



Karmøy kommune
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler
Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Svar lovlighetskontrollkrav- Karmøy kommune- vedtak formannskapet sak 121/23- vedtak kommunestyret 121/23- handlingsprogram

Det foreligger en materiell feil ved formannskapets habilitetsavgjørelse truffet i forkant av behandlingen av sak 121/23. Statsforvalteren opphever formannskapets avgjørelse av 27.11.23 om habilitet for Jarle Nilsen.

Sakens bakgrunn

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 19.02.24.

I en e-post av 18.12.23 orienterte Rune Midthun Karmøy kommune om et krav om lovlighetskontroll. Vedlagt e-posten fulgte det begrunnede skriftlige kravet. Kravet er udatert og signert av åtte kommunestyremedlemmer fra Karmøy FrP og et varamedlem fra FrP. Kravet omhandler i hovedsak habilitetsspørsmål i forbindelse med politisk behandling av sak 121/23 Handlingsprogram 2024-2027 med budsjett og økonomiplan, i formannskapsmøte og i kommunestyremøte. Tema i det følgende er lovlighetskravet knyttet til behandlingen av sak 121/23 i formannskapet 27.11.23. Kravet som gjelder saksbehandlingen av habilitetsinnsigelser i kommunestyremøte 11.12.23 er behandlet i eget vedtak.

Nærmere om formannskapets behandling av sak 121/23 og prosessen frem mot vedtakelse i saken
I møtet 27.11.23 var sak 121/23 – Handlingsprogram 2024-2027 med budsjett og økonomiplan (heretter handlingsprogram) på agendaen. Formannskapet skal etter kommuneloven § 14-3 tredje ledd *innstille(r) til vedtak om økonomi, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning*. Det omtvistede punktet i handlingsprogrammet er nedfelt i ett av planens verbalpunkter. Det er i møteprotokollen referert som følger:

«Politiske ressurser

Fra og med 01.02.2024 skal det politiske arbeidet i kommunen bli styrket med 50%. Denne frikjøpte ressursen tildeles Arbeiderpartiet. Arbeidet skal utføres i tett samarbeid og etter oppdrag fra politisk ledelse. Naturlige arbeidsoppgaver vil være:



- Gi råd/støtte til ordfører, varaordfører og partienes gruppeledere i deres daglige arbeid.
- Følge opp politiske saker som har særskilt betydning for Karmøy kommune og Haugalandet i fylkestinget, rogalandsbanken, Stortinget og departementene
- Jobbe politisk tett med næringslivet og deres organisasjoner for å sikre arbeidsplasser og legge til rette for flere arbeidsplasser i kommunen og regionen.
- Delta i kommunes eierskapsutvalg (forutsatt at det vedtas opprettholdt)
- Eventuelt etter fullmakt representere i Eiermøter, årsmøter/generalforsamlinger. I tillegg følge tett opp selskaper/samarbeid der kommunen ikke er majoritetseier eller har negativt flertall
- Være sentral i det videre politiske arbeidet med samfunnsplanen og revidering av kommuneplanens arealdel

«Dette forslaget må tas inn i Forskrift om folkevalgtes godtgjøring og velferdsgoder for Karmøy Kommune.»

I tallgrunnlaget til forslaget lyder det som følger:

«Politisk ressurs: 40 % av ordførerlønn pluss 10 % allerede i budsjett i formannskapet.»

Fra protokollen til formannskapsmøtet er det redegjort for habilitetsinnsigelsen og formannskapets behandling av den:

«Gaard (FrP) ba om følgende protokolltilførsel i forbindelse med posisjonens budsjettforslag: Fremskrittspartiene mener dette er grov forskjellsbehandling av de politiske partiene, hvor et politisk parti får anledning til å drive politikk i lønnet stilling. Fremskrittspartiet mener dette er en ulovlig bevilgning. Dersom dette får gjennomslag vil man kreve lovlighetskontroll av vedtaket.»

Gaard (FrP) ba om vurdering av Nilsen (Ap) sin habilitet i denne saken jf. kommuneloven § 11-10 (1) jf. forvaltningsloven § 6 (1) bokstav a.

Nilsen (Ap) redegjorde for sin vurdering av habilitetsspørsmålet og fratrådte. 10 representanter til stede.

Forslaget fremsatt av Gaard (FrP) fikk 5 stemmer mot 5 stemmer (FrP 2, KL 2, INP 1), og ble dermed avgjort med møteleders dobbeltstemme jf. kommuneloven § 11-9 (2).

Nilsen (Ap) ble ansett som habil jf. kommuneloven § 11-10 (1) jf. forvaltningsloven § 6 (1) bokstav a.

Nilsen (Ap) tiltrådte.

11 representanter til stede.»

Formannskapet gav deretter sin innstilling til kommunestyret i handlingsprogrammet med den formulering som følger av det siterte verbalpunkt ovenfor. I påfølgende formannskapsmøte 4.12.23 opplyste kommunedirektøren innledningsvis følgende:

«Kommunedirektør redegjorde for kommuneadvokatens habilitetsvurdering rundt spørsmål som ble reist i forrige formannskapsmøte knyttet til representant Nilsen (Ap) sin habilitet i sak 121/23 "Handlingsprogram 2024-2027 med budsjett og økonomiplan". Anbefalingen fra kommuneadvokaten var at Nilsen (Ap) var å anse som inhabil til å behandle saken jf. fvl. § 6 (2).



Kommunedirektøren viste videre til at kommuneadvokaten videre hadde vurderte betydning av Nilsen (Ap) sin inhabilitet for vedtatt i forrige formannskapsmøtet, hvor kommuneadvokaten konkluderer med at Nilsen (Ap) sin inhabilitet ikke kan sies å ha betydning for vedtaket jf. fvl. § 41.»

I kommunestyremøte 11.12.23 ble følgende vedtak truffet:

KST - 121/23 Vedtak:
Saken ble utsatt.»

I kommunestyremøte 18.12.23 ble det truffet vedtak om et oppdatert forslag til handlingsprogram, hvor den politiske ressursen var tatt ut av budsjettforslaget.

Nærmere om klagers anførsler

I lovlighetskravet anfører klagerne at formannskapets vedtak 27.11.23 i sak 121/23 var ulovlig

«basert på at medlemmer fra Arbeiderpartiet som deltok i avstemming var inhabil, jf. kommuneloven § 11-10 første ledd, jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd.»

Klagerne mener også at vedtaket er truffet i strid med partiloven § 10 annet og tredje ledd. Klagerne underbygger sine anførsler som følger:

«I formannskapsmøte 27. november 2023 ble det i sak 121/23 foreslått at Arbeiderpartiet skulle tilkjennes en økonomisk godtgjørelse i form av opprettelse av en 50% stilling som en politisk ressurs. Det ble stilt spørsmål angående habiliteten til de to representantene fra Arbeiderpartiet i formannskapet.

Under debatten kom det frem at stillingen var tiltenkt representant Jarle Nilsen fra Arbeiderpartiet. I møtet ble det reist spørsmål om Jarle Nilsens habilitet i saken. Under avstemming ble representanten Jarle Nilsen funnet å være habil med 5 mot 5 stemmer. Saken ble avgjort med ordførers dobbeltstemme. Kommunedirektøren ble bedt om å avklare habilitets spørsmålet til neste formannskapsmøtet. Flertallet i Formannskapet (6-5) vedtok deretter at Arbeiderpartiet skulle tilkjennes en politisk ressurs i form av en 50% stilling.

I formannskapsmøte 04.12.2023 kunne kommunedirektøren informere om at kommuneadvokaten hadde konkludert med at Jarle Nilsen skulle ha vært inhabil i henhold til Forvaltningsloven §6 annet ledd.»

Statsforvalterens vurdering

Vilkår for å kreve lovlighetskontroll

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunale avgjørelser delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX. Kravet må settes frem for kommunen innen tre uker etter at det omstridte vedtak ble truffet.

Kravet om lovlighetskontroll av formannskapets vedtak er fremsatt 18.12.23 og dermed innen lovens frist, jf. koml. § 27-1.



Når det gjelder saksgangen følger det av § 27-1 andre ledd at

«Kravet skal settes fram for organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet.»

I foreliggende sak ble kravet skriftlig fremmet i lovlighetsklagen av 18.12.23. Formannskapet behandlet lovlighetskravet knyttet til vedtak i sak 121/23 og vedtok enstemmig følgende:

«FSK- 013/24 Vedtak:

Formannskapet opprettholder sitt vedtak i sak 121/23 «Handlingsprogram 2024-2027 med budsjett og økonomiplan» da eventuelle saksbehandlingsfeil knyttet til habilitetsvurdering ikke ville hatt betydning for utfallet i saken jf. Fvl. § 41.

Saken oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse.»

Nærmere om hva Statsforvalteren kan prøve

Det er «endelige vedtak» som kan kreves lovlighetskontrollert, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a). En naturlig språklig forståelse tilsier at det må være tale om en form for avsluttende avgjørelse i den kommunale saksbehandlingen. Avgjørelser som er truffet som ledd i behandlingen av en sak isolert sett kan normalt ikke lovlighetskontrolleres.¹

Det er bestemt i koml. § 14-2 at det er kommunestyret selv som skal vedta budsjettet. Formannskapet avgir i medhold av koml. § 14-3 en innstilling til kommunestyret i sak om budsjettet. I kommunelovens forarbeider er det vist til at innstillinger avgitt av folkevalgt organ faller utenfor området for lovlighetskontroll.² Etter dette kan ikke Statsforvalteren lovlighetskontrollere anførsler knyttet til selve innstillingsvedtaket som formannskapet traff i sak 121/23. Det betyr at anførsler knyttet til partilovens bestemmelser ikke vil bli behandlet.

Vurderinger og avgjørelser som gjelder folkevalgtes habilitet treffes som ledd i behandlingen av en sak er det vi kaller en prosessledende avgjørelser, ikke endelige vedtak. Lovgiver har i koml. § 27-2 første ledd bokstav c, likevel åpnet for at «vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet» isolert sett kan lovlighetskontrolleres. I lovens forarbeider begrunnes unntaket med at dette er prosessledende avgjørelser som etter sin art og innhold er så viktige at de bør kunne lovlighetskontrolleres.³

Oppsummert betyr dette at Statsforvalteren i det følgende kan lovlighetskontrollere habilitetsavgjørelsen i formannskapet.

Nærmere om formannskapets habilitetsvurdering

Det følger av koml. § 8 at i kollegiale organ skal en avgjørelse om habilitet treffes av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Protokollen fra formannskapet viser til at Gaard fra FrP konkret ba om en vurdering av Nilsen (Ap) sin habilitet i saken. Gaard skal ha vist til kommuneloven § 11-10 første ledd og forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a som grunnlag for sitt syn. Under ordskiftet i formannskapsmøtet skal det ha blitt presisert av medlemmet Rygh at ressursen det var tale om i det omtvistede punkt i sak 121/23 var tiltenkt Jarle Nilsen.

¹ Veileder lovlighetskontroll etter kommunelov § 59, KMD, punkt 6.1.3.2

² Ot.prp.nr.42 (1991-1992) s. 300

³ Ot.prp.nr. 17 (2008-2009) kap. 27



Protokollen viser videre at Nilsen fikk redegjøre for sin vurdering av egen habilitet, før han i samsvar med forvaltningsloven § 8 andre ledd fratrådte før formannskapet behandlet spørsmålet. De nærmere vurderinger som ble gjort fremgår ikke av protokollen. Det er protokollført at det ble foretatt en avstemming hvor resultatet ble fem stemmer for å kjenne Nilsen inhabil og fem stemmer for å kjenne ham habil. Møteleders dobbeltstemme etter koml. § 11-9 andre ledd avgjorde deretter at Nilsen var habil. Det er i den forbindelse nedfelt følgende avgjørelse i protokollen:

«Nilsen ble ansett som habil, jf. kommuneloven § 11-10(1), jf. forvaltningsloven § 6(1) bokstav a.»

Statsforvalteren legger til grunn at klagerne mener at utfallet av habilitetsvurderingen er uriktig og at Nilsen i møtet skulle ha blitt vurdert som inhabil, og at habilitetsavgjørelsen derfor ikke er i samsvar med gjeldende rett.

Bestemmelsen det er vist til i protokollen lyder som følger:

«§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a. når han selv er part i saken»

Forvaltningsloven § 6 andre ledd synes ikke å ha blitt vurdert, se utdrag av bestemmelsen:

«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.»

I formannskapsmøtet 04.12.23 ble det ved åpning av møtet fra kommunedirektøren redegjort for kommuneadvokatens etterfølgende vurdering av det omtvistede habilitetsspørsmålet. Det følger av protokollen at

«anbefalingen fra kommuneadvokaten var at Nilsen (Ap) var å anse som inhabil til å behandle saken jf. fvl. § 6 (29: Kommunedirektøren viste videre til at kommuneadvokaten videre hadde vurderte betydning av Nilsen (Ap) sin inhabilitet for vedtaket i forrige formannskapsmøtet, hvor kommuneadvokaten konkluderer med at Nilsen (Ap) sin inhabilitet ikke kan sies å ha betydning for vedtaket, jf. fvl. § 41.»

Kommunens administrasjon har dermed i etterkant av formannskapsmøtet 27.11.23 konkludert med at Nilsen skulle ha vært vurdert som inhabil i medhold av fvl. § 6 andre ledd. I etterfølgende behandling av saken i kommunestyret 11.12.23 var det også Nilsens egen vurdering og han ble der erklært inhabil. Statsforvalteren er enig i vurderingen. Det foreligger etter dette en materiell feil ved avgjørelsen i formannskapet hvor Jarle Nilsens ble erklært habil til å behandle de omtvistede punkt i sak 121/23. Habilitetsavgjørelsen i formannskapet har etter dette ikke et lovlig innhold, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav a. Konsekvensen av det er at Statsforvalteren i medhold koml. av § 27-3 fjerde ledd opphever formannskapets beslutning om habilitet for Jarle Nilsen.

Klagerne anfører i lovlighetskravet at også Hop skulle ha blitt erklært inhabil i saken, basert på at hun var medlem i Arbeiderpartiet. Hennes habilitet var ikke tema i formannskapsmøtet og det ble dermed heller ikke truffet noen avgjørelse som kjente henne habil eller inhabil.



Det å unnlate å treffe en avgjørelse dekkes ikke av ordlyden i koml. 27-1 om at det er vedtak som kan i visse tilfeller lovlighetskontrolleres. I den grad en unnlattelse av å treffe avgjørelse om habilitet skal lovlighetskontrolleres, må det i tilfelle først konkluderes med at inhabilitet foreligger, før det eventuelt treffes vedtak om at kommunens manglende avgjørelse om dette var en ulovlig unnlattelse.⁴ Formannskapsmedlemmene var nærmest til å vurdere spørsmålet om habilitet for Hop, uten at habilitetsinnsigelser ble påberopt for Hop i forkant eller under formannskapsmøtet. Statsforvalteren finner ikke å ha tilstrekkelig grunnlag for å konstatere at unnlattelsen av å vurdere Hops habilitet utgjorde en saksbehandlingsfeil som må lede til ugyldighet.

Vedtak:

Statsforvalteren opphever beslutningen om habilitet for Jarle Nilsen truffet av Karmøy formannskap i anledning behandlingen av sak 121/23.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2. Vi ber kommunen underrette klagerne.

Med hilsen

Bent Høie (e.f.)
statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

⁴ JF. Veileder til lovlighetskontroll KMD pkt. 6.1.3.4