



Drammen kommune

Saksbehandler, innvalgstelefon

Helga Sjølli Grimstad, 22003757

Statsforvalteren har foretatt lovlighetskontroll i sak 60/22 - Balanse 2022 - nye tiltak

Kommunestyrerepresentantene Ulf Erik Knudsen (FrP), Trond Johansen (KrF), Gro Nyhus (SP), Herman Ekle Lund (V), Rune Kjeldsen (SV), Jørgen Harboe Wilhelmsen (Rødt) og Anders Lunde (Nei til Bomring) har fremmet krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak av 24.05.2022 i sak 60/22 – Balanse 2022 - Nye tiltak.

Vi mottok sakens dokumenter fra kommunen den 22.06.2022.

Statsforvalteren har behandlet saken i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83 § 27-1.

Statsforvalterens vedtak

Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved kommunestyrets vedtak av 24.05.2022 som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.

Sakens bakgrunn

I møte den 24.05.2022 fattet kommunestyret i Drammen følgende vedtak:

1. Hjemmetjenester styrkes med 3 millioner utover rådmannens forslag.
2. Gulskogen bo- og servicesenter omgjøres til bofellesskap for personer med demens og kognitiv svikt. Omgjøringen påbegynnes umiddelbart.
3. Driften av de 14 langtidsplassene på Fredholt utfases. Dette vurderes ut ifra forsvarlighet og beboernes helsetilstand. Inntak av nye beboere ved Fredholt bo- og servicesenter stoppes.
4. Korttidsplassene på Fredholt fases ut, og brukerne tilbys alternative plasser.
5. Ved avvikling vurderes det å omgjøre Fredholt til omsorgsboliger.
6. Antall sykehjemsplasser reduseres med 33 plasser.
7. Økonomiske effekter beskrives og innarbeides i 1. tertialrapport 2022.

Noen viktige presiseringer:



- *Ingen ansatte mister jobben*
- *Ingen mister sykehjemsplassen*
- *Minst samme antall korttidsplasser / avlastningsplasser demens som pr 01.01.2022*

Kommunestyrerepresentantene Ulf Erik Knudsen (FrP), Trond Johansen (KrF), Gro Nyhus (SP), Herman Ekle Lund (V), Rune Kjeldsen (SV), Jørgen Harboe Wilhelmsen (Rødt) og Anders Lunde (Nei til Bomring) fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket umiddelbart etter møtet. Kravet om lovlighetskontroll er i hovedsak begrunnet med at saken ikke er grundig nok utredet, og viser til at de tre lovpålagte rådene, herunder Eldrerådet, ikke fikk saken oversendt og dermed ikke fikk uttalt seg til saken.

Kommunestyret i Drammen tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 20.06.2022. Kommunestyret fant ikke grunn til å endre vedtaket. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for behandling, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd.

Generelt om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren, jf. F30.08.2019 nr 1096. Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillitt til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser, jf. Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.

Et krav om lovlighetskontroll av et kommunalt vedtak må fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret. Videre må klagen fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1.

Som utgangspunkt er det kun vedtak som avgjør realiteten i en sak som kan bringes inn for lovlighetskontroll. Videre er det bare de offentligrettslige sidene ved et vedtak som kan kontrolleres - ikke de privatrettslige.

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold (materieell kompetanse)
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak (personell kompetanse)
- c) har blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse).

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Statsforvalterens vurdering

Lovlighetskontrollen kan begrenses til de anførsler som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd. Vi begrenser lovlighetskontrollen til å omfatte anførselene om at saken «ikke er riktig behandlet og at saken ikke er grundig nok utredet», sammenholdt med Eldrerådets opplysninger i brev datert



22.05.2022, om at «de tre lovpålagte rådene ikke fikk saken til behandling før sine møter og derav ikke mulighet til å uttale seg til saken.»

Alle kommuner skal ha et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom, jf. kommuneloven § 5-12 og forskrift om medvirkningsordninger. Rådene er rådgivende organer for kommunen/fylkeskommunen, jf. kommuneloven § 5-12 og forskrift om medvirkningsordninger § 2. Forskriftens § 2 andre ledd lyder:

«Rådene har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom. Slike saker skal kommunestyret, fylkestinget eller andre folkevalgte organer forelegge for rådene.»

Formålet med eldreråd er beskrevet slik i Regjeringens eldrerådsveileder:

«Formålet med eldrerådet er å bidra til å sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning i saker som gjelder eldre.

Det er behov for eldreråd fordi eldre ofte er underrepresenterte i folkevalgte organer. Det er viktig at synspunkter fra eldre blir ivaretatt i kommunale og fylkeskommunale beslutningsprosesser og det er derfor krav om eldreråd i hver kommune og fylkeskommune.»¹

Eldrerådene er rådgiver i alle saker som gjelder eldre, og har da rett til å uttale seg i sakene, ved å gi anbefalinger og innspill. Eldrerådene vil kunne jobbe med en rekke saker innenfor en rekke ulike områder. En uttalelse fra eldrerådet er ikke bindende for organet som avgjør saken endelig, men rådets anbefaling i en konkret sak skal følge saksdokumentene til organet som avgjør saken endelig.

