



Larvik
kommune

Arkiv:
JournalpostID: 25/18671
Saksbehandler: Lise Severinsen
Dato: 25.02.2025

Saksframlegg

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
	Kommunestyret	

Innmeldt spørsmål 19.3.2025 - Oppfølging av Harris-rapporten

KOMMUNEDIREKTØRENS FORSLAG TIL VEDTAK:

Spørsmål og svar tas til orientering

Saksbehandler: Konsulent Lise Severinsen

INNMELDT SPØRSMÅL OG ORDFØRERS SVAR:

Bakgrunn:

Larvik kommune, ved kommunedirektør, har engasjert Harris Advokatfirma AS for å gjøre en kartlegging av etablert praksis og rutiner av virksomhet Byggesak inn mot planutvalget. Basert på dette er praksisen opp mot gjeldende regelverk og god forvaltningskikk vurdert. I prosessen er det sett nærmere på praksis for samhandling og saksbehandling mellom administrasjonen og politisk nivå, både for saker som er satt opp på sakskartet i forkant av politiske møter og saker som tas opp av folkevalgte på eget initiativ i og utenfor utvalgsmøtene.

Rapporten ble offentliggjort 10. februar 2025.

Spørsmål til ordfører:

Med bakgrunn i rapporten mottok ordfører 18. februar en mail fra gruppelederne Hallstein Bast (MDG), Gunnar Eliassen (SV) og Jan Carroll Henriksen (Rødt) hvor ordfører blir bedt om å legge frem en egen sak til behandling i kommunestyret så snart som mulig. I mailen fremholdes det at det i rapporten er dokumentert regelbrudd og direkte lovbrudd i måten planutvalgets leder har opptrådt på. Gruppelederne ber om at ordfører synliggjør hvordan dette i fremtiden skal hindres.

Harris-rapporten blir satt på sakskartet i kommunestyrets møte 19. mars 2025.

I mailen bes det også om en vurdering av gyldigheten av vedtak som er gjort. Ordfører mener dette først og fremst er en oppfølging av rapporten fra Holth&Winge, og dette vil kommunedirektøren svare på.

Innledning:

Funnene i Harris-rapporten er etter ordførers vurdering av forskjelligartet karakter og har varierende alvorlighetsgrad, og vil derfor kreve ulike tiltak/oppfølging. Det hadde vært en fordel om funnene i rapporten var gradert og presentert etter alvorlighetsgrad.

I alt har 8 respondenter deltatt i Harris sin kartlegging, 5 ansatte, 3 er plukket ut blant planutvalgets medlemmer. Svarene er anonymisert. I den sammenheng må det påpekes at leder av planutvalget med enkelthet er identifisert. Det er ikke ideelt, men vanskelig å unngå da rapporten har et ensidig fokus på utvalgsleders utførelse av sitt verv.

Planutvalgets ansvar som et kollegium er nesten ikke problematisert i rapporten. Ansattes plikt til å sette grenser dersom en folkevalgte går utover planer og styringssignaler vedtatt av kommunestyret burde vært nærmere gjennomgått i rapporten, men forandrer ikke ordførers syn om at utvalgets leder utviser svak rolleforståelse.

Det er i alt gjort 10 hovedfunn, disse fremgår av sammendraget og er utdypet i rapporten. Det er etter ordførers vurdering særlig to av funnene som er alvorlige og som vil kreve oppfølging. Disse er i ordførers svar nummeret som funn 8 og 9. Ordfører kommenterer likevel hvert enkelt av de 10 hovedfunnene i den kronologiske rekkefølgen de fremgår av i rapporten.

Funnene i Harris-rapporten, som i ordførers svar er nummeret til 8 og 9, handler i stor grad om leders samhandling med administrasjonen, og at denne ifølge Harris-advokatene tidvis er i strid med kommuneloven og kommunens egne reglementer.

I funn 8 skriver Harris, sitat: *“Vi viser særlig til funn i e-postkorrespondansen hvor han ber om møter med byggesak i konkrete saker fordi han mener at sakene kan løses ved dialog, hvor han etterspør hva som skal til av dokumentasjon for å få byggetillatelse og hvor han forsøker å instruere administrasjonen til å behandle saker til en gitt tid og med et gitt resultat”*. Sitat slutt.

I funn 9 beskriver Harris at leder av planutvalget legger opp til omfattende samhandling med administrasjonen. Det står bl.a., sitat:

“Han ber om samarbeidsmøter for å diskutere saksbehandlingsrutiner, utvalgsmøter, ressursbruk osv, og tar også opp tema som viser at han har mistillit til administrasjonens praksis og saksbehandling. Praksis har vært at administrasjonen har imøtekommet ønske om møte og at de har føyet seg etter enkelte forslag, men det er ingenting i våre funn som tilsier at de har latt seg instruere i sin saksbehandling”. Sitat slutt.

Flere av de kritikkverdige forholdene rapporten peker på er allerede håndtert av kommunedirektøren ved en enkel endring av rutiner, og bør etter ordførers anbefaling ikke brukes mer tid på.

Ordførers kommentar og forslag til oppfølging av de to ovenstående funnene fremgår under ordførers svar til de 10 hovedfunnene.

Under de 10 hovedfunnene, i den rekkefølge de presenteres i Harris-rapporten. Ordførers svar er gjengitt i kursiv:

Hovedfunn 1:

- Tidligere fikk leder av planutvalget tilgang til kommunedirektørens innstilling i saker før øvrige utvalgsmedlemmer. I oktober 2024 endret kommunedirektøren denne praksisen, slik at innstillingen blir kjent for leder og utvalgsmedlemmene samtidig. Vi har ikke funn som tilsier at tidlig kunnskap om innstillingen var i strid med gjeldende regelverk. Det er imidlertid opp til kommunedirektøren å endre praksis, jf. kommuneloven, og utvalgsleder kan ikke kreve å få innsyn før øvrige medlemmer. Endret praksis er uansett i samsvar med god forvaltningsskikk.

Ordfører støtter endring av praksis som startet i oktober 2024 og mener det er i tråd med god forvaltningsskikk at folkevalgte får tilgang til saksfremlegg samtidig. Den nye praksisen er også i samsvar med praksis for andre folkevalgte organ i kommunen.

Hovedfunn 2:

- Før siste valg var hovedregelen fysiske befaringer i saker som skulle behandles av

planutvalget. Etter valget ble praksisen endret etter ønske fra utvalgsleder, og digitale befaringer er nå hovedregelen. Parter får anledning til å holde muntlig innlegg i møtesalen. Så lenge saken blir tilstrekkelig opplyst etter fvl § 17 og prinsippet om kontradiksjon ivaretas ved digital befaringer, så kan vi ikke se at gjeldende regelverk stenger for digital befaringer. Vi har ikke gjort funn som tilsier at saker ikke har vært tilstrekkelig opplyst eller at partene ikke har fått anledning til å ivareta egne interesser. Vi er likevel av den oppfatning av at overgangen kan ha medført at terskelen for å be om muntlig innlegg er blitt høyere og at endret praksis dermed setter grunnleggende verdier som upartiskhet, kontradiksjon, åpenhet og hensynsfullhet på prøve.

Spørsmålet knyttet til digitale befaringer handler om hensiktsmessighet og hvorvidt sakene blir tilstrekkelig opplyst. Leder av planutvalget har initiert digitale befaringer, og så langt ordfører kjenner til har planutvalget akseptert at dette nå er hovedregelen. Det fremgår av rapporten at dersom et flertall av planutvalgets medlemmer mener en sak bør fysisk befares, så imøtekommes dette.

Det grunnleggende kravet er om saken blir tilstrekkelig godt opplyst og om digital befaringer er hensiktsmessig. Hensiktsmessigheten beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Den har ikke ordfører anledning til å foreta, og det har vel heller ikke Harris-advokatene?

Ordførers overordnede vurdering er at digitale befaringer der det er hensiktsmessig er et effektiviserende og godt tiltak i en tid hvor tilgangen til digitale hjelpemidler er stor.

Utover dette hører disse vurderingene i sin helhet hjemme hos planutvalget selv.

Hovedfunn 3:

- Det er omfattende korrespondanse mellom utvalgsleder og administrasjonen i forkant av utvalgsmøtene. Korrespondansen gjelder administrasjonens veiledning til politiske forslag til alternative vedtak. Veiledning for å sikre at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven blir fulgt, må anses for å være nødvendig og i samsvar med god forvaltningsskikk. Korrespondanse om at man er uenig i administrasjonens forslag eller hvor man ber administrasjonen om å redegjøre for kommunedirektørens innstilling til et vedtak er unødvendig, lite effektivt og i strid med både kommuneloven og god forvaltningsskikk.

Ordfører vil innledningsvis understreke at det selvfølgelig er helt legitimt å fremme alternative innstillinger til kommunedirektøren.

Ordfører finner det hensiktsmessig at administrasjon veileder folkevalgte i utforming av alternative forslag. En slik praksis er i samsvar med god forvaltningsskikk ved at man i større grad kan forhindre at vedtak blir fattet på feil grunnlag, som igjen kan medføre at vedtak er ugyldig og blir opphevet av Statsforvalteren i neste omgang.

Ordfører understreker imidlertid at en slik veiledning ikke skal åpne en arena for debatt og diskusjon mellom folkevalgte og administrasjon. De ansattes faglige integritet skal ikke settes under press.

For å motvirke dette foreslår ordfører at veiledning som hovedregel skal foregå skriftlig og alltid journalføres.

Hovedfunn 4:

- Leder av planutvalget inviterer konsulenter og andre til å holde orientering i saker uten at orienteringen er annonsert og/eller kjent for administrasjonen på forhånd. Han avlyser også orienteringer og bytter om på rekkefølgen før møtet starter. Denne praksisen er i strid med både prinsippet om kontradiksjon og god forvaltningsskikk ellers ved at parter kan gå glipp av orienteringer de anser som relevant for egne interesser.

Ordfører ber om at planutvalget gjennomfører møtene på en måte som gjør at allmennheten kan følge med, og at prinsippet om kontradiksjon ivaretas. Selv om hovedansvaret for dette ligger hos møteleder, må også resten av utvalget ta ansvar. Dersom leder f.eks gjør omrokninger i sakskartet pålegger det de øvrige medlemmene å protestere dersom man er uenig.

Hovedfunn 5:

- Under utvalgsmøtene stilles det ofte lange og omfattende spørsmål, og det oppstår ofte debatt i etterkant av administrasjonens besvarelser. Dette er i strid med kommunens politiske reglement. Når utvalgsleder åpner for slik praksis styrer han heller ikke møtene etter gjeldende reglement.

Ordfører er usikker på hvordan funnet skal forstås. Dersom funnet handler om at planutvalget debatterer saker/spørsmål som ikke på forhånd er annonsert, må møteleder og utvalget stramme opp praksisen.

Hovedfunn 6:

- Flertallet av folkevalgte som mottar henvendelser som ombud formidler henvendelsen til administrasjonen, som så behandler denne etter forvaltningslovens regler. Henvendelsene journalføres og svarene publiseres på siden «spørsmål fra folkevalgte» på kommunens nettside. Slik praksis er i samsvar med arkivloven og er i tillegg god forvaltningsskikk. Praksisen ivaretar også innbyggernes rett til innsyn etter offentleglova.

Ordfører understreker viktigheten av denne praksisen og ber kommunedirektøren om at denne opprettholdes.

Hovedfunn 7:

- Henvendelsene fra leder av planutvalget har vært så omfattende at administrasjonen ikke har hatt kapasitet til å journalføre henvendelsene og publisere svarene. Slik praksis er i strid med arkivloven og god forvaltningsskikk. Kommunedirektøren har endret denne praksisen slik at alle henvendelser journalføres på sak og svar publiseres. Endret praksis er dermed i samsvar med arkivloven og god forvaltningsskikk.

Kommunedirektøren har redegjort for at administrasjonens praksis med hensyn til journalføring ble endret i oktober 2024, og at den nå er i tråd med arkivloven og god forvaltningsskikk.

Hovedfunn 8:

- Leder av planutvalget tar på seg en funksjon som mellommann eller tillitsperson mellom administrasjonen og utbygger/tiltakshaver i pågående saker. Vi viser særlig til funn i e-postkorrespondansen hvor han ber om møter med byggesak i konkrete saker fordi han mener at sakene kan løses ved dialog, hvor han etterspør hva som skal til av dokumentasjon for å få byggetillatelse og hvor han forsøker å instruere administrasjonen til å behandle saker til en gitt tid og med et gitt resultat. Vurderingen viser at utvalgsleders opptreden i konkrete byggesaker er i strid med kommuneloven og kommunens egne reglement.

Folkevalgte skal ikke på noe som helst område forsøke å influere administrasjonens faglige vurderinger. Det skal gå et tydelig skille mellom fag og politikk.

En enkeltpolitiker kan ikke gjennom møter og dialog med administrasjonen, flytte beslutninger ut av folkevalgte organer. Folkevalgtes mulighet for å påvirke en sak går via folkevalgte organer, og under f.eks. eventuelt i planutvalget kan utvalgsleder og andre sjekke ut om det er flertall for å få en sak utredet og til politisk behandling.

Basert på funn i rapporten fremgår det klart at planutvalgets leder ikke har utøvet en god nok rolleforståelse. Rolleforståelse vil følges opp i samhandlingsmøtet Harris-advokatene anbefaler for administrativ og politisk ledelse, i folkevalgtopplæringen og i arbeidet med reglementene for folkevalgte.

Videre står det i funnet, sitat: "Leder av planutvalget tar på seg en funksjon som mellommann eller tillitsperson mellom administrasjonen og utbygger/tiltakshaver i pågående saker". Sitat slutt.

Å balansere ombudsrollen og rollen som leder av et folkevalgt organ kan være en krevende balansegang. I kraft av lederrollen mottar man henvendelser fra et stort antall aktører. Det gjelder særlig for saker som behandles av planutvalget, hvor det ofte er motstridende interesser hva angår sakenes utfall. Bevissthet med hensyn til hvordan slike henvendelser bør håndteres er viktig, og kan være avgjørende for allmennhetens tillit til upartiskhet.

Ordføreren foreslår derfor at rolleforståelse, herunder balansen mellom ombudsrollen og politisk lederskap, ilegges stor vekt i det videre folkevalgtopplæringsarbeidet.

Hovedfunn 9:

- Leder av planutvalget legger opp til omfattende samhandling med administrasjonen, utover ovenstående. Han ber om samarbeidsmøter for å diskutere

saksbehandlingsrutiner, utvalgsmøter, ressursbruk osv, og tar også opp tema som viser at han har mistillit til administrasjonens praksis og saksbehandling. Praksis har vært at administrasjonen har imøtekommet ønske om møte og at de har føyet seg etter enkelte forslag, men det er ingenting i våre funn som tilsier at de har latt seg instruere i sin saksbehandling. Nødvendig samhandling i form av praktiske avklaringer i forbindelse med utvalgsmøtene må leder kunne forvente. All annen samhandling er unødvendig, lite effektivt og i strid med både kommuneloven og god forvaltningsskikk. Utvalgsleder har heller ikke mandat til å instruere administrasjonen og kan dermed ikke kreve å få egne samarbeidsmøter med administrasjonen. Administrasjonen har heller ikke anledning til å delta i slike møter, jf. kommuneloven § 13-1.

Ordfører vil understreke at kommunestyret kun ansetter kommunedirektøren og det er han/hun som har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstelige reaksjoner.

Ordfører er glad for at det i rapporten påpekes at det ikke er noe som tyder på at administrasjonen har latt seg instruere i sin saksbehandling. Her er det klare grenser for hva en utvalgsleder kan tillate seg. At en utvalgsleder ikke kan instruere ansatte når det gjelder tidsbruk og utfall av en sak er åpenbart. Styringssignaler skal vedtas i åpenhet slik at alle valgte politikere får delta, og allmennheten gis mulighet til å følge med. Oppfølging av politiske vedtak skal siden følges opp i linja av administrasjonen.

Forventninger og instruksjoner administrasjonen skal ta hensyn til skal komme gjennom politiske vedtak. Ansatte har en plikt til å avvise forsøk fra enkeltpolitikere som forsøker å styre en sak i en bestemt retning utenom åpne og ordinære beslutningsprosesser. Ordfører ber om at kommunedirektøren trykker sine ansatte på at det ikke skal brukes tid og ressurser på henvendelser av denne typen.

Ordfører støtter Harris-advokatenes anbefaling om at det på politisk og administrativt ledernivå gjennomføres et samhandlingsmøte for å fastsette rolle- og oppgavefordeling basert på gjeldende regelverk og reglement. Ordfører vil snarest ta initiativ til et slikt møte, hvor referat med konklusjoner forelegges kommunestyret i en melding.

Hovedfunn 10:

- Det gjennomføres møter mellom folkevalgte og administrasjonen, med og uten eksterne deltakere, og der agenda tidvis har vært uavklart og hvor det har vært lite referatføring. Uklar agenda og manglende referatføring er lite effektivt og i strid med god forvaltningsskikk. I tillegg vil administrasjonen kunne komme i konflikt med både offentleglova og arkivloven som stiller krav til arkivering av offentlig dokumentasjon for offentlig innsyn. Vår vurdering er også at folkevalgte ikke har rett til å delta på andre møter enn i folkevalgte organ, og at de dermed heller ikke kan kreve at administrasjonen deltar på møter med eksterne. Administrasjonen bør heller ikke invitere folkevalgte med da det kan få konsekvenser for senere habilitet. Dette kan stille seg annerledes for ordfører i enkelte situasjoner. En praksis hvor folkevalgte inviterer administrasjonen til delta i møter med

eksterne og der administrasjonen imøtekommer slike ønsker, er dermed i strid med både kommuneloven, kommunens egne reglement og god forvaltningsskikk. Det er imidlertid ingenting i veien for at folkevalgte tar egne initiativ til møter med eksterne hvor administrasjonen ikke deltar eller at kommunedirektøren legger opp til samhandlingsmøter mellom planutvalget og virksomhet Byggesak om nødvendig.

Etter hva ordfører erfarer foregår det ikke lenger møter hvor både tiltakshavere/ interessenter, folkevalgte og administrasjon deltar. Folkevalgte har på sin side full anledning til møter selv imellom, også med eksterne deltakere. Det er derfor ikke relevant å bruke mer tid på dette funnet.