

Harris

Vurdering utarbeidet for Larvik kommune

Kartlegging av etablert praksis og rutiner av virksomhet Byggesak
inn mot planutvalget.

Juridisk vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk.



Harris Advokatfirma AS
Vestre Strømkaien 13, 5008 Bergen
Postboks 4115 Sandviken, 5835 Bergen
Tlf. 55 30 27 00
post@harris.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Larvik kommune

Tittel: Kartlegging av etablert praksis virksomhet Byggesak opp mot planutvalget og juridisk vurdering av etablert praksis.

Utarbeidet av: Senioradvokat Marianne Aadland Sandvik og advokat/managing partner Olav Pedersen



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1. Innledning	5
1.1. Vurderingens tema og formål.....	5
1.2. Metode og gjennomføring	5
1.3. Hovedfunn	8
2. Rettslig grunnlag	10
2.1. Kommuneloven.....	10
2.2. Forvaltningsloven.....	12
2.3. God forvaltningsskikk.....	13
2.4. Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer.....	15
2.5. Delegeringsreglement.....	17
2.6. Administrativt delegeringsreglement	18
3. Beskrivelse og vurdering av etablert praksis mot gjeldende regelverk	19
3.1. Planlegging og gjennomføring av møter i planutvalget.....	19
3.1.1. <i>Etablert praksis</i>	19
3.1.2. <i>Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk</i>	22
3.2. Når medlemmer av planutvalget tar opp saker som ombud i utvalgsmøtene	24
3.2.1. <i>Etablert praksis</i>	24
3.2.2. <i>Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk</i>	25
3.3. Når medlemmer av planutvalget tar opp saker som ombud utenom utvalgsmøtene ..	25
3.3.1. <i>Etablert praksis</i>	25
3.3.2. <i>Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk</i>	28
3.4. Når medlemmer av planutvalget opptrer som innbygger	29
3.4.1. <i>Etablert praksis</i>	29
3.4.2. <i>Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk</i>	29
3.5. Øvrig samhandling mellom folkevalgte og administrasjonen	30
3.5.1. <i>Innledning</i>	30
3.5.2. <i>Samhandling mellom administrasjonen og leder av planutvalget</i>	30
3.5.2.1. <i>Etablert praksis</i>	30
3.5.2.2. <i>Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk</i>	31
3.5.3. <i>Folkevalgtes deltakelse i møte</i>	27

Harris

3.5.3.1. Etablert praksis	32
3.5.3.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk	32
3.6. Rolleforståelse	33
4. Anbefaling	35



1. INNLEDNING

1.1. Vurderingens tema og formål

Harris Advokatfirma AS er engasjert av Larvik kommune for å gjøre en kartlegging av etablert praksis og rutiner av virksomhet Byggesak inn mot planutvalget, og basert på dette vurdere praksis opp mot gjeldende regelverk og god forvaltningsskikk. I prosessen har vi sett nærmere på praksis for samhandling og saksbehandling mellom administrasjonen og politisk nivå, både for saker som er satt opp på sakskartet i forkant av politiske møter og saker som tas opp av folkevalgte på eget initiativ i og utenfor utvalgsmøte.

Metoden som er brukt er gjengitt under pkt. 1.2. Under pkt. 2-4 besvarer vi oppdraget, basert på følgende struktur:

- Rettslig grunnlag.
- Beskrivelse av etablert praksis og vurdering opp mot gjeldende regelverk.
- Oppsummering og anbefaling.

1.2. Metode og gjennomføring

Oppdraget startet med et oppstartsmøte med kommunen den 8.12.2024. Fra Harris Advokatfirma AS deltok advokat/managing partner Olav Pedersen og senioradvokat Marianne Aadland Sandvik. Fra kommunen deltok Merete Lindhjem, virksomhetsleder Kvalitet og Bærekraft, Organisasjon og innovasjon, og Dag Trygve Enden, Konstituert kommunalsjef Verdiskaping og stedsutvikling.

I møtet ble forventninger til oppdraget gjennomgått. Videre ble det gjort avklaring med tanke på levering og aktiviteter frem til frist for leveranse, satt til 03.02.2025.

Etter møtet startet vi med gjennomgang av en hel mengde dokumentasjon som var oversendt fra kommunen. Dette er dokumentasjon som forklarer arbeidsflyten fra administrativ behandling til politisk behandling i enkeltstående saker og fra saker som folkevalgte tar opp med administrasjonen i kraft av sin ombudsrolle, eller som innbygger.

Videre forberedte vi spørsmål til administrasjonen og til medlemmer i utvalget, som vi deretter sendte ut og ba om tilbakemelding på.

Fem sentrale representanter fra administrasjonen ble valgt ut til å besvare følgende spørsmål:

1. Beskriv din stilling og ansvarsområde.
2. Hvilke(t) hovedutvalg hører ditt/dine ansvarsområde(r) til under?
3. Beskriv din rolle i følgende situasjoner:
 - a. Politiske møter.
 - b. Møter initiert av politikere hvor det er eksterne deltakere. Nevnt gjerne konkrete tilfeller av slike møter, herunder hvem som tok initiativ og møtets agenda.

Harris

- c. Møter initiert av politikere uten eksterne deltakere. Nevnt gjerne konkrete tilfeller av slike møter, herunder hvem som tok initiativ og møtets agenda.
4. Har kommunen skriftlige rutiner innenfor gitt ansvarsområde?
5. Beskriv din oppfatning av gjeldende rutiner/praksis for følgende situasjoner:
 - a. Oppmelding av saker til utvalg.
 - b. Kontakt mellom utvalgsleder og administrasjonen i saker som er til behandling i kommunen.
 - c. Kontakt mellom utvalgsmedlemmer og administrasjonen i saker som er til behandling i kommunen.
 - d. Kontakt mellom folkevalgte i ombudsrolle og administrasjonen. Hvor og hvordan foregår kontakten? Er det din oppfatning at dette praktiseres ulikt mellom de folkevalgte?
 - e. Kontakt mellom folkevalgt som innbygger og administrasjonen. Hvor og hvordan foregår kontakten? Er det din oppfatning at dette praktiseres ulikt mellom de folkevalgte?
 - f. Har rutiner/praksis for punkt 5 a-e endret seg etter siste kommunevalg?
 - i. Hvis nei: hva tror du er årsaken til dette?
 - ii. Hvis ja: hva utgjør endringen(e) og hva tror du er årsaken til dette? Har dette vært tema i politiske møter og/eller administrasjonen?
 - g. Har rutiner/praksis mellom administrasjon og folkevalgte vært diskutert i politiske møter?
6. Opplever du forholdet mellom administrasjonen og politikere som utfordrende og/eller konfliktfylt? Hvis ja:
 - a. På hvilken måte?
 - b. Hva tror du årsaken til dette er?
 - c. Og gjelder dette generelt eller enkeltstående folkevalgte?
 - d. Tror du årsaken skyldes mangler ved rutinene eller manglende etterlevelse av rutiner?

Alle fem i administrasjonen besvarte spørsmålene skriftlig. Basert på besvarelsene så vi det nødvendig å gå nærmere inn på enkelte tema, så vi gjennomførte arbeidsmøter med enkelte personer. I etterkant fulgte vi også opp med konkrete spørsmål mot disse der vi så at det var behov for ytterligere avklaringer.

Videre kontaktet vi tre tilfeldige medlemmer av planutvalget. Disse besvarte følgende spørsmål:

1. Beskriv din rolle i følgende situasjoner:
 - a. Møter i planutvalget.
 - b. Møter initiert av politikere hvor det er eksterne deltakere. Nevnt gjerne konkrete tilfeller av slike møter, herunder hvem som tok initiativ og møtets agenda.
 - c. Møter initiert av politikere uten eksterne deltakere. Nevnt gjerne konkrete tilfeller av slike møter, herunder hvem som tok initiativ og møtets agenda.
2. Har kommunen skriftlige rutiner innenfor Planutvalgets ansvarsområde?
3. Beskriv din oppfatning av gjeldende rutiner/praksis for følgende situasjoner:
 - a. Oppmelding av saker til utvalg.
 - b. Kontakt mellom utvalgsleder og administrasjonen i saker som er til behandling i kommunen.



- c. Kontakt mellom utvalgsmedlemmer og administrasjonen i saker som er til behandling i kommunen.
 - d. Kontakt mellom folkevalgte i ombudsrolle og administrasjonen. Hvor og hvordan foregår kontakten? Er det din oppfatning at dette praktiseres ulikt mellom de folkevalgte?
 - e. Kontakt mellom folkevalgt som innbygger og administrasjonen. Hvor og hvordan foregår kontakten? Er det din oppfatning at dette praktiseres ulikt mellom de folkevalgte?
 - f. Har rutiner/praksis for punkt 3 a-e endret seg etter siste kommunevalg?
 - i. Hvis nei: hva tror du er årsaken til dette?
 - ii. Hvis ja: hva utgjør endringen(e) og hva tror du er årsaken til dette? Har dette vært tema i politiske møter og/eller administrasjonen?
 - g. Har rutiner/praksis mellom administrasjon og folkevalgte vært diskutert i politiske møter?
4. Opplever du forholdet mellom administrasjonen og politikere som utfordrende og/eller konfliktfylt? Hvis ja:
- a. På hvilken måte?
 - b. Hva tror du årsaken til dette er?
 - c. Og gjelder dette generelt i kommunen eller enkelte avdelinger / enkeltstående folkevalgte?
 - d. Tror du årsaken skyldes mangler ved rutineene eller manglende etterlevelse av rutiner?

Spørsmålene ble besvart skriftlig og pr. telefon. I etterkant har vi fulgt opp med konkrete spørsmål til enkelte av medlemmene.

Basert på innhentet informasjon har vi kartlagt saksbehandlingsprosessene i kommunen, med utgangspunkt i følgende struktur:

- Saksbehandling mellom leder av planutvalget og administrasjonen.
- Saksbehandling mellom medlemmer av planutvalget og administrasjonen.
- Saksbehandling når planutvalget tar opp saker som ombud.
- Saksbehandling når folkevalgte tar kontakt med administrasjonen som innbygger.

Den 15.01.2025 ble det holdt et statusmøte med kommunen. Fra Harris Advokatfirma AS deltok advokat/managing partner Olav Pedersen og senioradvokat Marianne Aadland Sandvik. Fra kommunen deltok Marit Kobre, kommunedirektør, Merete Lindhjem, virksomhetsleder Kvalitet og Bærekraft, Organisasjon og innovasjon, og Dag Trygve Enden, Konstituert kommunalsjef Verdiskaping og stedsutvikling..

Når saksbehandlingsprosessene var kartlagt identifiserte vi etablert praksis for møter knyttet til plan- og byggesaker som er initiert av folkevalgte, både med og uten eksterne deltakere, og hvor administrasjonen deltar. Med grunnlag i dette har vi gjort en juridisk vurdering av gjeldende rutiner og praksis opp mot følgende vurderingstema:

- Rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjon og folkevalgte. Herunder innkalling og saksbehandling i folkevalgte organ.



- Etterlevelse av god forvaltningsskikk og likebehandling uavhengig av rolle, stilling, verv og kjennskap.

Vurderingen har basert seg på kommuneloven, forvaltningsloven, ulovfestede regler om god forvaltningsskikk, kommunens gjeldende reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer (sist vedtatt 13.12.2023), delegeringsreglementet (sist vedtatt 19.06.2024) og administrativt delegeringsreglement (sist vedtatt 30.03.2023).

