

# Formannskapetets feil endret neppe utfallet i kommunestyret

Kommunal Rapport 15.08.2022, Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Er vedtaket ugyldig på grunn av feil i voteringstema?

## SPØRSMÅL

Formannskapet i en kommune behandlet forslag til ny arealplan til utlegging til høring etter plan- og bygningsloven § 11–14. I møtet ble det fremmet flere alternative forslag til endringer i det fremlagte forslaget fra administrasjonen. Forslagsstillerne bak to av disse ba om at det ble foretatt punktvis votering over enkeltpunktene i disse forslagene.

Dette ble avvist av ordføreren, som foreslo at det bare skulle votes for eller mot hvert av disse forslagene som helhet. Ordførerens forslag ble vedtatt mot stemmene fra disse to forslagsstillerne. Det ble deretter ble det votert samlet over forslagene, som begge ble avvist.

I en henvendelse fra et kommunestyremedlem og medlem av plan- og bygningsutvalget ble Statsforvalteren bedt om å ta henvendelsen opp til lovlighetskontroll av eget tiltak etter kommuneloven § 27–1. Statsforvalteren fant imidlertid at det her ikke var tale om et «endelig vedtak» slik kommuneloven § 27–2 første avsnitt bokstav a krever.

Statsforvalteren fant det likevel riktig å knytte noen merknader til saken «som ledd i sitt veiledningsoppdrag», og i sitt første svar til klager og kommunen fremholdt hun at den valgte voteringsmåten var ulovlig når forslagsstillerne ønsket punktvis votering over sine forslag. Kommunen sa seg enig dette.

Kommuneadvokaten mente imidlertid at denne feilen ikke kunne ha betydning for gyldigheten av formannskapetets vedtak, i og med at her var tale om en feil som ikke kunne ha betydning for vedtakets innhold.

Kommuneadvokaten viste til at formannskapetets medlemmer stemte på sine egne «pakker», og at det ikke var grunn til å regne med at en punktvis votering kunne ha medført et annet resultat.

Mot dette anførte klager at vedtaket om samlet – pakkeris – votering over disse forslagene satte rammer ikke bare for voteringen, men i praksis også for debatten over saken. Man kunne da ikke se bort fra at det som kom fram med en slik videre ramme for debatten, kunne ha påvirket andre medlemmer av formannskapet, og dermed fått konsekvenser for hva som ble vedtatt.

Hva er din vurdering av dette spørsmålet?

## SVAR

Her er vi inne på to ganske kompliserte og finurlige rettslige problemstillinger. Den første er:

Kunne Statsforvalteren foreta lovlighetskontroll av formannskapetets vedtak?

I kommuneloven kap. 27–1 fastslås at departementet – altså for kommunene Statsforvalteren – kan foreta «lovlighetskontroll av «vedtak» truffet av kommunalt organ.

«Vedtak» er her et videre begrep enn «vedtak» i forvaltningsloven § 2 første avsnitt bokstav a, som bare gjelder avgjørelser «som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer».

«Vedtak» i folkevalgt organ under kommuneloven er alle avgjørelser som treffes ved votering i organet, uavhengig av innholdet av avgjørelsen.

Men i § 27–2 foretas det en avgrensning av hvilke avgjørelser som kan underkastes lovlighetskontroll. Dette kan bare kreves eller settes i gang for «endelige vedtak». I proposisjonen til kommuneloven slås fast at dette betyr at «Innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret, kan ikke være gjenstand for kontroll».

Det vedtaket som ble truffet av formannskapet her, var ikke en innstilling til kommunestyret, men et vedtak om å sende ut forslag til arealplan til høring etter plan- og bygningsloven § 11–14. I realiteten var det imidlertid tale om et forslag – og dermed en innstilling – fra formannskapet, med sikte på avsluttende behandling i kommunestyret. Formannskapets vedtak var utgangspunkt for saksbehandlingen, med etterfølgende høring som et ytterligere ledd i prosessen fram til kommunestyret.

Ut fra dette er det lite tvilsomt at kommuneadvokaten og Statsforvalteren hadde rett i at vedtaket i formannskapet ikke kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27.

Dermed blir neste – og ikke enklere – problemstilling:

Blir kommunestyrets vedtak i saken ugyldig på grunn av feilen i formannskapets saksbehandling?

Det betyr at det først vil kunne bli spørsmål om lovlighets- og gyldighetskontroll når det foreligger et vedtak av kommunestyret. Tema for denne kontrollen vil i så fall være om den påviste feilen ved formannskapets saksbehandling innebærer en slik svikt i grunnlaget for kommunestyrets vedtak at dette blir ugyldig.

Her må vi ta utgangspunkt i det vurderingstemaet som er formulert i forvaltningsloven § 41. Dette er en bestemmelse bare om ugyldighet ved brudd på bestemmelsene om saksbehandling i denne loven, men det er lagt til grunn at den regelen som er formulert her, gjelder tilsvarende ved brudd på andre saksbehandlingsregler, så langt ikke annet er bestemt i lov.

Det generelle utgangspunktet er i tråd med denne bestemmelsen, at feil ved måten et vedtak blir truffet på eller grunnlaget for vedtaket, medfører at vedtaket blir ugyldig. Men, sies det i forvaltningsloven § 41, selv om det er gjort slike feil, «er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Vurderingstemaet er altså ikke om det kan påvises at feilen rent faktisk har hatt slik betydning, heller ikke om det er sannsynlig at den har påvirket vedtak, men bare om «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Her viser kommuneadvokaten til at ikke bare vedtaket om voteringstema, men også det avsluttende vedtaket med uttalelse om forslaget til arealplan, ble truffet med massivt flertall, og fremholder at det da ikke er grunn til å tro at utfallet av denne siste voteringen ville blitt et annet om det hadde blitt votert punktvis over de to alternative forslagene det her var tale om.

Ut fra dette er det nærliggende å si at alt tyder på at det var ekstremt usannsynlig at de to mindretallsforslagene ville fått tilslutning av flertallet i formannskapet, og dermed for vedtaket der.

Mot dette står et prinsipielt synspunkt: Når avgjørelser av denne typen treffes på grunnlag av i debatt i åpent møte, er tanken at dette skal skape et best mulig grunnlag for det enkelte medlems vurdering av saken før det stemmes over saken. Vi kan da ikke se bort fra muligheten av at en debatt og separat votering over disse enkeltforslagene ville kunne påvirke enkeltmedlemmers standpunkt til disse. Det er imidlertid usikkert hvor langt vi kan strekke dette synspunktet når stemmegivningen synes å ha fulgt partilinjer, og flertallet var så massivt.

I denne vurderingen er altså temaet ikke om formannskapsvedtaket kunne fått et annet innhold, men om det var en reell mulighet for at denne feilen under formannskapets behandling kan ha påvirket utfallet ved den etterfølgende behandling av saken i kommunestyret, etter at det hadde vært en offentlig høring om forslaget, der de aktuelle særforslagene må ha vært kjent.

I denne situasjonen synes jeg det ser ut som det «er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». Jeg vil derfor tro at Statsforvalteren ikke vil finne grunn til å oppheve et etterfølgende vedtak av kommunestyret om arealplan, selv om det altså ble gjort en klar feil under behandlingen av saken i formannskapet.