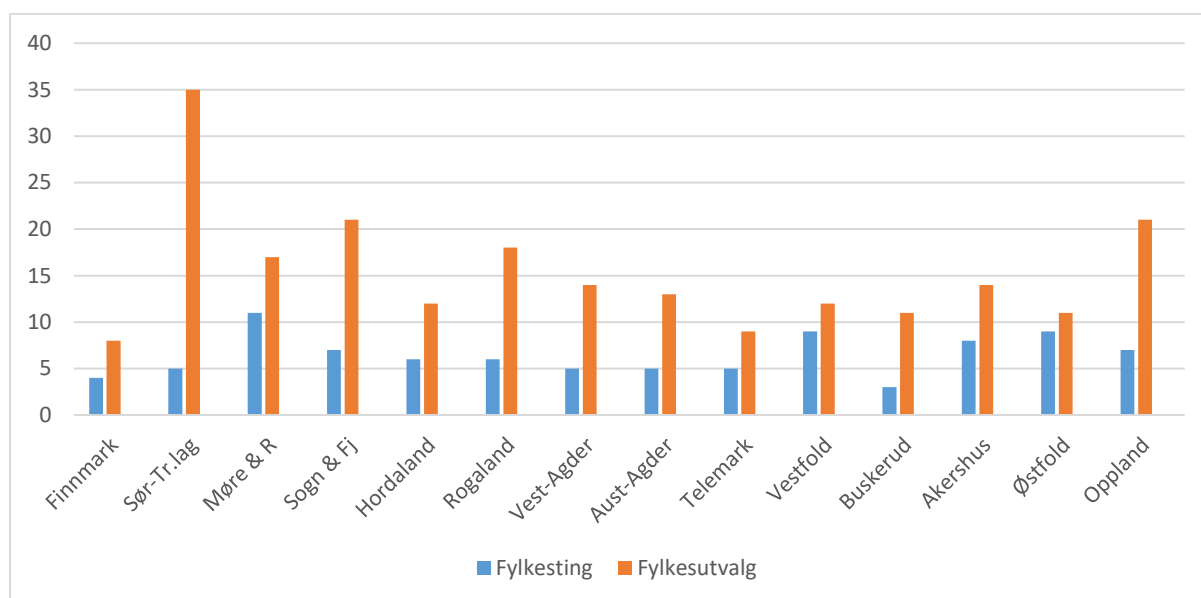
Mest i øyenfallende i figuren, er Sør-Trøndelag. Fylket hadde relativt få fylkestingsmøter (fem), men hele 35 fylkesutvalgsmøter. Dette er klart høyest av alle fylker med fylkesutvalgsmodell. I Sør-Trøndelag ser det altså ut til at få fylkestingsmøter ble kompensert med mange fylkesutvalgsmøter. Noe av den samme tendensen ser vi i Oppland, Rogaland og Sogn og Fjordane.

Dette er likevel ikke et gjennomgående mønster. Finnmark – som hadde få fylkestingsmøter (fire) – hadde også nokså få fylkesutvalgsmøter (åtte). Det samme gjaldt Telemark, med hhv fem fylkestingsmøter og ni fylkesutvalgsmøter

Det er heller ikke entydig slik at fylker med mange fylkestingsmøter, har relativt få fylkesutvalgsmøter. Møre og Romsdal – som lå på topp i antall fylkestingsmøter – lå også over gjennomsnittet når det gjelder fylkesutvalgsmøter (snittet for alle aktuelle fylker var ca. 15 mens Møre og Romsdal hadde 17 fylkesutvalgsmøter).

Konklusjonen synes å være at noen fylker kompenserte få fylkestingsmøter med relativt mange fylkesutvalgsmøter. For andre fylker var imidlertid møteaktiviteten gjennomgående lav: I 2015 lå f.eks. både Finnmark og Telemark lavt både mht. fylkestingsmøter og fylkesutvalgsmøter. Samtidig hadde Møre og Romsdal gjennomgående en relativt høy møteaktivitet i begge de øverste politiske forsamlingene i fylket.

Figur 5.2: Antall møter i fylkestinget og fylkesutvalget 2015



Kilde: Organisasjonsdatabasen

Møtehyppighet i fylker med parlamentarisme

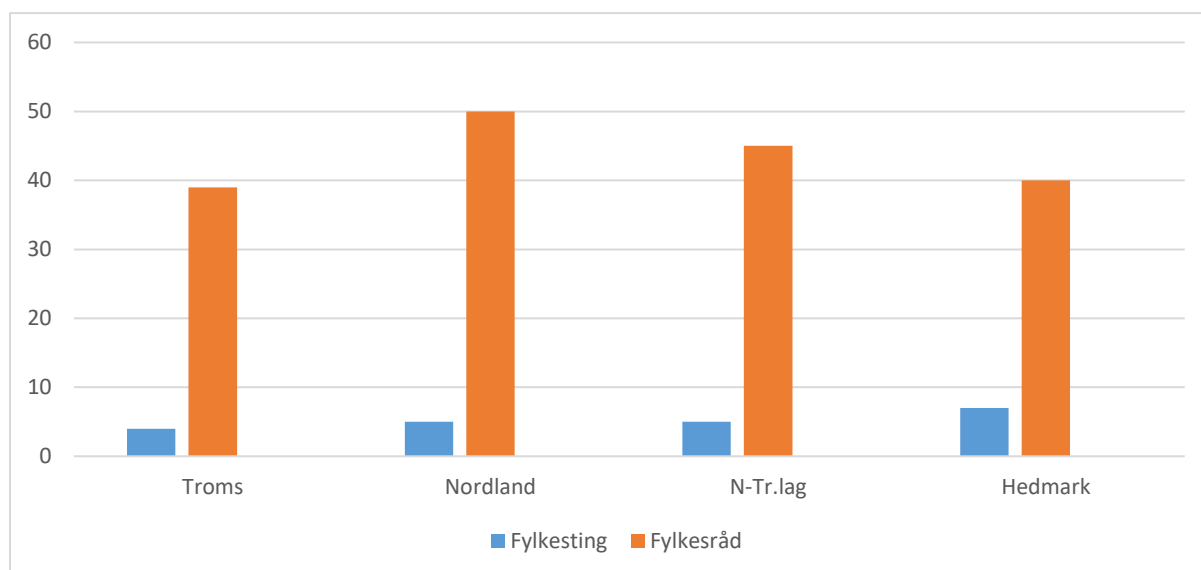
Fire fylker hadde parlamentarisme i 2015, i tillegg til Oslo. I og med Oslos spesielle situasjon - som kommune med fylkeskommunale oppgaver – er hovedstaden ikke tatt med her.

I parlamentarismefylkene er mønsteret entydig: Fylkene hadde få fylkestingsmøter, men svært mange møter i fylkesrådet (sett i forhold til antall møter i fylkesutvalgene i de øvrige fylkene).

Gjennomsnittet for fylkesrådsmøter lå på godt over 40 for disse fire fylkene. Troms hadde færrest, med 39 møter. Nordland flest, med 50 møter. I Nordland har altså fylkesrådet ca. ett møte i uka, gjennom hele året. Antall fylkestingsmøter var fem i det samme fylket.

Hedmark hadde noen flere fylkestingsmøter (sju) enn de tre øvrige (som hadde fire og fem), men også her var aktiviteten fylkesrådet høy; 40 møter.

Figur 5.3: Fylker med parlamentarisme: Antall møter i fylkestinget og fylkesrådet, 2015



Kilde: Organisasjonsdatabasen

Blant fylkene som ikke har parlamentarisme, skiller Sør-Trøndelag og Oppland seg ut som fylker med høy aktivitet i fylkesutvalget. Disse fylkene skiller seg imidlertid ikke ut med fylkesordførere med høy godtgjøring.

