



Gjesdal kommune  
Rettedalen 1  
4330 Ålgård

Postadresse:  
Postboks 59 Sentrum,  
4001 Stavanger

Besøksadresse:  
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 52 03 00

E: fmropost@fylkesmannen.no

[www.fylkesmannen.no/rogaland](http://www.fylkesmannen.no/rogaland)

## Lovlighetskontroll av vedtak i Gjesdal kommune – kommunestyrets sak 105/15 - utbedring av FV 45 - habilitetsspørsmål

**Tre kommunestyrepresentanter har bedt Fylkesmannen vurdere lovligheten av kommunens beslutning om at fem kommunestyremedlemmer var inhabile. Fylkesmannen har kommet til vilkårene i forvaltningslovens § 6 andre ledd ikke anses oppfylt, slik at de fem kommunestyremedlemmene må anses habile. Kommunens uttalelse opprettholdes da saksbehandlingsfeilen ikke antas å ha hatt virkning på vedtakets innhold.**

Fylkesmannen viser til lovlighetsklage fra Glenn Bjarne Wegener Dirdal, Per Steinskog og Marit Høie oversendt direkte til Fylkesmannen i brev av 11.11.2015. Det vises videre til kommunens uttalelse til klagen oversendt Fylkesmannen i brev av 15.12.2015.

Klagen gjelder Gjesdal kommunes beslutning av 9.11.2015 i tilknytning til sak 105/15 som i følge protokollen har slik ordlyd:

*"Per Steinskog, Krf, Kristin Gilje Tune, Krf, Kåre Gilje jr., Krf, Marit Høie, H, og Glenn Bjarne Dirdal, Frp, ba kommunestyret vurdere sin habilitet i saken. Samtlige er ansatt i, eller har nære forbindelser til Gilje Tre. Viser til kommunelovens § 40 og forvaltningslovens §6.*

*Kommunestyret vurderte samtlige medlemmer som inhabile og de fratrådte møtet. Per Dirdal, Krf, Kjell Svela, Krf, Magne Bergset, H, Bjarte Haaland, Krf og Jan Andreassen, Frp tiltrådte møtet."*

Kommunestyret vedtok deretter følgende enstemmige uttalelse:

- 1. Gjesdal kommune tilrår at del 1 av utbedringsarbeidet Fv. 45 gjennomføres i tråd med Statens vegvesen sine planer. Det er viktig at del 1 kan tilpasses alternative løsninger i del 2.*
- 2. På bakgrunn av ny informasjon knyttet til alternativet med fylling i sjø, utsettes arbeidet med del 2 til det er foretatt en ny vurdering av dette alternativet hvor de nye opplysningene er hensyntatt. Gjesdal kommune forutsetter at veibredde og standard på veien tilfredsstillende morgendagens behov.*

3. *Dersom vurderingen viser at den eneste realistiske løsningen er forslaget fra Statens vegvesen slik den foreligger, kan ikke Gjesdal kommune godta en stenging før det legges frem en plan som tar hensyn til beredskapsmessige utfordringer, persontransport og trafikkavvikling for både bil- og tungtransport. I planen må næringslivets krav til leveringssikkerhet ivaretas på en fullgod måte og her må næringslivets krav veie tungt.*

Det ble 11.11.2015 fremsatt lovlighetsklage av Glenn Bjarne Wegener Dirdal, Per Steinskog (kommunestyremedlemmer) og Marit Høie (møtende varamedlem til kommunestyret). Klagen har slik ordlyd:

***"Klage på vedtak i Sak 105/15 Omlegging FV45; habilitetsspørsmål***

***Undertegnede kommunestyrerepresentanter ber Fylkesmannen vurdere lovligheten av Gjesdal Kommune sitt vedtak om habilitet i sak105/15 Omlegging av Fv 45, jf. Kommunelovens § 59 nr. 1.***

*I alt 5 representanter ble i denne saken kjent inhabile av kommunestyret. Påstått inhabilitet ble hjemlet i Forvaltningslovens § 6, "særegne forhold". Se vedlegg 2, møteprotokoll.*

*Tre av fem som ble kjent inhabile ber om vurdering av lovligheten av vedtaket:  
Glenn Bjarne W. Dirdal – Ansatt i 100% stilling hos Gilje, samt ansattes representant i styret  
Per Steinskog- Ansatt i 100% stilling hos Gilje Tre og leder for kundesenter  
Marit Høie – Ansatt i 100% stilling hos Gilje Tre*