Kartlegging av etablert praksis og vurdering opp mot gjeldende regelverk har gitt oss grunnlag for å besvare oppdraget.

Den 28.01.2025 ble det holdt et avsluttende statusmøte med kommunen. Fra Harris Advokatfirma AS deltok advokat/managing partner Olav Pedersen og senioradvokat Marianne Aadland Sandvik. Marit Kobro, kommunedirektør, Merete Lindhjem, virksomhetsleder Kvalitet og Bærekraft, Organisasjon og innovasjon, og Dag Trygve Enden, Konstituert kommunalsjef Verdiskaping og stedsutvikling.

1.3. Hovedfunn

Kartleggingen er basert på offentlig dokumentasjon og intervju/arbeidsmøter med ansatte i administrasjonen og folkevalgte.

Oppsummert våre sentrale funn:

- Tidligere fikk leder av planutvalget tilgang til kommunedirektørens innstilling i saker før øvrige utvalgsmedlemmer. I oktober 2024 endret kommunedirektøren denne praksisen, slik at innstillingen blir kjent for leder og utvalgsmedlemmene samtidig. Vi har ikke funn som tilsier at tidlig kunnskap om innstillingen var i strid med gjeldende regelverk. Det er imidlertid opp til kommunedirektøren å endre praksis, jf. kommuneloven, og utvalgsleder kan ikke kreve å få innsyn før øvrige medlemmer. Endret praksis er uansett i samsvar med god forvaltningsskikk.
- Før siste valg var hovedregelen fysiske befaringer i saker som skulle behandles av planutvalget. Etter valget ble praksisen endret etter ønske fra utvalgsleder, og digitale befaringer er nå hovedregelen. Parter får anledning til å holde muntlig innlegg i møtesalen. Så lenge saken blir tilstrekkelig opplyst etter fvl § 17 og prinsippet om kontradiksjon ivaretas ved digital befarings, så kan vi ikke se at gjeldende regelverk stenger for digital befarings. Vi har ikke gjort funn som tilsier at saker ikke har vært tilstrekkelig opplyst eller at partene ikke har fått anledning til å ivareta egne interesser. Vi er likevel av den oppfatning av at overgangen kan ha medført at terskelen for å be om muntlig innlegg er blitt høyere og at endret praksis dermed setter grunnleggende verdier som upartiskhet, kontradiksjon, åpenhet og hensynsfullhet på prøve.
- Det er omfattende korrespondanse mellom utvalgsleder og administrasjonen i forkant av utvalgsmøtene. Korrespondansen gjelder administrasjonens veiledning til politiske

Harris

forslag til alternative vedtak. Veiledning for å sikre at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven blir fulgt, må anses for å være nødvendig og i samsvar med god forvaltningsskikk. Korrespondanse om at man er uenig i administrasjonens forslag eller hvor man ber administrasjonen om å redegjøre for kommunedirektørens innstilling til et vedtak er unødvendig, lite effektivt og i strid med både kommuneloven og god forvaltningsskikk.

- Leder av planutvalget inviterer konsulenter og andre til å holde orientering i saker uten at orienteringen er annonsert og/eller kjent for administrasjonen på forhånd. Han avlyser også orienteringer og bytter om på rekkefølgen før møtet starter. Denne praksisen er i strid med både prinsippet om kontradiksjon og god forvaltningsskikk ellers ved at parter kan gå glipp av orienteringer de anser som relevant for egne interesser.
- Under utvalgsmøtene stilles det ofte lange og omfattende spørsmål, og det oppstår ofte debatt i etterkant av administrasjonens besvarelser. Dette er i strid med kommunens politiske reglement. Når utvalgsleder åpner for slik praksis styrer han heller ikke møtene etter gjeldende reglement.
- Flertallet av folkevalgte som mottar henvendelser som ombud formidler henvendelsen til administrasjonen, som så behandler denne etter forvaltningslovens regler. Henvendelsene journalføres og svarene publiseres på siden «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside. Slik praksis er i samsvar med arkivloven og er i tillegg god forvaltningsskikk. Praksisen ivaretar også innbyggernes rett til innsyn etter offentleglova.
- Henvendelsene fra leder av planutvalget har vært så omfattende at administrasjonen ikke har hatt kapasitet til å journalføre henvendelsene og publisere svarene. Slik praksis er i strid med arkivloven og god forvaltningsskikk. Kommunedirektøren har endret denne praksisen slik at alle henvendelser journalføres på sak og svar publiseres. Endret praksis er dermed i samsvar med arkivloven og god forvaltningsskikk.
- Leder av planutvalget tar på seg en funksjon som mellommann eller tillitsperson mellom administrasjonen og utbygger/tiltakshaver i pågående saker. Vi viser særlig til funn i e-postkorrespondansen hvor han ber om møter med byggesak i konkrete saker fordi han mener at sakene kan løses ved dialog, hvor han etterspør hva som skal til av dokumentasjon for å få byggetillatelse og hvor han forsøker å instruere administrasjonen til å behandle saker til en gitt tid og med et gitt resultat. Vurderingen viser at utvalgsleders opptreden i konkrete byggesaker er i strid med kommuneloven og kommunens egne reglement.
- Leder av planutvalget legger opp til omfattende samhandling med administrasjonen, utover ovenstående. Han ber om samarbeidsmøter for å diskutere saksbehandlingsrutiner, utvalgsmøter, ressursbruk osv, og tar også opp tema som viser at han har mistillit til administrasjonens praksis og saksbehandling. Praksis har vært at administrasjonen har imøtekommet ønske om møte og at de har føyet seg etter enkelte forslag, men det er ingenting i våre funn som tilsier at de har latt seg instruere i sin saksbehandling. Nødvendig samhandling i form av praktiske avklaringer i forbindelse med utvalgsmøtene må leder kunne forvente. All annen samhandling er unødvendig, lite effektivt og i strid med både kommuneloven og god forvaltningsskikk. Utvalgsleder har



heller ikke mandat til å instruere administrasjonen og kan dermed ikke kreve å få egne samarbeidsmøter med administrasjonen. Administrasjonen har heller ikke anledning til å delta i slike møter, jf. kommuneloven § 13-1.

- Det gjennomføres møter mellom folkevalgte og administrasjonen, med og uten eksterne deltakere, og der agenda tidvis har vært uavklart og hvor det har vært lite referatføring. Uklar agenda og manglende referatføring er lite effektivt og i strid med god forvaltningsskikk. I tillegg vil administrasjonen kunne komme i konflikt med både offentleglova og arkivloven som stiller krav til arkivering av offentlig dokumentasjon for offentlig innsyn. Vår vurdering er også at folkevalgte ikke har rett til å delta på andre møter enn i folkevalgte organ, og at de dermed heller ikke kan kreve at administrasjonen deltar på møter med eksterne. Administrasjonen bør heller ikke invitere folkevalgte med da det kan få konsekvenser for senere habilitet. Dette kan stille seg annerledes for ordfører i enkelte situasjoner. En praksis hvor folkevalgte inviterer administrasjonen til å delta i møter med eksterne og der administrasjonen imøtekommer slike ønsker, er dermed i strid med både kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk. Det er imidlertid ingenting i veien for at folkevalgte tar egne initiativ til møter med eksterne hvor administrasjonen ikke deltar eller at kommunedirektøren legger opp til samhandlingsmøter mellom planutvalget og virksomhet Byggesak om nødvendig.

2. RETTSLIG GRUNNLAG

2.1. Kommuneloven

Formålet med kommuneloven er å *«fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyre og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse,»* jf. § 1-1 første ledd.

Og videre skal den *«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,»* jf. andre ledd.

Etter kommuneloven § 5-7 første ledd kan *«kommunestyret»* opprette utvalg. Det er også kommunestyret som *«velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget,»* jf. andre ledd.

Når det gjelder utvalgets kompetanse følger det av kommuneloven § 5-13 at folkevalgte organ skal ha et reglement som fastsetter

- a) Organets virksomhetsområde og eventuelle vedtaksmyndighet.
- b) Tidsperioden som organet er opprettet for.
- c) Eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

Hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres skal fastsettes av Kommunestyret selv i eget reglement, jf. kommuneloven § 5-14.

Harris

Planutvalget er et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 5-1, og som folkevalgt organ skal planutvalget «*behandle saker og treffe vedtak i møter,*» jf. § 11-2. Av bestemmelsen følger også at medlemmene kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten.

I forkant av møtene er det «*[L]ederen av et folkevalgt organ (som) setter opp saksliste for hvert enkelt møte.*» Det er imidlertid ingenting i veien for at leder lar administrasjonen utarbeide et forslag til dagsorden for møtene, som godkjennes av utvalgsleder.¹

Videre skal innkalling sendes til medlemmene «*med rimelig varsel.*» Innkallingen skal inneholde «*en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene.*» Er en sak satt opp på sakslisten i innkallingen, kan ikke leder senere (før møtet eller i møtet) trekke saken med den begrunnelsen av den ikke er moden for avgjørelse. Dette vil være i strid med både loven og med etablerte prinsipper om organets rådighet over egen dagsorden. Hvis leder eller administrasjonen mener saken burde vært mer utredet vil de ha rett, og kanskje også en plikt, til å fremsette et begrunnet utsettelsesforslag. Det er utvalget selv som må avgjøre utsettelse, på vanlig måte med alminnelig flertall, jf. § 11-3 fjerde ledd.²

Møter i utvalget skal også ledes av «organets leder», jf. kommuneloven § 11-2 tredje ledd.

For folkevalgtes inhabilitet gjelder forvaltningsloven kapittel II, jf. kommuneloven § 11-10 første ledd.

Om kommunedirektørens myndighet og oppgaver følger det av kommuneloven § 13-1 at:

«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.

¹ [Ot.prp. nr. 42 \(1991-1992\) s. 284](#)

² Bernt, Jan Fridtjof, Norsk lovkommentar til § 11-3



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.»

Det er etter dette Kommunestyret som ansetter kommunedirektøren. Kommunedirektøren har ansvar for å lede kommuneadministrasjonen, med mindre annet følger av lov eller av delegert myndighet fra kommunestyret.

Kommunedirektøren skal videre sørge for at saker som fremlegges for folkevalgte organ, er forsvarlig utredet. Utredningsplikten følger videre av forvaltningsloven.

Kommunedirektøren har også møte- og talerett i folkevalgte organ, med unntak av kontrollutvalget. Denne retten kan delegeres.

Når det gjelder vedtakskompetanse så følger det av bestemmelsen at et folkevalgt organ, herunder planutvalget, kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, med mindre kommunestyret har bestemt noe annet.

Endelig følger det av bestemmelsen av kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse osv. Med mindre annet er fastsatt i lov.

2.2. Forvaltningsloven

Forvaltningsloven (fvl) gjelder «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune,» jf. fvl § 1.

Habilitetskravene i fvl § 6 innebærer at en offentlig tjenestemann er inhabil til å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak» når han eller henne har nær tilknytning til parten i saken, jf. første ledd bokstav a)-e). Likeså når det foreligger «andre særegne forhold (...) som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. andre ledd. Dette gjelder tilsvarende for folkevalgte, jf. kommuneloven § 11-10 første ledd. Reglene får imidlertid ikke anvendelse dersom det er «åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt», jf. fjerde ledd.