Kommunedirektørens forslag til vedtak i sak 60/2022 -Balanse 2022 – Nye tiltak knyttet seg til avvikling av to bo- og servicesentre, reduksjon i sykehjemsplasser mv. For Statsforvalteren er det klart at tiltakene rettet seg særlig mot tilbud som i svært stor grad benyttes av eldre. Forslaget til vedtak ble først behandlet av Hovedutvalg for helse, sosial og omsorg, som oversendte saken til kommunestyret for endelig behandling.

Kommunen skriver følgende i saksfremlegget:

«Som gjengitt over er det «endelige vedtak» som kan kreves lovlighetskontrollert. Prosessledende avgjørelser kan som hovedregel ikke kontrolleres. Dette innebærer at avgjørelser fattet som ledd i behandlingen av en sak, for eksempel pålegg om fremleggelse av dokumentasjon eller beslutning om rett til dokumentinnsyn, isolert sett ikke er gjenstand for lovlighetskontroll. Unntak gjelder for vedtak om at møter skal holdes åpne eller lukkede dører og vedtak som gjelder spørsmål om habilitet, jf. § 27-2 førsteledd bokstav b og c. Innstillinger fra et kommunalt organ til et annet, for eksempel fra formannskapet til kommunestyret, kan ikke kreves kontrollert. Det samme gjelder for uttalelser og meningsytringer av ren politisk art.»

1



Statsforvalteren er ikke uenig i dette utgangspunktet. Vi vil for ordens skyld påpeke at selv om prosessledende avgjørelser isolert sett ikke kan kreves kontrollert jf. kommuneloven § 27-2 andre ledd bokstav a), kan det endelige vedtaket, altså realitetsvedtaket i en sak, kreves kontrollert etter denne bestemmelsen. Det kan i så fall påberopes at det foreligger saksbehandlingsfeil som gjør vedtaket ulovlig, for eksempel at en sak ikke er forsvarlig utredet.²

Det følger av de aktuelle bestemmelsene både i kommuneloven og medvirkningsforskriften at eldrerådet har *rett* til å uttale seg i saker som gjelder eldre. For Statsforvalteren fremstår sak 60/22 som i kjerneområdet for eldrerådets arbeid. Det synes derfor klart for Statsforvalteren at det foreligger en saksbehandlingsfeil når rådet ikke har fått denne muligheten til å medvirke.

At eldrerådet ikke har fått uttale seg i saken betyr at anbefalinger og innspill fra eldrerådet mangler i saken, og at medvirkning dermed ikke har funnet sted. De folkevalgte organene som fatter endelig avgjørelse i saker er ikke forpliktet til å ta innspill eller anbefalinger fra eldreråd til følge. Det er imidlertid viktig at eldrerådet får uttale seg i saker som angår eldre for å oppfylle regelverkets krav til medvirkning. Vi bemerker her at hensynene bak bestemmelsene er å sikre representasjon av grupper som ellers er underrepresentert i folkevalgte organer, og på den måten sikre at synspunkter som ellers ikke ivaretas, blir synliggjort. For Statsforvalteren synes det klart at saken er mangelfullt utredet når eldrerådets anbefalinger og innspill ikke er innhentet i denne saken.

Det følger av prinsippet i forvaltningsloven § 41 at et vedtak kan være gyldig, til tross for saksbehandlingsfeil, «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold». I dette ligger ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått betydning. Det er tilstrekkelig med en ikke helt fjerntliggende mulighet. I dette tilfellet kan det ikke utelukkes at en medvirkning fra eldrerådet ville ha påvirket kommunestyrets vedtak. Vi kommer derfor til at vedtaket er ugyldig, og opphever det. Kommunestyret må behandle saken på nytt.

Vi bemerker også at Eldrerådet i Drammen kommune henvendte seg til administrasjonen i kommunen den 22.05.2022, to dager før saken ble behandlet i kommunestyret, og gjorde kommunen oppmerksom på at saken ikke var forelagt rådet og at dette utgjør et brudd på regelverket. Rådet ba om at saken ikke skulle behandles på møtet 24.05.2022. For Statsforvalteren fremstår det som lite heldig at kommunen ikke tok anmodningen til følge etter at kommunen var blitt gjort oppmerksom på at det forelå saksbehandlingsfeil.

² Gerd Engelsrud, Gunnar Jahren, Ingun Sletnes: Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll. Cappelen Damm AS, Oslo, 2020. Kapittel XXIII Statlig kontroll avsnitt 2.2 Hva kan det kreves lovlighetskontroll av.



Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har avdekket feil ved Drammen kommunestyres vedtak av 24.05.2022 som gjør det ugyldig. Vedtaket oppheves, og kommunestyret i Drammen må behandle saken på nytt etter at eldrerådet har fått anledning til å uttale seg.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Odd Meldal
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Statsforvalteren har foretatt lovlighetskontroll i sak 60/22 - Balanse 2022 - nye tiltak