



Askøy kommune  
Klampavikvegen 1  
5300 KLEPPESTØ

Saksbehandlar, innvalstelefon

Ida Loftesnes Kvåle, 5764 3155

## Lovlegkontroll – Askøy kommune sitt budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023

Fylkesmannen viser til oversending frå Askøy kommune datert 11.05.2020.

Vi viser for ordens skuld til vårt vedtak datert 03.03.2020, sak 2020/3107, der vi avviste krav om lovlegkontroll av notat datert 14.01.2020, jf. kommunelova § 27-1, jf. § 27-2.

### Vedtak

**Kommunestyret sitt vedtak i sak PS22/20 datert 06.02.2020 er lovleg.**

### Bakgrunn for saken

Rådmannen i Askøy kommune gjorde i notat datert 14.01.2020 greie for si forståing av kommunestyret sitt vedtak i saka «Budsjett 2020 – økonomiplan 2020 – 2023.» Kommunestyrerepresentantane Jann Atle Jensen, Trond Høgtun og Oddvar M. Juvik kravde den 03.02.2020 lovlegkontroll av notatet. Fylkesmannen avviste kravet i vedtak datert 03.03.2020, ettersom kommunelova ikkje gjev heimel for å krevje lovlegkontroll av innstillingar, saksframlegg eller notat.

Kommunestyret i Askøy kommune handsama notatet i møte den 06.02.2020, sak PS 22/20. Notatet var i utgangspunktet lagt fram som ei referatsak frå rådmannen (RS 1/20). Under møtet vedtok kommunestyret å endre sakslista, og tok innhaldet i notatet opp til politisk avgjerd. Kommunestyret gjorde følgjande vedtak, med 18 mot 17 røyster:

*«... Kommunestyret henviser til rådmannens forståelse av vedtaket om budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 og bekrefter at rådmannens forståelse er riktig som den er gjengitt i RS120.»*

Kommunestyrerepresentantane Jann Atle Jensen, Trond Høgtun og Oddvar M. Juvik kravde lovlegkontroll av sak PS 22/20 den 23.02.2020. Alle representantane representerer Folkeaksjonen Nei til mer bompenger (FNB) i Askøy.

Kommunestyret handsama kravet i møte den 30.04.2020, sak 038/20. Dei gjorde vedtak om å oppretthalde sitt vedtak i saken.



## Regelverk

Lovlegkontroll med kommunale avgjerder er regulert i kommunelova kap. 27.

Etter kommunelova § 27-1 kan tre eller fleire medlemmar av kommunestyret saman bringe kommunale avgjerder inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. Kravet må vere sett fram innan tre veker etter at avgjerda vart teken.

For kommunale avgjerder er fylkesmennene delegert avgjerdsrett, jf. FOR-2019-08-30-1096, pkt. IX. Nærare retningslinjer for lovlegkontroll er gitt i rundskriv H-2299 av 21.10.2013.

Kva som kan kontrollerast følgjer av kommunelova § 27-2. Dersom ei kommunal avgjerd vert teken opp til kontroll, skal Fylkesmannen etter § 27-3 bokstav a til c ta stilling til om:

- innhaldet i avgjerda er lovleg
- avgjerda er teken av nokon som har mynde til å ta slik avgjerd
- avgjerda har kome til på rett måte

Fylkesmannen skal oppheve vedtaket dersom det er gjort feil som gjer avgjerda ugyldig.

## Fylkesmannen si vurdering

Krav om kontroll er sendt inn mindre enn tre veker etter den politiske avgjerda 06.02.2020 og er fremja av tre medlemmar av kommunestyret, jf. kommunelova § 27-1. Vidare er kravet sett fram for Askøy kommunestyre, som opprettheld si avgjerd i saka.