Om saksbehandlingstid følger det av fvl § 11 a) at forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.» Nærmere krav til beregning av fristene følger av forvaltningslovforskriften kapittel 9. For saker etter plan- og bygningsloven følger egne tidsfrister av pbl § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-1, jf. pbl § 21-8. Disse fristene går foran de generelle fristene i forvaltningsloven, jf. fvl § 1.

Før vedtak treffes plikter forvaltningsorganet å «påse at saken er så godt opplyst som mulig,» jf. fvl § 17 første ledd. En part har også rett til å gjøres kjent med opplysninger som fremkommer under saksforberedelsen og gis anledning til å uttale seg, jf. andre og tredje ledd.

Når forvaltningsorganet mottar en klage, jf. fvl § 28 første ledd, skal denne behandles etter fvl § 33. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger plikter forvaltningsorganet å avvise saken, jf. «*skal underinstansen avvise saken.*» Er klagefristen oversittet skal klagen etter dette avvises, med mindre vilkårene for oppfriskning av klagefristen er oppfylt, jf. fvl § 31.

Er vilkårene for å realitetsbehandle klagen oppfylt, skal underinstansen forberede klagesaken, jf. fvl § 33 første ledd. Etter andre ledd plikter forvaltningsorganet å «*foreta de undersøkelser klagen gir grunn til.*» Bli resultatet ikke endret skal underinstansen sende sakens dokumenter til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, jf. tredje ledd.

2.3. God forvaltningsskikk

Det er et grunnleggende, ulovfestet prinsipp om god forvaltningspraksis i Norge. God forvaltningspraksis og god forvaltningsskikk kan bygge på forvaltningsetiske overveielser, men også på overveielser eller praksis av annen art. En god forvaltningspraksis bidrar til en hensynsfull og effektiv forvaltning som innbyggerne har tillit til.³ Begrepet omhandler tema som lojalitet, åpenhet, tillit, faglig uavhengighet og objektivitet.

Sivilombudet forklarer god forvaltningsskikk slik⁴:

«God forvaltningsskikk er normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med borgerne. For eksempel er det god forvaltningsskikk at forvaltningen er saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt i sin kommunikasjon og adferd. God forvaltningsskikk kan også påvirke organiseringen av virksomheten og krav til saksbehandlingen.»

Videre at:

«Normene for god forvaltningsskikk er uskrevne, og kommer i tillegg til de lovfestede reglene for forvaltningens virksomhet. De er basert på de grunnleggende etiske verdiene som forvaltningen må ivareta for å oppfylle sin rolle og ha tillit hos befolkningen. Det er verdier som:

- saklighet
- forutsigbarhet
- habilitet
- likebehandling
- etterprøvbarehet
- upartiskhet
- tilgjengelighet
- åpenhet
- effektivitet
- hensynsfullhet»

³ [NOU 2019: 5 - regjeringen.no](#)

⁴ [Utvalgt tema: God forvaltningsskikk - Sivilombudet](#)

I årsmeldingen for 2020 har Sivilombudet publisert en artikkel om god forvaltningsskikk. I den presiseres det at god forvaltningsskikk er viktig for tilliten til forvaltningen. Både for den enkelte borger og i et større samfunnsperspektiv, men også for forvaltningens mulighet til å utføre sine oppgaver på en god og effektiv måte. «*At borgerne møtes på en saklig og hensynsfull måte, får god veiledning og en begrunnelse som gjør resultatet i saken forståelig, vil for eksempel kunne bidra til å forebygge og dempe konflikter. Det kan også gjøre det lettere for partene i en sak å slå seg til ro med avgjørelser som blir truffet.*»⁵

Også prinsippet om faglig uavhengighet kan utledes av normene for god forvaltningsskikk, og er nødvendig for å sikre gode beslutninger og innbyggernes tillit til forvaltningen. Faglig uavhengighet innebærer at kommuneadministrasjonen er bundet av lov og skal sørge for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet med hensyn til innhold i avgjørelser og i avgjørelsesprosesser. Herunder skal de gi kunnskapsbaserte råd ut fra et faglig skjønn, og opptre partipolitisk nøytral.⁶

Larvik kommune har utarbeidet etiske retningslinjer. Disse ble vedtatt 06.12.2017 og sist endret den 02.02.2018. Innledningsvis vises det under pkt. 1.1 i retningslinjene til at «*Larvik kommune legger stor vekt på å opptre tillitsskapende i all sin virksomhet. Både folkevalgte og arbeidstakere har ansvar for at redelighet, ærlighet og åpenhet skal kjennetegne virksomheten.*»

Og videre:

«Som forvalter av samfunnets fellesmidler stilles det høye krav til den enkelte folkevalgte og arbeidstakers etiske holdninger i sitt virke for kommunen. Arbeidstaker og folkevalgte må forholde seg til politiske og administrative vedtak i samsvar med delegert myndighet. Alle plikter å overholde lover, forskrifter, avtaler og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

...

En god etisk standard krever en jevnlig prosess der kommunikasjon og refleksjon rundt dilemmaer blir ivarettatt. Det enkelte folkevalgte organ og den enkelte avdeling, må skape møteplasser og prosesser for å få til en åpen diskusjon og refleksjon. Slik kan en unngå individuelle løsninger, og få frem kollektive standarder på hvordan dilemmaer skal håndteres. Det er de konkrete handlinger hver og en gjør, som er grunnlaget for Larvik kommunes anseelse.»

Internt mellom arbeidstakere og mellom folkevalgte og arbeidstakere, legger retningslinjene pkt. 1.6 til grunn at relasjonen skal «*preges av gjensidig respekt*».

Om habilitet og skjønn viser retningslinjene til forvaltningsloven og kommuneloven, og presiserer at «*[f]olkevalgte og arbeidstakere skal opptre upartisk og praktisere likebehandling*».

Ut over dette henviser retningslinjene til forvaltningslovens saksbehandlingsregler som har etiske aspekter. Blant annet at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, den enkelte arbeidstaker skal behandle sakene så raskt og effektivt som mulig innenfor etablert

⁵ [Artikkel fra årsmelding 2020: God forvaltningsskikk - Sivilombudet](#)

⁶ [Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk - regjeringen.no](#)



praksis for hva som er «godt nok». Partene skal også gis anledning til å uttale seg om saken før vedtak treffes. Om habilitet legger retningslinjene til grunn at «[d]ersom det er omstendigheter som kan være egnet til å svekke beslutningstakerens upartiskhet, må vedkommende tre til side.»

Kommunens egne retningslinjer henviser også til ulovfestede prinsipper om «god forvaltningsskikk» og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Som eksempel vises det til læren om myndighetsmisbruk, som setter normer for hvordan skjønn skal utøves. Basert på dette skal det ikke fattes urimelige beslutninger.

2.4. Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer

Larvik kommune har reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer, i samsvar med kommuneloven § 5-13.

Planutvalget i Larvik kommune har, etter gjeldende reglement, følgende ansvarsområder:

- Byggesaker
- Dispensasjonssaker
- Bygge- og deleforbud
- Klagesaker
- Delingssaker
- Detaljerte reguleringsplaner
- Mindre endringer av reguleringsplaner
- Planprogram til detaljerte reguleringsplan

Ansvarsområdene følger av kommunens eget reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer som ble sist endret den 13.12.2023 og vedtatt av kommunestyret i sak KS-292/23.

Saksbehandlingen i folkevalgte organer er nærmere regulert i reglementets kapittel 3. Møteprinsippet i pkt. 3.1 innebærer at:

«Folkevalgte organer behandler saker og treffer vedtak i formelle møter. Det skal ikke holdes uformelle lukkede sammenkomster for hele eller deler av organet hvor saker behandles eller drøftes. Dette gjelder ikke gruppemøter i de ulike partiene eller møter mellom samarbeidspartier i regi av partiene selv og uten deltakelse fra kommunens administrasjon. Kurs og orienteringsmøter av generell karakter omfattes også av unntaket, forutsatt at det enkelte organ sikrer at kurs ikke tar form av et møte.»

Møteprinsippet gjelder både saksforberedelse, drøftelser og avgjørelser og gjelder uavhengig av om det fattes vedtak i saken.

Folkevalgte organ avholder møter etter vedtatt møteplan, når møteleder bestemmer det eller når minst 1/3 av medlemmene krever det.»

Harris

Om innkalling og saksliste til møter i planutvalget følger det av pkt. 3.2 at «*Møteleder kaller inn til møte. Innkallingen skal inneholde tid og sted for møtet, oversikt over de saker som skal behandles, samt de innstillinger, utredninger, orienteringer og andre skriftlige opplysninger som foreligger.*»

Og videre: «*Innkallingen sendes medlemmer, varamedlemmer og eventuelt andre etter særskilte bestemmelser. Innkallingen kunngjøres offentlig. Innkallingen skjer med minst 6 dagers varsel, innkallingsdag og møtedag inkludert, når ikke loven påbyr annen kunngjøringsfrist. Innkalling skjer med minst 13 dagers varsel til hovedutvalg. Sakslisten sendes elektronisk til de faste medlemmene. Unntaksvis kan det til et møte ettersendes tilleggssaker dersom leder vurderer at særlige hensyn tilsier det. Organet selv avgjør om tilleggssaker skal tas opp til behandling, eller utsettes til neste møte.*»

Ønsker utvalgets medlemmer å stille spørsmål i en konkret sak som naturlig hører inn under utvalgets virkeområde, så kan de rette spørsmålene til utvalgsleder. Dette følger av reglementets pkt. 3.20 A. Hovedregelen er at skriftlige spørsmål skal leveres til utvalgsleder i god tid før møtet (minst 2 dager forut). Utvalgsleder kan la administrasjonen utarbeide svar på spørsmålet med mindre hen velger å svare selv. I møtet refererer spørsmålsstilleren til det innsendte spørsmålet fra talerstolen. «*Debatt er ikke tillatt, men spørsmålsstilleren har rett til å kommentere svaret og stille et tilleggsspørsmål.*»

Reglementet har også bestemmelser i kapittel 4 som regulerer forholdet mellom folkevalgte organ og kommuneadministrasjonen. Etter pkt. 4.1 har kommunen et overordnet mål om å skape «*et godt samarbeidsklima mellom de enkelte folkevalgte medlemmer og mellom det politiske og administrative nivå.*»

Og videre:

«Et slikt klima skapes gjennom gjensidig respekt og toleranse i forhold til hverandres egenart, funksjoner og roller. Selv om man, som folkevalgt, kommunedirektør eller ansattrepresentant kan ha ulike mål for arbeidet og ulike tilnæringsmåter til en sak, forutsettes det at hver enkelt handler ut fra en overbevisning om hva som er best for saken og hva som vil gi den beste og riktigste løsningen uten derved å bryte tillit og skade andres omdømme.

Det er viktig at man gjensidig både i tiltale og omtale viser hverandre respekt. Dette gjelder enten man arbeider sammen for eksempel i utvalg eller om man taler fra talerstol.

Det er viktig at de folkevalgte har forståelse for de folkevalgte organers funksjon som arbeidsgivere. Det er i tilfelle kommunedirektørens ansvar som er gjenstand for omtale. Saklig påpeking av konkrete forhold som direkte angår en sak, kan skje åpent i møte.

Brudd på denne bestemmelsen kan påtales under henvisning til kommunens etiske retningslinjer.»

Om kontakten mellom folkevalgte og administrasjonen legger pkt. 4.2 til grunn at «*[k]ontakt og kommunikasjon skal være basert på gjensidig respekt og toleranse for hverandres funksjoner og ansvar.*»



Og videre:

«Etter at kommunedirektøren har fremlagt sin saksutredning, anmodes de folkevalgte om å rette sine forespørsler til kommunedirektørens representant. Slike forespørsler skal være basert på ønske om faktainformasjon.

Spørsmål fra de folkevalgte om en sak som er til behandling skal som hovedregel rettes gjennom utvalgsleder, gruppeleder eller saksordføreren. Svar på spørsmålene legges ut på kommunens nettside.

Spørsmål fra folkevalgte som ikke gjelder sak til behandling, besvares tilsvarende som for andre innbyggere i tråd med forvaltningsloven og offentleglovas bestemmelser.

Konkret om saksutredning og saksframstilling blir det i reglementet lagt til grunn under pkt. 4.4 at *«[d]et er kommunedirektørens ansvar å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»*

Og videre:

«I alle saker hvor det er mulig bør kommunedirektøren legge fram minst 2 alternative innstillinger i prioritert rekkefølge for å synliggjøre mulige alternative utfall og konsekvenser av en sak.

...

Saksframstillingen skal følge reglene for fullført saksbehandling.»

Avslutningsvis legger reglementet også til grunn at:

«Kommunedirektøren har ansvaret for å utarbeide politisk årshjul, med Folkevalgtprogram og budsjettseminar for kommunestyreperioden. Årshjulet forankres i gruppeledermøtene og besluttes av ordfører.

Umiddelbart etter konstituering av nytt kommunestyre har kommunedirektøren klart et tilbud om folkevalgtopplæring for perioden. Opplæring i planarbeid og økonomi skal være særskilte opplæringstema.

Senest 6 måneder etter konstituering av nytt kommunestyre skal den grunnleggende folkevalgtopplæringen være gjennomført.»

2.5. Delegeringsreglement

Larvik kommune v/kommunestyret har delegert sin myndighet i gjeldende delegeringsreglement, sist endret og vedtatt av kommunestyret den 13.12.2023. Reglementet er hjemlet i kommuneloven § 5-14.



I pkt. 4.5 har kommunestyret delegert sin myndighet til å fatte vedtak i følgende saker som er av prinsipiell karakter, til planutvalget:

- Byggesaker
- Dispensasjonssaker
- Bygge- og deleforbud
- Delingssaker

Videre er det angitt hvilke saker som vurderes som prinsipielle (ikke uttømmende liste). Planutvalget har også fått delegert myndighet til enkelte avgjørelser i plansaker etter plan- og bygningsloven kapittel 12.

I kapittel 6 i delegeringsreglementet har kommunestyret delegert myndighet til kommunedirektøren. Kommunedirektøren har her fått følgende fullmakter:

- Generell vedtaksmyndighet, herunder til å treffe vedtak i enkeltsaker og saker av ikke prinsipiell karakter som ikke er delegert til andre.
- Innstillingsrett til samtlige politiske utvalg.
- Personal. Løpende personalansvar for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, jf. kommuneloven § 13-1 (7).
- Plan- og bygningsloven. Vedta mindre endringer i reguleringsplan.
- Videredelegering. Skal gjøres skriftlig.
- Forutsetninger for delegering til kommunedirektøren og videredelegering fra kommunedirektøren. Må ligge innenfor kommunedirektørens myndighet, ikke være i konflikt med gjeldende lover/forskrifter, ikke medføre økonomiske forpliktelser som ikke er budsjettet og må ikke få konsekvenser for andre virksomheter/fagområder. Vedtak truffet etter fullmakt må også refereres skriftlig for det respektive politiske utvalg så snart som mulig, så fremt ordfører bestemmer det.

2.6. Administrativt delegeringsreglement

Basert på delegeringsreglement vedtatt av kommunestyret har Larvik kommune et administrativt delegeringsreglement som oppdateres og ajourholdes årlig ved kommuneadvokaten, og vedtas av kommunedirektøren. Gjeldende reglement ble godkjent 24.04.2023 og innebærer overføring av myndighet fra kommunedirektøren slik myndigheten er fastsatt i kommuneloven og delegeringsreglementet, vedtatt av kommunestyret.

Om videredelegering legger reglementet pkt. 2.2 til grunn at det skal benyttes så langt det er mulig. Dette er begrunnet med at det skal være korte beslutningsveier, *«slik at kommunens brukere, innbyggere, næringsliv, lag og foreninger opplever kommunens om en nyttig og effektiv samarbeidspartner. Delegering vil sørge for hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgaver og forenkling av beslutningsprosesser.»*

Felles for kommunalsjefene er at de har delegert myndighet for faglig ansvar innenfor eget område og utøver på vegne av kommunedirektøren arbeidsgiverrollen innen sitt tjenesteområde. Det følger av pkt. 5.2.2 at *«[k]ommunalsjefene har det løpende personalansvaret for sitt tjenesteområde, herunder ansettelser, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige*



reaksjoner, ...». Ansettelsesmyndigheten er viderefordelt til virksomhetslederne, jf. pkt. 5.4.2. Ved beslutninger som gjelder oppsigelser m.m må HR-sjef rådføres før vedtak/beslutning fattes. Og videre forutsettes det at utøvelsen skjer innenfor fastsatte retningslinjer og rutiner.

Kommunalsjef for eiendom og teknisk drift har fått delegert myndighet til å treffe avgjørelser innenfor sitt ansvarsområde i enkeltsaker, når sakene ikke er av prinsipiell betydning. Herunder treffe avgjørelser etter blant annet plan- og bygningsloven. Myndigheten er videredelegert til virksomhetslederne, jf. reglementets pkt. 5.4.2.

Virksomhetsleder for arealplan og for innbyggerkontakt og byggesak har fått delegert kommunalsjefens myndighet, oppgaver og plikter etter bl.a plan- og bygningsloven.

I det følgende vil vi beskrive etablert praksis basert på oversendt dokumentasjon og gjennomførte intervju og arbeidsmøter.

3. BESKRIVELSE OG VURDERING AV ETABLERT PRAKSIS MOT GJELDENDE REGELVERK

3.1. Planlegging og gjennomføring av møter i planutvalget

3.1.1. Etablert praksis

Når administrasjonen har saker som skal behandles av planutvalget lager de et utkast til sakliste. Denne sendes til utvalgsleder 14 dager før planlagte møte i utvalget. Frem til oktober 2024 fikk utvalgsleder tilsendt sakens tittel, administrasjonens innstilling og link til saken på postlisten. Ikke administrasjonens saksframlegg. I oktober 2024 gav kommunedirektøren beskjed til administrasjonen om å endre praksisen. Endringen innebærer at utvalgsleder nå får tilsendt oversikt over sakens tittel og link til saken på postlisten, men administrasjonens innstilling utgår. For plansaker får utvalgsleder informasjon om saken skal til 1. gangs behandling eller til sluttbehandling.

Hvis det er fremmet ønske om fysisk befarings eller muntlig innlegg til administrasjonen i en sak så blir utvalgsleder orientert om dette. Ofte tar tiltakshaver/konsulent/nabo direkte kontakt med utvalgsleder om de ønsker befarings eller innlegg.

Når utvalgsleder har fått tilgang til saklisten går han gjennom sakene og beslutter hvilke saker som skal befares og hvem som skal inviteres til å orientere om sakene. De partene som er berørt får anledning til å fremme sitt syn i utvalgets møte og utvalgsleder blir gjerne kontaktet av tiltakshavere/klagere som ønsker befarings. Da blir dette hensyntatt. I enkelte reguleringsplansaker får også kommunedirektøren anledning til å orientere om saken. Utvalgsleder står selv for kontakten med aktuelle parter. Alle parter blir imidlertid også tilskrevet fra administrasjonen i forkant av møtet, og får da informasjon om behandling av saken og at de har mulighet til å uttale seg i forbindelse med behandlingen.

Nytt etter siste kommunevalg er at de fleste befaringer blir gjennomført digitalt og at eventuelle muntlige innlegg holdes i møtesalen. Før valget var fysisk befarings hovedregelen. Under

Harris

behandling av saken i planutvalget kan imidlertid medlemmer foreslå at saken utsettes for fysisk befarings. Da vil utsettelsesforslag bli stemt over. Vedtas utsettelse vil partene få anledning til å uttale seg på stedet når befarings gjennomføres.

Fra tidspunktet utvalgsleder får tilgang til sakslisten og frem til listen blir publisert for øvrige utvalgsmedlemmer kan det til tider være kontakt mellom utvalgsleder og administrasjonen. Omfanget synes å variere fra møte til møte. Utvalgsleder gir alltid tilbakemelding på hvilke saker som skal befares, og om befarings skal være fysisk eller digital. Ut over dette kan det også være kontakt vedrørende praktiske forhold, som at det er saker utvalgsleder savner på sakslisten og som han ber om settes på sakslisten og ettersendes med mer.

Vi har ikke gjort funn som tilsier at utvalgsleder i denne perioden, fra han får forslag til saksliste og frem til øvrige medlemmer av planutvalget får sakslisten, forsøker å påvirke administrasjonen til å endre innstilling i saken. Det vi har funnet i kartleggingen er at han i perioden fra han får forslag til saksliste og frem til sakslisten blir sendt til øvrige medlemmer av planutvalget og blir publisert, ofte kommenterer kommunedirektørens innstilling i saker, herunder at han ber om redegjørelse for den innstilling som er gitt.

Videre har vi gjort funn som viser at han til andre tider forsøker å påvirke kommunedirektørens innstilling i saker som skal behandles administrativt eller skrives opp til politisk behandling.

Sakslisten sendes til øvrige medlemmer av planutvalget fredagen 1,5 uke før møtedato. På det tidspunktet blir også sakslisten gjort offentlig, herunder også alle saksframlegg. Innledningsvis i saksframlegget fremgår kommunedirektørens innstilling til saken.

Frem til møtedato går medlemmene gjennom sakslisten og kommunedirektøren sitt forslag til vedtak. Ønsker medlemmene å fremme andre forslag til vedtak legger de dette inn i politisk portal (Bobla).

Administrasjonen følger med på eventuelle forslag som blir fremmet, går gjennom forslaget og gir veiledning fortløpende pr. e-post til forslagsstiller, med kopi til utvalgsleder. Denne rutinen ble innført i forrige utvalgsperiode, etter at det var en del misnøye rundt manglende veiledning og støtte fra administrasjonen knyttet til utforming av alternative forslag til vedtak.

Kartleggingen viser at den veiledningen som gis er omfattende og tidkrevende.

E-posten under er et slikt eksempel, hvor administrasjonen veileder i forbindelse med forslag om alternativt vedtak:

«Når det gjelder hva som skal til SF, må vi skille mellom hva som skal på høring og hva som skal til endelig klagebehandling.

Når de siste forslagene dine, som vi har meldt litt om per e-post de siste dagene, er spørsmålet hvilke saker som skal til SF for endelig klagebehandling. Og da er det slik at hvis administrasjonen har sagt nei, og PU fastholder dette, så skal saken sendes over til SF for endelig klagebehandling, der de tar stilling til om avslaget er lovlig fattet. Dersom administrasjonen sier nei, og PU sier ja, så vil alltid PU sitt «ja» være et førstegangsvedtak med klagerett, som blir stående dersom ingen klager. Dersom noen



klager, kommer disse sakene opp igjen i PU. Og hvis PU sier «ja» sendes saken til SF for endelig klagebehandling.

