



Stavanger kommune
Postboks 8001
4068 Stavanger

Kontakt saksbehandler

Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Avgjørelse- lovlighetskontroll- Stavanger kommune- tilleggforslag i sak 54/23- tertialrapport per 30.04.23- gratis kollektivtransport

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 21.06.2023.

Vedtak

Statsforvalteren i Rogaland stadfester at Stavanger kommunestyre sitt vedtak i sak 54/23 er lovlig.

Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Stavanger kommune traff 19.06.2023 vedtak i sak 54/23- Tertialrapport per 30.04.2023. Den omtvistede del av vedtaket har følgende ordlyd:

- «13. Gratis kollektivtilbud til innbyggere i Stavanger kommune innføres.
- 14. Ordningen gjelder fra og med første virkedag i juli - mandag 03.07.2023 kl. 00.01.
- 15. Ordningen gjennomføres innenfor en ramme på kr 200 mill. i 2023 og 2024 og finansieres ved bruk av kommunens disposisjonsfond. Beløpet kan justeres dersom det er behov for det, og sak fremmes da for kommunestyret.
- 16. Ordningen baseres på en refusjonsløsning hvor Stavanger kommune påtar seg både det praktiske og økonomiske ansvaret for å refundere billett-kostnader til egne innbyggere.
- 17. Kolumbus sin eksisterende løsning - Send billett - benyttes som teknisk løsning for ordningen.
- 18. Refusjonsordningen gjelder kun for reiser innenfor sone 1 (Nord-Jæren).
- 19. Refusjonsordningen gjelder alle typer billetter fra Kolumbus unntatt årskort og Hjem JobbHjem.
- 20. Det innføres en særskilt refusjonsordning for hurtigbåt til Finnøy kommunedel.
- 21. Dersom effektene av ordningen får alvorlige/vesentlig negative konsekvenser på kollektivtilbudet i fylket eller i Stavanger skal den endres eller avsluttes. Sak presenteres i så tilfelle for formannskapet.
- 22. Kommunedirektøren får fullmakt til å fatte nødvendige beslutninger rundt ordningen innenfor de rammer som trengs for å iverksette og gjennomføre ordningen.



23. Det skal gjennomføres følgeforskning av effektene av gratis kollektivtransport
24. Stavanger kommune legger til grunn at Rogaland fylkeskommune vil inngå, eller gi Kolumbus mandat til å inngå, en samarbeidsavtale med Stavanger kommune om gratis kollektivtilbud til kommunens innbyggere.
25. Ordfører får fullmakt til å forhandle frem en samarbeidsavtale som er inntektsnøytral for Rogaland fylkeskommune og Kolumbus samtidig som innbyggerne i Stavanger kommune får reise gratis mot en kompensasjon fra Stavanger kommune.
26. Det legges til grunn at partene gjennom samarbeidsavtalen blir enige om at den skal virke med tilbakevirkende kraft fra og med 1. juli 2023 og at avtalen avklarer ordningens varighet.
27. Formannskapet får fullmakt til å godkjenne fremforhandlet samarbeidsavtale. Denne fullmakten gjelder med den begrensning at samarbeidsavtalens betingelser er innenfor rammene av kommunestyrets vedtak i denne sak.»

Kommunestyremedlemmene Leif A. M. Nilsen, Kristoffer Sivertsen og Karl W. Sandvig satte den 19.06.2023 frem skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Klagerne mener at innføringen av ordningen med gratis buss i Stavanger kommune skulle ha vært behandlet som en egen sak, samt at kommunedirektøren skulle fått tilstrekkelig tid til å utrede saken. Klagerne anfører på dette grunnlag at vedtaket ikke har blitt forsvarlig utredet og at det er truffet i strid med forvaltningsloven § 17 og kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Klagerne peker på at kostnaden for innføring av gratis buss ikke var avklart på vedtakstidspunktet, og at det dermed ikke forelå et tilstrekkelig faktisk grunnlag for å treffe vedtak. Videre peker klagerne på at det i saken foreligger notater med svar på spørsmål stilt av kommunestyremedlemmer, ikke en reell utredning fra kommunedirektøren. Klagerne mener at saksforløpet viser at kommunedirektøren forkant av behandlingen av saken ikke har fått tilstrekkelig tid til å sørge for forsvarlig utredning.

Klagerne ba også om utsatt iverksettelse av vedtaket. Anmodningen ble ikke etterkommet, jf. brev herfra av 20.07.23.