Kommunestyrerepresentantane som krev lovlegkontroll hevdar at:

*«Kommunestyret har her, tilsvarende rådmannen sitt budsjett datert 14.01.2020, vedtatt å endre innholdet i budsjettvedtaket (PS 264/19), vedtatt den 12.12.2019 fra å være:*

*«Budsjettet tar utgangspunkt i rådmannens **grunnlagsdokument** medfølgende endringer» til å bli:*

*«Budsjettet tar utgangspunkt i rådmannens **innstilling** medfølgende endringer».*

*Dette er en fundamental endring av budsjettvedtaket, og i praksis et helt nytt budsjettvedtak.»*

Vidare er det vist til at kommunestyret si handsaming av endringar i budsjettet er eit klart brot på kommunelova sine føresegnar om årsbudsjett. Vedtaket er difor ulovleg.

*Kva som kan kontrollerast, jf. kommunelova § 27-2*

Med visse unntak er det berre «*endelige vedtak*» som kan takast opp til lovlegkontroll, jf. kommunelova § 27-2 frøste ledd bokstav a. Ingen av unntaka gjeld i dette tilfellet. Spørsmålet er dermed om kommunestyret sitt vedtak om å «*bekrefta at rådmannens forståelse er riktig som den er gjengitt i RS120*» er eit endeleg vedtak, eller om det er ei prosessleiande avgjerd, jf. andre ledd bokstav a, og difor ikkje kan kontrollerast.

Fylkesmannen viser til at sjølv om det i ny lov er vist til «vedtak» og ikkje «avgjørelse,» slik som i tidlegare lov, er det ikkje meint at det skal vere noko innstramming av omgrepet eller omfanget av kva som kan kontrollerast. Gjeldande praksis skal i utgangspunktet vidareførast.



Omgrepet «avgjørelse» og «vedtak» i kommunelova femner vidare enn omgrepet «vedtak» i forvaltningslova.<sup>1</sup> Om det er tale om eit «vedtak» i kommunelova si forstand, må det mellom anna skiljast mellom realitetsavgjerder og prosessleiane avgjerder. Avgjerder som avsluttar ei sak må som regel sjåast på som «*endelige vedtak*» etter kommunelova. For fråsegner, prinsippvedtak og instruksar om forhold innanfor kommunen sin kontroll, er utgangspunktet klart nok at avgjerda er rettsleg forpliktande for vidare handsaming i underordna organ. Instruksjonar eller føringar for forvaltningspraksis utøving av lokalt skjøn, må såleis vere omfatta av § 27-2.

Vi viser til at kommunestyret i denne saken har «*bekreftet at rådmannens forståelse er riktig ...*» Denne ordlyden viser til element av binding og at dette er endeleg avgjort. Vedtaket er autoritativt, gjort av kommunestyret som høgste organ i kommunen, og må oppfattast som ei endeleg presisering av budsjett- og økonomiplanvedtaket.

På bakgrunn av vurderingane over konkluderer vi med at vi har høve til å kontrollere om kommunestyret sitt vedtak i sak PS22/20 er lovleg, jf. kommunelova § 27-2 første ledd bokstav a.

#### *Innhaldet i lovlegkontrollen, jf. kommunelova § 27-3*

Ved lovlegkontroll skal vi ta stilling til om vedtaket har eit lovleg innhald, er gjort av nokon som har mynde til å gjere eit slikt vedtak og om vedtaket er blitt til på ein lovleg måte.

Det er ikkje omstridt at kommunestyret har mynde til å gjere vedtak om årsbudsjett og endringar i dette, jf. kommunelova § 14-2 bokstav a, jf. § 14-3 tredje ledd.<sup>2</sup> Den same føresegna gjeld for vedtak om økonomiplan. Vedtaket er med dette gjort av rette organ. Vidare er det ikkje omtvista at vedtaket har eit lovleg innhald, jf. dei same føresegnene.

Spørsmålet er dermed om vedtaket, som kravstillarane meiner er ei budsjettendring, eller eit «nytt» budsjettvedtak, har kome til på lovleg måte.

Framgangsmåten for vedtak om budsjett og økonomiplan, og endringar av desse, følgjer av kommunelova kap. 14. Vedtak for budsjett og økonomiplan skal vedtakast av kommunestyret, etter innstilling frå formannskapet, jf. kommunelova § 14-2 bokstav a, jf. § 14-3 tredje ledd.

Fylkesmannen har vanskeleg for å sjå at vedtaket om å endre ordlyden i innleiinga til budsjettet har verknad for det reelle innhaldet i budsjettet.<sup>3</sup> Behovet for å presisere ordlyden har oppstått fordi rådmannen sitt «grunnlagsdokument» og «innstilling» er to ulike størrelser, slik at det kunne oppstå tolkingstil om innhaldet og kva dokument budsjettet tek utgangspunkt i.

Rådmannen sitt grunnlagsdokument er vedlegg nr. 1 i saka. Om vedtaket skal tolkast bokstavleg er det fleire forhold i rådmannen si innstilling som ikkje er omfatta. Ut frå møtehandsaminga i kommunen er det ei klar felles oppfatning av at intensjonen var at rådmannen si innstilling (i sin heilheit) skulle leggest til grunn.

I formannskapet si innstilling datert 19.11.2019 er det vist til «rådmannens budsjettforslag.» Det er soleis heilt klart at det er formannskapet som har innstilt og at presiseringa som er gjort av kommunestyret er i tråd med formannskapet sin intensjon.

---

<sup>1</sup> Rettleiar H-2299 frå Kommunal- og regionaldepartementet, 2013.

<sup>2</sup> Jf. tidlegare kommunelov § 45 nr. 2, som budsjett og økonomiplan er vedteken etter. Dette gjeld og endringar i økonomiplanen og årsbudsjettet og er difor ei direkte vidareføring, jf. forarbeida i Prop. 46. L (2017-2018).

<sup>3</sup> Vedtak om budsjett i sak PS264/19, datert 12.12.2019.



Slik vi ser det er det openbert at vedtaksorganet sjølv er nærast til å uttale seg om innhaldet i eige vedtak, og til å presisere innhaldet.

Vi viser til at kommunestyret og formannskapet gjennom heile prosessen og arbeidet med budsjett og økonomiplan har hatt same intensjon. Dei har meint at budsjettet skal ta utgangspunkt i heile innstillinga frå rådmannen, ikkje berre grunnlagsdokumentet. Dette er underbygd av både kommunestyret si handsaming og formannskapet si innstilling, der dei viser til rådmannens budsjettforslag som omfattar heile innstillinga frå rådmannen.

Det følgjer av allmenne forvaltningsrettslege prinsipp at kommunestyret har høve til å presisera eigne endelege vedtak, slik at det er i tråd med intensjonen for vedtaket. Kommunestyret kan derfor gjere ei presisering av vedtaket, slik at ein unngår utilsikta feil som kan gje inntrykk av eit anna meiningsinnhald eller vurderingsgrunnlag enn det som er ønskt og meint.

Når kommunestyret i denne saka gjer ei presisering av vedtaket i tråd med intensjonen, vert det gjort ei realitetsending i form av at dokumentasjonen som budsjettet tek utgangspunkt, i vert utvida. Fylkesmannen kan ikkje sjå anna enn at det var dette som var meint å vere grunnlaget for budsjettet gjennom heile prosessen.

Kommunen har i vedtaket presisert og stadfesta intensjonen om kva som er grunnlaget for vedtaket om budsjett og økonomiplan. Sjølv om presiseringa etter ordlyden vil medføre eit utvida grunnlag for vedtaket, kan vi ikkje sjå at dette er i strid med føresegner om korleis vedtak skal eller kan komme til, så lenge det er klart at intensjonen bak vedtaket i realiteten har vore den same i heile prosessen. Det ligg ikkje føre eigne prosessuelle reglar eller krav til framgangsmåte for slike presiseringar av eigne vedtak, og vi konkluderer med at kommunen har gjort eit lovleg vedtak.

#### *Oppsummering*

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at kommunestyret sitt vedtak i sak PS22/20 er lovleg. Vedtaket er gjort av rett organ i kommunen, det vart til på lovleg måte og det har eit lovleg innhald.

Det kan ikkje klagast på avgjerda til Fylkesmannen.<sup>4</sup>

Fylkesmannen ber Askøy kommune orientere dei representantane som hadde sett fram kravet om lovlegkontroll, om dette vedtaket.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid  
ass. fylkesmann

Anne Kristin Kayser Eitungjerde  
seksjonsleiar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

---

<sup>4</sup> Jf. H-2299, s. 39.