



Dato 30. april 2021
Saksnr.: 2021019634-2
Saksbehandler Marianne Osmundsen Tronstad
Godkjent av Brede Skaalerud
Camilla Bruno Dunsæd

Saksgang
Bystyret

Møtedato
26.05.2021

Krav om lovlighetskontroll av bystyrevedtak 79/21, innbyggerforslag knyttet til flytting av sonekontor i Songdalen

Forslag til vedtak

Bystyret opprettholder vedtak 79/21 fattet i møte den 14.april 2021.
Saken oversendes Statsforvalteren i Agder for lovlighetskontroll.

Sammendrag

Kristiansand kommune mottok digitalt den 26.april 2021, uten signaturer, et krav om lovlighetskontroll av bystyrevedtak 79/21. Kommunens postmottak mottok kravet i underskrevet stand den 29. april 2021. Kravet er underskrevet av bystyremedlemmene Kari Berthelsen og Jorunn Aaselle Olsen, begge fra Pensjonistpartiet, Svein-Harald Mosvold Knutsen og Lill May Vestly, begge Uavhengige.

Kravet om lovlighetskontroll for vedtak fattet i sak 79/21 vurderes ut fra kommunelovens kapittel 27. Fristen for å kreve lovlighetskontroll er 3 uker fra det tidspunkt avgjørelsen ble truffet, jf. kommuneloven § 27-1. Kravet skal settes frem for det organet som traff vedtaket, i dette tilfellet bystyret. Dersom vedtaket opprettholdes skal saken sendes til departementet, jf. § 27-1. I kongelig resolusjon av 30. august 2019, jf. FOR-2019-08-30-1096, er det delegert til Statsforvalteren å håndtere krav om lovlighetskontroll. Kravet i denne sak vil derfor oversendes til Statsforvalteren i Agder dersom vedtaket opprettholdes.

Frist for innlevering av krav om lovlighetskontroll for vedtak 79/21, fattet i møte onsdag den 14. april 2021, var ved midnatt onsdag den 5. mai 2021. Underskrevet krav ble som nevnt over mottatt torsdag den 29. april 2021. Kravet om lovlighetskontroll ansees som rettidig levert i underskrevet stand.

Representantene Berthelsen, Olsen, Vestly og Mosvold Knutsen tar opp følgende i sitt krav:
«Det vi konkret vil ha vurdert er om ordføreren og bystyret lovmedholdelig kunne avvise og gjennomføre saken slik den ble gjennomført, det vil bli si hvor sak ble vedtatt avvist til behandling»

Sak 79/21 gjelder innbyggerforslag/ -underskriftskampanje angående flytting av sonekontor i Songdalen hvor det kreves at planene om å flytte sonekontort tas opp til behandling i

bystyret. I forslag til vedtak er det lagt til grunn at bystyret opprettholder sitt vedtak i sak 79/21 og at kravet om lovlighetskontroll derfor oversendes Statsforvalteren i Agder.

Bystyret vurderte i sak 79/21 at innbyggerforslaget gjaldt en sak som det tidligere hadde behandlet i valgperioden. I tillegg er avgjørelsen om å flytte sonekontoret fattet etter delegert myndighet til direktøren. Under debatten om forslaget skulle avvises, kom det opp forslag om at saken skulle tas opp til behandling uavhengig av om vilkårene i kommuneloven § 12-1 var oppfylt eller ikke. Gjennom sin votering viste bystyrets flertall at man ikke ønsket det.

Kommunedirektøren anbefaler på denne bakgrunn bystyret å opprettholde sitt vedtak og sende saken over til Statsforvalteren for vurdering.

Vedlegg:

Krav om lovlighetskontroll, datert den 26. april 2021

Bystyrets vedtak sak 79/21, møte den 14. april 2021

Bakgrunn for saken

I bystyrets behandling av sak 79/21 i møte den 14. april 2021 ble følgende vedtatt:

Innbyggerforslag er et flott virkemiddel for å engasjere innbyggere.

Kommunelover regulerer og definerer hvordan et innbyggerforslag skal være, men også hva det ikke skal være. I dette innbyggerforslaget kommer lovens begrensning til anvendelse, og bystyret må avvise å behandle saken fordi den har vært oppe til behandling i bystyret tidligere.

(44/27)

I møte den 14. april 2021 behandlet bystyret innbyggerforslag knyttet til flytting av sonekontoret i Songdalen. Kravet om lovlighetskontroll relaterer seg hovedsakelig til spørsmål om saken ble korrekt saksbehandlet i bystyre. I saksfremlegget redegjøres det for saksbehandlingsprosessen, regler knyttet til lovlighetskontroll, samt særlige regler knyttet til innbyggerforslag.

