

**ØF-Rapport nr. 23/2003**

# **Når plikten kaller**

**Om fritak fra politiske verv**

**av**

**Torhild Andersen og Ingrid Guldvik**

# Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 29 ansatte.

**Østlandsforskning** er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

**Østlandsforskning** er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

*Regional- og næringsforskning*  
*Kommunal- og samfunnsforskning*

**Østlandsforsknings** viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

**Østlandsforskning** har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

**ØF-Rapport nr. 23/2003**

# **Når plikten kaller**

**Om fritak fra politiske verv**

**av**

**Torhild Andersen og Ingrid Guldvik**



**Tittel:** Når plikten kaller. Om fritak fra politiske verv.

**Forfattere:** Torhild Andersen og Ingrid Guldvik

**ØF-rapport nr.:** 23/2003

**ISBN nr.:** 82-7356-531-9

**ISSN nr.:** 0809-1617

**Prosjektnummer:** K 160

**Prosjektnavn:** Fritak og permisjoner fra politiske verv

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og regionaldepartementet

**Prosjektleder:** Torhild Andersen

**Referat:** Rapporten omhandler en undersøkelse om kommunal praksis vedrørende fritak og permisjoner fra politiske verv. Undersøkelsen omfatter 44 kommuner og 4 fylkeskommuner i kommunestyreperioden 1999-2003. I løpet av perioden har 9% faste kommunesyrerepresentanter fått fritak grunnet uforholdsmessige vanskeligheter eller belastninger ved å skjøtte vervet. Det innebærer i gjennomsnitt en utskifting av tre representanter pr. kommune.

**Sammendrag:**

**Emneord:** Politikk, fritak, verv, kommunelov

**Key words:**

**Dato:** November 2003

**Antall sider:** 42

**Pris:** 70,-

**Utgiver:** Østlandsforskning  
Serviceboks  
2626 Lillehammer  
Telefon 61 26 57 00  
Telefax 61 25 41 65  
e-mail: [post@ostforsk.no](mailto:post@ostforsk.no)  
<http://www.ostforsk.no>

? Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

## Forord

Østlandsforskning gjennomførte sommeren/høsten 2003 en kartlegging av kommunal praksis vedrørende fritak og permisjoner fra politiske verv på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Denne rapporten er basert på innsamlet dokumentasjon fra 44 kommuner og fire fylkeskommuner, samt intervjuer i 18 av kommunene og en av fylkeskommunene.

Prosjektet er utført av forsker Ingrid Guldvik og forsker Torhild Andersen ved Østlandsforskning. Sistnevnte har vært prosjektleder. Østlandsforskning takker Kommunal- og regionaldepartementet for et interessant oppdrag.

Vi vil også takke saksbehandlere i kommunene og fylkeskommunene som har bidratt med oversikter over fritakssaker og saksdokument, samt informantene som har bidratt med informasjon i intervju.

Lillehammer, november 2003

Torhild Andersen  
Prosjektleder

Lene Nyhus  
Forskningsleder



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	7
1. Innledning.....	9
2. Teoretiske tilnærminger og problemstillinger.....	11
2.1. Lokalpolitisk representasjon.....	11
2.2. Forholdet mellom stat og kommune - lovgiver og iverksetter.....	13
2.3. Problemstillinger.....	16
3. Metode.....	17
3.1. Utvalg av kommuner.....	17
3.2. Dokumentstudier.....	18
3.3. Intervju.....	19
4. Omfang, årsaker og praksis.....	21
4.1. Fakta om fritak.....	22
4.1.1. Omfang av utskiftinger.....	22
4.1.2. Fritak grunnet vanskelighet eller belastning med å skjømte verv.....	23
4.1.3. Hva betyr §15-2- fritak for utskifting av kommunestyre/fylkesting ?.....	24
4.2. Helserelaterte fritak.....	25
4.3. Fritak grunnet forhold ved arbeidet.....	26
4.4. Opphold utenfor kommunen.....	29
4.5. Avslag.....	30
4.6. Tunge og lette verv.....	31
4.7. Fritak eller permisjon ?.....	32
4.8. Saksbehandling og politisk debatt.....	32
4.9. Streng eller liberal praksis?.....	33
4.10. Fritakspraksis og møteforfall.....	33
5. Konklusjoner.....	35
Referanser.....	37





## Sammendrag

Østlandsforskning har gjennomført en kartlegging av omfang av og praksis ved fritak og permisjoner fra politiske verv i 44 kommuner og fire fylkeskommuner i kommunestyreperioden 1999-2003. Kartleggingen omfatter opplysninger fra kommunene om omfang av og årsaker til fritak, kommunestyredokument samt intervjudata.

- I gjennomsnitt har 13 valgte representanter pr. kommune/fylkeskommune av ulike årsaker blir skiftet ut av politiske organ i løpet av kommunestyreperioden 1999 - 2003.
- 60% av de samlede utskiftingene i politiske organ er hjemlet i kommunelovens §15-2 om fritak grunnet uforholdsmessig vanskelighet eller belastning knyttet til utføring av verv. De øvrige utskiftingene skyldes flytting (37%), dødsfall (3%) og enkelte tilfeller av tapt valgbarhet som følge av jobbskifte (under 1%).
- Hovedårsakene til fritak og permisjon som følge av §15-2 er i hovedsak helsemessige forhold hos representanten selv eller deres nærmeste (45%), stor arbeidsbelastning knyttet til jobb eller studier (31%) og midlertidig opphold utenfor kommunen som følge av arbeid, studier eller sentralpolitiske verv (20%)
- Gjennomsnittlig er **tre** (9%) av de faste representantene i kommunestyre/fylkesting skiftet ut i løpet av perioden etter søknad hjemlet i kommunelovens §15-2 om uforholdsmessige vanskeligheter og belastninger med å utføre vervet.
- Svært få søknader om fritak avslås når de først er kommet til politisk behandling. Sakene er ofte avklart politisk på forhånd. Det kommer sjelden til politisk debatt under behandlingen.
- De aller fleste §15-2- søknader innvilges og omfanget vurderes ikke som stort i kommunene. Dette kan tyde på at søknadene vurderes som godt begrunnet i reell opplevd belastning og ikke i manglende motivasjon.
- De fleste kommunene vurderer sin praksis som liberal eller ”rimelig” – begrunnet i medmenneskelige hensyn og i behovet for å ha motiverte representanter i et fungerende lokaldemokrati. Mindretallet hevder å ha en streng praksis, også denne begrunnet i hensynet til lokaldemokratiet og plikten til å motta valg.

- Det ser imidlertid ikke ut til å ha praktisk betydning hvorvidt praksis regnes som streng eller liberal. Antallet saker er uansett begrenset, og de aller fleste søknader blir innvilget når de først er fremmet.
- Det ser ikke ut til at det søkes oftere om fritak i store enn i små kommuner. Prosentvis utskifting er den samme i små og store kommuner.

## 1. Innledning

Det norske politiske systemet bygger på demokratiske rettigheter hvor folkets representanter utpekes gjennom ”allmenne, direkte, hemmelige og proporsjonale valg” (NOU 2001:3 :16). Rettighetene til å kunne velge og å kunne velges går parallelt med et pliktelement. ”Prinsippet om ombudsplikten innebærer at borgerne ikke bare har en plikt til å stille til valg, men også at de som velges plikter å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører” (op.cit). Utgangspunktet er altså at den person som er valgt til et folkevalgt organ har rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden vedkommende er valgt for (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) :271).

Kommuneloven § 15 nr. 2 slår fast at ”kommunestyret eller fylkestinget etter søknad kan frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet”. Ifølge forarbeidene til loven siktes det i ”første rekke (til) sykdom og andre sterke velferdsgrunner. Det skal imidlertid mye til før fritak kan gis, jfr uttrykket ”uforholdsmessig”. Og selv om det er tale om uforholdsmessighet, er det ikke dermed gitt at vedkommende har krav på fritak”, jfr at loven benytter uttrykket ”kan” (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) :271).

Lovens intensjon er at praksis skal være restriktiv. Plikten til å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører er med andre ord sterk, noe som også understrekes i Kommuneloven med kommentarer: Politisk motgang, endret politisk oppfatning eller utilfredshet med organets arbeid vil etter tradisjonell lære ikke kunne kvalifisere til fritak (Bernt og Overå 1993). Forfatterne mener likevel at lovens bruk av begrepet ”belastning” som alternativ til ”vanskelighet” ikke kan utelukke slike fritaksgrunner i situasjoner hvor et medlem opplever at slike grunner har ført til helsemessige eller sosiale belastninger.

I forbindelse med behandlingen av forslaget til ny valglov har Stortinget bedt Regjeringen om å vurdere lovendringsforslag i kommunelovens bestemmelser om fritak, permisjoner mv. med sikte på å oppnå en klargjøring og ensartet håndhevelse av regelverket (Inst. O nr. 81 (2001-2002)). Anmodningen kom på bakgrunn av at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite i innstillingen til Odelstinget hadde påpekt erfaringer som tyder på at kommunelovens bestemmelser om fravær, fritak og permisjoner praktiseres for vilkårlig (op.cit).

Kommunal- og regionaldepartementet har ønsket å undersøke den faktiske situasjonen nærmere før lovendringer blir vurdert. Det har vært ønskelig å kartlegge hvordan regelverket blir praktisert i et representativt utvalg kommuner, hva angår innbyggertall og geografisk beliggenhet.



