



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Flytrefset på Neslandsvatn

Forvaltningsrevisjon | Drangedal kommune

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>5</b>
1.1.    Kontrollutvalgets bestilling .....	5
1.2.    Problemstilling og revisjonskriterier.....	5
1.3.    Avgrensning.....	5
1.4.    Metode og kvalitetssikring .....	6
1.5.    Kommunedirektørens uttalelse.....	6
<b>2. Beskrivelse av prosessen.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Søknad om flytreff og kommunens vedtak.....</b>	<b>21</b>
3.1.    Revisjonskriterier .....	21
3.2.    Kommunedirektørens saksframlegg - data .....	25
3.3.    Revisors vurdering av kommunedirektørens saksframlegg .....	25
3.4.    Enkeltvedtakets innhold - data .....	26
3.5.    Revisors vurdering av enkeltvedtakets innhold .....	26
3.6.    Iverksetting av vedtak – data .....	27
3.7.    Revisors vurdering av iverksetting av vedtaket.....	28
3.8.    Journalføring av saksdokumenter - data.....	28
3.9.    Revisors vurdering av kommunens journalføring .....	31
3.10.   Konklusjon - saksbehandling og vedtak .....	31
<b>4. Hovedutvalgets rolle i saken .....</b>	<b>32</b>
4.1.    Revisjonskriterier .....	32
4.2.    Reglement for delegering mv – data .....	33
4.3.    Revisors vurdering av kommunens reglement .....	34
4.4.    Møteprinsippet og klagebehandling - data .....	34
4.5.    Revisors vurdering av møteprinsippet og klagebehandlingen .....	35
4.6.    Føringer for åpenhet – data.....	35
4.7.    Revisors vurdering av føringer for åpenhet .....	36
4.8.    Konklusjon problemstilling – hovedutvalgets rolle.....	36
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>37</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>38</b>
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse .....	38
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring .....	39

## Sammendrag

Kommunestyret i Drangedal har bedt kontrollutvalget undersøke saksbehandlingen rundt en søknad om flytreff på Neslandsvatn. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling har vi formulert og undersøkt følgende problemstillinger:

1. Kartlegging og beskrivelse av saksforløpet fra kommunen mottok søknad om tillatelse, frem til interpellasjonen i kommunestyret.
2. Er kommunedirektørens saksbehandling og vedtakets innhold i samsvar med gjeldende krav?
3. Er hovedutvalgets saksbehandling i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer?

Denne rapporten er først og fremst utarbeidet på bakgrunn av skriftlig dokumentasjon og informasjon gitt i intervjuer. Våre vurderinger bygger primært på krav i kommuneloven, forvaltningsloven, offentligloven og forskrift om offentlige arkiv, lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, kommunens reglement og andre relevante kommunestyrevedtak, samt aktuelle veiledere.

Vi har kun vurdert «flytreffsaken», og ikke kommunens generelle praksis på de undersøkte områdene. Vi har kun sett på kommunedirektørens og hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø sin rolle og saksbehandling, og ikke på hvordan andre aktører, hverken internt i kommunen eller utenfor (som politiet og Statsforvalter), har agert i saken.

### Våre funn og vurderinger

Motorferdsel i utmark og vassdrag er som hovedregel forbudt, med unntak av for noen nytteformål som er beskrevet i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Kommunens adgang til å dispensere fra forbudet gjelder for «særlige tilfeller», et vilkår som er konkret beskrevet i rundskriv og veiledning fra statlige myndigheter. Etter vår vurdering er hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø sitt vedtak om å gi tillatelse til flytreffet på Neslandsvatn i strid med loven.

Vi mener at kommunedirektørens saksforberedelse og iverksetting av hovedutvalgets vedtak i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav. Saksframlegget er i tråd med lovkrav og kommunens mal, og parten har fått underretning om vedtaket i samsvar med forvaltningslovens krav. Utvalgets vedtak om å utarbeide en forskrift for start/landing med fly på islagt vann er imidlertid ikke iverksatt, og det er ikke rapportert til politisk nivå om manglende iverksetting.

Vi kan ikke se at kommunedirektørens henvendelse om arrangementet til politiet går på bekostning av kommunedirektørens plikt til å iverksette hovedutvalgets vedtak. Henvendelsen til politiet gjaldt beredskapsspørsmål, og er, etter vår vurdering, klart innenfor kommunedirektørens oppgaver og ansvar i forbindelse med iverksettingen av utvalgets vedtak.

Journalføringen av inngående og utgående dokumenter i saken har ikke fullt ut vært i samsvar med gjeldende krav, særlig gjelder det kommunedirektørens kommunikasjon med politiet. Her har kommunedirektøren lagt til grunn feil lovforståelse av hva som skal journalføres.

Vi mener at kommunens reglement for folkevalgte organer er i tråd med kommuneloven, og at kommunen har tiltak, i form av politisk reglement og folkevalgtopplæring, for å sikre åpenhet rundt politikeres kontakt med parter. Kommunen bør likevel prioritere å få på plass et etisk reglement for folkevalgte.

Vi mener at hovedutvalgsleders behandling av klagen på hovedutvalgets vedtak, i form av å initiere og avholde et møte med søker og klager, ikke er i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer. Som følge av hovedutvalgsleders møte med søker og klager, ble ikke klagen behandlet i samsvar med reglene i forvaltningsloven. Møtets formål, innretning og gjennomføring var, etter vår vurdering, i strid med god forvaltningsskikk. Klagen skulle ha vært behandlet av hovedutvalget.

Horten 10.01.2024

Bente Hegg Ljøsterød

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 22/24. Bakgrunnen for bestillingen var en interpellasjon i kommunestyret 13.06.24 (sak 06/24), som kommunestyret vedtok å sende til kontrollutvalget for videre undersøkelse.

Kontrollutvalget behandlet revisors forslag til prosjektplan i deres møte den 2.10.24 (sak 30/24), og vedtok to nye problemstillinger.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. §§ 23-3 og 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

## 1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling har vi utledet følgende problemstillinger:

1. Kartlegging og beskrivelse av saksforløpet fra kommunen mottok søknad om tillatelse, frem til interpellasjonen i kommunestyret.
2. Er kommunedirektørens saksbehandling og vedtakets innhold i samsvar med gjeldende krav?
3. Er hovedutvalgets saksbehandling i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer?

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven, offentligloven og forskrift om offentlige arkiv, lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, kommunens reglement og andre relevante kommunestyrevedtak, samt aktuelle veiledere. Kriteriene, med kriterieutledning, framgår under hver problemstilling nedenfor.

I og med at bestillingen fra kontrollutvalget kommer som følge av en avgrenset hendelse, finner vi det ikke hensiktsmessig å gi kommunen anbefalinger i denne saken.

## 1.3. Avgrensning

Vi vil kun se på «flytreffsaken», og ikke kommunens generelle praksis på de undersøkte områdene. Vi vil kun vurdere kommunedirektørens og hovedutvalgets rolle og saksbehandling, og ikke hvordan andre aktører, hverken internt i kommunen eller utenfor (som politiet og Statsforvalter) har agert i saken.

---

<sup>1</sup> Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner

## 1.4. Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød, som også har vært oppdragsansvarlig. Kirsti Torbjørnson har kvalitetssikret rapporten.

Vi har gjennomgått kommunens relevante reglementer, politiske saker, og øvrig relevant dokumentasjon/korrespondanse.

Vi har intervjuet:

- kommunedirektør
- leder av hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø
- nestleder av hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø
- vedkommende som søkte om flytrefet (i det videre «søker»)
- vedkommende som klaget på flytrefet (i det videre «klager»)
- saksbehandler i Plan, næring og utvikling. Vedkommende er også sekretær i hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø
- kommuneoverlegen
- kommunens beredskapskoordinator
- leder for kommunens postmottak/arkiv

Vi har også vært i kort kontakt med avdelingsleder for Plan, næring og utvikling, og sett på opptak fra kommunestyrets møte 13. juni 2024.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten

## 1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten ble gjennomgått i et møte med kommunedirektøren den 16. desember 2024. Den 20. desember 2024 ble rapporten sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. *Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten.* Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

## 2. Beskrivelse av prosessen

**Problemstilling 1: Kartlegging og beskrivelse av saksforløpet fra kommunen mottok søknad om tillatelse til flytreffet, fram til interpellasjonen i kommunestyret.**

Her beskrives saksforløpet fra kommunen mottok søknad om tillatelse til flyteff, fram til interpellasjonen i kommunestyret. Det er ikke utledet revisjonskriterier til denne problemstillingen.

Den 19. desember 2023 søkte daglig leder ved Sagodden Kafé (i det videre «søker»), Drangedal kommune om landingstillatelse på Neslandsvatn:

*Søknad om landingstillatelse på Neslandsvatn<sup>2</sup>.*

*Vi planlegger om isforholdene er sikker og prøve arrangere et flytreff på Neslandsvatn.  
(NV)*

*Vi håper og få dette til i Løpet av slutten av Februar evnt så nært påske som mulig evnt i Påskeuka. Dette beror på isforhold og om vi får med lag, foreninger og arrangere dette.*

*Jeg, [...] har arrangert Flydag ved Alta flyplass ,slik at jeg vet hva som kreves og hva som må ordnes på forhand. Vi vil måtte bruke traktor med fres for og klargjøre en flydag, Vi må merke opp flystripa (bruker farget saft til dette) Sikkerhets veier ,parkering og innkjøring til parkering ved Sagodden kafe.*

*Vi vil med dette søke Drangedal Kommune om tillatelse til og arrangere flydag med fallskjermhopping og mulighet for rundturer på Neslandsvannet i løpet av vinteren 2024. Tillatelsen må også gjelde all forarbeid som må foregå på NV som brøyting klargjøring etc.*

*Men dette er kun vist det vil bli sikker isforhold.*

Leder i kommunens hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø ble kontaktet av søker i forbindelse med søknaden. Hun var også innom kaféen hans for å høre mer om planene. Hovedutvalgsleder stilte seg umiddelbart positiv til initiativet, som hun mente at både var et bra tiltak for lokalmiljøet og også ville kunne trekke folk fra nabokommunene.

Kommunens saksbehandler i Plan, næring og utvikling (planavdelingen) mottok søknaden fra søker. Han vurderte saken som «ny og litt spesiell», og at det derfor var ryddig å ta den til politisk nivå.

---

<sup>2</sup> I den gjengitte korrespondansen i saken har vi rettet enkelte feil ved tegn/bokstaver, uten at dette endrer korrespondansens meningsinnhold.