I fylker med parlamentarisme, har ordføreren en mer tilbaketrukket rolle. Vedkommende deltar jo ikke i fylkesrådet, og her synes det å være en sammenheng. Fylkesordførere i fylker med parlamentarisme ligger gjennomgående på et relativt lavt godtgjøringsnivå: Hedmarks fylkesordfører lå som tidligere nevnt lavest i landet i perioden 2015-19, med en godtgjøring på 861.000 kr før parlamentarismen her ble avviklet i 2019. Også fylkesordføreren i Troms og Nordland lå klart under gjennomsnittet (på kr 1.103.000 kr) med hhv. 988.000 kr og 1.015.000 kr. For Nord-Trøndelag har vi ikke direkte sammenliknbare tall, i og med at fylket gikk inn i Trøndelag fra 2018. I 2016 hadde imidlertid fylkesordfører i Nord-Trøndelag en godtgjøring på 790.000 kr, noe som på det tidspunktet var *lavere* enn godtgjøringen til sine kollegaer i Hedmark, Nordland og Troms.

Antall saker som ble behandlet

I de 18 fylkestingene ble det i 2015 i gjennomsnitt hamret gjennom 109 saker. Færrest saker ble behandlet i Buskerud (62) og flest i Nordland (198). Det at et fylke har få fylkestingsmøter, som Nordland, trenger altså ikke å bety at antall saker blir beskjedent. Møre og Romsdal som lå høyest når det gjaldt møtefrekvens i fylkestinget (11 møter), behandlet et relativt lite antall saker 93, dvs. klart under gjennomsnittet for antall saker landets fylkesting (som var på 109).

Fylkesutvalgene behandlet i gjennomsnitt 187 saker. Sør-Trøndelag hadde flest. Her sto 363 saker på sakskartet i 2015. Fylkesutvalget i Finnmark hadde klart færrest saker (63).

Ikke overraskende hadde de fire fylkesrådene langt flere saker enn de 14 øvrige fylkene. Fylkesrådene behandlet i gjennomsnitt 288 saker i 2015 (altså i snitt ca. 100 flere enn fylkesutvalgene). Færrest hadde Nord-Trøndelag med 215 saker. Flest hadde Nordland, med 375 saker.

5.6 Konklusjon

Vi ser altså en *tendens* til at nabofylker synes å «beslektet» godtgjøringsnivå (jf. avsnitt 5.4). Det er likevel vanskelig å finne trekk ved fylkene som systematisk er med på å påvirke valg av godtgjøringsnivå til fylkesordførerne: Hverken trekk ved fylkets størrelse (avsnitt 5.3) eller fylkesordførers partitilhørighet synes å ha avgjørende betydning (avsnitt 5.2).

Når det gjelder politisk organisering finner vi én klar tendens: fylker med parlamentarisme har gjennomgående relativt lav godtgjøring til fylkesordfører. I disse fylkene har en imidlertid i tillegg fylkesrådsledere. Disse har godtgjøring på samme nivå som fylkesordfører, eller mer.

6 Reglement for godtgjøring – prinsipielle spørsmål

6.1 Innledning

Dette prosjektet skulle peke på generelle prinsipper som kan danne utgangspunkt for utarbeidelse av reglement for godtgjøring.

Utgangspunktet er selvfølgelig at fylkeskommunene fortsatt vil være selvstendige rettssubjekter framover, og at de dermed kan foreta sine egne økonomiske disposisjoner. Vi tar det dermed som gitt at fylkeskommunen *selv* skal utarbeide godtgjøringsreglementet, noe som vil være i tråd med prinsippet om lokalt selvstyre, som er godt forankret ikke bare i Norge, men også i Norden (jf. kapittel 3).

Før vi foretar vår drøfting vil vi kort gå gjennom to dokumenter med relevans for slike prinsipper. Godtgjøringen for stortingsrepresentanter og KS' veileder på dette området:

- For Stortinget gjelder Lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjøringsloven).
- KS har utarbeidet en egen veileder «Økonomiske vilkår for folkevalgte».

6.2 Regler for Stortingsrepresentanter

Stortingsrepresentantenes godtgjørelse og andre økonomiske rettigheter er hjemlet i lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter, gjeldende fra 1. januar 2017. Pensjonsrettighetene hjemles i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer av 16. desember 2011. Nedenfor ser vi spesielt på viktige bestemmelser i loven knyttet til godtgjøring.

Loven er delt i fem kapitler og er i alt på 21 paragrafer. I de innledende bestemmelsene defineres virkeområdet for loven og i § 2 fastslås det at Stortinget etter innstilling fra Stortingets lønnskommisjon fastsetter godtgjørelsen som tilkommer stortingsrepresentanter, statsministeren og regjeringens medlemmer. Godtgjørelsen fastsettes som et årlig beløp. Videre heter det at

Stortingets presidentskap oppnevner leder og to andre medlemmer til Stortingets lønnskommisjon, med funksjonstid på fire år. Kommisjonen er beslutningsdyktig når alle medlemmer er til stede.

Stortinget har altså en fast kommisjonen for fastsettelse av godtgjøring. Kommisjonens vurdering og fastsettelse skjer på fritt grunnlag. Godtgjørelsene fastsettes enten til bestemte kronebeløp eller i forhold til andre satser eller beløp¹⁶. Seksjon for representantordninger i Stortinget er sekretariat for lønnskommisjonen.

Selve godtgjørelsen er regulert i kapittel 2 i loven (§§ 3 til 7). Her slås det fast at Stortingets president skal ha samme godtgjørelse som statsministeren. For øvrig skal alle stortingsrepresentanter ha samme lønn med noen unntak: F.eks. skal Stortingets første

¹⁶ For perioden 1. september 2016 til og med 31. august 2020 har kommisjonen følgende sammensetning: Daglig leder Inger Prebensen, leder, professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr og sorenskriver i Oslo Tingrett Geir Engebretsen

visepresident skal ha en tilleggsgodtgjørelse på 14 prosent, mens de øvrige visepresidentene tilkommer en tilleggsgodtgjørelse på sju prosent. Lederne for Stortingets fagkomiteer skal også ha en tilleggsgodtgjørelse på sju prosent. En egen paragraf regulerer innkalte vararepresentanters godtgjørelse. Det er også egne paragrafer for «Forskudd på godtgjørelse» og «Godtgjørelse under permisjoner».

Kapittel III i loven regulerer «Dekning av utgifter til reise, flytting og barnepass (§§ 8 til 13), mens kapittel IV regulerer «Andre økonomiske ytelser» (§§ 14-18). Her er bl.a. bestemmelsene for feriepenger, fratredelsesytelser og etterlønn satt opp. Kapittel V «Øvrige bestemmelser» regulerer «Dødsfall og yrkesskade» og «Tilbakebetaling». Den sistnevnte paragrafen slår fast at dersom «noen har mottatt en ytelse etter denne loven i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt.»

Oppsummering

Stortinget skiller seg fra folkevalgte forsamlinger på lokalt og regionalt nivå, ved at *alle* har stortingsvervet som en heltidsbeskjeftigelse. Problemstillinger knyttet til f.eks. møtegodtgjørelse er dermed ikke så aktuelle her, som for representanter i kommuner/fylkeskommuner, der de fleste representantene har annet arbeid ved siden av.

Det er interessant å merke seg at en klart har formalisert den *prosessuelle* siden ved fastsettelse av godtgjørelse. Denne fastsettes altså av en egen «kommisjon» med tre representanter utenfor Stortinget (med administrativ støtte fra Seksjon for representantordninger i Stortinget). Kommisjonen sitter for fire år av gangen. Den kan dermed foreta flere justeringer i løpet av perioden, dersom det skulle være aktuelt.

Godtgjørelsesbestemmelsene som «produkt» er relativt enkelt og oversiktlig beskrevet i loven: Alle stortingsrepresentanter har i utgangspunktet samme godtgjøring. Unntakene kommer klart fram. Stortingspresident (som skal ha samme godtgjøring som statsminister). Dessuten er det tillegg for visepresidenter og leder av fagkomiteer.

6.3 KS veileder for «Økonomiske vilkår for folkevalgte»

KS har utarbeidet en veileder som skal være til hjelp for kommuner og fylkeskommuner når de skal fastsette de økonomiske rammebetingelsene for folkevalgte. På KS nettsider heter det nå (november 2019) at en «oppdatert versjon er under arbeid»¹⁷.

I forordet til veilederen heter det at dokumentet er utarbeidet for å være «til hjelp for kommunene og fylkeskommunene når de skal fastsette de økonomiske rammebetingelser for alle folkevalgte.» Veilederen tar utgangspunkt i plikten til å ta imot valg, samt retten og plikten til å møte i de kommunale og fylkeskommunale organ man er valgt til. Veilederen – som er på 40 sider - bygger på kommuneloven fra 1992 og beskriver både retten og plikten den enkelte folkevalgte har til å utøve sitt mandat og at det skal gis økonomisk godtgjøring for dette arbeidet. I tillegg understrekes det at eventuelle økonomiske tap den enkelte måtte ha som følge av sitt politiske verv, skal erstattes.

Innledningsvis setter KS opp åtte anbefalinger. Disse er at:

- Godtgjøringsreglementet bør vedtas av det avtroppende kommunestyret/fylkestinget og bekreftes av det påtroppende

¹⁷ Jamfør <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/okonomiske-vilkar-for-folkevalgte/>

- Godtgjøringsreglementet bør gjøres gjeldende for hele valgperioden av hensyn til forutsigbarheten
- Det bør innføres pensjonsordninger for ordfører og folkevalgte på deltid ned til 1/3 stilling. Verv fra kommunal og fylkeskommunal sektor bør ses under ett
- Den enkelte folkevalgte som har pensjonsordning bør betale inn to prosent av sin godtgjørelse til pensjonsordningen slik de ansatte gjør
- Ordførere og folkevalgte som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse bør tilbys samme rettigheter som ansatte i kommunen/fylkeskommunen, for eksempel full godtgjørelse under sykdom, svangerskapspermisjon, fedrekvote/ pappapermisjon, opplæring og gruppeleivsforsikring. Rettighetene bør også gis i en eventuell ettergodtgjøringsperiode
- Ordfører og folkevalgte som har det å være folkevalgt som sin hovedbeskjeftigelse, bør gis ettergodtgjøring på halvannen eller tre måneder avhengig av om vedkommende har en jobb å gå tilbake til eller ikke
- Tapt arbeidsfortjeneste bør dekkes ved at arbeidsgiver fakturerer kommunene/fylkeskommunene direkte for fravær, for å hindre at folkevalgte taper pensjon
- Beløpet for legitimert tap bør settes så høyt at alle yrkesgrupper kan delta i folkevalgtarbeid uten å lide økonomiske tap

Veilederen har for øvrig seks kapitler. I kapitlet «Momenter for godtgjøringsreglement» anbefales det at en har med momenter til møtegoddgjøring, fast årlig godtgjøring, tap av inntekt, kommunalt reiseregulativ, godtgjøring/refusjon av utgifter til stedfortreder og omsorgsarbeid, frikjøp og reduksjon i godtgjøring ved fravær. Neste kapittel omtaler «valgbarhet og møteplikt» Kapitlet «Godtgjøring» går mer konkret inn i ulike sider ved godtgjøring, uten at en bestemt type godtgjøring eller ett prinsipp for godtgjøring framheves. Kapitlet om «Pensjon» minner om at (den gamle) kommunelovens § 43 «sier at kommunestyret selv kan vedta eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommuner.» På bakgrunn av dette drøftes ordninger for pensjon. Det siste kapitlet i veilederen tar opp «Tap av inntekt og vederlag for utlegg» som er knyttet mot § 41 i kommuneloven av 1992.

Oppsummering

Når det gjelder godtgjørelse som «prosess» anbefaler KS altså at godtgjøringsreglementet bør vedtas av det avtroppende kommunestyret/fylkestinget og bekreftes av det påtroppende. Det er ingen anbefaling om at en egen «kommisjon» (som for Stortinget) eller utvalg skal se på dette før politisk behandling. I tillegg foreslås altså en «dobbel» behandling i avtroppende og påtroppende kommunestyre/fylkesting.

Veilederens forslag til godtgjørelsesbestemmelsene som «produkt» er relativt omfattende. Dette har bl.a. sammenheng med at en har noen (få) heltidspolitikere og mange folkevalgte som har annet arbeid ved siden av. Dette gjør også at reglementene blir noe vanskeligere å forstå for utenforstående. Hvor mye får egentlig den enkelte folkevalgte i godtgjørelse?

6.4 Tilnærming til godtgjøring: Reglement som «produkt» og «prosess»

Prosess

Stortingets «godtgjøringslov» og KS veileder, illustrer at den prosessuelle siden av bestemmelser om godtgjøring kan løses på flere måter.

Stortinget har altså en ekstern kommisjon, nedsatt for fire år av gangen. Av § 2 i godtgjøringsloven framgår det at det er Stortinget selv som fastsetter godtgjørelsen, men dette skjer altså etter «innstilling fra Stortingets lønnskommisjon».

KS anbefaler ikke noen slik kommisjon. Her foreslås det bare at avtroppende og påtroppende kommunestyre/fylkesting behandler godtgjøringen. Selv om dette vanligvis vil skje etter en innstilling fra administrasjonen, vil behandlingen på lokalt/regionalt nivå få en klarere eksplisitt politisk forankring. Den doble behandlingen – av avtroppende og påtroppende kommunestyre/fylkesting – kan også gjøre spørsmålet om godtgjøring kommer høyere på den politiske agendaen, enn hvis en bare har ett vedtak (som i Stortinget).

Godtgjøring til stortingsrepresentanter har etter det vi forstår økt relativt jevnt de siste 15 årene. På fylkesnivå ser vi nå en liten nedgang i godtgjøringen til fylkesordførerne, totalt sett. Og på kommunenivå ser vi eksempler på at det har «gått politikk» i godtgjøringsnivået (jf. eksempelet med Ullensaker, i kapittel 1) med kraftig reduksjon i ordførergodtgjøring som resultat.

Er dette en fordel eller ulempe? Vi mener uansett at den prosessuelle siden rundt fastsetting av godtgjørelse fortjener mer oppmerksomhet, enn den har fått til nå.

Produkt

Reglementet som produkt blir naturlig nok mer komplisert på lokalt/regionalt nivå enn på Stortinget, der alle er heltidspolitikere. Et interessant spørsmål er om en det kan foretas grep som gjør godtgjøringsnivået mer *oversiktlig* på regionalt/lokalt nivå.

Vestland og Nordland har utarbeidet tabeller med konkrete tall for godtgjøring til de enkelte kategoriene politikere (jf. kapittel 4). Ikke alle fylker har utarbeidet slike tabeller. Etter vårt syn virker bruk av tabeller med konkrete tall for godtgjøring, klargjørende. Slike tabeller kan inngå som vedlegg bak i reglementet.

Et sentralt spørsmål er hvilke *temaer* som skal inkluderes i et reglement: Noen fylker har f.eks. inkludert etiske retningslinjer, andre ikke. Noen oppfordrer i reglementet til at de folkevalgte bør registrer seg i KS' styrevervregister, andre ikke.

Når det gjelder KS' styrevervregister synes det å være høy bevissthet omkring dette i fylkene, men rent praktisk løses dette på ulike måter. Det kan tas i reglementet, men det kan også tas opp som egen sak i fylkestinget (uavhengig av reglement) – eller det kan bli fulgt opp ved en henstilling (f.eks. gjennom mail) fra administrasjonen til alle nye folkevalgte. Vårt inntrykk er at også tilnærmingen til etiske retningslinjer kan være ulik.

Etter vårt syn er dette eksempler på tema som *kan* tas opp i retningslinjer, men der det absolutt ikke bør være et krav om at dette tas opp.

Den nye kommuneloven regulerer i 10 paragrafer bestemmelser med relevans for et godtgjøringsreglement (jf. også omtale i kapittel 3 i rapporten). Etter vårt syn vil det være

naturlig at *alle* disse paragrafene omtales det fylkeskommunale godtgjøringsreglementet. Hvordan det enkelte fylket forholder seg til de enkelte paragrafene, kan selvsagt variere, men det vil være naturlig at dette kommenteres eksplisitt.

6.5 Konklusjon

I tabellen nedenfor har vi satt opp noen nøkkelspørsmål, som vi mener det er naturlig å drøfte i en eventuell debatt rundt utforming av godtgjøringsreglement for fylkeskommunene.

