



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon
Kristina Munkejord, 5557 2242



BERGEN KOMMUNE
Sentralarkivet

Saks nr.: 2017/0438 Dok.nr. 15

Mottatt **08 DES 2017**

Avdeling/kontor: BYST

Saksbehandler: RAZA

Offentlig: _____

Arkiv nr: _____

Vår dato
04.12.2017
Deres dato
02.10.2017

Vår referanse
2017/11972 621
Deres referanse
17/1438

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 Bergen

Lovlighetskontroll av Bergen bystyres vedtak i bystyresak 132-17 om kvalitets- sikring i barneverntjenesten

Fylkesmannen mottok saken 02.10.2017. Spørsmålet vi har tatt stilling til er om Bergen bystyres vedtak av 31.05.2017 om å foreta en ekstern gjennomgang av minimum fem enkelt-saker fra barnevernet i Bergen, er lovlig.

Fylkesmannens vedtak

Bergen bystyres vedtak i sak 132-17 er lovlig, jamfør kommuneloven § 59 nr. 4.

Kort om saken

På bakgrunn av interpellasjon nr. 19, fattet bystyret i Bergen den 31.05.2017 følgende vedtak:

1. Bystyret støtter byrådets arbeid med omorganisering av barnevernstjenesten og ber om at dette forseres.
2. Bystyret ber om at det iverksettes en ekstern gjennomgang av min. 5 enkeltsaker fra barnevernet i Bergen, der man ser på prosessene fram mot vedtak / beslutninger tatt i barnevernet, vurdering av metode og videre anbefaling. Byombudet deltar i utvelgelse av saker og med sammensetning av eksterne ressurser. Helsekomiteen får presentert resultat av arbeidet når det foreligger innen utgangen av 2018.»

I brev av 15.06.2017 framsatte bystyrerepresentantene Idun Bortne, Per-Arne Larsen, Åsta Årøen og Njaal Neckelmann fra Venstre, krav om lovlighetskontroll av punkt to av ovennevnte vedtak. Bakgrunnen for kravet er at bystyrerepresentantene mener at bystyrets vedtak ikke er blitt til på lovlig måte. Videre mener de at bystyret ikke har myndighet til å fatte denne typen avgjørelser, samt at avgjørelsen ikke er innholdsmessig lovlig.

Den 21.08.2017 vurderte bystyrets kontor at avgjørelsen var blitt til på lovlig måte, og ba om at byrådet tok stilling til de to øvrige påstandene fra Venstres bystyrerepresentanter.

Byrådet gjennomgikk saken den 22.09.2017 og henviste saken tilbake til bystyret. Bakgrunnen for dette var at vedtaket var fattet med utgangspunkt i en interpellasjon. Saken var dermed verken utredet eller fremmet av byrådet.

Bystyret behandlet kravet om lovlighetskontroll i møte 27.09.2017, og besluttet at vedtaket skulle opprettholdes. Saken ble etter dette sendt til Fylkesmannen for endelig avgjørelse den 02.10.2017.

Etter at Fylkesmannen mottok saken fra kommunen, har vi innhentet opplysninger fra Bystyrets kontor om hva som menes med en «*ekstern gjennomgang*», samt om det er meningen å trekke ut noe generelt fra saksgjennomgangen, eller om sakene kun skal ses på enkeltvis. Vi har fått opplyst at det er ønskelig at en gruppe bestående av eksterne fagpersoner med god kjennskap til barnevernfeltet, sammen med kommunalt ansatte fagpersoner, gjennomgår sakene. Det foreligger ingen vilkår om at de kommunalt ansatte i denne gruppen ikke kan tilhøre kommunens barneverntjeneste. Interpellantene ønsker ikke at gruppen skal drive saksbehandling i disse enkeltsakene. Det er prosessene og arbeidsmetodikken som er tema for gjennomgangen.

Om lovlighetskontroll

Etter kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av bystyret sammen bringe styrets avgjørelser inn for departementet for kontroll av om avgjørelsen er lovlig. Kravet må være framsatt innen tre uker etter at avgjørelsen er fattet, jmfør forskrift om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll § 1.

Fylkesmannen er delegert myndighet til å gjennomføre lovlighetskontroll av kommunale avgjørelser etter kommuneloven § 59, jmfør rundskriv H-25/92.

Av kommuneloven § 59 nr. 4 går det frem at Fylkesmannens kontroll omfatter:

- a) om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig (materiell kompetanse)
- b) om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse (personell kompetanse)
- c) og om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse)

Lovlighetskontrollen må alltid omfatte alle disse tre forholdene. Fylkesmannen skal prøve avgjørelsen med utgangspunkt i de opplysningene som forelå da avgjørelsen ble fattet.

Fylkesmannen skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig, jmfør kommuneloven § 59 nr. 5. Det kan følgelig foreligge feil med avgjørelsen uten at det fører til ugyldighet. Det vil særlig være tilfellet der feilen ikke er av en slik karakter, eller så grov, at det er grunn til å regne med at den kan ha virket inn på avgjørelsens innhold, jmfør forvaltningsloven § 41.

Fylkesmannens vurdering

Det er ikke tvilsomt at kravet om lovlighetskontroll er fremsatt av noen som har rett til det etter kommuneloven § 59, og at treukersfristen er overholdt. Det er dessuten klart at kravet gjelder en avgjørelse som kan være gjenstand for lovlighetskontroll.

Hadde bystyret myndighet til å fatte avgjørelsen?

I følge kommuneloven § 6 er «*kommunestyret*», eller bystyret, det øverste kommunale organet. Bystyret har all kompetanse som er lagt til kommunen, og har ansvaret for kommunens samlede virksomhet. Det innebærer at det som utgangspunkt er bystyret som treffer vedtak på vegne av kommunen, så lenge bystyret ikke har delegert sin kompetanse til et underordnet folkevalgt organ eller administrasjonen i kommunen, eller særlovgivningen har gitt vedtakskompetanse til et annet organ.

Fylkesmannen kan ikke se at sistnevnte er tilfellet i denne saken. Riktignok følger det av barnevernsloven § 2-1 tredje ledd at barnevernsledere ikke kan instrueres i faglige spørsmål. Slik vi ser det skal kommunens barnevernsledere ikke instrueres til noe i denne saken. De skal kun få forslag til forbedringspunkter i saksbehandlingen.

Fylkesmannen finner det etter dette klart at bystyret hadde myndighet til å fatte beslutningen om gjennomgang av barnevernssaker.

Er avgjørelsen blitt til på lovlig måte?

Spørsmålsstillingen her er om bystyret har fulgt de saksbehandlingsreglene som gjelder på dette området, det vil si alle regler for saksbehandling som fremgår av kommuneloven og forvaltningsloven. I tillegg kommer eventuelle saksbehandlingsregler i særlovgivningen, og u-lovfestede prinsipper for god forvaltningsskikk. Fylkesmannen vil i det følgende se på om saken har vært forsvarlig utredet, om barnets beste er vurdert, og om reglene for interpellasjoner er fulgt.

Krav om forsvarlig utredning

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Med det menes at forvaltningsorganet må gjøre de undersøkelsene som trengs for å kunne fatte en forsvarlig avgjørelse.

Selv om forvaltningsloven § 17 i utgangspunktet kun gjelder enkeltvedtak, gir bestemmelsen uttrykk for et generelt prinsipp om krav til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. Hvor langt prinsippet rekker og hvilke krav som kan stilles til saksutredningen, må vurderes konkret for hvert enkelt tilfelle. Relevante forhold vil være sakens omfang og viktighet, samt konsekvensene vedtaket vil få for enkeltpersoner. Jo større konsekvenser og innvirkning, jo strengere krav til utredningen vil forsvarlighetskravet stille.

I dette tilfellet er det fattet et vedtak av bystyret som ikke berører enkeltpersoners rettigheter eller plikter. Kravene til utredning i forkant av vedtaket, vil etter Fylkesmannens skjønn derfor være betydelig mindre enn det som ellers ville ha vært tilfellet. Siden formålet med vedtaket er å bidra til heving av kvaliteten på barnevernets arbeid, må en likevel kunne forvente at politikerne har tenkt gjennom hvordan vedtaket om å gjennomgå enkeltsaker vil kunne bidra til å nå dette målet. Fylkesmannen konstaterer at det er gjort. I interpellasjonen blir det vist til konkrete andre prosjekter der det er iverksatt tilsvarende tiltak med stor nytteeffekt.

Vurdering av barnets beste

I alle saker som berører barn skal barnets beste være vurdert, jmfør barnekonvensjonen artikkel 3.

Venstres bystyrerepresentanter mener at barnets beste ikke er vurdert i denne saken. Etter Fylkesmannens skjønn kommer det imidlertid tydelig frem av sakspapirene at det nettopp er barnets beste som ligger til grunn for interpellasjonen. Siktemålet med vedtaket er jo å bedre kvaliteten i barnevernstjenesten, av hensyn til barn og unge. Det er således klart at bystyret har fattet vedtaket ut fra en tanke om at det vil være i tråd med prinsippet om barnets beste. Vi finner derfor at bystyret har overholdt barnekonvensjonen artikkel 3.

Behandlingen av interpellasjoner

En interpellasjon er en ordning hvor enkeltrepresentanter i bystyret kan ta opp saker til drøfting i bystyremøtene, jmfør kommunelova § 34. Interpellasjoner skiller seg fra skriftlige spørsmål ved at de legger opp til en debatt hvor en representant fra alle partiene kan ta ordet. Videre kan interpellasjonen inneholde forslag til vedtak.

En forutsetning for at interpellasjonen skal kunne danne utgangspunkt for et krav om realitetsvedtak, er at interpellasjonen er oppført på sakslisten i forkant av bystyremøtet.

I henhold til reglement for Bergen bystyre 2015-2019 punkt 6.3, må interpellasjoner være sendt Bystyrets kontor senest tolv dager før bystyremøtet for å komme med på sakslisten.

Av saksdokumentene fremgår det at interpellasjon nr.19 ble sendt fra Bystyrets kontor til byrådet den 18.05.2017, altså 13 dager før bystyremøtet. Det er dermed klart at Bystyres kontor hadde mottatt interpellasjonen innen tidsfristen.

Det følger videre av reglement for Bergen bystyre at interpellasjonen skal ha et tema og innhold som er egnet for debatt i bystyret.

Klagerne mener at interpellasjonen ikke hadde et tema og innhold som var egnet for debatt i bystyret. Begrunnelsen er at interpellasjonsinstituttet ikke gir anledning til en tilstrekkelig grundig drøfting og utredning før vedtak blir fattet.

Fylkesmannen er ikke uenig med Venstres bystyrerepresentanter i at en sak som er fremmet som en interpellasjon ikke vil gjennomgå den samme grundige saksutredningen som ordinære bystyresaker. Som det fremgår foran har vi, ut fra sakens tema, likevel ikke funnet grunnlag for å fastslå at saksutredningen har vært uforsvarlig knapp. All den tid saken ble godt nok opplyst, er det etter vårt skjønn heller ikke grunnlag for å si at interpellasjonen hadde et tema og innhold som var uegnet for debatt i bystyret. Vi konstaterer ellers at alle øvrige bystyrepräsentantene mente at saken var egnet for debatt, og at det heller ikke var grunnlag for å utsette realitetsbehandlingen av den, jmfør kommuneloven § 34 nr. 1. Interpellasjonen ble dermed debattert, og det ble fattet et endelig vedtak.

Fylkesmannen har etter dette kommet til at saksbehandlingsreglene for interpellasjoner har blitt fulgt i denne saken. Bystyrets vedtak har således blitt til på en lovlig måte.

Er bystyrets vedtak innholdsmessig lovlig?

For å være innholdsmessig lovlig må vedtakets innhold være i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede regler.

Bystyret, har som det fremgår over, ansvaret for kommunens samlede virksomhet. Som følge av det har bystyret også det øverste tilsynet med den kommunale forvaltningen, jmfør kommuneloven § 76. Det innebærer at bystyret har ansvar for å føre kontroll med at kommunen yter de tjenestene den skal til dem som trenger det, og at tjenesteytingen skjer på en forsvarlig måte. Formålet med tilsyn er å forebygge svikt i tjenestene samt at ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte.

Bystyret kan selv bestemme hvordan det vil sikre seg nødvendig innsyn i den kommunale virksomheten for å utøve tilsynsansvaret sitt. Det kan derfor uavhengig av taushetsplikt også gjennomgå enkeltsaker dersom det finner det formålstjenlig, jmfør forvaltningsloven § 13 b første ledd nummer 4.

Etter Fylkesmannens vurdering er det derfor klart at bystyrets vedtak om å gjennomgå enkeltsaker er innholdsmessig lovlig. Vi vil i denne sammenheng bemerke at kommunen, ved gjennomføringen av vedtaket, må være påpasselig med å ikke spre personsensitive opplysninger unødig, da det vil kunne medføre brudd på taushetsplikten. Kommunen kan bare gi oppdragstakere og tilsatte innsyn i taushetsbelagte opplysninger i den grad det er nødvendig for at kommunen skal kunne gjennomføre sine lovpålagte oppgaver. Ved gjennomgangen av enkeltsakene er det derfor helt grunnleggende at opplysninger ikke blir gitt til flere personer enn det som er helt nødvendig. Det er dessuten viktig å være bevisst på hva som er formålet med bruken av opplysningene, og i hvilken grad de aktuelle opplysningene er egnet til å oppfylle dette formålet.

Med hilsen

Rune Fjeld
assisterende fylkesmann

Øystein Breirem Jacobsen
seksjonsleder

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrifter.