



SANDNES KOMMUNE  
Postboks 583  
4302 SANDNES

Kontakt saksbehandler

Randi Lind, 51568907

[Randi.lind@statsforvalteren.no](mailto:Randi.lind@statsforvalteren.no)

## Vedtak – krav om lovlighetskontroll – Interkommunal kommunedelplan Forus 2019 - 2040, Sandnes kommune

**Det er krevd lovlighetskontroll av Sandnes kommune sitt vedtak ref. 107/23 av 04.09.2023. Statsforvalteren finner ikke at det er grunnlag for å kjenne vedtaket ulovlig.**

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 22.11.2023.

### Sakens bakgrunn

Kommunestyret i Sandnes kommune traff 04.09.2023 vedtak i sak med ref. 107/23. Vedtaket har følgende ordlyd:

*«1. Sandnes sin del av Interkommunal kommunedelplan for Forus, plan 2015116, med plankart, bestemmelser og retningslinjer, samfunnsdel, alle dokumenter sist revidert 9.8.2023 vedtas iht. Plan og bygningslovens § 11-15.*

*2. Ettersom regionale myndigheter opprettholder innsigelser om parkeringsnorm, sendes denne delen av planen, dvs. bestemmelse 1.8.1 a., til avklaring hos departementet. Øvrige deler av planen får rettsvirkning jfr. pbl § 11-16.»*

Kommunestyremedlemmene Ellen Karin Moen, Heidi Bjerga, Åsta Vaaland Veen, Ole Ronny Koldal og Martin Håland satte frem skriftlig krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Klagerne gjør gjeldende at saken ble fremlagt for kommunestyret med mangelfull dokumentasjon. Det vises til at vedtaket godkjenner at et fulldyrka areal (delfelt ABA2) blir brukt til sirkulær økonomi og karbonfangst. Denne omdisponeringen ble bestridt fra Rogaland fylkeskommune og Statsforvalteren i Rogaland, som etterlyste dokumentasjon av arealbehov. Etter meklingsrunde hos Statsforvalteren ble arealet frigitt, men fremdeles uten nærmere oppklaring av etterlyst arealbehov.

Klagerne gjør videre gjeldende at vedtaket strider mot kommuneplan, regionale og statlige retningslinjer for transformasjon og jordvern. Klagerne ber også om at ordførers habilitet som styreleder i IVAR vurderes.

Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av kommunestyret i møte 16.10.2023, som opprettholdt



vedtaket. Hva angår ordførers habilitet, viste kommunen til at ordfører ble kjent inhabil og ikke deltok i behandling av saken. Hva omhandler mangelfull dokumentasjon, viser kommunen til tre dokumenter som ble fremlagt i mekling hos Statsforvalteren, som redegjorde for blant annet arealbehovet. Disse tre dokumentene var ikke vedlagt ved kommunestyrets behandling av saken, men kommunen viser til at dette lite trolig kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Til klagernes anførsel om at vedtaket strider mot kommuneplan, regionale og statlige retningslinjer for transformasjon og jordvern skriver kommunen:

*«I denne saken er det foretatt en konkret vurdering til hvilke formål som kan aksepteres i området. Dette er da en avveining av interesser som ikke kan prøves gjennom lovlighetskontroll. Jfr. vilkårene for lovlighetskontroll gjengitt ovenfor. Kommunedirektøren kan heller ikke se at det er tatt hensyn til utenforliggende hensyn eller ellers er i strid med ulovfestet rett ved utøvelse av skjønnet.»*

Statsforvalteren ba kommunen om å få ettersendt manglende dokument i saken 04.12.2023. Dokumentet ble mottatt 15.03.2024.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

### **Statsforvalterens vurdering**

#### Vilkår for lovlighetskontroll

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første avsnitt kan Statsforvalteren 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»*

Avgjørelsen i sak ref. 107/23 er slik vi ser det et «endelig vedtak» etter koml. § 27-2 første avsnitt bokstav a, som det kan gjøres en lovlighetskontroll av. Kravet er fremmet av fem medlemmer av kommunestyret, og Statsforvalteren legger til grunn at kravet ble innsendt innen fristen jf. koml. § 27-1 første avsnitt andre setning.

Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er etter dette til stede.

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre avsnitt.

Det kommunale selvstyret står sterkt, slik at Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll ikke skal mene noe om avgjørelsen var formålstjenlig, hensiktsmessig eller lignende. Vi tar kun stilling til om avgjørelsen var *lovlig* etter gjeldende regelverk.



## Om vedtaket har blitt til på lovlig måte – sakens opplysning

Klagerne har anført at saken ble lagt frem med mangelfull dokumentasjon. Dette er en anførsel om at det foreligger feil ved saksbehandlingen.

Et ulovfestet prinsipp innenfor forvaltningsretten er at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette medfører et krav om at avgjørelser skal treffes på et forsvarlig grunnlag. Prinsippet betyr blant annet at et kommunestyre ikke skal treffe avgjørelse i en sak før den er tilstrekkelig utredet. Prinsippet ligger til grunn for bestemmelsen i kommuneloven § 13-1, hvor det er bestemt at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for at saker som blir lagt fram for kommunestyret nettopp er forsvarlig utredet. Etter § 13-1 tredje avsnitt har kommunedirektøren ansvaret for at en sak er forsvarlig utredet og at utredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Når det gjelder hva som mer konkret ligger i kravet til forsvarlig utredning gir lovens forarbeider veiledning:

*«Hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning utover presiseringen som foreslås tatt inn, må i det vesentlige være opp til det folkevalgte organet å vurdere. Departementet kan ikke gi retningslinjer eller andre føringer for en slik vurdering. Hva som er forsvarlig vil blant annet kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet for utredningen og så videre. Dette betyr at hvis det folkevalgte organet faktisk realitetsbehandler en sak, må det implisitt legges til grunn at organet vurderte det slik at saken var forsvarlig utredet»<sup>1</sup>*

Kommunedirektøren har i denne saken valgt å legge frem saken til vedtakelse, noe som tilsier at hun har vurdert saken som tilstrekkelig utredet og forberedt til at vedtak kunne treffes av kommunestyret 04.09.2023.

Kommunestyret har i tillegg et selvstendig ansvar for å vurdere om en sak er forsvarlig utredet. I samsvar med kommuneloven § 11-3 fjerde avsnitt kan derfor kommunestyret, med alminnelig flertall, vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak. Dersom et flertall i kommunestyret vurderer at en sak ikke er forsvarlig utredet, kan kommunestyret dermed treffe vedtak om å utsette saken og pålegge administrasjonen å foreta ytterligere saksforberedelser.

Det er kommunestyret som i siste instans er ansvarlig for å vurdere om organet finner at saken er tilstrekkelig utredet til at det kan treffe vedtak. Den vurderingen skal det mye til før Statsforvalteren overprøver. Det kan unntaksvis være behov for det, eksempelvis i saker hvor det overhodet ikke foreligger en utredning, eller hvor særlovgivningen stiller lovpålagte krav til en utredning.

Da saken kom opp i kommunestyret 04.09.2023, ble det ikke fremmet forslag om utsettelse. Det ble derimot fremsatt et alternativt forslag om å vedta den interkommunale kommunedelplanen med unntak av arealformål og bestemmelser for delfelt ABA2, grunnet nasjonale jordvern hensyn. Dette tyder på at det forelå en faglig uenighet knyttet til om kommunen kunne eller burde vedta foreslått arealformål og bestemmelser for delfelt ABA2, og at kommunestyret på det tidspunkt anså saken tilstrekkelig utredet til å treffe en realitetsavgjørelse. Det skal da være en høy terskel for å overprøve kommunestyrets vurdering på dette punkt.

Kommunen har ved sin vurdering av kravet om lovlighetskontroll vist til at det er utarbeidet et notat fra IVAR IKS og Forus energigjenvinning datert 13.05.2022, hvor det redegjøres for arealbehovet. Videre foreligger det et notat fra IVAR IKS datert 29.09.2022 som belyser alternative tomter for

---

<sup>1</sup> Prop.46 L (2016-2017) s. 62



plassering av ny gjenvinningsstasjon på Forus. Det foreligger også en rapport om videreutvikling av Forus Miljøpark datert 10.02.2023, som konkluderer med at området avsatt i forslag til IKDP Forus er stort nok til å romme ønskede funksjoner/virksomheter. De nevnte dokumentene ble fremlagt på meklingsmøtet 24.03.2023, og endte med at Rogaland Fylkeskommune som regional sektormyndighet trakk sin innsigelse.

Det foreligger en rekke utredninger i saken, som redegjort for ovenfor. Sektormyndighetene som har i oppgave å ivareta blant annet jordvern hensyn har også vært tett involvert i hvilket arealformål delfelt ABA2 skulle settes av til, ved blant annet å fremme en innsigelse som ble grunnlag for meklingsmøtet.

Statsforvalteren finner i lys av dette ikke grunn til å overprøve kommunestyrets vurdering av at kravene til forsvarlig saksutredning var oppfylt da vedtak ble truffet 04.09.2023.

#### Om vedtaket har blitt til på lovlig måte – ordførers habilitet

Klagerne ber i kravet om en vurdering av ordførers habilitet som styreleder i IVAR, uten at klagers synspunkt utdypes. Statsforvalteren legger til grunn at klagerne mener at ordfører fikk en dobbeltrolle da han også var styreleder i IVAR, og derfor var inhabil.

Dersom en offentlig tjenestemann som er inhabil har tilrettelagt grunnlaget for en avgjørelse eller truffet avgjørelse i en forvaltnings sak, utgjør dette en saksbehandlingsfeil som kan virke inn på avgjørelsens gyldighet. Vurderingen av habilitet må avgjøres konkret i den enkelte sak.

Stanley Wirak var 04.09.2023 ordfører i Sandnes kommune og styreleder i IVAR IKS. Det følger av saksprotokollen fra kommunestyrets behandling 04.09.2023 av sak med ref. 107/23 at:

*«Innledningsvis behandlet kommunestyret spørsmålet om habiliteten til Stanley Wirak (Ap), Annelin Tangen Mjølne (Ap), Pål Morten Borgli (Frp), Mangor Malmin (Frp), Kenny Rettore (H) og Njål Erland (Krf). Representantene ble i medhold av forvaltningsloven § 6, 1. ledd bokstav e) erklært inhabile og fratrådte. Det var 43 representanter til stede under behandlingen av saken.»*

Som det kommer frem av saksprotokollen, vurderte kommunestyret at Wirak var inhabil til å delta i behandling av saken. Kommunestyret er riktig organ til å ta stilling til habilitet jf. forvaltningsloven § 8 andre avsnitt. Statsforvalteren kan ikke se at kommunestyret ved behandlingen av habilitetsvurderingen for Wirak har gjort saksbehandlingsfeil.

Det foreligger ikke saksbehandlingsfeil som medfører at vedtaket er ulovlig.

#### Om vedtaket har et lovlig innhold

Klagerne har gjort gjeldende at vedtaket er i strid med kommuneplan, regionale og statlige retningslinjer for transformasjon og jordvern. Statsforvalteren tolker det som en anførsel om at vedtakets innhold er ulovlig.

Det fremgår ikke av kravet hvilken del av vedtaket som anføres å være i strid med hvilke deler av kommuneplanen og retningslinjene. På bakgrunn av begrunnelsen til lovlighetskravet sett i sammenheng, legger Statsforvalteren til grunn at anførselen går på den del av vedtaket som godkjenner delfelt ABA2 til bruk for sirkulær økonomi og karbonfangst.



Når det gjelder prøving av om et vedtak er materielt riktig følger det av Departementets veileder om lovlighetskontroll H-2299<sup>2</sup>:

*«Kontrollen består her i en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler, dvs. om avgjørelsen er materielt riktig. Det understrekes at kontrollen etter kommuneloven § 59 nr. 4 ikke innebærer full overprøvesrett slik forholdet normalt er etter forvaltningslovens regler i klagesaker.»<sup>3</sup>*

Utgangspunktet er at kommunens frie skjønnsutøvelse ikke kan overprøves, med mindre det foreligger indikasjoner på at vedtaket strider mot myndighetsmisbrukslæren.

Kommunens hjemmel til å vedta en interkommunal kommunedelplan er plan- og bygningsloven kapittel 9 jf. § 11-1. Kapittel 9 og 11 gir føringen for fremgangsmåte og innhold i en kommunedelplan. Det følger av § 11-6 første avsnitt første setning at:

*«Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6»*

Det følger av interkommunal kommunedelplan for Forus punkt 1.1 bokstav b første setning at dersom det er motstrid mellom bestemmelsene i IKDP Forus og bestemmelser i eldre planer, skal bestemmelsene i IKDP Forus gå foran. Dette er i tråd med plan- og bygningsloven § 1-5.

Sandnes kommune har følgelig tatt stilling til hvordan eventuell motstrid mellom kommuneplanen og den interkommunale kommunedelplanen skal håndteres. Statsforvalteren kan derfor ikke se at en eventuell motstrid ville medført at vedtakelsen av den interkommunale kommunedelplanen var ugyldig. Det ligger da utenfor Statsforvalterens myndighet i en lovlighetskontroll å vurdere om det foreligger motstrid.

Regionale og statlige retningslinjer er ikke juridisk bindende, men retningsgivende. Regionale og nasjonale interesser forvaltes og ivaretas av aktuelle sektormyndigheter, herunder ved at de har innsigelsesadgang. Da det ikke påvirker vedtakets lovlighet om det er i strid med regionale og statlige retningslinjer for transformasjon og jordvern, ligger det utenfor Statsforvalterens myndighet i en lovlighetskontroll å vurdere om det foreligger motstrid.

Statsforvalteren finner ikke at det foreligger materielle feil som medfører at vedtaket er ulovlig.

### **Vedtak:**

Statsforvalteren i Rogaland har kommet til at Sandnes kommune sitt vedtak av 04.09.2023 i sak 107/23 er lovlig.

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette klagerne.

---

<sup>2</sup> Veilederen ble laget til gammel kommunelov § 59. Veilederen har fortsatt relevans.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-lovlighetskontroll-etter-kom/id742405/>

<sup>3</sup> Punkt 6.2.4



Bent Høie (e.f.)  
statsforvalter

Monica Nessa  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*