



ALVER KOMMUNE

Postboks 4

5906 FREKHAUG

Att. Tove Mette Arnø Fyllingen

Kontakt saksbehandlar

Christina Tangen Bendikssen, 51568898

e-post: fmroctb@fylkesmannen.no

Vedtak - lovlegkontroll - byvekstavtale Bergensregionen 2019-2029 - Alver kommune

Fylkesmannen i Rogaland har motteke krav om lovlegkontroll av Alver kommunestyre sitt vedtak om å slutte seg till byvekstavtale for Bergensområdet 2019-2029. Fylkesmannen opprettheld vedtaket av 20.02.2020.

Fylkesmannen viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet si oversending av 03.06.2020, kor Fylkesmannen i Rogaland blei oppnemnd som settefylkesmann for handsaming av krav om lovlegkontroll av vedtak gjort i Alver kommune 20.02.2020. Fylkesmannen fekk saksdokumenta 25.06.2020.

Alver kommunestyre fatta 20.02.2020 følgende vedtak:

"KO- 003/20 Vedtak:

- *Kommunestyret i Alver kommune vedtar å slutte seg til byvekstavtale for Bergensområdet for perioden 2019-2029*
- *Kommunestyret ber om ei sak om prioritering av prosjekt frå Alver kommune inn mot vidare arbeid med samla prioriteringsliste/handlingsplan for avtaleområdet.*

Merknad 1: Kollektivtransport

Alver kommunestyre legg til grunn at auka ruteproduksjon i kollektivtilbodet og reduserte prisar på kollektivreiser skal koma heile avtaleområdet til gode, og ikkje berre i Bergen kommune. Skal nullvekstmålet nåast, er det avgjerande med eit godt og rimeleg kollektivtilbod i heile avtaleområdet. Difor må busstilbodet styrkast også i distrikta/bygdene, snøggbåtsambandet Knarvik – Frekhaug – Bergen må ha same taksnivå som buss, rutefrekvensen på dette snøggbåtsambandet må aukast og det bør opprettast ringbussrute i området Alversund – Knarvik - Frekhaug.

Merknad 2: E 39 Klauvanset – Vågsbotn

Viser til pkt. 3 i byvekstavtalen (finansiering) og vedlegg 6. Alver kommunestyre



konstaterer at avtalepartane har prioritert E39 Vågsbotn-Klauvaneset framfor E16 Ringveg Øst Arna-Vågsbotn i Nasjonal Transportplan 2022 – 2033. Alver kommunestyre legg til grunn at dette blir følgt tett opp, og at denne prioritering blir stadfesta i NTP for perioden 2022 -2033.

Merknad 3: Programområdemidler og belønningsmidlar

Alver kommunestyre legg til grunn at programområdemidlane og belønningsmidlar kan nyttast i heile Alver kommune.

Merknad 4: Areal

Alver kommune føreset at strukturen for bustadbygging i gjeldande kommuneplan sin arealdel (KPA) for Lindås, Meland og Radøy kva gjeld fordeling av avsett bustadareal mellom regionsenter/nærsenter/tettstader og LNF-spredt er innanfor intensjonen til byvekstavtalen og øvrige styringsdokument, og at denne strukturen kan følgjast ved rullering av KPA.

Merknad 5: Nullvekstmålet

Alver kommune legg til grunn at definisjonen av nullvekstmålet blir endra ved reforhandling av avtalen. På dei fleste vegar internt i Alver er det ikkje kapasitetsproblem. Nullvekstmålet bør her gå på utslepp, ikkje talet på bilar. Alternativt bør nullvekstmålet avgrensast i avtaleområda til regionsenterområda og inn mot Bergen."

Byvekstavtalen blei signert 04.12.2019, med ei føresegn om at avtalepartane «er enige om at denne byvekstavtalen skal handsamast» av avtalepartane før den trer endeleg i kraft. Byvekstavtalen blei trådte i kraft 24.09.2020.

Morten Klementsén, Terje Sletten Hansen, og Harald Breivik har i brev av 09.03.2020 bedt om lovlegkontroll av kommunestyresak 003/20 (Byvekstavtale for Bergensområdet 2019 – 2029). Brevet er stempla mottatt i kommunen 10.03.2020.

Klagarane peikar m.a. på:

- Avtalen innskrenkar handlingsrommet på kommunens lovbestemte myndighetsområde. Klagar peikar spesielt på kapittel 5 i avtalen som gjeld arealplanlegging. Kommunen kan ikkje seie frå seg si makt eller ansvar, eller innskrenke det. Det følgjer av plan- og bygningslova (pbl.) § 11-15 at kommunestyret sjølv skal vedta kommuneplanens arealdel. M.a. punktet «*Kommunale forpliktingar i byvekstavtalen*» på s. 10 i avtalen er ulovleg på grunn av dette. Kommunane binder seg til å endre planane sine for å underordne seg planar frå fylke og stat. Dette går mykje lenger enn motsegnretten i pbl. Kommunen er et eiga rettssubjekt, jf. kommunelova (koml). § 2-1, å fråvike dette krev konkret lovheimel.
- Det blir vanskeleg/umogleg for folkevalde å påverke enkeltdelar i byvekstpakka sidan byvekstavtalen styrast samla.
- Byvekstavtalen overfører for stor makt til einskildpersonar. Byråkratar blir medlemmar som om dei skulle vært folkevalde. Det blir oppnemnd utval utan eit felles folkevald organ med høve til instruksjon over dei. Ein slik maktoverføring som det visast til i avtalens kapittel 8 er i strid med vår samfunnsordning og demokratiske grunnsystem.



- En avtale er berre ein avtale viss den er juridisk bindande. Kommunestyremedlemmene har lagt til grunn ei anna oppfatning av byvekstavtalen enn det som faktisk står i avtalen, og slik avtalen derfor vil komme til å bli oppfatta i ettertid. Avviket skyldast villeiing frå statens representantar, fylkesmann og minister. Ordførar tolka ikkje avtalen som juridisk bindande. Vedtaket er på grunn av dette ulovleg på grunn av tilvertingsmanglar, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav c.
- Klager ber om at det blir oppnemnd settefylkesmann for handsaming av saka. Videre bes det om at personar som har opptredd som avtalepart for staten eller som har vært sakshandsamar for byvekstavtaler eller forutgåande avtalar/prosessar, samt justis- og beredskapsminister Monica Mæland ikkje blir involvert i klagesakshandsaminga.

Kravet om lovlegkontroll blei handsama av Alver kommunestyre 14.05.2020.

Fylkesmannen viser elles til saksdokumenta.

Fylkesmannen si vurdering

Rettsleg grunnlag:

Lovlegkontroll med kommunane er regulert i kapittel 27 i kommunelova (koml.) av 2018.

Fylkesmannens høve til å utføra lovlegkontroll med kommunale vedtak går fram av kongeleg resolusjon av 30. august 2019 om delegering av myndigheit etter kommunelova. Nærare retningslinjer for lovlegkontroll er gitt i rundskriv H-2299 i rettleiaren *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*. Føresegnene om lovlegkontroll er i all hovudsak vidareført i ny lov, og rettleiaren vurderast derfor framleis å vera relevant.

Etter koml. § 27-1 første ledd kan tre eller fleire medlemmar av eit kommunestyre saman bringe ei avgjerd i eit folkevald organ inn for Fylkesmannen til kontroll av om avgjerda er lovleg. Eit slikt krav må settast fram innan tre veker frå vedtaket blei fatta, jf. føresegnas andre ledd. Klage i saka har blitt sendt inn før fristen gjekk ut.

Det går fram av koml. § 27-2 første ledd kva som kan kontrollerast i ei lovlegkontroll:

"a) endelige vedtak som er truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen

b) vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører

c) vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet."

Avgrensingar

Fylkesmannen avgrensar vurderinga av lovlegkontroll til dei forhold som er tatt opp i saka jf. § 27-3 andre ledd. Videre presiserast at Fylkesmannen berre vurderer dei offentlegrettslege sidene ved vedtaket, jf. koml. § 27-3 tredje ledd. Det er presisert i ovannemnde rettleiar H-2299, punkt 6.1.7, at *"om det eksisterer en privatrettslig forpliktelse for kommunen, og eventuelt innhold og omfang av en kommunes privatrettslige forpliktelser med kontraktsrettslig, erstatningsrettslig eller tingsrettslig grunnlag, inngår således ikke i kontrollen"*. Det Fylkesmannen kan vurdere i slike tilfelle vil være avgrensa til å gjelde vurderingar av organets personelle eller prosessuelle kompetanse, altså om organet som treffe avgjerda hadde myndigheit til å treffe avgjerda og om sakshandsamingsregler blei følgt. Vidare går det fram av rettleiaren under same punkt:



"I de tilfeller hvor saker bringes inn for kontroll med den begrunnelsen at avgjørelsen innholdsmessig strider mot privatrettslige regler, kan saken avvises. Det er ingen grunn for Fylkesmannen å foreta kontroll av organets personelle eller prosessuelle kompetanse i slike saker, med mindre klageberettigede har begrunnet klagen slik, eller dersom det foreligger klare indikasjoner på andre feil ved avgjørelsen."

Juridisk eller politisk avtale, tilvertingsmanglar

Det er Fylkesmannen si vurdering at kommunestyret sitt vedtak om å slutte seg til byvektsavtalen er ei endeleg avgjerd i kommunelova si forstand. Sidan Fylkesmannen ikkje skal gå inn i dei privatrettslege sidene ved vedtaket, jf. koml. § 27-3 tredje ledd, tar vi ikkje stilling til om avtalen kan reknast for å vere ein juridisk bindande avtale eller om den skal reknast for å vere ein politisk avtale, slik klagarane gir uttrykk for at ordførar tolka avtala. Vi vil likevel peike på at i *NOU 2019:5 Ny forvaltningslov* er det i punkt 27.2 gitt ein kort oversikt over forvaltningas høve til å inngå avtaler. Blant anna går følgjande frem på s. 435:

"Noen avtaler mellom offentlige organer har først og fremst en politisk styringsfunksjon og blir retningsgivende for senere vedtak. Byutviklingsavtaler som «Oslopakke 3» og «Tromsøpakken» er eksempler. De inngås gjerne mellom staten, fylkeskommunen og en eller flere kommuner og forplikter avtalepartene til å følge opp med bevilgninger og nødvendige forvaltningsvedtak (f.eks. i form av arealplaner), eventuelt til å unnlate å treffe visse vedtak som går imot avtalens formål. Slike avtaler tar særlig sikte på utvikling av kollektivtrafikken og en egnet utbygging av samferdselsanlegg for å dekke kapasitetsbehov og redusere miljøulemper, både lokalt og globalt. De forpliktelsene som disse avtalene inneholder, må trolig regnes for å ha politisk, ikke rettslig, karakter."

Avtalen innskrenkar kommunens lovbestemte handlingsrom

Klaga viser til plan- og bygningslova § 11-15, kapittel 5 i byvekstavtalen og særleg s. 10 om dei kommunale forpliktingane i byvekstavtalen når dei grunnleggjerv kvifor avtala må vurderast som ulovleg.

Offentlege organ har høve til å inngå ei rekke forskjellige type avtarar, til dømes som eit verkemiddel for å få verksemda til å fungere i kvardagen eller for å nå samfunnsmessige mål. Dette går m.a. fram av *NOU 2019:5 Ny Forvaltningslov* på s. 433.

Det følger av koml. § 2-1 andre ledd at kommunar er eiga rettssubjekt. Da det kommunale sjølvstyret blei lovfesta med ny kommunelov blei følgjande uttrykt i lovførearbeida (Prop. 46 L (2017-2018) s. 33:

"En slik lovfesting vil synliggjøre et grunnleggende vern om det kommunale selvstyret, og at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen".

Det går likevel fram av føresegnas tredje ledd at sjølvstyret må utøvast innanfor nasjonale rammer, med andre ord at *"det må utøves innenfor de rammer lovgivningen til enhver tid fastsetter"*, jf. lovførearbeida s. 355. *"I dette ligger at det kommunale selvstyret settes i et nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn"* jf. lovførearbeida s. 33. Avgrensingar i sjølvstyret må ha heimel i lov, jf. føresegnas tredje ledd andre setning.



Det går fram av lovførearbeida til plan- og bygningslova (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 226) at vedtak om kommuneplan etter pbl. § 11-15 første ledd ikkje kan bli delegert bort, og må fattast av kommunestyret.

Klagar visar til at følgande avsnitt, under overskrifta *Kommunale forpliktingar i byvekstavtalen* førehandsbinder kommunestyret:

"Kommuneplanane for avtaleområdet skal oppdaterast i tråd med målet for byvekstavtalen og mål, strategiar og retningslinjer i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og Regional plan for attraktive senter i Hordaland."

Kommunen har i førebuaende klagesakshandsaming i saka gjort grundig greie for kommunens handlingsrom og kva statlege og regionale føringar som ligg til grunn for byvekstavtalen. Det går fram av avtalens punkt 5. *Arealplanlegging* på side 8, at kommunen er "planmyndigheit, og byvekstavtalen vidarefører nasjonale og regionale føringar i statlege planretningslinjer og regionale planar". Fylkesmannen er samd i denne oppfatninga av avtalens innhald. Kommunen har ikkje høve til å avtale seg vekk frå sakshandsamingsreglane i plan- og bygningslova, jf. m.a. koml. § 2-1 tredje ledd. Sjølv om kommunestyret har vedtatt at Alver kommune skal slutta seg til byvekstavtalen for Bergensområdet 2019-2029 må implementeringa av avtala gjerast gjennom ordinær sakshandsaming i kommunen. Vi kan ikkje sjå at det i byvekstavtalen er gjort forsøk på å avtale seg vekk frå sakshandsamingsreglar eller at avtalen innskrenkar kommunens handlingsrom når det gjeld det lovbestemte offentlegrettslege myndighetsområdet. Tvert om er det presisert at det er det enkelte kommunestyre som er planmyndigheit og at avtalen er ein "integrert del av regional og kommunal planlegging". Vidare går det fram av avtalen under punkt 2: "Det er dermed ikkje i avtalen at dei ulike tiltaka skal konkretiserast".

Fylkesmannen har etter dette komme til at vedtaket ikkje er ulovleg når det gjeld merknaden frå klagarane om innskrenking av kommunens handlingsrom, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav a.

Byvekstavtalen overfører for stor makt til ikkje folkevalde einskildpersonar og byråkratar

Klagar visar til at byvekstavtalens kapittel 8 er i strid med vårt demokratiske grunnsystem, og grunngjev dette med at det vert oppnemnd utval utan eit felles folkevald organ med instruksjonsrett over dei.

Det følger av koml. § 5-3 andre ledd at det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen, viss ikkje noko anna går fram av lov. Det går fram av føresegnas tredje ledd at kommunestyret innanfor kommunelovas rammer har høve til å delegere sin myndigheit til utvalde organ og visse einskildpersonar i kommunen (ordførar og kommunedirektør) i ikkje-prinsipielle saker.

Det går fram av byvekstavtalen punkt 8 at avtalen skal styrast gjennom eit partnerskap ved namn Miljøløftet, som er eit samarbeid mellom fylkeskommunen, staten og medlemskommunane. Byvekstavtalen skal vidare leiast gjennom ei politisk styringsgruppe, der alle medlemskommunane er representert ved politisk leiing. Denne politiske styringsgruppa skal "handsame fireårige handlingsprogram og årlege budsjett for byvekstavtalen". I tillegg skal det vere ei administrativ styringsgruppe "for oppfølging av byvekstavtalen", kven som skal representere dei einskilde kommunane/avtalepartane er opp til kommunane.



Det ligg ikkje føre opplysningar om at kommunestyret har delegert sin avgjerdingmyndigheit til einskildpersonar og byråkratar utanfor krinsen som er nemnd i koml. § 5-3 tredje ledd, og dette er det heller ikkje konkret vist til av klagarane. Fylkesmannen kan ikkje sjå at Alver kommune ved vedtaking og inngåing av byvekstavtalen har delegert bort sin avgjerdingmyndigheit til nokre personar. Viss kommunestyret seinare fattar vedtak med eit slikt innhald er dette ei avgjerd det vil være høve til å klagar på og be om lovlegkontroll av.

Det blir vanskeleg for folkevalde å påverke enkeltdelar i byvekstpakka sidan byvekstavtalen styrast samla for å nå eit snevert mål om redusert personbiltrafikk

Klagarane meiner det blir vanskeleg/umogleg for dei folkevalde representantane å påverke einskilte delar av avtalen sidan store prosjekter og budsjettsummar blir knytt saman i ein avtale.

Omsynet bak byvekstavtaler er å stimulere til betre framkomme, miljø og helse ved å dempe personbiltransport i storbyområda, og vidare å auke talet kollektivreiser mens personbiltransporten går ned. Byvekstavtalene skal bidra til å nå nullvekstmålet, og blir sett på som eit viktig verkemiddel for å sikre ei miljøvenleg byutvikling.

Kommunestyret har som øvste politiske organ i kommunen vedtatt avtalen slik den er bygd opp. Fylkesmannen legg til grunn at saka har gått gjennom ei omfattande handsaming i kommunen over tid. Kommunestyret er kommunen sitt øvste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen jf. koml. § 5-3 første ledd. Når saka er lagt fram for kommunestyret må det i all hovudsak være opp til kommunestyret sjølv, som er samansett av dei folkevalde representantane, å vurdere innhaldet i avtalen og om dei har fått tilstrekkeleg informasjon til at dei kan fatta endeleg vedtak i saka

Fylkesmannen har etter dette komme til at vedtaket ikkje er ulovleg som følge av manglande påverking av einskilte delar av avtalen, jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav a.

Når det gjeld klagars merknadar i siste kulepunkt vil vi vise til at Fylkesmannen i Rogaland har blitt oppnemnd som settefylkesmann, og ingen av dei nemnde partane/instansane har vært involvert i handsaminga av saka.

Alver kommunestyre sitt vedtak om å slutte seg til byvekstavtalen er ikkje ulovleg fatta. Basert på dei innsendte merknadane frå klager har Fylkesmannen ikkje funne at avtalen er i strid med koml. § 27-3 første ledd.

Vedtak:

Fylkesmannen opprettheld Alver kommunestyre sitt vedtak av 20.02.2020, jf. kommunelova § 27-3 første ledd bokstav a-c.

Fylkesmannen si avgjerd er ikkje eit enkeltvedtak og kan ikkje klagast på, jf. forvaltningslova § 28 sml. § 2.

Kommunen bes underrette klagarane.

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Maren Skåden
fagleiar/seniorrådgivar



Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Fylkesmannen i Vestland
Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Njøsavegen 2
Postboks 8112 Dep.

6863 LEIKANGER
0032 Oslo

Adresseliste: