

Dato: 19. oktober 2005

Byrådsak 314/05

Byrådet

Innbyggerinitiativ ihht. kommunelovens § 39a vedr. Bergensvel 2005 – nærmiljøenes og velforeningens interesser i Bergen kommune

RHVA BBY-7931-200511525-1

Hva saken gjelder:

Byrådet viser til innbyggerinitiativet fra aksjonen Bergensvel 2005, datert 27. mai 2005, se vedlegg 1. Saken ble oversendt fra Bystyrets kontor ved saksframlegg datert 31.05.05, vedlegg 2.

Forretningsutvalget behandlet saken i møtet 310505 sak 91-05 og fattet følgende vedtak:

1. Innbyggerinitiativet vedr Bergensvel 2005 – nærmiljøene og velforeningens interesser i Bergen kommune, oversendes byrådet.
2. Byrådet bes fremlegge sak som tar stilling til forslagene i innbyggerinitiativet i henhold til kommuneloven §39a, til bystyret.

Vedtaket var enstemmig.

Komite for miljø og byutvikling hadde saken til behandling i møtet 090605 sak 200-05, hvor det ble fattet vedtak med likelydende innhold som ovenfor sitert. Komiteens vedtak var enstemmig.

Nærmere om innholdet i innbyggerinitiativet:

Innbyggerinitiativet er en aksjon – ”Bergensvel 2005” - for å oppnå større innflytelse i saker som angår nærmiljøene og derved velforeningers interesser i Bergen kommune. Til grunn for initiativet ligger det en oppfatning om at lokaldemokratiet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved kommunens behandling av større saker etter plan- og bygningsloven, ved utarbeidelse av arealplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, samt ved behandlingen av andre viktige saker for nærmiljøene i Bergen.

Initiativet er ikke nærmere konkretisert mht. spesifikke krav for bystyret å ta stilling til.

Byrådet vil i det nærmere redegjøre for hvordan Bergen kommune praktiserer de bestemmelser i plan- og bygningsloven som gjelder velforeningers og enkeltpersoners mulighet for innflytelse ved behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

Byrådet vil aller først presisere at forvaltningsmessige vedtak innenfor plan- og bygningslovgivningen skal følge ”god forvaltningsskikk” gjennom forvaltningslovens regler

og alminnelige prinsipper om forhåndsvarsling, utrednings- og informasjonsplikt samt at parter skal gis adgang til sakens dokumenter.

Tiden under forvaltningsorganets utredning av saken, hvor organet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, utgjør en viktig tidsperiode for partene og andre som saken kan ha betydning for. I denne fasen etterstreber Bergen kommune kontakt med enkeltpersoner og lag/foreninger som kan bidra til sakens opplysning. Det kan i denne forbindelse vises til Bergen kommunes hjemmesider, under byggesak og private planer, hvor denne holdningen fra forvaltningen bl.a kommer til uttrykk.

Imidlertid er det klart at det må skilles mellom det å bli hørt i forvaltningsmessig betydning, og det å bli hørt i betydningen tatt til følge. Denne forskjellen uttrykker i korthet den ofte vanskelige forvaltningsmessige og politiske avveining som i mange sammensatte saker står på spissen når vedtak skal treffes.

Byrådet viser for øvrig til at byråd for byutvikling nylig har etablert et Velforeningsforum for å ha en møtearena for meningsutveksling og informasjon mellom byråden og velforeningene. Forumet skal i det videre legges opp som tematiske møter, i første rekke i forbindelse med arbeidsområder innenfor kommuneplanen. Her vil velforeningene bli invitert til å bidra i diskusjonene samt bringe fram velforeningenes synspunkter og anliggende innenfor de aktuelle tema.

Byrådet skal også, etter vedtak i Nærdemokratiutvalget, legge fram sak til bystyret vedrørende eventuell opprettelse av bydelstyrer, samt bl.a utrede hvordan disse eventuelt kan fungere som lokale knutepunkter for lokalt engasjement og demokratiutvikling.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar byrådets saksutredning til etterretning.

Bystyret presiserer viktigheten av at forvaltningslovens prinsipper for god forvaltningsskikk mht. varsling, kunngjøring og tilrettelegging for medvirkning etterleves av Bergen kommune i saker etter plan- og bygningsloven, til beste for nærmiljøene i Bergen.

Monica Mæland
byrådsleder

Lisbeth Iversen
byråd for byutvikling

Trykte vedlegg:

1. Innbyggerinitiativ ved Bergensvel 2005
2. ”Om Bergensvel”
3. Saksframlegg for KMBY datert 31. mai 2005
4. Vedtak i KMBY under sak 200-05, datert 090605

Saksutredning:

Lovmessige rammer for hvem som varsles i byggesaker:

Pbl. § 94: Naboer og gjenboere varsles før søknad sendes inn

Avgrensingen mht. til hvem som varsles i byggesaker har sammenheng med partsbegrepet i Fvl § 2: ”part, person som en avgjørelse retter seg mot eller ellers direkte gjelder”

Naboer og gjenboere antas å ha den stilling at avgjørelsen/vedtaket ”ellers direkte gjelder” dem, og de har dermed partsstatus.

Velforeninger vil etter dette ikke ha partsstatus selv om byggesaken vil fremme eller hindre et formål som foreningen arbeider for. (Men de vil kunne ha rettslig klageinteresse og slik få partsstilling under klagebehandlingen). Velforeningen kan imidlertid opptre som fullmektig for en part, og vil i egenskap av dette kunne ha krav på varsel.

Kommunens plikt til varsling gjelder naboer og gjenboere, jfr. partsbegrepet i fvl. § 2.

Lovmessige rammer for hvem som varsles/er høringspart i plansaker:

Reguleringsplaner:

- Pbl. § 16-1, 1. ledd:

§ 16-1. Samråd, offentlighet og informasjon

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.

- Pbl. § 27-1 nr.1, 2., 3., og 4. ledd (når planarbeidet igangsettes):

....Det faste utvalget for plansaker skal, når et område tas opp til regulering, sørge for at det blir kunngjort en melding om dette, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. I kunngjøringen skal det kort gjøres rede for påtenkte formål med reguleringen og hvilke følger den kan ventes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere) underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg før det faste utvalget for plansaker eventuelt behandler reguleringsforslaget.

Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.

Det faste utvalget for plansaker skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesser i reguleringsarbeidet, jfr. §§ 9-3 og 16-1.

....

- Pbl. § 27-1 nr. 2 (ved off. ettersyn, etter 1. gangs behandling):

2. Når forslag til reguleringsplan er utarbeidet i samsvar med reglene i nr. 1, skal det legges frem for det faste utvalget for plansaker som avgjør om det skal legges ut til offentlig ettersyn. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre reguleringsaker kan det faste utvalget for plansaker likevel fastsette en kortere frist. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Det faste utvalget for plansaker skal underrettes dersom saken ikke er behandlet innen 24 uker etter beslutning om utleggelse til offentlig ettersyn.

Lovmessige rammer for høring/varsling i saker vedrørende dispensasjon eller mindre vesentlig reguleringsendring:

Dispensasjonssaker

- Plan- og bygningsloven § 7, 3. ledd

Før det gjøres vedtak [om dispensasjon], skal naboer og gjenboere varsles på den måten som nevnt i § 94 nr. 3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter § 93 eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.

Saker om mindre vesentlige reguleringsendringer

- Plan- og bygningsloven § 28-1, nr. 4

Før det gjøres vedtak etter nr. 2 eller nr. 3 [bl.a. vedtak om mindre vesentlig reguleringsendring], skal eierne/festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket gis høve til å uttale seg.

(For endring ellers (dvs. endring som ikke kan anses som en mindre vesentlig reguleringsendring) og oppheving av reguleringsplan, gjelder reglene for ordinære reguleringsaker (se foran).)

Hvordan fagetatene oppfyller lovkravene til varsel, offentlighet og aktivt samarbeid

Byggesaker

Ved byggesøknader etter plan- og bygningsloven skal ansvarlig søker varsle naboer og gjenboere. Kommunen er behjelpelig med å skrive ut nabolister hvor det framgår hvem som er naboer og gjenboere, til bruk for ansvarlig søker ved varslingen.

Å pålegge ansvarlig søker i byggesaker en plikt til å varsle ut over lovens krav (f.eks pålegg om å varsle velforeninger), krever hjemmel i lov. Slik hjemmel forligger ikke i dag.

Plansaker

Bergen kommunes Startpakke – konkret informasjon for utarbeiding av private planforslag, er tilgjengelig for forslagsstiller på kommunens hjemmesider. Denne informasjonen følges videre opp av kommunen ved direkte, muntlig informasjon under oppstartsmøte.

Velforeninger nevnes spesifikt, både skriftlig i ”startpakken”, samt at det oppfordres til dialog med eventuelle velforeninger.

Se nærmere om startpakken på etatens hjemmeside under private planer.

Kunngjøring og offentliggjøring praktiseres slik under de enkelte trinn i planprosessen:

1. Melding oppstart planarbeid kunngjøres av den private forslagsstiller i tråd med § 27-1 nr.1, 2., 3., og 4. ledd, ved innrykk i to aviser som leses på stedet. Private grunneiere og andre rettighetshavere skal i denne sammenheng varsles direkte.

Forslagsstillers plikt til varsling følger av den nevnte lovbestemmelse og kommunen har ikke hjemmel for å pålegge forslagsstiller å varsle ut over det som i den konkrete saken måtte følge av lovbestemmelsen.

Etter at merknadsfristen i forbindelse med kunngjøring/varsling er utgått, bearbeider (eventuelt) den private forslagsstiller planforslaget etter de merknader som er innkommet, før forslaget med merknader sendes til kommunen.

2. Kommunen vedtar (eventuelt) å legge plansaken ut for offentlig ettersyn ved 1. gangs behandling av planforslaget, jfr. pbl. § 27-1 nr. 2. I forbindelse med dette skal kommunen kunngjøre planforslaget i to aviser som leses på stedet, og grunneiere skal om mulig varsles direkte. Etter at frist for merknader er utgått skal kommunen ta planforslaget opp til endelig behandling/vedtak.

Kommunens plikt til kunngjøring/varsling omfatter kunngjøring i avisen og eventuelt varsling av grunneiere/rettighetshavere direkte.

Når planforslaget kunngjøres offentlig og grunneiere varsles direkte, er det lovens system at man ved dette legger til rette for at ”Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen” jfr pbl. § 16-1. Den nærmere aktive deltagelse må i utgangspunktet de som fremmer merknader selv stå for, i samarbeid med privat forslagsstiller og kommunen.

Saker vedr. dispensasjon eller mindre vesentlig reguleringsendring:

Dispensasjon

Som nevnt over skal saker vedrørende dispensasjon varsles i tråd med Pbl. § 7, 3. ledd.

Dersom det gjøres vedtak om dispensasjon fra plankrav i en byggesak, innebærer dette at man gir slipp på de lengre vurderingsprosesser som plansaken kunne inneholde, til fordel for at saken kan avgjøres raskere.

Utgangspunktet for vurderingen bør derfor være at dispensasjon fra plankravet bl.a kan gi et demokratisk underskudd mht. sakens opplysning, og at dispensasjon derfor bør unngås. Likefullt er det byrårets syn at i saker hvor begrunnelsen for å opprettholde et plankrav i en konkret sak ikke foreligger, bør det i mange tilfelle gis dispensasjon for å unngå unødig tidsspille og kostnader.

Byrådet viser til at berørte naboer/gjenboere blir varslet direkte om dispensasjonssøknaden i forbindelse med nabovarslingen, event. ved særskilt varsel senere hvis det ikke går fram ved ordinær nabovarsling at saken gjelder dispensasjon, jfr. pbl. § 7, 3. ledd.

Saker om mindre vesentlige reguleringsendringer

Som nevnt over skal slike saker varsels etter pbl. § 28-1 nr. 4.

Om saken skal anses som en mindre vesentlig eller som en ordinær reguleringsendring, følger i stor grad reglene for hvilke type saker som egner seg for dispensasjon. Dersom man ikke kunne gitt dispensasjon for tilfellet, bør tilfellet/endringen gjøres som en ordinær reguleringsendring som følger de ordinære varslingsregler som gjelder for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner. Byrådet går i denne sammenheng ikke nærmere inn på dette temaet.

Utfordringer for kommunen i møte med velforeningers ønske om å være høringspart

- Hvem er velforeningen
 - stor variasjon blant velforeningene mht. ressurser, organisering
- Hvem velforeningen representerer
 - grad av representativitet kan variere betydelig
- Hvor finnes oppdatert info om velforeningene
 - www.velnett.no (Norges Velforbund) er en god kilde innenfor en del av velforeningene, men ikke alle er medlemmer. Ved kommunens eventuelle bruk av dette registeret og ellers vil man kunne motta anklager om forskjellsbehandling i den grad kommunen ikke ”fanger opp” alle foreningene som finnes....
 - Er Norges Velforbund oppdatert innenfor sin medlemsmasse?

De nevnte punkt utgjør problemstillinger som kommunen må vurdere betydningen av i den enkelte sak.

Det skal likevel være kommunens holdning at når en velforening først går til det skritt å kontakte kommunen i en sak, skal utgangspunktet for kommunens vurdering være at synspunktene som kommer til uttrykk er viktige innspill fra personer med god kjennskap til det aktuelle bomiljø, og at personer og velforeninger i kraft av dette kan utgjøre en unik ressurs for kommunen ved behandlingen av saken.

Byrådet vil imidlertid vise til at de nevnte utfordringer ville vanskeliggjøre et eventuelt framtidig arbeid betydelig, mht. å vedta og praktisere eventuelle interne retningslinjer i kommunen som ga velforeninger en formell status som høringspart, utover det plan- og bygningsloven i dag gir rom for. Byrådet kan ikke se at det å legge opp til en slik formalisering av velforeninger som høringsinstans vil være veien å gå for å styrke velforeningers sak i plan- og byggesaker. Dette er byrådets syn samtidig som byrådet ønsker å legge til rette for, så tidlig som mulig under behandlingen av saker etter plan- og bygningsloven, å få inn flere innspill fra velforeninger som kan styrke nærmiljøenes interesser.

Vurderinger vedr. byggesaker

Med bakgrunn i partsbegrepet og konsekvensene av dette, er velforeningene avhengig av, for å få kjennskap til en byggesak, at varslede naboer til tiltaket tar kontakt med velforeningen om saken. (På dette område kan velforeninger ha et mulig potensiale mht. å få sine medlemmer til å informere velforeningen om at en sak ”pågår”.)

Etter byrådets syn er dette ikke uten videre et demokratisk problem. Velforeningen kan sies å ha en samfunnsplikt til å ”la seg informere” om saker og forhold som rører seg i nærmiljøet, og dersom velforeningen fungerer godt, vil disse mekanismene i stor grad gå av seg selv gjennom de sosiale relasjonene i nærmiljøet. Derfor vil det ofte være slik at velforeninger heller ikke har behov for å få tilsendt et brev direkte for å kunne ta initiativ overfor kommunen i byggesak.

Vurderinger vedr. plansaker

Plansaker kunngjøres i aviser før oppstart, samt på ny etter 1. gangs behandling. I tillegg vil ofte et medlem i velforeningen være nabo eller grunneier og er derfor varslet om saken direkte.

I plansaker hvor velforeninger kommer med innspill, vil deres anliggende i saken bli lest, referert og kommentert fra fagetat i saken, helt fram til politisk behandling. Dette inngår som fast praksis i fagetatene.

Til slutt

Byrådet vil ellers hilse velkommen en mer aktiv deltagelse fra velforeninger og enkeltpersoner i plan- og byggesaker, så tidlig som mulig under kommunens behandling av saken. Dette vil utgjøre, og utgjør allerede, en ressurs for kommunen ved dens behandling av saker etter plan- og bygningsloven. Byrådet henviser til at konstruktive innspill i enkelt- saker vil kunne få som virkning at fokus ytterligere dreies nærmere nærmiljøenes og bomiljøenes interesser.

Kommunen bør i denne forbindelse, i alle ledd, gjøre sitt ytterste for å praktisere de regler som allerede ligger i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven, for best mulig å legge til rette for medvirkning og innspill fra velforeninger og andre som måtte representere sitt nærmiljø i en bygge- eller plansak.

Det er byrådets intensjon at nærmiljø og bomiljø i Bergen skal ha best mulige kår, noe som vil avspeile seg i byrådets videre arbeid blant annet ved arealplanleggingen i kommuneplanen, bl.a. innenfor temaene fortetting, sjøfront og samferdsel.

I denne forbindelse har byråd for byutvikling etablert et forum for velforeningene i Bergen. Første innledende forumsmøte er avholdt, og møtet tilkjennega bred enighet om at forumet er berettiget og ønsket. Forumet skal i det videre legges opp som tematiske møter, i første rekke i forbindelse med arbeidsområder innenfor kommuneplanen. Her vil velforeningene bli invitert til å bidra i diskusjonene samt bringe fram velforeningenes synspunkter og anliggende innenfor de aktuelle tema. På denne måten ønsker byrådet å legge til rette for bred deltakelse i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Byrådet kjenner til at opphøret av bydelsstyrer i Bergen menes å ha fått en negativ betydning for vektleggingen av nærmiljøhensyn ved behandlingen av plan- og byggesaker i kommunen. Byrådet er observant på problemstillingen og avventer derfor det arbeid som bystyret har satt i gang med utarbeidelse av en Nærmiljøutredning. Det vises i denne forbindelse til bystyresak 280-04. Byrådet skal også, etter vedtak i Nærdemokratiutvalget, legge fram sak til bystyret vedrørende eventuell opprettelse av bydelstyrer, samt bl.a utrede hvordan disse eventuelt kan fungere som lokale knutepunkter for lokalt engasjement og demokratiutvikling.