Neste møte i hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø var 25. januar 2024. Saksbehandler utarbeidet et saksfremlegg til dette møtet. Saksfremlegget ble godkjent av både saksbehandlers leder (avdelingsleder for plan, næring og utvikling) og kommunedirektøren. Av saksfremlegget til utvalget følger:

### *Saksfremstilling*

*Motorferdsel i utmark og vassdrag blir regulert av Lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og forskrift av 15. mai 1988 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.*

*Motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt med mindre annet følger av motorferdselloven eller med hjemmel i denne loven. Loven og forskriften åpner for flere nytteformål der motorferdsel er tillatt. Kjøring kan da skje uten at det er nødvendig å søke om tillatelse. All kjøring skal skje aktsomt og hensynsfullt. Anerkjente nytteformål er listet ut i § 4 i motorferdselloven om tillatelse med hjemmel direkte i loven og i § 2 og 3 i nasjonal forskrift (forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag) om hva motorkjøretøy på snødekt- og barmark utenfor veg kan brukes til.*

*I tilfeller hvor det er nødvendig med kommunens tillatelse, skal det foretas en grundig vurdering av hver enkelt søknad, og kommunen skal sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst, i tråd med forvaltningslovens § 17 om forvaltningsorganenes utrednings- og informasjonsplikt. Kommunen må vurdere følgende:*

- Er vilkårene etter § 5, 5a eller § 6 oppfylt?*
- Er transporten det søkes om ut fra vekt, størrelse, omfang, avstand og liknende strengt nødvendig?*
- Behovet for transport opp mot mulige skader og ulemper for natur og friluftsliv*
- Søknaden ut fra prinsippene i naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget, § 9 om føre-var-prinsippet, § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning, § 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder.*
- Vilkår ved en eventuell godkjenning, for å redusere skader og ulemper som følge av transporten.*

*Referanser i saken*



*Motorferdselloven - Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) - Lovdata Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark etc. - Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag - Lovdata*

*Rundskriv T-1/96 Om lov om motorferdsel i utmark - Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 nr. 82 - regjeringen.no*

#### *Vurdering*

*Start og landing med luftfartøy i utmark og vassdrag kommer inn under motorferdsellovens forbud, jf. § 2 første ledd. Etter motorferdsellovens § 6 kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorfartøy og luftfartøy etter søknad når det foreligger «særlige grunner». Det er bare adgang til å gi dispensasjon i spesielle tilfeller, jf. begrepet «særlige grunner». Ved vurderingen av om «særlige grunner» foreligger, vil det være av betydning om motorferdselen er nødvendig og har et nytteformål, eller bærer preg av unødvendig kjøring eller fornøyleseskjøring. At transportøren anser transporten for økonomisk lønnsom er ikke avgjørende, dersom transporten ikke isolert sett dekker et reelt og nødvendig behov, jf. rundskriv T-1/96 om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.*

*I denne saken søkes det om tillatelse til start og landing med luftfartøy på Neslandsvatn ifm. at Sagodden Kafe ønsker å arrangere en flydag i slutten av februar eller så nært påske som mulig, jf. vedlagt søknad. Under flydagen er det planer om å ha bl.a. fallskjermhopping og muligheter for å kjøpe seg en flytur for "sightseeing". I forbindelse med et slikt arrangement vil det i tillegg være behov for tilrettelegging i form av brøyting og merking av en "flystripe" på isen. En tillatelse til brøyting med motorkjøretøy på islagt vassdrag, må evt. gis med hjemmel i § 6 i Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark etc.*

*Kommunedirektøren anser initiativet fra Sagodden Kafe som positivt og tror at et slik arrangement hadde blitt tatt godt imot lokalbefolkningen og andre. Kommunedirektøren må imidlertid vurdere søknaden mot det strenge lovverket for motorferdsel i utmark og vassdrag. Kommunedirektøren vurderer ikke at omsøkt motorferdsel i dette tilfellet er nødvendig og har et nytteformål etter motorferdsellovens forstand, jf. punkt 8.5 i rundskriv T-1/96 Om lov om motorferdsel i utmark. Formålet med motorferdselen i denne saken kan vanskelig anses som annet enn fornøyleseskjøring og derfor vurderer kommunedirektøren at kravet til "særlige grunner" ikke er oppfylt.*

*Dersom kommunen ønsker å legge til rette for overnevnte type arrangement med start og landing av luftfartøy, har kommunen anledning til å legge ut bestemte steder for landing og start med motordrevet luftfartøy. Det må i tilfellet fastsettes gjennom en lokal forskrift, jf. motorferdsellovens § 5, bokstav a). Fastsetting av en lokal forskrift er imidlertid en lengre prosess og forut for vedtak om å legge ut et landingssted, skal kommunen foreta en bred vurdering av alle interesser som knytter seg til vedkommende område. Det enkelte landingssted må velges ut fra de ferdels- og transportbehov som foreligger. Samtidig må*

*det tas hensyn til at det skal voldes minst mulig skade og ulempe for naturmiljø, næringsdrift, friluftsliv, boligområder o.l. i området. Videre må det legges vekt på grunneiernes og andre bruksberettigedes interesser.*

*Det kan ikke legges ut et ubegrenset antall landingssteder i en kommune. Hvor mange landingssteder det skal legges ut, må kommunen vurdere ut fra de lokale forhold, herunder kommunens størrelse, behovet for landingssteder og eventuelle konflikter med andre interessegrupper.*

*På de utlagte steder vil det i utgangspunktet være fri adgang til å foreta landing og start, dersom ikke kommunen begrenser adgangen på det enkelte sted til bestemte formål og til bestemte tider. Slik begrensning kan blant annet komme på tale av hensyn til dyrelivet, naturmiljøet eller friluftslivet. Kommunen kan også for å styrke næringslivet i distriktet, begrense adgangen til å gjelde selskaper eller enkeltpersoner som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet.*

*Fastsetting av en lokal forskrift for start og landing av luftfartøy i kommunen, er som nevnt en lengre prosess som vil kreve et grundig forarbeid og en høringsrunde. For administrasjonen er det ikke realistisk å gjennomføre en slik prosess innen den planlagt flydagen på Neslandsvatn, men dersom det er et ønske politisk, kan administrasjonen gjennomføre en slik prosess i løpet av året.*

#### *Miljøkonsekvenser*

*Før det kan gis tillatelse til motorferdsel i utmark, skal søkers behov for transport vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum. Dette gjelder også i tilfeller hvor det gis avslag.*

*Mulige skader og ulemper for natur og friluftsliv er vurdert slik etter prinsippene i naturmangfoldloven § 8-12:*

*§ 8 (kunnskapsgrunnlaget) Området (Neslandsvatn) det søkes om tillatelse til start/landing på er kontrollert opp mot miljøregistreringer i "naturbase". I tillegg er innehaver av hjorteopprettet kontaktet pr. tlf. ift. evt. forstyrrelser av hjorten i hegnet. Når det gjelder friluftsliv, viser kartlag i "naturbase" at det er flere svært viktige friluftsområder nært knyttet til Neslandsvatn. F.eks. "Neslandstunet" og "Kroken oppvekstsenter". I tillegg er det statlig sikra friluftsområdet "Kragerøbanen" nært knyttet til Neslandsvatn. Når det gjelder arter og artsforvaltning er det registrert flere arter av særlig stor forvaltningsinteresse (bl.a. musvåk, fiskemåke og pelsblæremose) og flere arter av stor forvaltningsinteresse (bl.a. tårnseiler og storskarv), samt ansvarsarter (heipiplerke og pelsblæremose).*

*Kunnskapsgrunnlaget vurderes derfor som godt i denne saken. Kommunedirektøren vurderer det som lite sannsynlig at de registrerte miljøverdiene ville blitt særlig negativt*

*berørt som følge av en flydag som omsøkt på den aktuelle tiden av året. Når det gjelder negativ påvirkning av friluftsliv, ville trolig denne type «arrangement» blitt akseptert av allmennheten. Innehaver av hjorteoppdrettet opplyser pr. tlf. at det hjorten mest sannsynlig ikke ville blitt negativt berørt som følge av denne type arrangement.*

*§ 9 (føre-var-prinsippet) Det anses ikke å foreligge mangel på kunnskap om miljøverdier i området. Det er registret flere miljøverdier i området, men som nevnt ovenfor er disse vurdert til å ikke bli særlig negativt berørt som følge av en omsøkt arrangement. Føre-var-prinsippet ville ikke kommet til anvendelse i dette tilfellet.*

*§ 10 (økosystemtilnærming og samlet belastning) Det anses ikke at en tillatelse til start/landing som omsøkt ville være av en slik belastning at det vil gi negative konsekvenser for økosystemer eller naturmangfoldet. Tilnærmingen er lite relevant i dette tilfellet.*

*§ 11 (kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver og § 12 (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder). Anses som irrelevant i denne saken.*

#### *Konklusjon*

*Med begrunnelse i at omsøkt start/landing med luftfartøy ikke oppfyller kravene til "særlige grunner" i motorferdsellovens § 6, avslås søknaden.*

Saken skulle behandles i hovedutvalgets møte den 25. januar 2024. Forut for møtet i hovedutvalget ga avdelingsleder for Plan, næring og utvikling utvalgsleder nærmere veiledning om lovens krav til «særlige grunner» for å kunne gi tillatelse til start og landing i utmark og vassdrag. Ifølge avdelingsleder informerte hun hovedutvalgsleder om at «motorferdselen måtte være nødvendig og ha et nytteformål», og at «det forvaltningsmessige skjønnet var knyttet til å vurdere om man skulle gi tillatelse eller ikke (mht mulige skader og ulemper), først etter at det var slått fast at det forelå en særskilt grunn iht lovverket». Avdelingsleder sendte utvalgsleder e-post med utdrag fra rundskriv T-1/96, og mener at hun ga mye råd og veiledning om lovforståelsen, både på telefon og per e-post. Avdelingsleder mente at det ikke var mulig å gi tillatelse til det omsøkte flytreffet.

Saksbehandleren som skrev saksfremlegget var til stede i utvalgsmøtet den 25. januar 2024, i rollen som utvalgssekretær.

Hovedutvalget valgte å innvilge søknaden, med 4 mot 3 stemmer. Etter at utvalgssekretæren hadde ført vedtaket inn i møteprotokollen, genererte kommunens saksbehandlingssystem et brev som ble sendt til søker den 29. januar 2024:

*Svar på søknad om tillatelse til motorferdsel i utmark - start/landing med fly på Neslandsvatn*

Hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø har i møte 25.01.2024 fattet følgende vedtak i sak 06/24.

Med hjemmel i motorferdsellovens § 6 gis det tillatelse til start/landing med luftfartøy på Neslandsvatn ifm. flytreff arrangert av Sagodden Kafe. Hovedutvalg for teknikk, næring og miljø vurderer flytreffet som nødvendig og at det har et nytteformål som ikke bærer preg av fornøyelsestransport, jf. kravet til «særlig grunn» ved tillatelse etter motorferdsellovens § 6. Det legges vekt på f.eks. næring, attraktiv kommune, økt bosetting, idrettslag etc. som har mulighet til å tjene penger på f.eks. parkering m.m.

Med hjemmel i forskrift for motorkjøretøyer i utmark etc. § 6, gis det tillatelse til bruk av traktor og utstyr for preparering av «flystripe» og veier på Neslandsvatn ifm. overnevnte arrangement. Hovedutvalg for teknikk, næring og miljø vurderer transportbehovet som et unntakstilfelle som ikke kan dekkes med på annen måte.

Hovedutvalget ber kommunedirektøren utarbeide en forskrift for start/landing med fly på islagt vann, begrenset til tre områder/vann i kommunen. Arbeidet ferdigstilles i løpet av 2024.

Klage på vedtak:

Vedtaket kan påklages innen 3 uker fra du mottar underretning om dette brev. En eventuell klage sendes kommunen.

Som vedlegg til vedtaket fulgte hovedutvalgets behandling av saken, inkludert kommunedirektørens saksfremstilling.

Den 31. januar 2024 klaget en bonde i nærområdet (i det videre «klager») på kommunens vedtak:

*Jeg, [...], ønsker å fremme en formell klage i forbindelse med et nylig vedtak fra Drangedal kommune om planlegging av et flystevne.*

*Det er viktig for meg å understreke at jeg ikke stiller meg negativ til selve flystevnet. Imidlertid er min primære bekymring at vedtaket ikke ser ut til å ta hensyn til viktige dyrevelferdsaspekter, spesielt i forhold til min nåværende situasjon. Som eier av sauer som er i høydrektighet og som nærmer seg lamming, mener jeg at vedtaket ikke adekvat vurderer de potensielle negative konsekvensene for disse sårbare dyrene.*

*Jeg ber derfor om at vedtaket gjenopptas til ny vurdering, med særlig oppmerksomhet mot høydrektige sauers behov og den kritiske perioden rundt lamming. Det er essensielt at disse faktorene gis betydelig vekt i beslutningsprosessen for å sikre tilstrekkelig beskyttelse av dyrevelferden*

Som følge av klagen sendte kommunedirektøren, den 6. februar 2024, saken tilbake til hovedutvalget. I forbindelse med saksforberedelsen hadde saksbehandler i Plan, næring og utvikling, i samarbeid med sin leder og kommunedirektøren, forberedt saken. Administrasjonens vurdering av klagen, datert 6. februar 2024, lød:

*Med henvisning til hovedutvalgssak 06/24, konkluderte kommunedirektøren med at det ikke er hjemmel i motorferdselloven for å tillate start/landing med luftfartøy til det omsøkte formålet. Flertallet i hovedutvalget var imidlertid av en annen oppfatning og gav tillatelse til motorferdsel som omsøkt.*

*Kommunedirektøren vurderer at Per Heldal har rettslig klageadgang til hovedutvalgets vedtak. Dette på bakgrunn av at han er grunneier ved innsjøen Neslandsvatn hvor arrangementet skal finne sted og at hans landbruksvirksomhet kan bli negativt berørt i form av støy som følge av arrangementet, jf. saksfremstillingen. Klagen er fremsatt innen klagefristens utløp.*

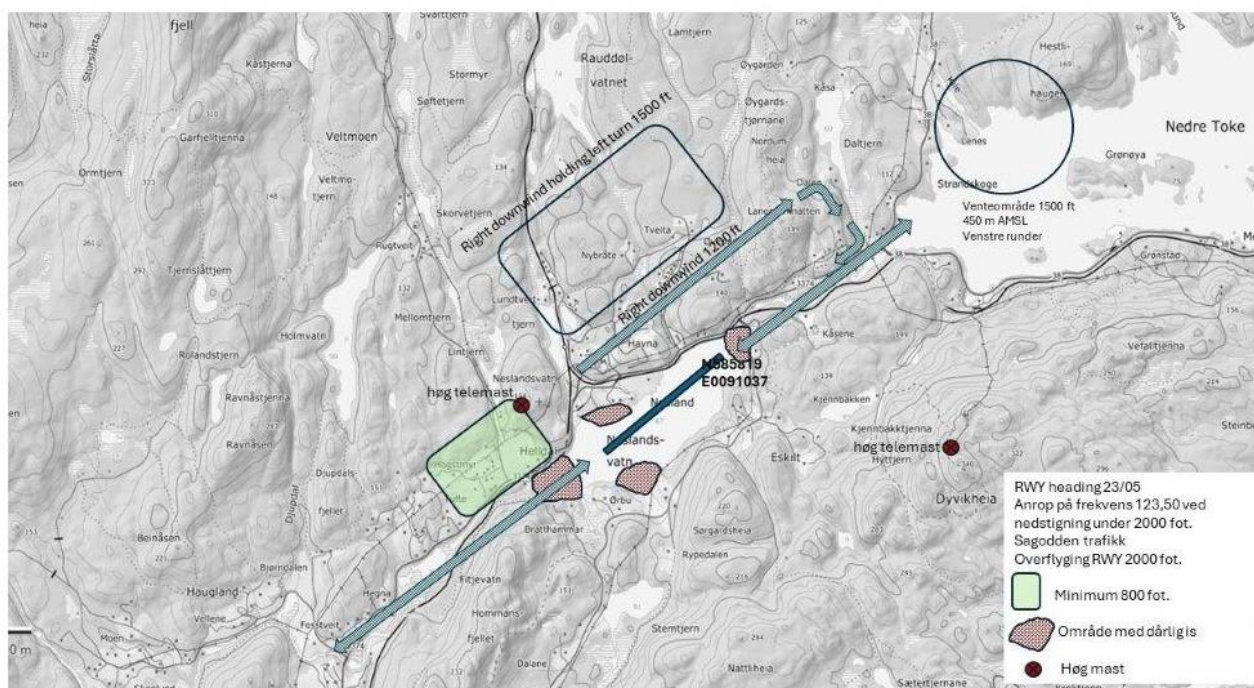
*Det fremgår ikke klart av klagen hvilke endringer som ønskes, men klagen oppfattes av kommunedirektøren som en bekymring rundt et vedtak en ikke kjenner omfanget av mht. antall fly som vil være involvert, antall start/landinger, støynivå, etc. Kommunedirektøren kan ikke utelukke at støy fra flytreffet kan være en stressfaktor for sauene som oppholder seg relativt nært arrangementet og jo nærmere lammingstiden arrangementet skal gjennomføres, jo større er trolig risikoen for stress. Dersom de drektige sauene blir stresset kan de stå i fare for å utvikle sykdommen "melkefeber". Dette vil i så fall være en ulempe for sauebonden i form av merarbeid og kostnader til medisiner.*

*Kommunedirektøren er av den oppfatning at det ikke er hjemmel i motorferdsellovens § 6 for å tillate start/landing med fly på innsjøen Neslandsvatn til det formålet som fremgår av søknaden. Kommunedirektøren legger derfor saken frem uten innstilling og overlater til hovedutvalget å vurdere klagen nærmere.*

Klagen skulle behandles i hovedutvalgets møte den 29. februar 2024.

Da hovedutvalgsleder mottok klagen fra sauebonden, merket hun seg at han ikke var negativ til selve flytreffet, men at han var bekymret for sauene sine. Hun tok kontakt med klager og lurte på om de kunne ta en prat om sauene. Hun hadde jobbet mye for å få til flytreffet, som hun mente var veldig positivt for lokalsamfunnet.

Hovedutvalgsleders initiativ ledet til at klager, søker, hovedutvalgsleder og leder for Grenland flyklubb møttes på Sagodden kafé. I møtet prøvde søker og hovedutvalgsleder å imøtekomme klager, blant annet skulle det testmåles flystøy inne i sauefjøsset. Til møtet hadde søker blant annet utarbeidet dette kartet:



Hovedutvalgsleder vurderte at dersom klagen ble opprettholdt, så ville behandlingen av den ta så lang tid at isen på vannet ville ha smeltet og det ikke kunne avholdes noe flytreff. Det var derfor viktig for henne å forsøke å løse saken.

Dagen før møtet på kaféen orienterte hovedutvalgsleder administrasjonen i kommunen (saksbehandler og hans leder) om møtet som skulle finne sted. Hovedutvalgsleder kan ikke huske hvorvidt hun orienterte de andre medlemmene av utvalget, men om hun ikke gjorde det, så mener hun at de ble orientert etter møtet. Nestleder i utvalget mener at han ikke mottok noen slik orientering. Han hørte om møtet fra folk utenfor det politiske miljøet.

Vi har mottatt en e-post som viser at hovedutvalgsleder orienterte avdelingsleder for plan, næring og utvikling og saksbehandler om møtet med klager samme dag som møtet fant sted (etter at møtet ble avholdt). Fra e-posten:

*For å imøtekomme klageren, ble det foreslått og "prøvefly" over eiendommen til [klager] hvor han står med radio inni fjøset og kommuniserer med piloten for å se om sauene ble redde.*

*Det ble forklart på kart ossen flyvningene ville foregå slik at ikke [klager] sin gård blir berørt.*

*Forstod som at [klager] hadde blitt informert om svaret vi har til klagen, stemmer det ?*

*Med både sikkerhet og målinger ved støy etc så har vi prøvd alt som vi kan for å imøtekomme klager, og han skal tenke på om han trekker klagen sin. Han sa det var noe "*

*bevegelse " i saken. Gi beskjed så fort evt dette skjer. [Søker] vil gjerne få flytreffet til så fort som mulig (ca 8 mars) hvis været tillater det.*

*Om ikke han trekker klagen, mener jeg det beste er å ta klagen til følge og legge ved det vi har av forskrifter til luftfartsloven som beskrevet i tidligere mail, og om han ikke påklager denne igjen (noe jeg ikke trur) er saken grei og flytreffet kan gjennomføres som tenkt.*

Den 12. februar 2024 sendte klager følgende e-post til kommunen:

*Den 8. februar var jeg, [klager] i et møte ved Sagodden kafé, på invitasjon fra [utvalgsleder]. Til stede var også [...], driver av Sagodden kafé, og [...], leder for Grenland flyklubb.*

*Under møtet la [leder for Grenland flyklubb] fram planene for det kommende flytreffet. Min intensjon med klagen var å ta med å påpeke min bekymring for et slikt treff så nære lamming.*

*Tilbakemeldingene jeg mottok under møtet, ga meg inntrykk av at hovedfokuset var på å oppmuntre meg til å trekke tilbake min bekymring. Det ble antydnet at ved å opprettholde min klage, kunne jeg utilsiktet stå i veien for gjennomføringen av arrangementet.*

*Etter nøye overveielse, og med en viss følelse av å være under press, har jeg bestemt meg for å trekke tilbake min klage. Jeg ønsker å understreke at min primære bekymring alltid har vært og fortsatt er velferden til mine sauer. Jeg håper det kan tas hensyn til denne bekymringen i fremtidige planlegginger.*

I intervju bekrefter klager at han trakk klagen fordi han ikke ville stå i veien for treffet og bli upopulær i bygda. Men han følte seg presset, og brukte 3-4 dager etter møtet på å bestemme seg før han trakk klagen.

Som følge av at klager trakk klagen var e-posten fra klager kun med som en referatsak i hovedutvalgets møte den 29. februar 2024. Det var ikke kommet andre klager på vedtaket.

Den 29. februar 2024 sendte kommunedirektøren følgende e-post til politiet:

*Hei!*

*Vi har hatt ei sak til politisk behandling og arrangering av eit flystemne på isen på Neslandsvatn. Administrasjonen innstilte på avslag med begunnelse av at det ikkje var heimel til dette etter Lov om motorferdsel i utmark.*

*Politikarane gav løyve likevel.*

*Dersom dette blir gjennomført forstår eg det slik at det kan bli fleire landingar og at det er planlagt å samle ein del folk til til dette stemnet.*

*Vi er litt uroa for om dei ivaretar sikkerhet med dette arrangementet sidan det ikkje er gitt vilkår for løyvet. Mulig det heller ikkje er heimel for å sette vilkår når vedtaket neppe er i tråd med loven.*

*Spørsmålet mitt er om det har høyrd noko om dette arrangementet jfr utdrag av Forskrift om bruk av flyplasser nedanfor:*

*4.4 Bruk av flyplass som ikke er særskilt innrettet for start, landing og taksing med luftfartøy, hvor inn- og utflyging må foregå i lav høyde i nærheten av område hvor større folkeansamling må forventes å befinne seg, skal ikkje finne sted utan tillatelse fra politiet. Slike områder kan for eksempel være badestrender, teltleire, campingplasser og områder der det arrangeres idrettstevner eller andre publikumsarrangementer. <sup>3</sup>*

Bakgrunnen for henvendelsen til politiet var ifølge kommunedirektøren beredskapshensyn, og et ønske om veiledning/rådgivning frem mot arrangementet, for å «redde kommunen fra en potensielt uheldig situasjon». Initiativet overfor politiet beskriver han som en uformell henvendelse, som del av en praksis der kommunen og politiet, gjennom politirådet, har en avtale om gjensidig informasjon ved hendelser og arrangementer. I politirådet har kommunen og politiet også regelmessige møter for informasjonsutveksling.

Kommunens beredskapskoordinator har opplyst i intervju at hun spurte kommunedirektøren om han hadde hatt kontakt med politiet. Beredskapskoordinator mente at dette var et så stort arrangement at politiet burde varsles, både fordi det kunne komme mye folk og det kunne bli mye trafikk. Og hvis det hadde skjedd noe, så ville jo alle ha pekt mot kommunen. Kommunedirektøren svarte beredskapskoordinator at han ikke hadde tatt kontakt. Beredskapskoordinator og kommunedirektøren ble enige om at sistnevnte skulle ta kontakt med politiet. Beredskapskoordinator mente det var riktig at henvendelsen kom fra kommunedirektøren.

Kommunedirektøren mener at kommunens arbeid med å utarbeide en arrangementsveileder, hvor det ble skriftliggjort at politiet skulle orienteres ved arrangementer som det foreliggende, også var av betydning for at kommunen henvendte seg til politiet.

Søker av arrangementet vurderer kommunedirektørens henvendelse til politiet som en anmeldelse av ham. Videre mener han at kommunen ikke hadde noe med å følge opp hovedutvalgets vedtak. Søker viser til at han hadde fått tillatelse av kommunen til å arrangere flytreffet, uten at det ble stilt noen vilkår ved tillatelsen. Han mener at når klagefristen da har gått ut, så kan ikke politiet komme

---

<sup>3</sup> Denne forskriften er opphevet.



med vilkår etc, det måtte politiet eventuelt ta med kommunen. Søker reagerer også på at kommunedirektøren beskrev arrangementet som et «flystevne», og ikke et «flytreff», da det er mye mer omstendelig å arrangere et flystevne.

Politiet svarte kommunedirektøren at kommunen måtte få de som skulle arrangere flytreffet til å sende arrangementsmelding til politiet. I tillegg skrev politiet: «Her tror jeg også Miljøavdelingen hos Statsforvalteren har noen meninger rundt dette.» Søker opplevde svaret fra politiet som et trusselbrev.

Kommunedirektøren svarte politiet umiddelbart at de skulle orientere søker om forholdene politiet tok opp. Vedrørende innspillet om Statsforvalter svarte kommunedirektøren at Statsforvalteren ikke har noen rolle i saker som den foreliggende, utover å overprøve kommunens vedtak, noe kommunedirektøren ikke kom til å ta initiativ til.

I intervju med Drangedalsposten, publisert den 29. februar 2024, uttalte søker at han ikke visste hvor mange fly som ville komme på flytreffet, men at det i alle fall ville komme en del sportsfly. De ble beskrevet som ganske stillegående og skulle gi lite støy. Det skulle bli flyforbud over området til klager. Det ville være mulighet for besøkende å få fly en runde.

Den 29. februar 2024 ringte kommuneoverlegen søker. Kommuneoverlegens sier at han tok kontakt med søker for å få mer informasjon om det forestående arrangementet.

Kommuneoverlegen ga uttrykk for det hele «virket risikabelt», og uttalte at «treffet kunne bli stanset hvis dette var for farlig». Søker opplevde at kommuneoverlegen truet ham.

Kommuneoverlegen forteller i intervju at han ikke ble kjent med saken før i et møte i tverrfaglig planforum den 27. februar 2024. Han ble umiddelbart bekymret for sikkerheten rundt arrangementet. Kommuneoverlegen viser til folkehelseloven §§ 9 og 16, som gir kommunen hjemmel til å stanse en aktivitet dersom det oppstår «forhold ved en virksomhet eller eiendom som medfører en overhengende fare for helseskade».

Kommuneoverlegen sier at han ikke stoppet arrangementet fordi han «ikke visste hva andre hadde gjort i forhold til stevnet, og dermed var usikker om andres vurderinger av risikoen». Han var heller ikke orientert nøyaktig om når stevnet skulle finne sted. Kommuneoverlegen oppsummerer sitt syn på saken slik:

*Min konklusjon er at kommunale organer og politiet ikke er godt nok orientert om oppgaver samt tverrsektoriell samarbeid med kommuneoverlegen. Folkehelseloven gir her klare føringer om hva som er oppgaven til kommunen i en slik sak. Hadde jeg vært tidlig nok informert om hva som var i emningen hadde arrangementet ikke vært gjennomført eller med betydelige preventive tiltak. Arrangementet har etter min vurdering vært beheftet med et stort potential /risiko for ulykker i stort omfang: Et islagt vann rett ved siden av tett bebyggelse som landingsbane for småfly/ helikopter uten videre sikkerhetstiltak er ikke greit! Heldigvis skjedde det ikke noe under flytreffet.*

Den 5. mars 2024 sendte kommunen, ved saksbehandler, følgende e-post til søker:

*Viser til det planlagte flytreffet på Neslandsvatn.*

*Drangedal kommune vil oppfordre til at det tas kontakt med lokalt Politi og Brannvesen for å gjøre dem oppmerksom på arrangementet av hensyn til sikkerhet og beredskap.*

*I tillegg har vi nylig blitt kjent med Forskrift om flygeoppvisning - Lovdata, og oppfordrer til at Luftfartstilsynet kontaktes for å avklare hvorvidt forskriften kommer til anvendelse ifm. deres arrangement.*

Søker svarte kommunen samme dag:

*Har kontaktet Brannvesen for lenge siden. Om dem hadde noen som var ledig skulle dem sende folk. Også på tanke om og ha en demonstrasjon av brannslukking. Har ikke fått svar enda. Men skal kontakte dem igjen. Dette til Info.*

Noen minutter senere sendte han også følgende e-post til kommunen:

*Dette har ikke noe med dette å gjøre. Dette er kun et TREFF. Ikke flyoppvisning eller STEVNE. I de tilfellene kreves det et stort apparat. Dette er kun et Treff, det vil si fly kan komme lande her og prate, osv for så og dra igjen. Dette er ikke noe organisert stevne. Kan sammenliknes med at man lander på et privat jorde som ikke er utmark..*

Den 7. mars 2024 sendte kommunen politiet kopi av e-posten til søker av 5. mars 2024.

Den 8. mars 2024 sendte politiet følgende e-post til søker:

*Politiet har blitt orientert via Drangedal kommune om et kommende arrangement ved Sagodden i Drangedal, der det tenkes å ta ned småfly på isen i forbindelse med et arrangement ved Sagodden Kro. Vi mangler opplysninger i saken.*

*Kommunen har gitt tillatelse til dette, vurdert opp mot forskrift om motorferdsel i utmark. Evt. klager rundt dette må behandles av Statsforvalteren som klageinstans.*

*Slik politiet vurderer det, er arrangementet søknadspliktig til politiet etter politivedtektene for Drangedal kommune, jfr. §22:*

*§ 22. Søknadsplikt for arrangement på offentlig sted Den som på offentlig sted vil holde arrangement som overveiende er av underholdningsmessig, kunstnerisk, selskapelig eller kommersiell art, og som har et omfang som åpenbart vil medføre behov for betydelige ferdseisreguleringer eller vakthold, må søke om dette innen en frist som politiet setter. Politilovens § 11 får tilsvarende anvendelse.*

*Vi ber derfor om at slik søknad sendes innen 14 dager før arrangementet skal finne sted. Søknaden må tilkjennegi sted, tid og omfang som søknaden gjelder. Den må også inneholde en sikkerhetsplan og en ROS-analyse. Den delen av arrangementet som evt. finner sted på privat område, vurderes opp mot meldeplikt i politivedtektenes §23 (se nedenfor).*

*§ 23. Meldeplikt for allment tilgjengelige arrangement utenfor offentlig sted m.m. Den som vil holde et arrangement som er allment tilgjengelig, må sende melding i god tid til politiet selv om arrangementet ikke skjer på offentlig sted, når dets art eller størrelse gjør det sannsynlig at politioppsyn blir nødvendig av hensyn til ro og orden eller avvikling av trafikken. Meldeplikten gjelder også sammenkomst med dans eller annen tilstelning av overveiende selskapelig eller underholdende art for medlemmer av en forening eller lignende sammenslutning.*

*Politiet anmoder også søker om å gjøre seg kjent med eventuelle krav for bruk av midlertidig flyplass, gitt i medhold av luftfartslovgivningen, og krav som kan stilles i medhold av dette.*

Arrangementet ble avholdt lørdag 9. mars 2024. Kragerø Blad skrev at været, i form av lavt skydekke, medførte visse begrensninger på arrangementet, med fly og helikoptre på bakken fremfor i lufta.

Det har blitt reist kritikk mot kommunedirektørens håndtering av saken. Den 11. mars 2024 fremgikk det av Kragerø Blad at «ryktene hadde spredt seg såpass gjennom helga at ordfører følte et behov for å oppklare situasjonen». Ordfører skrev i e-post til avisen: «Kommunen har IKKE anmeldt [søker] for å arrangere flystevne. Det er helt feil og totalt misforstått!» ... «Kommunen har derimot orientert politiet om arrangementet via e-post, og dette er gjort av beredskapsmessige årsaker.»

Avisen siterte også tidligere ordfører, som støttet nåværende ordfører: «I mine år i politirådet informerte me politiet om både basarer, bygdefester og mykje ana. Det meste av det var skriftliggjort frå arrangør til politiet gjennom søknad om skjenkeløyve osv, og om det ikkje allerede var gjort, så fekk politiet den informasjonen dei trengte for å følge opp slik dei skal etter lov og lokal politivedtekt. Heilt udramatisk.»

I kommunestyrets møte den 13. juni 2024 kom det en interpellasjon om kommunedirektørens håndtering av saken. Fra interpellasjonen:

*Det er med stor bekymring jeg leser i Drangedalsposten om kommunedirektørens handtering av flytreffet på Neslandvatn i vinter. Et lovlig fatta vedtak av hovedutvalget skal kommunedirektøren følge opp. Når kommunedirektøren sender over fire uker etter vedtaket et privat brev til politiet i Kragerø med Drangedal kommunes logo øverst og hilsen*

*rådmannen i Drangedal nederst er ikke dette et privat brev. I tillegg er ikke brevet i postlista, det blir først gjort etter at Drangedalsposten etterlyser det.*

Ordfører svarte blant annet:

*Først vil jeg presisere at kommunedirektøren ikke sendte et brev, men en uformell henvendelse til politiet. Dette er det helt vanlig at politiet gjør som en del av samarbeidet vi har med politiet gjennom politirådet. E-posten ble ikke arkivert, fordi den var vurdert som nettopp det, en uformell henvendelse.*

*Grunnen til at kommunedirektøren tok kontakt med politiet var av beredskapsmessige hensyn og ingenting annet.*

*Jeg har, etter oppfordring fra kommunedirektøren, tatt kontakt med leder av kontrollutvalget i forrige uke, og bedt dem se på denne saken. Dette fordi det har blitt mye oppmerksomhet rundt dette i ettertid, og jeg ønsker at kontrollutvalget skal se om kommunen, politikere eller andre har gjort ting vi bør lære av til en seinere anledning.*

*Vi har i dag også vedtatt en arrangementsveileder for kommunen, som forhåpentligvis kan hjelpe oss å unngå en del misforståelser i fremtiden.*

Både søker av flytreffet og politikeren som fremmet interpellasjonen har i intervju anført at kommunedirektøren, fra talerstolen i kommunestyremøtet den 13. juni 2024, omtalte sin henvendelse til politiet av 5. mars 2024 som «et privat brev». Vedkommende som fremmet interpellasjonen uttaler til revisjonen at dette får ham «til å lure på om kommunedirektøren også velger denne fremgangsmåten i andre henseender, og han tenker at man ikke kan stole på kommunedirektøren».

Vi har sett opptak fra kommunestyremøtet av 13. juni 2024, hvor kommunedirektøren svarer opp interpellasjonen, og kan ikke høre at nevnte henvendelse til politiet omtales som «privat». Fra kommunedirektørens innlegg i saken noterte vi at han opplevde at saken var helt fordreid. Hans utgangspunkt var å bidra, med veiledning og oppfølging, til at vedtaket ble gjennomført. Han sendte derfor en e-post til politiet, for å finne ut av om det var nødvendig med noe innvirkning fra politiet i forbindelse med gjennomføringen av flytreffet. Kommunedirektøren uttalte at hadde ikke intensjoner om å stoppe arrangementet, men heller få det gjennomført innenfor trygge rammer.

## 3. Søknad om flytrefet og kommunens vedtak

**Problemstilling 2: Er kommunedirektørens saksbehandling og vedtakets innhold i samsvar med gjeldende krav?**

### 3.1. Revisjonskriterier

#### **Kommuneloven**

Ifølge kommuneloven § 13-1 tredje ledd skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Omfanget av utredningsplikten er drøftet i Prop 46 L (2017-2018) om ny kommunelov. Der framgår det at en viktig oppgave for kommunedirektøren er å utarbeide saksframlegg for folkevalgte organer. Det overordnede hensynet bak denne oppgaven er å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag. Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et faglig ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å framlegge dette, uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.

Utredningen skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad.

#### **Forvaltningsloven**

Den aktuelle saken gjelder et enkeltvedtak, noe som medfører at utredningsplikten også reguleres av forvaltningsloven kapittel IV.

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarsling kan unnlates blant annet dersom vedkommende part allerede har kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

Dersom forvaltningsorganet mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysningene, skal opplysningene forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke f.eks. når opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt i anledning av saken. Partene bør gjøres kjent med andre opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om.

### **Krav til enkeltvedtak**

Forvaltningslovens regler gjelder for alle organer innenfor kommunen. Det vil si at når politiske utvalg skal behandle saker som innebærer at det skal treffes enkeltvedtak så må dette gjøres i tråd med forvaltningsloven kap. V.

Forvaltningsloven §§ 23 – 27 handler om enkeltvedtak. Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, jf. § 23. Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal som hovedregel gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes, jf. § 24. Samtidig begrunnelse kan unnlates, dersom en søknad innvilges, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.

Begrunningsplikten er en viktig rettssikkerhetsmekanisme. Plikten til å begrunne et vedtak bygger særlig på to hensyn: For det første vil en begrunnelse gjøre det mulig for de som berøres av et vedtak å forstå vedtaket og de reglene som regulerer forholdet, og vurdere om en klage er aktuelt. For det andre kan begrunnesplikten virke bevisstgjørende for den som fatter vedtaket, og dermed kunne bidra at vedtak ikke er i strid med de reglene som gjelder på det aktuelle området. I tillegg kan gode begrunnelser bidra til enhetlig og konsekvent praksis.

I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. forvaltningsloven § 25. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv, eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det, i underretningen til parten, vedlegges kopi av framstillingen. De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Forvaltningsorganet skal sørge for at partene underrettes skriftlig om vedtaket så snart som mulig. I saker der begrunnelsen etter § 24 skal gis samtidig med vedtaket, bør grunnene gjengis i underretningen. På visse vilkår kan underretningen isteden gis opplysning om hvordan partene kan bli kjent med begrunnelsen.

Underretningen skal gi opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.

Forvaltningsloven § 41 sier at dersom lovens regler om saksbehandling ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, så er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

### **Kommunens rutiner for saksutredning**

Kommunen har mal for saksframlegg til folkevalgt organ, men ikke andre rutiner eller føringer for hva en saksutredning skal inneholde. Malen har følgende punkter/overskrifter:

kommunedirektørens innstilling, bakgrunn, saksfremstilling, referanser i saken, vurdering, miljøkonsekvenser, økonomikonsekvenser, andre konsekvenser og konklusjon.

### **Krav til saksforberedelse av klagesak**

Enkeltvedtak kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Reglene i forvaltningsloven kap. VI, dvs §§ 28 til 26, gjelder klage og omgjøring. For saksforberedelsen i en klagesak sier fvl § 33 at reglene i kap. IV og V gjelder tilsvarende, det vil si reglene som gjelder saksforberedelsen av enkeltvedtak. Underinstansen (her kommunen) skal foreta de undesøkelser klagen gir grunn til, og kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet, jf. § 33. Dersom dette ikke blir gjort, skal klagen sendes klageinstansen. Underinstansen kan beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagesaken er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

### **Iverksetting av vedtak**

En sentral del av administrasjonens oppgaver er å sørge for iverksettelse av de vedtakene som treffes av de folkevalgte organene. Det følger av kommuneloven § 13-1 at når et vedtak er truffet, har kommunedirektøren ansvar for å se til at vedtaket iverksettes uten ugrunnet opphold. Altså at det skal være en saklig grunn, dersom vedtaket ikke iverksettes så raskt som mulig. Dersom det er faktiske eller rettslige forhold som hindrer eller forsinker iverksettelse i stor grad, så skal kommunedirektøren informere det folkevalgte organet om dette.

Plikten til å iverksette et vedtak som det foreliggende, innebærer at kommunedirektøren skal underrette de som vedtaket gjelder i samsvar med forvaltningslovens krav til underretning, og iverksette eventuelle nødvendige tiltak som følge av vedtakets innhold.

### **Arkivloven og arkivforskrift**

Plikten til journalføring legger til rette for åpen og gjennomiktig saksbehandling i det offentlige. En oppdatert og tilgjengelig postjournal er en viktig forutsetning for innsynsretten, offentlig debatt og demokratiet.

Det følger av arkivforskriften § 9 at offentlige organer skal ha journaler for registrering av dokumenter i sakene som organet oppretter. Forskriften oppstiller tre kriterier som må være oppfylt for at et dokument skal være journalføringspliktig:

- Dokumentet må være et saksdokument for organet i henhold til offentlighetsloven § 4.
- Dokumentet må enten ha blitt sendt inn til eller ut fra organet.
- Dokumentet må både være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon.

Vedrørende det første kriteriet så går det frem av offentlighetsloven § 4 at «Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»

Saksbehandlingsbegrepet i det tredje kriteriet er ikke nærmere definert i lov eller forskrift, og det finnes ikke forarbeider som gir nærmere veiledning om hva som er ment med vilkåret.

Sivilombudet har ved flere anledninger uttalt at det skal lite til for at kravet om saksbehandling er oppfylt. I tillegg til kravet om at dokumentet må være gjenstand for saksbehandling, må det ha dokumentasjonsverdi. I ombudsmannens årsmelding for 1995 side 77 (SOMB-1995-13) fremgår det at «[s]om allmenn regel bør [forvaltningsorganet] – om det er i tvil – la eit dokument bli journalført».

Arkivverkets veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter (som, ifølge veilederen selv, også er relevant for kommuner og andre offentlige virksomheter), presiserer at det tredje kriteriet i arkivforskriften, om at dokumenter som blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon, også kan utløse plikten til arkivering. Rettere sagt utløses arkivplikten dersom dokumentet *enten* har blitt saksbehandlet *eller* har verdi som dokumentasjon. Ved å arkivere slike dokumenter kan virksomheten i ettertid dokumentere hvilke vurderinger som ble gjort forut for et vedtak. Med tanke på eventuelle fremtidige tvister eller rettskrav, kan en slik dokumentasjon være avgjørende for å bevise at kommunen har tatt stilling til faktorer og forhold som ikke nødvendigvis kom til syne i den utgående korrespondansen i en sak.

Journalføringsplikten fremgår også av offentleglova § 10.

Det er ikke satt noen frist i lov eller forskrift for når et dokument skal journalføres. Det følger imidlertid av arkivloven § 6 at offentlige organers arkiv skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid». Sivilombudet har i flere uttalelser lagt til grunn at de hensynene offentleglova skal ivareta, tilsier at journalføring som utgangspunkt skal skje fortløpende, jf. blant annet Ombudsmannens uttalelse 12. juni 2014 (SOM-2014-157) samt uttalelse 19. mai 2017 (SOM-2016-2902). I sistnevnte sak var flere dokumenter journalført 9-10 dager senere enn hva som kunne ha vært tilfelle (grunnet «forsinkelser ved behandlingen av saken», uten at det var nærmere redegjort for hva forsinkelsene bestod i) noe Ombudsmannen fant at ikke var «fortløpende og så raskt som mulig».

#### **Vi har utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunedirektørens saksframlegg skal gi de folkevalgte et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe et enkeltvedtak, og bør inneholde
  - kommunedirektørs innstilling til vedtak
  - beskrivelse av de faktiske forhold
  - omtale av juridiske forhold, herunder hvilket handlingsrom utvalget har, hvilke materielle regler som gjelder for saken, og hvordan forvaltningslovens saksforberedende regler er i varetatt
  - begrunnelse for kommunedirektørens innstilling
  - eventuelt alternativ til kommunedirektørens innstilling
  - omtale av økonomiske konsekvenser
  - omtale av miljøkonsekvenser
- Kommunens vedtak og evt underretning om vedtak skal inneholde



- begrunnelse i samsvar med forvaltningsloven §§ 24 og 25
- informasjon om klageadgang, klagefrist og framgangsmåte ved klage
- Kommunedirektøren skal iverksette vedtak truffet av folkevalgte organer uten ugrunnet opphold.
- Inngående og utgående saksdokumenter skal journalføres fortløpende.

### 3.2. Kommunedirektørens saksframlegg - data

Saksframlegget til hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø er skrevet av saksbehandler i Plan, næring og utvikling, og godkjent av vedkommendes leder (avdelingsleder for plan, næring og utvikling) og kommunedirektøren. Ifølge saksbehandler skal alle saksframlegg til politisk behandling godkjennes av både leder og kommunedirektør.

Saksframlegget er basert på kommunens mal for saksframlegg. Saksbehandleren som har skrevet saksframlegget sier at alle politiske saker blir bygget opp på samme måte.

Saksframlegget begynner med kommunedirektørens innstilling til vedtak. En beskrivelse av sakens faktiske forhold er deretter kort redegjort for i punktet som heter «bakgrunn». Søknaden om flytrefet fulgte som vedlegg til saksframlegget. Det fremgår at søknader etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag vanligvis behandles administrativt, da disse ofte er kurante, men at kommunedirektøren vurderer at den foreliggende saken er av prinsipiell betydning mht. vedtakets karakter, og at den derfor legges frem til politisk behandling. Sakens juridiske forhold omtales i punktene «saksfremstilling» og «referanser i saken». Her fremkommer hvilket handlingsrom utvalget har, hvilke materielle regler som gjelder for saken og hvordan forvaltningslovens saksforberedende regler er ivaretatt. Det går frem at lovverket for motorferdsel i utmark er «strengt», og det vises til rundskriv T-1/96, som utdypet hva som skal til for å oppfylle lovens vilkår. Begrunnelsen for kommunedirektørens innstilling følger av punktet «vurdering». Avgjørende for kommunedirektørens konklusjon synes å være at omsøkt motorferdsel ikke er «nødvendig» og ei heller har et «nytteformål» i motorferdselslovens forstand. Kommunedirektøren omtaler også alternativet til egen innstilling, og sier at dersom kommunen ønske å legge til rette for denne type arrangement så må det legges ut bestemte steder for landing og letting gjennom en lokal forskrift. Det påpekes imidlertid at dette er en lengre prosess (som bl a krever grundig forarbeid og en høringsrunde), som ikke lar seg gjøre innen den planlagte dagen for arrangementet, men eventuelt kan gjennomføres i løpet av året. Saksframlegget inneholder ikke noe om økonomiske konsekvenser av tiltaket. Økonomiske konsekvenser er et punkt i malen, men saksbehandler vurderte at dette punktet ikke var relevant i den foreliggende saken, og han fjernet det derfor fra saksframlegget. Saksfremstillingen inneholder omtale av miljøkonsekvenser, men den sier ikke noe om folkehelse/beredskap. Kommuneoverlegen savnet at det ble gjort vurderinger omkring folkehelseloven i saksutredningen, da arrangementet, etter hans mening var beheftet med stort potensiale/risiko for ulykker.

