TRONDHEIM KOMMUNE
Tråanten tjïelte

Unntatt offentlighet, jf. offl. § 15 (1) og (2)
Unntatt partsinnsyn, jf. fvl. § 18 b

Kommunedirektør Morten Wolden

Ansvarlig advokat	Vår ref.	Deres ref.	Dato
Lars Marius Heggberget	2023/20381 oppgis ved alle henvendelser		18.10.2023

Mulige habilitetsspørsmål rundt påtroppende bystyremedlem og ordførerkandidat Kent Ranum

1 Innledning

Det vises til e-post fra Kommunedirektøren den 02.10.2023 hvor Kommuneadvokaten bes uttale seg om mulige habilitetsspørsmål rundt påtroppende bystyremedlem og ordførerkandidat Kent Ranum. Kommunedirektørens henvendelse er foranlediget av at Ranum har henvendt seg direkte til Kommuneadvokaten under henvisning til at han forventer å bli valgt til ordfører, og derfor ønsker en rettslig vurdering av mulige habilitetsproblemstillinger som kan oppstå ved fremtidig utøvelse av vervet. Kommuneadvokaten yter ikke advokatbistand til enkeltpersoner eller rettssubjekter utenfor kommunen, men har overfor Kommunedirektøren gitt råd om at det vil være i kommunens interesse å så tidlig som mulig foreta en rettslig vurdering av habilitetsspørsmål knyttet til en sannsynlig påtroppende ordfører. Denne vurderingen avgis derfor til Kommunedirektøren, og det er Trondheim kommune som er Kommuneadvokatens oppdragsgiver og klient i saken.

Kommuneadvokaten har avholdt et møte med Ranum den 05.10.2023 hvor det ble redegjort for oppdraget Kommuneadvokaten har fått fra kommunen. Ranum redegjorde overordnet for sine næringsinteresser og verv. Det er ikke ført referat fra dette møtet.

Kommuneadvokaten finner innledningsvis grunn til å understreke at habilitetsvurderinger alltid vil måtte knyttes an til en konkret sak som vedkommende ansatt eller folkevalgt i utgangspunktet skal delta i forberedelsen eller avgjørelsen av. Det er derfor ikke mulig å ta stilling til en kommunalt ansatt eller folkevalgt sin habilitet på generelt grunnlag. Habilitet vil alltid avhenge av personens eventuelle tilknytning til den aktuelle saken som skal behandles. Kommuneadvokatens vurderinger i det følgende vil derfor begrense seg til å trekke opp enkelte rettslige utgangspunkter for senere konkrete habilitetsvurderinger, samt å antyde noen typetilfeller hvor det kan være nærliggende at Ranum kan bli ansett for inhabil til å delta i behandlingen av saken.

Foreløpig er Ranum kun valgt til bystyrerepresentant, uten å ha tiltrådt vervet. I tillegg vil det i den videre vurderingen bli lagt til grunn at Ranum også velges til ordfører, og at han i kraft av dette vervet skal lede både bystyret, formannskapet og bygningsrådet. Både bystyret, formannskapet og bygningsrådet er kollegiale organer. Den konkrete habilitetsvurderingen av om en folkevalgt er habil til å delta i et kollegialt organs behandling av en konkret sak, skal ifølge forvaltningsloven § 8 andre ledd avgjøres av organet selv, uten at den aktuelle folkevalgte deltar under habilitetsbehandlingen. Det påhviler imidlertid den enkelte folkevalgte selv å opplyse om forhold som gjør eller kan gjøre vedkommende inhabil, jf. forvaltningsloven § 8 tredje ledd. Ranum har, i likhet med alle øvrige folkevalgte i kommunen, et løpende ansvar for å avdekke og opplyse om næringsinteresser eller andre tilknytningsforhold som kan gjøre han inhabil i en konkret sak som står til behandling i noen av organene han blir medlem av.

Spørsmål om habilitet for medlemmer av kollegiale organer oppstår kun i konkrete saker som faktisk skal avgjøres av organet. Det vil bero på kommunens delegeringsreglement hvilke avgjørelser som hører inn under de kollegiale organene som det er aktuelt at Ranum skal tiltre. Kommuneadvokaten forstår det slik at Ranums næringsinteresser i første rekke er knyttet til utvikling og forvaltning av fast eiendom. Næringsinteresser innen byutviklingsområdet vil eksempelvis kunne ha særlig betydning for om Ranum er habil til å delta i bygningsrådets behandling av plansaker, dispensasjonssaker og klagesaker etter plan- og bygningsloven. I den grad delegeringsreglementet eksempelvis utformes slik at dispensasjons- eller klagesaker delegeres til administrasjonen, vil det ikke lenger være nødvendig å foreta habilitetsvurderinger av bygningsrådets medlemmer i disse sakstypene.

Utover å lede bystyret, formannskapet og bygningsrådet åpner kommuneloven for at ordføreren kan få delegert avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som ikke har prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 6-1 fjerde ledd bokstav a. Denne delegeringsadgangen er per i dag ikke benyttet i Trondheim kommune. Kommuneadvokaten går derfor ikke nærmere inn på eventuelle særlige habilitetsspørsmål tilknyttet avgjørelser som fattes av ordføreren alene, utover å peke på at det i disse tilfellene vil være ordføreren selv som skal ta stilling til egen habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd. For øvrig vil den materielle habilitetsvurderingen langt på vei bli den samme uavhengig av om ordføreren deltar i et kollegialt organs behandling eller om ordføreren behandler saker på egen hånd i kraft av delegert myndighet.

For oversiktens skyld nevnes at de lovfestede habilitetsreglene suppleres av kommunens etiske retningslinjer, som gjelder både folkevalgte og ansatte. Vi går ikke nærmere inn på de etiske retningslinjene i det følgende, men minner om at de har et eget punkt om habilitet med følgende ordlyd:

> *a) Unngå konfliktsituasjon i forhold til inhabilitet*
> *Vi unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser. Dette gjelder også forhold som ikke direkte rammes av inhabilitetsbestemmelsene i lovgivningen.*

Dersom spesielle personlige interesser likevel kan påvirke avgjørelsen i en sak du har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i saksbehandlingen eller forberedende saksbehandling i, skal du ta dette opp med overordnet.

Folkevalgte og ansatte oppfordres til å registrere opplysninger om styreverv/ økonomiske interesser i Styrevervregisteret.

Kommuneadvokaten presiserer på vanlig måte at vurderingene i det følgende bygger på de faktiske opplysningene som er gjengitt nedenfor. Nye eller endrede faktiske opplysninger vil derfor være egnet til å innvirke på våre vurderinger og konklusjoner.

2 Overordnet om habilitetsreglenes formål og hensyn

Regler om habilitet skal legge til rette for materielt riktige og formålstjenlige avgjørelser i forvaltningen ved å hindre at man på grunn av en særlig nær tilknytning til saken eller dens parter skjeler til subjektive eller andre utenforliggende hensyn når man deltar i behandlingen av saken. Inhabilitet innebærer noe forenklet at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til en ansatt eller folkevalgt i den enkelte sak grunnet parts- eller interesseforhold i saken. Habilitetsreglene går ut på at vedkommende i så fall ikke skal delta i behandlingen, verken ved tilrettelegging av avgjørelsesgrunnlaget eller selve avgjørelsen. Konsekvensen av inhabilitet kan bli at avgjørelsen som den inhabile ansatte eller folkevalgte har deltatt i blir ugyldig, med mindre inhabiliteten ikke er egnet til å innvirke på avgjørelsens innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Regler om inhabilitet skal tjene flere formål. De skal legge til rette for materielt riktige og formålstjenlige avgjørelser, samt bidra til å bygge og opprettholde tillit til at forvaltningen treffer sine avgjørelser på saklig eller uhildet grunnlag. De skal også beskytte den ansatte/folkevalgte selv.

Det er også grunn til å understreke at innbyggerdeltakelse, innspill fra brukerorganisasjoner og annen medvirkning fra interessehavere i kommunale beslutningsprosesser, representerer grunnleggende demokratiske verdier. Det er ikke i seg selv inhabiliserende for folkevalgte å ta hensyn til synspunkter som fremkommer på denne måten. Habilitetsreglenes formål er imidlertid å sikre at de folkevalgte som skal delta i behandlingen av saken ikke treffer avgjørelser på bakgrunn av særlige personlige eller økonomiske bindinger til aktørene/interessehaverne i saken og deres representanter. Rene politiske sympatier eller ideologiske standpunkter hos den enkelte folkevalgte, er derimot i seg selv ikke inhabiliserende.

Det er ellers viktig å skille mellom det å overtre reglene om inhabilitet og det at noen befinner seg i en situasjon som kan skape inhabilitet. Det er i seg selv ikke kritikkverdig å være inhabil.

3 Generelle utgangspunkter for habilitetsvurderinger etter forvaltningsloven

3.1 Rettsgrunnlaget for habilitetsvurderingen

Kommuneloven § 11-10 regulerer inhabilitet hos folkevalgte. Etter første ledd gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel II også for folkevalgte.

Den sentrale bestemmelsen er forvaltningsloven § 6, hvor første og andre ledd har følgende ordlyd:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. *et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
2. *et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

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.

3.2 De absolutte inhabilitetsgrunnene etter forvaltningsloven § 6 første ledd

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd er en offentlig tjenestemann alltid inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak i nærmere bestemte tilknytningsforhold angitt i første ledd bokstav a til e. Dette betegnes gjerne som de absolutte inhabilitetsgrunnene.

Bokstav a regulerer det tilfellet at tjenestemannen eller den folkevalgte selv er formell part i saken. Denne bestemmelsen gjelder følgelig Ranum personlig, og som alle andre vil han bli automatisk inhabil i saker som eksempelvis gjelder hans private bolig eller tiltak på boligens naboeiendommer etter plan- og bygningsloven. Denne bestemmelsen vil neppe komme til anvendelse i større grad for Ranum enn for andre folkevalgte, da vi antar at hans næringsinteresser stort sett utøves gjennom egne rettssubjekt. Normalt vil det kunne konstateres nokså umiddelbart hvorvidt en folkevalgt er formell part i en sak, slik at vedkommende må fratre ved organets behandling av saken.

Etter bokstav b, c og d utvides automatisk inhabilitet til saker hvor den folkevalgte er i nær slekt eller familie med sakens parter eller er verge eller fullmektig for en part. Kommuneadvokaten kan ikke se at Ranum står i en annen stilling enn andre folkevalgte i denne sammenhengen. Han må på vanlig måte opplyse om slike relasjoner ved behandlingen av en sak.

Bokstav e omhandler ledende stillinger og styreverv i nærmere angitte organisasjonsformer som samvirkeforetak, forening, sparebank, stiftelse eller selskap som er part i saken. Denne bestemmelsen er begrenset til eksisterende og formelle verv, andre tilknytninger vil kunne omfattes av § 6 andre ledd. Verv som vara omfattes eksempelvis kun der varamedlemmer møter fast eller vedkommende har møtt som vara i styrebehandlingen av den aktuelle saken som også skal opp til politisk behandling.

Opplysninger om registrerte verv og ledende stillinger i foretak fremgår normalt av tjenester som proff.no. Slike opplysningstjenester er imidlertid ikke nødvendigvis ajourført med offisielle registreringer i Enhetsregisteret. Det er derfor viktig at slike verv også registreres i kommunens Styrevervregister, og at registreringen oppdateres fortløpende. Ranum har opplyst at han nylig har fratrådt en rekke styreverv. Ranum anses automatisk inhabil i saker hvor han har en ledende stilling/styreleder/styremedlem i et selskap som er part i saken. Med forbehold for ajourføringen av proff.no gjelder dette per i dag eksempelvis Kolvik Invest AS, Pilar Invest AS og Borg Forvaltning AS.

Automatisk inhabilitet etter bestemmelsen forutsetter at det er tale om et ledende verv i et selskap som formelt kan anses som part i saken. Det må derfor avklares hvilke selskaper/personer som faller inn under det formelle partsbegrepet i den konkrete saken. Partsstatus kan tenkes å foreligge i ulike sammenhenger: det kan være som avtalepart til kommunen, som utbygger i sak om byggetillatelse, som rettighetshaver til naboeiendom eller som direkte berørt av en reguleringsplan. Det skal derimot i utgangspunktet svært mye til for at en bestemt aktør skal anses som part ved behandlingen av kommuneplanens arealdel. Dette kommer vi tilbake til.

Tilknytning til sakens parter i form av eierinteresser, herunder aksjer, er ikke dekket av denne bestemmelsen og må følgelig vurderes etter andre ledd. Dette kommer vi også tilbake til.

3.3 Habilitetsvurdering etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 6 andre ledd

I § 6 andre ledd er det inntatt en mer skjønnsmessig habilitetsregel, som supplerer reglene om automatisk habilitet i første ledd. Vurderingstemaet etter andre ledd er ikke begrenset til nærmere angitte situasjoner, men knytter seg til om det foreligger *"andre særegne forhold"*, som er av en slik karakter at de er *"egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*", og det skal blant annet legges vekt på om *"avgjørelsen i saken kan innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til"*.

Kommuneadvokaten antar at det særlig vil være denne bestemmelsen som er relevant for habilitetsvurderingen av Ranum i saker som berører selskaper, hvor Ranum har direkte eller indirekte eierinteresser, eller personer/selskaper som han har et særlig nært forretningsmessig eller personlig forhold til.

Bestemmelsen har både en subjektiv og en objektiv side. Den objektive siden innebærer at en tjenestemann eller folkevalgt vil kunne være inhabil etter forvaltningsloven § 6 andre ledd også i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til å tro at han vil la seg påvirke, men hvor det foreligger særegne omstendigheter som utad objektiv sett er egnet til å svekke publikums tillit til hans upartiskhet i behandlingen av den konkrete saken. Det er naturlig å se hen til om de særegne forholdene i saken, etter en objektiv målestokk, gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på tjenestemannens upartiskhet. Den objektive siden ved habilitetsregelen har fått stadig mer vekt de senere år. Det samme er lagt til grunn for den tilsvarende, men strengere, habilitetsbestemmelsen for dommere i domstolsloven § 108, se eksempelvis HR-2021-943-A avsnitt 14.

Forvaltningsloven § 6 andre ledd legger opp til en bred skjønnsmessig vurdering. Der det for en folkevalgt foreligger flere tilknytningspunkter, kan en samlet vurdering tilsi inhabilitet selv om ingen

enkelt tilknytning i seg selv kan begrunne det. Vurderingen må skje i lys av de sentrale hensynene bak habilitetsreglene, som er å sikre korrekte avgjørelser og bidra til å opprettholde tilliten og troverdigheten til forvaltningen. Grensene for de ubetingede inhabilitetsgrunnene i første ledd er absolutte, og lovgivers grense må respekteres ved at ikke terskelen for å statuere inhabilitet etter andre ledd blir for lav, jf. lovens vilkår *«andre særegne forhold»*. Det er likevel slik at jo nærmere man er de ubetingede inhabilitetsgrunnene i første ledd, jo lettere vil tilknytningen kunne medføre inhabilitet etter andre ledd.

I begrepet *"andre særegne forhold"* ligger at situasjoner som svært mange er i, ikke medfører inhabilitet. Det er imidlertid ikke krav om at forholdet skal være helt unikt. Forholdet må likevel skille seg fra det som oppfattes som typisk for slike relasjoner. Disse særegne forholdene må videre være egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. Det er et spørsmål om ytre forhold og en vurdering av om disse generelt og objektivt sett er egnet til å svekke tilliten - ikke hvorvidt det er sannsynlig at den folkevalgte vil opptre partisk. Det må ved vurderingen av tilliten til den folkevalgtes upartiskhet særlig tas hensyn til hvor sterk interesse i sakens utfall det er tale om, hvor stor økonomisk og praktisk betydning avgjørelsen vil kunne ha for vedkommende, hvilke reell betydning det kan ha for sakens utfall at vedkommende fratrer og i hvilken grad det er tale om en særinteresse.

På den annen side er ikke offentlig kritikk eller lignende i seg selv tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet, det er nødvendig å se på det grunnlaget som kritikken bygger på (Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. Utgave (2018) s. 217).

Når det gjelder *"fordel, tap eller ulempe"* peker dette på hvorvidt tjenestemannens har en spesiell interesse i sakens utfall. Det må være noe som tilkommer vedkommende spesielt eller som vedkommende vil merke i særlig grad.

Det er i denne forbindelse grunn til å minne om at et av vilkårene for å være valgbar til kommunestyret etter valgloven, er at vedkommende står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen, jf. valgloven § 3-3 andre ledd. Habilitetsreglene for kommunalt ansatte og folkevalgte er like for alle overalt - de differensierer ikke mellom om en kommune er liten eller stor. De fleste folkevalgte har sitt liv og virke i den kommunen de er folkevalgt i, og deltakelse i næringsliv, fagforening, idrettslag, kulturliv, bomiljø og lignende er ikke umiddelbart inhabiliserende i seg selv. Det er også en viktig lokaldemokratisk verdi at folkevalgte kan rekrutteres fra alle deler av befolkningen, og at habilitetsreglene praktiseres i tråd med dette.

3.4 Særlig om betydningen av eierinteresser i selskap som kan ha interesse i sakens utfall

Når det gjelder betydningen av eierinteresser i selskapet som er part eller på annen måte har sterke reelle interesser i utfallet av en forvaltningssak, er problemstillingen behandlet i en rekke uttalelser fra Lovavdelingen, sist i forbindelse med habilitetsvurderingen av Anniken Huitfeldt i brev av 28.08.2023, som også inneholder referanser til tidligere uttalelser.

Uttalelsen i JDLOV-2009-3452 omhandler daværende fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen sin habilitet i saker som berørte selskapet Sinkaberg-Hansen AS. Hun og familien kontrollerte til sammen 42 % av selskapets aksjer. Fra Justisdepartementets lovavdeling sin vurdering hitsettes:

«Dersom tjenestemannen har eierandeler i et selskap som er part eller har sterke reelle interesser i en individuell sak for departementet, vil det som hovedregel foreligge inhabilitet med mindre det dreier seg om en meget beskjeden aksjepost både i verdi og i forhold til antall aksjer i selskapet. Dersom også tjenestemannens nære familie har eierandeler, trekker dette ytterligere i retning av inhabilitet. Ut fra det som er opplyst om at fiskeri- og kystministeren og hennes barn, foreldre og søsken eier til sammen 42,33 % av Sinkaberg-Hansen AS, vil statsråden således som klar hovedregel være inhabil til å behandle individuelle saker som dette selskapet er part eller har sterke interesser i. Det samme må gjelde for selskaper som fullt ut eies av Sinkaberg-Hansen AS. Også individuelle saker vedrørende selskaper som er delvis eid av Sinkaberg-Hansen AS eller datterselskaper, vil etter omstendighetene kunne innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for statsråden eller hennes nærstående, i form av økt eller redusert verdi av aksjeposter i eierselskaper. For øvrig er det ikke lett å trekke konklusjoner på generell basis. Habilitetsspørsmålet vil bero på en skjønnsmessig vurdering av hennes tilknytning til dem som har interesser i saken og sakens betydning for de involverte. For generelle saker vises til det som er sagt under punkt 2.1 ovenfor.

Dersom andre i tjenestemannens aller nærmeste slekt eller familie har eierandeler i selskaper som berøres, vil det som hovedregel være naturlig å vurdere forholdet på samme måte som om tjenestemannen selv eide andelene. Ved fjernere tilknytning blir det større rom for en skjønnsmessig vurdering av tilknytningsforholdets art sett i forhold til de interesser som foreligger i saken.»

Et inhabiliserende særegent forhold må imidlertid avgrenses mot de mer bagatellmessige eierandelene som er for beskjedne til å medføre inhabilitet. Det vises til uttalelsen JDLOV-2012-3772 som gjaldt habiliteten til statssekretær Eli Blakstad i Olje- og energidepartementet i vannkraftutbyggingssaker. Statssekretærens ektefelle hadde 5/14 eierandeler i et aksjeselskap som var etablert for utbygging av Fossåa kraftverk. Lovavdelingen viste til uttalelsen i JDLOV-2009-7092 vist til over, og uttalte videre:

«Som det fremgår, vil den som har eierandeler i et selskap som er part eller har sterke reelle interesser i en individuell sak, som hovedregel være inhabil til å ta del i saksbehandlingen. På grunn av den nære forbindelsen det er mellom ektefellers økonomi, skal det lite til for å konstatere inhabilitet også når det ikke er tjenestemannen selv, men dennes ektefelle som er eier, se for øvrig Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) side 180.

Eierskapet må ha et visst omfang for at det skal medføre inhabilitet. I herværende sak er eierandelen på 7 til 9 %. Sammenholdt med det som ellers er opplyst om selskapet og Fossåa kraftverk, antar at vi at eierskapet i dette tilfellet er mer omfattende enn at det kan ses som bagatellmessig og uten evne til å svekke tilliten. Etter vår vurdering bør det legges til grunn at statssekretæren som utgangspunkt og hovedregel vil være inhabil til å delta ved behandlingen av saker der det selskapet som hennes ektefelle har eierandeler i, er part.

Som det fremgår av gjengivelsen fra uttalelsen 12. november 2009, kan eierandeler i et selskap etter omstendighetene medføre inhabilitet også når selskapet ikke er part, men har sterke reelle interesser i saken. Også her er vurderingstemaet om det foreligger «særegne

forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» statssekretærens upartiskhet. Generelt skal det mer til å konstatere inhabilitet i saker hvor selskapet ikke er part enn når det er det, se også Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) side 197.»

I JDLOV-2020-730 var samferdselsminister Hareides tilknytning til Schibsted ASA på grunn av permisjon fra stilling som prosjektleder og organisasjonsdirektør i konsernet det sentrale i habilitetsvurderingen. Betydningen av at Hareide også hadde en aksjepost i selskapet ble imidlertid også drøftet:

«Hareide har ifølge brevet fra SD også en aksjepost i Schibsted ASA til en anslått verdi av mellom 3000 og 6000 kroner. Om betydningen av at statsråder har eierinteresser i selskaper som har reelle interesser i en avgjørelse som skal behandles i departementet, viser vi til uttalelsen i brev 12. november 2009 (JDLOV-2009-7092). I Hareides tilfelle dreier det seg om en så beskjeden aksjepost at denne etter vårt syn ikke kan tillegges særlig vekt i vurderingen etter § 6 andre ledd. Det dreier seg om en aksjepost i et selskap som, ut fra den informasjonen vi har mottatt, har en nokså begrenset økonomisk interesse i den avgjørelsen som skal fattes i departementet.»

Kommuneadvokaten slutter seg til Lovavdelingens rettsoppfatning gjengitt ovenfor.

I Ranums tilfelle er det opplyst følgende om aksjonærstrukturen i Borg Forvaltning AS: Ranum eier 40 % gjennom selskapet Kolvik Invest AS, Øyvind Antonsen eier 49 % gjennom selskapet Lord Eiendom AS, Lars Tvete eier 10 % gjennom selskapet LBT Holding AS og Morten Opøyen eier 1 % gjennom selskapet Nordenfjeldske Eiendomsforvaltning AS. Etter det Kommuneadvokaten kan se er Kolvik Invest AS et rent holdingselskap.

Kommuneadvokaten konstaterer at Ranum med indirekte eierandel på 40 prosent I Borg Forvaltning AS vil være inhabil i alle saker hvor selskapet er part eller har sterke reelle interesser i sakens utfall. Dette vil gjelde tilsvarende for andre selskaper hvor Ranum direkte eller indirekte kontrollerer en ikke ubetydelig del av aksjene.

3.5 Særlig om betydningen av kundeforhold og samarbeidspartnere som kan ha interesse i sakens utfall

Når det gjelder saker som berører kunder av og samarbeidspartnere til Borg Forvaltning AS og/eller andre selskaper hvor Ranum har indirekte eller direkte eierinteresser, må Ranums tilknytning til saken på vanlig måte vurderes konkret. Spørsmålet vil her være om Ranum gjennom sitt eierskap i Borg Forvaltning AS vil være inhabil til å delta i behandlingen av saker, hvor kunder av Borg Forvaltning AS er part eller på annen måte har sterke reelle interesser i sakens utfall. I slike tilfeller vil Ranums tilknytning til saken være mer avledet enn i situasjonen hvor Borg Forvaltning AS selv er part eller på annen måte har sterke reelle interesser i sakens utfall. Det er imidlertid langt fra gitt at dette får avgjørende betydning for habilitetsvurderingen, da kunderelasjon av et visst omfang normalt utgjør en tilstrekkelig tilknytning.

Det fremkommer av hjemmesiden til Borg Forvaltning AS at en del av selskapets virksomhet er rådgivning innen næringseiendom, i alle faser av eiendommens livssyklus. Dette vil formodentlig

også innebære bistand til medvirkning på kundenes vegne i eksempelvis rulleringen av kommuneplanens arealdel i form av høringsinnspill, bistand i reguleringsprosesser og løpende eiendomsforvaltning.

Kommuneadvokaten har ikke bedt om kundelister eller lignende fra Borg Forvaltning AS eller fra andre selskaper Ranum eller hans nærstående har eierinteresser i, da slik informasjon regnes som taushetsbelagte forretningshemmeligheter etter forvaltningsloven § 13 nr. 2. I saksfremlegg til politisk behandling bør det imidlertid tilstrebes inntatt opplysninger om hvilke aktører som har sterke reelle interesser i sakens utfall. Det må normalt kunne forventes at det fremgår hvorvidt og i hvilken grad Borg Forvaltning AS eller andre eventuelle selskaper og organisasjoner med tilknytning til folkevalgte, har vært involvert i saken. Dette vil være et viktig virkemiddel for å sikre transparens, og en forutsetning for at folkevalgte kollegiale organer skal kunne ta stilling til habiliteten til Ranum og øvrige medlemmer av organet i konkrete saker. Det er likevel den enkelte folkevalgtes ansvar å avdekke og opplyse om eventuelle forhold som kan medføre at vedkommende er inhabil i saken. Etter Kommuneadvokatens erfaring gir de folkevalgte slike opplysninger i sine habilitetsforespørsler.

Det er opplyst at det i Borg Forvaltning AS er en honorarstruktur knyttet til medgått tid, ikke suksesshonorar. Kommuneadvokaten anser at honorarstrukturen ikke uten videre kan tillegges avgjørende vekt, det utslagsgivende i habilitetsvurderingen er at selskapet som sådant har økonomiske interesser i lys av at dette er en del av dets næringsvirksomhet. Når Borg Forvaltning AS bistår kunder som har sterke reelle interesse i utfallet av en sak, må det som utgangspunkt også legges til grunn at Borg Forvaltning AS har likeartet interesse i sakens utfall, om enn i noe mindre grad. Honorarstrukturer med suksesshonorar vil imidlertid underbygge at det foreligger sterke reelle interesser i sakens utfall.

3.6 Særlig om store overordnede saker

Når det gjelder store overordnede saker som kommuneplanens arealdel (KPA) og økonomiplan, berører disse i utgangspunktet alle innbyggerne i kommunen og dermed alle de folkevalgte. Spørsmålet er om det likevel kan tenkes at noen berøres særlig slik at det foreligger sterke reelle interesser i sakens utfall. Vurderingstemaet vil også her være hvorvidt tilknytningen må karakteriseres som et inhabiliserende særegent forhold etter forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Ut fra sakens karakter berøres i prinsippet alle innbyggerne av overordnede saker som KPA og økonomiplan ved at det legges premisser av betydning for den enkelte. Når det gjelder KPA spesielt vil endring eller en omdisponering ikke ha direkte positiv eller negativ rettslig betydning for den enkelte.

Tilknytningen til aktører med sterke reelle interesser i overordnede saker må likevel alltid vurderes konkret etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Dersom noen berøres i en slik overordnet sak, ut over det alminnelige, må det på vanlig måte vurderes hvor særegen den aktuelle tilknytningen er. Slik Kommuneadvokaten vurderer det skal det en god del til i disse overordnede sakene da de i utgangspunktet angår alle, men en inhabiliserende tilknytning kan på ingen måte utelukkes. Eksempelvis er det nærliggende å anta at en folkevalgt som har økonomiske interesser i arealer av en viss størrelse som er utlagt til nærings- og boligformål, vil være inhabil til å delta i behandlingen av om arealet i KPA skal omdisponeres til landbruks- eller friluftsformål.

Dersom det i voteringen over KPA legges opp til flere delvoteringer kan det isolert sett tale for at en folkevalgt kan være inhabil for en del, men ikke for en annen. På den annen side er KPA en helhetlig plan som legger premisser for all arealutvikling i kommunen. Dette gjør at det er vanskelig å se de enkelte bestanddeler uavhengig av hverandre og det kan også være element av «trykknappeffekt». Dette taler for at en eventuell inhabilitet bør vurderes som gjennomgripende for behandlingen av KPA, slik at den inhabile folkevalgte må avstå fullstendig fra behandlingen av KPA.

3.7 Særlig om vennerelasjoner og nære venners selskaper/næringsinteresser

Et nært vennskapsforhold kan være like sterkt som et familiebånd. At en venn eller uvenn er part i saken, kan være egnet til å svekke tilliten til at saken vil få en uhildet behandling. Både vennskapets nærhet og hvor sterke interesser vedkommende venn har i utfallet av den aktuelle beslutningen må vurderes.

Lovavdelingen har en rekke ganger tatt stilling til grensene for habilitet når det gjelder vennerelasjoner. I tolkningsuttalelse av 14.01.2022 (JDLOV-2021-6972) vurderes habilitetsspørsmål som eventuelt kunne oppstå dersom Jens Stoltenberg ble utnevnt til sentralbanksjef, herunder betydningen av vennskapet med statsminister Jonas Gahr Støre. Fra uttalelsen hitsettes:

> *Når det gjelder* tilknytning gjennom vennskap *har vi i flere tidligere saker uttalt oss om hva som regnes som «særegne forhold» som kan føre til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd. I vår tolkningsuttalelse 3. november 2000 (JDLOV-2000-8596B), også vist til i flere senere saker, uttalte vi følgende om tilknytningsmomentet:*
>
> *«Det er antatt både i teori og ved praktiseringen av forvaltningslovens inhabilitetsregler at det som utgangspunkt skal mye til før vennskap i seg selv fører til inhabilitet. Noe upresist kan en si at det bare er nært vennskap og skarpt og direkte motsetningsforhold som i seg selv fører til inhabilitet etter § 6 annet ledd. Vanlig godt bekjentskap og samarbeid leder ikke til inhabilitet. Vi viser til Frihagen, op.cit. s. 228 og s. 231, og Woxholth, op.cit. s. 142. I sak 57/87 (utrykt) uttaler Sivilombudsmannen: «Det skal foreligge et virkelig nært vennskap før et slikt forhold fører til inhabilitet.»»*
>
> *I en senere sak har Sivilombudsmannen uttalt at «[u]tgangspunktet er at det må foreligge et spesielt godt og personlig vennskapsforhold» for at vennskapet skal begrunne inhabilitet, jf. uttalelsen i Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 s. 147 (SOMB-2009-32). Tilsvarende ble lagt til grunn i SOMB-2013-1263.*

Ranum har selv opplyst at Øyvind Antonsen står han nær, både gjennom økonomisk interessefellesskap i enkeltprosjekter og selskaper, tett samarbeid over lang tid og som venn. Ranum har imidlertid uttalt at han ikke har innsikt i Antonsens forretningsdrift tilknyttet prosjekter og selskaper de ikke samarbeider om. Kommuneadvokaten vurderer likevel at inhabilitet for Ranum vil være nærliggende i alle saker hvor Antonsen har personlige eller direkte eller indirekte økonomiske interesser som ikke er helt ubetydelige. Ranum har videre opplyst at Lars Tvete har stått han nær, men vurderer selv at relasjonen i dag ikke er like tett som relasjonen til Antonsen. Kommuneadvokaten vurderer imidlertid at det ikke er grunnlag for å skille mellom relasjonen til Tvete og relasjonen til Antonsen da begge vurderes som nære vennskap. Kommuneadvokaten viser i

denne forbindelse også til at Ranum, Antonsen og Tvete har en økonomisk relasjon gjennom eierskapet til Borg Forvaltning AS. Det vil være særlig viktig at Ranum er årvåken i relasjon til Antonsen og Tvetes eventuelle interesser i konkrete saker som står til behandling i organer han er medlem av, og at han sørger for å holde seg informert om hvilke selskaper som er involvert i saken og hvem som står bak selskapene. Dette gjelder selvsagt også eventuelle andre nære vennerelasjoner som ikke er berørt her.

Når det gjelder mer perifere venner, bekjentskaper eller kollegaer er den klare hovedregel at slike relasjoner ikke er inhabiliserende. Normalt må det også kreves mer enn felles deltakelse på sporadiske sosiale arrangementer for at det kan sies å foreligge et inhabiliserende nært personlig forhold. Felles tilhørighet til politiske partier, fagforeninger, idrettsforeninger, trossamfunn eller lignende innebærer i seg selv heller ikke etablering av et inhabiliserende nært personlig forhold.

4 Oppsummering

Habilitetsvurderinger må alltid foretas i tilknytning til en konkret sak, og må ta utgangspunkt i hvilken tilknytning den folkevalgte har til aktører med sterke reelle interesser i den aktuelle sakens utfall. Tilknytningen kan være både indirekte og direkte og kan bestå av flere tilknytningspunkter som må vurderes samlet. For Ranum synes det særlig å være økonomiske interesser knyttet til selskaper med virksomhet innen fast eiendom, som vil kunne reise habilitetsspørsmål i konkrete tilfeller. Tilsvarende kan han gjennom sin næringsvirksomhet ha fått særlige nære vennskapsforhold eller økonomiske interessefellesskap med andre næringsaktører i bransjen. Begge disse formene for tilknytning må vurderes med grunnlag i den skjønnsmessige habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Det er særlig innenfor byutviklingsområde at Ranums eierinteresser, nære vennskapsforhold og samarbeid med andre aktører kan forventes å få betydning for hans habilitet til å delta i folkevalgte organers behandling av konkrete saker. Dette betyr imidlertid ikke at Ranum alltid vil være inhabil til å delta i saker som gjelder byutvikling. Innenfor dette saksområdet bør imidlertid Ranum være særlig aktpågivende med å identifisere mulige tilknytninger som gjør at han direkte eller indirekte kan oppfattes å ha mer enn en ubetydelig personlig eller økonomisk interesse i sakens utfall. Ranum må videre opplyse det folkevalgte organet han er medlem av om slike forhold som kan medføre inhabilitet. Registrering og ajourføring av verv og eierinteresser i kommunens Styrevervregister vil formodentlig kunne bidra til å ivareta dette, men vil ikke være tilstrekkelig. Kommuneadvokaten vil anbefale at kommunen innenfor byutviklingsområdet har et særlig fokus på å identifisere aktørene med sterke reelle interesser i sakens utfall når det utarbeides saksfremlegg til politisk behandling. Det vil også være hensiktsmessig at selskaper som Ranum har økonomiske interesser i eller andre særlige bindinger til, synliggjør sine roller i den aktuelle saken.

I saker som direkte gjelder selskaper hvor Ranum eller hans nære slekt og familie er aksjonærer, mener Kommuneadvokaten at det er mest nærliggende at Ranum vil være inhabil. Det samme vil trolig gjelde i saker hvor Øyvind Antonsen, Lars Tvete og selskaper de har eierinteresser i, har sterke reelle interesser i sakens utfall. For øvrig vil Ranums habilitet måtte vurderes i det konkrete tilfellet.

Med hilsen

KOMMUNEADVOKATEN I TRONDHEIM

Lars Marius Heggberget
kommuneadvokat

Ida Eieland
advokat

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.