## **2. Teoretiske tilnærminger og problemstillinger**

Den første tilnærmingen til spørsmål om permisjoner og fritak fra politiske verv handler om å se det lokale demokratiet gjennom ”borgerbriller”. Det innebærer å finstille linsa på folks deltakelse i utformingen av egne lokalsamfunn. Folkelig deltakelse kan ta ulike former og foregå på ulike arenaer. Politisk deltakelse i det representative demokratiet forutsetter innflytelse gjennom valgte representanter til for eksempel kommunestyret og kommunale utvalg. Fokus rettes mot folks motivasjon for å delta i politisk arbeid, hvilke belastninger de opplever og hva som fører til at de ber seg fritatt fra politiske verv. Siden det ikke finnes forskning om fritak fra politiske verv spesielt, bygger vi på studier av deltakelse i lokalpolitikk mer generelt for å belyse forhold som motivasjon og belastning.

Den andre tilnærmingen tar opp spørsmål omkring kommunal fortolkning og praktisering av regler om fritak vedtatt på sentralt nivå. Ideer om hvordan en best kan organisere samspeillet mellom staten og kommunen handler om å finne balansen mellom motstridende prinsipper som hierarki, partnerskap og lokal autonomi (NOU 2000: 22). Når staten benytter direkte styring gjennom lov- og regelverk betyr det i et hierarkiperspektiv at staten legger sterke føringer på kommunene, for eksempel at kommuneloven stiller krav om minst 40% av begge kjønn i politiske utvalg. Partnerskapsperspektivet gir rom for at kommunene kan avveie statlige pålegg mot lokale behov. I et ”løst koblet” system, foretar kommunen egne vurderinger og prioriteringer ved iverksetting av statlig politikk. Det kan medføre at praksis i kommunene varierer som følge av ulike fortolkninger og skjønn blant saksbehandlere og politikere lokalt, og på bakgrunn av kommunestørrelse.

### **2.1. Lokalpolitisk representasjon**

En kan studere lokalpolitikk og demokrati ut fra ulike teoretiske perspektiver. Én innfallsvinkel er ideene om deltakerdemokratiet som legger vekt på verdien av deltakelse, lave terskler for deltakelse og gode vilkår for læring. I praksis betyr det at deltakelsen bygger på så vel bredde som dybde, og at folk får muligheter til å lære seg demokrati og styring gjennom egne erfaringer fra lokalpolitikken (Aarsæther og Vabo 2002:50 ff). Deltakerdemokratiet forutsetter politisk aktivitet i store deler av befolkningen utover det at velgerne deltar i valg.

I internasjonal sammenheng ligger Norge godt an med tanke på politisk deltakelse. Riktignok har valgdeltakelsen gått ned fra om lag 70 prosent til om lag 60 prosent de siste 15 åra. Likevel er det i dag godt over 10 000 borgere som er valgt inn i kommunestyre og fylkesting. Når vi tar med at det er minst 20 000 som er valgte eller oppnevnte

medlemmer av kommunale utvalg, bydelsråd, lokalutvalg eller styrever, kan en med rimelig sikkerhet si at omlag 30 000 norske kvinner og menn har ulike verv i lokaldemokratiet (op.cit:45).

Disse høye tallene til tross, lokaldemokratiet står overfor utfordringer som også kan ha betydning for spørsmål omkring ”fritaksproblematikk”. Vi tenker da spesielt på forhold som har med meningsdanning mellom borgere, dvs at det er et demokratiproblem dersom borgerne ikke er motiverte for å delta i meningsdanningen i lokalsamfunnet, og forholdet mellom kontinuitet og fornyelse blant folkevalgte, dvs at dersom nesten alle frasier seg gjenvalg til politikken kan det bli et demokratiproblem. Hva fremmer og hemmer borgernes politiske deltakelse?

Hvorfor deltar folk i politisk arbeid? For at det representative demokratiet skal fungere er det avhengig av at relativt mange ønsker å delta og faktisk deltar. Motiverte kandidater er altså en betingelse for et levende lokaldemokrati. Dessuten er det viktig med bred deltakelse fordi deltakelse betraktes som et gode for den enkelte borger. I hvilken grad kan kandidatene sies å være motiverte og ha politiske ambisjoner? Flere undersøkelser viser at listekandidater og politikere i norske kommuner ikke har sterke politiske ambisjoner (Aars og Offerdal 1998). Lokalpolitikkerne angir ingen sterk motivasjon for å bli valgt til offentlige tillitsverv. I studier gjennomført blant listekandidater i fire norske kommuner og partimedlemmer i Telemark oppgir i overkant av hver tredje listekandidat/partimedlem at de takket ja til å stå på lista fordi de kunne tenke seg å bli innvalgt i kommunestyret, og bare 1 prosent sier at de selv hadde bedt om å bli nominert. Nesten to av tre partimedlemmer oppgir at de har latt seg nominere fordi de regnet med ikke å bli valgt inn, fordi de ikke visste at de var blitt nominert eller at de stod på lista mot sin vilje (op.cit:128). Selv blant partimedlemmene synes altså motivasjonen for å ta på seg politiske verv relativt liten.

Selv om de politiske ambisjonene blant listekandidater og aktive politikere synes å være moderate, så er den generelle villigheten til å delta i lokalpolitikken relativt stor. Opp mot 12 – 14 prosent av befolkningen sier at de er villige til å stå på liste til kommunevalg. Mange av disse oppgir at de ønsker å øve innflytelse på bestemte saker. Til tross for at mange ikke uttrykker sterk motivasjon for en politisk karriere, er det mange borgere som oppfatter det som en samfunnsplikt å la seg nominere til å stå på partiliste dersom de blir spurt (Aars og Offerdal 1998).

Hva er det så som fører til at folk trekker seg fra av kommunepolitikken? Begrunnelsene dreier seg først og fremst om forskjellige former for tidskonflikt, ifølge Aars og Offerdal (1998). Vervet som kommunerepresentant kommer i konflikt med ønsker om å tilbringe mer tid sammen med familien, det kommer i konflikt med sivilt arbeid eller fritid. Grunner til at folk trekker seg fra politiske verv har, ifølge Aars og Offerdal, med representantens kapasitet å gjøre og ikke misnøye og frustrasjon.

Et utvalg av befolkningen i Jevnaker kommune uttrykker, i tillegg til det som kan betegnes som kapasitetsgrunner, frustrasjon og avmakt i forhold til de politiske systemene (Lesjø 1997). Utvalget bestod av følgende grupper: ungdomsgruppe, arbeidsplassgruppe, bostedsgruppe og pensjonistgruppe, dvs folk som står den organiserte politikken noe fjernere enn listekandidater og politikere. Gruppene peker på at rekrutteringsproblemer til politikken bunner i at ”folk har det pinadø for godt”, slik at de ikke gidder å engasjere seg (op.cit:25). Resultatene kommer uansett om folk engasjerer seg eller ei. Politikken blir også beskrevet som bestående av papir, papir, papir og et uforståelig politikerspråk. Språket er høytidelig og fjernt fra dagliglivets kommunikasjonsformer. Dessuten kommer avmakten til syne gjennom uttalelser om at ”det nytter ikke likevel”, partiene er blitt så like at det spiller ingen rolle hvem som styrer.

Hagen (1998) har studert ønsker om gjenvalg blant kommunestyrerepresentanter basert på vurderinger av forventet nytte. Kommunepolitikere veier nytten av å fortsette i politikken mot nytten ved å trekke seg (Hagen 1998). Studien konkluderer at sannsynligheten for å ønske gjenvalg øker med forventninger om framtreddende posisjoner som for eksempel formannskapsmedlem, med karrieremuligheter i det kommunalpolitiske systemet og muligheter for å få gjennomslag i politikken. Funnene tyder på at en del ”erfarne” folkevalgte har ambisjoner dersom de ønsker å fortsette sitt politiske virke. Samtidig reduseres sannsynligheten for å ta gjenvalg med lang erfaring i politikken.

Hva kan disse studiene fortelle oss om folkevalgtes søknader om permisjon eller fritak fra politiske verv? Vi har lagt til grunn at kunnskap om politisk representasjon mer generelt er nyttig som utgangspunkt for ”fritaksstudier”. For det første er det ikke urimelig å tenke seg at søknader om fritak avhenger av graden av opplevde *belastninger* ved kombinasjonen av for eksempel sykdom og politisk virke. For det andre vil ønske om fritak kunne avhenge av *motivasjon* for deltakelsen, kombinert med tida en har til rådighet, følelse av makt eller avmakt i den politiske posisjonen, opplevd nytte av deltakelsen i form av gjennomslag for egne meninger osv.

## **2.2. Forholdet mellom stat og kommune - lovgiver og iverksetter**

En kan benytte ulike perspektiver for å forstå det komplekse forholdet mellom forvaltningsnivåene når kommunene skal iverksette statlig politikk – også regler om fritak fra politiske verv. Tre prinsipielt forskjellige tilnærminger gir ulike forutsetninger for direkte og indirekte styring og muligheter for samarbeid (St meld nr 23 (1992-93)).

*Hierarkiperspektivet* framhever at staten er overordnet kommunesektoren, og at kommunene er tildelt rollen som iverksettingsorgan for å realisere nasjonale målsettinger. Siden det kan være motstridende interesser mellom stat og kommune, benytter staten

direkte styringsvirkemidler overfor kommunene for å sikre at den lokale iverksettingen blir mest mulig i samsvar med statlig politikk (Jenssen og Kleivan 1999). I vår sammenheng har staten altså lagt opp til at plikten til å utføre vervet som folkevalgt er sterk og intensjonen er at praksis med hensyn til fritak skal være restriktiv.

*Partnerskapsperspektivet* ser forholdet mellom stat og kommune som preget av gjensidighet og likeverd i relasjonene. Staten og kommunene har et felles ansvar for oppgaveløsningen. Staten har ansvaret for å fastlegge mål og sørge for tilstrekkelige ressurser, mens kommunene har ansvaret for iverksettingen. Perspektivet bygger på at det er interessefellesskap mellom staten og kommunene, og at samhandlingen skal bidra til å styrke mulighetene til å nå politiske mål. Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene innebærer at statlig styring skjer via indirekte virkemidler som dialog og gjensidige overveielser mellom partene, og i mindre grad detaljstyring og kontroll. Partnerskapsperspektivet erstatter ikke de tradisjonelle styringsformene knyttet til hierarkisk styring, men kan likevel forbedre samhandlingen mellom partene.

