

Notat

Fra:

Ragnhild Torsdatter Grønvold (ragnhild.gronvold@konsek.no)

Dato: 27.01.2025**Arkivsaknr:** 24/172-9

Juridisk vurdering

Utgangspunktet for vurderingen er at kommunedirektøren har utarbeidet et skriftlig notat, med sine tilrådninger, i en sak som kontrollutvalget har oversendt kommunestyret som vedtaksmyndighet. Notatet ble lagt fram av ordføreren i møtet, med forslag om vedtak i samsvar med kommunedirektørens tilrådninger. Dette medførte at fire av seks kontrollområder ble tatt ut av planene.

Er kommunestyrets vedtak av planer for forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gyldig?

Hovedregelen er at det er kommunedirektørens ansvar å legge fram saker til politisk behandling, blant annet i kommunestyret (kommuneloven (kl.) § 13-1 tredje ledd). Disse skal være forsvarlig utredet.

Kontrollutvalget har – som kommunestyrets eget kontrollorgan – eksklusiv innstillingsrett etter kommuneloven når det gjelder valg av revisjon og valg av sekretariatsordning. Kontrollutvalget har et eget, uavhengig sekretariat som skal forberede sakene for utvalget.

I saker hvor kontrollutvalget skal rapportere om resultatene av sitt arbeid til kommunestyret, har kommunedirektøren en rett til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken og sender den over til kommunestyret (kl. § 23-5). Hensynet bak kommunedirektørens uttalelsesrett er at kommunedirektørens uttalelse kan bidra til at saken opplyses ytterligere før kontrollutvalgets behandling.

I dette tilfellet er det ikke en sak som gjelder rapportering av resultatet av kontrollutvalgets arbeid, og kommunedirektøren har dermed ikke rett til å uttale seg etter kl. § 23-5.

Kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjoner og plan for eierskapskontroller baserer seg på en bred kunnskapsinnhenting, blant annet fra kommunedirektøren/administrasjonen. Slik sett har kommunedirektøren hatt anledning til å komme med innspill til saken, og også kommentere eventuelle uenigheter i risiko- og vesentlighetsvurderingen. Denne er en del av saksutredningen.

Oppsummert er det kontrollutvalget og sekretariatet som har ansvar for saksutredningen når kommunestyret får sak om plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll til behandling.

Et folkevalgt organ er likevel selv ansvarlig for å vurdere om den framlagte saksutredningen er tilstrekkelig og tilfredsstillende grunnlag for å fatte vedtak på.

Dersom organets flertall mener grunnlaget ikke er tilfredsstillende, kan det fatte vedtak om å utsette saken, for å få den ytterligere utredet. (KI. § 11-3 fjerde ledd). Når kommunestyret ikke har utsatt realitetsbehandlingen av saken, så skal det fattes vedtak i en sak som er ført opp på saklisten. Denne saken var oppført på saklisten. (KI. § 11-2 første ledd)

Det er ordfører som er ansvarlig for saklisten, såfremt det ikke er satt fram krav om at en sak skal føres opp på saklisten. Dette krever at minst 1/3 av kommunestyrets medlemmer står bak kravet. (KI. § 11-3 første ledd siste setning)

I en sak som er satt på saklisten, kan alle organets medlemmer komme med alternative forslag. Hva som er bakgrunnen for forslaget er i utgangspunktet uten betydning. Ordfører og andre har dermed full anledning til å sette fram et annet forslag i en sak som kontrollutvalget og dets sekretariat har forberedt og oversendt.

Følgelig kan jeg ikke se at det er noe juridisk grunnlag for å mene at kommunestyrets vedtak er ugyldig på ovennevnte grunnlag.

Rolleforståelse

Det kan likevel være grunnlag for å knytte noen kommentarer til rolleforståelsen og samspeillet mellom kommunestyret, kontrollutvalget og kommunedirektøren. Kommunestyret er kommunens øverste organ, og det som er ansvarlig for alt kommunen har som sitt ansvarsområde i forvaltningen.

Til å legge til rette for å oppfylle sitt ansvar har det kommunedirektøren, som øverste leder av kommunens administrasjon. Kommunedirektøren har ansvar for at sakene til kommunestyret, og også ellers, er forsvarlig utredet. Det er også kommunedirektøren og administrasjonen som er ansvarlig for iverksettelsen av kommunestyrets vedtak. All myndighet som kommunedirektøren og administrasjonen har, er delegert fra kommunestyret til kommunedirektøren.

Kontrollutvalget er kommunestyrets eget kontrollorgan, og er kun underlagt kommunestyret.

Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll, og rapporterer kun til kommunestyret. Kommunedirektøren er ikke en del av denne styringslinjen. Kontrollutvalget har egen sekretariatsordning, nettopp for å være uavhengig av kommunedirektøren/administrasjonen.

Kontrollutvalgets hovedoppgaver, beskrevet i kommuneloven kapittel 23, er av en slik art, at det i stor grad vil innebære kontroll med virksomhetsområder som er underlagt kommunedirektørens styring og ansvar. Som nevnt under forrige overskrift, har kommunedirektøren uttalelsesrett i saker hvor kontrollutvalget rapporterer resultatene av sitt arbeid til kommunestyret.

Kommunedirektøren har ikke anledning til selv å komme med alternative forslag til kommunestyret når det behandler saker som legges fram fra kontrollutvalget.

Jeg kan likevel ikke se at det er lovstridig at kommunedirektøren skriver ned eventuelle motforestillinger til kontrollutvalgets forslag om vedtak i kommunestyret. Jeg kan heller ikke se at det er lovstridig at ordfører, eller et annet medlem av organet, setter fram et forslag i samsvar med kommunedirektørens syn.

Kommunedirektøren gis da i realiteten mulighet til å påvirke kommunestyrets vedtak om hvilken kontroll som skal gjennomføres på kommunedirektørens egne ansvarsområder i den aktuelle perioden planen for forvaltningsrevisjoner og planen for eierskapskontroll gjelder.

Dette harmonerer dårlig med det som må forstås med lovgivers intensjoner med krav om et særskilt kontrollutvalg til å føre uavhengig, løpende kontroll på kommunestyrets vegne, hovedsakelig av kommunedirektørens ansvarsområder.

Ragnhild Torsdatter Grønvold
seniorrådgiver