



ARENDAL KOMMUNE

Postboks 123
4891 GRIMSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Camilla Nordwall Eiksrud
Carina Marie Rasmussen Haakenstad

Arendal kommune. Statsforvalterens behandling av krav om lovlighetskontroll av bystyrets vedtak 26.03.2026, sak 22/26, Fremtidens skole - ny skolestruktur

Vi viser til kommunens oversendelse av krav om lovlighetskontroll mottatt her 01.06.2026. Statsforvalteren har vurdert saken og fatter følgende vedtak:

Statsforvalteren tar ikke lovlighetsklagen til følge.

1. Sakens bakgrunn

Bystyret i Arendal behandlet i møte den 26.03.2026 sak 22/2026, «Fremtidens skole i Arendal».

Vedtaket i saken ble som følger:

Bystyret vedtar at

- A) Eydehavn skole legges ned og elevene flyttes til Stuenes skole.*
- B) Nesheim skole legges ned og elevene flyttes til Stuenes og Myra skoler.*
- C) Stinta og Birkenlund skoler opprettholdes som 1-10 skoler.*
- D) Moltemyr skole 8-10 legges ned og elevene flyttes til Birkenlund skole.*
- E) Moltemyr skole videreføres som 1-7 skole.*
- F) Hove læringsarena opprettholdes som eget skoletilbud, og ber kommunedirektøren sikre framdrift i arbeidet med egnet kommunalt bygg og stabile rammer for tilbudet*

H) Tid til gode overganger Bystyret vedtar at gjennomføringen av vedtatt skolestruktur utsettes til 1. januar 2027 for å sikre forsvarlige prosesser og gode overganger for elever, foresatte og ansatte.

Behandlingen av saken innebar også votering over en rekke tilleggforslag. For saksprotokoll viser vi til elnnsyn - Fremtidens skole i Arendal – Bystyret (26.03.2026) – Politisk sak



I ettertid av vedtaket ble det av seks bystyrerepresentanter framsatt krav om lovlighetskontroll av kommunens vedtak. Det er fremmet tre forskjellige klager angående samme vedtak.

Kommunen vurderte kravet om lovlighetskontroll i møte 28.05.2026 og opprettholdt vedtaket. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for behandling.

2. Klagens innhold

Oppsummert omhandler de tre klagene anførsler om vedtakets gyldighet, herunder om bystyret var lovlig sammensatt og hvorvidt saken var tilstrekkelig utredet. Det anføres feil ved innkallingen til bystyremøte når det gjelder vararepresentanter, og det stilles spørsmål om hva som rent faktisk ble vedtatt. I en av klagene anføres det særlig spørsmål angående vurderingen av hensynet til barnets beste.

I klage (klage 1), datert 10.04.2026, fra representantene Liv Heidi Arnesen, Ingebjørg A. Godesken, Lætif Akhbher, Egil Hagen, Ingjerd Livollen og Karl Fredrik Lundberg er det blant annet anført:

Det er særlig grunn til å vurdere om varamedlemmer er innkalt i korrekt rekkefølge etter varalisten, om alle som hadde krav på innkalling faktisk ble varslet, og om eventuell feil i innkallingen påvirket sammenstillingen av bystyret.

Det bemerkes at det ble nullstilt etter at forholdet ble påpekt, og at sammensetningen av representanter dermed ble endret. Det anføres videre at utfallet av voteringen – herunder at forslag ikke fikk flertall – kan ha vært en direkte konsekvens av den korrigerte representasjonen. Det bes vurdert om bystyret var lovlig sammensatt.

I klage (klage 2), datert 10.04.2026, fra representantene Liv Heidi Arnesen, Ingebjørg A. Godesken, Lætif Akber, Egil Hagen, Ingjerd Livollen og Karl Fredrik Lundberg anføres det at vedtaksprosessen har ført til en uklar situasjon, og at det er uklart hva som er bystyrets endelige vedtak.

I klage (klage 3), datert 13.04.2026, fra representantene Lætif Akber, Ingjerd Livollen, Ingebjørg A. Godesken, Liv Heidi Arnesen, Karl Fredrik Lundberg og Egil Hagen anføres blant annet at utredningsplikten ikke er oppfylt og manglende konkret og individuell vurdering av barnets beste, herunder utfordringer ved Stuenes skole. Videre er det anført feil ved innkallingen til vararepresentanter i bystyrets behandling av saken, og at det foreligger to ulike forslag med motstridende flertall.

Vi vurderer at klagene kan behandles samlet da disse gjelder samme vedtak. Statsforvalteren viser ellers til klagene.

Statsforvalteren har kun vurdert den delen av bystyrets vedtak som er sitert innledningsvis. Vi forstår klagene slik at det kun er dette som det ble fremmet lovlighetsklage på. Denne forståelsen understøttes av Arendal bystyrets behandling av lovlighetsklagene i deres møte av 28.05.2026.

3. Generelt om lovlighetskontroll og rammene for kontrollen

Etter kommuneloven § 27-1 første ledd kan tre eller flere medlemmer av et kommunestyre sammen bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ inn for departementet for kontroll av avgjørelsens lovlighet. Departementets myndighet til å utøve lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser delegert til Statsforvalteren, jf. kgl.res 30.08.2019 punkt IX.

Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 innebærer en prøving av om vedtaket er lovlig. Det



innebærer etter kommuneloven § 27-3 første ledd en kontroll av følgende forhold:

- a) Om vedtaket har et lovlig innhold, dvs. om den har tilstrekkelig lovhjemmel og ikke strider mot lovgivningen eller andre rettsregler, bygger på en riktig lovtolkning eller om den kan være utslag av myndighetsmisbruk.*
- b) Om vedtaket er truffet av noen som har myndighet til å treffe slikt vedtak, dvs. om vedtaksorganet har myndighet til å treffe avgjørelsen.*
- c) Om vedtaket er blitt til på en lovlig måte, dvs. om saksbehandlingsreglene er fulgt og om avgjørelsen bygger på et korrekt og fullstendig faktum.*

Hva som kan kontrolleres går fram av kommuneloven § 27-2 første ledd. Kontrollen kan omfatte:

- a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen*
- b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører*
- c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet*

Formuleringen «endelige vedtak» i bokstav a må forstås som en motsetning til prosessuelle avgjørelser. Prosessuelle avgjørelser, utover de som er uttrykkelig nevnt i bokstav b og c, kan altså ikke kontrolleres.¹ Dette fremgår også uttrykkelig av lovforarbeidene.² Det samme gjelder vedtak om ansettelse, oppsigelse, avskjed og om vedtak er i strid med lov om offentlige anskaffelser.

Lovlighetskontroll skiller seg fra ordinær klagebehandling ved at Statsforvalteren ved lovlighetskontroll som hovedregel ikke har myndighet til å overprøve kommunens frie skjønn. Adgangen til overprøving ved lovlighetskontroll svarer i hovedsak til domstolenes kontroll med forvaltningsvedtak.³ Finner Statsforvalteren at kommunens avgjørelse er ugyldig, kan Statsforvalteren ikke selv fatte nytt og korrekt vedtak i saken, men er henvist til å oppheve kommunens avgjørelse, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder H-2299 av 21.10.2013 «Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59» er det gitt nærmere retningslinjer for lovlighetskontrollen etter 1992-loven. Reglene i den nye kommuneloven er i all hovedsak en videreføring av reglene i 1992-loven, og vi legger til grunn at rundskrivet fortsatt skal legges til grunn for behandlingen av saker etter ny kommunelov.

4. Statsforvalterens vurdering

4.1 Vurdering av om vilkårene for lovlighetskontroll er oppfylt

Vi tar først stilling til om vilkårene for å behandle kravet om lovlighetskontroll er oppfylt. Det er på det rene at det i dette tilfellet står minimum tre bystyrepresentanter bak kravet, og at vilkåret i § 27-1 første ledd første punktum derfor er oppfylt. Kravene om lovlighetskontroll er videre framsatt innenfor fristen på 3 uker, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd andre punktum.

Vi legger til grunn at vedtaket i sak 22/2026, som lovlighetsklagen er rettet mot, er det endelige vedtaket i saken (altså det som er sitert i punkt 1 over). Statsforvalteren legger til grunn at

¹ Statsforvalteren avviste i sak 2025/12817 Arendal kommunes lovlighetsklage angående bystyrets vedtak av 12.11.2025 om høring, da saken ble ansett som ledd i prosessen med behandling av skolestruktur.

² Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4 s. 329

³ Veileder H-2299 pkt. 6.2.4



lovlighetsklagene ikke retter seg mot tilleggssforslagene. Vi anser tilleggssforslagene som å være føringer for administrasjonens videre arbeid med skolestruktur. Saken her avgrenses mot disse.

Lovens forutsetning om at det kun er endelige vedtak som kan lovlighetskontrolleres, er dermed også oppfylt. Vilåårene for å kunne ta saken under behandling er oppfylt.

4.2 Vurdering av om vedtaket har blitt til på en lovlig måte (jf. kommuneloven § 27-3 bokstav c).

Kommuneloven § 27-3 regulerer innholdet i en lovlighetskontroll. Vi finner at klågene omhandler om vedtaket er blitt til på en lovlig måte, jf. kommuneloven § 27-3 bokstav c. Når det gjelder om vedtaket har et lovlig innhold og gjort av rette myndighet, viser vi til at bystyret etter kommuneloven § 5-3 er kommunens øverste organ og fatter vedtak på kommunens vegne dersom ikke annet følger av lov.

Reglene for saksbehandlingen fremgår av kommuneloven, forvaltningsloven og eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen. Bestemmelsen om kommunedirektørens utredningsplikt må vurderes i forbindelse med vurderingen om et vedtak har blitt til på en lovlig måte.

4.2.1 Hensynet til barnets beste

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som gjelder eleven. Etter Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Det er både en rettighet, generelt prinsipp og en saksbehandlingsregel. Sistnevnte innebærer at barnets beste må identifiseres og vektas mot andre hensyn, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65.

Kunnskapsdepartementet har uttalt følgende i deres lovlighetskontroll av vedtak om skolestruktur for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune, datert 17. januar 2025:

«Hensynet kan ikke forstås slik at hensynet til hvert enkelt barn som blir berørt av endring i skolestruktur må vurderes individuelt, men at det må gjøres en mer generell vurdering av konsekvenser for barnegruppen som blir berørt.»

En del av vurderingen av barnets beste, innebærer å høre barnets stemme. Etter opplæringsloven § 10-2 har elever rett til å medvirke i avgjørelser som gjelder dem. Barns rett til å bli hørt er også nedfelt i Grunnloven § 104 første ledd og i barnekonvensjonen artikkel 12. Etter artikkel 12 nr. 2 gjelder retten til å bli hørt «enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ».

Barnets beste i gjeldende sak er vurdert i forbindelse med «Fremtidens skole i Arendal» hvor det er utarbeidet en rapport som vurderer hensynet til barnets beste for barn som er berørt av endring i skolestruktur i Arendal kommune. Innledningsvis beskrives at

«Endring i skolestruktur vil påvirke mange barn og familier. Nedleggelse av skoler er et stort inngrep i hverdagen til barn. Endringen påvirker ikke bare barn ved skolene som legges ned, men også skolene som skal ta imot nye elever. For noen barn kan endringer i skolestruktur medføre positive aspekter. Man kan få flere venner og et større fagmiljø. For andre kan endringene føre til usikkerhet og midlertidig redusere opplevelsen av trygghet og forutsigbarhet.»

Vår forståelse er at «Barnets-beste vurdering» utarbeidet av Arendal kommune gjelder samtlige berørte barn på de ulike skolene herunder at vurderingen i stort dermed er gjort med utgangspunkt i samtlige elever.



Å sikre samtlige elever i Arendalsskolen et likeverdig, faglig sterkt opplæringstilbud beskrives å være målet med endring i skolestruktur. En struktur som gir stabile rammer, sterke fagmiljøer samt et bærekraftig tilbud som gir gode muligheter for læring, utvikling og trygghet - også i et langsiktig perspektiv. Redusert elevtall skaper utfordringer med hensyn til kompetanse på samtlige trinn og fag. Endring i skolestruktur vurderes å styrke laget rundt eleven slik at eleven får et bedre, mer helhetlig tilbud – dette gjelder særlig sårbare elever.

Samtlige barn og unge i Arendal har blitt invitert til å komme med høringsinnspill. Elevene ved de ulike skolene har blitt informert om bystyrets vedtak, samt hva det betyr i praksis. Innspill er i hovedsak gitt gjennom elevrådsmøter, oppsummering fra skolene samt gjennom møter i ungdommens bystyre.

Vi vurderer i likhet med kommunen at barnets stemme og rett til medvirkning er ivaretatt ved at de har fått informasjon om saken, fått anledning til å uttale seg samt uttalt seg både direkte og indirekte gjennom foreldre i høringsinnspillene. God informasjon er viktig for at elevene reelt sett skal ha mulighet til å medvirke. Statsforvalteren legger til grunn at informasjonen er formidlet til elevene i henhold til deres alder og modenhet.» Barnets-beste vurdering» utarbeidet av Arendal kommune gir en konkret redegjørelse for hvordan barn har medvirket i sak om nedleggelse av Nesheim skole, Eydehavn skole samt ungdomstrinnet ved Moltemyr skole. Elevenes synspunkter herunder hva som er viktig for dem går tydelig frem av rapporten.

Videre vil vi undersøke om kommunen har identifisert hensynet til barnets beste og vektet opp mot andre hensyn i vurderingen av nedlegging av Nesheim og Eydehavn skole samt ungdomstrinnet ved Moltemyr skole.

I saksfremstillingen har kommunen vist til både negative og positive konsekvenser som sammenslåing og nedleggelse av gjeldende skoler kan få for elevene. Av negative konsekvenser nevnes blant annet lengre skolevei for enkelte og bekymringer knyttet til både det fysiske og det psykososiale skolemiljøet. Dette er i stor grad de negative konsekvensene som også kommer frem i høringsinnspillene fra foreldre, elever og ansatte. Det trekkes frem at Nesheim og Eydehavn skoler er mindre skoler slik at elevene som har gått der kan oppleve det utrygt med mange elever. Noen elever får lengre skolevei.

Av positive konsekvenser viser kommunen til at skolesammenslåing vil sikre et likeverdig og moderne skoletilbud til samtlige elever i kommunen. Som følge av at elevene blir en del av et større nettverk kan de få utviklet seg faglig og sosialt i et større miljø med mulighet til å danne nye relasjoner. Større skoler gir tilgang til et bredere fagmiljø. Når ulike kulturer møtes kan det gi økt forståelse og nye perspektiver.

Mindre skoler er oversiktlige, og mange kjenner hverandre godt. På en side kan elever som opplever faglig, fysisk og psykososial trygghet ved en mindre skole, oppleve det utrygt og uforutsigbart å flytte til en større skole. Større sosialt miljø kan åpne for flere interaksjoner og en mer utfordrende læringssituasjon. På en annen side kan elever som ikke har funnet sin plass ved en mindre skole oppleve en ny start med flere elever og et større faglig, fysisk og psykososialt miljø. Elevene kan oppleve å få trening i samarbeid og konflikthåndtering.

Det argumenteres med at nedleggelse av skolene vil bedre økonomien. Kommunen har kommet frem til å bruke ressursene der de gir størst effekt for flest elever. For den enkelte kan det av ulike grunner være et ønske å beholde nærskolen til tross for at det kan føre til færre lærere og samlet sett medføre redusert kvalitet over tid. Det fremheves at dersom ikke skolene tilpasses endringer i



barnetall og økonomi kan det gå utover kvaliteten. Små fagmiljøer kan bli mer sårbare, kostnadene kan bli for høye og vi kan få mindre rom til å utvikle innholdet i skolene hvilket på sikt antas å ramme samtlige elever.

Skoleskyss og skolevei er vurdert. For enkelte barn på Nesheim vil nedleggelse av skolen utløse rett til skoleskyss hvilket på en side kan medføre redusert fritid og fysisk aktivitet. På den andre side kan det å benytte seg av skoleskyss danne nye relasjoner og gi en økt opplevelse av selvstendighet. Elever på Eydehavn og Moltemyr vil få en lengre og for noen mer belastende skolevei, men ettersom elevene på Moltemyr etter vedtak av 26. mars 2026 skal starte på Birkenlund anses ikke skoleveien å være en utfordring. Skoleveien går hovedsakelig gjennom boligområder og vurderes ikke særlig krevende. Samtidig må individuelle forskjeller og lokale forhold vurderes. For elevene på Eydehavn vil det å gå sammen til skolen kunne skape nye relasjoner og mestring forutsatt en trygg skolevei.