*Innledningsvis i behandlingen av habilitetsspørsmålet uttrykte noen av kommunestyrerepresentantene tvil om et vedtak om inhabilitet på dette grunnlag ville være riktig, men vedtakene ble enstemmig.*

*Habilitetsspørsmålet kom opp som direkte følge av at Glenn Bjarne Wegener Dirdal som ansattes representant i styret for Gilje Tre og kommunens ass. rådmann/jurist om en vurdering. Svaret han fikk gjorde at vi andre også fant det tryggest å be om en tilsvarende vurdering. Se vedlegg5,6 og 7*

*Tilleggsvurderinger:*

*Vi ber i tillegg om en vurdering av hvorvidt selve saksgangen når habilitetsspørsmålet skulle avgjøres var lovlig. Sakene ble drøftet samlet, men votert over enkeltvis. Det ble ikke opplyst om vi hadde adgang til å kommentere hverandres saker, eller delta i voteringene som ikke gjaldt egen sak.*

*I forkant av kommunestyremøte, altså før vi hadde vedtaket om inhabilitet, ble undertegnede utsatt for kritikk fra andre kommunestyrerepresentanter for at vi hadde ment noe om saken som vi kunne være inhabile i ved å uttrykke vår misnøye med foreliggende flertallsforslag og lansere vårt eget alternative forslag til vedtak. Se vedlegg 4. Vi ber om en vurdering av hvorvidt dette var berettiget kritikk all den tid vi ikke formelt var kjent inhabile.*

*Sak om utbedring av Fv 45 skal behandles av fylkets samferdselsutvalg mandag 16.11.*

*Vi viser til øvrige vedlagte saksdokumenter, og ber Fylkesmannen foreta en snarlig vurdering av denne saken."*

Fylkesmannen ba i brev til kommunen av 19.11.2015 om kommunestyrets uttalelse til klagen.

Kommunestyret fattet 14.12.2015 følgende vedtak:

*"Gjesdal kommune opprettholder vedtaket i sak 105/15, og viser til den begrunnelsen som framkommer i saksutredningen."*

Følgende begrunnelse fremgår av kommunens oversendelsesbrev til Fylkesmannen:

*"Spørsmålet om habilitet i sak 105/15 ble vurdert med utgangspunkt i den skjønnsmessige bestemmelsen i forvaltningslovens § 6 andre ledd:*

*«Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, blant annet skal det 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».*

*Gilje Tre AS anses ikke som en part i denne saken. I den offentlige diskusjonen knyttet til denne saken har imidlertid bedriften vært tydelige på at en eventuell stenging av FV 45 vil ha store økonomiske konsekvenser, og vil kunne innebære permitteringer/oppsigelser, i verste fall at driften opphører. På bakgrunn av dette konkluderte rådmannen med at faren for at det her kunne oppstå «et tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til» var så nærliggende at kommunestyret ble anbefalt å fastslå inhabilitet for samtlige av de fem medlemmene som hadde bedt om at habiliteten ble vurdert.*

*Rådmannen viser ellers til det som framkommer under punktet Vurdering i sak 109/15, herunder de faktiske opplysningene som den enkelte oppga som grunnlag for habilitetsvurderingen."*

Fylkesmannen nøyer seg for øvrig med å vise til saksutredningen til kommunestyrets møte 14.12.2015.

### **Fylkesmannens vurdering:**

Etter kommunelovens (koml.) § 59 nr. 1, jf. delegasjonsfullmakt av 23.12.92, kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen bringe avgjørelse truffet av folkevalgt organ inn for Fylkesmannen til kontroll av avgjørelsens gyldighet. Avgjørelser av om et møte kan holdes for åpne eller lukkede dører og avgjørelser om habilitet kan gjøres til gjenstand for selvstendig overprøving. Ifølge forskrift av 13.01.93 er fristen for å fremme klage 3 uker. Etter bestemmelsens nr. 5 kan Fylkesmannen også ta avgjørelse opp til lovlighetskontroll av eget tiltak. Etter bestemmelsens nr. 4 skal Fylkesmannen ta stilling til følgende forhold:

- “Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen
- a. er innholdsmessig lovlig,
  - b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse
  - c. er blitt til på lovlig måte."

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan fremme en lovlighetsklage fremgår følgende av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder H-2299 B om *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, s. 9:*

*"Varamedlem som sådan anses ikke som "medlemmer av kommunestyret". Et varamedlem anses kun som medlem av kommunestyret i den tid vedkommende møter som representant, eller når han eller hun har møtt i det aktuelle møtet som vara for det faste medlemmet."*

Marit Høie likestilles på denne bakgrunn med et fast medlem når det gjaldt adgangen til å fremme lovlighetsklage. Klagen er videre rettidig framsatt.

En avgjørelse om habilitet er å anses som en prosessledende beslutning. Fylkesmannen oppfatter det slik at lovlighetsklagen primært gjelder den prosessledende beslutningen og ikke selve vedtaket. Fylkesmannen vil først vurdere om beslutningen er innholdsmessig lovlig. Dersom beslutningen ikke er innholdsmessig lovlig, vil det foreligge en saksbehandlingsfeil knyttet til selve vedtaket i saken.

### Det rettslige grunnlaget

Kommunestyrets beslutning er hjemlet i forvaltningsloven (fvl.) § 6 annet ledd som har slik ordlyd:

"Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, blant annet skal det 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".

Når det gjelder den nærmere forståelse av bestemmelsen vises til Kommunal- og regionaldepartementets veilder H-2266, *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*, side 10 og følgende sider. Dette kan kort oppsummeres slik:

Bestemmelsens annet ledd åpner for en bred skjønnsmessig vurdering av om tjenestemannen har en slik tilknytning til saken eller partene at tilliten til at hun eller han vil behandle saken på en nøytral måte kan bli svekket. Det må foreligge et "særegent forhold". Selv om vedkommende er habil etter første ledd, vil vedkommende kunne bli inhabil etter annet ledd f.eks. dersom vedkommende har et nært tilknytningsforhold til en part. Det heter i veilederen på s. 12:

*"At man er i en alminnelig og dagligdags situasjon som mange befinner seg i, vil normalt ikke føre til inhabilitet, fordi det da ikke vil foreligge et særegent forhold. For eksempel blir ikke et medlem av kommunestyret inhabil i skolesaker bare fordi vedkommende har barn i skolen. Men det er heller ikke krav om at forholdet må være helt unikt. Hvis for eksempel en endring av reglene om skoleskyss kan bli til særlig fordel eller ulempe for et bestemt medlem av kommunestyret eller medlemmets barn, kan det måtte betraktes som særegent forhold."*

Det særegne forholdet må videre være egnet til å svekke tilliten til tjenstemannens upartiskhet. Dette betyr at det kan foreligge inhabilitet også i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger grunn til å tro at tjenestemannen lar seg påvirke. Tilliten må altså vurderes utenfra. At tjenestemannen selv mener at han ikke lar seg påvirke er ikke avgjørende. Det er tilstrekkelig at omstendighetene i saken er *egnet til* å svekke tilliten.

Det 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. For det andre skal det legges vekt på om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part. Disse momentene er ikke vilkår for habilitet, men momenter som inngår i den konkrete habilitetsvurderingen.

For at det skal utgjøre en særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen, den folkevalgte eller deres nærmeste, må det dreie seg om en fordel eller ulempe som tilkommer vedkommende spesielt, eller som han eller hun vil merke i spesielt stor grad. Hvis mange eller en ubestemt krets vil få en tilsvarende fordel eller ulempe, er det ingen særlig fordel eller ulempe for tjenestemannen. At tjenestemannen, den folkevalgte eller en av deres nærmeste har en særlig fordel, tap eller ulempe kan ha grunnlag i så vel naboforhold, konkurranseforhold, interessefellesskap eller interessemotsetninger.

De forhold som er nevnt i annet ledd er ikke uttømmende oppgitt. Det kan også legges vekt på andre forhold, se nærmere om dette i veilederen.

Følgende merknad på side 29 i veilederen, knyttet til anvendelsen av fvl. § 6 første ledd bokstav e kan også ha en viss interesse:

*"Et selskap som ikke er direkte part i en sak som er til behandling i et folkevalgt organ, kan likevel tenkes å få indirekte fordeler eller ulemper av saksutfallet. En folkevalgt som er leder eller styremedlem eller liknende i selskapet, vil i slike tilfeller ikke automatisk være inhabil til å delta i behandlingen av saken etter § 6 første ledd bokstav e. Etter en konkret vurdering av vilkårene i § 6 annet ledd kan vedkommende likevel være inhabil, hvis det fastslås at de indirekte fordelene eller ulempene selskapet vil kunne oppnå vil utgjøre et særegent forhold som vil være egnet til å svekke tilliten til at den folkevalgte vil behandle saken på en upartisk måte."*

#### Nærmere vurdering av denne saken.

Spørsmålet om habilitet ble tatt opp av kommunestyret som en henvendelse fra de tre ansatte i Gilje Tre AS som også har fremmet kravet om lovlighetskontroll. Disse ba om kommunestyrets vurdering av deres habilitet. Samtlige peker i sin henvendelse på at en stenging av FV 45 i tre måneder vil kunne få konsekvenser for bedriften og deres arbeidsforhold. Det heter således i e-post til kommunen fra Glenn Bjarne Wegener Dirdal av 4.11.2015:

*"Gilje Tre har vært en sentral aktør i dette spørsmålet, og saken om stenging av FV 45 v/Dirdal kai. Jeg er ansatt i en 100% stilling hos Gilje Tre, samt styremedlem i Gilje Tre AS og stiller derfor spørsmål vedr. min habilitet i denne saken. Prosjektet vil påvirke bedriften som jeg er ansatt i, og som jeg er styremedlem for. Prosjektet vil ikke kun påvirke Gilje Tre, men også andre næringslivsaktører i området. Dersom det skulle bli så store kostnader at bedriften vil måtte stenge. Da vil dette til syvende og sist ha innvirkning på både min økonomi og jobb. Regner med at min stilling ikke er avgjørende, men muligens at jeg har et styreverv."*

Per Steinskog skriver bl.a. følgende i e-post til kommunen av 5.11.2015:

*"Jeg jobber for Gilje Tre, og er der leder av kundesenteret. En stenging kan få konsekvenser for min jobbsituasjon og for bedriften Gilje Tre. Men dette vil påvirke hele næringslivet og beboerne her inne. Så slik sett så er det ikke bare Gilje Tre som kan rammes, men Gilje Tre er den største bedriften i området."*

Marit Høie skriver følgende i e-post til kommunen av 5.11.2015:

*"Dersom Glenn Bjarne W Dirdal og Per Steinskog vurderes som inhabile i sak 105/15, er jeg det også. Det er ingen tvil om at vi som er ansatt hos Gilje Tre står i fare for å miste jobben dersom veien stenges."*

Videre ba også kommunestyremedlemmene Kristin Gilje Tune og Kåre Gilje om vurdering av sin habilitet i e-poster av hhv. 6. og 9. november. Kristin Gilje Tune viser til at hun er gift med Jon Harald Tune som er økonomi- og HR-sjef hos Gilje Tre og som har frontet saken både ovenfor Gjesdal kommune og media. Kåre Gilje er sønn av teknisk sjef ved Gilje Tre. Disse kommunestyremedlemmene har ikke fremmet krav om lovlighetskontroll.

Fylkesmannen legger etter dette til grunn at midlertidig stenging av FV 45 mens utbedringsarbeidene pågår, kan få alvorlige konsekvenser for bedriften Gilje Tre AS.

Kommunen har vært tydelig på at bedriften ikke er ansett som part i saken. Fylkesmannen er enig i denne vurderingen. Saken gjelder en henstilling til fylkeskommunen og Statens vegvesen som bygger og vedlikeholder fylkesveier og som prioriterer og bekoster slik utbygging. Det er likevel ikke en sak som retter seg spesielt mot Gilje Tre.

Spørsmålet blir etter dette om de indirekte ulempene selskapet vil kunne påføres vil utgjøre et særegent forhold som vil være egnet til å svekke tilliten til at den folkevalgte vil behandle saken på en upartisk måte.

Det sier seg selv at stenging av en hovedferdselsåre i tre måneder vil kunne påføre bedrifter i området betydelige tap. Dette synes i den aktuelle saken å berøre særlig Gilje Tre og Byrkjedalstunet. Dersom disse bedriftene får økonomiske problemer, vil det kunne få vesentlige virkninger, ikke minst i lokalsamfunnet.

Det er viktig at politikere også kan være talspersoner for eget lokalsamfunn, og tilsvarende uheldig dersom de samme politikere erklæres inhabile. Det antas også å være av stor betydning for kommunen at næringslivet ikke påføres betydelige tap. Dette gjenspeiles også i kommunens uttalelse.

Det er mulig at en midlertidig stenging av FV 45 vil få spesielt alvorlige konsekvenser for ansatte ved Gilje Tre. Det er samtidig sannsynlig at også andre bedrifter i området vil påføres tilsvarende ulemper. Fylkesmannen mener på denne bakgrunn at det fremstår problematisk å karakterisere ulempene som de ansatte ved Gilje Tre kan påføres som en særlig ulempe. Når flere bedrifter i området kan rammes av en stenging, bør ikke habilitetsspørsmålet avhenge av den enkelte bedriftens økonomiske situasjon. De ansattes interesse i utfallet av saken synes dessuten i stor grad å sammenfalle med de samfunnsmessige interesser kommunen skal ivareta.

Det kan videre være grunn til å legge en noe mildere vurdering til grunn når kommunen skal avgi en uttalelse, enn når den selv skal treffe en avgjørelse.

Fylkesmannen har etter dette kommet til at vilkårene for å erklære de fem kommunestyremedlemmene for inhabile med hjemmel i forvaltningsloven § 6 annet ledd, ikke er oppfylt. Fylkesmannen understreker at vurderingen kun er foretatt med utgangspunkt i representantenes, eller deres nærmestes, ansettelsesforhold. Fylkesmannen har ikke vurdert hvilken betydning det skal tillegges dersom enkelte ansatte har opptrådt spesielt aktivt ovenfor kommunen eller media for å fronte bedriftens interesser. Dette er ikke vektlagt av kommunen, og Fylkesmannen vil da heller ikke kunne foreta en nærmere vurdering på dette punkt.

Fylkesmannen anser etter dette kommunens beslutning om å erklære fem kommunestyremedlemmer som inhabile, som ugyldig pga. at kravene i fvl. § 6 annet ledd ikke er oppfylt. Fylkesmannen har ut over dette ikke merknader til kommunens håndtering av habilitetsspørsmålet, jf. klagerens tilleggsmerknader. Da det således foreligger en saksbehandlingsfeil, vil Fylkesmannen i det følgende ta stilling til hvilken virkning saksbehandlingsfeilen skal få for selve vedtaket.

#### Vurdering av konsekvensene av saksbehandlingsfeilen for vedtaket i sak 105/15

Da det foreligger en saksbehandlingsfeil, vil Fylkesmannen vurdere om vedtaket i saken skal oppheves. Det er i veileder H-2299 B om *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59, side 12* lagt til grunn at også kommunens beslutninger/og eller utsagn som utgjør kommunens siste befatning med saken før realiteten avgjøres, bør kunne lovlighetskontrolleres. Fylkesmannen legger på denne bakgrunn til grunn at den aktuelle uttalelsen kan likestilles med en avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres.

Fylkesmannen legger til grunn at det foreligger en saksbehandlingsfeil ved at det er truffet en ugyldig beslutning om inhabilitet. Etter forvaltningsloven § 41 vil vedtaket likevel være gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Det synes på det rene at i alle fall de tre kommunestyrerepresentantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll ønsket en strengere formulering av uttalelsen. Dersom samtlige av de fem representantene møter ved ev. ny behandling av saken, kan det tenkes at ny uttalelse vil bli gitt med 22 mot 5 stemmer (ev. 23 mot 4 stemmer siden Marit Høie er varamedlem). Fylkesmannen understreker at vi ikke kjenner til hva alle de 5 representantene ville ha stemt. Fylkesmannen legger også til grunn at kommunestyret ved behandlingen av saken var kjent med betenkelighetene som klagerne ønsket å gi uttrykk for, slik at det må antas at de aktuelle representantene i liten grad ville kunne påvirke det endelige resultatet.

#### Konklusjon

Fylkesmannen har kommet til at det er ikke grunn til å regne med at saksbehandlingsfeilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, da vedtaket er truffet med stort flertall, og flertallet synes å ha vært gjort kjent med klagerens syn på realiteten i saken. Fylkesmannen finner etter dette ikke grunn til å erklære kommunens vedtak ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41.

#### Vedtak

**I medhold av kommunelovens § 59 opprettholdes kommunens uttalelse av 9.11.2015 i sak 105/15, da den foreliggende saksbehandlingsfeil ikke antas å ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.**

Lone Merethe Solheim  
avdelingsdirektør

Knut Middelthon  
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift

Saksbehandler: Knut Middelthon  
Saksbehandler telefon: 51 56 88 09  
E-post: fmrokmi@fylkesmannen.no