Tabell 6.1: *Prinsipielle spørsmål knyttet til godtgjøring*

Prosess	<p>Hvordan ønsker fylket at <i>prosessen rundt godtgjøringsreglement</i> skal legges opp?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behandling i avtroppende fylkesting • Behandling i både avtroppende og påtroppende fylkesting • Behandling i påtroppende fylkesting • «Kommisjon»/utvalg som utarbeider innstilling til fylkestinget for behandling
Produkt	<p>Hvor <i>omfattende</i> ønsker fylket at godtgjøringsreglementet skal være?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et reglement som går bredt ut og tar opp både godtgjøring og mer prinsipielle forhold som styrevervregister, etiske retningslinjer • Et mer avgrenset reglement som knytter opp om de konkrete bestemmelsene i kommunelovens § 8 <p>Ønske om <i>tydeliggjøring</i> kan tale for eget vedlegg med konkrete tall for godtgjøring til de enkelte kategorier folkevalgte.</p>

Litteratur

Aftenposten (2017): Her tjener politikerne dobbelt så mye som i andre fylker (publisert 10/2-17) <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/7kadv/her-tjener-politikerne-dobbelt-saa-mye-som-i-andre-fylkeskommuner>

Dagbladet (2017): «Fylkespolitikere. Her tjener politikerne 148.412 kr for 10-15 møter i året. I Trøndelag får de en tidel. De folkevalgte i Buskerud kan smile bredest.». Dagbladet 5. februar.

Dagens perspektiv (2019): Kutter en halv million i ordførrelønn
<https://www.dagensperspektiv.no/ledelse/2019/kutter-en-halv-million-i-ordforerlonn>
(2.oktober 2019)

Engelsrud, G., G. Jahren & I. Sletnes (2014): Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Harvold, K. & S. Johansen (2019): Nye regioner – foreldet kommunelov? Artikkel i Kommunal rapport 07.10.2019 <https://kommunal-rapport.no/meninger/debatt/2019/10/nye-regioner-foreldet-kommunelov>

<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgprogrammet/okonomiske-vilkar-for-folkevalgte/> (KS nettsider lastet ned 5/11-19)

Monkerud, L.C., M. Indset, S. Stokstad og J. E. Klausen (2016): Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. Oslo. NIBR: NIBR-rapport 2016:20 NIBR Organisasjonsdatabasen
https://www.regjeringen.no/contentassets/30c1810758ab462581d00fbd7ec75425/kommunal_organisering_2016.pdf

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

Overå, O. & J. F. Bernt (1993): Kommuneloven med kommentarer. Oslo: Kommuneforlaget.

Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Rogaland avis (2017): «Flottenfeierfylket» Leder 28. februar 2017.

Sletnes, I., C. Henrichsen, O. Lundin & E. Mäkinen (2013): Kommunelovene i Norden. En kartlegging og sammenligning. HIOA Rapport 2013:13. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

Nettsøk:

<https://www.dagsavisen.no/fremtiden/lokalt/slik-vil-viken-politikerne-lonne-seg-selv-1.1215490> (Dagsavisen 10. oktober 2018)

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Representantene/Okonomiske-rettigheter/Lonnsutvikling/>

<https://innsyn.vlff.no/Innsyn/DmbHandling/ShowDmbHandlingDocument?dmbld=36&caseType=CasesFremlegg®istryEntryId=57&sourceDatabase=>

Nettsider for utvalgte fylkeskommuner

Reglement for godtgjøring av folkevalgte

Regnskapsrapporteringen i KOSTRA. Veiledning. Regnskapsåret 2019

SSB (2018): Regnskapsfaglig veiledning til bruker. KOSTRA-publiseringen 15. mars 2018.

Vedlegg 1

Norske fylker, med befolkning, areal og antall kommuner, tall fra 2018

FYLKE	Befolkning (tall i tusen)	Areal (km ²)	Ant. Kommuner
Østfold	295	4.187	18
Akershus	614	4.917	22
Oslo	673	454	1
Hedmark	197	27.398	22
Oppland	190	25.192	26
Buskerud	282	14.912	21
Vestfold	249	2.225	9
Telemark	173	15.298	18
Aust-Agder	117	9.155	15
Vest-Agder	187	7.278	15
Rogaland	474	9.377	26
Hordaland	523	15.437	33
Sogn og Fj.	110	18.622	26
Møre og R.	267	13.985	35
Trøndelag	459	41.880	48
Nordland	243	38.478	44
Troms	166	25.877	24
Finnmark	76	48.631	19
