

Henvendelse til kontrollutvalget om mulige mangler i saksutredningen i kommunestyrets vedtak av sak PS 23/2023

Planprogram - områdereguleringsplan av skiløyper i Gjevilvassdalen

Behandles i utvalg	Møtedato	Saknr
Kontrollutvalget i Oppdal kommune	02.05.2023	11/23
Saksbehandler	Ragnhild Aashaug	
Arkivkode	FE-033	
Arkivsaknr	23/18 - 3	

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak

Vedlegg

Henvendelse om kontroll av kommunestyrets sak 23 av den 16.03.2023

Behandling av planprogram for detaljreguleringsplan Skiløyper i Gjevilvassdalen sak PS23

Saksprotokoll sak PS23 Planprogram områderegulering skiløyper i Gjevilvassdalen

Vedlegg kommunestyresaken - Særutskrift BYAR 15.03.2022

Vedlegg til kommunestyresaken - Planprogram

Vedlegg kommunestyresak - Regionalt planforum 15.06.2022 vedr Gjevilvassdalen i Oppdal kommune

Vedlegg kommunestyresak Høringsinnspill Advokatfirmaet Nidaros DA

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har mottatt en henvendelse fra advokatfirmaet Nidaros DA på vegne av grunneiere/rettighetshavere og interessenter i Gjevilvassdalen.

Henvendelsen har en anmodning om at kontrollutvalget gjennomfører en kontroll av Kommunedirektørens saksutredning i kommunestyresak PS 23/2023 "Planprogram - områdereguleringsplan skiløyper i Gjevilvassdalen - Oppdal kommune". Henvendelsen er sendt av advokat Ivar Chr. Andersskog på vegne av følgende grunneiere/rettighetshavere og interessenter i Gjevilvassdalen:

Arnstein Dørum

Audun Vognild

Per Henrik Vognild

Geir Jakobsen

Haldor Toftaker

Ingebrigt Skarsem

Bent Inge Hoel

Kari Toftaker

Merete Tollin

Toril Fløystad Dørum

Snorre Haugland

Peder Hauset

Elin Hammern Vognild

Ola K Gorseth

Olav Kvam

De mener at kommunedirektørens saksfremstilling er mangelfull i henhold til kommunelovens § 13-1,3 og forvaltningslovens § 11. Det bes om en vurdering av om saksutredningen er tilstrekkelig, saklig og grundig nok i forhold til de folkevalgte medlemmene i kommunestyret.

Kommunelovens § 13- 1, 3. ledd sin ordlyd er at kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at utredningen gir et faktisk og

rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Forvaltningslovens § 11 omhandler omfanget av veiledningen, og kan leses her: <https://lovdata.no/lov/1967-02-10/§11>
Avsendere av henvendelsen mener at kommunedirektøren har utelatt juridiske og rettslige vurderinger som foreligger, og som kunne hatt betydning for vurderingen og avgjørelsen av planprogrammet. Domsavgjørelsene som det henvises til er:

- Jordskifterettens bruksordensregler fra 2014
- Høyesteretts avgjørelse i 2018, Rt. 2018 s. 1004
- Avgjørelsen fra Frostating lagmannsrett av den 29. oktober 2020

Det stilles spørsmålstegn ved om:

1. Høyesteretts premisser er av en slik art at planprogrammet ikke kan omfatte veialternativet.
2. fortrengsel av helårsvei til fordel for skiløype kan være et brudd på den europeiske menneskerettighetserklæringens tillegg 1-1.
3. det er grunnlag for å vurdere veien som et eget alternativ ut fra vurderingene som jordskifteretten, Høyesterett og Frostating lagmannsrett legger til grunn.
4. det et kunne blitt et annet vedtak dersom Høyesteretts avgjørelse opp mot gjennomføring av planprogrammet var utredet/vurdert?
5. den summariske vurderingen av innspillene er tilstrekkelig når de juridiske konsekvensene ikke er med i kommunedirektørens vurdering.

Det er ikke gjort en full gjengivelse av punktene i saken, og det henvises til henvendelsen som er vedlagt. I tillegg er følgende dokumenter vedlagt:

1. Kommunestyrets sak PS 23/2023 "Behandling av planprogram for detaljregulering skiløyper i Gjevillvassdalen"
2. Saksprotokoll fra sak PS 23/2023 "Behandling av planprogram for detaljregulering av skiløyper i Gjevillvassdalen"
3. Vedlegg til kommunestyresaken
 - a. Særutskrift BYAR 15.03.2022
 - b. Planprogram
 - c. Kart og ortofoto
 - d. Regionalt planforum 15.06.2022
 - e. Høringsinnspill fra advokatfirmaet Nidaros DA

For øvrige vedlegg til kommunestyresaken, så vises det til saken på kommunens nettløsning for møtekalender med saksfremlegg. Se kommunestyremøte 16.03.2023, under sak PS 23/2023: "Behandling av planprogram for detaljreguleringsplan Skiløyper i Gjevillvassdalen" <https://prod01.elementscloud.no/publikum/964983003/DmbMeeting/149>

Valgte vedlegg er lagt ved for at kontrollutvalget skal få en oversikt over hva saken handler om. Høringsbrev fra advokatfirmaet Nidaros DA er tatt med siden de også i behandlingen av saken kom med høringsinnspill.

Saksvurdering

følge Kontroll- og revisjonsforskriften skal kontrollutvalget føre løpende tilsyn og kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret. Utvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer. Kontrollutvalget er ikke et klageorgan, og kan dermed ikke behandle klager på enkeltsaker. På den annen side kan kontrollutvalget på eget initiativ eller på bakgrunn av konkrete saker vurdere om kommunens egne retningslinjer og sentrale lover/forskrifter følges av forvaltningen. Når det gjelder henvendelser fra andre enn kommunestyret eller revisjonen, må kontrollutvalget selv vurdere om saken hører under utvalgets kompetanseområde og om de vil prioritere saken.

For å vurdere om saken bør opp til behandling i kontrollutvalget så er det hensiktsmessig å se på hva som taler for og imot en behandling av saken.

Punkter som taler for en behandling:

- Spørsmål om det er gjort en grundig nok saksbehandling, og om kommunestyret hadde tilstrekkelig informasjon når de gjorde sitt vedtak.
- Det kan være risiko knyttet til om vedtaket er fattet på sviktende grunnlag.
- Kontrollutvalget skal ikke være et klageorgan for enkeltvedtak, men henvendelsen handler ikke om et enkeltvedtak i og med at det er saken utgjør grunnlaget for en reguleringsplan.
- Henvendelsen stiller spørsmål ved tilliten til kommunes saksbehandling.
- En gjennomgang kan bidra til læring, uavhengig av sakens utfall.
- Kommunenes egenkontroll er styrket i ny kommunelov for å sikre tilliten innbyggerne har til kommunen, og for å sikre effektiv og riktig ressursbruk i kommunen.

Punkter som taler mot en behandling:

- Henvendelsen kan være utformet med bakgrunn i misnøye med et politisk fattet vedtak.
- Henvendelsen kunne vært sendt til Statsforvalter for en lovlighetsvurdering etter kommuneloven § 27. Statsforvalteren har myndighet til å kontrollere kommunenes virksomhet. Tre eller flere medlemmer av et kommunestyre kan sammen sende en avgjørelse til Statsforvalteren for å få kontrollert at vedtaket er lovlig. Statsforvalteren kan også på eget initiativ ta opp saker til lovlighets-kontroll(kan skje etter en henvendelse til Statsforvalteren). Statsforvalteren kontrollerer at vedtaket har blitt til på lovlig vis, at det er fattet av riktig organ, og at innholdet i avgjørelsen er i samsvar med gjeldende lover og regler.
Henvendelsen kunne også vært sendt til Sivilombudet siden de undersøker klager fra borgere som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen.
- Kontrollutvalget er kommunestyret sitt organ, og skal i utgangspunktet ikke ha et kontrollansvar overfor kommunestyret. Kontrollutvalget kan likevel uttale seg dersom kommunestyret for eksempel er i ferd med å treffe et vedtak som vil være ulovlig. Spørsmålet i denne saken er om saken var godt nok opplyst, og om det kunne medført et annet resultat i voteringen.
- Det er kommunestyret som avgjør om en sak er forsvarlig utredet når de tar saken opp til behandling. Bestemmelsen i kommunelovens § 13-1 tredje ledd fastslår at kommunedirektøren «skal påse» at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet som det er pekt på i henvendelsen. Utredningen skal gi det folkevalgte organet et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Bestemmelsen er ment å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne treffe beslutningene sine på best mulig grunnlag. Den er også ment å tydeliggjøre at kommunedirektøren har et selvstendig, faglig ansvar for utredningens innhold, uavhengig av om den strider mot politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger, se Prop. 46 L (2017–2018) på s. 62. Det er likevel opp til kommunestyret å avgjøre om saken er forsvarlig utredet når de tar saken opp til behandling.
- En vurdering av om saken er forsvarlig utredet kan være vanskelig for kontrollutvalget å ta stilling til siden kontrollutvalget ikke kjenner til om kommunestyremedlemmene er tilstrekkelig kjent med de forholdene som det pekes på.

Sekretariatet mener det er flere forhold som taler for en behandling av saken enn mot, og anbefaler at kontrollutvalget behandler saken. Punktene som taler mot en behandling viser at kontrollutvalget skal være forsiktig med hvordan de behandler saken. Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan og kan bare instrueres av kommunestyret. Kontrollutvalget er ikke et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak (forvaltningslovens § 2, første ledd bokstav b) og kontrollutvalget kan heller ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen (kontrollutvalgsboka 2021, s. 18).

Det er mulig at kommunedirektøren burde gjort vurderinger/drøftinger knyttet til rettskraftige domsavgjørrelser, men det kan også hende at kommunedirektøren mener at dette er tatt høyde for gjennom tidligere vedtak. Da vil et tidligere premiss ligge til grunn for saksbehandlingen. Om en drøfting og vurdering av rettskraftige dommer ville gitt et annet

resultat i vurderingen, vet vi heller ikke. Sekretariatet mener derfor at kontrollutvalget bør bli kjent med hva som er kommunedirektørens vurderinger i om saken er tilstrekkelig utredet i henhold til de 5 punktene det stilles spørsmålstegn ved innledningsvis i saken. Det er derfor bedt om at kommunedirektøren legger frem en skriftlig vurdering til kontrollutvalget og orienterer om dette før kontrollutvalget behandler saken, og treffer sitt vedtak.

Videre bør kontrollutvalget vurdere om saken skal sendes over til kommunestyret hvor kommunestyret sjøl gjør en vurdering av om de var tilstrekkelig opplyst når saken ble behandlet den 16.mars i sak PS 23/2023 "Behandling av planprogram for detaljregulering skiløyper i Gjevilvassdalen". Dersom kommunestyret mener at det bør gjøres en vurdering av om saken var tilstrekkelig utredet kan de enten

- oppheve vedtaket i sak PS 23/2023 og be kommunedirektøren legge saken frem på nytt
- sende saken over til Statsforvalter til en lovlighetskontroll
- bestille en vurdering av kontrollutvalget. Sekretariatet har begrensede ressurser å gå inn i et så stort og omfattende saksgrunnlag, og det bør i tilfelle vurderes om det skal bestilles en utredningen fra Revisjon Midt-Norge.

Konklusjon

Sekretariatet mener det er flere forhold som taler for en behandling av saken enn mot, og anbefaler at kontrollutvalget behandler saken. Det er bedt om at kommunedirektøren legger frem en skriftlig vurdering til kontrollutvalget og orienterer om saken er tilstrekkelig utredet i henhold til de 5 punktene det stilles spørsmålstegn ved innledningsvis i saken før kontrollutvalget treffer sitt vedtak i saken.

Videre bør kontrollutvalget vurdere om saken skal sendes over til kommunestyret hvor kommunestyret sjøl gjør en vurdering av om de var tilstrekkelig opplyst når saken ble behandlet den 16.mars i sak PS 23/2023 "Behandling av planprogram for detaljregulering skiløyper i Gjevilvassdalen". Dette er ut fra at kontrollutvalget ikke er et ordinært forvaltningsorgan som fatter enkeltvedtak (forvaltningslovens § 2, første ledd bokstav b), og kontrollutvalget kan heller ikke fatte eller omgjøre vedtak som er bindende for administrasjonen (kontrollutvalgsboka 2021, s. 18).

Dersom kommunestyret mener at det bør gjøres en vurdering av om saken var tilstrekkelig utredet kan de enten sende saken over til Statsforvalter til en lovlighetskontroll, eller de kan be kontrollutvalget gjøre en vurdering. Sekretariatet har jurister, men det vil kreve store ressurser å gå inn i et så stort og omfattende saksgrunnlag. Det bør i tilfelle vurderes om det skal bestilles en utredningen fra Revisjon Midt-Norge.

Hvis kontrollutvalget mener det er riktig å sende saken over til kommunestyret for en vurdering om saken er tilstrekkelig utredet, så har kommunedirektøren uttalelsesrett. Dette vil være oppfylt ved at kommunedirektørens skriftlige vurdering legges ved saken. Saken legges frem uten forslag til vedtak.