



## Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Vår dato:

28.10.2021

Vår ref:

2021/5919

Deres dato:

Deres ref:

Namsos kommune  
Stavarvegen 2  
7856 JØA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Ragnhild Torsdatter Grønvold, 74 16 80 24

## Lovlighetsklage - Namsos samfunnshus sanering eller bevaring

*Det er krevd lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak 25. mars 2021 om å ikke bevare eller rehabilitere samfunnshuset i Namsos, men rive og bygge nytt. Saken var ikke en rivnings sak etter plan- og bygningsloven. Fire medlemmer av kommunestyret krevde lovlighetskontroll. Kommunestyret opprettholdt sitt tidligere vedtak. Etter en gjennomgang av saken mener Statsforvalteren at det ikke er feil ved vedtaket som gir grunnlag for å oppheve vedtaket den 25. mars 2021.*

\*

Statsforvalteren i Trøndelag mottok den 25.05.2021 krav om lovlighetskontroll av vedtak fattet i Namsos kommunestyre den 25.03.2021, i sak 22/21.

### Sakens bakgrunn

Namsos kommunestyre vedtok den 25. mars 2021 følgende:

#### **«Vedtak Namsos kommunestyre - 25.03.2021**

- 1. Namsos samfunnshus saneres som følge av teknisk og økonomisk risiko knyttet til bevaringsalternativene.*
- 2. Sanering gir handlingsrom for ny utvikling. Kommunestyret slutter seg til de strategiske perspektivene redegjort for i saken og ber kommunedirektøren beskrive prosess for bruk av tomte i langsiktig perspektiv, avstemt med avklaringer om Campus Namdal.*
- 3. Budsjettendringer gjennomføres i forbindelse med rullering av økonomiplan, hvor investeringsbehov reduseres med 134 mill. kroner. Det avsettes samtidig et rammebeløp på inntil 16 mill. kroner til planlegging og sanering av bygget.»*

E-postadresse:  
[sftlpost@statsforvalteren.no](mailto:sftlpost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Postboks 2600  
7734 Steinkjer

Besøksadresse:  
Strandveien 38, Steinkjer  
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00  
[www.statsforvalteren.no/tl](http://www.statsforvalteren.no/tl)

Org.nr. 974 764 350



Bakgrunnen er behovet for å beslutte hva kommunen som eier av samfunnshuset skal gjøre med bygget. Bygget er fra 1961 og i svært dårlig teknisk stand. De som ellers har sin arbeidsplass i bygget har flyttet til et annet bygg, på grunnlag av en 5-årig leieavtale. Saken har vært behandlet politisk flere ganger, da det er et sentralt bygg i Namsos sentrum, og også et bygg med kulturhistorisk interesse. Både eksteriøret og interiøret i bygget er stort sett som bygget i 1961.

Kommunedirektøren har lagt fram en sak med flere rapporter fra konsulentfirma, som sier noe om byggets tekniske stand, og hvilke kostnader en rivning og nybygging vil gi, sammenlignet med hel eller delvis rehabilitering. Kostnadsforskjellene er ganske store, hvor rivning og nybygg er estimert som det laveste.

Det er delte meninger også blant de folkevalgte om hva som er mest ønskelig av de tre alternativene. Det endelige vedtaket var opprinnelig innstilling fra kommunedirektøren, men underveis i prosessen var det en rekke andre forslag som ble nedstemt.

Etter vedtaket i kommunestyret den 25. mars 2021, har kommunen henvendt seg til fylkeskommunen for å få en utredning av byggets kulturminneverdi.

Det er altså ikke fattet vedtak etter plan- og bygningsloven om rivning av bygget i denne saken.

Fire kommunestyrerepresentanter ( Marion Fust Sæternes (MDG), Gunnar Hojem(uavhengig), Hanne Lise Fahsing og Geir Olav Knappe (V)) framsatte krav om lovlighetskontroll av dette vedtaket den 14. april 2021. Det anføres at kravet i forvaltningsloven § 17 om utredning av beslutningsgrunnlaget ikke er oppfylt, ved at den «*ikke er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Dette begrunnes slik vi forstår det gjennom åtte punkt, som bl.a. gjelder avventing til ny sentrumsplan er vedtatt, bedre analyse av kulturminneverdien, for dårlig opplysning av hva som er kostnadene ved en rehabilitering for å innfri krav i TEK17, mangelfull vurdering av alternativ bruk, manglende vurdering av hva «Samfunnskvartalet» skal benyttes til, et bedre CO2-regnskap ved skånsom rehabilitering og manglende avklaring av «Campus Namdal». Det vises til klagen i sin helhet.

Kommunestyret behandlet krav om lovlighetskontroll den 20. mai 2021, og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble vedtatt oversendt oss for avgjørelse.

I saksframlegget er det redegjort for at lovlighetskontroll bare kan foretas av endelig avgjørelser (i motsetning til prosessledende avgjørelser), og bare av en saks offentligrettslig side. Disse begrensningene gjelder i tillegg til at det som kan prøves er om saksbehandlingen har vært i samsvar med loven, at loven er forstått og brukt riktig og at det er et organ med rett myndighet som har fattet vedtaket.

Når det gjelder forutsetningene om at det må være en endelig avgjørelse og at det bare er de offentligrettslige sidene som kan prøves heter det i saksframlegget at i motsetning til et strategisk veivalg, vil et rivningsvedtak etter plan- og bygningsloven være et enkeltvedtak og med det kunne påklages, samt at kommunens vedtak gjelder kommunens utøvelse av sin eiendomsrett til bygningen. Det vises til saksframlegget.

### **Statsforvalteren bemerker**

Statsforvalteren er delegert departementets myndighet til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak etter kommuneloven kapittel 27. Det er en forutsetning at krav om slik kontroll er framsatt av tre eller flere kommunestyrerepresentanter, og innen tre uker etter at vedtaket ble fattet. Ved lovlighetskontrollen kan vedtakets saksbehandling, rettslige innhold og om vedtaksorganet hadde den nødvendige myndighet prøves.



Kontrollen kan bare gjelde vedtakets offentligrettslige sider. Kontrollen vil imidlertid omfatte alle alminnelige krav til forvaltningsavgjørelser, herunder ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som for eksempel læren om myndighetsmisbruk. Kommunens frie skjønn kan ikke prøves.

Statsforvalteren skal oppheve vedtak dersom de har feil som gjør at de er ugyldige. Det vises til bestemmelsene i kommuneloven §§ 27-1 til 27-3.

Lovlighetskontrollen avgrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, se § 27-3 andre ledd. I dette tilfellet er det flere enn tre kommunestyrerepresentanter som har satt fram krav om lovlighetskontroll, i rett tid. Lovlighetsklagen tas til behandling.

I dette tilfellet er det krevd lovlighetskontroll av spørsmålet om saken er tilstrekkelig utredet.

#### *Hva som kan lovlighetskontrolleres – det endelige vedtaket*

Hva som kan lovlighetskontrolleres etter kap. 27 i kommuneloven følger av § 27-2. Spørsmålet i dette tilfellet er om vedtaket den 5. mars 2021 er et endelig vedtak truffet av folkevalgt organ, jf., første ledd a.

Kommunestyret er et folkevalgt organ, men det kan stilles spørsmål ved om vedtaket kan sies å være et «endelig vedtak».

Som det framgår av saken er det kommunen som i egenskap av eier av bygget som fatter vedtak. Videre er innholdet slik at det gir uttrykk for hva kommunen som eier av bygningen ønsker å gjøre med den. Vedtaket er ikke et enkeltvedtak, da det ikke er bestemmende for noens retter eller plikter, jf. fvl. § 2. Vedtaket gir uttrykk for at flertallet (30-11) er enig med kommunedirektøren i dennes forslag til innstilling, om at rivning og nybygg er det beste, alt tatt i betraktning. Det er også klart at det ikke er en forskrift, jf. fvl. § 2.

Videre er det på det rene at avgjørelser som er prosessledende, med to unntak (habilitet og møteoffentlighet), ikke kan prøves ved lovlighetskontroll. Det samme gjelder vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed, og om et vedtak er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser. Se kommuneloven § 27-2 andre ledd,

Heller ikke innstillinger, råd og uttalelser anses vanligvis som «endelige vedtak», men unntak kan forekomme. Dette kan gjelde saker som avgjøres utenfor kommunen, og hvor f.eks. uttalelsen osv. er kommunens siste befatning med saken.

I dette tilfellet besluttet det at kommunen som eier av samfunnshuset ikke vil bevare det, men heller sanere det. Dette må nå sies å være et endelig vedtak, bl.a. ut fra punkt 3, instruksjon om å endre økonomiplanen i samsvar med vedtaket om sanering. Det er likevel ikke noe i veien rettslig sett for at kommunen på et senere tidspunkt skulle vedta noe annet. Vedtaket gir ingen rettigheter eller plikter, og kan derfor endres senere.

Følgelig kan vedtaket lovlighetskontrolleres.

#### *Innholdet i lovlighetskontrollen*

Som det framgår ovenfor, setter kommuneloven § 27-3 rammer for hvilket innhold som kan lovlighetskontrolleres. Første ledd åpner for kontroll av lovlig innhold, at vedtaket har blitt til på



lovlig måte og om rett myndighet har fattet vedtaket. Tredje ledd begrenser prøvingsadgangen til vedtakets offentligrettslige sider. Dette i motsetning til de privatrettslige sider.

Om en kommune som eier av en bygning beslutter å selge den eller sanere den, så utøves ikke forvaltningsmyndighet. Kommunen som eier av bygningen står fritt til å velge om en vil selge eller rive osv. Denne delen av vedtaket anses derfor privatrettslig, og omfattes ikke av det vi kan prøve ved en lovlighetskontroll. Det vil heller ikke være grunnlag for å prøve punktet som gir kommunedirektøren oppdraget med å beskrive en prosess for bruk av tomte i et langsiktig perspektiv, avstemt med avklaringer om «Campus Namdal».

De offentligrettslige sider av vedtaket kan likevel prøves, f.eks. om det foreligger inhabilitet eller myndighetsmisbruk. Det er ikke anført noe om disse punktene som gir noen grunn til å se nærmere på dette.

Også spørsmålet om en sak er tilstrekkelig utredet før det fattes vedtak, kan prøves. Prinsippet er et generelt forvaltningsrettslig prinsipp, som også er nedfelt i fvl. 17. Utredningsplikten er likevel relativ; utredningen må stå i forhold til det saken gjelder.

I dette tilfellet er det ikke en sakstype som er direkte lovregulert. Det er ingen egne saksbehandlingsregler for et politisk vedtak om sanering eller bevaring av en av kommunens egne bygninger. Dette i motsetning til et ev. rivningsvedtak etter plan- og bygningsloven, som må følge de vanlige saksbehandlingsreglene for denne sakstypen.

Klagerne har som hovedsak anført at saken var for dårlig utredet. Dette går på kulturminneverdiene, mulig dispensasjon fra kravene i TEK17 ved rehabilitering, utredning av alternativ/ny bruk av bygget/kvartalet og manglende avklaring av «Campus Namdal».

Når det gjelder muligheten for dispensasjon fra kravene i TEK17 ved en rehabilitering, så er disse omtalt i saksframlegget.

I og med at vedtaket om å sanere bygningen er et rent politisk vedtak, så er det ikke noe klart rettslig krav til hvor utredet grunnlaget skal være. Som nevnt er utredningsplikten relativ. Det er kommunedirektøren som i utgangspunktet har ansvaret for at saken er tilstrekkelig utredet, jf. kommuneloven § 13-1 tredje avsnitt. I dette tilfellet har saken vært behandlet i flere runder, og det foreligger en rekke konsulentrapporter i saken. Vi finner ikke grunnlag for å si at saken ikke var tilstrekkelig utredet. Videre er det organet selv som avgjør om en sak som er satt på dagsordenen er tilstrekkelig utredet til å kunne avgjøres på det aktuelle møtet, jf. «Kommuneloven 2018 med kommentarer» Overå/Bernt, KF 2019 s. 239, hvor det også vises til Ot. Prpr.nr 42, 1991-92 s. 285.

Og som nevnt ovenfor, er det ikke noe rettslig i veien for at saken ved eventuell ny kunnskap og påfølgende behandling tar en annen vending.

Punktene 1 og 7 i klagen anser vi som uttrykk for politisk uenighet, og kommenteres ikke ytterligere.

Saken om sanering er dermed etter vårt syn grundig utredet. Det som er besluttet, er at eier av bygget ved flertallsvedtak mener at den beste løsningen, ut fra den kunnskapen en nå har, er å ikke rehabilitere bygningen. Ut fra at økonomi er en klart viktig faktor i denne sammenhengen, følger det av vedtaket og kommunens plikt til å ha økonomiplan, at endringene som saneringsvedtaket medfører innarbeides ved rullering av økonomiplanen. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å oppheve vedtaket.



*Konklusjon og underretning*

Etter det ovenstående opprettholder derfor Statsforvalteren kommunestyrets vedtak den 5. mars 2021.

Vi ber kommunen orientere klagerne om vårt vedtak.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)  
Seksjonsleder for juridisk seksjon  
Kommunal- og justisavdelingen

Ragnhild Torsdatter Grønvold  
seniorrådgiver  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*