

[Distribusjon pr. epost](#)

HENVENDELSE TIL KONTROLLUTVALGET I DØNNA KOMMUNE

Innledning og bakgrunn

Takk for henvendelse til kontrollutvalget av 31. juli. Vi legger til grunn at du henvender deg i egenskap av å være folkevalgt i kommunen. Slik kontrollutvalget forstår henvendelsen, gjelder den i hovedsak synspunkter på manglende politisk behandling av en søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelser i forbindelse med plassering av en flytebrygge i Bjørnsvågen. Tiltakshaver er etter hva vi skjønner Helgeland Havn IKS. Dessuten tar du opp ulike spørsmål knyttet til journalføring/arkivering av din henvendelse til kommuneadministrasjonen, samt responstid på den.

Kontrollutvalgets vil innledningsvis bemerke at så lenge det skjer **mellom** møtene i de folkevalgte organene, vil skriftlige henvendelser eller andre former for kommunikasjon mellom administrasjonen og folkevalgte ofte få preg av å være et internt anliggende. Bare av denne grunn er konkrete omstendigheter av denne karakter i svært begrenset grad egnet for behandling i kommunens kontrollutvalg. Når det gjelder spørsmål til kommunedirektør og/eller ordfører mellom møtene, henviser vi til denne tolkningsuttalelsen:

[§ 11-2: Skriftlige spørsmål og svar mellom møter - regjeringen.no](#)

Lovens ordning er at de folkevalgte organene behandler saker og treffer vedtak i møter. Dersom folkevalgte ønsker informasjon om noe knyttet til virksomheten i det organet de er medlem av, er nok normalpraksis at dette skjer gjennom spørsmål og svar i møtene. Jf. de grunnleggende hensynene som er omtalt i nevnte tolkningsuttalelse. Spørsmål kan forekomme både i muntlig og skriftlig form. Skriftlige og **grunngitte** spørsmål omtales ofte som interpellasjoner. Vi antar at denne tolkningsuttalelsen ved enkelte anledninger vil kunne være relevant:

[Når et spørsmål bare skal være et spørsmål – om interpellasjoner i kommunene - regjeringen.no](#)

Kommunene har som regel i medhold av kommuneloven § 11-12 fastsatt saksbehandlingsregler, som da utfyller lovens regler for saksbehandling i de folkevalgte organene. I følge kommuneloven § 11-3 første ledd første punktum er hovedregelen at lederen av et folkevalgt organ som setter opp saklisten for det enkelte møte. Videre kan minst 1/3 av medlemmene kreve at en sak settes opp.

Forholdet til øvrige rammebetingelser for kommunal forvaltning må etter utvalgets oppfatning ses i lys av at **intern** dialog/kommunikasjon mellom møter ikke bestandig vil være i kjerneområdet for den aktuelle lovgivningens hovedformål og hensyn. I dette tilfelle kanskje i særlig grad forvaltningsloven og arkivloven.

Kontrollutvalget vil i det følgende kortfattet berøre noen av de prinsipielt og rettslig sett mest interessante sidene ved din henvendelse. Vår tilbakemelding er gitt på generell basis, og uavhengig av de aktuelle forholdene du har hatt opp med administrasjonen og til sist med kontrollutvalget. Det tas for ordens skyld forbehold om eventuelle misforståelser fra kontrollutvalgets side. Fremstillingen kan av praktiske hensyn være forenklet.

Forvaltningslovens bestemmelser

Loven stiller alminnelige minstekrav til den kommunale forvaltningen. Videre er det antatt at det finnes ulovfestede normer for «god forvaltningsskikk». Se eksempelvis denne artikkelen:

[Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk - Sivilombudet](#)

Forvaltningsloven inneholder ingen bestemte tidsfrister for forvaltningens behandling av saker. Den alminnelige regel er at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det imidlertid gis et såkalt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd.

Forvaltningens behov for bruk av tid og andre ressurser må bedømmes konkret. Eksempelvis vil saker og saksfelt med kompliserte problemstillinger kunne stille økte utredningskrav til forvaltningen, noe som kan medføre at det tar tid før en sak er ferdig behandlet og avgjørelse blir fattet. En kommune kan videre ha behov for å knytte til seg juridisk, teknisk og annen kompetanse i gitte spørsmål.

Organisering i kommunesektoren

Det følger både av rettsregler [i første rekke kommuneloven § 5-3] og alminnelig delegeringslære at det er relativt bred adgang til å foreta intern fordeling av oppgaver og beslutningsmyndighet i en kommune. Eksempelvis har et folkevalgt organ anledning etter kommuneloven § 13-1 sjette ledd anledning til å gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker uten prinsipiell betydning – med mindre kommunestyret har bestemt noe annet. Reglementer opprettet etter bestemmelsene i kommuneloven §§ 5-13 og 5-14 vil gi svar på hvilke folkevalgte organer som har ansvar for hva i den enkelte kommune. Ikke all beslutningsmyndighet kan nødvendigvis delegeres. Både kommuneloven og særlovgivning kan inneholde begrensninger. Innad i kommuneadministrasjonen er det etter hva kontrollutvalget forstår ingen begrensning i delegeringsadgangen. Dette innebærer at kommunens virksomhet som hovedregel kan organiseres slik den enkelte kommune finner hensiktsmessig. Det fremgår imidlertid av kommuneloven § 13-1 at kommunens administrasjon skal ledes av en kommunedirektør, og at det er kommunedirektøren som har ansvar for etablering internkontroll med administrasjonens virksomhet. Jf. kommuneloven § 25-1.

Kommuneloven har med andre ord en egen bestemmelse [§ 5-14] om at kommunestyret skal fastsette reglement for delegering av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett. I dette ligger det et krav eller en forutsetning om at det skal tas en beslutning om hvem som kan bestemme hva, og at dette blir offentlig og tilgjengelig for folk flest. Et reglement kan inneholde egne bestemmelser om jevnlig revidering og ajourføring, og liknende.

Kommuneloven regulerer ikke eksplisitt hvordan delegeringen av myndighet skal skje. Det er to hovedmåter kommunestyret kan delegerer myndighet på. For det første kan kommunestyret velge såkalt positiv avgrensning, det vil si nevne konkret hvilken myndighet det tildeler organet. Den andre måten å gjøre det på er å si at organet tildeles all myndighet som kommunestyret kan delegerer, eventuelt med unntak. Utbredt og anbefalt kommunal praksis er imidlertid at det delegerende organet bør nevne konkret hvilken myndighet som blir delegert, ved for eksempel å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen skal omfatte. Kommunenes virksomhet er svært omfattende. Dersom delegeringen gjøres generell uten å nevne konkret hvilken myndighet som delegeres, vil kommunestyrets medlemmer i praksis ikke ha full oversikt over hvilken myndighet de delegerer. De vil da heller ikke kunne foreta en konkret vurdering av hvilke saker som kommunestyret skal behandle, og hvilke saker som blir delegert til andre folkevalgte organer eller administrasjonen.

Hvilke oppgaver skal eller kan administrasjonen utføre

Overordnede rammer for kommunedirektørens rolle fremgår av gjeldende kommunelovs § 13-1. En kommunedirektør kan som det fremgår her gis myndighet av et folkevalgt organ til å treffe avgjørelser i a) enkeltsaker og b) saksområder uten prinsipiell betydning. Dette prinsippet er for øvrig reflektert i gjeldende delegasjonsreglement for Dønna kommune punkt 3.2.2:

[Reglementer - Reglementer \(donna.kommune.no\)](http://donna.kommune.no)

Har man fått delegert myndighet innenfor et saksområde, er det imidlertid en plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organet dersom en enkeltsak innenfor saksområdet likevel må anses å ha prinsipiell betydning. Kommunedirektøren opplyser til kontrollutvalget at kommunens delegasjonsreglement er under revisjon, og at det tas sikte på at kommunestyret behandler forslaget til nytt reglement i løpet av november. Jf. dette brevets vedlegg.

Hvilke saker har prinsipiell betydning

Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktigste skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen allerede må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis.

Selv i små og mellomstore kommuner behandler kommunalforvaltningen en betydelig saksmengde i løpet av et år. Uten et gjennomtenkt delegasjonsreglement vil situasjonen i verste fall kunne bli at folkevalgte organer utsettes for en så høy saksmengde at dette helt eller delvis forhindrer grundig politisk behandling av viktige spørsmål. Dette vil satt på spissen kunne svekke grunnlaget for reell folkevalgt styring, som lokaldemokratiet bygger på. Hensiktsmessig delegering vil også kunne bidra til positivt når det gjelder effektiviteten i forvaltningen, et hensyn som også er nevnt direkte i kommuneloven formålsparagraf.

Oppsummert må det foretas en konkret vurdering av den enkelte sak, tidligere saksbehandling samt kommunens egne forhold for å kunne bedømme hva som må regnes for å ha prinsipiell betydning for de folkevalgte og kommunens innbyggere. Ved tvil om en enkeltsak har prinsipiell betydning, er det naturlig at administrasjonen rådfører seg med kommunens ordfører. Alternativet kan være at det aktuelle folkevalgte organet selv tar stilling til spørsmålet.

Vi går i denne sammenheng ikke inn på mulige konsekvenser av at den kommunale forvaltningen eventuelt overskrider beslutningsmyndighet etter lov eller tildelt delegasjon. Det skal likevel kort nevnes at kommunestyret med hjemmel i kommuneloven § 22-1 tredje ledd under visse forutsetninger kan omgjøre vedtak fattet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen.

Administrasjonens vurdering av problemstillingene i henvendelsen

Kommunedirektør har på forespørsel fra kontrollutvalget gitt en skriftlig redegjørelse, som følger vedlagt. Det var på et tidlig stadium gitt signal om at det nok kunne være behov for politisk behandling. Imidlertid kom administrasjonen på bakgrunn av inngitte høringsuttalelser m.m. etter hvert til at den konkrete dispensasjonssøknaden i liten grad reiste vanskelige spørsmål, og at det derfor fremsto som kurant at administrasjonen innvilget søknaden uten å involvere ett eller flere av de folkevalgte organene. Bakgrunnen for at administrasjonen endret standpunkt er nærmere redegjort for i epost av 17. juli fra kommunens byggesaksbehandler til deg.

Når det gjelder de arkivfaglige vurderingene knyttet til behov for journalføring/arkivering av skriftlige spørsmål fra folkevalgte fremgår også disse av redegjørelsen fra kommunedirektøren. Det avgjørende kriteriet er om et dokument er såkalt arkiverdig. Dette må vurderes helt konkret.

Synspunkter og spørsmål i henvendelsen – kontrollutvalgets betraktninger

Det er ikke naturlig at kommunens kontrollorgan gir uttrykk for selvstendige av vurderinger av hvordan samhandlingsmønsteret mellom administrasjonen og de folkevalgte organene kan eller bør utvikles. Utvalget vil nøye seg med å henvise til kapittel 5 [side 119 o. fl.] i denne rapporten:

[KS-FoU-Styrket-lederskap-i-kommunal-sektor-delrapport-2.pdf](#)

Arkivplikten er knyttet til dokumenter. En epost kan godt ha karakter av å være et dokument. Har et dokument enten vært gjenstand for saksbehandling, eller har det ellers verdi som dokumentasjon, skal det arkiveres. Dokumenter som både er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, skal arkiveres og journalføres. Dokumenter som ikke saksbehandles eller ikke har verdi som dokumentasjon, må ikke føres inn i kommunens postjournal.

Så langt kontrollutvalget kan bedømme, utgjør ikke dialog/kommunikasjon mellom folkevalgte og administrasjonen i form av prosedyrespørsmål og/eller praktiske avklaringer nødvendigvis arkiverdig materiale. Vi understreker for ordens skyld at kontrollutvalget ikke har spisskompetanse på dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor. Utvalget henviser ved spesiell interesse til følgende:

[Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning \(riksrevisjonen.no\)](#)

[Høyring - Forslag til ny arkivlov - regjeringen.no](#)

[Arkivverket](#)

Det gikk om lag 10 dager før din henvendelse av 8. juli pr. epost ble besvart av administrasjonen. Kontrollutvalget kan vanskelig uttale seg om dette rent konkret utgjør en rimelig tidsbruk. Kommunikasjonen gir som sagt inntrykk av å være et internt anliggende i kommunen. Hvis det er av betydning med en rask avklaring av et spørsmål fra en folkevalgt, er det formålstjenlig at dette presiseres i henvendelsen slik at administrasjonen om mulig kan ta ivareta det aktuelle hensynet.

Oppsummering og avslutning

Avklaringen av eventuelle tvil som måtte ha oppstått knyttet til fortolkningen av ordlyden i kommunens delegasjonsreglement må til syvende og sist skje hos kommunestyret selv. Kontrollutvalgets rolle og myndighet gir begrensede muligheter til å løse denne type uklarheter. Kontrollutvalget kan dessuten ikke overprøve politiske prioriteringer foretatt av kommunens folkevalgte organer. Jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 1.

Dersom enkeltrepresentanter eller grupperinger har behov for ytterligere informasjon om behandlingen av den konkrete saken, anbefaler vi på generell basis å benytte adgangen til å melde interpellasjoner eller stille spørsmål i tråd med saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 11, og reglement fastsatt i medhold av kommuneloven § 11-12. Alle medlemmer kan stille spørsmål til møtelederen, også om saker som ikke står på dagsorden. Jf. kommuneloven § 11-2 fjerde ledd.

Med vennlig hilsen
Berner Rølvåg (sign.)
kontrollutvalgets leder

cc:
Dønna kommune v/kommunedirektør
Dønna kommune v/ordfører

Vedlegg:
Redegjørelse datert 07.08.2024

APPENDIKS – Utdrag fra kommuneloven

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

§ 1-1. Lovens formål

Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitskapende og bærekraftige.

§ 5-14. Reglement for delegering og innstilling

Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.

§ 11-2. Møte

Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.

Møter i folkevalgte organer skal holdes hvis ett av følgende vilkår er oppfylt:

- a. Organet selv, kommunestyret eller fylkestinget vedtar det.
- b. Organets leder mener det er nødvendig.
- c. Minst 1/3 av medlemmene krever det.

Møter i folkevalgte organer ledes av organets leder eller nestleder. Hvis begge har forfall, velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg.

Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på saklisten.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon.

Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.

§ 22-1. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret og fylkestinget kan kreve at enhver sak skal legges fram til orientering eller avgjørelse.

Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.