### 3.3. Revisors vurdering av kommunedirektørens saksframlegg

Det er vår vurdering at kommunedirektørens saksfremlegg til hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø ga de folkevalgte et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe et enkeltvedtak. Saksframlegget inneholder alle punktene som loven og kommunens egen mal krever, foruten økonomiske konsekvenser, som saksbehandler mente at ikke var relevant. Etter vår mening burde saksfremlegget også inneholdt vurderinger av arrangementets beredskapsmessige side.

### 3.4. Enkeltvedtakets innhold - data

Etter hovedutvalgets møte genererte kommunens saksbehandlingssystem et svarbrev til søker. Brevet har tittelen «Svar på søknad om tillatelse til motorferdsel i utmark - start/landing med fly på Neslandsvatn», og består av vedtaket fra hovedutvalget og informasjon om klageadgang, inkludert klagefrist og framgangsmåte ved klage. Ved brevet fulgte saksutskrift fra hovedutvalgsmøtet, inkludert administrasjonens saksfremlegg.

Hovedutvalgets vedtak viser til reglene vedtaket bygger på, at utvalget vurderer lovens vilkår som oppfylt og avslutningsvis en kort oppsummering av hva hovedutvalget har vektlagt:

*Med hjemmel i motorferdsellovens § 6 gis det tillatelse til start/landing med luftfartøy på Neslandsvatn ifm. flytreff arrangert av Sagodden Kafe. Hovedutvalg for teknikk, næring og miljø vurderer flytreffet som nødvendig og at det har et nytteformål som ikke bærer preg av fornøyelsestransport, jf. kravet til «særlig grunn» ved tillatelse etter motorferdsellovens § 6. Det legges vekt på f.eks. næring, attraktiv kommune, økt bosetting, idrettslag etc. som har mulighet til å tjene penger på f.eks. parkering m.m.*

### 3.5. Revisors vurdering av enkeltvedtakets innhold

Kommunens underretning til søker om vedtaket er relativt kortfattet. At administrasjonens saksfremlegg, der både faktum og regelverket beskrives nærmere, fulgte som et vedlegg, avhjelper dette.

Etter vår vurdering burde hovedutvalgets vedtak ha vært mer utførlig begrunnet, i og med at vedtaket ikke er i tråd med innstillingen fra kommuneadministrasjonen. Samtidig går vedtaket i søkers favør, noe som tilsier at kravene til begrunnelse kan lempes noe.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag sier at motorferdsel er forbudt, med unntak av noen nytteformål som er beskrevet i loven. Tillatelse til motorferdsel i utmark kan likevel gis dersom «særlige grunner» tilsier det. I vurderingen av hva som utgjør en særlig grunn skal det vurderes om aktiviteten er nødvendig og har et nytteformål etter motorferdsellovens forstand, jf. punkt 8.5 i rundskriv T-1/96 Om lov om motorferdsel i utmark. Nytteløshet kan være politi-, rednings- og oppsynstjeneste, offentlig post- og teletjeneste eller anlegg og drift av offentlige veier og anlegg.

Miljødirektoratets veileder om motorferdsel i utmark er tydelig på at det ikke kan søkes om å lande på fjelltopper, utsiktspunkter, breer og liknende steder når dette bare har interesse for helikopterskiing, dagsturer og liknende aktiviteter.

Etter vår vurdering begrunner ikke hovedutvalget i tilstrekkelig grad hvordan lovens strenge vilkår er oppfylt i den foreliggende saken. Vi kan ikke forstå annet enn at vedtaket fra hovedutvalget er i strid med lov om motorferdsel i utmark, og at utvalget i denne saken har gått utover kommunens myndighet.

Ved at hovedutvalgets begrunnelse ikke fullt ut er dekkende for hjemmelsgrunnlaget, er vedtakets innhold ikke i tråd med gjeldende krav. Bortsett fra dette mener vi at de formelle kravene til et enkeltvedtak er oppfylt i denne saken. I og med at flytreffet er avholdt, vil ikke feilen som ble gjort få noen konsekvenser.

Underretningen om vedtaket inneholder informasjon om klageadgang i tråd med kravene i forvaltningsloven.

Vi vil bemerke at praksisen med å la hele det politiske vedtaket være en del av underretningen til parten, både har noen pedagogiske og rettslige konsekvenser. For eksempel kan det synes som om søker gis klageadgang også på utvalgets vedtak om å utarbeide en forskrift.

### **3.6. Iverksetting av vedtak – data**

Hovedutvalget for teknikk landbruk og miljø fattet sitt vedtak 25. januar 2024. Søker av flytreffet ble gjort kjent med vedtaket i brev av 29. januar 2024.

Av vedtaket følger at det gis tillatelse til start/landing med luftfartøy på Neslandsvatn i forbindelse med flytreffet arrangert av Sagodden kafé, og at det gis tillatelse til å preparere en «flystripe» og veier på vannet i forbindelse med arrangementet. Dette trengte kommunedirektøren i utgangspunktet ikke å følge opp videre. Kommunedirektøren vurderte imidlertid at flytreffet hadde en beredskapsmessig side mot kommunens innbyggere, som han var bekymret for (potensielt mange folk på islagt vann). I samråd med kommunens beredskapskoordinator vurderte han derfor at politiet burde informeres.

I kommunestyremøtet 13. juni 2024 fikk kommunedirektøren direkte spørsmål om han var imot hovedutvalgets vedtak. Til dette svarte han at hans utgangspunkt var å bidra med veiledning og oppfølging for at vedtaket ble gjennomført. Han hadde ikke intensjon om å stoppe arrangementet, men heller få det gjennomført innenfor trygge rammer.

Vedtaket fra hovedutvalget ba også kommunedirektøren om å utarbeide en forskrift for start/landing med fly på islagt vann, begrenset til tre områder/vann i kommunen. Ifølge utvalgets vedtak skulle forskriftsarbeidet ferdigstilles i løpet av 2024. Kommunedirektøren forteller at status her er at dette arbeidet ikke har startet opp. Dette skyldes at administrasjonen, av ulike årsaker, har måttet flytte oppgaver internt. Saksbehandler, som også er møtesekretær, har fått nye oppgaver som er ressurskrevende, og samlet sett har administrasjonen ikke hatt kapasitet til følge opp. Det er ikke rapportert til politisk nivå i kommunen om manglende oppfølging av vedtaket.

### 3.7. Revisors vurdering av iverksetting av vedtaket

Vedtaketets første og andre avsnitt er fulgt opp ved at søker har fått underretning om vedtaket.

Vi mener at kommunens kontakt med politiet knyttet til beredskap, klart ligger innenfor kommunedirektørens ansvar og myndighet, men at kommunikasjonen med politiet og informasjonen til parten om denne kommunikasjonen kunne vært håndtert bedre, og vært strengere avgrenset til det som er kommunens ansvar. Vi kan f.eks. ikke se at kommunen har noen rolle og veiledningsplikt om luftfartslovgivningen.

Tredje avsnitt i vedtaket, om utarbeidelse av lokal forskrift, er så langt ikke fulgt opp. Det er kommunestyret selv som eventuelt kan vedta en slik forskrift, og det kan være behov for omfattende utredning i forkant. Administrasjonen burde enten ha iverksatt nødvendige skritt for å følge opp vedtaket tidlig i 2024, eller ha rapportert til utvalget om eventuelle hindringer/forsinkelser. Etter vår vurdering har ikke kommunedirektøren sørget for å iverksette denne delen av vedtaket.

### 3.8. Journalføring av saksdokumenter - data

Drangedal kommune har felles rutiner for Sak og arkivløsning med de andre Grenlandkommunene. Rutinene gjennomgås ved nyansettelser og ligger i ansattportalen.

Rutinen for Sak og arkivløsning er fra august 2017. Av rutinens pkt. 2, «Begrepsavklaringer», går det frem at journalføring vil si «Systematisk og fortløpende registrering av inn/ut dokumenter». Av rutinens pkt. 3 følger:

#### *3 RUTINE FOR INNGÅENDE POST OG UTGÅENDE POST*

*3.1 Mål: Sikre at all arkivverdig post blir registrert. Dette gjelder både e-post og vanlig post. Dokumenter som blir gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon skal bli journalført jfr. arkivlovens § 2-6.*

- Sikre gjenfinning og krav om offentlighet*
- Sikre at utgående post blir kvalitetssikret*
- Sikre at utgående, inngående og intern korrespondanse blir tilgjengelig i kommunen.*

*3.2 Ansvar: Arkivet har ansvar for all inngående post som kommer til postmottak, og øvrige ansatte er ansvarlig for å registrere og behandle egen inngående og utgående post. E-post skal saksbehandler registrere og behandle selv.*

*3.3 Nyttig informasjon: Alle dokumenter som blir mottatt og sendt og som etter innholdet må regnes som et saksdokument, skal journalføres, jfr. Forskriften om offentlig arkiv § 3-2 1. ledd.*

Rutinens pkt. 3.6 kommer med en rekke eksempler på dokumenter som skal journalføres, blant annet nevnes søknader og henvendelser fra privatpersoner. Det presiseres et listen ikke er uttømmende.

Høsten 2021 hadde Drangedal kommune tilsyn fra Arkivverket. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og fagsystemer. Kommunen fikk enkelte avvik som måtte følges opp, og er fulgt opp, men disse gikk ikke på journalføring. Arkivverket beskrev følgende positive funn fra tilsynsbesøket:

*Arkivverket har inntrykk av at den daglige arkiveringen og journalføringen i Public 360 fungerer godt, og at arkivtjenesten yter god service for ledere og saksbehandlere i virksomheten. Det er også positivt at kommunen har satt i gang arbeid med internkontroll for hele virksomheten som også ivaretar arkivarbeidet.*

Saksbehandler i Plan, næring og utvikling fortalte i intervju at Arkiv nylig hadde deltatt på et avdelingsmøte i hans avdeling for å fortelle om kommunens retningslinjer for journalføring. Leder for Arkiv har også påpekt at i forbindelse med kommunens innføring av nytt sakssystem har de hatt en opplæringsrunde med saksbehandlerne, hvor også noe om journalføring ble nevnt.

Arkivleder opplever at saksbehandlerne er flinke til å journalføre fortløpende, men hun ser at det hender det glipper, særlig ved høyt jobbtrykk. Hvis Arkiv oppdager mangler på postlisten, så etterspør de det som mangler. Arkivleder påpeker at det også kan være noe forsinkelser i arkivet, og at det alltid tar to dager fra dokumenter som blir journalført kommer på postjournalen.

I samarbeid med kommunens leder for Arkiv har vi undersøkt om den korrespondansen som vi vurderer som relevant i den foreliggende saken, fantes på kommunens postliste. Våre funn er oppsummert i tabellen her:

	Dato på dokumentet	Avsender og mottaker	Emne	Journalført	Dato for journalføring
1.	19.12.23	Søker – Drangedal kommune	Søknad om flydag	Ja	19.12.23
2.	29.1.23	Drangedal kommune – Søker	Svar på søknad om tillatelse til motorferdsel i utmark	Ja	30.1.24
3.	31.1.2024	Klager - Drangedal kommune	Formell klage på vedtak	Ja	2.2.24

	Dato på dokumentet	Avsender og mottaker	Emne	Journalført	Dato for journalføring
4.	12.2.24	Klager - Drangedal kommune	Klage trekkes (Flytrefet Neslandsvatn)	Ja	12.2.2024
5.	29.2.2024	Kommunedirektøren – politiet	Flystevne på Neslandsvatn	Ja	18.3.2024
6.	29.2.2024	Politiet - kommunedirektøren	Flystevne på Neslandsvatn	Ja	18.3.2024
7.	29.2.2024	Kommunedirektøren – politiet	Flystevne på Neslandsvatn	Ja	18.3.2024
8.	5.3.2024	Saksbehandler i kommunen – søker	Vedr. flytrefet på Neslandsvatn	Ja	6.3.2024
9.	5.3.2024	Søker - saksbehandler i kommunen	Vedr. flytrefet på Neslandsvatn	Ja	14.3.2024
10.	5.3.2024	Søker - saksbehandler i kommunen	Vedr. flytrefet på Neslandsvatn	Ja	14.3.2024
11.	7.3.2024	Kommunedirektøren – politiet	Vedr. flytrefet på Neslandsvatn	Ja	18.3.2024
12.	8.3.2024	Politiet – søker (kommunen på kopi)	Flystevne – Sagodden	Ja	14.3.2024
13.	14.3.2024	Søker – ordfører	Flystevne – Sagodden	Ja	18.3.2024
14.	14.3.2024	Ordfører - søker	Flystevne – Sagodden	Ja	18.3.2024
15.	6.5.2024	Politiet – ordfører	Tilbakemelding fra møte 30.04.2024	Ja	6.5.2024

Tabell 1. Oversikt over journalført korrespondanse.

Dokument 5 kom, ifølge søker, inn på postlisten først da han etterspurte det. At det tok så lang tid, begrunner kommunedirektøren med at han vurderte henvendelsen til politiet som uformell, og derfor ikke journalverdig. Han har senere uttalt at han vurderer dette som et lovbrudd<sup>4</sup>.

### 3.9. Revisors vurdering av kommunens journalføring

Kommunen har en rutine for arkivering. Rutinen gjennomgås ved nyansettelser og ligger i ansattportalen. Rutinen sier at dokumenter skal journalføres fortløpende. Ifølge arkivleder er saksbehandlerne jevnt over gode på journalføring.

Vi har undersøkt om 15 av dokumentene i den foreliggende saken befant seg på kommunens postliste og om de var rettidig journalført. Alle dokumentene vi etterspurte var på postlisten. Dokument 5 (som må sees i sammenheng med dokument 6 og 7) og dokument 9 til 12 ble, etter vår vurdering, ikke journalført i tråd med kommunens egen rutine, og praksis fra Sivilombudet, som sier at journalføring skal skje fortløpende. Vi mener at henvendelsen fra kommunedirektør til politiet både innebærer en saksbehandling og kan ha verdi som dokumentasjon av kommunens tiltak for beredskap. Dokumentet skulle derfor vært journalført, selv om det har en uformell form.

### 3.10. Konklusjon - saksbehandling og vedtak

Motorferdsel i utmark og vassdrag er som hovedregel forbudt, med unntak av for noen nytteformål som er beskrevet i loven. Kommunens adgang til å dispensere fra forbudet gjelder for «særlige tilfeller», et vilkår som er konkret beskrevet i rundskriv og veiledning fra statlige myndigheter. Etter vår vurdering er hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø sitt vedtak om å gi tillatelse til flytreffet på Neslandsvatn i strid med loven.

Vi mener at kommunedirektørens saksforberedelse og iverksetting av vedtaket i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav. Saksframlegget er i tråd med lovkrav og kommunens mal, og parten har fått underretning om vedtaket i samsvar med forvaltningslovens krav. Utvalgets vedtak om å utarbeide en forskrift for start/landing med fly på islagt vann er imidlertid ikke iverksatt, og det er ikke rapportert til politisk nivå om manglende iverksetting.

Vi kan ikke se at kommunedirektørens henvendelse om arrangementet til politiet går på bekostning av kommunedirektørens plikt til å iverksette hovedutvalgets vedtak. Henvendelsen til politiet gjaldt beredskapsspørsmål, og er, etter vår vurdering, klart innenfor kommunedirektørens oppgaver og ansvar i forbindelse med iverksettingen av utvalgets vedtak.

Journalføringen av inngående og utgående dokumenter i saken har ikke fullt ut vært i samsvar med gjeldende krav, særlig gjelder det kommunedirektørens kommunikasjon med politiet. Her har kommunedirektøren lagt til grunn feil lovforståelse av hva som skal journalføres.

---

<sup>4</sup> I orientering til kontrollutvalget 28. august 2024.

## 4. Hovedutvalgets rolle i saken

**Problemstilling 3: Er hovedutvalgets rolle og saksbehandling i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer?**

### 4.1. Revisjonskriterier

Klagesaker skal behandles i samsvar med reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Det innebærer at underinstansen (kommunen) skal ta stiling til klagesaken, med mindre klagen skal avvises, jf. forvaltningsloven § 31. Avgjørelse om avvisning kan påklages, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Dersom kommunen ikke etterkommer klagen, skal saken sendes til klageinstansen.

Kommuneloven § 5-13 sier at folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter

- a) organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet
- b) tidsperioden som organet er opprettet for
- c) eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet

Av kommunelovens forarbeider går det frem at det ikke er noen formkrav til et slikt reglement, utover at det skal være skriftlig. Det kan godt inngå i et annet reglement eller fastsettes i en arbeidsbeskrivelse eller et mandat.

Kommunestyret skal fastsette et delegeringsreglement, som skal vise hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett er delegert, jf. kommuneloven § 5-14. Delegeringsreglementet skal vedtas innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert.

Kommunesektorens etikkutvalg<sup>5</sup> har uttalt at for at folkevalgte politikere skal kunne ivareta ansvaret for å representere innbyggerne, er det nødvendig med god kontakt med innbyggere og ulike interesser i lokalsamfunnet. Tilliten mellom innbyggerne og folkevalgte blir styrket når folkevalgte lytter og tar hensyn. Samtidig kan denne kontakten innebære en form for påvirkning og innflytelse der noen interesser blir tillagt vekt i den kommunale beslutningsprosessen, mens andre ikke blir hørt i samme grad. Informasjon som kommer til folkevalgte gjennom slik påvirkning og uten offentlige dokumenter kan oppfattes som utilbørlig påvirkning. Mangel på åpenhet om kontakt og påvirkning kan i tillegg redusere tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg.

Kommunesektorens etikkutvalg anbefaler kommunene å ha høy bevissthet rundt demokratiske utfordringer knyttet til lobbyisme og påvirkning fra næringslivsaktører, interesseorganisasjoner og andre. Videre anbefales kommunene å etablere rutiner eller ordninger slik at det kommer tydelig fram hvem som eventuelt har hatt møter med folkevalgte og/eller ansatte i politiske saker. Etikkutvalget viser til at dette for eksempel kan gjøres ved

---

<sup>5</sup> Uttalelse 3.12.2022: Anbefalinger-om-åpenhet-fra-Kommunesektorens-etikkutvalg.pdf



- å etablere et åpenhetsregister eller tilsvarende som er offentlig tilgjengelig og viser hvem som har møter med folkevalgte i bestemte saker.
- å innarbeide noen kjøreregler om folkevalgte og ansattes kontakt med næringsliv og andre i relevante kommunale dokumenter, som f. eks etiske retningslinjer, eller en «vær åpen plakat».
- å sørge for å ha åpne kalendre

Etikkutvalget peker på at slike kjøreregler må være praktisk mulige å etterleve, og ikke heve terskelen eller vanskeliggjøre direkte kontakt mellom innbyggere, folkevalgte og/eller ansatte.

KS anbefaler at kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for folkevalgte.

Det følger av kommuneloven § 11-2 første ledd at folkevalgte organer skal behandle saker i møte. Kravet om at saksbehandlingen skal foregå i møter gjelder både når det skal treffes vedtak og ved behandling av saker ellers. Det vil si at kravet også gjelder dersom organet bare skal drøfte eller orienteres om en sak. Prinsippet innebærer at folkevalgte organer er kollegiale organer, som behandler saker som et kollegium, og ikke fungerer på noen annen måte enn gjennom møter.

#### **Vi har utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunestyret skal ha vedtatt et reglement for delegering av vedtaksmyndighet og innstillingsrett.
- Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter
- Klagesaker skal behandles, og de skal behandles av det organet i kommunen som har myndighet til det.
- Kommunen bør ha føringer for åpenhet rundt folkevalgtes kontakt med parter.

## **4.2. Reglement for delegering mv – data**

Drangedal kommune vedtok Delegeringsreglement for Drangedal kommune 2023-2027 i kommunestyret 9. november 2023 (sak 73/23). Av reglementets pkt. 9.1 går det frem at kommunedirektøren gis myndighet til å innstille i saker som skal til politisk behandling i utvalg, kommunestyrekomiteer, formannskap og kommunestyre. Av reglementets pkt. 9.2 går det frem at innenfor kommunestyrets myndighetsområde gis kommunedirektøren myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker som anses som kurante og saker som ellers ikke er av prinsipiell betydning, såfremt ikke annet framgår av lover og forskrifter. Om en sak er av prinsipiell betydning må vurderes ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, samt om avgjørelsen må anses klarlagt gjennom tidligere politiske vedtak.

Av delegeringsreglementets pkt. 8 går det frem at hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø sitt faglige virkeområde er gitt i medhold av lover som naturlig saksbehandles i sektor 400 og i avdeling Plan, næring og utvikling i sektor 100 (unntatt saker etter plan- og bygningsloven). Hovedutvalget har blant annet ansvar for, kommunalteknikk og bygg, herunder FDVU (Forvaltning,

Drift, Vedlikehold, Utvikling), trafiksikkerhet, landbruksforvaltning, natur- og miljøforvaltning, motorferdsel i utmark, og andre saker som naturlig hører inn under sektoren.

Det følger av reglementets pkt. 8.2 at hovedutvalget har beslutningsmyndighet i saker der ikke annet framgår av lov.

Drangedal kommune har et reglement for folkevalgte organer, for valgperioden 2023-2027. Reglementet ble vedtatt i kommunestyret 9. november 2023. Reglementets pkt. 4 beskriver kommunens utvalg. Her går det kun frem at hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø består av syv medlemmer.

### **4.3. Revisors vurdering av kommunens reglement**

Kommunestyret i Drangedal har vedtatt et reglement for delegering av vedtaksmyndighet og innstillingsrett i samsvar med kommuneloven. Delegeringsreglementet gjelder for inneværende valgperiode, og fastsetter både virkeområde og vedtaksmyndighet for hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø og kommunedirektørens innstillingsrett og myndighetsområde.

### **4.4. Møteprinsippet og klagebehandling - data**

Kommunens reglement for folkevalgte organer har et eget pkt. 1.3 om Møteprinsippet. Her går det frem at «folkevalgte organer behandler sine saker og treffer vedtak i møte, jf. kommuneloven § 11-2».

Hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø behandlet søknaden om flytrefet i deres møte den 25. januar 2024. Den 31. januar mottok kommunen klage på vedtaket. Som følge av klagen forberedte administrasjonen saksfremlegg til hovedutvalgets møte den 29. februar 2024. Saksfremlegget er datert 6. februar 2024.

Før hovedutvalget skulle behandle klagen ble det, den 8. februar 2024, avholdt et møte mellom utvalgsleder, søker, klager og leder av Grenland flyklubb på kaféen som søker driver. Det var utvalgsleder som inviterte klager til møtet. Utvalgsleder presiserer i intervju at hun ville ikke ha tatt initiativ til møtet om klager var mot selve treffet, men hun tenkte at det var mulig å kanskje komme til en løsning for sauene. I møtet prøvde de å løse det med sauene, blant annet hadde søker forberedt kart og støysoner som viste at det ikke ville bli støy på gården til klager.

Utvalgsleder ga uttrykk for at dersom klager hadde opprettholdt sin klage så hadde det ikke blitt flytrefet, fordi isen ville ha smeltet i løpet av saksbehandlingstiden for klagen. Det var derfor viktig for utvalgsleder å prøve å løse saken. Hun hadde jobbet mye for å få til treffet, som hun mente var veldig positivt for lokalsamfunnet. Søker uttalte i intervju at han prøvde å påvirke og presse klager, og sa til han at dersom han ikke trakk klagen så ville det ikke bli noe treff, da ville isen smelte i løpet av klagefristen.

Kommunens administrasjon var orientert om møtet, men utvalgsleder husker ikke om hun informerte de andre utvalgsmedlemmene. Nestleder i utvalget er tydelig på at han ikke var informert.

Noen dager etter at nevnte møte fant sted trakk klager sin klage. Klager sier i intervju at han trakk klagen fordi han ikke ville stå i veien for treffet og bli upopulær. Men han følte seg presset, og brukte 3-4 dager etter møtet på å bestemme seg. Han reagerer på prosessen, og mener det hadde vært riktig at hovedutvalget behandlet klagen hans.

Klager påpeker også at de føringene for flytrafikken som ble gitt i møtet han var på, ikke ble etterlevd. Flyet som kom til treffet sirklet over eiendommen hans to ganger, noe det var avtalt at ikke skulle skje. Det kom også et helikopter til treffet, noe det også på forhånd var avtalt ikke skulle skje.

#### **4.5. Revisors vurdering av møteprinsippet og klagebehandlingen**

Klagesaken er lagt frem for rett organ i henhold til kommunens delegasjonsreglement.

Møteprinsippet er et grunnleggende demokratisk prinsipp som går ut på at folkevalgte organers behandling av saker skal skje i formelle møter. Dette gjelder både når det skal treffes vedtak og ved behandling av saker ellers. Prinsippet innebærer at folkevalgte organer behandler saker som et kollegium, og ikke fungerer på noen annen måte enn gjennom møter.

Det er vår vurdering at utvalgsleders møte med søker og klager er i strid med møteprinsippet. Klagen fra bonden skulle behandles i utvalgsmøtet ca fire uker etter at klagen var mottatt. Ved at utvalgsleder, på eget initiativ og uten å rådføre seg med de øvrige medlemmene i utvalget, initierer og gjennomfører et møte med klager forut for utvalget klagebehandling, så foregriper hun og hindrer utvalgets saksbehandling. Utvalgsleders formål med møtet var å påvirke klager til å trekke klagen, dvs påvirke sakens utfall i en bestemt retning. Prosessen i et slikt uformelt møte er heller ikke i tråd med hvordan klagen ville ha blitt behandlet i et utvalgsmøte. At møtet har påvirket kommunens klagesaksbehandling viste seg ved at klager trakk sin klage.

Retten til å klage er et viktig rettssikkerhetsprinsipp. Dersom vilkårene for å klage er oppfylt, har forvaltningsorganet plikt til å ta klagen til behandling. Underinstansen (kommunen) veilede og sikre at klagesaken er tilstrekkelig utredet, men forvaltningen må samtidig være varsom i dette arbeidet, slik at ikke parter eller andre berørte påvirkes til å ikke benytte klageretten. Etter vår vurdering er kravene til klagesaksbehandling ikke ivaretatt i denne saken, og klagesaksbehandlingen i strid med god forvaltningsskikk.

#### **4.6. Føringer for åpenhet – data**

Som tidligere nevnt har Drangedal kommune et reglement for folkevalgte organer. Det følger av reglements pkt. 1.1 at det har som formål å bidra til åpenhet i forvaltningen gjennom praktisering av møte- og dokumentoffentlighet i tråd med gjeldene regelverk.

Det følger videre av reglementet at kommunestyret vedtar møteplan for de folkevalgte organene for et år av gangen. Møteplanen finnes på kommunens nettside. Folkevalgte organer i kommunen behandler sine saker og treffer vedtak i møte, som det skal innkalles til med saksliste, og som det skal skrives protokoll fra. Både innkalling og protokoll skal være tilgjengelig på kommunens nettsider. Reglementet sier også at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer dersom ikke annet følger av kommuneloven § 11-5 (hjemler for lukking av møter).

Umiddelbart etter kommunevalget høsten 2023 gjennomførte kommunen folkevalgtopplæring. Nestleder i hovedutvalget fortalte i intervju at de snakket mye om rolleforståelse i folkevalgtopplæringen, inkludert at et utvalgsmedlem ikke har myndighet alene.

Drangedal kommune har ikke noe etisk reglement for politikerne.

#### **4.7. Revisors vurdering av føringer for åpenhet**

Vi vurderer at Drangedal kommune har et reglement som legger til rette for åpenhet knyttet til de folkevalgte organene. I folkevalgtopplæringen høsten 2023 var rolleforståelse et tema. Kommunen har imidlertid ikke utarbeidet et etisk reglement for de folkevalgte.

#### **4.8. Konklusjon problemstilling – hovedutvalgets rolle**

Vi mener at kommunens reglement for folkevalgte organer er i tråd med kommuneloven, og at kommunen har tiltak, i form av politisk reglement og folkevalgtopplæring, for å sikre åpenhet rundt politikeres kontakt med parter. Kommunen bør likevel prioritere å få på plass et etisk reglement for folkevalgte.

Vi mener at hovedutvalgsleders behandling av klagen på hovedutvalgets vedtak, i form av å initiere og avholde et møte med søker og klager, ikke er i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer. Som følge av hovedutvalgsleders møte med søker og klager, ble ikke klagen behandlet i samsvar med reglene i forvaltningsloven. Møtets formål, innretning og gjennomføring var, etter vår vurdering, i strid med god forvaltningsskikk. Klagen skulle ha vært behandlet av hovedutvalget.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 6. oktober nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv

### Offentlige dokumenter

- Prop. Nr 46 L (2017-2018) om ny kommunelov
- Rundskriv T-1/96 til motorferdselloven
- Miljødirektoratets veileder om motorferdsel i utmark
- Praksis frå Sivilombudet
- Anbefalinger om åpenhet fra kommunesektorens etikkutvalg

### Kommunens dokumenter

- Reglement for folkevalgte organer - For valgperioden 2023 – 2027
- Delegeringsreglement for Drangedal kommune 2023-2027
- Mal for saksfremlegg

### Litteratur

Forvaltningsloven i kommuner, Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, Kommuneforlaget 2011

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

---



### Drangedal kommune Kommunedirektør

Vestfold og Telemark revisjon  
v/ Bente Hegg Ljøsterød

Deres ref.

Vår ref.  
24/3963 - 7

Dato  
07.01.2025

### Uttalelse til revisjonsrapport

Drangedal kommune mottok forvaltningsrevisjonsrapporten om den såkalte «Flytrefssaken» til uttalelse 20.12.24. Administrasjonen har lest rapporten og gir med dette våre merknader.

Oppdraget fra kontrollutvalget var formulert slik:

- 1. Kartlegging og beskrivelse av saksforløpet fra kommunen mottok søknad om tillatelse, frem til interpellasjonen i kommunestyret.*
- 2. Er kommunedirektørens saksbehandling og vedtakets innhold i samsvar med gjeldende krav?*
- 3. Er hovedutvalgets saksbehandling i samsvar med gjeldende krav og retningslinjer?*

Det er vår vurdering at det er gjort et grundig og godt arbeid med å gjennomgå saken og at rapporten svarer godt ut revisjonskriteriene slik de var formulert av kontrollutvalget.

Utover det har vi ingen vesentlige merknader til rapporten.

Med hilsen

Hans Bakke  
kommunedirektør  
35997002

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev til kommunen av 2. oktober 2024. Oppstartsmøte med kommunedirektør ble avholdt den 7. oktober 2024. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen. Det ble avholdt et avslutningsmøte med kommunedirektøren 16. desember 2024. Både oppstartsmøte og avslutningsmøte ble avholdt på Teams.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene, og hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

### Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden oktober 2024 til desember 2024.

Vi har mottatt dokumentasjon fra kommunen, men også selv hentet relevante dokumenter fra kommunens nettside. De dokumentene vi særlig har forholdt oss til er

- kommunens delegasjonsreglement
- kommunens politiske reglement
- relevante politiske vedtak
- maler
- korrespondanse mellom alle involverte i saken

En svakhet med dokumentgjennomgang er at dokumentene kan være utdaterte eller leses feil, slik at de gir et uriktig bilde av praksis. Vi har derfor fulgt opp dokumentanalysen med intervju av en rekke personer som har vært involvert i saken. Disse er

- kommunedirektør
- leder av hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø
- nestleder av hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø
- vedkommende som søkte om flytrefet (i det videre «søker»)
- vedkommende som klaget på flytrefet (i det videre «klager»)
- saksbehandler i Plan, næring og utvikling. Vedkommende er også sekretær i hovedutvalget for teknikk, landbruk og miljø
- kommuneoverlegen
- kommunens beredskapskoordinator
- leder for kommunens postmottak/arkiv

Vi har også vært i kort kontakt med avdelingsleder for Plan, næring og utvikling, og sett på opptak fra kommunestyrets møte av 13. juni 2024.

De vi har intervjuet som ikke er ansatt i kommunen, fikk informasjon om at det var frivillig å snakke med oss. Alle valgte likevel å la seg intervju. Referat fra de enkelte intervjuene er oversendt intervjuobjektene, og alle referatene er verifisert. Eventuelle oppfølgingsspørsmål har blitt stilt og besvart via e-post, og er på den måten dokumentert og verifisert.

Ved at vi har samlet informasjon fra flere kilder har vi data som vi har kunnet kontrollere opp mot hverandre. Dette bidrar til å styrke rapportens relevans og pålitelighet.

Vi har hatt et avslutningsmøte med kommunedirektøren for å sjekke ut at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Vi har også sendt rapporten til hovedutvalgsleder for å sjekke at fakta som omhandler henne er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren ligger i vedlegg 1.

## Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside [vtrevisjon.no](https://vtrevisjon.no).

## God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.<sup>6</sup>

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

VTR har et system for kvalitetsstyring, i samsvar med internasjonale standarder.<sup>7</sup> Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetssystem og RSK 001.

---

<sup>6</sup> God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>7</sup> ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.





# På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: [post@vtrevisjon.no](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)

24: 4016401