Underskriftskampanjen som lå til grunn for innbyggerforslaget ble opprettet den 15. september 2020 og avsluttet den 15. oktober 2020. Underskriftene ble overlevert til ordføreren i forbindelse med et innbygger spørsmål i bystyrets møte den 14. oktober 2020, men ble på det tidspunktet ikke oppfattet som et innbyggerforslag. Dette fremgår også av [protokoll](#) for bystyrets møte den 14. oktober 2020. I ettertid ble det imidlertid avklart med initiativtaker at underskriftskampanjen også skulle behandles som et innbyggerforslag.

Om lovlighetskontroll

Kontroll av lovligheten ved avgjørelser truffet av folkevalgte organ, reguleres av kapittel 27 i kommuneloven:

1. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet ([§ 27-1](#)).
2. Krav om lovlighetskontroll framsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet (§ 27-1).
3. Departementet kan på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll (§27-1).
4. Følgende **kan** lovlighetskontrolleres ([§ 27-2](#)):
 - a. Endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen
 - b. Vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører
 - c. Vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Følgende **kan ikke** lovlighetskontrolleres:

- a. Andre prosessledende avgjørelser enn de som er omtalt i første ledd bokstav b) og c)
 - b. Vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed
 - c. Spørsmål om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser.
5. Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at iverksettelsen av den påklagede avgjørelsen utsettes med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak ([§ 27-3](#)).
 6. Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen (§ 27-3):

- a. er innholdsmessig lovlig,
 - b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
 - c. er blitt til på lovlig måte
7. Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig (§27-3).
8. Departementet kan kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter (§27-4).

Saksbehandlingen – innstilling

I en lovlighetskontroll skal det tas stilling til om vedtaket:

- a. er innholdsmessig lovlig,
- b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, og
- c. er blitt til på lovlig måte

Om innbyggerforslag

Innbyggerforslag reguleres [av kapittel 12](#) i kommuneloven (min utheving):

Innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om det aktuelle forslaget gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet. Denne tidsfristen gjelder ikke hvis forslaget blir henvist til behandling i forbindelse med en pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om vedtak som treffes, og om tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

*I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag med samme innhold som et tidligere innbyggerforslag. Det kan heller ikke fremmes innbyggerforslag med samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden. **Kommunestyret eller fylkestinget skal selv ta stilling til om et forslag kan fremmes.***

Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragrafen, og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan bare påklages dersom forvaltningsloven eller annen lov gir klagerett.

Innholdet i kravet

I kravet om lovlighetskontroll stilles det spørsmål ved om bystyret etter loven kunne avvise på å behandle innbyggerforslaget. Det stilles også spørsmål ved om saksbehandlingen var korrekt.

Kommuneloven § 11 regulerer saksbehandling i folkevalgte organer. [§ 11-3](#) omhandler innkalling og saksliste. Det er i utgangspunktet det folkevalgtes organets leder, i dette tilfellet ordføreren, som setter opp sakslisten for hvert enkelt møte. 1/3 av organets medlemmer kan også kreve at en sak skal settes på sakslisten.

Innbyggerforslag skiller seg fra hvordan andre saker settes på sakslisten. Her gis personer i kraft av å være innbyggere, og altså ikke som medlemmer av det folkevalgte organet, mulighet til å kreve at en sak behandles av bystyret under visse forutsetninger. Verken ordføreren eller kommunedirektøren kan nekte å sette saken på sakslisten hvis kravet om minst 300 underskrifter er oppfylt. Det følger av ordlyden i kommuneloven § 12-1 første og tredje ledd at bystyret **selv** må ta stilling til om de øvrige vilkår er oppfylt – denne beslutningen kan altså ikke delegeres. De øvrige vilkårene er at forslaget:

- a) Gjelder kommunens virksomhet.
- b) Ikke har samme innhold som et tidligere innbyggerforslag i samme valgperiode.
- c) Ikke har samme innhold som en sak som er behandlet av bystyret i løpet av valgperioden.

Kommuneloven § 12-1 tredje ledd sier at «kommunestyret skal **selv** ta stilling til om et forslag kan fremmes».

Lovforarbeidene sier også at et kommunestyre kan velge å behandle et innbyggerforslag selv om det ikke oppfyller lovens krav, jf. [Prop. 46 L \(2017-2018\)](#) side 378:

(...) Det er imidlertid ikke et forbud mot å behandle et innbyggerforslag selv om antall underskrifter er lavere enn kravet i loven, eller selv om forslaget ikke gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget kan med alminnelig flertall vedta å realitetsbehandle forslaget selv om disse vilkårene ikke er oppfylt, se også merknaden til tredje ledd.

(...) Etter tredje ledd kan det i samme valgperiode ikke fremmes to innbyggerforslag som har det samme innholdet. Det sist framsatte innbyggerforslaget kan i så fall avvises. Et innbyggerforslag kan også avvises dersom det har det samme innholdet som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i den samme valgperioden. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal ta stilling til om et innbyggerforslag omfattes av denne bestemmelsen. Kommunestyret eller fylkestinget kan med alminnelig flertall vedta å realitetsbehandle forslaget selv om vilkårene i bestemmelsen ikke er oppfylt, se også merknaden til første ledd

Spørsmålet som, i bystyrets møte den 14. april, ble debattert var hvorvidt det tidligere er behandlet en sak med samme innhold som innbyggerforslaget i valgperioden.

