



Bergen kommune, gbnr. 39/270 - reguleringsplan

Vi viser til oversending fra Bergen kommune 24.02.2023, som gjelder klage på vedtak om reguleringsplan av 23.11.2022, sak 323/22. Det er klaget innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt.

Vedtak

Statsforvalteren stadfester vedtaket fra Bergen bystyre 23.11.2022, sak 323/22, der reguleringsplanen med plan-ID 66440000 ble godkjent.

Sakens bakgrunn

Bystyret i Bergen vedtok reguleringsplan med plan-ID 66440000 i sak 323/22 den 23.11.2022. Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i tidsrommet 05.12.2020 – 19.01.2021. Kommunen kunngjorde vedtaket 07.01.2022, med klagefrist 29.01.2022.

Formålet med planen er å legge til rette for seks kommunale utleieboliger med tilhørende funksjoner som inkluderer en personalbase, felles og privat uteareal, samt parkeringsplasser og areal til renovasjon. Foreslått ny bebyggelse reguleres til formål Helse-/omsorgsinstitusjon (o_BHO).

Planområdet omfattes av gjeldende detaljregulering for Steinsvik/Rå fra 2006, arealplan-ID 9520001. Planområdet er regulert til friluftsområde på land, friluftsområde i sjø og vassdrag, annet fellesareal skjæring/fylling og felles avkjørsel/vei. Også andre reguleringsplaner berører planområdet.

Deler av planområdet inngår i ytre forettingssone og grønnstruktur i Kommuneplanens arealdel (2018). Helt nord i planområdet inngår et mindre areal i formålet øvrig byggesone. Planområdet ligger innenfor infrastrukturene H410_1: Konesjonsområde for fjernvarme Flesland – Sentrum. Store deler av planområdet ligger innenfor gul støysone fra Steinsvikvegen H_220, og sidearealet av planområdet i nord ligger innenfor H_210 rød støysone.

Planen er kontroversiell, og i høringen kom det inn 462 private merknader og 34 uttalelser fra høringsinstanser.



Det er kommet inn 13 klager på reguleringsplanvedtaket, fra følgende klagere:

- Råstølen velforening
- Zheng Huang, Steinsvikkroken 12
- Mona og Jan Ivar Å. Bastesen, Steinsvikkroken 28
- Jannicke Flo Johansen, Steinsvikkroken 16
- Sigmund Kristian Larsen
- Sameiet Steinsvikkroken terrasse
- Ingrid Eline Tøsdal, Steinsvikkroken 57
- Christian-Andre Askvik, Vindharpevegen 40F
- Andreas Lambach Viken, Indre Steinsvik 10b, Øystein Sæle, Steinsvikkroken 37
- Leif Berg, Austre Solheia 14
- Christine Svanes, Vestre Solheia 4
- Steffen Valheim Skarsvåg, Harald Sæveruds Veg 117
- Eva Medahl, Kvernslåttvegen 17

Klagene har i stor grad sammenfallende anførsler, og har i hovedsak følgende innhold:

Det anføres at tiltaket ikke er tilstrekkelig utredet, at tiltaket skulle vært konsekvensutredet og at ROS-analysen er utilstrekkelig, at barnetråkkregistreringer ikke er tilstrekkelig vurdert, og at prosessen rundt planen ikke tilfredsstillende plan- og bygningslovens krav til planlegging.

Det anføres at omsorgsboligene har for dårlig tilkomst, ved at tilkomstveien er for smal, det etterlyses også løsning for tilkomst i byggefase.

Det anføres at tiltaket vil gi stor sosial belastning i form av påvirkning fra rusmiljøet, med tap av trygghet for barn og unge i nærmiljøet. Det hevdes at barn og unges interesser og merknader knyttet til dette ikke er tilstrekkelig hensyntatt. Det hevdes at planen vil forverre situasjonen ytterligere.

Det nevnes og at tiltaket vil gi støyulempere for naboer i samband med utrykninger.

Det anføres at grønne verdier ikke i tilstrekkelig grad er hensyntatt, at tiltaket gir tap av natur og at alternativer må søkes. Det hevdes at tiltaket gir for stor belastning på vassdrag.

Det anføres at bestemmelser vedrørende bruk av sedimenteringscontainere ikke er tilstrekkelig presise, det samme gjelder sikring av Steinsvikelven mot miljøpåvirkning. Det stilles spørsmål ved hvordan bystyrets merknader skal følges opp.

Bergen kommune behandlet klagen 24.02.2023, men fant ikke grunn til å ta klagen til følge. Saken ble deretter oversendt hit for endelig klagebehandling.

Regelverk

Statsforvalteren er delegert myndighet til å avgjøre klager som gjelder enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, se plan- og bygningsloven § 1-9 femte ledd og rundskriv T-2/09 fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Statsforvalteren kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34. Ved prøving av det kommunale skjønn skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret.



Statsforvalterens primære oppgave som klageinstans er å kontrollere at den kommunale saksbehandlingen er i samsvar med regelverket, og at de hensynene som er lagt vekt på i vurderingene og som ligger til grunn for utfallet, er saklige.

Etter plan- og bygningsloven § 3-3 er det bystyret som er planmyndighet og som har ansvaret for arbeidet med reguleringsplaner. Det er bystyret som etter en omfattende vurdering av de ulike hensynene i planområdet, avgjør hvilket areal som skal inngå i planen, og hva disse arealene skal benyttes til, jf. plan- og bygningsloven § 12-12.

Reguleringsplaner blir til gjennom en omfattende avgjørelsesprosess. Plan- og bygningsloven §§ 12-8 til 12-10, jf. kap. 4, har nærmere bestemmelser om hvordan forslag til reguleringsplaner skal behandles. Saksbehandlingsreglene skal sikre demokratiske hensyn som medvirkning, offentlighet og samråd med dem planen får følger for. Gjennom grundige planprosesser skal kommunen sikre at offentlige og private standpunkt blir belyst, slik at arealdisponeringen blir fastlagt på et best mulig grunnlag. I planleggingsprosessen må ulike interesser, fordeler og ulemper, veies mot hverandre. Dette vil regelmessig innebære at gjennomføringen av planene får negative konsekvenser for enkelte.

Forvaltningsloven gjelder ellers ved behandling av saker etter plan- og bygningsloven der det ikke er bestemt noe annet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.

Statsforvalterens vurdering

Generelt

Planarbeidet skal i samsvar med pbl. § 1-1 fremme lovens målsetting om bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det er bystyret/kommunestyret som er ansvarlig for planarbeidet i kommunen, og som skal ta stilling til om et område skal reguleres, og til hvilket formål. Dette er et spørsmål som er underlagt kommunens frie skjønn.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner vil det ofte være motstridende hensyn som gjør seg gjeldende. Spørsmålet blir da om de vurderingene som ligger til grunn for valget av reguleringsformål og utforming av reguleringsbestemmelser har vært tilstrekkelig grundige og bygger på lovlige reguleringsmessige hensyn. Statsforvalteren må ved behandlingen av klagesaken også vurdere om det er gjort saksbehandlingsfeil i reguleringsprosessen.

Det foreligger ikke innsigelse mot reguleringsplanen fra aktuelle statlige eller regionale fagorgan. Vilklårene for at kommunen kan egengodkjenne planen er dermed til stede, jf. pbl. § 12-12, jf. § 12-13 og § 5-4.

Klagepunktene fra alle klagerne er i stor grad sammenfallende, og vi behandler derfor klagene samlet.

Medvirkning

Kravet til medvirkning i regulerings saker følger av plan- og bygningslovens regler i kapittel fem om medvirkning, og §§ 12-8 til 12-10 om behandling av planforslag. Utover dette har ikke privatpersoner noe krav på ytterligere medvirkning.

Det følger av bestemmelsen i pbl. § 5-1 at «*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning (...) Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge*».



Det går fram av saken at planen er sendt til høring hos berørte parter og instanser. Merknadsskjemaet gir oversikt over det omfattende merknadsmaterialet i saken, og dette skjemaet gir også oversikt over vurderingene som er gjort som følge av merknadene. Vi ser at det er kommet inn og vurdert merknader blant annet fra barn og unges representant i kommunen.

I planprosessen er det gjennomført en utvidet medvirkningsprosess i perioden mai-juni 2021. Det går fram av saken at det er avholdt åpne informasjons- og innspillmøter før melding om oppstart av planarbeid, og etter at saken var lagt ut til offentlig ettersyn. Det er også lagt en plan for en fortsatt medvirkningsprosess, ved at det er planlagt ytterligere møter for de nærmeste naboene før byggestart for å gi klarhet om anleggsfasen, tidspunkt for støyende arbeider osv. Det er også planlagt nye informasjonsmøter før driftsstart.

Vi viser også til notat av 25.03.2021 om informasjon, medvirkning og risikovurderinger, Steinsvikkroen.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at det er lagt tilstrekkelig til rette for medvirkning i tråd med plan- og bygningsloven i denne saken.

Utredning av saken. Konsekvensutredning. ROS

Det følger av forvaltningsloven § 17 at et forvaltningsorgan «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». For plansaker er nærmere utredningskrav konkretiserte i plan- og bygningsloven kapittel 4. Kravene til konsekvensutredning (KU) for detaljreguleringsplaner følger av plan- og bygningsloven § 12-10 første ledd siste setning, jf. § 4-2 med tilhørende forskrift (KU-forskriften).

Det er ikke krav om KU der det konkrete tiltaket er utredet i tidligere plan, og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen, jf. KU-forskriften § 6 bokstav b.

Ifølge KU-forskriften § 6 første ledd bokstav b, jf. vedlegg I bokstav A nr. 25 skal nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan, konsekvensutredes. Siden planen her ikke gjelder nytt boligområde, men blir regulert til helse-/omsorgsinstitusjon (o_BHO), er det ikke krav om KU etter forskriften § 6.

Ifølge KU-forskriften § 8 skal en reguleringsplan for tiltak i vedlegg II konsekvensutredes dersom den kan få vesentlige virkninger etter forskriften § 10. Omfattet av vedlegg II er endring av tiltak nevnt i vedlegg I som kan få vesentlige virkninger.

Reguleringen endrer opprinnelig regulering av området fra i hovedsak friområde til helse-/omsorgsinstitusjon med seks boenheter. Spørsmålet er om denne endringen kan få vesentlige virkninger etter KU-forskriften § 10.

Det er ikke kommet fram opplysninger i saken om størrelse, utforming, risiko og miljøpåvirkning, som tilsier at planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og vi er etter dette enig med kommunen i at det ikke kreves konsekvensutredning for denne reguleringsplanen.

Vi ser at planbeskrivelsen punkt 8 beskriver konsekvenser av forslaget, og at det blant annet er utarbeidet temarapport om støy, trafikk, det er gjennomført barnetråkkregistrering, renovasjonsteknisk plan, VA-rammeplan og kulturminnedokumentasjon.



Videre er det utarbeidet en risikoanalyse (ROS), som er revidert etter høringsrunden. ROS er laget med tanke på

- Uønsket handling som skaper frykt i nærmiljøet
- Flom i vassdrag
- Urban flom/overvann
- Fare for gass fra nærliggende deponiområde

ROS-analysen inneholder forslag til risikoreduserende tiltak med tanke på uønskede handlinger som skaper frykt i nærmiljøet, som det også skal jobbes videre med i ROS-analyse og rutiner for driftsfasen, for mer utfyllende kunnskap.

Statsforvalteren har kommet til at saken er tilstrekkelig opplyst og utredet. Vi ser nærmere på tema som er gjenstand for klage i det følgende.

Alternative lokaliteter

Det er hevdet at alternative lokaliteter burde ha vært funnet. Vi ser av saken at kommunen har vurdert tomten som godt egnet ut fra hensyn til offentlig transport, gang- og sykkelforbindelser. Tomten kan også lett skjermes fra omkringliggende bebyggelse, og ligger i randsonen av en etablert byggesone. Lokaliseringen gir også en hensiktsmessig spredning av denne type tilbud på tvers av bydelene. Statsforvalteren har kommet til at alternativ lokalisering er tilstrekkelig vurdert i plansaken.

Støy

Når det gjelder støy, så er det utarbeidet temarapport om støy 01.07.2020. Denne konkluderer med at bygget forventes å ligge i gulstøysone, og at bygget kan tilfredsstille støykrav på uteoppholdsareal med stille side mot sørvest og sør. Nærmere krav og dokumentasjon må sikres i byggesaken. Rapporten konkluderer med at tiltaket ikke medfører behov for støytiltak for å beskytte eksisterende bebyggelse mot støy.

Grønne verdier

Arealet innenfor planområdet inngår i en større sammenhengende blå-grønn struktur. Planområdet er i hovedsak dekket av skog. Det er ikke tydelig markerte stier i planområdet foruten om etablert gangveg til golfbanen.

Bestemmelsene sikrer at eksisterende vegetasjon i størst mulig grad bevares med tanke på bl.a. å bevare naturmangfold. Videre skal det benyttes stedegen vegetasjon ved eventuell tilplanting eller revegetering. Innenfor midlertidig bygge- og anleggsområde #3, #4, #7 og #8 sikrer bestemmelsene at landskap og vegetasjon ikke berøres mer enn nødvendig. Før bebyggelse tas i bruk skal midlertidig bygge- og anleggsområde istandsettes og revegeteres slik de var før den midlertidige bruken. Bestemmelsene sikrer også at før rammetillatelse skal det foreligge plan for massehåndtering.

Det er gitt bestemmelser om miljøkvalitet i § 2.5. Det går videre fram av planbestemmelsene §§ 6.2.3 og 6.2.7.1.a at det skal utarbeides en miljøoppfølgingsplan for bygge- og anleggsperioden. Statsforvalteren ser at miljøoppfølgingsplanen skal vise tiltak som hindrer forurensning til Steinsvikbekken ved avrenning fra bygge- og anleggsområdet.

Slik Statsforvalteren vurderer opplysningene i saken, er kunnskapsgrunnlaget tilstrekkelig til å vurdere tiltak, jf. naturmangfoldloven § 8. Naturmangfoldlovens føre var-prinsipp kommer derfor



ikke til anvendelse. Bestemmelsene bidrar til at kostnader bæres av tiltakshaveren, og at arbeidet gjøres på en måte som i størst grad skal sikre miljø og naturmangfold, jf. lovens § 11 og 12.

Veistandard, trafiksikkerhet

Det følger av saken at trafiksikkerhet i anleggsfasen ivaretas ved at det opparbeides anleggsvei parallelt med SV1. Det går fram av rekkefølgekrav § 6.2.4 at det skal utarbeides SHA-plan for trafikkavvikling i anleggsperioden, som blant annet viser løsning for sikring av myke trafikanter i anleggsfasen.

Konsekvenser for trafiksikkerhet er omtalt i planbeskrivelsen punkt 8.11.2, der det konkluderes med at trafiksikkerheten er ivaretatt, med gode siktforhold, belysning, lav trafikkmengde og fartsnivå.

Når det gjelder krysset ved fylkesveien, går det fram av trafikkfaglig vurdering av 13.08.2021 at krysset er i tråd med gjeldende vegnormal, og at «trafikk fra det planlagte tiltaket vurderes ikke å gi trafikkøkning som gir kapasitetsproblem, økt risiko for ulykker eller problemer med fremkommelighet på private eller kommunale veier frem mot krysset med Fv. 5186».

Det er lagt inn bestemmelser om vei i planbestemmelsene § 3.2.1.

Barnetråkkregistreringen av 20.12.2021 konkluderer med at planforslaget vurderes å ha liten direkte konsekvens for barn og unges bruk av veier, stier og områder.

Statsforvalteren ser at trafikkforholdene har vært gjenstand for vurderinger både når det gjelder anleggsfasen og etter gjennomføring av planen, og vi er enige i kommunens konklusjon om at trafiksikkerheten er ivaretatt i planen og i planarbeidet.

Sosial infrastruktur. Barn og unges interesser.

Flere av klagene viser til sosiale forhold og barn/unges interesser, og at etablering av omsorgsboliger vil medføre risiko for å forverre problemer knyttet til rus og kriminalitet i området. Det vises også til at tiltaket vil virke negativt for barn og unges interesser, både i relasjon til oppvekstmiljø og til tiltakets nærhet til skolevei, skole og barnehage.

Konsekvensene for barn- og unge er vurdert, i planbeskrivelsens Kap. 8.10 flg. Om barn- og unges interesser, fagnotat til andregangsbehandling side 15. flg. ROS-analysen og i gjennomgangen i merknadsskjemaet til planen.

Det konkrete planområdet er ikke benyttet av barn og unge i utstrakt grad. Gjennomført barnetråkkregistrering viser at barn og unge ferdes gjennom planområdets randsoner.

Det er lagt opp til seks institusjonsplasser. Dette antallet er derfor lavt sammenlignet med antallet beboere totalt i Steinsviken. Belastningen er dermed av begrenset omfang.

Virkninger som knytter seg til antatte følger av at omsorgsboligenes brukergruppe oppholder seg i området vil gjøre seg gjeldende uavhengig av hvor planområdet lokaliseres. Det er et politisk mål i kommunen å fordele ulike tiltak ut i ulike bydeler, for å unngå at belastningen blir for stor. Integrering av personer som faller utenfor det ordinære boligmarkedet er et viktig hensyn, som også skal tillegges vekt.



Planen ligger i levekårssone Rå, som etter kommunens levekårsrapporter fra 2011 og 2016 er klassifisert med lavt nivå av levekårsutfordringer. Lokaliseringen av botiltak skal stimulere til integrasjon og normalisering. Beliggenheten skal gi brukerne gode forutsetninger for å ta del i samfunnet. Plasseringen skal gi nærhet til offentlig kommunikasjon og servicetilbud.

Det følger likevel av flere klager at allerede utfordrende forhold i nærmiljøet kan bli verre med tiltaket. Det følger av uttalelse fra politiet at politisonen «Rådal» hvor tiltaket ligger, er den mest belastede i bydelen hva gjelder ungdomskriminalitet. Utfordringene er konsentrert i områdene laguneparken og Zinken Hopp skole. Det pekes i klagen på at området har et stort antall barn og unge, og at det ligger skoler og barnehager nær planområdet.

I planprosessen er det gjennomført en utvidet medvirkningsprosess i perioden mai-juni 2021. Dette arbeidet ga grunnlaget for oppdatering av ROS-analysen for tiltaket hvor denne tar for seg mulige virkninger for nærmiljøet. Det er identifisert risikoreduserende tiltak, herunder fysiske tiltak som er sikret gjennom planbestemmelsene.

ROS-analysen inneholder forslag til risikoreduserende tiltak med tanke på uønskede handlinger som skaper frykt i nærmiljøet, som det også skal jobbes videre med i ROS-analyse og rutiner for driftsfasen, for mer utfyllende kunnskap. For å redusere planens mulige virkninger på framtidig kriminalitetsutvikling, er det planlagt forebyggende tiltak gjennom utforming av bygg og uteområder som er godt belyste og oversiktlige. Det er også vist til vekttertjeneste, og til at botiltaket skal være døgnbemannet.

Planen er etter Statsforvalterens vurdering tilstrekkelig utredet i henhold til loven, når det gjelder barn og unges interesser og mulige sosiale virkninger av tiltaket.

Avslutningsvis

Vi viser avslutningsvis til at det er bystyret som er ansvarlig for å avgjøre hvilket areal som skal inngå i planen, og hva disse arealene skal brukes til, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Kommunen har generelt stor frihet til å vurdere arealbruken, og det skal svært mye til for at kommunens konkrete vurderinger blir overprøvd i plansaker som ikke utløser innsigelse.

Ut fra det som er nevnt over, vurderer Statsforvalteren det slik at planen har vært gjenstand for en demokratisk prosess, der sektormyndigheter og berørte parter har fått anledning til å medvirke. Vi kan ikke se at kommunen i planprosessen har brutt saksbehandlingsreglene eller andre regler i plan- og bygningsloven. Vi har heller ikke funnet at kommunen har tatt usaklige hensyn i vurderingen av arealbruken.

Klagene har ikke ført fram, og kommunens vedtak stadfestes.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne-Kjersti Sande
fagdirektør

Jorunn Fosse Fidjestøl
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

ASPLAN VIAK AS
BERGEN KOMMUNE ETAT FOR UTBYGGING
Bergen kommune

Postboks 24 1301 SANDVIKA
Postboks 7700 5020 BERGEN
Postboks 7700 5020 BERGEN

Mottakerliste:

[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5057 Bergen
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5251 Søreidgrend
[REDACTED]	5251 SØREIDGREND
[REDACTED]	5258 BLOMSTERDALEN
[REDACTED]	5237 RÅDAL
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5237 Rådal
[REDACTED]	5237 Rådal