

Vurdering av ordførers habilitet – områderegulering sentrum nord.**1. Innledning**

Revisjonen er blitt bedt om å vurdere ordførers habilitet i forbindelse med sak; områderegulering sentrum nord i Vennesla. Spørsmålet blir stilt i forkant av politisk behandling av saken. Grunnlaget for at spørsmålet blir stilt er at ordfører er venn av Ove Svendsen som sitter i «Svendsengruppen».

2. Hva er «saken»

Rådmannen legger frem forslag til «områderegulering for sentrum nord» i Vennesla for Plan og økonomiutvalget den 24.10.17. Rådmannens forslag til vedtak er;
«I medhold av pbl § 12-10, legges områderegulering for sentrum nord, datert 06.10.2017, ut til offentlig ettersyn».

I følge saksfremlegget så har det i reguleringsprosessen vært 2 hovedfokus; plassering og utforming av ny rundkjøring og hvordan denne planen kan legge til rette for utvikling av sentrum. Målet med områdereguleringen er å revidere et eldre plangrunnlag etter dagens standard og tilrettelegge for ny infrastruktur og et attraktivt og fremtidsrettet sentrum. Områdereguleringen skal kunne gi en øvre ramme for realisering av enkeltprosjekter basert på egen reguleringsplan.

Det fremgår av saksfremlegget at det er valgt å legge store deler av sentrum til sentrumsformål. Under begrepet «sentrumsformål», mener man, bolig, forretning, kontor, undervisning, tjenesteyting med tilhørende parkering, uteoppholdsarealer og teknisk infrastruktur. Sentrumsformål er et overordnet formål som gir en øvre ramme for aktørene i detaljreguleringen.

I rådmannens merknader til saksfremstillingen fremgår det at man i planen vil utvikle et helhetlig sentrumsområde og et attraktivt sted å oppholde seg, og være et godt sted å bo. Områdereguleringen legger rammene for en god og fremtidsrettet utvikling av sentrum, som krever konkrete detaljplaner for utvikling av hvert enkelt område. Det er i bestemmelsene satt krav til detaljregulering av spesifikke felt og dersom utbyggingsområdet omfatter mer enn en eiendom eller har BYA over 250 kvm

I dette tilfellet er det kommunen som står for områdereguleringen (i utg.pkt en kommunal oppgave, som også kan utføres av private) i medhold av pbl § 12-2. En

reguleringsplan kan både utarbeides som en områderegulering jf § 12-2, eller en detaljregulering jf § 12-3.

Kommunen har engasjert COWI for å bistå i planprosessen og utarbeiding av nødvendig planmateriale.

3. Beskrivelse av de faktiske forhold – ordførers forhold til Ove Svendsen

Revisjonen har fått opplyst og legger til grunn følgende faktum;

- Svendsengruppen er utvikler av kjøpesenter og ønsker å utvikle kjøpesenter i områderegulering – sentrum nord.
- Ove Svendsen en del av «Svendsengruppen»
- Ordfører er venn av Ove Svendsen. Vennskapet er beskrevet slik;
 - Drar på guttetur 1 gang i året sammen (7 gutter)
 - Feirer nyttår sammen
 - Feirer 17. mai sammen
 - Ordfører beskriver Ove Svendsen som en av mine «nærmeste venner»

4. Rettslig grunnlag

Inhabilitetsreglene reguleres av forvaltningsloven (fvl) § 6. Fvl § 6 (1) lyder; «En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i en forvaltningssak, når man er part eller i nær familiær tilknytning til noen som er part i saken.

I denne saken vil den nærmere vurdering være knyttet til 2 ledd som lyder;
«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part»

Det følger videre av fvl § 8 at det er tjenestemannen selv som avgjør om han er inhabil og i kollegiale organer treffes avgjørelsen av organet selv.

5. Revisjonens vurdering

I denne saken er ikke ordfører «part» i saken og heller ikke i familie med eller involvert i selskap som er «part i saken». Saken handler om en områderegulering utført av kommunen selv for sentrum nord og spørsmålet blir om det foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til ordførerens upartiskhet, jfr fvl § 6 (2), ved behandling av denne.

Forvaltningslovens § 6 (2) – «særegne forhold», baserer seg på en skjønnsmessig vurdering. Blant annet skal det i vurderingen legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv, eller noen som han har en nær personlig tilknytning til.

Etter revisjonens opplysninger vil ikke ordfører selv ha noen personlig fordel, tap eller ulempe av denne områdereguleringen. Spørsmålet blir videre om ordfører har en nær personlig tilknytning til noen som kan ha en slik særlig fordel, tap eller ulempe ved områdereguleringen?

Ordfører opplyser til revisjonen at han betrakter Ove Svendsen i «Svendsengruppen» som en «nær venn». Vi får også opplyst at de feirer nyttår og 17. mai sammen, i tillegg til at de er på en årlig guttetur med total 7 deltakere.

Nærhet i et personlig vennskap er et høyst subjektivt tema, men vurderingen her må nødvendigvis basere seg på objektive konstaterbare fakta. Det er kun særlig nært personlig vennskap som rammes av fvl § 6 og normalt ikke mer alminnelig bekjentskap eller samarbeid.

Revisjonen vil her vise til 2 uttalelser fra Lovavd (jdlov-2008-1074) og (jdlov-2010-450) som eksempel på hvor «nært» et personlig vennskap må være før det rammes av habilitetsreglene;

I jdlov 2008-1074 var det spørsmål om statsråd var inhabil til å utnevne bekjent til barneombud. De 2 var begge medlem i 2 forskjellige kvinnenettverk med begrenset antall deltakere. De har begge vært på enkelte besøk hos hverandre privat og de har vært i hverandres fødselsdag. Ellers omgås de ikke privat. Lovavdelingen kom i denne saken til at vennskapet ikke var nært nok til at man ble inhabil.

I jdlov-2010-450 var det spørsmål om statsråd var inhabil til å utnevne en bekjent som fylkesmann. De hadde kjent hverandre i 20 år, vært gjest i den enes bryllup og 40 års dag og traff hverandre noen ganger privat. De hadde for noen år siden vært på jentetur bare de. I denne saken kom lovavdelingen til at vennskapet var tilstrekkelig nært til at det var et særegent forhold.

Basert på opplysninger gitt av ordfører på vennskapet med Ove Svendsen, lovavdelingens praksis på området og juridisk litteratur, så legger revisjonen til grunn at det er nærliggende å betrakte deres vennskap som tilstrekkelig nært til at inhabilitet kan oppstå, hvis totaliteten i saken skulle tilsi det. For eksempel hvis Ove Svendsen er søker i en sak til politisk behandling.

Denne saken dreier seg om en kommunal områderegulering. Spørsmålet blir således om områdereguleringen kan medføre en særlig fordel, tap eller ulempe for Ove Svendsen/Svendsen gruppen. I det at fordelene må være «særlig» ligger at det må dreie seg om en fordel eller ulempe til tjenestemannen eller noen han har nær personlig tilknytning til, spesielt. Dersom svært mange eller en ubestemt krets av personer har tilsvarende fordel eller ulempe, vil det ikke være en «særlig fordel» for vedkommende. I den grad fordelene vil være fjerne eller usikre, så vil det ikke være tilstrekkelig i en helhetsvurdering til å begrunne inhabilitet.

En kommunal områderegulering for sentrum nord er en viktig politisk sak som har betydning for svært mange mennesker. Den kan også ha betydning for Ove Svendsen og Svendsen gruppen med flere. Begrepet «områderegulering» er nytt i forhold til plan og bygningsloven av 1985. I ny lov fra 2008 så menes

reguleringsplaner som utarbeides av kommunen for å avklare arealbruken av et større område. Det er her viktig å skille mellom en områderegulering og en detaljregulering. Fra lovgivers side er tanken at områdereguleringer langt på vei skal kunne erstatte den tidligere bruken av kommunedelplaner for arealbruk. Formålet med områdereguleringer er å sikre helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer innenfor større områder. En områderegulering er imidlertid ikke en tillatelse til bygging for større bygge- og anleggstiltak, for eksempel kjøpesenter, men gir overordnede formål som må følges opp gjennom detaljregulering. Det følger også av saken at det kreves detaljregulering dersom utbyggingsområde omfatter mer enn en eiendom eller har BYA over 250 kvm. En områderegulering vil være av mer generell karakter enn en detaljregulering.

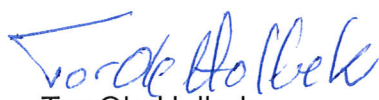
Det vil også være et poeng å ta i betraktning at saker av mer generell overordnet karakter som har særlig stor betydning for kommunen, noe revisjonen mener at en områderegulering i sentrum vil være, så er det et moment i vurderingen at det er uheldig å utelukke folkevalgte fra behandling av disse sakene. Vi viser her til prinsipp i kommunelovens § 40 nr 3 bokstav b.

6. Konklusjon

Det er revisjonens oppfatning at ordfører og Ove Svendsen har et særlig nært vennskap som kan medføre inhabilitet når sakens aktualitet tilsier det, for eksempel hvor Ove Svendsen/Svendsengruppen søker om konkrete tiltak i en sak til politisk behandling. Revisjonen mener imidlertid at områderegulering for sentrum nord i Vennesla som er en viktig politisk sak, ikke medfører en særlig fordel, tap eller ulempe for Ove Svendsen/Svendsen gruppen, utover det det gjør for en ubestemt krets av befolkningen. Områdereguleringen dreier seg både om infrastruktur, vegløsning og regulering til sentrumsformål for et større område.

Etter en konkret helhetsvurdering er det da revisjonens oppfatning at det ikke foreligger inhabilitet for ordfører ved behandling av denne saken. I den grad det i fremtiden vil foreligge en detaljreguleringssak/byggesøknad, eller andre saker til politisk behandling hvor Ove Svendsen/Svendsen gruppen er mer direkte berørt, så vil det etter revisjonens syn være mer nærliggende å konkludere med inhabilitet.

Vi gjør til slutt oppmerksom på at det ikke er revisjonen som avgjør spørsmål om habilitet, men at det er den enkelte tjenestemann/kollegiale organ som avgjør spørsmålet, jf fvl § 8.


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef