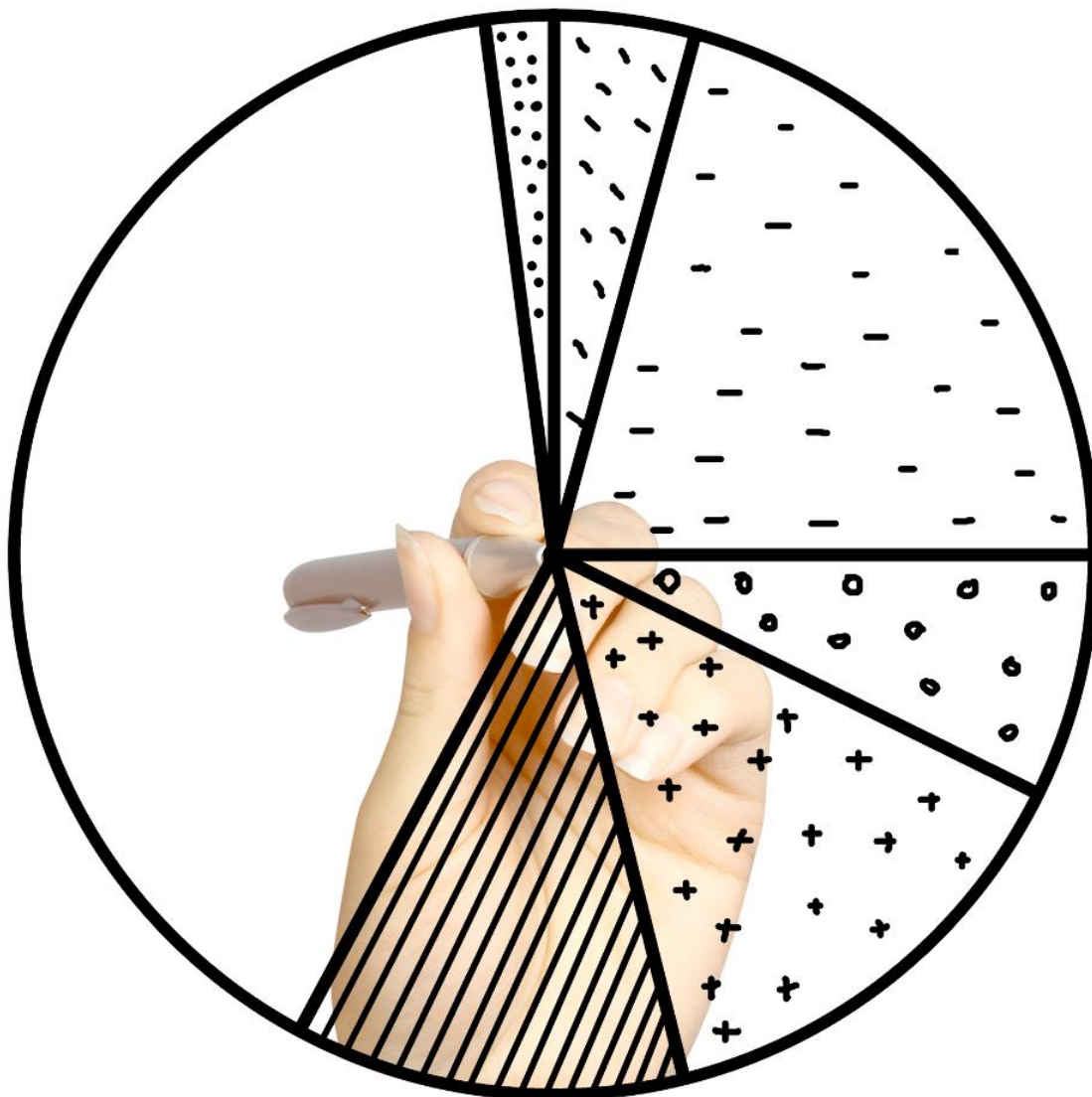




Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Kommunens plansaksbehandling

Mai 2025

«Forvaltningsrevisjon av kommunens
plansaksbehandling»

Mai 2025.

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

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 68/24, 11.06.2024. Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen arbeider på en tilstrekkelig involverende, men samtidig effektiv måte med reguleringsplansaker. Formålet har videre vært å undersøke om kommunen sikrer ivaretagelse av relevante forhold på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt, samt gode prosesser for å prioritere og fatte vedtak på rett nivå. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2024 til april 2025.

Kommunen legger gjennom behandling av reguleringsplaner grunnlaget for utviklingen i Bergen. Kommunen har gjennom både offentlige og private planer et overordnet ansvar for å sikre byrom som er tilpasset befolkningens ulike behov. Dette inkluderer barn og unge, eldre, personer med funksjonsnedsettelse og en rekke andre befolkningsgrupper. Videre har kommunen i sitt planarbeid en sentral rolle i å forhindre nedbygging av natur og bevare viktige naturverdier. For å ivareta ulike hensyn og interesser på en god måte, er det avgjørende at berørte grupper og interesser kommer til orde i plansaksprosesser. For at disse gruppene skal ha en reell påvirkningsmulighet, er det også avgjørende at deres stemme blir hørt tidlig nok i planprosessen.

Samtidig som kommunen skal ivareta en rekke hensyn i byutviklingen, er effektiv plansaksbehandling avgjørende for en rekke aktører som er økonomisk avhengige av å sikre lønnsomhet i sine utbyggingsprosjekter. Kommunens saksbehandling – inkludert tidsbruken og de kravene kommunen stiller – kan ha økonomiske konsekvenser for utbyggere. Dette vil igjen kunne påvirke flere forhold, inkludert boligpriser,¹ som igjen kan definere hvilke befolkningsgrupper som vil ha mulighet til å bo i områdene.

Kommunen skal i sin plansaksbehandling balansere en rekke hensyn. Kommunen skal etterleve krav i lov- og regelverk, følge opp politiske vedtak og føringer, og hensynta en rekke ulike interesser. Kommunen har i tillegg til behandling av enkeltstående planer, et overordnet ansvar for å sikre en helhet i arealplanleggingen.

Under oppsummerer vi Deloitte's funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Medvirkning

Undersøkelsen viser at kommunen har systemer og rutiner for å sikre innspill fra berørte parter og interesser i forbindelse med de formelle høringsprosessene. I mange tilfeller oppfordrer Plan- og bygningsetaten forslagsstillere om å gjennomføre medvirkningsaktiviteter ut over de formelle høringsprosessene, noe Deloitte vurderer som positivt. Samtidig viser undersøkelsen at det mangler rutiner og veiledning for når og hvordan saksbehandlere kan og bør oppfordre til ytterligere medvirkning. I enkelte saker som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, har saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten ikke fulgt opp medvirkningsaktiviteter som ble avtalt i oppstartsmøtene, og det er heller ikke dokumentert hvorfor disse ikke er gjennomført.

¹ Se blant annet Oslo Economics (på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet). Mars 2025. *Utbygging av tomter avsatt til boligformål*, s. 29.

Kommunen har, i henhold til plan- og bygningsloven, et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge og personer med funksjonsnedsettelse. Undersøkelsen viser at kommunen primært tilrettelegger for medvirkning fra disse gruppene gjennom de formelle medvirkningsrådene og Barn og unges representant. Deloitte stiller spørsmål ved om involvering gjennom de formelle høringsprosessene ivaretar kravet om å sikre *aktiv* medvirkning fra disse brukergruppene. I praksis kommer det frem at dersom disse brukergruppene skal ha reell påvirkningsmulighet, så må de involveres tidlig i prosessen, og før den formelle høringsprosessen.

Når det gjelder involvering av barn og unge spesifikt, indikerer undersøkelsen at forslagsstillere i liten grad legger til rette for å gjennomføre aktiv medvirkning fra barn og unge. Etter Deloitte vurdering, er det grunn til å stille spørsmål ved om kommunen tilrettelegger tilstrekkelig for involvering av barn og unge i plansaksprosesser, i henhold til plan- og bygningsloven § 5-1 og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, punkt 4d. Selv om Barn og unges representant ofte gir formelle innspill til høringsprosessen, viser Deloitte til at representanten ikke skal erstatte aktiv medvirkning fra barn og unge som er eller kan bli berørt av planen.

Undersøkelsen viser at dokumentasjon i sakene ofte er vanskelig tilgjengelig, både på grunn av utforming, omfang og at det er ulike saksnummer på dokumenter i samme sak. Dokumentene er heller ikke universelt utformet eller tilpasset ungdom. Dette gjør det i praksis krevende for brukergrupper som har behov for spesiell tilrettelegging å gi innspill.

Samhandling om reguleringsplansaker på tvers av kommunen

Deloitte vurderer det som positivt at andre enheter i kommunen er faste høringsparter i plansaker, og at det er tydelig beskrivelse av når de ulike aktørene skal få saker til uttale i forbindelse med de formelle høringsprosessene. Det er også positivt at det er praksis for at andre kommunale enheter kan varsles før oppstart av planen og gis mulighet til å gi innspill tidlig i planprosessen. Dette bidrar til at innspill kan hensyntas på et tidlig tidspunkt, når viktige premisser for plangrepet legges. Samtidig er praksis for å involvere andre enheter i kommunen på et tidlig stadium ikke skriftliggjort i interne rutiner eller veiledning. Etter Deloitte vurdering kan dette gi risiko for at andre enheter i kommunen ikke alltid koples tidlig på i sakene der hvor dette er relevant.

Hensyn til universell utforming i reguleringsplaner

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt som skal sikre ivaretagelse av universell utforming. Samtidig viser undersøkelsen at Plan- og bygningsetatens vurderinger og dokumentering av universell utforming varierer fra sak til sak, og at universell utforming ikke alltid omtales som et tema i fagnotatet til Plan- og bygningsetaten. Deloitte vil vise til at fagnotatet ofte er det primære plandokumentet som brukergrupper støtter seg på for å sette seg inn i plansaken, og at informasjon i fagnotatet vil kunne være avgjørende for brukergruppene forutsetninger for å gi relevante innspill.

Det fremkommer av undersøkelsen at Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) ser behov for å gi de samme innspillene i flere saker, og at det mangler en overordnet plan for universell utforming i kommunen for å sikre helhetlig planlegging og konsistens med tanke på universell utforming i plansaker. En plan for universell utforming ble vedtatt av bystyret i 2016, og har vært startet opp, men var ikke ferdigstilt på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen. Etter Deloitte vurdering vil prinsipielle avklaringer knyttet til universell utforming kunne bidra til å styrke medvirkningsprosesser ved at høringsparter kan bruke

kapasiteten på å gi uttale til spesifikke forhold i den enkelte sak, samt bidra til å øke forutsigbarheten for forslagsstillere.

Hensyn til naturmangfold i reguleringsplaner

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har rutiner som sikrer at alle plansaker skal vurderes etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Det fremkommer at kommunen er særlig oppmerksom på vurderingen av naturmangfold etter at Statsforvalteren opphevet reguleringsplanen for Kokstaddalen på bakgrunn av manglende systematisk vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven. I mange saker ber etaten forslagsstiller om å levere en naturmangfoldrapport, og det er utviklet en egen veileder for dette. Samtidig kommer det frem at det kan være uklart når det skal kreves en naturmangfoldrapport av forslagsstiller, og at det kan være behov for interne rutiner eller veiledning knyttet til når etaten skal etterspørre en slik rapport.

Undersøkelsen viser at det er begrenset med naturfaglig kompetanse i Plan- og bygningsetaten, og Deloitte vurderer det derfor som positivt at etaten etterspør råd og veiledning fra Bymiljøetaten etter behov. Det uformelle samarbeidet med Bymiljøetaten er ikke formalisert, og det er ikke retningslinjer for når Plan- og bygningsetaten bør innhente naturfaglige innspill fra Bymiljøetaten. Etter Deloitte vurdering kan dette medføre at Plan- og bygningsetaten ikke alltid innhenter naturfaglige vurderinger der dette er relevant, som igjen kan gi ulik kvalitet på vurderingene som gjøres etter naturmangfoldloven.

Sakene som Deloitte har gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, viser at naturmangfoldloven §§ 8-12 er vurdert i alle sakene. I de sakene der det er utarbeidet fagnotat, er det informasjon om at naturmangfold vil påvirkes negativt, men at andre hensyn har veid tyngre. Etter Deloitte vurdering, kan det stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig begrunnet i fagnotatet hvorfor naturmangfold ikke er hensyntatt i større grad. For naturvernorganisasjoner og andre interessenter, vil slik informasjon være sentral for å vurdere eventuelle behov for å klage på et vedtak. Deloitte viser til at vurderinger, herunder de faktiske forhold som vedtaket bygger på, skal begrunnes i samsvar med forvaltningsloven § 25.

I henhold til forskrift om konsekvensutredning § 11 skal det i varsel og kunngjøring om oppstart begrunnes om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og dermed utløser krav til konsekvensutredning. I flere av sakene er det i varsel om planoppstart og kunngjøring kun informert om at planene ikke utløser krav om konsekvensutredning, uten nærmere begrunnelse. I to av sakene som er gjennomgått fremgår det ikke informasjon om konsekvensutredning i kunngjøring, og i én av sakene er det ikke informasjon om konsekvensutredning i varsel om oppstart. Etter Deloitte vurdering kan dette være i strid med krav om begrunnelse for vurdering i forskriften.

Hensyn til barn og unges interesser i reguleringsplaner

Kommunen har et ansvar for å vurdere konsekvenser for barn og unge i plansaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Deloitte vurderer det som positivt at Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt for å vurdere og dokumentere hensynet til barn og unges interesser i planprosessen.

Selv om Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt for å vurdere hensynet til barn og unge, viser undersøkelsen at oppdatert kunnskap knyttet til barn og unges bruk av områdene ikke innhentes systematisk i alle plansaker. Plan- og bygningsetaten ber i mange tilfeller forslagsstiller om å gjennomføre et «barnetråkksøk». Det er imidlertid ikke

tydelig definert i rutiner eller veiledning hva et «barnetråkksøk» innebærer, eller hvordan saksbehandlere skal vurdere om kravet til «barnetråkksøk» er oppfylt. Kommunen følger heller ikke alltid opp at forslagsstiller har gjennomført «barnetråkksøk» som er avtalt i oppstartsmøtet. Videre er kommunens barnetråkkregistreringer, som «barnetråkksøk» skal bygge på, i mange tilfeller utdaterte og heller ikke heldekkende for alle kommunens områder. En konsekvens av dette er blant annet at kommunen ikke har et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere de helhetlige konsekvensene av planene for barn og unge over større områder.

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad hensyn til barn og unges interesser dokumenteres i fagnotatene, og at konsekvenser for barn og unge ikke blir tilstrekkelig belyst og dokumentert i alle saker. Etter Deloitte's vurdering, indikerer undersøkelsen at kommunen ikke alltid dokumenterer konsekvenser for barn og unge i behandlingen av plansaker, i tråd med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4a.

Målkonflikter

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har overordnede system og rutiner for å vurdere og dokumentere ulike hensyn og konsekvenser av de ulike valgene som er tatt i plansaker. Deloitte vurderer det som positivt at målkonflikter vurderes på ulike nivå og i flere fora. Deloitte vurderer det også som positivt at kommunen har gått i dialog med innsigelsesmyndigheter for å diskutere tematiske og prinsipielle problemstillinger, og dermed komme i forkant av uenigheter i enkeltsaker.

Som omtalt over, er ikke alltid vurderinger av konsekvenser knyttet til universell utforming, naturmangfold og barn og unges interesser presentert i fagnotatene. Deloitte viser til at fagnotatet ofte er det primære plandokumentet som politikere, innsigelsesmyndigheter og andre interessenter støtter seg på for å sette seg inn i plansaken. Informasjon om hvordan disse og andre sentrale hensyn er prioritert i plansakene, og konsekvenser av dette vil være relevant informasjon. Slik informasjon vil både kunne styrke brukergruppenes mulighet til å gi relevante innspill, samt for å synliggjøre politikeres handlingsrom. På bakgrunn av dette, vurderer Deloitte at det kan være behov for at etaten tydeliggjør hvordan vurderingen av målkonflikter skal dokumenteres i fagnotatet.

Bruk av rekkefølgekrav

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten som regel stiller de rekkefølgekravene som sektormyndigheter (som regel veimyndigheter) gir knyttet til reguleringsplaner. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har interne rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere rekkefølgekrav. Etter Deloitte's vurdering gir manglende rutiner for den skjønnsmessige vurderingen av rekkefølgekravene, risiko for at like saker ikke behandles på like vilkår.

I praksis gjør Plan- og bygningsetaten en vurdering av *nødvendigheten* av rekkefølgekrav, men i utgangspunktet gjør ikke etaten en vurdering av *forholdsmessighet* av kravene. Forholdsmessighet skal vurderes av Bymiljøetaten i de tilfeller der det inngås en utbyggingsavtaler, jf. plan- og bygningsloven § 17-3. Selv om det ikke er et uttrykkelig krav i plan- og bygningsloven at forholdsmessighet skal vurderes når det stilles rekkefølgekrav, mener Deloitte at det i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig å vurdere forholdsmessighet for å sikre at vedtaket er gyldig.

Rolleforståelse og politisk handlingsrom

Undersøkelsen viser at rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen i utgangspunktet fremgår av fullmakter og delegering av myndighet.

Samtidig fremkommer det at Kommuneplanens arealdel (KPA) på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen ikke har gjenspeilet politiske prioriteringer for perioden. Politisk nivå har derfor gitt tematiske føringer knyttet til blant annet parkering. Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten og byrådsavdeling for byutvikling har system for å følge opp politiske føringer, og at disse blant annet er formidlet i årsoppdrag. Samtidig fremgår det at det kan være krevende i praksis for saksbehandlere å avveie politiske hensyn opp mot andre føringer i lov- og regelverk, samt KPA.

For at politisk nivå skal ha et reelt handlingsrom i plansaker, er det viktig at vurderinger av ulike hensyn og målkonflikter dokumenteres. Som omtalt over, er målkonflikter og vurderinger av avveininger i saker ikke alltid godt dokumentert i fagnotatene. Etter Deloitte's vurdering, kan dette medføre at handlingsrommet politikere har til å gjøre andre vurderinger enn fagetaten ikke alltid er tydelig for politikere.

Tidsbruk, kapasitet og kompetanse

Undersøkelsen viser at kommunens saksbehandlingstider knyttet til behandling av private reguleringsplansaker rapporteres til SSB (KOSTRA), til UMBY og i kommunens årsmelding. Undersøkelsen viser at saksbehandlingstidene for kommunens tidsbruk som er rapportert i kommunens årsmelding ikke er korrekte, og ikke i samsvar med saksbehandlingstidene som er rapportert til SSB/KOSTRA.

Videre går det ikke tydelig frem av kommunens årsmelding, eller rapporteringen til UMBY, om kommunen faktisk etterlever saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. For å finne ut om saksbehandlingsfrister er etterlevd, må leseren selv identifisere hvilke indikatorer det er knyttet lovpålagte frister til, og deretter selv regne seg frem til om fristen er overholdt. Deloitte mener at det med fordel kan tydeliggjøres i kommunens rapportering om lovpålagte saksbehandlingsfrister er overholdt.

Manglende helhetlig oversikt over etterlevelse av tidsfrister ved plansaksbehandling, og manglende konsistens mellom rapporteringene innebærer flere utfordringer. Etter Deloitte's vurdering, er informasjon om etterlevelse av lovpålagte frister et viktig styringsgrunnlag for administrativ og politisk ledelse. Pålitelig og konsistent informasjon om kommunens saksbehandlingstider og etterlevelse av lovpålagte frister vil også være viktig for å skape tillit og bidra til økt transparens om kommunens plansaksbehandling.

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har tilgang på tilstrekkelig kapasitet for å ivareta behandlingen av plansaker og veiledning av forslagsstillere. Dette gjenspeiles også i at Bergen kommune over de siste årene har etterlevd fristen for 1. gangsbehandling. Samtidig viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid etterlever tidsfristen for å forberede saken til 2. gangsbehandling, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-10. Deloitte mener at det er viktig at kommunen sikrer tilstrekkelig kapasitet til å etterleve lovpålagte frister i saksbehandlingen, også i 2. gangsbehandling. Dersom utfordringen ikke er kapasitet, er det viktig at kommunen identifiserer årsaker til fristbrudd.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke etterlever fristen for å treffe politisk vedtak etter at planforslaget er ferdigbehandlet av administrasjonen, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12. Som følge av parlamentarisme i kommunen, skal saken behandles av flere nivå, noe

som medfører økt tidsbruk. Det fremgår ikke av rapportering hvor lang tid ulike organer benytter til å behandle saken. Etter Deloittes vurdering, kan det være hensiktsmessig at kommunen synliggjør i rapporteringen hvilken tidsbruk som ligger til byrådsavdelingen og de ulike politiske organene. Dette kan bidra til å tydeliggjøre hvor det eventuelt er flaskehalser, og dermed gi grunnlag for å iverksette tiltak.

Undersøkelsen indikerer, etter Deloittes vurdering, at det kan være forbedringspotensial når det gjelder å effektivisere plansaksprosessen med tanke på å redusere forslagsstillers tidsbruk. Deloitte vurderer det som positivt at det testes ut nye samhandlingsrutiner for å bedre samarbeidet og øke effektiviteten i behandlingen av plansaker der Etat for utbygging er forslagsstiller.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen kommer Deloitte med noen anbefalinger til kommunen. Disse går frem av kapittel 12.

Innhold

1	Innledning	12
2	Om tjenesteområdet	17
3	Medvirkning	26
4	Samhandling om reguleringsplansaker på tvers i kommunen	45
5	Hensyn til universell utforming	51
6	Hensyn til naturmangfold	60
7	Hensyn til barn og unges interesser	79
8	Målkonflikter	90
9	Bruk av rekkefølgekrav	96
10	Rolleforståelse og politisk handlingsrom	106
11	Tidsbruk, kapasitet og kompetanse	114
12	Konklusjon og anbefalinger	128
	Vedlegg 1 : Høringsuttaelse	132
	Vedlegg 2 : Sentrale dokumenter og litteratur	139

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	12
1.1	Bakgrunn	12
1.2	Formål og problemstillinger	12
1.3	Avgrensning	13
1.4	Metode	13
1.4.1	Dokumentanalyse	13
1.4.2	Gjennomgang av utvalgte plansaker	14
1.4.3	Intervju	15
1.4.4	Verifiseringsprosesser	16
1.5	Revisjonskriterier	16
2	Om tjenesteområdet	17
2.1	Innledning	17
2.2	Organisering av Plan- og bygningsetaten	18
2.3	Utvalgte reguleringsplansaker	22
3	Medvirkning	26
3.1	Problemstilling	26
3.2	Revisjonskriterier	26
3.2.1	Særlig om tilrettelegging for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging	27
3.3	Datagrunnlag	28
3.3.1	System og rutiner for å sikre medvirkning gjennom formelle høringsprosesser	28
3.3.2	Medvirkning ut over formelle høringsprosesser	31
3.3.3	Medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging	34
3.3.4	Synspunkter knyttet til eksterne parters reelle påvirkningsmuligheter	37
3.3.5	Tilgjengelighet	39
3.3.6	Medvirkning i plansaker som er gjennomgått	40
3.4	Vurdering	43
4	Samhandling om reguleringsplansaker på tvers i kommunen	45
4.1	Problemstilling	45
4.2	Revisjonskriterier	45
4.3	Datagrunnlag	46
4.3.1	System og rutiner for samhandling innad i Plan- og bygningsetaten	46
4.3.2	Involvering av andre kommunale enheter i plansaker	47
4.3.3	Samarbeid med Bymiljøetaten	50
4.4	Vurdering	50

5	Hensyn til universell utforming	51
5.1	Problemstilling	51
5.2	Revisjonskriterier	51
5.3	Datagrunnlag	52
5.3.1	System og rutiner for å sikre universell utforming i plansaker	52
5.3.2	Praksis knyttet til vurdering og dokumentering av universell utforming	53
5.3.3	Dokumentering av vurderinger rundt universell utforming i utvalgte plansaker	54
5.3.4	Kunnskapsgrunnlag og hensyn til universell utforming i plansaker	57
5.4	Vurdering	58
6	Hensyn til naturmangfold	60
6.1	Problemstilling	60
6.2	Revisjonskriterier	60
6.3	Datagrunnlag	62
6.3.1	System og rutiner tilknyttet hensyn til naturmangfold	62
6.3.2	Praksis for vurdering av naturmangfold i planer	64
6.3.3	Utfordringer knyttet til å hensynta naturmangfold i plansaker	65
6.3.4	Hensyn til naturmangfold i utvalgte plansaker	67
6.3.5	Konsekvensutredning	72
6.4	Vurdering	78
7	Hensyn til barn og unges interesser	79
7.1	Problemstilling	79
7.2	Revisjonskriterier	79
7.3	Datagrunnlag	80
7.3.1	Retningslinjer, system og rutiner knyttet til barn og unge	80
7.3.2	Kunnskapsgrunnlag knyttet til barn og unges bruk av planområdet	82
7.3.3	Vurdering og dokumentering av konsekvenser for barn og unge i plansaker	85
7.3.4	Hensyn til barn og unges interesser i utvalgte plansaker	86
7.4	Vurdering	89
8	Målkonflikter	90
8.1	Problemstilling	90
8.2	Revisjonskriterier	90
8.3	Datagrunnlag	90
8.3.1	System og rutiner for vurdering av målkonflikter	90
8.3.2	Vurdering av målkonflikter i praksis	91
8.3.3	Dialog med andre innsigelsesmyndigheter	92
8.3.4	Dokumentering av målkonflikter	93
8.3.5	Målkonflikter i utvalgte plansaker	93
8.4	Vurdering	95

9	Bruk av rekkefølgekrav	96
9.1	Problemstilling	96
9.2	Revisjonskriterier	96
9.3	Datagrunnlag	98
9.3.1	Om rekkefølgekrav	98
9.3.2	System og rutiner for å stille rekkefølgekrav	98
9.3.3	Praksis for vurdering av rekkefølgekrav i Plan- og bygningsetaten	99
9.3.4	Vurderinger av rekkefølgekrav i Bymiljøetaten	100
9.3.5	Rekkefølgekrav i utvalgte saker	101
9.4	Vurdering	105
10	Rolleforståelse og politisk handlingsrom	106
10.1	Problemstilling	106
10.2	Revisjonskriterier	106
10.3	Datagrunnlag	106
10.3.1	Myndighet og fullmakter	106
10.3.2	Rolle- og ansvarsdeling mellom Byråd, Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten	108
10.3.3	Politisk involvering og handlingsrom i reguleringsplansaker	110
10.4	Vurdering	113
11	Tidsbruk, kapasitet og kompetanse	114
11.1	Problemstilling	114
11.2	Revisjonskriterier	114
11.3	Datagrunnlag	116
11.3.1	Oversikt over tidsbruk og etterlevelse av lovpålagte saksbehandlingsfrister	116
11.3.2	Etterlevelse av tidsfrister	116
11.3.3	Rapportering til politisk nivå	119
11.3.4	Kapasitet og tiltak for å redusere saksbehandlingstiden	121
11.3.5	Kapasitet til å veilede forslagsstiller	122
11.3.6	Forslagsstilleres vurderinger av tidsbruk i gjennomgåtte plansaker	123
11.3.7	Pilotprosjekt for effektivisering av planprosesser med Etat for utbygging	124
11.3.8	Kompetanse	125
11.4	Vurdering	126
12	Konklusjon og anbefalinger	128
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	132
	Vedlegg 2 : Sentrale dokumenter og litteratur	139

FIGURER

Figur 1: Organisasjonskart for plan- og bygningsetaten.	18
Figur 2: Oversikt over planprosessen.	20

TABELLER

Tabell 1: Oversikt over utvalgte saker med saksnummer og sakstittel.	14
Tabell 2: Oversikt over intervjuer.	15
Tabell 3: Plan- og bygningsetatens rutiner og maler for medvirkning.	28
Tabell 4: Oversikt over medvirkning i plansakene.	41
Tabell 5: Hensyn til universell utforming i plansakene.	55
Tabell 6: Hensyn til naturmangfold i plansakene.	68
Tabell 7: Omtale og vurdering av konsekvensutredning i plansakene.	75
Tabell 8: Omtale av barn og unges interesser på tvers av faser i saksbehandlingen.	87
Tabell 9: Sentrale målkonflikter i reguleringsplansaker.	91
Tabell 10: Sentrale målkonflikter i utvalgte plansaker, og dokumentering av disse i fagnotat.	94
Tabell 11: Rekkefølgekrav i plansakene.	101
Tabell 12: Delegering av myndigheter og fullmakter.	107
Tabell 13: Oversikt over omfang av reguleringsplaner i Bergen kommune 2021-2024.	116
Tabell 14: Oversikt over saksbehandlingstid for private forslag til detaljregulering som er vedtatt i 2021-2024 i Bergen kommune. Fristbrudd er markert i rødt.	117
Tabell 15: Saksbehandlingstid for plansaker i Byrådsavdeling for byutvikling, forberedelse til politisk behandling (2. gangsbehandling).	119
Tabell 16: Sammenlikning av rapporterte tall i KOSTRA og i Bergen kommunes årsmelding 2024.	120

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens plansaksbehandling i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 68/24, 11.06.2024.

Bergen kommune er lokal planmyndighet.² Dette innebærer at kommunen har ansvar for å lage en kommunal planstrategi og for å utarbeide en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel (KPA). I tillegg skal kommunen sørge for at det utarbeides reguleringsplaner i form av områderegulering eller detaljregulering som skal utformes innen rammen av de overordnede kommunale planene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen arbeider på en tilstrekkelig involverende, men samtidig effektiv måte med reguleringsplansaker. Formålet har videre vært å undersøke om kommunen sikrer ivaretagelse av relevante forhold på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt, samt gode prosesser for å prioritere og fatte vedtak på rett nivå.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

- 1) I hvilken grad sikrer kommunen godt tilrettelagt medvirkning i plansaker i samsvar med plan og bygningsloven og tilhørende veileder?
- 2) Har kommunen system og rutiner som ved behov sikrer god og relevant samhandling på tvers i kommunen i forbindelse med behandling av plansaker?³
- 3) Sikrer kommunen at hensynet til følgende forhold ivaretas tilstrekkelig tidlig i planarbeidet:
 - a) universell utforming
 - b) naturmangfold
 - c) barn og unges interesser?⁴
- 4) Har kommunen etablert system og rutiner for å tydeliggjøre og dokumentere målkonflikter og konsekvenser av de ulike alternative valgene?
- 5) Har Bergen kommune rutiner og praksis som sikrer korrekt bruk av rekkefølgekrav overfor planfremmere?
- 6) I hvilken grad er det etablert tydelig rolle og ansvarsdeling omkring politisk involvering og vedtak i plansaker og blir reglene fulgt i praksis?
- 7) I hvilken grad bidrar planetatens system og rutiner til å tydeliggjøre hvilke krav som er lovpålagte og hvilke forhold som kan avgjøres innenfor politikernes handlingsrom?

² Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kommunale planoppgaver](#). Sist oppdatert 18.11.2024.

³ Denne problemstillingen er flyttet lenger opp enn der den stod i prosjektplanen for en mer logisk presentasjon av informasjon i rapporten.

⁴ Underproblemstillingene er presentert i ulike kapitler.

- 8) Har kommunen oversikt over tidsbruk i plansaker inkludert oversikt over etterlevelse av lovpålagte frister?
- 9) Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å:
 - a) Veilede planfremmere?
 - b) Saksbehandle plansaker?

1.3 Avgrensning

Hovedvekt i denne revisjonen er kommunens behandling av detaljreguleringsplansaker som er fremmet av private og offentlig forslagsstillere, og som behandles av seksjonene for Private planer i Plan- og bygningsetaten. Enkeltsakene som er valgt ut i denne revisjonen er detaljreguleringsplansaker.

Rutiner og praksis for store offentlige reguleringsplaner, samt områdereguleringsplaner, er omtalt der dette er relevant. Kommuneplanens arealdel (KPA) var på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen under revisjon, og planprosessen knyttet til KPA er ikke omfattet av revisjonen.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet juni 2024 til april 2025.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Bergen og dokumentasjon på interne prosedyrer, rutiner, veiledere, og malverk har blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet eller revidert under prosjektperioden har blitt analysert.

Dokumentene som har blitt gjennomgått er hovedsakelig prosedyrer, veiledere og maler for avdeling for Byplan i Plan- og bygningsetaten. De mest sentrale dokumentene inkluderer blant annet:

- Delegasjon av fullmakter
- Årsoppdrag for Plan- og bygningsetaten
- Prosedyrer og prosesskart for behandling av private planforslag
- Byplans malverk for plandokumenter, både for kommunen (blant annet referat fra oppstartsmøtet og fagnotat til offentlig ettersyn og sluttbehandling) og forslagsstiller (planinitiativ, planbeskrivelse og merknads- og endringsskjema)
- Private planers veiledere for ulike steg i planprosessen, blant annet for planer med konsekvensutredning, vurdering av mottatt planforslag, naturmangfoldrapport og for kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen.
- Sjekkliste for kravspesifikasjon, kvalitet, samt liste over høringsparter
- Statistikk fra de siste tre årene som viser tidsbruk i ferdigstilte reguleringsplaner, inkludert rapportering til KOSTRA og rapportering fra Byrådsavdelingen for byutvikling til utvalg for miljø og byutvikling

I tillegg har revisjonen gjennomgått plandokumenter og dokumentasjonen til fem utvalgte plansaker (se under).

1.4.2 Gjennomgang av utvalgte plansaker

Deloitte har valgt ut fem reguleringsplansaker for å belyse kommunens praksis når det gjelder tilrettelegging for medvirkning, sikre tidlig ivaretagelse av hensyn til universell utforming, barn og unges interesser, og naturmangfold, samt praksis rundt arbeid med rekkefølgekrav i plansaker. Dokumenter som har blitt gjennomgått i de aktuelle sakene er referat fra eventuelle veiledningsmøter, referat fra oppstartsmøte og fagnotat ved offentlig ettersyn. Planinitiativ, planforslag, naturmangfoldrapport, merknadsskjema, samt planprogram og konsekvensutredning er gjennomgått der dette foreligger.

Deloitte har valgt ut fem plansaker, hvorav to er fremmet av kommunal forslagsstiller og tre av privat forslagsstiller. Sakene er presentert i *Tabell 1* under.⁵

Tabell 1: Oversikt over utvalgte saker med saksnummer og sakstittel.

Plansak 1	PLAN-2022/20719 , 70850000 Arna, Gnr. 307, Bnr.9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, Reguleringsplan
Plansak 2	PLAN-2022/24850 , 71140000 Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren
Plansak 3	PLAN-2022/29074 , 71330000 Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak ⁶
Plansak 4	PLAN-2023/11634 , 71300000 Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap, Reguleringsplan ⁷
Plansak 5	PLAN-2023/17007 , Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan

Utvalg av saker ble gjort i flere steg. Revisjonen gjennomførte innledningsvis en elektronisk spørreundersøkelse for å få innspill til plansaker som var relevante for å belyse kommunens arbeid tilknyttet tidlig ivaretagelse av medvirkning, hensyn til universell utforming, barn og unges interesser og naturmangfold. «Tidlig ivaretagelse» har i prosjektet blitt operasjonalisert som plansaksprosessen til og med førstegangsbehandling av planforslag. Undersøkelsen ble sendt til eldrerådet, ungdomsrådet, rådet for personer med nedsatt funksjonsevne, valg for miljø- og byutvikling og kommunens representant for barn og unge. Svarene fra undersøkelsen pekte i stor grad på generell problematikk, slik som saker med lav parkeringsdekning for handicap-parkering, saker med mangel på aktiv involvering av barn og unge og saker hvor det reguleres nedbygging av sårbar natur. Områdereguleringsplan for Dokken, samt generelle områder med mange reguleringsplaner pågående samtidig som Mindemyren ble nevnt.

Som et neste steg, gjennomgikk revisjonen en oversikt fra kommunen over aktive plansaker fra de siste tre årene, fra januar 2021 til august 2024.⁸ Ut fra oversikten ble det gjort et utvalg av ti reguleringsplansaker for nærmere gjennomgang. De ti plansakene ble valgt av hensyn til variasjon mellom offentlig og privat forslagsstiller, samt tidspunkt for

⁵ Plan- og bygningsetaten byttet saksbehandlingssystem i månedsskiftet april/mai 2022. Dokumenter som foreligger før 1. mai 2022 ligger derfor på andre saksnumre.

⁶ Forslagsstiller er Bergen kommune ved Bymiljøetaten

⁷ Forslagsstiller er Bergen kommune ved Etat for utbygging

⁸ Bergen kommune. Reguleringsplaner – alder. Uten dato. Reguleringsplansakene i oversikten vises frem til august 2024, altså tidspunktet revisjonen samlet inn dokumentasjon fra kommunen.

oppstart på plansakene. Videre ble det valgt ut saker som ble vurdert som relevante av hensyn til barn og unges interesser, naturmangfold eller universell utforming, slik at sakene kunne bidra til å belyse problemstillingene knyttet til disse temaene. I denne vurderingen ble det også sett hen til svar på spørreundersøkelsen.

Listen over ti saker ble tilsendt kontaktperson i Plan- og bygningsetaten som fikk mulighet til å kommentere sakenes relevans. Basert på en ny gjennomgang av plandokumenter i de ti utvalgte sakene, ble utvalget redusert til fem plansaker. Det ble valgt saker som minst hadde gjennomført oppstartsmøte, og som hadde et tilgjengelig referat fra oppstartsmøte. Samtidig ble det valgt ut enkelte saker relativt tidlig i planprosessen for å så godt som mulig belyse kommunens system, rutiner og praksis på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen. Videre ble det på bakgrunn av en nærmere dokumentgjennomgang valgt ut saker der naturmangfold, universell utforming og/eller barn og unges interesser var tema i plansaken.

1.4.3 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder, har Deloitte gjennomført intervjuer med ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten, fagpersoner i Bymiljøetaten, forslagsstillere i utvalgte plansaker, samt med representanter for ulike bruker- og interessegrupper.

Totalt ble det gjennomført 17 intervjuer med 28 personer. Tabell 2 viser intervjuer som er gjennomført i forbindelse med revisjonen.

Tabell 2: Oversikt over intervjuer.

Byrådsavdeling for byutvikling	• Kommunaldirektør • Leder for planseksjonen
Plan- og bygningsetaten	• Etatsdirektør • Avdelingsledere, Byplan • Seksjonsledere, Private planer • Saksbehandlere i de fem utvalgte sakene
Bymiljøetaten	• Koordinator for planer • Prosjektledere i plansak 3 (Damsgård-Småpudden sykkeltiltak)
Etat for utbygging	• Avdelingsleder • Prosjektledere i plansak 4 (Rollandslia bofellesskap)
Private forslagsstillere	• Prosjektledere i plansak 1 (Arna steinknuseverk) • Prosjektleder i plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20)⁹
Interesserepresentasjon	• Leder og representant for Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse • Barn og unges representant • Leder og medlem av Naturvernforbundet, samt medlem av Forum for natur og friluftsliv

Ungdomsrådet har i tillegg fått tilsendt skriftlige spørsmål er besvart i Ungdomsrådets møte 02.04.2025.

⁹ Forslagsstiller og plankonsulent for plansak 5: Helgeseter massedeponi takket nei til å delta.

1.4.4 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 påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråden for uttalelse, og byrådens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra plan- og bygningsloven, kommuneloven, forvaltningsloven og naturmangfoldloven, samt aktuelle veiledere.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Innledning

Kommunen har som lokal planmyndighet et overordnet ansvar for arealplanlegging. Kommunen har ansvar for å utarbeide en kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, og for å lage en kommunal planstrategi. Kommunen har også ansvar for at det utarbeides reguleringsplaner i form av områderegulering eller detaljregulering.

Kommuneplanens arealdel (KPA) viser hvilke arealer som skal brukes til henholdsvis utbygging og landbruk, natur og friluftsliv, og skal bidra til å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling og forvaltning av arealene, naturen og kulturmiljøene i kommunen.¹⁰ KPA består av plankart med bestemmelser for bruk, vern og utforming av arealer som er rettslig bindende. Det betyr at det ikke kan settes i gang nye tiltak i strid med kommuneplan. På tidspunktet for denne revisjonen var KPA i Bergen kommune under revidering. Det er primært bestemmelsene som skal revideres slik at de gir tydelige og forutsigbare rammebetingelser for fremtidig byutvikling.¹¹

Reguleringsplaner angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Planene består av et detaljert arealplankart med tilhørende planbestemmelser og en planbeskrivelse, og er nødvendige for at bystyret kan gi tillatelse til større bygge- og anleggstiltak. Alle reguleringsplaner skal vedtas av bystyret, men kan fremmes av både private aktører og andre offentlige aktører. Det skilles mellom to typer reguleringsplansaker:

- **Områdereguleringsplaner:** skal vise arealbruken og viktige sammenhenger i et større område. Det er primært kommunen som utarbeider områdereguleringer.¹²
- **Detaljreguleringsplaner:** brukes for å følge opp og konkretisere den overordnede arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel eller i en områderegulering. Alle har rett til å fremme forslag til detaljregulering, men det er et lovpålagt krav at planen utarbeides av fagkyndige. Kommunen kan avvise planforslaget, både ved oppstart og før offentlig ettersyn, og kommunen kan også fremme alternative forslag.¹³

Hovedvekt i denne forvaltningsrevisjonen er detaljreguleringsplaner (se avgrensning i metode, kapittel 1.3).

¹⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kommunale planoppgaver](#). Sist oppdatert 18.11.2024.

¹¹ Merknadsfristen til høringsprogrammet var 25. mars 2025. Ifølge fremdriftsplanen vil endelig KPA være klar for behandling i bystyret våren 2027. [Bergen kommune - Arbeidet med ny arealdel](#) [lest 24.03.2025].

¹² Områdereguleringer kan også utarbeides gjennom et privat-offentlig samarbeid etter avtale.

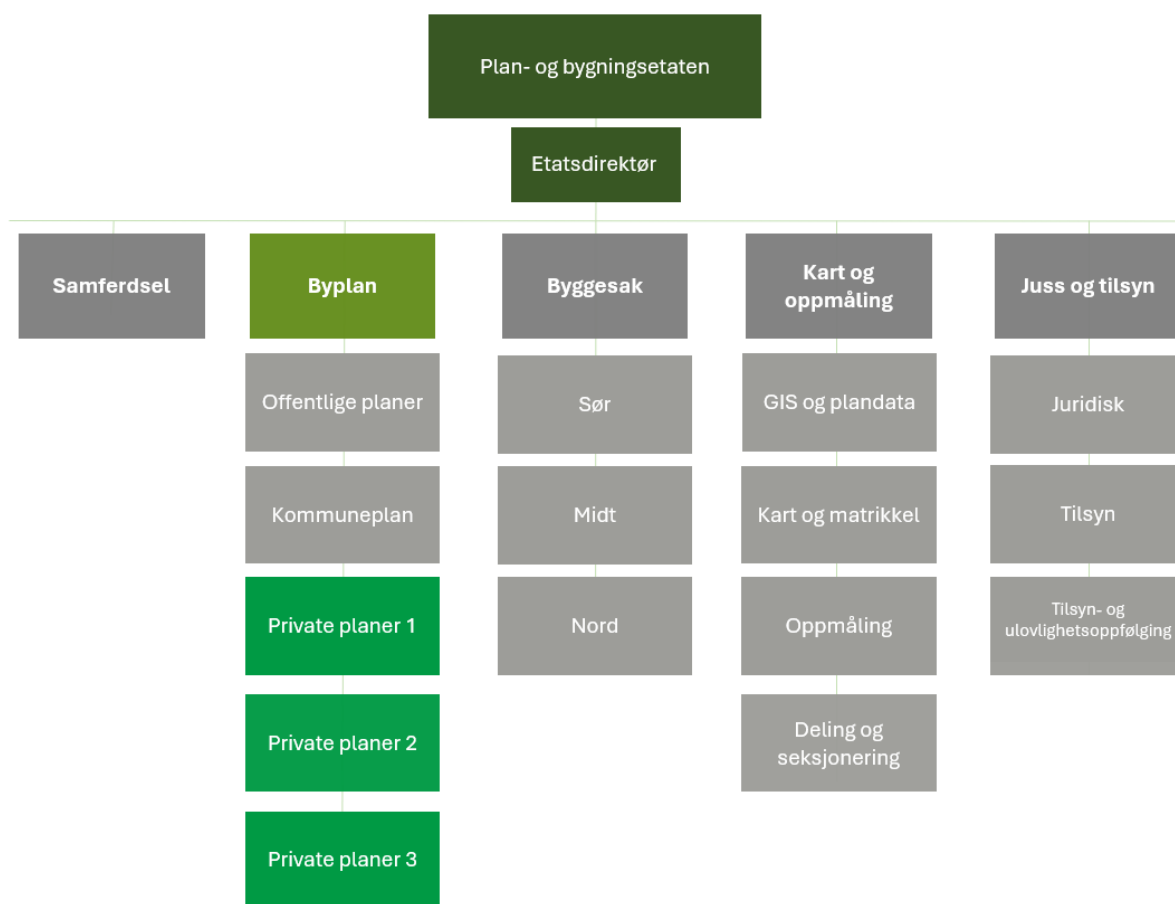
¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Kommunale planoppgaver](#). Sist oppdatert 18.11.2024.

2.2 Organisering av Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten, under Byrådsavdeling for byutvikling, er delegert myndighet fra byrådet innen områdene offentlige og private planer. Dette omfatter saksbehandling etter plan- og bygningsloven, strategisk arealplanlegging, samordnet areal- og transportplanlegging inkl. områderegulering m.m.¹⁴ Etaten har ansvar for å utarbeide planer som kommunen selv har tatt initiativ til og behandle planinitiativ som fremmes av private og andre offentlige aktører. Etaten skal behandle plan- og byggesaker i samsvar med lover, forskrifter og vedtatte planer og påse at lovens krav blir etterfulgt.¹⁵

Etaten består av fem avdelinger som fremgår av *Figur 1*. Avdelinger og seksjoner særlig relevante i denne forvaltningsrevisjonen er markert i grønt (avdeling Byplan ved seksjonene Private planer). Andre avdelinger og seksjoner som behandler reguleringsplaner er omtalt der dette er relevant (Samferdsel og Offentlige planer).

Figur 1: Organisasjonskart for plan- og bygningsetaten.



Kilde: Bergen kommunes nettsider.¹⁶

¹⁴ Bergen kommune. Fullmakter for byråd for byutvikling. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23.. Revisjonsdato 15.01.2025. [Fullmakter for byråd for byutvikling](#)

¹⁵ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

¹⁶ Bergen kommune. [Plan- og bygningsetaten](#). Sist oppdatert 18.10.2021. Lest 24.03.2025.

Byplan har ansvar for reguleringsplaner som kommunen selv er initiativtaker til, samt for å behandle private reguleringsforslag. Avdelingen har i tillegg ansvar for å koordinere og samle byutviklingsstatistikk.¹⁷

Avdelingen er delt inn i fem seksjoner, hvorav to jobber med kommunale planer og de tre siste med private planer:

- **Offentlige planer** utreder og fremmer områdereguleringsplaner som kommunen selv er initiativtaker til.¹⁸
- **Kommuneplan** har i oppgave å behandle og utarbeide overordnede arealplaner og strategiplaner, samt temautredninger knyttet til areal og transport.
- **Private planer** saksbehandler detaljreguleringsplaner som er fremmet av private og andre offentlige forslagsstillere. Planer fremmet av kommunale etater som Etat for utbygging skal i disse prosessene behandles på lik linje som planer med private forslagsstillere.

Samferdsel har ansvar for planlegging av samferdselsprosjekter i kommunen, inkludert bybanens byggetrinn 5 til Åsane. Avdelingen bistår også Byrådsavdeling for byutvikling i arbeidet med å ivareta kommunens forpliktelser i Miljøløftet.¹⁹

Overordnet om prosess for behandling av private planforslag

En oversikt over planprosessen er presentert i *Figur 2* som skisserer planprosessen for private planer (uten planprogram)²⁰ fra start til vedtatt plan, samt de tre fasene som følger av Private planers prosedyrer: «Oppstartsfasen»²¹, «Dialogfase til offentlig ettersyn»²² og «Bearbeidingsfase til oppfølging av vedtatt plan»²³.

¹⁷ Bergen kommune. [Plan- og bygningsetaten](#). Sist oppdatert 18.10.2021. Lest 24.03.2025.

¹⁸ Reguleringsforslag som har i oppgave å ivareta offentlige interesser og/eller tiltak som skal gjennomføres på grunnlag av bevilgninger fra stat til kommune eller lån gitt med statlig eller kommunal garanti regnes ikke som private planer, men offentlige (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, merknad til § 7, tredje ledd).

¹⁹ Bergen kommune. [Plan- og bygningsetaten](#). Sist oppdatert 18.10.2021. Lest 24.03.2025.

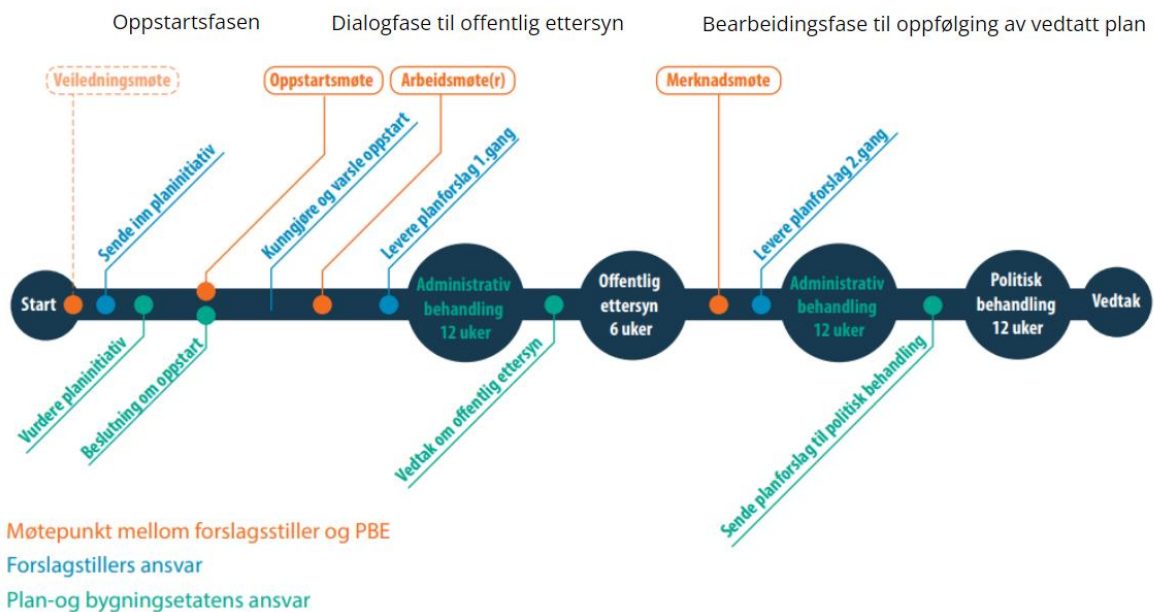
²⁰ Det vil si planer som ikke faller under krav for konsekvensutredning og planprogram. I plansaker som krever konsekvensutredning vil det fremgå et ekstra steg i planprosessen hvor konsekvensutredning skal gjennomføres og vurderes, og i tilfeller som krever planprogram skal dette også godkjennes i løpet av prosessen.

²¹ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

²² Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

²³ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Bearbeidingsfasen til oppfølging av vedtatt plan. ID 20012, BkKvalitet. Gyldig fra 04.02.2025.

Figur 2: Oversikt over planprosessen.



Kilde: Bergen kommune. [Planprosess](#). 19.11.2024 (Lest 04.03.2025).

Plan- og bygningsetaten ved Byplan har ansvar for å vurdere om oppstart av planarbeid kan anbefales, eller om planinitiativet bør stoppes. Videre skal etaten vurdere planforslaget og avgjøre om det skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (1. gangsbehandling). Senere skal Plan- og bygningsetaten ta endelig stilling til det reviderte planforslaget (2. gangsbehandling), før det sendes til politisk behandling.

Ansvar og oppgaver som ligger til henholdsvis Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller i de ulike fasene, er oppsummert i tabellen under.²⁴ Kommunen har i henhold til plan- og bygningsloven en administrativ frist på 12 uker til henholdsvis 1. gangsbehandling og 2. gangsbehandling. Disse fasene er markert i grønt i tabellen. I de øvrige fasene er det forslagsstiller som er pådriver og skal sikre fremdrift.

²⁴ Bergen kommune. [Privat forslag til detaljregulering - planprosessen](#). Sist oppdatert 19.11.2024.

Oppgaver i planprosessen som tilligger Plan- og bygningsetaten		Oppgaver i planprosessen som tilligger forslagsstiller ²⁵
Oppstartsfasen	- Vurdere om oppstart av planarbeid kan anbefales.²⁶ - Anbefale ev. veiledningsmøter, og arrangere/dokumentere disse - Arrangere og dokumentere oppstartsmøte. - Beslutte om forslagsstiller kan starte opp planarbeidet (skjer i oppstartsmøtet).	- Sende inn et planinitiativ.²⁷ - Bestille ev. veiledningsmøter. - Bestille oppstartsmøte.
Dialogfase til offentlig ettersyn	- Arrangere og dokumentere arbeidsmøter. - Utarbeide fagnotat til offentlig ettersyn med Plan- og bygningsetatens vurderinger og anbefalinger	- Varsle om oppstart av planarbeidet.²⁸ - Bestille arbeidsmøter. - Utarbeide og oversende komplett planforslag til Plan- og bygningsetaten for behandling. - Redegjøre for hvordan mottatte merknader er vurdert og fulgt opp i forslaget.
1. gangs-behandling (Frist: 12 uker)	- Vurdere planforslaget og avgjøre om forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn - Kunngjøre offentlig ettersyn.	
Bearbeidings-fase	Arrangere og dokumentere merknadsmøte.	- Dokumentere hvordan mottatte merknader er vurdert og skal følges opp. - Innarbeide endringer og sende revidert planforslag til kommunen for behandling
2. gangs-behandling (Frist: 12 uker)	Utarbeide fagnotat med Plan- og bygningsetatens endelige vurderinger og anbefalinger til revidert planforslaget.²⁹	

Fagnotatet, med Plan- og bygningsetatens endelige vurderinger og anbefalinger, blir deretter sammen med planforslaget oversendt til Byrådsavdeling for byutvikling. Byrådsavdelingen behandler saken og skriver sitt saksfremlegg, som behandles i byrådet. Saken behandles deretter i utvalg for miljø og byutvikling (UMBY) og deretter i bystyret.

²⁵ Privat grunneier eller tiltakshaver/utbygger. Planforslaget og materiell utarbeides av en fagkyndig plankonsulent.

²⁶ Inkl. vurdering om planen utløser krav til konsekvensutredning

²⁷ Inkl. vurdering om planen utløser krav til konsekvensutredning

²⁸ Dersom det er utarbeidet forslag til planprogram, skal det normalt sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsel om oppstart.

²⁹ Endelig anbefaling av hvorvidt planforslaget skal vedtas eller ikke, vil fremkomme av fagnotat til sluttbehandling (2. gangsbehandling).

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

2.3 Utvalgte reguleringsplansaker

Som omtalt i kapittel 1.4.2. har Deloitte gjennomgått og gjort undersøkelser av kommunens saksbehandling i fem ulike reguleringsplansaker. Formålet med å velge ut enkeltsaker, har vært å undersøke kommunens praksis, med særlig vekt på kommunens arbeid med å sikre medvirkning, og ivaretagelse av hensyn til barn og unges interesser, naturmangfold og universell utforming. Rekkefølgekrav er også belyst der det er relevant.

Under følger en kort gjennomgang av hovedpunkter i de utvalgte plansakene, samt status per 28.04.2025.

Plansak 1: PLAN-2022/20719, Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall <i>Forslagsstiller: NCC Industry AS</i> <i>Plankonsulent: Multiconsult Norge AS</i> <i>Status: Planen har vært på offentlig ettersyn og høring. Merknadsmøte avholdt 14.01.2025.</i>	
Om saken	- Planforslaget viderefører gjeldende reguleringsplan fra 2017. - I planbeskrivelsen står det at formålet er å videreføre eksisterende aktivitet med uttak av stein og mottak og gjenbruk av rene masser, tilrettelegge for mottak, gjenvinning og deponering av ordinært avfall og tilrettelegge for betongverk.
Medvirkning	- Medvirkningen som ble gjennomført i arbeidet med gjeldende reguleringsplan for Arna steinknuseverk (vedtatt i 2017) ble videreført til å gjelde som gjennomført medvirkning i denne reguleringsplansaken. - Det er ikke lagt opp til medvirkning ut over formelle høringsprosesser.
Hensyn til barn og unge	- Barn og unge har ikke vært et sentralt tema. Dette begrunnes i intervju med at arealet er industriområde. - I oppstartsmøtereferatet er det oppfordret til å gjennomføre «barnetråkksøk».³⁰ Barnetråkksøk har ikke blitt gjennomført, opplyses det om i intervju.
Hensyn til universell utforming	Hensyn til universell utforming har ikke vært et sentralt tema. Dette begrunnes i intervju med at arealet er industriområde.
Hensyn til naturmangfold	- Planområdet inkluderer et kaiområde. Det er registrert regionalt gytefelt for kysttorsk i samme område. Hensyn til gytefelt og annet marint biologisk mangfold, særlig virkning av lysforurensing, skal ivaretas ved at det skal lages en plan om lyssetting av kaiområdet (fremgår av bestemmelsene til plansaken). - Planen utløste krav om konsekvensutredning av forurensing. Konsekvensutredning av naturmangfold fra gjeldende reguleringsplan er videreført som kunnskapsgrunnlag i denne saken. - Kommunen stilte krav om oppdatert naturmangfoldrapport. Naturmangfoldrapporten (2022) avdekket at planlagt tursti har negative konsekvenser for naturmangfold på grunn av lysforurensing og inngrep i inngrepsfritt område. Turstien ble nedskalert fra opprinnelig plan.
Rekkefølgekrav	Det ble stilt rekkefølgekrav om utbygging av turvei i sluttbehandling av gjeldende reguleringsplan fra politisk hold. Det samme rekkefølgekravet stilles i denne plansaken også.

³⁰ «Barnetråkksøk» er nærmere omtalt i kapittel 7.3.2. I intervjuer opplyses det at dette blant annet innebærer å søke etter eksisterende «barnetråkkregistreringer» der barn og unge deltar aktivt i å kartlegge uteområder de bruker hjelp av kart, tegninger og engangskamera. I Plan- og bygningsetatens mal for oppstartsmøtet er det angitt at det må «gjennomføres et barnetråkksøk i samsvar med signalene som følger av sak 92/16 i Bergen bystyre 20.04.2016». Det fremgår av bystyresaken at alle nye reguleringsplaner skal ta hensyn til barn og unges interesser i planleggingen ved å dokumentere barns lek i et område som søkes videreutviklet.

- Forslagsstiller opplyser om at de har etterspurt juridisk utredning fra kommunen om hjemmel til å stille kravet gjennom muntlig kommunikasjon, men det ble avslått av kommunen.

Plansak 2: PLAN-2022/24850, delfelt S19 og S20, Mindemyren

Forslagsstiller: Obos Nye Hjem

Plankonsulent: A/STAB AS

Status: Planen har vært på offentlig ettersyn og høring. Avholdt merknadsmøte 04.04.2025.

Om saken	• Planforslagets formål er å regulere området til bolig og næring, inkludert barnehage, forretning og tjenesteyting. Det foreslås å etablere torg, samt bilparkering i anlegg under bakken.
Medvirkning	• Forslagsstiller har gjennomført ulike medvirkningstiltak som informasjonsmøter, spørreundersøkelse og fremtidsverksted. Det foreligger en medvirkningsrapport.
Hensyn til barn og unge	• Planen tilrettelegger for barnehage, lekeplass og park for ungdom. • Det er ikke gjennomført barnetråkkssøk, som anbefalt i oppstartsmøtet. Forslagsstiller vurderte at et nytt barnetråkk ikke ville være relevant i dette området, da området i dag hovedsakelig er et industri- og næringsområde.
Hensyn til universell utforming	• Planforslaget tilrettelegger for universelt utformede innganger til barnehagen og offentlig gangareal. • Det er uenighet mellom Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller om heving av torg som følge av foreslått parkeringskjeller. Forslagsstiller mener at terrenghevingen vil være et grep for å oppnå universell utforming. Kommunen mener hevingen vil øke helningsgrad og gå ut over universell utforming.
Hensyn til naturmangfold	• Økologirapport utarbeidet av forslagsstiller. • Kommunen har gitt tilbakemelding om at vurderingen av naturmangfold ikke er godt nok innarbeidet i planbeskrivelsen. Likevel er samlet vurdering at hensyn til naturmangfold er tilstrekkelig.
Rekkefølgekrav	• Det er rekkefølgekrav i områdereguleringen for Mindemyren som er videreført til reguleringsplanen. Dette gjelder felles infrastruktur, herunder gangveier og tilknyttede veier.

Plansak 3: PLAN-2022/29074, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak

Forslagsstiller: Bymiljøetaten (kommunalt planforslag)

Plankonsulent: Norconsult AS

Status: Planen har vært på offentlig ettersyn og høring. Avventer merknadsmøte.

Om saken	• Følger opp Bergen kommunes sykkelstrategi ved å tilrettelegge for sykkel og gange på Gyldenpris. • Formålet er å skape bedre koblinger mellom boligområdet på Damsgård og eksisterende sykkeltilbud ved Småpudden.
Medvirkning	• Avholdt nabomøte høsten 2023. • Skoler, SFO og barnehager ble kontaktet direkte for å få innspill, opplyses det om i intervju.
Hensyn til barn og unge	• Det foreligger gjennomført Barnetråkkregistrering fra området i 2013 som ble vurdert som dekkende. Innspill fra registreringen ble tatt med i planen. • Planen hensyntar barn og unge ved å tilrettelegge for sykling, redusert biltrafikk og tryggere skolevei, opplyses det om i intervju.
Hensyn til universell utforming	• Helningsgrad i området er for høy til å oppnå full universell utforming. Der helningsgrad ikke kan justeres ble andre aspekter prioritert, som bredde på gangvei og sikring av veikryss, opplyses det om i intervju.
Hensyn til naturmangfold	• Utarbeidet naturmangfoldrapport. Konsulent med fagkompetanse i biologi ble engasjert av Bymiljøetaten for å utføre befarings- og sikre tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag i rapporten.

	Tiltaket fører til inngrep i vegkanter, parkareal og grøntområder, og medfører nedbygging av grøntareal på anslagsvis 775 kvm.³¹ I fagnotatet vurderes det at foreslåtte plangrep ikke medfører risiko for betydelige og ukjente negative konsekvenser for naturmangfoldet. Videre vurderes plangrepet «i liten grad å øke samlet belastning på viktige økosystemer, gitt at mellomlagring av jord, og fjerning og flytting av enkelttrær håndteres på forsvarlig måte».
Rekkefølgekrav	Det foreligger ingen rekkefølgekrav.

Plansak 4: PLAN-2023/11634, Rollandslia, bofellesskap

Forslagsstiller: Etat for utbygging (kommunalt planforslag)

Plankonsulent: Ard Arealplan AS

Status: Varslet oppstart av planarbeid, venter innlevering av plandokumenter til førstegangsbehandling.³²

Om saken	Formålet er å legge til rette for bofellesskap med 16 private boenheter for unge personer med funksjonsnedsettelse.
Medvirkning	- Det er avholdt et nabomøte. - Det har kommet innspill fra borettslag som etter utvidelse av plangrensen har blitt inkludert i planområdet.
Hensyn til barn og unge	- Det ligger en barnehage og skole i nærområdet. Det er avholdt møte med barnehagen. - Det er gjennomført en mobilitetsanalyse, og ikke et nytt barnetråkk i området, opplyses det om i intervju. Det er barnetråkkregistrering tilgjengelig for området. - Bruk av området utenom skoletid er også vurdert i planen.
Hensyn til universell utforming	Det er lagt vekt på at bevegelsesakser, gangsoner, vei til og fra bussholdeplass og uteområdet generelt vil være universelt utformet, informeres det om i intervju. Det er særlig viktig for tiltenkt brukergruppe.
Hensyn til naturmangfold	- Det er utarbeidet en naturmangfoldrapport, opplyses det om i intervju. - Det har blitt registrert sårbar natur og naturbeitemark i planområdet. Tiltaket berører ikke disse områdene. - Det er registrert matjord i området. Plan- og bygningsetaten krever at det lages en matjordplan. Etat for utbygging måtte gjøre større endringer i plangrepet for å holde seg unna matjordområdet.
Rekkefølgekrav	Det foreligger utbygging av bussholdeplass som rekkefølgekrav. Bussholdeplassen ligger ved fylkesvei og kravet ble stilt etter innspill fra Vestland fylkeskommune.

³¹ Bymiljøetaten. Planbeskrivelse, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak. 03.05.2024.

³² Plankonsulent opplyser i e-post (06.02.2025, linje 67 i Saksinnsyn) om at planen skal være del av pilotprosjekt mellom Byplan og Etat for utbygging for raskere planprosesser, og at planen derfor skal gjennomgå på nytt. Plankonsulent opplyser videre om at de derfor ikke kan gi et tidsestimat for når de forventer innlevering av planmateriell til førstegangsbehandling.

Plansak 5: PLAN-2023/17007, Helgeseter, massedeponi*Forslagsstiller: Stiftelsen Virksomheten Helgeseter**Plankonsulent: Ard arealplan**Status: Avholdt arbeidsmøte etter varslet oppstart av planarbeid hvor merknader og videre planarbeid ble diskutert 06.03.2025.*

Om saken	• Saken involverer regulering av et ulovlig opprettet deponi.³³ Formålet er å søke om legalisering av terrenginngrepet. • Planlagt tiltak er terrengbearbeiding av området ved fjerning og/eller tildekking av forurensede masser. Det er ikke avklart hva området skal reguleres til eller hva som skal gjøres med massene.
Medvirkning	• Bergen Vann og Miljørettet helsevern deltok på oppstartsmøte etter eget ønske. • Det er ikke avklart hvorvidt det skal gjennomføres bestemte former for medvirkning ut over formelle høringsprosesser.
Hensyn til barn og unge	• Det ligger to barnehager i området. Kommunen krever at forslagsstiller undersøker hvordan områdene blir brukt, samt hvem som forventes å bruke området fremover på grunn av forurensing. Det er ikke avgjort hvordan dette skal undersøkes.
Hensyn til universell utforming	• Universell utforming har ikke vært et tema i plansaken, opplyses det om i intervju.
Hensyn til naturmangfold	• Norconsult har levert to miljøtekniske rapporter, samt en risikovurdering av forurenset grunn. Plan- og bygningsetaten krever i tillegg en naturmangfoldvurdering og tiltaksplan. • Kommunen krever at påvirkning på grunnvann og brønner i området undersøkes på grunn av påvist forurensing. • Saken utløser ikke krav om konsekvensutredning. Miljørettet helsevern har varslet at de vil kunne etterspørre konsekvensutredning om folkehelse.
Rekkefølgekrav	• Det foreligger per 01.04.2025 ingen rekkefølgekrav i saken.

³³ I 2021 søkte forslagsstiller om legalisering av tiltak gjennomført i perioden 2016-2020 og fikk dispensasjon fra bystyret (Vedtak i bystyret datert 26.01.22, sak 9/22). Saken ble påklaget av Naturvernforbundet og Statsforvalteren gjorde om bystyrets vedtak.

3 Medvirkning

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

I hvilken grad sikrer kommunen godt tilrettelagt medvirkning i plansaker i samsvar med plan- og bygningsloven og tilhørende veileder?

3.2 Revisjonskriterier

Medvirkning er et grunnleggende prinsipp i plan- og bygningsloven. I formålsparagraf § 1-1 i plan- og bygningsloven går det frem at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Medvirkning etter plan- og bygningsloven kan forstås som enkeltpersoners og grupperes rett til å kunne delta i og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser.³⁴

Krav til medvirkning fremgår av plan- og bygningsloven § 5-1, første ledd:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Når private forslagsstillere fremmer forslag til detaljreguleringer, har forslagsstiller ansvar for å legge til rette for medvirkning. Medvirkning skal omtales i planinitiativet og tas opp i oppstartmøte med kommunen, jf. forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, §§ 1 og 2.

I henhold til plan- og bygningsloven § 5-2 skal planforslag sendes på høring til statlige, regionale, kommunale, andre offentlige organer, private organisasjoner og aktører, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen oppgitt frist. Høringen anses i praksis som siste åpne del av medvirkningsprosessen der all kunnskap og innspill som er samlet og systematisert, kvalitetssikres og eventuelt suppleres.³⁵

I nasjonal veiledning anbefales det at «tidlighetsprinsippet» legges til grunn.³⁶ Dette innebærer at medvirkningen i plansaker bør igangsettes så tidlig som mulig, og at dette er grunnleggende for å sikre en samordnet og effektiv prosess knyttet til planen.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at «kommunen pålegge kan private forslagsstillere å legge til rette for tidlig medvirkning. Kommunen kan også foreslå at forslagsstiller skal gjennomføre bestemte former for medvirkning, for eksempel dialogmøter».³⁷

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartement. Veileder: [Medvirkning i planleggingen](#). 23.06.2014 (Lest 26.02.2025).

³⁵ Regjeringen. [veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven](#).

³⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartement. Veileder: [Medvirkning i planleggingen](#). 23.06.2014 (Lest 26.02.2025).

³⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Medvirkning](#). 02.04.2024 (Lest 26.02.2025).

3.2.1 Særlig om tilrettelegging for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging

Kommunen har særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge, jf. plan- og bygningsloven § 5-1, andre ledd:

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

I forarbeidene presiseres det at «Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte» Dette kan gjelde barn i et område, personer med nedsatt funksjonsevne, personer med fremmedkulturell bakgrunn eller personer eller grupper med særlige behov. For personer med nedsatt funksjonsevne vil tilgjengeligheten til møtelokaler og informasjon være viktig. Kommunale råd for funksjonshemmede og andre brukerorganisasjoner blir nevnt som viktige aktører i denne sammenheng.³⁸

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging stiller videre krav til at kommunen skal tilrettelegge for medvirkning fra barn og unge. I retningslinjenes punkt 4 stilles det krav til at kommunen skal «Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta».³⁹

I kommuneloven § 5-12 pålegges kommunen å etablere ungdomsråd eller et annet medvirkningsorgan for ungdom. I nasjonal veiledning blir det presisert at kommunen må gjøre en grundig vurdering av hvilke medvirkningsorgan den skal bruke i plan- og byggesaker, og spesielt om den skal bruke ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan. Det er ikke alltid disse organene er representative for de barna og unge som faktisk blir berørt av en plan, og disse bør derfor involveres direkte. Videre anbefaler departementet at «kommunen avklarer hvilke arenaer som er mest hensiktsmessig å benytte og hvem som skal ha ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser med barn og ungdom».⁴⁰

Kommunen skal i henhold til plan- og bygningsloven § 3-3, tredje ledd, etablere en ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. I nasjonal veiledning er det presisert at den som har rollen som barn og unges representant ikke automatisk har ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser for barn og unge. Det vises til at denne personen kun har ansvar for å se til at det blir gjennomført medvirkning med barn og unge i tråd med loven, og at representantens uttalelser ikke kan erstatte kravet til medvirkning.⁴¹

I veiledning fra Kommunal- og distriktsdepartementet presiseres det at medvirkning fra barn og unge skal skje i planprosessen før planen sendes ut til høring og offentlig ettersyn. I denne fasen er det mulig å komme med konstruktive innspill som kan bli tatt hensyn til i planforslaget.⁴²

³⁸ Miljøverndepartementet. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

³⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#). FOR-1995-09-20-4146.

⁴⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [Veileder Barn og unge i plan og byggesak](#). 05.11.2021

⁴¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [Veileder Barn og unge i plan og byggesak](#). 05.11.2021

⁴² Regjeringen. [Veileder Barn og unge i plan og byggesak](#). 05.11.2021 (Lest 26.02.2025).

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Sikre medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter (plan- og bygningsloven § 1-1, 4. ledd).
- Sørge for at enhver som fremmer et planforslag i Bergen kommune tilrettelegger for medvirkning, og påse at forslagsstiller har gjennomført medvirkningsaktiviteter (plan- og bygningsloven § 5-1, 1. ledd)
- Sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge (plan- og bygningsloven § 5-1, 2. ledd)
- Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta (Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4d)

Videre bør kommunen:

- Legge til rette for at medvirkningen i plansaker igangsettes så tidlig som mulig, i henhold til tidlighetsprinsippet.
- Avklarer hvilke arenaer som er mest hensiktsmessig å benytte og hvem som skal ha ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser med barn og ungdom.
- Vurdere hvilke medvirkningsorgan som skal benyttes for involvering av barn og unge.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 System og rutiner for å sikre medvirkning gjennom formelle høringsprosesser

Plan- og bygningsetaten har prosedyrer, veiledere og maler for gjennomføring av formelle høringsprosesser. Det er lagt til rette for at berørte interesser og myndigheter kan komme med innspill og merknader ved 1) varsel om planoppstart, 2) offentlig ettersyn av planer.⁴³

Tabell 3 oppsummerer rutiner og maler som Plan- og bygningsetaten har for å bidra til at medvirkning gjennomføres i de ulike høringsprosessene.

⁴³ Dersom det skal gjøres justeringer i planforslaget etter offentlig ettersyn, kan det være aktuelt med en begrenset høring til berørte parter. Det er egen mal for merknadsskjema ved begrenset høring. Bergen kommune. [Begrenset høring](#). Sist oppdatert 19.11.2024. Lest 31.03.2025.

Tabell 3. Plan- og bygningsetatens rutiner og maler for medvirkning.

Prosedyre for oppstartsfasen ⁴⁴	Det går frem at forslagsstiller sender kunngjøring og varsel om planoppstart.
Veileder for kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen ⁴⁵	Veilederen er tilgjengelig på kommunens nettsider, og er ment å gi forslagsstiller veiledning om kunngjøring og varsling i oppstarts-fasen av et reguleringsarbeid. Det fremgår blant annet at planarbeidet skal kunngjøres i minst én lokal avis, samt hvem som skal varsles. Det ligger lenke til kommunens liste over høringsinstanser.
Liste over høringsparter ⁴⁶	Kommunens liste over høringsparter skal som brukes som utgangspunkt for varsel om planoppstart og offentlig ettersyn. I intervju opplyses det om at listen oppdateres jevnlig. Listen indikerer hvorvidt høringsparten alltid skal varsles eller vurderes varslet og redigeres etter behov i hver enkelt plansak. I intervju opplyses det at både forslagsstiller og saksbehandler gjør skjønnsmessige vurderinger om hvem som skal varsles, og kan ta bort og legge til mottakere på listen.
Mal for planinitiativ ⁴⁷	Malen skal benyttes av forslagsstillere for å utarbeide planinitiativet som sendes med saksdokumentene til varsel om planoppstart. I malen står det at forslagsstiller skal redegjøre for hvilke berørte offentlige organer og andre interesserte som skal varsles om planoppstart, samt prosesser for samarbeid og medvirkning fra berørte fagmyndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte utover lovpålagte krav
Prosedyre for dialogfasen til offentlig ettersyn ⁴⁸	I prosedyren er det angitt at høringsinstanser skal involveres ved behov frem mot førstegangsbehandling. Videre angir prosedyren steg for å legge ut planforslaget til offentlig ettersyn for høring. Planen kunngjøres på kommunens kunngjøringsnettsider. ⁴⁹
Veileder for varslingsbrev ⁵⁰	I veilederen er det beskrevet at saksbehandlere skal opprette og sende ut varslingsbrev i sakssystemet. Varsel sendes til hjemmelshavere, eksterne og interne høringsinstanser. Listen over høringsinstanser brukes som utgangspunkt. Det går videre frem at også de som har sendt inn merknader tidligere skal varsles. Veilederen beskriver også hvordan varslingsbrev sendes med veiledning i sakssystemet.
Mal for planbeskrivelse ⁵¹	Malen skal benyttes av forslagsstillere for planbeskrivelsen som legges ved komplett planforslag. I malen fremgår det at forslagsstiller redegjøre for medvirkning, samt hvordan uttalelser og merknader som kom etter varsel om planoppstart er tatt hensyn til i planforslaget, med henvisning til merknadsskjemaet.
Mal for merknadsskjema ⁵²	Det er egen mal for merknadsskjema ved Offentlig ettersyn, Begrenset høring og Endring av reguleringsplan etter forenklet behandling. Av skjema skal det fremgå

⁴⁴ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

⁴⁵ Bergen kommune. [Kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen](#). Sist oppdatert 19.11.2024.

⁴⁶ Bergen kommune. [Liste høringsparter 140125](#). Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025).

⁴⁷ Bergen kommune. Mal. Planinitiativ. Sist revidert 02.05.2023.

⁴⁸ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

⁴⁹ Bergen kommune. Nettside. Kunngjøringer. [Bergen kommune - Kunngjøringer](#)

⁵⁰ Bergen kommune. PBE – Byplan og Samferdsel: Veileder – Varslingsbrev plansaker. ID 20028, BkKvalitet. Gyldig fra 11.11.2024.

⁵¹ Bergen kommune. Planbeskrivelse. Mal. Sist revidert 17.04.2024.

⁵² Bergen kommune. Mal. Merknadsskjema (Planoppstart / offentlig ettersyn av forslag til planprogram). Uten dato.

	hovedpunkt i merknad/uttalelse, forslagsstilleres kommentar, og endringer (kart, bestemmelser og beskrivelse)
Begrenset høring	Begrenset høring utføres for justeringer etter offentlig ettersyn som anses som mindre vesentlige og/eller kun angår enkelte parter. I utgangspunktet skal en begrenset høring utføres av Plan- og bygningsetaten, men etter avtale kan plankonsulent ta på seg denne oppgaven. ⁵³ Det er utarbeidet en mal for varsel om begrenset høring. ⁵⁴

Vurdering og dokumentering av høringsuttalelser

Dokumentering av innspill og merknader som kommer inn fra berørte parter og myndigheter gjøres i merknadsskjema, og oppsummeres i fagnotatet som Plan- og bygningsetaten utarbeider før offentlig ettersyn og politisk sluttbehandling av planen.

Forslagsstiller skal fylle ut merknadsskjema både etter varsel om planoppstart og offentlig ettersyn. Merknadsskjema skal være vedlagt plandokumenter både ved første- og andregangsbehandling.⁵⁵ Kommunen har utarbeidet mal for merknadsskjema der det skal angis om merknaden er tatt til følge, ikke tatt til følge eller delvis tatt til følge.⁵⁶ I merknadsskjema som benyttes etter offentlig ettersyn skal det også gjøres rede for endringer gjort i plankart, planbeskrivelse og reguleringsbestemmelser som følger av merknadene.⁵⁷

Det avholdes merknadsmøter med saksbehandler og forslagsstiller etter de formelle høringsprosessene. I møtene gjennomgår saksbehandler og forslagsstiller merknadsskjemaet som er fylt inn av forslagsstiller. Dette går frem av prosedyre for bearbeidingsfasen til oppfølging av vedtatt plan.⁵⁸ I denne fasen står det videre at kommunen skal ta stilling til innkomne uttalelser og konsekvensen av disse.

I intervju går det frem at saksbehandler i Plan- og bygningsetaten etterlyser innspill fra sentrale interessegrupper dersom saksbehandler ser at det er noen som mangler. Det går videre frem fra intervju at saksbehandler tar en gjennomgang av merknader og innspill som kommer inn og gjør en vurdering av om noen mangler. I tilfellet det avdekkes at innspill fra sentrale interesser mangler vil saksbehandler sende e-post med ekstra påminnelse.

I intervjuer går det frem at saksbehandlere opplever at det varierer hvor godt forslagsstiller dokumenterer i hvilken grad innspill og merknader er hensyntatt i det endelige planforslaget.

Merknadene som kom inn etter varsel om planoppstart og offentlig ettersyn oppsummeres i fagnotatet. Dette går frem av mal for fagnotat til offentlig ettersyn, mal

⁵³ Bergen kommune. [Begrenset høring](#). Sist oppdatert 19.11.2024.

⁵⁴ Bergen kommune. [Begrenset høring](#). Sist oppdatert 19.11.2024.

⁵⁵ Bergen kommune. Kravspesifikasjon med sjekklister for reguleringsplanforslag i Bergen kommune. Sist revidert: 30.01.2025.

⁵⁶ Bergen kommune. Mal. Merknadsskjema (Planoppstart / offentlig ettersyn av forslag til planprogram). Uten dato.

⁵⁷ Bergen kommune. Mal. Merknadsskjema (Offentlig ettersyn/ Begrenset høring / Endring av reguleringsplan etter forenklet behandling). Uten dato.

⁵⁸ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Bearbeidingsfasen til oppfølging av vedtatt plan. ID 20012, BkKvalitet. Gyldig fra 04.02.2025.

for fagnotat til sluttbehandling.⁵⁹ I intervju opplyser leder i Byplan at det hender i noen saker at saksbehandler vurderer at innspill ikke er godt nok fulgt opp, og at dette synliggjøres for politikere i fagnotatet.

Påvirkningsmulighet ved politisk behandling av saker

Ut over de formelle høringsprosessene, har berørte parter også en påvirkningsmulighet når det kommer til politisk behandling av sakene i utvalg for miljø og byutvikling (UMBY). UMBY har formøter før de ordinære møtene, hvor de som ønsker kan be om å få holde et muntlig innlegg. Der kan berørte parter komme med merknader, og være med å påvirke det endelige utfallet av den politiske behandlingen.

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling opplyser at terskelen erfaringsmessig er relativt høy for å gjøre større endringer når saken har kommet til politisk behandling. Det er også en maktskjevhet i denne påvirkningsmuligheten, ved at det normalt kun er forslagsstiller som blir varslet om at saken er klar for politisk behandling, mens naboer og andre berørte parter ikke får varsel om dette. Interessenter må derfor følge aktivt med, i tillegg til at de må forstå at de kan melde seg for muntlig innlegg til bystyrets kontor.

3.3.2 Medvirkning ut over formelle høringsprosesser

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling viser i intervju til at det er begrenset hva Plan- og bygningsetaten kan kreve av forslagsstiller når det gjelder medvirkning ut over de formelle høringsprosessene, spesielt i tilfeller der privat forslagsstiller ikke ønsker å gjennomføre medvirkningsaktiviteter, eller ikke ser verdien av dette. Samtidig vises det til at Plan- og bygningsetaten har et ansvar for at saken er godt og forsvarlig belyst. Medvirkningsaktiviteter vil gi et viktig kunnskapsgrunnlag for å belyse saken og avveie ulike interesser.

I årsoppdraget fra Byrådsavdeling for byutvikling til Plan- og bygningsetaten for 2025⁶⁰, fremgår det at det er en forventning om at etaten jobber for å ivareta og utvikle medvirkning «gjennom bransjemøter, dialog med utbyggere, dialog med innbyggere, verksteder, utstillinger, folkemøter, bruk av modeller etc.». Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling viser til at det ligger til den faglige rollen til etaten at Plan- og bygningsetaten gir råd og veiledning til forslagsstiller underveis, blant annet knyttet til interessekonflikter som kan oppstå, samt tilfeller der det vil være klokt å tilrettelegge for medvirkning.

Kommunen oppfordrer til at forslagsstiller legger til rette for medvirkning ut over formelle høringsprosesser på kommunens nettsider med veiledning om kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen.⁶¹ På nettsiden står det at kommunen «anbefaler at det legges til rette for medvirkning utover lovens minstekrav. Aktuelle tiltak kan være informasjonsbrosjyrer, avis-/medieoppslag, nabo-/folkemøter, møter med berørte etater og etablering av referansegrupper». I mal for planbeskrivelse⁶² står det at forslagsstiller

⁵⁹ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (/områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

⁶⁰ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

⁶¹ Bergen kommune. [Kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen](#). Sist oppdatert 19.11.2024. Lest 31.03.2025.

⁶² Bergen kommune. Mal. Planbeskrivelse. Sist revidert 17.04.2024.

skal gjøre rede for hvilke medvirkningsopplegg som er gjennomført, nøkkelfunn og hvordan innspill er fulgt opp.

Ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten viser også til at det er begrenset hva kommunen har mulighet til å kreve medvirkning ut over de formelle høringsprosessene. Det går frem fra intervjuer at kommunen likevel *oppfordrer* til medvirkning ut over formelle høringsprosesser i de fleste plansaker, og særlig i saker som kan være konfliktfylte eller har stor interesse blant innbyggere.

Ledere i Plan- og bygningsetaten opplyser at det forventes at saksbehandlere vurderer medvirkning aktivt i hver sak og foreslår ytterligere medvirkning når det er aktuelt. Det opplyses i intervju at hvorvidt det oppfordres til spesifikke former for medvirkning blir gjort etter en skjønsmessig vurdering av saksbehandler(e) fra sak til sak, og gjøres ut fra en vurdering av sakens omfang. Eksempler på anbefalinger som etaten kan gi, er at det skal avholdes folkemøter/nabomøter i saker med høyt konfliktnivå, at varslingsgrensen økes fra 50 meter til for eksempel 100 meter, eller at det bør gjennomføres et medvirkningsopplegg som ivaretar barn og unge.

Vurderinger for behov for ytterligere medvirkning gjøres primært i saksbehandlersteam. Videre kan problemstillinger knyttet til medvirkning, på lik linje med andre problemstillinger, tas opp i seksjonsmøter og Plan- og bygningsetatens planforum etter behov.

Det foreligger ingen skriftlige rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere hvilke medvirkningsprosesser som skal anbefales. I intervju med saksbehandlere kommer det frem at det ikke alltid er tydelig hvor stor rolle saksbehandler kan og skal ta i medvirkningsprosessene som forslagsstiller har ansvar for å gjennomføre.

Ledere i Private planer opplyser at vurderinger knyttet til medvirkning i en plansak skal gå frem av referat fra oppstartsmøte, arbeidsmøter, fagnotat ved 1. gangsbehandling og fagnotat ved 2. gangsbehandling. Det er en tydelig forventning om at saksbehandlerne skal vurdere og dokumentere medvirkning gjennom hele planprosessen.

Medvirkning er både et punkt i mal for referat fra oppstartsmøtet⁶³, og mal for fagnotat.⁶⁴ Det går frem av mal for referat til oppstartsmøtet, at «forslagsstiller skal legge til rette for aktiv medvirkning», og at «aktuelle tiltak ut over lovens minstekrav vurderes fortløpende». Ledere opplyser at Private planer er i prosess med å revidere prosedyre for oppstartsfasen i plansaker, hvor etaten skal tydeliggjøre hva som skal diskuteres i oppstartsmøtet. Medvirkning er et av de sentrale punktene i revideringen av prosedyren. Årsaken til dette er at seksjonslederne registrerer at standardformuleringen om medvirkning ofte blir stående uten at ytterligere vurderinger dokumenteres i referatet. En av grunnene til at seksjonsledere ønsker å tydeliggjøre medvirkning i oppstartsfasen er at

⁶³ Bergen kommune. Mal. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

⁶⁴ I mal for fagnotat for reguleringsforslag til offentlig ettersyn, fremgår det at det skal redegjøres for om det har vært gjennomført medvirkningstiltak som folkemøter, nabomøter, og så videre.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (/områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

det som bestemmes tidlig i en planprosess, som regel er førende for den videre prosessen. Det opplyses at den reviderte nye prosedyren for oppstart vil tydeliggjøre at medvirkning skal vurderes aktivt i oppstartsfasen.

Saksbehandlere skal sørge for at premisser for planarbeidet som er formidlet i oppstartsmøtet følges opp, blant annet dersom Plan- og bygningsetaten har anbefalt eller oppfordret til gjennomføring av medvirkningsaktiviteter ut over de formelle høringsprosessene.⁶⁵

Medvirkning i plansaker der kommunen er forslagsstiller

Det går frem i intervjuer med ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten at det stilles større krav og forventninger til kommunale forslagsstillere enn private når det gjelder å tilrettelegge for og gjennomføre aktiv medvirkning utover de formelle høringsprosessene.

Det vises til at offentlige planer har spesifikke målgrupper/brukergrupper som bør få ekstra plass i medvirkningsprosessen, for eksempel ved utbygging av skoler, barnehager, formålsbygg, fellesarealer, med mer. I slike tilfeller legges det til grunn at etatene har gode metode og rutiner for medvirkning i sine prosjekter. Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at det også vil være viktig å sikre medvirkning fra naboer i plassering av kommunens egne tjenester. I slike tilfeller oppfordrer Plan- og bygningsetaten til at forslagsstiller arrangerer mer omfattende medvirkning, for eksempel gjennom folkemøter eller andre former for dialog.

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at de også i praksis erfarer at det oftere gjennomført folkemøter/nabomøter i plansaker med kommunal forslagsstiller. Det opplyses at i plansaker hvor Bymiljøetaten er forslagsstiller, gjennomføres det som hovedregel medvirkning i form av folkemøter.

Medvirkning i offentlige planer

I forbindelse med større offentlige reguleringsplaner og områdeplaner, har etaten opprettet dialogmøter som en arena for medvirkning og involvering i plan- og byggesaker. Innbyggere, utbyggere, politikere og andre aktører som har interesse av eller påvirkes av etatens arbeid inviteres til møtene. Deltakerne varierer ut fra sakens natur og omfang. Ledelsen i Plan- og bygningsetaten opplyser at det i løpet av de siste tre årene har blitt gjennomført 450 dialogmøter. Et viktig formål med dialogmøtene er å gjøre Plan- og bygningsetaten mer tilgjengelig og vise at etaten tar berørte parter bekymringer og behov på alvor, samt skape en arena for å diskutere og finne løsninger på konkrete utfordringer i plansaker på et tidlig stadium. Dette kan inkludere alt fra tekniske spørsmål til mer prinsipielle avveininger, og er for å forhindre at saker stopper opp eller at konflikter eskalerer. Det føres ikke referat fra møtene og oppfølgingen skjer i den ordinære saksbehandlingen.

⁶⁵ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

3.3.3 Medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging

Kommunen har jf. plan- og bygningsloven § 5-1 et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Det fremgår i intervjuer med ledere i Plan- og bygningsetaten og Byrådsavdeling for byutvikling at kommunen ivaretar dette gjennom de lovpålagte medvirkningsrådene Eldrerådet, Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) og Ungdomsrådet⁶⁶ gjennom at disse gir innspill i de formelle høringsprosessene i plansaker. I kommunens liste over høringsparter går det frem at de tre rådene skal varsles om planoppstart og offentlig ettersyn.⁶⁷ Det opplyses at medvirkningsrådene og Barn og unges representant spiller en viktig rolle i å sikre at ulike interessegrupper blir hørt og at deres synspunkter blir tatt med i vurderingen av planene.

I tillegg går det frem av *Veileder for varslingsbrev i plansaker*⁶⁸ at skoler, barnehager og velforeninger i eller i nærheten av planområdet skal varsles ved offentlig ettersyn. Saksbehandler skal sjekke om det er aktuelle barnehager eller skoler i området som kan bli berørt. Dersom det er noen i planområdet, skal de legges til på varsellisten. Ved grunnskoler skal også FAU varsles.

I intervjuer fremgår det at medvirkningsrådene gir innspill til saker i varierende grad. Medvirkningsrådene har ikke gitt høringsuttalelse i plansakene revisjonen har gjennomgått.

I plansakene som er gjennomgått, er det ikke lagt opp til aktiv medvirkning fra barn og unge eller personer med funksjonsnedsettelse, der disse gruppene selv gis mulighet til å delta i planprosessen.

Medvirkning fra personer med funksjonsnedsettelse

I kommunens liste over høringsparter, som brukes som utgangspunkt for varsel om planoppstart og offentlig ettersyn, står det at Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) «skal høres».

Representanter fra KRPF som er intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, opplyser at rådet som regel, men ikke alltid, får tilsendt varsel om planoppstart i plansaker. Representanter fra rådet opplyser at dette er en forbedring fra tidligere, da rådet ofte fikk varsel om saken først ved offentlig ettersyn. I noen tilfeller får rådet tilsendt plansaken før oppstartsmøtet og varsel om planoppstart. Dette gjelder særlig større planer som områdereguleringsplaner eller detaljreguleringer som omfatter et stort område.

⁶⁶ Rådene har som formål å «bidra til å sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning i saker som gjelder ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Alle saker som gjelder disse brukergrupper, skal forelegges rådene, men rådene kan også ta opp saker på eget initiativ.». Rådene kan i tillegg tilby støtte og rådgivning til hvordan planlegge og gjennomføre gode medvirkningsprosesser av interessegruppen. Bergen kommune. «Råd for medvirkning. Om rådene». [Bergen kommune - Råd for medvirkning](#) Sist oppdatert 16.12.2024. Lest 20.03.2025.

⁶⁷ Bergen kommune. [Liste høringsparter 140125](#). Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025).

⁶⁸ Bergen kommune. PBE – Byplan og Samferdsel: Veileder – Varslingsbrev plansaker. BkKvalitet, ID 20028. Gyldig fra: 11.11.2024.

Representanter fra KRPF opplyser likevel at rådet fremdeles i noen saker ikke mottar varsel om saken før sent i prosessen, og enkelte ganger ikke før i 2. gangsbehandling. Eksempler på dette er Fana brannstasjon og boligtn⁶⁹ og Møllendalsveien 63.⁷⁰

KRPF behandler selv utvalgte reguleringsplaner⁷¹ og fatter vedtak i disse sakene, før de sendes til utvalg for miljø og byutvikling (UMBY). Representanter fra KRPF opplyser at det varierer i hvilken grad innspillene deres blir videreført når sakene behandles av UMBY. KRPF har foretatt en opptelling som viser at KRPFs vedtak kun ble videreført i 4 av 14 plansaker som ble behandlet av KRPF i 2023, og i 1 av 15 plansaker som ble behandlet av KRPF i 2024. Representanter fra KRPF opplyser at de er bekymret over at det er en nedgang i saker der rådet blir hørt av UMBY, og at en konsekvens av dette vil være en mindre inkluderende og mangfoldig by. Representanter fra KRPF viser til at dette vil kunne medføre fordyrende og dårligere ombygginger/tillegg senere, og vil redusere mulighetene til personer med funksjonsnedsettelse til å bidra i samfunnet. Videre vises det til at dette gir risiko for brudd på menneskerettighetene og CRPD⁷², da det vil gjøre at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke kan bosette seg eller søke jobber der de ønsker.

I tilfeller hvor KRPF opplever å ikke ha blitt hørt eller innspillene har blitt hensyntatt, erfarer rådet som en konsekvens at hensyn til universell utforming blir nedprioritert. Et eksempel er Mindemyren Nord.⁷³ Representanter fra KRPF opplyser at rådet ga innspill om at reguleringsplanen ikke tok tilstrekkelig hensyn til universell utforming og at det manglet tilrettelagt medvirkning for personer med funksjonsnedsettelse. KRPF sendte skriftlig høringsuttalelse og deltok i utvalgsmøtet når saken ble behandlet for å fremme sitt syn, men dette førte ikke til noen endringer i plangrepet.

Representanter fra KRPF opplyser at det generelt legges i liten grad til rette for *aktiv* medvirkning fra personer med funksjonsnedsettelser. I enkelte plansaker får rådet invitasjon til å delta på befaringsplanområdet.

⁶⁹ FANA. GNR 12 BNR 44 MFL., Fana brannstasjon og boligtn. Detaljregulering. Nasjonal arealplan-ID: 4601_64070000. Ikrafttredelsesdato 27.11.2024. Det fremgår av KRPFs vedtak følgende: «KRPF ikke har hatt denne planen til behandling tidligere. Vi ser heller ikke at det har vært medvirkning fra noen av de gruppene som man regner med at skal bo her. I dokumentene til saken ligger det rapport fra medvirkning fra naboene, men altså ikke fra mulige beboere.». Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse behandlet saken i møtet 05.11.2024 sak 178/24.

⁷⁰ Bergenhus, Gnr. 163, Bnr. 577 m. Fl., Møllendalsveien 63, arealplan-ID 64970000. Ikrafttredelsesdato 27.11.2024

⁷¹ KRPF opplyser at rådet vanligvis ikke behandler små eller private plansaker med mindre de gjelder mange boliger eller store områder. I noen få plansaker kommer KRPF så tidlig inn at rådet kan bli hørt før den kommer på høring eller i høringsrunder, og rådet behandler vanligvis heller ikke disse.

⁷² FN-konvensjonen om rett til menneske med nedsett funksjonsevne.

⁷³ Årstad. Gnr. 159, bnr. 943 mfl., Mindemyren nord. Hovedformål: Bolig, barnehage, næring, flerbruksbygg og tilhørende torg og parkarealer. Type plan: Offentlig detaljregulering. Nasjonal arealplan-ID: 4601_70520000.

Medvirkning fra barn og unge

I intervjuer med ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten vises det til at medvirkning fra barn og unge ivaretas blant annet gjennom innspill fra Barn og unges representant som også har møte- og talerett i UMBY. Barn og unges representant får melding når planer skal startes opp, blir invitert til oppstartsmøter og kan komme med innspill i de formelle høringsprosessene.⁷⁴ Barn og unges representant kan også gi skriftlige foreløpige innspill i forkant av oppstartsmøter som representanten ikke får deltatt på.

Barn og unges representant opplyser at vedkommende i hovedsak gir innspill til plansaker som vurderes som relevante. Dette gjelder som regel større reguleringsplaner, særlig i fortetningsområder, samt saker hvor det vurderes at barn og unges interesser må vurderes og ivaretas, der det kan være motstridende hensyn som kan gå utover deres interesser.

Barn og unges representant påpeker i intervju at rollen innebærer et ansvar for å påse at hensynet til barn og unges interesser vurderes og dokumenteres i planprosessene. Representanten fungerer dermed som et supplement og skal ikke erstatte den medvirkningen som skal skje gjennom den ordinære planprosessen. Det vises til at dette ansvaret ligger hos planforslagsstillere og Plan- og bygningsetaten.

Barn og unges representant viser i intervju til at vedkommende registrerer at det i liten grad gjennomføres medvirkningsprosesser for å involvere barn og unge i reguleringsplansaker. Det er heller unntak enn regelen at det blir gjennomført medvirkning fra barn og unge. Barn og unges representant viser til at det er en forskjell mellom å vurdere barn og unges interesser og å faktisk involvere dem i medvirkningsprosesser. Det er viktig å få barn og unges egne perspektiver og innspill, da voksne ofte har en annen oppfatning av hva barn og unge trenger. Dette kan bidra til å sikre at planene bedre ivaretar deres behov og ønsker.

Barn og unges representant gir nesten alltid innspill om medvirkning når vedkommende vurderer plansaker, og ber om at det begrunnes og dokumenteres hvis medvirkning *ikke* gjennomføres. Barn og unges representant forventer at vurderinger av medvirkning blir systematisk dokumentert i planforslaget, og mener at det bør begrunnes hvorfor medvirkning fra barn og unge er eller ikke er relevant for den spesifikke planen.

Barn og unges representant erfarer at det kan fremstå som tilfeldig i hvilke saker det legges til rette for aktiv medvirkning fra barn og unge. Eksempelvis er det i to reguleringsplaner på Mindemyren lagt til rette for medvirkning fra barn og unge kun i en av planene, uten at det er faktiske forhold som tilsier at sakene skulle vært behandlet ulikt. I den ene saken⁷⁵ ble det gjennomført et medvirkningsopplegg med involvering fra barn og unges representant og representant fra ungdomsrådet. I den andre saken⁷⁶ ble det ikke gjennomført aktiv medvirkning av barn og unge. Det fremgår av merknadsskjema at forslagsstiller ikke har tatt barn og unges representants merknad om å involvere barn og unge til følge fordi «det måtte ha skjedd i en tidligere fase av planen».

⁷⁴ Bergen kommune. [Kontakte barn og unges representant i plansaker](#). Sist oppdatert 31.10.2023. Lest 31.03.2025.

⁷⁵ [PLAN-2022/20660](#), 70520000 Årstad, Gnr. 159, Bnr. 943 m.fl., Mindemyren Nord, Reguleringsplan.

⁷⁶ Delfeltene S8 og S10 på Mindemyren (saksnummer 201721909).

Barn og unges representant mener at både forslagsstillere og kommunen bør være mer proaktive i å vurdere aktiv medvirkning, og at dette er viktig for å oppfylle krav i plan- og bygningsloven om at det skal sikres aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Barn og unges representant viser til at det ikke er tilstrekkelig at barn og unge medvirker gjennom de formelle høringsprosessene, offentlig ettersyn, fordi de ikke benytter seg av denne muligheten i praksis.

Ungdomsrådet gir uttale til enkelte reguleringsplaner. Ungdomsrådet opplyser at rådgiver og leder for rådet samarbeider om å vurdere hvilke planer som det er relevant at Ungdomsrådet gir uttale til. Ungdomsrådet opplever at det er særlig utfordrende å følge opp merknader etter at rådet har levert dem fra seg. Det opplyses at det er vanskelig å følge konkret utvikling, ikke minst tar det lang tid å fullføre prosjekt. Ungdomsrådet viser til at for ungdom er to år lenge og når planer ofte tar lengre tid, er det vanskelig for ungdomsrådet å gi tilbakemelding på planer der de bare får fulgt deler av planprosessen.

Ungdomsrådet blir involvert i enkelte medvirkningsaktiviteter (møter og workshops), og setter pris på dette. Likevel erfarer ungdomsrådet at forslagsstiller egentlig er ute etter svar fra spesifikke grupper av ungdom, og at det ofte ikke er relevant at ungdomsrådet inviteres. Ungdomsrådet viser til at rådet vil ikke alltid kunne representere alle stemmene til barn og unge, og at det ikke er tilstrekkelig å spørre ungdomsrådet om å uttale seg i saker som bare påvirker enkelte nabolag. Ungdomsrådet gir derfor tilbakemelding om at forslagsstiller alltid også bør ha møter med lokale klasser, fritidsklubber og nabolag. Ungdomsrådet mener at forslagsstillere heller bør bruke ekstra energi til å nå ut til disse gruppene, fremfor å bare invitere ungdomsrådet.

Ungdomsrådet har inntrykk av at spesifikke grupper ungdom som berøres av planene i liten grad blir invitert til medvirkning. Ungdomsrådet viser likevel til eksempel der det ble gjennomført et medvirkningsarrangement hvor alle ungdomsskoler var invitert. Selv om bare noen kom, vises det til at workshopene fungerte godt.

3.3.4 Synspunkter knyttet til eksterne parter reelle påvirkningsmuligheter

I flere intervju kommer det frem at medvirkning må skje på et tidlig stadium for at berørte parter og interesser skal ha en reell påvirkningsmulighet i planene. Ledelsen i Plan- og bygningsetaten opplyser at det innspill fra allmennheten og berørte aktører som regel kommer i tide for å faktisk kunne gjøre endringer i planene basert på disse. Samtidig blir det vist til at det er Plan- og bygningsetatens erfaring at forslagsstillere ikke alltid hensyntar de innspillene som kommer inn i tilstrekkelig grad. I slike tilfeller ber Plan- og bygningsetaten om en revurdering eller omformulering, basert på den konkrete saken. Dersom forslagsstiller ikke tar etatens tilbakemeldinger til etterretning, opplyses det at den aktuelle problemstillingen som regel blir fulgt opp i fagnotat.

Både saksbehandlere og eksterne parter som er intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen påpeker at de erfarer at det er større mulighet for at deres innspill blir hensyntatt desto tidligere de får gitt innspill i planprosessen.

Også de bruker- og interessegruppene som er intervjuet opplever at den reelle muligheten til å påvirke planer er begrenset når plansaken er sendt til offentlig ettersyn, da plangrepet er bestemt og det oppleves som utfordrende å få gjennomslag for innspill og merknader.

Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF): Representanter fra KRPF erfarer at påvirkningsmuligheten er større desto tidligere rådet får informasjon om plansaken. Ved tidlig involvering kan rådet gi innspill som kan legge føringer for det videre planarbeidet. De intervjuede opplever at tidlig involvering gjør det enklere å bli hørt av planeier slik at endringer kan innarbeides allerede før offentlig høring/i planutkastet. Representanter fra rådet viser til at det er positivt at KRPF blir varslet om planoppstart i flere saker enn tidligere, og at dette har styrket rådets reelle mulighet til å påvirke planene. Representanter fra KRPF har også positiv erfaring fra saker der de blir invitert til oppstartsmøter med kommunen og forslagsstiller.

I reguleringsplansaker der KRPF ikke har fått gitt innspill eller blitt hørt før sent i prosessen, og der rådet har vurdert at dette vil ha store negative konsekvenser for gruppen som rådet representerer, har KRPF behandlet saken før UMBY. Representanter fra KRPF opplyser at rådet behandler disse sakene først og fremst for å vise at det ikke har vært reell medvirkning i sakene. Likevel er representanter fra KRPF kjent med at de har lite gjennomslag så sent i prosessen. Representanter fra rådet viser til at sen involvering kan karakteriseres som «skinnmedvirkning», ved at rådet blir formelt involvert, men har ikke reell påvirkningsmulighet.

Barn og unges representant: Barn og unges representant oppfordrer også til at det gjøres vurderinger tidlig i planprosessen, slik at nødvendige justeringer kan gjøres før saken legges frem for politisk behandling. Representanten presiserer at det er viktig at medvirkning fra barn og unge ikke bare blir en formalitet, men at deres innspill faktisk blir tatt hensyn til i planprosessene. Dette innebærer å sikre at medvirkning blir en integrert del av planleggingen, og at det dokumenteres hvordan barn og unges innspill har påvirket planene. Barn og unges representant viser til at det er flere enkle tiltak som kan bidra til å sikre medvirkning. For eksempel kan det gjennomføres vandremøter med barn og unge, eller workshops der barna får tegnet, visualisert og bygget det som er planlagt.

Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv: Representanter for naturvernorganisasjonene opplever at de kommer for sent inn i plansaker og at det derfor er begrenset hvor mye de kan påvirke utfallet ved å få gjennomslag for innspill om eventuelle endringer i plangrepet. Intervjuede viser til at det er vanskelig for organisasjonene å være oppdatert på alle kommunens planprosesser fra oppstartsfasen av, blant annet fordi varsel om planoppstart ikke fremgår på kommunens kunngjøringssider. I enkelte saker Naturvernforbundet får direkte varsel om planoppstart, noe som er positivt. Når det gjelder oppfølging av innspill, opplever de intervjuede at kommunens og forslagsstilleres vurderinger av merknader i større grad handler om å argumentere for avgjørelsene som er tatt i plansaken, fremfor en vurdering av endringer som kan gjøres på bakgrunn av innspillene. I verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten, påpeker kommunen at det er forslagsstiller varsler oppstart, og viser til at Naturvernforbundet og FNF står på listen over aktører som skal vurderes å bli varslet.

Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse, Barn og unges representant og Naturvernforbundet påpeker i intervju at de gir de samme innspillene i en rekke saker. Dette dreier seg blant annet om tilgangen til HC-parkering, medvirkning fra barn og unge og kartlegging av natur. Det kommer frem i intervju at det ville være hensiktsmessig om kommunen vurderte innspillene på prinsipielt grunnlag, slik at det ikke hadde vært behov for å gi de samme innspillene fra sak til sak. Barn og unges representant mener at det er

hensiktsmessig at representanten involveres i rulling av KPA, og i større grad inviteres inn i samarbeidsfora knyttet til koordinering av planer for større områder, for å gi innspill til de konsekvensene planene samlet sett har for barn og unge, og hvordan dette bør ivaretas.

3.3.5 Tilgjengelighet

Alle saksdokumenter i plansaker skal være tilgjengelige for allmennheten på kommunens nettsider, i saksinnsyn.

I de sakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er det ikke alle dokumenter i sakene som er tilgjengelige i Saksinnsyn på kommunens nettsider.⁷⁷

I gjennomgang av sakene kommer det også frem at flere saker har flere saksnummer. I intervju opplyses det om at veiledningsmøter får opprettet et saksnummer, og dersom planfremmer går videre med saken og bestiller oppstartsmøte opprettes et nytt saksnummer. I saker med veiledningsmøter foreligger derfor flere saksnummer.⁷⁸ I forbindelse med verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten, opplyser kommunen at en eiendom kan ha hatt flere veiledningsmøter, med ulik konsulent/forslagsstiller. Det er derfor egne saksnummer på denne saks kategorien. Det kan lages kryssreferanser mellom de ulike sakene, eller alternativt en merknad.

Det opplyses også på kommunens nettsider om at kommunen har tatt i bruk et nytt saksbehandlingssystem fra våren 2022, og at de pågående sakene fra våren 2022 og til i dag har derfor fått nytt saksnummer. På nettsiden står det at det i forbindelse med skiftet av arkivsystemet, ble opprettet et nytt dokument i hver sak med nytt saksnummer og referanseopplysninger fra det gamle systemet. Det fremgår ikke av den nye saken hva det gamle saksnummeret er, der øvrige saksdokumenter er lagret.

I forbindelse med verifisering av denne forvaltningsrevisjonen, opplyser kommunen om at det skal gå frem av dokumentlinje 1 «Historikk» i hver sak som ble overført til nytt saksbehandlingsprogram i Saksinnsyn. Per 30.04.2025 er ikke dette dokumentet tilgjengelig i Saksinnsyn på Bergen kommunes offentlige tilgjengelige nettsider.⁷⁹

I intervjuer påpeker saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten, samt berørte parter og bruker- og interessegrupper, at dokumentasjonen kan virke utilgjengelig. Det er mye dokumentasjon i plansaker og bruk av klarspråk blir trukket frem som en utfordring. I saker kan det også foreligge flere versjoner og kopier av samme dokument.⁸⁰

⁷⁷ I plansakene som er gjennomgått gjelder dette for eksempel linjer 15, 49 og 50 i plansak 1 (Arna steinknuseverk), linjer 28, 11 og 3 i plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20) og linjer 28 og 41 i plansak 3 (Damsgård-Småpudden sykkeltiltak. Per 01.04.2025.

⁷⁸ Dette er tilfellet for plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20), plansak 4 (Rollandslia bofellesskap) og plansak 5 (Helgeseter massedeponi).

⁷⁹ For eksempel starter plansak 1 (Arna steinknuseverk) på linje 2 i saksinnsyn:

www.bergen.kommune.no/omkommunen/offentlig-nnsyn/innsynplanogbyggesak/saksinnsyn/sak/PLAN-2022/20719

⁸⁰ Et eksempel er i plansak 1: Arna steinknuseverk. Per 1. april 2025 ligger det 25 linjer i Saksinnsyn på det gamle saksnummeret (202118010) og 83 linjer på det nye saksnummeret (PLAN-2022/20719). Hver linje har minst ett dokument, ofte flere. I dette tilfellet ligger det åtte versjoner av planbeskrivelsen med ulike dato (Planbeskrivelse 30.10.23, Planbeskrivelse arbeidsdokument 15.11, Planbeskrivelse 15.12.23,

Tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse

I intervju med representanter fra Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) trekkes det frem at dokumentasjonen i plansaker ikke alltid er tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelser, særlig for synshemmede. Representanter for rådet opplyser at mye av informasjonen i plansaker kun kommuniseres visuelt, i form av kart, kartlag og visuelle fremstillinger med 3D illustrasjoner. Bildeillustrasjoner og kartlag er utilgjengelig for synshemmede dersom det ikke er godt beskrevet med tekst. I den grad universell utforming er beskrevet, er dette gjennom tekniske begreper og fagbegreper som er vanskelig for en person som ikke jobber med plansaker å forstå. Dette gjør at rådet ikke alltid får gitt relevante innspill, og dermed ikke får belyst saken når det gjelder universell utforming. Det legges til at synshemmede ofte må etterspørre informasjonen selv, samt etterspørre at noen synstolker informasjonen og svarer på spørsmål. Resultatet blir ofte at synshemmede ofte ikke har tid og kapasitet til å gi innspill til plansaker. Derfor går denne gruppen inn i medvirkningsprosesser som mindre opplyst enn andre, opplyses det om i intervju.

Tilgjengelighet for ungdom

Ungdomsrådet opplever at saksdokumentene i planene som oversendes er utilgjengelige og vanskelig forståelige for ungdom. Ungdomsrådet viser til at rådet selv har fått spesifikk opplæring i plansaker, og dermed har tilstrekkelig oversikt til å kunne behandle sakene. Ungdomsrådet setter likevel særlig pris på når en fra prosjektet stiller i møte og presenterer planen for rådet. Likevel vises det til at dagens saksdokumenter ikke er tilgjengelige for barn og unge, og at flere av planene bør tilgjengeliggjøres for denne målgruppen. Det vises til at dette kan være i form av visuelle fremstillinger, konkrete oppsummeringer, enklere språk og at informasjon publiseres på ungdommers kanaler som Instagram-kontoen *@bergenkommune_ung*.

3.3.6 Medvirkning i plansaker som er gjennomgått

I plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er det gjennomført ulik grad av medvirkning.

Medvirkning er tatt opp i oppstartsmøter i alle fem saker. Standardformuleringene «forslagsstiller skal legge til rette for aktiv medvirkning», «aktuelle tiltak ut over lovens minstekrav vurderes fortløpende», og at medvirkning skal dokumenteres, er inntatt i referat fra alle oppstartsmøtene. I fire av de fem sakene, har Plan- og bygningsetaten anbefalt at forslagsstiller i tillegg skal gjennomføre spesifikke medvirkningsaktiviteter. Anbefalingene gjelder å involvere spesifikke aktører⁸¹ (for eksempel foreninger for bevegelseshemmede, velforeninger, barn og FAU), eller generelt til å ha god dialog med berørte parter.⁸²

I flere av sakene har også forslagsstiller kommet med forslag til medvirkningsaktiviteter. Forslagene og anbefalingene, samt eventuelle diskusjoner rundt disse, er ikke ytterligere begrunnet i referatene fra oppstartsmøtene.

Planbeskrivelse 11.06.42, Planbeskrivelse 16.01.17, Planbeskrivelse 11.06.24 kommentert, Planbeskrivelse 12.09.24 og Planbeskrivelse 29.09.24), samt seks kopier av ett av disse (Planbeskrivelse 11.06.2024).

⁸¹ For eksempel i sak plansak 2: Mindemyren delfelt S19 og S20 og plansak 4: Rollandslia bofellesskap.

⁸² For eksempel plansak 5: Helgeseter.

Når det gjelder faktisk gjennomføring av medvirkningsaktiviteter, er det gjennomført folkemøter i de to kommunale planene revisjonen har gjennomgått (plansak 3 og 4). I plansak 4 (Rollandslia bofellesskap) ble det i tillegg avholdt møte med nærliggende barnehage og samtaler med rektor og FAU ved nærliggende skole.

I de tre plansakene der forslagsstiller er privat, er det hittil kun gjennomført dokumenterte medvirkningsaktiviteter i en av sakene (plansak Mindemyren). I én av sakene opplyses det at det har vært dialog med naboer, men dette er ikke dokumentert.

Tabell 4: Oversikt over medvirkning i plansakene.

Plansak	Om medvirkning som fremgår av referat fra oppstartsmøtet	Faktisk gjennomførte medvirkningsaktiviteter ⁸³
Plansak 1: Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)	- Standardformulering fra referatmalen. - Forslagsstiller opplyser om at de vil ha dialog med berørte parter i området. - Saksbehandler anbefaler i oppstartsmøtet å involvere områdesatsingen i Ytre Arna - Saksbehandler anbefaler i oppstartsmøtet gjennomføring av barnetråkksøk.⁸⁴	- Det opplyses i intervju at forslagsstiller har hatt dialog med naboer. Dette er ikke dokumentert. - Det er ikke gjennomført barnetråkksøk som Plan- og bygningsetaten oppfordret til i oppstartsmøtet.
Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)	- Standardformulering fra referatmalen. - Det står i referat fra oppstartsmøtet at forslagsstiller har skissert medvirkning utover formelle høringsprosesser i planinitiativet. - Saksbehandler anbefaler i oppstartsmøtet følgende medvirkning: - Kirkens organer må høres - Forslagsstiller må vurdere å varsle et større område ved oppstart enn 50 meter - det må gjennomføres barnetråkksøk og redegjøres for barn og unges bruk av området - Det er presisert i oppstartsmøtet at Plan- og bygningsetaten ønsker å bli orientert og invitert dersom plankonsulent avholder egne møter med andre etater/instanser.⁸⁵	- Forslagsstiller har levert en oppsummerende medvirkningsrapport som skildrer aktiviteter som informasjonsmøter, spørreundersøkelse og «fremtidsverksted». - Kommunen har ikke vært invitert til møter eller fått annen dokumentasjon enn den oppsummerende rapporten, opplyses det om i intervju. - Forslagsstiller opplyser i intervju at det ble forsøkt å ta kontakt med lokale skoler for aktiv medvirkning, men at skolene ikke hadde kapasitet til å delta. - Det er ikke gjennomført barnetråkk. Forslagsstiller vurderte dette ikke var relevant, da området i dag hovedsakelig er et industri- og næringsområde, og dermed i liten grad benyttes av barn, i merknadsskjema. - Plan- og bygningsetaten har ikke fulgt opp eller etterspurt om barnetråkk er gjennomført, opplyses det om i intervju.

⁸³ Informasjon fremgår hovedsakelig fra intervjuer samt relevante saksdokumenter.

⁸⁴ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall, Reguleringsplan. Møtedato 06.10.2021, dato for utsendt referat 02.11.2021.

⁸⁵ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, gnr. 159, bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. Møtedato 13.09.2022, dato for utsendt referat 26.09.2022.

Plansak 3: Damsgård- Småpudden, sykkeltiltak (PLAN- 2022/29074)	- Standardformulering fra referatmalen - Det er skrevet i oppstartsmøtereferatet at forslagsstiller har planlagt å avholde et folkemøte.⁸⁶	- Varsel om planoppstart og offentlig ettersyn ble sendt direkte til skoler, SFO, barnehager, idrettslag og menigheter i planområdet, opplyses det om i intervju. - Avholdt nabomøte høsten 2023, før oppstartsmøtet. - Gjennomført barnetråkkssøk.
Plansak 4: Rollandslia, bofellesskap (PLAN- 2023/11634)	- Standardformulering fra referatmalen - Saksbehandler anbefaler i oppstartsmøtet å involvere pårørende/forening, foreninger for bevegelseshemmede, velforeninger, barn og FAU. - I referat fra oppstartsmøtet legger saksbehandler til at det må legges opp til aktiv medvirkning i forbindelse med vurderinger av grusbane og aktivitetsformål, og at vurderingene må gjøres i samråd med nærboende, herunder barn og unge.⁸⁷	- Avholdt nabomøte. - FAU i nærområdet har selv gitt beskjed med ønske om å bli inkludert, opplyses det om i intervju. - Forslagsstiller opplyser om at det har blitt avholdt møter med skole og barnehage i området. - Forslagsstiller opplyser om at det har blitt gjennomført en mobilitetsanalyse, blant annet for å sikre datagrunnlag på grunn av manglende barnetråkkregistrering i området.
Plansak 5: Helgeseter, massedeponi (PLAN- 2023/17007)	- Standardformulering fra referatmalen - Det er presisert i oppstartsmøtet at Plan- og bygningsetaten ønsker en god og konstruktiv dialog med forslagsstiller, kommunen og andre aktuelle instanser.⁸⁸	Det er ikke lagt opp til medvirkning ut over formelle høringsprosesser.

I to av sakene som er gjennomgått (plansak 1 og 2) fremgår det at det ikke er gjennomført medvirkningsaktiviteter som det i står at skal gjennomføres i referat fra oppstartsmøtet. Dette gjelder gjennomføring av såkalte «barnetråkkssøk»⁸⁹. Det kommer heller ikke frem i fagnotatene hvorfor disse aktivitetene ikke er gjennomført. Vurderinger knyttet til barnetråkkssøk er heller ikke omtalt i fagnotatene.⁹⁰ I en annen sak (plansak 2) har forslagsstiller ikke levert all dokumentasjon knyttet til medvirkning, eller invitert Plan- og bygningsetaten til medvirkningsmøter, som saksbehandler oppfordret til i oppstartsmøtet.

⁸⁶ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. Møtedato 24.05.2023. Dato for utsendt referat 07.07.2023.

⁸⁷ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap. Reguleringsplan, Arealplan-ID 71300000. Dato for utsendt referat 12.06.2023.

⁸⁸ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan, Arealplan-ID 71650000. Møtedato 05.09.2024, dato for utsendt referat 22.10.2024.

⁸⁹ «Barnetråkkssøk» er nærmere omtalt i kapittel 7.3.2.

⁹⁰ I intervju blir vurderinger rundt mangel på barnetråkk kommentert. I plansak 1 (Arna steinkuseverk) pekes det på at barn og unge ikke benytter seg av området, og i plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20) vises det til at det ikke foreligger barnetråkkssøk på området og at området stort sett er industri- og næringsområde som ikke benyttes av barn.

I intervjuer opplyses det at det kan være utfordrende å holde oversikt over og følge opp alle føringer som kommunen har gitt til forslagsstillere i møtene, blant annet når det gjelder medvirkning. Det kan føre til at mindre sentrale problemstillinger i plansaken ikke følges opp tilstrekkelig dersom det blir liggende i ett av mange møtereferat. Det opplyses at det kan være vanskelig å finne frem til saksdokumenter i saksbehandlingssystemet i tilfeller hvor plansaken har mye dokumentasjon, og at det er tidkrevende å finne tilbake til konkrete møtereferater, med mindre saksbehandler har lagret dokumentene lokalt på sin PC.

I plansakene revisjonen har gjennomgått fremgår det fra merknadsskjema at de fleste merknader har blitt «tatt til følge», «delvis tatt til følge» eller «tatt til orientering». I de plansakene med kommunal forslagsstillere (plansak 3 og 4) er de fleste merknadene tatt til følge etter første høringsrunde ved varsel om planoppstart. I plansaker med private forslagsstillere er de fleste merknader «tatt til orientering». I plansak 2 er det overvekt av merknader som «ikke tas til følge».⁹¹

3.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har systemer og rutiner for å sikre innspill fra berørte parter og interesser i forbindelse med de formelle høringsprosessene. Deloitte vurderer det som positivt at Plan- og bygningsetaten også oppfordrer private forslagsstillere til å gjennomføre medvirkning ut over de formelle høringsprosessene. Videre er det positivt at det legges til rette for brede medvirkningsprosesser i offentlige planer, og i planer der kommunale etater er forslagsstillere.

Samtidig viser undersøkelsen at det mangler rutiner og veiledning for når og hvordan saksbehandlere kan og bør oppfordre til medvirkning ut over høringsprosessene. I praksis varierer det fra sak til sak i hvilken grad kommunen oppfordrer til medvirkning ut over de formelle høringsprosessene, og det er usikkerhet rundt kommunens handlingsrom overfor private forslagsstillere. Undersøkelsen viser at det kan være behov for prinsipielle avklaringer og tydeliggjøring rundt hvilken medvirkning kommunen kan oppfordre private forslagsstillere til.

I enkelte saker som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, har saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten ikke fulgt opp medvirkningsaktiviteter som ble diskutert i oppstartsmøtene, og det er heller ikke dokumentert hvorfor disse ikke er gjennomført. Etter Deloitte vurdering bør det etableres system for å sikre at medvirkningsaktiviteter som er avtalt følges opp.

Kommunen har, i henhold til plan- og bygningsloven, et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Barn og unge er nevnt eksplisitt i loven, men ansvaret gjelder også blant annet personer med funksjonsnedsettelser. Undersøkelsen viser at kommunen primært tilrettelegger for medvirkning fra disse brukergruppene gjennom innspill fra de formelle medvirkningsrådene og Barn og unges representant. Deloitte stiller spørsmål ved om involvering gjennom de formelle høringsprosessene ivaretar kravet som å sikre *aktiv*

⁹¹ Det er verdt å merke at Mindemyren har fått inn flere merknader enn de andre sakene vi har sett på, samt at merknadene fra hver aktør må kommenteres uavhengig av hvorvidt noen andre har sendt inn samme merknad. Det er mange private, i tillegg til offentlige, merknader i saken. De private merknadene går i stor grad ut på bekymring for nabolaget, solforhold og utbygging. Mens i underkant av 100 merknader er markert som «tas ikke til følge», er rundt 50 merknader tatt til følge.

medvirkning fra disse brukergruppene. I praksis kommer det frem at brukergrupper erfarer at disse må involveres tidlig i prosessen, og før offentlig ettersyn, dersom de skal ha reell påvirkningsmulighet. Etter Deloitte's vurdering indikerer undersøkelsen at det kan være behov for at kommunen i større grad til rette for medvirkning av disse brukergruppene ut over formelle høringsprosesser, for å oppfylle kravet i loven om aktiv medvirkning.

Når det gjelder involvering av barn og unge spesifikt, viser undersøkelsen at forslagsstiller sjeldent legger til rette for å gjennomføre aktiv medvirkning fra barn og unge. Videre viser undersøkelsen at Barn og unges representant gjennomgående gir merknader knyttet til manglende involvering av barn og unge i plansaker. Etter Deloitte's vurdering, er det grunn til å stille spørsmål ved om kommunen tilrettelegger tilstrekkelig for involvering av barn og unge i plansaksprosesser, i henhold til plan- og bygningsloven § 5-1 og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4d. Selv om representanter for barn og unge, herunder Barn og unges representant og ungdomsrådet, har anledning til å gi formelle innspill til høringsprosessen, viser Deloitte til at disse ikke kan erstatte aktiv medvirkning fra barn og unge som faktisk blir berørt av planen.⁹² Etter Deloitte's vurdering, viser undersøkelsen at det kan være behov for at kommunen foretar prinsipielle avklaringer rundt hvilke arenaer som er aktuelle for å involvere barn og unge, eller hvem i kommunen som har ansvar for gjennomføring av disse, slik Kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler.

Undersøkelsen viser at dokumentasjon i sakene ofte er vanskelig tilgjengelig, både på grunn av omfang, ulike saksnummer på dokumenter i samme sak, og at dokumentene ikke er universelt utformet. Dette gjør det i praksis krevende å gi innspill. Deloitte vil vise til viktigheten av at vurderinger dokumenteres eksplisitt, også som et tiltak for å styrke medvirkning fra grupper krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge og personer med funksjonsnedsettelse. Særlig forhold som berører disse grupper bør etter Deloitte's vurdering vurderes beskrevet tydelig i tekst.

⁹² Dette er også presisert i veiledning fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Se revisjonskriterier 3.2.

4 Samhandling om reguleringsplansaker på tvers i kommunen

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

Har kommunen system og rutiner som ved behov sikrer god og relevant samhandling på tvers i kommunen i forbindelse med behandling av plansaker?

Det redegjøres også for samarbeid med eksterne myndigheter i dette kapittelet.

4.2 Revisjonskriterier

Etter plan- og bygningsloven § 1-1 skal planlegging etter loven bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Videre skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Etter plan- og bygningsloven § 1-4 skal plan- og bygningsmyndighetene samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

I henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 skal planleggingen fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

I henhold til kommunelovens kapittel 25 om internkontroll, skal kommunedirektøren (her: byrådet) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I lovkommentar vises det til at kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter.⁹³

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde (plan- og bygningsloven § 1-4).
- Se sektorer, oppgaver og interesser i et område i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom blant annet statlige, regionale og kommunale organer (plan- og bygningsloven § 3-1).
- Ha beskrivelse av fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen (kommuneloven § 25-1)

⁹³ Norsk lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt. Notatet er sist revidert 04.09.2023.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 System og rutiner for samhandling innad i Plan- og bygningsetaten

Det er rutiner for samhandling og samarbeid i plansaksprosesser mellom Byplan som behandler private reguleringsplaner, og andre avdelinger i etaten. Tabellen under gir oversikt over utvalgte sentrale rutiner for samhandling mellom Byplan og andre enheter i Plan- og bygningsetaten.

Involverte enheter i Samhandlingsrutine/prosedyre

Plan- og

bygningsetaten

Byplan og GIS

Prosedyre for samarbeid mellom GIS og Byplan, mottak og bestilling av 3D-data⁹⁴: Prosedyren beskriver rollefordeling mellom GIS og Byplan med oppdatering av 3D-modeller for private planforslag. Tidspunkt for GIS-kontroll og sending av data til GIS går videre frem av private planers prosedyrer for de ulike planfasene⁹⁵.

Private planer og byggesak

veileder for samhandling mellom private planer og byggesak⁹⁶: Hensikten er å sikre en omforent forståelse av planens intensjon, påse at planforslag blir utformet med entydige bestemmelser slik at behov for tolkning minimeres og sikre at byggesak er orientert om pågående planprosesser og vedtatte planer. Byggesak orienteres om alle nye saker ved å stå på kopi i orientering om oppstartsmøter. Det kan tas særlig kontakt med aktuell seksjonsleder dersom det er behov for bistand underveis i planprosessen. Ved andregangsbehandling vurderer saksbehandler i Byggesak planens konkrete utforming, særlig hvordan planen vil fungere i praksis med tanke på rekkefølgekrav, dokumentasjonskrav og bestemmelser. Etter vedtatt plan skal saksbehandler i private planer presentere planen for aktuell seksjon i byggesak.

Private planer og økonomi

Prosesskart for samhandling mellom private planer og økonomi⁹⁷. Prosesskartet for samhandling med private planer og økonomi tar for seg steg for steg i prosessen med gebyrordre i plansaker.

Plan- og bygningsetatens enheter og juridisk seksjon⁹⁸

Prosesskart for samhandling i klagesaker: prosesskartet brukes i saker som skal behandles av juridisk seksjon. Prosesskartet involverer flere enheter⁹⁹ i plan- og bygningsetaten og tar for seg steg for steg i prosessen fra mottatt til avsluttet klage.

⁹⁴ Bergen kommune. Prosedyre for samarbeid mellom GIS og Byplan, mottak og bestilling av 3D-data. ID 19474, BkKvalitet. Gyldig fra 23.01.2023.

⁹⁵ Bergen kommune. «PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen», ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Bearbeidingsfasen til oppfølging av vedtatt plan. ID 20012, BkKvalitet. Gyldig fra 04.02.2025.

⁹⁶ Bergen kommune. PBE - Private planer: Veileder for samhandling mellom private planer og byggesak. ID 20019, BkKvalitet. Gyldig fra 05.12.2023.

⁹⁷ Bergen kommune. PBE – Prosesskart samhandling mellom private planer og økonomi. ID 24707, BkKvalitet. Gyldig fra 26.04.2025.

⁹⁸ Bergen kommune. PBE – Prosesskart samhandling i klagesaker som skal behandles av juridisk seksjon. ID 16165, BkKvalitet. Gyldig fra 08.04.2024.

⁹⁹ Enheter: PBE ledergruppe (med underliggende enheter), Byggesaksavdeling (med underliggende enheter), Byplan (med underliggende enheter), Juss- og tilsynsavdelingen, Juridisk (med underliggende enheter), Kart- og oppmåling (med underliggende enheter) og Sentralarkivet.

Planforum i Plan- og bygningsetaten trekkes frem som en arena for å gi tverrfaglig avklaring av rammebetingelser for et planlagt tiltak. Planforum består av etatsdirektør, ledere fra byplansavdelingen, juss og tilsynsavdelingen og byggesaksavdelingen, Byarkitekten og Samferdsel, samt relevante saksbehandlere. I noen tilfeller deltar andre aktuelle deltakere. Planforum tar blant annet beslutning om oppstart av private planarbeid før oppstartsmøter, og behandler plansaker hvor saksbehandler møter særskilte utfordringer/problemstillinger, både til behandling ved offentlig ettersyn og sluttbehandling.¹⁰⁰

I intervju med ledelsen i Plan- og bygningsetaten presiseres at Planforum skal sikre samordning i koordinering på tvers av saker, og bidra til å gi felles forståelse av utfordringer og løsninger på tvers av etaten. Ved at alle fagfelt er representert, kan etaten sikre at planene som utvikles er helhetlige og godt gjennomarbeidet. Planforum skal sikre en tverrfaglig avklaring av rammebetingelser for et planlagt tiltak. Gjennom planforum vil en få tidlige og tydelige avklaringer fra ledelsen i aktuelle saker. Det skrives referat fra planforum med korte konklusjoner på sakene som er tatt opp. Referatet lagres i sakarkivet på den enkelte sak.¹⁰¹

4.3.2 Involvering av andre kommunale enheter i plansaker

Kommunale høringsinstanser inkluderes i planprosessen gjennom formelle høringsprosesser. Dette fremgår av *Veileder for varslingsbrev*¹⁰² der det er angitt at «kommunale mottakere» alltid skal få tilsendt varsel om planoppstart og offentlig ettersyn.

I liste over høringsparter¹⁰³ er det en egen del med kommunale høringsparter, samt medvirkningsrådene (Eldrerådet, Ungdomsrådet og Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse). På listen er blant annet:

- Bergen Vann
- Byantikvaren
- Bymiljøetaten
- Byrådsavdelinger
- Etat for boligforvaltning
- Etat for utbygging
- Miljørettet helsevern
- Seksjon for barnehagemyndighet

Noen av disse, som Miljørettet helsevern og Bymiljøetaten, står at skal alltid varsles. Andre enheter, som seksjon for barnehagemyndighet og seksjon for næring og landbruk, står at skal vurderes varslet.

¹⁰⁰ I tillegg behandles offentlige planer i oppstartsfasen og «saker i grenseland mellom byggesak og plansaker, f.eks. dispensasjonssaker». Endringer etter forenklet behandling kan tas opp ved behov, for eksempel ved avklaring av prosess eller avklaringer av planfaglige tema. Bergen kommune. PBE: Veileder – Planforum. ID 20032, BkKvalitet. Gyldig fra 07.08.2023.

¹⁰¹ Bergen kommune. [Om plan- og bygningsetaten](#). Sist oppdatert 18.10.2021. Lest 24.03.2025.

¹⁰² Bergen kommune. PBE – Byplan og Samferdsel: Veileder – Varslingsbrev plansaker. ID 20028, BkKvalitet. Gyldig fra 11.11.2024.

¹⁰³ Bergen kommune. [Liste høringsparter 140125](#). Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025).

I sjekklister for kravspesifikasjon¹⁰⁴ står det som sjekkpunkt at det skal ligge positiv uttalelse fra Bergen Vann, samt uttalelse fra Byantikvaren og BIR før førstegangsbehandling.

Ifølge Plan- og bygningsetatens prosedyre for oppstartsfasen, skal saksbehandler sende orientering om oppstartsmøte til høringsinstanser (uformell høring).¹⁰⁵ Planinitiativet sendes til etater i kommunen, samt relevante eksterne høringsparter for innspill/merknader til planinitiativet. I intervju med saksbehandlere går det frem at saksbehandler sender ut orientering om oppstartsmøtet til de eksterne og interne høringsinstansene som vurderes som relevante i saken slik at de kan uttale seg og gi foreløpige innspill før planoppstart. I intervjuer opplyses det at det gjøres en skjønnsmessig vurdering fra sak til sak om hvem som skal få varsel før oppstartsmøtet. Saksbehandlere forteller at det kan være utfordrende å vite hvem som skal kontaktes ved orientering om oppstartsmøtet da det ikke finnes tilsvarende liste for hvem som *skal* orienteres som ved varsel om planoppstart og offentlig ettersyn. Saksbehandlere kan også invitere andre enheter i kommunen til å delta i selve oppstartsmøtet.

I plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er andre enheter i kommunen invitert til oppstartsmøter. I plansak 2¹⁰⁶ ble eksempelvis Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett og underliggende etater invitert til oppstartsmøte da det skulle reguleres til barnehage i området. I plansak 5¹⁰⁷ deltok Bergen Vann og Miljørettet helsevern på oppstartsmøtet etter eget ønske. Miljørettet helsevern deltok på grunn av temaer om påvist grunnforurensing som følger av massene og konsekvenser for folkehelse.¹⁰⁸ Bergen Vann deltok for å informere om at det planlegges høydebasseng i området.

I intervju trekker både ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten frem at saksbehandlere i tillegg kan innhente fortløpende innspill og faglige vurderinger ved behov i plansakene fra relevante fagetater. Det er ansvarlig saksbehandler i plansaken som har ansvar for å koordinere arbeidsmøter underveis med forslagsstiller og eventuelt andre enheter i kommunen som er relevante for plansaken.¹⁰⁹ Det fremkommer i intervjuer at det oppleves som at det er en lav terskel for å be om råd og hjelp, både internt og på tvers av kommunens etater, særlig for å etterspørre spisskompetanse på spesifikke temaer. I en av plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er det for eksempel gjennomført arbeidsmøter med Bergen Vann, som ønsker å legge vannrør i planområdet (plansak 1: Arna steinknuserverk).

I intervjuer kommer det frem at noen kommunale etater er enklere å få innspill fra enn andre. Blant annet vises det til at det tidvis har vært vanskelig å ha en løpende dialog med Etat for barnehage, noe som er utfordrende i plansaker som involverer regulering av

¹⁰⁴ Bergen kommune. Sjekklister. Kravspesifikasjon med sjekklister for reguleringsplanforslag i Bergen kommune. Sist revidert: 30.01.2025.

¹⁰⁵ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

¹⁰⁶ Mindemyren delfelt S19 og S20

¹⁰⁷ Helgeseter massedeponi

¹⁰⁸ [PLAN-2023/17007](#), 71650000 fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan. Se rad 28 med e-postutveksling. Foreløpige innspill fra Miljørettet helsevern. Innspill sendt 23.08.2024.

¹⁰⁹ Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder for arbeid i team. ID 19645, BkKvalitet. Gyldig fra 04.10.2024.

barnehager og barnehagetomter. Det trekkes frem eksempel på en plansak¹¹⁰ der en del av området skulle reguleres til barnehage. Saksbehandler gjorde gjentatte forsøk på å opprette kontakt med Etat for barnehage i 2020, uten å få svar. På et senere tidspunkt i planprosessen ga etaten en privat barnehageaktør tilskudd til å bygge barnehage der det var planlagt langt flere plasser enn det åpnes for i planforslaget. Tidlig dialog med Etat for barnehage i planprosessen ville gjort at etaten var kjent med de areal- og kvalitetsmessige begrensingene på tomten, som legger føringer for eksempel antall barn det er plass til.

I intervju med forslagsstillere tas det frem at det er utfordrende dersom det kommer ulike og motstridende innspill fra ulike enheter i kommunen. I plansak 1 (Arna steinknuseverk) opplevde forslagsstiller å få motstridende innspill fra ulike enheter i kommunen. Det vises til at Bergen Vann ønsker å legge vannrør i området. Videre har Plan- og bygningsetaten stilt krav til at det skal være en offentlig forbindelse, altså reguleres til offentlig vei, mens Bymiljøetaten foreslår at det reguleres til privat vei. De intervjuede forklarer at det har skapt forvirring fordi føringer fra kommunen ikke er koordinerte. Forslagsstiller viser til at det hadde vært mer hensiktsmessig dersom kommunen samkjørte ulike innspill fra ulike etater og hadde kommet til enighet internt før innspill blir tilsendt forslagsstiller.

Når det gjelder koordinering opp mot andre byrådsavdelinger, opplyser Byrådsavdeling for byutvikling i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen om at kommunaldirektørens stab sørger for samhandling og avklaringer i forbindelse med den politiske beslutningen med de andre byrådsavdelingene.¹¹¹ Det vurderes i den enkelte sak om den berører interesser hos de andre byrådsavdelingene, og de inviteres så til å komme med innspill. I noen større saker som gjelder offentlige områdereguleringer er det også opprettet koordineringsgrupper på nivå 1 for å sikre tilstrekkelig samhandling underveis i planprosessen og frem mot politisk behandling».

Videre vises det til at Plan- og bygningsetaten har etablert samarbeidsforum for å koordinere større områder, for eksempel for Mindemyren. I intervju forklares det at områdekaordinering er nødvendig i områder med mange samtidige planer for å sikre konsistens og forutsigbarhet for både kommunen og forslagsstillerne. Områdekaordinator har dedikert tid til å koordinere med andre kommunale enheter som Bymiljøetaten, Byantikvaren, og eksterne myndigheter som Vestland fylkeskommune og Statens vegvesen. For Mindemyren har det også blitt utarbeidet en infrastrukturplan for Mindebyen som skal brukes i planleggingsarbeid å koordinere en helhetlig byutvikling på Mindemyren og Wergeland.¹¹² Planen er utarbeidet av Bymiljøetaten i samarbeid med Plan- og bygningsetaten, Bergen Vann og ekstern rådgiver.

¹¹⁰ Det vises til [PLAN-2022/20599](#), 70320000 Fyllingsdalen, Gnr. 21, Bnr. 4, Staumsåsen, Reguleringsplan. Gammelt saksnummer: 201911292.

¹¹¹ Bergen kommune. Byrådsavdeling for Byutvikling. Dokumentsvar. Svar på dokumentforespørsel for Bergen kommune plansaksbehandling (reguleringsplansaker) fra kommunaldirektørens stab i Byrådsavdeling for byutvikling. Uten dato.

¹¹² Bergen kommune. [Infrastrukturplan Mindebyen](#). Overordnet plan for teknisk infrastruktur. April 2021.

4.3.3 Samarbeid med Bymiljøetaten

I årsoppdraget for 2025 står det formulert en forventning om at Plan- og bygningsetaten i planarbeidet skal samarbeide med blant annet Bymiljøetaten om tiltak for gange, sykkel og trafikksikkerhet¹¹³. Det går frem av intervjuer at plan- og bygningsetaten har et tett samarbeid med Bymiljøetaten, både i vurderingen av infrastruktur, naturmangfold (se kapittel 6.3.2) og rekkefølgekrav (se kapittel 9.3.4). I intervjuer vises det til at de to etatene er samlokaliserte og det oppleves som lav terskel for å ta kontakt på tvers og be om råd og innspill i spesifikke plansaker.

Bymiljøetaten er fast høringspart i plansaker, og koordinator for plansaker opplyser at Bymiljøetaten uttaler seg i alle plansaker.¹¹⁴ I løpet av planprosessen uttaler Bymiljøetaten seg på flere punkter: før oppstartsmøtet, ved varsel om oppstart og ved offentlig ettersyn. Bymiljøetaten har en planavdeling med plankoordinator som koordinerer tilbakemeldingene fra Bymiljøetaten i de enkelte plansakene. Planavdelingen gir planuttale i alle plansaker. Koordinatoren samler innspill fra ulike fagområder, samt gjennom Bymiljøetatens eget planforum hvor saker drøftes, og sender dem til Plan- og bygningsetaten. Det er også en forventning i Plan- og bygningsetaten at Bymiljøetaten skal setter seg inn i og gir uttale om plansaker knyttet til naturmangfold spesifikt, i tillegg til vei, gjennom de offentlige høringsprosessene.

Bymiljøetaten erfarer at innspill i stor grad blir vurderte, men at det varierer fra sak til sak hvor stor grad anbefalinger blir tatt til følge. Det opplyses i intervju at Bymiljøetaten er tydelige på hvorvidt etaten mener planen burde få tilbud om oppstart eller ikke, i første innspill før oppstartsmøtet. Det har likevel vært tilfeller hvor plansaker har blitt startet opp tross Bymiljøetatens anbefaling.

4.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er etablert rutiner og prosedyrer og møtearenaer for å sikre samhandling på tvers av avdelinger og seksjoner innad i Plan- og bygningsetaten. Deloitte vurderer det som positivt at andre enheter i kommunen er faste høringsparter i plansaker under de formelle høringsprosessene, og at det er tydelig beskrivelse av når ulike aktører skal få saker til uttale.

Tidlig medvirkning fremheves av flere som avgjørende for at innspill kan bli hensyntatt. Det er derfor positivt at andre kommunale myndigheter varsles i forkant av oppstart av planen og gis mulighet til å gi innspill tidlig i planprosessen. Dette bidrar til at innspill kan hensyntas på et tidlig tidspunkt, når viktige premisser for plangrepet legges. Samtidig er denne praksisen ikke skriftliggjort i rutine, veiledning e.l. Det avhenger derfor av vurderingen til det enkelte saksbehandlerteam når og hvordan andre enheter skal involveres ut over den formelle høringsprosessene. Etter Deloitte vurdering kan dette gi risiko for at andre enheter i kommunen ikke alltid koples tidlig på i sakene der hvor dette er relevant.

¹¹³ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

¹¹⁴ Bergen kommune. [Liste høringsparter 140125](#). Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025).

5 Hensyn til universell utforming

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at hensynet til universell utforming ivaretas tilstrekkelig tidlig i planarbeidet?

5.2 Revisjonskriterier

Samfunns- og arealplanlegging er et viktig virkemiddel for å oppnå et samfunn der alle kan delta, som er grunnleggende prinsipp i FNs bærekraftsmål. Det går fram av plan- og bygningslovens formålsparagraf (§ 1-1, femte ledd) at hensyn til universell utforming skal ivaretas i all planlegging:

«Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak» (plan- og bygningsloven § 1-1, femte ledd)

Etter plan- og bygningsloven § 5-1 skal kommunen tilrettelegge for medvirkning for grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte. I forarbeidene presiseres det at dette også vil gjelde personer med nedsatt funksjonsevne eller andre grupper med særlige behov.¹¹⁵

Regjeringens veileder til universell utforming¹¹⁶ legger videre frem at løsningene skal være langsiktige, funksjonelle, lett forståelige og brukbare for alle. Universell utforming skal være et gjennomgående perspektiv i alle deler av planprosessene fra overordnet plannivå til detaljnivå. Veilederen presiserer at dette i *nye prosjekter* skal løses gjennom «universelle løsninger slik at flest mulig kan bruke dem, og løsninger som er integrert del av utformingen, av arkitekturen». I *allerede bygde omgivelser* bør det, der det er mulig, legges til rette for og oppdatere eksisterende bygg og infrastruktur slik at utformingen blir universell.

I bestemmelsene i Bergen kommunes arealdel til kommuneplanen (KPA)¹¹⁷ legger kommunen føringer for at det skal redegjøres for universell utforming i alle reguleringsplaner. I § 15. *Universell utforming*, stilles det følgende krav:

«Reguleringsplaner skal redegjøre for universell utforming både internt i planområdet og i sammenheng med omgivelsene. Der det kan oppstå konflikt mellom ulike hensyn skal planarbeidet avveie alternative løsninger basert på prinsippet om inkludering og likeverd».

Universell utforming er også omtalt i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*.¹¹⁸ Her fremkommer det at hensynet til universell utforming skal

¹¹⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#). FOR-1995-09-20-4146.

¹¹⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. [Veileder. Universell utforming i planlegging](#).

¹¹⁷ Bestemmelsene revideres i 2025.

¹¹⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#). Vedtatt 20.06.2023.

vektlegges i arealplanlegging: «Deltakelse i samfunnet for flest mulig sikres gjennom universell utforming av nye bygninger og uteområder».

Konkrete krav til universell utforming, oppstilles i Byggteknisk forskrift (TEK17). I TEK17, kapittel 8, oppstilles krav til opparbeidet uteareal. Dette innebærer blant annet opparbeiding av universelt utformede utearealer, gateankomst til bygg og uteoppholdsareal, samt parkeringsplass og kjøreankomst. TEK17 kapittel 12 stiller videre krav til planløsning og universelt utformede adkomstveier til bygg og utearealer.

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Sikre at hensyn til universell utforming ivaretas i planleggingen (plan- og bygningsloven § 1-1, femte ledd)
- Påse at reguleringsplaner redegjør for universell utforming internt i planområdet og i sammenheng med omgivelsene (KPA18 § 15)

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 System og rutiner for å sikre universell utforming i plansaker

Universell utforming skal sikres både i reguleringsplanprosessen og i behandlingen av byggesaker. Det opplyses i intervju med saksbehandlere om at det først og fremst er offentlige byrom som sikres i plansaksprosessen. Dette innebærer utearealer, adkomstveier, gangsoner, tilgjengelighet og lignende. Det opplyses i intervjuer at saksbehandlerne også følger med på hvilken type bygg som planlegges med tanke på universell utforming. Dersom det planlegges for offentlige bygg eller utearealer vil det være strengere krav til universell utforming enn det kreves av for eksempel frittstående private enkeltboliger.

Det kommer frem av intervjuer at universell utforming er et sentralt tema i plansaker, og at hensynet til universell utforming vurderes i ulike steg av plansaksprosessen:

Mal for planinitiativ: I Plan- og bygningsetatens mal for planinitiativ som forslagsstiller skal benytte¹¹⁹, er det angitt at det skal redegjøres for vesentlige interesser som berøres av planinitiativet, og om planarbeidet vil få virkninger i og utenfor planområdet. Det vises til en liste med eksempler over vesentlige interesser. Universell utforming er ikke del av listen.

Oppstartsmøte: I Plan- og bygningsetatens mal for referat fra oppstartsmøtet¹²⁰ står det at det skal «redegjøres for universell utforming både internt i planområdet og i sammenheng med omgivelsene».

Mal for planbeskrivelse: I Plan- og bygningsetatens mal for forslagsstillers planbeskrivelse¹²¹, er det et eget avsnitt om universell utforming. Det er angitt at det skal gjøres rede for universell utforming både internt i planområdet og i sammenheng med omgivelsene, og at det skal beskrives hvilke krav som er stilt for bygg, utearealer og gangveier.

¹¹⁹ Bergen kommune. «Planinitiativ». Mal. Sist revidert 02.05.2023

¹²⁰ Bergen kommune. «Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid med Plannavn, Arealplan-ID PlanID». Uten dato.

¹²¹ Bergen kommune. «Planbeskrivelse». Mal. Sist revidert 17.04.2024.

Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer: Plan- og bygningsetaten har en veileder for vurdering av mottatt planforslag¹²² der det vises til at planforslaget skal vurderes ut fra sjekkliste for kvalitet.¹²³ Sjekklisten har blant annet punkter knyttet til universell utforming. Saksbehandlere skal blant annet sjekke om 1) nye boliger er utformet og plassert slik at eldre kan bo hjemme så lenge som mulig og 2) om det er gjort rede for temaet i henhold til mal for planbeskrivelse.¹²⁴

Fagnotat: I mal for kommunens fagnotat til offentlig ettersyn og til sluttbehandling¹²⁵ skal Plan- og bygningsetaten kommentere sakens sentrale problemstillinger. I malen er det listet opp tema som alltid skal fremgå av fagnotatet, og universell utforming står ikke oppgitt i denne listen. I intervju med ledere går det frem at vurderinger og anbefalinger knyttet til universell utforming, samt eventuelle avveininger av universell utforming opp mot andre hensyn, skal dokumenteres i fagnotatene.

5.3.2 Praksis knyttet til vurdering og dokumentering av universell utforming

I intervju kommer det frem at saksbehandlere vurderer universell utforming i alle plansaker og fortløpende i løpet av planprosessen. Saksbehandlere gjør en vurdering av om kravene er i samsvar med Byggteknisk forskrift (TEK).

Kommunen har laget en eksempelsamling med bestemmelser med veiledning for reguleringsbestemmelser. Målet er å forenkle arbeidet med bestemmelser i pågående plansaker og sikre kvalitet gjennom klare- og tydelige bestemmelser, både for plankonsulenter og saksbehandlere.¹²⁶ For tema «universell utforming» står det i veilederen at det ikke skal tas inn generelle henvisninger om prinsipper om universell utforming og at krav til universell utforming er dekket i teknisk forskrift. Eksempel på en bestemmelse som står i samlingen er «for utomhusanlegg kan angis bestemmelser om bredder, høyder, dekke, fasadeutforming (bredde på dører, materialvalg osv.) og en rekke andre forhold som i effekt vil påvirke universell utforming».¹²⁷

I flere intervju pekes det likevel på at det mangler oversikt og spesifikke rutiner som sier noe om hva kommunen kan kreve for å oppnå universell utforming av forslagsstillere, og at vurderingen i praksis blir en skjønnsmessig vurdering for saksbehandlerne i den enkelte sak. Det pekes i intervju på at det er usikkerhet rundt kommunens handlingsrom til å stille krav til universell utforming i plansaker. Saksbehandlere forteller at det er

¹²² Bergen kommune. «PBE – Private planer: Veileder – Vurdering av mottatt planforslag». ID 18283, BkKvalitet. Gyldig fra 22.04.2024.

¹²³ Bergen kommune. Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer. Uten dato.

¹²⁴ Sjekklisten viser til §§ 8-6 og 8-7 i TEK17, som tar for seg gateankomst til byggverk og uteoppholdsareal med krav om universell utforming, samt §§ 12-1 og 12-2 i TEK17 som stiller krav til planløsning som er universelt utformet i byggverk for publikum, og krav om tilgjengelig boenhet i bygg med krav om heis.

¹²⁵ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

¹²⁶ Bergen kommune. eksempelsamling reguleringsplanbestemmelser. Sist revidert 24.06.2024, lest 10.03.2025. Tilgjengelig på [Bergen kommune - Ny eksempelsamling for reguleringsbestemmelser](#)

¹²⁷ Bergen kommune. eksempelsamling reguleringsplanbestemmelser. Sist revidert 24.06.2024, lest 10.03.2025. Tilgjengelig på [Bergen kommune - Ny eksempelsamling for reguleringsbestemmelser](#)

utfordrende å sikre universell utforming i komplekse saker, samt å få forslagsstillere til å sikre universell utforming utover det som er stilt som spesifikke lovkrav i TEK.

I intervjuer med ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten kommer det frem at det også er utfordrende å sikre hensyn til universell utforming i plansaker i praksis, særlig på grunn av byens utforming. Det nevnes blant annet hensyn til kulturminner, muligheten til å bygge ut plasskrevende universelle løsninger (for eksempel store, lange ramper) i tettbebygde områder. Videre kan terreng og topografi gjøre det vanskelig å sikre helningsgrad. Ledere presiserer at hensyn til universell utforming må avveies i alle saker, og at tilgjengelighet må vurderes opp mot andre hensyn til andre bykvaliteter, som for eksempel utearealer.

Representanter fra Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse uttaler i intervju at de opplever at hensyn til universell utforming ikke er godt nok beskrevet i fagnotatet eller annen sentral dokumentasjon. Manglende beskrivelse av hensyn til universell utforming utenom standardformuleringen om at «universell utforming skal hensyntas» gjør det vanskelig for rådet å vurdere hvilken grad universell utforming som faktisk er diskutert, vurdert og hensyntatt.

5.3.3 Dokumentering av vurderinger rundt universell utforming i utvalgte plansaker

I plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er formuleringen fra mal for oppstartsmøtet gjengitt: «Det skal redegjøres for universell utforming både internt i planområdet og i sammenheng med omgivelsene». ¹²⁸ Det er ikke utdypet konkrete diskusjoner tilknyttet universell utforming.

I to av plansakene er universell utforming omtalt i forslagsstillers planinitiativ (plansak 2 og 3). ¹²⁹ Det er ingen omtale av universell utforming i de tre andre plansakene (plansak 1, 4 eller 5).

Blant sakene som revisjonen har gjennomgått, har tre av disse kommet langt nok i planprosessen til at det foreligger fagnotat til offentlig ettersyn. I to av disse er ikke universell utforming omtalt (plansak 1 og 3). Det blir i intervju opplyst om vurderinger gjort rundt universell utforming i disse tre sakene, men dette kommer ikke frem av dokumentasjonen.

¹²⁸ Bergen kommune. Mal. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

¹²⁹ I planinitiativet til plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20), datert 07.06.2021, står det at «Terrenget må opparbeides slik universell utforming oppnås, men noen stor endring vil ikke være nødvendig». I planinitiativet til plansak 3 (Damsgård-Småpudden sykkeltiltak), datert 16.12.2022, står det at «Det skal legges opp til løsninger som imøtekommer krav til universell utforming så langt som mulig».

Tabell 5 viser dokumentasjon knyttet til universell utforming i sakene.

Tabell 5: Hensyn til universell utforming i plansakene.

Plansak	Beskrivelse i oppstartsmøtereferatet	Beskrivelse i fagnotat	Informasjon fra intervju i forbindelse med forvaltningsrevisjonen
Plansak 1. Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)	Standardformulering fra referatmalen.¹³⁰	Ikke nevnt i fagnotat til offentlig ettersyn.¹³¹	Universell utforming har ikke vært et tema i plansaken ettersom planområdet er regulert til steinbrudd og derfor ikke er et område hvor det ferdes besøkende.
Plansak 2. Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)	- Standardformulering fra referatmalen. - Forslagsstiller har påpekt utfordringer med tanke på høydeforskjell og krav til universell utforming av offentlige areal.¹³²	- Universell utforming omtalt i forbindelse med bestemmelser knyttet til krav om universell. utforming og tilgjengelighet. - Omtalt universell utforming tilknyttet terrengheving og parkeringskjeller.¹³³ Se eget avsnitt med eksempel fra plansaken.	- Det har blitt tatt hensyn til universelt utformede gangveier, adkomst og tilrettelegging av offentlig gangareal. - Det har vært diskusjoner med Plan- og bygningsetaten om enkelte løsninger, særlig helningsgrad tilknyttet planlagt parkeringskjeller. Se eget beskrivelse under med eksempel fra plansaken.
Plansak 3. Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak (PLAN-2022/29074)	- Standardformulering fra referatmalen. - Byplan skriver at det skal legges opp til løsninger som imøtekommer krav til universell	Ikke nevnt i fagnotat til offentlig ettersyn.¹³⁵	- Terrengets sterke helning gjør det utfordrende å oppnå universell utforming. Eksisterende gateløp har heller ikke krav til endret helning ved oppgraderingstiltak. - Andre aspekter av universell utforming har derfor blitt vektlagt, slik som bredde på gangvei, sikring av veikryss

¹³⁰ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall, Reguleringsplan. Møtedato 06.10.2021, dato for utsendt referat 02.11.2021.

¹³¹ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Arna/Åsane, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, arealplan-ID 70850000. 07.10.2024

¹³² Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, gnr. 159, bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. Møtedato 13.09.2022, dato for utsendt referat 26.09.2022.

¹³³ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. 18.11.2024.

¹³⁵ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. 11.09.2024.

	utforming så langt som mulig. ¹³⁴		og tilgjengelighet for nyttetraffic.
Plansak 4. Rollandslia, bofellesskap (PLAN- 2023/11634)	Standardformulering fra referatmalen.¹³⁶	Ikke kommet til førstegangsbehandling.	- Å sikre universell utforming vil være sentralt gitt brukergruppen. Det er lagt særlig vekt på å sikre gangsoner, bevegelsesakser og uteområder generelt. - Det er stilt rekkefølgekrav om universell utforming av bussholdeplass.
Plansak 5. Helgeseter, massedeponi (PLAN- 2023/17007)	Standardformulering fra referatmalen.¹³⁷	Ikke kommet til førstegangsbehandling.	Universell utforming har ikke vært et tema i plansaken.

I plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20) kommer det frem at det er uenighet mellom Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller om løsninger tilknyttet universell utforming og heving av torg som følger av foreslått parkeringskjeller. Kommunen mener hevingen vil øke helningsgrad og gå ut over universell utforming.¹³⁸ Forslagsstiller på sin side viser til at parkeringskjeller er et grep for å oppnå universell utforming, da det er foreslått tilrettelagt for HC-parkering i parkeringskjelleren.

I fagnotat til offentlig ettersyn skriver Plan- og bygningsetaten at: «Terrenghevingen ser ut til å være konsekvens av foreslått parkeringskjeller. I planbeskrivelsen fremstilles terrenghevingen som et grep for å oppnå universell utforming og spre overvannet i ulike retninger. Vi forstår ikke begrunnelsen ettersom forslaget innebærer forverring av stigningsforhold fra dagens situasjon».

Det fremkommer at planen legger opp til at helningsgraden vil være 1:15 i tråd med krav til universell utforming og byggeteknisk forskrift (TEK 17). Plan- og bygningsetaten har på sin side tatt utgangspunkt i Statens vegvesens håndbok N100 (1:20), som oppstiller strengere krav enn byggeteknisk forskrift.

Videre viser kommunen til i fagnotatet at det er en utfordring at det ikke er tilrettelagt for universell utforming til barnehagen. Forslagsstiller på sin side, opplyser i intervju i forbindelse med forvaltningsrevisjonen at barnehagen vil ha tre innganger, hvorav to vil være universelt utformet og den siste tilgjengelig via trapp.

¹³⁴ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. Møtedato 24.05.2023. Dato for utsendt referat 07.07.2023.

¹³⁶ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap. Reguleringsplan, Arealplan-ID 71300000. Dato for utsendt referat 12.06.2023.

¹³⁷ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan, Arealplan-ID 71650000. Møtedato 05.09.2024, dato for utsendt referat 22.10.2024.

¹³⁸ I tillegg fremgår det at kommunen mener at terrengheving er i strid med overordnet VA-rammeplan for Mindemyren.

Forslagsstiller opplyser i intervju det er gjort flere tiltak for å sikre god tilgjengelighet for alle. Dette inkluderer universelt utformede innganger til barnehagen, direkte adkomst fra terreng til boligområder, og tilrettelegging av offentlige gangarealer. Forslagsstiller opplever at fagnotatet til Plan- og bygningsetaten ikke oppsummerer sentral informasjon i planen om hvordan universell utforming skal hensyntas, blant annet i forbindelse med parkeringskjeller og inngang til barnehagen. Etter forslagsstillers vurdering fremlegger fagnotatet i stor grad Plan- og bygningsetaten syn i saken, og det er en opplevelse at Plan- og bygningsetaten ikke ønsker parkeringskjeller. Forslagsstiller viser i intervju til at dette vil trolig medføre til at andre aktører gir merknader på disse punktene, fordi ofte støtter seg på fagnotatet. Forslagsstiller mener at dette er uheldig når aktører som gir uttale ikke får presentert det fullstendige bildet gjennom fagnotatet.

I etterkant har det kommet inn merknader etter offentlig ettersyn. Det er gitt merknader i merknadsskjema knyttet til universell utforming og adkomst, der de fleste er «ikke tatt til følge». Dette begrunnes med at universell utforming er hensyntatt på andre måter.¹³⁹

5.3.4 Kunnskapsgrunnlag og hensyn til universell utforming i plansaker

Det fremkommer i intervjuer at kommunen har flere personer med særskilt kompetanse innen universell utforming. I tillegg vises det til at forslagsstiller selv ofte har god teknisk kompetanse på området.

Som det fremkommer i kapittel 3.3.3 er Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse fast høringspart i plansaker, og rådet gir innspill til plansaker der universell utforming vurderes å være relevant. Representanter understreker at rådet fungerer som et rådgivende organ, og ikke som en kontroll- eller godkjenningsinstans. Representanter har opplevd tilfeller hvor innspill fra rådet, eller fravær av innspill, har blitt tolket som at universell utforming er ivaretatt og godkjent. Rådet forutsetter at Plan- og bygningsetaten har ansvar for at det gjøres faglig vurdering og kontroll av at universell utforming er ivaretatt, og at medvirkning fra rådet skal komme i tillegg til dette for å styrke kunnskapsgrunnlaget knyttet til universell utforming.

Som omtalt i kapittel 2, erfarer Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) at hensyn til universell utforming blir nedprioritert i saker der rådet ikke er blitt hørt, eller der innspill rådet har gitt ikke blir hensyntatt.

I intervju peker representanter i KRPF på at det mangler overordnede føringer for hvordan universell utforming skal hensyntas i plansaker i Bergen kommune. Representanter som er intervjuet mener at hensyn til universell utforming burde være bedre sikret gjennom bestemmelser i KPA, eksempelvis ved å øke føringer for prosentvis parkeringsdekning for HC-parkering. Videre viser representanter for rådet til at det burde vært en overordnet plan for universell utforming i kommunen for å sikre helhetlig planlegging og konsistens med tanke på universell utforming i plansaker. En slik plan vil også kunne benyttes for prinsipiell avklaring av hvilke standarder som skal legges til grunn for plansaker, samt hvilke kontrollmekanismer som skal sikre at standardene blir etterfulgt. Det vises til at

¹³⁹ I merknadsskjema datert 06.02.2025. Det ble gitt totalt 11 merknader fra private aktører og 15 merknader fra offentlige instanser. I tillegg er merknader fra Plan- og bygningsetaten i fagnotatet inkludert. A/STAB på vegne av Obos. *Merknadsskjema – offentlig ettersyn*. Sist revidert 06.02.2025. På linje 181 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.

flere overordnede føringer om for eksempel tilgang til og antall HC-parkering, vil redusere behovet for å gi innspill om samme problemstilling i flere saker.

Representanter fra KRPF viser til at bystyret i 2016 vedtok at det skulle utarbeides en egen plan for universell utforming.¹⁴⁰ Temaet ble og tatt opp i en interpellasjon i bystyret 30. mai 2018. Bystyret fattet i den forbindelse følgende vedtak som angir forventninger til arbeidet:

Bystyret ber byrådet være særlig oppmerksom på universell utforming, inkludering og fremkommelighet for alle i sitt arbeid med bygg, byrom og byutvikling. Bystyret viser til Byrådets arbeid med å legge frem en plan for universell utforming i tråd med Bystyrets vedtak i sak 300/16. Planen vil bidra til å øke kompetanse, oppmerksomhet og den allmenne forståelse både i kommunen som organisasjon, så vel som hele bysamfunnet. Bystyret ber byrådet videre om at det i alle relevante saker beskrives hvordan arbeidet med dette følges opp og hvilke vurderinger som er gjort

Representanter fra KRPF opplyser at arbeidet med planen er startet opp tre ganger med tre ulike planledere. Videre vises det til at KRPF har vært med på å organisere flere innspillsmøter og har hatt mye oppfølging av de ulike plan lederne. Representantene etterlyser at vedtaket følges opp og at det utarbeides en slik plan.

Representanter fra KRPF viser til at det er en utfordring at krav som er stilt til universell utforming i reguleringsplanen ikke etterleves. I flere planer er det for eksempel beskrevet at det skal være ledelinjer, men der representanter i rådet opplever at disse i praksis ikke er satt opp i etterkant. Representanter fra rådet savner en kommunikasjonskanal der innbyggere kan varsle om dette. Per i dag fremgår det ikke av kommunens sider hvor slike avvik kan meldes.

5.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt som skal sikre ivaretagelse av universell utforming i behandlingen av reguleringsplansaker.

Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse (KRPF) har i undersøkelsen gitt innspill om at det mangler en overordnet plan for universell utforming i kommunen for å sikre helhetlig planlegging og konsistens med tanke på universell utforming i plansaker. En slik plan ble vedtatt av bystyret i 2016, og har vært startet opp, men var ikke ferdigstilt på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen. Det fremkommer at KRPF ser behov for å gi de samme innspillene i flere saker, og at en overordnet plan vil kunne benyttes blant annet for prinsipiell avklaring av hvilke standarder som skal legges til grunn for plansaker. Etter Deloitte's vurdering vil slike prinsipielle avklaringer kunne bidra til å styrke medvirkningsprosesser ved at høringsparter kan bruke kapasiteten på å gi uttale til spesifikke forhold i den enkelte sak. Videre kan overordnede avklaringer knyttet til standarder for universell utforming som legges til grunn i plansaksbehandlingen, bidra til å øke forutsigbarheten for forslagsstillere.¹⁴¹

¹⁴⁰ Protokoll fra bystyremøte 16.11.2016 (sak 300/16). <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bksak/2016527420/Protokoll-BEBY-161116-1200-Bystyremote->

¹⁴¹ Det vises til plansak 2, der forslagsstiller og etaten er uenig i om helningsgrad i byggeteknisk forskrift (TEK 17) eller Statens vegvesens håndbok N100 skal legges til grunn.

Undersøkelsen viser videre at Plan- og bygningsetatens vurderinger og dokumentering av hensyn til universell utforming varierer fra sak til sak. Det er heller ikke alltid at vurderinger knyttet til universell utforming blir dokumentert i fagnotatet. Deloitte viser til at fagnotatet ofte er det primære plandokumentet som politikere og brukergrupper støtter seg på for å sette seg inn i plansaken. Deloitte mener at dokumentering av vurderinger rundt universell utforming i fagnotatet vil kunne styrke brukergruppenes og andre interessenters mulighet til å gi relevante innspill, og dermed bidra til å opplyse sakene i større grad på dette området. Etter Deloittes vurdering vil det også kunne være relevant for brukergrupper at det dokumenteres i de tilfeller universell utforming ikke anses som et sentralt tema.

6 Hensyn til naturmangfold

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at hensynet til naturmangfold ivaretas tilstrekkelig tidlig i planarbeidet?

6.2 Revisjonskriterier

Plan- og bygningslovens formålsparagraf (§ 1-1) legger frem at loven skal fremme bærekraftig utvikling (første ledd) og konsekvenser for miljø og samfunn beskrives (femte ledd).

Naturmangfoldlovens formålsparagraf (§ 1) legger fram at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern.

Etter naturmangfoldloven § 7 (begrunnelsesplikt) skal det gjøres en vurdering av miljørettslige prinsipper i naturmangfoldloven §§ 8 - 12 i alle saker hvor beslutningen berører naturmangfold. Dette vil være tilfellet i de aller fleste plansaker. Vurderingen skal begrunnes og synliggjøres i saksdokumenter og vedtak. Prinsippene som skal vurderes er:

- *Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)*. Beslutningen skal så langt som rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arter, naturtyper og økologisk tilstand, samt effekt av påvirkning.
- *Føre-var-prinsippet (§ 9)*. Det skal så langt som mulig unngå vesentlig skade på naturmangfoldet når det treffes beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap av virkningen for miljø.
- *Økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10)*. Påvirkningen på økosystemet skal vurderes ut fra den samlede belastningen det vil bli utsatt for.
- *Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver (§ 11)*. Forslagsstiller skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.
- *Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§ 12)*. Det skal tas utgangspunkt i driftsmetoder og teknikk som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

I Veileder for Naturmangfoldloven kapittel 2 (2016) understrekes viktigheten av at prinsippene trekkes inn tidlig i saksgangen og integreres i vurderingene etter sektorregelverket, som her vil være plan- og bygningsloven. Det står videre at

Vurderingene av de miljørettslige prinsippene bør ikke tilføyes på slutten av drøftelsen, etter at man har konkludert om et tiltak kan og bør tillates etter regelverk. Tidlig vurdering av naturmangfold kan avverge eller redusere konflikter mellom natur og andre samfunnsinteresser.

Planer som vurderes å ha vesentlig virkning for miljø og samfunn utløser videre krav om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven § 14-2). I henhold til forskrift om

konsekvensutredning forutsettes det at spørsmål om reguleringsplanen er konsekvensutredningspliktig avklares før varsel om planoppstart. Planmyndighetens begrunnelse av vurderingen skal fremgå i varsel og kunngjøring om oppstart (forskrift om konsekvensutredninger § 11). Ansvarlig myndighet eller forslagsstiller skal sende planforslag eller søknad om tiltak med konsekvensutredning på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og legge dokumentene ut til offentlig ettersyn (forskrift om konsekvensutredninger § 25).

Videre krav til konsekvensutredning går frem av forskrift om konsekvensutredninger § 17. her fremgår det at konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen. Det må gjøres en vurdering av hvilke temaer som er relevante og hvilke forhold som er viktig å belyse for hver enkelt sak. Videre skal konsekvensutredningen ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, og innhente ny kunnskap dersom det mangler informasjon om viktige forhold.

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Sørge for beskrivelse av konsekvenser for miljø og samfunn i planlegging og vedtak (plan- og bygningsloven § 1-1)
- Gjøre en vurdering av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 i alle planer og vedtak hvor beslutningen berører naturmangfold (etter naturmangfoldloven § 7). Vurderingen skal gå frem i beslutningen/vedtaket og synliggjøres i saksdokumenter.
- Gjøre en vurdering om hvorvidt planen har vesentlig virkning for miljø og samfunn, og utløser krav om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven § 14-2) Planmyndighetens begrunnelse av vurderingen skal fremgå i varsel og kunngjøring om oppstart (forskrift om konsekvensutredninger § 11).
- I tilfeller hvor det skal gjennomføres konsekvensutredning, sikre at innhold og omfang er i tråd med kravene til innhold etter forskrift for konsekvensutredning § 17.

Videre bør kommunen:

- Påse at vurderingen av naturmangfold trekkes tidlig inn i saksgangen (føringer etter Veileder for naturmangfoldloven kapittel II)

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 System og rutiner tilknyttet hensyn til naturmangfold

Ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten opplyser i intervjuer at naturmangfold er et sentralt tema i plansaker. I flere intervjuer går det frem at det skal gjøres en vurdering av miljørettslige prinsipper som fremkommer i naturmangfoldloven §§ 8-12 i alle saker. Det opplyses at kommunen er særlig oppmerksom på vurderingen av naturmangfold av saker etter at Statsforvalteren opphevet reguleringsplanen for Kokstaddalen på bakgrunn av manglende systematisk vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven.¹⁴² Det opplyses at dagens prosedyrer for vurdering av naturmangfold ble innført etter oppheving av denne planen.

Plan- og bygningsetaten har følgende rutiner og malverk som skal bidra til at naturmangfold vurderes i ulike steg av plansaksprosessen:

Mal for planinitiativ: I mal for planinitiativ som forslagsstiller/plankonsulent skal benytte, er det angitt at det skal redegjøres for vesentlige interesser som berøres av planinitiativet, og om planarbeidet vil få virkninger i og utenfor planområdet. Det vises til en liste med eksempler over vesentlige interesser, der blågrønne strukturer og naturmangfold er listet som eksempler. Det går også frem at forslagsstiller skal redegjøre for tilpasninger til landskap og omgivelser, herunder vesentlige terrenginngrep og nedbygging av natur.¹⁴³

Mal for oppstartsmøte: I mal for referat fra oppstartsmøte¹⁴⁴ er det en egen del om *Naturmangfold*. Det går frem av malen at naturmangfold «skal ivaretas og kommenteres i alle saker, jf. naturmangfoldloven». I tillegg går det frem at temakartet «Sammenhengende blågrønne strukturer» skal legges til grunn for arbeidet «for å ivareta og legge til rette for naturmangfold, klimatilpasning og trivelige uteområder».

Mal for planbeskrivelse: I mal for planbeskrivelse¹⁴⁵ står det også at det må fremgå tydelig hvordan naturmangfoldloven §§ 8 til 12 er vurdert og svart ut. Videre går det frem at forslagsstiller skal gjøre rede for hvordan planforslaget sikrer at det avsettes og opparbeides sammenhengende blå- og grønn infrastruktur, rekreasjons- og friluftsområder og naturmangfold, med mer. Forslagsstiller skal beskrive og verdsette vegetasjon, dyreliv, naturtyper, sjø og vassdrag, samt redegjøre for registrerte rødlistede arter, prioriterte arter, utvalgte og rødlistede naturtyper og fremmede arter. Forslagsstiller skal også redegjøre for om det er gjennomført egne befaringer eller kartlegginger.¹⁴⁶ Natur skal også beskrives i egen del sammen med virkninger og

¹⁴² [Statsforvalteren i Vestland opphevet Bergen kommunes reguleringsvedtak av 22.06.2022, sak 183/22](#) (datert 08.05.2023). Vedtaket viser til klage fra Forum for natur og friluftsliv Hordaland, fra Per Kaarbø og fra ABO Plan og arkitektur på vegne av eier av Kokstaddalen 2 og 4. I klagen peker Forum for natur og friluftsliv på at planen er svært omfattende, vil medføre stor skade på naturmangfoldet i området, at kunnskapsgrunnlaget/naturmangfoldrapporten ikke har blitt hensyntatt og at det ikke fremgår av beslutningen av prinsippene er fulgt jf. naturmangfoldloven § 7 og §§ 8-12. Statsforvalterens vurdering er at det «ikke er gjort en systematisk vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven slik nml. § 7 forutsetter. Det er ikke vist til bestemmelsene i nml. §§ 8-12.»

¹⁴³ Bergen kommune. Planinitiativ. Mal. Sist revidert 02.05.2023.

¹⁴⁴ Bergen kommune. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

¹⁴⁵ Bergen kommune. Mal. Planbeskrivelse. Sist revidert 17.04.2024.

¹⁴⁶ Det er lenke til temakartet sammenhengende blågrønne strukturer og Miljødirektoratets [Naturbase kart](#).

konsekvenser av gjennomføring av planen, med stikkord som planforslagets konsekvenser for naturmangfold, kompenserende eller positive tiltak som restaurering av naturområder, og tiltak for å ivareta naturverdier. Dersom det er konsekvensutredning, skal avbøtende tiltak beskrives.

Fagnotat (til offentlig ettersyn og til sluttbehandling):¹⁴⁷ I mal for fagnotat står det at Plan- og bygningsetatens vurdering av naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal gå frem. Det er angitt at hver av paragrafene skal listes opp og vurderes.

Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan-/endringer:¹⁴⁸ I sjekklisten er det et punkt som etterspør om det er nok kunnskap om «landskap, økosystemer, naturtyper og arter, og om hvilke virkninger det aktuelle tiltaket kan ha for disse». Det lenkes til *Veileder om Naturmangfoldloven* fra Regjeringen¹⁴⁹ som hjelp til vurderingen. Dersom det ikke er tilfredsstillende kunnskap om naturmangfold tilgjengelig, må det sjekkes av for om det er levert dokumentasjon i henhold til kravspesifikasjonen. Vurderingen av paragrafene i naturmangfoldloven er ikke et punkt i sjekklisten for kvalitet.

Kunnskapsgrunnlag knyttet til naturmangfold

Etter naturmangfoldloven § 8 skal det vurderes hvorvidt kunnskapsgrunnlaget er dekkende.

Plan- og bygningsetaten har utarbeidet en *Veileder for naturmangfoldrapport* til bruk for forslagsstiller.¹⁵⁰ Naturmangfoldrapport skal legges ved plandokumentene og dokumentere naturmangfoldet i planområdet, slik det er før tiltak iverksettes «i alle plansaker der tiltaket berører natur». Videre står det at konsekvenser for naturmangfoldet som følge av foreslått regulering skal beskrives, og dokumentasjonen tjene som beslutningsgrunnlag for behandling av planforslaget. I veilederen går det videre frem at befaringer kan være en del av kunnskapsgrunnlaget.

*Kravspesifikasjon med sjekkliste for reguleringsplanforslag*¹⁵¹ skal benyttes av plankonsulenten til kvalitetssikring av planmaterie. I listen er det angitt hvilke dokumenter som skal «som regel leveres» i komplett planforslag. Naturmangfoldrapport er ikke uthevet som et av disse. I intervju med saksbehandlere går det frem at det kan være uklart når det skal kreves en naturmangfoldrapport av forslagsstiller, og at det mangler tydelig veiledning eller rutine for hvordan saksbehandlere skal vurdere dette.

Befaring/digital befaring er en del av prosedyren for oppstartsfasen¹⁵² når saksbehandler vurderer planoppstart ut fra innsendt materie. ¹⁵³ Kommunen opplyser at i en digital befaring i Bergen kommunes kartløsning VisGi inngår alle temaer som er relevante for

¹⁴⁷Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

¹⁴⁸ Bergen kommune. Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer. Uten dato.

¹⁴⁹ Klima- og miljødepartementet. [Veileder. Naturmangfoldloven](#) kapittel II. Mars 2016.

¹⁵⁰ Bergen kommune. [Veileder – Naturmangfoldrapport \(ikke KU\)](#). Versjon 5: 08.03.22.

¹⁵¹ Bergen kommune. Kravspesifikasjon med sjekkliste for reguleringsplanforslag i Bergen kommune. Sist revidert: 30.01.2025.

¹⁵² Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen», ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

¹⁵³ Digital befaring er også et punkt i Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endring, under tema «Støy og levekår» og «Folkehelse», men ikke under del «Blågrønne verdier og strukturer».

området, og all kjent info som er kartfestet, herunder også naturmangfold. Resultatet viser kart over de temaene som området berører, og det er mulig å se hvert tema separat.

6.3.2 Praksis for vurdering av naturmangfold i planer

I intervju med ledere og saksbehandlere går det frem at saksbehandlere skal gjøre en selvstendig og systematisk vurdering av om planen oppfyller krav i naturmangfoldloven. Vurderingen av kunnskapsgrunnlaget og hensyn til naturmangfold gjøres hovedsakelig i saksbehandlerteam. Det opplyses at det er flere forum hvor saksbehandler kan få hjelp og veiledning til vurderingene. Ved behov kan saksbehandlere løfte spesifikke temaer og problemstillinger til interne fora, for eksempel i seksjonsmøter eller med ledere. Det gjøres også en intern kvalitetssikring av vurderinger knyttet til naturmangfold når seksjonsledere og avdelingsleder går gjennom fagnotatene i kvalitetskontrollen. Ledere i Plan- og bygningsetaten opplever at det har blitt stor bevissthet i Byplan rundt bestemmelsene i naturmangfoldloven og krav til kunnskapsgrunnlag.

I intervju med saksbehandlere kommer det frem at det i praksis kreves naturmangfoldrapport i de fleste plansaker for at saksbehandler skal ha et dekkende vurderingsgrunnlag. Saksbehandlere opplyser at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt naturmangfold er tilstrekkelig dekket i naturmangfoldrapporten som leveres av forslagsstiller. I intervju kommer det frem at saksbehandlingsteamene i stor grad må stole på at forslagsstillerne har utført nødvendige utredninger og at disse holder kvaliteten de skal. Saksbehandlerne sjekker imidlertid at utredningene er utført av fagkyndige. I tillegg gjør saksbehandlerne en overordnet vurdering av innholdet i rapportene og kvaliteten på det arbeidet som er gjort.

I intervju med saksbehandlere opplyses det at det er en utfordring der naturmangfoldrapporter som leveres av forslagsstiller er av dårlig kvalitet, særlig hvor data kun baseres på oppslag i registre, som kan være utdaterte og mangelfulle.

I prosedyre for oppstartsfasen står det at saksbehandler skal vurdere planoppstart i henhold til befaring/digital befaring.¹⁵⁴ Prosedyren presiserer ikke hva som skal sees etter ved befaring/digital befaring. I intervju med saksbehandlere presiseres det at det blant annet kan sjekkes for rødlistede arter, verneområder eller truede naturtyper. Det trekkes også frem i intervju at vurderingen av behov for naturmangfoldrapport kan gjøres deretter, på bakgrunn av funn gjort under befaringen.

I intervjuer kommer det også frem at den naturfaglige kompetansen varierer internt, og dermed kompetansen for å vurdere hensyn til naturmangfold i plansaker. I Plan- og bygningsetatens kompetansestrategi (2021) går det frem at mindre enn fem personer i hele etaten hadde naturforvaltning som fagområde.^{155,156}

¹⁵⁴ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen», ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

¹⁵⁵ Kartlegging av kompetanse på tvers av etaten viste videre at mindre enn fem har miljøfag som kompetanseområde mens rundt 25 personer har «Geografi, natur og landskap» som fagområde.

¹⁵⁶ Plan- og bygningsetaten. Kompetansestrategi for Plan- og bygningsetaten. Godkjent 13.01.2021

I intervju opplyses det at saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten kan be om naturfaglige råd fra Bymiljøetaten underveis i planprosessen. Saksbehandlere viser til at det ofte er aktuelt å ta kontakt med Bymiljøetaten dersom de er usikre på om naturmangfoldrapporten er god nok og trenger en faglig vurdering av rapporten.

Som omtalt i kapittel 4.3.3 er Bymiljøetaten fast høringspart¹⁵⁷ og gir uttale til alle plansaker. Ledere i Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at de forventer at Bymiljøetaten setter seg inn i og gir uttale om plansaker knyttet til naturmangfold spesifikt, gjennom de offentlige høringsprosessene.

I intervju med koordinator for plansaker i Bymiljøetaten, opplyses det at Bymiljøetaten gir innspill knyttet til naturmangfold i alle plansaker. Ved offentlig ettersyn vurderer Bymiljøetaten naturmangfoldrapporten, som skal være vedlagt plansaksdokumentene, samt Plan- og bygningsetatens vurdering av naturmangfoldloven som skal fremgå av fagnotatet. Naturmangfold kan også bli vurdert tidligere på forespørsel fra saksbehandler i Plan- og bygningsetaten. I vurderingen av naturmangfoldrapporter, opplyses det at Bymiljøetaten blant annet vurderer metodikk og tidspunkt for kartlegging, men drar ikke selv på befaring. Bymiljøetaten gir innspill dersom kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok, i høringsuttalelse ved offentlig ettersyn, og det er en erfaring at disse innspillene stort sett blir tatt til følge.

I intervju viser representant i Bymiljøetaten til at planprosessen frem til planoppstart er kritisk for å kunne gi innspill og påvirke plangrepet. Før oppstartsmøtet er forslagsstiller opptatt av å få besluttet planoppstart, og derfor mer fleksibel og villig til å gjøre større endringer i plangrepet. Etter beslutning om oppstart vil flere avgjørelser være tatt, og muligheten til å gjøre reelle endringer på bakgrunn av uttalelser og innspill være begrenset. Veiledningsmøter med forslagsstiller er viktig for å gi råd om nødvendige justeringer endringer i planforslaget og legge føringer for ivaretagelse av naturmangfold på et tidlig tidspunkt. Et eksempel som trekkes frem er et område på Storetveit som ligger i byfortettingssonen i KPA. I veiledningsmøter før oppstart la Plan- og bygningsetaten føringer for boligutnyttelsen, som i utgangspunktet var høy. I første planinitiativ var det planlagt for 134 boenheter, som ble redusert til 13 boenheter i neste planinitiativ.¹⁵⁸

6.3.3 Utfordringer knyttet til å hensynta naturmangfold i plansaker

Intervjuede i Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten viser til at mens naturmangfold vurderes systematisk i alle saker, er det en erfaring at naturmangfold ofte blir nedprioritert til fordel for andre interesser. Intervjuede i Plan- og bygningsetaten opplever at det kan være vanskelig å sikre mindre grønne arealer i en plansak, og at disse områdene ofte blir nedprioritert fordi det er utfordrende å sette verdier for grøntareal og naturmangfold. Prioriteringen kommer av politiske føringer som prioriterer bygging, men også fra manglende overordnet arealregnskap som både viser overordnet planlagt

¹⁵⁷ Bymiljøetaten står oppført på kommunens liste over høringsparter som en part som alltid skal varsles om planoppstart og offentlig ettersyn. [Liste høringsparter_140125](#). Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025).

¹⁵⁸ [PLAN-2024/13955](#), 71620000 Årstad. Gnr. 12, bnr. 104 m.fl., Øvre Fantoftåsen, Reguleringsplan. Viser til linje 3 i Saksinnsyn og dokument «Orientering om oppstartsmøte» datert 26.06.2024. I orienteringen om oppstartsmøtet står det at «de tidligere forslagene ble stoppet med en vurdering om at omfanget gikk utover tomtens tåleevne og at hensynssone kulturmiljø ikke var tilstrekkelig ivaretatt».

nedbygging og områder av særlig verdi. Det trekkes frem at et arealregnskap vil kunne bidra til å synliggjøre naturverdier.

I intervju med Plan- og bygningsetaten trekkes det frem at det vil kunne være nyttig for saksbehandlere å bygge opp en god praksis internt i etaten for håndtering av planinitiativ som innebærer å bygge ned natur og/ eller matjord. I tillegg ansees det å kunne være nyttig med en retningslinje for ivaretagelse av for eksempel fuglebestander i en bygge- eller anleggsperiode.

I intervjuer med Bymiljøetaten og naturvernorganisasjoner, vises det til at det er en utfordring at reguleringsplaner baserer seg på overordnede utredninger av naturmangfold i KPA eller områdereguleringsplaner. Det vises til at kunnskapen om naturmangfold som ligger til grunn for de overordnede planene ofte er utdaterte. I KPA er det avsatt «grønne områder» til grøntstruktur¹⁵⁹, samt «soner båndlagt etter lov om naturmangfold» (pkt. 36) og «soner med særlige hensyn- Naturmiljø» (pkt. 35.4). I intervju med Bymiljøetaten vises det til at det er en utfordring at kunnskapsgrunnlaget til KPA er rundt ti år gammelt (2014-2018), og at det er «gule områder»¹⁶⁰ i KPA som bør vurderes om skal være «grønne» basert på det kunnskapsgrunnlaget som foreligger i dag. Det er derfor en risiko for at nye planer startes opp på et utdatert kunnskapsgrunnlag. Det fremgår av planprogram for KPA 2027 at det hovedsakelig er bestemmelsene til KPA som skal revideres, mens arealstrategien og plankartet i hovedtrekk skal videreføres en periode til.¹⁶¹

Videre vises det til i intervju med Bymiljøetaten at flere eldre reguleringsplaner er startet opp på et tidspunkt da det var lite omdiskutert å bygge ned natur. I lys av økt oppmerksomhet og skjerpede krav knyttet til naturmangfold, er det Bymiljøetatens vurdering at enkelte planer burde vært avsluttet. Selv om Plan- og bygningsetaten i enkelte saker ber om oppdatert kunnskapsgrunnlag, er det en vurdering i Bymiljøetaten at den nye kunnskapen i liten grad har ført til faktiske endringer i plangrepet.

Representanter for Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv trekker frem at KPA er utredet på et overordnet nivå, uten grundig gjennomgang av naturverdier. Det er organisasjonenes erfaring at areal allerede er utredet og avsatt til ulike formål i KPA, og at det sjeldent gjøres endringer i plangrep som følge av ny kunnskap. I stedet erfarer organisasjonene at det blir argumentert for å nedprioritere hensyn til naturmangfold på bakgrunn av at arealet allerede er avsatt til annet formål (for eksempel gule områder avsatt som byggesone).

¹⁵⁹ I KPA 2018 er det to ulike grønne områder med grønnstruktur, 1) grønnstruktur – eksisterende (områder som allerede er regulert til fri- eller friluftsområder, grøntbelte langs vassdrag samt uregulerte viktige parker og friluftsområder) og 2) grønnstruktur – fremtidig (områder for deponering av masser for tilretteleggelse for friluftsliv. Her nevnes Nordåsvannet, Bjørndalspollen, Gravdalsvannet og Myraskjenet).

¹⁶⁰ I KPA 2018 er gule områder avsatt som byggesone (delt inn i fire soner: sentrumskjerne, byfortettingssone, ytre fortettingssone og øvrig byggesone) og fritidsbebyggelse (områder for eksisterende fritidsboliger i planforslag).

¹⁶¹ Planprogrammet legger til grunn av plankartet skal opprettholdes, blant annet for å sikre forutsigbarhet for aktører og få fortgang i planprosessen. Det skal gjennomføres en oppdatert vurdering av risiko og sårbarhet basert på aktuelle tema som flom, skred, luftforurensing og drikkevann. Bergen kommune. [Høringsutkast til KPA 2027](#). Planprogram for Kommuneplanens arealdel 2027. 03.02.2025.

Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv stiller spørsmål ved om kommunen gjør tilstrekkelige egne vurderinger av naturmangfold. Det vises til at kommunens vurderinger av naturmangfold ofte er tilnærmet lik vurderingene som kommer fra naturmangfoldrapportene som er gjennomførte av innleide konsulenter av forslagsstiller. Etter organisasjonenes vurdering, bør kommunen ha praksis for å selv vurdere naturmangfold, blant annet gjennom befaringer eller gjennom å selv leie inn konsulenter slik at de jobber på oppdrag for kommunen, og ikke forslagsstiller. Det vises til at Fylkeskommunen som ansvarlig for kulturminner, gjennomfører slike selvstendige vurderinger av kulturminner ved at de leier inn konsulenter og sender regningen til forslagsstiller, og at naturverdier ikke bør ha noen lavere prioritet.

I noen saker erfarer Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv at funnene i naturmangfoldrapporter tilpasses planene, og ikke omvendt. Det vises til en plansak i Ytrebygda¹⁶² hvor det ble registrert sårbar fugleart rett utenfor planområdet. Dette kom ikke frem av naturmangfoldrapporten, selv om arten sannsynligvis beveger seg innenfor planområdet og vil påvirkes av plangrepet. Dette går frem av et brev¹⁶³ og rapport¹⁶⁴ tilsendt utvalg for miljø og byutvikling (UMBY). I forbindelse med verifisering opplyser kommunen at dette er en pågående sak, der det i forbindelse med bystyrebehandling ble vist til en faglig uenighet om nettopp naturmangfoldvurderinger. Dette er nå til vurdering i Plan- og bygningsetaten, før saken skal fremmes for politisk behandling på nytt.

Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv har påklaget flere plansaker. Organisasjonene har per mars 2025 én pågående klagesak i Bergen kommune hvor det pekes på manglende kunnskapsgrunnlag om naturmangfoldet i planområdet som ikke tilfredsstiller kravene i naturmangfoldloven og forskrift om konsekvensutredninger.¹⁶⁵ I intervju vises det til at klagesaker kunne vært unngått om naturvernorganisasjoner hadde blitt involvert tidligere i plansakene.

Bit-for-bit nedbygging trekkes også frem som en utfordring. Bymiljøetaten viser til at det er en utfordring at forslagsstillers og kommunens vurderinger av konsekvenser for naturmangfold er begrenset til planområdet, og derfor kun påvirkning lokalt. Det blir ikke tatt en helhetsvurdering av hvor mye natur som blir bygget ned.

6.3.4 Hensyn til naturmangfold i utvalgte plansaker

Hensyn til naturmangfold er dokumentert i de fem plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

I alle plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har Plan- og bygningsetaten stilt krav om en naturmangfoldrapport. I to av plansakene har Plan- og bygningsetaten etterspurt oppdatert naturmangfoldvurdering av saksbehandlerne. I plansak 1 blir det opplyst at årsaken var at det var gått lang tid siden forrige naturmangfoldvurdering. I plansak 5 går det frem av veiledningssamtale at Plan-

¹⁶² [Ytrebygda. GNR 110 BNR 99 MFL., Fleslandsvegen, felt I/L2](#). Saksnnummer 2018/10332 og 2022/20554.

¹⁶³ Forum for natur og friluftsliv Hordaland på vegne av Naturvernforbundet Hordaland og BirdLife Norge avd. Hordaland. Brev. [«Detaljregulering av Fleslandvegen felt I/L2»](#). 05.03.2025.

¹⁶⁴ NHI Resources AS. [«Plan om utbygging av næringsbygg i Fleslandvegen 72, Ytrebygda, Bergen kommune. Vurdering av områdets funksjon og verdi for fugler»](#). Mars 2025.

¹⁶⁵ Det vises til klage sendt fra Forum for natur og friluftsliv Hordaland på vegne av Naturvernforbundet Hordaland og BirdLife Norges avd. Hordaland på vedtatt detaljreguleringsplan på Smalhusaugen (saksnnummer [Plan-2022/20536](#)). [Klagen](#) er datert til 24.01.2025.

og bygningsetaten vurderte at naturmangfoldvurderingen gjort av forslagsstiller ikke var tilstrekkelig.

Tabell 6: Hensyn til naturmangfold i plansakene.

Plansak	Funn i naturmangfoldrapport og planbeskrivelse	Vurdering i fagnotat
Plansak 1: Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN- 2022/20719)	I planbeskrivelsen ¹⁶⁶ og supplerende naturmangfoldnotat ¹⁶⁷ er det gjort en vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-10. I vurdering etter naturmangfoldloven § 10 (samlet belastning på økosystem) i naturmangfoldrapporten (2022) fremkommer det at «Etablering av gang-/ sykkelveg [...] vil medføre et permanent inngrep i et bredt, inngrepsfritt naturområde fra fjord til fjell. Dette er sjelden vare i Bergen kommune, og denne typen inngrepsfrie naturområder fra fjord til fjell er en viktig kvalitet for viltet i området, men også for naturopplevelsen til folk».	Plan- og bygningsetaten har gjort en vurdering av plansaken etter naturmangfoldloven §§ 8-12 i fagnotatet. I vurdering av naturmangfoldloven § 10 (samlet belastning på økosystem) i fagnotatet er det beskrevet at: «Etablering av veg- og kaianlegg i eller nær naturområder vil alltid medføre en belastning på økosystemet. Videre vil foreslått turveg ha innvirkning på det inngrepsfrie området. De negative konsekvensene er vurdert til å være lokale og kan aksepteres i lys av samfunnsnyten til tiltaket i planen». ¹⁶⁸
Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN- 2022/24850)	I planbeskrivelsen ¹⁶⁹ er det er gjort en vurdering av plansaken etter naturmangfoldloven §§ 8-12. I forslagsstillers økologirapport står det: «Nevneverdig vegetasjon inkluderer plantede kirsebærtrær på parkeringsområdet, hagetrær og en rekke med lindetrær langs tomtegrensen til Kanalvegen. Det er også andre innslag av opportunistiske arter. Det er avrenning til vannforekomst fra tomten som må tas hensyn til under utbygging. Byggområdet som helhet vurderes å ha liten økologisk verdi». ¹⁷⁰	Plan- og bygningsetaten har gjort en vurdering av plansaken etter naturmangfoldloven. Plan- og bygningsetaten kommenterer i fagnotatet ¹⁷¹ : • «Vi savner vurderinger rundt bevaring av eksisterende vegetasjon og tilpasning til eksisterende terreng på en bedre måte» • «Forslagsstillers naturmangfoldvurdering i planbeskrivelsen er [...] mangelfull ettersom funnene i økologirapporten i liten grad er lagt til grunn for vurderingene». • «Ettersom det er få naturverdier i planområdet, vil planforslaget i liten grad påvirke naturmangfold. Samlet vurderer vi hensynet til naturmangfold som tilstrekkelig ivare tatt»

¹⁶⁶ Multiconsult Norge AS, på vegne av NCC Industry AS. Planbeskrivelse. 20.09.2024.

¹⁶⁷ Multiconsult Norge AS. Notat. Supplerende notat naturmangfold. 28.11.2022.

¹⁶⁸ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Arna/Åsane, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, arealplan-ID 70850000. 07.10.2024

¹⁶⁹ A/STAB AS, på vegne av Obos. Planbeskrivelse. 25.09.2024.

¹⁷⁰ NaturRestaurering. Økologirapport til BREEAM-sertifisering av Fabrikkgaten 3-5, Bergen. 25.03.2023.

¹⁷¹ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. 18.11.2024.

		«Ettersom kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkelig, er det ikke nødvendig å legge til grunn føre-var-prinsippet (jf. nml. § 9) eller å gjøre videre vurderinger rundt kostnader ved miljøforringelse og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jf. nml. §§ 9 og 12».
Plansak 3: Damsgård-Småpudden sykkeltiltak (PLAN-2022/29074)	I planbeskrivelsen¹⁷² og naturmangfoldnotat (16.01.2024) er det gjort en vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-10. I naturmangfoldnotatet¹⁷³ pekes det på: «Negative virkninger som må pekes ved planforslaget knyttes i hovedsak til håndtering av eksisterende trær i området» «Grøntarealene i området er særlig viktig til å bevare med tanke på rekreasjon, opphold og tilrettelegging for møteplasser, i tillegg til verdier knyttet til økologi og biologisk mangfold. Både midlertidige og permanente arealbeslag/inngrep i grøntareal skal minimeres for å unngå forringelse av disse verdiene». «Planområdet inngår som en del av et større område som har blitt bygget ned bit-for-bit. Når det gjelder økosystemtilnærming og samlet belastning viderefører tiltaket den negative trenden ved at det er planlagt inngrep i grøntareal og fjerning av kantvegetasjon. Likevel er tiltak i hovedsak planlagt på areal som allerede er utbygd, og områder satt av til grønnstruktur i KPA 2018, [...] vil ivaretas og opprustes stedvis som del av utbyggingen.» I planbeskrivelsen står det: «Planforslaget medfører nedbygging av grøntareal på anslagsvis 775 kvm. Eksisterende vegetasjon fjernes stedvis, men ingen større naturverdier går tapt. Håndtering av trær som kommer i direkte- eller indirekte konflikt med tiltaket, og revegetering langs Gyldenprisveien, vil være avgjørende for omfanget av virkninger som følger av planforslaget».	Det er gjort en vurdering av plansaken etter naturmangfoldloven §§ 8-10 i fagnotatet. I vurdering av naturmangfoldloven § 10 (samlet belastning på økosystem) står det: «Tiltaket plangrepet åpner for gir i hovedsak inngrep i et område som bærer sterkt preg av menneskelig aktivitet, og der flere av artene er fremmedarter som kan være skadelige med tanke på invasjonspotensial og økologisk effekt. Plangrepet medfører at endel trær må felles, og at sideareal og parker anlegges på nytt og beplantes. [...]. På bakgrunn av situasjonsbeskrivelsen, fremmedarter og foreslåtte bestemmelser er det lite trolig at samlet belastning for økosystemet i området vil økes i nevneverdig grad som resultat av tiltaket».¹⁷⁴

¹⁷² Norconsult Norge AS. Planbeskrivelse. Datert 21.06.2024.

¹⁷³ Norconsult AS. Notat for naturmangfold og blågrønne strukturer. 2024-01-16.

¹⁷⁴ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. 11.09.2024.

Plansak 4: Rollandslia, bofellesskap (PLAN-2023/11634)	I intervju opplyses det om at det er utarbeidet en naturmangfoldrapport. Denne ligger ikke tilgjengelig i Saksinnsyn (per 02.04.2025). I oppstartsmøtereferat står det at det er registrert matjord i området. Plan- og bygningsetaten fraråder nedbygging av matjord. Det opplyses i intervju om at det skal lages en matjordplan. ¹⁷⁵	Ikke aktuelt (per 01.04.2025 har ikke planen vært gjennom førstegangsbehandling).
Plansak 5: Helgeseter massedeponi. (PLAN-2023/17007)	Norconsult har levert to miljøtekniske rapporter på vegne av forslagsstiller. I notat fra telefonsamtale med tilbakemelding til planinitiativ før oppstartsmøte skriver Plan- og bygningsetaten at Norconsult sin rapport (fra 2021) ikke er tilstrekkelig. Det ble levert ny miljøteknisk rapport (datert 12.04.2024) som refereres til i oppstartsmøtet. Miljøteknisk rapport finner at: «I de fleste av prøvene (56stk.) er det ikke påvist forurensing, og massene betraktes som rene. Lett forurensing i tilstandsklasse 2 er påvist i 39 prøver og moderat forurensing i tilstandsklasse 3 i 5 prøver».¹⁷⁶ Risikovurdering av forurenset grunn finner at: «Resultatene fra modelleringen indikerer noe forhøyet risiko for barn knyttet til eksponering av PFOS gjennom regelmessig inntak av grunnvann fra nærmeste grunnvannsbrønn og fisk fra øvre del av Nesstunvassdraget. Det er inntaket av ev. forurenset grunnvann som er den viktigste eksponeringen av PFOS».¹⁷⁷ Det skal leveres naturmangfoldvurdering, hvor det presiseres at det må utføres befaringsbiolog.¹⁷⁸	Ikke aktuelt (per 01.04.2025 har ikke planen vært gjennom førstegangsbehandling)

¹⁷⁵ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap. Reguleringsplan, Arealplan-ID 71300000. Dato for utsendt referat 12.06.2023.

¹⁷⁶ Norconsult AS. Miljøteknisk datarapport. Helgeseter. 2024-04-12.

¹⁷⁷ Norconsult AS. Risikovurdering av forurenset grunn. Bakkeplaneringsfelt Helgeseter. 2024-08-06.

¹⁷⁸ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan, Arealplan-ID 71650000. Møtedato 05.09.2024, dato for utsendt referat 22.10.2024.

Alle planene innebærer nedbygging av natur i varierende grad. I to av plansakene (plansak 1 og plansak 2) gis det i intervju i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen begrunnelser som ikke fremkommer av fagnotatene.

- **Plansak 1 (Arna steinknuseverk):** I saken konkluderes det med at «samfunnsnyttene til tiltaket» prioriteres over hensyn til naturmangfold. Samfunnsnyttene blir ikke definert, og formuleringen fra naturmangfoldrapporten om «stor negativ påvirkning» og verdien av det inngrepsfrie området som nedskrevet i kunnskapsgrunnlaget blir ikke gjengitt i fagnotatet. I intervju i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen forklares det at samfunnsnyttene ble vurdert ut fra mobilitet og muligheten til å knytte sammen to deler av kommunen, og at Bergen Vann ønsker å legge ned vannrør i traseen. Videre vises det til at turvei ble stilt som rekkefølgekrav av politisk hold i sluttbehandling av gjeldende reguleringsplan, og at Plan- og bygningsetaten pålagt å følge denne politiske føringen. I fagnotat presiseres det at konsekvensene er vurdert å være lokale. Dette kommer ikke frem av naturmangfoldrapport eller forslagsstillers planforslag, hvor det pekes på at typen område er sjeldent og verdifullt i kommunen.

Plansak 2 (Mindemyren delfelt S19 og S20): Plan- og bygningsetaten vurderte forslagsstillers naturmangfoldvurdering som mangelfull i fagnotat til offentlig ettersyn, men konkluderer i fagnotatet at hensyn til naturmangfold er tilstrekkelig ivaretatt. I intervju med Plan- og bygningsetaten forklares det at det er klart at området skal bygges ut uansett, da det allerede er et utbygget industriområde, og at grøntområder blir ivaretatt i bestemmelser. Det vises også i fagnotat til at kunnskapsgrunnlaget er basert på utredninger i overordnede planer, uten dato eller referanse til hvilken overordnet plan det vises til. Det vises ikke til utredninger i overordnede planer i økologirapporten. I planbeskrivelsen vises det til KPA og områdereguleringen for Mindemyren (vedtatt våren 2014, og grunnlagsdokumentene utarbeidet i forkant av dette).

I en av plansakene som ikke har kommet til 1. gangsbehandling (plansak 5)¹⁷⁹, har forurensning og natur vært et tema. Plansaken involverer regulering av et ulovlig deponi. Det ligger to barnehager i nærområdet som bruker området, og det er påvist forurensning som følger av massedeponiet. I oppstartsmøtet stilte Plan- og bygningsetaten spørsmål ved eksponeringstid og barnehagenes bruk av området. Plan- og bygningsetaten har i denne saken etterspurt informasjon om masser, forurensning og naturmangfold (se tabell over).

I intervju opplyses det om at det er usikkert hva som skal gjøres med de forurensede massene, og alternativene er at massene dekkes til med et rent topplag eller fjernes. Sistnevnte er et dyrere alternativ. Forslagsstiller foretrekker å dekke til massene, noe som fremgår av planinitiativet, oppstartsmøtereferatet og merknadsskjemaet. Det ligger to barnehager i området. I oppstartsmøtet ble forurensning diskutert, og det fremgår at Plan- og bygningsetaten i tillegg krever en naturmangfoldvurdering og tiltaksplan.¹⁸⁰ Dokumentasjonen er ikke levert av forslagsstiller per april 2025.

¹⁷⁹ Plansaken har ikke kommet til førstegangsbehandling, og det er ikke levert inn planmaterieell til førstegangsbehandling.

¹⁸⁰ Bergen kommune. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

I høringsprosessen i forbindelse med varsel om oppstart har det kommet inn innspill om at det frarådes å la massene bli liggende på grunn av hensyn til folkehelse og natur, samt at den ansvarlige må hindre, fjerne eller begrense forurensing.¹⁸¹ I merknadsskjema er flere merknader markert som «ikke tatt til følge», og det begrunnes at det ikke er behov for å fjerne massene. Plankonsulent peker blant annet på at «Moderat forurensing er påvist i et lite utvalg av prøvene. Forurensingsgraden det er snakk om er ikke uvanlig i områder hvor mennesker og dyr ferdes jevnlig» og «Målet er å treffe tiltak for å hindre eksponering av barnehagebarn og sikre at barna kan ha ubegrenset oppholdstid i området».¹⁸²

6.3.5 Konsekvensutredning

Planer som vurderes å ha vesentlig virkning for miljø og samfunn utløser krav om konsekvensutredning (plan- og bygningsloven § 14-2). Ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten opplyser at det gjøres en vurdering av om det er behov for konsekvensutredning i oppstartsfasen av alle plansaker.

Behovet for å gjennomføre konsekvensutredning, samt prosedyre og fremgangsmåte i planprosesser med krav om konsekvensutredning går frem av *prosedyre for oppstartsfasen*¹⁸³, og *prosedyre for reguleringsplaner med konsekvensutredning*.¹⁸⁴ I *Prosedyre for reguleringsplaner med konsekvensutredning* står det at innholdet i konsekvensutredningen skal vurderes opp mot uttalelser og merknader, forskrift om konsekvensutredning og Plan- og bygningsetatens *veileder for konsekvensutredning*.¹⁸⁵

Forslagsstiller er ansvarlig for å gjøre en første vurdering av om det skal utarbeides en konsekvensutredning (KU) i plansaken. Forslagsstillerens vurdering skal fremgå av innsendt planinitiativ.¹⁸⁶ I mal for planinitiativ, utarbeidet av Plan- og bygningsetaten for bruk av forslagsstillere, står det at forslagsstiller skal redegjøre for vurderingen om planinitiativet er omfattet av forskrift for konsekvensutredning, og hvordan kravene i tilfelle vil kunne bli ivarettatt. Dersom det er krav om konsekvensutredning med planprogram, bør det redegjøres for aktuelle utredningstema.

I intervju med ledere blir det forklart at vurderingen deretter blir gjennomgått og vurdert av saksbehandlingsteamene som avgjør om etaten er enig i konklusjonen. Vurderingen samt begrunnelse for hvorvidt det er krav eller ikke om konsekvensutredning skal fremgå av referat fra oppstartsmøte.¹⁸⁷ For saker som utløser krav om konsekvensutredning, må utredningstema, metode og innhold i utredningene diskuteres i første arbeidsmøte mellom Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller. Dersom planen skal konsekvensutredes skal dette, samt begrunnelse for hvorfor planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, fremgå av varsel og kunngjøring om oppstart av

¹⁸¹ Bla. fra Naturvernforbundet, Byrådsavdeling for næring, kultur og idrett, Seksjon for næring og landbruk og Helsevernenheten.

¹⁸² Ard Arealplan. Merknadsskjema – planoppstart. Sist revidert 04.02.2025.

¹⁸³ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.

¹⁸⁴ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. ID 20015 – BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024.

¹⁸⁵ Veilederen for konsekvensutredning lenker videre til kilder for mer veiledning, slik som kommunal- og distriktsdepartementets veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven, Miljødirektoratets veileder og Statens vegvesens håndbok om konsekvensanalyser.

¹⁸⁶ Bergen kommune. Planinitiativ. Mal. Sist revidert 02.05.2023..

¹⁸⁷ Bergen kommune. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

planarbeidet.¹⁸⁸ I intervju går det frem at det sjelden forekommer at Plan- og bygningsetaten er uenig med forslagsstillers vurdering av behov for konsekvensutredning. Kommunen opplyser at det likevel skjer med jevne mellomrom at Plan- og bygningsetaten ikke er enig i forslagsstillers vurdering.

Plan- og bygningsetatens vurdering av konsekvensutredningen må tydelig fremgå av fagnotatet. Det skal også kommenteres i fagnotatet dersom det er svakheter eller uklarheter i konsekvensutredning, «slik at berørte sektorer/fagmyndigheter eventuelt kan kommentere forholdene i sine uttalelser».¹⁸⁹ Dette står også skrevet i mal for fagnotat (både til offentlig ettersyn og sluttbehandling).¹⁹⁰

Det opplyses at det er saksbehandlerteamet som vurderer kvaliteten på konsekvensutredningen. Saksbehandlerne skal blant annet vurdere om det er nødvendig å oppdatere konsekvensutredningen, eller kreve ytterligere informasjonsinnhenting av forslagsstillere. Det fremkommer i intervju at vurderinger rundt hvorvidt det skal gjennomføres konsekvensutredning, hvilket tema det skal gjennomføres konsekvensutredning for, og om innholdet er tilstrekkelig og hensyntatt i planforslaget, kan løftes til ulike fora internt i etaten dersom det er usikkerhet rundt disse.

I intervju kommer det frem at vurderinger av om det skal kreves konsekvensutredning og selve vurderingen av konsekvensutredning kan være utfordrende, spesielt for saksbehandlere som ikke har jobbet med slike vurderinger tidligere. Ledere i Byplan opplyser at det er ressurspersoner i avdelingen som er spesielt kompetente og som blir koblet på i saker der det er aktuelt. Etaten har også nylig gjennomført kurs i konsekvensutredning for å styrke kompetansen i etaten, og det er opprettet et eget fagforum for konsekvensutredning i Plan- og bygningsetaten hvor saksbehandlerne kan stille spørsmål og få veiledning om spesifikt konsekvensutredninger.

Representanter i Bymiljøetaten opplyser om at Bymiljøetaten ber om og gjør vurderinger av konsekvensutredninger. Stort sett skjer dette ved offentlig ettersyn, og da har oftest Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller blitt enige. Det er sjelden Plan- og bygningsetaten ber om Bymiljøetatens vurdering av om noe er KU-pliktig i tidlig fase. Kommunen opplyser i verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten, at dette henger sammen med at etaten har tradisjon for å konsultere fylkeskommunen og/eller Statsforvalteren ved usikkerhet knyttet til vurdering av konsekvensutredninger.

¹⁸⁸ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning. ID 20015 – BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024.

¹⁸⁹ Bergen kommune. PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.

¹⁹⁰ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (/områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

Naturvernforbundet og Forum for natur og friluftsliv opplyser at de opplever at kommunens vurderinger av om det skal gjennomføres konsekvensutredning ofte er mangelfulle. Det er organisasjonenes vurdering at det ikke alltid gjennomføres konsekvensutredninger der det er nødvendig. Det vises spesifikt til at forekomster av truede arter eller naturtyper ikke alltid fremgår av vurderingene eller kartleggingene. De intervjuede påpeker at mangel på konsekvensutredning gir risiko for at viktige miljøhensyn blir tilstrekkelig hensyntatt, både fordi det mangler kunnskap om naturen i planområdet, og fordi man da heller ikke får en gjennomgang av konsekvensene av det aktuelle tiltaket.

I forbindelse med verifisering av denne forvaltningsrevisjonsrapporten, opplyser kommunen at det er tydelige regler for når konsekvensutredning skal kreves, jf. konsekvensutredningsforskriften. Kommunen viser til at det må skilles mellom konsekvensutredninger og vanlige utredningstema i en reguleringsplansak. Selv om det ikke er krav om konsekvensutredninger, kan et tema være utredningstema i planprosessen. Videre opplyser kommunen at det ikke er ukjent at krav til KU blir spilt inn av høringsparter som et ønske om å sikre at et tema er tilstrekkelig utredet. Det vises til at tema imidlertid også kan ivaretas som et vanlig utredningstema i planprosessen, og det vil ikke alltid være krav om konsekvensutredning selv om et tema bør utredes. Dette er en vurdering som gjøres i hver enkelt sak, og å unnlate å gjøre en konsekvensutredning for et tema, eller i det hele tatt, betyr ikke nødvendigvis at det er gjort feil.

Konsekvensutredninger i gjennomgåtte plansaker

I plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, har kun én av disse utløst krav om konsekvensutredning (plansak 1).

Tabell 7 gir oversikt over hvilke vurderinger som er gjort i de utvalgte plansakene med hensyn til om planene skal konsekvensutredes, og hvordan dette er dokumentert.

Det fremgår av tabellen at vurderinger av behovet for konsekvensutredning er dokumentert i planinitiativ og referat fra oppstartsmøtene. I varsel og kunngjøring om oppstart er det i et flertall av sakene opplyst om planen utløser konsekvensutredning, men det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for dette. I plansak 2 og 3 er vurdering av konsekvensutredning ikke omtalt i kunngjøring. I plansak 4 er det ikke informasjon om konsekvensutredning i varselbrev.

Plansaken som det er vurdert at utløser krav om konsekvensutredning, er også nærmere omtalt under.

Tabell 7: Omtale og vurdering av konsekvensutredning i plansakene.

Plansak 1: Konsekvensutredes: Ja

Arna

steinknusev erk, deponi i konsekvensutredning.

fjellhall (PLAN-2022/20719) «Det vurderes med utgangspunkt i størrelsen på tiltaket, utslipp av prioriterte miljøgifter og konsekvenser for miljøkvalitetsstandard i Gaupåsvatnet, at tiltaket vil utløse krav om konsekvensutredning. Det vil ikke bli vesentlig forurensning til vann siden renseanlegg da blir en del av tiltaksplanen. KU kravene ivaretas i det videre arbeide med at det gjøres en konsekvensutredning på tema Forurensning».

Beskrivelse i referat fra oppstartsmøtet: ¹⁹¹ Ja, Byplan støtter konklusjonen.

«Planforslaget vurderes å falle inn under oppfangstkriteriene i forskrift om konsekvensutredninger § 10 og skal behandles etter samme forskrifts § 8. Forslagsstiller har vurdert behovet for KU og konkludert med:

- Det vurderes med utgangspunkt i størrelsen på tiltaket, utslipp av prioriterte miljøgifter og konsekvenser for miljøkvalitetsstandard i Gaupåsvatnet, at tiltaket vil utløse krav om konsekvensutredning. Det vil ikke bli vesentlig forurensning til vann siden renseanlegg da blir en del av tiltaksplanen.
- KU kravene ivaretas i det videre arbeidet med at det gjøres en konsekvensutredning på tema Forurensning.»

Varselbrev: «Det vurderes med utgangspunkt i størrelsen på tiltaket, utslipp av prioriterte miljøgifter og konsekvenser for miljøkvalitetsstandard i Gaupåsvatnet, at tiltaket vil utløse krav om konsekvensutredning, men ikke krav om planprogram. KU kravene ivaretas i det videre arbeidet med at det gjøres en konsekvensutredning på tema Forurensning».¹⁹³

Kunngjøring om oppstart: «De viktigste problemstillingene er forurensning og avkjørsel fra E16. Planforslaget skal konsekvensutredes vedrørende tema forurensning».

Plansak 2: Konsekvensutredes: Nei

Delfelt S19

og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850) **Beskrivelse i planinitiativ:** ¹⁹⁴ Ja, viser til konsekvensutredning i forbindelse med områdereguleringsplan (vedtatt i 2014: «En reguleringsplan for området vil i all hovedsak være i tråd med overordnet plan, og utløser ikke krav om konsekvensutredning. Områdereguleringsplan for Mindemyren er konsekvensutredet. Det er bekreftet av fagetaten i veiledningsmøte at planen ikke krever konsekvensutredning»

Beskrivelse i referat fra oppstartsmøtet: ¹⁹⁵ Ja, Byplan støtter konklusjonen.

«Området er konsekvensutredet i områderegulering for Mindemyren. Planlagte formål er i samsvar med områdereguleringen. Planforslaget krever ikke behandling etter forskrift om konsekvensutredninger»

¹⁹¹ Multiconsult Norge AS. Planinitiativ. Signert Bergen, 29.04.2021.

¹⁹² Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall, Reguleringsplan. Møtedato 06.10.2021, dato for utsendt referat 02.11.2021.

¹⁹³ Multiconsult. Oppstart av reguleringsarbeid i Arna. Tilrettelegge for fortsatt drift av steinknuseverk samt deponering av avfall i tomme fjellhaller. 03.11.2021.

¹⁹⁴ A/STAB på vegne av Obos. Planinitiativ. 07.06.2021.

¹⁹⁵ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, gnr. 159, bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. Møtedato 13.09.2022, dato for utsendt referat 26.09.2022.

Varselbrev: «Planarbeidet er vurdert til ikke å utløse krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 4-2». ¹⁹⁶ Oppstartsmøtereferat er vedlagt.

Kunngjøring om oppstart: omtaler ikke konsekvensutredning.

Plansak 3: Konsekvensutredes: Nei

Damsgård-

Småpudden, **Beskrivelse i planinitiativ:** ¹⁹⁷ Kan falle inn under forskrift om konsekvensutredning.

sykkeltiltak Vurdering etter §10, om tiltaket har vesentlige virkninger: «Tiltaket omfatter utbedring av tilbud for gående og syklende langs eksisterende kjøreveier. Store deler av tiltaket vil ligge (PLAN- 2022/29074) innenfor eksisterende veiarealer. Noen steder vil det være behov for utvidelser. Dette vil i liten grad endre eksisterende arealbruk. Lokaliseringen berører ikke i vesentlig grad område eller tema som er listet opp under § 10 i forskriften»

Beskrivelse i referat fra oppstartsmøtet: ¹⁹⁸ Ja, Byplan er enige med forslagsstiller.

Det er gjort vurderinger om at tiltaket kommer inn under forskrift om konsekvensutredninger, etter §10 og vedlegg 2 punkt 10 underpunkt e) om nybygging av veier.

«Tiltaket omfatter utbedring av tilbud for gående og syklende langs eksisterende kjøreveier. Store deler av tiltaket vil ligge innenfor eksisterende veiarealer. Noen steder vil det være behov for utvidelser. Dette vil i liten grad endre eksisterende arealbruk. Lokaliseringen berører ikke i vesentlig grad område eller tema som er listet opp under §10 i forskriften».

Konkluderer at planforslaget krever ikke behandling etter forskrift om konsekvensutredninger.

Varselbrev: «Tiltaket er vurdert å ikke være konsekvensutredningspliktig, jf. Plan- og bygningsloven § 4-2. Beskrivelse av konsekvensene vil inngå som en del av planbeskrivelsen». Oppstartsmøtereferat er vedlagt. ¹⁹⁹

Kunngjøring: Omtaler ikke konsekvensutredning.

Plansak 4: Konsekvensutredes: Nei

Rollandslia,

bofellesskap **Beskrivelse i planinitiativ:** ²⁰⁰ Ja, vurdert etter §§6-8 i forskrift for konsekvensutredning.

(PLAN- 2023/11634) Vurdering § 8, «Bokstav b) er ikke relevant i denne saken. For bokstav a) er vedlegg II gjennomgått. Tiltaket havner ikke innenfor punktene nevnt i vedlegg II. Siden tiltaket ikke havner innenfor punktene i vedlegget, er det ikke nødvendig å vurdere tiltaket opp mot § 10.»

Beskrivelse i referat fra oppstartsmøtet: ²⁰¹ Ja, Byplan støtter konklusjonen.

«Forslagsstiller har gjort en vurdering etter forskrift om konsekvensutredning.

Vurderingen er gjort etter § 6, § 7 og § 8 i forskriften Tiltaket vurderes til å ikke være konsekvensutredningspliktig etter forskriften om konsekvensutredning. Kommunen stiller seg bak denne vurderingen og er enig i konklusjonen»

¹⁹⁶ A/STAB. Varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid for Årstad, gnr. 159, bnr. 81, delfelt S19 og S20 Mindemyren, Bergen kommune, plan-id 71140000. 29.09.2022. tilgjengelig i Saksinnsyn.

¹⁹⁷ Norconsult. Planinitiativ. 2022-12-16.

¹⁹⁸ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. Møtedato 24.05.2023. Dato for utsendt referat 07.07.2023.

¹⁹⁹ Ard Arealplan. Varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid. 03.08.2023.

²⁰⁰ Uten forfatter, innsendt av plankonsulent i Ard Arealplan AS. *Planinitiativ*. Datert 03.08.2023.

²⁰¹ Plan- og bygningsetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap. Reguleringsplan, Arealplan-ID 71300000. Dato for utsendt referat 12.06.2023.

Varselbrev: Ingen omtale av konsekvensutredning.²⁰² Oppstartsmøtereferat er vedlagt.

Kunngjøring: ikke tilgjengelig i Saksinnsyn.

Plansak 5: Konsekvensutredes: Nei

Helgeseter,

massedepo
i
(PLAN-
2023/17007)

Beskrivelse i planinitiativ:²⁰³ «Tiltaket fører til deponering av masser på et mindre LNF-areal. Massene har stedvis lettere forurensing. Basert på utgreiingene gjort over, vurderes det at konsekvensen av tiltaket ikke er vesentlige nok til å utløse krav om konsekvensutredning etter forskriften. Det konkluderes derfor med at tiltaket ikke utløser krav om konsekvensutredning.»

Det fremkommer følgende vurdering etter Forskrift om konsekvensutredninger § 10:

- Truede arter (punkt b): «Den rødlistede arten Grønnfink (VU) er registrert som mulig reproduktiv nordøst for planområdet, og har et influensområde som strekker seg inn i planområdet. Det er ikke registrert verdifulle landskap, kulturminner eller kulturmiljø innenfor planområdet. Det er heller ikke registrert truede naturtype».
- Omdisponering av areal (punkt d): «Tiltaket fører til deponering av masser på et område regulert til grøntstruktur. Det vurderes ikke at deponering av masser fører til 'en større omdisponering' av LNF-areal»
- Konsekvenser for befolkningens helse (punkt f): «Det er påvist stedvis lettere forurensing, samt lite kjemisk påvirkning av vannet. Forurensingsnivået i de tilførte massene utgjør ikke en helserisiko ved eksponering ut fra den mest konservative arealbruken, boligområde. Det vurderes at tiltaket ikke er til fare for befolkningens helse.»
- Vesentlig forurensing (punkt g): Det er stedvis påvist lettere forurensing av de tilførte massene. Vannprøver viser liten kjemisk påvirkning fra tilførte masser. Tiltaket har ført til en «lettere forurensing», men det vurderes ikke at forurensingen er vesentlig.²⁰⁴

Risikovurdering av forurenset grunn Risikovurderingen av forurenset grunn ble levert 06.08.2024, etter planinitiativet, hvor det tas opp vurderinger rundt hvor alvorlig forurensingen er, samt konsekvenser for folkehelse.

Beskrivelse i referat fra oppstartsmøtet:²⁰⁵ Ja, Byplan enige i konklusjonen. «Plan- og bygningssetatens sluttar seg til forslagsstillar si vurdering om at planforslaget ikkje krev handsaming etter forskrift om konsekvensutgreiing.»

Varselbrev: «Det er vurdert i samråd med kommunen at det ikke er krav om konsekvensutredning for reguleringsplanen». Oppstartsmøtereferat er vedlagt.²⁰⁶

Kunngjøringen: omtaler ikke konsekvensutredning.

²⁰² Norconsult. Varsel om oppstart av planarbeid. 2023-09-12.

²⁰³ Uten forfatter, innsendt av plankonsulent for Ard Arealplan AS. Planinitiativ.

²⁰⁴ På tidspunktet hvor planinitiativet ble innlevert (sist revidert 15.04.2024), tre dager etter innlevert miljøteknisk rapport (datert 12.04.2024) hvor det blir beskrevet påvist forurensing (se tabell 6). Risikovurderingen av forurenset grunn ble først levert 06.08.2024, hvor det tas opp vurderinger rundt hvor alvorlig forurensingen er, samt konsekvenser for folkehelse.

²⁰⁵ Plan- og bygningssetaten. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedepo, Reguleringsplan, Arealplan-ID 71650000. Møtedato 05.09.2024, dato for utsendt referat 22.10.2024.

²⁰⁶ Ard Arealplan. Varsel om oppstart av detaljreguleringsplan. 20.11.2024.

6.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har rutiner som sikrer at alle plansaker skal vurderes etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Det fremkommer at det er økt bevissthet i etaten om at planene skal vurderes etter naturmangfoldloven etter Statsforvalterens vedtak om oppheving av Bergen kommunes reguleringsvedtak av Kokstaddalen i 2022 som var begrunnet i at kommunen ikke hadde vurdert vedtaket etter naturmangfoldloven §§ 8-12 jf. § 7. I mange saker ber etaten forslagsstiller om å levere en naturmangfoldrapport, og det er utviklet en egen veileder for dette. Samtidig kommer det frem at det kan være uklart når det skal kreves en naturmangfoldrapport av forslagsstiller, og at det kan være behov for interne rutiner eller veiledning knyttet til hvilke saker etaten skal etterspørre en slik rapport.

Undersøkelsen viser at det er begrenset naturfaglig kompetanse i Plan- og bygningsetaten, men at Plan- og bygningsetaten inviterer Bymiljøetaten til å gi uformelle råd og veiledning i saker etter behov. Deloitte vurderer det som positivt at fagpersoner i Bymiljøetaten involveres forut for de formelle høringsprosessene, ettersom handlingsrommet for å hensynta naturmangfold øker jo tidligere innspillene kommer i planprosessen. Det uformelle samarbeidet med Bymiljøetaten er ikke formalisert, og behovet for å innhente naturfaglige innspill fra Bymiljøetaten vurderes fra sak til sak. Etter Deloitte vurdering, vil formalisering av samarbeidet med Bymiljøetaten knyttet til naturfaglige vurderinger i plansakene, kunne bidra til å sikre økt konsistens i kvaliteten på vurderingene som gjøres etter naturmangfoldloven.

Sakene som Deloitte har gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, viser at naturmangfoldloven §§ 8-12 er vurdert i alle sakene. I de sakene der det foreligger fagnotat, foreligger det informasjon om at naturmangfold vil påvirkes negativt, men at andre hensyn har veid tyngre. Etter Deloitte vurdering, kan det stilles spørsmål ved om det alltid er tilstrekkelig begrunnet i fagnotatet hvorfor naturmangfold ikke er hensyntatt. For naturvernorganisasjoner og andre interessenter, vil slik informasjon være sentral for å vurdere eventuelle behov for å klage på et vedtak. Deloitte viser til at vurderinger, herunder de faktiske forhold som vedtaket bygger på, skal begrunnes, i samsvar med forvaltningsloven § 25.

I henhold til forskrift om konsekvensutredning § 11 skal planmyndighetens begrunnelse av vurderingen fremgå i varsel og kunngjøring om oppstart. I flere av sakene er det i varsel om planoppstart og kunngjøring kun informert om at planene ikke utløser krav om konsekvensutredning, uten nærmere begrunnelse. I to av sakene som er gjennomgått fremgår det ikke informasjon om konsekvensutredning i kunngjøring, og i en av sakene er det ikke informasjon om konsekvensutredning i varsel om oppstart. Etter Deloitte vurdering kan dette være i strid med krav om begrunnelse for vurdering i forskriften.

7 Hensyn til barn og unges interesser

7.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

Sikrer kommunen at hensynet til barn og unges interesser tilstrekkelig tidlig i planarbeidet?

7.2 Revisjonskriterier

Av plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1 fremgår det at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planleggingen og i kravene til det enkelte byggetiltak. Etter plan- og bygningsloven § 3-1 (e), skal det legges til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet.

Barn og unge, ungdomspanel, barne- og ungdommens kommunestyre eller ungdomsråd er høringsinstanser når planforslag legges ut til offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven § 5-2.²⁰⁷

Av Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging²⁰⁸ går det frem at kommunen skal sørge for at all planlegging etter plan- og bygningsloven som foregår i kommunen er i tråd med rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging. Etter retningslinjenes punkt 4, skal kommunen i sine planleggingsprosesser:

- a. Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.
- b. Foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet.
- c. Utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt.
- d. Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

Videre stilles det krav til at fysisk utforming skal vies spesiell oppmerksomhet (punkt 5 *Krav til fysisk utforming*). Dette innebærer blant annet at:

- Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.
- I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Disse skal være store nok, egne seg til lek og opphold på ulike årstider, brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

²⁰⁷ Regjeringen. [Veileder Barn og unge i plan og byggesak](#). 05.11.2021 (Lest 26.02.2025).

²⁰⁸ De rikspolitiske retningslinjene er hjemlet i plan- og bygningsloven §§ 6-2 og 34-2.

- Kommunene skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnet areal til barnehager.
- Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også skaffes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal. Det samme gjelder dersom arealer egnet for lek omdisponeres slik at dagens eller framtidens behov for slike områder ikke blir oppfylt.

I behandlingen av detaljreguleringer bør kommunen «vurdere elementer som bl.a. uteoppholdsarealer, utelekeplasser, lys- og solforhold, hva som er attraktiv del av tomten, avstand mellom uteareal/ lekeplass og bolig, synsfelt fra bolig, tilgang til grøntstruktur, gangveier, stier og trafikksikkerhet» for å ivareta hensyn til barn og unges interesser.²⁰⁹

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Tilrettelegge for at barn og unge får medvirke i reguleringsplansaker (jf. plan- og bygningsloven §§ 1-1, 3-1 og 5-1)
- Etablere en ordning som ivaretar barn og unges interesser i planleggingen (jf. plan- og bygningsloven § 3-3)
- Vurdere konsekvenser for barn og unge i behandlingen av plansaker (Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4a)
- Sørge for at det skaffes fullverdig erstatning ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek (Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 5)

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Retningslinjer, system og rutiner knyttet til barn og unge

Det er følgende bestemmelser knyttet til barn og unge i kommuneplanens arealdel (KPA)²¹⁰

Bestemmelser og retningslinjer med særlig relevans for barn og unge i kommuneplanens arealdel (KPA) fra 2019

§ 7 Levekår	7.2. 10 soner med høyest barneutflytting: Det skal legges spesiell vekt på gode kvaliteter for barnefamilier.
§ 8 Arkitektur og byform	8.2.10 Utforming av byrom skal så langt det er mulig tilpasses barn og unge.
§ 9 Bolig og boligkvalitet	9.3 Familieboliger: Det skal legges spesiell vekt på tilrettelegging for familieboliger i byfortettingssoner, ytre fortettingssoner og i levekårssoner med høy barneutflytting.
§ 13 Barn og unge	13.1 Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge skal legges til grunn for arealplanlegging.

²⁰⁹ Regjeringen. [Veileder Barn og unge i plan og byggesak](#). 05.11.2021 (Lest 26.02.2025).

²¹⁰ Bergen kommune. Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel. Revidert 19.juni 2019 iht. bystyrets vedtak. Kommuneplanens arealdel var på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen under revisjon.

13.2 Reguleringsplaner skal vurdere behov for areal for barnehage, skole, idrett, barn og ungdom.

13.3 Det skal legges til rette for trafikksikre snarveger og gang- og sykkelforbindelser mellom bolig og viktige målpunkter.

13.4 Ved eventuell omdisponering av arealer som er viktige eller egnet for barns lek skal arealene erstattes med nye eller tilsvarende kvaliteter. Erstatningsareal skal: - ha tilsvarende størrelse, kvalitet og bruksmuligheter - tilpasses aktuelle aldersgruppers behov - ligge i gangavstand og ha god og trygg tilgjengelighet - sikres og være tilgjengelig på rett tidspunkt

13.5 Det skal legges til rette for "hjertesoner" ved grunnskoler, tilpasset lokale forhold.

§ 14

14.2.b. Barn og unges behov for lekeområder må ivaretas i utforming.

Uteoppholdsareal

Det kommer frem av intervjuer at barn og unges interesser er et sentralt tema i plansaker, og at hensynet til barn og unges interesser vurderes i ulike steg av plansaksprosessen:

Mal for planinitiativ: I Plan- og bygningsetatens mal for planinitiativ som forslagsstiller skal benytte²¹¹, er det angitt at det skal redegjøres for vesentlige interesser som berøres av planinitiativet, og om planarbeidet vil få virkninger i og utenfor planområdet. Det vises til en liste med eksempler over vesentlige interesser, der barn og unges interesser er ett av eksemplene i listen.

Oppstartsmøte: I Plan- og bygningsetatens mal for referat fra oppstartsmøtet²¹², er det et eget punkt om barn og unges interesser. Det er angitt at barn og unges interesser skal ivaretas og kommenteres. Videre er det presisert at det må gjennomføres et «barnetråkksøk» (se nærmere omtale under). Det er også et eget punkt om «levkår og folkehelse», der det skal redegjøres for hvordan planforslaget vil bidra til å oppnå kommunens mål for folkehelse og levkår. Det skal kommenteres om planområdet er blant de 10 sonene med høyest barneutflytting.

Mal for planbeskrivelse: I Plan- og bygningsetatens mal for forslagsstillers planbeskrivelse²¹³, er det et eget punkt om barn og unges interesser. Det er angitt at det skal gjøres rede for om tiltaket legger beslag på, eller påvirker, arealer som er avsatt til eller i bruk av barn- og unge, i henhold til Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, og eventuelle avbøtende tiltak (for eksempel erstatningsarealer). Det presiseres at erstatningsarealene skal minst ha tilsvarende størrelse, kvalitet og bruksmuligheter, er tilpasset aktuelle aldersgruppers behov, ligge i gangavstand og har trygg og god tilgjengelighet, er sikret og er tilgjengelig til rett tidspunkt. Det skal også redegjøres for hvordan arealbehov for barn og unges aktiviteter er vurdert (jf. KPA § 13.2). Videre skal det også gjøres rede for barn og unges medvirkning i planprosessen.

Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer: I Plan- og bygningsetatens sjekkliste for kvalitet²¹⁴ som saksbehandlere skal gjennomgå i alle saker, er det egne sjekkpunkt knyttet til barn og unge. Sjekkpunktene er knyttet til bestemmelser om barn og unge i kommuneplanens arealdel. Dersom planområdet ligger i en

²¹¹ Bergen kommune. Planinitiativ. Mal. Sist revidert 02.05.2023.

²¹² Bergen kommune. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

²¹³ Bergen kommune. Planbeskrivelse. Mal. Sist revidert 17.04.2024.

²¹⁴ Bergen kommune. Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer. Uten dato.

levetårssone med høy barneutflytting, skal det sjekkes om det er lagt spesiell vekt på gode kvaliteter for barnefamilier, samt om det er lagt spesiell vekt på tilrettelegging for familieboliger.²¹⁵ Videre skal det sjekkes om utformingen av byrom er tilpasset barn og unge. Dersom arealer som er viktige eller egnet for barns lek, omdisponeres, skal det sjekkes at det er sikret erstatningsarealer av bestemte kvaliteter. Det skal også vurderes om det er lagt til rette for trafikk sikre snarveier, gang- og sykkelforbindelser, samt om behovet for arealet til idrett, barn og ungdom er vurdert.²¹⁶ Ifølge sjekklisten skal det også vurderes om barn og unges bruk av området er dokumentert i henhold til mal for planbeskrivelse (barnetråksøk, eventuell barnetråkkregistrering).

Fagnotat: I maler for kommunens fagnotat til offentlig ettersyn og sluttbehandling²¹⁷ skal Plan- og bygningsetaten kommentere sakens sentrale problemstillinger. Det er listet opp tema som alltid skal fremgå av fagnotatet. Barn og unges interesser fremgår ikke av denne listen. Temaer som alltid skal vurderes er «redegjørelse og vurdering av foreslått parkeringsdekning», «vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven», samt føringer fra årsoppgavet til Plan- og bygningsetaten. Hensyn til barn og unges interesser er ikke nevnt i malen, eller årsoppgavet for Plan- og bygningsetaten for 2025.

7.3.2 Kunnskapsgrunnlag knyttet til barn og unges bruk av planområdet

Barnetråkkregistreringer

«Barnetråkkregistreringer» er en metodisk tilnærming hvor barn og unge deltar aktivt i å kartlegge uteområder de bruker. Selve barnetråkkregistreringen foregår ved at barna selv, ved hjelp av kart, tegninger og engangskamera, forteller hvordan de oppfatter områder i sitt nærmiljø.²¹⁸ Det vises i intervju til at barnetråkk gir verdifull innsikt i barn og unges bruk av områder og deres behov, og bidrar til å identifisere trygge og attraktive områder, samt steder som oppleves som utrygge.

Ifølge kommunens nettsider, er det gjennomført 12 barnetråkkregistreringer i perioden 2008 til 2018. Det fremgår av bystyresak 92/16 at alle nye reguleringsplaner skal ta hensyn til barn og unges interesser i planleggingen ved å dokumentere barns lek i et område som søkes videreutviklet, og at barnetråkkregistrering tas i bruk ved større planarbeid som ved områdeplaner og kommunedelplaner.²¹⁹

Både ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten og Barn og unges representant peker på at mange av barnetråkkregistreringene for Bergen kommune er utdaterte. Barnetråkkregistreringene er heller ikke heldekkende for alle kommunens områder.

Barn og unges representant viser til at forslagsstillere ved flere tilfeller viser til betydelig eldre barnetråkkregistreringer i sitt reguleringsplanarbeid, og at dette er uheldig. Dette gir risiko for at kunnskapsgrunnlaget for planarbeidet ikke er relevant for dagens situasjon,

²¹⁵ jf. KPA § 7.2 og retningslinjer til § 9.

²¹⁶ jf. KPA § 13.2 og 13.3

²¹⁷ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

²¹⁸ Bergen kommune. [Barnetråkkregistreringer](#). (lest 25.03.2025).

²¹⁹ Paragraf 9 i Kommuneplanens arealdel, 2010.

spesielt i områder som har gjennomgått betydelig transformasjon. Med bakgrunn i ny bebyggelse og endringer i demografiske forhold siden barnetråkkregistreringene ble gjennomført, mener Barn og unges representant at barnetråkkregistreringene må oppdateres dersom de skal legges til grunn. Det vises til andre kommuner som gjennomfører barnetråkkregistreringer som en del av undervisningen i skolene, der registreringene både har hatt pedagogisk verdi og gitt nyttig kunnskap til kommunen og private planforslagsstillere.

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling viser til at barnetråkkregistreringer er ferskvare, og er et til dels levende kunnskapsgrunnlag. I utgangspunktet er det utarbeidet et nytt verktøy av Universitetet i Bergen som er tilgjengeliggjort for at skolene kan gjennomføre digitale barnetråkk. Verktøyet krever individuell innlogging med FEIDE, og ansvarlig for FEIDE i Bergen kommune (Byrådsavdeling for barnehage og skole) godkjenner ikke pålogging med FEIDE i løsningen av personvern hensyn. Løsningen er i dag tatt i bruk av andre kommuner, men Bergen kommune vurderer sikkerheten til å være utilfredsstillende når det gjelder personvern, ved pålogging med feide.

Det opplyses at for Byrådsavdeling for byutviklings del har dette materialisert seg som en utfordring gjennom arbeidet med områdesatsing. I forbindelse med at det var ønskelig med oppdaterte barnetråkk for en tid tilbake i et av satsingsområdene var vurdering til Byrådsavdeling for barnehage og skole at det var usikkert om områdesatsningen kan benytte Barnetråkk for å oppnå sitt formål. Hovedårsakene til dette er plassering av behandlingsansvar, og muligheten for å gjøre nødvendige tilpasninger i løsningen. Det ble vist til at det er viktig at områdesatsning ikke benytter en løsning som er utviklet for et annet formål, og der kommunen ikke har kontroll på og styring over personopplysningene kommunen selv mener at vi er behandlingsansvarlig for. Byrådsavdeling for barnehage og skole viser til at det er behov for å avklare roller og ansvar knyttet til barnetråkkregistreringer, og at områdesatsning gjør en vurdering av om det i det hele tatt er mulig for kommunen som behandlingsansvarlig å benytte seg av Barnetråkk for å oppnå sitt formål. Det fremgår ikke av opplysninger forelagt i denne forvaltningsrevisjonen at en slik vurdering er gjennomført.

Når det gjelder offentlige planer og spørsmål om oppdatert kunnskapsgrunnlag når det gjelder barn og unges bruk av områder har ikke Byrådsavdeling for byutvikling informasjon om alder eller gyldighet på kunnskapsgrunnlaget.

Krav til forslagsstiller om «barnetråkksøk»

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling viser til at på grunn av mangel på oppdaterte barnetråkkregistreringer, er kommunen i dag avhengig av at private konsulenter på vegne av private forslagsstillere fremskaffer kunnskapsgrunnlag knyttet til barn og unges bruk av områder.

I Plan- og bygningsetatens mal for oppstartsmøtet er det angitt at det er ikke behov for privat forslagsstiller å gjennomføre en barnetråkkregistrering, men det må «gjennomføres et barnetråkksøk i samsvar med signalene som følger av sak 92/16 i Bergen bystyre 20.04.2016». I den aktuelle bystyresaken er det ikke definert hva et «barnetråkksøk» er.

Det er foreligger ingen skriftlig definisjon om hva som legges i et «barnetråkksøk» eller veiledning knyttet til hva et barnetråkksøk skal omfatte, som de saksbehandlere som er intervjuet kjenner til. Det er heller ingen føringer eller rutiner veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere at punktet om «barnetråkk» er oppfylt i sjekkliste for kvalitet.

I intervjuer i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, er det ulike oppfatninger av hva som legges i et «barnetråkksøk» som skal gjennomføres av forslagsstiller. I intervjuer med Plan- og bygningsetaten viser enkelte til at «barnetråkksøk» består av å søke i eksisterende barnetråkkregistreringer på kommunens nettsider, og legge disse til grunn der de vurderes som relevant. Andre viser til at barnetråkksøk innebærer å vurdere eksisterende barnetråkk, befare området for å se etter spor av barns lek, og eventuelt kontakte skole i nærområdet.

Barn og unges representant vurderer «barnetråkksøk» mer som en skrivebordøvelse som ikke innebærer reell medvirkning fra barn og unge. Barn og unges representant viser til at det må forventes at forslagsstiller i større grad vurderer «barnetråkkregistreringer» eller befaringer som involverer barn og unge, for å få fange opp viktige detaljer om deres bruk av områder. Representanten viser også til at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra denne gruppen.

Det fremgår av intervjuer at det ikke gjøres barnetråkksøk i alle saker. Saksbehandlere opplyser imidlertid at barnetråkksøk nesten alltid etterspørres fra privat forslagsstiller i plansaker hvor det skal reguleres boligområder, samt i plansaker hvor det ligger skoler og barnehager i nærområdet. Saksbehandlere opplyser om at de gjennomgår eksisterende barnetråkk der dette foreligger, for å få en innledende forståelse for barn og unges bruk av området. Saksbehandler vurderer hvor gamle barnetråkkregistreringer er og vurderer tiltak på bakgrunn av innspill i barnetråkkregistreringen deretter. Behovet for barnetråkksøk vil også vurderes basert på det en vet om området fra før, erfaring og kunnskap fra tilgrensede planer, innspill til oppstartsmøte, lokasjonen til planområdet og type tiltak det planlegges for.

Saksbehandlere opplyser at det kan være relevant å se til barnetråkkregistreringer som er av eldre dato. I plansak 3 (Damsgård-Småpudden sykkeltiltak)²²⁰ ble det for eksempel vurdert at eksisterende barnetråkkregistrering for Indre Laksevåg i 2013 dekket området godt. Det var innspill i registreringen som fortsatt var relevante, og som ble inkludert i planen for å sikre at barnas behov ble ivaretatt. Saksbehandler opplyser at det ville ikke være naturlig å iverksette et nytt barnetråkk før innspillene i den eksisterende barnetråkkregistreringen var svart ut.

Barn og unges representant opplyser at vedkommende ofte gir merknader til saker om at barnetråkkregistreringer skal brukes. Dette gjelder særlig i større plansaker og spesielt i fortetningsområder.

²²⁰ [PLAN-2022/29074](#), 71330000 Årstad/ Laksevåg, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård - Småpudden, sykkeltiltak.

7.3.3 Vurdering og dokumentering av konsekvenser for barn og unge i plansaker

Barn og unges representant erfarer at vurderinger av hensyn til barn og unge i reguleringsplansaker ofte er mangelfulle og lite dokumenterte i planforslagene. Vurderinger knyttet til barn og unges interesser omtales ofte også svært kort i kommunens fagnotater. Barn og unges representant gir regelmessig tilbakemelding om at vurderingene ikke er i samsvar med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, punkt 4a, om at kommunen skal «vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven».

Barn og unges representant viser til at det er viktig at konsekvensene for barn og unge blir grundig utredet og dokumentert. Dette innebærer at det i planforslaget må vurderes hvordan motstridende interesser kan sees i lys av barn og unges behov, herunder hvordan utbyggingsgrad og andre planforslag kan påvirke barn og unges interesser. Etter Barn og unges representants vurdering, har kommunen et potensial for å styrke de faglige vurderingene knyttet til planens konsekvenser for barn og unge i fagnotatene, både når det gjelder nåværende og fremtidige behov. Dokumentering av dette vil også bidra til at politikerne får tilstrekkelig informasjon til å fatte informerte beslutninger.

Barn og unges representant erfarer videre at arealer som er i bruk av barn, eller som er egnet for fremtidig bruk, ofte blir omdisponert uten tilstrekkelig vurdering av behovet for erstatningsarealer. Dette kan føre til at barn og unge mister viktige leke- og oppholdsarealer. Barn og unges representant erfarer at vurderinger av erstatningsarealer for å sikre at barn og unges behov ikke alltid dokumenteres i sakene.

Barn og unges representant registrerer at vurderinger knyttet til arealer for lek ofte belyses retrospektivt i plansakene. For eksempel kan en forslagsstiller ha vært ute i et område og laget stedsanalyser, hvor det kommer frem at det ikke er spor av barns lek, eller at det er grøntområder som ikke ser ut til å være i bruk. Det gjøres ikke nødvendigvis nok vurderinger av hvordan området kunne vært brukt i fremtiden, og hvordan situasjonen vil påvirkes hvis man bygger ned et areal.

Videre viser Barn og unges representant til at planene ofte legges på minimumskrav i KPA, for eksempel når det gjelder krav til uteareal. Barn og unges representant vurderer at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig at planforslagene etterlever alle krav knyttet til barn og unge i KPA (§ 13), men at det også må gjøres en vurdering av det spesifikke planområdet, og hva barn og unge trenger.

Barn og unges representant viser også til at det ofte er en utfordring at flere reguleringsplaner innenfor et område ikke blir sett godt nok i sammenheng når det gjelder hensyn til barn og unges interesser og behovet for tilstrekkelig sosial infrastruktur. Nedbygging av friområder i ett område, må også sees i sammenheng med om det planlegges utbygging av et annet areal i nærheten, slik at summen av flere utbygginger ikke bidrar til å redusere kvalitetene og tilbudene for et større område. For eksempel kan dette føre til at viktige aspekter på tvers av planer som sosial infrastruktur, skolekapasitet, idrettsanlegg og fritidstilbud for barn og unge ikke blir tilstrekkelig ivare tatt. Barn og unges representant er bekymret for at fortetting og utbygging av større områder kan påvirke tilbudene til barn og unge negativt, spesielt i områder hvor det allerede er knapphet på slike tilbud.

Det vises også til i intervju med Bymiljøetaten at områder ikke alltid sees godt nok i sammenheng, når det gjelder naturområder som benyttes til barns lek. Det vises til at det har vært saker hvor Bymiljøetaten har frarådet oppstart av planer grunnet dette, men at plansaken er startet opp likevel. Et eksempel er en sak på Paradis²²¹ hvor det er en gjeldende områdeplan hvor det kun er avsatt areal til bolig, ikke offentlig park, lekeplass eller lignende. I et område utenfor områdeplanen ligger en gammel skole regulert delvis til skole, barnehage og andre offentlige formål. Eier av skolen er en privat aktør som nå har fått godkjent oppstart av reguleringsplan om å omregulere også dette området til bolig. Bymiljøetaten frarådet planoppstart på bakgrunn av mangel på avsatt areal til allmennyttige formål som barnehage, skole, lekeplasser, parker og lignende, og argumenterte med at det ville bli behov for dette som følge av økt befolkning på grunn av planlagte boliger i området (særlig Paradis områdeplan).²²² I intervju går det frem at det ikke var tydelig for Bymiljøetaten hva som ligger bak Plan- og bygningsetatens vurdering av å starte opp denne saken.

7.3.4 Hensyn til barn og unges interesser i utvalgte plansaker

Tabell 8 under oppsummerer hvordan hensyn til barn og unges interesser er dokumentert i de fem plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

Gjennomgangen viser at barn og unges interesser ikke er et tema som er tatt opp i Plan- og bygningsetatens planforum. I oppstartsmøtene er forhold knyttet til barn og unges bruk av områdene tatt opp, og i enkelte saker har Plan- og bygningsetaten gitt føringer knyttet til barn og unge. I de tre sakene der det foreligger fagnotat, er barn og unges interesser kommentert i to av disse.

Videre har det kommet inn merknader i flere av sakene knyttet til barn og unges bruk av områdene, både fra aktører som Vestland fylkeskommune, Statsforvalteren i Vestland, Barn og unges representant, Naturvernforbundet, Helsevernenhet i Bergen kommune, Byrådsavdelingen for barnehage og skole, Foreldrearbeidsutvalg (FAU) i barnehager og skoler, borettslag og privatpersoner. Merknadene som har blitt sendt inn er tatt til følge i stor grad.

I flere saker står det i referat fra oppstartsmøte at det skal gjøres et barnetråkksøk. I intervjuer kommer det også frem at Plan- og bygningsetaten ikke har fulgt opp om barnetråkksøk er gjennomført.

²²¹ [PLAN-2024/12665](#), 71600000 Fana, Gnr. 13, Bnr. 101 mfl., Paradishaugen.

²²² [PLAN-2024/12665](#), 71600000 Fana, Gnr. 13, Bnr. 101 mfl., Paradishaugen. Viser til linje 5 i Saksinnsyn og dokument e-post med Bymiljøetatens innspill til oppstartsmøtet.

Tabell 8: Omtale av barn og unges interesser på tvers av faser i saksbehandlingen.

Plansak	Planforum PBE	Oppstartmøte	Merknader	Arbeidsmøter PBE/ forslagsstiller	Fagnotat
Plansak 1: Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)	Ikke aktuelt	Ikke diskutert	Det er registrert merknader som omtaler barn og unge: • Skolevei (Hensyntatt) • Barns friluftsinnteresser (Hensyntatt) • Ferdsel for myke trafikanter (Hensyntatt) • Turvei bør være egnet for barnevogn (Hensyntatt)	Barn og unge er ikke kommentert i arbeidsmøte	Barn og unge er ikke kommentert i fagnotat ved offentlig ettersyn
Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)	Dokumentert er ikke mulig å åpne i saksinnsyn ²²³	Byrådsavdeling for barnehage og skole, samt Barn og unges representant deltok i oppstartsmøtet. I møtet ble det diskutert plassering av barnehage og lekeplasser. Det ble oppfordret til å legge vekt på barn og unges behov i utformingen. Barn og unge i alle aldersgrupper må prioriteres i utformingen.	Det er registrert merknader som omtaler barn og unge, blant annet: • Tilstrekkelig uteareal i barnehage (tatt til følge). • Utredning av luftforurensning og om barnehage blir en kuldegrop (ikke tatt til følge) • Konkretisering bruk for større barn og ungdom (tatt til følge) • Solforhold • Trillbar adkomst (ikke tatt til følge) • Medvirkning må vurderes (tatt til følge)	I arbeidsmøte 19.04.2024 viser Plan- og bygningsetaten til at tilgjengelighet til barnehagens uteareal blir i dårlig fra torget og allmenningen, samt at det ikke er tilstrekkelig dagslys i deler av barnehagen. I møte 13.03.24 blir solforhold og støy i barnehageareal diskutert, samt areal til eldre barn	Det legges opp til omtrent 310 boliger og en barnehage for 80 barn. Det er kommentarer knyttet til blant annet: • Barnehagens uteareal og solforhold • Funksjonærhage som skal brukes av større barn og ungdom • adkomst til barnehage • støy • området er i sonen med høyest barneutflytting.
Plansak 3: Damsgård-	Barn og unge er ikke	Barn og unge er kommentert:	Det er registrert merknader som	Ikke aktuelt.	Barn og unge er kommentert:

²²³ Referat planforum 06.09.22. 71140000 Årstad, gnr. 159, bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. 06.09.2022 – Notat. Selve dokumentet kan per 03.04.2025 ikke åpnes.

Småpudden, sykkeltiltak (PLAN-2022/29074)	kommentert i referat fra planforum	- Barn og unges interesser - Skolevei - Barnetråkk	omtaler barn og unge: - Trafikksikkerhet (Hensyntatt) - Skolevei (Hensyntatt) - Barnehage (Hensyntatt) - Lekeområde (Hensyntatt)	Det har ikke blitt avholdt arbeidsmøte i denne plansaken.	- Støy - Utbedring av skolevei - Barnetråkk - Tilrettelegging for en god barndom - Bomiljø - Bevegelsesfrihet
Plansak 4: Rollandslia, bofelleskap (PLAN-2023/11634)	Barn og unge er ikke kommentert i referat fra planforum	Barn og unge er kommentert: - Barnehage - Lekeareal og friluftsområde - Trafikk - Barnetråkk og mobilitetsanalyse	Det er registeret merknader som omtaler barn og unge: - Lekeareal og friluftsområde (Hensyntatt) - Oppvekstforhold (Hensyntatt)	Barn og unge er kommentert: - Lekeareal og friluftsområde - Barn og unges mobilitet i området - Barnehage og trafikkavvikling - Støy - HC-parkering	Det foreligger ikke fagnotat i denne plansaken.
Plansak 5: Helgeseter, massedeponi (PLAN-2023/17007)	Barn og unge er ikke kommentert i referat fra planforum	Barn og unge er kommentert: - PFAS og barn - Barnehages bruk av området - Lek på tippmasse og i elv	Det er registeret merknader som omtaler barn og unge: - Bekymret for barnehage som bruker området (ikke tatt til følge) - Barns eksponering for Forusensing PCB, PAH og benzo(a)pyren, bly (ikke tatt til følge) - Barns eksponering for PFOS, PFAS.	Ikke aktuelt. Det har ikke blitt avholdt arbeidsmøte i denne plansaken	Det foreligger ikke fagnotat i denne plansaken.

Kilde: Bergen kommune. Saksinnsyn: (PLAN-2022/29074), (PLAN-2023/11634), (PLAN-2022/20719), (PLAN-2022/24850) og (PLAN-2023/17007). (Lest 27.02.2025).

7.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt for å vurdere og dokumentere hensyn til barn og unges interesser. Deloitte vurderer dette som positivt.

Undersøkelsen viser at kommunen ofte ber forslagsstillere om å gjennomføre et «barnetråkksøk» i reguleringsplansaker, for å innhente kunnskap om barn og unges bruk av områdene. Det er ikke tydelig definert i rutiner eller veiledning hva et barnetråkksøk innebærer, eller hvordan saksbehandlere skal vurdere om kravet til barnetråkksøk er oppfylt. Videre er kommunens barnetråkkregistreringer, som «barnetråkksøk» skal bygge på, i mange tilfeller utdaterte og heller ikke heldekkende for alle kommunens områder.

Deloitte viser til at kommunen har ansvar for å vurdere konsekvenser for barn og unge i plansaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.²²⁴ I den grad «barnetråkksøk» og barnetråkkregistreringer legges til grunn som en sentral kilde for å vurdere konsekvenser av reguleringsplansaker for barn og unge, mener Deloitte at det er viktig at det tydeliggjøres hva kommunen legger i krav om «barnetråkksøk» som stilles til forslagsstillere. Videre mener Deloitte at det er viktig at kunnskapsgrunnlaget når det gjelder barn og unge er oppdatert dersom dette skal legges til grunn for kommunal planlegging, enten i egen regi eller gjennom føringer til forslagsstillere.

Som omtalt i kapittel 3, er det heller ikke alltid at kommunen følger opp at forslagsstillere har gjennomført «barnetråkksøk» som er avtalt i oppstartsmøtet. Deloitte vil også presisere at det er viktig at Plan- og bygningsetaten etablerer system for å følge opp krav som stilles i oppstartsmøter knyttet til blant annet gjennomføring av barnetråkksøk, i tråd med etatens prosedyrer.²²⁵

Undersøkelsen viser at det varierer i hvilken grad hensyn til barn og unges interesser dokumenteres i fagnotatene, og at konsekvenser for barn og unge ikke blir tilstrekkelig belyst og dokumentert i alle saker. Etter Deloitte vurdering, indikerer undersøkelsen at kommunen ikke alltid dokumenterer konsekvenser for barn og unge i behandlingen av plansaker, i tråd med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4a.

²²⁴ Jf. Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

²²⁵ «Saksbehandler må sørge for at premisser for planarbeidet som formidlet i oppstartsmøtet følges opp i denne fasen.» Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

8 Målkonflikter

8.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

Har kommunen etablert system og rutiner for å tydeliggjøre og dokumentere målkonflikter og konsekvenser av de ulike alternative valgene?

8.2 Revisjonskriterier

I plan- og bygningsloven § 12-12 stilles det krav til at konsekvenser av planene skal dokumenteres i saksframstillingen som legges frem for politisk behandling:

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt.

Det fremgår av Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om reguleringsplan²²⁶ at «en vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning der kommunestyret avveier ulike hensyn og interesser. En effektiv reguleringsplanprosess skal utvikle forslag til planløsninger, involvere de som blir berørt på en relevant måte, og gi et helhetlig grunnlag for kommunestyrets vedtak i plansaken.»

Videre er det angitt at et prinsipp for en effektiv reguleringsplan, er at «Reguleringsplanen må være entydig, klar og uten innebygde målkonflikter».²²⁷

8.3 Datagrunnlag

8.3.1 System og rutiner for vurdering av målkonflikter

Plan- og bygningsetaten har følgende malverk og veiledere som skal bidra til at konsekvenser av planene dokumenteres i ulike steg av plansaksprosessen:

Fagnotater: Fagnotatene er kommunens saksfremlegg når sakene legges frem for offentlig ettersyn og politisk behandling. Plan- og bygningsetaten har utarbeidet maler for fagnotat til offentlig ettersyn og til sluttbehandling.²²⁸ I malen er det beskrevet at viktige problemstillinger i planprosessen skal vektlegges, og at sjekkliste for kvalitet skal benyttes som et hjelpemiddel. Det er videre beskrevet at det skal fremgå hvordan virkningene av planforslaget og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt i etatens anbefaling. I malen er det presisert at vurderingene skal fremheve og vekte både positive og negative sider ved planforslaget, uavhengig av endelig anbefaling. Temaer som alltid skal vurderes er «redegjørelse og

²²⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Veileder Reguleringsplan](#). 20.09.2022 (Lest 26.02.2025).

²²⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Veileder Reguleringsplan](#). 20.09.2022 (Lest 26.02.2025).

²²⁸ Bergen kommune. Mal. Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt. Uten dato.

Bergen kommune. Mal. Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling). Uten dato.

vurdering av foreslått parkeringsdekning», «vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven», samt føringer fra årsoppdraget til Plan- og bygningsetaten.

Mal for planinitiativ: I Plan- og bygningsetatens mal for forslagsstillers planinitiativ, skal det redegjøres for «vesentlige interesser som berøres av planinitiativet, og om planarbeidet vil få virkninger i og utenfor planområdet.». Eksempler som trekkes frem er blant annet landskap, omgivelser og strøkskarakter, økt trafikk og støy, blågrønne strukturer og naturmangfold, friluftsliv og barn og unges interesser.

Veileder for Nasjonale, regionale og kommunale føringer: Private planer har utviklet en veileder som skal sikre at nasjonale, regionale og kommunale føringer blir hensyntatt i planprosessen.²²⁹

Det er ikke utviklet noen rutine eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere målkonflikter og prioritere ulike hensyn. Ledere opplyser at det ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig med en rutine for hvordan ulike hensyn skal veies mot hverandre, fordi hver sak vil kreve egne vurderinger. Samtidig fremgår det av intervju på saksbehandlernivå at det er utfordrende å veie ulike hensyn mot hverandre, særlig dersom det er konflikt mellom lokale og nasjonale føringer. Saksbehandlere viser til at det kan være vanskelig å finne frem til overordnede føringer og veiledning for hvilke motstående hensyn som skal prioriteres.

8.3.2 Vurdering av målkonflikter i praksis

Avveininger av ulike interesser og målkonflikter er en integrert del av plansaksbehandlingen. Det påpekes i intervjuer at det er Plan- og bygningsetatens jobb å balansere og prioritere disse hensynene i hver enkelt sak.

Tabellen under gir en oppsummering av noen sentrale målkonflikter som er trukket frem i intervjuer, og som fremgår av dokumentasjon i plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell 9: Sentrale målkonflikter i reguleringsplansaker.

Målkonflikt	Beskrivelse
Fortetting vs. barn og unge	Fortetting kan redusere tilgjengelige leke- og uteområder for barn og unge.
Naturmangfold vs. utbygging	Bevaring av naturmangfold kan komme i konflikt med behovet for boligbygging og utbygging av infrastruktur.
Universell utforming vs. fortetting	Krav om tilgjengelighet for alle kan være utfordrende å integrere i tettbygde områder.
Parkeringsdekning vs. byromskvaliteter	Økt parkeringsdekning kan redusere utearealer og øke byggehøyder, noe som kan påvirke bymiljøet negativt.
Utnyttelsesgrad i høyden vs. andre hensyn	Bygging av høyere bygninger kan påvirke solforhold, utsikt og byens estetikk negativt.
Lokale vs. nasjonale føringer	Nasjonale miljøkrav kan komme i konflikt med lokale utbyggingsplaner.

²²⁹ Bergen kommune. PBE - Private planer: Veileder- Nasjonale, regionale og kommunale føringer. ID 18204 – BkKvalitet. Gyldig fra 04.12.2023. Versjon 1.0.

Det opplyses i intervjuer med ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten at målkonflikter krever avveininger fra sak til sak, og baseres på en skjønnsmessig vurdering. Ved oppstart av plansaker vurderer saksbehandlere hvilke temaer som kan bli sentrale og potensielt konfliktfylte, og det opplyses at disse temaene adresseres spesielt i oppstartsfasen med forslagsstiller. Videre vurderes og håndteres målkonflikter gjennom arbeidsmøter med forslagsstiller, og ved å involvere aktuelle representanter for de ulike interessene gjennom medvirkning. Det opplyses at vurderingene dokumenteres i møtetreferater.

Saksbehandlerne opplyser at de baserer sine vurderinger av ulike hensyn på tilgjengelig dokumentasjon, innspill fra private og offentlige aktører, dialog med utbygger/forlagsstiller, samt på erfaringer fra tilsvarende situasjoner i andre plansaker. Innspill fra andre myndigheter og høringsparter kan forsterke målkonfliktene, og saksbehandlerne jobber med å avveie disse for å finne en balansert løsning. Ofte må det gjøres kompromisser mellom interesser for å sikre at planene er forsvarlige og gjennomførbare.

Saksbehandlerne håndterer målkonflikter på lavest mulig nivå. Det opplyses at det alltid er mellom 2-4 saksbehandlere som jobber med en plansak, avhengig av hvor komplisert saken er. Saksbehandlerne kan derfor diskutere og vurdere relevante målkonflikter i saksbehandlingsteamene. Saksbehandlere kan videre løfte saken til seksjonsleder eller videre oppover i organisasjonen ved behov. Målkonflikter kan tas opp og diskuteres i seksjonen og på ukentlige ledermøter i Plan- og bygningsetaten. Prinsipielle målkonflikter kan også diskuteres i Plan- og bygningsetatens planforum, hvor etatsdirektør deltar. Etatsdirektør opplyser at barn og unges interesser, naturmangfold og universell utforming regelmessig diskuteres i planforum, ettersom hensynene ofte kommer i konflikt med fortetting.

Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at det er særlig krevende å balansere ulike interesser der politiske prioriteringer kommer i konflikt med andre krav og føringer. Eksempelvis opplever ledelsen at etaten står overfor en iboende målkonflikt mellom parkeringsdekning, som er en politisk prioritet, og andre byromskvaliteter. Det er en politisk forventning, og kommunisert i årsoppdraget til Plan- og bygningsetaten, at etaten skal benytte seg mer av handlingsrommet som finnes i kommuneplanens arealdel (KPA) når det gjelder parkeringsdekning.²³⁰ Ledelsen i etaten peker på at parkeringsdekning ofte vil ha negative virkninger i form av reduserte utearealer og økte byggehøyder, og kan komme i strid med kommunens forpliktelser i Byvekstavtalen (se nærmere omtale i kap.10.3.3).

8.3.3 Dialog med andre innsigelsesmyndigheter

I intervju viser ledere i Plan- og bygningsetaten til at innspill fra andre myndigheter og høringsparter kan forsterke målkonflikter. Etatsdirektør viser til at Plan- og bygningsetaten har en rolle som koordinator og bindeledd mellom private interesser og innsigelsesmyndigheter. Det er en erfaring at Plan- og bygningsetaten har kommet til kort i denne rollen, fordi fagmyndighetene sitter med definisjonsmakten over hva som er standard (for eksempel kriteriesett for ulike veistandarder i deres håndbøker). Plan- og bygningsetaten har ikke alltid klart å innfri disse standardene i tettbygde bystrøk.

²³⁰ Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten: Årsoppdrag 2025. 21.01.2025.

Standardene har derfor i enkeltsaker ofte blitt gjenstand for forhandlinger fordi de kommer i konflikt med andre hensyn.

Fremfor at Plan- og bygningsetaten skal avvente innsigelser i enkeltsaker, har etatsdirektør hatt ønske om at etaten skal møte disse fagmyndighetene som faglige partnere, fremfor kun som en forvaltningsmyndighet. Etatsdirektøren har derfor etablert faste kvartalsvise møter med blant annet Statsforvalter og Vestland fylkeskommune som en arena for å diskutere både tematiske og prinsipielle problemstillinger, og dermed komme i forkant av uenigheter i enkeltsaker. I tillegg inviteres aktuelle sektormyndigheter til møter etter behov når det oppstår akutte konflikter eller utfordringer i enkeltsaker for å finne raske og effektive løsninger. Etatsdirektør opplever at arbeidet hittil har vært vellykket, og at møtene har bidratt til å skape en helt annen samhandlingskultur med vegmyndighetene på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

8.3.4 Dokumentering av målkonflikter

Det er en forventning fra ledere i Plan- og bygningsetaten at målkonflikter skal dokumenteres og synliggjøres i fagnotatene. Ledere opplyser i intervjuer at det er en forventning at fagnotatene skal omtale alle vesentlige målkonflikter. Dette innebærer å beskrive hvilke interesseavveininger som er gjort. Forhold som ikke kommenteres i fagnotatene, anses som løst i plandokumentene. Dette skal bidra til transparens og gjøre det mulig for politikere og andre interessenter å forstå etatens konklusjoner. Ledere forventer at det i fagnotatene skal komme tydelig frem hvilke vurderinger saksbehandlerne har gjort, hvilke hensyn som er prioritert, samt hvilke konsekvenser prioriteringen av de ulike hensynene har. Ledere opplyser at dokumentering av målkonflikter er spesielt viktig for å sikre at politikerne fatter informerte beslutninger dersom de fatter vedtak i strid med etatens faglige anbefalinger.

I intervjuer med saksbehandlere opplyses det at målkonflikter ikke alltid beskrives i fagnotatene, men vil fremgå av plandokumentasjonen i sin helhet (møtereferat mv.). Det påpekes at det ikke er tilstrekkelig å lese fagnotatene for å forstå målkonfliktene i saken.

I verifisering av rapporten, opplyser kommunen at plansaker pågår over flere år, og det tas mange avveininger av ulike interesser underveis i prosessen. Det vises til at dette er godt dokumentert gjennom møtereferater og referater fra planforum. Kommunen opplyser at det av åpenbare grunner ikke være ønskelig eller hensiktsmessig å belyse alt i et fagnotat. Kommunen viser til at det i mal for fagnotat både til 1. og 2. gangsbehandling er det veiledning om hvordan en skal belyse viktige problemstillinger i planprosessen.

8.3.5 Målkonflikter i utvalgte plansaker

Det fremgår av plansakene som er valgt ut i denne forvaltningsrevisjonen at målkonflikter er dokumentert i fagnotatene i to av tre saker der saken er kommet til offentlig ettersyn. I én sak er ikke målkonflikter omtalt, og det opplyses i intervju at det ikke var spesielle målkonflikter i saken. I en av sakene (plansak 2) mener forslagsstiller at kommunen ikke har presentert all relevant informasjon i fagnotatet (dette er også omtalt i kap. 5.3.3).

Tabell 10. Sentrale målkonflikter i utvalgte plansaker, og dokumentering av disse i fagnotat.

	Sentrale målkonflikter i saken (intervju og møtereferat)	Dokumentering av målkonflikt i fagnotat
Plansak 1: Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)	I saken er det målkonflikter mellom blant annet naturmangfold, en tursti, lysforurensing, og vannrør.	I fagnotat ved offentlig ettersyn vises det til målkonflikter knyttet til trafikk, skolevei, hensyn til bevaring av gytefelt og annet marint biologisk liv, naturmangfold, turvei og lysforurensing. ²³¹
Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)	Parkeringskjeller vs. universell utforming og VA Etablering av parkeringskjeller vil medføre terrengheving og øke helningsgraden i området. Plan- og bygningsetaten vurderer at dette kommer i konflikt med krav til universell utforming. Forslagsstiller er uenig i dette, og mener at parkeringskjeller vil styrke hensyn til universell utforming, ved bedre adkomst. I tillegg vurderer Plan- og bygningsetaten at parkeringskjeller er i strid med overordnet VA-rammeplan for Mindemyren. Planforslaget ble ut lagt på offentlig ettersyn, men partene har ikke kommet til enighet om mange viktige tema, inkludert parkeringskjeller.	Konflikt mellom parkeringskjeller og universell utforming er redegjort for under overskrift «offentlige torg/byrom». ²³² Forslagsstiller mener at kommunen ikke har tatt inn sentral informasjon i fagnotatet, blant annet om hvordan universell utforming skal hensyntas og i forbindelse med parkeringskjeller og inngang til barnehagen, samt avveininger som er gjort for støy.
Plansak 3: Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak (PLAN-2022/29074)	I intervju vises det til at det ikke foreligger målkonflikter i denne plansaken.	Det går ikke frem målkonflikter i fagnotat ved offentlig ettersyn. ²³³
Plansak 4: Rollandslia, bofellesskap (PLAN-2023/11634)	I saken er det flere potensielle målkonflikter mellom faktorer som et eksisterende frilufts- og lekeområde, støy parkering, universell utforming, matjord, kulturminner, naturmangfold og rivning versus bevaring. Prioriteringen av disse hensynene har ikke blitt avklart.	Saken er ikke levert inn til 1. gangsbehandling. Det foreligger derfor ikke fagnotat.
Plansak 5: Helgeseter,	I saken er det flere målkonflikter mellom faktorer som forurensing, hensyn til barn og unge og naturmangfold.	Saken er ikke levert inn til 1. gangsbehandling. Det foreligger derfor ikke fagnotat.

²³¹ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Arna/Åsane, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, arealplan-ID 70850000. 07.10.2024

²³² Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. 18.11.2024.

²³³ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000. 11.09.2024.

8.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har overordnede system og rutiner for å vurdere og dokumentere ulike hensyn og konsekvenser av de ulike valgene som er tatt i plansaker. Deloitte vurderer det som positivt at målkonflikter vurderes på ulike nivå og i flere fora, noe som sikrer at vurderinger av målkonflikter og kvalitetssikring av disse skjer i flere ledd. Deloitte vurderer det også som positivt at det er søkt dialog og prinsipielle avklaringer med innsigelsesmyndigheter for å komme i forkant av interessekonflikter i enkeltsaker.

Deloitte viser til kapittel 5, 6 og 7, der det fremgår at vurderinger av konsekvenser knyttet til universell utforming, naturmangfold og barn og unges interesser ikke alltid er presentert i fagnotatene. Deloitte viser til at fagnotatet ofte er det primære plandokumentet som politikere, innsigelsesmyndigheter og andre interessenter støtter seg på for å sette seg inn i plansaken. Informasjon om hvordan disse og andre sentrale hensyn er prioritert i plansakene, og konsekvenser av dette vil være relevant, både for kunne styrke brukergruppenes mulighet til å gi relevante innspill, samt for å synliggjøre politikeres handlingsrom. På bakgrunn av dette, vurderer Deloitte at det kan være behov for at etaten tydeliggjør hvordan vurderingen av målkonflikter skal dokumenteres i fagnotatet, for eksempel gjennom veiledning eller rutiner.

9 Bruk av rekkefølgekrav

9.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende problemstilling:

Har Bergen kommune rutiner og praksis som sikrer korrekt bruk av rekkefølgekrav overfor planfremmere?

9.2 Revisjonskriterier

Etter plan- og bygningsloven § 11-9 kan kommunene, uavhengig av arealformål, vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel som rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur før områder tas i bruk, og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen.

Plan og bygningsloven § 12-7 omhandler at det i reguleringsplaner i «nødvendig utstrekning» kan gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner. Punkt 10 i paragrafen omhandler rekkefølgekrav. Her står det at det kan gis bestemmelser om:

«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»

I Kommunal- og distriktsdepartementets veileder til reguleringsplaner presiseres det at begrepet «nødvendig utstrekning» betyr at hver bestemmelse skal gjennomgå kritisk. Bestemmelser skal ikke etablere restriksjoner som er uten hjemmel, og behovet for bestemmelser skal være saklig begrunnet.²³⁴

Rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan kan følges opp gjennom utbyggingsavtale med kommunen. Plan- og bygningsloven § 17-3 oppstiller krav til rimelighet ved tiltakene:

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Det er likevel begrensninger knyttet til hva kommunen kan stille av rekkefølgekrav til forslagsstillere og utbyggere. Kravene må dekke reelle behov slik det går frem av høyesterett sin dom av 4. mai 2021 der Høyesterett har uttalt følgende når det gjelder kommunenes adgang til å stille rekkefølgekrav:

«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

²³⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder: Reguleringsplan. 2022.

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. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.»²³⁵

Ifølge forvaltningsloven § 25, skal det i begrunnelsen av et vedtak vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Begrunnelsen skal dessuten nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Videre bør hovedhensynene som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Det er presisert i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*²³⁶ at forholdsmessighet skal legges til grunn som et forvaltningsrettslig prinsipp der forvaltningsorganet knytter tyngende pålegg som vilkår til begunstigende avgjørelser. At en avgjørelse fremtrer som uforholdsmessig, iallfall ved første øyekast, kan skjerpe kravet til begrunnelsen for vedtaket.

I gjeldende arealdel til kommuneplanen (KPA) for Bergen kommune²³⁷ står følgende om rekkefølgekrav under «Bestemmelser, juridisk bindende»:

«4.1 Ved regulering skal det settes rekkefølgekrav for å sikre at nødvendig infrastruktur ferdigstilles i ønsket rekkefølge og med rett kvalitet. Hensynet til myke trafikanter skal vektlegges.

4.2 Blågrønn struktur, herunder overvann og vegetasjon, og leke- og uteoppholdsarealer, skal være sikret gjennomføring før det gis igangsettingstillatelse til tiltak. Kulturminner som skal vernes må være istandsatt før brukstillatelse innvilges»

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Sikre at rekkefølgebestemmelser er av nødvendig utstrekning (Plan- og bygningsloven § 12-7). Det vil si at kravene er saklig begrunnede, og dekker reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper av utbyggingen.
- Kun pålegge tiltakshaver å besørge eller bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, og som står i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kravet gjelder for rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtaler (Plan- og bygningsloven § 17-3).
- Begrunne vedtak om rekkefølgekrav og de faktiske forhold som kravet bygger på. Kommunen bør begrunne hovedhensynene som har ligget til grunn for forvaltningsmessig skjønn (forvaltningsloven § 25).
- Følge opp bestemmelser om rekkefølgekrav i KPA (4.1 og 4.2).

²³⁵ Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-953-A.

²³⁶ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* [NOU 2019: 5 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) pkt. 11.7.6.

²³⁷ KPA2018. Kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse. Oppdatert etter bystyrets vedtak 19.06.2019, sak 190/19.

9.3 Datagrunnlag

9.3.1 Om rekkefølgekrav

Rekkefølgekrav er krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen.²³⁸ Det kan inngås en utbyggingsavtale for å oppfylle rekkefølgekrav i vedtatt reguleringsplan. Det er Bymiljøetaten som følger opp utbyggingsavtaler.

Det opplyses i intervjuer med ledere og saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten at rekkefølgekrav stilles av Plan- og bygningsetaten etter innspill fra andre kommunale og eksterne myndigheter, inkludert Bergen Vann og Bymiljøetaten, Fylkeskommunen, Statens vegvesen og andre infrastruktureiere. Rekkefølgekrav stilles i den enkelte plansak. Det opplyses at rekkefølgekrav fra kommuneplanens arealdel (KPA) eller områdereguleringer også vil videreføres i detaljreguleringsplaner.

Videre opplyses det at rekkefølgekrav i utgangspunktet skal være på plass før offentlig ettersyn/ved innlevering av komplett planforslag. Kravene kan likevel komme senere i prosessen, enten gjennom innspill ved offentlig ettersyn og høring eller fra politisk hold i sluttbehandling av planen.

9.3.2 System og rutiner for å stille rekkefølgekrav

Plan- og bygningsetaten har ikke utarbeidet egne rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere rekkefølgekrav. Plan- og bygningsetaten har imidlertid utarbeidet en eksempelsamling for bestemmelser, med eksempler på rekkefølgekrav.²³⁹

Det fremgår av Plan- og bygningsetatens malverk at rekkefølgekrav skal vurderes og dokumenteres i flere steg av planprosessen:

Mal referat fra oppstartsmøte: Rekkefølgekrav skal diskuteres i oppstartsmøtet og fremgå av referat fra oppstartsmøtet.²⁴⁰ Kommunen presiserer at det er sjeldent kommunen kjenner til konkrete rekkefølgekrav så tidlig i prosessen, men at disse skal avklares i prosessen.

Mal for planbeskrivelse: Forslagsstiller må redegjøre for rekkefølgebestemmelser i planbeskrivelsen.²⁴¹

Ifølge Plan- og bygningsetatens *Sjekkliste for kravspesifikasjon*²⁴² skal reguleringsbestemmelser fremgå som eget dokument som leveres ved komplett planforslag. I *sjekkliste for kravspesifikasjon* er det egne sjekkpunkter under del som handler om reguleringsbestemmelsene. Her står det blant annet at reguleringsbestemmelsene skal:

- Være i samsvar med oppramsingen i plan- og bygningsloven §12-7, som er en uttømmende liste over hvilke forhold det kan fastsettes bestemmelser for.
- Restriksjoner skal ha hjemmel og et saklig begrunnet behov.

²³⁸ Plan og bygningsloven § 12-7.

²³⁹ Bergen kommune. Eksempelsamling reguleringsplanbestemmelser. Sist revidert 24.06.2024. Lest 10.03.2025.

²⁴⁰ Bergen kommune. Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Uten dato.

²⁴¹ Bergen kommune. Planbeskrivelse. Mal. Sist revidert 17.04.2024

²⁴² Bergen kommune. Sjekkliste. Kravspesifikasjon med sjekkliste for reguleringsplanforslag i Bergen kommune. Sist revidert: 30.01.2025.

Plan- og bygningsetaten har en offentlig tilgjengelig mal for reguleringsbestemmelser²⁴³, som har en egen del hvor rekkefølgebestemmelser skal redegjøres for.

9.3.3 Praksis for vurdering av rekkefølgekrav i Plan- og bygningsetaten

I intervjuer med ledere og saksbehandlere går det frem at det må gjøres skjønnsmessige vurderinger av hvilke rekkefølgekrav som skal stilles i de ulike plansakene. Det vises til at vurderingene baseres på om kravene er viktig for å sikre at nødvendige tiltak gjennomføres før eller samtidig med utbygging. Dette gjelder også i tilfeller hvor det foreligger rekkefølgekrav i områdereguleringer eller KPA.

Vurderingen av rekkefølgekrav skjer hovedsakelig i saksbehandlerteam. På lik linje med andre problemstillinger, opplyses det at problemstillinger om rekkefølgekrav kan løftes til ledere eller andre interne forum om det er behov for å diskutere kravet. Ledere i Private planer opplyser at Byplan får hjelp av jurister, både internt og fra Bymiljøetaten ved seksjonen Transformasjon, for å sikre at rekkefølgebestemmelsene er juridisk holdbare.

Saksbehandlere opplyser i intervju at de gjør en vurdering av om rekkefølgebestemmelsene er nødvendige og saklig begrunnet. En saksbehandler trekker frem at kostnader for forslagsstillere må balanseres opp mot behov for å sikre at områdene fungerer. Det vises til at saksbehandler kan gå i dialog med myndigheten eller den delen av kommunen som har gitt innspill om rekkefølgekravet, og der om å få en utdypet begrunnelse for hvorfor det er behov for rekkefølgebestemmelsene. Det vises også til at det gjennomføres arbeidsmøter der rekkefølgekrav diskuteres med forslagsstiller i tilfeller der forslagsstiller ikke er enig i rekkefølgekrav.

Det fremgår av intervju at det kan være krevende for saksbehandlere å vurdere rekkefølgekrav i plansaker. Det vises til at eksempelsamlingen med bestemmelser gjør det enklere for plankonsulenter å se hvilken type bestemmelser og formuleringer som Plan- og bygningsetaten etterspør. Samtidig vises det til at det er behov for rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere rekkefølgebestemmelsene som kommer fra eksterne instanser. Det vises til at dette vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for forslagsstiller og likere saksbehandling.

Ledere i Private planer opplyser at Plan- og bygningsetaten først og fremst skal vurdere om rekkefølgekravene er *nødvendige*, og at *forholdsmessighet* ved kravene vurderes i utbyggingsavtalene som Bymiljøetaten har ansvar for. Med «forholdsmessige» menes blant annet at kravet skal være rimelig sett opp mot prosjektets størrelse. Det presiseres at Plan- og bygningsetaten skal gjøre en overordnet vurdering av om plansaken er gjennomførbar, og at det ikke er innenfor etatens mandat å vurdere de økonomiske konsekvensene av et rekkefølgekrav.

Innspill om rekkefølgekrav kommer ofte i forbindelse med utbedring og regulering av veistrekninger, og blir stilt etter innspill fra andre sektormyndigheter. Ledere opplyser at Plan- og bygningsetaten hovedsakelig følger de innspillene om rekkefølgekrav som blir gitt av andre myndigheter. Det vises til at det er vanskelig for Plan- og bygningsetaten å overprøve veimyndighetenes krav til kvalitet. I tillegg kan justeringer i rekkefølgekrav gi risiko for at innsigelsesmyndighet avgir innsigelse, og dermed at kravet uansett må inkluderes i det endelige planforslaget som sendes til politisk behandling.

²⁴³ Bergen kommune. [Mal for reguleringsbestemmelser](#). Sist revidert 12.02.2025.

Det har vært tilfeller der Plan- og bygningsetaten har vurdert rekkefølgekrav som urimelige, men der kravet likevel er tatt inn i endelig planforslag på grunn av innsigelse. Eksempelvis vises det til at Statens vegvesen har hatt en generell innsigelse til en rekke planer på Kokstad når det gjelder rekkefølgekrav til Flyplassvegen. For å løse innsigelsene er det tatt inn rekkefølgekrav om at utvidelse av Flyplassvegen med tilhørende to-planskryss skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet før videre utbygging kan skje.²⁴⁴

Selv om Plan- og bygningsetaten stort sett stiller de rekkefølgekravene som blir spilt inn av andre sektormyndigheter, har det likevel vært saker der rekkefølgekrav har blitt frafalt fordi Plan- og bygningsetaten har vurdert dem som urimelige. Eksempel på dette er krav fra Vestland fylkeskommune om at det skulle være rekkefølgekrav til utbedring av Apeltunvegen i en reguleringsplan på Skjold. Plan- og bygningsetaten vurderte dette som urimelig da vegutbedring ikke var nødvendig for gjennomføring av planene. Fylkeskommunen frafalt dette kravet etter lengre dialog.

Ledere viser også til at Plan- og bygningsetaten vurderer rimeligheten av rekkefølgekravene samlet sett. Dersom en vurderer rekkefølgekravene som urimelig tyngende, vil dette komme frem i saken, og at planforslaget frarådes vedtatt.²⁴⁵

I noen tilfeller kan rekkefølgekrav justeres etter politisk ønske eller dialog med utbyggere. Eksempelvis er grunneierbidragene til opparbeidelseskostnader på Mindemyren halvert etter innspill fra utbyggere. Dette viser at det er rom for diskusjon og justering av rekkefølgebestemmelser, men at slike endringer ofte krever politisk involvering og beslutning.²⁴⁶

Etatsdirektør i Plan- og bygningsetaten viser til at selv om rekkefølgekrav er omfattende, kan de likevel være faglig begrunnet. For eksempel vil være lite hensiktsmessig å bygge ut områder uten å først sikre at infrastrukturen tåler den økte belastningen.

9.3.4 Vurderinger av rekkefølgekrav i Bymiljøetaten

Det opplyses i intervjuer med ledelsen i Plan- og bygningsetaten at *forholdsmessighet* blir vurdert av Bymiljøetaten i forbindelse med i utbyggingsavtaler.

I intervju med representant for Bymiljøetaten opplyses det at Bymiljøetaten bistår med rådgivning og kvalitetssikring av rekkefølgebestemmelser som er omfattet av utbyggingsavtalene. Det vil si rekkefølgebestemmelser som er felles for flere utbyggere eller det offentlige. Det vises til at det er Plan- og bygningsetaten som skal gjøre vurderinger av øvrige rekkefølgebestemmelser.

Det er transformasjonsseksjonen ved gjennomføringsavdelingen som gjør vurderinger knyttet til rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler. Når rekkefølgekravet kan oppfylles ved at det inngås utbyggingsavtale med kommunen, vurderer Bymiljøetaten om rekkefølgekravene er nødvendige og forholdsmessige, i henhold til plan- og

²⁴⁴ [PLAN-2022/20517](#), 65960000 Ytrebygda, Gnr. 111, Bnr. 83 mfl., Kokstaddalen. Se [fagnotat](#) datert 11. april 2021.

²⁴⁵ Det vises til eksempel på dette i fortettingsområdet Skjold. Her ble det lagt rekkefølgekrav på flere planforslag for utbedring av kommunal veg Hjortevegen, da det ble vurdert som urimelig at kun en av planene skulle få pålagt rekkefølgekrav. Kravene var nødvendig blant annet basert på trafikksikkerhet.

²⁴⁶ Bergen kommune. [Kostnadsgrunnlag for offentlig infrastruktur på Mindemyren](#). Behandlet i bystyret i sak 84/23 29.03.2023.

bygningsloven § 17-3. Det opplyses at nødvendighetsvurderingen som hovedregel er sammenfallende med nødvendighetsvurderingen gjort av Plan- og bygningsetaten.

For offentlige reguleringsplaner innhenter Bymiljøetaten kostnadsvurdering for offentlig infrastruktur fra eksterne konsulenter. Dette gjøres normalt etter offentlig ettersyn, slik at rekkefølgebestemmelsene er korrigert i henhold til merknader som kommer inn ved offentlig ettersyn. Kostnadsgrunnlaget er grunnlag for forholdsmessighetsvurderingen. I denne vurderingen vurderes også utbyggingens belastning på de aktuelle tiltakene, og om det skal foreslås en kostnadsdeling slik at det offentlige dekker deler av kostnaden.

9.3.5 Rekkefølgekrav i utvalgte saker

Tabellen under oppsummerer dokumentering av rekkefølgekrav i de fem plansakene som er gjennomgått i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen.

Tabell 11: Rekkefølgekrav i plansakene.

	Rekkefølgekrav	Dokumentering av rekkefølgekrav
Plansak 1: Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)	Rekkefølgekrav om utbygging av turvei. Rekkefølgekravet ble stilt i sluttbehandlingen av gjeldende reguleringsplan fra politisk hold.	Det er ingen henvisning til utledning av rekkefølgekravene i bestemmelsene. Prosessen med rekkefølgekrav om tur-/gang- og sykkelvei går frem av fagnotat, inkludert hvor rekkefølgekravet kom fra med henvisning til bystyresak. Fra intervju går det frem at forslagsstiller har etterspurt juridisk utredning fra kommunen om hjemmel til å stille kravet, men det ble avslått av kommunen.
Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)	Rekkefølgekravet fremgår av områdereguleringen for Mindemyren.	Rekkefølgekravet som går frem av områdereguleringen blir beskrevet i fagnotatet. Konkluderer med at «bestemmelsene, herunder rekkefølgekrav, må gjennomgås nøye før sluttbehandling». Henvisning til områdereguleringen med saksnummer fremgår av bestemmelsene.
Plansak 3: Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak (PLAN-2022/29074)	Det foreligger ingen rekkefølgekrav i saken.	«Ingen rekkefølgebestemmelser» står i fagnotatet.
Plansak 4: Rollandslia, bofellesskap (PLAN-2023/11634)	Rekkefølgekrav om utbygging av bussholdeplass ved fylkesvei. Kravet ble stilt av Vestland fylkeskommune.	Opplysning om at det kan komme rekkefølgekrav fremgår av oppstartsmøtereferatet. Det foreligger arbeidsmøtereferater og korrespondanse mellom fylkeskommunen og forslagsstiller i saksdokumentene.
Plansak 5: Helgeseter, massedeponi (PLAN-2023/17007)	Det foreligger ingen rekkefølgekrav i saken.	I oppstartsmøtereferatet står det «Rekkefølgekrav må reknast med».

Det har blitt stilt rekkefølgekrav i tre av sakene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen. Disse er nærmere omtalt under.

Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall (PLAN-2022/20719)

I gjeldende reguleringsplan for Arna steinknuseverk (vedtatt i 2017) er det regulert inn gang- og sykkelveg. I den politiske behandlingen av gjeldende reguleringsplan vedtok bystyret at det skulle stilles rekkefølgekrav for opparbeidelse av gang- og sykkelveg.²⁴⁷

I fagnotat for offentlig ettersyn for pågående planforslag²⁴⁸ står det at bakgrunnen for vedtaket i vedtatt reguleringsplan var:

«å styrke tilkomst for folk mellom de ulike bydelene med sykkel fremfor bil. Det var tidlig i prosessen avklart at det ikke skulle stilles rekkefølgekrav for opparbeidelse av gang- og sykkelvegen. I den politiske behandlingen av reguleringsplanen 21.06.2017 sak 201-17 vurderte bystyret at forslagsstiller måtte gi tilbake til omgivelsene ved etablering av nytt kaianlegg. Bystyret stilte derfor rekkefølgekrav om at deler av gang- og sykkelveien skulle være etablert, før midlertidig brukstillatelse/ferdigattest til kai med tilhørende anlegg».

Byplan har anbefalt at rekkefølgekravet fra gjeldende reguleringsplan videreføres til pågående planforslag, og har vurdert at nedskalert turveg er i samsvar med intensjonen i bystyrevedtaket.²⁴⁹ Plan- og bygningsetaten har bedt om innspill på om det kan inngås utbyggingsavtale og samarbeid mellom forslagsstiller, Bergen Vann og Bymiljøetaten i gjennomføring av rekkefølgekravet.²⁵⁰ Det vises i intervju til at samarbeid og utbyggingsavtaler kan forenkle gjennomføringen av rekkefølgekravet og fordele utgifter.

Det fremgår av fagnotatet til offentlig ettersyn for pågående planforslag, at forslagsstiller mener turvegen ikke har sammenheng med tiltakene etter planen, og at kravet er særdeles tyngende siden grunneierrettighetene også må erverves for å gjennomføre tiltaket. I intervju med forslagsstiller i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, vises det også til at det skal være sammenheng mellom tiltaket og planen dersom rekkefølgekravet skal vurderes som «rimelig». Forslagsstiller mener at kravet ikke var rimelig i gjeldende reguleringsplan eller for pågående planforslag, og at ny turvei ikke er et saklig behov som utløses av at det skal bygges en kai.

Før andregangsbehandling av gjeldende reguleringsplan (vedtatt i 2017) avholdt plankonsulent på vegne av forslagsstiller muntlig innlegg i Utvalg for miljø og byutvikling (UMBY), hvor det ble informert om at forslagsstiller ber om at rekkefølgekravet ble tatt ut før vedtak. Forslagsstiller ved plankonsulent skriver følgende:

Forslagsstiller mener det er urimelig at tiltaket skal belastes med rekkefølgekrav, dvs. kostnader, knyttet til opparbeiding av gang- og sykkelvei. Det bryter med det som er avtalt mellom SVV, Fagetaten og Forslagsstiller innledningsvis i oppstarten av reguleringsplanarbeidet.

²⁴⁷ Bergen kommune. Arna, Gnr. 307 Bnr.9 m. fl., Arna Steinknuseverk, Reguleringsplan Arealplan-ID 63410000. 2. g behandling, behandlet i bystyret i sak 201-17 21.06.2017.

²⁴⁸ Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Arna/Åsane, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, arealplan-ID 70850000. 07.10.2024.

²⁴⁹ Det er plan- og bygningsetaten sin vurdering at det ikke foreligger ny informasjon som tilsier at rekkefølgekravet bør fjernes. Til varsel om oppstart kom det merknad fra Statens vegvesen og Bymiljøetaten på at rekkefølgekravet for gang- og sykkelvegen må videreføres.

²⁵⁰ Ved mulighet for utbyggingsavtale, legges det til formulering om at kravet «skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet».

Det er heller ingen avhengighet mellom utbygging av gang- og sykkelveg og nytt kaianlegg med tilhørende tilførselstunnel til dagbrudd. Utvidelse av planområdet (Gang- og sykkelvei) er «goodwill» fra forslagsstillers side. Bygging av ny kai med tilførsels-tunell er en svært stor kostnad for Arna Steinknuseverk som reguleres og planlegges for å eliminere tungtransport og båtlasting av masser i Ytre Arna samt skape en fremtidsrettet løsning.²⁵¹

Plankonsulent har i e-post av 30.04.2024 etterspurt om kommunen kan vurdere rekkefølgekravet som var stilt i lys av en konkret høyesterettsdom.²⁵² Plankonsulent viser til at trolig ikke er relevant sammenheng mellom oppgradering av sti til turveg og det tiltaket som tiltakshaver søker om, og stiller spørsmål ved om kommunen dermed kan stille rekkefølgekrav til utbyggingen. Plankonsulent opplyser at de ikke har mottatt tilbakemelding på disse spørsmålene fra kommunen. Det opplyses at det er uklart hva en utbyggingsavtale i praksis vil bety for tiltakshaver, som ikke eier ikke arealet der denne veien er planlagt. Forslagsstiller opplyser i intervju at de kan velge å klage på rekkefølgekravet etter at planen er vedtatt, men dette vil medføre økte kostnader som vil bli belastet forslagsstiller.

Forslagsstiller har akseptert rekkefølgekravet av hensyn til fremgang i reguleringsplanen og mulighet for kostnadsfordeling gjennom utbyggingsavtale med kommunen. Forslagsstiller opplever at hensynet til naturmangfold og funn i naturmangfoldrapporten har blitt satt til side for å kunne sikre utbygging av turveien. Eksempelvis er området turveien skal bygges i et uberørt naturområde.

Rollandslia, bofellesskap (PLAN-2023/11634)

Etat for utbygging er forslagsstiller i saken. Bygging av bussholdeplass ligger som en rekkefølgebestemmelse i planforslaget. Bestemmelsen ble tatt inn som følge av krav fra Vestland fylkeskommune, ettersom bussholdeplassen vil være på en fylkesvei. Det er fylkeskommunen, som skal ivareta kollektivtilbudet og bussforbindelser, som vil stille rekkefølgekrav om busstopp som er universelt utformet.

Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at hovedargumentet for å legge inn sikring av universell utforming på bussholdeplassen som rekkefølgekrav, er at området skal være egnet for målgruppen det reguleres bofellesskap for, altså personer med funksjonsnedsettelse. Dette må derfor være på plass før anlegget settes i bruk. Dette i tillegg til trafiksikkerhet og fremkommelighet. Opparbeidelsen av bussholdeplassen tar også for seg kryssutbedringer, fartsdempende tiltak, renovasjonsløsninger osv. Plan- og bygningsetaten har derfor vurdert dette som viktig å få på plass.

²⁵¹ Asplan Viak. [Innspill til behandling i komite for miljø og byutvikling](#). Saksnr. 188/71 i Komite for miljø og byutvikling. Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 m.fl., Arna steinknuseverk, Reguleringsplan, Arealplan-ID 63410000. 2. gangsbehandling. Til formøte 06.06.2017.

²⁵² Selvaag-saken, Høyesterettsdom av 4.mai 2021.

Prosjektledere og avdelingsleder i Etat for utbygging viser i intervju i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen til at rekkefølgekrav om bussholdeplass endrer forutsetningene for at etaten skal etablere botilbudet på dette området, da det øker kostnadene betraktelig. Kostnader forbundet med endestoppet vil gi en vesentlig kostnadsøkning i prosjektet for etaten. Et grovt kostnadsestimat på gjennomføring av tiltaket (etablering av bussholdeplass med timeglassløsning) anslås å være 10-15 MNOK. Etaten har spurt fylkeskommunen i juli 2024 om det er realistisk at det vil bli satt av midler til tiltakene innen nær tid. Svaret fra saksbehandler i fylket var at det var usikkert om det det kunne forventes midler til dette. Det er forventet at Etat for utbygging eventuelt vil bære 100 prosent av disse kostnadene.

Intervjuede i Etat for utbygging stiller spørsmål ved om det er rimelig at de fulle kostnadene for bussholdeplassen skal legges på Bergen kommune gjennom realisering av et botilbud for 16 personer. Etaten har skjerpede krav til kostnadsreduksjon, og det opplyses at rekkefølgekravet har medført at etaten må gjøre en ny behovsvurdering av nytten (botilbud til 16 personer) opp mot de totale kostnadene, og om etaten skal gå videre med planen.

Delfelt S19 og S20, Mindemyren (PLAN-2022/24850)

I planforslaget er det et rekkefølgekrav om at fellesinfrastruktur må være sikret opparbeidet, eller opparbeidet, før det kan gis igangsettingstillatelse. Dette innebærer blant annet å sørge for at gangveier og tilknyttede veier langs Kanalveien må være ferdig opparbeidet, eller sikret opparbeidet, før tilstøtende bygg kan tas i bruk.

Plan- og bygningsetaten viser til at rekkefølgebestemmelsene for hele Mindemyren er fastsatt i områdeplanen, og er grunnlag for utbyggerfinansiering. Det er også stilt andre rekkefølgebestemmelser for å ivareta brukbarheten av området også før det er ferdig utbygget, samt å sikre at for eksempel utearealer blir opparbeidet til rett tid, og gitt tilstrekkelig gode kvaliteter.

I intervju med forslagsstiller i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, vises det til at rekkefølgekrav er en betydelig kostnadsbyrde knyttet til opparbeidelsen av Kanalveien. Forslagsstiller forventer likevel at kostnaden vil fordeles mellom alle utbyggerne i området. Forslagsstiller viser til at rekkefølgen ikke alltid er realistisk, da byggeprosessen vil kunne skade ferdigstilte veier og gangstier.

9.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten i liten grad har rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere innspill om rekkefølgekrav fra eksterne myndigheter og andre kommunale etater. I praksis gjør Plan- og bygningsetaten en vurdering av *nødvendighet* av kravene, men i utgangspunktet gjør ikke etaten en vurdering av *forholdsmessighet* av rekkefølgekrav. Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at forholdsmessighet skal vurderes av Bymiljøetaten i de tilfeller der det inngås en utbyggingsavtale. I enkelte tilfeller der rekkefølgekrav er vurdert som urimelige, har Plan- og bygningsetaten justert kravene.

Deloitte mener at kommunen bør vurdere å gjøre forholdsmessighetsvurdering når Plan- og bygningsetaten stiller rekkefølgekrav, og ikke bare når kommunen inngår utbyggingsavtaler (jf. plan- og bygningsloven § 17-3). Deloitte vil vise til at forholdsmessighet etter vilkårlæren skal legges til grunn som et forvaltningsrettslig prinsipp i alle saker der kommunen gir «tyngende pålegg som vilkår til begunstigende avgjørelser». Som det fremkommer av høringsforslaget av ny forvaltningslov, hersker det imidlertid uenighet om det gjelder et generelt forholdsmessighetskrav i forvaltningen, og det er tatt til orde for at forholdsmessighetsprinsippet bør lovfestes.²⁵³ Likevel vil alle vedtak fattet av forvaltningen kunne kjennes ugyldig dersom vedtaket er grovt urimelig.²⁵⁴ Selv om det ikke er et uttrykkelig krav i plan- og bygningsloven at forholdsmessighet skal vurderes når det stilles rekkefølgekrav, mener Deloitte at det i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig å vurdere forholdsmessighet for å sikre at vedtaket er gyldig. På bakgrunn av dette, mener Deloitte at Plan- og bygningsetaten bør vurdere å utarbeide retningslinjer for når det bør gjennomføres forholdsmessighetsvurderinger når etaten stiller rekkefølgekrav.

Undersøkelsen viser at kommunen har ikke rutiner eller prosedyrer for hvordan rekkefølgekrav skal vurderes. Etter Deloitte vurdering gir manglende rutiner for den skjønnsmessige vurderingen av rekkefølgekravene, risiko for at like saker ikke behandles på like vilkår. Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at det er behov for å tydeliggjøre rutiner for hvordan saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten skal vurdere rekkefølgekrav som spilles inn fra andre offentlige aktører, og at dette også er et ønske fra saksbehandlere.

I de tilfeller der forholdsmessighet vurderes, er det Deloitte vurdering at disse vurderingene bør begrunnes, i samsvar med forvaltningsloven § 25. Dette er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå hvordan kravet er vurdert, og eventuelle muligheter for å klage på vedtaket. Gjennom rettspraksis er det også klargjort at mangelfulle begrunnelser i enkelte tilfeller kan føre til ugyldighet, dersom begrunnelsen kan ha hatt innvirkning på vedtaket.²⁵⁵

²⁵³ Prop. 79 L (2024–2025). Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), 13.2.3.

²⁵⁴ Ifølge myndighetsmisbrukslæren. Myndighetsmisbrukslæren er et sett av normer som forbyr usaklig forskjellsbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grovt urimelige vedtak. Prop. 79 L (2024–2025). Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), s. 13.

²⁵⁵ Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1981 s. 745, s. 748.

10 Rolleforståelse og politisk handlingsrom

10.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert tydelig rolle og ansvarsdeling omkring politisk involvering og vedtak i plansaker og blir reglene fulgt i praksis?

Og:

I hvilken grad bidrar planetatens system og rutiner til å tydeliggjøre hvilke krav som er lovpålagte og hvilke forhold som kan avgjøres innenfor politikernes handlingsrom?

10.2 Revisjonskriterier

I henhold til kommuneloven § 13-1. *Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver.* skal Kommunedirektøren (I Bergen: byrådet)²⁵⁶ påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Ha en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering (kommuneloven § 25-1)
- Ha rutiner for ansvar og myndighet i plansaker (kommuneloven § 25-1)
- Påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak (kommuneloven § 13-1)

10.3 Datagrunnlag

10.3.1 Myndighet og fullmakter

Myndighet knyttet til byutvikling og plansaker etter plan- og bygningsloven er lagt til bystyret, som har delegert visse oppgaver til byrådet. Byrådet har delegert oppgaver til byråden for byutvikling, som kan delegere myndighet videre til kommunaldirektør. Kommunaldirektør kan igjen delegere myndighet til etatsleder i Plan- og bygningsetaten. Etatsleder i Plan- og bygningsetaten er delegert oppgaveløsning for områdene offentlige og private planer.²⁵⁷ Dette omfatter saksbehandling etter plan- og bygningsloven, strategisk arealplanlegging, samordnet areal- og transportplanlegging inkludert områderegulering m.m.²⁵⁸

Når en reguleringsplansak skal behandles, er det Byrådsavdeling for byutvikling som forbereder saken som behandles av byrådet. Saken behandles deretter i utvalg for miljø

²⁵⁶ I Bergen er det byrådet som har funksjon som kommunedirektør.

²⁵⁷ Etatsleder i Plan- og bygningsetaten gitt fagfullmakter hjemlet i lov og forskrift tillagt byrådet innenfor byrådets myndighetsområde, og som ikke eksplisitt er lagt til byrådet som kollegium.

²⁵⁸ Bergen kommune. Fullmakter for byråd for byutvikling. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23.. Revisjonsdato 15.01.2025. [Fullmakter for byråd for byutvikling](#)

og byutvikling som gir en innstilling til bystyret. Bystyret skal fatte vedtak knyttet til forslaget til reguleringsplan, eventuelt kan Bystyret bestemme seg for å ikke å vedta planforslaget. Reguleringsplanen kan også vedtas med endringer i kart og bestemmelser.

Delegeringen av myndigheter og fullmakter er presentert i tabellen under.

Tabell 12: Delegering av myndigheter og fullmakter.

Fullmakter med relevans for plansaksbehandling

Bystyret

- Bystyret kan bestemme at enhver sak blir lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse, jf. kommuneloven § 22.1.²⁵⁹
- Bystyret vedtar reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Dette ansvaret kan ikke videredelegeres.

Utvalg for miljø og byutvikling (UMBY)

- Utvalget innstiller i saker om kommuneplan og kommunedelplaner innenfor utvalgets ansvarsområder, samt reguleringsplaner for areal- og byutvikling.
- Utvalget fatter vedtak i alle saker etter plan- og bygningsloven som fremmes med innstilling fra byrådet, og hvor myndigheten ikke er tillagt bystyret, samt klagesaker etter plan- og bygningsloven, jf. § 1-9^{260,261}

Byrådet som kollegium

- Byrådet har generell myndighet til forberedelse og fremleggelse av saker til bystyret.²⁶²
- Byrådet har spesielle fullmakter til å treffe bestemte avgjørelser i klagesaker etter plan- og bygningsloven. Byrådet har myndighet til å:
 - avgjøre klager på avgjørelser som gjelder avvisning av en sak, treffe avgjørelse om å avvise en sak.²⁶³
 - avgjøre klager på ilagt gebyr for saksbehandling av plan- og byggesaker.
- Byrådet kan også inngå utbyggingsavtaler jf. plan og bygningsloven § 17.^{264,265} Slike utbyggingsavtaler kan blant annet inngås for å sikre gjennomføring av rekkefølgekrav (se kapittel 9).

Byråd for byutvikling

- Byråden selv har myndighet til å gi innstilling til byrådet. Denne myndigheten kan ikke delegeres til kommunaldirektør.²⁶⁶
-

²⁵⁹ Bergen kommune. Reglement for bystyret og utvalgene 2023 – 2027. oppdatert versjon etter bystyrets vedtak i B-sak 287-24 den 04.09.202 [sic]. Revisjonsdato: 24.10.2024.

²⁶⁰ Med unntak av klagesaker som bystyret i plan eller vedtekt har fastsatt skal behandles av bystyret eller annet organ og klagesaker som er delegert til byrådet, jf. byrådets fullmakter § 18 c.

²⁶¹ Se full oversikt i 6.8 Oppgaver og ansvarsområder for bystyreutvalgene.

²⁶² Bergen kommune. Byrådets fullmakter. Vedtatt av Bergen bystyre 27. november 2024 i sak 462/24. revisjonsdato 30.10.2023.

²⁶³ Herunder avvisning av klage jf. forvaltningsloven § 33, andre ledd, dersom vilkårene for å realitetsbehandle saken ikke er oppfylt.

²⁶⁴ (ref. vedtak i Bergen bystyre 26.03.07, sak 63/07)

²⁶⁵ Utbyggingsavtaler er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan, jf. plan- og bygningsloven § 17-1

²⁶⁶ Bergen kommune. Fullmakter for byråd for byutvikling. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23.. Revisjonsdato 15.01.2025.

-
- Byråden avgir selv uttalelse til departementet i forbindelse med innsigelser til kommuneplanen og reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-16 og 12-13. Dette har byråden valgt å ikke delegere til kommunaldirektør.²⁶⁷
-

Kommunaldirektør for byutvikling

- Kommunaldirektør utøver på vegne av byråden myndighet på alle områder som ligger til byråden, med unntak av myndighet som er lagt til «byråden selv» (se over).
- Alle saker av prinsipiell betydning legges frem for kommunaldirektøren for beslutning. Dette har kommunaldirektør valgt å ikke delegere til direktør for Plan- og bygningsetaten.
- Kommunaldirektør har myndighet til drift, utvikling og oppfølging av egen byrådsavdeling, samt myndighet og ansvar til å påse at det er etablert god styring og kontroll i egen byrådsavdeling.

^{268,269}

Etatsleder i Plan- og bygningsetaten

- Etatsleder utøver på vegne av kommunaldirektør myndighet på alle områder som ligger til kommunaldirektør, med unntak av myndighet som er lagt til kommunaldirektøren (se over).
 - Etatsleder har myndighet i egen administrasjon til drift, utvikling og oppfølging av egen etat, og har myndighet til, og ansvar for, å påse at det er etablert god styring og kontroll i egen etat.
 - Videre er etatsleder gitt fagfullmakter hjemlet i lov og forskrift tillagt byrådet innenfor byrådets myndighetsområde, og som ikke eksplisitt er lagt til byrådet som kollegium. Dette gjelder blant annet «oppgaveløsning for områdene byggesak, offentlige og private planer m.m.».^{270,271}
 - Plan- og bygningsetaten har delegert myndighet til å vedta oppstart av private planer.
-

10.3.2 Rolle- og ansvarsdeling mellom Byråd, Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten

Ledere i Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at rolle- og ansvarsfordelingen i plansaker i utgangspunktet er tydelig ved at administrasjonen skal levere kunnskapsgrunnlaget og faglige vurderinger til plansakene. Politisk nivå har på sin side ansvar for å ta de overordnede beslutningene og sette de politiske rammene, samt fatte beslutninger basert på det faglige grunnlaget som leveres av fagetaten.

Kommunaldirektør opplyser i intervju at Byrådsavdeling for byutvikling spiller en viktig rolle som bindeledd mellom fagetaten og politisk ledelse. Byrådsavdelingen kan gi råd og veiledning til Plan- og bygningsetaten for å redusere usikkerheten knyttet til politisk behandling.

Kommunaldirektør gir styringssignaler til Plan- og bygningsetaten gjennom årsoppdrag, som er kommunaldirektørens oppdragsbrev til etatsdirektørene. Kommunaldirektør opplyser at årsoppdraget ikke er uttømmende, men skal gi en klar retning for prioritering av ressurser og prosjekter. I årsoppdraget tydeliggjøres politiske føringer som blir gitt i

²⁶⁷ Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra byråd for byutvikling til kommunaldirektør for byutvikling. 31.10.2023.

²⁶⁸ Bergen kommune. Fullmakter for byråd for byutvikling. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23.. Revisjonsdato 15.01.2025.

²⁶⁹ Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra byråd for byutvikling til kommunaldirektør for byutvikling. 31.10.2023.

²⁷⁰ Bergen kommune. Fullmakter for byråd for byutvikling. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23. Revisjonsdato 15.01.2025. Dette gjelder kapittel 6. Byrådets myndighet – fag og tjenestoområder.

²⁷¹ Bergen kommune. Delegasjon av fullmakter fra byråd for byutvikling til kommunaldirektør for byutvikling. 31.10.2023.

form av vedtak. Når det gjelder plansaker, kan føringer være knyttet til initiering eller prioritering av offentlige planer, eller overordnede retningslinjer knyttet til saksbehandlingen av plansaker. Kommunaldirektøren forankrer utkast til årsoppdrag både med fagbyråd, samt med etaten for å sikre felles forståelse av føringene.

Ut over årsoppdraget, kan kommunaldirektøren gi enkeltbestillinger til Plan- og bygningsetaten. Planer som bystyret har bedt byrådet om å starte opp vil eksempelvis formidles som en bestilling til Plan- og bygningsetaten. Et eksempel på dette er bystyrets vedtak høsten 2024 om ny regulering av strekningen mellom Kaigaten og Sandviken i forbindelse med regulering av Bybanen fra sentrum til Åsane. Byråden gir også i noen tilfeller tydelige føringer for saksbehandlingen i egne brev til etaten, eksempelvis har Plan- og bygningsetaten fått føringer når det gjelder parkering og arkitektonisk kvalitet. Plan- og bygningsetaten har også utarbeidet en veileder for «nasjonale, regionale og kommunale føringer». Av politiske føringer, vises det til sektorplaner og utvalgte politiske vedtak, blant annet knyttet til barnetråkkregistreringer og tiltak for å øke forutsigbarhet og redusere saksbehandlingstid. Det går frem at disse føringene danner bakteppet når etaten skal vurdere forslag om detaljregulering.

Byrådsavdelingen har videre faste styringsmøter med Plan- og bygningsetaten, samt porteføljemøter hver sjette uke med blant annet Byplansjef og ledere for de tre seksjonene for private planer.²⁷² Det avholdes også samhandlingsmøter med byråden ca. to ganger i halvåret der Plan- og bygningsetaten deltar.

Ledere i Plan- og bygningsetaten og Byplan opplyser at etaten har tett dialog med byrådsavdelingen. Hvis ledere ser at det er saker av prinsipiell karakter som bør vurderes av byrådsavdelingen, gir etaten beskjed om dette. Ledere opplyser at samhandlingsmøtene med byråden skaper en dialog mellom administrasjon og byrådsnivå. På disse møtene tas det opp saker som byråden ønsker å ta opp, eller som Plan- og bygningsetaten ønsker å informere om.

Når det gjelder behandling av den enkelte plansak, er Plan- og bygningsetaten delegert myndighet til å vedta oppstart av private planer. Kommunaldirektør for byutvikling har på sin side en formell rolle som den siste instansen som godkjenner alle reguleringsplansaker før de sendes til fagbyråd for byutvikling og videre til behandling i byrådet, utvalg for miljø og byutvikling (UMBY) og bystyret. Videre har kommunaldirektør som øverste administrative leder ansvar for å sikre at fagetaten følger opp politiske vedtak, og sikre at disse blir implementert på en korrekt og effektiv måte.

Det er planseksjonen i byrådsavdelingen som har ansvar for å forberede saker til politisk behandling. Seksjonen har ansvar for å sikre at plansakene er godt forberedt før de sendes til politisk behandling. Ifølge prosedyren *saksutredning av arealplaner*²⁷³ skal saker som sendes til politisk behandling fordeles til saksbehandler i byrådsavdelingen. Saksbehandler skal vurdere om saken har stor politisk relevans slik at saksbehandler eventuelt skal informere seksjonsleder som planlegger nødvendige avklaringer med byråd. Dersom saken vurderes å ha vesentlige mangler, vurderer seksjonsleder om saken skal sendes tilbake til Plan- og bygningsetaten. Dette kan for eksempel være om saken

²⁷² Seksjonsleder offentlige planer, Seksjonslederkommuneplan og Avdelingsleder Samferdsel stiller også som faste deltakere i møtene.

²⁷³ Bergen kommune. BBU-KS: Saksbehandling av arealplaner. Saksutredning arealplaner – Prosedyre. ID 24447, BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.

har saksbehandlingsfeil, for eksempel hvis saken mangler viktige utredninger, eller formelle høringsprosesser ikke er gjennomført som de skal, som gjør at vedtaket kan bli ugyldig.

Samarbeidet mellom fagetaten og politisk ledelse er ulik i offentlig planlegging. I offentlige planer er det byrådet som vedtar oppstart av planarbeid (med høring av planprogram, for de planene der det er aktuelt). I planer med planprogram er det byrådet som legger planprogram på høring. Vedtak av planprogram gjøres av bystyret. Politisk nivå er dermed involvert allerede på planprogramnivå.

I enkelte saker sender Plan- og bygningsetaten saken til politisk nivå for «prinsippavklaringer». Ledere i Byrådsavdelingen trekker frem at prinsipp saker bidrar til å øke forutsigbarhet og ta ned prosessrisiko i planprosessen. Eksempler på slike prinsipp saker er prinsipp saker om flystøy og utvidelse av flyplassen²⁷⁴, prinsipp sak om byggehøyder²⁷⁵ og prinsipp sak om parkering²⁷⁶.

10.3.3 Politisk involvering og handlingsrom i reguleringsplansaker

Byrådsavdelingen viser til at fagnotatet som utarbeides av Plan- og bygningsetaten for politisk behandling av plansaker er et sentralt verktøy for å tydeliggjøre politisk handlingsrom. I fagnotatet skal det avklare hva som er lovpålagte krav og hva som er innenfor kommunens skjønn, altså hva politikerne kan avgjøre. Det vises også til at Byrådsavdelingen kan gi faglige råd om dette handlingsrommet.²⁷⁷

Det fremkommer i intervjuer i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen at det er ulike oppfatninger av hvilket handlingsrom politikere skal og bør ha i plansaker. Det er et ønske fra politisk nivå at politikere i større grad skal involveres tidlig i prosessen. Dette går frem av tiltredelseserklæringen til Byrådet som tiltrådte i 2023 (Klosterhagenerklæringen)²⁷⁸ der byrådet skisserte følgende ønsker/mål for byutvikling som angår kommunens plansaksbehandling:

- *Gjennomgå byggesak- og planprosesser med sikte på effektive prosesser*
- *Sikre en ja-holdning i plan- og byggesaker*
- *Vurdere hvordan prinsippavklaringer og overordnede føringer i reguleringssaker kan besluttes på politisk nivå tidligere i prosessen, for å få mer forutsigbar og effektiv saksbehandling*
- *Innføre en rutine der alle innkomne planinitiativ sendes frem til UMBY straks de er innkommet, sammen med en kortfattet orientering med foreløpige vurderinger av forslaget*

Byrådsavdelingen viser til at verken Klosterhagenerklæringen eller denne føringen er vedtatt politisk. Byrådsavdelingen er kjent med at utvalget ønsker informasjon om planene tidligere, og har på bakgrunn av dette innført en ny praksis med å sende UMBY et

²⁷⁴ [Byrådssak 206/16](#). Prinsipp sak om flystøy og utvidelse av flyplassen med rullebane to.

²⁷⁵ [Byrådssak 464/16](#). Prinsipp sak: Bergensk byskikk og byggehøyder.

²⁷⁶ [Fagnotat, Prinsipp sak om parkering](#). Tilsendt Byrådsavdeling for byutvikling fra Etat for plan og geodata. 27.09.2016.

²⁷⁷ Bergen kommune. Byrådsavdeling for Byutvikling. Dokumentsvar. Svar på dokumentforespørsel for Bergen kommune plansaksbehandling (reguleringsplansaker) fra kommunaldirektørens stab i Byrådsavdeling for byutvikling. Uten dato.

²⁷⁸ Bergen kommune. Tiltredelseserklæring - politisk plattform for byråd utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet. Lagt frem for bystyret uten forslag til vedtak 16.11.2023

notat over planinitiativ som er kommet inn og saker som vurderes stanset. Plan- og bygningsetaten rapporterer for forrige måned i starten av hver måned, og deretter sendes det fra Byrådsavdelingen til Bystyrets kontor/UMBY. Denne praksisen er etablert for å følge opp byrådets ønske om at UMBY skal få tidlig informasjon om planinitiativ. Det blir ikke gitt noen foreløpige vurderinger av forslagene, da det på tidspunkt for planinitiativene kan være manglende informasjon eller oversikt over interessen motsetninger i saken eller området, til å gi vesentlige faglige råd og det politiske handlingsrommet kan derfor være uklart.

Det opplyses at det ikke er gjennomført vurderinger om reguleringssaker kan besluttes på politisk nivå tidligere i prosessen, utover innføring av rutinen for å rapportere om innkomne planinitiativ og planer som vurderes stanset, som omtalt over. Ledelsen i Plan- og bygningsetaten viser til at et mulig tiltak som kunne bidratt til å styrke tidlig politisk involvering i plansaker, er at byrådet eller bystyret sender ut planinitiativ på førstegangshøring. Dette ville ha bidratt til å sikre at politiske ambisjoner og prioriteringer blir tatt i betraktning på et tidlig tidspunkt, og kunne også ha bidratt til å identifisere og løse mulige konflikter før de eskalerer. Samtidig vil dette nødvendigvis medføre forlenget saksbehandlingstid.

Det er en opplevelse blant ledere i Plan- og bygningsetaten som er intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen at byrådet som tiltrådte i 2023 har ønsket å gi politiske føringer for etatens faglige arbeid, uten at dette har vært forankret i politiske vedtak. Det vises også til at enkeltpolitikere har uttrykt misnøye med Plan- og bygningsetatens faglige vurderinger i media, både generelt og i enkeltsaker. Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at utspillene har hatt negativ påvirkning på arbeidssituasjonen til medarbeidere, og det har vært desto viktigere for Plan- og bygningsetaten å ha en god ledelse og struktur som kan trygge medarbeiderne og sikre at de kan utføre sitt arbeid uten unødig politisk press. Ledere har vært nødt til å støtte medarbeiderne i å opprettholde fokus på faglige vurderinger og ikke la seg påvirke av politiske signaler som ikke er tilstrekkelig forankret i vedtak. Det vises til at dersom politisk nivå ønsker å endre administrasjonens forslag til prioritering, bør dette gjøres gjennom politiske vedtak.

Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at etatens mandat er å operere innenfor lov- og regelverk og de føringer som er vedtatt politisk, og at det er sentralt at fagpersoner i administrasjonen vurderer sakene selvstendig på et kunnskapsbasert grunnlag. Det vises til at dette er viktig for å sikre forutsigbarhet og tydelighet for hvordan Plan- og bygningsetaten skal prioritere ulike hensyn. Det vises til at etaten har en viktig funksjon i å representere interessene til blant annet natur, barn og unge, og andre interesser som ellers vil stille svakere enn utbyggingsinteresser.

Ledelsen i Plan- og bygningsetaten og byrådsavdelingen opplever at rolle- og ansvarsfordelingen har bedret seg, og at det er økt politisk forståelse for kompleksiteten i planprosesser og viktigheten av det faglige beslutningsgrunnlaget som Plan- og bygningsetaten produserer. Det vises også til at administrasjonen har tilpasset seg situasjonen. Ledere i etaten viser til at rullering av kommuneplanens arealdel vil være viktig for å forankre politiske føringer i vedtak. Det vises også til at rullering av KPA vil bidra til å forankre avveininger av ulike interesser i vedtak. Politisk nivå vil da være involvert i prinsipielle avveininger mellom hensyn, for eksempel avveining av parkeringsdekning opp mot andre byromskvaliteter, barn og unges interesser, myke trafikanter og støyhensyn.

Politiske føringer knyttet til parkering

Det fremgår av dokumentasjon og intervjuer at det er et politisk ønske om å tilrettelegge for mer parkering.

Det ble gitt konkrete føringer om parkering til Plan- og bygningsetaten gjennom et brev signert av Byråden, der det blant annet bes om at Plan- og bygningsetaten gjennom sine fagnotat redegjør godt for foreslått parkeringsdekning i fagnotat.²⁷⁹ I styingsmøte med byrådsavdelingen kom det frem at dette var en forespørsel om at etaten skulle bruke hele spennet i KPA når det gjaldt parkeringsdekning med mål om å øke parkeringsdekningen. I Plan- og bygningsetatens årsoppdrag for 2025 er føring knyttet til parkeringsdekning tydeliggjort:

Tilstrekkelig parkeringsdekning i nye bolig- og næringsprosjekter er viktig for politisk ledelse og for å øke prosjektets attraktivitet for barnefamilier, ivareta behovene til næringsaktører, øke tilgjengeligheten og redusere fremmedparkering. Kommunaldirektøren ber derfor etaten om å bedre benytte seg av handlingsrommet og hele spennet i parkeringsdekningen som KPA 2018 åpner for med særlig hensikt å øke parkeringsdekningen. Kommunaldirektør ber også om at etaten, gjennom sine fagnotat, redegjør godt for den foreslåtte parkeringsdekningen.

Ledelsen i Plan- og bygningsetaten viser til at KPA i stor grad fungerer som en ramme der det kan være et spenn i parkeringsdekning, fra minimum til maksimum. Det vises til at planene er et resultat av en avveining mellom mange ulike hensyn, og at Plan- og bygningsetaten ikke alltid kan velge maksimum, da handlingsrommet må veies opp mot andre interesser og hensyn.

Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at parkeringsdekning vil få andre implikasjoner, både i form av økonomiske konsekvenser for utbyggerne og ikke minst bokvaliteten for de som skal bo der. Det vises også til at det i flere saker er lagt til parkeringskrav i sakene under sluttbehandling uten at utbyggerne ønsket det. Eksempel på dette var Sandsliåsen 46, der det ble innstilt i vedtaket at det skulle legges til rette for mer parkering. Forslagsstiller holdt en interpellasjon der de ikke ønsket mer parkering, og vedtaket ble som var foreslått fra Plan- og bygningsetaten når det gjaldt parkering.²⁸⁰ Plan- og bygningsetaten viser til at innstilling om mer parkering førte til økte kostnader og usikkerhet hos utbyggerne.

I en av plansakene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen (Plansak 2: Delfelt S19 og S20, Mindemyren²⁸¹), er det uenighet mellom forslagsstiller og kommunen om parkeringsdekning. Saken startet opp før nytt byråd tiltrådte i 2023, og premisser for parkering har endret seg. I referat fra oppstartsmøtet (september 2022, før nytt byråd) fremgår det at:

PBE stiller som viktig premiss for planarbeidet at det skal legges til rette for marginal parkeringsdekning i området, vesentlig lavere enn krav i KPA. Forslagsstiller stiller spørsmål ved om kommunen har hjemmel til å kreve annen parkeringsdekning enn det som fremgår av juridisk bindende KPA. Byplan viser til at avvikende løsninger fra

²⁷⁹ Presisering av praksis knyttet til parkering i reguleringsplansaker. 19.12.2023. Fra byråd for byutvikling til Plan- og bygningsetaten.

²⁸⁰ Det vises til [PLAN-2022/20706](#), 70900000 Ytrebygda, Gnr. 116, Bnr. 195 mfl., Sandsliåsen 46, Reguleringsplan. Gammelt saksnummer: 202132972. Saksnummer for veiledningsmøtet: 202002298.

²⁸¹ PLAN-2022/24850, 71140000 Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren.

bestemmelsene i KPA kan vurderes i reguleringsplaner innenfor rammen av formålsbestemmelsen (herunder klimanøytral byutvikling).

I fagnotatet fra november 2024 fremkommer det at Statens vegvesen og Statsforvalteren i sine høringsuttalelser oppfordret til særlig lav parkeringsdekning med vektlegging på plasser for deleløsninger og bevegelseshemmede. Det fremkommer i fagnotatet at Plan- og bygningsetaten har anbefalt «svært lav» parkeringsdekning i tråd med dette, men at fremdeles det ikke er enighet om parkeringsdekning:

Plan- og bygningsetaten anbefaler en overordnet parkeringsstruktur i Mindebyen med noen få, større parkeringsanlegg og lav parkeringsdekning hvor plasser for delebiler, bevegelseshemmede og besøkende prioriteres. Parkering har vært mye diskutert, men det er ikke landet en omforent løsning. Vi har anbefalt en svært lav parkeringsdekning siden oppstart av planprosessen. Forslagsstiller har vært opptatt av å sikre tilstrekkelig parkering til fremtidige leietakere.

10.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at rolle- og ansvarsfordelingen i utgangspunktet fremgår av fullmakter og delegering av myndighet.

Samtidig fremkommer det at Kommuneplanens arealdel (KPA) på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen ikke har gjenspeilet politiske prioriteringer for perioden. Politisk nivå har derfor gitt tematiske føringer knyttet til blant annet parkering. Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten og byrådsavdeling for byutvikling har system for å følge opp politiske føringer, og at disse blant annet er formidlet i årsoppdrag. Samtidig fremgår det at det kan være krevende i praksis for saksbehandlere å avveie politiske hensyn opp mot andre føringer i lov- og regelverk, samt KPA. Etter Deloitte's vurdering kan det være behov for å tydeliggjøre i intern veiledning for saksbehandlere hvordan politiske føringer skal hensyntas. Dette gjelder også saker der forutsetninger har endret seg underveis i planprosessen slik det er gjort knyttet til parkering, og hvordan føringer skal følges opp i disse sakene.

I de tilfeller der er gitt føringer knyttet til hvordan handlingsrommet i KPA skal vurderes, blant annet knyttet til parkering, mener Deloitte at kommunen bør vurdere om det er behov for å tydeliggjøre disse føringene, dersom føringene kan få konsekvenser for saksbehandlingen. Dette vil sikre at alle forslagsstillere har tilgang til lik informasjon.

For at politisk nivå skal ha et reelt handlingsrom i plansaker, er det viktig at vurderinger av ulike hensyn og målkonflikter dokumenteres. Som vist i kapittel 8, er målkonflikter og vurderingen av avveininger i saker ikke alltid godt dokumentert i fagnotatene. Etter Deloitte's vurdering, kan dette medføre at handlingsrommet politikere har til å gjøre andre vurderinger enn fagetaten ikke alltid er tydelig for politikere.

11 Tidsbruk, kapasitet og kompetanse

11.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstillinger:

Har kommunen oversikt over tidsbruk i plansaker inkludert oversikt over etterlevelse av lovpålagte frister?

og

Har kommunen tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å:

- *Veilede planfremmere?*
- *Saksbehandle plansaker?*

11.2 Revisjonskriterier

Kommuneloven §25-1 definerer krav til kommunens internkontroll, herunder organisering av arbeidsprosesser og utarbeidelse av system og rutiner. Dette innebærer at kommunen skal:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det går videre frem av kommuneloven § 13-1 at saker som legges frem til politisk behandling skal være forsvarlig utredet og være et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Krav i kommuneloven og plan- og bygningsloven innebærer i praksis at kommunene må ha oversikt over oppgaver og målsetninger, samt tilstrekkelige rutiner og prosedyrer som sikrer at oppgavene blir utført på en måte som setter kommunen i stand til å nå mål, og ivaretar etterlevelse av krav i lovverket.

I plan- og bygningsloven § 3-3 vises det til at kommunen skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse i behandlingen av reguleringsplansaker.

I henhold til plan- og bygningsloven § 3-1 skal planleggingen bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Plan- og bygningsloven stiller krav til kommunens saksbehandlingstid for reguleringsplansaker. Relevante saksbehandlingstider som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, fremgår av tabellen under.²⁸²

²⁸² Regjeringen. [Frister i plandelen av plan- og bygningsloven](#). Sist oppdatert 18.11.2024

Paragraf i pbl. Aktivitet		Frist
§ 12-11	Frist for kommunen til å avgjøre om et private reguleringsplanforslag skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.	Snarest, og senest innen 12 uker etter at forslaget er mottatt, om ikke annen frist er avtalt med forslagsstiller.
§ 12-10	Frist for kommunens administrasjon til å ferdigbehandle planforslag for politisk behandling etter at høringsfristen er utløpt . Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv.	Tolv uker
§ 12-12	Frist for kommunestyret (her: bystyret) til å treffe vedtak når planforslaget er ferdigbehandlet av administrasjonen	Tolv uker

Fristen for 1. gangsbehandling (§ 12-11), er presisert i forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, §7:

Fristen i plan- og bygningsloven § 12-11 første punktum (12 uker) begynner å løpe når forslaget har kommet inn til kommunen. Dette gjelder også dersom det er avtalt en særskilt frist med forslagsstilleren. Fristen avbrytes når kommunen har fattet beslutning om offentlig ettersyn.

Oppfyller ikke forslaget kravene i § 6 første ledd²⁸³, stopper fristen å løpe fra det tidspunktet kommunen gir forslagsstilleren melding om manglene i forslaget. Fristen begynner å løpe igjen når den etterspurte informasjonen kommer inn til kommunen.

Oppsummert legges det til grunn at kommunen skal:

- Sikre tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse (plan- og bygningsloven § 3-3, fjerde ledd)
- Ha systematisk internkontroll tilpasset kommunens størrelse, egenart og aktivitet (kommuneloven § 25-1)
- Sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, slik at saker som legges frem til politisk behandling er utredet, slik at utredningen gir et grunnlag for å fatte vedtak (kommuneloven § 13-1)
- Ha oversikt over tidsbruk i reguleringsplansaker og etterleve saksbehandlingstiden for behandling av reguleringsplanforslag (plan- og bygningsloven §§ 12-10, 12-11 og 12-12).

²⁸³ § 6. Krav til planforslag, første ledd.

11.3 Datagrunnlag

11.3.1 Oversikt over tidsbruk og etterlevelse av lovpålagte saksbehandlingsfrister

I intervju med ledere for Private planer vises det til at ledere har en oversikt i SharePoint over alle pågående plansaker, og hvor sakene ligger i de ulike fasene i prosessen. Oversikten i SharePoint er lenket direkte til saksbehandlingssystemet hvor saksdokumentene ligger. Oversikten viser blant annet hvilken fase en sak er i, om saken er aktiv eller ikke, om saken skal prioriteres, sakens opprettelsesår, datoer for veiledningsmøte og oppstartsmøte, fremdrift i saken per måned, samt et kommentarfelt. Systemet gir ikke et automatisk varsel når en sak nærmer seg en lovpålagt frist, men frister er lagt inn som kommentarer i kommentarfeltene. Det opplyses også at fristene fremgår av månedsoversikter. Seksjonsledere opplever at verktøyet gir nødvendig oversikt over status i de pågående sakene, og tilstrekkelig oversikt over de lovpålagte fristene for 1. og 2. gangsbehandling. Kommunen opplyser også at PB360 viser frist på saker under behandling, herunder 12 ukers frist.

11.3.2 Etterlevelse av tidsfrister

Plan- og bygningsetaten rapporterer nøkkeltall knyttet til plansaksbehandling til SSB årlig i forbindelse med KOSTRA-rapporteringen. Tabell 13 viser det totale omfanget av private reguleringsplaner som er behandlet i Bergen kommune i perioden 2021-2024. Tabellen viser at kommunen i 2024, sammenlignet med tidligere år, stoppet flere planinitiativ og sendte flere planer på høring, og vedtok flere reguleringsplansaker enn tidligere.

Tabell 13: Oversikt over omfang av reguleringsplaner i Bergen kommune 2021-2024, KOSTRA.

	2021	2022	2023	2024
Private planinitiativ til detaljregulering som kommunen har mottatt (antall)	40	29	23	26
Private planinitiativ til detaljregulering som kommunen ikke har villet fremme (antall)	5	4	6	7
Detaljreguleringer i alt med høringsfrist i rapporteringsåret (antall)	20	24	23	28
Detaljreguleringer vedtatt i alt (antall)²⁸⁴	11	16	28	21
<i>Hvorav vedtatte detaljreguleringer fremmet som private forslag (antall)</i>	11	16	17	20
<i>Hvorav vedtatte detaljreguleringer fremmet av kommunen eller andre organer (antall)</i>	0	0	11	1

Kilde: SSB. KOSTRA Tabell 12987: Omfang av reguleringsplaner og hovedtall for klager på reguleringer, etter statistikkvariabel, region og år (hentet ut 08.04.2025).

Bergen kommune rapporterer også på saksbehandlingstid for private forslag til detaljreguleringsplaner (se Tabell 14). Kommunen opplyser at tallene for private forslag

²⁸⁴ Dette inkluderer ikke områdereguleringer. I 2023 ble det vedtatt 3 områdereguleringsplaner. I 2021, 2022 og 2024 ble det ikke vedtatt noen områdereguleringsplaner.

til detaljreguleringer omfatter alle planer som behandles av seksjonene for Private planer, både planer fremmet av private og offentlige forslagsstillere.²⁸⁵

Tabell 14: Oversikt over saksbehandlingstid for private forslag til detaljregulering som er vedtatt i 2021-2024 i Bergen kommune. Fristbrudd er markert i **rødt**, der kommunen har brukt mer enn tolv uker (84 dager).

	2021	2022	2023	2024
A. Samlet tid medgått fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i bystyret (dager)	2046	1874	1939	2112
B: Behandlingstid under kommunalt ansvar (dager)	480	298	239	287
B1: Av dette kommunens administrative saksbehandlingstid (dager)	273	66	136	178
B2: Av dette kommunens saksbehandlingstid fra mottatt planforslag til høring og offentlig ettersyn (dager). Frist er 12 uker, jf. pbl. §12-11.	89	48	57	67
C: Forslagsstillers samlede tid (dager)	1518	1511	1633	1773
C1: Av dette forslagsstillers tid fra oversendte uttalelser til endelig planforslag (dager)	485	813	872	833
E: Samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak (dager)	876	1063	1067	1053
E1: Av dette kommunens tid fra høring og ettersyn til oversending til forslagsstiller (dager)	19	7	0	0
E2: Av dette forslagsstillers tid fra oversendte uttalelser til innlevering av komplett planforslag (dager)	485	813	872	833
E3: Av dette kommunens tid til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling (dager). Frist er 12 uker, jf. pbl §12-10, 4. ledd.	165	81	79	111
E4: Av dette kommunens saksbehandlingstid i politiske organer (dager). Frist er 12 uker jf. pbl §12-12.	207	162	103	109

Kilde: SSB KOSTRA. Tabell: 12671: Gebyr, omfang av og saksbehandlingstid i alt og for ulike etapper, for private forslag til detaljreguleringer (K) 2015 – 2024. Dato for eksport 08.04.2025.

Administrativ saksbehandlingstid 1. gangsbehandling

I Tabell 14 går det frem at den totale saksbehandlingstiden (fra oppstartsmøte til vedtak)²⁸⁶ har økt fra 2046 dager i 2021 til 2112 dager i 2024. Saksbehandlingstiden i 2024 tilsvarende 5,7 år. I intervju vises det til at en forklaring på at den samlede saksbehandlingstiden har økt, er at Plan- og bygningsetaten har ferdigbehandlet noen reguleringsplaner av eldre dato. Dette påvirker den totale gjennomsnittlige

²⁸⁵ Reguleringsplaner som initieres av kommunens administrasjon (for eksempel Bymiljøetaten og Etat for utbygging), behandles av seksjonene private planer på lik linje med planer som fremmes av private forslagsstillere. Planer som er vedtatt politisk og gjennomføres som offentlige planer inngår ikke i disse tallene (disse behandles av seksjonen Offentlige planer og avdelingen Samferdsel).

²⁸⁶ Dette inkluderer kommunens saksbehandlingstid og forslagsstillers tid.

saksbehandlingstiden. En annen årsak til at den totale saksbehandlingstiden har økt, skyldes at forslagsstillers tid har økt med 255 dager fra 2021 til 2024.

Tabell 14 viser at kommunen ikke hadde fristbrudd i forbindelse med 1. gangsbehandling i 2022, 2023 eller 2024. Tallene for 2021 indikerer at kommunen gikk over fristen for førstegangsbehandling (89 dager, tilsvarende 12,7 uke). I intervju opplyser seksjonsledere for Private planer at det at dette ikke er en reell oversittelse av 12-ukersfristen for 1. gangsbehandling, og at kommunen ikke hadde gebyrtap i 2021. At det fremstår som at kommunen hadde fristbrudd i 2021, forklares med at etaten hadde inngått skriftlige avtaler med forslagsstiller om utvidet saksbehandlingstid på grunn av feil eller mangler i planmaterialet.²⁸⁷ Ledere opplyser at etaten alltid «stopper» saksbehandlingstiden ved vesentlige feil eller mangler, men at fristen ikke alltid «stoppes» ved mindre feil eller mangler.

Administrativ saksbehandlingstid 2. gangsbehandling

Frist for kommunens administrasjon til å ferdigbehandle planforslag for politisk behandling etter at høringsfristen er utløpt er 12 uker, jf. plan- og bygningsloven § 12-10. Denne tiden fremgår av Tabell 14 (se E3: *kommunens tid til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling*). Som det fremgår av tabellen, varierer det om kommunen etterlever denne fristen. Kommunen hadde fristbrudd på 2. gangsbehandling i 2021 (165 dager) og i 2024 (111 dager).

Det opplyses at tidsbruken som rapporteres for 2. gangsbehandling, kun omfatter Plan- og bygningsetatens saksbehandlingstid. Dette er tid saksbehandlerne primært bruker på å utarbeide etatens endelige fagnotat som sendes ved saken til politisk behandling.

I intervjuer opplyses det at administrasjonen i Byrådsavdeling for byutvikling også har saksbehandlingstid før politisk behandling. Når saken oversendes til byrådsavdelingen, blir saken delegert til en saksbehandler i planseksjonen i byrådsavdelingen, som blant annet har ansvar for å utarbeide saksfremstilling til byrådet. Det opplyses at saksbehandlingstiden til byrådsavdelingen ikke fremgår av kommunens rapportering til KOSTRA på kommunens tid til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling (E3). Denne tidsbruken blir imidlertid rapportert inn til KOSTRA som del av «kommunens saksbehandlingstid i politiske organer» (se Tabell 14, E4).

Hverken Plan- og bygningsetaten eller Byrådsavdeling for byutvikling har en total oversikt over den samlede tiden Plan- og bygningsetaten og byrådsavdelingen bruker på saksbehandling i forbindelse med 2. gangsbehandling. Seksjonsledere i Plan- og bygningsetaten viser til at etaten og byrådsavdelingen har ulike saksbehandlingssystem, og Plan- og bygningsetaten derfor ikke har mulighet til å monitorere den totale saksbehandlingstiden.

Politisk behandling

Fristen for å fatte politisk vedtak i plansaker er senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Kommunen opplyser at kommunens saksbehandlingstid i politiske organer er tidsbruken fra byrådsavdelingen mottar

²⁸⁷ Kommunen har etter forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, § 7, 2. ledd: «Oppfyller ikke forslaget kravene i § 6 første ledd, stopper fristen å løpe fra det tidspunktet kommunen gir forslagsstilleren melding om manglene i forslaget. Fristen begynner å løpe igjen når den etterspurte informasjonen kommer inn til kommunen».

fagnotat fra Plan- og bygningsetaten, og frem til vedtak i henholdsvis byrådet, UMBY eller bystyret (alt etter hvilket organ som har vedtakskompetanse i saken).

I henhold til rapportering til KOSTRA i Tabell 14, brukte kommunen over 12 uker til den politiske behandlingen av plansaker, og gikk dermed over fristen i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12.²⁸⁸ I 2024 brukte kommunen 15,5 uker på politisk behandling. Som det går frem av tabellen, er tidsbruk til den politiske behandlingen nær halvert fra 2021.

Revisjonen har fått tilsendt samlet tidsbruk fra byrådsavdeling for byutvikling mottar fagnotat, til byrådet innstiller til UMBY. Dette er presentert i tabellen under. Tallene inngår ikke i rapportering i KOSTRA, UMBY eller kommunens årsmelding, da tallene er bakt inn i «kommunens saksbehandlingstid i politiske organer». Tidsbruken omfatter alle offentlige og private detaljreguleringer til sluttbehandling (2. gangsbehandling).

Tabell 15: Saksbehandlingstid for plansaker i Byrådsavdeling for byutvikling, forberedelse til politisk behandling (2. gangsbehandling).²⁸⁹

	2021	2022	2023	2024
Antall saker	17	18	21	23
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Byrådsavdeling for byutvikling (uker)	19,2	19,7	9,3	10,1

Det opplyses at byrådsavdelingens tidsbruk avhenger av saksmengde, sakenes kompleksitet, tilgjengelige ressurser og nødvendig prioritering opp mot andre oppgaver som byrådsavdelingen til enhver tid skal løse.

Når det gjelder tidsbruk i forbindelse med den politiske behandlingen, opplyses det at den parlamentariske modellen i Bergen gjør det vanskelig å overholde tidsfristen på tolv uker for politisk behandling etter § 12-12 i plan- og bygningsloven. Tre politiske organ (byrådet, UMBY og bystyret) skal behandle saken, og hvert av disse stegene tar tid da sakene skal ligge offentlig tilgjengelig i en periode før de blir behandlet. Det opplyses at UMBY også ønsker befaringsav områdene i noen saker før utvalget sluttbehandler planen. Dette medfører at saker som tas opp til behandling først utsettes for å gjennomføre befaringen, og behandles deretter på nytt.

Ledelsen i Byrådsavdeling for byutvikling opplyser at andre årsaker til tidsbruk ved politisk behandling kan være usikkerhet om vekting av hensyn, vanskelige saker, og ressursmessige årsaker på byrådsavdelingsnivå. Videre er mange plansaker komplekse, og politisk nivå har behov for tid til å modne sakene og vurdere vekting av ulike hensyn.

11.3.3 Rapportering til politisk nivå

I tillegg til at kommunen rapporterer på saksbehandlingstider for private plansaker til SSB (KOSTRA-rapportering), rapporteres saksbehandlingstider for private plansaker også kvartalsvis til utvalg for miljø og byutvikling (UMBY). Saksbehandlingstider knyttet til behandling av private planer fremgår også av kommunens årsmelding.

²⁸⁸ Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet.

²⁸⁹ Tallene ikke samsvarer med antall vedtatte reguleringsplaner som fremgår av KOSTRA (henholdsvis 11 i 2021, 16 i 2022, 28 i 2023 og 21 i 2024). Kommunen har ikke besvart spørsmål om hvordan tallene henger sammen med tall fra KOSTRA (KOSTRA-tabell 12987).

Rapportering på saksbehandlingstider til Utvalg for miljø og byutvikling (UMBY)

Når det gjelder rapportering til UMBY, rapporterer Plan- og bygningsetaten på nøkkeltall, inkludert saksbehandlingstider, til Byrådsavdeling for finans. Disse tallene inngår i Byrådets tertialvise rapportering til UMBY.^{290,291} I rapporteringen over saksbehandlingstid er det en tabell som blant annet viser antall dager som er brukt i ulike faser av planprosessene. Basert på antall dager er det mulig å regne seg frem til om lovpålagte frister er etterlevet. Det fremgår ikke eksplisitt av rapporteringen om saksbehandlingstidene for plansaker er innenfor eller utenfor de lovpålagte fristene, eller om det er avtalt ny frist med forslagsstiller.

Rapporteringen til UMBY kan ikke sammenlignes direkte med kommunens rapportering i KOSTRA eller kommunens årsmelding. Dette er fordi saksbehandlingstiden som blir rapportert til UMBY rapporteres per tertial, mens saksbehandlingstiden som rapporteres til KOSTRA og i årsmeldingen viser saksbehandlingstiden gjennom et helt kalenderår. Det fremgår heller ikke tertialrapporteringer for alle tertial i 2023.

Rapportering på saksbehandlingstider i kommunens årsmelding

Plan- og bygningsetaten rapporterer også på saksbehandlingstider for private planforslag i kommunens årsmelding. Som tabellen under viser, er det ikke samsvar mellom saksbehandlingstidene som er rapportert til SSB/KOSTRA, og tidene som fremgår av kommunens årsmelding.

Tabell 16: Sammenlikning av rapporterte tall i KOSTRA og i Bergen kommunes årsmelding 2024.²⁹²

Indikator	Kommunens årsmelding 2023	KOSTRA 2023	Kommunens årsmelding 2024	KOSTRA 2024
Antall detaljreguleringer vedtatt (antall)	19	28	19	21
Kommunens saksbehandlingstid for private planer 1. gangsvedtak (uker)	10	57 dager = 8,1 uker	9,9	67 dager = 9,5 uker
Kommunens saksbehandlingstid for private planer 2. gangs administrative behandling (uker)	16,6	79 dager = 11,2 uker	15,5	111 dager = 15,8 uker
Saksbehandlingstid for detaljreguleringer. Behandling i politiske organ (uker)	14	103 dager = 14,7 uker	14,7	109 dager = 15,5 uker

Kilde: KOSTRA tabell 12987 og 12671 og Bergen kommunes årsrapport for 2024.

På spørsmål hvorfor rapportering på saksbehandlingstid i KOSTRA ikke stemmer overens med rapportering på saksbehandlingstid i kommunens årsmelding, opplyser seksjonsledere i Plan- og bygningsetaten at tallene i kommunens årsrapport ikke er godt nok kvalitetssikret. Det opplyses at tall rapportert til KOSTRA er de korrekte tallene. Videre opplyses det at etaten er kjent med svakheter når det gjelder rapportering, og at

²⁹⁰ I rapporteringene går det også frem informasjon om etaten, nøkkeltallsrapportering om temaer som plan- og byggesak, saksbehandlingstid, klagesaker og ulovlighetsoppfølging. I tillegg blir det rapportert på spesielle hendelser.

²⁹¹ Bergen kommune. [Tertialrapportering til UMBY pr. 3 tertial 2023](#). 25.04.2024 (Lest 25.02.2025) og Bergen kommune. [Tertialrapportering til UMBY pr. 2. tertial 2024](#). 16.01.2025 (Lest 25.02.2025.).

²⁹² Bergen kommune. [Bergen kommunes årsmelding 2024](#). Publisert 01.04.2025.

dette skyldes feil i kommunikasjonen mellom Plan- og bygningsetatens saksbehandlingssystem PB360 og BkStyring. Det opplyses at feilmarginene trolig var størst ved rapporteringen for 2022. Seksjonsledere opplyser at dette forhåpentligvis vil være utbedret ved neste oppdatering av systemet i september 2025.

11.3.4 Kapasitet og tiltak for å redusere saksbehandlingstiden

Ledere i Plan- og bygningsetaten opplyser i intervjuer at kapasiteten til å saksbehandle saker i forbindelse med 1. gangs- og 2. gangsbehandling i hovedsak er tilstrekkelig. I intervju vises det til at ledere har mulighet til å holde oversikt over den enkeltes kapasitet via saksflyten i SharePoint.

Generelt viser seksjonsledere til at seksjonene for private planer prioriterer å behandle saker til **1. gangsbehandling** innen tidsfristen, og at kapasiteten er tilstrekkelig for å etterleve fristen. Det vises til at prioriteringen av saker til 1. gangsbehandling både sikrer fremdrift i plansakene, og gjør at kommunen ikke taper gebyr.

Når det gjelder **2. gangsbehandling**, opplyser seksjonsledere for private planer det at de viktigste utfordringene med å etterleve fristen ikke er kapasitet internt, men eksterne faktorer. Det opplyses at fristoversittelser som regel skyldes innsigelser, og behov for avklaringer mellom forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten.

I intervjuer vises det til at Plan- og bygningsetaten flytter på ressurser mellom saker og områder for å sikre en smidig og effektiv prosess. For å håndtere perioder med høy arbeidsbelastning og møte tidsfrister, opplyses det at etaten setter sammen team som jobber intensivt med spesifikke prosjekter for å sikre at prosessene intensiveres. Dette har blant annet blitt gjort i forbindelse med behandlingen av *områderegulering Fyllingsdalen sentrale deler og Slettebakken idrettsby*, *Indre Arna områderegulering*, samt reguleringsplanforslag innenfor områdeplan Mindemyren.

Kommunen opplyser at det er krevende for saksbehandlere og ledere i Plan- og bygningsetaten å planlegge tidsbruk og utnytte kapasiteten best mulig når forslagsstiller ikke alltid holder avtalt fremdriftsplan. Saksbehandlere påpeker at det er utfordringer med kapasitet, og at det kan være krevende å skrive ut tilbakemeldinger i saker, samt prioritere mellom ulike saker.

Ledere i Plan- og bygningsetaten viser til at etaten har arbeidet systematisk med å øke effektiviteten i plansaksprosessene, og kommunens egen saksbehandlingstid har blitt redusert som følge av dette. **Planforum** trekkes frem som et særlig viktig tiltak. Ved å samle relevante saksbehandlere og ledere fra etaten i planforum, sikres det at alle aspekter blir vurdert og adressert tidlig, noe som bidrar til en mer smidig og effektiv prosess.

Videre opplyser ledere at Plan- og bygningsetaten har tett dialog med forslagsstillere for å sikre fremdrift i sakene. Dersom saksbehandler ikke har hørt fra forslagsstiller på ett år, til tross for at saksbehandler har purret og etterspurt status i saken, varsler saksbehandler om at saken vil stenges dersom det ikke blir ytterligere aktivitet i saken. Dette bidrar til å avslutte inaktive saker og opprettholde fremdrift i de aktive sakene. Videre har lederne har jevnlig møter ca. hver 8 uke hvor de ser på sakene som ikke har fremdrift/har stoppet opp. Det gjøres da en vurdering av om en skal varsle stenging av sak, avhengig av tidligere dialog.

Samlet sett viser ledere til at etaten har satt inn flere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og at Plan- og bygningsetaten har nådd et punkt hvor det er vanskelig å kutte ytterligere i saksbehandlingstid uten at det går på bekostning av kvaliteten i saksbehandlingen av plansakene.

Ledere i Plan- og bygningsetaten peker på at det er en generell utfordring at detaljeringsnivået i reguleringsplansaker har økt de siste årene. Dette gir også utslag i lengre saksbehandlingstider. Ifølge ledere i Plan- og bygningsetaten skyldes dette ofte at forslagsstillere lager svært detaljerte illustrasjoner, plantegninger og annet materiell knyttet til sakene sine. Dette skaper et unødvendig sterkt detaljfokus i plansaken. I tillegg utfordrer forslagsstillere ofte overordnede reguleringsplaner, enten det er KPA eller områdereguleringsplaner. Etaten må da be om dokumentasjon på at avvikene fra overordnede planer er innenfor akseptable rammer. Eksempelvis må forslagsstillere som ønsker å bygge i naturlandskap dokumentere at det ikke finnes rødlistearter eller andre viktige naturverdier der. Dette skaper omfattende krav til utredninger og dokumentasjon.

Ledelsen i byrådsavdeling for byutvikling opplyser at politiske endringer også medfører tidsbruk i plansakene. I plansaker som har pågått over flere år, vil de politiske rammebetingelsene eller forutsetningene (for vedtak) ofte ha endret seg i løpet av prosessen. Det kan derfor være annen politikk som er gjeldende når saken kommer til politisk sluttbehandling. Eksempelvis har arkitektur fått en høyere politisk prioritering med sittende byråd.

Det opplyses at saker som har kort saksbehandlingstid, kjennetegnes av god kvalitet på leveransene fra forslagsstiller og lite behov for å diskutere ting om igjen. Dette gjelder både enkle og komplekse saker.

11.3.5 Kapasitet til å veilede forslagsstiller

Plan- og bygningsetaten har utviklet en veileder for private planforslag, som er tilgjengelig for allmenheten på kommunens hjemmeside. I denne går det frem informasjon om planprosessen, veiledningsmøte, oppstart av reguleringsplan, veiledere for deler av planprosessen, kart, gebyr og hvordan forslagsstiller kan kontakte Plan- og bygningsetaten for spørsmål.

Veiledningsmøte er et ikke obligatorisk møte i planprosessen, men er et tilbud fra Plan- og bygningsetaten til forslagsstillere. Forslagsstiller kan velge å sende inn en bestilling av veiledningsmøte. Plan- og bygningsetaten skriver et referat med de sentrale punktene som ble diskutert i møtet, og oversender dette til forslagsstiller. I veiledningsmøtet vil Plan- og bygningsetaten informere forslagsstiller om:

viktige premiss, utredninger og avklaringer som må legges til grunn for planoppstart. Her kan kommunen peke på aktuelle problemstillinger og overordnede føringer for det aktuelle området som er kjent per dags dato. [...] Det presiseres at i et veiledningsmøte ikke tas stilling til planoppstart. Dette avklares først når det søkes om oppstart av planarbeid. Kommunen kan derimot formidle hvorvidt det er sannsynlig at planoppstart kan aksepteres, eventuelt fraråde et planarbeid på bakgrunn av kjent informasjon som gis i møtet.²⁹³

²⁹³ Bergen kommune. [Veileder for private planforslag](#). Oppdatert 06.12.2024 (Lest 19.03.2025).

Ut fra Private planers prosedyre for dialogfase til offentlig ettersyn²⁹⁴ anbefales minst to arbeidsmøter med plankonsulent/forslagsstiller. Videre skal saksbehandler «sørge for at premisser for planarbeidet som formidlet i oppstartsmøtet følges opp i denne fasen. Partene må være mest mulig omforente om planforslaget før det sendes inn til behandling og legges ut til offentlig ettersyn».

Ledelsen i Plan- og bygningsetaten opplyser i intervju at veiledning av forslagsstiller er en del av etatens strategi for å effektivisere sin saksbehandling. Veiledningsmøtene bidrar til å gi forslagsstillerne et godt grunnlag for videre utvikling av reguleringsplanen i tråd med gjeldende føringer og krav. Gjennom veiledningsmøter gir etaten klare råd og innspill til forslagsstillere om hvilke reguleringer som gjelder, og hvilke begrensninger og muligheter som finnes på en tomt. Dette bidrar til å gi forslagsstillerne et godt grunnlag for å utvikle planer som er i tråd med overordnede reguleringer og krav.

Saksbehandlere viser til at de bruker mye tid på å forberede veiledningsmøtene, samt at møtene vurderes som svært viktige for plansakens videre behandling. Ved spørsmål utenfor «ordinære møter»,²⁹⁵ i forbindelse med saksbehandlingen, er saksbehandler tilgjengelig via telefon og epost. Det er ikke faste telefontider, men saksbehandlerne er stort sett tilegnelige innenfor ordinær arbeidstid. Det kan være krevende for saksbehandlerne å veilede forslagsstillere i tilstrekkelig grad grunnet utfordringer med kapasitet. Det kan eksempelvis være krevende å gi forslagsstillere alle nødvendige tilbakemeldinger innen rimelig tid.

Forslagsstillerne for flere de utvalgte plansakene som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen opplyser i hovedsak intervju at Plan- og bygningsetaten har gitt dem god støtte og veiledning i planprosessen. Det vises til at saksbehandlerne i Plan- og bygningsetaten vært svært opptatt av å sikre fremdrift og effektiv saksbehandling. Ikke alle forslagsstillere deler denne vurderingen (se neste kapittel).

11.3.6 Forslagsstilleres vurderinger av tidsbruk i gjennomgåtte plansaker

Kommunale og private forslagsstillere som er intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen peker på flere årsaker som har medført økt tidsbruk for forslagsstiller i plansakene. Under er oppsummering av hva forslagsstillere mener at har bidratt til unødvendig tid i plansaksprosessen:

- Uklare føringer og motstridende innspill fra kommunen, blant annet knyttet til hvor mye av kunnskapsgrunnlaget som kunne gjenbrukes fra gjeldende reguleringsplan (Plansak 1, Arna steinknuseverk).
- At kommunen ikke deltok på befaring tidligere i prosessen. Forslagsstiller og plankonsulent opplevde det som vanskelig å formidle omfanget av tiltaket og utformingen av området gjennom skriftlig kommunikasjon, særlig i forbindelse med diskusjon om grøntområder. Etter befaringen opplevde forslagsstiller at saksbehandlerne fikk bedre forståelse av planen og planområdet. Det blir vist til at dersom saksbehandler kom på befaring tidligere, kunne mange diskusjoner blitt unngått og saksbehandlingen kunne vært mer effektiv. (Plansak 1, Arna steinknuseverk).

²⁹⁴ Bergen kommune. PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.

²⁹⁵ Eksempelvis veiledningsmøte, oppstartsmøte og arbeidsmøter.

- At kommunen ikke alltid har stolt på forslagsstillerens kompetanse og vurderinger, selv om forslagsstiller har hatt et stort rådgiverkorps og omfattende erfaring med bygging og planlegging. Dette gjelder blant annet spørsmål knyttet til universell utforming, der forslagsstiller opplyser at det er forsikret om at alle krav blir ivaretatt (plansak 2, Mindemyren delfelt S19 og S20).
- Nye krav fra kommunen underveis i plansaksprosessen²⁹⁶ (plansak 2, Mindemyren delfelt S19 og S20).
- At saken er sendt på offentlig ettersyn og høring selv om kommunen ikke var kommet til enighet med forslagsstiller om flere viktige tema.²⁹⁷ Forslagsstiller viser til at når kommunen legger ut et forslag der de har mange forbehold og usikkerheter, er det enklere for andre aktører å komme med merknader og høringssvar knyttet til dette. Det har kommet inn flere merknader i denne saken.²⁹⁸ (plansak 2, Mindemyren delfelt S19 og S20).
- Kommunens tidsbruk til å organisere og gjennomføre merknadsmøtet. Det opplyses at kommunen ventet til at fristen for innspill er gått ut før det ble satt av tid til møtet. Dette førte til forsinkelser og frustrasjon for forslagsstiller, som var klar til å diskutere merknadene tidligere (plansak 2, Mindemyren delfelt S19 og S20).
- Ny informasjon om en kulvert som er registrert av Bergen Vann. De faktiske forholdene har imidlertid vist at det ikke er en kulvert, men en tunnel som er laget for overvann. Dette har også endret premissene for å bygge et stort bygg på dette området, og har vært en kostnadsdriver i prosjektet. Hadde dette vært kjent tidligere, så opplyser forslagsstiller (Etat for utbygging) at de kanskje hadde gjort noen andre valg (plansak 4, Rollandslia bofellesskap).

Forslagsstillere viser til at nye krav og endringer har medført kostnader for forslagsstiller. I plansak 2, vises det til at et av de største kostnadselementene er knyttet til konsulentarbeid. Disse kostnadene skyldes blant annet behovet for å utarbeide nye rapporter, justere planer og gjennomføre ytterligere undersøkelser for å imøtekomme kommunens krav. Forslagsstiller anslår å ha brukt rundt 40 millioner kroner på konsulenter så langt i prosessen.

11.3.7 Pilotprosjekt for effektivisering av planprosesser med Etat for utbygging

I intervju blir det opplyst at Plan- og bygningsetaten og Etat for utbygging har gjennomført et pilotprosjekt for å effektivisere planprosesser der Etat for utbygging er forslagsstiller. Piloten har vært gjennomført på en tomt i Ytre Morvik i Åsane der Etat for utbygging ønsket å etablere seks utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.²⁹⁹

Piloten innebar at etatene på oppstartsmøte sammen gjennomgikk alle kravene og hvilken dokumentasjon som var påkrevet tidlig i prosessen. Intervjuede fra Etat for utbygging opplever at det har vært en forbedring av samhandlingen med Plan- og bygningsetaten etter gjennomføring av piloten. Planprosessen tok i overkant av ett år fra

²⁹⁶ Krav til barnehage, samt at én og ikke alle eneboligene skulle bevares.

²⁹⁷ Dette fremgår også av fagnotat. Plan- og bygningsetaten. Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000. 18.11.2024.

²⁹⁸ Det ble gitt totalt 11 merknader fra private aktører og 15 merknader fra offentlige instanser. I tillegg er merknader fra Plan- og bygningsetaten i fagnotatet inkludert. A/STAB på vegne av Obos. *Merknadsskjema – offentlig ettersyn*. Sist revidert 06.02.2025. Linje 181 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.

²⁹⁹ Plan-ID 71290000 Ytre Morvik Boliganlegg Åsane, Gnr. 182, Bnr. 16, mfl., Ytre Morvik.

oppstartsmøte til offentlig ettersyn, men ble avsluttet etter at bystyret vedtok stans av prosjektet under Boligprogrammet.

På bakgrunn av piloten har Plan- og bygningsetaten og Etat for utbygging utarbeidet en liste 14 punkter for en raskere reguleringsplanprosess, opplyses det om i intervju. Målet er å få vedtatt ferdig plan innen 1,5 år etter varsel om oppstart, og stegene tar for seg samarbeid, samhandlingspunkter i løpet av prosessen og arbeidsfordeling. Listen inneholder blant annet punkter om:

- Møtevirksomhet som kick-off møter etter varsel om planoppstart, ukentlige møter, samt ved innlevering og diskutering av merknader.
- Føringer som å begrense dokumentmengden til det nødvendige, benytte felles delemappe og ha god fremdriftsstyring.
- Arbeids- og ansvarsfordeling, for eksempel ved referatskriving fra møter.

Det blir videre opplyst om at det basert på erfaringene fra prosjektet og listen med 14 punkter skal utarbeides en ny samhandlingsrutine mellom etatene. Sjekklisten var på tidspunkt for denne forvaltningsrevisjonen til gjennomsyn.³⁰⁰

Avdelingsleder i Etat for utbygging opplyser i intervju at det er en tendens at reguleringsplanene blir for detaljert altfor tidlig, og at det legges for store føringer på planene fra Byplan. Det vises til at for noen år tilbake, bestod Etat for utbyggings planforslag av en skisse over hva arealet skulle innebefatte. Detaljeringsgraden har økt betraktelig siden den gang. Intervjuede i etaten oppfatter at enkelte detaljer bør ligge i detaljplan i forbindelse med rammesøknad.³⁰¹ Etat for utbygging opplever at etatene gjennom pilotprosjektet i samarbeid med Plan- og bygningsetaten er omforent med at detaljnivået i reguleringsplaner med fordel kan reduseres.

11.3.8 Kompetanse

Ledere i Plan- og bygningsetaten vurderer at det er tilstrekkelig kompetanse i etaten for å gjennomføre saksbehandling av plansaker. I intervjuer og *Veileder for å jobbe i team* vises det til at Plan- og bygningsetaten organiserer saksbehandlingen av plansaker med to eller flere saksbehandlere, avhengig av plansakens kompleksitet.³⁰² Dette skal bidra til å sikre tilstrekkelig kompetanse i saksbehandlingen. Saksbehandlere viser også til at det er lav terskel for å be om hjelp fra andre i etaten. Videre har Plan- og bygningsetaten etablert en rekke arenaer hvor saksbehandlere kan sparre med hverandre. Dette inkluderer seksjonsmøter, onsdagsmøter, områdemøter og planforum. Saksbehandlere trekker også frem at de får tilbud om relevante kurs, eksempelvis i ROS-analyse og konsekvensutredning.

Plan- og bygningsetaten viser til at de ikke har gjennomført en formell kartlegging av kompetansebehov knyttet til reguleringsplanarbeid de siste tre årene, men at det over tid er arbeidet med hvordan avdelingens oppgaver skal planlegges, organiseres og

³⁰⁰ Seksjonsledere opplyser i intervju at rutinen ble tilsendt Etat for utbygging for gjennomsyn i mars 2025.

³⁰¹ Det vises blant annet til i Fyllingsdalen kulturhus (PLAN-2022/20642) diskusjon om detaljer knyttet til vinduer og dører i plansaken.

³⁰² Bergen kommune. *PBE – Private planer: Veileder for arbeid i team*. ID 19645, BkKvalitet. Gyldig fra 04.10.2024.

gjennomføres på best mulig måte, både av hensyn til kvantitet og kvalitet.³⁰³ Det opplyses at Plan- og bygningsetaten vurderer behov for kompetanse i alle rekrutteringsprosesser.

Saksbehandlerne har også kompetanse på flere ulike områder som er relevante for plansaksbehandlingen, eksempelvis universell utforming, naturmangfold og konsekvensutredninger. I tilfeller der Plan- og bygningsetaten har behov for ekstra kompetanse innen natur, kan de be om innspill fra ansatte i Bymiljøetaten.

Plan- og bygningsetaten har utviklet en sjekkliste for innfasing av nyansatte hos private planer. Sjekklisten ivaretar at nyansatte får delta på relevante kurs, får innføring og opplæring i planprosessen, innføring av de ulike bydelene i Bergen, fortetting, KPA og områdeplaner.³⁰⁴

Plan- og bygningsetaten har utarbeidet en kompetansestrategi (2021) for etaten med mål om å «gi føringer for hvilken overordnet kompetanse som må være på plass» og «være et styringsverktøy for å sikre riktig kompetanse til rett tid».³⁰⁵ Strategien beskriver ansvarsfordeling hvor etatsleder har overordnet ansvar for etatens kompetansestrategi og -utvikling, lederne bidrar til at hver enkelt medarbeider tar ansvar for egen kompetanseutvikling og tilrettelegger for dette, mens medarbeiderne har et eget ansvar for å holde seg faglig oppdatert, tilegne seg nødvendig kunnskap, og aktivt søke og dele kunnskap, samt formidle egne ønsker og behov for kompetanseutvikling og delta i kompetansehevingstiltak.

11.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunens saksbehandlingstider knyttet til behandling av private reguleringsplansaker rapporteres til SSB (KOSTRA), til UMBY og i kommunens årsmelding.³⁰⁶ Undersøkelsen viser at saksbehandlingstidene for kommunens tidsbruk som er rapportert i kommunens årsmelding ikke er korrekte, og ikke i samsvar med saksbehandlingstidene som er rapportert til SSB/KOSTRA.

Det fremgår ikke av kommunens årsmelding, eller rapporteringen til UMBY, om kommunen faktisk etterlever saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. For å finne ut om saksbehandlingsfrister er etterlevd, må leseren selv identifisere hvilke indikatorer det er knyttet lovpålagte frister til, og deretter selv regne seg frem til om fristen er overholdt. Deloitte mener at det med fordel kan tydeliggjøres i kommunens rapportering om lovpålagte saksbehandlingsfrister er overholdt.

Manglende helhetlig oversikt over etterlevelse av tidsfrister ved plansaksbehandling, og manglende konsistens mellom rapporteringene innebærer flere utfordringer. Etter Deloitte vurdering, er informasjon om etterlevelse av lovpålagte frister et viktig styringsgrunnlag for administrativ og politisk ledelse. Pålitelig og konsistent informasjon om kommunens saksbehandlingstider og etterlevelse av lovpålagte frister vil også være viktig for å skape tillit og bidra til økt transparens om kommunens plansaksbehandling.

Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har tilgang på tilstrekkelig kapasitet for å ivareta behandlingen av plansaker og veiledning av forslagsstillere. Dette gjenspeiles også

³⁰³ Bergen kommune. Opplysninger til forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling. 23.08.2024.

³⁰⁴ Bergen kommune. Sjekkliste for innfasing av nyansatte hos private planer. Uten dato.

³⁰⁵ Plan- og bygningsetaten. Kompetansestrategi for Plan- og bygningsetaten. Godkjent 13.01.2021.

³⁰⁶ Saksbehandlingstiden som blir rapportert til UMBY rapporteres per tertial, mens saksbehandlingstiden som rapporteres til KOSTRA og i årsmeldingen viser saksbehandlingstiden gjennom et helt kalenderår.

i KOSTRA-tall, som viser at Bergen kommune over de siste årene har etterlevd fristen for 1. gangsbehandling. Deloitte vurderer det som positivt at saksbehandlerne er organisert i saksbehandlingsteam, og at det er etablert flere felles arenaer for å drøfte plansaker på tvers av team, seksjoner og avdelinger der det er behov for dette.

Samtidig viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid etterlever tidsfristen for å forberede saken til 2. gangsbehandling, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-10. Deloitte mener at det er viktig at kommunen sikrer tilstrekkelig kapasitet til å etterleve lovpålagte frister i saksbehandlingen, også i 2. gangsbehandling. Dersom utfordringen ikke er kapasitet, er det viktig at kommunen identifiserer årsaker til fristbrudd.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke etterlever fristen for å treffe politisk vedtak etter at planforslaget er ferdigbehandlet av administrasjonen, i henhold til plan- og bygningsloven § 12-12. Som følge av parlamentarisme i kommunen, skal saken behandles av flere nivå, noe som medfører økt tidsbruk. Det fremgår ikke av rapportering hvor lang tid ulike organer benytter til å behandle saken. I Bergen kommune regnes saksbehandlingstiden i politiske organer som tidsbruken fra byrådsavdelingen mottar fagnotat fra Plan- og bygningsetaten, og frem til vedtak i henholdsvis byrådet, UMBY eller bystyret. Dokumentasjon på saksbehandlingstider som er oversendt i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, indikerer at saksbehandling i byrådsavdelingen og byrådet utgjør en betydelig andel av den totale tidsbruken til politisk behandling. Etter Deloitte vurdering, kan det være hensiktsmessig at kommunen synliggjør i rapporteringen hvilken tidsbruk som ligger til de ulike organene. Dette kan bidra til å tydeliggjøre hvor det eventuelt er flaskehalser, og dermed gi grunnlag for å iverksette tiltak.

Undersøkelsen indikerer, etter Deloitte vurdering, at det kan være forbedringspotensial når det gjelder å effektivisere plansaksprosessen med tanke på å redusere forslagsstillers tidsbruk. Deloitte vurderer det som positivt at det testes ut nye samhandlingsrutiner for å bedre samarbeidet og øke effektiviteten i behandlingen av plansaker der Etat for utbygging er forslagsstiller. Innspill og erfaringer fra kommunale forslagsstillere vil kunne gi et viktig kunnskapsgrunnlag når det gjelder forbedringspunkter og være overførbare til private forslagsstillere. Etter Deloitte vurdering bør erfaringer fra slike pilotprosjekter systematiseres og vurderes som grunnlag for effektivisering og kontinuerlig forbedring av plansaksprosessen generelt.

12 Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at kommunen generelt har etablert system, prosedyrer og rutiner for behandling av reguleringsplansaker. Samtidig viser undersøkelsen etter Deloitte vurdering at kommunen har et forbedringspotensial innen de særskilte områdene som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, blant annet når det gjelder å sikre at relevante forhold blir hensyntatt på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt i planprosessen. Deloitte anerkjenner at alle reguleringsplansaker er ulike, og at det alltid vil være behov for å utøve skjønn og gjøre faglige vurderinger i den enkelte sak. Likevel mener Deloitte at det i enkelte tilfeller kan være behov for tydeliggjøring av retningslinjer og føringer som legges til grunn for saksbehandlernes skjønnsmessige vurderinger.

Innen enkelte områder som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, er det etter Deloitte vurdering risiko for at kommunen ikke etterlever krav i lov- og regelverk. Dette gjelder blant annet ivaretagelse av kommunens ansvar for å sikre medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Videre etterlever ikke kommunen alle lovpålagte frister for administrativ og politisk behandling av plansaker.

Under er Deloitte konklusjoner knyttet til de ulike temaene som er undersøkt:

Medvirkning: Kommunen har system og rutiner for gjennomføring av formelle høringsprosesser, og sikrer medvirkning gjennom dette. Samtidig mener Deloitte at kommunen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar sitt ansvar for å sikre *aktiv* medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge og personer med funksjonsnedsettelse. For barn og unge særskilt, viser Deloitte til at innspill fra Ungdomsrådet og Barn og unges representant ikke kan erstatte aktiv medvirkning fra de barn og ungdommer som faktisk blir berørt av planene. Videre viser undersøkelsen at dokumentasjon i sakene ofte er vanskelig tilgjengelig. Dokumentene er ikke universelt utformet eller tilgjengeliggjort for ungdom, noe som i praksis gjør det krevende for blant annet disse gruppene å gi innspill i forbindelse med plansaker.

Samhandling om reguleringsplansaker på tvers av kommunen: Deloitte vurderer det som positivt at det er praksis for at andre enheter i kommunen varsles i forkant av oppstart av planen og gis mulighet til å gi innspill tidlig i planprosessen. Samtidig er dagens praksis ikke skriftliggjort i rutine eller veiledning, noe som kan gi risiko for at andre enheter i kommunen ikke koples tidlig på i saker der dette er relevant.

Hensyn til universell utforming i reguleringsplaner: Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt som skal sikre ivaretagelse av universell utforming. Samtidig er det ikke alltid eksplisitt redegjort for hvordan universell utforming er hensyntatt i fagnotatene, noe som kan svekke brukergruppens forutsetninger for å gi relevante innspill. Videre viser undersøkelsen at Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse ofte gir de samme innspillene knyttet til universell utforming i ulike saker, og at dette trolig kunne ha vært unngått dersom kommunen hadde foretatt avklaringer på et prinsipielt nivå. En plan for universell utforming ble vedtatt av bystyret i 2016, og har vært startet opp, men var ikke ferdigstilt på tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen. Etter Deloitte vurdering vil slike prinsipielle avklaringer kunne bidra til å styrke medvirkningsprosesser ved at høringsparter kan bruke kapasiteten på å

gi uttale til spesifikke forhold i den enkelte sak, samt bidra til å øke forutsigbarheten for forslagsstillere.

Hensyn til naturmangfold i reguleringsplaner: Deloitte vurderer det som positivt at Plan- og bygningsetaten har rutiner som sikrer at alle plansaker skal vurderes etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Det er begrenset med naturfaglig kompetanse i Plan- og bygningsetaten, og Deloitte vurderer det derfor som positivt at etaten etterspør råd og veiledning fra Bymiljøetaten etter behov. Samtidig er praksis for å involvere Bymiljøetaten i forkant av høringsprosessene ikke skriftliggjort i rutine eller veiledning. Deloitte mener at dette kan gi risiko for at saksbehandlernes vurderinger av når fagekspertise skal involveres, ikke alltid gjøres på samme grunnlag. Videre indikerer gjennomgangen av utvalgte reguleringsplansaker, at det ikke alltid er tilstrekkelig begrunnet i Plan- og bygningsetatens fagnotater hvorfor dokumentert påvirkning på naturmangfoldet *ikke* hensyntas. For naturvernorganisasjoner og andre interessenter, vil slik informasjon være sentral for å vurdere eventuelle behov for å klage på et vedtak. Videre viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid dokumenterer vurderinger knyttet til om det skal gjennomføres konsekvensutredning i varsel og kunngjøring om oppstart av planene, som det stilles krav om i forskrift om konsekvensutredning § 11.

Hensyn til barn og unges interesser i reguleringsplaner: Kommunen har ansvar for å vurdere konsekvenser for barn og unge i behandling av reguleringsplaner. Selv om Plan- og bygningsetaten har etablert system, maler og sjekkpunkt for å vurdere hensynet til barn og unge, viser undersøkelsen at oppdatert kunnskap knyttet til barn og unges bruk av områdene ikke innhentes systematisk i alle plansaker. Dette medfører blant annet at kommunen ikke har et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere de helhetlige konsekvensene av planene for barn og unge over større områder. Videre viser undersøkelsen at kommunen ikke alltid dokumenterer konsekvenser for barn og unge i behandlingen av plansaker, som er et krav i Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

Målkonflikter: Undersøkelsen viser etter Deloitte vurdering at Plan- og bygningsetaten har gode overordnede system og prosesser for å vurdere og dokumentere ulike hensyn og konsekvenser av de ulike valgene som er tatt i plansaker. Samtidig er ikke alltid vurderinger av konsekvenser knyttet til universell utforming, naturmangfold og barn og unges interesser presentert i fagnotatene. Deloitte vil påpeke at dette kan påvirke bruker- og interessegruppers forutsetninger for å gi relevante innspill i plansakene.

Bruk av rekkefølgekrav: Undersøkelsen viser at Plan- og bygningsetaten som regel stiller de rekkefølgekravene som sektormyndigheter (som regel veimyndigheter) gir knyttet til reguleringsplaner. Plan- og bygningsetaten gjør en vurdering av *nødvendighet* av kravene, men ikke *forholdsmessigheten* av rekkefølgekravene. Forholdsmessighet vurderes først av Bymiljøetaten i de tilfellene der det inngås en utbyggingsavtale. Selv om det ikke er et uttrykkelig krav i plan- og bygningsloven at forholdsmessighet skal vurderes når det stilles rekkefølgekrav, mener Deloitte at det i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig å vurdere forholdsmessighet for å sikre at vedtak er gyldig. Undersøkelsen viser at kommunen ikke har rutiner eller prosedyrer for hvordan rekkefølgekrav skal vurderes, noe som etter Deloitte vurdering gir risiko for at like saker ikke behandles på like vilkår.

Rolleforståelse og politisk handlingsrom: Undersøkelsen viser at rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen i utgangspunktet er tydelig. Samtidig viser undersøkelsen at politisk nivå har gitt føringer til Plan- og bygningsetatens vurderinger av enkelte temaer, blant annet parkering. Undersøkelsen viser at det i praksis kan være krevende å avveie politiske hensyn opp mot andre føringer i KPA og lov- og regelverk som Plan- og bygningsetaten skal etterleve.

Tidsbruk, kapasitet og kompetanse: Undersøkelsen viser at saksbehandlingstidene for kommunens tidsbruk som er rapportert i kommunens årsmelding ikke er korrekte, og ikke i samsvar med saksbehandlingstidene som er rapportert til SSB/KOSTRA. Videre går det ikke tydelig frem av rapportering til kommunens ledelse om kommunen faktisk etterlever saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven. Manglende helhetlig oversikt over etterlevelse av tidsfrister ved plansaksbehandling, og manglende konsistens mellom rapporteringene innebærer flere utfordringer. Etter Deloitte's vurdering, er informasjon om etterlevelse av lovpålagte frister et viktig styringsgrunnlag for administrativ og politisk ledelse.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen vil Deloitte anbefale at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

Medvirkning

1. Etablerer system for å sikre at Plan- og bygningsetaten følger opp at forslagsstiller har gjennomført de medvirkningsaktivitetene som er avtalt.
2. Sikrer at det gjennomføres *aktiv* medvirkning fra barn og unge som berøres av planene. Herunder bør kommunen vurdere å avklare hvilke arenaer som er mest hensiktsmessig å benytte for medvirkning, samt hvem som skal ha ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser med barn og ungdom.
3. Vurderer tiltak for å øke tilgjengeligheten av plansaksdokumenter generelt, og særskilt for grupper krever spesiell tilrettelegging.

Hensyn til universell utforming

4. Vurderer behov for å foreta prinsipielle avklaringer knyttet til krav som Plan- og bygningsetaten skal stille til universell utforming.
5. Sørger for at det gis tilstrekkelig informasjon om vurderinger som er gjort knyttet til universell utforming for at denne gruppen kan gi relevante innspill i sakene.

Hensyn til naturmangfold

6. Sikrer at det begrunnes i varsel og kunngjøring om oppstart om planen kan få vesentlige virkninger for miljø, og dermed utløser krav til konsekvensutredning (jf. forskrift om konsekvensutredninger § 11).

Hensyn til barn og unges interesser

7. Tydeliggjør hva som legges i krav om «barnetråksøk» som stilles til forslagsstiller.
8. Sikrer at det foreligger et tilstrekkelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere konsekvenser for barn og unge i plansaksbehandlingen.
9. Sikrer at konsekvenser for barn og unge dokumenteres systematisk i behandlingen av plansaker, i tråd med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4a.

Rekkefølgekrav

10. Vurderer behov for interne retningslinjer for hvordan rekkefølgekrav skal vurderes, herunder i hvilke tilfeller det bør gjennomføres forholdsmessighetsvurderinger.

Tidsbruk, kapasitet og kompetanse

11. Sikrer at rapportering på kommunens saksbehandlingstider i reguleringsplansaker er konsistent, herunder sikre at rapportering i kommunens årsmelding er korrekt og i samsvar med rapportering til SSB.
12. Tydeliggjør i rapportering til politisk ledelse om kommunen faktisk etterlever saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Byrådets høringsuttalelse følger på de neste sidene.



DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Vår referanse: 2025/162755-2
Saksbehandler: Marie Mildestveit
Dato: 12. mai 2025

Høringsuttale til rapport for forvaltningsrevisjon av Bergen kommunes plansaksbehandling

Byråd for byutvikling mottok den 01.05.2025 rapport etter forvaltningsrevisjon av plansaksbehandling i Bergen kommune til høring. Fristen for å komme med høringsuttale er satt til 12.05.2025 kl. 15.00.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om kommunen arbeider på en tilstrekkelig involverende, men samtidig effektiv måte med reguleringsplansaker. Formålet har videre vært å undersøke om kommunen sikrer ivaretagelse av relevante forhold på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt, samt gode prosesser for å prioritere og fatte vedtak på rett nivå. Forvaltningsrevisjonen har hovedsakelig lagt vekt på praksis knyttet til detaljreguleringer. Områdereguleringsplaner er omtalt der det er relevant.

Det er ikke funnet avvik i forvaltningsrevisjonen, men revisor konkluderer med at kommunen har forbedringspotensial innen de særskilte områdene som er undersøkt. Byråden ser positivt på forvaltningsrevisjonen, som vil være et godt bidrag til kommunens kontinuerlige arbeid med forbedring av virksomheten knyttet til behandling av reguleringsplaner. Effektiv og korrekt behandling av reguleringsplaner er viktig for tilliten til kommunen som arealmyndighet og for å oppnå mål knyttet til arealplanlegging. Det er også viktig for forslagsstillere som vil bidra til utviklingen av Bergen.

Byråden ser positivt på at det ikke er funnet avvik i undersøkelsen av kommunens behandling av reguleringsplaner. Rapporten konkluderer med at kommunen generelt har etablert system, prosedyrer og rutiner for behandling av reguleringsplaner. Samtidig er det identifisert områder som kan forbedres. Forbedringspunktene handler i stor grad om tydeliggjøring av informasjon og vurderinger i plansakene, og tydeliggjøring av rutinene rundt dette. Forbedringspunktene bekrefter langt på vei de utfordringene byråden selv har identifisert, og som det allerede arbeides målrettet for å forbedre. Det gjelder blant annet vurderinger knyttet til naturmangfold, saksbehandlingstid og samhandling med private forslagsstillere.

Byråden ser alvorlig på at det i rapporten blir vurdert som en risiko at kommunen ikke etterlever krav i lov- og regelverk innenfor enkelte av områdene som er undersøkt i forvaltningsrevisjonen. Det gjelder blant annet kommunens ansvar for å sikre medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Byråden vil vurdere dagens praksis knyttet til disse funnene, og følge opp med eventuelle nødvendige tiltak.

I flere av vurderingene i rapportutkastet er det problematisert at tema ikke er omtalt i vurderingene i fagnotatet, for eksempel hvordan hensynet til universell utforming er vurdert. Byråden vil understreke at kommunen har gode rutiner for å vurdere alle aktuelle tema i en plansak, selv om ikke alt er gjengitt i fagnotatet. Saksbehandlersteam og lederteam i Plan- og

bygningsetaten er organisert for å vurdere mange ulike tema og ikke minst helheten i sakene, der de ulike interessene vurderes opp mot hverandre. Mange vurderinger finnes i planbeskrivelsen eller andre dokumenter. Byråden mener det ikke er hensiktsmessig å løfte frem vurderinger av alle forhold i plansakene, men at det må gjøres konkrete vurderinger av hva som er de viktigste avveiningene som skal tydeliggjøres i selve fagnotatene. Det er en viktig målsetting at forberedelse av saker er mest mulig effektiv og at kommunen leverer mest mulig overkommelige og tilgjengelige saksdokumenter. I lys av dette mener byråden at fagnotatene bør adressere de viktigste forholdene i saken som både berørte parter og beslutningstakere bør kjenne til i saken, og at øvrig planmaterie, som planbeskrivelsen, belyser reguleringsplanen på en utfyllende måte.

Byråden anerkjenner samtidig at fagnotatet er det primære dokumentet som innbyggere og politikere forholder seg til, og at informasjonen her kan påvirke brukergruppens forutsetninger for å gi relevante innspill. Byråden vil derfor se på om det er muligheter for å forbedre praksis som gir tilfredsstillende informasjon i fagnotatet, uten at det i for stor grad går på bekostning av effektivitet og lesbarhet.

Byråden vil nedenfor kommentere rapportens anbefalinger til tiltak enkeltvis:

Medvirkning

1. Etablere system for å sikre at Plan- og bygningsetaten følger opp at forslagsstiller har gjennomført de medvirkningsaktivitetene som er avtalt.

Kommentar:

Byråden er enig i at medvirkningsaktiviteter som er avtalt i oppstartsmøte bør følges opp, og vil vurdere hvilke systemer som kan sikre dette.

2. Sikre at det gjennomføres aktiv medvirkning fra barn og unge som berøres av planene. Herunder bør kommunen vurdere å avklare hvilke arenaer som er mest hensiktsmessig å benytte for medvirkning, samt hvem som skal ha ansvar for å gjennomføre medvirkningsprosesser med barn og ungdom.

Kommentar:

Byråden er opptatt av å sikre gode planprosesser med reell mulighet for medvirkning. Byråden vil vurdere hvordan det kan sikres aktiv medvirkning fra de brukergruppene som er vanskelig å nå, gjennom de ordinære høringsprosessene, slik som barn og unge.

3. Vurdere tiltak for å øke tilgjengeligheten av plansaksdokumenter generelt, og særskilt for grupper som krever spesiell tilrettelegging.

Kommentar:

Byråden vil vurdere tiltak for å øke tilgjengeligheten av plansaksdokumenter for alle brukergrupper.

Hensyn til universell utforming

4. Vurdere behov for å foreta prinsipielle avklaringer knyttet til krav som Plan- og bygningsetaten skal stille til universell utforming.

Kommentar:

Byråden er ikke enig i denne anbefalingen. Krav til universell utforming følger av plan- og bygningsloven og teknisk forskrift (TEK17). Føringer som allerede er sikret i overordnet regelverk skal ikke sikres i bestemmelser i reguleringsplan, jf. blant annet departementets Reguleringsplanveileder. Plankonsulent skal ha nødvendig kompetanse til å utforme et planforslag som legger til rette for universell utforming i tråd med gjeldende regelverk. Universell utforming i gjennomføringen av en

reguleringsplan er sikret gjennom krav som gjelder for ansvarsretter. Kommunen sin plikt i denne sammenhengen er å sikre at ansvarsrett er på plass.

5. Sørge for at det gis tilstrekkelig informasjon om vurderinger som er gjort knyttet til universell utforming for at denne gruppen kan gi relevante innspill i sakene.

Kommentar:

Byråden vil vurdere behov for å tydeliggjøre rutiner og veiledning om informasjon knyttet til universell utforming i fagnotat til reguleringsplansaker. Se også generell kommentar over, om omtale av vurderinger i fagnotat.

Hensyn til naturmangfold

6. Sikre at det begrunnes i varsel og kunngjøring om oppstart om planen kan få vesentlige virkninger for miljø, og dermed utløser krav til konsekvensutredning (jf. forskrift om konsekvensutredninger § 11).

Kommentar:

Byråden vil følge opp dette. Byråden vurderer at det kan være hensiktsmessig at det tas med i varsel om oppstart. Begrunnelsen er i dag en del av plandokumentene til oppstart, og er også omtalt i oppstartsmøtereferatet.

Hensyn til barn og unges interesser

7. Tydeliggjøre hva som legges i krav om «barnetråksøk» som stilles til forslagsstiller.

Kommentar:

Byråden vil følge opp dette.

8. Sikre at det foreligger et tilstrekkelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere konsekvenser for barn og unge i plansaksbehandlingen.

Kommentar:

Byråden vil følge opp dette.

9. Sikre at konsekvenser for barn og unge dokumenteres systematisk i behandlingen av plansaker, i tråd med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 4a.

Kommentar:

Byråden vil vurdere behov for å tydeliggjøre rutiner og veiledning om informasjon knyttet til konsekvenser for barn og unge, og når det skal fremgå eksplisitt av fagnotat. Se også generell kommentar over om omtale av vurderinger i fagnotat.

Rekkefølgekrav

10. Vurdere behov for interne retningslinjer for hvordan rekkefølgekrav skal vurderes, herunder i hvilke tilfeller det bør gjennomføres forholdsmessighetsvurderinger.

Kommentar:

Byråden vil vurdere behovet for mer generelle rutiner eller veiledning for vurdering av rekkefølgekrav. Byråden er imidlertid ikke enig i revisors lovforståelse som punkt 10 bygger på når det gjelder forholdsmessighetsvurderinger, og vil ikke innarbeide rutiner for vurdering av forholdsmessighet ved vurdering av rekkefølgekrav. Dette utdypes under.

I rapporten blir det vist til at kommunen ikke har interne rutiner eller veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere rekkefølgekrav, noe som etter Deloitte's vurdering gir risiko for at like saker ikke behandles på like vilkår. Det blir vist til at

Plan- og bygningsetaten i praksis gjør en vurdering av nødvendighet av kravene, men at det i utgangspunktet ikke blir gjort en vurdering av forholdsmessighet av rekkefølgekrav. Det vises til at ledere i Plan- og bygningsetaten uttaler at forholdsmessighet skal vurderes av Bymiljøetaten i de tilfeller der det inngås en utbyggingsavtale. Deloitte mener at Plan- og bygningsetaten også bør vurdere om det skal gjennomføres forholdsmessighetsvurderinger når etaten stiller rekkefølgekrav, og ikke bare når kommunen inngår utbyggingsavtaler. Selv om det ikke er et uttrykkelig krav i plan- og bygningsloven at forholdsmessighet skal vurderes når det stilles rekkefølgekrav, mener Deloitte at det i enkelte tilfeller vil kunne være nødvendig å vurdere forholdsmessighet for å sikre at vedtak er gyldig.

Byråden er enig i at det kan være hensiktsmessig med rutiner eller veiledning for hvordan rekkefølgekrav skal vurderes, men stiller spørsmål til Deloittes forståelse knyttet til vurderinger av forholdsmessighet i forbindelse med vurdering av rekkefølgekrav.

Vedtak av reguleringsplan er bystyrets beslutning om ønsket arealbruk i et område, selv om det er en privat forslagsstiller som utarbeider planforslaget. Kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav i reguleringsplaner er regulert i pbl. § 12-7, der det går fram at rekkefølgekrav kan gis «i nødvendig utstrekning». Hva som er nødvendig etter pbl. § 12-7 må vurderes konkret, men det må være et reelt behov for rekkefølgekravet, som utløses av utbyggingspotensialet i planforslaget. Denne vurderingen er underlagt et vidt skjønn, og vil primært bero på politiske og faglige vurderinger.

Rekkefølgebestemmelser skal ivareta at utbygging av et område ikke starter eller tas i bruk før nødvendige tiltak er sikret eller gjennomført. Nødvendige tiltak kan være nødvendig infrastruktur som veitilkomst, fortau, og renovasjonsløsning, skred- eller flom sikring eller uteoppholdsarealer. En rekkefølgebestemmelse angir ikke hvem som skal utføre et tiltak, men når det skal være på plass. Det er ikke et pålegg til en utbygger om å innfri det aktuelle tiltaket, men heller ikke et løfte fra kommunen om å innfri det aktuelle tiltaket. Det blir ikke stilt vilkår om oppfyllelse av rekkefølgekravet før det blir søkt om tillatelse til tiltak. Kostnadsfordeling gjennom utbyggingsavtale kommer også først etter vedtak av reguleringsplan. Der kommer vurderinger om forholdsmessighet inn, jf. blant annet pbl. § 17-3.

Byråden viser til blant annet Mortensrud-dommen (HR-2021-953-A) der Høyesterett har tydeliggjort forskjellen mellom pbl. §§ 12-7 og 17-3 når det gjelder vurderingen av forholdsmessighet, jf. avsnitt 51:

«Jeg presiserer for ordens skyld at det ikke er sammenfall mellom adgangen til å stille krav om infrastrukturtiltak i § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd – den sistnevnte bestemmelsen inneholder også en forholdsmessighetsbegrensning»

Byråden viser også til at Kommunal- og distriktsdepartementet nylig har lagt frem et nytt lovforslag om grunneierfinansiering og utbyggingsavtaler som nå ligger til behandling i Stortinget. I Prop. 115 L (2024–2025) til lovforslaget gjennomgås gjeldene rett på området. Her går det fram at:

«Rekkefølgekrav skal være planfaglig nødvendige, objektivt sett, for å kunne tillate den ønskede utbyggingen. Om tiltakene som rekkefølgekravet regulerer er forholdsmessige eller ikke for det enkelte tiltaket, er ikke et relevant tema i vurderingen av om et rekkefølgekrav er nødvendig. Det skal ikke gis rekkefølgekrav i større utstrekning enn det som er nødvendig»

Byråden er kjent med at det i tillegg til de vilkårene som går direkte fram av plan- og bygningsloven, gjelder generelle krav til utøving av forvaltningsmyndighet som krav til saklighet, forutberegnelighet og rimelighet. I denne rimelighetsvurderingen vil det

også kunne inngå en forholdsmessighetsvurdering. Dette er prinsipper som Bergen kommune har med seg i all saksbehandling og utøving av offentlig myndighet. Det er imidlertid ikke den samme forholdsmessighetsbegrensningen som etter pbl. § 17-3.

Ut fra det som er sagt over er vurdering av forholdsmessighet imidlertid noe som først og fremst gjør seg gjeldende i forbindelse med utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-3, altså i forbindelse med gjennomføringen av en reguleringsplan. I forbindelse med vurdering av rekkefølgekrav er det først og fremst vurderinger av nødvendighet og saklig sammenheng som gjør seg gjeldende, jf. pbl. § 12-7. Det vil normalt ikke være mulig å gjøre samme forholdsmessighetsvurdering i en planprosess som etter § 17-3. Forholdsmessighetsvurderingen etter § 17-3 innebærer at nødvendige tiltak skal vurderes opp mot utbyggingens art og omfang, og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Dette er forhold som ikke nødvendigvis vil eller er hensiktsmessig at blir avgjort i planen. For eksempel kan et formål i en plan åpne for ulike typer utbygging som igjen vil påvirke hvilket omfang utbyggingen får. Kommunens og andre eventuelle offentlige parter bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen, vil typisk avklares endelig gjennom utbyggingsavtaleforhandlinger i etterkant av planvedtak.

Byråden viser til at det i revisjonskriteriene for kapittel 9 om rekkefølgekrav i rapporten er vist til at det følger av NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* at forholdsmessighet skal legges til grunn som et forvaltningsrettslig prinsipp der forvaltningsorganet knytter tyngende pålegg som vilkår til begunstigende avgjørelser. Byråden understreker at et vedtak av reguleringsplan ikke er å anse som en begunstigende avgjørelse. Det blir vist til det som er sagt over om at en reguleringsplan er bystyrets vedtak om ønsket arealbruk i et område, og at det ikke angir hvem som skal utføre et tiltak i et rekkefølgekrav. Det vil først være snakk om en begunstigende avgjørelse med tyngende vilkår når det etter vedtak av reguleringsplan blir stilt vilkår om oppfyllelse av rekkefølgekravet, i forbindelse med tillatelse til tiltak.

På bakgrunn av dette er ikke byråden enig i at det vil være hensiktsmessig og ønskelig å utarbeide rutiner eller interne retningslinjer for hvordan forholdsmessighet skal vurderes i forbindelse med vurdering av rekkefølgekrav i reguleringsplan. Byråden vurderer dette kan medføre risiko for en praksis som ikke er i samsvar med loven. I tillegg vil en sann praksis være svært ressurskrevende som igjen kan forsinke plansaksbehandlingen. Byråden vil likevel vurdere behov for mer generelle rutiner eller veiledning for vurdering av rekkefølgekrav i plansaksbehandlingen, for eksempel knyttet til nødvendighetskravet i pbl. § 12-7.

Tidsbruk, kapasitet og kompetanse

11. Sikre at rapportering på kommunens saksbehandlingstider i reguleringsplansaker er konsistent, herunder sikre at rapportering i kommunens årsmelding er korrekt og i samsvar med rapportering til SSB.

Kommentar:

Byråden anerkjenner behovet for å kommunisere tall for tidsbruk slik at det blir lettere å forstå for innbyggere og politisk ledelse, og vil følge opp dette. Forståelig informasjon om tidsbruk er viktig for å holde oversikt over utviklingen og kan bidra til å identifisere hvor det finnes forbedringspunkter.

I rapporten konkluderes det med at saksbehandlingstall i KOSTRA og i kommunens årsmelding ikke samsvarer. Det skyldes i mange tilfeller at det er tall basert på ulike utvalg som rapporteres til henholdsvis KOSTRA og til kommunens årsmelding, og at rapporteringen skjer på ulike tidspunkt i løpet av året. Indikatorene det rapporteres på i årsmeldingen er definert av kommunen selv, enten av byrådet eller bystyret, mens indikatorene det rapporteres på til KOSTRA er bestemt av SSB/KOSTRA. De

samsvarer ikke nødvendigvis. Årsrapport og tertialrapporter vil primært bygge på øyeblikksbilder og vil ikke nødvendigvis gjenspeile de samme tidsintervallene som KOSTRA-rapporteringen. Dermed kan tallene variere innenfor noe som tilsynelatende er en og samme periode. Byråden ser at det er uheldig og at det kan gi et uoversiktlig bilde. Byråden vil vurdere om ulikhetene i tallene kan tydeliggjøres i rapporteringen til bystyret.

12. Tydeliggjøre i rapportering til politisk ledelse om kommunen faktisk etterlever saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven.

Kommentar:

Byråden vil følge opp dette i rapporteringen til Utvalg for miljø- og byutvikling.

Byråden vil vise til at kommunen er kjent med at fristen etter pbl. § 12-10 om at planforslaget «bør» være ferdigbehandlet for vedtak innen 12-uker ikke alltid overholdes. Denne fristen er vanskelig å overholde med parlamentarisk styreform slik Bergen kommune har, da planforslagene må behandles i både byråd, bystyreutvalg og bystyret før det treffes vedtak.

Videre vises det i rapporten til at det kan være forbedringspotensial når det gjelder forslagsstillers tidsbruk. Byråden er kjent med at forslagsstillers tidsbruk i planprosesser er høy. Byråden viser til at det jobbes målrettet med å få ned saksbehandlingstiden både på kommunens og forslagsstillers side. PBE har et stort fokus på samhandling og rollen som pådriver i plansaker. Dette er viktig for å øke effektiviteten i planprosessene.

Med hilsen

Eivind Nævdal-Bolstad – Byråd for byutvikling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: DELOITTE AS - Mia Caroline Bratz

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. LOV-2024-06-21-52 fra 01.01.2025, LOV-2024-06-25-53 fra 01.07.2024.
- Klima- og miljødepartementet. *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. LOV-2024-12-06-74.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. LOV-2018-06-22-83.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)*. FOR-2023-06-22-1092.
- Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. *Forskrift om konsekvensutredninger*. FOR-2023-12-18-2278.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*. FOR-2010-06-11-815.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging*. FOR-1995-09-20-41146.

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Miljøverndepartementet. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder. *Reguleringsplan*. September 2022. https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/rreguleringsplan_2022.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. 23.06.2014. Lest 26.02.2025. Lenke: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. *Barn og unge i plan- og byggesak. Hvordan sikre og skape gode oppvekstvilkår for barn og unge gjennom planlegging og byggesaksbehandling*. Oktober 2021. Lest 31.03.2025. Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/374c8885638c43e08e1ec93466b6b56f/no/pdfs/h-2498-b-barn-og-unge-i-byggesak.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. *Universell utforming i planlegging*. 2021. Lenke: https://www.regjeringen.no/contentassets/69872218a4f547a28be23fd7adb44e5c/no/pdfs/h-2480-b-universell-utforming-i-planlegging_v2.pdf
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. Vedtatt 20.06.2023. Lenke:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>

- Klima- og miljødepartementet. Veileder. *Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. Mars 2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/76ba044f8515433c93c259e7e86420f4/t-1554.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder. *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*. Juni 2021.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7690c4787f0841d1a24fd44e9c3be4cb/no/pdfs/h-2487-b-konsekvensutredning.pdf>
- Statens vegvesen. Håndbok. Konsekvensanalyser. Oppdatert 2021.
<https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v712-konsekvensanalyser-2021.pdf?v=4a4b93>

Dokumenter fra kommunen

- Bergen kommune. [Bergen kommunes årsmelding 2024](#). Publisert 01.04.2025.
- KPA2018. Kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse. Oppdatert etter bystyrets vedtak 19.06.2019, sak 190/19.
- Planprogram for Kommuneplanens arealdel 2027. Høringsutkast 03.02.2025.
<https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V52350460>
- Byrådets tiltredelseserklæring. *Klosterhagen-erklæringen*. 2023. Behandlet av Bystyret 22.11.2023, sak 44/23.
- Bergen kommune. *Reguleringsplaner – alder*. Uten dato.
- Byrådsavdeling for byutvikling. Brev til Plan- og bygningsetaten. *Årsoppdrag 2025*. 21.01.2025.
- Bergen kommune. Byplan. Dokumentsvar. *Maler veiledere og prosedyrer til forvaltningsrevisjon 24*. Uten dato.
- Bergen kommune. Byrådsavdeling for Byutvikling. Dokumentsvar. *Svar på dokumentforespørsel for Bergen kommune plansaksbehandling (reguleringsplansaker) fra kommunaldirektørens stab i Byrådsavdeling for byutvikling*. Uten dato.
- Bergen kommune. *Presisering av praksis knyttet til parkering i reguleringsplansaker*. 19.12.2023. Brev fra byråd for byutvikling til Plan- og bygningsetaten.
- Bergen kommune. *Kravspesifikasjon med sjekkliste for reguleringsplanforslag i Bergen kommune*. Sist revidert: 30.01.2025.
- Bergen kommune. *PBE – Prosesskart samhandling i klagesaker som skal behandles av juridisk seksjon*. ID 16165, BkKvalitet. Gyldig fra 08.04.2024.
- Bergen kommune. *PBE – Prosesskart samhandling mellom private planer og økonomi*. ID 24707, BkKvalitet. Gyldig fra 26.04.2025.
- Bergen kommune. *Infrastrukturplan Mindebyen*. Overordnet plan for teknisk infrastruktur. April 2021.
- Bergen kommune. *Sjekkliste for kvalitet i forslag til reguleringsplan/-endringer*. Uten dato.
- Bergen kommune. *Eksempelsamling reguleringsplanbestemmelser*. Sist revidert 24.06.2024. Lest 10.03.2025. Tilgjengelig på
<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/nyheter/ny-eksempelsamling-for-reguleringsbestemmelser>

- Bergen kommune. [Temakart](#) for sammenhengende blågrønne strukturer. Temakart for KPA2018. Kartdato 13.11.2017.
- Plan- og bygningsetaten. *Kompetansestrategi for Plan- og bygningsetaten*. Godkjent 13.01.2021.
- Bergen kommune. [Tertialrapportering til UMBY pr. 3 tertial 2023](#). Behandlet i Utvalg for Miljø og byutvikling 25.04.2024, sak 144/24. Lest 25.02.2025)
- Bergen kommune. [Tertialrapportering til UMBY pr. 2. tertial 2024](#). Behandlet i Utvalg for Miljø og byutvikling 16.01.2025, sak 24/25. Lest 25.02.2025.
- Bergen kommune. *Sjekkliste for innfasing av nyansatte hos private planer*. Uten dato.
- Bergen kommune. *PBE – Byplan og Samferdsel: Veileder – Varslingsbrev plansaker*. ID 20028, BkKvalitet. Gyldig fra 11.11.2024.
- Bergen kommune. *PBE- Private planer: Veileder for samhandling mellom private planer og byggesak*. ID 20019, BkKvalitet. Gyldig fra 05.12.2023.
- Bergen kommune. *PBE: Veileder – Planforum*. ID 20032, BkKvalitet. Gyldig fra 07.08.2023.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Veileder for arbeid i team*. ID 19645, BkKvalitet. Gyldig fra 04.10.2024.
- Bergen kommune. [Veileder – Naturmangfoldrapport \(ikke KU\)](#). Versjon 5: 08.03.22.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Veileder konsekvensutredning*. ID 20030 – BkKvalitet. Gyldig fra 06.12.2023.
- Bergen kommune. *PBE - Private planer: Veileder- Nasjonale, regionale og kommunale føringer*. ID 18204 – BkKvalitet. Gyldig fra 04.12.2023. Versjon 1.0.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Veileder- beslutning om at planforslag ikke legges ut til offentlig ettersyn*. ID 20022, BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024.
- Bergen kommune. *Fullmakter for byråd for byutvikling*. Vedtatt av byrådet 22.04.2021 i sak 1119/21, sist endret 09.11.23 sak 1287/23.. Revisjonsdato 15.01.2025. [Fullmakter for byråd for byutvikling](#)
- Bergen kommune. *Reglement for bystyret og utvalgene 2023 – 2027*. oppdatert versjon etter bystyrets vedtak i B-sak 287-24 den 04.09.202. Revisjonsdato: 24.10.2024.
- Bergen kommune. *Byrådets fullmakter*. Vedtatt av Bergen bystyre 27. november 2024 i sak 462/24. revisjonsdato 30.10.2023.
- Bergen kommune. *Delegasjon av fullmakter fra byråd for byutvikling til kommunaldirektør for byutvikling*. 31.10.2023.
- Bergen kommune. BBU-KS: Saksbehandling av arealplaner. Saksutredning arealplaner – Prosedyre. ID 24447, BkKvalitet. Gyldig fra 29.12.2023.
- Bergen kommune. Mal. *Fagnotat – Reguleringsforslag til offentlig ettersyn. Forslag til detaljregulering /områderegulering med konsekvensutredning – offentlig ettersyn*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Fagnotat. Forslag til detaljregulering (/områderegulering med konsekvensutredning) anbefales vedtatt*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Fagnotat. Forslag til detaljregulering (med konsekvensutredning) anbefales avvist (2. gangs behandling)*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Planinitiativ*. Sist revidert 02.05.2023.
- Bergen kommune. Mal. *Planbeskrivelse*. Sist revidert 17.04.2024.

- Bergen kommune. Mal. *Merknadsskjema (Planoppstart / offentlig ettersyn av forslag til planprogram)*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Merknadsskjema (Offentlig ettersyn/ Begrenset høring / Endring av reguleringsplan etter forenklet behandling)*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid*. Uten dato.
- Bergen kommune. Mal. *Justert planforslag til begrenset høring*. Uten dato.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Prosedyre: Oppstartsfasen*. ID 20014 – BkKvalitet. Gyldig fra 21.02.2025.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Prosedyre: Dialogfase til offentlig ettersyn*. ID 20013, BkKvalitet. Gyldig fra 13.02.2025.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Prosedyre: Bearbeidingsfasen til oppfølging av vedtatt plan*. ID 20012, BkKvalitet. Gyldig fra 04.02.2025.
- Bergen kommune. *Prosedyre for samarbeid mellom GIS og Byplan, mottak og bestilling av 3D-data*. ID 19474, BkKvalitet. Gyldig fra 23.01.2023.
- Bergen kommune. *PBE – Private planer: Prosedyre: Reguleringsplan med konsekvensutredning*. ID 20015 – BkKvalitet. Gyldig fra 08.11.2024.
- Bergen kommune. *Liste over høringsparter*. Bergen kommunes nettside. (Lest 23.01.2025). [Liste høringsparter 140125](#).
- Bergen kommune. *KOSTRA rapporteringer 20.Plan Plansaksbehandling 2021*. 2021
- Bergen kommune. *KOSTRA rapporteringer 20.Plan Plansaksbehandling 2022*. 2022
- Bergen kommune. *KOSTRA rapporteringer 20.Plan Plansaksbehandling 2023*. 2023
- Bergen kommune. *KOSTRA rapporteringer 20.Plan Plansaksbehandling 2024*. 2024

Fra kommunens nettsider:

- Bergen kommune. *Arbeid med ny Kommuneplanens arealdel (KPA) er i gang*. Sist oppdatert 04.03.2025. Lest 31.03.2025.
<https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/kommuneplanens-arealdel-kpa/arbeidet-med-ny-arealdel>
- Bergen kommune. *Om Plan- og bygningsetaten*. Sist oppdatert 14.03.2025. Lest 31.03.2025. <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/planog-bygningsetaten/om-oss/om-planog-bygningsetaten>
- Bergen kommune. Nettside. Kunngjøringer.
https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/kunngjoringer?bydel=alle_bydeler&status=alle_statuser&navnFilter=
- Bergen kommune. *Begrenset høring*. Sist oppdatert 19.11.2024.
<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/veileder-private-planforslag/begrenset-horing>
- Bergen kommune. *Kunngjøring og medvirkning i oppstartsfasen*. Sist oppdatert 19.11.2024. Lest 31.03.2025.
<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/veileder-private-planforslag/kunngjoring-og-medvirkning-i-oppstartsfasen>
- Bergen kommune. *Råd for medvirkning – Om rådene*. Sist oppdatert 16.12.2024.
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/rad-for-medvirkning>
- Bergen kommune. *Kontakte barn og unges representant i plansaker*. Sist oppdatert 31.10.2023. Lest 31.03.2025.
<https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/demokrati-og->

[innbyggerrettigheter/demokrati/lokaldemokrati-og-medvirkning/kontakte-barn-og-unges-representant-i-plansaker](#)

- Bergen kommune. *Barnetråkkregistreringer*. Sist oppdatert 10.06.2024. <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/utredninger-og-strategier/barnetrakkregistreringer>
- Bergen kommune. *Veileder for private planforslag*. Sist oppdatert 27.03.2025. <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/planer-bygg-og-eiendom/planer/private-reguleringsplaner/veileder-for-private-planforslag>
- Bergen kommune. *Privat forslag til detaljregulering - planprosessen*. Sist oppdatert 19.11.2024. <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/veileder-private-planforslag/privat-forslag-til-detaljregulering-planprosessen>

Andre kilder

- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Kommunale planoppgaver*. Sist oppdatert 18.11.2024. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=all-in-group-2836166
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Medvirkning*. Sist oppdatert 02.04.2024. Lest 26.02.2025. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/medvirkning/id2961720/?expand=factbox2961747
- Kommunal- og distriktsdepartementet. *Frister i plandelen av plan- og bygningsloven*. Sist oppdatert 18.11.2024. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/frister_plandelen/id2880695/?expand=factbox2880705
- Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon. 2019. *NOU 2019:05. Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*.
- Oslo Economics (på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet). Mars 2025. *Utbygging av tomter avsatt til boligformål*.
- Regjeringen. *veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven*. www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/medvirkning_veileder_juridisk.pdf
- Statistikk Sentralbyrå (SSB). KOSTRA Tabell: 12987: Omfang av reguleringsplaner og hovedtall for klager på reguleringer, etter statistikkvariabel, region og år. Dato for eksport 08.04.2025.
- Statistikk Sentralbyrå (SSB). KOSTRA Tabell: 12671: Gebyr, omfang av og saksbehandlingstid i alt og for ulike etapper, for private forslag til detaljreguleringer (K) 2015 – 2024. Dato for eksport 08.04.2025.

Plansaksdokumenter

Plansak 1: Arna steinknuseverk

- Plan- og bygningsetaten. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall, Reguleringsplan*. Møtedato

06.10.2021, dato for utsendt referat 02.11.2021. På linje 12 i Saksinnsyn på saksnummer 202118010.

- Multiconsult Norge AS. *Planinitiativ*. Signert Bergen, 29.04.2021. På linje 2 i Saksinnsyn på saksnummer 202118010.
- Multiconsult. Oppstart av reguleringsarbeid i Arna. Tilrettelegge for fortsatt drift av steinknuseverk samt deponering av avfall i tomme fjellhaller. 03.11.2021. På linje 20 i Saksinnsyn på saksnummer 202118010.
- Multiconsult Norge AS. *Merknadsskjema – planoppstart*. Sist revidert 04.06.2024. På linje 39 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/20719.
- Multiconsult Norge AS, på vegne av NCC Industry AS. *Planbeskrivelse*. 20.09.2024. På linje 39 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/20719.
- Multiconsult Norge AS. *Konsekvensutredning forurensing grunn og vann. Arna steinknuseverk, deponi i fjellhall*. 29.05.2024. På linje 39 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/20719.
- Multiconsult Norge AS. *Notat. Supplerende notat naturmangfold*. 28.11.2022. På linje 39 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/20719.
- Plan- og bygningsetaten. *Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Arna/Åsane, Gnr. 307, Bnr. 9 mfl., Arna Steinknuseverk, deponi i fjellhall, arealplan-ID 70850000*. 07.10.2024. På linje 39 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/20719.
- Byutvikling/Plan- og bygningsetaten. *Fagnotat. Arna, gnr. 307, bnr. 9 m.fl. Arna Steinknuseverk. Arealplan-ID 63410000. Forslag til detaljregulering. Fagnotat 2. gangs behandling*. 17.01.2016. På linje 132 i Saksinnsyn på saksnummer 201221763.
- Rådgivende biologer AS. *Utarbeidelse av Arna Steinknuseverk i Bergen kommune. Konsekvensutredning for naturmangfold*. 04.09.2015. På linje 132 i Saksinnsyn på saksnummer 201221763.
- Asplan Viak. *Innspill til behandling i komite for miljø og byutvikling. Saksnr. 188/71 i Komite for miljø og byutvikling. Arna, Gnr. 307, Bnr. 9 m.fl., Arna steinknuseverk, Reguleringsplan, Arealplan-ID 63410000. 2. g behandling*. Til formøte 06.06.2017. På linje 144 i Saksinnsyn på saksnummer 201221763.

Plansak 2: Mindemyren delfelt S19 og S20

- Plan- og bygningsetaten. *Referat fra veiledningsmøte. Årstad, gnr. 159, bnr. 81, delfelt S19 og S20, Mindemyren*. På linje 6 i Saksinnsyn på saksnummer 202118777.
- Plan- og bygningsetaten. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, gnr. 159, bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000*. Møtedato 13.09.2022, dato for utsendt referat 26.09.2022. På linje 15 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- A/STAB på vegne av Obos. *Planinitiativ*. 07.06.2021. På linje 1 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- A/STAB. Varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid for Årstad, gnr. 159, bnr. 81, delfelt S19 og S20 Mindemyren, Bergen kommune, plan-id 71140000. 29.09.2022. Linje 16 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- A/STAB på vegne av Obos. *Merknadsskjema – planoppstart*. Sist revidert 08.11.2023. På linje 73 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.

- 3RW Arkitekter. *Medvirkning for Mindebyen. Detaljregulering for delfelt S19 og S29.* 15.03.2023. På linje 71 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- NaturRestaurering. *Økologirapport til BREEAM-sertifisering av Fabrikkgangen 3-5, Bergen.* 25.03.2023. På linje 71 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- A/STAB AS, på vegne av Obos. *Planbeskrivelse.* 25.09.2024. På linje 132 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.
- Plan- og bygningsetaten. *Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad. Gnr. 159, Bnr. 81, mfl., delfelt S19 og S20, Mindemyren. Arealplan-ID 71140000.* 18.11.2024.
- A/STAB på vegne av Obos. *Merknadsskjema – offentlig ettersyn.* Sist revidert 06.02.2025. På linje 181 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/24850.

Plansak 3: Damsgård-Småpudden sykkeltiltak

- Plan- og bygningsetaten. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000.* Møtedato 24.05.2023. Dato for utsendt referat 07.07.2023. På linje 4 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Norconsult. *Planinitiativ.* 2022-12-16. På linje 2 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Norconsult Norge AS. *Planbeskrivelse.* Datert 21.06.2024. På linje 54 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Plan- og bygningsetaten. *Reguleringsplan til offentlig ettersyn – Fagnotat. Forslag til detaljregulering – offentlig ettersyn. Årstad, Gnr. 158, Bnr. 782, Damsgård-Småpudden, sykkeltiltak, Arealplan-ID 71330000.* 11.09.2024. På linje 55 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Norconsult AS. *Notat for naturmangfold og blågrønne strukturer.* 2024-01-16. På linje 55 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Norconsult AS. *Merknadsskjema – planoppstart.* Sist revidert 12.04.2024. På linje 55 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.
- Norconsult. *Varsel om oppstart av planarbeid.* 2023-09-12. På linje 14 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/29074.

Plansak 4: Rollandslia bofellesskap

- Plan- og bygningsetaten. *Referat veiledningsmøte. Åsane. 208/2016, Rollandslia 265. Arealplan-ID.* Møtedato 22.10.2022. Dato for utsendt referat 21.11.2022.
- Plan- og bygningsetaten. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Åsane, Gnr. 208, Bnr. 216, Rollandslia, bofellesskap. Reguleringsplan, Arealplan-ID 71300000.* Dato for utsendt referat 12.06.2023. På linje 17 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/1163.
- Uten forfatter, innsendt av plankonsulent i Ard Arealplan AS. *Planinitiativ.* Datert 03.08.2023. På linje 1 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/1163. På linje 2 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2022/26439.
- Ard Arealplan. *Merknadsskjema – planoppstart.* Sist revidert 05.09.2023. På linje 30 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/1163.
- Ard Arealplan. *Varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid.* 03.08.2023. På linje 22 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/1163.

Plansak 5: Helgeseter massedeponi

- Plan- og bygningsetaten. *Referat oppstartsmøte – reguleringsplanarbeid. Fana, Gnr. 7, Bnr. 6, Helgeseter, massedeponi, Reguleringsplan, Arealplan-ID 71650000.* Møtedato **05.09.2024**, dato for utsendt referat 22.10.2024. På linje 30 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.
- Uten forfatter, innsendt av plankonsulent for Ard Arealplan AS. *Planinitiativ.* Sist revidert **15.04.2024**. På linje 7 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.
- Norconsult AS. *Miljøteknisk datarapport. Helgeseter.* **2024-04-12**. På linje 7 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.
- Norconsult AS. *Risikovurdering av forurenset grunn. Bakkeplaneringsfelt Helgeseter.* **2024-08-06**. På linje 21 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.
- Ard Arealplan. *Merknadsskjema – planoppstart.* Sist revidert 04.02.2025. På linje 52 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.
- Ard Arealplan. *Varsel om oppstart av detaljreguleringsplan.* 20.11.2024. På linje 37 i Saksinnsyn på saksnummer PLAN-2023/17007.



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 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2025 Deloitte AS