Det framkommer av lovforarbeidene at hensikten med innbyggerforslag er å gi innbyggerne en mulighet til å sette **nye** saker på den politiske dagsorden, og ikke en **omkamp** på saker som allerede er avgjort. Dette er også bakgrunnen for vilkårene i § 12-1 tredje ledd.

Departementet trekker blant annet følgende fram fra Kommunelovutvalgets utredning i Prop. 46 L 2017-2018 ([side 44](#)):

(...) Når det gjelder ordningen med innbyggerforslag, peker utvalget på at formålet med ordningen er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen. Forslagsretten er ikke ment som en adgang for innbyggerne til å pålegge kommunestyret å ta en avgjort sak opp til ny vurdering, for eksempel fordi de er misfornøyd med utfallet av den politiske behandlingen.

Videre sier departementet i sin vurdering av forslaget ([side 46](#)):

I høringen er det formidlet en bekymring for det representative demokratiet hvis innbyggerforslag forstås som en mulighet for omkamp. Departementet er enig i at ordningen ikke skal være en arena for omkamp om saker som allerede har vært politisk

behandlet. Forbud mot omkamp er imidlertid ivaretatt i forslaget til ny § 12-1 tredje ledd, som er en videreføring av bestemmelsen i dagens lov § 39 a nr. 3

Ved å sette forslaget på bystyrets saksliste oppfyller bystyret kommunelovens bestemmelser knyttet til saksbehandling av innbyggerforslag. Det er ikke oppstilt noe krav i loven om at bystyret skal ta stilling til den videre behandling av innbyggerforslaget allerede ved godkjenning av sakslisten for møtet. Den videre behandling av innbyggerforslaget avgjøres når det er dennes sakens tur på sakslisten.

De som står bak et innbyggerforslag, har for øvrig ikke krav på noe bestemt utfall av saken. Forslag som er satt frem og som blir nedstemt i kommunestyret kan ikke påklages med mindre dette følger av særlige regler. Avgjørelsen som fattes, kan imidlertid være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommunelovens kapittel 27. Lovens krav og regler knyttet til lovlighetskontroll er redegjort for tidligere i saksutredningen.

Bystyret har vurdert at den aktuelle saken har vært behandlet tidligere, både i bystyret og Helseutvalget. I Helseutvalget sitt møte den 23. september 2020 ble sak vedrørende driftstilpasninger for sone Songdalen satt på sakskartet etter forespørsel fra politisk side ([sak 34/20](#)). Det ble i denne sammenhengen vedtatt at den endelige avgjørelsen skulle fattes i forbindelse med budsjettforhandlingene i bystyrets møte den 16. desember 2020.

[Den 14. oktober 2020](#) ble det reist et innbyggerspørsmål om sonekontoret i Songdalen, som ordfører besvarte på ordinær måte. Det ble da ikke oppfattet at det parallelt ble fremmet et innbyggerforslag.

Kommunedirektørens forslag til økonomiplan for 2021-2024 ([sak 254/20](#)), ble behandlet i bystyrets møte den 16. desember 2020. I vedtatt økonomiplan, [side 159](#) fremkommer følgende:

«Det legges opp til videre drift av sonekontoret i Songdalen i en periode inn i 2021, frem til evaluering, drøfting og kostnadsberegning er gjennomført. De ansattes organisasjoner skal fortsatt involveres i prosessen. Bystyret er opptatt av at pasientene i denne sona skal få like gode og effektive tjenester som ellers i kommunen.»

Helseutvalget fikk i sitt møte den 23. mars 2021 ([sak 15/21](#)) orientering om prosessen og vedtak som var fattet etter delegert fullmakt fra bystyret. Saken ble tatt til orientering av Helseutvalget. Et mindretall forsøkte å anke denne avgjørelsen, men siden vedtaket var fattet etter delegert fullmakt var det ikke anledning til å legge inn mindretallsanke.

Vurdering

Bystyret vurderte i sak 79/21 at innbyggerforslaget gjaldt en sak som det tidligere hadde behandlet i valgperioden. I tillegg er avgjørelsen om å flytte sonekontoret fattet etter delegert myndighet til direktøren. Under debatten om forslaget skulle avvises, kom det opp forslag om at saken skulle tas opp til behandling uavhengig av om vilkårene i kommuneloven § 12-1 var oppfylt eller ikke. Gjennom sin votering viste bystyrets flertall at man ikke ønsket det.

Kommunedirektøren anbefaler på denne bakgrunn bystyret å opprettholde sitt vedtak og sende saken over til Statsforvalteren for vurdering.

