



Time kommune

Postboks 38

4349 Bryne

Kontakt saksbehandlar

Randi Lind, 51568907

ralin@statsforvalteren.no

Vedtak - krav om lovlighetskontroll - Timemodellen planprogram handlingsplan for komplekse områder, Time kommune

Det er sett fram krav om lovlegkontroll av Time kommune sitt vedtak ref. 063/21 av 02.11.2021. Statsforvaltaren stadfester kommunens vedtak.

Statsforvaltaren viser til kommunens oversending av 16.12.2021.

Sakens bakgrunn

Time kommunestyre trefte 02.11.2021 følgjande vedtak:

«KS-063/21 Vedtak:

Time kommunestyre godkjenner bruk av «Timemodellen» for komplekse område med krav om felles planlegging i Time kommune i tråd med pbl § 4-1.»

Kommunedirektøren forklarte innhaldet i «Timemodellen» i saksframlegg til kommunestyret datert 01.10.2021:

««Timemodellen»

VPOR i Osломodellen og Strategisk planprogram i Bergensmodellen er erstatta med Handlingsplan med finansiering i modellen som er tenkt nytta i Time kommune.

Handlingsplan med finansiering og ansvar, skal tinglysast på de områda som inngår i kravet om felles planlegging»

Statsforvaltaren påpeikte i uttale til oppstart av planprogrammet med handlingsprogram for Orstad-Nord – Kalberg – Frøyland – Kvernaland 20.12.2021 at kommunen ikkje kan tinglyse ein handlingsplan med krav til finansiering og ansvarsfordeling basert på eit strategisk planprogram. Det kjem fram av same uttale at Time kommune presiserte på møte med Statsforvaltaren den 17.12.2021 at det ikkje var sjølvne handlingsplanen som skulle tinglysast, men privatrettslege avtaler som spring ut frå denne.



Kommunestyremedlemmene Beate Aasen Bøe (SV), Geir Pollestad (Sp), Ingrid Fiskaa (SV) og Ragnhild Stokka Dyngeland (Sp) sette den 22.11.2021 fram skriftleg krav om lovlegkontroll av vedtaket. Dei grunngrir kravet med følgjande hovudargument:

- at Timemodellen tek frå innbyggjarane demokratiske rettar.
- at Timemodellen legg opp til ein uformell prosess der ein risikerer at når ein er attende på det formelle sporet i sakshandsaminga vil prosessane ha kome for langt til at andre kan påverka dei.
- at grunngrivinga som ligg til grunn for eigne modellar i Bergen og Oslo ikkje gjer seg gjeldande i Time.
- at Timemodellen er ein generell modell som er utvikla for raskare handsaming av «Kalberg-saka» og at det er ikkje greia ut korleis han vil fungera i andre saker.
- at vedtaket av kommuneplanen (arealdelen) i den konkrete saka (Kvernaland) seier at det skal vera ein områdeplan, og at dette er eit rettsleg bindande vedtak. Det er ikkje gjort greie for korleis kommunen kan fråvike dette vedtaket.
- at Timemodellen ikkje er avklart med andre styresmakter (fylkeskommune og Statsforvaltar).

Krav om lovlegkontroll vart behandla av Time kommunestyre i møte 14.12.2021, som oppretthaldt vedtaket. Kommunen viste til at planprogramprosessen legg opp til medverknad på same nivå som med ein prosess med områderegulering. Det vart avvist at planprosessen er uformell.

Regulering for området på Kalberg og Kvernaland

Etter vedtak i sak KS-063/21, vart det sendt ut varsel om oppstart av planprogram med handlingsprogram for området Kalberg/Kvernaland 22.11.2021. Statsforvaltaren i Rogaland kom i den samanheng med ei uttale datert 20.12.2021, kor det vert rådd til at kommunen utarbeida områderegulering for området.

Time formannskap hadde møte i sak 003/022 «Videre planprosess regulering for området Kalberg Kvernaland» 08.02.2022. Dei trefte følgjande vedtak:

«Time kommune tar i bruk områderegulering for området på Kalberg og Kvernaland.»

Time kommunes arealdel til kommuneplan

Time kommunestyre trefte 15.06.2021 følgjande vedtak i sak 032/21 Kommuneplan for Time kommune 2018-2030 – arealdelen:

«Med heimel i § 11-15 i plan- og bygningslova godkjenner Time kommunestyre forslag til «Kommuneplan for Time kommune 2018-2030 – Arealdelen» inkludert temakarta, med plankart, føresegner og retningslinjer alle datert 21.05.2021.

I det vidare plan- og utviklingsarbeidet på Kalberg og Kvernaland vil Time kommunestyret at:
· *Trasèen for omkjøringsvegen blir vurdert på nytt i samband med detaljreguleringsarbeidet der landbruksjord skal tas best mogleg omsyn til. Vern av matjord skal ha høg prioritert i denne vurderinga.*
· *Omsynet til støy skal ha merksemd i plan-, anleggs- og utbyggingsperioden.*

Kommunestyret ber Rogaland fylkeskommune ved Samferdsel starta reguleringsarbeidet med omkjøringsvegen hausten 2021, og at det parallelt med reguleringsarbeidet blir utarbeidd og politisk godkjend ein samarbeidsavtale om finansiering av omkjøringsvegen mellom kommunane Time og Klepp, Rogaland fylkeskommune og grunneigarar eller deira representantar som har



godkjende utbyggingsareal (nærings-, råstoffutvinnings- og bustadformål) innanfor omsynssone H810_7, jf. punkt 34.4.1 i føresegnene til arealdelen.»

Dette vedtaket vart kravd lovlegkontrollert. Ved brev av 22.11.2021 blir Statsforvaltaren i Vestland oppnemnd som setjestatsforvaltar til å behandla saka. Ved vedtak 01.06.2022 trefte Statsforvaltaren i Vestland følgjande vedtak:

«Statsforvaltaren i Vestland finn at Time kommunestyre sitt vedtak i sak 032/21 er lovleg.»

Statsforvaltaren si vurdering

Etter kommunelova (kompl.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» saman krev at departementet kontrollerer om eit vedtak er lovleg. Denne myndigheita er for kommunane delegert til Statsforvaltaren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvaltaren ta stilling til om vedtaket:

- "a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte"*

Avgjerda i sak ref. 063/21 er slik me ser det eit «endelig vedtak» etter kommunelova § 27-2 første ledd bokstav a, som det kan gjerast ein lovlegkontroll av. Kravet er fremja av fire medlemmer av kommunestyret, og det er fremja innan fristen jf. kommunelova § 27-1 første ledd annet punktum.

Vilkåra for å foreta ein lovlegkontroll er etter dette til stades.

Statsforvaltaren avgrensar lovlegkontrollen til dei forhold som er tatt opp i saka jf. § 27-3 andre ledd.

Det kommunale sjølvstyret står sterkt, slik at Statsforvaltaren ved ein lovlegkontroll ikkje skal mene noko om avgjerda var formålstenleg, hensiktsmessig eller liknande. Vi tar berre stilling til om avgjerda var *lovleg* etter gjeldande regelverk.

Har vedtaket blitt til på ein lovleg måte?

Statsforvaltaren forstår vedtaket frå Time kommune til å vere ei prinsipiell, politisk avklaring om at kommunen for framtida ynskjer å ta i bruk «Timemodellen».

Kommunestyremedlemmane som har kravd lovlegkontroll har gjort gjeldande «*at Timemodellen er ein generell modell som er utvikla for raskare handsaming av «Kalbergsaka» og det er ikkje greia ut korleis han vil fungera i andre saker.*».

Det følgjer av forvaltningslova § 17 fyrste ledd fyrste punktum at forvaltningsorganet skal sørge for at saka er så godt opplyst som mogleg før vedtak treffast.

Forvaltningslova § 17 gjeld direkte for saksførebuing av enkeltvedtak. Det omtvista vedtaket i denne er ikkje eit enkeltvedtak, slik at § 17 ikkje kjem direkte til bruk. Det er likevel slik at forvaltninga ska treffe sine vedtak etter ei forsvarleg saksbehandling.



Prinsippet om ei forsvarleg sakshandsaming betyr blant anna at eit kommunestyre ikkje skal treffe avgjerd i ein sak før den er tilstrekkeleg utgreidd. Prinsippet ligg til grunn for føresegna i kommunelova § 13-1, kor det er bestemt at kommunedirektøren har eit sjølvstendig ansvar for at saker som blir lagt fram for kommunestyret nettopp er forsvarleg utreia.

Kommunedirektøren har i denne saka valt å leggje fram saka til vedtaking, som tyder på at han har vurdert saka som tilstrekkeleg utgreidd og forberedt til at vedtak kunne treffast av kommunestyret den 02.11.2021. Kommunestyret har i tillegg eit sjølvstendig ansvar for å vurdere om ei sak er forsvarleg utgreidd. I samsvar med kommunelova § 11-3 fjerde ledd kan difor kommunestyret, med alminneleg fleirtal, vedta å utsetje realitetshandsaminga av ein sak. Det gjeld sjølv om saka er ført opp på sakslista og kommunedirektøren har vurdert den som tilstrekkeleg forberedt.

Time kommunestyre stemte over eit forslag som kom opp under kommunestyremøtet:

«Saka vert sendt attende til administrasjonen for grundigare utgreiing»

Ifølge protokollen frå kommunestyremøtet fekk forslaget 4 røyster og falt.

Fleirtalet i Time kommunestyre meinte etter dette at krava til ei forsvarleg saksutgreiing var oppfylte. Det skal då vere ein høg terskel for å overprøve kommunestyrets fleirtals vurdering på dette punkt. Det må i praksis kunne påvisast feil i saksbehandlinga som det er grunn til å frykte kan ha hatt avgjerande betydning for det vedtak som vert treft, jf. prinsippet i forvaltningslova § 41.

Vedtaket er som nemnd ei prinsippavklaring om bruk av eit arealplanverktøy. Saksførebuinga til ei prinsippavklaring vil vere av ein meir overordna og generell art.

Kommunedirektøren har i saksframlegget lagd ei planmatrise for aktuelle område på Kvernaland for å synleggjere korleis og når ulike tema som skal inngå i felles planlegging skal utgreiast/vurderast, og på kva plannivå. Dette synleggjer at bakgrunnen for at «Timemodellen» vart aktualisert, var den konkrete saka som kommunen var i gang med.

Kommunedirektørens tilråding er likevel basert på ein gjennomgang av korleis andre kommunar har teke i bruk planprogram med uformelle arealplanar og ein rapport frå NIBR, kor ulike strategiske planverktøy for større område vert vurdert. Kommunedirektøren gjer ei vurdering av kva fordelar og ulemper som ligg føre ved å nytta områdeplan og planprogram:

«Kommunedirektøren er opptatt av å sikre effektive og ryddige planprosessar som gjev ønska resultat samla sett for Time kommune og sikrer medverknad og offentleg innsyn i prosessen. Ein områdeplan vil, etter kommunedirektøren sin vurdering, ikkje gje svar på finansiering og ansvar for rekkefølgekrava på ein tilfredsstillande måte. Ved bruk av «Timemodellen» vil kommunen plassere ansvar for tiltak og finansiering av tiltak, på grunneigarar/utbyggjarar. Det er òg kommunedirektøren sin vurdering at planmatrisen over vil sikre breiare forankring for dei ulike temaene i matrisen. Ved mange høve vil ansvaret for de ulike tiltaka vere delt mellom fleire grunneigarar/utbyggjarar.»

Kommunedirektøren sine vurderingar i saksframlegget gjeld, slik Statsforvaltaren ser det, korleis eit planprogram med handlingsplan vil kunne fungere generelt.



Som peikt på av kommunedirektøren i saksframlegget til kommunestyret si behandling av lovlegkontrollen, må det ved oppstart av planprosessar i komplekse områder vurderast om «Timemodellen» skal bli brukt. Om «Timemodellen» vil kunne fungere i eit konkret område, er ikkje ei vurdering som blir teken i forkant av eit prinsippvedtak. Det må nødvendigvis vere ei vurdering som kommunen tek når det vert aktuelt med planlegging i eit konkret område.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at saksutgreiinga eller den politiske behandlinga i kommunestyret lir av manglar som utgjer ein saksbehandlingsfeil.

Statsforvaltaren vurderer at vedtaket har blitt til på lovleg måte, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav c.

Har vedtaket eit lovleg innhald?

Rettsleg utgangspunkt

Kommunestyret er den øvste kommunale planmyndigheit med ansvar for at det blir gjennomført nødvendig planlegging i kommunen. Kommunestyret har ansvar for å vedta ein kommunal planstrategi og nødvendige arealplanar. Dermed blir planlegginga eit viktig politisk styringsreiskap for kommunane for å sikre ei ønska samfunnsutvikling og arealbruk i eigen kommune.

Staten har det overordna ansvaret for planlegginga for å sikre at nasjonale og overordna regionale omsyn vert ivaretekne i den kommunale og regionale planlegginga. Sjølv om plannivåa er hierarkisk oppbygde, er det ikkje noko alminneleg overordningsforhold. Måla og retningslinjene for planlegginga blir gitt ovanfrå og nedover i systemet, mens arealplanvedtaka blir trefte på nedste nivå i kommunane.

Plan- og bygningslova gir kommunane vide fullmakter til å initiere, behandle, vedta og gjennomføre arealplanar.

Etter plan- og bygningslova § 4-1 fyrste ledd skal planprogram utarbeidast «*som ledd i varsling om oppstart av planarbeid*».

I forarbeida til lova skriv departementet følgjande:

*«Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for **senere** oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område.»¹ (vår utheving)*

Nærmare reglar om bruk av planprogram for slike innleiande avklaringar er gitt i forskrift om konsekvensutredning. Det fylgjer av § 32 fyrste ledd:

«Et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område. Et planprogram, og eventuelt konsekvensutredningen, kan også brukes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man skal gjennomføre et reguleringsarbeid for etter plan- og bygningsloven.»

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 186



Lov og forskrift stiller opp minimumskrav til planprosessen. Planmyndighetene har stor fleksibilitet til å legge opp til dei planprosessane dei finn hensiktsmessig, så fremt det skjer innafør lova sine rammer.²

Ein del kommunar vel å nytta seg av uformelle arealplanverktøy, som ikkje er regulert av plan- og bygningslova. Dette er politisk forankra planer som gjer strategiar og føringar for struktur innafør eit avgrensa geografisk område. I enkelte kommunar har dei valt å inkorporere uformelle arealplanar utanfor plan- og bygningslova i planprogrammet. Til eksempel har dei i Oslo rettleiande plan for det offentleg rom (VPOR) som ein del av planprogrammet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ga i 2019 ut ein rapport på oppdrag frå Kommunal- og Moderniseringsdepartementet om styring av arealutvikling på områdenivå, NIBR-rapport 2019:23. I sit samandrag skreiv NIBR følgjande om uformelle arealplanar:

«Disse uformelle arealplanene er således ikke juridisk bindende planer det kan utledes rettigheter og plikter fra. Grette AS (2019: 11,16) vurderer likevel at det i dag ikke finnes rettslig grunnlag for at kommunen ikke skal kunne utarbeide slike interne arealstrategier som VPOR er. Tvert imot vurderes det faktisk at slike forvaltningsinterne strategier og føringar (VPOR) er offentlige, som å bidra til bedre forutsigbarhet og åpenhet rundt hvordan kommunen vil utøve sitt frie forvaltningsskjønn ved behandling av senere reguleringsaker.» (s. 5)

Heller ikkje Statsforvaltaren kan sjå at det er noko rettsleg grunnlag som forbyr bruk av uformelle arealplanar.

Når kommunen er gitt ein viss fridom til å treffe avgjerd, kan dette som utgangspunkt ikkje vere gjenstand for lovlegkontroll. Det er først aktuelt med lovlegkontroll dersom den lokale skjønnsutøvinga ligg i grenseområdet for kva som er forsvarleg som følge av ulovfesta prinsipp og læra om myndighetsmisbruk. Dersom Statsforvaltaren ikkje finn indikasjonar på at vedtaket strir mot myndighetsmisbrukslæra, føreligg det ingen plikt til å setje i verk omfattande undersøkingar for å vurdere dette spørsmålet.³

Hovudargumenta som er gjort gjeldande i krav om lovlegkontroll

Statsforvaltaren forstår kommunedirektøren sitt saksframlegg slik at «Timemodellen» utgjer ein modell der det blir vedteke eit planprogram, kor handlingsplan med finansiering er ein integrert del av planprogrammet. Slik utgjer «Timemodellen» eit planprogram med ein integrert uformell arealplan jf. pbl. § 4-1.

Eitt av punkta i kravet om lovlegkontroll lyder slik:

«Vedtaket av kommuneplanen (arealdelen) i den konkrete saka (Kvernaland) seier at det skal vera ein områdeplan, og at dette er eit rettsleg bindande vedtak. Det er ikkje gjort greie for korleis kommunen kan fråvike dette vedtaket.»

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at vedtaket som er kravd lovlegkontrollert vedtek bruk av modellen i Kvernaland-saka. Time kommune har i ettertid kome til at dei skal vedta ei områderegulering for

² Holth og Winge, *Plan- og bygningsrett, kort forklart*, (2019) s. 67

³ Kommunal- og regionaldepartements rettleiar av 21.10.13 om lovlegkontroll etter kommunelova § 59, s. 25



området på Kalberg og Kvernaland, og altså ikkje bruke «Timemodellen». Statsforvaltaren går difor uansett ikkje inn i det som blir gjort gjeldande om bruk av «Timemodellen» i dette området.

Det er i kravet om lovlegkontroll peikt på at «*Timemodellen fråtek innbyggjarane demokratiske rettar*». Det er vist til at det ikkje er krav om konsekvensutgreiing, klagerett, ekspropriasjonsrett, motseignsrett, detaljerte plankart og føresegner.

Plan- og bygningslova stiller ikkje krav om konsekvensutgreiing mv. for planprogram. Lovgivar har følgeleg valt å ikkje gje innbyggjarane slike rettar ved planprogram. Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det er ulovleg av kommunen å nytta seg av eit slikt verktøy.

Det er vidare vist til at «*Timemodellen ikkje er avklart med andre styresmakter (fylkeskommune og Statsforvaltar)*».

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det ligg føre krav til at bruk av planprogram med handlingsplan må avklarast med andre styresmaktar.

Ytterlegare argumenterer kommunestyrerepresentantane med at

«Timemodellen legg opp til ein uformell prosess der ein risikerer at når ein er attende på det formelle sporet i sakshandsaminga vil prosessane ha kome for langt til at andre kan påverka dei» og «at grunngevinga som ligg til grunn for eigne modellar i Bergen og Oslo ikkje gjer seg gjeldande i Time».

Som gjort greie for ovanfor kan ikkje Statsforvaltaren sjå at det føreligg manglar ved utgreiinga av saka. Kommunane er elles gitt fridom til å avgjere val av planprosess som dei finn føremålstenleg.

Dei argumenta kommunestyrerepresentantane kjem med er i stor grad samsvarande med dei svakheiter som det er peikt på i NIBR-rapport 2019:23. Om grunngevinga bak val av prosess i andre kommunar gjer seg gjeldande i Time og om den valte prosess er føremålstenleg er likevel ikkje spørsmål Statsforvaltaren vurderer i ein lovlegkontroll. Ved vurdering av om innhaldet i eit vedtak er lovleg jf. kommunelova § 27-1 fyrste ledd bokstav a, er Statsforvaltaren si overprøving avgrensa til å avgjere om vedtakets innhald er i samsvar med gjeldande lovfesta og ulovfesta rettsreglar.

Statsforvaltaren kan elles ikkje sjå at det er grunnlag for å setja i verk nærare undersøkingar om vedtaket strir mot ulovfesta prinsipp eller myndigheitsmisbrukslæra.

Statsforvaltaren kan ikkje sjå at det er rettsleg grunnlag for at Time kommune ikkje skal kunne vedta at dei vil nytta seg av «Timemodellen».

Statsforvaltaren vurderer at vedtak 063/21 har eit lovleg innhald.

Vedtak:

Statsforvaltaren i Rogaland opprettheld vedtaket fatta av Time kommunestyre den 02.11.2021 i sak 063/21.

Dette vedtaket er endeleg og kan ikkje påklagast.

Me ber kommunen underrette klagarane.



Med helsing

Benedikte Dalland Hansen
seniorrådgiver

Randi Lind
juridisk rådgjevar

Dokumentet er elektronisk godkjent