

		NOTAT KS Advokatene	
Fra:	Tor Allstrin	Dato:	18.11.2025
Til:	Arbeidsgiverutvalget i Innlandet fylkeskommune	Dokument nr:	25/03205-6

Mulige konsekvenser av varslingsrapport

notatet kan inneholde opplysninger som er taushetsbelagt etter offentlighetsloven § 13. Dokumentet kan også inneholde råd og vurderinger som nevnt i offentlighetsloven § 15 andre ledd.

1. Innledning

Bakgrunnen for saken er et varsel med påstand om at fylkeskommunedirektøren uberettiget hadde gitt fylkesordfører forskudd på godtgjørelse ved tre anledninger. [REDACTED]

[REDACTED] EY er gitt i oppdrag å undersøke varselet og de har i en rapport av 4. november 2025 konkludert i saken. Rapporten ble behandlet i fylkeskommunens arbeidsgiverutvalg samme ettermiddag og de traff følgende vedtak:

«Arbeidsgiverutvalget i Innlandet fylkeskommune har avholdt møte 4.11.2025. Det ble truffet vedtak med følgende innhold:

1. Arbeidsgiverutvalget ber administrasjonen oversende rapporten til en ekstern advokat for en vurdering av eventuelle arbeidsrettslige konsekvenser for omvarslede.

2. Oppdraget gis til KS advokaten».

Ut fra kapasitet og kompetanse er det advokat Tor Allstrin som har hatt hovedansvaret for vurderingen. Allstrin har gjort en selvstendig vurdering av sin habilitet. Bakgrunnen er at jeg i årenes løp har hatt to møter med Bamrud, ett da han var rådmann i Sande kommune, og senere et møte da han var fylkesrådmann i Akershus. Ingen av disse sakene ble oppdrag, og var å anse som medlemsservice som KS yter medlemmene med grunnlag i arbeidsgivervedtektene. Jeg har også møtt ham i noen få møter i fylkeskommunedirektør nettverk i regi av KS. Dette er begrenset kontakt og medfører ikke kjennskap av en slik art at det påvirker mine vurderinger.

Notatet ble først sendt arbeidsgiverutvalget via fylkesadvokat Rønning den 12. november. I arbeidsgiverutvalgets møte den 17. november kom det innspill som er forsøkt hensyntatt i det endelige notatet som er ferdigstilt den 18. november.

Følgende dokumenter ligger til grunn for vurderingen:

- Reglement for delegering av myndighet, *ikke datert*

Vedtatt av Innlandet fylkesting juni 2023

- Økonomi og finansreglement, *ikke datert*

Vedtatt av fylkestinget 22.10.2024

- Kultur for ledelse og medarbeiderskap, *ikke datert*
- Etikkplakat for Innlandet fylkeskommune, *ikke datert*
- Arbeidsavtale om fast tilsetting Bamrud, datert *11.04.2018*
- Arbeidsavtale Tron Bamrud, datert *09.08.2019*
- Forskrift om godtgjøring til folkevalgte i Innlandet fylkeskommune, datert *13.06.2023*

Med ikraftttredelse 24.10.2023, Sist endret 01.05.2024

- Arbeidsreglement Innlandet fylkeskommune, datert *07.09.2023*
- Personalreglement Innlandet fylkeskommune, datert *15.09.2023*
- Tilleggsavtale pendlerkostnad Tron Bamrud, datert *12.10.2023*
- Møtereferat – oppfølging av omvarslede, datert *22.01.2025*
- Rapport fra EY til Innlandet fylkeskommune, datert *31.10.2025*
- Saksutredning Arbeidsgiverutvalget møte, datert *4.11.2025*
- Mandat og bestilling KS, datert *4.11.2025*

2. Oppsummering av EY rapporten

Rapporten er utarbeidet av Ernst & Young AS (EY) etter engasjement fra Innlandet fylkeskommune. Bakgrunn for rapporten er et mottatt varsel den 19. august 2025 med påstand om at fylkeskommunedirektør i Innlandet fylkeskommune, Tron Ole Bamrud, skal ha godkjent utbetalinger av forskudd på godtgjørelse til fylkesordfører i Innlandet fylkeskommune, Thomas Breen, uten å inneha fullmakt til å godkjenne slike utbetalinger. EY sitt mandat var å foreta en uavhengig kartlegging på bakgrunn av det mottatte varsel. Undersøkelsen som har blitt gjort inkluderer gjennomføring av 12 intervjuer og innhenting av relevant dokumentasjon.

Oppsummering av resultat fra EY sine undersøkelser

Fylkesordfører Breen kontaktet fylkeskommunedirektør Bamrud i juni 2024 med en forespørsel om forskudd på godtgjørelse, [REDACTED] Bamrud besluttet å innvilge forskudd på godtgjørelse til Breen med et beløp på:

- kr. 40 000 den 25. juni 2024,
- kr. 97 583,33 den 20. november 2024,
- kr. 10 000 den 6. august 2025.

For den første utbetalingen ble det muntlig avtalt en tilbakebetalingsplan, mens for den andre utbetalingen foreligger det en skriftlig avtale om tilbakebetalingsplan. For den tredje utbetalingen foreligger det ingen tilbakebetalingsplan, men er opplyst at vil skje i forbindelse med godtgjøringsutbetaling 12. desember 2025.

Samtlige utbetalinger har blitt behandlet som «forskudd lønn» i kommunens regnskapssystem, og med «lønnstrekk» (trekk i godtgjørelse) planlagt frem til forskuddene etter planen skal være tilbakebetalt den 12. desember 2025.

Den første og andre utbetalingen til Breen fremstår som rentefrie lønnslån og skulle ha vært definert og bokført som lønnslån og derav også skatteinnberettet. På bakgrunn av undersøkelsene til EY fremstår det som at Bamrud ikke har innehatt fullmakt til å tillate utbetaling av lønnslån til Breen. Det foreligger ingen tilbakebetalingsplan for den tredje utbetalingen og den fremstår dermed som et forskudd på godtgjørelse, tilsvarende et ordinært forskudd på lønn. Dette ettersom det utbetalte beløpet ble trukket fra Breens godtgjørelse den påfølgende måneden.

Det er ikke noen klare bestemmelser i fylkeskommunens regelverk som regulerer forskuddsutbetaling til folkevalgte.

Bamrud har til EY opplyst at han med henvisning til punkt 10 i Reglement for delegering av myndighet i Innlandet fylkeskommune har oppfattet å ha innehatt fullmakt til å tillate og delegere utbetaling av forskudd til Breen, ettersom han vurderte at utbetalingene verken var av prinsipiell eller politisk betydning.

Det kan etter EY sin oppfatning argumenteres for at utbetalingene til fylkeskommunens øverste politiske leder er av prinsipiell betydning, særlig fordi det ikke tidligere har vært utbetalt forskudd til folkevalgte, og at det ikke foreligger regelverk for slike utbetalinger. Punkt 11 i delegeringsreglementet fastsetter at dersom det er tvil om en sak er av prinsipiell betydning, skal dette avklares av fylkesordfører og fylkeskommunedirektør. I denne saken kan det også stilles spørsmål ved habiliteten til Bamrud og Breen, gitt deres roller som beslutningstaker og mottaker.

Bamrud har forklart at han som følge av at det ikke foreligger reglement rundt forskuddsutbetaling til en folkevalgt, har utvist en stor grad av skjønn i sine vurderinger av å tillate utbetaling av forskudd på godtgjørelse til Breen.

I varselet foreligger det påstander om at Bamrud ikke har vært åpen om utbetalingene til Breen, og at Bamrud har bedt ansatte som har vært involvert i saken om å holde saken «hemmelig». Bamrud har avvist disse påstandene på bakgrunn av at [REDACTED] og derfor ikke kan bli behandlet åpent i fylkeskommunen. Av den grunn har Bamrud bedt involverte ansatte om å behandle saken konfidensielt.

I varselet foreligger det påstander om at utbetalingene kan indikere korrupsjon. Dette som en følge av at utbetalingene fant sted i samme tidsrom som da Bamrud var omvarslet i «Dokka»-saken, der det var Breen som vurderte eventuelle arbeidsrettslige sanksjoner overfor Bamrud. Undersøkelsene har ikke gitt objektive holdepunkter som tilsier at korrupsjon har funnet sted.

EY skriver i sin oppsummering at «det fremstår som om Bamrud har handlet med gode intensjoner, men at han ikke i forkant av at han godkjente utbetalingene foretok tilstrekkelige undersøkelser av normative kriterier». Undersøkelsene viser at det ikke finnes aktuelle normative kriterier som regulerer utbetaling av forskudd på godtgjørelse til politisk valgte i Innlandet fylkeskommune, og at Bamrud dermed ikke har innehatt fullmakt til å godkjenne forskudd på godtgjørelse til en folkevalgt i fylkeskommunen.

3. Forståelsen av oppdraget

Spørsmålet som jeg er blitt bedt om å vurdere er om det med grunnlag i EY-rapporten er grunnlag for mulige arbeidsrettslige konsekvenser for omvarslede (i det følgende Bamrud eller fylkeskommunedirektøren).

Jeg har forstått dette slik at mulige sanksjoner kan være avskjed, oppsigelse/alternativt endringsoppsigelse eller advarsel. Jeg har likevel avgrenset vurderingen mot avskjed da det klart ikke er grunnlag for en slik sanksjon da det åpenbart ikke foreligger et grovt pliktbrudd eller vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

4. Juridiske rammer for vurderingen

4.1 Oppsigelse

Generelle rammer for fast ansatt toppleder

Fylkeskommunedirektøren har inngått en ordinær arbeidsavtale med fylkeskommunen, og det foreligger ikke en forhåndsavtalt etterlønnssavtale jf. arbeidsmiljøloven § 15-16 (2). Han er fast ansatt, og en mulig oppsigelse må ha saklig grunnlag, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 (1).

Saklig grunn er av Høyesterett tolket som at det skal foretas en konkret skjønnsmessig avveining av virksomhetens og den ansattes interesser. Spørsmålet er om det etter en samlet avveining av begge parter behov, anses rimelig og naturlig at arbeidsforholdet bringes til opphør. Terskelen for å si opp en ansatt er høy, og arbeidsgiver må kunne vise til gode grunner, jf. bl.a. Rt-2009-685.

Vilkåret om saklig grunn forstås i tråd med denne praksisen slik at det først skal vurderes om det foreligger en legitim og tungtveiende grunn for oppsigelse. I tillegg må arbeidsgiverens og arbeidstakerens interesser i utfallet av saken veies mot hverandre. For arbeidstakerens del står de negative konsekvensene av en oppsigelse sentralt, for arbeidsgiverens del hvor sterkt behov man har for å avslutte arbeidsforholdet. For at en oppsigelse på grunn av arbeidstakerens forhold skal være gyldig, må den – etter en samlet og konkret vurdering – ikke utgjøre en uforholdsmessig streng reaksjon, jf. HR-2021-2389-A avsnitt 41.

Det har også i senere praksis blitt vektlagt vurderingen av mulig omplassering, herunder vurdering av oppsigelse til en lavere rangert stilling som mulig mindre inngripende tiltak, jf. HR-2019-928 (avsnitt 50) og HR-2024-1188-A (avsnittene 43 flg). Saklighetskravet gjelder også i slike saker, men det er ulike syn på om saklighetskravet i slike tilfelle skal settes noe lavere enn hva som gjelder ved en ordinær oppsigelse.

Det følger av både juridisk litteratur og rettspraksis at det kan stilles strengere krav til virksomhetens øverste leder. Det følger av både stillingens art og videre at kommuneloven setter helt spesielle krav.

Jeg viser her bla. til boken «De vanskelige personalsakene» fra 2024 av Skarning mfl. hvor det heter på side 454 og 455 fremgår:

«Oppsummeringsvis følger av ovennevnte at daglig leder har en særstilling, en sentral rolle overfor eierne (styret), i selskapet (ledergruppen og andre ansatte), og overfor tredjeparter (kontraktsparter, kreditorer og det offentlige). Stillingens viktighet gir begrenset rom for klanderverdig adferd, passivitet og avvik i forventninger og pliktbrudd. Med særtrekkene ved

stillingen ser vi at konflikt eller tillitsbrudd mellom daglig leder og styret har stort skadepotensial med hensyn til selskapets interesser, herunder de andre ansattes arbeidsmiljø. Derfor kan ikke en daglig leder ha samme stillingsvern som andre ansatte, noe både lovgiver og domstolene har tatt hensyn til.»

Etter min vurdering kan de samme betraktningene gjøres gjeldende for øverste administrative leder av en fylkeskommune fordi det er en særstilling, som innebærer en sentral rolle overfor fylkestinget, de ansatte og innbyggere. Konflikt eller tillitsbrudd mellom fylkeskommunedirektør og fylkestinget har stort skadepotensial med hensyn til fylkeskommunens interesser.

Jeg viser også til den sentrale Høyesterettsdommen i Rt. 1997 s. 1128, hvor det på side 1133 uttales;

«Vilkåret for å gi en arbeidstaker avskjed er etter arbeidsmiljøloven § 66 nr 1 at arbeidstakeren "... har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen". Selv om bestemmelsen ikke uttrykkelig sonder etter arbeidstakerens stilling, er det på det rene at det må stilles særlige krav til en leder. Det samme forhold vil altså lettere kunne anses som "grovt pliktbrudd" eller "vesentlig mislighold" når arbeidstakeren har en ledende stilling enn når det gjelder en underordnet, jf blant annet Rt-1993-300. Dette har sammenheng både med det særlige behovet for tillit til en leder, og med den signaleffekt en leders handlemåte har overfor andre ansatte.»

Avgjørelsen har prinsipiell interesse også for oppsigelsessaker da det er bred enighet i teorien om at samme terskel for øverste leder kan legges til grunn for oppsigelse

Kommuneloven og fylkeskommunedirektørens ansvar

I denne sammenheng er det ryddig også helt kort å angi noen av de sentrale bestemmelsene i kommuneloven om fylkeskommunedirektørens arbeidsforhold. Kommuneloven § 13-1 regulerer stillingens myndighet, oppgaver og ansvar. Bestemmelsen klargjør skillet mellom folkevalgtes ansvar og administrasjonens ansvar.

Primæroppgavene til fylkeskommunedirektøren er å: Lede den samlede administrasjonen, jf. første og annet ledd. Påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. tredje ledd. Påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. fjerde ledd.

Av annet ledd følger det at kommunedirektøren «**skal lede den samlede [...] administrasjonen**», med de unntak som følger av lov, instruks, retningslinjer eller pålegg. Lederansvaret er omtalt i NOU 2016: 4 s. 89:

«Det er kommunedirektøren som representerer administrasjonen, og som må stå til ansvar overfor de folkevalgte for det administrasjonen gjør.»

Ledelsesansvaret inkluderer ordinære ledelsesoppgaver, f.eks. økonomi, sikre rett kompetanse, helhetlig styring med virksomheten. Begrensninger ved instruks, retningslinjer eller pålegg sikter til at det er kommunestyret/fylkestinget som bestemmer og som kan sette rammene for det fylkeskommunedirektøren kan gjøre. Slike begrensninger må være innenfor de lovfestede rammene for hva som er fylkeskommunedirektørens oppgaver og ansvar. Det må fattes et formelt vedtak hvis fylkestinget ønsker å sette rammer for fylkeskommunedirektørens ledelsesansvar, og de må være tydelige. Et sentralt poeng er at fylkeskommunedirektøren ikke skal måtte forholde seg til uformelle

signaler fra det politiske miljøet, eller at fylkeskommunedirektøren skal måtte gjette seg til hva som er forventninger fra fylkestinget.

Det er en sentral del av ansvaret å sikre et velfungerende samarbeid mellom politikk og administrasjon.

Fylkeskommunedirektøren har også ansvaret for fylkeskommunens internkontroll, men dette er regulert i en egen bestemmelse i lovens kapittel 25.

Det følger av kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum at «[å]rsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer». Bestemmelsen er blant annet kommentert slik¹:

«Bestemmelsen innebærer at kommunen eller fylkeskommunen ikke kan foreta utbetalinger eller pådra seg utgifter som ikke har hjemmel i kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. Før noen kan foreta handlinger eller inngå avtaler som har økonomiske konsekvenser for kommunen eller fylkeskommunen, må de kontrollere at de har dekning i budsjettet, og at handlingen ligger innenfor rammen av den aktuelle budsjettposten. Bevilgningene i årsbudsjettet kan ikke fravikes».

Utbetalinger må altså ha dekning i årsbudsjettet. Når det gjelder forskuddet på en måneds godtgjøring som ble avtalt i november 2024, kan det synes som at dette ikke hadde dekning i årsbudsjettet for 2024, siden det ble utbetalt i 2024 og ikke skulle betales tilbake før året etter, i 2025. Det samme gjelder da det første forskuddet som ble utbetalt i 2024, og som skulle trekkes i desember 2024, men hvor trekket ble utsatt.

4.2 Advarsel

Arbeidsmiljøloven regulerer ikke bruk av advarsel. Men det følger av sikker rettspraksis at dette er et innarbeidet virkemiddel som anbefales benyttet når forholdet som medfører et pliktbrudd kan avklares med mulige konsekvenser, jf. Rt-2001-1362. Se også Fanebust (2017, s. 250) som beskriver innholdet og betydningen av advarsel slik:

«At en arbeidstaker er gitt advarsel, innebærer at vedkommende ikke bare er gjort oppmerksom på hvor langt hans plikter går, men også på at han vil bli sagt opp eller gitt avskjed dersom pliktene ikke blir overholdt. Dersom det blir krevd advarsel, innebærer dette derfor en videregående oppklaringsplikt – en plikt til klargjøring også av konsekvenser eller sanksjoner».

Arbeidsgivers behov for å reagere mot arbeidstaker skyldes at det har skjedd noe kritikkverdig eller uønsket, og at arbeidstakeren skal forstå at det må skje en endring. I dette ligger ingen straffereaksjon, men et pålegg om en atferdsendring. Arbeidsgiver har med grunnlag i styringsretten rett til å foreta en slik korreksjon. En annen sak er at dersom arbeidsgiver velger å advare arbeidstaker, vil ikke samme forholdet kunne lede til oppsigelse med mindre det skjer nye forhold.

¹ Bent Devik, *Kommuneloven, lovkommentar* (Juridika)

4.3 Særlig om de folkevalgtes godtgjøring og ulike roller vedr håndtering av slike bestemmelser

Fastsettelse av godtgjøring for de folkevalgte

Arbeidsmiljøloven § 14-15 omhandler utbetaling av lønn og feriepenger.

Hovedregelen er at lønnsutbetalinger skal foretas minst to ganger i måneden, jf. første ledd. Annet kan avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Loven gjelder ikke for folkevalgte og tjener her kun som mulig tolkningsfaktor. I kommunal sektor skjer utbetalinger en gang i måneden og dette er gjort gjeldende for godtgjøring til politikere.

Kommuneloven § 8-4 regulerer at den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt «tillitsverv», har krav på godtgjøring for sitt arbeid.

Dette omfatter «alle» medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, uavhengig av om de er opprettet med hjemmel i kommuneloven eller særlov, jf. Prop. 46 L (2017–2018) s. 365.

Kommunestyret/fylkestinget «gir» selv forskrift om slik godtgjøring, jf. andre setning.

Kommunestyret/fylkestinget har plikt til å fastsette regler om arbeidsgodtgjøring.

Denne myndigheten kan ikke delegeres. Reglene skal, i likhet med reglene gitt med hjemmel i koml. § 8-3, gis i forskrift. De folkevalgte er ikke inhabile til å fastsette egen godtgjøring, jf. koml. § 11-10 fjerde ledd. Men det kan være aktuelt å søke om fritak fra å delta i behandlingen av dette spørsmålet med hjemmel i koml. § 11-11. Dvs. at det er fylkestinget som **bestemmer størrelsen** på godtgjøringen.

Hvor mye som skal gis i godtgjøring, om den skal fastsettes til et beløp pr. møte, på årsbasis eller på annen måte, er det opp til kommunestyret/fylkestinget å avgjøre», jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 289. Det forutsettes i NOU 1990: 13 punkt 7.2 s. 194 at størrelsen varierer etter hvor belastende vervene er. Det er ganske vanlig å koble størrelsen på godtgjøringen til et regulativ eller en type sats.² I Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) s. 289 sies det at «det må ellers forutsettes at godtgjøringen holdes innen rimelighetens grenser. At det er kommunestyret eller fylkestinget som bestemmer størrelsen på arbeidsgodtgjøringen, er i tråd med prinsippet om kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre i koml. § 2-1. I juni 2020 ble det satt ned et godtgjørelsesutvalg, på bakgrunn av en anmodning fra Stortinget i Dokument 8:31 S (2019–2020) og Innst. 177 S (2019–2020), som skulle utrede felles prinsipper for arbeidsgodtgjørelse til politikere på alle forvaltningsnivåer.

Kommuneloven lar det være opp til det enkelte fylkesting å bestemme størrelsen på arbeidsgodtgjøringen, og det er opp til velgerne å reagere dersom de synes de folkevalgte bevilger seg for mye til eget arbeid.³

Utvalget vurderte kun godtgjøringen til heltidspolitikere, dvs. hovedsakelig ordførere. I sin rapport viste utvalget til at det er stor variasjon mellom ulike kommuner/fylkeskommuner og stor variasjon i utformingen av ordningene for godtgjøring på kommunalt nivå. Størrelsen til kommunen/fylkeskommunen var en viktig faktor. Trolig også fylkeskommunens økonomiske situasjon. I rapporten anbefalte utvalget en del prinsipper rundt fastsetting og endring av heltidspolitikeres godtgjøringer, se punkt 5.4 og 5.5. Åpenhet om ordningene blir løftet frem som kanskje det mest sentrale

² Ingun Sletnes, *Kommuneloven. Lovkommentar, § 8-4. Arbeidsgodtgjøring, Juridika* (kopiert 06. november 2025)

³ Ingun Sletnes, *Kommuneloven. Lovkommentar, § 8-4. Arbeidsgodtgjøring, Juridika* (kopiert 06. november 2025)

prinsippet. Godtgjøringene må være gode nok og ikke så lave at de hindrer bred og god rekruttering, eller at det sås tvil om folkevalgtes uavhengighet.

Utvalget mente godtgjøringene må ligge på et relativt høyt nivå og klart over gjennomsnittlig lønnsinntekt. Godtgjøringene må reflektere at folkevalgte har mindre «jobbsikkerhet» og færre sosiale rettigheter enn arbeidstakere. Samtidig må de samlet sett stå i et rimelig forhold til den eksponeringen og det ansvaret som følger med rollen som folkevalgt på ulike nivåer.

Utvalget anbefalte at nivå og endringer i godtgjøringen bør kobles til den generelle lønnsutviklingen i samfunnet.

Utvalget foreslo ingen endringer i kommuneloven, men anbefalte at godtgjøringen til heltidspolitikere på kommunalt og fylkeskommunalt nivå reguleres i tråd med godtgjøringen til stortingsrepresentanter som referanseramme, slik mange kommuner og fylkeskommuner allerede gjør.

Det er en del kommuner og fylkeskommuner som har praktisert ordning der avgående kommunestyre/fylkesting vedtar godtgjøringsregler for kommende valgperiode som så det nyvalgte kommunestyret/fylkesting bekrefter.

KS har i veilederen «Økonomiske vilkår for folkevalgte» laget til kommuneloven av 1992 anbefalt en slik ordning, se punkt 1 og 2 s. 5-6.⁴ Det anbefales også at ordførers godtgjøring bør knyttes til regulativer utenfor kommunen/fylkeskommunen, for eksempel til en stortingsrepresentants godtgjøring, jf. s. 20.

En folkevalgt har ikke krav på samme godtgjøring i hele valgperioden. Reglene i forskriften kan endres i løpet av en valgperiode, og godtgjøringen kan både reduseres og heves. Reglene om arbeidsgodtgjøring må i så fall endres i tråd med regler om forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII.

Når det gjelder den som har et verv på heltid eller deltid, kan disse i stedet for å motta godtgjøring etter koml. § 8-4 og dekning for tapt inntekt etter § 8-3, bli frikjøpt etter reglene i koml. § 8-5.

Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring i Innlandet fylkeskommune (godtgjørelsesforskriften) regulerer utbetaling av godtgjørelse for folkevalgte i Innlandet fylkeskommune.

Forskriften har i § 1 slik ordlyd:

⁴ Øk.vilkår for folkevalgteA5SisteTrykking.indd

§ 1. Godtgjøring

De folkevalgtes myndighet er gitt av folket gjennom demokratiske valg. Den folkevalgte skal være i stand til å utøve sitt verv på en tilfredsstillende måte. Godtgjøringen skal stå i samsvar med den folkevalgtes ansvar og plikter.

Samlet fylkeskommunal godtgjøring kan ikke overstige fylkesordførers godtgjøring.

Heltidspolitikere Fylkesordfører, fylkesvaraordfører og hovedutvalgsledere defineres som heltidspolitikere. Godtgjøringen dekker alle oppdrag på vegne av Innlandet fylkeskommune		
<i>Godtgjøring gis med utgangspunkt i stortingsrepresentantenes godtgjøring, og justeres i takt med denne per 1. mai hvert år.</i>		
<i>Årlig godtgjøring for verv:</i>	<i>I prosent:</i>	<i>I kroner:</i>
Fylkesordfører	100	1 107 190
Fylkesvaraordfører	85 Ev. gruppeledergodtgjøring utbetales i tillegg.	941 112
Hovedutvalgsledere	75 Ev. gruppeledergodtgjøring utbetales i tillegg.	830 393

Det er sentralt at forskriften definerer årlig godtgjørelse for «alle oppdrag» utført på vegne av fylkeskommunen.

Godtgjørelsen til folkevalgte skal gis «med utgangspunkt i stortingsrepresentantenes godtgjøring» og justeres i takt med denne per 1. mai hvert år.

Ifølge bestemmelsen har fylkesordfører krav på godtgjørelse tilsvarende 100% av godtgjørelsen som en stortingsrepresentant mottar, som tilsvarer en årlig godtgjørelse på kr. 1 107 190.

Fra 1. mai 2025 er årlig fast godtgjøring for stortingsrepresentantene kr 1 214 977 per år.⁵

Bestemmelsen tar ikke stilling til tidspunkt for utbetaling av godtgjørelsen. Jeg kan ikke se at noen andre bestemmelser i forskriften tar stilling til tidspunktet. Det følger av forskriftens § 19 at «Ev. godtgjøringer som ikke er hjemlet i reglement og tvil om fortolkning avgjøres av fylkesutvalget»

Ordlyden tilsier at det ved spørsmål om tolkning av forskriften og spørsmål om godtgjøringer som ikke er hjemlet skal fremlegges til fylkesutvalget og de skal ta beslutningen, jf. «avgjøres av».

Reglement for delegering av myndighet i Innlandet fylkeskommune skal beskrive hvilken myndighet som skal ligge hvor i fylkeskommunen, jf. punkt 1 om formål.

Punkt 6 tar for seg fylkestingets myndighet. Det følger av ordlyden at fylkestinget skal behandle «alle saker» der myndigheten er lagt til fylkestinget gjennom lov eller forskrift og «alle saker av prinsipiell betydning». Videre følger det en liste over saker som fylkestinget «blant annet» skal behandle. Ordlyden tilsier at det ikke er en uttømmende liste. Fylkestinget vedtar saker om folkevalgtes arbeidsvilkår, herunder godtgjørelse for politiske verv. Om dette sikter til den lovbestemte plikten i koml. § 8-4 om at

⁵ Godtgjøring - stortinget.no

det er fylkestinget som skal fastsette godtgjørelse i forskrift eller om det sikter til absolutt alle saker vedrørende godtgjørelse er ikke helt klart.

Punkt 10 omhandler fylkeskommunedirektørens generelle fullmakter:

«Fylkeskommunedirektøren **gis myndighet til å ta avgjørelser** på fylkeskommunens vegne og til å treffe vedtak i alle enkeltsaker og alle typer saker som ikke er av prinsipiell eller politisk betydning»

Fylkeskommunedirektøren **har full instruksjonsrett overfor fylkeskommunens ansatte**, og har myndighet til å gjennomføre beslutninger i henhold til arbeidsgiveransvaret.»

Punkt 11 omhandler metode for utvikling av delegeringspraksis etter rammeprinsipp:

«Mellom politiske nivåer og mellom politisk nivå og administrasjon er det et sentralt delegeringsskille ut fra begrepene prinsipiell og ikke-prinsipielle saker. Hva som er prinsipielt fastslås ut fra praksis/sedvane, generelle retningslinjer og forvaltningspraksis utfra kommuneloven.

Dersom det er tvil om hvorvidt en sak er prinsipiell eller hvor prinsipiell den er, eller det er tvil om, og eventuelt hvordan, en sak skal behandles politisk, har fylkesordfører og fylkeskommunedirektøren ansvaret for å klarlegge dette. Dersom det er tvil, avgjør fylkesordfører om saken går til politisk behandling.

De avklaringer som blir gjort gjennom behandling av tvilstilfeller, utvikler en sedvane som supplerer reglene i delegeringsreglementet. Generelle regler for behandling av bestemte sakstyper vil også kunne supplere delegeringsreglementet.

Reglement for delegering av myndighet

Administrasjonen har en generell plikt til å vurdere enhver sak ut fra sitt konkrete innhold, for på den måten å avklare hvorvidt det er en sak som skal avgjøres politisk eller administrativt.»

Personalreglementet i Innlandet fylkeskommune punkt 4 om lønn sier at «lønn til arbeidstakerne skal utbetales den 12. i hver måned etter den nærmeste foregående virkedag».

Videre sier den at «*det utbetales ikke forskudd*».

Punkt 1 om formål og virkeområde sier at personalreglementet har til formål «*å regulere rettigheter og plikter alle ansatte har i Innlandet fylkeskommune*». Det taler for at forskudd på lønn ikke er en rettighet som de ansatte har.

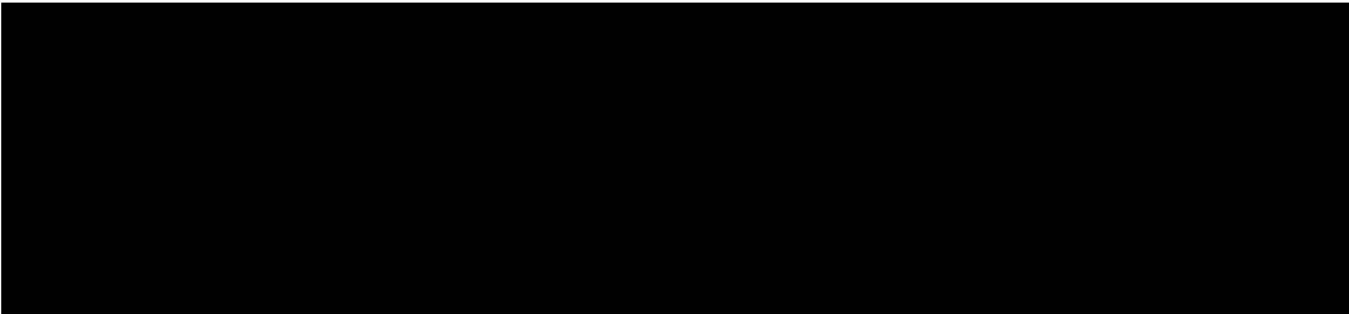
Videre sier punkt 1 at personalreglementet «*kommer i tillegg til lov, tariffavtale, samt andre interne retningslinjer*». Ordlyden tilsier at rettighetene og pliktene til de ansatte i fylkeskommunen ikke utelukkende følger av personalreglementet, men kommer i tillegg til. I vurderingsdelen kommer jeg tilbake til en tariffestet ordning med forskudd av lønn for undervisningspersonale.

5. Konkret vurdering

5.1 Innledning

Spørsmålet her er om beslutningen å yte forskudd eller lønnslån til fylkesordføreren medfører grunnlag for arbeidsrettslige sanksjoner mot Bamrud.

Jeg viser her til at varslinger etter arbeidsmiljøloven gjelder mulige «kritikkverdige forhold», jf. aml § 2 A-1. Med kritikkverdig menes bl.a. brudd på regler, interne retningslinjer mv. se her bl.a. HR-2023-2430 som gjaldt en e-post fra en tillitsvalgt om en adferd hos en HR-leder. Dommen innebærer at varslinger har et ganske vidt anvendelsesområde. Det at noe finnes å være kritikkverdig er ikke synonymt med at det foreligger oppsigelsesgrunnlag eller grunnlag for andre sanksjoner. Det skal i så fall ha et bredere grunnlag og være proporsjonalt i forhold til bruddet/ene.



Rapporten fra EY skiller mellom forskudd på godtgjørelse og lønnslån. Det er noe uklart hvordan det rettslig kan skilles mellom forskudd og «lønnslån». Dette er i noen grad redegjort for i EY-rapporten og har her i hovedsak mulige skatterettslige konsekvenser. Jeg har ikke opplysninger om at det skattemessige her har betydning, da Bamruds beslutning kun gjaldt om slike forskudd skulle utbetales. Hvordan dette skal innrapporteres er håndtert av andre og jeg har ikke opplysninger om at Bamrud var involvert i dette. I den grad dette har skattemessig betydning for Breen, er dette for så vidt et forhold mellom Breen og skattemyndighetene, og ikke et forhold som kan lastes Bamrud. Jeg har vurdert om «lønnslån» kan innebære at fylkeskommunen har tapt renter ved disposisjonen, men pga. beløpets størrelse innebærer dette et så vidt begrenset beløp at det av den grunn ikke kan ha noen plass ved en vurdering av sanksjoner. Det foreligger diverse mailer og muntlig kontakt mellom Bamrud og de ansvarlige ledere for HR, herunder dels skriftlige avtaler om trekk i lønn. Det er ingen klar prosedyre for hvordan slike disposisjoner prosessuelt skal formaliseres og det kan av den grunn ikke kritiseres. For vurderingen av eventuelle arbeidsrettslige sanksjoner, har det dermed ingen betydning hvordan utbetalingene er å definere.

5.2 Korrupsjon og/eller sammenheng med Dokka-saken

Rapporten fra EY har ikke underbygd påstander om korrupsjon. I dette ligger en påstand om at Bamrud har en egen fordel av disposisjonen knyttet til behandlingen av Dokka- varslet.

Spørsmålet er om det kan påvises en sammenheng mellom disposisjonene, og mulige sanksjoner mot Bamrud som følge av «Dokka-episoden». Jeg forstår dette slik at forskuddet/lønnslånet skulle være en «gjenytelse» for ikke å sanksjonere Bamrud som følge av at han «slo i bordet» i en opphetet situasjon under et møte på Dokka videregående skole.

På Innlandet fylkeskommunes nettsider er oppsummeringen av rapporten fra Dokka-saken omtalt slik:

«Ernst & Young konkluderer med at hendelsen har hatt en negativ innvirkning på tilliten til ledelsen i fylkeskommunen og arbeidsmiljøet ved Dokka videregående skole:

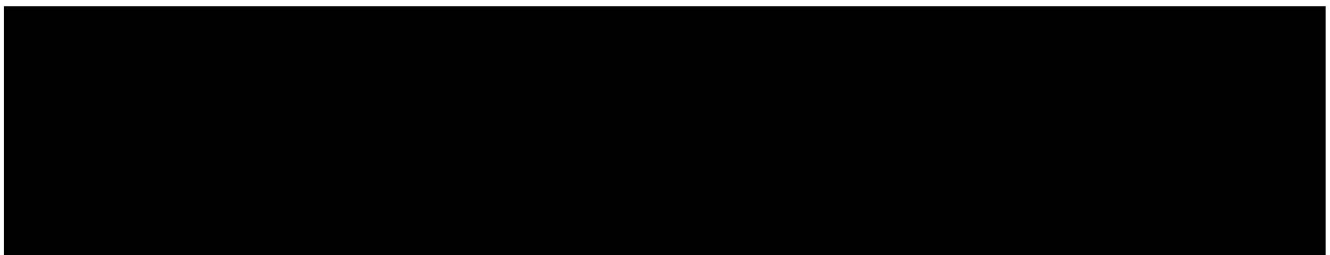
«Hendelsen representerer et avvik fra de etiske normene i samfunnet og de etiske retningslinjene for Innlandet fylkeskommune. Det vurderes dithen at Bamrud sin oppførsel og uttalelser har hatt en negativ innvirkning på de ansattes tillit til ledelsen i Innlandet fylkeskommune, samt de ansattes velferd ved arbeidsstedet Dokka videregående skole. Bamrud sine handlinger har bidratt til å skape en belastende atmosfære som strider mot fylkeskommunens etiske retningslinjer og verdier slik som tillit, åpenhet og raushet, samt ytringsklimaet på arbeidsplassen.»

Fylkeskommunens oppfølging av dette er oppgitt slik:

«Dette var også et viktig element i det oppfølgende møtet fylkesordfører og fylkesvaraordfører hadde med Bamrud etter at rapporten ble mottatt, hvor man formelt gikk gjennom rapporten.

- Vi er allerede i gang med å gjennomføre konkrete tiltak for å forebygge slike hendelser i det som er et stort omstillingsprosjekt. Blant annet handler dette om lederstøtte i organisasjonen når man står i slike prosesser, sier fylkesordføreren.»

Jeg har også mottatt og vurdert referat fra møte mellom fylkesordfører, fylkesvaraordfører og Bamrud av 22. januar 2025. Bamrud har redegjort for sitt syn slik:



EY har vurdert dette slik i rapporten om forskudd/lønnslån:

«Det foreligger som nevnt påstander i varselet om at utbetalingene kan indikere korrupsjon. EYs undersøkelser har ikke avstedkommet objektive holdepunkter som tilsier at korrupsjon har funnet sted hva gjelder påstanden vedrørende sammenfallende tidspunkter mellom «Dokka»-saken og utbetalingene til Breen.»

Det bemerkes at fylkesvaraordføreren fra Høyre var med i oppfølgingssamtalen med Bamrud.

Jeg er enig i EYs vurdering og finner det klart at det ikke foreligger holdepunkter for dette.

Vurderingen i det følgende må da skje ut fra at Bamrud hadde de beste intensjoner og i utgangspunktet ikke hadde egen fordel av beslutningen. Snarere tvert imot synes han å ha de beste intensjoner av hensyn til fylkeskommunens interesser, herunder å ivareta [REDAKERT]

5.3 Brudd på interne reglement

EY har ikke funnet at det for folkevalgte er regulert en adgang for å forskuttere godtgjørelse. Regelverket er taust. For ansatte er det derimot ikke adgang til slike forskudd. Men det er unntak fra dette, jeg viser til reguleringen i: «Særavtalen for undervisningspersonale i skolen herunder videregående skole SFS 2213 Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnsopplæring» pkt. 9.3 at:

«Når ikke annet er bestemt, utbetales lønn den 12. i måneden. Dette gjelder også faste lønnstillegg og variable lønnstillegg for foregående måned hvis det er praktisk mulig. I særskilte tilfeller kan arbeidstakeren få inntil 2 måneders lønn utbetalt på forskudd. Det skal inngås skriftlig avtale med arbeidstakeren om tilbakebetalingen.»

Fylkesadvokaten har på spørsmål fra meg ikke funnet eksempler på at denne bestemmelsen er brukt av ansatte i videregående skole.

Men det er likevel klart at en større arbeidstakergruppe i fylkeskommunen har en tariffrettslig rett til forskudd, selv om den ikke er brukt.

Jeg kan også nevne at for Oslo kommune er det en egen bestemmelse i deres personalhåndbok pkt. 6.12, 6.12.1, fjerde ledd om at:

«Forskudd på lønn kan bare utbetales i rene unntakstilfeller».

Det er også redegjort i EY rapporten at for stortingspolitikere er det en viss adgang for slike forskudd selv om dette regelverket ikke gjelder for Innlandet fylkeskommune. Det er likevel i forskriften vist til Stortingets godtgjøringsreglement, slik at denne reguleringen har en viss relevans.

For politikerne i Innlandet fylkeskommune er dette hverken positivt hjemlet eller forbudt. Jeg har da vanskelig for å se at avtale om tre forskudd har skjedd i strid med rettsregler eller interne reglementer. Det er således ikke grunnlag for å hevde at forskuddene av denne grunn er kritikkverdige.

Selv om det ikke er et uttrykkelig forbud mot å utbetale forskudd på godtgjøring i godtgjøringsforskriften eller de interne reglementene, kan det spørres om Bamrud skulle hatt en positiv hjemmel i nevnte regelverk for å kunne tillate forskuddsutbetalingen.

En kommunedirektør/fylkeskommunedirektør leder den samlede administrasjonen, jf. kommuneloven § 13-1. I punkt 4.1 i dette notatet er det redegjort nærmere for de konkrete oppgavene til kommunedirektøren. I delegeringsreglementet er det delegert kompetanse til kommunedirektøren. Også økonomireglementet inneholder slike bestemmelser.

Det er neppe mulig å utarbeide et delegeringsreglement som dekker enhver tenkelig avgjørelse, og som klart og tydelig definerer hvem som har myndigheten for alle disse avgjørelsene. Det må aksepteres at et delegeringsreglement i noen grad er generelt og overordnet. Dette kan trekke i retning av at det ikke kan stilles et krav om at Bamrud må vise til en positiv hjemmel for å kunne tillate en forskuddsutbetaling.

Hvilke krav som stilles til hjemmel, kan uansett ikke få avgjørende betydning for konklusjonen, jf. 5.5

Spørsmålet er likevel om saken burde vært behandlet i et politisk organ.

5.4 Manglende kompetanse – skulle saken vært behandlet av fylkestinget eller fylkesutvalget?

Godtgjøringen av folkevalgte i Innlandet fylkeskommune er som redegjort for fastsatt i egen forskrift (FOR-2023-06-13-1544). Forskriften har ikke regulert forskudd på godtgjøring. Det følger av forskriften § 9 at: *«Administrativ bistand og rådgivning til partigrupper og folkevalgte gis som hovedregel gjennom fylkeskommunedirektøren»*. Det er således ikke unaturlig at henvendelsen fra Breen om mulige forskudd skjedde direkte til Bamrud, og at han selv foretok vurderingene.

I rapporten fra EY er kompetansespørsmålet vurdert slik:

«Delegeringsreglementets punkt 6 definerer fylkestingets fullmakter i fylkeskommunen. Det fremgår av denne bestemmelsen at alle saker i fylkeskommunen som anses som prinsipielle skal behandles av fylkestinget. Saker vedrørende folkevalgte politikeres arbeidsvilkår, herunder godtgjørelse for de folkevalgtes politiske verv, skal også behandles av fylkestinget.»

Jeg forstår dette slik at ettersom forskudd ikke var regulert måtte dette anses som prinsipielt og saken skulle derfor ha blitt forelagt fylkestinget. Jeg kan ikke utelukke at EY mener at reglementets bestemmelse om folkevalgtes arbeidsvilkår direkte legger myndigheten til fylkestinget - altså i alle saker, uavhengig av om saken er prinsipiell eller ikke.

Et spørsmål er dermed om utbetalingen av forskudd er en sak vedrørende folkevalgte politikeres arbeidsvilkår, og dermed etter delegeringsreglementet skulle behandles av fylkestinget.

Som nevnt under dette notatet pkt. 4.3, er det ikke helt klart hvordan reglementsbestemmelsen skal forstås. Etter mitt syn kan man vanskelig definere en sak om forskuddsutbetaling som en «sak vedrørende folkevalgte politikeres arbeidsvilkår». Bestemmelsen i delegeringsreglementet synes å ta sikte på saker av en mer generell eller overordnet karakter. Om én enkelt folkevalgt skal få en forskuddsutbetaling faller utenfor en normal språklig forståelse av uttrykket «arbeidsvilkår». Det er mer nærliggende å tro at fylkestinget har siktet til saker som eksempelvis størrelsen på godtgjøringen, hvilke verv som skal godtgjøres med hva osv.

At ikke alle saker skal behandles av fylkestinget, underbygges også av godtgjøringsforskriften § 19, som bestemmer at eventuelle godtgjøringer som ikke er hjemlet i reglementet og tvil om fortolkning avgjøres av fylkesutvalget.

Det kan derfor reises spørsmål om Bamrud skulle ha forelagt avgjørelsen om å utbetale forskuddet til fylkesutvalget.

Etter mitt syn kan ikke en slik plikt utledes av godtgjøringsforskriften. Spørsmålet som Bamrud tok stilling til var ikke om det skulle tilstås en godtgjøring som det ikke var hjemmel for eller om det var tvil om en slik hjemmel forelå. Spørsmålet var altså om den godtgjøringen som Breen utvilsomt hadde krav på skulle betales ut før tiden, og betales tilbake etter nærmere avtale.

Dette spørsmålet er ikke uttrykkelig regulert i godtgjøringsforskriften, og det er heller ingen bestemmelser som i det hele tatt berører problemstillingen. Om Bamrud kunne utbetale forskuddet fremstår dermed ikke som et tvilsspørsmål etter forskriften. Dermed oppstod det heller ingen plikt til å forelegge avgjørelsen for fylkesutvalget. I slike tilfeller må det være rom for å anvende et skjønn.

Det neste spørsmålet som kan reises, er om avgjørelsen i seg selv er «prinsipiell» og dermed faller utenfor hva fylkeskommunedirektøren uansett er delegert av myndighet. Kommuneloven tillater ikke at prinsipielle saker delegeres til fylkeskommunedirektøren.

Jeg er ikke enig i at forskuddsutbetaling som følge [redacted] er prinsipielt. Det er så vidt jeg kan forstå en unntakssituasjon som må anses som [redacted] og heller ikke av den grunn egnet temaet seg for behandling i fylkestinget. Det har klare sider til taushetsplikt. Det var derfor naturlig at opplysningene om dette ble holdt fortrolig. Dette også av hensyn til virksomhetens interesser.

Når man skal vurdere om saken er av prinsipiell betydning, må man også se hen til sakens viktighet og betydning for fylkeskommunen som sådan.

Etter min vurdering er dette et administrativt forhold som best kunne bli håndtert av fylkeskommunedirektøren som ansvarlig. Beløpet er heller ikke spesielt stort, og skal etter det opplyste bli tilbakebetalt i løpet av desember i sin helhet.

Når loven benytter «prinsipielt» som en rettslig ramme, gir det uttrykk for en rettslig standard. De objektive kriteriene trekker klart i retning av at saken ikke var prinsipiell i kommunelovens forstand. Til forskjell kan enkelte folkevalgte ha sine synspunkter på hva som er «prinsipielle» saker, ut ifra politisk ståsted og ideologi. Det er ikke gitt at det er sammenfall mellom hva som er rettslig sett prinsipielt og hva den enkelte folkevalgte mer subjektivt mener er prinsipielt.

5.5 Samlet vurdering

Jeg er etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er grunnlag for kritikk mot fylkeskommunedirektøren. Han har utvist et skjønn som øverste administrative leder, med de beste intensjoner. Han har imøtekommet et ønske om forskudd for å [REDACTED] for fylkeskommunens øverste politiske leder. Han har gjennomført dette etter en viss saksbehandling og foretatt en vurdering i forkant av beslutningen om å utbetale forskuddet. Saksbehandlingen har bestått i hans egne undersøkelser og dialog med leder som er ansvarlig for området, herunder kontakt og dialog med HR-enheten. Jeg er ikke kjent med at det foreligger spesielle prosedyrer for bruk av forskudd eller lønnslån utover en kontroll med bekreftelse for at bemyndiget person har godkjent forskuddet. Jeg kan ikke se at dette skulle vært håndtert annerledes også sett hen til at Bamrud ville begrense informasjonen om de bakenforliggende årsakene til forskuddene/lønnslån. Han har kun hatt som interesse å bidra til at [REDACTED]

[REDACTED] Etter min vurdering viser EY-rapporten at regelverket og forståelsen av dette er uklart med hensyn til hva som ligger innenfor kommunedirektørens fullmakter. Måten dette ble løst på kan ikke sies å være uttrykkelig i strid med de fullmakter han har, selv om det ikke foreligger en positiv og uttrykkelig hjemmel som klart gir grunnlag for avgjørelsen. Etter min vurdering ligger derfor Bamruds avgjørelse innenfor den generelle hjemmelen han har som fylkeskommunedirektør samt hvor han uttrykkelig er gitt en rolle i oppfølgingen av godtgjøringsbestemmelsene. Handlingene har skjedd ut fra hans beste skjønn. Riktignok kan det hevdes at det manglet budsjettmessig dekning for en eller flere av utbetalingene, men dette er en mangel som er bagatellmessig og kan av den grunn ikke ha konsekvenser. Det foreligger derfor ikke handlinger som kan gi grunnlag for sanksjoner.

Ut fra min vurdering finner jeg ikke behov for å vurdere endringsoppsigelse eller bruk av advarsel.

Jeg finner det derfor klart at rapporten ikke kan gi grunnlag for sanksjoner.

Politikerne står selvsagt fritt til å endre eller presisere regelverket slik at dette blir forutsigbart, herunder regulere eller forby forskudd eller såkalt lønnslån.

Med vennlig hilsen



Tor Allstrin
områdedirektør/advokat

Telefon: +47 90 84 15 13
E-post: Tor.Allstrin@ks.no