Og så er det, som du skriver, helt riktig at dispensasjoner i strandsonen, som kommunen ønsker å innvilge, først må på høring til SF. Men dette er altså en høring, før vedtak fattes. Hva som ellers må på høring før vedtak kan fattes, fremgår stort sett av dispensasjonsveilederen, s. 9 og 10.»

Og tilsvarende:

«Før det eventuelt kan gis dispensasjon i denne saken, må søknaden på høring til miljøavdelingen hos Statsforvalteren (...) og Fylkeskommunen (...). Jeg anbefaler derfor at du justerer litt på det siste avsnittet slik:

«Vedtak: planutvalget innstiller på at klagen tas til følge, og at dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen og LNFR-formålet gis. Før endelig vedtak fattes, sendes saken på høring til Statsforvalteren og Fylkeskommunen.»

Når høringsuttalelsene fra disse to foreligger, vil dere få saken kort tilbake til planutvalget igjen, og kan deretter evt gi dispensasjon.»

Tilbakemeldingene fra utvalgsleder og øvrige utvalgsmedlemmer til administrasjonens veiledning kan være at man er uenig i deres vurdering eller også at man takker for innspill.

Når det gjelder gjennomføring av befaring og utvalgsmøte så viser kartleggingen at utvalgsleder ved ett tilfelle har startet en fysisk befaring 15 minutter tidligere enn annonsert.

Videre viser kartleggingen at utvalgsleder jevnlig kaller inn konsulenter eller andre til å holde orientering i konkrete saker, uten at saken skal behandles av utvalget, og uten at orienteringen er annonsert og/eller kjent for administrasjonen på forhånd. Funn viser også at han avlyser og bytter om på orienteringer før møtet starter, herunder at noen orienteringssaker utgår og noen inngår, til tross for at de ikke stod oppført på sakslisten.

Kartleggingen viser også at han har bedt administrasjonen om å orientere om status i pågående byggesak i utvalgets pause, slik:

«Som planutvalgets leder ber jeg om en orientering over hva som skal til for at rammetillatelse kan gis innen 1/11-23. Orienteringen bes gitt i pausen mellom saksbehandlingen av plansaker og byggesaker i planutvalgets møte 31/10-23. Det vil bli åpnet for spørsmål til orienteringen.»

Administrasjonen holdt orientering, som etterspurt og i pausen. Det ble også åpnet for at tilhørere i salen kunne stille spørsmål til administrasjonen, men ingen stilte spørsmål. Orienteringen om denne saken fremgår ikke av protokollen etter møtet. Det er ikke gjort funn som tilsier at dette har skjedd flere ganger.



3.1.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

- *Endret praksis i oktober 2024*

Kartleggingen viser at frem til oktober 2024 fikk utvalgsleder forslag til saksliste 14 dager før planlagt møte, med oversikt over aktuelle saker med sakens tittel, kommunedirektørens innstilling og link til saken på postlisten. I oktober 2024 endret Kommunedirektøren denne praksisen, slik at kommunedirektørens innstilling i sakene utgår før endelig saksliste og saksfremlegg blir publisert offentlig.

Planutvalget skal behandle saker etter delegert myndighet og treffe vedtak i møter, jf. kommuneloven § 11-2. I forkant av møtene skal lederen av utvalget sette opp sakslisten for møtet, jf. kommuneloven § 11-2. Administrasjonen skal utrede saker etter kommuneloven og har hjemmel til å fatte vedtak etter gjeldende administrativt delegeringsreglement. I saker av prinsipiell betydning har kommunedirektøren innstillingsrett til utvalg, jf. delegeringsreglement sist vedtatt 13.12.2023.

Leder av planutvalget skal etter dette sette opp sakslisten for møtet. Kommunedirektøren har innstillingsrett til utvalget, men ingen innstillingsplikt. Utvalgsleder har heller ingen generell instruksjonsmyndighet ovenfor kommunedirektøren ut over det som følger direkte av kommuneloven og av gjeldende delegeringsreglement. Han kan dermed ikke kreve å få innsyn i kommunedirektørens innstilling før sakene blir gjort kjent for øvrige medlemmer av planutvalget.

Basert på dette er det vår vurdering at kommunedirektøren kan velge om innstilling i sakene blir gjort kjent for utvalgsleder før saken er tilgjengelig for øvrige medlemmer og gjort offentlig. Den praksisendringen som ble gjort i oktober 2024 ligger etter dette innenfor kommunedirektørens kompetanse og myndighet å bestemme, jf. kommuneloven § 13-1. Vi har ikke gjort funn som tilsier at utvalgsleder har brukt fordel om tidlig kunnskap til å påvirke administrasjonen til å endre innstilling, men e-postkorrespondansen mellom utvalgsleder og administrasjonen viser at han ofte ytrer misnøye med innstillingen og/eller ber om redegjørelse for innstillingen. Det brukes dermed mye ressurser på å svare ut henvendelsene fra utvalgsleder, og endret praksis er dermed også i samsvar med god forvaltningskikk.

- *Planlegging av befarings*

Når det gjelder sakslisten og avklaring om befarings så viser kartleggingen at administrasjonen orienterer utvalgsleder hvis en part har ytret ønske om fysisk befarings og/eller muntlig innlegg i en sak. Ofte blir utvalgsleder også kontaktet direkte av tiltakshaver/konsulent/nabo i slik sammenheng. Basert på dette setter utvalgsleder opp sakslisten og orienterer om befarings og innlegg. Det er ingenting i kartlagt praksis som tilsier at de som ønsker befarings og/eller muntlig innlegg ikke blir hørt og får anledning til dette. Det grunnleggende prinsippet om kontradiksjon ivaretas således i teorien.

Hovedregelen etter siste valg er imidlertid at befarings avholdes digitalt, fremfor fysisk. Ved fysisk befarings får aktuelle parter orientere utvalget om saken på stedet, som regel på byggeplass. Ved digital befarings må eventuelle muntlige innlegg holdes foran utvalget i avtalt møterom. Under behandling av saken i planutvalget kan medlemmer be om at saken utsettes for fysisk befarings.



Da vil utsettelsesforslag bli stemt over. Vedtas utsettelse vil partene få anledning til å uttale seg på stedet når befaringen gjennomføres.

Leder av planutvalget begrunner endringen fra fysisk til digital befaring med effektivitet. Vi er enig i at digitale befaringer i mange tilfeller er mer effektivt enn fysiske befaringer. Begrunnelsen for digital befaring må imidlertid være at saken på den måten blir like godt opplyst som ved fysisk befaring, slik at kommunens utredningsplikt er oppfylt, jf. fvl § 17 første ledd. Så lenge saken blir like godt opplyst ved digital befaring som ved fysisk befaring kan vi ikke se at forvaltningsloven er til hinder for digital befaring.

Administrasjonen er på sin side bekymret for at en omlegging fra fysisk til digital befaring kan medføre at enkelte parter vegrer seg for å be om muntlig innlegg, og at flere dermed vil avstå fra å forfølge saken sin ved politisk behandling.

Vi er enig med administrasjonen i dette, og tror også at omlegging fra fysisk til digital befaring i enkelte tilfeller kan medføre at parter vegrer seg og/eller unngår å involvere seg i den politiske behandlingen. I verste fall kan dette medføre at det tas stilling til saker som ikke er tilstrekkelig opplyst etter fvl § 17 første ledd eller også at det er tatt stilling til saker i strid med prinsippene om god forvaltningsskikk. Vi viser særlig til at dette kan sette verdier som likebehandling, upartiskhet, kontradiksjon, åpenhet og hensynsfullhet på prøve. Kravene til kommunens opplysningsplikt er også presisert i kommunens etiske retningslinjer, og endret praksis kan med fordel evalueres for å se om den har hatt tilsiktet virkning innenfor gjeldende regelverk.

- *Korrespondanse med administrasjonen i forkant av utvalgsmøte*

Fra utvalgsleder får oversendt forslag til saksliste og frem til innkalling med saksliste blir sendt til øvrige utvalgsmedlemmer er det noe korrespondanse mellom administrasjonen og utvalgsleder. Kartleggingen viser at kontakten i all hovedsak gjelder avklaring av praktiske forhold i forbindelse med møtet til planutvalget, herunder hvilke saker som skal befares osv.

Sakslisten sendes til øvrige medlemmer av planutvalget fredagen 1,5 uke før møtedato. Frem til møtedato har medlemmene anledning til å legge inn forslag til alternative vedtak i politisk portal. Administrasjonen bistår med veiledning fortløpende når det blir lagt inn forslag. Ettersom sakene er utredet av administrasjonen på forhånd, på veiledningen begrenses til det som må anses nødvendig ut fra gitt situasjon og opp mot effektivitet og øvrig ressursbruk. Kartleggingen viser en praksis for omfattende veiledning, og da særlig i korrespondansen mellom utvalgsleder og administrasjonen.

Tilbakemeldinger som gjelder formaliteter, for å sikre at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven blir fulgt, ligger innenfor det man må anse som nødvendig. En slik praksis er i samsvar med god forvaltningsskikk ved at man i større grad kan forhindre at vedtak blir fattet på feil grunnlag, som igjen kan medføre at vedtak er ugyldig og blir opphevet av Statsforvalteren i neste omgang.

Korrespondanse som går ut på om man er enig eller uenig i administrasjonens innspill til alternative vedtak, eller som legger opp til debatt i forkant av utvalgsmøtet, er i strid med møteprinsippet i kommuneloven § 11-2 og god forvaltningsskikk, og er følgelig også unødvendig.

- *Møte i planutvalget*

Når det gjelder gjennomføring av befaring og utvalgsmøte så viser kartleggingen at utvalgsleder ved ett tilfelle har startet en fysisk befaring 15 minutter tidligere enn annonsert. Vi er ikke kjent med at dette fikk negative konsekvenser for sakens utfall.

Uavhengig av konsekvensen for sakens utfall så er vi av den oppfatning at å holde befaring før annonsert tid er i strid med god forvaltningsskikk generelt. Parter som er orientert om sakslisten og tidspunkt for befaring må kunne forholde seg til tiden som er satt slik at de gis anledning til å delta. Hvis ikke kan utvalget risikere å fatte vedtak på feil grunnlag, jf. fvl. § 17.

Videre viser kartleggingen at utvalgsleder jevnlig kaller inn konsulenter eller andre til å holde orientering i konkrete saker, uten at saken skal behandles av utvalget, og uten at orienteringen er annonsert og/eller kjent for administrasjonen på forhånd. Og at han ber administrasjonen om å orientere om konkrete byggesaker i møtets pause. Funn viser også at han avlyser og bytter om på orienteringer før møtet starter, herunder at noen orienteringssaker utgår og noen inngår, til tross for at de ikke stod oppført på sakslisten.

Møter i folkevalgte organ skal kunngjøres på en «hensiktsmessig måte», jf. kommuneloven § 11-3 andre ledd. I det ligger at alle interesserte innbyggere uten særlige anstrengelser skal kunne få kunnskap om når og hvor møte skal holdes, og om dagsordenen.⁷ Når saksliste er publisert må innbyggerne i kommunen kunne forholde seg til den dagsordenen som er satt. En praksis som innebærer at det åpnes for orienteringer som ikke har vært annonsert vil åpenbart være i strid med prinsippet om kontradiksjon. Aktuelle parter vil da ikke ha kjennskap til at orienteringen skal holdes, de får ikke med seg orienteringen, og dette kan medføre at de ikke er i stand til å ivareta egne interesser. Det er heller ikke en hensynsfull praksis og kan oppfattes som upartisk utad. Det er dermed i strid med god forvaltningsskikk å åpne for orienteringer som ikke er annonsert på forhånd.

3.2. Når medlemmer av planutvalget tar opp saker som ombud i utvalgsmøtene

3.2.1. Etablert praksis

Folkevalgte som ombud skal ivareta innbyggernes synspunkter og interesser. Kartleggingen viser at spørsmål sendes fra utvalgsmedlemmene til utvalgsleder i forkant av møtet eller de blir stilt direkte i møtet. Videre at utvalgsleder gjerne ber administrasjonen om å svare ut spørsmålene.

Praksis er at spørsmål som er sendt til administrasjonen på forhånd besvares av administrasjonen i møtet. Det hender at spørsmålene blir sendt til administrasjonen nærmere møtet enn to dager før og spørsmålene kan være omfattende og lange. Spørsmål som ikke er sendt til administrasjonen på forhånd blir tatt opp under saken «Eventuelt» og besvares så langt det lar seg gjøre i møtet. Om nødvendig følger administrasjonen opp spørsmålet med et skriftlig svar i etterkant av møtet.

⁷ Bernt, Jan Fridtjof, Norsk lovkommentar til § 11-3 andre ledd.



Spørsmålene som stilles i planutvalget kan være knyttet til konkrete saker, men er også av generell art, og kartleggingen viser at spørsmålene kan tidvis være omfattende og lange. Når administrasjonen har besvart spørsmålene i utvalgsmøtet blir det enkelte ganger debatt rundt svarene.

3.2.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

Kommuneloven § 11-2 åpner for at medlemmer av et folkevalgt organ kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på sakslisten. Dette er også lagt til grunn i kommunens politiske reglement pkt. 3.20A. Spørsmålene må gjelde konkrete saker som naturlig hører inn under utvalgets virkeområde, og skal være korte. For planutvalget innebærer dette spørsmål innenfor plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.

Etter kommunens reglement kan spørsmål leveres skriftlig til utvalgsleder i god tid før planlagt møte (minst 2 dager forut). Utvalgsleder kan la administrasjonen utarbeide svar på spørsmål med mindre han velger å svare selv. Ifølge reglementet er debatt ikke tillatt, «men spørsmålsstilleren har rett til å kommentere svaret og stille et tilleggsspørsmål.»

Kartleggingen viser at det ikke er en fast praksis for når spørsmål som ønskes besvart av administrasjonen oversendes før utvalgsmøtet. Spørsmål som stilles i møtet besvares under saken «Eventuelt». Hvis administrasjonen ikke kan gi utfyllende svar i møtet, følger de opp spørsmålene i etterkant av møtet. En slik praksis er i samsvar med kommuneloven § 11-2.

Kartleggingen viser også at spørsmålene tidvis er lange og omfattende, og at det oppstår debatt i etterkant av besvarelsen. Dette er i strid med kommunens politiske reglement.

Utvalgsleder er ordstyrer i utvalgsmøtene og har ansvaret for å opprettholde orden i møtesalen, jf. politisk reglement pkt. 3.21. Han plikter dermed å sørge for at møtene holdes innenfor de rammene som er satt av kommunestyret i reglementet. Når det blir lagt opp til lange og omfattende spørsmål, og det åpnes for debatt i etterkant av besvarelsen, så er dette i strid med kommunens reglement. Når utvalgsleder tillater dette, så styrer han ikke møtene etter gjeldende reglement.

3.3. Når medlemmer av planutvalget tar opp saker som ombud utenom utvalgsmøtene

3.3.1. Etablert praksis

Medlemmer av planutvalget blir kontaktet av innbyggere som ønsker bistand i saker. Kartleggingen viser at flertallet av henvendelsene blir sendt til utvalgsleder. Henvendelsen kan for eksempel komme fra naboer som er berørt av en byggesak og som føler seg overkjørt eller en tiltakshaver har fått avslag til en byggesøknad.

Flertallet av medlemmene som mottar slike henvendelser formidler spørsmål/ønske videre til administrasjonen, som regel med en telefon til en leder. Deretter håndteres disse av administrasjonen etter forvaltningslovens regler. Svar publiseres på siden «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside.



Administrasjonen får imidlertid ukentlig henvendelser fra utvalgsleder hvor han opptrer som ombud på vegne av en utbygger/tiltakshaver. Henvendelsen kan for eksempel dreie seg om å få fortlgang i en saksbehandling. Videre kan han synes å fungere som en mellommann mellom kommuneadministrasjonen og utbygger/tiltakshaver for å få supplert sakene med etterspurt dokumentasjon. Altså at han påtar seg en funksjon i den konkrete byggesaksbehandlingen. Det er også gitt tilbakemelding om at han med sitt engasjement forsøker å løse opp i «konflikter» eller årsaker til at saker har stagnert.

I den dokumentasjon som er oversendt til oss ligger det store mengder e-postkorrespondanse mellom utvalgsleder og ledere for virksomhet Byggesak hvor utvalgsleder henvender seg både som ombud og som utvalgsleder. Administrasjonen viser til at de i løpet av de fem første månedene etter valget brukte ca. 200 timer på å svare ut henvendelser fra folkevalgte, hvor det klare flertallet av henvendelsene kom fra utvalgsleder.

Under følger flere eksempel på slik korrespondanse i konkrete byggesaker. I e-post den 24.10.2023 henvender utvalgsleder seg til administrasjonen først som ombud og deretter som utvalgsleder:

«Vi følger jo saken til (...) ang rammetillatelse for utbygging ved (...) tett. Vi føler at det snart går på helsa løs for tiltakshaver hvis det ikke kommer en løsning for søppelhåndteringen slik at rammetillatelse kan gis innen 1/11-23. For at tiltakshaver skal få utført grunnarbeid i området mens trekkfuglene er i utlandet må de ha startet grunnarbeider 1/11-23.

Som planutvalgets leder ber jeg om en orientering over hva som skal til for at rammetillatelse kan gis innen 1/11-23. Orienteringen bes gitt i pausen mellom saksbehandlingen av plansaker og byggesaker i planutvalgets møte 31/10-23. Det vil bli åpnet for spørsmål til orienteringen.»

Og i e-post den 04.12.2023:

«En kort generell kommentar til kommentaren må være at så lenge kommune ber tiltakshaver å søke – må det settes krav til at kommunen må kunne si om det er over eller under 50% sjanse for at en søknad vil føre frem til ønsket resultat for tiltakshaver. Vi snakker her om kostnader i form av gebyr for tiltakshavere.»

Og i e-post den 05.12.2023:

«Tiltaksplan er sendt uten mangler i henhold til tre konsulenter inkludert kommunens egen innleide. Vi håper på godkjent tiltaksplan og rammetillatelse i løpet av denne uke.»

I SMS har utvalgsleder også gitt beskjed til administrasjonen om at «[d]et er i orden å gi bruksendring til (...).»

Kartleggingen viser også korrespondanse hvor utvalgsleder forsøker å påvirke administrasjonen til å behandle søknader innen en gitt tid, samt hvordan dette skal gjøres. Og at han ber om møte med administrasjonen i en konkret sak, slik:

Harris

«Jeg trenger et kort møte ang en sak som har versert lenge. En manns kamp mot byråkratiet.

...

Mulig jeg ber om at saken fremmes for planutvalget i første møte i det nye året. Litt avhengig av utfallet av møte.»

Den samme saken ber han senere om å få til behandling i planutvalget, til tross for at administrasjonen har orientert han om at saken er endelig avsluttet etter behandling av Statsforvalteren.

Videre at han ber om møte i en konkret byggesak, slik:

«Jeg fikk en telefon i kveld som ikke var hyggelig på grunn av behandlingen vedkommende og naboer har fått fra byggesak. Jeg trenger et kort møte med deg så raskt som mulig i morgen.»

Og i en annen sak:

«Trenger et møte med byggesak an sak (...); så raskt som mulig. Dialog kan løse myse her.»

Svarene som gis fra administrasjonen er som regel basert på fakta eller svar på hvorfor en konkret sak ikke kan løftes til politisk behandling. Sistnevnte kan være begrunnet med at statsforvalteren har fattet endelig avgjørelse og at saken av den grunn er avsluttet. Kartleggingen viser at administrasjonen ikke gir fordeler på grunn av kontakten, som for eksempel mer lempelige dokumentasjonskrav, og kontakten får heller ingen betydning for utfallet av saksbehandlingen.

Henvendelsene kan også gjelde saker som både har vært til behandling og er til behandling i kommunen, herunder både saker som skal til politisk behandling og saker som skal behandles administrativt.

Kartleggingen viser også at utvalgsleder har henvendt seg og bedt administrasjonen om å realitetsbehandle klage som er sendt til kommunen etter at klagefristen i fvl § 29 er utgått. Dette til tross for at fvl § 33, jf. dog § 31, innebærer at kommunen «skal» avvise klagen i slike tilfeller.

Frem til nå har henvendelsene fra utvalgsleder i liten grad blitt journalført på den aktuelle arkivsaken og er heller ikke offentliggjort under «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside. Praksisen er endret på dette punktet, slik at alle henvendelser journalføres på den konkrete saken og offentliggjøres på samme måte som når andre folkevalgte henvender seg til administrasjonen.

Henvendelsene fra utvalgsleder kan også resultere i at det avholdes møter både med og uten eksterne deltakere. Disse kommenteres nærmere tilbake til.

3.3.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

- *Folkevalgte generelt*

Flertallet av folkevalgte som mottar henvendelser som ombud formidler henvendelsen til administrasjonen, som regel med en telefon til en leder. Deretter journalføres henvendelsene og håndteres av administrasjonen etter forvaltningslovens regler. Svarene publiseres på siden «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside. Denne praksisen er i samsvar med prinsipp om god forvaltningsskikk. Slik publisering vil også medføre at allmennheten vil kunne orientere seg på saksgang osv. på egen hånd uten å måtte være i direkte kontakt med kommunen.

- *Leder av planutvalget*

- *Arkivføring og publisering*

Flertallet av henvendelser fra folkevalgte til administrasjonen viser seg imidlertid å komme fra leder av planutvalget. Gjennomgang av oversendt e-postkorrespondanse viser at antall henvendelser er omfattende. Disse henvendelsene har frem til nå i liten grad blitt journalført på aktuell arkivsak og heller ikke offentliggjort under «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside.

Kommunen har arkivplikt etter arkivloven § 2 og kommunedirektøren er ansvarlig for at loven blir fulgt opp, jf. kommuneloven § 13-1 og arkivforskriften § 4. Etter forskriftens § 9 plikter kommunen å arkivere alle dokument som inngår i organets virksomhet, dersom dokumentet har verdi som dokument eller er inngår i en saksbehandling. Manglende journalføring av dokument, herunder e-poster og øvrige dokument etter offentleglova § 4, er i strid med arkivforskriften.

Den praksisen som har vært, ved at korrespondanse med utvalgsleder ikke har vært journalført, er dermed i strid med arkivloven og god forvaltningsskikk.

Praksisen er nå endret på dette punktet, slik at alle henvendelser journalføres på den konkrete saken. Journalføring og publisering på kommunens nettside vil synliggjøre alle de henvendelser som sendes til kommunen, slik at også innbyggerne kan gjøre en vurdering av om egen sak får lik behandling som andre. Denne praksisendringen i samsvar med arkivloven og god forvaltningsskikk.

