



Juridisk betenkning | Bergen kommune

Byrådets vedtaksmyndighet - Nesttun elvepark som eksempel

Januar 2026

«Juridisk betenkning | Bergen kommune -
Byrådets vedtaksmyndighet – Nesttun
Elvepark som eksempel»

Januar 2026

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Kontrollutvalget i Bergen kommune har engasjert Deloitte for å utarbeide en juridisk betenkning om rekkevidden av byrådets fullmakt til å utøve rettergangsskritt, samt hvilke konsekvenser bruk av fullmakt mer generelt kan få for gjennomføring av reguleringsplaner. Som en del av vurderingen benyttes saken om Nesttun elvepark som eksempel.

Saken om Nesttun elvepark gjelder byrådets vedtak 4. april 2024 om å frafalle en påstevnet skjønnssak knyttet til ekspropriasjon av areal for å gjennomføre en vedtatt reguleringsplan. Vedtaket ble fattet med hjemmel i byrådets rettergangsfullmakt.

Hovedproblemstillingene

Betenkningen besvarer to sentrale spørsmål:

1. **Hva er rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt?** Problemstillingen omtaler forholdet mellom prosessuelle beslutninger, og eventuelle materielle virkninger ved beslutningen som kan innebære realitetsavvik fra bystyrets vedtak eller myndighetsområde.
2. **Hvilke konsekvenser kan bruk av fullmakt få for gjennomføring av reguleringsplaner?** Problemstillinger omhandler bystyrets enekompetanse etter plan- og bygningsloven og sier noe om hvilket handlingsrom byrådet har til å fatte vedtak på dette fagområdet gjennom bruk av fullmakt.

Hovedfunn om rettergangsfullmakten

Byrådets rettergangsfullmakt lest etter sin ordlyd er vid og omfatter "ethvert rettergangsskritt" i saker hvor kommunen er part. Utgangspunktet er derfor at fullmakten isolert sett gir byrådet alle fullmakter til å gjennomføre rettergangsskritt på kommunens vegne, riktignok slik at fullmakten skal benyttes til å «ivareta kommunens interesser». Rekkevidden av fullmakten må klarlegges ved å se på hvordan byrådets fullmakter generelt avgrenses etter delegasjonssystemet som helhet. Særlig sentralt er avgrensningen mot bystyrets myndighetsområde, hvor myndigheten både er lagt til bystyret gjennom lov, eller ved at bystyret selv har angitt at saken ligger til bystyret å behandle.

For å avgjøre hvorvidt bruken av rettergangsfullmakten er i tråd med gjeldende delegasjonsreglement, vil det være sentralt å foreta en vurdering av hvilke virkninger byrådets vedtak medfører. Dersom vedtak om bruk av rettergangsfullmakten i realiteten berører bystyrets myndighetsområde i større eller mindre grad, vil bruken av rettergangsfullmakten kunne være i strid med byrådets fullmakter. Dette til tross for at byrådet i utgangspunktet har handlet innenfor rettergangsfullmaktens ordlyd og gjennomført prosessuelle skritt i medhold av fullmakten. Det vil måtte foretas en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle for å klargjøre om, og eventuelt i hvilken grad, rettergangsskrittet er i konflikt med bystyrets myndighetsområder.

Et vedtak som medfører en tilsidesettelse eller betydelig vanskeliggjøring av bystyrets vedtak, som er i strid med bystyrets klart uttrykte vilje, eller som gjelder en sak av prinsipiell og politisk

art, vil ofte ligge innenfor bystyrets myndighetsområde og således falle utenfor byrådets fullmakter, inkludert rettergangsfullmakten.

I vurderingen av rekkevidden av byrådets fullmakter, avdekker denne undersøkelsen at enkelte av kommunens fullmaktsbestemmelser er utydelige og tolkes ulikt. Dette gjelder følgende fullmaktsbestemmelser:

- Forholdet mellom bestemmelsene om prinsipielle saker av politisk interesse i bystyrets reglement punkt 5.8.2 a), og byrådets fullmakter punkt 5.4.2
- Tolkningen av «plan» i bystyrets reglement punkt 5.8.2 b)
- Hvorvidt byrådets fullmakter skal tolkes etter ordlyden, eller om prinsippet om negativ avgrensning skal praktiseres strengt

Til tross for ovennevnte uklarheter, har Deloitte gjennom intervjuene fått inntrykk av at kommunens fullmaktsreglement i hovedsak synes å fungere i praksis, og da slik at folkevalgte og ansatte som oftest ikke har store utfordringer med å vurdere hvorvidt det foreligger tilstrekkelig fullmakt til å fatte et vedtak i en konkret sak. Det er i intervjuer gitt uttrykk for at de største utfordringene gjelder på området for byutvikling.

Deloitte påpeker likevel at de undersøkte avdelingene i kommunen ikke synes å ha noen klare rutiner for å vurdere hvorvidt det aktuelle organet har tilstrekkelig fullmakt til å fatte vedtak, herunder vurdere hvorvidt vedtaket vil kunne få virkninger som strekker seg utover det aktuelle organets eget kompetanse og myndighetsområde. Deloitte har i intervju mottatt tilbakemelding om at det som en del av saksforberedelsen indirekte tas stilling til organet har hjemmel til å fatte vedtak, men at det ikke foreligger noen klare rutiner eller veiledninger for å vurdere om tilstrekkelig fullmakt foreligger eller om vedtaket potensielt kan få virkninger som innebærer at vedtaket berører myndighetsområder som faller utenfor fullmakten.

Når det gjelder saken om Nesttun Elvepark, vurderer Deloitte at byrådet i utgangspunktet hadde fullmakt til å gjennomføre rettergangsskritt i medhold av rettergangsfullmakten. Saken viser likevel at de er sentralt å vurdere omstendighetene og de materielle virkningene av vedtaket for å kunne konkludere endelig.

I denne saken forelå flere særegne forhold som kan tyde på at bystyret hadde en mer fremtredende interesse enn det som normalt gjør seg gjeldende i ekspropriasjonssaker til reguleringsformål, særlig den uvanlige flertallsmerknaden som direkte berørte den pågående ekspropriasjonsprosessen. Saken er videre preget av uklarhet om hva bystyret faktisk ønsket i saken, herunder om merknaden bygget på en misforståelse om elveparkens betydning for flomsikring. Et ytterligere moment er at byrådets vedtak om frafall ble truffet etter utløp av tiårsfristen for ekspropriasjon i medhold reguleringsplan med hjemmel i plan- og bygningsloven, noe som medførte at vedtaket ble endelig og ikke kunne omgjøres. En realisering av elveparken ville derfor være avhengig av en minnelig avtale eller ekspropriasjon på annet grunnlag. Vedtaket kan potensielt også gi konkrete materielle virkninger for bystyrets vedtak om reguleringsplan. I motsetning til andre situasjoner hvor rettergangsfullmakten benyttes under tidspress, forelå det etter Deloitte sin vurdering ikke i like stor grad et hasteelement som tilsa at det var nødvendig å fatte en hurtig beslutning i denne saken.

Samlet vurderer Deloitte saken slik at byrådet i utgangspunktet hadde fullmakt til å gjennomføre rettergangsskritt, men at de spesielle omstendighetene i saken, særlig den uvanlige flertallsmerknaden og vedtakets endelige virkninger, er forhold som tilsier at saken

kan berøre bystyrets myndighetsområde, noe som setter grenser for rekkevidden av rettergangsfullmakten. De mange, og til dels usikre, forholdene i saken kan tilsi at byrådet hadde en oppfordring til å løfte saken til bystyret for å sikre nødvendige avklaringer.

Hovedfunn om gjennomføring av reguleringsplaner

Byrådet har vide fullmakter innenfor plan- og bygningsloven, og det er sentralt for den løpende administrasjon i kommunen at hovedparten av den løpende driften håndteres av byrådet og delegeres videre nedover i organisasjonen. Bystyret har likevel enekompetanse til å vedta, utfylle, endre og oppheve reguleringsplan, og denne myndigheten kan ikke delegeres. Dette representerer en begrensning for byrådets bruk av egne fullmakter, herunder rettergangsfullmakten. Dersom byrådet skal fatte et vedtak som berører en reguleringsplan, må det altså sikres at vedtaket ikke får den virkningen at reguleringsplanen vedtas, utfylles, endres eller oppheves.

Saken om Nesttun elvepark fremstår særegen i sin art, hovedsakelig grunnet uklart faktum, uklarhet knyttet til ansvar for realisering og kostnader knyttet til elveparken, utløp av endelige frister og en rekke tilhørende kompliserte plan- og bygningsrettslige problemstillinger som kan gi ulike virkninger. Samlet sett har derfor vært utfordrende å klarlegge de fulle virkninger som byrådets vedtak om frafall av skjønn/ekspropriasjon har medført i denne saken.

På generelt grunnlag kan det likevel nevnes at byrådet som utgangspunkt har stor valgfrihet med hensyn til realisering av reguleringsplanen innenfor rammen av vedtatt plan. Unntak fra dette utgangspunktet om valgfrihet gjelder likevel dersom kommunen er pålagt, eller selv har påtatt seg, særlig ansvar for realisering av tiltak etter planen. Eksempler på dette kan være rekkefølgekrav, utbyggingsavtaler, ekspropriasjon mv. I slike tilfeller må byrådet sikre at rettslige forpliktelser overholdes uten at dette påvirker planen i den grad at det berører bystyrets enekompetanse.

Det aktuelle vedtak i saken om Nesttun Elvepark er særegent og medfører en del virkninger utover det som er normalt ved bruk av rettergangsfullmakten. Uavhengig av om byrådet har handlet innenfor sine fullmakter, kan sakens art og kompleksitet tilsi at det kunne vært hensiktsmessig å involvere bystyret før endelig vedtak ble truffet. Dette underbygges også av at bystyret har vist en særlig interesse for den aktuelle saken, og den endelige virkning som vedtaket medførte som følge av utløp av frist.

Nesttun elvepark-saken har også synliggjort at det er en betydelig tolkningstvil knyttet til bystyrets reglement punkt 5.8.2 b) som gjelder «avvik fra plan». I saken har dette fått praktiske konsekvenser, ved at bestemmelsen er blitt benyttet både som hjemmel i orienteringssaken for bystyret og referert til i krav om lovlighetskontroll. Dette, til tross for at den trolig ikke er relevant for saker som gjelder avvik fra reguleringsplan. Den foreliggende tolkningstvil tilsier at det kan være hensiktsmessig å klargjøre bestemmelsen.

Innhold

1.	Innledning	8
1.1	Bakgrunn	8
1.2	Formål og problemstillinger	8
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode	9
1.4.1	Gjennomgang av mottatt dokumentasjon i saken	9
1.4.2	Intervju	9
1.4.3	Verifiseringsprosesser	10
1.5	Leserveiledning	10
2.	Nesttun Elvepark som eksempel - tidslinje	11
2.1	Bakgrunn	11
2.2	Overordnet om sakens sentrale hendelser	11
2.3	Nærmere gjennomgang av sakens hendelser	12
2.4	Utdrag fra plankart og planbestemmelser	21
3.	Rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt	22
3.1	Innledning	22
3.2	Retningslinjer for tolkning av fullmaktsreglementet	22
3.2.1	Negativ avgrensning	22
3.2.2	Tolkning av egne fullmakter	24
3.3	Tolkning av rettergangsfullmakten	24
3.3.1	Rettergangsfullmaktens ordlyd	24
3.3.2	Særlig om rettergangsfullmaktens materielle og prosessuelle rekkevidde	26
3.4	Begrensninger som ikke følger av rettergangsfullmakten selv, men som følge av at vedtaket berører bystyrets myndighet	27
3.4.1	Innledning	27
3.4.2	Rettergangsskritt som avviker fra bystyrets vedtak eller instruks	27
3.4.3	Avgrensninger som gjelder prinsipielle og politiske saker	28
3.5	Eksempel: Nesttun elvepark	30
3.5.1	Innledning	30
3.5.2	Samlet vurdering	31
4.	Konsekvenser for gjennomføring av reguleringsplan	34
4.1	Innledende avklaringer	34
4.2	Myndighet og kompetanse relatert til reguleringsplan	34
4.2.1	Utgangspunkt etter plan- og bygningsloven	34
4.2.2	Kommunens fullmaktsreglement	35
4.3	Eksempel: Nesttun elvepark	37
4.3.1	Innledning	37
4.3.2	10 års frist for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven	37
4.3.3	Virkninger for elveparken	38
4.3.4	Virkninger for reguleringsplanen	39
4.3.5	Nærmere om betydningen av rekkefølgekrav	40
4.3.6	Samlet vurdering	41
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	43
	Vedlegg 2 : Rettslig grunnlag	45
	Forholdet mellom bystyret og byrådet	45
	i. Bystyrets generelle ansvar og myndighet	45
	a. Kommuneloven	45

b.	Reglement for bystyret	45
ii.	Byrådets generelle ansvar og myndighet	46
a.	Kommuneloven	46
b.	Reglement for byrådet	46
c.	Fullmakter	47
iii.	Kommunal parlamentarisme	49
iv.	Bystyrets mulighet til å kontrollere byrådet	49
Plan og bygg		51
i.	Overordnet om kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven	51
ii.	Nærmere om myndighet knyttet til reguleringsplan	52
a.	Vedtakelse av reguleringsplan	52
b.	Endring og oppheving av reguleringsplan	52
c.	Reguleringsplanens virkning og bruk	53
iii.	Overordnet om rekkefølgekrav	54
iv.	Dispensasjon	55
v.	Ekspropriasjon	55
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur		58

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i møte den 26.08.2025, gjennomført en juridisk betenkning av byrådets vedtaksmyndighet i sak om Nesttun elvepark i Bergen kommune.

Prosjektet ble bestilt med bakgrunn at byrådet 04.04.2024, sak 1074/24, besluttet å frafalle ekspropriasjonssak som var igangsatt for å gjennomføre det regulerte prosjektet Nesttun elvepark, som er vedtatt av bystyret under arealplan ID 60230000.

I kontrollutvalget sitt møte 26.08.2025 ble det besluttet å endre problemstillingene noe, slik at betenkningen nå har som mål å vurdere mer overordnet hva som er rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt, samt hvordan byrådets bruk av fullmakter eventuelt kan påvirke gjennomføring av reguleringsplaner. Det ble videre besluttet at saken om Nesttun elvepark istedenfor skal benyttes som et eksempel for å belyse disse vurderingene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke byrådets fullmakter etter pkt. 2.15.1 (tidligere § 10.1), og bruk av byrådets fullmakt i vedtaket om å frafalle ekspropriasjonssaken knyttet til Nesttun elvepark (og eventuelt i andre relevante saker).

Med bakgrunn i formålet ble det utarbeidet følgende problemstillinger som har blitt undersøkt:

- 1) Rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakter etter nåværende pkt 2.15.1 (tidligere § 10.1), herunder avgrensningen mellom prosessuelle beslutninger og beslutninger som innebærer realitetsavvik fra bystyrets vedtak. Eksempel: Nesttun elvepark (frafall av skjønn) og andre relevante saker. Eventuelle uklarheter eller mangler i kommunens fullmaktsreglement, herunder om det er behov for presiseringer for å redusere risikoen for kompetanseoverskridelser, skal belyses.
- 2) Hvilke konsekvenser vil et eventuelt brudd på byrådets fullmakter få for kommunens muligheter til å gjennomføre reguleringsplaner. Eksempel: Nesttun elvepark (frafall av skjønn) og andre relevante saker. Forholdet til bystyrets kompetanse etter plan- og bygningsloven § 12-1 og bystyrets reglement, herunder plikten til å legge frem enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer, skal belyses.

1.3 Avgrensning

Den juridiske betenkningen omfatter ikke en fullstendig gjennomgang av hverken bystyrets reglement eller byrådets fullmakter. Den omfatter heller ikke fullstendige vurderinger av plan- og bygningsrettslige virkninger i den konkrete saken om Nesttun elvepark.

I tillegg til de overordnede avgrensningene nevnt ovenfor, er det flere (ikke-uttømmende) forhold knyttet til Nesttun elvepark-saken som faller utenfor denne betenkningens omfang:

- Betenkningen tar ikke stilling til forhold rundt møter mellom byråd Kahrs og representanter for Teigland Eiendom og Nesttunvassdragets venner som ikke ble ført opp i byrådets ukeplan og hvor det ikke ble ført referat.

- Betenkningen vurderer ikke spørsmål om hvem som er ansvarlig for gjennomføring av utbyggingen av Nesttun elvepark eller oppfølging av rekkefølgekravet i reguleringsplanens bestemmelse § 18.2, som fastsetter at «Områdene F1, F2 med turveg skal være etablert senest ett år etter at Bybanen åpner for drift mot Rådal».
- Det foretas ingen selvstendig vurdering av om det opprinnelige ekspropriasjonsvedtaket fra mars 2021 var materielt riktig, herunder spørsmålet om det ville være påkrevd med en ny vurdering av om tiltaket var «tvillaust meir til gagn enn skade» dersom reguleringsplanen er gammel eller forutsetningene for planvedtaket har endret seg.
- Betenkningen tar ikke stilling til om kommunen hadde/har mulighet til å gjennomføre ekspropriasjon på annet rettslig grunnlag enn det som opprinnelig ble benyttet, altså § plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd.

I kontrollutvalget sitt møte 26.08.2025 hvor problemstillingene ble justert, ble det også samtidig anmodet om at Deloitte som en del av arbeidet skulle etterspørre andre relevante eksempler enn saken om Nesttun elvepark. Deloitte har både i dokumentforespørselen og i intervjuer stilt spørsmål ved om det finnes andre tilsvarende saker. Vi har fått tilbakemelding om én sak som kan berøre noen av de samme problemstillingene. Den aktuelle saken omhandler byråd for byutviklings vedtak om tilbygg til Rema 1000 på Hylkje. Vi oppfatter at saken berører spørsmål om vedtak som avviker fra KPA, og hvor det reises spørsmål om byråden har handlet innenfor gjeldende fullmakter eller om saken burde vært løftet til behandling i bystyret, blant annet med henvisning til at saken er av prinsipiell karakter. Hvorvidt denne saken skal inngå som eksempel i vurderingen ble tatt opp i kontrollutvalget i møte 11.11.2025 i sak 105/25. Det ble imidlertid gitt tilbakemelding til Deloitte om at kontrollutvalget ikke anså det som hensiktsmessig å inkludere Hylkje-saken, og dette ble stadfestet muntlig i møte 09.12.2025 sak 115/25.

1.4 Metode

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet september til desember 2025

1.4.1 Gjennomgang av mottatt dokumentasjon i saken

Informasjon om Bergen kommune sine fullmaktsdokumenter med tilhørende reglement, veiledninger og vedtak, informasjon om vedtatt reguleringsplan og saksdokumenter og historikk knyttet til eksempelet Nesttun elvepark mm. er samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet representanter i følgende roller:

- Kommuneadvokaten
- Saksbehandler på byrådsavdeling for byutvikling
- Representant fra byrådspartiene (H)
- Representant fra opposisjonen (Ap)
- Nåværende byrådsleder, Christine Meyer

Tidligere byråd for byutvikling, Christine Kahrs, har også fått tilbud om å stille til intervju, men ønsket ikke dette, og viste til at saken var godt nok opplyst gjennom skriftlige kilder og etterfølgende høringsprosesser.

1.4.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering, og justeringer av fakta er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Leserveiledning

Rapporten er strukturert for å gi en systematisk gjennomgang av problemstillingene:

Kapittel 1 - Innledning gir bakgrunn for oppdraget, formål, problemstillinger, avgrensninger og metodisk tilnærming.

Kapittel 2 – Nesttun elvepark som eksempel - tidslinje presenterer de faktiske forholdene i saken om Nesttun elvepark, herunder sentrale hendelser, vedtak og prosesser fra reguleringsplanens vedtak i 2011 til byrådets beslutning om å frafalle ekspropriasjonssaken i 2024.

Kapittel 4 - Rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt analyserer og vurderer den første problemstillingen, med fokus på tolkning av fullmaktsreglementet og avgrensningen mellom prosessuelle beslutninger og realitetsavvik fra bystyrets vedtak.

Kapittel 5 - Konsekvenser for gjennomføring av reguleringsplan behandler den andre problemstillingen, med vurdering av hvilke konsekvenser et eventuelt brudd på byrådets fullmakter kan få for kommunens muligheter til å gjennomføre reguleringsplaner.

Rapporten inneholder også følgende vedlegg som gir utfyllende informasjon:

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra byråden

Vedlegg 2: Oversikt over det rettslige rammeverket som danner grunnlaget for problemstillingene og vurderingene

Vedlegg 3: oversikt over sentrale dokumenter og litteratur.

2. Nesttun Elvepark som eksempel - tidslinje

2.1 Bakgrunn

Det følger av kontrollutvalgets bestilling at saken om Nesttun elvepark skal benyttes som eksempel ved vurderingen av de to problemstillingene i prosjektet. Det vil derfor være behov for å gjennomgå de faktiske forholdene og historikken i denne saken. I dette kapittel 2 fremstilles sakens faktiske side, mens den nærmere bruken av saken som eksempel fremgår av kapittel 3.5 og 4.3.

2.2 Overordnet om sakens sentrale hendelser

Saken om Nesttun elvepark handler om byrådets beslutning om å frafalle ekspropriasjonssaken som var igangsatt for å etablere friområdet langs Nesttunelven som lå som rekkefølgekrav i forbindelse med utbyggingen av bybanen mot Rådal. Spørsmålet som har stått mest sentralt er om dette lå innenfor byrådets myndighet.

Prosjektet skulle tilrettelegge for universell utforming av gangvei langs Nesttunelven og ned mot Nesttunvannet. Dette forutsatte at grunneier på østsiden av Nesttunelven ville gå med på å avstå grunn for dette, eller gjennomføring av ekspropriasjon. Etter at minnelige forhandlinger ikke førte frem, vedtok byrådet ekspropriasjon, men senere besluttet byrådet å frafalle det påstevnede skjønnet til fastsettelse av erstatning.

Nedenfor gis en kronologisk oversikt over sentrale hendelser i saken om Nesttun elvepark. Hendelsene kommenteres nærmere i kapittel 2.2. Enkelte av hendelsene i tidslinjen er primært av informasjonskarakter, mens andre er mer sentrale for vurderingen av rapportens problemstillinger.

Tidslinje

- **21. februar 2011** – Bergen bystyre vedtar reguleringsplan.
- **20. mars 2011** – Reguleringsplanen kunngjøres.
- **2013** – Bybanen til Rådal åpnet. Elvepark skal etableres innen ett år.
- **2014** – Elveparken ble ikke bygget.
- **Oktober 2020 – januar 2021** – Bymiljøetaten starter minnelige forhandlinger med grunneiers side.
- **8. og 14. desember 2020** – Kommunen forhåndsvarsler ekspropriasjon.
- **18. mars 2021** – Byrådet vedtar ekspropriasjon rett før tiårsfristen.
- **11. november 2021** – Utvalg for miljø og byutvikling (UMBY) opprettholder ekspropriasjonsvedtak etter klage.
- **Februar 2022** – Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak.
- **21. september 2022** – Bystyret vedtar at byrådet skal forsøke minnelig løsning.
- **November 2022 – april 2023** – Møter og befaringer mellom partene.
- **2. juni 2023** – Kommunen foreslår minnelig løsning.

- **12. september 2023** – Forslaget avvises fra grunneiers side.
- **17. januar 2024** – Møte mellom partene.
- **4. april 2024** – Byrådet vedtar å frafalle påstevnet skjønn.
- **10. april 2024** – Bystyre gjennomfører alminnelig bystyremøte
- **15. – 18. april 2024** – Opprinnelig beramming av skjønnssak.
- **2. mai 2024** – Byrådet innstiller orientering om frafall til bystyret.
- **16. mai 2024** – Krav om lovlighetskontroll fra et utvalg bystyrerepresentanter.
- **8. mai 2024** – Kontrollutvalget ber om orientering fra byråd Kahrs.
- **21. mai 2024** – Byråd Kahrs møter i kontrollutvalget.
- **19. juni 2024** – Bystyret tar vedtaket om frafall til orientering.
- **8. august 2024** – Kommuneadvokaten konkluderer med at lovlighetskontroll er fremsatt for sent.
- **29. august og 2. september 2024** – Kravet om lovlighetskontroll avvises

2.3 Nærmere gjennomgang av sakens hendelser

1. Desember 2010: Fagnotat fra Etat for plan og geodata ifm 2. gangs behandling

Ifølge fagnotat fra etat for plan og geodata til byråd for byutvikling, klima og miljø, 1. desember 2010, fremgår det at finansieringen og ansvar for realisering av elveparken ble drøftet under høringsprosessen for reguleringsplanen. Flere høringsinstanser tok ifølge notatet til orde for at bybaneprojektet burde bære hele kostnaden. Fagavdelingen frarådet å legge for rask fremdrift på utviklingen av elveparken, da prosjektet krevde bred involvering og måtte tilpasses både flomsituasjonen og biologi i elven. Det fremgår likevel av notatet at «Grønn etat i Bergen kommune har fått ansvar for oppfølgingen av elvepark-prosjektet».

Det angis i notatet at Bybanen utbygging gjennom sitt prosjekt vil dekke hoveddelen av utgiftene gjennom fjerning av eksisterende parkeringsdekke over elven, opparbeidelse av vestsiden og etablering av turvei på østsiden. Selve tilkomsten til elven bør ifølge notatet finansieres som et spleiselag mellom flere parter, og ferdigstilles innen ett år etter at Bybanen er åpent til Rådal. Til tross for at reguleringsplanen knyttet elveparken til et rekkefølgekrav, var det ikke avklart hvordan dette spleiselaget skulle organiseres eller hvilke aktører som skulle bidra økonomisk.

21. Februar 2011: Bergen bystyre vedtar reguleringsplan

Bergen bystyre vedtok reguleringsplan «Fana. Gnr 42 bnr 3, 59 mfl., Nesttun terminal» (arealplan ID 60230000) den 21. februar 2010. Formålet med reguleringsplanen var å tilrettelegge for tjenlige og effektive trafikkløsninger for terminalområdet for bybanen og omkringliggende areal, samt å sikre god landskapsutforming og byform rundt terminalområdet inkludert nordenden av gågaten og langs Nesttunelven og ned mot Nesttunvannet.

Området var preget av trafikkbarrierer med mye trafikk og parkering og mange fotgjengere, og forholdene for innbyggerne og myke trafikanter skulle bli sterkt forbedret med et

sammenhengende gang- og grøntnettverk mellom Store og Lille Nesttunvann ved gjennomføring av reguleringsplanen.

Nesttunelven har vist seg som sårbar ved flom. I september 2005 stod hele området under vann. Etter dialog med Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE, legges området inn som hensynssone i reguleringsplanen jf. reguleringsplanen § 19 og plankartet som vist i kapittel 2.4.

Reguleringsplanens § 18.2 inneholder rekkefølgekrav om at «Områdene F1, F2 med turveg skal være etablert senest ett år etter at Bybanen åpner for drift mot Rådal.»

20. mars 2011: Reguleringsplanen kunngjøres

Reguleringsplanen ble kunngjort 20. mars 2011. Dette innebar at tiårsfristen for å fatte ekspropriasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd annet punktum ville utløpe 20. mars 2021.

2013: Bybanen til Rådal åpnet. Elveparken skal etableres innen ett år

Bybanen til Rådal åpnet i 2013. Etablering av Nesttun elvepark var et av rekkefølgekravene knyttet til infrastrukturen rundt terminalområdet på Nesttun. Ifølge reguleringsplanbestemmelsene § 18.2 skulle «Områdene F1, F2 med turveg være etablert senest ett år etter at Bybanen åpner for drift mot Rådal».

2014: Elveparken ble ikke bygget

Rekkefølgekravet ble ikke oppfylt i samsvar med fristen angitt i planbestemmelsen. I forbindelse med frafallssaken kommer det frem at det var uklarhet om hvem som skulle være ansvarlig for gjennomføringen av rekkefølgekravet. Dette var ikke et tema da ekspropriasjonsbeslutning ble fattet.

I intervjuene ble det påpekt at reguleringsplanen gjorde Skyss og Bybanen Utbygging, i egenskap av utbyggere, ansvarlig for realisering av rekkefølgekravet, og at kommunen burde gått til utbygger for å sikre finansiering av elveparken. Noen mener at det var forutsatt at kommunen skulle anlegge elveparken på Bybanen Utviklings regning, eventuelt som et spleiselag mellom flere aktører inkludert kommunen. Andre påpeker at det aldri var helt avklart om det var bybanen/fylkeskommunen eller kommunen som skulle gjennomføre og finansiere rekkefølgekravet, og at uenigheten om dette viser at det neppe har vært full enighet om hvem som hadde ansvaret. Det er likevel ikke opplyst om at denne uklarheten knyttet til ansvar og finansiering ble problematisert i forbindelse med at bystyret fattet vedtak om avsetning i budsjettet og gjennomføring av ekspropriasjon for å kunne realisere elveparken.

Oktober 2020 – januar 2021: Minnelige forhandlinger

Bymiljøetaten ved Gjennomføringsavdelingen gjennomførte fra oktober 2020 minnelige forhandlinger med grunneier med sikte på grunnavståelse. Det ble inngått minnelig avtale med en eier av et mindre areal som i hovedsak lå i Nesttunelven, samt med Vestland fylkeskommune som eide et areal vest for elven.

Den mest kompliserte forhandlingen gjaldt to næringseiendommer øst for Nesttunelven:

1. Gnr. 42 bnr. 581 – Nesttunvegen 90. Grunneier er Nesttunvegen 90 AS med Jens Petter Teigland som styreleder. Eiendommens areal er 4461,4 m². Det er oppført næringsbygg på eiendommen. Aleris Helse AS er en av leietakerne.

Tiltaket innebar permanent stripeavståelse på ca. 900 m² langs eiendommen, hvorav ca. 521 m² på land og ca. 379 m² i Nesttunelven. Arealet er regulert til elvepark, tursti og rekreasjonsområde og friluftsområde i vassdrag.

Arealet som skulle avstås benyttes til adkomst og parkeringsplasser foran inngangspartiet til næringsbygget. Leietaker Aleris leide dette arealet til parkeringsplasser.

2. Gnr. 42 bnr. 887 – Sandalsvegen 1. Eiendommen er seksjonert i ti seksjoner – én næringsseksjon og ni boligseksjoner. Eiendommens areal er 7 168,8 m². Næringsseksjonen er eid av Sandalsvegen 1 AS. Styreleder i selskapet er Jens Petter Teigland. Næringsseksjonen er utleid til Møller Bil Bergen AS.

Inngrepet innebar permanent stripeavståelse på ca. 412 m² langs eiendommen, hvorav ca. 309 m² på land og ca. 103 m² i elven. Arealet er regulert til tursti, rekreasjonsområde og friluftsområde i vassdrag.

Også her benyttes arealet som skulle avstås til adkomst og parkeringsplass foran inngangspartiet til næringsbygget. Leietaker Møller Bil Bergen AS leide dette arealet til kundeparkering.

Teigland Eiendom AS eier begge eierselskapene Nesttunvegen 90 og Sandalsvegen 1, som eier henholdsvis eiendom 42/581 og eiendom 42/887.

Bymiljøetaten fremsatte flere tilbud, men det lyktes ikke å bli enige med verken grunneier eller leietaker Møller Bil. Det ble sendt tilbud om erstatning fra kommunen 26. november 2020 som omfattet begge eiendommene, deretter revidert tilbud 3. desember 2020, som igjen ble fornyet 16. desember 2020.

Tilbudet fremsatt overfor grunneier 3. desember 2020 var på kr 3,5 millioner, og omfattet begge eiendommene. Tilbudet ble avvist av grunneiers side.

Teigland Eiendoms posisjon:

Begge leietakerne kontaktet grunneier med sterk skepsis til at kommunen fjernet parkeringsplasser som var del av deres leiekontrakter. Kommunen hadde ikke svart på hvordan og hvor de ville erstatte disse plassene.

Teigland Eiendom fryktet et dobbelt tap: Først miste de 18 parkeringsplassene, og deretter at leietaker ikke ønsket å fornye hovedleieavtale grunnet tap av viktige parkeringsplasser.

Teigland Eiendom hadde vært i kontakt med advokat med kompetanse innen ekspropriasjon og beregnet erstatning basert på tapte parkeringsplasser. De kom frem til en nåverdi på mellom 4,2 og 6,3 millioner kroner for 18 plasser, og mente at det i minnelighet burde kunne fremforhandles en pris.

Møller Bils bekymringer:

Møller Bil engasjerer også advokat. Møller Bil sin advokat fremholdt på deres vegne at de allerede hadde et begrenset antall kundeplasser til rådighet og var avhengig av disse for å kunne drive næringsvirksomhet. De hadde også lagt ned betydelige investeringer for å kunne oppgradere de aktuelle parkeringsplassene med ladestasjoner. De største parkeringsplassene

nærmest elveløpet ble benyttet til store nyttekjøretøy, og det var ingen andre parkeringsplasser på eiendommene hvor disse nyttekjøretøyene fikk plass.

Møller Bil hadde vanskelig for å se at dagens virksomhet på eiendommene kunne opprettholdes fullt ut dersom parkeringsplassene nærmest elveløpet forsvant.

Det ble gjennomført befaringer på eiendommen 7. og 14. januar 2021. Under befaringen 14. januar 2021 ble inngrepet målt opp og merket av på eiendommen. Etter dette ble det klart for Møller Bil at inngrepet ville få større negativ innvirkning enn først antatt.

I nytt brev av 21. januar 2021 rettet Møller Bils advokat ytterligere bekymringer. Etablering av grøntområdet langs elven innebar at Møller Bil mistet 8 parkeringsplasser for større nyttekjøretøy. Møller Bil hadde ikke andre parkeringsplasser tilgjengelig som var store nok til å romme disse kjøretøyene. Også alvorlig var det at kommunen planla å endre innkjøringen til eiendommen ved å forlenge gangveien på sørsiden av Sandalsvegen. Endringen innebar at innkjøringen til parkeringshuset ved Kiwi/Aleris måtte plasseres rett utenfor hovedinngangen til Møller Bil. Dette førte, i tillegg til å være en svært lite kundevennlig løsning, til at Møller Bil mistet ytterligere 12-14 av parkeringsplassene på eiendommen.

Inngrepet kunne ifølge Møller Bil få betydning for deres ISO-sertifisering (ISO 9001 og ISO 14001), som igjen kunne få konsekvenser for forhandleravtalen Møller Bil hadde inngått med Volkswagen. Forhandleravtalen setter krav til blant annet tilgjengelighet for kunder i form av adkomstmuligheter til lokalene og parkeringsplasser. Møller Bil ville ikke kunne oppfylle disse kravene dersom kommunens inngrep ble gjennomført som vedtatt.

Videre anslo de at tapet av parkeringsplasser og umuligheten av fortsatt drift på eiendommen ville få betydning for arbeidsforholdet til de over 60 personene som da var ansatt ved Møller Bil i Nesttun.

Til slutt mente de at finansieringen som var avsatt for prosjektet (MNOK 46) ikke på langt nær kunne dekke både byggekostnaden i prosjektet og de erstatningskravene som utbyggingen ville utløse. Som illustrasjon pekte de på at verksted og salgsavdeling i Nesttun stod med salgsinntekter på nær kr 330 millioner i 2020. Dersom inngrepet medførte en nedgang i antall kunder/salg med for eksempel 10 %, tilsvarte dette et årlig inntektstap for Møller Bil på over kr 30 millioner. Selv om inngrepet på eiendommen var begrenset i størrelse, var de potensielle økonomiske konsekvensene for både Møller Bil og Teigland Eiendom svært store.

Verken Møller Bil eller Teigland Eiendom var prinsipielt imot etablering av en elvepark i området. Begge ønsket imidlertid en justering av tiltaket/inngrepet som tok hensyn til eksisterende næringsvirksomhet på eiendommen. Møller Bil og Teigland Eiendom ba om at kommunen fjernet sone K4 fra reguleringsplanen, at sone F1 ble justert, og at arealer for T2 ble flyttet slik at gangveien gikk mer eller mindre vinkelrett fra hjørnet av bygget hvor Aleris var leietaker. Kommunen ble bedt om å vurdere på nytt om det var ønskelig å gjennomføre reguleringsplanen som vedtatt, eller om det var mulig å justere inngrepet.

Tilsvarende ville Teigland som utleier og grunneier potensielt bli påført et betydelig erstatningstap. Inngrepet ville ifølge grunneiers side sannsynligvis utløse mange titalls millioner i erstatningskrav. Med denne bakgrunn var det naturlig å stille spørsmål ved om det forelå nødvendig interesseovervekt for ekspropriasjonsinngrepet.

Avstand mellom partene:

Bergen kommune hadde gjort forsøk på å komme til enighet om en minnelig avtale med grunneier om avståelse av grunn og rettigheter til gjennomføring av reguleringsplanen.

Det lyktes ikke partene å komme til enighet på hovedsakelig følgende forhold:

- Komplexiteten i trekantforholdet mellom kommune, grunneier og leietakere gjorde at det var mange hensyn å ivareta
- Det var et stort gap mellom kommunens tilbud og grunneiers krav om kompensasjon
- Leietakerne var avhengig av parkeringsplassene for sin næringsvirksomhet
- Det var knyttet usikkerhet rundt fremtidige konsekvenser for leieavtaler og virksomhetsdrift

På bakgrunn av avstanden tilbudte grunneier på vegne av seg selv og leietakere en alternativ skisse til løsning. Tilbakemeldingene fra kommunen i forbindelse med intervjuene er ulike med hensyn til hvordan man vurderte forslaget og muligheten for dets gjennomføring. Enkelte gir uttrykk for at denne planen var realistisk å gjennomføre, mens andre uttrykker at det ikke ble ansett som aktuelt å gå med på forslaget. Andre igjen gir uttrykk for at grunnlaget var for tynt til å foreta en vurdering. Grunneiers advokat har imidlertid beskrevet hvilke endringer i reguleringsplanens soner som ville være nødvendige. Det er uklart hvorvidt den alternative skissen kun innebar mindre endringer i reguleringsplanen, slik at byrådet ville ha anledning til å gjøre nødvendige endringer, eller om det ville kreve lengre prosesser.

8. og 14. desember 2020: Kommunen forhåndsvarsler ekspropriasjon

Forhåndsvarsel om ekspropriasjon ble sendt de parter man ikke hadde inngått avtale med 8. og 14. desember 2020, med frist for merknader 17. desember 2020. Den korte fristen ble begrunnet med at kommunen i lang tid hadde vært i forhandlinger med ekspropriaten og at ekspropriaten således hadde hatt både tid og anledning til å uttale seg.

18. mars 2021: Byrådet vedtar ekspropriasjon

Byrådet behandlet saken i møtet 18. mars 2021 sak 1077/21 og fattet vedtak om å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter fra de berørte eiendommene til gjennomføring av reguleringsplanen, samt ga Kommuneadvokaten fullmakt til å påstevne skjønn ved Bergen tingrett til fastsettelse av full erstatning for erverv av grunn og rettigheter.

Tiårsfristen etter plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd utløp 20. mars 2021, og et eventuelt vedtak om ekspropriasjon måtte fattes før denne dato. Ekspropriasjonsvedtaket ble således fattet rett før fristens utløp.

I byrådssaken viste byråd for klima, miljø og byutvikling til at formålet med elveparken og gitt regulering av arealene var å skape en sammenhengende gang- og grøntnettverk mellom Store og Lille Nesttunvann, noe som ville gi en vesentlig forbedring av de trafikale forholdene for myke trafikanter i et område som var sterkt preget av trafikkbARRIERER.

11. november 2021: Utvalg for miljø og byutvikling (UMBY) opprettholder ekspropriasjonsvedtak etter klage

Byrådets vedtak om ekspropriasjon i sak 1077/21 ble påklaget av grunneier og leietaker, men vedtaket ble opprettholdt av UMBY den 11. november 2021 sak 390/21. UMBY var av den oppfatning at Nesttun elvepark-tiltaket som del av en omfattende plan for teminalområdet på Nesttun veide tyngre enn ulempene for de private partene. Vilkåret om at inngrepet var

«tvillaust meir til gagn enn skade» var ifølge UMBY oppfylt, slik at ekspropriasjon var lovlig hjemlet i plan- og bygningsloven § 16-2 og oreigningslova § 2 jf. § 30.

Februar/mars 2022: Statsforvalteren stadfester kommunens ekspropriasjonsvedtak

Statsforvalter stadfestet kommunens vedtak i februar/mars¹ 2022. På bakgrunn av at vedtaket gjennomfører en gyldig reguleringsplan og på tross av at det vil medføre store ulemper for Teigland Eiendom og Møller Bil stadfestet Statsforvalteren kommunens ekspropriasjonsbeslutning.

Dermed var ekspropriasjonsvedtaket endelig stadfestet etter klagebehandling.

21. september 2022: Bystyret vedtar flertallsmerknad om at byrådet skal gå i dialog med partene for å finne en minnelig løsning

I forbindelse med bystyresak 227/22 om tappearrangement i Grimevatnet, ble byrådet gjennom bystyrets flertallsmerknad bedt om å «gå i dialog med partene med mål om å finne en minnelig løsning».

Av intervjuene fremgår det at det var spilt inn fra bystyrerepresentanter at saken ikke bør løses ved ekspropriasjon, i lys av de næringsinteresser som kunne gå tapt. Det fremstår imidlertid som at det er nokså stor enighet om at flertallsmerknaden måtte forstås som et ønske om å på nytt forsøke å forhandle med grunneier og leietakere, uten at det samtidig betydde at man skulle frafalle ekspropriasjon.

Det gis videre inntrykk av at slike flertallsmerknader ikke er særlig vanlig.

Det spesielle med denne merknaden var at den handlet om elveparken, et helt annet tema enn det som var oppe i bystyresaken. Det virker å ha vært en oppfatning om at gjennomføring av Nesttun elvepark ville ha bedret flomrisikoen ved Nesttun. Denne synes imidlertid å ha blitt tilbakevist senere. Senere innspill har handlet om at elveparken kun skulle hensynta flomveier og ikke forverre situasjonen, men kunne ikke løse de underliggende problemene med kapasitet og oppstuvning som skyldes gamle konstruksjoner nedstrøms i vassdraget. Det ekstra fordrøyningsvolumet elveparken ville bidra med, er ubetydelig sammenlignet med de massive vannmengdene som må håndteres i en flomsituasjon.

November 2022 - april 2023: Møter og befaring mellom partene

Daværende byråd for klima, miljø og byutvikling Ingrid Nergaard Fjeldstad gjennomførte møter med partene i saken den 21. november 2022, 30. mars 2023, samt befaring 24. april 2023. Nesttunvassdragets venner var også til stede på møtene.

2. juni 2023: Kommunens foreslår minnelig løsning

I brev datert 2. juni 2023 fra byråd for klima, miljø og byutvikling Ingrid Nergaard Fjeldstad, I brevet fremgår følgende: «Grunneier/leietakers forslag har vist en løsning utenfor det definerte handlingsrommet. Byråden vurderer det slik at presentert forslag vil kreve endring av reguleringsplanen, og ønsker ikke, gjennom en reguleringsprosess, å legge til rette for en planendring av arealformålet fra offentlig park til privat parkering. Det bemerkes videre at

¹ I dokument «Byrådets orientering til kontrollutvalget 21.05.34 om Nesttun Elvepark» fremgår det at ekspropriasjonsvedtaket ble "stadfestet av Statsforvalter i februar 2022". Det samme fremgår av "Orientering om byrådets beslutning - Nesttun elvepark.pdf" og "Frafall av søksmål - Nesttun elvepark, arealplan ID 60230000.pdf". I forbindelse med verifisering av rapporten har Deloitte mottatt tilbakemelding om at korrekt dato er 7. mars 2022.

området regulert til park i nordlige del av reguleringsplanen, er det mest solrike området i reguleringsplanen. Alternativet som er foreslått langs fasadeveggen, er langt mer skyggefullt. Støy fra trafikken i området, vil dempes av elven.»

I samme brev fremmet byråden forslag til en minnelig løsning som kunne realiseres innenfor gjeldende premisser. Forslaget forsøkte å ivareta grunneier/leietakers interesser på en best mulig måte, samtidig som reguleringsplanens intensjon og grønne interesser sikres. Det ble opprinnelig gitt frist til 16. juni 2023 om å gi tilbakemelding på kommunens forslag.

12. september 2023: Kommunens forslag avvises

Kommunens forslag til minnelig løsning ble avvist av de private partene i e-post datert 12. september 2023.

17. januar 2024: Møte med byråd Kahrs

Byråd for byutvikling Christine Kahrs møtte partene i saken 17. januar 2024.

I forkant av møtene hadde bystyret i investeringsprogrammet i handlings- og økonomiplanen for 2024-2028 satt av 39,5 millioner kroner til tiltaket Nesttun elvepark, hvorav 6,8 millioner kroner allerede i 2024.

Fra e-post datert 16. januar 2024 fra Tom Knudsen fremgår det at det fra grunneiers side ønsket å presentere sin sak og drøfte mulige løsninger. Det foreligger uregelmessigheter knyttet til dokumentasjonen av møtet. Prosedyrer for offentlige møteinnkallinger og møteprotokoller ble tilsynelatende ikke fulgt. Det fremgår av intervjuene at dette skal ha vært et lyttemøte hvor grunneiers side skal ha lagt frem sin side av saken.

Det ble avtalt et nytt møte med partene 8. mars 2024, men dette møtet ble avlyst.

4. april 2024: Byrådet vedtar å frafalle påstevnet skjønn

Byrådet behandlet saken i møtet 04.04.2024 sak 1074/24 og fattet vedtak om at Kommuneadvokaten gis fullmakt til å frafalle påstevnet skjønn. Saken var unntatt offentlighet med hjemmel i offentleglova § 18, noe som ofte gjøres for å gi byrådet handlingsrom til beslutninger i tvistesaker.

Administrasjonens faglige anbefaling var å gjennomføre skjønnssaken for å fastsette riktig erstatning, og slik ha et grunnlag for å ta en endelig beslutning. Basert på intervju tilbakemeldinger var grunnen til at anbefalingen ikke ble fulgt at byrådet ønsket å legge saken død, og at byråd Kahrs ikke hadde gjennomslagskraft nok i byrådet til å få med resten på å gjennomføre skjønnssaken.

I begrunnelsen for frafallet het det at byråd for byutvikling mente det ikke var ønskelig å gjennomføre grunnnerverv for etablering av elvepark på Nesttun, og at reguleringsplanen var gammel og ikke bar preg av å løse større etterlyste behov. Kostnadene hadde blitt uforholdsmessig høye. Området fremsto lite gjennomtenkt, og det burde utarbeides ny, helhetlig reguleringsplan for området.

Vedtakskompetansen ble hjemlet i byrådets fullmakter § 10.1 vedtatt av bystyret 16.12.2020 i sak 378/20 (nåværende 2.15.1 i byrådets fullmakter), som gir byrådet fullmakt til å ivareta kommunens interesser og treffe beslutninger om ethvert rettergangsskritt i alle saker hvor kommunen er part i tvister for domstoler.

15.-18. april 2024: Skjønnssaken er opprinnelig berammet

Skjønssaken for fastsettelse av erstatning var berammet i Bergen tingrett den 15-18. april 2024. Grunnen til at skjønssaken ikke var berammet tidligere var ifølge intervjuuttalelser dels på grunn av restanse i domstolen i forbindelse med korona-pandemien, og dels på grunn at av bystyrets flertallsmerknad om å gå i forhandlinger ble brukt av motpartens advokat som grunnlag for ytterligere utsettelse.

23. april 2024: Byrådet innstiller orientering om frafallsvedtaket til bystyret

Den 2. mai 2024 innstilte byrådet til bystyret å ta byrådets vedtak i sak 1074/24 til orientering. Begrunnelsen for framleggelse til bystyret var Reglement for bystyret og utvalgene 2023-2027 punkt 5.8.2 Enkeltsaker b: «Enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer innenfor alle områder som er delegert».

Det fremgår av intervjuene at denne bestemmelsen ble valgt som formelt grunnlag for fremleggelsen fordi det i saksbehandlingssystemet alltid må angis en begrunnelse for hvorfor saker legges frem for bystyret. I dette tilfellet var det ikke noen av de standardiserte begrunnelsene som passet, ettersom saken kun var ment som en orientering til bystyret. I mangel av en mer dekkende sakskategori, valgte administrasjonen derfor å henvise til bystyrets reglement punkt 5.8.2 Enkeltsaker b.

Byrådet orienterte om at vedtaket innebar at Nesttun elvepark slik den fremkom i reguleringsplanen ikke ville bli realisert som intendert ved bystyrets vedtak i sak 41/11, datert 21. februar 2011, og at avsatte midler i investeringsbudsjettet ville bli nedjustert ved rullering av Handlings- og økonomiplanen.

16. mai 2024: Krav om lovlighetskontroll

Bystyrerepresentantene Geir Steinar Dale (Ap), Mikkel Grüner (SV), Thor Haakon Bakke (MDG), Per Arne Larsen (V), Mailiss Solheim-Åkerblom (R) og Joel Ystebø (KrF) fremsatte i e-post av 16. mai til Bystyrets kontor krav om lovlighetskontroll av byrådssak 1074/24 Frafall av søksmål - Nesttun elvepark, arealplan ID 60230000.

Kravet ble fremsatt med hjemmel i kommunelovens § 27-1. Byrådet hadde fattet vedtaket i en sak unntatt offentlighet og sakens praktiske konsekvens ble først kjent gjennom byrådssak 120/24 Orientering om byrådets beslutning - Nesttun elvepark som ble innstilt av byrådet 02.05.2024.

Bystyrerepresentantene mente at vedtaket strider mot bystyrets reglement og byrådets fullmakter på flere punkter, og at det var opplagt at denne saken burde vært forelagt bystyret for vedtak, da vedtaket i byrådssaken er i strid med vedtak fattet i bystyret.

Videre mente de at ifølge Reglement for bystyret og utvalgene 2023-2027 5.8.2 Enkeltsaker b er det bystyret selv som skal behandle "Enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer innenfor alle områder som er delegert". Videre mente de at vedtaket om frafall av påstevnet skjønn medfører at bystyrevedtatt reguleringsplan «Fana. Gnr 42 bnr 3, 59 mfl., Nesttun terminal», vedtatt 21.02.2011 ikke kan realiseres.

I tillegg pekte de på at vedtaket i byrådssak 1074/24 gjør det også umulig å gjennomføre bystyrets budsjettvedtak for 2024 og handlings- og økonomiplanen for 2024 – 2027.

21. mai 2024: Byråd Kahrs møter i kontrollutvalget og orienterer om saken

Kontrollutvalget ba den 8. mai 2024 byråd Kahrs om en orientering om saken. Kontrollutvalget stilte spørsmål ved avgjørelsen om å droppe planene for en elvepark på Nesttun, tatt av byråd Christine Kahrs (H), uten forhåndskonsultasjon med bystyret, og Kahrs ble kalt inn for å forklare seg på kontrollutvalgsmøtet.

Byråd Kahrs møtte den 21. mai 2024 i kontrollutvalget og svarte på spørsmål. Hun viste til at byrådet hadde fullmakt til å «treffe beslutninger om ethvert rettergangsskritt,» jf. byrådets fullmakter § 10.1, og at byrådet følgelig hadde fullmakt både til å ta ut, og til å frafalle, et søksmål.

På spørsmål om hvorfor saken ikke ble sendt til bystyret, svarte byråden at saker som vedtas av byrådet med hjemmel i byrådets fullmakter § 10.1 som hovedregel er unntatt offentlighet, og at konsekvensen av byrådets vedtak var at det ikke ville bli gjennomført en skjønnssak, og dermed ikke en ekspropriasjon av det arealet som skulle brukes til elvepark.

På spørsmål om flomsikring svarte byråden at elveparken ikke hadde som formål å sikre mot flom, men skulle bidra til bedre tilgjengelighet til Nesttunelven.

19. juni 2024: Bergen bystyre tok byrådets vedtak til orientering

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 19.06.2024 sak 184/24 og fattet vedtak om å ta byrådets vedtak i sak 1074/24 til orientering.

Flertallet i bystyret (H, FrP, BL, INP, Sp og PP) fremmet merknader hvor de blant annet registrerte at reguleringsplanen var gammel og skulle vært realisert i 2014, at de foregående byråder ikke hadde besørget realisering, at de tiltrådte byrådets vilje til å løse saken i tråd med bystyremerknad i 2022 ved å avslutte skjønnssaken, at skjønnssaken ikke burde vært satt i gang under forrige byråd, at beløpet var uforsvarlig stort, og at de oppsummert ikke fant grunn til å rette kritikk mot byråden for behandlingen av saken.

Opposisjonen (A, MDG, V, R, KrF) fremsatte utsettelsesforslag om at saken skulle utsettes i påvente av lovlighetskontroll, men forslaget fikk 25 stemmer og var dermed falt.

8. august 2024: Kommuneadvokaten konkluderer med at lovlighetskontroll er fremsatt for sent

Kommuneadvokaten ble anmodet om juridisk bistand 26. juni 2024 vedrørende fristberegning for krav om lovlighetskontroll, som etter kommuneloven § 27-1 første ledd annet punktum «må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet».

Konklusjonen var at fristen for å kreve lovlighetskontroll av byrådets vedtak 1074/24 var tre uker fra vedtaket ble truffet 4. april 2024. Fristen utløp da 25. april 2024. Kravet om lovlighetskontroll fremmet 16. mai 2024 var for sent fremsatt, slik at kravet måtte avvises.

29. august og 2. september 2024 – Kravet om lovlighetskontroll avvises

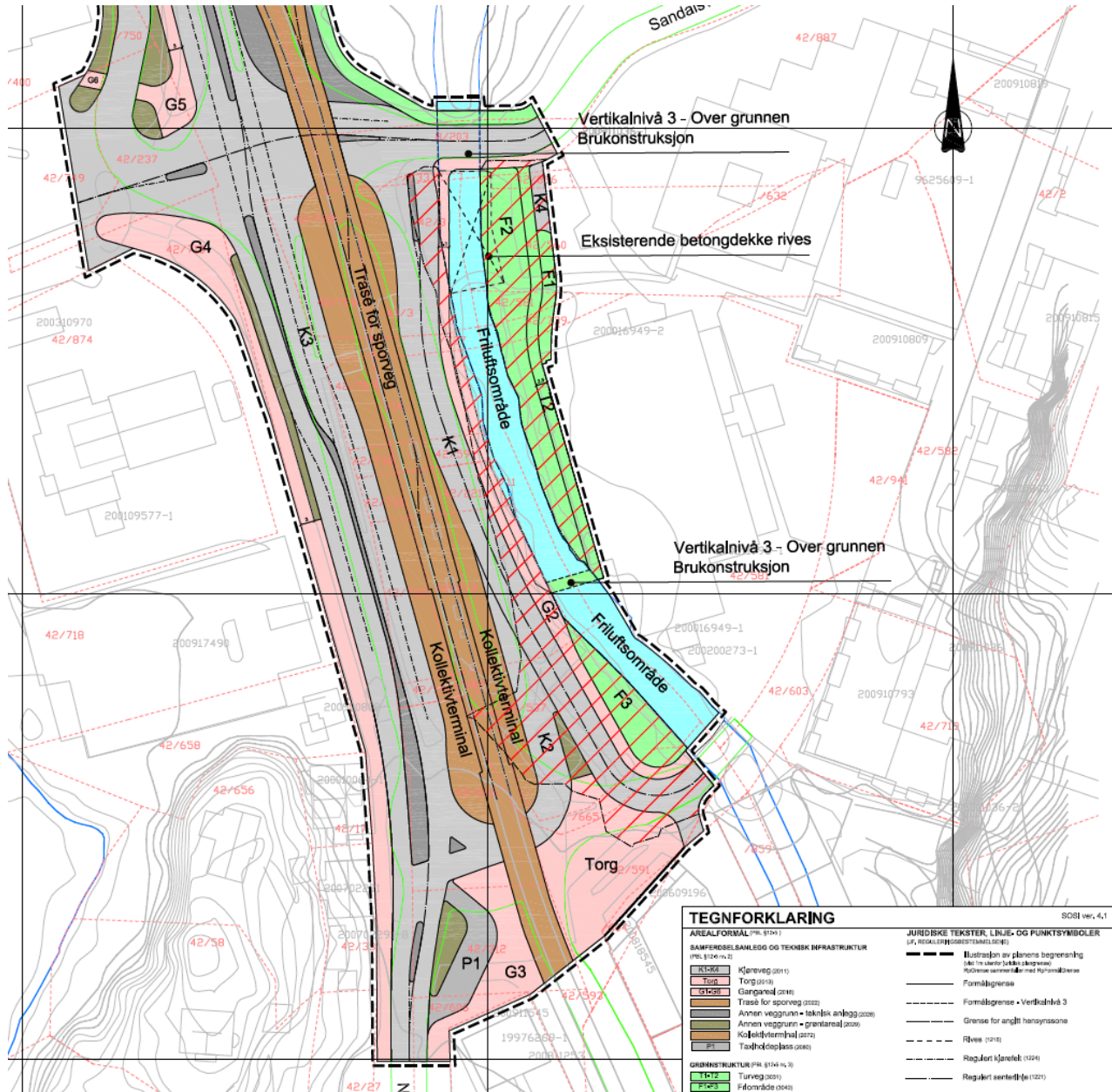
Byrådet behandlet krav om lovlighetskontroll i sak 1222/24 og fattet følgende vedtak:

«1. Krav om lovlighetskontroll av byråds sak 1074/24 Frafall av søksmål – Nesttun elvepark, arealplan ID 60230000, avvises.

2. Saken oversendes Statsforvalteren i Vestland for endelig avgjørelse.»

Statsforvalteren i Vestland avviste den 2. september 2024 kravet om lovlighetskontroll, med henvisning til at kravet var fremsatt etter utløpet av lovens frist på 3 uker.

2.4 Utdrag fra plankart og planbestemmelser



REKKEFØLGEBESTEMMELSER

- 18.1 Felt for venstresving fra Nesttunvegen mot Nesttunhalsen skal etableres samtidig som etableringen av Bybanen videre sørover fra Nesttun terminal.
- 18.2 Områdene F1, F2 med turveg skal være etablert senest ett år etter at Bybanen åpner for drift mot Rådal.

3. Rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt

3.1 Innledning

Dette kapittelet besvarer bestillingens hovedproblemstilling nr. 1.

Analysen struktureres rundt flere sentrale problemstillinger:

Innledningsvis vil det vurderes hvordan dagens fullmaktsreglementet skal tolkes, herunder forholdet mellom positiv og negativ avgrensning av byrådets myndighet. Dette har betydning for hvorvidt fullmaktsbestemmelsenes ordlyd skal tolkes slik at de angir konkrete vilkår og rammer for fullmaktene, eller om de skal tolkes som en veiledende beskrivelse av byrådets fullmakter.

Deretter vil det foretas en konkret vurdering av hvilke tolkninger som eventuelt kan lese ut av rettergangsfullmaktens ordlyd, både med hensyn til dens prosessuelle og materielle side. Dette inkluderer spørsmålet om byrådet kan treffe materielle beslutninger i rettergangssaker, eller om fullmakten er begrenset til rent prosessuelle skritt.

Videre vil det analyseres hvilke virkninger bruk av fullmakten kan få, herunder om rettergangsskritt kan innebære realitetsavvik fra bystyrets vedtak, og hvilke konsekvenser dette har for byrådets myndighetsutøvelse.

Avslutningsvis vil det vurderes hvordan rettergangsfullmakten forholder seg til andre deler av myndighetsfordelingen mellom bystyret og byrådet, særlig når rettergangsskritt får konsekvenser for områder som bærer myndighetsområder som er lagt til bystyret.

Endelig vil saken om Nesttun elvepark benyttes som eksempel for å belyse de teoretiske aspektene ved tolkning og bruk av rettergangsfullmakten.

Vi gjør oppmerksom på at det er foretatt en rekke endringer/oppdateringer fra byrådets fullmaktsdokument vedtatt 16. desember 2020 (gjeldende på tidspunktet for vedtak i Nesttun elvepark) og til det nye nåværende fullmaktsdokumentet vedtatt 27. november 2024. Deloitte har ikke gjennomgått samtlige av endringene, og vurderingen av hovedproblemstilling 1 vil bero på dagens fullmaktsreglement. Ordlyden i rettergangsfullmakten er også lik i begge versjonene, noe som innebærer at våre vurderinger av bestemmelsen også er relevante for vurderingen av eksempelet i Nesttun elvepark. Vi bemerker likevel at den tydelige negative avgrensningen som omtales i kapittel 3.2.1 ikke fremgår av det forrige fullmaktsdokumentet fra 2020, og at dette teoretisk kan ha påvirket tolkningen av rettergangsfullmakten i saken om Nesttun elvepark. Slik det fremgår kapittel 3.3.1 er vi likevel av den oppfatning at fullmaktens ordlyd er så vid, at det ikke er avgjørende i seg selv om man legger til grunn en negativ eller positiv avgrensning.

3.2 Retningslinjer for tolkning av fullmaktsreglementet

3.2.1 Negativ avgrensning

Som redegjort for i rapportens juridiske del (vedlegg 2) er byrådets fullmakter, vedtatt av bystyret den 27. november 2024, basert på prinsippet om negativ avgrensning. I

fullmaktsdokumentets formålskapittel er det angitt at² myndighet er delegert til byrådet så lenge den ikke positivt er angitt å ligge hos bystyret:

«Bystyrets delegasjon av myndighet til byrådet skjer, med unntak av pkt. 2.16, etter prinsippet om negativ avgrensning. Det innebærer at den myndighet som ligger til bystyret defineres, og at all øvrig myndighet er delegert til byrådet.»

Prinsippet om negativ avgrensning innebærer at byrådet som utgangspunkt er tildelt alle fullmakter som ikke er avgrenset av at myndigheten er lagt til bystyret selv gjennom lov, eller at bystyret selv har beholdt fullmakten ved at dette er angitt i bystyrets reglement. Den negative avgrensningen innebærer altså at det kun er den myndighet som holdes igjen som eksplisitt blir formulert, mens den myndighet som delegeres ikke beskrives i delegasjonsvedtaket.

Til tross for dette utgangspunktet har bystyret vedtatt et fullmaktsdokument for byrådet, som beskrives som en «ikke-uttømmende beskrivelse av vesentlige myndighetsområder» for byrådet. Dokumentet angir og beskriver altså byrådets mange fullmakter, herunder rettergangsfullmakten. Det oppstår da et spørsmål om hvordan denne oversikten over fullmakter egentlig skal leses, herunder om eventuelle vilkår og rammer som kan leses ut av ordlyden i beskrivelsen av byrådets fullmakter i realiteten avgrenser den totale fullmakten som byrådet i utgangspunktet er gitt gjennom prinsippet om negativ avgrensning. Dette vil i så tilfelle medføre at bystyret i realiteten også "positivt" avgrenser fullmakt til byrådet, noe som avviker fra prinsippet om en negativ avgrensning.

Deloitte er av den oppfatning at det ikke har vært bystyrets hensikt å avvike prinsippet om negativ avgrensning. De begrensninger som eventuelt kan leses ut av hvordan en fullmaktsbestemmelse er formulert, tillegger ikke eksplisitt myndigheten til bystyret, slik prinsippet om negative avgrensning i utgangspunktet legger opp til dersom formuleringen skal begrense byrådets fullmakt. Dette innebærer at det ikke bør foretas en streng ordlydstolkning av de fullmakter som er beskrevet i fullmaktsdokumentet. En slik forståelse stemmer også overens med presiseringen i dokumentet som sier at beskrivelsene av fullmaktene ikke er uttømmende.

Ved en slik tolkning vil fullmaktsdokumentet fungere mer som en orientering, hjelpemiddel eller oversikt over byrådets mest sentrale fullmaktsområder. Selv om det er utfordrende å se fullstendig bort fra den positive formuleringen av fullmakten, vil det likevel være mest korrekt å klarlegge rekkevidden av byrådets fullmakter ved å lese disse i lys av øvrige begrensninger i kommunens fullmaktsstruktur, herunder bystyrets reglement og myndighetsområde for øvrig, samt eventuell videredelegasjon til nivået under byrådet. Denne forståelsen er i hovedsak også bekreftet i intervjuene.

Deloitte påpeker likevel at ovennevnte uklarhet kan være egnet til å skape misforståelser med hensyn til hvordan byrådets fullmakter skal forstås. Dette som følge av at det ved oppslag i fullmaktsdokumentet vil være naturlig for leseren å fortolke enkeltord eller formuleringer i de

² Denne tydelige negative avgrensningen fremgår ikke av det forutgående fullmaktsdokumentet til byrådet vedtatt 16. desember 2020.

fullmaktene som der er beskrevet, og dermed tillegge ordlyden avgjørende vekt uten at dette nødvendigvis stemmer overens med prinsippet om negativ avgrensning av fullmakten.

Det er derfor Deloitte's vurdering at kommunen bør vurdere å innta ytterligere leserveiledning som sikrer en ensartet praksis med hensyn til hvordan fullmaktsdokumentet skal lese og benyttes.

Deloitte vil i den videre vurderingen i hovedsak legge til grunn ovennevnte tolkning i tråd med prinsippet om den negative avgrensningen. For å klarlegge om den aktuelle uklarheten knyttet til forståelsen av fullmaksreglementet eventuelt har gitt utslag for bruken av rettergangsfullmakten vil vi i kapittel 3.3.1 derfor se nærmere på formuleringen av rettergangsfullmakten.

3.2.2 Tolkning av egne fullmakter

Av byrårets fullmakter fremgår det også at:

"Byrådet har myndighet til å tolke sine egne fullmakter. Det skjønn som utøves, vil kunne være gjenstand for etterprøving fra bystyrets side."

Byrådet har altså mulighet til å tolke fullmaktene, men må være forberedt på at bystyret kan etterprøve det skjønn som er utøvd.

I byrårets saksfremstilling til bystyret den 16. desember 2020 i sak 378/20 om «Delegasjon av fullmakter til byrådet – bystyreperioden 2019 – 2023» omtales byrårets rom for å tolke fullmaktene. Fremstillingen gjaldt reglementet fra forrige bystyreperiode, men Deloitte legger til grunn at disse fortsatt er relevante. Av fremstillingen fremgår det at byrådet ser på det slik at de har «kompetanse til å tolke sine fullmakter», og at dette innebærer at «byrådet aktivt må vurdere om en sak hvor byrådet strengt tatt er gitt en fullmakt til å ta beslutninger selv, likevel skal legges frem for bystyret». Videre fremgår det at byrådet motsetningsvis også må kunne vurdere om det i den konkrete sak er aktuelt, på bakgrunn av sakens forhold, herunder for eksempel hastemoment, å fatte vedtak i byrådet fremfor å sende saken til bystyret.

3.3 Tolkning av rettergangsfullmakten

3.3.1 Rettergangsfullmaktens ordlyd

Blant byrårets fullmakter har byrådet fullmakt til å foreta rettergangsskritt i sivile saker. Av byrårets fullmaktsdokument punkt 2.15.1 (tidligere § 10.1) fremgår det at

«Byrådet har fullmakt til å ivareta kommunens interesser og treffe beslutninger om ethvert rettergangsskritt i alle saker hvor kommunen er part i tvister for domstoler, tvisteløsningsorganer, klagenemnder, Sivilombudsmann, mv.».

Fullmaktens utforming tilsier etter Deloitte sin vurdering at byrådet tilsynelatende har en vid fullmakt til å gjennomføre rettergangsskritt på vegne av kommunen, uten at det i ordlyden er angitt noen tydelige begrensninger.

Uttrykket «ethvert rettergangsskritt» viser at fullmakten skal forstås vidt, og viser til konkrete trinn eller handlinger som utgjør ledd i rettsprosessen, eksempelvis innlevering av stevning og anke. Dette gjelder uavhengig av handlingens art, betydning eller hvilket stadium i prosessen den befinner seg i.

Deloitte har i intervjuene mottatt tilbakemeldinger om at bestemmelsen tolkes og praktiseres slik at byrådet har aktiv søksmålskompetanse, altså at byrådet kan ta aktive rettergangsskritt som å ta ut søksmål eller anke en dom. Når det gjelder passiv søksmålskompetanse, eksempelvis der kommunen er mottaker av et søksmål, er praksis derimot at det er den virksomheten i kommunen som er involvert i interessekonflikten som håndterer saken. Byrådet orienteres først når dom mottas, og innen fristen for å anvende rettsmidler, normalt én måned fra forkynning av dommen. Det uttales også at Kommuneadvokaten er gitt myndighet til å forlike saker innen en viss sum, og da slik at deler av rettergangsfullmakten er videredelegert til Kommuneadvokaten.

Det fremgår også av rettergangsfullmakten at byrådet skal «ivareta kommunens interesser». Det er ikke presisert hvilke forhold som eventuelt vil kunne representere en situasjon der byrådet ikke kan benytte fullmakten fordi det ikke vil være i kommunens interesser. Ordlyden vil isolert sett derfor kunne åpne for diskusjoner knyttet til hva som er i kommunens interesse, særlig i tilfeller hvor det foreligger flere alternative løsninger og det ikke er åpenbart hva som vil være den beste løsningen for kommunen. Deloitte er av den oppfatning at de overordnede prinsippene for fordeling av myndighet og kompetanse her vil være styrende for bruken av fullmakten. Men dette menes at dersom det tydelig fremgår av vedtak fra bystyret hva som er ønsket løsning for kommunen, vil dette etter alminnelige prinsipper være styrende for byrådet. Se nærmere om dette i kapittel 3.4.2. I tilfeller hvor det uklart hvilken løsning som vil ivareta kommunens interesser, bør byrådet vurdere hvor kompetansen til å vurdere dette spørsmålet ligger. Dersom det ligger innenfor byrådets myndighet å vurdere kommunens interesser i det aktuelle tilfellet, vil byrådet selv ha kompetanse til å vurdere dette. Motsetningsvis er det naturlig å legge til grunn at byrådet forhører seg med rett organ dersom det ikke ligger til byrådet å vurdere hva som er kommunens beste i det aktuelle tilfellet. Hva som er rett organ, vil i et slikt tilfelle ofte bero på hvilke reelle virkninger bruken av rettergangsfullmakten vil kunne få. I noen tilfeller vil det være organet/enheten som har den materielle beslutningsmyndigheten eller som har vært involvert i historikk og saksforberedelser i den underliggende saken/fagområdet, som er nærmest til å uttale seg om hva som er til kommunens beste. I andre tilfeller vil bruken av rettergangsfullmakten kunne berøre mer overordnede, prinsipielle eller politiske prioriteringer, noe som innebærer at det er bystyret som bør uttale seg om hva som er i kommunens interesse. En slik tolkning kan ikke leses ut av ordlyden alene (jf. også prinsippet om negativ avgrensning), men beror på overordnede prinsipper om fullmakts- og myndighetsfordeling. Denne problemstillingen drøftes nærmere under kapittel 3.4.2.

Tolkingen underbygges også av intervjuene, hvor det er uttalt at i de tilfellene hvor rettergangsskritt kan berøre andre organers myndighetsområde, bør «eier» av myndighetsområdet konsulteres og gi uttrykk for hva som er kommunens interesse.

Videre er det i rettergangsfullmakten angitt at byrådets fullmakt gjelder når kommunen er «part i tvister» for domstoler, tvisteløsningsorganer, klagenemnder, Sivilombudsmann, mv. Listen er ikke uttømmende, men eksemplifiserende, ref. formuleringen «mv.». Henvisningen til at kommunen må være «part» kan etter ordlyden isolert sett tolkes som at kommunen må være aktør i en allerede påbegynt sak. En slik forståelse synes imidlertid ikke å harmonere med rettergangsfullmaktens vide formulering og formål, eller kommuneadvokatens beskrivelse i intervju om at rettergangsfullmakten omfatter en aktiv søksmålskompetanse. Vilkåret skal trolig forstås som at kommunen må oppfylle de juridiske vilkårene om å ha «partsevne» og «rettslig interesse» i sak, altså slik at det avgrenses mot saker der kommunen ikke kan involvere seg fordi saken ikke berører kommunens interesser.

Oppsummert gir rettergangsfullmakten en vid fullmakt til å foreta «ethvert rettergangsskritt» på vegne av kommunen. Dette omfatter alle typer prosesshandlinger. Fullmakten forutsetter at byrådet skal ivareta «kommunens interesser», men gir ingen konkrete anvisninger for hva dette innebærer. Det må legges til grunn at byrådet ikke tar ut rettergangsskritt som åpenbart ikke er i kommunens interesse, og at byrådet i de tilfeller hvor det er uklart hva som er i kommunens interesse sørger for at det gjennomføres en saksforberedelse som sikrer at korrekt organ er gitt anledning til å uttale seg om saken. Tolkningen av hva som eventuelt kan leses ut av ordlyd «kommunens interesser», viser dermed at eventuelle begrensninger av byrådets fullmakt til å foreta rettergangsskritt, vil trolig vil utledes av andre forhold enn fullmaktens ordlyd alene.

3.3.2 Særlig om rettergangsfullmaktens materielle og prosessuelle rekkevidde

En del av hovedproblemstillingene som ble utarbeidet i forbindelse med bestillingen av rapporten er å belyse avgrensningen mellom prosessuelle beslutninger og materielle beslutninger som innebærer realitetsavvik fra bystyrets vedtak.

Det er vår vurdering at utgangspunktet må være at byrådet har rettergangsfullmakt, og at denne som utgangspunkt omfatter både det prosessuelle aspektet det innebærer å ta ut et rettergangsskritt, samt de materielle virkningene rettergangsskrittet får. Dette underbygges både av rettergangsbestemmelsens formulering «ethvert rettergangsskritt», og prinsippet om den negative avgrensningen av byrådets fullmakter. Denne forståelsen er også bekreftet i samtlige intervjuer som Deloitte har gjennomført.

Vi kan ikke se at det er grunnlag for å tolke rettergangsfullmakten på en slik måte at rettergangsfullmakten utelukkende er en prosessfullmakt som byrådet skal benytte for å sikre at kommunen ikke lider rettstap, for eksempel ved at frister utløper. Dette ville i så tilfelle innebære at de materielle beslutningene ligger hos bystyret.

Sentralt i denne sammenheng er også at både prosessuelle og materielle beslutninger kan innebære realitetsavvik fra bystyrets vedtak. I praksis kan skillet mellom prosessuelle og materielle rettergangsskritt være utfordrende å trekke, fordi visse prosessuelle valg kan få materielle konsekvenser. Et frafall av et begjært skjønn er formelt sett en prosessuell handling, i den forstand at det er en beslutning om å avslutte en pågående rettslig prosess. Hvis frafallet gjør det umulig å gjennomføre et bystyrevedtak, får den prosessuelle handlingen materielle konsekvenser som strekker seg utover det rent prosessuelle.

Deloitte er derfor av den oppfatning at det sentrale momentet i vurderingen av rekkevidden av byrådets rettergangsfullmakt, er om bruken av rettergangsfullmakten totalt sett utløser en virkning som innebærer et avvik fra bystyrets vedtak og bystyrets myndighetsområde for øvrig. Dette vil belyses nærmere i kapittel 3.4, og gjennom eksempelet Nesttun elvepark i punkt 3.5.

3.4 Begrensninger som ikke følger av rettergangsfullmakten selv, men som følge av at vedtaket berører bystyrets myndighet

3.4.1 Innledning

Det er Deloitte's vurdering at ordlyden i fullmaktsbestemmelsen i seg selv ikke angir noen tydelig rammer for bruken. I lys av blant annet prinsippet om negativ avgrensning av byrådets fullmakter, må rekkevidden av fullmakten da begrenses av bestemmelser i lov eller reglement som tillegger myndigheten til bystyret.

Bruk av rettergangsfullmakten kan overlappe med eller på andre måter berøre den myndighet som ligger til bystyret alene, enten ved at bystyret allerede har fattet et konkret vedtak (kapittel 3.4.2) eller ved at myndigheten mer spesifikt er lagt til bystyret alene gjennom bystyrets reglement (kapittel 3.4.3).

Slik det fremgår av rapportens juridiske del (vedlegg 2) er myndighetsfordelingen mellom bystyret og byrådet i Bergen kommune bygget på et tillitsbasert system hvor byrådet er delegert omfattende fullmakter til å ivareta den daglige driften av kommunen. Dette forutsetter at byrådet handler i samsvar med bystyrets overordnede vedtak og politiske retning, og at det foreligger en grunnleggende forventning om at byrådet utøver sine fullmakter i henhold til bystyrets og kommunens beste interesser.

3.4.2 Rettergangsskritt som avviker fra bystyrets vedtak eller instruks

Et formelt vedtak fra bystyret må anses å være bindende for byrådet, slik at avvik fra et slikt vedtak i utgangspunktet faller utenfor byrådets myndighet. Dette følger av den grunnleggende myndighetsfordelingen hvor bystyret er kommunens øverste organ.

Mer utfordrende vil det være å klarlegge om rettergangsskritt som ikke er i direkte motstrid med, men likevel avviker fra bystyrets vedtak i ulik grad og virkning vil, skal ansees å være i strid med bystyrets vedtak.

Rettergangsskrittets virkninger kan være mer eller mindre forutsigbare. I noen tilfeller vil rettergangsskrittet ha nære, direkte og forutsigbare virkninger. I slike tilfeller må det kunne forventes at byrådet sikrer at virkningen ikke er i strid med eller tilsidesetter bystyrets vedtak. I andre tilfeller kan virkningene være mer avledede, indirekte og uforutsigbare. I slike tilfeller er det rimelig å legge til grunn at byrådet isolert sett handlet innenfor sitt mandat til å ivareta kommunens interesser i rettergangen, selv om den faktiske virkningen av rettergangsskrittet utfordrer bystyrets vedtak.

Rettergangsskritt kan også på andre måter påvirke bystyrevetdakt i ulik grad. Det kan tenkes rettergangsskritt som ikke umuliggjør, men begrenser bystyrevedtaket, for eksempel ved å vanskeliggjøre gjennomføringen. I slik tvilstilfeller vil graden av konsekvenser og virkningene måtte vektlegges for å klarlegge om byrådets vedtak er innenfor egne fullmakter.

Selv om det i utgangspunktet kun er bystyrevedtak som er rettslig bindende, kan også signaler som fremkommer gjennom bystyrets formelle prosesser være styrende for byrådets myndighetsutøvelse. Formelle merknader og uttalelser som er protokollført eller på annen måte dokumentert, gir et tydelig uttrykk for bystyrets standpunkt og kan derfor være noe byrådet bør ta i betraktning. Innenfor rammene av det parlamentariske systemet forventes byrådet å være oppmerksom på den politiske retningen og rammene som bystyret trekker opp, samtidig som det er sentralt at byrådet beholde nødvendig handlingsrom til å utøve selvstendig vurderinger i den løpende driften.

Basert på intervjuene er Deloitte av den oppfatning at det ikke synes å være etablert noen faste rutiner eller praksis for å vurdere hvilke fullmakter byrådet eventuelt gjør bruk av i en sak, herunder en vurdering av hvorvidt bruken av fullmakten vil kunne gi virkninger som faller utenfor fullmakten (herunder rettergangsfullmakten). Eventuelle vurderinger synes primært å inngå mer indirekte som en del av saksforberedelsen i den enkelte sak, og hvor den mest tydelige avgrensningen av fullmakten da handler om hvorvidt saken er av prinsipiell karakter. I intervjuene er det likevel bred enighet om at byrådet på generell basis ikke synes å ha utfordringer med å vurdere hvilke saker som skal behandles av byrådet selv eller om saken skal løftes til bystyret.

Ovennevnte synliggjøring av de mange ulike typetilfellene som vil kunne utgjøre virkninger av et byrådsvedtak, viser etter Deloitte sin mening likevel at det kan være fordelaktig at kommunen har tydelige rutiner for når og hvordan bruk av fullmakter og virkningene av disse skal vurderes, særlig der det fattes særegne avgjørelser, herunder vedtak som ikke kan reverseres.

3.4.3 Avgrensninger som gjelder prinsipielle og politiske saker

Myndighet kan være tillagt bystyret både ved lov og reglement. I tillegg til kommuneloven og andre særlover, angir «Reglement for bystyret og utvalgene 2023-2027», hvilken myndighet som tilligger bystyret alene. Reglementet inneholder oversikt over saker som bystyret skal behandle selv fordi de ikke kan delegeres, og en oversikt over hvilke andre saker som bystyret skal behandle selv. Grensene for bystyrets myndighet setter samtidig rammene for hvor langt rettergangsfullmakten kan strekke seg.

Bystyrets reglement inneholder ingen angivelse av hvordan reglementet skal leses, tolkes eller forstås.

I reglementets punkt 5.8.2 fremgår det hvilke typer enkeltsaker som skal behandles av bystyret:

«I tillegg til de saker som bystyret skal behandle selv og ikke kan delegere, behandler bystyret også følgende saker: [...]

5.8.2 Enkeltsaker

- a. Enkeltsaker som innebærer prinsipielle avveininger som er av politisk interesse
- b. Enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer innenfor alle områder som er delegert
- c. Enkeltsaker som bystyret har vedtatt å behandle
- d. Ansettelse av bystyredirektør».

I relasjon til rettergangsfullmakten er det særlig relevant å se hen til bokstav a og b. Bokstav b behandles nærmere under kapittel 4, og bokstav a) vil derfor være fokus i det følgende.

Deloitte forstår det slik at bestemmelsen angir at bystyret selv skal behandle slike saker, selv om kommuneloven § 10-2 (4) angir at bystyret har anledning til å delegere vedtaksmyndighet til byrådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov.

Bestemmelsen gjelder kun enkeltsaker. Dette viser til konkrete og individuelle saker som skal avgjøres, og må avgrenses mot andre typer saker. Etter bokstav a skal bystyre behandle enkeltsaker hvis de «innebærer prinsipielle avveininger» og «er av politisk interesse».

Prinsipielle avveininger er et skjønnsmessig begrep, som etter ordlyden ikke gir mye veiledning utover å indikere at saken reiser spørsmål av en slik karakter at den kan få betydning utover det konkrete tilfellet. Det peker gjerne mot vurderinger som berører grunnleggende hensyn, verdier eller mål for kommunens virksomhet, eller som kan skape presedens for senere saker.

Hva som er av politisk interesse er også et vidt og skjønnsmessig vilkår, som generelt sett indikerer at saken gjelder for eksempel verdivalg, prioriteringer eller avveininger mellom ulike samfunnsinteresser – i motsetning til rent administrative, faglige eller tekniske avgjørelser.

Kommuneloven benytter også flere steder i loven begrepet «prinsipielle saker», for å avgrense delegasjonsmyndighet.³ I forarbeidene til kommuneloven er det redegjort nærmere for hvordan begrepet skal forstås.⁴ Ettersom kommunens fullmaktsreglement bygger på grunnleggende rammer for delegering i kommuneloven, er det naturlig å legge til grunn at loven også kan gi veiledning til hvordan kommunens fullmakter skal forstås.

I forarbeidene uttales at hva som er prinsipielt må avgjøres ut fra følgende momenter:

- vedtakets karakter og konsekvenser for kommunen
- kommunens størrelse og
- i hvilken grad viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis

Det angis også at bystyret er gitt et vidt rom for å vurdere hva som er forsvarlig og hensiktsmessig. Samtidig presiseres at uenighet fra et politisk mindretall som ønsker kursendring ikke medfører at saken er av «prinsipiell betydning», med mindre nye omstendigheter taler for at det er nærliggende å oppnå flertall for en omlegging.

Dette medfører at beslutninger som hovedsakelig bygger på regelanvendelse sjelden regnes som prinsipielle. Innenfor skjønnsmessige beslutninger er det generelt mindre problematisk å delegere faglig skjønn, enn politisk skjønn.⁵

Hvorvidt en enkelt sak, herunder bruk av rettergangsfullmakten, vil kunne berøre prinsipielle avveininger av politisk interesse, må vurderes etter en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering.

³ Se kommuneloven §§ 5-4 (2), 5-6 (4), 5-7 (4), 6-1 (4) og (5), 10-2 (5) og (6), 10-8 (2), 13-1 (6), 20-2 (1) og 20-3 (2)

⁴ Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 277 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 64.

⁵ Jf. også Karnov Lovkommentar til kommuneloven § 13-1 nr. 27, Roald Hopsnes, Advokat og nestleder, Kommuneadvokaten i Bergen, 21.08.2025

Byrådets reglement punkt 5.4.2 inneholder en bestemmelse som i stor grad fremstår lik bystyrets reglement punkt 5.8.2 bokstav a. Bestemmelsen lyder:

«Byrådet som kollegium tar stilling til saker som inneholder prinsipielle avklaringer og som inneholder politiske avveininger.»

Bestemmelsen har trolig sin bakgrunn i kommuneloven § 10-2 (5) som angir at bystyret kan gi byrådet anledning til å delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Formålet er å sikre at saker med prinsipiell og politisk karakter behandles kollegialt i byrådet, ikke av enkeltbyråder eller administrasjonen alene. Dette er altså en intern kompetanseregulering som regulerer arbeidsdelingen mellom byrådet og enkeltmedlemmer.

Når man sammenligner bystyrets reglement punkt 5.8.2 bokstav a, som fastslår at bystyret skal behandle "enkeltsaker som innebærer prinsipielle avveininger som er av politisk interesse", med byrådets reglement punkt 5.4.2, som fastslår at "byrådet som kollegium tar stilling til saker som inneholder prinsipielle avklaringer og som inneholder politiske avveininger", fremstår bestemmelsene likevel som svært like. Den like ordlyden innebærer at det kan oppstå spørsmål om hvordan kompetansen skal fordeles mellom de to organene, altså hvilke typer prinsipielle og politiske saker som ligger til bystyret og hvilke som ligger til byrådet som organ å behandle.

Tilbakemeldingene fra intervjuene gir et samlet inntrykk av at forholdet mellom byrådets reglement punkt 5.4.2 og bystyrets reglement punkt 5.8.2 er egnet for misforståelser, selv om de som kjenner fullmaktsreglementet godt uttaler at det dreier seg om prinsipielle saker på ulikt nivå.

Fra flere hold er det pekt på at reglementet likevel kunne vært tydeligere utformet på dette punktet, både hva gjelder forholdet mellom bestemmelsene i byrådet/bystyret og vurderingen av hva som menes med prinsipielle og politiske saker.

Formålet med bestemmelsene kan forankres i ansvarsfordelingen mellom bystyret og byrådet samt dets administrasjon. Den bidrar til å legge til rette for en grensedragning mellom hvilke saker som behandles på et lavt nok nivå til at man oppnår en effektiv fordeling av arbeidsoppgaver og myndighetsområder, men samtidig på et høyt nok nivå til at saken har tilstrekkelig demokratisk forankring. Det er i intervjuene opplyst at det i lys av dette skal innfortolkes at det skal foreligge en viss korrelasjon mellom hvor prinsipiell og hvor politisk interessant en sak er, og i hvilken instans den behandles. Det vises til at en naturlig måte å tolke dette på er at jo lavere i hierarkiet, jo lavere terskel må det være for å anse noe som prinsipielt, og motsatt at høyere i hierarkiet skal det mer til for at noe er prinsipielt for det aktuelle nivået saken behandles.

3.5 Eksempel: Nesttun elvepark

3.5.1 Innledning

Deloitte kan i utgangspunktet ikke se at fullmaktsbestemmelsen i seg selv angir noen begrensninger som innebærer at vedtaket om frafall av skjønn ikke kunne besluttet av byrådet. Hvorvidt byrådet har handlet innenfor sine fullmakter, vil derfor bero på om vedtaket for øvrig berører bystyrets myndighetsområde.

Bystyret har vedtatt reguleringsplanen for Nesttun elvepark. I vurderingen av om byrådet har gått utover sine fullmakter ved bruken av rettergangsfullmakten, vil det derfor være sentralt å se på hvordan frafall av skjønnssaken eventuelt har påvirket reguleringsplanen, og muligheten til å realisere elveparken. Dette inngår i problemstilling 2, og vil vurderes nærmere i kapittel 4.

Uavhengig av hvorvidt vedtaket om frafall av skjønn innebærer at reguleringsplanen, og dermed bystyres vedtak, endres eller avvikes, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt byrådets bruk av rettergangsfullmakten var innenfor byrådets fullmakter dersom bystyret på annen måte har gitt tydelig uttrykk for en ønsket retning, eller dersom beslutningen gjelder en sak av prinsipiell og politisk art. I det følgende vil derfor de avgrensningene av rettergangsfullmakten som er omtalt ovenfor i kapittel 3.4 belyses med Nesttun elvepark-saken som eksempel.

3.5.2 Samlet vurdering

Bystyrets vedtak av reguleringsplanen for Nesttun elvepark uttrykker den overordnede politiske viljen for områdets fremtidige utvikling. Dette vedtaket er senere fulgt opp gjennom opprettholdelse av påklaget av ekspropriasjonsvedtak og avsetninger i budsjettet, noe som samlet viser at det har vært ønskelig å realisere elveparken.

Selv om budsjettvedtakene ikke pålegger byrådet å benytte avsatte midler til ekspropriasjon, innebærer de et uttrykk for bystyrets prioriteringer og forstås som en del av den politiske rammen tiltaket er ment å gjennomføres innenfor. Dette underbygger at gjennomføringen av tiltaket har hatt et politisk fundament som byrådet må forholde seg til ved utøvelsen av delegert myndighet. Deloitte oppfatter likevel at prosessen frem mot endelig ekspropriasjonsvedtak fremstår som normal hva gjelder grunnerv og ekspropriasjon av areal til reguleringsformål, uten særegne signaler eller involvering av bystyrets side.

Situasjonen synes imidlertid å endre seg i 2022, når bystyret i bystyresak 227/22 om tappearrangement i Grimevatnet, fremsatte en flertallsmerknad som direkte berørte elveparken og ekspropriasjonssaken.

Merknaden ble gitt i en sak som hovedsakelig knyttet seg til flomsikring av Nesttunvassdraget, og hvor bystyret blant annet vedtok å be byrådet om å utarbeide en helhetlig plan for sikring av flomveier gjennom Nesttun. Vedtak angir også en merknad, som inkluderte en instruks til byrådet om å fortsette å forsøke å få til en minnelig løsning i ekspropriasjonssaken ved Nesttun. Dette, til tross for at det på dette tidspunkt allerede var vedtatt å ekspropriere arealet som følge av at man i tidligere omfattende forhandlinger ikke hadde lyktes med å komme til en minnelig løsning med grunneierne.

Flertallsmerknaden lyder som følger:

«Merknad 4

Bystyret viser til pågående ekspropriasjonssak som gjelder areal på Nesttun ved Møller bil, og ber byrådet gå i dialog med partene med mål om å finne en minnelig løsning.»

Merknadens ordlyd kan forstås på ulike måter, avhengig av hvordan den settes inn i den politiske og faktiske konteksten. Deloitte har gjennom intervjuer mottatt tilbakemeldinger fra enkelte om at merknaden skal tolkes som et signal om at bystyret kun ønsket elveparken realisert gjennom en minnelig løsning, og ekspropriasjon dermed ikke var ønskelig.

Hovedparten av de intervjuede gir likevel uttrykk for at merknaden ikke kan leses som en instruks om frafall av ekspropriasjon, men at den derimot skal tolkes som et uttrykk for at bystyret ønsket å understreke behovet og viktigheten av å realisere elveparken, helst gjennom en effektiv og privat avtale, men ikke slik at ekspropriasjon var utelukket eller at skjønnsprosessen skulle avsluttes.

Det er i intervjuene også opplyst om at noe av bakgrunnen for bystyrets fremsatte merknad synes å ha vært en oppfatning om elveparkens funksjon knyttet til flomrisiko. Bergen Vanns fagnotat om flomsikring av Nesttunvassdraget, datert 8. april 2022, viser ifølge de intervjuede at elveparken skulle hensynta flomveier, men at den i seg selv ikke var avgjørende for å løse de eksisterende flomproblemene for Nesttun. Dersom bystyrets merknad bygger på en misforståelse om at elveparken var avgjørende for flomsikringen, reduserer dette merknadens tyngde som politisk prioritering og ønske. Hvorvidt merknaden faktisk hadde sin bakgrunn i en slik misforståelse, og om en eventuell misforståelse også var kjent for byrådet på dette tidspunktet, er imidlertid uklart. Deloitte er av den oppfatning at de mange uklarhetene tyder på at det uansett var flere usikkerhetsmomenter knyttet til hva bystyret faktisk ønsket i saken.

Deloitte har i intervjuer mottatt tilbakemelding om at det er helt uvanlig at bystyret i en slik flertallsmerknad angir en direkte instruks til byrådet om håndteringen av en pågående ekspropriasjonssak. Deloitte er derfor av den oppfatning at merknaden må ansees som et uttrykk for at bystyrets har hatt mer fremtredende interesser og ønsker knyttet til realiseringen av elveparken enn det bystyret normalt vil uttrykke i en vanlig sak om ekspropriasjon til reguleringsformål. Dette kan forstås som uttrykk for at saken hadde en politisk dimensjon som var mer fremtredende enn det som kan leses direkte ut av reguleringsplanen.

Byrådets beslutning om ekspropriasjon i 2021 fant også sted under tidspress og ble etterfulgt av en langvarig prosess med forhandlinger som strakk seg over flere byrådsperioder. Når byrådet senere traff beslutning om å frafalle ekspropriasjonsvedtaket, var tiårsfristen utløpt, og avgjørelsen medførte dermed at ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan ikke lenger lot seg gjennomføre. Det faktum at vedtaket om frafall var endelig og ikke kunne omgjøres, er et ytterligere moment som tilsier at vedtaket er av mer spesiell karakter, og at det ville vært en fordel om byrådet hadde sikret politisk forankring gjennom å løfte saken til bystyret for avklaring.

Rettergangsfullmakten har som formål å sikre at byrådet har nødvendig fleksibilitet til å håndtere prosessuelle forhold uten krav om politisk behandling i hver enkelt sak, og det er i intervjuene påpekt at byrådet ofte har knapt med tid til å fatte slike beslutninger. Vesentlig i denne saken er imidlertid at byrådet også i etterkant av gjennomført skjønnssak kunne valgt å frafalle krav om ekspropriasjon, slik at gjennomført skjønnssak ikke representerte en endelig beslutning i saken. Kommunen ville ved gjennomføring av saken imidlertid fått klarlagt korrekt ekspropriasjonsbeløp, og ville samtidig beholdt sin forhandlingsposisjon ved eventuelle nye forhandlinger med grunneier. Selv om gjennomføringen av skjønnssaken ville medført at det påløp sakskostnader for kommunen, kan det stilles spørsmål ved om ikke frafallet av skjønnssaken i dette tilfellet representerte en mer inngripende beslutning, enn å la saken gå sin gang. Hasteelement som ellers vil kunne gjøre seg gjeldende i andre tilfeller hvor rettergangsfullmakten benyttes synes derfor ikke å gjøre seg like sterkt gjeldende i denne saken. I denne sammenheng stiller Deloitte også spørsmål ved om det ikke var mulig å

behandle saken i bystyrets møte den 10. april, når skjønnssaken var berammet 15-18. april og byrådets vedtak om frafall først ble fattet den 4. april.

Oppsummert er det Deloitte's vurdering at saken fremstår kompleks. Den berører og kan potensielt gi konkrete materielle virkninger for bystyrets vedtak om reguleringsplan, inneholder uvanlige politiske signaler og er ellers preget av uklarhet og særegne forhold knyttet til flomsikring, langvarige forhandlinger og politiske prioriteringer knyttet til behov og kostnader. De mange, og til dels usikre, forholdene i saken kan tilsa at byrådet hadde en oppfordring til å løfte saken til bystyret for å sikre nødvendige avklaringer.

Deloitte vurderer saken slik at byrådet i utgangspunktet hadde fullmakt til å gjennomføre rettergangsskritt, men at de spesielle omstendighetene i saken, særlig den uvanlige flertallsmerknaden og vedtakets endelige virkninger, er forhold som tilsier at saken kan berøre bystyrets myndighetsområde, noe som setter grenser for rekkevidden av rettergangsfullmakten.

Avslutningsvis gjør Deloitte oppmerksom på at flertallet i bystyret i etterkant har sluttet seg til byrådets vedtak og bruk av rettergangsfullmakt. Selv om byrådets mulighet til å orientere bystyret er en viktig kontrollmulighet for bystyret, og bystyrets tilslutning er et sentralt poeng i vurderingen av om byrådet har gått utover sine fullmakter, vil slike etterfølgende behandlinger likevel kunne være preget av etterfølgende forhold, politiske hensyn og andre momenter. I relasjon til den vurdering som Deloitte skal foreta i denne betenkningen, vises det derfor til at en etterfølgende tilslutning ikke alene anses som en fasit på hvorvidt byrådets bruk av fullmakt var korrekt på det tidspunktet vedtaket ble truffet.

4. Konsekvenser for gjennomføring av reguleringsplan

4.1 Innledende avklaringer

Dersom byrådet går utover sine fullmakter, vil dette få ulike konsekvenser alt ettersom hvilke fullmakt(er) det dreier seg om, hva byrådets vedtak gjelder, om vedtaket kun berører kommunen eller andre private parter, om vedtaket kan endres av bystyret i ettertid mv. Dette gjelder også der byrådet har benyttet sine fullmakter på en slik måte at dette berører kommunens reguleringsplaner.

Konsekvensene av eventuelle overskridelser av fullmakt må altså vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

I dette kapittelet vil vi derfor besvare problemstilling 2 i prosjektet på følgende måte:

- a) Generell vurdering av hvordan bystyrets enekompetanse etter lov og egne reglement setter rammer for byrådets handlingsrom når det gjelder håndtering og gjennomføring av reguleringsplaner (kapittel 4.2)
- b) Overordnet vurdering av byrådets vedtak i saken om Nesttun elvepark som konkret eksempel (kapittel 4.3)

4.2 Myndighet og kompetanse relatert til reguleringsplan

4.2.1 Utgangspunkt etter plan- og bygningsloven

Det følger av pbl. § 3-3 (2) at bystyret selv har ansvaret for ledelsen av den kommunale planleggingen. Bystyret skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen, og skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Tilsvarende fremgår av pbl. § 12-1 (2), som spesifikt gjelder reguleringsplaner, og som angir at bystyret skal sørge for at det blir utarbeidet nødvendige reguleringsplaner.

Bystyret har det overordnede ansvaret for den kommunale planleggingen, men har samtidig anledning til å delegere myndighet til å utarbeide plan, gjennomføre planprosesser, treffe vedtak i klagesaker mv.

Når det gjelder kompetanse til å fatte vedtak om bindende reguleringsplan, kan det leses ut av pbl. §§ 3-3(2), 12-4, 12-12(1)-(2), 12-13(2) at denne myndigheten ligger til bystyret alene og ikke kan delegeres. Dette er også eksplisitt angitt i bystyrets reglement punkt 5.7.3 d). Tilsvarende gjelder kompetansen til å utfylle, endre og oppheve reguleringsplan. Også denne myndigheten ligger til bystyret, og kompetansen kan som hovedregel ikke delegeres, jf. pbl. 12-14 (1).

Unntak fra hovedregelen gjelder kun for myndighet til å vedta «mindre reguleringsplaner» i henhold til vilkårene i § 12-12 (2), og vedtak om «mindre endringer» i eksisterende reguleringsplan, jf. § 12-14. Det gjelder likevel betydeligere materielle og prosessuelle vilkår knyttet til disse unntakene.

Oppsummert har altså bystyret en enekompetanse til å vedta, utfylle, endre og oppheve reguleringsplan, og denne myndigheten kan ikke delegeres. Dette innebærer at byrådet ikke kan fatte et vedtak som i realiteten får den virkning at en reguleringsplan vedtas, utfylles, endres eller oppheves. Dette representerer en begrensning for byrådets bruk av egne fullmakter, herunder rettergangsfullmakten.

4.2.2 Kommunens fullmaktsreglement

4.2.2.1 Byrådets fullmakter

Utover det klare utgangspunkt i plan- og bygningsloven som angir hvilke vedtak som ligger til bystyret alene og som dermed setter absolutte grenser for hva byrådet kan foreta seg på dette området, må det vurderes nærmere hvilken kompetanse byrådet har til å håndtere saker som berører vedtatte reguleringsplaner.

I byrådets fullmaktsreglement er det i punkt 2.16 fastsatt at byrådet innenfor fagområdene klima, miljø, byggesak og byutvikling, er gitt fullmakt fra bystyret til å utøve myndighet med utgangspunkt i plan- og bygningsloven og annet relevant lovverk.

Bestemmelsen angir likevel også noen tydelige unntak fra denne nokså vide fullmakten, som gjelder tilfeller der myndighet etter lov er lagt til bystyret selv (ref. eksempelvis under kapittel 4.2.1), og der bystyret har delegert eller fastsatt at myndigheten ligger hos bystyret selv, UMBY eller annet organ.

Bestemmelsen er som utgangspunkt en positivt avgrenset fullmakt, og representerer dermed et av få unntak fra det generelle prinsippet om at byrådets fullmakter er negativt avgrenset. Sentralt for byrådets fullmakter på området for byutvikling, er at byrådets fullmakter ikke bare avgrenses mot bystyrets kompetanse, men også mot UMBY. Dette gjør fullmaktsstrukturen på dette området mer komplisert.

Det ligger utenfor problemstillingen å foreta en fullstendig gjennomgang av rammene for byrådets fullmakter på dette området, herunder hvordan fullmakten er avgrenset mot hhv bystyret og UMBY sine fullmakter, og avgrenset i form av videre delegering av byrådets fullmakter til byråd for klima, miljø og byutvikling, til kommunaldirektør og endelig til Plan- og bygningsetaten (PBE). Deloitte viser i denne forbindelse til Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling (BKMB) – kommunaldirektørens stab sitt notat til Bystyrets kontor datert 12. mai 2020 (ref. 2020/27480) hvor det redegjøres nærmere for myndighet og fullmaktsstrukturen etter plan- og bygningsloven i Bergen kommune.

Det sentrale for vurderingen av problemstillingen i dette kapittelet vil være avgrenset til hvordan bystyrets enekompetanse til å vedta, utfylle, endre og oppheve reguleringsplan vil begrense byrådets alminnelige fullmakter på dette området. I denne sammenheng er det viktig å presisere at byrådets fullmakter i hovedsak er vide. Fullmaktene må leses i lys av at byrådet leder kommunens administrasjon jf. kommuneloven § 10-2 (1). For at kommunen effektivt skal kunne ivareta alle oppgavene som kommunen er pålagt i plan- og bygningsloven, er mest mulig av vedtaksmyndigheten delegert nedover i organisasjonen.

4.2.2.2 Begrensninger i bystyrets reglement

Slik det er redegjort for i kapittel 3.4.3 under problemstilling 1, angir bystyrets reglement punkt 5.8.2 a) en begrensning i byrådets bruk av fullmakter ved at det angis at enkeltsaker som innebærer prinsipielle avveininger som er av politisk interesse skal behandles av bystyret. Denne begrensningen i byrådets fullmakter gjør seg også gjelder i saker på området som reguleres av plan- og bygningsloven. I tillegg har byrådet på området for byutvikling anledning til å løfte saken til UMBY. Dette skjer ifølge ovennevnte notat gjerne for å sikre større politisk konsensus flertall om viktige avgjørelser.

I tillegg til begrensninger som ligger i at prinsipielle saker skal løftes til bystyret, angir bystyrets reglement punkt 5.8.2 b) at bystyret skal behandle «enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer innenfor alle områder som er delegert».

Det er etter Deloitte syn noe uklart hvordan «plan» skal forstås i denne sammenheng, og om «plan» kun henviser til kommunale planer (eksempelvis slik dette er omtalt i bystyrets reglement punkt 5.8.1), eller om planer etter plan- og bygningsloven også omfattes. Dersom sistnevnte omfattes av ordlyden, ville dette innebære at samtlige enkeltsaker som av ulike grunner avviker fra en vedtatt arealplan, reguleringsplan mv, må inn til bystyret for behandling. Tatt i betraktning den overordnede fordeling av myndighet, ansvar og arbeid som gjelder mellom bystyret og byråd, fremstår ikke dette som riktig tolkning. Dette ville innebære en svært stor arbeidsmengde for bystyret, og trolig på et detalj- og ansvarsnivå som ligger under det bystyret er ment å behandle.

Det er i plan- og bygningsloven i omfattende grad også regulert hvordan avvik fra slike plan- og bygningsrettslige planer skal håndteres, eksemplvis i form av tydeligere regler knyttet til hvem som kan vedta større og mindre endringer i reguleringsplan, samt hvem som har kompetanse til å vedta eller delegere myndighet til å vedta dispensasjon fra plan. Den omfattende reguleringen av tilfeller som gjelder avvik fra plan i plan- og bygningsloven taler altså for at begrepet «plan» i bystyrets reglement ikke er ment å omfatte eksemplvis reguleringsplaner.

Deloitte gjør likevel oppmerksom på at bestemmelsen gir rom for ulike tolkninger. Deloitte har i intervju fått stadfestet at bestemmelsen i praksis også tolkes svært ulikt. Enkelte mener at «plan» omfatter alle former for planer, mens andre mener at den kun gjelder interne kommunale planer og da slik at plan- og bygningsrettslige planer ikke omfattes. Deloitte påpeker i denne sammenheng de intervjuede som synes å være nærmest til ha inngående kjennskap til kommunens fullmactsreglement og regelverk, er av den oppfatning at bestemmelsen skal leses slik at den kun omfatter kommunale planer.

Tolkningstvilen har også gjort seg gjeldende i den konkrete saken om Nesttun elvepark, ved at det er henvist til og lagt vekt på den aktuelle bestemmelsen i bystyrets reglement. Dette gjelder både i byrådets saksfremlegg i den etterfølgende orienteringssaken til bystyret datert 23. april 2024 hvor bestemmelsen er angitt som «Begrunnelse for framleggelse til bystyret», samt i anmodningen om lovlighetskontroll fra opposisjonen i etterkant av dette, hvor det henvises til den aktuelle bestemmelsen i bystyrets reglement og argumenteres for at saken representerer avvik fra plan og derfor skulle vært behandlet av bystyret.

Deloitte har i intervjuene forsøkt å få klarhet i hva som er bakgrunnen for at det er henvist til bestemmelsen i disse dokumentene, når det synes å være mindre sannsynlig at bestemmelsen skal tolkes og benyttes i saker som gjelder avvik fra reguleringsplan. Årsaken til at det fra byrådsavdelingen er henvist til bestemmelsen, er ifølge saksbehandler at det ikke alltid finnes noen passende hjemmel å henvise til i det punktet som angir hjemmel for oversendelser, og at en da velger det alternativet som er nærmest til å passe. Samme saksbehandler gir uttrykk for at bestemmelsen ikke skal forstås slik at den omfatter også planer etter pbl., noe som tilsier at det trolig ikke er en feiltolkning av byrådets side som er årsaken til henvisningen. Når det gjelder kravet om lovlighetskontroll, kan det tenkes at denne bygger videre på det grunnlag som det er henvist til i byrådets saksfremlegg i orienteringssaken, ettersom dette kravet ble fremmet i etterkant av saksfremlegget til orienteringssaken. Representant fra opposisjonen har i intervju likevel uttalt at vedkommende tolker «plan» i

reglement som at dette også omfatter planer etter pbl, og dermed slik at den etter hans syn er relevant for byrådets vedtak i saken om Nesttun elvepark som gjaldt potensielt avvik fra reguleringsplan.

Eksempelet fra saken om Nesttun elvepark underbygger at det eksisterer en klar tolkningstil knyttet til punkt 5.8.2 b) i bystyrets reglement.

Den foreliggende tolkningstil tilsier at det kan være hensiktsmessig å klargjøre bestemmelsen slik at kommunen forhindrer tolkningstil og samtidig sikrer ensartet og konsistent bruk.

Ettersom Deloitte er av den oppfatning at bestemmelsen ikke er relevant for saker som eventuelt gjelder avvik fra reguleringsplan, vil i det følgende ikke foretas noen ytterligere vurdering av betydningen av denne bestemmelsen i saken om Nesttun elvepark.

4.3 Eksempel: Nesttun elvepark

4.3.1 Innledning

For å belyse nærmere hvilket handlingsrom byrådet har, og hvorvidt eventuelle overskridelser av egne fullmakter vil påvirke muligheten for å realisere en reguleringsplan slik den er vedtatt av bystyret, vil det foretas en overordnet vurdering av saken om Nesttun elvepark og byrådets vedtak om frafall av skjønn.

Slik det er redegjort for i problemstilling 1 (kapittel 3), er utgangspunktet at byrådets rettergangsfullmakt er vid, og at frafall av ekspropriasjon/skjønn som utgangspunktet er innenfor byrådets rettergangsfullmakt. Spørsmålet er derfor om de særegne forholdene i denne saken innebærer at vedtaket får inngripende virkninger på reguleringsplan, slik at det i realiteten berører bystyrets enekompetanse og dermed faller utenfor byrådets fullmakt.

Utgangspunktet er som kjent at byrådet har vide fullmakter innenfor plan- og bygningsloven, og det er sentralt for den løpende administrasjon av kommunen at hovedparten av den løpende driften håndteres av byrådet og delegeres videre nedover i organisasjonen. Byrådet har i saken fattet vedtak om ekspropriasjon, og har i utgangspunktet også fullmakt til å trekke den samme saken. Innledningsvis fremstår bruken av rettergangsfullmakt altså å være i tråd med alminnelig praksis og fullmakter.

Det sentrale spørsmålet er etter Deloitte's syn hvorvidt byrådet i denne saken har foretatt en vurdering av hvilke virkninger og konsekvenser vedtaket ellers medfører utover den aktuelle ekspropriasjonen, og da særlige med hensyn til gjennomføringen av reguleringsplan.

4.3.2 10 års frist for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven

Et hovedelement i saken er at byrådets vedtak om trekke skjønnssaken ble truffet etter at 10-års fristen i pbl. § 16-2 (1) var utløpt. Dette innebærer at det ikke lenger ville være mulig å fatte nytt vedtak om ekspropriasjon av arealet i medhold av reguleringsplan etter plan og bygningslovens regler.

Dersom bystyrets skulle være uenig i en slik avgjørelse, vil det ikke være mulig å endre på dette i etterkant grunnet utløpt frist. Vedtaket representerer således en endelig beslutning hva gjelder mulighet for å ekspropriere i medhold av reguleringsplan etter pbl. Dette er et moment som kan tale for at byrådet bør være ekstra varsom i sin vurdering av egne fullmakter, og eventuelt vurdere behov for å forankre en avgjørelse i bystyret, dersom den på grunn av frister får endelige virkninger.

Det er likevel ikke avgjørende i seg selv at et vedtak representerer en endelig beslutning dersom myndigheten til å fatte vedtaket ligger innenfor byrådets fullmakter. Det vil være behov for å se ytterligere på hvordan manglende ekspropriasjonsmuligheter etter pbl påvirker elveparken og reguleringsplanen for øvrig, for å klarlegge hvorvidt beslutningen ligger innenfor byrådets myndighetsområde

4.3.3 Virkninger for elveparken

Frafall av skjønnssaken innebærer altså bortfall av mulighet til å ekspropriere areal til realisering av elveparken etter pbl. § 16-2, som representerer den enkleste måten å ekspropriere areal til reguleringsplan. Ekspropriasjonsmuligheten etter § 16-2 er et sentralt og viktig virkemiddel for å realisere de tiltak etter plan som krever erverv av areal, særlig i de tilfeller hvor det ikke er mulig å komme til en privat avtale med grunneier. Manglende mulighet til å benytte denne muligheten innebærer derfor en begrensning i muligheten til å realisere elveparken.

Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt areal til elveparken fremdeles kan eksproprieres etter de alminnelige regler i oreigningslova. Muligheten for å gjennomføre ekspropriasjon etter oreigningslova § 2 synes normalt å være en tyngre prosess, som følge av at det må foretas en fullstendig vurdering av om de grunnleggende vilkår for ekspropriasjon etter oreigningslova da er oppfylt. Selv om det følger av oreigningslova § 30 (1) nr. 25 at lovens bestemmelser gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter pbl, er det i rettskildene stadfestet at det ikke er meningen at kommunen ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter pbl skal foreta den grunnleggende forholdsmessighetsvurderingen på nytt. De vurderinger som er gjort i forbindelse med vedtakelse av plan skal da kunne legges til grunn, med mindre det har oppstått nye forhold i ettertid som må tillegges vekt.

Deloitte har ikke tatt stilling til hvorvidt det fremdeles vil være mulig eller sannsynlig å få gjennomført ekspropriasjon av areal til elveparken i medhold av oreigningslova, herunder hvordan de hensyn som begrunner tidsfristen som fremgår av spesialregelen i pbl. § 16-2 eventuelt vil gjøre seg gjeldende i en slik vurdering. Det er naturlig å legge til grunn at det på nåværende tidspunkt, nesten 15 år etter vedtatt plan, vil være inntruffet forhold som påvirker den forholdsmessighetsvurdering som må foretas etter oreigningslova, og som eventuelt kan gi et annet resultat. Eventuelle etterfølgende forhold etter vedtatt plan skal imidlertid også hensyntas i vurderingen etter pbl. § 16-2, noe som kan tale for at det ikke nødvendigvis vil være et betydelig avvik mellom vurderingene ettersom ekspropriasjonsvedtaket i elveparken ble fattet av kommunen 10 år etter vedtatt plan, og deretter ble stadfestet av statsforvalter.

Uavhengig av hvorvidt det fremdeles vil være mulig å ekspropriere arealet, foreligger det fremdeles også en mulighet for å komme til en minnelig løsning med grunneierne om erverv av areal, som også vil kunne gjøre det mulig å realisere parken. I denne sammenheng må det likevel påpekes at det ble gjennomført omfattende forhandlinger med grunneierne i flere ledd, uten at partene kom til enighet. Videre var bakgrunnen for at kommunen i utgangspunktet igangsatte ekspropriasjon av nødvendig areal til å realisere elveparken, at kommunen ikke hadde lyktes med å komme til en minnelig løsning med grunneierne. Det kan dermed stilles spørsmål ved hvorvidt en privat avtale faktisk var/er et realistisk alternativ. Deloitte har gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer forsøkt å få mer klarhet i dette, herunder i hvilken grad de alternative løsningene var realiserbare, men har mottatt sprikende

tilbakemeldinger som har gjort det utfordrende å konkludere sikkert.⁶ Oppsummert er det Deloitte's vurdering at det i hvert fall syntes å være utfordrende å komme til en privat løsning i saken, såfremt det ikke gjøres justeringer i planen. I denne sammenheng påpekes også at frafallet av ekspropriasjon og utløpt 10-års frist etter pbl. innebærer at kommunen nå har mistet et forhandlingskort overfor de aktuelle grunneierne, noe som vil kunne påvirke eventuelle nye forhandlinger om pris og løsninger.

Oppsummert innebærer dette at muligheten både for ekspropriasjon etter oreigningslova, og en minnelig privat løsning med grunneierne synes å være både uklar og utfordrende. Vedtaket om frafallet av ordinær ekspropriasjon/skjønn i medhold av pbl. § 16-2 synes derfor å ha den virkning at den i betydelig grad reduserer muligheten for å realisere elveparken slik denne var vedtatt av bystyret.⁷

Hvorvidt dette også innebærer at vedtaket berører bystyrets myndighetsområde, vil i hovedsak bero på følgende forhold:

- a) I hvilken grad bystyret, utover vedtaket om reguleringsplan, har gitt tydelige/bindende føringer hva gjelder ønske om å realisere elveparken, herunder om dette skulle skje ved en minnelig løsning, eller om det grunnleggende ønsket var å realisere parken på best mulige måte. Denne delen er vurdert i kapittel 3.5.
- b) Hvilke virkninger manglende realisering, eller betydelig redusert mulighet for realisering, av elveparken vil få for reguleringsplanen. Dette delen vurderes i det følgende.

4.3.4 Virkninger for reguleringsplanen

En vesentlig begrensning eller vanskeliggjøring av vedtatt plan kan tenkes å grense mot en form for endring av planen, og noe som i så tilfelle hører innunder bystyrets myndighet å vedta.

En reguleringsplan har likevel kun den virkning at den legger føringer for den fremtidige bruken av et areal. Byrådet eller andre tiltakshavere har ingen plikt til å realisere planen, hverken helt eller delvis. En vedtatt plan har i utgangspunktet kun den virkning at eventuelle nye tiltak må være i tråd med de føringer som følger av vedtatt plan.

Når det gjelder planens virkninger som helhet, følger det av planbestemmelsene at formålet med reguleringsplanen er å tilrettelegge for tjenlige og effektive trafikkløsninger for terminalområdet for bybanen og omkringliggende areal, samt sikre god landskapsutforming og byform rundt terminalområdet, rundt nord-enden av gågaten og langs Nesttunelven og ned mot Nesttunvannet, samt lage en god gang- og sykkeladkomst med høy kvalitet og sikre en god tilpasning til elven. Manglende realisering av elveparken vil altså i utgangspunktet kun utgjøre en mindre del av den vedtatte planen, og er ikke i seg selv avgjørende for øvrige deler av planen.⁸

Når byrådet har frihet til å unnlate å gjennomføre planen, kan det tenkes at en handling som «representerer det mindre», altså å begrense mulighet for gjennomføring, også må ligge

⁶ Gitt det fragmenterte bildet som er presentert av kommunen, er det uklart for Deloitte hvor grundig forslaget ble utredet og vurdert, og videre om det ble forsøkt å bruke dette forslaget som utgangspunkt for justeringer sammen med grunneier med sikte på å komme frem til et fornuftig kompromiss for begge parter.

⁷ Deloitte har også forsøkt å få klarhet i hvorvidt det har vært vurdert å gjennomføre mindre endringer i plan eller gi dispensasjon (som begge deler er delegert videre fra bystyret), for å få til en privat avtale, men har ikke fått klarhet i dette gjennom dokumentgjennomgang eller intervjuer.

⁸ Slik det er redegjort for i kapittel 3.5, har det vært ulike oppfatninger av hvorvidt elveparken var et sentralt tiltak knyttet til flomsikring. Det er i intervjuene likevel hovedsakelig gitt uttrykk for at dette ikke var tilfelle.

innenfor byrådets handlingsrom. Dersom kommunens handlinger imidlertid også reduserer muligheten for andre utenforstående parter til å realisere tiltak etter planen, vil kommunens vedtak strekke seg utover byrådets egen handlefrihet og dermed i større grad representere en inngripen i planen som sådan.

Hvorvidt dette har vært tilfelle i gjeldende sak er noe uklart, grunnet at det er vanskelig å konkludere med hvorvidt det faktisk var kommunen som helt eller delvis hadde ansvaret for å realisere elveparken eller ikke.

Det er uvisst hvorfor kommunen i praksis har påtatt seg ansvaret for realisering av elveparken (herunder avsatt midler i budsjett, forsøkt å forhandle om minnelig løsning, og vedtatt ekspropriasjon),⁹ dersom det i realiteten var Bybanen Utvikling/fylkeskommunen som utbygger av bybanen, som hadde ansvaret for å realisere elveparken. Henvisningen i fagnotatet fra 1. desember 2010 om at Grønn etat i kommunen har påtatt seg et ansvar for oppfølgingen av elvepark-prosjektet, kan muligens være noe av årsaken. Deloitte har i intervjuer også mottatt informasjon om at det muligens kan skyldes en avtale om samarbeid og finansiering mellom kommunen og fylkeskommunen. Helhetsinntrykket basert på intervjuene er likevel at det fremdeles er ukjent hva som er årsaken til at kommunen tilsynelatende ble sittende med ansvaret for elveparken.

For det tilfelle at det er korrekt at ansvaret for elveparken i realiteten ligger hos fylkeskommunen, kan det stilles spørsmål ved om kommunen i kraft av omfattende handlinger som gir signaler om at kommunen vil sørge for realisering med tilhørende erverv av arealer (eventuelt også sammen med inngåtte avtaler), har påtatt seg et ansvar for elveparken. Dersom frafall av ekspropriasjon vanskeliggjør realisering av elveparken, vil dette også påvirke fylkeskommunen. Et slikt tilfelle vil imidlertid trolig i større grad berøre det eventuelle private avtaleforholdet mellom kommunen og fylkeskommunen, mer enn eventuelle virkninger det medfører for planen. I denne sammenheng skal det også bemerkes at vedtak om ekspropriasjon først skjedde 10 år etter vedtatt plan, og at eventuelle aktører som ønsket å realisere elveparken gjennom ekspropriasjon, har hatt betydelige muligheter til å gjennomføre dette på et tidligere tidspunkt.¹⁰ Etter Deloittes vurdering kan det derfor vanskelig legges til grunn at kommunens frafall av ekspropriasjon representerer en inngripen i planen som sådan, i den forstand at kommunen har forhindret andre parter i å realisere elveparken gjennom ekspropriasjon etter pbl. § 16-2. Dette kan likevel stille seg annerledes dersom det har vært avtalt at kommunen skal gjennomføre den praktiske håndteringen og oppfølgingen av saken, uavhengig av kostnadsspørsmålet.

4.3.5 Nærmere om betydningen av rekkefølgekrav

Det faktum at elveparken er et rekkefølgekrav etter planen, representerer ytterligere et særegent aspekt ved saken. Elveparken skulle ifølge planbestemmelsen vært gjennomført i etterkant av ferdigstilt byggetiltak, ett år etter at bybanen åpnet for drift mot Rådal i 2013.

Et rekkefølgekrav stadfester en plikt til å gjennomføre et tiltak, oftest før, de primære byggetiltak som utbygger ønsker å realisere i området. Rekkefølgekrav utgjør altså et unntak fra

⁹ Kommunen vil i andre tilfeller kunne bistå med ekspropriasjon uten at dette innebærer at kommunen påtar seg ansvaret for tiltaket.

¹⁰ Det er uklart for Deloitte hva som er årsaken til arbeidet med realisering av elveparken, herunder forhandlinger om erverv eller ekspropriering av elveparken ikke er igangsatt på et tidligere tidspunkt. Elveparken skulle vært realisert senest ett år etter at bybanen åpnet for drift mot Rådal. Deloitte har forsøkt å få klarhet i dette også i avholdte intervjuer, men det er ingen av intervjuobjektene som kjenner til hva som er årsaken til manglende realisering på et tidligere tidspunkt.

utgangspunktet om at reguleringsplanen kun setter vilkår og rammer for de tiltak som tiltakshaver selv ønsker å gjennomføre. Dersom det primære byggetiltaket skal realiseres, vil det tilknyttede rekkefølgekrav representere en plikt etter planen.¹¹ Pliktelementet har også en naturlig side til vilkåret i pbl. om at rekkefølgekrav må være nødvendig, og dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av byggetiltaket.

For det tilfelle at kommunen er pliktsubjekt for et rekkefølgekrav, enten i form av at kommunen selv opptre som utbygger i henhold til planen, eller gjennom forpliktelser i utbyggingsavtaler eller andre private avtaler, vil realiseringen av rekkefølgekravet altså ikke være et valgfritt tiltak som kommunen kan velge bort.

I gjeldende tilfelle for Nesttun elvepark vil et vedtak om bortfall av mulighet til å ekspropriere i medhold av pbl. § 16-2, ikke bare begrense muligheten for å gjennomføre et frivillig tiltak i planområdet, men derimot vanskeliggjøre realisering av et pliktig rekkefølgekrav. Pliktelementet som følger ved rekkefølgekravet er således sentralt, og særlig i denne saken hvor rekkefølgekravet hadde frist for realisering i *etterkant* av det primære byggetiltaket, og dermed ikke har hatt den funksjon at eventuell manglende oppfyllelse av rekkefølgekrav også hindrer igangsetting av det primære byggetiltaket.

En beslutning som vanskeliggjør realisering av rekkefølgekravet i denne saken, vil etter Deloitte syn dermed være betydelig mer inngripende for reguleringsplanen, enn om vedtaket kun hadde begrenset muligheten for å realisere et frivillig tiltak i planområdet. Deloitte stiller også spørsmål ved om det aktuelle rekkefølgekravet faktisk oppfylte lovens krav om å være nødvendig, herunder dekket reelle behov som ble utløst eller forsterket av byggingen av bybanen, dersom byrådet på et senere tidspunkt konkluderer med at det ikke lenger er behov for å sikre en ferdigstilling av rekkefølgekravet. Det faktum at rekkefølgekravet også er angitt å skulle realiseres i etterkant av byggetiltaket innebærer at det ikke er like tydelig hvem som er ansvarlig for rekkefølgekravet, slik situasjonen ellers vil være der et rekkefølgekrav i praksis er en forutsetning for at utbygger gis igangsettingstillatelse.

Det ligger utenfor Deloitte oppdrag å foreta en fullstendig gjennomgang av de plan- og bygningsrettslige aspektene ved saken. Det er også stor usikkerhet knyttet til hvorvidt kommunen helt eller delvis har påtatt seg et ansvar for rekkefølgekravet, om ansvaret ligger til fylkeskommunen som utbygger av bybanen, om det foreligger avtaler som regulerer ansvar og kostnadsfordeling, eller om det foreligger andre historiske hendelser som sier noe om dette (ref.kapittel 4.3.4). De mange usikre elementene gjør det utfordrende og lite hensiktsmessig å konkludere endelig med hvordan rekkefølgekravet har påvirket virkningene av byrådets vedtak om reguleringsplan.

4.3.6 Samlet vurdering

Det er etter Deloitte syn mange spesielle elementer i denne saken som, sammenholdt med kompliserte plan- og bygningsrettslige virkninger og uklart faktum, tilsier at det trolig har vært utfordrende å klarlegge de fulle virkninger som byrådets vedtak om frafall av skjønn/ekspropriasjon ville medføre i denne saken.

Deloitte viser til at byrådet som leder av kommunens administrasjon innehar omfattende fullmakter, både i form av rettergangsfullmakt og innenfor plan- og bygningslovens område, og

¹¹ Unntak kan likevel gjelde dersom andre løsninger er regulert i utbyggingsavtale.

så langt som mulig skal ivareta kommunens oppgaver innenfor disse rammene slik at bystyrets oppgaver begrenses til det som er nødvendig.

Det aktuelle vedtak i saken om Nesttun elvepark er likevel særegent og medfører en del virkninger utover det som er normalt ved bruk av rettergangsfullmakten. Selv om byrådet trolig ikke har gått utover sine fullmakter, tilsier sakens art og kompleksitet at det ville vært hensiktsmessig å involvere bystyret før endelig vedtak ble truffet. Dette underbygges også av at bystyret har vist en særlig interesse for den aktuelle saken, ref. omtale i kapittel 3.5.

Deloitte viser i den forbindelse til at det vil være nyttig for byrådet å sikre at det foreligger klare rutiner og praksis for å foreta en vurdering av hvilke virkninger et rettergangsskritt (og andre fullmakter) innebærer ut over de helt nærliggende og direkte virkninger, herunder hvorvidt vedtaket kan gi virkninger som grenser til eller strider mot bystyrets vedtak og myndighetsområder.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR BYUTVIKLING
BBU - kommunaldirektørens stab

DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Vår referanse: 2025/244480-14
Saksbehandler: André Listhaug
Dato: 14. januar 2026
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

Høringssvar til rapportutkast: Juridisk betenkning av byrådets vedtaksmyndighet i Bergen kommune

Jeg viser til e-post datert 7. januar 2026, hvor dere ber om tilbakemelding på juridisk betenkning om byrådets vedtaksmyndighet - Nesttun elvepark som eksempel, innen 13. januar 26.

Innledningsvis vil jeg bemerke at rapporten er utførlig utført og gir en grundig gjennomgang av et viktig tema. Eksempelsaken er kompleks og vanskelig fordi den byr på noen prinsipielle problemsstillinger, med uklare og uvanlige styringssignaler og en uklar historikk. Samtidig er jeg fornøyd med at rapporten slår fast byrådet i utgangspunktet hadde fullmakt til å gjennomføre rettergangsskritt i medhold av rettergangsfullmakten. Kommunens delegasjonsreglement kan sikkert forbedres og spisses ytterligere med hensyn til tolkningstvil som oppstår, og jeg imøteser forslag for å klargjøre det mer. I det følgende vil jeg knytte noen merknader til rapportens funn.

Når det gjelder rettergangsfullmaktens ordlyd, mener jeg det er utvilsomt at byrådets vedtak om å frafalle skjønssaken, ligger innenfor fullmakten. Ordlyden er helt klar og utvetydig. Byrådet har alle fullmakter til å gjennomføre alle rettergangsskritt på kommunens vegne. Det har formodningen for seg at byrådet benytter fullmakten til å ivareta kommunens interesser. Når det oppstår spørsmål om hva som er i kommunens interesse i den enkelte sak, slik det gjorde i elveparksaken, er det et spørsmål om parlamentarisk ansvar for byrådet, og ikke et spørsmål om rekkevidden av fullmakten. Dersom bystyret mener at byrådet har handlet i strid med kommunens interesse, ville et eventuelt mistillitsforslag kunne være den riktige, parlamentariske veien å gå.

Rapporten synes å mene at byrådets beslutning har vært mot bystyrets vilje, ved at beslutningen gjør det vanskelig å gjennomføre det opprinnelige planvedtaket. Her mener jeg det er viktig å påpeke at bystyret i denne saken ikke bare har vedtatt en reguleringsplan, men også, i det nyeste vedtaket, bedt byrådet om å løse saken utenfor rettssalen. Byrådet har dermed agert på bystyrets siste, uttrykte vilje. Frafall av skjønssaken gjør det vanskeligere å gjennomføre elveparkprosjektet slik det i utgangspunktet var tenkt. Reguleringsplanen kan ikke lenger tjene som rettslig grunnlag for ekspropriasjon, men det gjør ikke realisering av elveparken som sådan umulig. Det innebærer bare at saken må løses gjennom en frivillig avtale. Jeg vil igjen påpeke at dersom bystyret mente beslutningen var i strid med dets vilje, er det i så fall et parlamentarisk spørsmål.

På et punkt mener jeg imidlertid at betenkningen tar positivt feil. I sammendraget står det (s. 4, fjerde avsnitt):

Postadresse:
Postboks 7700, 5020 BERGEN
Kontoradresse:
Rådhusgaten 10

Telefon: 55565556
E-post: byutvikling@bergen.kommune.no
Internett: www.bergen.kommune.no

«Deloitte påpeker likevel at de undersøkte avdelingene i kommunen ikke synes å ha noen klare rutiner for å vurdere hvorvidt det aktuelle organet har tilstrekkelig fullmakt til å fatte vedtak».

I alle saker som fremmes for byrådet, utvalg eller bystyret angis det eksplisitt hvilken vedtakskompetanse det aktuelle organet har. Det er et fast punkt i samtlige saksframlegg. Det innebærer at man aktivt må ta stilling til om organet har den fullmakten som kreves for å fatte vedtaket det er tale om. Og det må angis i saksframlegget. Byrådsavdelingene har dermed tvert imot helt klare, faste rutiner for å vurdere og dokumentere organets fullmakt.

I punktet om hovedfunn om gjennomføring av reguleringsplaner, side 5, annet avsnitt, står det at:

«Dersom byrådet skal fatte et vedtak som berører en reguleringsplan, må det altså sikres at vedtaket ikke får den virkningen at reguleringsplanen vedtas, utfylles, endres eller oppheves.»

Til dette vil jeg bemerke at byrådets vedtak om å frafalle skjønnssaken, verken har den virkning at reguleringsplanen utfylles, endres eller oppheves. Rettslig sett innebærer byrådets vedtak at reguleringsplanen ikke kan gjennomføres eller realiseres gjennom ekspropriasjon, men planen kan fortsatt gjennomføres gjennom en frivillig avtale. Dette er i tråd med bystyrets siste vedtak i saken, hvor de: *«ber byrådet gå i dialog med partene med mål om å finne en minnelig løsning.»* Og det er i tråd med det grunneier selv har gitt uttrykk for i forhandlingene med kommunen etter bystyrets siste vedtak.

Avslutningsvis vil jeg knytte noen merknader til møtet byråd Kahrs gjennomførte med partene 17. januar 2024, omtalt på side 18 i rapporten. Det presiseres at administrasjonen var til stede på møtet, sammen med byråden, politisk rådgiver, partene og deres representanter. Presentasjonen fra partene i saken i møtet var imidlertid helt identisk med tidligere presentasjoner fra partene om deres forslag til minnelig løsning. Det kan være grunnen til at det ikke ble ført referat. Ved en inkurie framkom heller ikke møtet på byrådets offentlige kalender.

Oppsummert er jeg tilfreds med at rapporten har konkludert med at byrådet har handlet innenfor sine fullmakter. Læringspunkter å ta med seg videre er at uklarheter i styringssignaler, bør avklares så snart som mulig, før det får materielle virkninger.

Med hilsen
BBU - kommunaldirektørens stab

Eivind Nævdal-Bolstad – byråd for byutvikling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Rettslig grunnlag

Forholdet mellom bystyret og byrådet

i. Bystyrets generelle ansvar og myndighet

a. Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 5-3 (1) og (2) at kommunestyret (heretter «bystyret»)¹² er det øverste organet i kommunen, og at bystyret treffer vedtak på vegne av kommunen hvis ikke noe annet følger av lov.

Etter kommuneloven § 5-13 skal folkevalgte organer ha et reglement som fastsetter dets virkeområde og vedtaksmyndighet, tidsperioden organet er opprettet for og andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet.

b. Reglement for bystyret

Bergen bystyres reglement følger av det særskilte reglementet «Reglement for bystyret og utvalgene 2023-2027». Reglementet angir blant annet prosedyrer i forbindelse med innkalling og gjennomføring av møter, sammensetningen av bystyret og bystyreutvalg, samt mål og oppgaver.

Av reglementets punkt 5.2 fremgår det at bystyret er kommunens øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følget av lov eller delegasjonsvedtak. Delegert myndighet kan trekkes tilbake når som helst, også slik at bystyret selv kan treffe vedtak innen delegerte saksområdet uten først å tilbakekalle delegasjonsbeslutningen.

Bystyrets mål er å legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv involvering av innbyggerne, hvor det tilrettelegges for at tjenester og samfunnsutvikling skjer til innbyggernes beste. Dette skjer gjennom å fastsette overordnede mål og utvikle strategier for kommunens virksomhet, og gjennom å samordne og prioritere kommunens utgifter og inntekter. Sistnevnte skjer gjennom å vedta budsjett for kommende år og vedta en rullerende handlings- og økonomiplan jf. bystyrets reglement pkt. 5.3.

Bystyret kan «delegere myndighet til å treffe vedtak» til andre folkevalgte organer, herunder byrådet, jf. kommuneloven §§ 5-3 (3) og 10-2 (4), så lenge annet ikke følger av lov.

De oppgavene som bystyret *ikke* kan delegere er blant annet gitt i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), andre særlover og bystyrets reglement. I kommuneloven er slike sperrer for delegasjon vanligvis markert med ordlyden «selv» - eksempelvis at «[k]ommunestyret fastsetter *selv* medlemstallet sitt» (vår kursivering) jf. kommuneloven § 5-5 (2). Blant oppgavene som etter bystyrets reglement ikke kan delegeres ligger behandlingsmyndighet tilknyttet blant annet enkeltsaker med prinsipielle og politiske avveininger og som avviker fra planer jf. bystyrets reglement punkt 5.8.2, som behandles nærmere under rapportens kapittel 3.4.3 og 4.2.2.2.

¹² Det følger av kommuneloven § 5-1 (3) at folkevalgte organer som utgangspunkt skal benytte de navn som fremkommer av lovbestemmelsen, men at betegnelsen by kan brukes i stedet for betegnelsen kommune. I Bergen kommune benyttes navnet «byråd» istedenfor «kommuneråd» og «bystyre» istedenfor «kommunestyre».

ii. Byrådets generelle ansvar og myndighet

a. Kommuneloven

Kommuneloven kapittel 10 gjelder kommuner med parlamentarisk styreform. Det følger av kommuneloven § 10-2 at kommunerådet (heretter «byrådet») leder den kommunale administrasjonen, og at bestemmelsene i loven om kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for byrådet hvis ikke noe annet er bestemt i lov.

Kommuneloven § 13-1 regulerer kommunedirektørens/byrådets tre hovedoppgaver. Bestemmelsen fastslår at organet skal *«lede den samlede kommunale (...) administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret (...) gir»*. Videre skal det *«påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet»* jf. § 13-1(3), samt *«påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold»*, jf. § 13-1 (4).

I en parlamentarisk styreform har byrådet en dobbeltrolle som skiller seg fra kommunedirektørens rolle i formannskapsmodellen. Byrådet er både et politisk valgt organ som skal ivareta den politiske ledelsen av kommunen, og samtidig leder av den kommunale administrasjonen.

Som politisk organ skal byrådet utøve politisk skjønn og fatte beslutninger som gjenspeiler den politiske retningen bystyret har lagt. Som leder av administrasjonen skal byrådet påse at kommunens oppgaver utføres i henhold til lov, reglement og bystyrets vedtak. Denne dobbeltrollen har betydning for hvordan byrådets fullmakter skal forstås og utøves.

Som tidligere nevnt vil byrådet også kunne tildeles andre oppgaver av bystyret, i medhold av kommuneloven § 10-2 (4). Bystyret kan også vedta at byrådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen. Medlemmer som har fått delegert slik kompetanse av byrådet kan treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, med mindre bystyret har bestemt noe annet jf. § 10-2 (5). Byrådet som kollegium treffer ellers vedtak på de områder hvor myndighet ikke er delegert videre til byrådene, og hvor saken heller ikke ligger hos bystyret. Byrådet skal ifølge § 10-2 (6) minst én gang i halvåret rapportere til bystyret om vedtak i saker som har prinsipiell betydning.

b. Reglement for byrådet

Byrådet forholder seg til «Reglement for byrådet» vedtatt av Bergen bystyre i sak 463/24 i møte 27. november 2024. Reglementet regulerer byrådets overordnede utøvelse av myndighet, løpende drift og utvikling av kommunens virksomhet, tilrettelegging for bystyrets tilsyn og kontroll, samt til byrådet som politisk organ.

Byrådet skal i egne fullmaktsdokumenter gjøre tydelig rede for hvordan byrådets fullmakter er videredelegert i byrådets organisasjon, jf. reglementets punkt 3.2.1. Byrådet skal sikre en effektiv drift gjennom at oppgaver løses på lavest mulig delegert myndighetsnivå, jf. punkt 3.2.3. Hovedtyngden av byrådets fullmakter blir videredelegert til kommunens fagmiljøer gjennom formelle delegasjonsbeslutninger.

For byrådetts oppgaveløsning stiller reglementet følgende overordnede krav:

- «1. Byrådet skal påse at oppgaveløsningen skjer med utgangspunkt og forankring i de økonomiske rammene og overordnede mål og strategier som er fastsatt av bystyret, jf. punkt 3.4.1.
2. Byrådet skal legge til rette for iverksetting av den politikk som bystyrets flertall stiller seg bak, jf. punkt 3.4.2.
3. Byrådet skal sørge for god styring av oppgaveløsningen gjennom å utarbeide nødvendige prosedyrer, reglementer og veiledninger, hvor prioriteringer og valg skal være basert på risikovurderinger, jf. punkt 3.4.3.
4. Byrådet skal sørge for at kommunens oppgaveløsning er innenfor regelverket, gjennom god egenkontroll og etterkontroll av praksis, jf. punkt 3.4.4.
5. Byrådet skal iverksette nødvendige tiltak for intern styring og kontroll i alle deler av kommunens virksomhet underlagt byrådet, jf. punkt 3.4.5.»

Byrådet har ansvar for at det i alle deler av kommunen er etablert god styring og kontroll (internkontroll) med driften, jf. kommuneloven § 25-1. Styring og kontroll skal være systematisk og risikobasert, jf. reglementets punkt 3.1.

Byrådet skal legge til rette for en åpen forvaltning i tråd med kommuneloven § 4-1 og offentlighetsloven § 1 og § 3, jf. reglementets punkt 3.6.

Videre delegasjonen følger en klar styringslinje hvor hvert ledd i kjeden har ansvar for den delegasjon som skjer nedover i organisasjonen. Dette systemet skal sikre klarhet både i styringen av oppgaveområdene og i ansvarsfordelingen for oppfølging og kontroll. I praksis delegerer byrådene relevante deler av sin myndighet til administrasjonen via kommunaldirektør, som igjen videre delegerer til underliggende ledere i organisasjonen.

Reglementet setter rammer for hvordan byrådet skal utøve den myndighet som er delegert fra bystyret gjennom byrådetts fullmakter.

c. Fullmakter

Generelt om byrådetts tildelte fullmakter

Fullmaktsdokumentet angir at byrådet har myndighet innenfor en rekke områder. De angitte ansvarsområdene er drift, ledelse av kommunens administrasjon, organisering av byrådet selv, organisering av kommunens tjenesteproduksjon og forvaltning, tjenesteyting og myndighetsutøvelse overfor kommunens innbyggere, myndighet som folkevalgt organ, iverksetting av overordnede styringssignaler, saksforberedelse, høringsuttalelser, hastesaker, kriseledelse, kommunale foretak, samarbeidsfora, rettergang og byutvikling.

Byrådetts fullmakter er utarbeidet etter prinsippet om negativ avgrensning, slik at myndighet som ligger til bystyret defineres, og at all øvrig myndighet er delegert til byrådet. Dette fremgår av fullmaktsdokumentets formålskapittel. Unntaket fra dette er fullmaktens punkt 2.16, som gjelder byrådetts myndighet etter plan- og bygningsloven.

Eksempel på tilfelle hvor myndigheten er angitt å ligge til bystyret er bystyrets reglement punkt 5.8.2, som sier at «Enkelt saker som innebærer prinsipielle avveininger som er av politisk

interesse» og «Enkeltsaker som avviker fra vedtatte planer innenfor alle områder som er delegert» skal behandles av bystyret selv. Se nærmere om disse bestemmelsene under henholdsvis kapittel 3.4.3 og 4.2.2.2.

Det fremgår også av fullmaktsdokumentets formålskapittel at «[b]yrådet har myndighet til å tolke sine egne fullmakter», se nærmere under kapittel 3.2.2. Dette innebærer at byrådet er gitt en viss tillit knyttet til forståelsen av fullmaktene. Mener bystyret at byrådets tolkning er for vidtrekkende har bystyret reaksjonsmuligheter.

Rettergangsfullmakt

Den overordnede rettergangsfullmakten fremgår av byrådets fullmakter punkt 2.15 (tidligere punkt 10.1), og lyder som følger:

2.15. Tvister for domstoler, tvisteløsningsorganer mv.

2.15.1. Sivile saker der kommunen er part

Byrådet har fullmakt til å ivareta kommunens interesser og treffe beslutninger om ethvert rettergangsskritt i alle saker hvor kommunen er part i tvister for domstoler, tvisteløsningsorganer, klagenemnder, Sivilombudsmann, mv.

Rettergangsfullmakten og den nærmere tolkningen av denne omtales i sin helhet under kapittel 3.

Fullmakter etter plan- og bygningsloven

Byrådet er i byrådets fullmakter punkt 2.16 gitt fullmakter på byutviklingsfeltet. Bestemmelsen angir følgende i første avsnitt:

Innenfor fagområdene klima, miljø, byggesak og byutvikling har byrådet fullmakter til å utøve myndighet med utgangspunkt i Plan- og bygningsloven (pbl.) og annet relevant lovverk med unntak av saker der:

a) myndigheten i henhold til lov ligger til kommunestyret selv

b) bystyret har delegert myndighet til utvalg for miljø og byutvikling

c) bystyret i kommunal plan eller vedtekt har fastsatt at myndigheten ligger til bystyret eller annet organ.

Videre er byrådet i bestemmelsen andre avsnitt gitt fullmakt til å treffe avgjørelser i utvalgte typer klagesaker etter plan- og bygningsloven.

I tredje avsnitt er byrådet gitt fullmakt til å inngå utbyggingsavtaler i henhold til pbl.

Spesielt for punkt 2.16 i fullmaktsreglementet er at den representerer et unntak fra det generelle prinsippet om negativ avgrensning av byrådets fullmakter, noe som innebærer at fullmaktene derfor er positivt avgrenset.

Sentralt for byrådets fullmakter på området for byutvikling, er at byrådets fullmakter ikke bare avgrenses mot bystyrets kompetanse, men også mot UMBY. Dette gjør fullmaktsstrukturen på dette området mer komplisert. BKMB – kommunaldirektørens stab har derfor utarbeidet et notat til Bystyrets kontor datert 12. mai 2020 (ref. 2020/27480) hvor det redegjøres nærmere for myndighet og fullmaktsstrukturen etter plan- og bygningsloven i Bergen kommune.

I dette notatet er det i punkt 7 likevel presisert at punkt 2.16 (tidligere § 18) første ledd er en generell delegasjon av vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven, med en negativ

avgrensning mot den kompetanse som er lagt til bystyret eller UMBY. Det vises i den forbindelse til at byrådet leder kommunens administrasjon jf. kommuneloven § 10-2 (1), og for at kommunen effektivt skal kunne ivareta alle oppgavene som pbl. pålegger den, bør mest mulig av vedtaksmyndigheten delegeres ned i organisasjonen. Dette oppsummeres i notatet på følgende måte *«all myndighet som kommunen har etter plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter og som ikke ved lov eller ved vedtak fra bystyret, er lagt til bystyret selv (herunder UMBY), er delegert til byrådet.»* Videre vil byrådets generelle fullmakt etter pbl. kunne delegeres videre til byråd for klima, miljø og byutvikling, riktignok med en rekke unntak der fullmakten er lagt til byrådet som kollegium.

Det følger videre av samme notat at det i punkt 2.16 (tidligere § 18) annet ledd, følger en positiv opplisting av hvilke typer klagesaker byrådet har fullmakt til å behandle. Den positive avgrensningen representerer samtidig en avgrensning mot de saker som UMBY skal behandle. Disse fullmaktene er ifølge notatet i sin helhet videredelegert til BKMB, deretter til kommunaldirektør og endelig til PBE.

Hva gjelder avgrensningen mot de fullmakter som er delegert til UMBY, ligger det utenfor prosjektets rammer å gjennomgå disse. Det nevnes likevel at i det i ovennevnte notat angis at *«beskrivelsen av UMBYs fullmakter er dels negativt avgrenset mot bystyrets enekompetanse og byrådets fagfullmakter, og dels en positiv beskrivelse av hvilke saker som skal behandles av UMBY»*.

iii. Kommunal parlamentarisme

I henhold til kommuneloven § 10-1 har Bergen kommune en parlamentarisk styreform. Den parlamentariske styreformen forutsetter en balansert maktfordeling mellom byrådet og bystyret, hvor bystyret som kommunens øverste organ innenfor lovens føringer fastsetter rammene for byrådets virksomhet. Dette skjer gjennom etablering av reglementer som beskrevet ovenfor, som presiserer byrådets ansvar, oppgaver og vedtaksmyndighet.

I den parlamentariske styreformen utgjør byrådet et politisk organ som har forankring i bystyret og som forblir i posisjon så lenge det har bystyrets støtte og tillit, eller så lenge det ikke foreligger aktiv mistillit (mindretallsparlamentarisme). Et grunnleggende prinsipp i parlamentarismen er at byrådet skal utøve politikken på vegne av det flertall i bystyret som støtter byrådet, eller den del av bystyret som aktivt stiller seg bak byrådets politikk. Denne skjønnsutøvelsen skjer innenfor rammen av de fullmakter som bystyret har delegert til byrådet.

Delegasjon av fullmakter representerer en effektiv styringsform som sikrer at viktige beslutninger fattes på en mest mulig ressurseffektiv måte. Byrådet har vedtaksmyndighet på alle saksområder og sakstyper hvor bystyret har delegert byrådet slik myndighet gjennom eget fullmaktsdokument eller enkeltstående delegasjonsvedtak, forutsatt at dette ikke strider mot lovbestemmelser.

iv. Bystyrets mulighet til å kontrollere byrådet

I henhold til kommuneloven § 22-1 har bystyret «det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens (...) virksomhet». For at bystyret skal kunne utøve kontrollansvaret må det ha adgang til å effektivt kontrollere byrådet, og byrådets bruk av delegerte fullmakter. Bystyret har derfor en utvidet innsynsrett, jf. Kommuneloven § 11-13. Denne har særlig betydning hvor det har oppstått uenighet mellom bystyret og byrådet om hva som er nødvendig informasjon, ref.

byrådets plikt til å sikre forsvarlig utredning og faktisk grunnlag for å treffe vedtak jf. kommuneloven § 13-1(3). Det er tilstrekkelig at vedtak om innsyn etter bestemmelsen vedtas med tre stemmer jf. bestemmelsens tredje ledd, så lenge det ikke gjelder innsyn i taushetsbelagte opplysninger etter § 11-13 (2). Etter bestemmelsens første ledd har kommunestyret rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, med enkelte begrensninger som følger av samme bestemmelse.

I tillegg kan bystyret kreve at en sak legges frem til orientering eller avgjørelse, jf. § 22-1 (2). Dersom byrådet selv hadde hatt mulighet til å omgjøre et vedtak, kan også bystyret omgjøre vedtakene truffet av byrådet, jf. § 22-1 (3).

Det samme fremgår av bystyrets reglement for perioden 2024-2027. Under punkt 5.4 fremgår det at

“Som kommunens øverste myndighet skal bystyret ha god styring og kontrollere hele den kommunale virksomheten.

Bystyret kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, jf. kommuneloven § 22.1.

Bystyret skal sørge for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk, vedtak og inngåtte avtaler og se til at vedtak iverksettes og følges opp.

Bystyret skal vurdere kommunens resultater i lys av fastsatte mål, strategier, planer mv og ta stilling til om det er behov for justeringer og endringer.

Bystyret har plikt til å kreve nødvendig informasjon for å kunne utøve sitt tilsyns- og kontrollansvar.”

Bystyrets kontrollmuligheter medfører tilsvarende plikter for byrådet. Byrådet må tillate innsyn og legge frem saker til orientering, avgjørelse eller omgjøring for bystyret. Av byrådets reglement for perioden 2024-2027 punkt 4.1 (sak 463/24) fremgår det blant annet at

«Byrådet skal jevnlig informere bystyrets organer om:

- a) sitt arbeid innenfor de områder hvor byrådet er delegert beslutningsmyndighet.*
- b) kommunens økonomiske situasjon og utvikling, jf. kommuneloven § 14-5, tredje avsnitt og § 14-13, tredje avsnitt.*
- c) oppnådde resultater og avvik på mål, strategier og tjenesteproduksjon.*
- d) status på oppfølging/iverksetting av vedtak fattet i bystyrets organer.*
- e) interkommunale, regionale og internasjonale samarbeid.*
- f) større saker som planlegges å fremme for bystyrets organer.»*

Bystyret kan, ved mer alvorlige saker, fremme forslag om mistillit. Dette må gjøres i kommunestyremøte, jf. Kommuneloven § 10-7. Ordningen sikrer at byrådet til enhver tid må ha bystyrets tillit for å kunne fortsette i sine verv, og fungerer således som en sikkerhetsventil som

sikrer at den demokratiske kontrollen med byrådet opprettholdes, selv i situasjoner hvor andre kontrollmekanismer ikke er tilstrekkelige.

Plan og bygg

i. Overordnet om kommunens myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven

I Byrådets fullmakter for perioden 2023-2027 punkt 2.16 fremgår det blant annet at

"Innenfor fagområdene klima, miljø, byggesak og byutvikling har byrådet fullmakter til å utøve myndighet med utgangspunkt i Plan- og bygningsloven (pbl.) og annet relevant lovverk med unntak av saker der:

a) myndigheten i henhold til lov ligger til kommunestyret selv

b) bystyret har delegert myndighet til utvalg for miljø og byutvikling

c) bystyret i kommunal plan eller vedtekt har fastsatt at myndigheten ligger til bystyret eller annet organ."

Byrådet har med dette fått tildelt fullmakt til å utøve myndighet etter plan- og bygningsloven på visse fagområder. Myndigheten har imidlertid klare begrensninger, angitt i bokstav a-c. Myndigheten kan slik bokstav a uttrykker, være lagt til bystyret selv gjennom lov, og bystyret har da ikke anledning til å videredelege denne kompetansen. Dette representerer en absolutt begrensning av byrådets fullmakt. Bystyret kan videre i henhold til bokstav b og c ha bestemt i delegasjon, plan eller vedtak at myndigheten gis til et annet organ enn byrådet.

Hvem som har ansvar for den kommunale planleggingen, kommer til uttrykk i flere bestemmelser i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven § 3-2 (1) angir at "ansvaret for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene". Mer konkret angir § 3-3 (2) følgende:

«Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.»

Bestemmelsen fastslår at bystyret *ikke* kan delegere ledelsen av den kommunale planlegging, det overordnede ansvaret for at plan- og bygningsloven følges i kommunen, og myndigheten til å treffe vedtak om kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunestyret kan likevel delegere myndigheten til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet i samsvar med reglene i kommuneloven. Tilsvarende gjelder myndigheten til å vedta detaljregulering, som under visse forutsetninger kan delegeres når planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områderegulering, jf. § 12-12.¹³

¹³ Juridika lovkommentar (v/Carl Wilhelm Tyrén) til Plan- og bygningsloven § 3-3.

ii. Nærmere om myndighet knyttet til reguleringsplan

a. Vedtakelse av reguleringsplan

Når det gjelder reguleringsplaner er bystyrets overordnede myndighet fastsatt i § 12-1 (2), hvor det fremgår at:

"Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser."

Etter bestemmelsen har bystyret likevel bare ansvaret for å "sørge for" at det blir utarbeidet plan, og bestemmelsen angir derfor mer overordnet at det er et kommunalt ansvar å sørge for utarbeidelse av nødvendige reguleringsplaner. Bestemmelsen må leses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser, eksempelvis § 12-2 om områderegulering og § 12-3 om detaljregulering hvor det fremgår at også andre aktører kan komme med innspill eller selv fremme forslag om planer.

Særlig sentralt er det likevel at kompetansen til å vedta reguleringsplan ligger hos bystyret, og ikke kan delegeres. Som nevnt i punkt 2.2.1 er det i pbl. § 3-3 (2) angitt at bystyret «skal vedta» reguleringsplan. Det følges opp i pbl. § 12-12 (1), som sier at ferdigbehandlet reguleringsplan skal legges fram for «kommunestyret til vedtak». Videre følger det av § 12-4 at reguleringsplanen er bindende og gjelder fra "kommunestyrets vedtak".

Det må i denne sammenheng påpekes at ingen av de angitte reguleringene viser til «kommunestyret selv», som ellers er den formuleringen som lovverket benytter for å angi at bystyret har en enekompetanse som ikke kan delegeres. Det er likevel stadfestet i juridisk litteratur¹⁴ at bystyret ikke kan delegere kompetansen til å vedta ordinære reguleringsplaner. Denne forståelsen underbygges også av en antitetisk tolkning av pbl. § 12-12 (2) og § 12-13 (2), som eksplisitt angir i hvilke tilfeller «kommunestyret kan delegere» myndigheter knyttet til reguleringsplan, og som dermed angir helt avgrensede unntak fra hovedregelen om at denne kompetansen ligger hos bystyret alene.

Når det gjelder vedtakelse av reguleringsplan kan bystyret altså delegere videre myndighet til å vedta mindre planer, såfremt planen ligger innenfor hovedrammen som bystyret har satt. Mer detaljert heter det i pbl. § 12-12 (2) at:

"Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret."

b. Endring og oppheving av reguleringsplan

Reglene for endring og oppheving følger hovedsakelig av pbl. § 12-14, som i første ledd sier at:

¹⁴ Karnov lovkommentar (v/Ingunn Elise Myklebust) til plan- og bygningsloven § 12-12

«For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.»

Bestemmelsen henviser tilbake til saksbehandlingsreglene i pbl. §§ 12-8 til 12-12 som fastsetter prosessen for utarbeidelse av reguleringsplan, herunder regler om planprogram, kunngjøring, høringsprosesser, medvirkning, offentliggjøring mv. Den henviser også tilbake til regelen som sier at vedtakelse av plan ligger til bystyret og ikke kan delegeres. Dette innebærer at også noe som innebærer at også vedtak om endring eller oppheving av reguleringsplan må fattes av bystyret selv, og ikke kan delegeres.

Et unntak gjelder likevel for vedtak om mindre endringer i eksisterende reguleringsplan, der det følger direkte av loven at bystyret kan delegere slik myndighet. Tilsvarende gjelder for vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Det gjelder imidlertid strenge materielle og prosessuelle vilkår knyttet til disse unntaket, og de nærmere detaljene er fastsatt i § 12-14 (2) til (4) hvor det fremgår at:

“Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Ved avslag på et forslag til endring av en reguleringsplan gjelder § 12-11 tilsvarende. Jf. for øvrig § 1-9.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.”

c. Reguleringsplanens virkning og bruk

En reguleringsplan er «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. pbl. § 12-1 (1). Loven stiller også krav om reguleringsplan ved gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljøet og samfunn, jf. pbl. § 12-1 (3).

Etter lovens system finnes det to typer reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering, som er nærmere regulert i henholdsvis pbl. §§ 12-2 og 12-3. Områderegulering brukes når det er krav om en slik plan i kommuneplanens arealdel, eller hvis kommunen mener det er behov for mer detaljert avklaringer av arealbruken for et område. Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel, eller etter krav i en områderegulering.

Det følger av pbl. § 12-4 (1) at en reguleringsplan «fastsetter framtidig arealbruk» for et bestemt område. Planen gjelder som hovedregel fra bystyrets vedtak, og får den virkning at den blir bindende for «nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak», jf. også pbl. § 1-5 som henviser til § 12-4. Dette er nærmere beskrevet i § 12-4 (2) og (3) som sier at tiltak, herunder bruksendring, «må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser», og videre at reguleringsplanen «skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse (...)». Dette er også

presisert i pbl. § 1-6 (2) som angir at *«Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6»*.

Oppsummert har altså reguleringsplanen den virkning, at dersom det skal foretas en endring eller annen form for tiltak i et område som omfattes av reguleringsplanen, må dette gjennomføres i henhold til den vedtatte reguleringsplan. Tiltak som eventuelt ikke er i tråd med plan vil ikke kunne gjennomføres, med mindre det gis særskilt tillatelse til dette i form av dispensasjon.

Et sentralt poeng er at reguleringsplanen ikke griper inn i lovlig etablert eksisterende bruk av et areal. Så lenge bruken var lovlig etter de planer og det regelverket som gjaldt da den ble etablert, og det ikke gjennomføres nye tiltak eller endringer som omfattes av plan- og bygningsloven, kan bruken som hovedregel videreføres uavhengig av ny reguleringsplan.

Reguleringsplanen gir også grunnlag for ekspropriasjon, jf. § 12-4 (4). Se nærmere om dette i kapittel 4.2.5.

Reguleringsplanen gjelder til den blir opphevet, endret eller fortrent av nyere planer.

iii. Overordnet om rekkefølgekrav

I en reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om en rekke ulike forhold, jf. pbl. § 12-7. I bestemmelsen første ledd nr. 10 hjemles angis muligheten for å stille rekkefølgekrav, og sier følgende:

«krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert»

Rekkefølgekravene som fastsettes i reguleringsplanen, innebærer at det kan stilles krav om at en spesifikk del av planen må være gjennomført før en annen del tillates. Bakgrunnen for slike krav er å sikre en helhetlig arealplanlegging og skape samspill mellom ulike tiltak. Rekkefølgekrav kan i noen tilfeller begrunnes i sikkerhetsmessige hensyn, og de kan innebære krav om teknisk eller grønn infrastruktur. Virkningen av rekkefølgekrav er oftest at søknader om byggetillatelse må avslås inntil det aktuelle tiltaket er utført.

En viktig begrensning i muligheten til å stille rekkefølgekrav følger av pbl. § 12-7 første punktum: rekkefølgekrav kan bare fastsettes i "nødvendig utstrekning". Det må derfor være en hensiktsmessig begrunnelse for rekkefølgekrav. Høyesterett tok opp rekkevidden av begrensninger i HR-2021-953-A, hvor de uttalte at:

"ordlyden tilsier at det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge" (avs. 40).

Videre uttalte Høyesterett at

"I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom

tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet” (avs. 58).

Reguleringsplanen kan som hovedregel ikke direkte angi hvem som er rettslig forpliktet til å gjennomføre rekkefølgekravet. I praksis vil det oftest være de utbyggerne som ønsker å igangsette egne tiltak som sørger for å gjennomføre rekkefølgekravet, ikke fordi de formelt er ansvarlige, men fordi rekkefølgekravet er en forutsetning for å få byggetillatelse til egne tiltak. Nærmere ansvarsfordeling og kostnadsfordeling kan og blir imidlertid ofte regulert gjennom utbyggingsavtaler jf. pbl. kap 17.

iv. Dispensasjon

Adgangen til å gi dispensasjon fra reguleringsplan følger av plan- og bygningsloven kapittel 19. Etter pbl. § 19-2 «kan» kommunen gi dispensasjon dersom «hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser», ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Videre må fordelene ved å gi dispensasjon være «klart større enn ulempe» etter en samlet vurdering.

Dispensasjon er ment å være en snever unntaksregel som krever en konkret og helhetlig vurdering. Det følger også av § 19-1 at enkelte bestemmelser, for eksempel visse saksbehandlingsregler, normalt ikke kan fravikes gjennom dispensasjon. Kommunen har ingen plikt til å gi dispensasjon, og vurderingen er underlagt kommunens frie skjønn.

Myndigheten til å treffe dispensasjonsvedtak ligger ifølge pbl. § 19-4 til «kommunen». Utgangspunktet er at bystyret som har vedtatt reguleringsplan, også har myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon fra planen. Myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon er imidlertid ikke angitt å ligge til bystyret «selv», og kan derfor delegeres videre etter kommunelovens alminnelige regler¹⁵.

Dispensasjonsordningen gir kommunen en viss fleksibilitet til å fravike reguleringsplanen i enkeltsaker, men enhver slik unntaksadgang må utøves i samsvar med lovens materielle vilkår etter pbl. kapittel 19, og innenfor de delegerte rammer som bystyret har fastsatt gjennom sitt fullmaktsreglement.

v. Ekspropriasjon

a. Overordnet om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan

Som tidligere nevnt følger det av pbl. § 12-4 (4), at vedtatt reguleringsplan også gir den rettsvirkning at planen gir grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i loven kapittel 16.

Plan- og bygningsloven kapittel 16 gir kommunen hjemmel til å ekspropriere areal når det er nødvendig for gjennomføring av reguleringsplan eller andre planer som er vedtatt etter loven. Formålet med bestemmelsen er å sikre at planer kan gjennomføres slik den er vedtatt, også når frivillig avtale med grunneier ikke oppnås.

¹⁵ Karnov lovkommentar (v/Ingunn Elise Myklebust) til plan- og bygningsloven § 19-4

Hva som ansees som ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, defineres¹⁶ i pbl. § 16-1 som sier at:

«Ekspropriasjon foreligger etter denne loven når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn».

Loven gir flere ulike grunnlag for å ekspropriere areal til realisering av tiltak etter plan. Mest sentralt for reguleringsplaner er kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter § 16-2 (1) som sier følgende:

“Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.”

Utgangspunktet er at bystyret har kompetanse til å ekspropriere, men myndigheten er ikke formulert som en enekompetanse til bystyret. Bestemmelsen tolkes derfor slik at bystyret står fritt til å delegere kompetansen til å foreta ekspropriasjon, innenfor kommunelovens regler om delegasjon.

Oreigningslova (orl.) § 30 nr. 24 fastslår at bestemmelsene i oreigningslova gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, med mindre loven selv gir unntak. Dette innebærer blant annet at orl. § 2 kommer til anvendelse, der det i annet ledd fremgår at ekspropriasjon forutsetter at «inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade». Med andre ord stilles det krav om at inngrepet er forholdsmessig, og dette utgjør normalt en materiell begrensning for å treffe vedtak om ekspropriasjon etter pbl. § 16-2.

Når ekspropriasjon gjennomføres som ledd i en reguleringsplan, vil det vanligvis allerede ved vedtakelsen av planen være gjort en vurdering av om behovet for tiltaket veier tyngre enn eksisterende eller alternativ bruk. Dersom gjennomføringen av planen krever senere grunnerverv, skal planmyndigheten allerede under reguleringen ha vurdert fordeler ved tiltaket opp mot grunneiernes interesser. Det legges i juridisk litteratur¹⁷ til grunn at kommunen ikke skal foreta den samme avveiningen på nytt i ekspropriasjonsprosessen. For de momentene som allerede ble vurdert i reguleringssaken, anses det tilstrekkelig å vise til vurderingene som ble gjort under planbehandlingen. Dersom det likevel dukker opp nye momenter av betydning, eller forhold som ikke ble vurdert under reguleringsprosessen, kan dette utløse krav om at det gjennomføres en egen skade/gagn-vurdering i ekspropriasjonsvedtaket.

For å benytte pbl. som hjemmel for ekspropriasjon, må ekspropriasjonsvedtaket fattes av bystyret “innen 10 år etter at planen er kunngjort (...)”, jf. § 16-2. Formålet med tidsfristen er å sikre at kommunene følger opp og oppdaterer planer, samtidig som grunneieres rettigheter

¹⁶ Definisjonen på ekspropriasjon angir i realiteten en materiell skranke for hva som er å anse som ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven, og innebærer at ekspropriasjonsvedtak som skal treffes med hjemmel i plan- og bygningsloven kapittel 16 må være innenfor rammen av definisjonen i § 16-1, jf. Karnov lovkommentar (v/Roald Hopsnes) til plan- og bygningsloven § 16-1.

¹⁷ Karnov lovkommentar til pbl. § 16-2, med videre henvisning til jf. Pedersen mfl. Plan- og bygningsrett I s. 443–444, Rt-1998-416 (Namsos), Rt-1999-513 og rundskriv H-14/02 s. 11

beskyttes. Tidsfristen begynner å løpe når reguleringsplanen kunngjøres etter pbl. § 12-12 (5). Fristen avbrytes dersom det treffes vedtak om ekspropriasjon.

I tillegg gjelder en tidsbegrensning i orl. § 16, som sier at når det først er fattet vedtak om ekspropriasjon, må skjønn for å fastsette erstatning kreves “innan eitt år”. Hvis ikke skjønn er krevd i løpet av et år etter vedtaket om ekspropriasjon ble fattet, faller vedtaket bort.

b. Ekspropriasjon etter oreigningslova

Ekspropriasjon etter oreigningslova reguleres av § 2, som fastsetter vilkår knyttet til formål, nødvendighet og interesseavveiling. Ekspropriasjon kan kun gjennomføres til de formålene som loven uttrykkelig angir, som for eksempel kommunale tiltak, flomsikring, vannforsyning, avløp og tiltak for vern mot flom eller utrasing i vassdrag.

Nødvendighetskravet innebærer at ekspropriasjon kun kan gjennomføres i den grad tiltaket er nødvendig for å oppnå formålet, slik at inngrepet ikke går lenger enn nødvendig. Interesseavveiningen, som fremgår av § 2 andre ledd, krever at det klart fremgår at fordelene ved tiltaket overstiger ulempene for den eller de som berøres. Den som berøres har krav på erstatning fastsatt etter skjønn, jf. § 2 første ledd og § 16.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71
- Lov om overføring av fast eiendom (overføringslova) av 6. april 1984 nr. 17
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) s. 277 og Prop. 46 L (2017-2018) s. 64.
- Rundskriv H-14/02 s. 11

Rettspraksis

- HR-2021-953-A
- Rt-1998-416
- Rt-1999-513

Juridisk litteratur

- Juridika lovkommentar til Plan- og bygningsloven (v/Carl Wilhelm Tyren)
- Karnov lovkommentar til plan- og bygningsloven (v/Ingunn Elise Myklebust og Roald Hopsnes)
- Karnov Lovkommentar til kommuneloven § 13-1 nr. 27, (v/ Roald Hopsnes)
- Pedersen mfl.: Plan- og bygningsrett I

Dokumenter fra kommunen

- Merknader til varsel fra Aleris i epost 17. desember 2020.pdf
- Saksprotokoll BR2, 04042024, Sak 1074-24, Frafall av søksmål.pdf
- Fagnotat, datert 24.02.2021.pdf
- Innstilling til vedtak om ekspropriasjon i henhold til vedtatt reguleringsplan - Nesttun elvepark, arealplan ID 60230000.pdf
- Merknader til varsel fra adv. Brun på vegne av Teigland Eiendom i epost 22. januar 2021.pdf
- Saksprotokoll BR2, 18032021, Sak 1077-21, Innstilling til vedtak om ekspropriasjon i henhold til vedtatt reguleringsplan - Nesttun.pdf
- Merknader til varsel fra Teigland Eiendom i brev 151220.pdf
- Fagnotat av 25. mai 2010.pdf
- Orientering om byrådets beslutning - Nesttun elvepark.pdf

- Tilleggsnotat til UMBY - sak 171-24- Orientering om byrådets beslutning - Nesttun elvepark.pdf
- Byrådets orientering til kontrollutvalget 21.05.24 om Nesttun elvepark.pdf
- Nesttun elvepark og flomsikring av Nesttunvassdraget.pdf
- Frafall av søksmål - Nesttun elvepark, arealplan ID 60230000.pdf
- Merknader til varsel fra adv. Røsholdt på vegne av Møller Bil Bergen AS i brev 21. januar 2021.pdf
- Merknader til varsel fra adv. Røsholdt på vegne av Møller Bil Bergen AS i brev 16. desember 2020.pdf
- Orientering om myndighet og fullmaktstruktur etter plan- og bygningsloven i Bergen kommune. .pdf
- Varsel om ekspropriasjon gnr. 42 bnr. 272, bnr. 537 og bnr 39.pdf
- Reguleringsplankart til plan 60230000.pdf
- Planbestemmelser til plan 60230000.pdf
- Varsel om ekspropriasjon gnr. 42 bnr. 887 og gnr. 42 bnr. 581.pdf
- Vedtak reguleringsplan 60230000.pdf
- Fagnotat av 1. desember 2010.pdf
- Saksprotokoll Bystyret, 19062024, Sak 184-24, Orientering om byrådets beslutning - Nesttun elvepark.pdf
- Notat vedrørende byrådets fullmakter og bystyrets oppgaver og enekompetanse.pdf
- Delegasjon av fullmakter til byrådet - bystyreperioden 2019 - 2023.pdf
- Saksprotokoll Bystyret, 16122020, Sak 378-20, Delegasjon av fullmakter til byrådet - bystyreperioden 2019 - 2023.pdf
- Tilleggsinformasjon sak til bystyret – Delegasjon av byrådets fullmakter – bystyreperioden 2019-2020.pdf
- Revidering og fornyelse av Reglement for byrådet.pdf
- Byrådets orientering til kontrollutvalget 21.05.24 om Nesttun elvepark.pdf
- Fagnotat. Fana 2. gangs behandling, datert 011210

Intervjureferater

- Verifisert referat – Intervju Byrådsleder Christine Meyer
- Verifisert referat - Intervju Kommunadvokaten
- Verifisert referat - Intervju saksbehandler byrådsavdelingen
- Verifisert referat - Intervju representant fra opposisjonspartiene
- Verifisert referat - Intervju representant fra byrådspartiene



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2026 Deloitte AS