I det tredje perspektivet betegnes forholdet mellom forvaltningsnivåene som et *løst koblet* system hvor kommunene har stor grad av autonomi fra staten. Kommunene har stor frihet til å sette i gang tiltak, definere mål og virkemidler for sin egen virksomhet. Kommunens folkevalgte organer beslutter og kontrollerer hvilke oppgaver som skal løses innafør et gitt geografisk område. Dersom staten griper for sterkt inn vil kommunene oppfatte det som et overgrep mot det lokale folkestyret. Perspektivet er preget av at det er konflikt mellom statlig styring og kommunenes autonomi (Andersen 2001).

De tre perspektivene framstiller deler av virkeligheten. Styrings- og samhandlingsformene er sammensatte og omfatter elementer fra samtlige perspektiver. Likevel kan perspektivene være fruktbare som analytiske idealtyper for å rendyrke ulike dimensjoner ved relasjonene i stat-kommune forholdet (Weber 1994/1922).

I løpet av 1990-tallet har utviklinga gått fra hierarkisk styring og kontroll til mer vekt på likeverdighet, samspill og partnerskap mellom nivåene. Generelt er det normative idealet i dag at forholdet mellom staten og kommunene bør utvikles i retning av et partnerskap (NOU 2000: 22, St meld 23 (1992-93):54 ff). Legger vi denne utviklingen til grunn kan vi forutsette at kommunene forholder seg aktivt til statens direkte styring gjennom lovverket, men at de ønsker å tilpasse praksisen til den lokale konteksten. Hvor sterk vekt kommunene legger på lovtekst og lovens intensjon (hierarki) på den ene siden og hvor sterkt de ønsker å fremme egne, lokale prioriteringer (løst koblet system) vil imidlertid variere.

Når kommunen skal vurdere ”uforholdsmessig vanskelighet og belastning” må avgjørelsene i fritakssaker nødvendigvis innebære en viss grad av skjønn. Hvordan regler for uttreden eller fritak praktiseres vil avhenge av fortolkningen i den enkelte kommune.



Ulik fortolkning vil kunne føre til forskjellig praksis kommunene imellom. En kan tenke seg (minst) tre ulike tilpasninger i kommunene:

*Restriktiv praksis:* Den ene ytterligheten er at kommunen i lys av hierarkiperspektivet legger seg på en praksis der de følger lovens intensjon om restriktiv praksis. Under et slikt regime skal det svært mye til å få fritak. Det vil medføre at fanen om folkevalgtes plikt til å utføre vervet hodes høyt. Politiske partier og mulige listekandidater kjenner til kommunens praksis og tenker seg nøye om før de sier ja til å stille til valg. På den andre siden kan en da få en gruppe lite motiverte folkevalgte som føler seg tvunget til å stå i vervet mot sin vilje. I neste omgang kan praksisen gjøre rekrutteringsprosessene vanskeligere for partiene, fordi det stilles strenge krav til at valgte kandidater skal stå perioden ut.

*Liberal praksis:* Det andre ytterpunktet er at kommunen, som følge av at forholdet mellom forvaltningsnivåene betraktes som et løst koblet system, ser bort fra intensjonen i loven og legger opp til en liberal praksis. Under dette regimet kan kommunen gi fritak til alle som søker. Fordelen er at praksisen kan bidra til mer motiverte folkevalgte ved at de som faktisk deltar i politikken er interessert. De melder ikke avbud til møter fordi de egentlig ønsker seg fritatt. På den negative siden kan mulige listekandidater ha et for lettvindt forhold til plikten ved å stille seg til disposisjon på liste, fordi de vet at de kan trekke seg i ettertid dersom vervet oppleves lite meningsfylt.

Mellom disse to ytterpunktene kan vi finne spor av partnerskapspektivet i en tilpasning vi vil betegne som en "*rimelig*" praksis. Kommunene forholder seg til lovens intensjon om restriktiv praksis, men de vurderer hver søknad som en enkeltsak der skjønnet går ut på å veie hensynet til den som søker seg fritatt opp mot hensynet til hva som er tjenlig for det lokaldemokratiske systemet. Kommunen søker å tilpasse hierarkiperspektivet til ideer om likeverd i relasjonen mellom forvaltningsnivåene. Ulempen med regimet er at kommunen ikke fullt ut følger lovens intensjon om restriktiv praksis, mens fordelene er at kommunen fører en praksis som imøtekommer vurderinger og prioriteringer på lokalt nivå.

Tilpasningen i kommunene vil kunne variere ut fra strukturelle trekk ved kommuneorganisasjonen. Kommunestørrelse kan være en variabel som fører til ulik praksis. Vi har imidlertid ikke noe holdepunkt å anta at dette også gjelder praksis mht til fritak fra politiske verv, da dette er et uutforsket område. Vi må i så fall støtte oss på forskning om lokaldemokrati generelt, der det er stor enighet om at små kommuner er bedre enn store på en del demokrativariabler: En kan lettere engasjere en stor del av folket, oppslutningen om politiske parti er større og mengden saker er mer overkommelig (Aarsæther og Vabo 2002). Kanskje kan små kommuner også legge bedre til rette for at folkevalgte kan delta til tross for sykdom, studier el? Vi kan anta at motivasjonen for å stå i vervet er høyere i små kommuner og at de relativt sett har færre fritak og at det kan være

lettere å søke fritak i større kommuner der de sosiale og politiske båndene er svakere, og der det samtidig er vanskeligere å tilrettelegge for deltakelse fra folk som opplever belastningene som store. Vi kartlegger derfor i denne studien omfanget av fritak i kommuner med ulike størrelse.

### **2.3. Problemstillinger**

Med bakgrunn i de teoretiske tilnærmingene vi her har gjort rede for og de problemstillingene departementet har reist, har vi lagt følgende tre spørsmål til grunn for datainnsamling og analysen av data i denne undersøkelsen:

- 1) På hvilket grunnlag søker folkevalgte om permisjon eller fritak fra politiske verv? Er det opplevde belastninger og/eller mangel på motivasjon som ligger til grunn for søknaden?
- 2) Hvordan tilpasser kommunene sin praksis til lovverket? Kan vi karakterisere praksisen som restriktiv, ”rimelig” eller liberal?
- 3) Er det variasjon i kommunal praksis som følge av kommunestørrelse?

### 3. Metode

Undersøkelsen har omfattet dokumentstudier og intervju. Vi vurderer det innsamlede datamaterialet som interessant og samlet sett kvalitativt og kvantitativt tilstrekkelig til å belyse de problemstillingene som er reist.

#### 3.1. Utvalg av kommuner

Bruttoutvalget av kommuner skulle være representativt med tanke på innbyggertall og geografisk beliggenhet. Et slikt utvalg av kommuner vil gi muligheter for statistisk generalisering av resultatene

Utvalget av kommuner (og fylkeskommuner) er konsentrert til fire fylker for å kartlegge eventuelle geografiske variasjoner: Troms, Hordaland, Vest-Agder og Østfold. For å få med tilstrekkelig mange større kommuner ble utvalget supplert med enkelte kommuner fra andre fylker.

For å kartlegge eventuelle variasjoner med kommunestørrelse, besto vårt bruttoutvalg av 77 kommuner som samlet reflekterte den nasjonale fordelingen av kommuner etter innbyggertall (basert på SSBs inndeling i grupper etter innbyggertall), samt 4 fylkeskommuner. Svarprosenten i kartleggingsundersøkelsen (44 kommuner og 4 fylkeskommuner) utgjør totalt sett 60%, noe vi regner som tilfredsstillende. Men en god svarprosent trenger ikke medføre at data er representative. Vi må også se på om svarene er representative mht kommunestørrelse og geografi.

**Tabell 1:** *Brutto og netto utvalg (svarprosent) av kommuner i kartleggingen*

SSBs kommuneinndeling etter innbyggertall	Antall kommuner innenfor gr.	Brutto-utvalg	Netto-utvalg (svar%)
1. < 2 000	96 (20%)	12 (16%)	5 (11%)
2. 2 000 – 4 999	147 (34%)	24 (31%)	13 (30%)
3. 5 000 – 9 999	91 (21%)	16 (21%)	11 (25%)
4. 10 000 –19 999	57 (13%)	12 (16%)	7 (16%)
5. 20 000 – 49 999	33 (8%)	8 (10%)	4 (9%)
6. > 50 000	10 (2%)	5 (6%)	4 (9%)
	434 (98%)	77 (100%)	44 (100%)

De kommunene som har deltatt i kartleggingen skiller seg totalt sett ikke nevneverdig ut fra resten av landet når det gjelder fordeling på kommunestørrelse. Utvalget omfatter riktignok relativt flere store kommuner og færre små enn fordelingen ellers i landet.

Denne skjevfordelingen skyldes ett bevisst valg for å få med et stort nok omfang fritakssaker i materialet, ut i fra en antakelse om at antallet fritak var få i hver kommune. Slik svarprosenten fordeler seg på kommunegrupper (inndelt etter innbyggertall), kan vi derfor regne med at resultatene kan gi grunnlag for generalisering m.h.t. kommunestørrelse.

Når det gjelder geografisk fordeling av kommunene, er det relativt få kommuner i Troms (3 av 15) som har gitt svart på kartleggingen. Det er derfor grunn til å være tilbakeholdne med å trekke konklusjoner om geografiske skillelinjer.

**Tabell 2:** Fylkesvis fordeling av bruttoutvalg, nettoutvalg og svarprosent.

	Bruttoutvalg antall	Nettoutvalg antall	Svarprosent i %
Hordaland	25	15	60
Østfold	18	11	61
Vest-Agder	15	11	73
Troms	15	3	20
Andre	4	4	100
Total	77	44	57

### 3.2. Dokumentstudier

Dokumentstudien omfatter behandling av søknader om fritak fra verv siste kommunestyreperiode, dvs fra 1999 – 2003, i 44 kommuner og 4 fylkeskommuner.

Ved kartleggingen ble kommunene v/rådmannen bedt om å sende oss informasjon fra kommunestyreperioden 1999- 2003 om

- antall behandlede søknader om permisjon eller fritak fra politiske verv
- antall innvilgede søknader
- antall avslåtte søknader
- fordeling av antall søknader på ulike søknadsgrunner

Det ble utarbeidet et enkelt skjema som kunne benyttes ved kartleggingen (vedlegg 1). Vi anmodet også kommunene om å sende med utskrifter av aktuelle saksframlegg og vedtak. Skjemaene er benyttet i varierende grad og omfanget av opplysninger varierer noe. De som ikke har benyttet skjemaet har formidlet opplysningene i brev. De fleste kommunene har lagt ved utskrift av møteprotokoller og selve saksframstillingene. Der dette ikke er gjort, har vi benyttet oss av elektroniske arkiv dersom det har vært tilgjengelig. For noen av kommunene har det ikke lyktes å framskaffe sakspapirene.

Saksframleggene ved fritakssaker varierer endel i omfang, form og innhold. Vanlig praksis er kortfattede saksframlegg som ikke er unntatt offentlighet, mens søknadens begrunnelse og dokumentasjon i form av f.eks. legeerklæringer ikke er lagt ved saken. Vi har innenfor rammen av dette prosjektet måtte avgrense dokumentstudiene til å offentlige tilgjengelige dokument. Vi har derfor ikke funnet grunn til å anonymisere kommunene når vi viser til eksempler, men vi har utelatt representantenes navn.

### 3.3. Intervju

For å få nærmere kunnskap om kommunenes vurderinger og kriterier for innvilgelse/avslag har vi foretatt strukturerte telefonintervju i 19 av kommunene og en av fylkeskommunene.

Det ble foretatt et skjønnsmessig intervjutvalg av kommunene etter at vi hadde analysert data fra kartleggingen. Utvalget skulle dekke små og store kommuner, geografisk spredning, kommuner med mange og kommuner med få fritakssaker. Det ble også lagt vekt på å få med noen av de kommunene der fritakssøknader var blitt avslått.

Intervjuene dekker synspunkt og vurderinger fra både administrativ og politisk side i kommunene. Informantene i de utvalgte kommunene/fylkeskommunene er enten formannskapssekretær eller tilsvarende, ordfører eller evt. gruppeleder for større parti.

Intervjuene er gjennomført som telefonintervju innenfor en ramme på 15-20 minutter.

Tema for intervjuene var følgende:

- Legitime og illegitime kriterier for fritak i den enkelte kommune.
- Hvordan søknader om fritak av helsemessige grunner vurderes og behandles (evt. krav til dokumentasjon).
- Hvilke vurderinger som gjøres ved søknad om fritak grunnet arbeidsbelastning.
- Vurderinger av søknader om permisjon vs. søknader om fritak.
- Vurderinger av søknader om fritak fra ”tunge” vs. ”lette” verv.
- Forholdet mellom praksis vedrørende fritak/permisjoner og forfall fra møter.
- Vurderinger av egen kommunes praksis – er den liberal eller restriktiv?

(vedlegg 2)



## 4. Omfang, årsaker og praksis

Det er flere grunner til at det forekommer utskifting av politisk valgte og oppnevnte representanter i løpet av valgperioden. Denne kartleggingen har i utgangspunktet omfattet *alle typer utskiftninger* fra politiske verv og søknader om fritak (også avslåtte), for å danne et bilde av helheten, og for å studere omfanget av fritak og permisjoner hjemlet i kommunelovens §15-2 i forhold til andre utskiftninger forårsaket av registrert flytting, dødsfall, og skifte av jobb som medfører ikke-valgbarhet.

Kommuneloven § 14 omhandler valgbarhet og plikt til å ta i mot valg. Valgbarhet forutsetter at man har stemmerett og er bosatt i vedkommende kommune eller fylke. Den som ikke har nådd stemmerettsalder er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg. Dersom man har fylt 65 år har man rett til å kreve seg fritatt. Det samme gjelder dersom man har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år. Enkelte stillingskategorier utelukker i hht §14 fra valg; deriblant administrasjonssjef og dennes stedfortreder, formannskapssekretær, leder av forvaltningsgren eller dersom man har ansvar for regnskapsfunksjon eller foretar revisjon. Vurderinger av ikke-valgbarhet foregår som regel forut for selve valget, men det kan også skje endringer i representantens situasjon i løpet av valgperioden, som endrer status mht valgbarhet.

Dersom representanten taper valgbarheten i løpet av perioden, kommer kommuneloven § 15 –1 til anvendelse:

*Den som taper valgbarheten til et folkevalgt organ i valgperioden, trer endelig ut av dette. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra kommunen eller fylkeskommunen for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tiden utflyttingen varer.*

Ved registreringspliktig flytting er hovedregelen at ombud trer endelig ut av de verv en er valgt til. Dersom vedkommende blir registrert tilbakeflyttet innen to år etter registrert utflytting, følger det av loven at vedkommende trer inn i vervet igjen

Søknad om fritak eller permisjon av årsaker som ikke skyldes tap av valgbarhet, behandles i henhold til kommuneloven §15-2: *Kommunestyret eller fylkestinget kan etter søknad frita, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjømme sine plikter i vervet”.*

I denne kartleggingen har vi delt inn årsakene til endringer/utskiftninger i politiske organer i løpet av kommunestyreperioden i fire kategorier:

1. Dødsfall
2. Registrert flytting, som medfører tap av valgbarhet (§15-1 – saker)
3. Tap av valgbarhet som følge av jobbskifte (til stilling som medfører tap av valgbarhet (§15-1 – saker)
4. Vanskelighet/belastning med å skjømme sine plikter (§15-2- saker)

Den siste kategorien, ”§15-2 – saker”, er hovedfokus for denne studien. Innenfor denne betegnelsen har vi regnet alle saker som ikke dreier seg om fritak grunnet tap av valgbarhet. Det omfatter bl.a. at midlertidig opphold i annen kommune/annet land grunnet studier, verneplikt eller arbeid – som ikke medfører registrert som flytting - er regnet som fritakssaker ihht til §15-2. En del fritakssøknader er begrunnet av valg til stortingsrepresentant, oppnevning til statsråd, politisk sekretær eller andre sentrale verv. Slike verv innebærer i utgangspunktet ikke tap av valgbarhet, og medfører som regel ikke registrert flytting og regnes derfor her som §15-2 – saker. Søknader som gjelder fritak grunnet høy alder, regnes også inn i denne kategorien, da tilfellene gjelder representanter som har blitt innvalgt, men som senere søker fritak grunnet helse relaterte eller kapasitetsmessige forhold i kombinasjon med høy alder. Som det også framgår av vårt datamateriale, utgjør helse relaterte begrunnelser en stor andel av §15-2 – saker. Resten utgjøres i hovedsak av saker relatert til sivil arbeidssituasjon og midlertidig flytting/ fravær fra kommunen.

Kommuneloven §15-2 omfatter fritak både for kortere tidsrom (permisjon) og for hele perioden. Saksbehandlingsprosedyrene er de samme for permisjon og fritak. Alle sakene behandles i kommunestyret og det foretas suppleringsvalg, med unntak av kortvarige permisjoner der vararepresentant i enkelte tilfeller møter fast for en periode. Vi har i denne undersøkelsen i hovedsak behandlet permisjoner og fritak under ett – som utskiftninger av representanter.

## **4.1. Fakta om fritak**

### **4.1.1. Omfang av utskiftninger**

I våre 48 utvalgskommuner/ - fylkeskommuner har det i alt funnet sted 601 utskiftninger av valgte representanter i løpet av kommunestyreperioden 1999-2003 (alle typer verv). Dette utgjør i gjennomsnitt 13 utskiftninger pr. kommune i løpet av perioden. Om lag 60 % av endringene dreier seg om §15-2- saker - vanskeligheter eller belastninger med å skjytte vervet. De øvrige utskiftingene skyldes i hovedsak flytting (37%) og enkelte tilfelle av tap av valgbarhet ved skifte av stilling (under 1 %), samt dødsfall (3%).



**Tabell 3:** Utskiftninger i alle politiske utvalg i 44 kommuner og 4 fylkeskommuner i perioden 1999-2003 fordelt på årsaker

	<b>Antall</b>	
1. Dødsfall	18	3 %
2. Registrert flytting	222	37 %
3. Jobbskifte – tap av valgbarhet	4	<1 %
4. Vanskelighet/belastning §15-2 - saker	357	59 %
Utskiftninger/endringer totalt	<b>601</b>	<b>100%</b>

Antallet endringer øker proporsjonalt med kommunestørrelsen. Resultatet gir dermed ingen holdepunkt for å fastholde antakelsen om at det er relativt flere fritak i større enn i små kommuner. Vi finner heller ingen systematiske variasjoner mellom fylkene.

#### 4.1.2. Fritak grunnet vanskelighet eller belastning med å skjøtte verv

De 357 utskiftingene som er hjemlet i §15-2 i kommuneloven grupperer seg i hovedsak om tre tema:

- Helsemessige forhold hos representanten selv eller nærmeste familie. Slike begrunnelser utgjør 45% av §15-2-sakene.
- Arbeidsbelastning knyttet til jobb eller studier utgjør 31% av sakene
- Midlertidig opphold utenfor kommunen grunnet studier, utenlandsopphold eller annet utgjør 20% av sakene.
- Andre forhold utgjør omlag 4 % av endringene

I tabellen nedenfor har vi inndelt de tre hovdeområdene ytterligere:

##### **Opphold utenfor kommunen**

- a. Opphold utenfor kommunen grunnet studier, arbeid, verneplikt
- b. Utnevning til stortingsrepresentant, politisk rådgiver, statsråd

##### **Arbeidsrelaterte forhold**

- c. Byrdefull arbeidssituasjon
- d. Habilitets- /interessekonflikter knyttet til jobb
- e. Studier

##### **Helserelaterte forhold**

- f. Egen helse
- g. Familiære forhold (omsorgs- /fødselspermisjon, sykdom/dødsfall i familien andre personlige forhold)

##### **Andre forhold**

- h. Politiske forhold
- i. Annet (ukjent grunn)

**Tabell 4:** §15-2 – endringer. Årsaker

	Antall	Prosent av §15-2- saker	
a. Studier, verneplikt, arbeid, utenlandsopphold	41	11 %	
b. Utnevning til sentrale verv (St.tingsrepresentant, pol. sekretær, statsråd m.m)	30	8%	
<b>Opphold utenfor kommunen (samlet):</b>			<b>20%</b>
c. Byrdefull arbeidssituasjon	60	17%	
d. Habilitets-/interessekonflikt knyttet til jobb	23	6%	
e. Studier	29	8%	
<b>Arbeidsrelaterte forholdsamlet):</b>			<b>31%</b>
f. Egen helse	100	28%	
g. Familiære forhold	59	17%	
<b>Helserelaterte forhold (samlet)</b>			<b>45%</b>
h. Politiske forhold	2	<1%	
i. Annet	13	4%	
<b>Øvrige forhold (samlet)</b>			<b>4%</b>
	<b>357</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

I tillegg til de 357 innvilgede søknadene finner vi i vårt materiale finner vi kun åtte eksempler på §15-2 -søknader som har fått avslag ved politisk behandling. Det vil si at 2% av søknadene er avslått.

#### 4.1.3. Hva betyr §15-2- fritak for utskifting av kommunestyre/fylkesting ?

Kartleggingen omfatter søknader om fritak og permisjoner fra alle typer verv. Mange av søknadene gjelder mindre verv og vararepresentasjon. For å få et bilde av konsekvensene av fritakspraksis har vi sett nærmere på hvor stor andel av de faste medlemmer av kommunestyre og fylkesting som skiftes ut i løpet av valgperioden. I vårt materiale finner vi at 13% av kommunestyrene/fylketingene har blitt skiftet ut i løpet av perioden. Utskifting som følge av §15-2 saker utgjør 9% av det totale antallet faste representanter i kommunestyre/fylkesting. Dette utgjør i gjennomsnitt tre representanter pr. kommune. Vi finner heller ikke her noen signifikant forskjell mellom store og små kommuner.

**Tabell 5:** Prosentvis utskifting i kommunestyre som følge av §15-2-saker etter kommunestørrelse

	Prosent vis utskifting i kommunestyre som følge av §15-2 saker
Små kommuner (<4 999)	8 %
Middels store kommuner (5000- 19 999)	11%
Store kommuner (>20 000)	9 %
<b>Alle kommuner i utvalget</b>	<b>9 % (N=357)</b>

## 4.2. Helserelaterte fritak

Helsemessige forhold er den hyppigste grunnen til fritak i hht kommunelovens §15-2. I enkelte av kommunene regner man helsemessige grunner som den eneste åpenbare fritaksgrunnen, mens man utover det ønsker å være svært restriktive. Omlag to tredeler av disse fritakene (100 av 159) er knyttet til representantenes egen helse, mens en tredel (59) er knyttet til forhold i nærmeste familie. Av de 59 fritakene/permisjonene er 14 fødsel-/pappapermisjon, 29 er omsorgspermisjon grunnet sykdom i nær familie og resten er relatert til andre personlige forhold. Saksframleggene er generelt sparsommelige med mer spesifiserte opplysninger i slike saker.

Av intervjuene framgår det at man med legitime helsemessige fritaksgrunner først og fremst mener egen sykdom, men at også sykdom i familien kan gi grunn for fritak. Fødselspermisjon regnes umiddelbart som legitim grunn. Videre nevnes personlige forhold, som for eksempel problemer i forbindelse med skilsmisse som gyldig permisjonsgrunn.

I halvparten av de kommunene vi har foretatt intervjuer i kreves dokumentasjon i form av legeattest e.l. ved søknad om permisjon/fritak grunnet helsemessige forhold. I den andre halvparten av kommunene kreves som regel ikke dokumentasjon. Argumentasjonen mot å kreve dokumentasjon er todelt. For det første argumenteres det (i mindre kommuner) for at forholdet som regel er kjent.

*- Vi kjenner folk så godt at vi vet hva det handler om. Dessuten er det en liten kommune hvor alle kjenner alle.*

*- Vi er en liten kommune hvor en kjenner til hva som rører seg. Bygger på den kunnskap en har om folk.*

Det ser allikevel ikke ut til at det går noe markant skille mellom store og små kommuner når det gjelder krav til dokumentasjon av helsemessige forhold. Også i enkelte større kommuner argumenteres det for at søkerens egen vurdering av situasjonen er tilstrekkelig grunnlag.

*- Vi krever ikke dokumentasjon. Har praksis på at hvis en folkevalgt oppfatter vervet som belastning, skal en ikke tvinges til å fortsette. Har vært lempelig hvis folk finner ut at det er belastende (.....). Hovedprinsippet er at føler man det belastende selv så skal en ikke bli presset.*

I en av de mest "liberale" kommunene vurderer man det slik: *Hvis folk føler seg slitne får de fritak.* I andre kommuner er man langt mer restriktive mht velferdsgrunner: *Vi har hatt søknad om fritak for personer med kombinasjon av jobb og eneforsørgeransvar, men da var vi strenge, det blir ikke innvilget.*

Vi har ikke funnet eksempler på at søknader som er begrunnet med egen eller familiemedlemmers sykdom har blitt avslått. Selv om utfallet er likt – innvilget søknad – varierer behandlingen av søknadene mht krav av dokumentasjon og detaljering i begrunnelsene i saksframleggene. Eksempelene<sup>1</sup> fra små og store kommuner nedenfor viser noe av bredden i behandlingen av helserelaterte søknader.

Hvaler kommune behandlet i perioden seks søknader om fritak eller permisjon begrunnet i helsemessige eller personlige forhold. Det foreligger ingen nærmere spesifisering eller vurdering enn dette i saksframleggene, men alle innstillingene var positive og ble enstemmig vedtatt i kommunestyret uten debatt.

En kommunestyrerepresentant og komiteemedlem i Larvik kommune søker fritak fra vervene grunnet helsemessige og arbeidsmessige forhold. Administrasjonen ber om nærmere begrunnelse og vedkommende legger deretter fram legeattest som anbefaler fritak av medisinske grunner. Han viser til at han reiser mye i sitt arbeid og ønsker å bruke fritiden til mer avstressende sysler enn å være politiker. Valgkomiteens arbeidsutvalg innstiller på fritak og innstillingen vedtas enstemmig i kommunestyret.

Et bystyremedlem i Stavanger søker seg fritatt fra alle kommunale verv av helsemessige årsaker. Det går ikke fram av saksframlegget om det foreligger dokumentasjon. Søknaden foreslås innvilget og forslaget vedtas i bystyret.

Representanten i Målselv kommune søker om permisjon fra politiske verv for resten av perioden. Begrunnelsen er sykdom i familien. I saksframlegget henvises det til kommunelovens §15- 2, som man mener kommer til anvendelse i dette tilfellet. Permisjon anbefales og vedtas.

I Austevoll kommune har to representanter i løpet av perioden søkt om fritak fra alle politiske verv grunnet helsemessige forhold. Praxis i denne kommunen er at saken legges fram for kommunestyret uten tilråding. Saksframleggene omfatter ingen nærmere opplysninger om forholdet. Begge søknadene innvilges i kommunestyret.

### **4.3. Fritak grunnet forhold ved arbeidet**

Stor arbeidsbelastning i sivil jobb utgjør årsak til 17 % av fritakene hjemlet i Kommuneloven §15-2. I tillegg er det 6 % av fritakene som er innvilget fordi representantene finner det vanskelig å kombinere det politiske vervet med sitt sivile

---

<sup>1</sup> Framstillingen av eksemplene er basert på offentlige dokumenter. Vi har derfor ikke funnet grunn til å anonymisere kommunene, men har utelatt personnavn.

arbeid på grunn av interessekonflikter, uten at de innehar stillinger som direkte medfører tap av valgbarhet. Dessuten gjelder 8% av fritakene studier eller videreutdanning.

I intervjuene spurte vi om hvordan kommunen vurderer søknader om fritak grunnet forhold ved representantenes ordinære jobb. Hva regnes som stor arbeidsbelastning? Er det nok at søkeren selv hevder at situasjonen er belastende? Intervjudataene tyder på at det varierer noe mellom kommunene hvorvidt arbeidsbelastning regnes som legitim fritaksgrunn. Vi finner også eksempler på slike begrunnelser blant det åtte (av 365) avslåtte søknadene. Men de fleste mener stor belastning i sivil arbeidssituasjon kan gi fritak. Endel av søknadene kommer fra bedriftsledere og selvstendig næringsdrivende (og andre) som reiser mye i jobben eller pendler ut av kommunen. Arbeidspendling gir i de aller fleste tilfelle fritak, men dersom det gjelder for en kortere periode anbefales det gjerne at man melder forfall for en periode og benytter seg av vararepresentasjon.

Der praksis er mest liberal, argumenteres det for at det er søkerens vurdering av situasjonen som må være utslagsgivende.

*- .....har den oppfatning at den som søker skal avgjøre hva som er stor arbeidsbelastning, slik praksis har vi hatt i flere perioder. Hvordan den enkelte opplever arbeidsbelastning setter ikke vi oss til overdommer over. Nok at søkeren vurderer det slik.*

*- Krever ingen dokumentasjon. Hvis representanten føler at dette vokser en over hodet, tar vi det for god fisk. Men gjerne er det slik at de har fått mer ansvar i jobben.*

Der man ønsker å være restriktiv argumenteres det bl.a. med at det er viktig at også selvstendig næringsdrivende som er mye ute på reise er representert i lokalpolitikken

*- (..) Kan bruke moderne teknologi slik at de kan følge med på saker og komme med innspill til partiet om de er i Singapore, mens andre møter som vara.*

I Søgne kommune søker representanten fritak fra kommunestyret og to utvalg for en halvårsperiode med begrunnelse i arbeidsforhold. Det framgår ingen nærmere begrunnelse i saksframlegget. Det anbefales at permisjonssøknaden innvilges. Forslaget vedtas.

En fylketingsrepresentant i Østfold søker om midlertidig fritak fra alle sine fylkeskommunale verv i ett år. Hun tiltrer som daglig leder i et selskap, der hun vurderer det som nødvendig å være fullt ut tilstede det første året. Det vil derfor være vanskelig å skjøtte de politiske pliktene på en tilfredsstillende måte. Fylkesrådmannen mener begrunnelsen ligger innenfor intensjonen av lovens bestemmelser og i samme kategori som tidligere tilfeller fylkestinget har imøtekommet. Søknaden anbefales innvilget og vedtas i fylkestinget.

I noen kommuner sies det at det kun er unntaksvis at noen søker eller får fritak på grunn av forhold knyttet til arbeid, det er i så fall kun når det er uforenlig med å fortsette som folkevalgt grunnet interessekonflikter. Eksempler som nevnes på slike stillinger er eldreombud, sosialombud og jobb i personalavdelingen. I en av kommunene ble det gitt fritak da vedkommende fikk jobb i et selskap som ville være forhandlingspart overfor kommunen.

En kommunestyrerepresentant i Os kommune i Hordaland søker permisjon fra alle sine verv fordi han har blitt prosjektleder i et firma som er engasjert i et utbyggingsprosjekt i kommunen, som kommunen skal ta standpunkt til bl.a. i forbindelse med kommuneplanen. I saksframlegget pekes det på at representanten kan kreve seg fritatt fra saker der det aktuelle prosjektet kommer inn som part. På den andre siden kan det være vanskelig å se disse sakene isolert fra den samlede virksomheten til kommunen. Administrasjonen innstiller på permisjon inntil videre. Ved behandling i kommunestyret ble det fremmet alternativt forslag om at permisjonen skulle gjelde kun vervet i formannskapet og ikke i kommunestyret. Dette forslaget falt mot 8 (KrF, SV, A) av 35 stemmer, og administrasjonens forslag ble vedtatt.

Kommunestyrerepresentanten i Sveio kommunestyre søker om fritak fra alle politiske verv fordi hun opplever det som umulig å kombinere politisk arbeid med stillingen som leder for en kommunal enhet. Hun opplever at virket som politiker blir meningsløst når hun ikke kan arbeide for de sakene som er viktig for henne uten stadig å møte på habilitetsproblem. Av saksframlegget går det fram at kommunestyret gjennom årene har behandla søknader om fritak av ulike årsaker, og saksbehandler kan ikke komme på at noen har blitt avslått. Videre pekes det på at det må tas hensyn til både søkeren og kommunen sin situasjon. Ordføreren mener etter en samlet vurdering at kommunestyret bør støtte søknaden. Innstillingen vedtas.

I Bergen kommune søker en representant fritak fra verv i bystyret fordi vedkommende tiltrådte en ledende stilling i en av bydelsforvaltningene. Denne søknaden ble avslått

Som det framgår av tabell 4 er 29 av fritakene knyttet til studier. Saksframleggene gir i noen tilfelle knappe opplysninger om studiene innebærer midlertidig flytting, pendling eller om de foregår i kombinasjon med vanlig jobb. Imidlertid viser materialet vårt at endel av disse søknadene *ikke* dreier seg midlertidig flytting. Ingen slike søknader er avslått.

En kommunestyrerepresentant i Søgne søker permisjon for en halvårsperiode grunnet studier som vil falle sammen med kommunestyremøtene. Søknaden imøtekommes.

Østfold fylkeskommune har mottatt to søknader om fritak fra fylkeskommunale verv, begge begrunnet med studier. Etter fylkesrådmannens vurdering kvalifiserer kombinasjonen utdanning og politiske verv ikke uten videre til fritak, men dersom søker opplever situasjonen som en belastning kan det likevel være rimelig å innvilge fritak. Søknadene inneholder ikke informasjon som gjør at en åpenbart kan legge slike betraktninger til grunn. Den ene representanten skal studere i Stavanger, men den andre har ikke oppgitt studiested. Fylkesrådmannen mener det er rimelig å anta at den geografiske avstanden for den ene søkeren gjør det vanskelig å gjennomføre ombudspliktene. Fylkesrådmannen anbefaler begge søknadene imøtekommet, også den som ikke har oppgitt studiested. Innstillingen blir enstemmig vedtatt.

En representant i Stavanger kommune søker fritak for to mindre verv grunnet studier i annen kommune (i samme fylke). Administrasjonen foreslår at søknaden innvilges.

#### **4.4. Opphold utenfor kommunen**

En stor andel av §15-2 sakene dreier seg om midlertidig fravær fra kommunen, i form av utenlandsopphold, studier i annen kommune, avtjening av verneplikt m.m. Det er også en del av søknadene som skyldes at representanter innvalgt på Stortinget, blir utnevnt til politisk sekretær eller andre sentrale verv (8 %). I slike tilfeller vurderer representanten det vanskelig i skjøtte sitt kommunale verv både pga fravær fra kommunen og stor arbeidsbelastning.

Representanten i Meland kommune i Hordaland søker permisjon fra kommunale verv høst- og vårsemesteret mens han studerer på Østlandet. Permisjonen vedtas i kommunestyret.

En representant i Søgne kommune søker permisjon fra sine politiske verv i et halvt år grunnet oppdrag i NATO- styrkene i Kosovo. Permisjonen anbefales innvilget og vedtas.

Fylkestingsrepresentanten i Østfold er utnevnt som politisk rådgiver for en av statsrådene. Han søker om fritak fra alle sine fylkeskommunale verv. Søknaden begrunnes med at han i den nye situasjonen ikke finner å kunne skjøtte oppgaven som folkevalgt i fylkeskommunen forsvarlig. Fylkesrådmannen mener stillingen som politisk rådgiver sannsynligvis vil medføre store arbeidsbelastning og en uforutsigbar arbeidsdag. Kombinasjonen med politisk aktivitet på fylkeskommunalt nivå kan derfor være vanskelig. Det er opp til fylkestinget å avgjøre om det er rimelig å imøtekomme søknaden. Fylkesrådmannen tilrår – under henvisning til fylkestingets liberale praksis – at søknaden innvilges.

#### 4.5. Avslag

Det gis ytterst sjelden avslag på søknader om fritak eller permisjon som er kommet så langt som til politisk behandling. I vårt materiale er det i de 44 kommunene og 4 fylkeskommunene til sammen gitt åtte avslag i kommunestyreperioden.

Fire av disse søknadene var begrunnet i stort arbeidspress, en var begrunnet i kombinasjonen arbeidspress og omsorgsoppgaver. En av søknadene var begrunnet i politisk motgang og kritikk i media, mens en gjaldt tiltredelse av en ledende stilling i kommunen uten at det medførte tap av valgbarhet. Den siste avslåtte søknaden var ikke grunnlagt.

Når vi spør etter søknadsgrunner som ikke ville gitt fritak, oppgir flere umiddelbart *endret politisk oppfatning* som en slik ikke-legitim fritaksgrunn. Kritikk fra andre politikere eller presse regnes ikke som fritaksgrunn. - *Hvis en finner ut at politisk arbeid ikke er så interessant, det går ikke.* I noen av kommunene oppgir man at sykdom er den eneste legitime fritaksgrunnen. - *Skal veldig mye til at de får varig fritak, det er nesten ikke grunner til det. Det er sykdom, utover det er det veldig vanskelig.*

Representanten i Målselv kommune søker fritak fra vervet som hovedutvalgsleder. Søknaden er begrunnet i ”uttalelser fra øverste politiske ledelse i lokalavisen om at fagutvalgene i kommunen har utført en dårlig jobb og at utvalgene har vedtatt saker som ikke har vært i samsvar med det den øverste politiske ledelsen har ønsket”.

Representanten finner det naturlig å søke avgang fra vervet med bakgrunn av omtalen i pressen.

Rådmannen henviser til kommentarene til kommunelovens paragraf §15-2- i NOU 1990 om at man etter å ha tatt med ordet ”belastning” som alternativ til ”vanskelighet”, ikke helt kan utelukke forhold som politiske motgang, endre politisk oppfatning osv som fritaksgrunn, men antar likevel at det ikke vil være grunnlag for å gi fritak i dette tilfellet. Saken legges fram uten tilråding . Søknaden avslås ved behandling i kommunestyret.



Et utvalgsmedlem i Rakkstad kommune søker fritak fra sitt verv. Søknaden begrunnes med at vedkommende er leder for en ny bedrift i et etableringsfase og mener dette ikke lar seg forene med folkevalgtarbeid. Administrasjonen påpeker at arbeidsforhold må være ekstra byrdefullt, dersom det skal kunne gis fritak. I dette tilfelle kan det vanskelig sies at arbeidssituasjonen gjør det ekstra byrdefullt å delta i utvalget. Rådmannen forslår at representanten gis permisjon for en ett års-periode, og at varamedlemmet innkalles fast i denne perioden.

En representant i Søgne kommune søker fritak fra en mindre komite uten å oppgi spesiell grunn. Saksbehandler finner ingen grunn til å innvilge søknaden. Søknaden avslås enstemmig i kommunestyret.

En annen representant i Søgne kommune søker fritak fra vervet som varamedlem til et utvalg med bakgrunn i sin arbeidssituasjon, uten at dette er nærmere spesifisert i saksframlegget. Rådmannen kan ikke se at det er særlige forhold som skulle tilsi at søknaden skal innvilges, og innstiller på avslag. Ved behandling i kommunestyret fremmes et alternativt forslag om at representanten innvilges fritak. Rådmannens forslag vedtas mot en stemme

#### **4.6. Tunge og lette verv**

Av kartleggingen framgår det at utfallet av søknadene gjerne blir innvilgelse uansett om det gjelder store eller små verv. Som regel omfatter søknadene flere verv.

Vi spurte allikevel i intervjuene om det skal mer til å få fritak fra et tungt verv (kommunestyre, formannskap, hovedutvalg) enn et lite verv (nemd, styre)– eller omvendt?

Behandlingen av søknader og permisjon er og fritak ser i hovedsak ut til å vurderes likt uavhengig av om det gjelder verv i kommunestyre eller i mindre utvalg. I praksis innvilges de aller fleste søknader. Søknadene gjelder som oftest alle søkerens verv.

Det er allikevel noen nyanser i dette bildet:

*- ..vi har eks. på at det er lettere med fritak fra formannskap enn andre verv: En representant fikk fritak fra formannskap, men beholdt de andre vervene, pga endret arbeidssituasjon. Formannskapet er veldig krevende og var vanskelig forenelig med jobben .*

*..vi har hatt et par tilfeller der vedkommende har fått fritak fra de tyngste vervene og hatt et lite verv igjen*

*- Det skal mer til at personlig direkte folkevalgte til kommunestyret skal få fritak, de har stilt seg til disposisjon, enn en som er utpekt av kommunestyret..*

#### **4.7. Fritak eller permisjon ?**

I prinsippet behandles ikke søknader om fritak strengere enn søknader om permisjoner i de fleste kommuner. I noen få kommuner hevdet at de er strengere ved fritak, og at det ved permisjon for en kortere periode ikke stilles samme krav til dokumentasjon. Enkelte søknader om fritak resulterer i vedtak om permisjon

*- Vi hadde et eks. på ei som søkte om fritak for resten av perioden pga svangerskapspermisjon. Hun fikk perm bare i svangerskapsperm og måtte møte etterpå resten av perioden.*

Og omvendt:

*- Hadde ei som først søkte for et år, men som fikk for hele perioden etter at året var omme, fordi situasjonen var den samme.*

Dersom permisjonssøknaden gjelder for en kortere periode, anbefales partigruppa at det heller meldes forfall fra møter i den aktuelle perioden og at man benytter vararepresentant.

- ..Det er en stor arbeidsbelastning å sette i gang prosessen med fritak og suppleringsvalg for en kort periode.*

#### **4.8. Saksbehandling og politisk debatt**

Siden få søknader avslås ved politisk behandling er det grunn til spørre om saksbehandlingen av fritakssøknadene. Vi spurte i intervjuene om det er vanlig at den som søker fritak har diskutert saken først med administrasjonen eller ordfører og fått en uformell avklaring. Er grunnen til at så få søknader avslås at potensielle ikke-legitime søknader siles ut før det blir en politisk sak?

I følge våre informanter i kommunene, ser det ut til at de fleste fritakssøknader er diskutert og avklart i det politiske miljøet på forhånd. I de fleste tilfeller er det behandlet i partigruppa, og ofte er det uformelt drøftet med ordfører. Slik det ser ut, blir dermed søknader der administrativ innstilling ville ha vært negativ eller ville vakt politisk debatt, "luket ut" på forhånd.

I en av kommunen forteller ordfører at man i løpet av perioden har hatt to slike potensielle søknader som har blitt stoppet før de ble fremmet.

Det er ikke vanlig at fritakssakene er gjenstand for debatt i kommunestyret. Praksis er slik at når en søknad først er kommet til politisk behandling, innvilges i de aller fleste tilfeller fritak uten diskusjon. En av ordførerne begrunner det slik:

*Dette er personalsaker og hvis de skal debatteres må vi lukke møtet og det vil vi unngå. Vi har stor tillitt til administrasjonen og dessuten har sakene vært innom ordfører først.*

I vårt materiale finner vi bare et par eksempler på at det har vært politisk debatt og dissens om en fritakssøknad. Disse har dreid seg om arbeidsbelastning.

#### **4.9. Streng eller liberal praksis?**

Vi har spurt informantene om de vil si at deres kommune har streng eller liberal fritakspraksis. Videre spurte vi om hvilke fordeler og ulemper som følger av hhv liberal og streng praksis.

De fleste vi har intervjuet mener at kommunen har en liberal eller ”rimelig” praksis mht fritak, mens noen kommuner (6) har ”streng” praksis.

Argumentene for en liberal praksis dreier seg om motivasjon og rekruttering:

*- Folk møter ikke opp hvis de er slitne eller trøtte, det ville være et problem for partienes arbeid. Hele systemet er tjent med engasjerte folk som har muligheter til å delta.*

*- Vi har lagt oss på en veldig liberal praksis. Det må vi om demokratiet skal fungere, for at folk skal tørre å delta. Det kan også være en fordel for bredden at vararepresentantene får møte iblant.*

*- (.).Det lokalpolitiske engasjementet – enda flere ville vegre seg for å ta verv dersom det er helt umulig å få fritak.*

Dessuten erfarer man at omfanget av søknader er så beskjedent, at en liberal praksis ikke gir store utslag. *- Veldig få blir fritatt og de har gode grunner*

Argumenter for streng praksis:

*- (...)får kontinuitet, representanter som er kjent med sakene*

*- ...det skal ikke være så enkelt at hvis en hjertesak er avgjort, så får folk fritak*

*- Det kan fort gli ut, og lettere bli forskjellsbehandling.*

#### **4.10. Fritakspraksis og møteforfall**

Et argument for liberal praksis er at umotiverte representanter vil melde forfall til møter og dermed belaste både administrasjon og resten av partigruppa. Er det slik at liberal praksis er sammenfallende med få møteforfall?

Kommunelovens §40 omhandler rett og plikt til å delta i møter i kommunale og fylkeskommunale organer. Her fastslås plikten til å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall. Loven gir imidlertid ingen nærmere bestemmelser om hva som omfattes av ”gyldig forfall”. Iflg Bernt og Overå (1997) er det antatt at man kan bygge på domstolloven § 105 der gyldig forfall regnes som ”omstendigheter som fører til at vedkommende ikke uten fare for helbred eller velferd eller uten å forsømme viktige og uoppsettelige forretninger ikke kunne ha møtt”. Selv om det opereres med relativt strenge kriterier, åpner bestemmelsen for et visst skjønn. Med lovendring av kommuneloven 5.juni 1987 bortfalt tidligere bestemmelser om disiplinærbot for folkevalgte som uberettiget unnlot å møte.

Vi har spurt våre informanter om hvordan situasjonen er når det gjelder forfall fra møter. I de fleste kommuner stilles det i prinsippet strenge krav til gyldig forfall, og man det er færre som mener de har en liberal praksis på dette punktet. Det skal i prinsippet gode grunner til for å kunne melde forfall. Noen kommuner godtar kun sykdom som forfallsgrunn. Andre opererer med arbeid, sykdom og bortreise som gyldige grunner. Dette understrekes gjerne ved starten av perioden og i folkevalgtopplæringen. På den annen side har man ingen sanksjonsmuligheter ved gjentatte ugyldige forfall, og ”*må bare godta når folk melder forfall*” Gjentatte forfall tas som regel opp med/i partigruppene.

Fra et par av kommunene gis det uttrykk for ønske om ”oppstramming” fra sentralt hold. Man savner sanksjonsmulighetene.

*- Egentlig har det glidd ut etter den nye kommuneloven. Tidligere kunne kommunen sanksjonere, ved å bøtelegge de som var borte uten gyldig grunn.*

For de fleste kommunene ser ikke forfall ut til å være et stort problem. De aller fleste valgte representanter ser ut til å være seg sitt ansvar bevisst.

Men unntaksvis - i enkelte kommuner - fortelles det om parti som sjelden klarer å stille fulltallig og om ”slapp holdning”

*- ...Veldig liberalt. Det er bare å ringe å si at det ikke passer med jobben, for eksempel, og da ringer administrasjonen til de som står på vararepresentantlista. Burde hatt strengere praksis her, det har vært diskutert. Merker mot slutten av perioden og om sommeren når det er fint, at folk melder forfall. Et problem for vararepresentantene. Hvis du er langt ned på varalista får du nesten ikke møteinnkalling i forkant. Skulle innskjerpet praksis. Siste kommunestyremøte før sommerferien er interessen laber, og kommunestyret er sjelden fulltallig på det tidspunktet.*

Det ser – i vårt datamateriale – ikke ut til at det er noe sammenfall med liberal fritaks-/permisjonspraksis og lite forfall. Vi finner derimot eksempler på det motsatte; Der man er liberal mht fritak, har man også relativt stort forfall til møte.

## 5. Konklusjoner

Vi lanserte innledningsvis følgende problemstillinger for denne undersøkelsen:

- På hvilket grunnlag søker folkevalgte om permisjon eller fritak fra politiske verv? Er det opplevde belastninger og /eller mangel på motivasjon som ligger til grunn for søknaden?
- Hvordan tilpasser kommunene sin praksis til lovverket? Kan vi karakterisere praksisen som restriktiv, ”rimelig” eller liberal?
- Er det variasjon i kommunal praksis som følge av kommunestørrelse?

Vi mener de data vi har samlet inn, analysert og presentert kan belyse disse spørsmålene til en viss grad.

### ***Belastninger og/eller manglende motivasjon?***

De aller fleste §15-2- søknader innvilges når de er kommet til kommunestyrebehandling. Våre informanter i kommunene gir uttrykk for at antallet fritaksaker er få og ikke representerer noe problem. Søknadene vurderes som ”reelle” og vel begrunnet. Dette indikerer at opplevelsene av *belastning* er utslagsgivende for de fleste av søknadene. Det er få søknader som kan spores til manglende motivasjon. Det kan se ut til at motivasjonen og pliktfølelsen er sterk når man først er valgt inn i et politisk organ. I følge våre intervjudata, ser det heller ikke ut til at omfanget av forfall fra møter jevnt over vurderes som spesielt høyt eller problematisk. Dette har vi imidlertid ingen tall på.

### ***Kommunenes praksis- restriktiv, liberal eller ”rimelig”?***

I de fleste kommunene vi har intervjuet, betegner informantene kommunens praksis som liberal eller rimelig. I praksis ser det imidlertid ikke ut til å ha stor betydning om kommunen har en streng eller liberal praksis. Antallet saker er uansett begrenset, og de aller fleste søknader blir innvilget når de først er fremmet. Avslag eller innvilgelse viser seg nok å være en begrenset indikasjon på liberal eller streng praksis. Det ser ut til at potensielle avslåtte søknader ”siles ut” på forhånd gjennom uformelle avklaringer i det politiske systemet. I de kommunene vi har intervjuet, kunne man riktignok ikke vise til mange slike tilfeller. Det ser mao ikke ut til at en mer liberal praksis vil utløse betydelig flere søknader.

### ***Er det forskjell på store og små kommuner?***

Vi antok innledningsvis at vi ville kunne finne relativt flere søknader om fritak i store enn i små kommuner fordi det vil være lettere å søke fritak i større kommuner der de sosiale og politiske båndene er svakere, og der det samtidig er vanskeligere å tilrettelegge for deltakelse fra folk som opplever belastningene som store. Det er imidlertid ingen funn i vårt materiale som bekrefter denne antakelsen .

### ***9% - er det mye, lite eller rimelig?***

Nøkkelfunnet i vår studie av kommunenes praksis mht fritak og permisjoner fra verv er :

- **9% av de faste representantene i kommunestyre/fylkesting er skiftet ut i løpet av perioden etter søknad hjemlet i kommunelovens §15-2 om uforholdsmessige vanskeligheter og belastninger ved utføring av vervet. Det innebærer i gjennomsnitt utskifting av 3 representanter over en fireårsperiode.**

Vi har få holdepunkter for å vurdere om 9% er en problematisk høy andel, om det er en andel som må regnes som naturlig, rimelig og normal eller om det faktisk er en lav andel. Det vil avhenge av hva man sammenligner med og hvilke mål som settes. Vi kjenner ikke til liknende kartlegginger eller tidsseriedata som kan fortelle om utviklingen er foruroligende eller beroligende. Oppfølgingsstudier av inneværende kommunestyreperiode (2003 – 2007) vil gi noe mer kunnskap om utviklingen.

Praksis kan ikke sies å være enhetlig, da det ved saksbehandlingen i de ulike kommunene legges ulik vekt på skriftlig dokumentasjon og på søkerens egne subjektive vurderinger av forholdene som *belastende*. På den andre siden, er utfallet av behandlingen i kommunestyret relativt enhetlig – de aller fleste søknader innvilges enstemmig. Spørsmålet om enhetlig praksis kan ikke besvares fullt ut på grunnlag av dataene i denne undersøkelsen. Det vil være behov for studier også av de prosessene som finner sted utenfor offentlighet før eventuelle fritakssaker fremmes og i forbindelse med behandling av sakene. Det vil også være behov for kartlegging av omfanget av forfall til møter for å kunne tegne et bredere bilde av representantenes motivasjon.

Intensjonen i dagens lovverk er at praksis skal være restriktiv. Kartleggingen viser at kommunal praksis tilpasses i ”rimelig” balanse mellom hensynet til lovens restriktive intensjon og et fungerende lokaldemokrati på den ene siden og individuelle, medmenneskelige hensyn på den andre siden.

Vil en lovendring kunne føre til færre fritak eller en mer enhetlig praksis? Vi trekker i vår analyse konklusjonen om at potensialet ikke er stort når det gjelder fritakssøknader og at representantene i hovedsak er motiverte og tar plikten som folkevalgte på alvor. Dersom manglende motivasjon og for mange fritak allikevel er et problem, kan alternativ til strengere lovgivning og mer restriktiv praksis være å iverksette tiltak for å redusere belastningene ved politisk deltakelse. Erfaringer viser at regulering av møtetid, fastsatt slutt-tidspunkt, møter på dagtid, begrenset taletid, kortere saksframstilling og barnevaktordninger kan gjøre politikerhverdagen lettere (Andersen og Rugset 2000, Guldvik 2000).

## Referanser

Andersen, Jan (2001): *Brukerstyrt personlig assistanse fra forsøk til lov*.  
Forskningsrapport nr. 78, Høgskolen i Lillehammer

Andersen, Torhild og Stig A. Rugset (2000): *Hvordan kan medvirkning organiseres?  
Eksempler på medvirkning til bærekraftig utvikling*. Kommuneforlaget

Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå (1997): *Kommuneloven med kommentarer*.  
Kommuneforlaget

Guldvik, Ingrid (2000): *Blant de få utvalgte? Økt deltakelse i lokalpolitikk fra barn, unge,  
innvandrere og kvinner*. Kommuneforlaget

Hagen, Terje P. (1998): "Gjenval blant norske kommunestyrerepresentantar". *Norsk  
Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr 2 1998, årgang 14, s 169 - 193

Inst. O nr. 81 (2001-2002): *Valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*

Jenssen, Synnøve og Brita Kleivan (1999): "Deliberasjon – en alternativ  
samhandlingsform i stat-kommunerelasjonen?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 3  
– årgang 15, s 247 - 272

Lesjø, Jon Helge (1997): "*Folk har det pinadø for godt!*" *Om deltakelsesproblemer i  
partilag og politikk*. Lillehammer: ØF-notat nr. 15/1997

NOU 2000: 22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*

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

St meld nr 23 (1992-93): *Om forholdet mellom staten og kommunane*

Weber, Max (1994, førsteutgave 1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Aars, Jacob og Audun Offerdal (1998): "Deltakelse og aktivisering i lokalpolitikken". I  
Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer*. Oslo:  
Kommunenes Sentralforbund

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-  
Norge*. Oslo: Det norske samlaget









### **Intro**

Vi i Østlandsforskning har fått i oppdrag fra KRD å kartlegge praksis når det gjelder fritak fra politiske verv. Dere har sendt oss en oversikt over omfanget av slike søknader hos dere, som har vært til stor nytte – takk for det! Vi lurer på om du har tid til en liten utfyllende prat, nå eller senere...15-20 min

### **Tema:**

- I kommuneloven heter det at *...den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet ...etter søknad kan fritas (for et kortere tidsrom eller resten av perioden)*. Hvilke årsaker regner dere i deres kommune som legitime fritaksgrunner?  
(Har du eksempler på søknadsgrunner som ikke vil gi fritak?)
- Hvordan vurderes søknader om fritak av helsemessige årsaker? er det i noen tilfelle aktuelt å be om dokumentasjon, f.eks legeerklæring? eller er det nok at den som søker vurderer situasjonen som uforholdsmessig belastende?
- Endel søker om fritak grunnet stor arbeidsbelastning i jobben sin eller studier og videreutdanning? Hvordan vurderer dere slike søknader? Hva er stor arbeidsbelastning? Er det nok at søkeren selv hevder at situasjonen er slik?
- Skal det mere til å få fritak fra et tungt verv (kommunestyre, formannskap, hovedutvalg) enn et lite verv (nemd, styre)– eller omvendt?
- Skal det mer til å få fritak for hele perioden enn for de kortere tidsrom?
- Hvordan foregår saksbehandlingen av slike søknader? er det vanlig at den som søker fritak har diskutert saken først med adm. eller ordfører, for en uformell avklaring?  
Det er få søknader som avslås – hva kan være grunnen til det? (blir de ikke-legitime mulige søknader silt ut før det blir en sak?)
- Skjer det at fritakssaker er gjenstand for noe særlig debatt i kommunestyret eller går sakene glatt i gjennom? Har det hendt at kommunestyret ikke har vedtatt innstillingen fra administrasjonen? – i så fall hvorfor?
- Vil du si at din kommune har en streng eller liberal fritakspraksis ?  
Hvilke fordeler og ulemper ser du ved hhv liberal og streng praksis?

- Hvordan er situasjonen (omfanget av ) forfall ved møte ? Hvordan er praksis ved ugyldig fravær? sanksjoner? (se dette i sammenheng med streng/liberal fritakspraksis)

Spørsmålet vil belyses gjennom en kartlegging av:

- Omfang av søknader om fritak i kommunen
- Omfang av innvilgede og avslåtte søknader
- Fordeling av søknader (innvilgede og avslåtte) på ulike årsakskategorier

**Når plikten kaller  
Om fritak fra politiske verv.**

Rapporten omhandler en undersøkelse om kommunal praksis vedrørende fritak og permisjoner fra politiske verv.

Undersøkelsen omfatter 44 kommuner og 4 fylkeskommuner i kommunestyreperioden 1999-2003. I løpet av perioden har 9% faste kommunestyrerepresentanter fått fritak grunnet uforholdsmessige vanskeligheter eller belastninger ved å skjøtte vervet. Det innebærer i gjennomsnitt en utskifting av tre representanter pr. kommune.

**ØF-Rapport nr. 23/2003**  
**ISBN nr. 82-7356-531-9**  
**ISSN nr. 0809-1617**