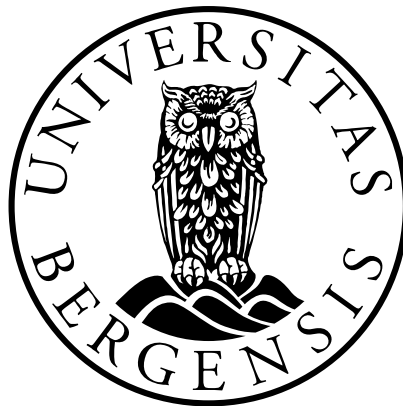


Kravene som stilles til begrunnelse for
forvaltningsvedtak fattet av lokalt
folkevalgte organ

*Plikten kommunestyre har til å begrunne vedtak
de fatter i saker som gjelder arealplanlegging*

Kandidatnummer: 160

Antall ord: 14 816



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2022

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	3
1.1 Tema og problemstilling	3
1.2 Aktualitet.....	4
1.3 Avgrensninger	5
1.4 Videre fremstilling og struktur	5
2 Lovens utgangspunkt og sentrale hensyn bak reglene	7
2.1 Loven som utgangspunkt	7
2.1.1 Enkeltvedtak.....	7
2.1.2 Samtidig begrunnelse og begrunnelsens innhold	10
2.1.3 Skjerpet begrunnelseskrav i særlig inngripende saker	11
2.1.4 Eiendomsbeskyttelsen i EMK P1-1.....	12
2.2 Hensyn bak begrunnelsesplikten.....	14
3 Plikten til å begrunne vedtaket i ulike situasjoner.....	17
3.1 Innledende betraktninger om arealplanlegging i kommunene	17
3.2 Tilfellene hvor kommunestyret følger innstillingen.....	17
3.3 Tilfellene hvor kommunestyret følger innstillingen, men legger vekt på andre momenter.....	22
3.4 Tilfellene hvor kommunestyret ikke følger innstillingen.....	24
3.5 Flertallets og mindretallets plikt til å begrunne sitt votum.....	26
4 Funksjonen av en fullverdig begrunnelse fra kommunestyret for andre organer	28
4.1 Begrunnelsens betydning for lovlighetskontroll av statsforvalteren	28
4.2 Begrunnelsens betydning for domstolene	30
5 Konsekvensene av manglende begrunnelse	31
5.1 Kan manglende begrunnelse fra kommunestyrets side føre til ugyldighet?	31
5.1.1 Forvaltningsloven § 41	31
5.1.2 Ugyldighetsvurderingen – med eksempler fra Isene-dommen og etterfølgende høyesterettspraksis	32
6 Rettspolitisk analyse – kritisk vurdering av gjeldende rett og drøftelse av behovet for endringer.....	39
6.1 Er rettstilstanden slik den er i dag god?	39
7 Litteraturliste	43

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne oppgaven er kravene som stilles til begrunnelse for forvaltningsvedtak fattet av lokalt folkevalgte organer. Forvaltningsloven¹ legger opp til et klart utgangspunkt om at forvaltningslovens regler om saksbehandling, også skal gjelde fullt ut for folkevalgte organer i kommunene.² Dette innebærer blant annet saksbehandlingsregler som stiller krav om at også de folkevalgte organene har en plikt til å komme med en egen begrunnelse i det de treffer enkeltvedtak.³ Likevel foreligger det en svært utbredt praksis i kommunene i dag, der vedtak fattet av folkevalgte organer er knapt utformet og der begrunnelsen som blir gitt for vedtaket i realiteten består av den forutgående saksframstillingen fra administrasjonen.⁴ Ved nærmere undersøkelser, viser det seg at vedtak fattet av kommunestyret i saker som gjelder arealplanlegging mer eller mindre i alle tilfeller mangler en særskilt begrunnelse for de vurderinger som er blitt lagt til grunn i den politiske diskusjonen som tar sted frem mot at vedtaket blir truffet.⁵ Begrunnelsen for vedtaket, antas i praksis i dag, å oppfylles gjennom at kommunene kunngjør sine vedtak på sine hjemmesider, der det også er tilgang til administrasjonens saksframlegg, med tilhørende plandokumenter og innstilling til vedtak.⁶ Denne praksisen ser ut til å være et utslag av forarbeidsuttalelser knyttet til plan og bygningsloven, der det blir lagt til grunn at det er gjennom planbeskrivelsen begrunnelsesplikten ivaretas i denne typen saker.⁷ Det er imidlertid kommunestyret som er kommunens øverste organ, og det er de folkevalgte som treffer vedtakene på vegne av

¹ Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

² Jf. forvaltningsloven § 1 første ledd første og andre setning.

³ Jf. forvaltningsloven § 24 og § 25.

⁴ Se eksempel i vedtak fattet av kommunestyret i Tysnes kommune sak 4/2022 Reguleringsplan Elsakervågen – 2020, vedtak fattet av kommunestyret i Halden kommune sak 2020/56 Detaljregulering for Torpedalsveien 55, vedtak fattet av kommunestyret i Drammen kommune sak 0020/22 Detaljregulering for Spiraltoppen og vedtak fattet av kommunestyret i Evje og Hornnes kommune sak 68/2021 Detaljreguleringsplan for Elgtun. Se også Pedersen mfl. (2018) s. 214.

⁵ Undersøkelsene som er blitt gjort er undersøkelser på internett, der ulike vedtak fattet av kommunestyret i saker som gjelder arealplanlegging er studert. Vedtakene er hentet fra en gruppe tilfeldig utvalgte kommuner i Norge. For spesifikke eksempel, se vedtak som vist til fra Tysnes kommune, Halden kommune, Drammen kommune og Evje og Hornnes kommune.

⁶ Se eksempel fra Halden kommune i sak 2020/56 Detaljregulering for Torpedalsveien 55

⁷ Se nærmere Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186 flg. og Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 1-9 som innebærer at forvaltningslovens regler om saksbehandling gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler, med mindre annet er særskilt fastsatt i plan- og bygningsloven.

kommunen.⁸ Slik begrunnelsene utformes i dag, blir skillelinjen mellom vurderingene gjort av folkevalgte organ og vurderingene gjort av administrasjon i mange tilfeller visket ut.

Oppgavens problemstilling er spisset til plikten kommunestyret har til å begrunne vedtak de fatter i saker som gjelder arealplanlegging. Målet er å klargjøre hvorvidt vedtak slik de i stor utstrekning fattes av kommunestyret, reelt sett oppfyller kravene som stilles til begrunnelse etter regelverket. En viktig del av oppgaven blir også å vurdere hvorvidt rettstilstanden slik den er i dag er god, eller om lovgiver bør komme på banen for å tydeliggjøre de folkevalgtes forpliktelser til å begrunne sitt eget politiske skjønn, dersom det viser seg at en såpass utbredt praksis strider med dagens regelverk.

1.2 Aktualitet

Problemstillingen er aktuell, fordi en eventuell lovstridig praksis, vil være en type brudd på regelverket som berører svært mange enkeltmennesker i møte med offentlig forvaltning. Begrunnelse er viktig for den enkelte, for å forstå og sette seg inn i vedtaket.⁹ Gjennom begrunnelsen, skal det i tillegg synliggjøres ovenfor den vedtaket gjelder at avgjørelsen som ble tatt av forvaltningen var riktig og rettferdig.¹⁰ Vi lever også i en tid hvor allmenne interesser som natur og miljø opptar stadig flere. Dette er interesser som i stor grad påvirkes av kommunal arealplanlegging. For å få saklige samfunnsdebatter rundt arealplaner som truer natur og miljø, er det avgjørende at allmennheten får innsikt i vurderingene de folkevalgte gjorde da de vedtok planen. Dersom det kreves en endring i praksis hos kommunene, vil dette imidlertid kunne føre til en økning i arbeidsmengde for de folkevalgte som må gjøre grundigere vurderinger av formuleringene i begrunnelsen til vedtakene som treffes, og for de administrativt ansatte som må føre de folkevalgtes overveielser i pennen.

Temaet aktualiserer i tillegg samspillet mellom folkevalgte organ og administrasjon, som er et svært aktuelt tema i hele kommunesektoren. Kommuneloven¹¹ og forvaltningsloven tydeliggjør en del av skillene mellom politikk og kommuneadministrasjon, men noen skjæringspunkt er fremdeles uklare. De folkevalgte og de administrativt ansatte har ulike roller, ansvar, oppgaver og ytre grenser av kompetanse. Dersom disse skillelinjene blir uklare,

⁸ Jf. kommuneloven § 5-3 første og andre ledd.

⁹ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 435.

¹⁰ Se nærmere NUT 1958: 3 s. 220.

¹¹ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

kan dette føre til en ansvarspulverisering som kan resultere i at borgerne ikke får oppfylt sine rettigheter i møte med forvaltningen. At det i disse dager er i gang en prosess med utredninger til ny forvaltningslov som skal erstatte den gjeldende loven fra 1967, gir også oppgaven en ekstra dimensjon av aktualitet.¹²

1.3 Avgrensninger

Kommunestyre og andre folkevalgte organer gjør vedtak innenfor et svært bredt spekter av sakstyper. Noen vurderinger av hva som gjelder som begrunnelseskrav for vedtak fattet av folkevalgte organer, vil kunne gjelde universelt for alle typer vedtak som gjøres i de folkevalgte organene. Likevel vil konklusjonen i mange tilfeller være avhengig av vedtakets karakter og sakstypen ellers. I oppgaven fokuseres det på vedtak som fattes av kommunestyre i arealplansaker. Det er arealplanlegging i primærkommunene som er tema for oppgaven, noe som også er en logisk avgrensning, med tanke på karakteren av arealplanene fylkeskommunene har ansvar for. Arealplanene som vedtas i fylkeskommunene, er i motsetning til arealplanene som vedtas i kommunestyrene, ikke juridisk bindende for innbyggere i de enkelte kommunene. De regionale planene som vedtas i fylkeskommunene skal legges til grunn for offentlige organers aktivitet og øvrig planlegging, men innebærer ingen rettslige eller forvaltningsmessige forpliktelser.¹³

1.4 Videre fremstilling og struktur

Oppgaven består av seks kapitler og en litteraturliste. Første kapittel behandler tema og problemstilling for oppgaven, aktualitet for problemstillingen, samt avgrensninger og struktur. I det følgende vil kapittel to redegjøre for de mest sentrale lovreglene som ligger til grunn for plikten kommunestyrene har til å begrunne vedtak de fatter i saker som gjelder arealplanlegging, og hensynene bak disse reglene. I dette kapitlet vil det også drøftes hvilke særlige utfordringer begrunnelsesplikten kan ha når det gjelder vedtak fattet av kollegiale, folkevalgte organer. Det skjerpede begrunnelseskravet i særlig inngripende saker, og

¹² Se nærmere om ny forvaltningslov: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-2019-5-ny-forvaltningslov/id2652945/> lest 31.03.2022.

¹³ Se nærmere om regional planlegging i plan- og bygningsloven §§ 7-1 til 8-5.

problematismen av inngrep i eiendomsbeskyttelsen etter EMK P1-1 vil også introduseres her.

Oppgavens tredje kapittel vedrører kjernen av spørsmålet i problemstillingen, altså hvilken plikt kommunestyret har til å begrunne vedtak de fatter i saker som gjelder arealplanlegging, etter dagens regelverk. Dette kapitlet deles opp etter hvordan vedtaket blir til; om kommunestyret følger administrasjonens innstilling til vedtak, om kommunestyret følger administrasjonens innstilling til vedtak, men legger vekt på andre momenter, eller om kommunestyret ikke følger administrasjonens innstilling til vedtak. I tillegg vil det bli drøftet hvilke plikt kommunestyrets flertall og mindretall har til å begrunne vedtak.

Oppgavens fjerde og femte kapittel behandler følgene av vedtaket med tilhørende begrunnelse. I kapittel fire drøftes funksjonen en fullverdig begrunnelse fra kommunestyret har for andre kontrollorganer. Her vil det både bli gått inn på nytteverdien av en fullverdig begrunnelse, og utfordringene som følger dersom begrunnelsen ikke er utfyllende eller dekkende nok. Det femte kapitlet går på konsekvensene dersom en begrunnelse fra kommunestyret ikke oppfyller forvaltningslovens krav etter saksbehandlingsreglene. Det vil bli gått inn på hvilke virkning domstolene tillegger at kravet til begrunnelse ikke er etterlevd, og det vil bli drøftet hva som må til for at en manglende begrunnelse eksempelvis skal kunne føre til at vedtaket blir ugyldiggjort. I lys av denne ugyldighetsvurderingen, blir eksempler fra Isene-dommen og etterfølgende høyesterettspraksis en viktig kilde i drøftelsene.¹⁴

Oppgavens siste del, er kapittel seks. Denne delen av oppgaven består av en rettspolitisk vurdering av gjeldende rett, som bygger på de konklusjoner jeg har kommet til de lege lata gjennom oppgaven. Spørsmålet som skal besvares i denne delen av oppgaven er hvorvidt rettstilstanden slik den er i dag er god, og hvorvidt det er behov for endringer, enten i lovreglene, eller i kommunenes praksis. Det vil også bli gjort en kritisk vurdering av en del oppfatninger som legges til grunn av kommunene i dag. I dette kapitlet vil det i tillegg bli gått nærmere inn på hvorvidt det er lagt opp til lovendringer i den nye forvaltningsloven.

¹⁴ Rt. 1981 s. 745 (Isene), med etterfølgende dommer som Rt. 1990 s. 861 (Henjum), Rt. 1993 s. 587 (Von Koss), Rt. 1995 s. 738 (Fett og Lim), Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) og Rt. 2000 s. 1066 (Skotta).

