



Saksbehandler  
Katrine Storeheier

Telefon  
77 64 20 58

Vår dato	06.11.2008	Vår ref.	KARLSØY KOMMUNE	Arkivkode	323
Deres dato	29.09.2008	Deres ref.	05/00149	7558/08	
Dok.nr.	080	Journ.nr./år.	05/00149		
Løpenr.:	11 NOV 2008				
Saksbeh.:		Kopi til:			
Ark.kode:		Ark.kode:			
Kassasjon:		Gradering:			

Karlsøy kommune  
Servicekontoret  
9130 Hansnes

## LOVLIGHETSKONTROLL AV KOMMUNESTYREVEDTAK K-25/08 OG K-64/08 – FREMTIDIG ORGANISERING AV UNGDOMSSKOLETRINNET PÅ VANNØYA

Vi viser til tidligere korrespondanse i saken, senest ved kommunens oversendelse hit datert 29.9.2008, mottatt her den 1.10.2008.

### Sakens bakgrunn

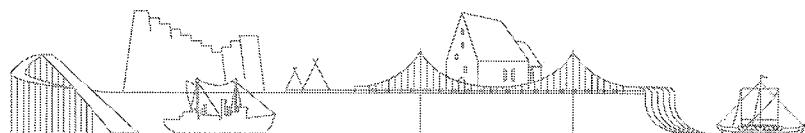
Karlsøy kommunestyre behandlet i møte den 23.4.2008, under sak K-25/08, hvordan ungdomsskoletrinnet på Vannøya framtidig skulle organiseres. Vedtaket lød slik:

- ”1. Ungdomsskolen på Vannøya samlokaliseres.
2. Framtidig ungdomsskole lokaliseres til Vannvåg.
3. Samlokaliseringen gjennomføres per 1/8-2008.
4. Det forutsettes at skoleskyssen og åpningstiden tilpasses slik at reisetiden for elevene blir minimal.
5. KO fortsetter arbeidet med samlokalisering m.h.t. skoleskyss, åpningstider og bygningsmessige tilpasninger.”

Det er fremmet tre skriftlige lovlighetsklager over vedtaket. Den ene lovlighetsklagen er datert 28.4.2008. Den er underskrevet av representantene Gunn Hansen, Hanny Ditlefsen og Kjell Lekang. Fra lovlighetsklagen gjengis følgende: ”Tre av kommunestyrets representanter er etter vårt syn inhabil i denne saken. Disse er Monica Jensen fra AP. Hun er lærer ved Vannvåg skole. Likeså ordfører Bent Gabrielsen og Stig Mork AP. Begge har ektefeller som er ansatt som lærere ved Vannvåg skole.”. Den andre lovlighetsklagen er datert 4.5.2008 og er underskrevet av representantene Freddy Mikkelsen, Svein Harald Tårnes og Jan Olsen. I denne klagen er det fremholdt at skolen på Vannvåg ligger i et rasfarlig område. Klagerne har vist til at NGI ikke vil tillate at skolen oppgraderes, bygges ut/ombygges eller lignende, fordi den ligger i et rasfarlig område. Den tredje lovlighetsklagen er datert 12.5.2008 og er underskrevet av representantene Freddy Mikkelsen, Jan Olsen og Svein Harald Tårnes. Denne klagen er begrunnet med at kommunestyrevedtak K-25/08 er i strid med arbeidsmiljøloven § 8-2 som omhandler gjennomføring av plikten til informasjon og drøfting.

Lovlighetsklagene om inhabilitet, samt informasjon og drøfting ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte den 19.5.2008, under henholdsvis sak K-54/08 og K-55/08.

Kommunestyret holdt fast på sitt tidligere vedtak. Når det gjaldt lovlighetsklagen datert



4.5.2008 om rasfare, utsatte kommunestyret underinstansbehandlingen av denne til møtet i juni.

Lovlighetsklagen datert 28.4.2008 (inhabilitet) ble oversendt hit ved brev datert 22.5.2008, mens lovlighetsklagen datert 12.5.2008 (informasjon og drøfting) ble oversendt hit ved brev datert 26.5.2008. I møte den 18.6.2008, under sak K-64/08, underinstansbehandlet kommunestyret klagen om rasfare datert 4.5.2008. Følgende vedtak ble truffet:

- ”1. *Ungdomsskolen på Vannøya organiseres som 1 skolekrets, Vannøya skolekrets.*
2. *Samlokaliseringa av ungdomsskolen utsettes med 1 år.*
3. *Fordeling av midlene mellom ungdomstrinnet på Vannøya må sees på i forhold til antall elever.*
4. *Kommunen starter umiddelbart arbeidet med å forberede skredsikringstiltak i Vannvåg.*
5. *Kommunestyret ber administrasjonen finne midler til økt rammetimetall for ungdomstrinnet på Vannøya med 15 timer.”*

Denne lovlighetsklagen ble først oversendt hit i brev datert 29.9.2008. Etter vårt syn traff kommunestyret i sak K-64/08 i realiteten et nytt vedtak. Vedtaket innebærer at flyttingen er utsatt og at det skal gjennomføres skredsikringstiltak. Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om lovlighetsklagen som omhandlet rasfaren med dette måtte anses som bortfalt, og at de representanter som var misfornøyde med det nye vedtaket eventuelt måtte fremme ny lovlighetsklage mot dette (K-64/08).

I henhold til kommuneloven § 59 nr. 5 kan Fylkesmannen på eget initiativ ta opp en avgjørelse til lovlighetskontroll. På bakgrunn av den tid som er gått, og det faktum at kommunen ikke har lagt til grunn at det nye vedtaket måtte påklages særskilt, tar Fylkesmannen opp sak K-64/08 til lovlighetskontroll av eget tiltak. Vi har i denne forbindelse også sett hen til at klagerne synes å være uenig i utfallet av sak K-64/08, jf. e-post mottatt her den 23.10.2008.

### **Til Fylkesmannens behandling**

Fylkesmannen vil innledningsvis beklage at vi avsluttet vår behandling av denne saken i brev herfra datert 22.8.2008, og at klagebehandlingen av denne grunn er blitt forsinket. Når det er sagt, ville ikke dette ha skjedd dersom kommunen etter møtet den 18.6.2008 hadde oversendt lovlighetsklagen datert 4.5.2008 hit. Kommunen har ikke redegjort nærmere for hvorfor lovlighetsklagen datert 4.5.2008 – som faktisk ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte den 18.6.2008 - først ble oversendt hit i brev datert 29.9.2008.

I denne saken har Fylkesmannen funnet det hensiktsmessig å behandle alle tre lovlighetsklagene samlet, fordi samme det i realiteten er samme sak som er påklaget. Dette er også bakgrunnen for at de to oversendelsene vi mottok i mai, ikke har blitt tatt under behandling før vi fikk oversendt den siste lovlighetsklagen.

### **Fylkesmannens vurdering**

Saken gjelder gyldigheten av kommunestyrets vedtak i sak K-25/08 og K64/08.

Fylkesmannen skal prøve lovligheten av kommunestyrets avgjørelser når det reises krav om dette fra minst 3 av representantene, jf. kommuneloven (kompl.) § 59 første ledd. For at lovlighetsklagen skal være lovlig fremsatt kreves det således underskrift av minst tre kommunestyrerepresentanter. I denne saken har 3 representanter underskrevet de tre anmodningene om lovlighetskontroll, slik at vilkårene for automatisk lovlighetskontroll er oppfylt. Fylkesmannens kontroll er begrenset til kontroll av ”avgjørelsens lovlighet”.

Kontrollen skal omfatte en undersøkelse av

1. om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (personell kompetanse),
2. om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse), og
3. om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig (materiell kompetanse)

#### **Til lovlighetsklagen datert 28.4.2008**

Lovlighetsklagen datert 28.4.2008 gjelder ordførerens og to representanters habilitet ved kommunestyrets behandling av sak K-25/08. Inhabilitetsanførselen er rettet mot representanten Monica Jensen som er lærer ved Vannvåg skole, og ordfører Bent Gabrielsen som er gift med en lærer ved Vannvåg skole, og representanten Stig Mork som er gift eller samboer<sup>1</sup> med en lærer ved Vannareid skole.

Det følger av kommuneloven § 40 nr. 3 at forvaltningslovens alminnelige habilitetsregler også gjelder for folkevalgte, i tillegg til de særregler som følger av § 40 nr. 3. I henhold til fvl. § 6 første ledd bokstav a) er en part inhabil. Det er åpenbart at lærerne eller deres ektefeller/samboere ikke er parter i saken. Ingen av de andre alternativene vist i første ledd, som automatisk medfører inhabilitet, er heller aktuelle. Etter § 6 annet ledd kan imidlertid andre ”særegne forhold” som er egnet til å svekke tilliten til den folkevalgtes upartiskhet føre til inhabilitet.

Det følger av bestemmelsen at det for det første må foreligge et *særegent forhold*. Dette innebærer at det må foreligge omstendigheter som avviker forholdsvis sterkt fra en normal situasjon. Det særegne forholdet må i tillegg være egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Bestemmelsen har videre en eksempelfiksering av noen typesituasjoner som vil kunne være å anse som særegne forhold, men er ikke uttømmende. Det er alminnelig antatt at det særlig må tas hensyn til hvor direkte interesse det er tale om, hvor stor praktisk og økonomisk betydning den har og i hvilken grad det er tale om særinteresse. Henviingen til *fordel, tap eller ulempe* peker i først og fremst på direkte håndfaste fordeler og ulemper av økonomisk eller personlig art, men også andre interesser kan ha relevans. Den nærmere avveining må skje gjennom en konkret vurdering av de faktiske forhold i den enkelte sak, i lys av de vurderingstemaer som følger av bestemmelsen.

Det fremgår av saken at representanten Monica Jensen er ansatt i Karlsøy kommune, og arbeider som lærer ved Vannvåg skole. Ordfører Bent Gabrielsen og representanten Stig Mork har begge ektefeller/samboere som er ansatt ved henholdsvis Vannvåg og Vannareid skole.

---

<sup>1</sup> Det fremgår ikke av dokumentene om Mork er gift eller samboer.

Slik Fylkesmannen ser det, er Jensens ansettelsesforhold i Karlsøy kommune, herunder som lærer ved Vannvåg skole, i seg selv ikke å anse som et særegent forhold som kan medføre inhabilitet i denne saken. Det samme gjelder selvfølgelig for Gabrielsen og Mork som begge er gift/samboere med ansatte ved Vannvåg skole. Spørsmålet blir derfor om vedtak i sak K-25/08, om endret skolestruktur av ungdomstrinnet på Vannøya, kan anses å medføre andre direkte håndfaste fordeler og ulemper av økonomisk eller personlig art for representantene. Fylkesmannen kan ikke se at så er tilfelle. I denne forbindelse anser vi ikke en eventuell økning av reiselengde til arbeidssted for å være av en slik betydning at det i lovens forstand kan anses som en særlig fordel eller ulempe for Jensen og de aktuelle ektefeller/samboere. Fylkesmannen kan heller ikke se at det av saken fremkommer at Jensen eller Gabrielsen og Mork har andre interesser i utfallet av saken som kan medføre inhabilitet. Etter Fylkesmannens syn er det i hele tatt lite som taler for at Jensens, Gabrielsens og Morks interesser i saken for å være forskjellig fra andre folkevalgte som er ansatt som lærere i kommunen, eller fra folkevalgte som måtte ha barn i skolepliktig alder i kommunen.

Fylkesmannen finner etter dette at det ikke foreligger forhold i saken som kan medføre at Jensen, Gabrielsen eller Mork kan være inhabil i medhold av forvaltningsloven § 6 annet avsnitt, eller i medhold av lovens øvrige inhabilitetsregler.

*Lovlighetsklagen datert 28.4.2008 har etter dette ikke ført frem.*

#### **Til lovlighetsklagen datert 12.5.2008**

I lovlighetsklagen datert 12.5.2008 er det anført at kommunestyrevedtak K-25/08 er fattet uten at det på forhånd ble gjennomført pliktig informasjon og drøfting med de ansatte i henhold til arbeidsmiljøloven § 8-2. Klagerne har i den sammenheng særlig fremhevet § 8-2 nr. 1 bokstav c) som omhandler plikten til å informere og drøfte ”*beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold*”.

Fylkesmannen har kommet til at en klage som gjelder hvorvidt en avgjørelse er i strid med arbeidsmiljøloven § 8-2, i prinsippet kan lovlighetskontrolleres av oss. Når det er sagt, er det viktig å merke seg at for disse typer saker gjelder at de i utgangspunktet forutsettes håndtert og løst gjennom ordninger avtalt mellom partene i arbeidslivet, jf. veilederen ”*Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*” pkt. 4.1.5, siste setning.

Fra rådmannens saksfremlegg til sak K-55/08 finner vi grunn til å hitsette følgende:

*”Den aktuelle saken med organisering av ungdomsskolen på Vannøya har vært godt kjent, og har vært tema med arbeidstakerorganisasjonene flere ganger, blant annet i forbindelse med de årlige budsjett- og økonomiplanbehandlinger.*

*De tillitsvalgte har heller ikke kommet fram med nye saksopplysninger etter at kommunestyret fattet sitt vedtak 23.04.08. Utdanningsforbundet på sin side sier at det ikke er vedtaket som sådan som påklages, men saksbehandlingen i forkant.*

*Rådmannen ønsker et godt og gjensidig samarbeid med samtlige arbeidstakerorganisasjoner, og vi vil holde en løpende dialog med disse i den videre behandling av denne saken.*

*De organisasjoner som er aktuelle med hensyn til drøftinger i skolesaker kan være:*

- Utdanningsforbundet
- Skolenes Landsforbund
- Fagforbundet
- Delta

*I den aktuelle saken vurderte administrasjonen det slik at man snarest burde få den prinsipielle avklaringen i kommunestyret 23.04.08, før man startet eventuelle drøftinger som følge av endringer i dagens skoleopplegg.*

*På denne bakgrunn mener rådmannen at lovlighetsklagen bør avvises.”*

Fylkesmannen kan ut fra dette ikke med sikkerhet kunne fastslå hvorvidt kommunen som arbeidsgiver har tilrettelagt for drøfting og ansatte på en slik måte som aml. § 8-2 legger opp til. Vi legger likevel til grunn at ansatte i lengre tid har vært informert om at kommunen har vurdert en annen organisering av ungdomstrinnet. Spørsmålet er om denne informasjonen har vært tilstrekkelig, og om drøftinger har vært gjennomført.

Fylkesmannen vil uansett påpeke at det gjennom sikker praksis er fastslått at det hører inn under arbeidsgivers styringsrett å fastsette hvor arbeidsplasser skal lokaliseres.

For øvrig fremgår det av § 41 at et forvaltningsvedtak er gyldig til tross for at det er konstatert saksbehandlingsfeil, når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. I denne saken legger Fylkesmannen til grunn at kommunestyret har vært kjent med at enkelte lærere på ungdomstrinnet kunne være uenig i samlokalisering av ungdomstrinnet på Vannøya. Til tross for dette, har kommunestyrets flertall ønsket en slik ordning. Slik denne saken er opplyst for oss, er det ikke grunn til å anta at kommunestyret ville ha kommet til et annet standpunkt i denne saken selv om kommunen som arbeidsgiver hadde lagt til rette for en grundigere informasjons- og drøftingsprosess.

Vi registrerer for øvrig at rådmannen i saksfremlegget har invitert de ansatte til drøftinger etter at kommunestyret traff sitt vedtak i sak K-25/08. Dersom nye forhold skulle komme i slike drøftinger, kan saken selvfølgelig settes opp på saklisten til et senere kommunestyremøte.

*Lovlighetsklagen datert 12.5.2008 har etter dette ikke ført frem.*

#### **Til kommunestyrets vedtak K64/08 (lovlighetsklagen datert 4.5.2008)**

Klagerne har anført det er stor skredfare rundt skolen i Vannvåg og at det ikke kan utføres vedlikehold og bygningsmessige tiltak, herunder ombygging og oppgradering, før området rundt skolen er rassikret.

Da denne klagen ble underinstansbehandlet av kommunestyret i møte den 18.6.2008 vedtok kommunestyret å utsette samlokaliseringen med ett år. I tillegg ble det besluttet at kommunen umiddelbart skulle igangsette arbeidet med å iverksette skredsikringstiltak i Vannvåg.

NGI har i rapporter konkludert med at det er uforsvarlig å bygge i området rundt skolen på Vannvåg. Fra administrasjonens saksfremlegg til møtet den 18.6.2008 hitsettes følgende: ”NGI har tidligere anbefalt at man etablerer rutiner for skredfareovervåkning, varsling og

evakuering, i påvente av fysiske sikringstiltak. Slike rutiner er etablert, og Karlsøy kommune er i dag med i et interkommunalt overvåknings- og varslingsystem i Troms.”

Til dette vil Fylkesmannen bemerke at et varslingsapparat ikke alene kan begrunne et ev. dispensasjonsvedtak til å bygge i rasutsatte områder. Vi vil i den forbindelse vise til Kommunal- og regionaldepartementets brev datert 12.2.2008 til Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Brevet følger vedlagt.

Det fremgår av plan- og bygningsloven (pbl.) § 68 at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følger av natur- og miljøforhold. Dette er nærmere kommentert i rundskriv T-5/97 om arealplanlegging og utbygging i fareområder, det er gitt utfyllende veiledning om hvorledes pbl. § 68 bør forstås og praktiseres. Bestemmelsen kommer til anvendelse overfor alle søknads- og meldepliktige tiltak. I pbl. § 93 er det opplistet hvilke tiltak som utløser søknadsplikt. Fylkesmannen forutsetter at kommunen som bygningsmyndighet ikke godkjenner søknadspliktige tiltak på Vannvåg skole før det er dokumentert at faren for skred ligger innenfor fastsatte grenser, eventuelt til det er etablert sikringstiltak som gjør at kravene i pbl. § 68 er oppfylt.

Fylkesmannen kan etter dette ikke se at kommunestyrets vedtak i sak K-64/08 lider av feil eller mangler som gir grunnlag til å trekke i tvil vedtakets gyldighet. Kommunen må imidlertid sørge for at den videre oppfølging av kommunestyrets vedtak om samlokalisering skjer i tråd med relevant lovverk, herunder plan- og bygningslovens bestemmelser.

Kommunen bes underrette klagerne.

I medhold av kommuneloven § 59 nr. 5, jf. delegasjonsfullmakt fra Kommunaldepartementet, fatter Fylkesmannen følgende

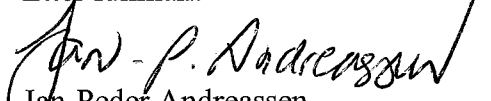
#### avgjørelse:

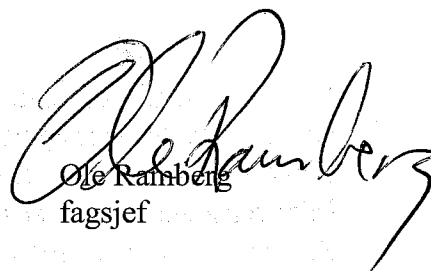
Lovlighetsklagene tas ikke til følge.

\*\*\*\*

Fylkesmannens avgjørelse kan ikke påklages. Avgjørelsen forutsettes gjort kjent for kommunestyrets medlemmer.

Etter fullmakt

  
Jan-Peder Andreassen  
avdelingsdirektør

  
Ole Ransberg  
fagsjef

Vedlegg: Kommunal- og regionaldepartementets brev datert 12.2.2008