Samlet sett har kommunen vurdert at det vil være til barnas beste å legge ned Nesheim skole, Eydehavn skole og barnetrinnet på Moltemyr. Det fremheves at for å være i tråd med hensyn til barnets beste, må samtlige overganger planlegges godt ved at nødvendighet tilrettelegginger er på plass før oppstart og at skoleskyssen fungerer slik den skal.

Statsforvalteren vurderer at hensynet til barnets beste er tilstrekkelig identifisert.

Hensynet til barnets beste er videre veid opp mot andre hensyn herunder økonomi, fag, kvalitet, skolevei og skyss. Ulike konsekvenser endringene kan få er trukket frem og utfordringer på kort og lang sikt er synliggjort. Samtidig er det vektlagt og hensyntatt at enkelte elevgrupper kan bli mer berørt enn andre.

Kommunen har samlet sett vektet de ulike hensynene opp mot hverandre, og kommet frem til at nedleggelse av skolene og barnetrinnet på Moltemyr er i tråd med hensynet til elevenes beste. Tiltak for å dempe negative konsekvenser er at Eydehavn samlet flyttes over til Stuenes skole og utsatt ikrafttredelse frem til 1. januar 2027. En løsning hvor lærerne følger elevene fremheves fordelaktig for elever på 10. trinn for å sikre trygghet og faglig sammenheng i avslutningsfasen for grunnskolen.

Utsatt iverksettelse til 1. januar 2027 beskrives ikke å ha vært på høring, men at innspill fra både høring, elevråd og ungdommens bystyre er lagt til grunn for vurderingen. Statsforvalteren etterspurte hvilke vurderinger som ble gjort i forbindelse med vedtak om å utsette til 1. januar. Kommunen peker på at tidspunkt for nedleggelse var et sentralt tema i høringsrunden og i vurderingen av barnas beste som ble gjort i forkant av bystyrets behandling. Det vises til et ønske om tilstrekkelig god tid for å sikre en god overgang.

I kommunedirektørens «Barnets beste – vurdering oppstart 01.01.2027» trekkes det frem som negativt at endring midt i skoleåret kan gjøre det vanskelig å bli en del av fellesskapet. Elevene kommer inn i klasser hvor vennskap, sosiale strukturer og vennskap er etablert. Skolene kan ha kommet ulikt i fagene og organisert undervisningen forskjellig hvilket kan bidra negativt til elevenes kontinuitet i fagene. Faglig kontinuitet fremheves særlig viktig på ungdomstrinnet.

Som positivt fremheves elevens ønske om tidlig og tydelig informasjon samt god planlegging av overgangene som ivaretatt ved utsatt ikrafttredelse til 1. januar 2027. Skolene kan samarbeide systematisk om både faglig og sosial oppfølging av den enkelte elev hvilket kan medføre bedre klasseorganisering samt bedre målrettet tilrettelegging av den enkelte elev sine behov.



Det er vår vurdering at barnas beste som grunnleggende hensyn er grundig vurdert selv om vedtatt oppstart avviker fra «Barnets beste – vurdering» utarbeidet av Arendal kommune. Barnets rett til å bli hørt anses hensyntatt ved at det samlet sett utarbeides gode løsninger og strategier som kommer alle barn til gode og er til det beste for samtlige barn. Vi finner dermed at vedtaket ikke inneholder feil som påvirker vedtaket gyldighet.

Statsforvalterens vurdering er at kommunen samlet sett har foretatt en tilstrekkelig god vurdering av hensynet til barnets beste.

4.2.2 Innkalling av vararepresentanter

I klage 1 og 2 er det anført at det er gjort feil ved innkallingen av vararepresentanter til bystyret den 26.03.2026 og det er bedt om at Statsforvalteren vurderer om reglene for innkalling av varamedlemmer er fulgt, og om bystyret var lovlig sammensatt.

Spørsmålet vi vil se nærmere på er om innkalling av varamedlemmer til sak 22/2026 er gjort i tråd med aktuelle krav.

Krav ved innkalling av varamedlemmer

Etter kommuneloven § 8-1 har medlemmer i folkevalgte organer rett og plikt til å delta på møter med mindre man har gyldig forfall. Dersom en folkevalgt ikke kan delta på et møte, må man be om fritak eller melde forfall. Etter kommunelovens system vil man da ha et fritak eller forfall til grunn for å gjøre vurderingen av en eventuell innkalling av vararepresentanter fra foreliggende liste. Det fremgår av kommuneloven § 11-9 at et folkevalgt organ er vedtaksført når minst halvparten av medlemmene er til stede under forhandlingene og avgir stemme i den aktuelle saken. Ifølge lovforarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) s. 284, krever dette at medlemmer og møtende varamedlemmer som er til stede, til sammen utgjør minst halvparten av organets totale medlemstall.⁴

Opprykk, nyvalg og suppleringsvalg, herunder forfall til et møte i et folkevalgt organ, reguleres av kommuneloven § 7-10. Bestemmelsens første ledd er sentral for saken vår her:

Hvis medlemmer har forfall til et møte i et folkevalgt organ, innkalles varamedlemmer fra den gruppen der det er forfall. Varamedlemmer skal så langt som mulig innkalles i den nummerordenen de er valgt.

Vi anser lovlighetsklagen til å omhandle krav etter kommuneloven § 7-10, og spørsmålet er om varamedlemmer til sak 22/2026 «så langt som mulig» er innkalt etter nummerorden de er valgt. Lovkommentar fra Rettsdata sier følgende om bestemmelsen⁵:

Denne regelen gjelder i alle situasjoner hvor et medlem ikke møter, eller ikke kan fungere, uavhengig av årsak. Varamedlem skal innkalles også hvor et fravær ikke skyldes lovlig forfall, eller hvor det kan bli nødvendig at vedkommende fratrer under behandlingen av en enkelt sak på grunn av inhabilitet.

⁴ Av fvl. § 8 siste ledd fremgår det for habilitetsspørsmål at det før spørsmål om inhabilitet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles, «dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspill eller kostnad». Altså gjelder det heller ikke etter forvaltningsloven noe ubetinget krav om å innkalle vararepresentanter.

⁵ Jan Fridthjof Bernt, note sist hovedrevidert 04.09.2023



Kravet om at nummerordenen skal følges, gjelder i alle situasjoner der dette er praktisk mulig. Det er således ikke adgang til å springe over medlemmer på varamedlemslisten av politiske grunner, fordi vedkommende har meldt seg ut av partigruppen, fordi annet medlem har særlig god greie på aktuelle saker, eller fordi det er mindre byrdefullt for et annet medlem å møte.

Vi viser videre til KommuneLOven med kommentarer⁶ om bestemmelsen:

Nummerrekkefølgen skal «så vidt som mulig» følges. Man plikter altså først å vende seg til rekkens første varamedlem. Er dette på grunn av knapp tid og dårlige kommunikasjonsmidler ikke mulig, eller første varamedlem melder forfall, må man ta annet varamedlem osv. Man kan ikke vilkårlig forbigå noen. Dette gjelder etter tradisjonell tolkning selv om vararepresentanten har meldt seg ut av det partiet vedkommende er valgt for. Synspunktet bygger på et prinsipp om at vervet som folkevalgt, herunder som varamedlem, er et personlig verv for den enkelte, og ikke partiets/ gruppens «eiendom». Heller ikke kan man unnlate å innkalle et varamedlem fordi man antar at denne vil være ugild i en sak. Ugildhetsspørsmålet må avgjøres av forsamlingen selv.

KommuneLOven § 7-10 første ledd er i stor grad en videreføring av tidligere kommuneLOV⁷ § 16, og vi viser til kommentar til tidligere bestemmelse⁸:

Et varamedlem må varsles spesielt, og innkallingen må skje på den måten som etter forholdene er mest hensiktsmessig. Varamedlemmet er ikke pliktig til å møte uten etter innkalling fra rette vedkommende, som normalt vil være enten organets leder eller (etter fullmakt) den administrasjonen som har praktisk ansvar for møteinnkallelsen.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av innkallinger har kommuneLOven ingen videre formkrav til dette, og nærmere regler for bystyrets virksomhet skal, jf. kommuneLOven § 5-13, fastsettes i reglementer for de folkevalgte organer. I Arendal kommunes «Reglement for folkevalgte organer» for 2023-2027, vedtatt i Arendal bystyre 27.10.2022⁹, gjelder bestemmelse 4.4 for bystyret:

4.4 Forfall, varamedlemmer

Kan et medlem av bystyret eller et innkalt varamedlem ikke møte på grunn av gyldig forfall, skal vedkommende uten opphold melde dette til kommunens administrasjon og si fra om forfallsgrunnen. Politisk sekretariat kaller straks inn varamedlem etter reglene i kommuneLOven § 7-10. Den som på grunn av lovlig forfall må forlate møtet under forhandlingene, melder straks fra til møtelederen. Varamedlem som er til stede, eller som om mulig blir kalt inn, trer etter reglene i kommuneLOvens § 7-10 inn i stedet.

Varamedlemmer skal etter kommuneLOven § 7-10 så lang som mulig innkalles i den nummerrekken de er valgt om det er praktisk gjennomførbart. Det foreligger altså ikke et absolutt krav om at varamedlemmer skal innkalles, da det ligger en begrensning i « så langt som mulig» . Det foreligger imidlertid et absolutt krav om vedtaksførhet etter kommuneLOven § 11-9. Det vil være opp til kommunen og fastsette de nærmere regler om innkalling av varamedlemmer, og vi legger til grunn at gyldig forfall skal meldes til administrasjonen, og at politisk sekretariat har ansvar for å innkalle varamedlem jf. kommuneLOven § 7-10. Dersom et medlem må forlate møtet på grunn av lovlig forfall etter at det er satt, skal dette meldes til møtelederen.

⁶ KommuneLOven med kommentarer, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, KF 2019, s. 150

⁷ LOV-1992-09-25-107

⁸ KommuneLOven med kommentarer, Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå, Kommuneforlaget 2011

⁹ Revidert 16.10.2025



Vurdering av innkalling av varamedlemmer til sak 22/2026

Det er i en av lovlighetsklagene bedt om en vurdering av om bystyret var lovlig sammensatt ved behandling av sak 22/2026. Vi vurderer dette til å omhandle innkalling av varamedlemmer i den nummerordningen de er valgt. Statsforvalteren bemerker at det i lovlighetsklagen ikke er anført konkret hvilke varamedlemmer som eventuelt ikke er kalt inn på riktig måte, og heller ikke konkret hva dette eventuelt hadde å si for voteringene i saken. Vår vurdering tar utgangspunkt i klagernes anførsler, sett opp mot saksprotokollen, opptak av bystyremøtet, partienes medlemslister, samt kommunedirektørens saksframstilling, og vi finner å kunne avgjøre spørsmålet på dette grunnlag.

For å gjøre en vurdering av eventuelle feil ved innkalling av vararepresentanter, må man se på hvem som eventuelt skulle vært innkalt opp mot de faktiske forhold. Det er i klage vist til at møtet ble «nullstilt» og startet på nytt på grunn av feil ved innkalling av varamedlemmer, og det anføres at utfallet av voteringen i saken «kan ha vært en direkte konsekvens av den korrigerte representasjonen».

Bystyret ble ved behandling av sak 22/2026 klar over at det var gjort feil ved innkalling av vararepresentanter. Ifølge opptak fra bystyremøtet gjaldt saken feil innkalling av vararepresentanter fra Arbeiderpartiet. Vararepresentant nummer 11 og 15 ble innkalt, til tross for at vararepresentanter som stod tidligere på listen ikke var blitt innkalt. Dette ble håndtert ved at vararepresentant nummer 11 og 15 fratrådte møtet, og vararepresentant nummer 5 og 8 trådte inn. Det ble etter dette fremmet et forslag om å fortsette møtet, noe bystyret stemte for.

Slik vi ser saken, ble det ikke truffet vedtak med rettsvirkninger på det tidspunktet saken først ble behandlet. Saksbehandlingen i bystyret ble deretter «nullstilt» og saken behandlet med andre vararepresentanter til stede.

I en lovlighetskontroll er det den faktiske saksbehandlingen og det vedtaket som er truffet av kompetent organ, som er gjenstand for vurdering. Det avgjørende er derfor om det endelige vedtaket er blitt til på lovlig måte. Behandlingen av saken ble startet på nytt av bystyret og det ble først da fattet et vedtak med rettsvirkninger. Det er derfor denne behandlingen og dette vedtaket som står sentralt i lovlighetskontrollen. Eventuelle saksbehandlingsmangler ved den tidligere «behandlingen» har etter vår vurdering ikke betydning for vurderingen av saken. På denne bakgrunn er det ikke nødvendig å vurdere innkallingen av de vararepresentantene som fratrådte før saken ble behandlet på nytt. Vi anser lovlighetskontrollen til å omhandle de forhold som lå til grunn for bystyrets behandling etter voteringen om å fortsette møtet, og vi understreker at det er utgangspunktet for vår videre vurdering.

Etter reglementet til kommunen er det altså angitt at varamedlem som er til stede kan tre inn i møter, jf. kommuneloven § 7-10, noe som også var tilfellet for enkelte vararepresentanter ved behandlingen av sak 22/2026. Slik vi vurderer lovlighetsklagene er det ikke anført at dette konkret ble håndtert feil. Vi går derfor ikke nærmere inn på håndteringen av vararepresentanter som var til stede og trådte inn i møtet, men anser anførselene i saken til konkret å handle om *manglende* innkalling av vararepresentanter i riktig nummerrekkefølge.

I saksfremlegget til behandlingen av lovlighetsklagen 28.05.2026 ble det vurdert av kommunedirektøren at bystyret var lovlig sammensatt både da møtet ble satt på nytt og da det ble votert over skolesaken. I saksfremlegget vist til følgende angående den faktiske situasjonen:

I dette tilfelle var samtlige forfall kjent forut for møtedagen.



Anders Kylland (FRP) hadde forfall og Skorstad stilte som vara. Han er første vararepresentant for Frp.

Tilsvarende hadde Amina Bitar (SV) forfall. Sara Malene Henriksen er første vararepresentant for SV. Hun har avslått samtlige innkallinger i perioden og ble derfor ikke innkalt. SV sin andre vararepresentant – Tunne Torstveit - stilte derfor i møtet.

Arbeiderpartiets gruppe hadde totalt 5 forfall; Jakob T. Hæier, Robert C. Nordli, Arne Jenssen, Ramani C. Nordli og Jelena H. Omdal. De første fem på varalisten fra AP er følgende:

*Steinar Ostermann, Ap
Runo Nygård, Ap
Amir Poya Ghazi, Ap
Hanna Renate Kristensen, Ap
Steinar Rasmussen, Ap*

Når møtet ble satt på nytt var det med Ostermann, Kristensen og Rasmussen som vararepresentanter for Arbeiderpartigruppen. I tillegg stilte Tanja Marie Sandåker og Silje Vanessa Samuelsen, de er henholdsvis nummer 6 og 8 på varalista.

Nygård var kontaktet i forkant av marsmøtet, hvor han bekreftet at han ikke kunne stille. Ghazi meldte i november til politisk sekretariat at han ikke ville stille i bystyret som vararepresentant, hverken da eller for fremtidige møter. Dette gjentok han til politisk sekretariat i desember. Ghazi har i etterkant av marsmøtet bekreftet dette til kommunedirektøren og samtidig bekreftet at han også ved en eventuell innkalling til marsmøtet ville avslått.

Tanja Marie Sandåker ble som vararepresentant nummer 6 for AP kontaktet og stilte i møtet. Torunn Poppe som representant nummer 7 var kontaktet i forkant av møtet, men hadde ikke anledning til å stille på møtedagen. Som følge av dette ble vararepresentant nummer 8, Silje Vanessa Samuelsen, kalt inn og stilte i møtet.

Samuelsen og Rasmussen ble kalt inn først på selve møtedagen. Øvrige varamedlemmer var kalt inn i god tid før møtet.

Bystyrets sammensetning er deretter vurdert på følgende måte i administrasjonens saksfremlegg:

Etter kommunedirektørens vurdering var bystyret slik det fremstod når møtet ble satt på nytt og når de stemte over skolesaken lovlig sammensatt. Varamedlemmer var så langt mulig innkalt i den rekkefølgen som de er valgt inn i. Loven stiller ikke et absolutt krav om at innkallingen skal følge rekkefølgen, og ingen er vilkårlig utelatt. Det er ikke avgjørende at det ikke foreligger dokumentasjon på alle innkallingene, ei heller tidspunkt for når det ble avklart at vedkommende ikke ville/kunne stille. Det er heller ikke et vilkår at de som melder forfall eller avslår innkalling har gyldig fravær. Kort oppsummert er det kommunedirektørens vurdering at det ikke foreligger feil i bystyrets sammensetning som påvirker vedtakets gyldighet.

Kommunen har vist til at det var 5 medlemmer av Arbeiderpartiets gruppe som hadde meldt forfall til bystyret. Ifølge saksprotokollen var Steinar Ostermann til stede som første varamedlem, og ifølge kommunen ble andre varamedlem Rune Nygård kontaktet, men meldte forfall. Amir Ghazi er tredje



varamedlem, og har ifølge kommunens saksfremstilling gitt beskjed i november at han ikke ville stille i fremtidige møter.

Når det gjelder de aktuelle vararepresentantene, viser vi til at politisk sekretariat hadde kunnskap om at vararepresentant nr. 3 ikke ville stille i bystyremøter, noe som også gjaldt for bystyremøte den 26.03.2026. Kommunen har også i ettertid bekreftet med vararepresentanten at denne ikke ville stille i møtet i mars. Kravet etter kommuneloven er at vararepresentanter skal «så langt som mulig» innkalles i den nummerordenen de er valgt, og at man ikke skal hoppe over vararepresentanter på vilkårlig grunnlag. Kommunen har lagt til grunn at vararepresentanten ikke ønsker å møte, og at denne har gitt beskjed om at det gjelder for resten av valgperioden. Bestemmelsen i kommuneloven § 7-10 skal følges i tilfeller det er praktisk mulig, men i dette tilfellet ønsker ikke vararepresentanten å møte. Vi kan derfor ikke se at kommunen, ved å gå videre på varalisten har gjort dette av vilkårlige årsaker. Nummerrekkefølgen skal «så langt som mulig» følges, og vi kan ikke se at kommunen her har gjort en feil ved å gå videre på listen over varamedlemmer og innkalle vararepresentant nr.4.

Ifølge saksprotokollen og kommunens fremstilling var varamedlem 4, 5 og 6, henholdsvis Hanna Renate Kristensen, Steinar Rasmussen og Tanja Maria Javnes Sandåker, innkalt og til stede ved bystyrets behandling (varamedlem 5 var til stede og ble med på møtet). Kommunen har videre opplyst om at vararepresentant 7 var kontaktet og hadde meldt forfall, og at vararepresentant 8 som følge av dette, ble innkalt og stilte i møtet. Vår vurdering er at disse forhold ikke er i strid med kommuneloven § 7-10.

Vi kommer etter dette til at det ikke foreligger brudd på kommuneloven § 7-10 når det gjelder innkallinger til vararepresentanter for Arbeiderpartiets gruppe til bystyrets sak 22/2026.

Til behandlingen av bystyrets sak 22/2026 hadde videre Fremskrittspartiets Andreas Kylland meldt forfall, hvor vararepresentant Raymond Skorstad var innkalt og møtte. Ifølge kommunen hadde også Sosialistisk Venstreparti sitt medlem Amina Bitar meldt forfall, hvor Sara Malene Henriksen er første vara. Vararepresentant Tunne Torstveit ble innkalt og møtte i møte. Ifølge kommunen ble det ikke sendt innkalling til første vararepresentant da representanten tidligere har avslått alle innkallinger i valgperioden.

Statsforvalteren legger til grunn at kommunen vurderte at vararepresentanten ikke ville møte, basert på vedkommendes tidligere avslag på innkalling. Når kommunen i dette tilfellet gikk videre på varalisten, kan vi ikke se at dette skjedde på et vilkårlig grunnlag, for eksempel som følge av partipolitiske hensyn. Det kan riktignok anføres at det å unnlate å innkalle vararepresentanten ikke fullt ut er i samsvar med lovens krav om å følge varalisten «så langt som mulig». Samtidig legger vi til grunn at når et varamedlem gjentatte ganger ikke møter eller har uttrykt at vedkommende ikke ønsker å møte, vil de etterfølgende varamedlemmene kunne tre inn, forutsatt at bestemmelsen etterleves så langt dette er praktisk mulig. Når kommunen i slike situasjoner velger å gå videre på varalisten, kan vi derfor ikke se at fremgangsmåten er vilkårlig. Vi påpeker ellers at det i lovlighetsklagen ikke konkret er anført at innkalling av vararepresentant 2 i dette tilfellet var feil.

Nummerrekkefølgen skal «så langt som mulig» følges, og vi kommer til, under noe tvil, at det ikke foreligger feil, jf. kommuneloven § 7-10 (1) ved innkalling av vararepresentant nr.2 etter overnevnte forhold.

Statsforvalteren påpeker subsidiært, om det legges til grunn at det forelå feil ved innkallingen av vararepresentant 2 for SV- grupperingen, kan feilen uansett ikke anses å ha hatt betydning for



resultatet i saken. Her vil det være de vanlige forvaltningsrettslige reglene som gjelder, dvs. det må vurderes om feil sammensetning kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold for å vurdere det konkrete vedtakets gyldighet, jf. forvaltningsloven § 41. Etter voteringene i saken fremgår det at resultatet ikke ville blitt påvirket om den eventuelle feilen ikke hadde forekommet. Feilen kan dermed ikke ha påvirket vedtakets innhold, og den utgjør derfor ikke en saksbehandlingsfeil som kan lede til ugyldighet.

Som nevnt er utgangspunktet for vår vurdering kommunelovens bestemmelser om folkevalgtes møte-, tale-, forslags- og stemmerett. Når loven omtaler «medlemmer» av et folkevalgt organ, siktes det i utgangspunktet til de faste medlemmene, men møtende varamedlemmer vil også ha samme rettigheter og plikter som faste medlemmer. Dersom et medlem er forhindret fra å møte, skal det meldes forfall. Dette gjør det mulig å vurdere om forfallet er gyldig og om det skal innkalles varamedlem, jf. kommuneloven § 7-10. Vi peker på at ordningen er begrunnet i hensynet til at folkevalgte organer skal være fulltallig representert og kunne utøve sine oppgaver i samsvar med kommunelovens saksbehandlingsregler.

Slik saken er opplyst for Statsforvalteren finner vi at anførselene om at bystyrets vedtak av 26.03.2026 lider av feil pga mangler ved innkalling etter foreliggende varalister ikke kan føre frem, og Statsforvalteren opphever følgelig ikke vedtaket som ugyldig av den grunn.

4.2.3 Vedtakets klarhet

Det er anført i klagen 1 og 3 at det er usikkerhet omkring hva som faktisk ble vedtatt i sak 22/2026. I klage 1 anføres det at det foreligger to ulike forslag med motstridende flertall. I klage 3 anføres at det er fattet et vedtak om nedleggelse av to skoler gjennom et flertallsvedtak og at et senere forslag i samme sak og votering – som også omfatter de samme skolene – blitt nedstemt. Det anføres at det foreligger motstridende voteringer knyttet til de samme forhold.

Kommunedirektøren har i sin klagebehandling svart dette ut på følgende måte:

Kommunedirektøren forstår kravet om lovlighetskontroll dithen at det stilles spørsmål ved om den siste voteringen i praksis innebærer at opprinnelig votering faller bort. Med andre ord at det ikke er vedtatt at Eydehavn og Nesheim skoler skal legges ned.

Etter kommunedirektørens vurdering er det helt klart at det i saken er votert over de ulike grupperingene sine forslag. Det votes over pakker og ikke over enkeltskoler.

I praksis innebar det at voteringen over posisjonens forslag i realiteten innebar en votering av om Strømmen skole også skulle legges ned, samt tidspunkt for nedleggelse. Dette falt og dermed blir det opprinnelige vedtak – punkt A til F og H - stående. Dette ble også bekreftet av gruppelederne til Arbeiderpartiet og Høyre i møtet.

Det ble også votert over en rekke tilleggsvedtak. Noen av disse er til dels overlappende. Kommunedirektøren har ikke vurdert innholdet av disse nærmere. Eventuelle uklarheter vil kommunedirektøren, i tråd med normal praksis, løfte til politisk for avklaring. Også dette ble bekreftet av gruppelederne i møtet.

Kort oppsummert er det kommunedirektørens vurdering at det ikke foreligger feil eller uklarheter rundt hva som er vedtatt. Det er innstillingen til Høyre bokstav A-F og H som utgjør bystyret endelige hovedvedtak i saken.



Klager har anført det er usikkert hva bystyret faktisk vedtok, og for at en slik anførsel skal kunne føre frem må uklarheten være av en slik karakter at det ikke lar seg fastslå hva som er vedtakets innhold eller rettsvirkninger.

Ved usikkerhet om hva bystyret faktisk vedtok, må det tas utgangspunkt i den vedtatte møteboken/saksprotokollen fra bystyremøtet. Kommuneloven krever at det føres møtebok over forhandlingene og de vedtak som treffes, og møteboken er den formelle dokumentasjonen av bystyrets beslutninger. Dersom et medlem mener at møteboken ikke gir et korrekt bilde av vedtaket, kan dette adresseres i forbindelse med godkjenning av møtebok/saksprotokoll.

Etter vår vurdering er det ikke tilfellet at det hefter usikkerhet ved vedtakets innhold og rettsvirkninger. Som klagebehandlingen viser til, ble det stemt over forskjellige «pakker» med forskjellig innhold. Vi viser her til forslaget fra Linda D. Øygarden (H), hvor punkt 1, 2 og 3 – med bokstav A til F og H ble vedtatt. Som vist til i kommunens klagebehandling ble det deretter votert over forslag fra AP, som falt med 18 mot 21 stemmer. Vedtak med bokstav A til F og H ble deretter stående og er endelig vedtak i saken.

Vedtaket må leses i lys av saksframlegget, behandlingen i møtet og den vedtatte ordlyden. Sett i denne sammenhengen fremstår det som tilstrekkelig klart hva bystyret besluttet. Vi påpeker ellers at et folkevalgt organ med alminnelig flertall kan vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten, jf. kommuneloven § 11-3 fjerde ledd, om man for eksempel vurderer at man ikke har fått god nok informasjon til å treffe vedtak i saken.

Vi finner at anførselene om usikkerhet som gjelder hva som faktisk ble vedtatt, ikke kan føre frem.

4.3 Konklusjon

Vurderingen ovenfor tilsier at vedtaket av 26.03.2026 ikke lider av innholdsmessige mangler som gir grunnlag for ugyldighet.

Lovlighetsklagene av 10.04.2026 og 13.04.2026 er ikke tatt til følge.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages videre.

Vi ber om at kommunedirektøren orienterer representantene som står bak lovlighetsklagene.

Med hilsen

Cecilie Thorbjørnsen Mork (e.f.)
oppvekst- og vergemålsdirektør
Seksjon justis og kommuneøkonomi

Monica Bjørkholt Breive
justis og kommuneøkonomidirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