- *Saksbehandling*

Videre viser kartleggingen at utvalgsleder tar på seg å fungere som mellommann og tillitsperson mellom administrasjonen og utbygger/tiltakshaver eller andre under en pågående saksbehandlingsprosess. Vi viser særlig til funn i e-postkorrespondansen hvor han ber om møter med byggesak i konkrete saker fordi han mener at sakene kan løses ved dialog, hvor han etterspør hva som skal til for at det kan gis byggetillatelse i konkrete saker og hvor han forsøker å instruere administrasjonen til å behandle saker til en gitt tid og med et gitt resultat.

Et slikt engasjement fra utvalgsleder er i strid med kommuneloven § 13-1 og kommunens delegeringsreglement. Det er kommunedirektøren som har ansvaret for saksutredning og saksbehandling, og som har ansvaret for at ansatte i administrasjonen følger opp delegert myndighet etter kommuneloven, forvaltningsloven og øvrig særlovgivning.



Ved å påta seg en funksjon i den konkrete byggesaksbehandlingen må han ved eventuell politisk behandling av saken på et senere tidspunkt også måtte ta stilling til egen habilitet både etter forvaltningsloven og etter kommunens etiske retningslinjer.

Ved å opptre som en tillitsperson for den private part i møte med administrasjonen vil man også komme i situasjoner hvor relasjonen mellom folkevalgt og arbeidstaker ikke preges av gjensidig respekt og nødvendig tillit. Dette kan for eksempel oppstå hvis den folkevalgte gir uttrykk for at administrasjonen bør realitetsbehandle en klage som etter forvaltningsloven «skal» avvises, jf. fvl § 31. Og videre vil den private part i slike situasjoner kunne oppfatte de folkevalgte og administrasjonen som motparter, som er i strid med kommunens etiske retningslinjer.

En praksis hvor utvalgsleder sender henvendelser som ombud til administrasjonen og ber de følge opp henvendelsen, vil være i samsvar med kommuneloven og kommunens egne reglement.

Vi kommer nærmere tilbake til utvalgsleders opptreden i møter med administrasjonen senere, med og uten eksterne deltakere.

3.4. Når medlemmer av planutvalget opptrer som innbygger

3.4.1. Etablert praksis

Folkevalgte sender inn henvendelser til administrasjonen privat og som andre innbyggere. Dette kan være anmodning om veiledning, egne byggesøknader osv. Henvendelsene sendes til postmottaket og arkiveres i saksbehandlingssystemet. Deretter behandles de av administrasjonen etter forvaltningslovens regler.

Det er ingenting som tyder på at de folkevalgte kontakter administrasjonen for å få særbehandling. Det er heller ingenting som tyder på at det forekommer forskjellsbehandling fra administrasjonens side.

3.4.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

Rutinene viser at når folkevalgte sender henvendelser til virksomhet Byggesak som innbygger så får de samme behandling som øvrige innbyggere i Larvik kommune.

Henvendelsene registreres av postmottaket og arkiveres i saksbehandlingssystemet. Dette er i samsvar med arkivloven, jf. også offentligloven. Deretter behandles de etter forvaltningslovens regler og gjeldende delegeringsreglement.

Når det ikke er forhold i kartleggingen som tyder på at folkevalgte forsøker seg på snarveier ved at de kjenner enkeltpersoner i administrasjonen, og det ikke er tegn på at det forekommer forskjellsbehandling i slike saker, finner vi ikke grunnlag for å vurdere dette nærmere.

Vi presiserer at vurderingen over gjelder når folkevalgte kontakter kommunen for egen del, som privatperson.

3.5. Øvrig samhandling mellom folkevalgte og administrasjonen

3.5.1. Innledning

Under kartleggingen som er gjort i prosessen, ser vi at det også forekommer samhandling mellom folkevalgte og administrasjonen som faller utenfor rammene som vi til nå har vurdert. Vi har til nå beskrevet praksis og gjort en juridisk vurdering av planutvalgets rolle som folkevalgt organ og som ombud.

I tillegg viser kartleggingen at det er praksis for omfattende møtevirksomhet og annen samhandling mellom folkevalgte og administrasjonen, og da særlig mellom leder av planutvalget og administrasjonen. Det vises her til at utvalgsleder ofte ber om diverse interne samarbeidsmøter med administrasjonen og at han, og andre folkevalgte, tar initiativ til møter med innbyggere hvor de også ber administrasjonen om å delta.

For å systematisere kartleggingen av slike henvendelser har vi delt opp i underpunkt angitt som samhandling med leder av planutvalget og møtedeltakelse.

3.5.2. Samhandling mellom administrasjonen og leder av planutvalget

3.5.2.1. Etablert praksis

Kartleggingen viser at administrasjonen får hyppig henvendelser fra leder av planutvalget som ombud og utvalgsleder. Rutiner for behandling av henvendelser i konkrete saker hvor han tilsynelatende opptre som ombud er vurdert over, og vi har konkludert med at hans opptreden og engasjement i de sakene som er kartlagt, er lovstridig.

Videre viser kartleggingen at utvalgsleder har forsøkt å instruere administrasjonen både når det gjelder innhold og innstilling i saksfremlegg som skrives for politisk behandling og i saker som skal behandles administrativt. I en konkret sak er det sendt e-post om at

«Den (saken) kan vel bare godkjennes administrativt uten disp. (...) trang jo ikke disp?»

Og i en annen sak:

«Vi ønsker at saken legges frem til møte 30/1 med innstilling som foreligger, og med den beklagelsen for unødvendig tidsbruk som avtalt.

Vi gjør et positivt vedtak og avventer eventuell klage.

Dispensasjon vurderes først dersom saken blir påklaget og klager har klagerett!»

I tillegg fremkommer det av kartleggingen at det har vært mange møter mellom administrasjonen og leder av planutvalget, av typen samarbeidsmøter. Møtene skal alltid ha vært initiert av utvalgsleder.

Agenda har vært alt fra hvordan møtene i planutvalget skal gjennomføres, hvordan befaringer skal gjennomføres, hvordan saksfremlegg skal se ut og hva de skal inneholde, hvordan administrasjonen skal møte, og ikke møte, innbyggerne, på hvilken måte utvalgsleder skal motta



sakene som skal behandles av planutvalget før resten av medlemmene, forespørsler om utredninger av juridiske spørsmål, konkret ordlyd i varsel om pålegg om retting, status i pågående byggesaker med mer. Kartleggingen viser også at utvalgsleder i møtene tar opp tema som viser at han har mistillit til administrasjonens praksis og saksbehandling, herunder at han navngir ansatte som han mener ikke har nødvendig kompetanse for å kunne jobbe i kommunen.

Rutinen frem til nå har vært at administrasjonen i stor grad har innrettet seg og fulgt leder av planutvalget sine ønsker om møter. De forslag til endringer som er imøtekommet av administrasjonen gjelder i all hovedsak rutiner for gjennomføring av utvalgsmøter og utforming av saksfremlegg som skal til politisk behandling. Dette for å unngå å bruke tid på flere møter og heller prioritere tid til å ivareta lovpålagte oppgaver. Vi har ikke gjort funn av at administrasjonen har tatt til følge hans ønsker om endringer som gjelder konkret saksbehandling.

3.5.2.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

Kartleggingen viser at utvalgsleder har forsøkt å instruere administrasjonen både når det gjelder innhold og innstilling i saksfremlegg som skrives for politisk behandling og i saker som skal behandles administrativt.

Kartleggingen viser også at leder av planutvalget ofte tar initiativ til samarbeidsmøter med administrasjonen. Og praksis frem til nå har vært at administrasjonen har innrettet seg og fulgt leder av planutvalget sine ønsker om møter og endringer i stor grad.

Utvalgsleders ansvar følger av kommuneloven og politisk reglement. Det er begrenset til å sette opp saksliste, invitere til møte og lede utvalgsmøtene. Nødvendig samhandling med administrasjonen i forbindelse med planlegging og gjennomføring av utvalgsmøtene må dermed utvalgsleder kunne forvente. Nødvendig samhandling i den sammenheng vil være praktiske avklaringer for å avholde møtene. All samhandling utenom dette er unødvendig, lite effektivt og i strid med kommuneloven og god forvaltningsskikk.

Utvalgsleder har heller ingen instruksjonsrett alene over administrasjonen. Kommunedirektøren er ansvarlig ovenfor kommunestyret for at administrasjonen følger opp delegerte oppgaver, herunder at sakene utredes i samsvar med gjeldende regelverk, delegert myndighet og god forvaltningsskikk. Hvis leder av planutvalget er av den oppfatning at kommunedirektøren ikke følger opp sitt ansvar slik det følger av kommuneloven og gjeldende reglement, må han ta dette opp i kommunestyret som arbeidsgiver. Herunder hvis kommunedirektøren ikke påser en saksutredning som gjør sakene klare for politisk behandling, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd, eller hvis han mener at kommunedirektøren ikke ansetter kompetente folk i administrasjonen.

Regelverket åpner etter dette ikke for samarbeidsmøter mellom utvalgsleder og administrasjonen ut over det som over er angitt som nødvendig for planlegging av utvalgsmøter. Hvis administrasjonen imøtekommer henvendelser om møte ut over dette, samt retter seg etter utvalgsleders innspill, er dette i strid med kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk.

3.5.3. Folkevalgtes deltakelse i møte

3.5.3.1. Etablert praksis

Kartleggingen viser også at folkevalgte ber administrasjonen om å delta i møter med og uten eksterne deltakere. I denne konkrete sammenheng viser kartleggingen at det kan gjelde møter mellom administrasjonen og folkevalgte, herunder leder av planutvalget og/eller ordfører, og møter mellom administrasjonen, folkevalgte og eksterne som tiltakshaver, konsulent, advokat med mer. Det er også lagt frem eksempel på møter hvor administrasjonen, folkevalgte og eksterne deltar og hvor det har vært potensiell privatrettslig konflikt mellom kommunen som tiltakshaver i byggesak og utførende for kommunen.

Kartleggingen viser etter dette at møtene kan gjelde byggesaker hvor kommunen opptrer som byggesaksmyndighet og hvor kommunen opptrer som tiltakshaver. De kan gjelde veiledningsmøter med eksterne hvor det har vært diskutert om ønsket arealbruk kan avklares direkte i byggesak eller om det er nødvendig med avklaring i plan. Eller de kan gjelde møter underveis i planprosesser.

Kartleggingen viser også at hvor det har vært veiledningsmøter mellom tiltakshaver/konsulent og byggesak, så har utvalgsleder fulgt opp saken i ettertid og bed om tilbakemelding på hvordan møtet gikk.

Kommunen har ikke hatt faste rutiner for å behandle slike initiativ, men administrasjonen har hatt en praksis for å imøtekomme slike forespørsler om møte. Habilitet for folkevalgte har imidlertid vært et tema ved slike møter. Etter siste politikeropplæringen som var i januar 2024, hvor politisk deltakelse i denne type møter ble omtalt som uheldig og kan medføre inhabilitet ved senere saksbehandling, viser kartleggingen at slik møtevirksomhet er blitt vesentlig redusert.

3.5.3.2. Vurdering av etablert praksis opp mot gjeldende regelverk

Kartleggingen viser at folkevalgte blir involvert i møtevirksomhet hvor både administrasjonen og folkevalgte stiller, med og uten eksterne deltakere. Agenda for møtene har tidvis vært uavklart og det har vært lite referatføring.

Referatføring i kommunale møter er god forvaltningsskikk. I tillegg skal slik dokumentasjon være tilgjengelig for allmennheten etter reglene i offentleglova og arkiveres etter arkivloven. Det er kommunedirektøren sitt ansvar å påse at dette blir gjort. En rutine hvor agenda er uavklart og hvor det ikke føres referat som blir arkivført er etter dette i strid med offentleglova, arkivlova og god forvaltningsskikk.

Videre viser kartleggingen at folkevalgte deltar i veiledningsmøter mellom administrasjonen og utbyggere/konsulenter i plan- og byggesaker og i konkrete saker hvor kommunen er tiltakshaver.

Medlemmer av folkevalgte har rett og plikt til å delta i organets møter, jf. kommuneloven § 8-1. De har ingen rett eller plikt til å delta i andre møter. Folkevalgte organ er kommunestyre, utvalg mm, jf. kommuneloven § 5-1.



Det er kommunedirektøren som har ansvaret for kommunens saksutredning i samsvar med gjeldende regelverk, jf. kommuneloven § 13-1. Kommunen har veiledningsplikt, skal sørge for at saker er godt nok opplyst før de behandles og skal legge til rette for effektive prosesser, jf. forvaltningsloven og god forvaltningsskikk. I byggesaker kan dette innebære veiledningsmøte i forkant av søknad eller veiledning etter mottatt søknad for å få søknaden fullstendig og klar for behandling etter pbl § 21-4. I plansaker kan dette innebære veiledningsmøte i planprosessen i forkant av innlevering av planforslag til behandling etter pbl kapittel 12. Videre har kommunedirektøren plikt til å påse at vedtak av politiske organ iverksettes, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd, herunder vedtak om utbygging. Eventuelle konflikter som oppstår i den sammenheng må håndteres av kommunedirektøren.

Basert på dette kan folkevalgte ikke kreve å få delta i møter med administrasjonen, hverken med eller uten eksterne deltakere. Herunder kan de ikke kreve at administrasjonen blir med i møter som blir initiert av folkevalgte.

Administrasjonen bør heller ikke invitere folkevalgte inn i møter med eksterne, da det kan få betydning for de folkevalgtes habilitet hvis de senere skal ta stilling til saken. En praksis hvor administrasjonen imøtekommer folkevalgtes ønsker om møter er dermed i strid med kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk.

Hvis administrasjonen ser behovet for at ordfører deltar i møter med eksterne i de tilfellene hvor kommunen er tiltakshaver og det er potensiell konflikt med utbygger, kan de inviterer ordfører med i møter. Dette fordi ordfører er kommunens rettslige representant etter kommuneloven § 6-1 andre ledd.

Vi presiserer at vurderingen som er gjort over gjelder møter i konkrete saker som kommunen har til behandling eller hvor kommunen er utbygger, og hvor administrasjonen deltar. Folkevalgte står fritt til å ta initiativ til møter med eksterne uten at administrasjonen blir involvert. I tillegg må det kunne legges opp til samhandlingsmøte mellom planutvalget og virksomhet Byggesak ved behov, for eksempel hvis man i fellesskap ønsker å diskutere endring av rutiner eller generell saksbehandling med mål om effektivisering innenfor gjeldende lovkrav. Herunder om overgangen fra fysisk til digital befaring har hatt ønsket effekt i samsvar med gjeldende regelverk. Tilrettelegging av slike møter vil ivareta balansen mellom demokratisk legitimitet og faglig ekspertise.

3.6. Rolleforståelse

Kommuneloven legger opp til klart definerte roller og arbeidsoppgaver mellom politisk nivå og kommuneadministrasjonen. Det vil imidlertid oppstå saker og situasjoner hvor man ikke har klare retningslinjer for hva som er øverste administrative leders ansvar og virkeområde, og hva som tilligger de politiske lederne. En felles forståelse for hvordan rolle- og oppgavefordelingen skal være synes å være avgjørende for et godt samspill. Under forutsetning av at forståelsen respekteres i praksis. En slik felles forståelse anses også nødvendig for å bygge eller vedlikeholde tillit mellom aktørene i ledergruppen, særlig mellom folkevalgte og administrative ledere.⁸

⁸ Se nærmere om dette i rapport utarbeidet for Kommunesektorens organisasjon (KS): Styrket lederskap i kommunal sektor – gjeldende rett, roller og rolleforståelse mellom folkevalgte og kommunedirektør

Harris

Kartleggingen av eksisterende praksis viser at kommunen har en engasjert og aktiv utvalgsleder og folkevalgt som tilsynelatende ønsker det beste for kommunens innbyggere. Han synes å ha et mål om å legge til rette for effektive prosesser i kommunen, og har gode intensjoner. Effektive prosesser må imidlertid ikke gå på bekostning av lovfestede saksbehandlingsregler og ulovfestede regler om god forvaltningspraksis.

Kartleggingen viser også at utvalgsleders engasjement er så omfattende at det har negativ effekt på administrasjonens effektivitet. Vi har ikke kartlagt omfanget av konsekvensen, men funn viser at administrasjonen bruker mye ressurser på å svare ut løpende henvendelser fra utvalgsleder. Dette fremgår av både dokumentasjon og registrert timebruk på 200 timer de første fem månedene etter valget. Kartleggingen viser også at engasjementet er både i strid med kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk.

Videre viser kartleggingen at utvalgsleder ikke har tilstrekkelig forståelse og/eller respekt for rolle- og oppgavefordelingen mellom politisk og administrativt nivå. Funn viser at han, og andre folkevalgte, blant annet har gått ut i media og kritisert en konkret ansatt i kommuneadministrasjonen, og uttalt at de mener vedkommende mangler nødvendig kompetanse, uten at vi går nærmere inn i utspillene. Det er også sendt henvendelse til tidligere kommunedirektør hvor man ber henne om å gjøre noe med ansettelsesforholdet. Og videre at han retter direkte kritikk mot navngitte personer i administrasjonen i både møter i offentlige organ og i interne møter med administrasjonen.

Kommunestyret ansetter kommunedirektør, jf. kommuneloven § 13-1 første ledd. Etter syvende ledd har kommunedirektøren «*det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov*». Dette er delegert videre ned på virksomhetsnivå, jf. administrativt delegeringsreglement.

I politisk reglement pkt. 4.1 er det bestemt at:

«Det er viktig at de folkevalgte har forståelse for de folkevalgte organers funksjon som arbeidsgivere. Det er i tilfelle kommunedirektørens ansvar som er gjenstand for omtale. Saklig påpeking av konkrete forhold som direkte angår en sak, kan skje åpent i møte.

Brudd på denne bestemmelsen kan påtales under henvisning til kommunens etiske retningslinjer.»

Kommunedirektøren har etter dette det løpende personalansvaret for administrasjonen og kommunestyret for kommunedirektøren. Kartleggingen viser etter dette at kritikk rettet mot ansatte i administrasjonen er i strid med både kommuneloven og kommunens politiske reglement.

Kartleggingen viser også at utvalgsleder har sendt henvendelser til administrasjonen som gjelder konkret ressursbruk, for eksempel til ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32. Slik henvendelse er i strid med kommuneloven. Vi viser til at Larvik kommune har en tilsynsstrategi for oppfølging etter plan- og bygningsloven, som er vedtatt av kommunestyret. Ressursbruken må fordeles basert på vedtatt strategi, og det er opp til kommunedirektøren å



sørge for at administrasjonen følger dette opp etter delegert myndighet, jf. kommuneloven § 13-1.

I tillegg viser kartleggingen blant annet at utvalgsleder:

- Er kritisk til administrasjonens innstillinger i saker og ber de redegjøre for standpunktet. Dette er i strid med kommuneloven og god forvaltningsskikk.
- Forsøker å instruere administrasjonen i deres saksbehandling. Dette er i strid med kommuneloven, gjeldende delegeringsreglement og god forvaltningsskikk.
- Legger opp til at byggesaker som har pågått lenge skal løses ved dialog i møter. Dette er i strid med kommuneloven, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, gjeldende delegeringsreglement og god forvaltningsskikk. Det kan også få betydning for hans habilitet ved senere saks behandling.
- Bistår som mellommann og tillitsperson i byggesaker. Dette er i strid med kommuneloven, gjeldende delegeringsreglement og god forvaltningsskikk. Det kan også få betydning for hans habilitet ved senere saksbehandling.
- Tar initiativ til samarbeidsmøter med administrasjonen ut over det han har anledning til. Dette er i strid med kommuneloven og kommunens egne reglement.
- Deltar i møter med eksterne hvor administrasjonen også deltar. Dette er i strid med kommuneloven og kan få betydning for hans habilitet ved senere saksbehandling.

Samlet sett så tilsier dette at utvalgsleder har manglende forståelse og/eller respekt for rolle- og oppgavefordelingen mellom politisk og administrativt nivå.

4. ANBEFALING

Kartleggingen viser at samhandling mellom medlemmer i planutvalget generelt og administrasjonen er i samsvar med gjeldende regelverk og kommunens egne reglement.

Kartleggingen viser også at administrasjonen bruker mye ressurser på å svare ut henvendelser fra leder av planutvalget. Han sender ukentlig henvendelser i konkrete saker, som ombud og utvalgsleder. I henvendelsene retter han spørsmål og kritikk til administrasjonens saksbehandling, ber om endringer av praksis, ber om saksbehandling i konkrete saker, gir påtrykk for resultat i saker og ber om møter både med og uten eksterne deltakere. Kartleggingen viser også at utvalgsleders engasjement har vært så stort at det til tider er vanskelig for administrasjonen å ta stilling til om han fungerer som ombud eller utvalgsleder. For å få arbeidsro har de i stor grad fulgt utvalgsleder ønsker om både møter og praksisendringer. Vurderingen av dette samlet sett viser at eksisterende praksis på mange områder er i strid med både kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk.

Vi anbefaler at det på politisk og administrativt ledernivå blir gjennomført samhandlingsmøte for å fastsette rolle- og oppgavefordeling basert på gjeldende regelverk og reglement. Det kan for eksempel tas utgangspunkt i den kartleggingen og vurderingen som er gjort over, for så å sette opp konkrete rammer som er enkle å forholde seg til for alle parter. Om nødvendig kan rolle- og oppgavefordeling konkretiseres ved rullering av kommunens egne reglement. Ulempen med å detaljstyre i reglementet er at samhandlingen blir mindre fleksibel.

Harris

Kommunedirektøren kan uavhengig av det ovennevnte vurdere å oppstille klarere rammer for egne ansatte innenfor gjeldende lov og reglement, for hvordan de skal imøtekomme henvendelser fra folkevalgte. Helt konkret kan Kommunedirektøren for eksempel bestemme at skrivefrist til saksframlegg skal være etter oversendelse av forslag til saksliste til utvalgsleder, jf. kommuneloven § 13-1. Samt sette klare grenser for hvilke møter administrasjonen skal delta i og ikke.

Videre kan kommunedirektøren vurdere om det er behov for et arbeidsmøte mellom planutvalget og virksomhet Byggesak. Da kan man i fellesskap drøft om etablert praksis bør endres, herunder evaluere omlegging av praksis fra fysisk til digital befaring og om det er nødvendig å gjøre tiltak for å effektivisere saksbehandlingen, eventuelt hvilke tiltak.