Det følger av kommuneloven § 27-1 at organet som traff vedtak selv skal ta stilling til saken på nytt og treffe en avgjørelse hvor det opprinnelige krav enten stadfestes eller endres. Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av kommunestyret i samme møte hvor lovlighetskontrollkravet ble fremmet, i kommunestyremøtet 19.06.23. Kommunestyret opprettholdt vedtaket og saken ble derfor sendt til Statsforvalteren. Selv om § 27-1 ikke har et direkte krav om at lovlighetskravet skal undergis en skriftlig behandling fra kommunedirektøren i forkant av det blir behandlet, taler likevel gode grunner for at det gjøres. Som Statsforvalteren skriver i brev til kommunen av 20.07.23 vil det gi de folkevalgte både en faglig fundert vurdering og tid til å forberede seg på behandlingen av kravet. I juridisk teori er det tatt til orde for at det bør gjøres og vi ber kommunen merke seg det for fremtidige saker.

Statsforvalteren viser ellers til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Vilkår for 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 kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.



Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- "a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte"*

Avgjørelsen i sak ref. 54/23 er etter Statsforvalterens vurdering et «*endelig vedtak*» etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a). Kravet er fremmet av tre medlemmer av kommunestyret og det ble sendt innen fristen jf. kommuneloven § 27-1 første ledd annet punktum. Vilåårene for å foreta en lovlighetskontroll er oppfylte.

Lovlighetskontrollen kan kun omfatte de offentligrettslige sidene ved vedtaket. Kommunens utøvelse av forvaltningsskjønn kan ikke prøves. Det kommunale selvstyret står sterkt, slik at Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll ikke skal mene noe om avgjørelsen var formålstjenlig, hensiktsmessig eller lignende. Vi tar kun stilling til om avgjørelsen var lovlig etter gjeldende regelverk.

Om vedtaket har blitt til på lovlig måte- vurdering av saksbehandlingen

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre ledd. Klagerne har anført at det foreligger feil ved saksbehandlingen forut for at vedtaket ble truffet, såkalt prosessuell kompetansesvikt. Statsforvalteren skal dermed ta stilling til om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte, det vil si om saksbehandlingsreglene er fulgt. Når det gjelder en slik form for prøving følger det av rundskriv H-2299¹ punkt 6.2.3 at kontrollen gjelder

«alle regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven, men også eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. I tillegg må ulovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk være fulgt. Alle avgjørelser skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn».

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum at forvaltningsorganet skal sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Bestemmelsen gir uttrykk for et overordnet prinsipp som gjelder kommunens saksbehandling generelt, både administrativt og politisk, om at avgjørelser skal treffes etter en forsvarlig saksbehandling. Det innebærer blant annet at et kommunestyre ikke skal treffe avgjørelse i en sak før den er tilstrekkelig utredet. Det er dette prinsippet som ligger til grunn også for bestemmelsen i kommuneloven § 13-1 som gjelder direkte for vedtak som treffes av folkevalgte organ. Etter § 13-1 tredje ledd har kommunedirektøren ansvaret for at en sak er forsvarlig utredet og utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Når det gjelder hva som mer konkret ligger i kravet til forsvarlig utredning gir lovens forarbeider veiledning:

«Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det

¹Kommunal- og regionaldepartements veileder H-2299 av 21.10.13 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.



folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet»²

Videre må bestemmelsen i § 13-1 tredje ledd ses i sammenheng med kommuneloven § 11-3 fjerde ledd hvor det følger at et folkevalgt organ kan utsette å realitetsbehandle en sak på sakslisten med alminnelig flertall. Dersom et flertall i kommunestyret vurderer at en sak ikke er forsvarlig utredet, kan kommunestyret dermed treffe vedtak om å utsette saken og pålegge administrasjonen å foreta ytterligere saksforberedelser.

I prinsippet om at en sak skal være forsvarlig utredet før et vedtak treffes ligger det etter dette en forventning om at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til hvilke konsekvenser et vedtak vil kunne ha. Prinsippet innebærer også at i siste instans er det kommunestyret som er ansvarlig for å vurdere om organet finner at saken er tilstrekkelig utredet til at det kan treffe vedtak. Den vurderingen skal det mye til før Statsforvalteren overprøver. Det kan unntaksvis være behov for det, eksempelvis i saker hvor det overhodet ikke foreligger en utredning, eller hvor særlovgivningen stiller lovpålagte krav til en utredning.

Når det gjelder saksgangen bemerker Statsforvalteren innledningsvis at det ikke i seg selv var ulovlig at saken i første omgang ble tatt opp i forbindelse med tertialrapporteringen, slik klagerne anfører.

I foreliggende sak vedtok kommunestyret den 22.05.23 (sak 48/23) i første omgang at kommunedirektøren fikk i oppdrag å legge frem en sak som skulle skissere hvordan kommunen fra 01.07.2023 kunne innføre gratis kollektivtrafikk på Nord-Jæren for Stavangers innbyggere, og mulige virkninger av en slik ordning. Saken skulle deretter opp til behandling i kommunestyret den 19.06.23. Kommunedirektøren fremla sin utredning og vurdering i et dokument av 13.06.23 kalt «Tilleggsnotat». Hva utredningen er benevnt er ikke avgjørende. Notatet er i sitt innhold en relativt omfattende redegjørelse som drøfter kommunestyrets bestilling.

Klagerne anfører at kostnaden med gratis buss ikke var avklart på vedtakstidspunktet og at det av den grunn var et utilstrekkelig faktisk grunnlag for å treffe vedtak. Statsforvalteren vil bemerke at kommunedirektøren i sitt notat vurderer og kommer med sine anbefalinger når det gjelder økonomiske og tidsmessige rammer for en eventuell ordning, som nettopp gav et visst faktisk grunnlag for å vurdere saken. Redegjørelsen vurderer også endringer i reisevaner, den viser til forskning om mulige effekter av gratis kollektivtransport og tar for seg klimaperspektivet. Utredningen har videre forslag til konkret og praktisk løsning for en billettordning, og den innehar betraktninger fra fylkeskommunen. De temaer som blir belyst i notatet er sentrale for beslutningstakerne i en forestående sak.

Avslutningsvis viser kommunedirektøren til sitt ansvar for å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at han har hatt begrenset anledning til å kartlegge og vurdere praktiske, tekniske, rettslige forhold og til å vurdere risiko og økonomiske konsekvenser. Kommunedirektøren minner om at *«det ligger til kommunestyret å vurdere om notatet i tilstrekkelig grad redegjør for de faktiske og rettslige forhold av betydning av saken.»*

Lovens forarbeider viser som nevnt at hva som kan anses å være en forsvarlig utredning må vurderes konkret. Kompleksiteten i foreliggende sak og kostnadene ved foreslått ordning tilsier et behov for en grundig utredning. På den andre siden tilsier vedtakets punkt 15 og 21, som angir en

²Prop.46 L (2016-2017) s. 62



klar økonomisk ramme for ordningen og som åpner for at ordningen kan avsluttes hvis den får alvorlige/vesentlig negative konsekvenser, likevel at det kan anses forsvarlig med en noe mindre grundig utredning.

Det ble fremmet flere spørsmål fra kommunestyremedlemmene i etterkant av kommunedirektørens notat av 13.06.2023. Det tyder på at det var kommunestyremedlemmer som på det tidspunktet vurderte at enkelte forhold trengte ytterligere utredning. Når det ble stilt spørsmål til kommunedirektøren etter hans første notat, tilsier det at medlemmene foretok en vurdering av hvilke aspekter ved vedtaket de fant det nødvendig å få utredet for at det skulle være forsvarlig å treffe vedtak.

Kommunedirektøren utarbeidet en tilleggsredegjørelse på ti sider datert 18.06.2023, hvor spørsmålene ble svart ut. I tillegg ble det gitt en oppdatering om pågående arbeid. I sine svar utdyper kommunedirektøren blant annet temaene ressursbruk og varighet av den skisserte ordning. Statsforvalteren mener at kommunedirektøren har belyst saken faktisk og rettslig. Det var etter dette opp til kommunestyret å vurdere i møtet den 19.06.23 om *organet selv* mente at saken var tilstrekkelig utredet til at vedtak kunne treffes. I motsatt fall kunne et flertall vedtatt utsettelse av saken og pålagt administrasjonen ytterligere saksforberedelser. Det ble ikke vedtatt å utsette saken. Statsforvalteren legger betydelig vekt på at kommunestyret selv er nærmest til å foreta vurderingen som nevnt og at det skal mye til før Statsforvalteren kan overprøve vurderingen. Når kommunestyret valgte å gjøre vedtak i saken må det implisitt legges til grunn at organet vurderte at saken var forsvarlig utredet. Statsforvalteren finner etter dette at vedtaket er blitt til på lovlig måte.

Vedtak:

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Stavanger kommune sitt vedtak av 19.06.2023 i sak 54/23 er lovlig.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette klagerne.

Med hilsen

Lone Merethe Solheim (e.f.)
ass. statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent