



Habilitet kommuneplanens arealdel

Kommunedirektørens utredning etter kommunestyrets vedtak 29.1.26, om *muligheten for å kategorisere arealplanen mtp. habilitetsvurderinger*.

Sammendrag

Kommunestyret har bedt kommunedirektøren utrede om kommuneplanens arealdel kan kategoriseres, med tanke på habilitetsvurderinger før videre politisk behandling.

Kommunedirektøren har vurdert ulike muligheter for å dele opp planen, men har konkludert med at ingen av inndelingene i tilstrekkelig grad trygger prinsippet om at kommuneplanens arealdel skal vurderes helhetlig.

Kommuneplanens formål er å sikre en samlet helhetsvurdering av arealdisponeringen. Når en folkevalgt er inhabil, vil hovedregelen være at dette vil gjelde hele planen, med mindre planen kan dokumenteres å være helt uavhengig mellom ulike områder – noe som er vanskelig ved én samlet kommuneplan.

Kommunedirektøren anbefaler ingen kategorisering/oppdeling av planen. Folkevalgte som vurderes inhabile i saken bør også vurderes som inhabile for hele planen.

Bakgrunn

Bakgrunnen for denne utredningen er kommunestyrets behandling av kommuneplanens arealdel, herunder vedtak i møtet 29.01.2026: «*Kommunestyret ber kommunedirektøren utrede muligheten for å kategorisere planen mtp. habilitetsvurdering innen tema og/eller geografi/nærhet. Dette må gjøres før saken kommer opp til behandling i februar møte*».

Vurderinger

Kommunedirektøren har i denne saken innhentet juridisk rådgivning fra kommunenes juridiske stab (jussnettverket), samt KS- advokatene.

Kommunedirektørens konklusjoner/råd til kommunestyrets habilitetsvedtak er basert på følgende dokumenter:

- Dok 1:
Habilitetsvurderinger- Behandling av kommuneplanens arealdel; Risør kommune. (jussnettverket.) Fremlagt for kommunestyret 29.1.26
- Dok 2:
Mailkorrespondanse 15.1.26 KS Advokat Siri Tofte
- Dok 3:
Notat fra KS advokatene v/ advokat Jostein Selle 03.06.22 -*habilitetsvurderinger i forbindelse med arealdelsbehandling i Lillesand kommune*
- Dok 4:
Statsforvalters lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet ved rullering av kommuneplanens arealdel, Tvedestrand kommune 29.8.24

Overnevnte dokumentasjon utgjør ca. 33 sider. Deler av dokumentene kan inneholde opplysninger som er taushetsbelagt etter offentlighetslovens § 13.

Av prosessøkonomiske hensyn vedlegges ikke dokumentene denne utredningen.

Det fremkommer i dok 1, *habilitetsvurderinger*, at jussnettverkets gjennomgående råd er at folkevalgte som vurderes som inhabile, også skal vurderes som inhabile i hele behandlingen av kommuneplanen.

Bakgrunnen for dette lyder som følger: «... *Vi vurderer det slik at «den folkevalgte» vil være inhabil i hele prosessen. Begrunnelsen for dette er at det kan komme innspill som kan være ufordelaktige for «den folkevalgtes» eget innspill, og som derfor kan påvirke hvordan «den folkevalgte» stiller seg til slike innspill»*

Denne forståelsen underbygges i mailkorrespondansen med KS advokat Siri Tofte 15.1.26:

«Det klare utgangspunktet må være at den som er inhabil vil være inhabil til å behandle hele planen. Dette da et formål med kommuneplanen er at arealdisponeringen i kommunen skal vurderes i sammenheng og ut fra en helhetlig vurdering.»

Tofte viser videre til juridisk litteratur: Frihagen. «Inhabilitet i forvaltningen» (1985) s 281:

«*Ved reguleringsarbeidet tas sikte på å finne helhetsløsninger for grunnutnyttelsen i planområdet. Det vil derfor være vanskelig å skille ut enkelte eiendommer. Utgangspunktet må*

være at inhabilitet gjelder behandlingen av hele regulerings-saken. Planleggingen kan likevel tenkes delt i flere områder slik at grunnutnyttelsen i det ene området ikke influerer på grunnutnyttelsen i det andre området. I så fall vil en kunne knytte inhabilitetsspørsmålet til vedkommende området i motsetningen til planen i sin helhet».

Når Frihagen videre skriver at planleggingen *kan tenkes delt i flere områder*, må dette forstås dithen at en slik gjennomføring som utgangspunkt ikke vil være lovstridig. Utfordringen her vil være om det vil være mulig å sikre at grunnutnyttelse i et område ikke influerer grunnutnyttelse i et annet område.

Den juridiske vurderingen kan så langt oppsummeres slik:

- Reguleringsarbeidet tar sikte på å finne helhetsløsninger for grunnutnyttelsen i planområdet
- Utgangspunktet må være at den som er inhabil vil være inhabil til å behandle hele planen.
- Det vil være vanskelig å skille ut enkelte eiendommer.

Kommunedirektøren er bekymret for at kommunestyret, ved å ev. velge en annen tilnærming enn det *klare utgangspunktet* at inhabile bør anses som inhabile for hele planvedtaket, havner i en utfordrende posisjon mtp. håndtering av habilitetsvurdering på en praktisk gjennomførbar -og korrekt måte.

Statsforvalters lovlighetskontroll i Tvedestrand kommune, ferdigstilt 29.8.24, *vedr. avgjørelser om habilitet ved rullering av kommuneplanens arealdel*, belyser problemstillingen ytterligere:

Statsforvalteren legger her til grunn at private innspill ikke *automatisk* medfører inhabilitet i *hele* planprosessen. Samtidig sier Statsforvalter at funn i tilsynet *«illustrerer hvor vanskelig det er å dele behandlingen av planforslaget opp i enkeltdeler når det dreier seg om en sammenhengende overordnet plan for hele kommunen, og hvor generelt utformede kriterier i planbeskrivelsen kan påvirke om innspillet kommer med i det endelige planforslaget».*

Endringer i planbeskrivelsen, som kan medføre fordel eller ulempe for en folkevalgt som har kommet med planinnspill, vil være egnet til å så tvil om den folkevalgtes upartiskhet.

Videre har KS advokatene, ved advokat Jostein Selle, bistått Lillesand kommune med vurdering av inhabilitet i forbindelse med kommuneplanens arealdel 03.06.22

Oppsummering av KS advokatens vurdering i denne vurderingen lyder som følger:

«Samlet sett er det vår vurdering at valget om å ha én plan har følger for hvordan planen bør behandles. I en viss forstand kan man si at dette valget innebærer at «bordet fanger» når det gjelder spørsmålet om muligheten for å dele opp behandlingen av planen for å minske ulempen ved at representanter må fratrukke på grunn av inhabilitet. Vår vurdering er at det for det første vil være vanskelig å dele behandlingen opp slik at man har tilstrekkelig sikkerhet for at den/de

inhables interesser knyttet til ett område ikke influerer på et annet. Men viktigere er at en slik oppdeling også vil svekke muligheten for å gjennomføre en samlet og helhetlig vurdering av arealdisponeringen i kommunen som er i tråd med valget om å ha en plan for hele kommunen, og at det derfor ikke vil være i samsvar med formålet med kommuneplanen.

Oppsummert er det vår klare anbefaling at det ikke gjøres en slik oppdeling av behandlingen.

Praksis i andre kommuner:

Kommunedirektøren har undersøkt praksis i andre Agder-kommuner og fått svar fra fire, som viser ulike løsninger.

I **Lillesand og Arendal** blir folkevalgte som er inhabile i ett område av kommuneplanen, regnet som inhabile for hele planen.

I **Vegårshei** behandles nye arealinnspill enkeltvis. Politikere som er inhabile for et innspill, er kun inhabile i behandlingen av det aktuelle innspillet (kun 15 innspill ble votert). Resten av planen behandles samlet til slutt.

I **Tvedestrand** ble folkevalgte vedtatt inhabile til å behandle eget innspill, men var ellers med å behandle de øvrige delene av planen. Det vises til tidligere omtale lovlighetskontroll fra Statsforvalteren i denne forbindelse.

Konklusjon

Kommunedirektøren mener at det er tilrådelig at kommunestyrerepresentanter som er inhabile i deler av planen, også bør anses som inhabile i behandlingen av hele planen.

Adendum

Som det fremkommer tidligere i dette dokumentet oppfatter kommunedirektøren at de juridiske råd og vurderinger som er innhentet, er svært tydelige og til dels entydige.

Det må likevel sluttet at selv om det ikke er tilrådelig å dele opp arealplanen, så vil det heller ikke være lovstridig å løse behandlingen på den måten for å ivareta «habilitetsflokken»

Kommunestyret har bedt kommunedirektøren om å vurdere inndeling etter *tema og eller geografi/nærhet*.

Av disse inndelingene mener kommunedirektøren at geografi/ nærhet ikke vil være en mulig inndeling. Det er vanskelig å se for seg hvordan man i praksis skulle trekke geografiske skillelinjer, som basis for habilitetsvurderinger.

Isolert sett kan imidlertid en inndeling av politisk behandling av arealplanen etter *planformål/ byggegrenser* kunne forsvares.

Det må i så tilfelle gjøres en inndeling av den enkelte inhabile representant, knyttet til hvilket planformål/byggegrense inhabiliteten knytter seg til.

Følgende matrise kunne da ev. legges til grunn:

Navn	Næring	Bolig	Fritid	Småbåthavn	LNF	Strandsone

Matrisen er ikke utfyllende mhhp. inndeling.

Ved denne fremgangsmåten må kommunestyret gjøre individuelle habilitetsvurderinger av den enkelte inhabile og krysse av for hvilken del av planen som kan tenkes å influeres av den enkeltes innspill.

Argumentet for en slik løsning er hensynet til det levende lokaldemokrati med bred folkevalgt deltakelse, som tilsier at så få som mulig av de folkevalgte skal måtte fratres som inhabile i behandlingen av særlig store, prinsipielle og overordnede saker.

Dette må vektas mot viktigheten av tilliten til at folkevalgte er upartiske i sin behandling.

Kommunedirektørens vurdering er at en slik oppdeling vil svekke muligheten for å gjennomføre en samlet og helhetlig vurdering av arealdisponeringen, det derfor ikke vil være i samsvar med formålet med kommuneplanen.

Det vil være vanskelig å dele opp behandlingen slik at man har tilstrekkelig sikkerhet for at den/de inhabiles interesser knyttet til ett område ikke influerer på et annet.