2 Lovens utgangspunkt og sentrale hensyn bak reglene

2.1 Loven som utgangspunkt

2.1.1 Enkeltvedtak

Det følger av forvaltningsloven § 24 at «enkeltvedtak skal grunngis».¹⁵ I forvaltningsloven § 2 defineres et enkeltvedtak som «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer»¹⁶. Innenfor plan- og bygningslovens område, er grensedragningen mellom enkeltvedtak og forskrift fortrinnsvis aktuell når det gjelder klassifisering av vedtak som blir truffet i medhold av lovens andre del, altså plandelen. Dette inkluderer blant annet kapittel IV om kommunal planlegging, med reglene om kommuneplan og reguleringsplan.¹⁷ Kommuneplan og reguleringsplan er de to ulike typene arealplaner som kan benyttes av kommunestyrene til arealdisponering innad i egen kommune. Videre kan kommuneplan igjen sorteres under kommuneplanens arealdel og kommunedelplan.¹⁸ Reguleringsplan på sin side, kan sorteres under områderegulering eller detaljregulering.¹⁹ For problemstillingen i denne juridiske analysen er det sentralt hvorvidt en arealplan som blir vedtatt i kommunestyret anses som et enkeltvedtak, fordi lovens utgangspunkt er at bare enkeltvedtak skal grunngis.²⁰

Etter den gamle plan- og bygningsloven²¹ av 1985, ble kommuneplanens arealdel i prinsippet betraktet som et enkeltvedtak.²² Dette ble lagt til grunn i forarbeidene til loven, der departementet uttaler at «arealdelen av kommuneplaner få[r] direkte virkninger i forhold til grunneiere» og derfor må «regnes som enkeltvedtak».²³ En annen forståelse ble imidlertid lagt til grunn for den nye plan- og bygningsloven av 2008. I forarbeidene til den nye loven uttaler departementet at det etter deres syn stemmer dårlig overens med forvaltningslovens definisjon

¹⁵ Jf. forvaltningsloven § 24 første ledd første setning.

¹⁶ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

¹⁷ Plan- og bygningsloven §§ 11-1 – 11-18 for kommuneplan og §§ 12-1 – 12-17 for reguleringsplan.

¹⁸ Jf. plan- og bygningsloven kapittel 11.

¹⁹ Jf. plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd.

²⁰ Jf. forvaltningsloven § 24 første ledd første setning.

²¹ Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven) – opphevet.

²² Se nærmere Innjord og Zimmermann (2020) s. 39-40.

²³ Se nærmere Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 105.

av et enkeltvedtak, «å anta at også kommuneplanens arealdel er et enkeltvedtak».²⁴

Departementet begrunner sitt synspunkt i at kommuneplanens arealdel som regel er så generell, at den heller bør karakteriseres som forskrift.²⁵ Vesentlig er det imidlertid å merke seg at departementet åpner for at det unntaksvis kan være riktig å anvende reglene om enkeltvedtak analogisk også for kommuneplanens arealdel, dersom det forekommer tilfeller der en arealdel «bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer».²⁶ Denne uttalelsen må ses nært tilknyttet ordlyden i forvaltningsloven § 2, som krever at vedtaket «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».²⁷

I den juridiske teorien, utfordres imidlertid departementets synspunkt noe. Ett eksempel er Pedersen med flere, som stiller spørsmål ved om det egentlig er klart at kommuneplanens arealdel ikke kvalifiserer som enkeltvedtak, all den tid en arealdel eksempelvis kan gi direkte styring for byggesaker etter plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1.²⁸ Det kreves nemlig ikke ytterligere plan etter denne bestemmelsen, som innebærer at det kan gis byggetillatelse med hjemmel i arealdelen til kommuneplanen.²⁹ Slik vil virkningen av kommuneplanens arealdel i realiteten kunne være den samme som etter en reguleringsplan. I disse tilfellene er realiteten nettopp at planen vil være bestemmende for «rettigheter [...] til en eller flere bestemte personer», som i lovens definisjon av et enkeltvedtak.³⁰

Woxholth legger også til grunn at reelle hensyn kan tilsi at et vedtak i realiteten må anses som et enkeltvedtak, til tross for ordlyden i loven, dersom vedtaket kun har faktisk og rettslig betydning for en begrenset gruppe personer.³¹ Tilknyttet vurderingen av hvorvidt et vedtak er et enkeltvedtak eller en forskrift, viser Woxholth til Innst. O II (1966-67), hvor det uttales at vedtak i tvilstilfeller bør anses som enkeltvedtak begrunnet i rettssikkerhetshensyn, og at det i grensetilfeller også kan være naturlig å bruke ulike regler for enkeltvedtak analogisk på de vedtakene som ellers anses som forskrift.³² Dette er også et argumentasjonsmønster Pedersen med flere bruker for å påstå at saksbehandlingsregler, som de om begrunnelse, også må gjelde

²⁴ Se nærmere Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176.

²⁵ Se nærmere Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176.

²⁶ Se nærmere Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176.

²⁷ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

²⁸ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 274.

²⁹ Med de nyanseringer som gjelder for tiltak som krever reguleringsplan etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 12.

³⁰ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav b.

³¹ Se nærmere Woxholth (2016) s. 98 og 101.

³² Se nærmere Woxholth (2016) s. 98, med videre henvisninger til Innst. O II (1966-67) s. 3-4.

vedtaket av kommuneplanens arealdel.³³ Til tross for at rettskildebildet samlet sett tilsier at kommuneplanens arealdel som hovedregel nok ikke kvalifiserer som enkeltvedtak de lege lata, er argumentasjonen fra Woxholth og Pedersen med flere viktig å ha med seg videre i drøftelsen knyttet til hvordan planvedtak innvirker på enkeltmennesker og hva som av den grunn bør kreves av rettssikkerhetsgarantier i de ulike tilfellene. Det kan eksempelvis tenkes at noen av rettssikkerhetsgarantiene for enkeltvedtak, som for eksempel begrunnelse, burde aktiveres for kommuneplanens arealdel, til tross for at andre garantier, som muligheten til å påklage vedtaket, ikke aktiveres.

Når det gjelder reguleringsplaner foreslo planutvalget i NOU 2003: 14 en bestemmelse i loven som skulle fastslå at reguleringsplaner skulle bli ansett som enkeltvedtak, i tråd med ordlyden i forvaltningsloven § 2.³⁴ I etterkant av planutvalgets uttalelser ble det imidlertid vist til at en slik bestemmelse ville kunne være opphav til utilsiktede antiteser.³⁵ Forslaget fra planutvalget ble derfor ikke fulgt opp i proposisjonen. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) la departementet i stedet opp til at det skulle angis i merknadene til hver enkelt bestemmelse hvilke vedtak som skulle regnes som forskrift, og hvilke planvedtak som skulle regnes som enkeltvedtak.³⁶ I merknadene til § 1-9 angir for øvrig departementet at «reguleringsplan [...] er i utgangspunktet å anse som enkeltvedtak».³⁷ At reguleringsplaner som hovedregel må anses som enkeltvedtak kan også rettferdiggjøres ettersom reguleringsplaner, i motsetning til de fleste arealdeler i kommuneplaner, typisk vil ha faktiske og rettslige betydninger for en mye mer håndfast og begrenset gruppe personer. Grunneierne vil i disse tilfellene være indirekte individualisert gjennom de områdene det er gitt regler om i reguleringsplanen.³⁸ Dette gir blant annet utslag i at reguleringsplaner kan påklages.³⁹ Et viktig skille mellom rettsfølgene av kommuneplanens arealdel og en reguleringsplan, er også måten en reguleringsplan som er yngre enn ti år, gir kommunestyret hjemmel til å ekspropriere eiendom.⁴⁰ Dette er et viktig argument for at reguleringsplaner er nødt til å omfattes av forvaltningslovens regler som gjelder for enkeltvedtak, begrunnet i hvor store utslag en reguleringsplan kan gi for en grunneier.

³³ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 213.

³⁴ Jf. NOU 2003:14 s. 264.

³⁵ Innjord og Zimmermann (2020) s. 39.

³⁶ Jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 65.

³⁷ Jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 65.

³⁸ Se nærmere Woxholth (2016) s. 99.

³⁹ Jf. plan- og bygningsloven § 12-12 tredje ledd.

⁴⁰ Jf. plan- og bygningsloven § 16-2.

2.1.2 Samtidig begrunnelse og begrunnelsens innhold

Videre følger det av forvaltningsloven § 24 at «forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at enkeltvedtaket skal treffes».⁴¹ Dette innebærer at det er forvaltningsorganet som treffer vedtaket, altså kommunestyret selv, som er ansvarlig for begrunnelsen.

Forvaltningslovens § 25 stiller i første ledd krav om at det i begrunnelsen, skal redegjøres for det rettslige grunnlaget som vedtaket bygger på.⁴² I bestemmelsens andre ledd fremgår det at det i begrunnelsen skal nevnes de faktiske forholdene vedtaket bygger på, og i tredje ledd heter det at hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøvelsen av fritt skjønn, bør nevnes.⁴³ Tilknyttet tredje ledd uttaler Bernt at ordet «bør» i denne sammenheng, må forstås som en plikt til å i en viss utstrekning begrunne skjønnsmessig myndighetsutøving.⁴⁴

I Ot.prp.nr. 75 (1993-1994) ble kravene som stilles til begrunnelse utbrodert. Her ble det understreket at bestemmelsene i forvaltningsloven ikke skulle pålegge en plikt til å utarbeide en «fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak».⁴⁵ Å pålegge forvaltningsorganene å utarbeide fullstendige og detaljrike redegjørelser for alle argumentene i en sak, ville blitt uforholdsmessig tyngende for forvaltningen. Behovene for begrunnelse må naturligvis veies opp mot hensynet til en effektiv og hensiktsmessig ressursbruk. Sånn sett er uttalelsene i forarbeidene i tråd med de overordnede prinsippene om en produktiv og effektiv ressursbruk i forvaltningen. Kollegiale organers begrunnelsesplikt behandles også i juridisk teori. Det er bred enighet i litteraturen om at kollegiale organer i utgangspunktet har samme plikt som andre forvaltningsorganer til å begrunne vedtakene de treffer.⁴⁶ Det er imidlertid ulike nyanser i litteraturen, når det gjelder hva en slik plikt må innebære i praksis. Pedersen med flere, legger eksempelvis stor vekt på at dette som et minstekrav må innebære at en begrunnelse som vedtas av kommunestyret, rent faktisk sett gir en begrunnelse for vedtaket som treffes.⁴⁷ Grimstad og Halvorsen på sin side, legger større vekt på at plikten må innebære at det folkevalgte organet må gjøre begrunnelsen til sin egen.⁴⁸

⁴¹ Jf. forvaltningsloven § 24 første ledd andre setning.

⁴² Jf. forvaltningsloven § 24 første ledd. Se også Grimstad og Halvorsen (2011) s. 441.

⁴³ Jf. forvaltningsloven § 24 andre og tredje ledd. Se også Grimstad og Halvorsen (2011) s. 441.

⁴⁴ Se nærmere Bernt, *Norsk Lovkommentar: Forvaltningsloven*, note 711, Rettsdata.no, lest 07.05.2022.

⁴⁵ Jf. Ot.prp. nr.75 (1993-1994) s. 40.

⁴⁶ Se Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347, Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436 og Pedersen mfl. (2018) s. 213.

⁴⁷ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 213.

⁴⁸ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

2.1.3 Skjerpet begrunnelseskrav i særlig inngripende saker

I juridisk teori blir det lagt til grunn at reglene i forvaltningsloven § 25 er typiske minimumsregler, som er utformet på en måte som gjør at kravene til begrunnelsens innhold i en viss utstrekning er avhengig av behovet i den konkrete sak.⁴⁹ Dette innebærer at det ofte kan være grunner som tilsier at kommunestyret bør gi en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt kreves etter minimumskravene i forvaltningslovens § 25.

Isene-dommen fra 1981, med flere oppfølgende dommer fra senere tid, har vært viktig for utviklingen av de ulovfestede reglene om skjerpet begrunnelseskrav i særlig inngripende saker.⁵⁰ I Isene-dommen, var spørsmålet om et forbrukerkjøpsrettsvedtak var gyldig, og dommen er svært kjent som en dom hvor Høyesterett kjente vedtaket ugyldig, til tross for den meget høye terskelen for dette. Det som skal hentes ut fra dommen i denne omgang, er hvilke krav som må stilles til begrunnelse for vedtak, etter saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. I dommen uttaler Høyesterett at «[n]år det gjelder et vedtak som er så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelse».⁵¹ Videre uttaler Høyesterett at «[d]et må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn.»⁵²

Isene-dommen har vist seg å holde betydelig vekt som retningsgivende om begrunnelsesplikten for vedtak som er spesielt inngripende.⁵³ Det som følger fra Isene-dommen, er altså at kravet til begrunnelse er relativt. Kravet vil være skjerpet, i de tilfeller det treffes vedtak som er særlig inngripende for partene. Vedtak som treffes av kommunestyret i saker som gjelder arealplanlegging, er ofte meget inngripende for de det gjelder. Ikke alle arealplanleggingsvedtak vil være like inngripende, men potensialet er der, både når det gjelder kommunedelens arealplan og reguleringsplaner, og det må gjøres konkrete vurderinger i sakene.

I senere dommer, har Høyesterett fulgt opp synspunktet om at kravene til begrunnelse må skjerpes i saker som har inngripende konsekvenser for partene⁵⁴. Spesielt i Gausi-dommen, kommer Høyesterett med klare uttalelser om begrunnelseskravet. Domstolen uttaler blant

⁴⁹ Se nærmere Woxholth (2016) s. 458, tilsvarende Grimstad og Halvorsen (2011) s. 441.

⁵⁰ Se Rt. 1981 s. 745 (Isene), med oppfølging i Rt. 1991 s. 424, Rt. 1993 s. 587 (Henjum), Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) og Rt. 2000 s. 1066 (Skotta).

⁵¹ Rt. 1981 s. 745 (Isene) s. 748.

⁵² Rt. 1981 s. 745 (Isene) s. 748.

⁵³ Se nærmere Woxholth (2016) s. 464.

⁵⁴ Se Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) og Rt. 2000 s. 1066 (Skotta).

annet at det sentrale spørsmålet er om det er blitt gitt «en tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket».⁵⁵ Førstvoterende uttaler også at «[h]vor detaljerte krav som skal stilles, må etter min mening bero på vedtakets karakter» og at «[k]ravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er».⁵⁶ Dommene gjør det klart at det ikke er snakk om to kategorier vedtak slik som staten anførte, men at vedtak må vurderes med utgangspunkt i en glidende skala, der bare konkrete vurderinger vil kunne avgjøre hvor inngripende vedtaket er i det enkelte tilfellet. Ombudsmannen har også fulgt opp uttalelsene fra disse dommene, blant annet i Ombudsmannens Årsmelding fra 2005.⁵⁷

2.1.4 Eiendomsbeskyttelsen i EMK P1-1

I tillegg til at det foreligger rent nasjonale rettskilder som tilsier at arealvedtak er en særlig inngripende type saker, er eiendom også beskyttet etter reglene i EMK P1-1.⁵⁸ Disse reglene vil også være svært sentrale i vurderingen av hvor strenge krav som må stilles til begrunnelsen av vedtak fattet av kommunestyret i saker som gjelder arealplanlegging. Selve kjernen av eiendomsvernet i P1-1, er prinsippet om at borgerne i utgangspunktet har rett til å nyte sin egen eiendom som de selv ønsker.⁵⁹ Den europeiske menneskerettsdomstol har lagt vekt på at artikkelen «guarantees in substance the right of property».⁶⁰ Til tross for at dette er utgangspunktet, er retten ikke absolutt. All eiendomsbeskyttelse, både den som er konstitusjonell og den som er en del av det internasjonale menneskerettsvernet, må bero på en avveining mellom statens behov for styring og individets behov for beskyttelse.⁶¹ Dette følger av artikkelens første ledd hvor det fremgår at eieren kan måtte avstå sine eiendeler på gitte vilkår, og av artikkelens andre ledd hvor det fremgår at eieren også i betydelig grad må innfinne seg med mange ulike begrensninger i eiendomsretten, som blir gjort ut fra generelle samfunnsmessige interesser. I norsk rett har dette direkte utslag i at kommuner med deres folkevalgte ledelse, har betydelig grad av frihet til å planlegge arealbruk som de selv ønsker, med den virkning det måtte innebære for private grunneiere.⁶²

⁵⁵ Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) s. 1063.

⁵⁶ Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) s. 1063.

⁵⁷ Se nærmere i Ombudsmannens Årsmelding 2005 s. 142.

⁵⁸ Den europeiske menneskerettighetserklæringen av 4. november 1950 (EMK) – tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1).

⁵⁹ Jf. EMK P1-1 første led, første setning. Se også Solheim (2010) s. 58 for videre henvisninger.

⁶⁰ Se *Draon mot Frankrike* avsnitt 69 og *Kjartan Ásmundsson mot Island* avsnitt 39.

⁶¹ Tilsvarende Solheim (2010) s. 59.

⁶² Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 214 for kommuneplan og s. 308 for reguleringsplan.

Utover det relativt klare utgangspunkt som følger av P1-1, har kontroversen rundt vedtakelsen av artikkelen, vært medvirkende til at ordlyden ellers er relativt vag og mangler en klar systematikk når det gjelder hva som er et brudd på P1-1.⁶³ Gjennom praksis i EMD har det imidlertid vokst frem retningslinjer for hvordan det skal vurderes om det foreligger et brudd på artikkelen, i form av seks hovedspørsmål.⁶⁴ For masteroppgavens juridiske analyse, er det spørsmålet om hvorvidt det foreligger et inngrep i den aktuelle eiendomsinteressen som er vesentlig. Et moment EMD har lagt betydelig vekt på i dette spørsmålet, er om den faktiske virkningen av myndighetsutøvelsen innebærer en reell begrensning av eier sin rådighet.⁶⁵ Viktig å merke seg er at spørsmålet om det foreligger et inngrep skiller seg fra spørsmålet om det foreligger en krenkelse. Inngrep er i denne sammenhengen et inngangsvilkår, som vil kunne utløse krav om nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderinger.

I *Sporrong og Lönnroth mot Sverige*, la EMD til grunn at tiltak som i realiteten begrenser eierbeføyelsene, spesielt de tilfellene hvor det oppstår en faktisk begrensning av et visst omfang, kan være tilstrekkelig for å påvise et inngrep i P1-1.⁶⁶ Også i juridisk teori er det lagt til grunn at vedtak om reguleringsplaner som er vedtatt med den hensikt å kontrollere eller begrense grunneiers rettigheter til eiendommen, må innebære et klart nok inngrep i P1-1.⁶⁷ I realiteten er det nettopp dette de aller fleste reguleringsplaner gjør, all den tid planene legger rådighetsbegrensninger for grunneierne.⁶⁸ Argumentasjonen vil bli noe annerledes når det gjelder kommuneplanens arealdel. Likevel får mange av de samme argumentene overføringsverdi, ettersom også denne typen planer bestemmer formål for arealbruk og dermed begrenser andre former for arealbruk. Mye tilsier dermed at alle planvedtak egentlig er inngrep i P1-1, så lenge de legger rådighetsbegrensninger på grunneier.

Spørsmålet er så hva det vil innebære at et planvedtak er et inngrep i P1-1. Dersom inngrep i P1-1 foreligger, vil det også kreves at kommunestyrene foretar en proporsjonalitetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette er ikke noe kommunestyrene gjør i dag, og vil kreve betydelige endringer i forvaltningens praksis. Skulle kommunestyrene måtte foreta proporsjonalitetsvurderinger av hvert vedtak som fattes i saker som gjelder arealplanlegging,

⁶³ Se nærmere Solheim (2010) s. 59 med videre henvisninger.

⁶⁴ Se nærmere Solheim (2010) s. 59 med videre henvisninger.

⁶⁵ Se nærmere *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* og *Matczynski mot Polen*.

⁶⁶ Se nærmere *Sporrong og Lönnroth mot Sverige* og Solheim (2010) s. 61.

⁶⁷ Se nærmere Solheim (2010) s. 61.

⁶⁸ Et annet moment verdt å merke seg angående omfanget av inngrep som følge av reguleringsplaner, er at alle reguleringsplaner som er yngre enn ti år automatisk regnes å gi en tilstrekkelig forholdsmessighetsvurdering til at kommunestyret får hjemmel til å ekspropriere eiendom etter planen, jf. plan- og bygningsloven § 16-2.

måtte det også bli stilt krav om at disse vurderingene ble synliggjort i begrunnelsen. I og med at det fremdeles hviler stor usikkerhet rundt problemstillingen i juridisk litteratur, og spørsmålet ikke er prøvd for norske domstoler, vil dette ikke bli gått nærmere inn på i oppgaven. I oppgaven videre vil det heller ikke stilles krav til at et kommunestyre foretar disse proporsjonalitetsvurderingene eller synliggjør dem i begrunnelsen sin. Imidlertid vil det være viktig å ha med seg videre at EMD-praksis legger til grunn at arealplanlegging representerer et inngrep i rettstilstanden til borgerne, at dette øker viktigheten av begrunnelse for vedtaket og at kommunestyrene gjennom sin begrunnelse bør vise at de har vurdert og avveid relevante hensyn.

2.2 Hensyn bak begrunnelsesplikten

Enkeltvedtak er ofte inngripende, og kan ha både positive og negative rettsvirkninger for partene. Det er dermed først og fremst viktig med hensyn til partene at enkeltvedtak begrunnes.⁶⁹ Det følger av forvaltningskomiteens innstilling at begrunnelsen av den grunn skal være utfyllende nok til hjelpe partene å forstå og sette seg inn i vedtaket, og at begrunnelsen skal kunne synliggjøre at vedtaket er riktig å rettferdig.⁷⁰ Et av målene med begrunnelse er altså at partene får en forklaring på hvorfor vedtaket er som det er, noe som også kan være med å bidra til at partene lettere kan forsones seg med utfallet av vedtaket.⁷¹ Dette argumentet vil videre ha overføringsverdi for allmenheten ellers, ettersom begrunnelse av vedtak også vil gi andre enn partene innsikt i de vurderinger de folkevalgte gjorde, i det de vedtok planer som potensielt truer andre allmenne interesser. Begrunnelsen skal i tillegg være av en slik karakter at den er til hjelp i det parten skal vurdere om vedkommende ønsker å godta avgjørelsen.⁷² En begrunnelse er dermed også en forutsetning for partenes rett til å få vedtaket overprøvd.⁷³

I forvaltningskomiteens innstilling blir det også vist til hvor viktig begrunnelse av vedtak er som garanti for rettssikkerheten i forvaltningen.⁷⁴ I forvaltningen, er det et mål om at det ikke blir tatt avgjørelser som er utslag av myndighetsmisbruk, og det er et generelt

⁶⁹ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 435.

⁷⁰ Jf. NUT 1958:3 s. 220.

⁷¹ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

⁷² Jf. NUT 1958:3 s. 220.

⁷³ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

⁷⁴ Jf. NUT 1958:3 s. 220.

saksbehandlingskrav at all saksbehandling skal være forsvarlig.⁷⁵ At forvaltningsorganene må begrunne vedtakene de gjør, tvinger organet til å tenke gjennom og synliggjøre de faktaopplysninger som legges til grunn, hvordan organet tolker og anvender rettsreglene og hvordan organet vektlegger ulike hensyn i de skjønsmessige vurderingene som gjøres.⁷⁶ På denne måten, er begrunnelsesplikten med å bidra til mer nøyaktige og grundige forvaltningsvedtak.⁷⁷

Endelig er begrunnelsen også viktig for andre overordnede klage- og kontrollorganer.⁷⁸ For disse organene som skal kartlegge om forvaltningsorganet har vektlagt utenforliggende hensyn, tolket rettsregler eller faktum uriktig, eller gjort andre feil, er det vesentlig å ha tilgang til en begrunnelse som viser hvordan organet resonnerer i det vedtaket ble truffet.⁷⁹ Hensynet til behandlingen av eventuelle klagesaker og krav om lovlighetskontroll var også blant de viktigste grunnene til at unntaket i den gamle kommuneloven⁸⁰ om at reglene som gjaldt begrunnelse, ikke skulle gjelde for blant annet kommunestyre, ble opphevet.⁸¹ Det ble den gang uttalt i NOU 1990: 13 at innsigelser mot vedtak i et kommunestyre ikke sjeldent knytter seg til at organet har bygget på et galt eller et ufullstendig faktum, eller at det er blitt tatt utenforliggende hensyn i saken, men at dette vil være så godt som umulig å påvise og ta stilling til for øvre organ, dersom det ikke er gitt noen form for særskilt begrunnelse for vedtaket.⁸²

Begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven gjelder dermed i utgangspunktet på samme måte uavhengig av om det er et administrativt, hierarkisk ordnet organ eller et kollegialt folkevalgt organ som fatter vedtak.⁸³ Likevel kan det praktisk sett være mer krevende å avgi begrunnelse i de tilfellene det er et folkevalgt organ, for eksempel et kommunestyre, som fatter vedtaket.⁸⁴ Et vesentlig skille mellom vedtak som blir fattet av kollegiale, folkevalgte organer og vedtak som blir fattet av et administrativt organ, er at folkevalgte organ består av en samling medlemmer som alle kan ha en egen begrunnelse for vedtaket. Dess flere medlemmer det

⁷⁵ Se Boe (2018) om prinsippet om forsvarlig forvaltning.

⁷⁶ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

⁷⁷ Jf. NUT 1958:3 s. 221.

⁷⁸ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

⁷⁹ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

⁸⁰ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) – opphevet.

⁸¹ Jf. NOU 1990: 13 s. 420 og Ot.ptp. nr. 42 (1991-1992) s. 215.

⁸² Jf. NOU 1990: 13 s. 420.

⁸³ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436 og Woxholth (2016) s. 448.

⁸⁴ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

folkevalgte organet har, dess større vil problemet i prinsippet være.⁸⁵ Likevel må det stilles noen minstekrav til begrunnelsen som gis, og det vil i det følgende bli gått inn på hvilke utfordringer som oppstår og hvilke krav som må stilles til begrunnelse av vedtak i de ulike situasjonene et kommunestyre kan komme bort i når vedtak som gjelder arealplanlegging skal fattes.

⁸⁵ Se nærmere Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

3 Plikten til å begrunne vedtaket i ulike situasjoner

3.1 Innledende betraktninger om arealplanlegging i kommunene

Overordnet handler plan- og bygningsretten om den muligheten offentlige myndigheter har til å regulere fast eiendom og til å holde kontroll med byggevirksomhet i et område. Det mest sentrale virkemiddelet kommunene har i planretten er arealplanene; som består av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Disse planene er bindende for grunneier sin rådighet over grunnen.⁸⁶ Først og fremst berører arealplaner altså grunneierne, som enten kan utnytte eller ikke får utnytte sine eiendommer slik de selv ønsker. I tillegg kan planer få stor innvirkning på naboer som berøres av tiltak det legges til rette for i plan, eller for allmenne interesser som rekreasjon og miljø. På grunn av de sterke interessene i spørsmålene som gjelder hvordan områder skal reguleres, er det gitt omfattende regler om planprosessene i plan- og bygningsloven.⁸⁷ Dette er blant annet regler som knytter seg til hvordan planer skal legges ut på høring, hvordan prosessene skal legges opp til et bredt engasjement blant allmennheten og krav om konsekvensutredninger. Til tross for den omfattende lovreguleringen, er det likevel tunge hensyn som tilsier at det fremdeles er nødvendig med gode begrunnelser av vedtak som fattes i saker for arealplanlegging, for partene, for allmennheten, for forvaltningen selv og for de overordnede kontrollorganene.

3.2 Tilfellene hvor kommunestyret følger innstillingen

Det som skal problematiseres i det følgende, er hvor utfyllende begrunnelsen fra kommunestyret må være i tilfellene hvor kommunestyret følger innstillingen fra administrasjonen. Som et treffende eksempel for problemstillingen i den videre drøftelsen kan det vises til vedtaket fra Drammen kommune, i saken om detaljregulering for Spiraltoppen.⁸⁸ Vedtaket fra kommunestyret er som følgende:

⁸⁶ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s.37.

⁸⁷ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 38 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186 flg. om generelle utredningskrav.

⁸⁸ Se nærmere vedtak fattet av kommunestyret i Drammen kommune sak 0020/22 Detaljregulering for Spiraltoppen.

Forslag til detaljregulering for Spiraltoppen med plankart datert 30.04.2021 og bestemmelser datert 08.02.2022, vedtas i medhold av plan- og bygningslovens § 12-12 med følgende tillegg:

Rådmannen bes fortsette dialogen med Brakar om å etablere et busstilbud til Spiraltoppen.

Som nevnt tidligere medfører forvaltningsloven § 25 at begrunnelsen skal inneholde reglene vedtaket er bygget på med mindre parten kjenner reglene, og innholdet av reglene vedtaket bygger på, i den utstrekning det er nødvendig for å forstå vedtaket.⁸⁹ I tillegg skal begrunnelsen nevne de faktiske forhold som organet har bygget vedtaket på og mest sentralt for problemstillingen, også «de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn».⁹⁰ Det overordnede utgangspunktet etter forvaltningsloven, er altså at alle enkeltvedtak skal begrunnes på en måte som gjør at det er mulig for parten, publikum, domstolene og andre forvaltningsorgan å spore hvordan organet som treffer vedtaket har argumentert i det vedtaket treffes. I begrunnelsen for vedtak fra kommunestyret i Drammen kommune, er det i realiteten kun kravet til henvisning til reglene som vedtaket bygger på, som etter kravene i forvaltningsloven § 25 er klart oppfylt. Det er i hvert fall på det rene at hovedhensynene som var avgjørende for kommunestyret ved utøvingen av forvaltningsskjønn, ikke kommer eksplisitt til syne i begrunnelsen.

Det må vanligvis forventes at et godt saksframlegg minst bør tilfredsstillere kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven.⁹¹ Det er på det rene at en saksframstilling fra administrasjonen i alle tilfeller bør vise reglene vedtaket bygger på, innholdet i disse reglene, de faktiske forhold for saken og hvilke hovedhensyn administrasjonen mener er avgjørende for resultatet. Det viktige momentet her er imidlertid at det i saksframlegget med tilhørende dokumenter og innstilling til vedtak, fremkommer hva administrasjonen vektlegger i sin vurdering av saken. Spørsmålet som reiser seg i disse tilfellene, er imidlertid hvor mye det må kreves av en egen særegen begrunnelse gitt av kommunestyret selv. Grimstad og Halvorsen formulerer dette som et krav om at det organet som gjør det endelige vedtaket, på noen måte må gjøre begrunnelsen til sin egen.⁹² Pedersen med flere, formulerer at begrunnelsen rent faktisk sett må gi en begrunnelse for vedtaket som treffes.⁹³ Til tross for nyansene i formuleringer fra juridisk teori er essensen den samme; at det skal være mulig å identifisere

⁸⁹ Jf. forvaltningsloven § 25 første ledd.

⁹⁰ Jf. forvaltningsloven § 25 andre og tredje ledd.

⁹¹ Se nærmere Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

⁹² Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

⁹³ Se nærmere Pedersen mfl. (2018) s. 213.

hvilke vurderinger organet som fatter vedtaket har gjort for å komme til sitt resultat i saken. Saksutredninger fra administrasjonen, skal gi de folkevalgte et faktisk og et rettslig grunnlag for å treffe sine vedtak.⁹⁴ Kommunestyret må likevel alltid gjøre en selvstendig vurdering av saken.⁹⁵ Det sentrale er at denne selvstendige vurderingen også gjenspeiles i begrunnelsen til vedtaket fra kommunestyret.

I RG 1983 s. 205 uttaler lagmannsretten at det er utilstrekkelig å ikke begrunne vedtak med annet enn en henvisning til lovhjemmelen.⁹⁶ Med utgangspunkt i denne dommen og uttalelser fra justisdepartementets veiledning, legger Woxholth til grunn at et kollegialt organ ikke kan overlate til andre å utforme begrunnelsen for vedtaket. Woxholth presiserer imidlertid at et kollegialt organ kan overlate til andre å utforme forslag til begrunnelse, så lenge det blir vedtatt at nevnte begrunnelse vedtas av organet.⁹⁷ Sivilombudet, som tidligere het Sivilombudsmannen, har også kommet med uttaler som støtter opp under denne tolkingen av kravet til begrunnelse.⁹⁸ Når det gjelder den rettslige vekten av sivilombudets uttalelser, er det verdt å merke seg at ombudet ikke kan endre forvaltningsvedtak eller instruere forvaltningen om å endre vedtaket. Sivilombudet kan imidlertid uttale sin mening om vedtaket etter sivilombudsloven⁹⁹, noe forvaltningen normalt vil rette seg etter.

I saken fra Sivilombudet, var spørsmålet om klageinstansen hadde fulgt reglene om krav til vedtak, i en klagesak om startlån. Klageutvalget var av den formening at det ikke var nødvendig for dette organet å gi en egen begrunnelse, ettersom administrasjonen hadde gitt en begrunnelse i det administrasjonen vurderte klagen. Til tross for at saken ikke omhandlet spesifikt et kommunestyre som følger innstilling fra administrasjon, kan uttalelsene ha overføringsverdi fra klageorganet til et kommunestyre, i og med at de begge er kollegiale organ. Uttalen fra Sivilombudet har dermed også verdi i dette tilfellet.

I saken uttalte Sivilombudet at det å unnlate å gi begrunnelse fordi administrasjonen tidligere hadde gitt en begrunnelse i sin vurdering, ikke var i samsvar med reglene om begrunnelse etter forvaltningsloven. Sivilombudet mente at begrunnelsen også måtte komme frem av klageutvalgets vedtak, til tross for at begrunnelsen kunne leses ut av administrasjonens

⁹⁴ Jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd andre setning.

⁹⁵ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

⁹⁶ Jf. RG 1983 s. 205, s. 209.

⁹⁷ Jf. Woxholth (2016) s. 450.

⁹⁸ Siv.omb. 23 september 2010 (SOM-2009-949).

⁹⁹ Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

vurderinger. Sivilombudet begrunner dette videre i hensynet til nøyaktighet og grundighet i forvaltningen, og for partenes behov for en forståelse av at avgjørelsen er riktig. I saken uttaler sivilombudet at en unnlattelse av å begrunne vedtaket i dette tilfellet, kunne føre til en dårligere rettssikkerhet. Sivilombudet peker på nettopp det element at utvalgets vedtak kunne vært resultat av andre grunnlag enn de administrasjonen hadde lagt til grunn, og at dette viser at det må stilles krav om en egen begrunnelse fra klageorganet.

Utgangspunktet etter ordlyden i forvaltningsloven, uttalelser fra lagmannsretten, Sivilombudet og samstemt juridisk teori, er at kommunestyrene må gi en egen og selvstendig begrunnelse til vedtakene de fatter.¹⁰⁰ På den annen side foreligger forarbeider til plan- og bygningsloven, som bygger på at begrunnelsesplikten på området for arealplanlegging kan ivaretas gjennom plandokumentene som utarbeides i saksutredningene.¹⁰¹ Etter en helhetsvurdering, der lovens ordlyd, formålet bak reglene, juridisk teori og uttalelsene fra lagmannsretten og Sivilombudet ses i sammenheng, er det likevel mest nærliggende å falle ned på at vedtakene slik de i stor grad utformes av kommunestyre i saker som gjelder arealplanlegging i dag, faktisk ikke tilfredsstillende kravene som stilles etter regelverket.

Et annet aspekt ved begrunnelse av vedtak som kan være spennende å se nærmere på i denne sammenheng, er behovet for en begrunnelse i vedtaket i dag, sammenlignet med da forvaltningsloven trådte i kraft i 1967. Vi lever i en digital verden, med et meget stort tilfang av informasjon. I dag er den klare hovedregel at kommunene har velfungerende hjemmesider, hvor saksframlegg med innstilling og alle vedlegg publiseres i kommunens møtekalendre eller i kunngjøringer av vedtak.¹⁰² Videre blir det stadig mer vanlig at kommunestyremøter blir filmet med mulighet for publikum å følge både direktesendt og til å se i etterkant.¹⁰³ I tillegg til opptak av møtene, viser lokalvalgundersøkelser at kommunepolitikk får bred omtale i lokalavisene, og at lokalavisene blir sett på som den viktigste kilden til lokalpolitikk av velgerne.¹⁰⁴ I dag er det svært få kommuner i Norge som ikke dekkes av en lokalavis, noe

¹⁰⁰ Se Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347, Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437, Woxholth (2016) s. 450 og Pedersen mfl. (2018) s. 213, for samstemt juridisk teori.

¹⁰¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186 flg.

¹⁰² Se eksempel møtekalender for politiske møter i Tysnes kommune og eksempel møteplan for kommunestyrene i Bjørnafjorden kommune og Bærum kommune.

¹⁰³ Se artikkel «Stor sprik i strømmeland: Flere kommuner viser ingen møter» fra Helgelands Blad: <https://www.hblad.no/2022/nyheter/stor-sprik-i-strommeland-flere-kommuner-viser-ingen-moter/> lest 02.04.2022.

¹⁰⁴ Se artikkel «Lokalavisen styrker lokaldemokratiet» fra regjeringen.no for videre henvisninger: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og->

som vil si at det i dag jevnt over er god dekning av de politiske behandlingssakene fra kommunestyremøtene i lokalaviser landet over.¹⁰⁵ Denne typen tiltak som gjør den politiske behandlingen mer tilgjengelig for publikum, kan brukes i argumentasjon om at behovet for en utfyllende begrunnelse i selve vedtaket er noe mindre i dag, enn det var i 1967. Samtidig er tilgjengeligheten for publikum ikke like god i alle kommuner, som igjen kan tilsi at det bør utvises varsomhet med å lette på begrunnelseskravet ut fra den jevne praksis i kommunene.

Slik jeg vurderer rettstilstanden, vil konklusjonen i situasjoner hvor kommunestyrene følger innstillingen til administrasjonen, være at det må stilles noen minstekrav til synliggjøring i begrunnelsen av at vurderingene fra kommunestyret faktisk er de samme som i administrasjonens saksframlegg. Bernt, Overå og Horne formulerer dette som et krav om at organet må slutte seg til administrasjonens begrunnelse.¹⁰⁶ Dette vil imidlertid kunne anses å være tilstrekkelig i disse tilfellene, ettersom det i mange tilfeller ville føre til en uhensiktsmessig stor byrde for kommunestyret om de skulle måtte lage egne, fullstendige og detaljerte begrunnelser i alle tilfeller de følger administrasjonens innstilling og vurderinger.¹⁰⁷ Dette var også konklusjonen i NOU 1990: 13, da forvaltningslovens § 26 ble opphevet. Her uttales det at erfaringer i andre sammenhenger tilsier at det ikke trenger å være et stort problem å overholde lovens regler om begrunnelse selv i kollegiale organer, ettersom organet vil ha et saksframlegg med et forslag til begrunnelse fra administrasjonen, som de kan velge å slutte seg til eller eventuelt bruke som et utgangspunkt for sin videre begrunnelse.¹⁰⁸ Viktig å merke seg, er at dette fremdeles stiller krav om kommunestyret kommer med en eksplisitt tilslutning til momentene i saksframstillingen, i sin begrunnelse.

Reglene om begrunnelsens innhold i forvaltningslovens § 25, er imidlertid typiske minimumsregler som er utformet på en måte som gjør at kravene til begrunnelsens innhold i en viss grad kan være avhengig av behovet i den konkrete saken.¹⁰⁹ Ofte vil det kunne være grunn til å vurdere om det bør bli gitt en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt

[regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrati/veilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokalavisen-styrker-lokaldemokratiet/id2425538/](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrati/veilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokalavisen-styrker-lokaldemokratiet/id2425538/) lest 02.04.2022

¹⁰⁵ Se nærmere artikkel «Lokalavisen styrker lokaldemokratiet» fra regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrati/veilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokalavisen-styrker-lokaldemokratiet/id2425538/> lest 02.04.2022.

¹⁰⁶ Jf. Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹⁰⁷ Jf. Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹⁰⁸ Jf. NOU 1990: 13, s. 419-420.

¹⁰⁹ Se nærmere Woxholth (2016) s. 458.

kreves etter § 25.¹¹⁰ Dette er også i tråd med uttalelsene fra sivilombudet.¹¹¹ Jeg mener dette kan være tilfelle i en del saker som gjelder arealplanlegging, med tanke på hvor inngrepene vedtakene ofte er og hvordan hensynene for grundighet i forvaltningen dermed kan tilsi en grundigere begrunnelse fra kommunestyret. En kjent svakhet med å bare slutte seg til administrasjonens saksframlegg, er at organet ikke vil bli tvunget til å gjøre samme faktiske og selvstendige tanker og vurderinger rundt saken.¹¹² Med en grundigere begrunnelse vil det også unngås at det stilles spørsmål ved om kommunestyrets manglende egne vurderinger i begrunnelsen var et resultat av at organet fulgte de samme vurderinger som administrasjonen gjorde, eller om organet i realiteten vektla andre moment, uten å følge dette opp i begrunnelsen.

Et meget treffende eksempel på en effektiv måte å gi et inntrykk av hvilke vurderinger som ble gjort i den politiske behandlingen, er å se i eksemplet fra Modum kommune, i saken om reguleringsplan Stalsberg Nord.¹¹³ Til tross for at denne måten å begrunne avgjørelsen er enkel og ganske så elementær, kan den ene setningen i slutten av vedtaket, sett i sammenheng med saksframlegget, faktisk gi et tilstrekkelig grunnlag til å avklare de faktiske og rettslige sidene av saken, og hvilke argumentasjonsmønster kommunestyret har fulgt. Vedtaket fra kommunestyret i Modum kommune er som følger:

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-12 vedtar Kommunestyret detaljregulering for Stalsberg Nord med plankart av 19.04.2021 og tilhørende planbestemmelser.

Begrunnelse for vedtaket er at planforslaget legger til rette for en helhetlig utbygging av et boligfelt med god kvalitet i forhold til beliggenhet og uteareal.

3.3 Tilfellene hvor kommunestyret følger innstillingen, men legger vekt på andre momenter

Videre blir spørsmålet hvilken plikt et kommunestyre har til å begrunne vedtak i de tilfellene kommunestyret følger innstillingen til administrasjonen, men legger vekt på andre momenter enn det administrasjonen har gjort i saksframlegget. Det problematiske i disse situasjonene er

¹¹⁰ Tilsvarende Woxholth (2016) s. 458.

¹¹¹ Siv.omb. 23 september 2010 (SOM-2009-949).

¹¹² Jf Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹¹³ Se nærmere vedtak fattet av kommunestyret i Modum kommune i sak 117/21 Reguleringsplan Stalsberg Nord, se også lignende eksempel fra vedtak fattet av kommunestyret i Modum i sak 119/21 Reguleringsplan Bøen grustak og vedtak fattet av kommunestyret i Modum i sak 120/21 Reguleringsplan Eikerveien 25.

i hovedsak at vurderingene kommunestyret gjør for å komme fram til sitt vedtak, er usynlig for andre enn de som vitnet diskusjonen i organet, ettersom resultatet i saken er lik som administrasjonens innstilling. Det å kunngjøre et slikt vedtak sammen med saksframlegget vil kunne virke direkte misvisende for hvilke diskusjoner og vurderinger som faktisk ble gjort av de folkevalgte i kommunestyret i disse tilfellene. Et av målene med reglene om begrunnelse er å kunne etterfølge hvorvidt organet som treffer vedtaket har vurdert saken selvstendig. Dette er imidlertid ikke noe som kan etterprøves av verken parter, publikum, domstolen eller andre forvaltningsorganer, dersom det ikke synliggjøres i vedtakets begrunnelse.

Ifølge Bernt, Overå og Horne er det viktig at organet og medlemmene for øvrig, har et bevisst forhold til det å slutte seg til en begrunnelse fra administrasjonen.¹¹⁴ Dette vil etter forfatterens synspunkt innebære at kollegiale organ bør sørge for egne merknader til begrunnelsen, dersom vurderingene for å komme frem til resultatet er andre enn de som er lagt til grunn i forslaget fra administrasjonen.¹¹⁵ Dette følger også av Grimstad og Halvorsen som uttaler at det bør komme til uttrykk i det folkevalgte organets begrunnelse, dersom organet sin uttalelse avviker fra administrasjonen.¹¹⁶ Grimstad og Halvorsen presiserer videre at dette må være tilfellet, selv når vedtakets resultat blir det samme.¹¹⁷ I den juridiske teori legges det altså til grunn et skjerpet krav til en selvstendig begrunnelse fra det kollegiale organet, dersom administrasjonens argumentasjonsmønster ikke følges.¹¹⁸

I lys av uttalelsene i juridisk teori mener jeg at det må foreligge visse minstekrav til at begrunnelsen og saksutredningen sett i sammenheng, gjenspeiler de vurderinger som faktisk har ledet til vedtaket i kommunestyret. Igjen kan det være relevant å se behovet for begrunnelse i vedtaket, opp mot tilgjengeligheten av informasjon som foreligger i den digitale hverdagen vi har i dag, med gode muligheter for å finne mer inngående detaljer fra vurderingene som er blitt gjort av de folkevalgte, i avissaker eller opptak av kommunestyremøter. Samtidig skiller denne situasjonen seg fra tilfellene der kommunestyret gjør de samme avveininger som administrasjonen, i og med at det er et aspekt av annet argumentasjonsmønster som er vanskeligere for publikum å få øye på. Er innstillingen fulgt i vedtaket fra kommunestyret, kan det være lett å legge til grunn at også de samme moment har

¹¹⁴ Jf Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹¹⁵ Jf Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹¹⁶ Jf. Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

¹¹⁷ Jf. Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

¹¹⁸ Se nærmere Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

blitt vektlagt i argumentasjonen hos de folkevalgte. Jeg mener derfor at det må foreligge et minstekrav i disse tilfellene, som innebærer at kommunestyret må utforme en kort begrunnelse i vedtaket, hvor det kommer frem hvilke momenter og vurderinger kommunestyret i realiteten har bygget vedtaket sitt på. Jeg mener imidlertid at det kan være nok med en ekstra setning eller to slik som sett i sakene fra Modum kommune.¹¹⁹

3.4 Tilfellene hvor kommunestyret ikke følger innstillingen

I tilfellene hvor kommunestyret ikke følger administrasjonens innstilling, er rettskildene enda tydeligere på at det må til noe mer i begrunnelsen, enn det som i realiteten er praksisen i kommunestyrene i dag. I juridisk teori er det relativt klar enighet om at det i slike tilfeller, må stilles strengere krav til en selvstendig begrunnelse fra det folkevalgte organet i det de gjør vedtak.¹²⁰ Forfatterne legger videre til grunn at det i alle tilfeller hvor organets begrunnelse avviker fra administrasjonens forslag, bør komme til uttrykk i begrunnelsen at andre vurderinger er gjort, og hvilke vurderinger dette er.¹²¹

I noen tilfeller vil administrasjonens saksframlegg kunne gi et dekkende bilde av alle momenter i saken, og kunne brukes som bakgrunn for begrunnelse uavhengig av om kommunestyret følger innstillingen til vedtak eller ikke. Imidlertid ser man ofte at saksframleggene ikke nødvendigvis er like utfyllende når det gjelder momenter som taler i en annen retning enn innstillingen. I disse tilfellene vil det være spesielt uheldig om saksframlegget er det eneste dokumentet som gir veiledning i hvordan kommunestyret har kommet frem til vedtaket sitt. Ut fra saksframlegget kan det være vanskelig å tenke seg til hvordan kommunestyret har landet på avgjørelsen de gjorde, til tross for at det kanskje kom frem viktige momenter og god argumentasjon i den politiske drøftelsen, som tilsa at det var fornuftig av kommunestyret å ikke følge innstillingen fra administrasjonen.

Et viktig hensyn bak forvaltningslovens regler om begrunnelse er tillit til forvaltningen.

Usikkerheten som oppstår for de som skal forholde seg til vedtak i ettertid, vil kunne føre til en svekket tillit til de folkevalgte dersom ikke selvstendige vurderingene gjort av de

¹¹⁹ Se eksempler fra vedtak fattet av kommunestyret i Modum kommune i sak 117/21 Reguleringsplan Stalsberg Nord, 119/21 Reguleringsplan Bøen grustak og 120/21 Reguleringsplan Eikerveien 25.

¹²⁰ Se Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437 og Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

¹²¹ Se Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437 og Bernt, Overå og Horne (2008) s. 347.

folkevalgte synliggjøres i begrunnelsen. Forvaltningen er helt avhengig av tillit fra befolkningen og overordnede analyser viser at folkevalgte og institusjoner i det norske lokaldemokratiet har stor grad av tillit fra befolkningen.¹²² Til tross for at tilliten i dag er høy, må alle tiltak som kan bidra til å bevare denne tilliten vurderes gjennomført.

I lys av lovens ordlyd, hensyn bak loven og uttalelsene i juridisk teori, mener jeg det er nærliggende å konkludere med at måten kommunen begrunner vedtak de fatter i arealplansaker hvor de ikke følger administrasjonens innstilling, ikke er tilfredsstillende. Det må stilles visse minstekrav til at begrunnelsen og saksutredningen sett i sammenheng, gjenspeiler de vurderinger som faktisk har ledet til vedtaket. Jeg mener dette innebærer at kommunestyret må utforme en særskilt begrunnelse i vedtaket, hvor det fremgår hvilke momenter og vurderinger kommunestyret i realiteten har bygget vedtaket sitt på, når de ikke har kommet til det samme resultatet som administrasjonen har kommet til i sin innstilling til vedtak.

Også her vil jeg vise til vedtaket fra Modum kommune som et foregangseksempel på hvordan det effektivt kan gis en pekepinn på hvilke vurderinger som har blitt gjort i den politiske behandlingen.¹²³ Slik Modum kommune begrunner sine vedtak, pålegges de folkevalgte heller ingen tyngende økning i arbeidsmengde, ettersom begrunnelsen er kort utformet og relativt generell. Jeg mener denne måten å utforme begrunnelse på kan fungere både i tilfellene kommunestyret følger innstillingen, men legger vekt på andre momenter, men også i tilfellene hvor innstillingen ikke følges. Dette fordi kommunestyret i realiteten gjør det samme i disse to tilfellene, nemlig å legge vekt på andre momenter og gjøre seg andre vurderinger enn det administrasjonen har gjort. På denne måten kan de folkevalgte vise at de har satt seg inn i utredningene, og forstått disse, til tross for å ha gjort en annen vekting av argumenter enn det administrasjonen la til grunn. Denne vurderingen av rettstilstanden kan selvsagt utfordres noe, i de tilfellene sakene er meget godt dekket i media eller møtet er filmet med mulighet for publikum å se tilbake på. Likevel kreves det vesentlig mer av de som skal finne begrunnelsen til et vedtak å se gjennom en sak i avisen eller å se gjennom kommunestyrets diskusjon på

¹²²Se nærmere rapport «Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet» publisert hos regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf lest 08.05.2022.

¹²³ Se eksempler fra vedtak fattet av kommunestyret i Modum kommune i sak 117/21 Reguleringsplan Stalsberg Nord, sak 119/21 Reguleringsplan Bøen grustak og sak 120/21 Reguleringsplan Eikerveien 25.

opptak, enn dersom det hadde vært en setning og to i selve vedtaksteksten som begrunnet vedtaket.

Fra et demokratisk perspektiv er det også avgjørende å ha et bredt engasjement i samfunnet rundt avgjørelsene gjort av de folkevalgte. Arealplanlegging er et saksfelt som er svært viktig for utviklingen og helheten i lokalsamfunnene, og som på ulikt vis er med å påvirke et stort antall interessenter både direkte og indirekte. Engasjement og ulike stemmer i den offentlige debatten rundt denne typen saker, er dermed ekstra viktig for å sikre en samfunnsutvikling i tråd med folkets vilje. For å skape grobunn for bredt engasjement er det avgjørende at de politiske prosessene er gjennomskiktig og at viktig informasjon om vedtak er lett tilgjengelig. Over en tredjedel av innbyggere synes at lokalpolitikken er vanskelig å forstå.¹²⁴ En lett tilgjengelig, og enkel utformet begrunnelse for vedtaket i selve vedtaksteksten, er et eksempel på tiltak som kan gjøre lokalpolitikken mer tilgjengelig og forståelig for folk flest. At en egen begrunnelse gis i vedtakene hvor kommunestyret ikke følger innstillingen, kan dermed være et viktig steg på veien mot større forståelse av de politiske prosessene som gjelder arealplanlegging. Et slikt tiltak vil også legge til rette for et bredere engasjement i det offentlige ordskiftet om vedtakene som blir gjort av kommunestyret i arealplanleggingssaker. I tillegg kan en utfyllende begrunnelse være med på å ansvarliggjøre de folkevalgte ovenfor sine velgere, ettersom velgere i større grad vil få innblikk i om valgløfter blir fulgt opp.

3.5 Flertallets og mindretallets plikt til å begrunne sitt votum

At hvert medlem i et kollegialt, folkevalgt organ skal stå ansvarlig for å utarbeide en egen begrunnelse for sitt personlige syn når et vedtak skal fattes, er verken effektiv bruk av ressurser eller hensiktsmessig med tanke på klarhet for den som vedtaket retter seg mot. Noen av spørsmålene som reiser seg i tilfeller der kollegiale organer skal treffe vedtak, er omtalt i Ot.prp.nr.3 (1976-77). Et av spørsmålene som behandles i disse forarbeidene, er spørsmålet som gjelder begrunnelse i tilfeller der det foreligger dissens mellom medlemmene i organet.

¹²⁴ Se nærmere artikkel «De folkevalgtes rolle» fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/de-folkevalgtes-rolle/id2424167/> lest 02.04.2022.

Det fremgår av Ot.prp.nr.3 (1976-77) at departementet mener det bør opplyses om dissensen og hvem som dissenterte, dersom det er dissens i et kollegialt organ.¹²⁵ Videre er det fremhevet at begrunnelsesplikten imidlertid hviler på medlemmene som representerer flertallet i organet.¹²⁶ At det er de som representerer den avgjørende meningen i saken som er hovedansvarlig for utformingen av begrunnelsen, har gode grunner for seg. Det kan også oppstå situasjoner der det er flertall for et vedtaks konklusjon, samtidig som det er uenighet om begrunnelsen, blant medlemmene som representerer flertallet. I disse tilfellene fremkommer det av forarbeidene at det sentrale er hvorvidt det er mulig for flertallsstemmene å samle seg om en begrunnelse som gir tilstrekkelig grunnlag for vedtaket.¹²⁷ Dersom dette ikke lar seg gjøre, uttaler departementet at de ulike begrunnelsene innenfor flertallets konklusjon må anføres hver for seg.¹²⁸ Når det gjelder mindretallet, uttaler departementet at denne gruppen av et kollegialt organ ikke har en plikt til å begrunne sitt syn.¹²⁹ Likevel mener departementet at det likevel ofte kan være gode grunner for at mindretallet gjør nettopp dette.¹³⁰ Dette kan blant annet begrunnes fra et demokratisk perspektiv med at også mindretallet har politiske forpliktelser overfor sine velgere, som i likhet med velgerne til flertallspartiene også har behov for å følge opp om deres folkevalgte representanter følger opp sine valgløfter.

¹²⁵ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 88, se også Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

¹²⁶ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 88, tilsvarende Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

¹²⁷ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 88.

¹²⁸ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 88, tilsvarende Grimstad og Halvorsen (2011) s. 436.

¹²⁹ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 88, tilsvarende Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

¹³⁰ Jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 88, tilsvarende Grimstad og Halvorsen (2011) s. 437.

4 Funksjonen av en fullverdig begrunnelse fra kommunestyret for andre organer

4.1 Begrunnelsens betydning for lovlighetskontroll av statsforvalteren

Et viktig aspekt ved begrunnelsen kommunestyrene gir for vedtakene sine, er funksjonen begrunnelsen har for andre forvaltningsorgan. Spesielt viktig blir kommunestyrets begrunnelse i tilfellene hvor vedtaket skal bli sendt til lovlighetskontroll, etter reglene i kommuneloven kapittel 27.¹³¹ Videre er det «departementet» som i utgangspunktet har kompetansen til å utføre lovlighetskontrollen, etter kommuneloven § 27-1.¹³² Likevel er det i realiteten statsforvalteren, som for alle praktiske formål har fått delegert myndighet til å utøve denne typen lovlighetskontroll overfor kommunene, særlig i plansektoren.¹³³

Noen av de mest sentrale begrunnelsene for en slik kontrollordning, er behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsettinger, bedre den faglige kvaliteten i forvaltningsavgjørelser og bedre rettssikkerheten.¹³⁴ I Kommunal- og regionaldepartementets veileder fra 2013, ble også lovlighetskontroll av statsforvalteren ansett å kunne være med på å sikre forvaltningen et godt omdømme.¹³⁵ Et annet sentralt hensyn bak reglene om lovlighetskontroll, er å kunne få avklart rettslig tvil rundt vedtak, uten å måtte gå til domstolen.¹³⁶ En lovlighetskontroll av statsforvalteren er ikke en klage i forvaltningslovens forstand, og ordningen utgjør dermed en sikkerhetsventil og er et supplement til andre klage- og kontrollordninger for kommunale vedtak. De som kan kreve lovlighetskontroll av vedtaket er «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» og «departementet på eget initiativ»¹³⁷.

¹³¹ I kommuneloven av 2018 er kapittel 27 en videreføring av reglene om lovlighetskontroll fra § 59 i kommuneloven av 1992 jf. Overå og Bernt (2019) s. 496 og Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 402. Forarbeidsuttalelser og andre uttalelser med rettskildemessig betydning tilknyttet den gamle loven, vil dermed kunne videreføres i vurderingene etter den nye loven.

¹³² Jf. kommuneloven § 27-1, se også Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 403.

¹³³ Se nærmere Prop. 46 L (2017-2018) s. 326 og Kommunal- og regionaldepartementet (2013) veileder H-2229 «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59» s. 6.

¹³⁴ Jf. NOU 1990: 13, s. 288.

¹³⁵ Se nærmere Kommunal- og regionaldepartementet (2013) veileder H-2229 «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59» s. 8.

¹³⁶ Se nærmere Kommunal- og regionaldepartementet (2013) veileder H-2229 «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59» s. 8.

¹³⁷ Jf. kommuneloven § 27-1 første og andre ledd.

Alle endelige kommunale realitetsavgjørelser som er truffet av folkevalgte organ kan kreves lovlighetskontrollert etter kommuneloven.¹³⁸ Dette betyr at alle vedtakene et kommunestyre fatter i saker som gjelder arealplanlegging, er omfattet av ordningen. Når det gjelder hva som kan lovlighetskontrolleres i vedtaket, er det alle de offentligrettslige sidene av avgjørelsen.¹³⁹ I lovlighetskontrollen skal altså departementet ta stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, om det er truffet av noen som har myndighet til å treffe den typen vedtak og om vedtaket har blitt til på lovlig måte.¹⁴⁰ Viktig å merke seg er imidlertid at det bare er lovligheten av vedtaket som kan kontrolleres. Dette betyr at hensiktsmessigheten i vedtaket, altså forvaltningsskjønnet, ikke kan prøves.¹⁴¹

I det statsforvalteren skal prøve om vedtaket har et lovlig innhold, skal både tolkningen av rettsregelen og subsumsjonen prøves. Dette til tross for at tolkning og vurdering av faktum innebærer et visst skjønn.¹⁴² Videre kan statsforvalteren prøve hvorvidt det foreligger myndighetsoverskridelse i den konkrete saken. Dette innebærer en prøving av hvorvidt kommunestyret har tatt utenforliggende hensyn, om vedtaket bygger på usaklig forskjellsbehandling, om vedtaket er vilkårlig eller om vedtaket er grovt urimelig.¹⁴³ For at alle disse forholdene som nevnt over skal kunne prøves fullt ut, er statsforvalteren avhengig av at det foreligger en begrunnelse med informasjon om hvordan kommunestyret kom frem til vedtaket som ble truffet. Vel og merke har statsforvalteren mulighet til å kreve at kommunen oppgir opplysninger som er nødvendig om enkeltsaker eller forhold ved kommunens virksomhet i forbindelse med lovlighetskontrollen, i tillegg til rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter.¹⁴⁴ Likevel er det som drøftet tidligere i oppgaven, vanskelig å vurdere hvilke momenter kommunestyret i realiteten la til grunn for sin avgjørelse, dersom de eneste holdepunktene for dette resultatet er å finne i saksframlegget fra administrasjonen. Til tross for at statsforvalteren ikke kan prøve forvaltningsskjønnet i vedtaket, er det dermed fremdeles nødvendig for statsforvalteren å ha tilgang til de sentrale betraktningene kommunestyret har gjort i det de fattet vedtaket. Et av de mest grunnleggende utgangspunktene med begrunnelse er nettopp at den skal gi kontrollorganer mulighet til å se hvilke overveielser som har ligget til grunn for kommunestyrets vedtak. Dersom ikke en fullverdig begrunnelse fremkommer av de

¹³⁸ Jf. kommuneloven § 27-2 første ledd.

¹³⁹ Jf. kommuneloven § 27-3 tredje ledd.

¹⁴⁰ Jf. kommuneloven § 27-3 første ledd.

¹⁴¹ Se nærmere Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 398.

¹⁴² Se nærmere Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 415.

¹⁴³ Se nærmere Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 415.

¹⁴⁴ Jf. kommuneloven § 27-4.

dokumentene som ligger til grunn for kommunestyrets vedtak, altså saksprotokoller med plandokument, har statsforvalteren behov for at kommunestyret sier noe om sine avveielser i selve vedtaket. Av denne grunn vil en begrunnelse som i det minste tilfredsstillende forvaltningslovens krav, være avgjørende for at det i realiteten skal kunne gjøres en funksjonell lovlighetskontroll av vedtaket.

4.2 Begrunnelsens betydning for domstolene

Et forvaltningsvedtak kan også bringes inn til domstolene for overprøving.¹⁴⁵ I likhet med lovlighetskontrollen av statsforvalteren, vil også denne typen domstolskontroll i utgangspunktet bare omfatte rettsanvendelsen og det faktiske skjønn for avgjørelsen, og ikke forvaltningsskjønnet.¹⁴⁶ Domstolene har kompetanse til å prøve om vedtak er gyldige, altså om de er lovlige, men ikke hvorvidt de er hensiktsmessige.¹⁴⁷ Viktig å merke seg er at domstolene i sin prøving avgjør om vedtaket er gyldig eller ugyldig, men de treffer som hovedregel ikke en ny rettsavgjørelse dersom vedtaket skulle vise seg å være ugyldig.¹⁴⁸ På mange måter har lovlighetskontroll av statsforvalteren og domstolskontroll de samme ytre rammene når det gjelder prøving. Det er også i det vesentlige de samme argumentene som går igjen hva gjelder behov for begrunnelse fra kommunestyret. Konsekvensene av manglende begrunnelse etter domstolens synspunkt, vil det imidlertid bli gått nærmere inn på i det følgende kapitlet.

¹⁴⁵ Se nærmere Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 399 og NOU 2019: 5, s. 363.

¹⁴⁶ NOU 2019: 5, s. 363.

¹⁴⁷ Se nærmere Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 399.

¹⁴⁸ Se blant annet Rt. 2001 s. 995 og Rt. 2009 s. 170.

5 Konsekvensene av manglende begrunnelse

5.1 Kan manglende begrunnelse fra kommunestyrets side føre til ugyldighet?

5.1.1 Forvaltningsloven § 41

Det følger av forvaltningsloven § 41 at et enkeltvedtak kan bli kjent ugyldig av domstolene som følge av saksbehandlingsfeil, dersom begrunnelsen er mangelfull. Imidlertid er hovedinnholdet i bestemmelsen at vedtaket likevel er gyldig, dersom det er «grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».¹⁴⁹ Dette følger også av det ulovfestede prinsippet som eksisterte lenge før forvaltningsloven av 1967, nemlig at brudd på saksbehandlingsregler kun skal få konsekvenser for gyldigheten av et vedtak dersom feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold.¹⁵⁰ Den viktigste begrunnelsen for at ikke alle vedtak som lider av saksbehandlingsfeil skal anses ugyldig, er at formålet med saksbehandlingsreglene først og fremst er å sikre at det materielt sett blir tatt riktige avgjørelser i forvaltningen. Feil som ikke har hatt innvirkning på resultatet materielt sett, har dermed ikke det samme behovet for å ugyldiggjøres for å oppfylle formålet bak saksbehandlingsreglene.¹⁵¹ For å anvende forvaltningsloven § 41, må det av den grunn foretas en konkret vurdering av saksbehandlingsfeilen som foreligger, sett i forhold til virkningene den har på vedtakets innhold. At feilen har en innvirkning på resultatet er altså et nødvendig vilkår for at ugyldighet skal kunne bli utfallet.

Videre er spørsmålet hvor mye som må til av innvirkning på resultatet, før det foreligger en innvirkning som etter loven kan føre til ugyldighet. Etter ordlyden i forvaltningslovens § 41, følger det at lovgiver har hatt et ønske om at det skal foretas en sannsynlighetsvurdering.¹⁵² I juridisk teori er det lagt til grunn at det ikke kan kreves mer enn at det ikke er en helt

¹⁴⁹ Jf. forvaltningsloven § 41 første avsnitt første setning.

¹⁵⁰ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 611.

¹⁵¹ Se nærmere Woxholth (2016) s. 645-646.

¹⁵² Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 613.

fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.¹⁵³ Høyesterett har uttalt at det må være snakk om «en rimelig mulighet».¹⁵⁴ I juridisk teori er hvilke type feil det er snakk om, hva slags type vedtak det er, om vedtaket er bebyrdende eller til gunst for parten, om partene har innrettet seg etter vedtaket og hvor lang tid det har gått siden vedtaket ble fattet, ansett som momenter som kan være med på å avgjøre hvorvidt vedtaket bør kjennes ugyldig.¹⁵⁵ Vurderingen kan imidlertid bli ulik, avhengig av både feilens karakter og sakens art.¹⁵⁶ I forarbeidene er det eksempelvis lagt til grunn at dersom feilen er grov og vedtaket er spesielt inngripende for parten, er det lav terskel for at vedtaket kan bli ugyldig.¹⁵⁷ For oppgavens problemstilling er det relevante å undersøke hvor mye som må til for at et vedtak blir ugyldig, der det er snakk om et vedtak som gjelder arealplanlegging og saksbehandlingsfeilen er mangelfull begrunnelse.

5.1.2 Ugyldighetsvurderingen – med eksempler fra Isene-dommen og etterfølgende høyesterettspraksis

I utgangspunktet er manglende begrunnelse en saksbehandlingsfeil som i liten grad fører til ugyldighet etter forvaltningsloven § 41. Samstemt juridisk teori legger til grunn at mangelfull begrunnelse bare unntaksvis kan føre til en type innvirkning på vedtaket som kreves for ugyldighet etter forvaltningsloven.¹⁵⁸ Forklaringen på dette, er at begrunnelse i seg selv karakteriseres av å være noe et organ vanligvis skriver i etterkant av at organet har bestemt seg for hva vedtaket innholdsmessig skal gå ut på. Ettersom begrunnelse er et forhold som kommer i etterkant av et vedtak, er det dermed nærliggende å tenke at manglende begrunnelse neppe kan ha hatt noen form for direkte betydning for utfallet i selve vedtaket.¹⁵⁹ Til tross for at en manglende begrunnelse stort sett ikke har hatt noen direkte betydning for selve vedtaket, kan en manglende begrunnelse indikere andre mangler ved vedtaket.¹⁶⁰ Dette kan eksempelvis være en saksutredning som også har vært mangelfull, at det er tatt utenforliggende hensyn eller at det ikke er gjort en tilstrekkelig vektning av viktige hensyn. I tillegg kan en mangelfull begrunnelse gi overordnede klageinstanser eller domstoler et for dårlig grunnlag for å kunne

¹⁵³ Se Woxholth (2016) s. 647 for videre henvisninger til Eckhoff/Smith og Frihagen. Se også Rt. 2009 s. 661 (Husebyskogen), avsnitt 71.

¹⁵⁴ Rt. 1980 s. 485, s. 487.

¹⁵⁵ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 614-615.

¹⁵⁶ Se nærmere Woxholth (2016) s. 647-648.

¹⁵⁷ Se nærmere Innst. O II (1966-1967) s. 16.

¹⁵⁸ Se nærmere Woxholth (2016) s. 649 for videre henvisninger til Eckhoff/Smith.

¹⁵⁹ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 620.

¹⁶⁰ Se nærmere Grimstad og Halvorsen (2011) s. 620.

kontrollere vedtaket i ettertid.¹⁶¹ Dette vil være ekstra problematisk i saker hvor et vedtak er spesielt byrdefullt eller inngripende for parten. Unntaksvis, er det dermed åpnet for at også manglende begrunnelse kan føre til ugyldighet.¹⁶²

De mer inngående retningslinjene for den konkrete vurderingen som må foretas av om et vedtak bør kjennes ugyldig, er utviklet av Høyesterett over lang tid. Mest kjent i så måte, er Isene-dommen.¹⁶³ I den videre drøftelsen av hvor mye som må til for at et arealplanleggingsvedtak skal kjennes ugyldig som følge av mangelfull begrunnelse, er det dermed relevant å se hen til retningslinjene som er utarbeidet av høyesterett i denne typen spørsmål. Det tas utgangspunkt i Isene-dommen, og andre dommer som har kommet i kjølvannet av denne. I Isene-dommen gikk Høyesterett så langt at de kjente forkjøpsrettsvedtaket som var fattet i saken ugyldig, på bakgrunn av mangelfull begrunnelse, sett i sammenheng med hvor inngripende vedtaket var. I saken var vedtaket av en svært inngripende karakter, i det Isene i realiteten mistet sitt levebrød som følge av forkjøpsrettsvedtaket. Ett av de viktigste poengene til Høyesterett når det gjaldt spørsmålet om ugyldighet, var at den manglende begrunnelsen i saken, kunne tilsi at det også var svikt i de overveielser som ble lagt til grunn for vedtaket. Høyesterett uttaler blant annet i dommen at:

Når det gjelder et vedtak så inngripende som det foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen. Det må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn. Ikke minst må dette gjelde når resultatet av vedtaket umiddelbart fremtrer som så lite rimelig som dette tilfellet her. I denne sak etterlater departementets avgjørelse tvil om alle relevante forhold har vært overveiet, selv om de har vært kjent. [...] Disse mangler ved begrunnelsen kan tyde på en svikt ved selve avgjørelsen. [...] Vedtaket gjør det ikke mulig å avgjøre om departementet har lagt en riktig rettsoppfatning til grunn.¹⁶⁴

Andre relevante dommer er blant annet Gausi-dommen, hvor Høyesterett igjen legger til grunn at hvor detaljerte krav som skal stilles, må bero på vedtakets karakter.¹⁶⁵ I dommen, anførte staten at Isene-dommen i sin tid var et unntak fra hovedregelen om at en mangelfull begrunnelse skulle kunne føre til ugyldighet, og at det i så måte måtte stilles krav om at parten mistet sitt livsgrunnlag dersom vedtaket skulle kunne bli ugyldiggjort. Dette var Høyesterett

¹⁶¹ Se Grimstad og Halvorsen (2011) s. 620.

¹⁶² Jf. blant annet Rt. 1981 s. 745 (Isene), og andre etterfølgende dommer som Rt. 1990 s. 861 (Henjum), Rt. 1993 s. 587 (Von Koss), Rt. 1995 s. 738 (Fett og Lim), Rt. 2000 s. 1056 (Gausi) og Rt. 2000 s. 1066 (Skotta).

¹⁶³ Rt. 1981 s. 745 (Isene).

¹⁶⁴ Rt. 1981 s. 745 (Isene) s. 748.

¹⁶⁵ Rt. 2000 s. 1056 (Gausi).

imidlertid ikke enig i, og uttaler senere i dommen at det ikke kan oppstilles to kategorier vedtak slik som staten anfører, der det enten er et inngripende vedtak eller ikke. Høyesterett uttaler videre at «kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er». Også Rt. 2000 s. 1066 (Skotta) er relevant i spørsmålet om ugyldighet som følge av manglende begrunnelse. I tillegg til å fastslå nok en gang at kravene til begrunnelse må avpasses etter vedtakets karakter, viser Høyesterett også i denne dommen til at dersom vedtaket er av en sterkt inngripende karakter, må kravene til begrunnelse skjerpes ytterligere. I de tilfellene vedtakene er sterkt inngripende, uttrykker Høyesterett at det i begrunnelsen må fremgå at alle hensyn av betydning er overveiet.

I lys av problemstillingen i denne juridiske analysen, må det for det første vurderes om vedtak i saker som gjelder arealplanlegging kan sammenlignes med den typen svært inngripende vedtak som blant annet var tilfellet i Isene-dommen. Hvert vedtak må selvsagt vurderes for seg, men i utgangspunktet, har arealplanleggingsvedtak potensiale til å være svært inngripende for grunneiere og andre som blir påvirket. Store verdier blir fordelt mellom grunneierne i et område i det området reguleres med planer. Det vil også være grunneiere som ikke får rett til å utnytte sin eiendom og eiendomsrett som de selv ønsker, i det vedtak for arealplanlegging fattes av kommunestyret. Det følger også av eiendomsvernet i EMK P1-1 at arealvedtak kan passere terskelen for å være et inngrep. Dette tilsier at også manglende begrunnelse i saker om arealplanlegging, på bakgrunn av sin meget inngripende karakter, kan føre til at vedtaket gjøres ugyldig etter forvaltningslovens § 41. Her må imidlertid hvert tilfelle vurderes for seg, i og med at det vil variere etter omstendighetene hvor inngripende et vedtak er.

Det må videre minnes om at terskelen for ugyldighet som følge av manglende begrunnelse, er svært høy. Det er nemlig ikke tilstrekkelig at vedtaket er særlig inngripende, for at det skal kunne kjennes ugyldig som følge av en mangelfull begrunnelse. Som redegjort for i rettspraksis fra Høyesterett, må det i tillegg vurderes hvilke virkninger svikten i begrunnelse har i de ulike tilfellene. Spørsmålet slik det ble stilt av Høyesterett i blant annet Isene-dommen, blir hvorvidt den mangelfulle begrunnelsen i planvedtakene, kunne tilsi at det også har forelagt svikt i de overveielsene som ble lagt til grunn for selve vedtaket.

Svaret er ikke opplagt, og vil være avhengig av en konkret drøftelse i hvert enkelt tilfelle. Likevel mener jeg det finnes en rekke argumenter som tilsier at manglende begrunnelse av et planvedtak fra et kommunestyre, ikke kan sammenlignes med risikoen som forelå i Isene-

dommen for at det også hadde forelagt svikt i de overveielserne som ble lagt til grunn for vedtak. Et av disse argumentene mener jeg er å finne i kommuneloven § 13-1. Her ilegges kommunedirektøren ansvaret for at sakene som blir lagt fram for de folkevalgte organene, er forsvarlig utredet.¹⁶⁶ Kommunedirektøren er også ansvarlig for at utredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.¹⁶⁷ I det et planvedtak behandles i et kommunestyremøte, er det altså en kommunedirektør som i forkant av behandlingen har ansvaret for at saksframlegget som sendes ut til kommunestyrets medlemmer, er både forsvarlig utredet og at framlegget er av god nok kvalitet til å gi de folkevalgte både et faktisk og et rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Medlemmene av kommunestyret kan også velge å utsette behandlingen av saken, dersom de mener kommunedirektøren ikke har sørget for at saken er utredet godt nok til å gi de folkevalgte et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe et forsvarlig vedtak i saken. Videre følger det av kommuneloven § 8-1 at alle medlemmene av et kommunestyre plikter å stemme i det en sak tas opp til avstemning.¹⁶⁸ Kommunelovens regler for saksbehandling i folkevalgte organer, slår i tillegg fast at dokumentene til sakene som skal behandles i møtene skal sendes ut i rimelig tid til organets medlemmer, i lag med innkallingen til møtet.¹⁶⁹ Det foreligger også utvilsomt en forventning om at folkevalgte skal sette seg godt inn i sakene de skal behandle, og at dette er et ansvar de ilegges i det de sier seg valgvillig. Alle medlemmer av et folkevalgt organ kan også stille spørsmål til møtelederen, dersom noe skulle være uklart.¹⁷⁰

I tillegg er vedtak som gjøres i saker om arealplaner en spesiell type vedtak. Det som er spesielt med arealplanvedtak, er at de bygger på relativt omfattende dokumentasjon og gjennomgang, med omfattende høringsrunder og inngående rapporter. Dette er regler som er obligatoriske å følge i planprosesser etter plan- og bygningsloven, og som ikke kan fravikes selv i de tilfellene kommunestyret går for andre vedtak enn det som er foreslått fra administrasjonen i saksframlegget. Dette innebærer blant annet at dersom kommunestyret går for en endring i sluttbehandlingen av vedtaket, vil dette ofte bety at saken må sendes tilbake for en ny høringsrunde eller annet, før endelig vedtak kan fattes i kommunestyret. Ikke bare innebærer dette at plandokumentene vil være faglig tunge dokumenter uavhengig av en utilstrekkelig begrunnelse fra kommunestyret, men også at kommunestyret ikke uten videre

¹⁶⁶ Jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd første setning.

¹⁶⁷ Jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd andre setning.

¹⁶⁸ Jf. kommuneloven § 8-1 andre ledd første setning.

¹⁶⁹ Jf. kommuneloven § 11-3 første ledd.

¹⁷⁰ Jf. kommuneloven § 11-2 fjerde ledd.

kan gjøre de største endringene i vedtaket i forhold til saksframlegget, uten videre undersøkelser. Endringer som fører til at planen må utsettes for videre undersøkelser, kan for eksempel være endringer som krever endring i arealformål eller tegningsgrunnlag eller lignende. I tillegg kan det argumenteres for at kommunedirektørens plikt etter kommuneloven § 13-1 tredje ledd, til å påse at utredningen som legges frem for de folkevalgte gir et faktisk og rettslig grunnlag til å treffe vedtak, også må omfatte en plikt til å gjøre de folkevalgte oppmerksomme på at en eventuell endring i plan uten videre utgreiinger, vil kunne være i strid med forutsetningene i plan- og bygningsloven knyttet til blant annet konsekvensutgreiinger gjennom plan. Plikten er nok ikke absolutt, men vil være naturlig i en del saker hvor kommunedirektøren er den mest nærliggende til å være ansvarlig for å gripe inn og fortelle de folkevalgte at vedtaket ikke lenger er mulig å gjennomføre uten at planen blir sendt tilbake til en ny vurdering. Dette er element som gjør at denne typen vedtak, selv om vedtaket i seg selv er veldig inngripende, likevel bare i de færreste tilfellene vil kunne utgjøre en opphevingsgrunn som følge av utilstrekkelig begrunnelse etter forvaltningsloven § 41.

Det foreligger altså et system med mange sikkerhetsnett som skal sikre at vedtakenes utfall er godt nok overveid av de folkevalgte. Dette i form av at kommunedirektøren er ansvarlig for forsvarlige saksframlegg til de folkevalgte, de folkevalgte har fått saksframlegget utsendt i rimelig tid til å forberede seg før møtet og alle medlemmer av organet har mulighet til å stille spørsmål i plenum, før det skal gjøres en formell votering. Av den grunn mener jeg at vedtak som fattes i folkevalgte organ som for eksempel et kommunestyre, er av en noe annen karakter enn vedtaket som ble fattet i eksempelvis Isene-saken. Jeg mener ikke at dette setter en absolutt stopper for at også kommunestyrevedtak skal kunne kjennes ugyldig. Det er helt klart tilfeller av manglende overveielser i vedtak fattet av kommunestyrer også. Jeg mener likevel at det er et moment verdt å merke seg, og et moment som kan tilsi at manglende begrunnelse i saker om arealplanlegging, ikke nødvendigvis vil ha følger som tilsier ugyldighet etter forvaltningsloven § 41. Dette argumentet forsterkes ytterligere, av at plansaker står i en særegen posisjon med tanke på de inngående kravene som stilles etter plan- og bygningsloven, til utredninger og dokumentasjon i forberedelsene av at sakene skal til avgjørelse hos de folkevalgte. Poenget må imidlertid nyanseres noe av at en utfyllende begrunnelse likevel kan bidra til å synliggjøre hvorvidt de folkevalgte har satt seg godt nok inn i utredningsmaterialet og overveid disse dokumentene tilstrekkelig samvittighetsfullt.

For å gi et bilde av den meget høye terskelen for ugyldighet i denne typen saker, kan det også vises til RG 1983 s. 205, fra Eidsivating lagmannsrett. I denne saken var det gitt et vedtak fra et bygningsråd, om å kreve at en låve som var blitt ombygget til en hytte, skulle gjøres om til låve igjen. Vedtaket var ikke begrunnet med mer enn en henvisning til lovhjemmelen, altså mye likt som i de eksemplene som er vist til i saker om arealplanlegging fra kommunene tidligere i drøftelsen.¹⁷¹ Lagmannsretten uttaler at det var på det rene at vedtaket i saken ikke var grunnlagt slik loven forutsetter.¹⁷² Til tross for at retten var klar på at begrunnelsen ikke var tilstrekkelig etter forvaltningslovens regler, kjente retten likevel ikke vedtaket ugyldig. Dette på bakgrunn av at saksbehandlingsfeilen ikke kunne regnes å ha virket bestemmende på vedtakets innhold.¹⁷³ Lagmannsretten uttalelser i denne saken kan altså tale for at virkningen av manglende begrunnelse ikke nødvendigvis skal resultere i ugyldighet, til tross for at saksbehandlingsfeilen absolutt er kritikkverdig.

I spørsmålet om ugyldighet etter § 41 som følge av manglende begrunnelse, må selvsagt hvert enkelt tilfelle vurderes for seg. Følgene og innvirkningen på de berørte vil naturligvis være ulik i hvert tilfelle, og det er også andre forhold som vil kunne være avgjørende for vurderingen. Det er imidlertid mulig å trekke ut noen generelle retningslinjer for vedtak som gjelder arealplanlegging. I utgangspunktet er arealvedtak en type vedtak som ofte er svært inngrepene for partene i saken. Dette tilsier at ugyldighet som følge av saksbehandlingsfeil bør gjøres en grundig vurdering av. På den annen side, er manglende begrunnelse ikke i første rekke en saksbehandlingsfeil som direkte knytter seg til innvirkning på vedtaket, da begrunnelsen utformes i ettertid av beslutningen. Manglende begrunnelse kan likevel være et tegn på at det også foreligger svikt i andre overveielser knyttet til vedtaket. Dette er nok det tyngste argumentet for at også manglende begrunnelse av vedtak skal kunne føre til ugyldighet etter § 41. Dette argumentet nyanseres imidlertid noe som følge av sikkerhetsnettet rundt folkevalgte organers avgjørelser i denne typen saker, der saksframlegget med plandokumenter blant annet, allerede stilles strenge krav til. Mest nyanseres imidlertid argumentet med de inngående kravene plan- og bygningsloven stiller til undersøkelser og dokumentasjon i planprosessene. Argumentet om at manglende begrunnelse kan tyde på svikt

¹⁷¹ Se eksempel som vist til i oppgavens første kapittel, fra vedtak fattet av kommunestyret i Tysnes kommune i sak 4/2022 Reguleringsplan Elsakervågen – 2020, vedtak fattet av kommunestyret i Halden kommune i sak 2020/56 Detaljregulering for Torpedalsveien 55, vedtak fattet av kommunestyret i Drammen kommune i sak 0020/22 Detaljregulering for Spiraltoppen og vedtak fattet av kommunestyret i Evje og Hornnes kommune i sak 68/2021 Detaljreguleringsplan for Elgtun.

¹⁷² Jf. RG 1983 s. 205 s. 209.

¹⁷³ Jf. RG 1983 s. 205 s. 209. Se også Woxholt (2016) s. 450.

i andre overveielser i saken, blir dermed ikke fullt så relevant i plansaker som andre type saker. Samtidig er det viktig å merke seg at realiteten er at de folkevalgte vervene i kommunene, ofte bare er engasjement som personer har på relativt frivillig basis, ved siden av andre fulltidsjobber, verv og andre forpliktelser. På denne måten vil de folkevalgte ofte ha for lite tid til å gjennomgå den vitenskapelige dataen som er innhentet i planprosessen, og på denne måten ikke alltid ha en realistisk mulighet til å sette seg så samvittighetsfullt inn i sakene som ansvaret ved det folkevalgte vervet tilsier. Dersom de folkevalgte ikke får satt seg inn i datagrunnlaget som er innhentet, forsvinner mye av formålet med den omfattende utredningsprosessen. Det kan dermed ikke konkluderes med at vedtak fattet i saker som gjelder arealplanlegging verken skal eller ikke skal kjennes ugyldig etter § 41 som følge av manglende begrunnelse. Hver sak må vurderes for seg, med utgangspunkt i de retningslinjer som følger av lov og forarbeider, og som er utbrodert i rettspraksis.

6 Rettspolitisk analyse – kritisk vurdering av gjeldende rett og drøftelse av behovet for endringer

6.1 Er rettstilstanden slik den er i dag god?

Det siste spørsmålet i drøftelsen er hvorvidt rettstilstanden slik den er vurdert å være i denne redegjørelsen, er god. Jeg mener et startpunkt for denne vurderingen kan være argumentene som kommer frem i NOU 1974: 43. Her fastlegges et utgangspunkt som er ganske vesentlig for de fleste spørsmål som har blitt reist gjennom oppgaven. Et utdrag fra forarbeidet er som følgende:

Grunngiingsplikten er viktig sett fra et rettssikkerhetssynspunkt, fordi begrunnelsen kan vise parten om det foreligger en feil eller skjevheter ved avgjøringsgrunlaget eller de skjønnsmessige vurderinger. Men det er også viktig i det offentlige interesse at vedtak begrunnes; bl.a. kan grunngiingsplikten tvinge den som skal treffe vedtak til å gjennomtenke saken. På den annen side er grunngiingsplikten arbeidskrevende, ikke minst for nemndenes vedkommende.¹⁷⁴

Uttalelsene oppsummerer noen av de viktigste avveiningene som må gjøres av ulike hensyn, i spørsmålet om hvor mye begrunnelse som skal kunne kreves i ulike situasjoner. På den ene siden står hensynet til den overordnede rettssikkerhet, partene, andre interessenter, domstolene og andre forvaltningsorgan, veiet opp mot hvor mye som kan kreves av de folkevalgte i kommunestyrene på den andre siden. På motsatt side av rettssikkerhet, står altså effektivitetshensyn i forvaltningen. Dette er en avveining mellom to hensyn som er svært kjent i det offentlige. Det vil ikke foreligge en klar konklusjon på hva som må kreves av begrunnelse for alle tilfeller, ettersom avveiningene mellom hensynene blir ulik i ulike tilfeller.

Et annet interessant spørsmål som har reist seg i oppgaven, er hvorvidt den klare oppfatningen som legges til grunn i forarbeidene, en del juridisk litteratur og i kommunenes praksis, om at kommunestyre i det de vedtar kommuneplanens arealdel som klar hovedregel ikke skal trenge å følge saksbehandlingsregler som eksempelvis begrunnelsesplikten, i realiteten bygger

¹⁷⁴ Jf. NOU 1974:43 s. 47.

på en riktig tolkning av forvaltningslovens regler. Det kan stilles spørsmål ved om en slik forståelse basert på relativt isolerte uttalelser i forarbeidene i det hele tatt kan legges til grunn de lege lata.

Likevel er det aller mest spennende å vurdere hvilken type saksbehandlingsregler som skal gjelde for denne typen arealplaner de lege ferenda. I det nye lovregler skal utformes og ny ulovfestet rett skal utvikles i rettspraksis i fremtiden, er det ikke sikkert at den samme tolkningen som vi har i dag vil bli stående, om at reglene vi kjenner fra enkeltvedtak, ikke også skal gjelde helt eller delvis for kommuneplanens arealdel. Også kommuneplanenes arealdeler skal kunne lovlighetskontrolleres av statsforvalter og domstoler. I så måte er det mange grunner til at også denne typen arealplaner bør begrunnes like inngående som reguleringsplaner. Det kan i hvert fall argumenteres for at begrunnelseskravene bør gjelde i noen utstrekning. Det foreligger klart nok også hensyn som taler mot dette synspunktet, og det vil være ressurskrevende for kommunestyret å begrunne en hel kommuneplan. Samtidig ville det være mulig å se på måter en begrunnelse av kommuneplanens arealdel kunne vært avpasset til dette. I mange tilfeller vil det være enkelte avvik fra innstillingen til de folkevalgtes votering eller enkelteiendommer som blir disponert annerledes enn andre, hvor spørsmålet blir om ikke også denne typen justeringer fra kommunestyrets side burde vært begrunnet. Denne typen hensyn vil kunne tale for en annerledes praksis også når det gjelder kommuneplanens arealdel. Likevel er nok dette en endring i kommunenes praksis som er betydelig mer usannsynlig enn en eventuell endring i praksis når det gjelder mer utfyllende begrunnelse av vedtak fattet i saker om reguleringsplaner.

Avslutningsvis mener jeg det er grunnlag for å påstå at gjeldende rett i utgangspunktet er relativt god, og at den på mange måter er formålstjenlig. Denne påstanden støttes også opp under forslaget til ny forvaltningslov, som i utgangspunktet ikke legger opp til en endring av betydning på området i denne omgang.¹⁷⁵ I forarbeidene til den nye loven er det ikke sett behov for å gjøre innholdsmessige endringer på dette punktet, til tross for at det har gått flere tiår siden den forrige loven ble til. Det store spørsmålet i oppgaven går i realiteten på hva som bør gjøres med spriket mellom rettstilstanden slik den klart nok foreligger, og praksisen fra kommunene, som gjennom drøftelsene i denne oppgaven, er antatt å ikke tilfredsstillende kravene som stilles ut fra rettskildetilstanden i dag. På bakgrunn av vurderingene som er gjort gjennom oppgaven påstår jeg at det er kommunenes praksis som er problemet, ikke nødvendigvis

¹⁷⁵ Se nærmere om ny forvaltningslov i NOU 2019: 5.

rettstilstanden. Det er så mange viktige hensyn som begrunner de saksbehandlingsregler som foreligger, at en praksis i tråd med disse reglene må anses som det mest formålstjenlige valget og dermed det beste utfallet. I det en så utbredt praksis foreligger og antas tilstrekkelig av kommunene, må det imidlertid også kunne rettes en viss kritikk mot klarheten i regelverket vi har i dag. Dersom praksisen i kommunene spriker så kraftig fra det som må kreves av begrunnelse ut fra det samlede rettskildebildet, er det rimelig å stille forventninger til at lovgiver i fremtiden, dersom de ønsker en endring i kommunenes praksis, burde kommet tydeligere på banen og presisere enda nærmere i lovtekst hva som må kreves av begrunnelse når denne typen forvaltningsvedtak treffes av lokalt folkevalgte organer.

En endring i kommunenes praksis vil føre til en utvidet arbeidsmengde for de folkevalgte i kommunestyrene. En endring i kommunestyrenes praksis vil nok også kreve en omfattende holdningsendring i forvaltningen, ettersom vedtak i lang tid har blitt akseptert fattet på denne måten. Likevel vil ulempene som en bedre begrunnelse av vedtak vil føre med seg for de folkevalgte, ikke nødvendigvis veie tyngre enn alle fordelene en bedre begrunnelse vil føre til for partene, for domstolene, for andre forvaltningsorgan og for publikum for øvrig. En bedre begrunnelse vil også gi grobunn for at mer nøyaktige, mer gjennomtenkte og mer forsvarlige vedtak blir truffet i de folkevalgte organene. For ikke å nevne verdien en bedre begrunnelse vil ha for befolkningens forståelse av lokalpolitikken, for et bredere engasjement rundt politiske saker som gjelder arealplanlegging og rett og slett et styrket lokaldemokrati. Endringen i praksis trenger heller ikke nødvendigvis innebære en mangedobling av de folkevalgtes arbeidsmengde, for at vedtakene skal kunne oppfylle lovkravene til begrunnelse. Som tidligere vist til i Modum kommune, kan en begrunnelse til en reguleringsplan løses relativt enkelt, med utgangspunkt i at mye arbeid allerede er gjort av administrasjonen i deres saksframstilling. En slik type begrunnelse av reguleringsplaner er overordnet, men likevel dekkende i den forstand at det blir synlig hvilke hovedargument de folkevalgte har vektlagt i sin vurdering av saken. En endring i praksis der det protokollføres mer av vurderingene som blir gjort i det folkevalgte organet, kunne også vært med å bøte på utfordringene som følger av at de folkevalgte organene ofte begrunner sine vedtak i knappest laget.

I det de folkevalgte fatter vedtak i saker som gjelder arealplanlegging, er dette politiske beslutninger som har betydelig innvirkning på enkeltpersoner og deres eiendommer, så vel som for samfunnet rundt. Denne typen politiske beslutninger består av kommunestyres avveininger av ulike hensyn og interesser, og de folkevalgte organene har en betydelig grad

av fritt skjønn i denne typen saker. En så stor grad av frie vurderinger, sett opp mot hvor mye en arealplan kan påvirke grunneiere og andre interessenter, tilsier at avveiningene de folkevalgte gjør, burde synliggjøres klarere i vedtakets begrunnelse, enn det som gjøres i dag. Den endelige konklusjonen er altså at det ikke nødvendigvis er urimelig å kreve mer utfyllende begrunnelser fra de folkevalgte organene i arealsaker i fremtiden, enn det som kreves i dag.

7 Litteraturliste

Lover og konvensjoner

Lover

- 1967 Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
- 1985 Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov (opphevet)
- 1992 Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (opphevet)
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
- 2018 Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
- 2021 Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen

Konvensjoner

Den europeiske menneskerettserklæringen av 4. november 1950 (EMK) – tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1)

Forarbeider

- NUT 1958: 3 *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning*
- NOU 1974: 43 *Nemnder i forvaltningen; organisasjon og saksbehandling*
- NOU 1990: 13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*

- Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)*
- Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) *Plan og bygningslov*
- Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv*
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- Innst. O. II. (1966-1967) *Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*
- Prop. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Dommer og andre rettsavgjørelser

Norske rettsavgjørelser

Rt. 1980 s. 485

Rt. 1981 s. 745 (Isene)

RG 1983 s. 205

Rt. 1991 s. 424

Rt. 1993 s. 587 (Von Koss)

Rt. 1995 s. 738 (Fett og Lim)

Rt. 2000 s. 1056 (Gausi)

Rt. 2000 s. 1066 (Skotta)

Rt. 2001 s. 995

Rt. 2009 s. 170

Rt. 2009 s. 661 (Husebyskogen)

Avgjørelser av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)

Sporrong og Lönnroth mot Sverige søknadsnummer 7151/75; 7152/75, dom av 28. september 1982

Kjartan Ásmundsson mot Island søknadsnummer 60669/00, dom av 12. oktober 2004

Draon mot Frankrike søknadsnummer 1513/03, dom av 6. oktober 2005

Matczynski mot Polen søknadsnummer 32794/07, dom av 15. desember 2015

Uttalelser fra Sivilombudet

Siv. Omb. 23. september 2010 (SOM-2009-949)

Dokument nr. 4 (2005-2006) Ombudsmannens Årsmelding 2005

Veiledere

Kommunal- og distriktsdepartementet «Reguleringsplanveileder» (2018):

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf lest 03.04.2022

H-2299 - Kommunal- og distriktsdepartementet «Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59» (2013):

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/lovlighetskontroll_etter_kommuneloven_paragraf_59.pdf lest 03.04.2022

Litteratur

Bernt, Jan Fridthjof, Overå, Oddvar og Hove, Harald. *Kommunalrett*. Universitetsforlaget, 4. utgave, 3. opplag 2008

Bernt, Jan Fridthjof, *Norsk Lovkommentar: Forvaltningsloven*, Rettsdata.no, lest 07.05.2022

Boe, Erik Magnus. *Forsvarlig forvaltning*. Universitetsforlaget, 1. utgave 2018

Engelsrud, Gerd, Jahren, Gunnar og Sletnes, Ingun, *Kommunalrett: Oppgaver, organisering og kontroll*, Cappelen Damm Akademisk, 2. utgave / 1. opplag 2020

Grimstad, Kyrre og Halvorsen, Siri, *Forvaltningsloven i kommunene: Veiledning og kommentarer*, Kommuneforlaget, 1. utgave / 1. opplag 2011

Innjord, Frode A. og Zimmermann, Liv, *Plan- og bygningsloven med kommentarer Plandelen, bind I*. Gyldendal Norsk Forlag AS. 2. utgave, 1. opplag 2020

Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof, *Kommuneloven 2018: Med kommentarer*, KF, 1. utgave / 1. opplag 2019

Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A., *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*, Universitetsforlaget, 3. utgave 2018

Solheim, Stig H. *Eiendomsbegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon*. Cappelen Damm, 1. utgave, 1. opplag 2010

Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven med kommentarer*. Gyldendal Norsk Forlag AS. 5. utgave, 2. opplag 2016

Nettkilder

Kommunestyrevedtak

Vedtak fra kommunestyret i Tysnes kommune 22. februar 2022 – Sak 4/2022

Reguleringsplan Elsakervågen – 2020:

Saksprotokoll: <https://www.tysnes.kommune.no/ato/esaoff/document/reguleringsplan-elsakervgen-2020.1947957.0b1e2085c1.pdf> lest 31.03.2022

Saksframlegg: <https://www.tysnes.kommune.no/ato/esaoff/document/reguleringsplan-elsakervgen-2020.1929868.cbf2d8ac8a.pdf> lest 31.03.2022

Behandling i formannskapet før behandling i kommunestyret:

<https://www.tysnes.kommune.no/ato/esaoff/document/reguleringsplan-elsakervgen-2020.1936871.0f51c6539f.pdf> lest 31.03.2022

Vedtak fra kommunestyret i Halden kommune 14. mai 2020 – Sak 2020/56 Detaljregulering for Torpedalsveien 55: <https://www.halden.kommune.no/kunngjoringer-og-horinger/kunngjoring-av-planvedtak-detaljregulering-for-torpedalsveien-55.4122.aspx> lest 31.03.2022

Vedtak fra kommunestyret i Drammen kommune 22. mars 2022 – Sak 0020/22
Detaljregulering for Spiraltoppen:
<https://innsyn2020.drammen.kommune.no/motekalender/motedag/100750504/sak/100203548>
lest 31.03.2022

Vedtak fra kommunestyret i Evje og Hornnes kommune 18. november 2021 – Sak 68/2021
Detaljregulering for Elgtun:
<http://159.171.48.136/eInnsynEvje/DmbHandling/Details/7395?sourceDatabase=> lest 31.03.2022

Vedtak fra kommunestyret i Modum kommune 21.06.2021 – Sak 119/21 Reguleringsplan
Bøen grustak: <https://www.modum.kommune.no/kunngjoering-vedtak-reguleringsplaner.6397593-483132.html> lest 01.04.2022

Vedtak fra kommunestyret i Modum kommune 21.06.2021 – Sak 117/21 Reguleringsplan
Stalsberg Nord: <https://www.modum.kommune.no/kunngjoering-vedtak-reguleringsplaner.6397593-483132.html> lest 01.04.2022

Vedtak fra kommunestyret i Modum kommune 21.06.2021 – Sak 120/21 Reguleringsplan
Eikerveien 25: <https://www.modum.kommune.no/kunngjoering-vedtak-reguleringsplaner.6397593-483132.html> lest 01.04.2022

Eksempler møteplaner i kommunene

Eksempel møtekalender for politiske møter i Tysnes kommune:
<https://www.tysnes.kommune.no/moetekalender.321808.nn.html?year=2022> lest 02.04.2022

Eksempel møteplan for kommunestyret i Bjørnafjorden kommune:
https://innsyn.onacos.no/bjornafjorden/mote/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2022-01-01T00:00:00&utvalg=1& lest 02.04.2022

Eksempel møteplan for kommunestyret i Bærum kommune:

https://www.baerum.kommune.no/innsyn/politikk/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2022-01-01T00:00:00&utvalg=1& lest 02.04.2022

Andre internettkilder

Hblad.no «Stor sprik i strømmeland: Flere kommuner viser ingen møter» (2022):

<https://www.hblad.no/2022/nyheter/stor-sprink-i-strommeland-flere-kommuner-viser-ingen-moter/> lest 02.04.2022

Regjeringen.no «Høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov» (2019)

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-2019-5-ny-forvaltningslov/id2652945/> lest 31.03.2022

Regjeringen.no «De folkevalgtes rolle» (2018):

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/de-folkevalgtes-rolle/id2424167/> lest 02.04.2022

Regjeringen.no «Lokalavisen styrker lokaldemokratiet» (2018):

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokalavisen-styrker-lokaldemokratiet/id2425538/> lest 02.04.2022

Regjeringen.no «Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet» (2020):

https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf lest 08.05.2022