



KARMØY KOMMUNE
Postboks 167
4291 KOPERVIK

Kontakt saksbehandler

Benedikte Dalland Hansen, 51568720

Svar lovlighetskontroll - Karmøy kommune - brannstasjon på Raglamyr - økt budsjettramme

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 25.09.23.

Vedtak

Statsforvalteren i Rogaland stadfester at Karmøy kommunestyre sitt vedtak i sak PS 81/23 er lovlig.

Sakens bakgrunn

Det følger av sakens opplysninger at kommunestyret i Karmøy kommune 09.05.22 traff vedtak om bygging av hovedbrannstasjon for Haugaland Brann og Redning på Raglamyr. Hovedbrannstasjonen ble satt opp med en bevilgning på 138,4 mill. kroner. Det ble deretter gjennomført en anbudskonkurranse for oppføringen. Kommunen mottok to tilbud som begge oversteg vedtatt budsjettramme. Av den grunn var det behov for at kommunestyret tok stilling til spørsmålet om økt bevilgning for å kunne realisere vedtaket om bygging av ny brannstasjon.

Kommunedirektøren utarbeidet et saksfremlegg og innstilte på at budsjettrammen skulle økes med 48,5 mill. kroner og at økt budsjett skulle finansieres ved økt bruk av ubundet investeringsfond. Saken ble behandlet først i formannskapet den 28.08.23, deretter i kommunestyret samme dag. Frp mente saken måtte sendes i retur på grunn av manglende informasjon og dokumentasjon i sakspapirene og fremla følgende forslag:

«Saken sendes tilbake pga. manglende informasjon og dokumentasjon i sakspapirene. Saks opplysninger er mangelfulle, og relevant informasjon er ikke vedlagt til kommunestyre. Det forventes at saken kommer tilbake på et senere tidspunkt med oppdatert oversikt over Økonomi og hva kostnaden blir i arene fremover for Karmøy kommune, samt gyldige avtaler om leie.

Det foreligger ingen avtale for leie innen brann og legevakt. Manglende oppjustert eiendomsverdi for tomt. Det foreligger ikke ny beregning av selvkost.



Skaleringen av hovedbrannstasjon er ikke oppdatert med tilpasset tiltenkt område. Informasjon om Sveio kommune sitt arbeid med utredelse fra HBR IKS foreligger ikke. Vedtatt økonomiplan planlegges overskredet.»

Det ble fremmet flere alternative forslag. Flertallet i kommunestyret i Karmøy kommune fulgte kommunedirektørens innstilling og traff følgende vedtak i sak 81/23 Hovedbrannstasjon Raglamyr-økt budsjetttramme:

«Budsjetttrammen for bygging av hovedbrannstasjon på Raglamyr økes med bakgrunn i innhentede pristilbud. Budsjetttrammen for P526 Beredsskapsenter, lege og brann, økes fra 192,1 mill. kroner til 240,6 mill. kroner. Økningen på 48,5 mill. kroner innebærer at budsjett delen for hovedbrannstasjonen økes fra 138,4 mill. kroner til 186,9 mill. kroner. Økt budsjettfinansieres ved økt bruk av ubundet investeringsfond. I bevilgningsoversikt investering etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-5 første ledd (2A) gjøres følgende endringer i 2023: Investeringer i varige driftsmidler økes med 48 500 000 kroner. Bruk av ubundet investeringsfond økes med 48 500 000 kroner. I bevilgningsoversikt investering etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-5 andre ledd (2B) gjøres følgende endring i 2023: Budsjett for P526 Beredsskapsenter, lege og brann, økes med 48 500 000 kroner.»

Vedtaket ble gjort mot FrP sine syv stemmer.

Kommunestyremedlemmene fra Fremskrittspartiet fremmet 28.08.23 skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket og begrunnet det slik:

«Fremskrittspartiet fremmer lovlighetsklage i saken på bakgrunn av mangelfull relevant informasjon og dokumentasjon i saksfremlegget.»

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. Lovlighetskontrollkravet ble behandlet av kommunestyret den 20.09.23. Kommunestyrets flertatt opprettholdt vedtaket av 28.08 og vedtok et tillegg om at kommunedirektøren ble gitt fullmakt til å inngå forpliktende avtaler for å kunne igangsette byggearbeider så snart som mulig.

Saken ble 25.09.23 sendt til Statsforvalteren for behandling. Kommunedirektøren skriver i saksfremlegget til kommunestyremøte den 28.08.23 at kommunen vil avvente behandling av lovlighetsklagen før den går videre med saken. På bakgrunn av lovlighetskravet skal kommunen ha fått vedståelsesfristen for tilbyderne utsatt fra 16.09.23 til 01.12.23. Dersom behandlingen av lovlighetskravet tar lengre tid må kommunen ifølge kommunedirektørens redegjørelse vurdere å avlyse anbudskonkurransen, noe som anføres å ha betydelige konsekvenser. På den bakgrunn anmoder kommunedirektøren om at Statsforvalteren tar stilling til om klagen skal medføre at vedtaket blir gitt utsatt iverksettelse, og anmoder om en prioritert saksbehandling.

Statsforvalteren har også mottatt anmodning om lovlighetskontroll av vedtaket fra en privatperson som mener at kommunens vedtatte økonomiske disponering er misbruk av fellesskapets penger.

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. 81/23 er etter Statsforvalterens vurdering et «*endelig vedtak*» etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a). Kravet er fremmet av flere enn tre medlemmer av kommunestyret og det ble sendt innen lovens frist på tre uker, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd, annet punktum. Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er oppfylt.

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.

Saksgang

Det følger av sakens opplysninger at kommunen vil avvente videre saksgang inntil lovlighetskravet er behandlet av Statsforvalteren. Statsforvalteren har på bakgrunn av sakens omstendigheter prioritert behandlingen av lovlighetskravet. Det er etter dette ikke nødvendig for Statsforvalteren å ta stilling til spørsmålet om eventuelt utsatt iverksettelse av vedtaket.

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 mener at det foreligger feil ved saksbehandlingen i forkant av at vedtaket ble truffet, ved at det etter deres oppfatning var mangelfull relevant informasjon og dokumentasjon i saksfremlegget. Klagerne fremmet forslag om å sende saken tilbake til administrasjonen. Statsforvalteren forstår lovlighetskravet på den måten at klagerne mener det ikke var forsvarlig å treffe vedtak i saken den 28.08.23.

Statsforvalteren må etter dette vurdere om avgjørelsen i sak 81/23 er blitt til på lovlig måte, det vil si om saksbehandlingsreglene er fulgt. Ved en prøving av mulig prosessuelle mangler så 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».

Av forvaltningsloven § 17 første ledd første setning følger det 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.

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



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. Klagerne mener saksfremlegget bar preg av mangelfull relevant informasjon og dokumentasjon.

Kommunelovens forarbeider gir veiledning for hva som mer konkret ligger i kravet til forsvarlig utredning:

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

Bestemmelsen i § 13-1 tredje ledd må ses i sammenheng med kommuneloven § 11-3 fjerde ledd som bestemmer 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 særlovgivningene stiller lovpålagte krav til en utredning.

Før kommunestyret traff vedtak i sak 81/23 hadde kommunedirektøren på vanlig måte utarbeidet en saksutredning. For å kunne ta stilling til lovlighetskravet er det nødvendig å se nærmere på innholdet i den. Lovens forarbeider viser som nevnt at hva som kan anses å være en forsvarlig utredning må vurderes konkret. De økte kostnader for kommunen som vil være resultatet et vedtak som kommunedirektøren anbefaler, taler for en grundig utredning. I saksutredningen er sakens bakgrunn og historikk gjort rede for, behovet for en anført økt budsjettamme forklares, samt hvordan den er planlagt finansiert. Behovet er opplyst å være sammensatt. Kommunedirektøren peker blant annet på den generelle prisøkning for entrepriser i perioden fra som har gått fra det ble vedtatt bygging, samt at prosjektkalkylen generelt har vært for lav. Kommunedirektøren presenterer i saksutredningen et diagram som viser kvadratmeterpris for innhentet tilbud sammenlignet med andre nye brannstasjoner. Det blir også vist til dialog med Bygganalyse som utarbeider normer i Norsk Pris bok. Bygganalyse fremhever at brannstasjoner er såpass særegne og spesialtilpassede bygg at det er utfordrende å estimere kostnadene.

Kommunedirektøren orienterer videre om status for dagens situasjon og om Arbeidstilsynets mulige reaksjoner som følge av dagens brannstasjoner ikke sikrer et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø. De midlertidige tiltak som er iverksatt som følge av dialogen med Arbeidstilsynet blir redegjort for, samt at kommunedirektøren presenterer sin vurdering av de innkomne tilbud og gjør rede for sin

²Prop.46 L (2016-2017) s. 62



anbefaling og konklusjon. Som en del av saksutredningen fulgte også saksgangen for sak 43/22 hvor kommunestyret 09.05.22 vedtok bygging av hovedbrannstasjon for Haugaland Brann og Redning på Raglamyr.

De temaer som blir belyst i saksutredningen er sentrale for beslutningstakerne i saken. Statsforvalteren finner at kommunedirektøren har belyst saken faktisk og rettslig og behovet for økt budsjetttramme er begrunnet og vurdert. Det var etter dette opp til kommunestyret å vurdere i møtet den 28.08.23 om *organet selv* mente at saken var tilstrekkelig utredet til at vedtak kunne treffes. I motsatt fall kunne et flertall av kommunestyrets medlemmer ha vedtatt å utsette saken og pålegge administrasjonen ytterligere utredning. Det ble fremmet et slikt forslag, men forslaget fikk ikke flertall. 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 konkluderer etter dette med at vedtaket er blitt til på lovlig måte.

Vedtak:

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Karmøy kommunestyre sitt vedtak av 28.08.23 i sak 81/23er 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