



HARRIS ADVOKATFIRMA AS  
Postboks 4115 Sandviken  
5835 BERGEN  
Att. Advokat Cathrine Tvedt Lorentzen

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Ida Loftesnes Kvåle, 5764 3155

## Vedtak i klagesak som gjelder dispensasjon for bruksendring på eiendommen gbnr. 167/1544, Øvregaten 37-39 i Bergen kommune

Fylkesmannen viser til oversending fra Bergen kommune datert 29.08.2019.

### Vedtak

**Fylkesmannen opphever Bergen kommunes vedtak datert 09.05.2019, sak 149/19, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd. Saken sendes tilbake til Bergen kommune for ny behandling.**

### Sakens bakgrunn

Vi legger til grunn at partene i saken er kjent med sakens bakgrunn. Vi gir likevel en kort oppsummering.

Det er den 05.06.2018<sup>1</sup> søkt om bruksendring fra næring (kontor- og administrasjonsbygg) til offentlig helseforetak (LAR-klinikk) på eiendommen gbnr. 167/1544, Øvregaten 37-39. Bruksendringen omfatter et areal på 598 m<sup>2</sup>, med tilhørende fasadeendring i form av utvendig løfteplattform og skjermvegger, samt innvendig ombygging. Søknaden er sendt inn av tiltakshaveren Banus Eiendom AS. Det er søkt om dispensasjon fra kommunedelplanens (KDP) arealformål<sup>2</sup> og kommuneplanens parkeringsbestemmelser.<sup>3</sup>

En LAR-klinikk er en offentlig poliklinikk for legemiddelassistert rehabilitering. I Bergen kommune er behandlingen organisert i bydelvise poliklinikker. Omsøkt klinikk skal ha ca. 15 ansatte og opp mot 40 brukere, og åpningstidene er mellom 0800 – 1200, mandag til lørdag. Klinikken ligger i dag på Engen, i lokaler eid av Bergen kommune.<sup>4</sup> Leietaker er Helse Bergen HF. Det er bestemt av kommunen at denne klinikken skal flyttes.

<sup>1</sup> Det ble holdt forhåndskonferanse 20.03.2018, søknadene er datert 28.05.2018, 12.04.2018 og 05.06.2018, tilleggsdokumentasjon mottatt 26.06.2018.

<sup>2</sup> KDP § 5, arealformål - næring/bolig.

<sup>3</sup> KPA 2010 pkt. 15. Tiltakshaver viser til at «Søknaden om dispensasjon fra KPA pkt. 15 parkering er således betinget, den gjelder kun dersom bygningsmyndighetene evt. skulle være av en annen oppfatning av beregningsgrunnlaget for oppstillingsplasser i opprinnelig søknad.»

<sup>4</sup> Går frem av e-post datert 05.09.2018 fra avdelingssjef Gro J. Aarli.



Eiendommen gbnr. 167/1544 er i dag næringsbygg med butikk, lager og kontorplasser. Det skal i utgangspunktet kun gjøres innvendige endringer, med unntak av utvendig heis på baksiden av bygget for å etablere trinnfri tilkomst.

Tiltakshaveren har i søknaden om bruksendring vist til at søknaden omhandler tiltak på allerede bebygd og lovlig fradelt eiendom. Etter tiltakshaverens syn er det en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon og at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Bergen kommune gjorde vedtak om å avslå søknaden den 28.08.2018, sak 201810586/10. Avslaget er begrunnet med at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 dispensasjon fra arealformålet i KDP, § 29-2 visuelle kvaliteter, TEK17 § 12-1 universell utforming og TEK17 § 12-4 inngangsparti ikke er oppfylt. Kommunen har i avslagsvedtaket ikke tatt stilling til de privatrettslige forholdene rundt parkering og adkomst.

Avslagsvedtaket ble påklaget av Grung arkitektur AS, på vegne av tiltakshaveren, den 14.09.2018.<sup>5</sup> Tiltakshaveren anførte at tiltaket ikke var i strid med arealformålet og at det var et akuttbehov for etablering av LAR-klinikken. Videre er det anført at de har rett til tilkomst og parkering gjennom avtale, eller gjennom hevd. Den anførte avtalen er ikke tinglyst.

Både plan- og bygningsetaten og byrådet i Bergen kommune innstilte på å ikke gi dispensasjon, og at avslagsvedtak datert 28.08.2018 skulle opprettholdes. Klagen ble behandlet av komite for miljø og byutvikling i møte den 09.05.2019, sak 149/19. Klagen ble tatt delvis til følge:

1. Med hjemmel i fvl. § 33, 2. ledd, 2. setning oppheves fagetatens vedtak av 28.08.2018.
2. Søknad om tillatelse til bruksendring av næringsarealer/kontor til offentlig helseforetak (LAR-klinikk) innvilges.
3. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges søknad om dispensasjon fra kommunedelplan KDP Sandviken, Fjellsiden nord § 5 om arealbruksformål.
4. Søknad om dispensasjon fra kommuneplan KPA 2010 punkt 15 parkering er ikke behandlet, da angitt antall parkeringsplasser (KPA 2010) for kontor i sone P1 er maks-tall.
5. Det settes som vilkår at siktforholdene i avkjørselen blir utbedret i henhold til krav i forhåndstilsagn fra Statens Vegvesen datert 07.02.2017 før lokalene tas i bruk.
6. Byrådet gis fullmakt til å stille nødvendige vilkår som sikrer at inngangspartier tilfredsstiller § 29-2 Visuelle kvaliteter og TEK 17 om universell utforming.
7. Klagen tas delvis til følge.

Vedtaket er begrunnet med at:

*«Komite for miljø og byutvikling (KMBY) mener det er viktig å legge til rette for lokalisering av en LAR-klinikk i Bergenhus bydel. Komiteen er enig med byrådet som sier at etablering av LAR-klinikk er et nødvendig og viktig tiltak i behandlingsskjeden for rusavhengige, og at en slik helseklinikk må plasseres i et lokale som er egnet til formålet.*

...

*KMBY mener at bruksendring fra bolig/næring til LAR-klinikk i liten grad vil bryte med arealbruksformålet. Det vises bla til at Senter for arbeidslivsforberedelse (ALF) var leietaker i de samme lokalene i en periode frem til og med 2016. Alf er et lavterskeltilbud for rusavhengige med tilhørende kontorplasser.*

*Komiteen mener etter dette at lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt.*

...

---

<sup>5</sup> Utfyllende opplysninger datert 20.09.2018.



*Komiteen mener at tillatelse med dispensasjoner har betydelig flere fordeler enn ulemper. Dette gjør det mulig å få på plass et tilbud for vanskeligstilte i et område det er sterkt behov for det.» (Vår understreking.)*

Vedtaket i sak 149/19 er påklaget av MIA Øvregaten AS,<sup>6</sup> representert ved advokat Cathrine Tvedt Lorentzen i Harris advokatfirma AS, den 05.06.2019. Det går frem av klagen at vedtaket må omgjøres, slik at søknad om bruksendring blir avslått. Det er anført at hensynet bak arealformålet i KDP blir vesentlig tilsidesatt ved dispensasjon og at fordelene ved dispensasjon fra arealformålet ikke er klart større enn ulempene. Det er mellom annet vist til at det er andre tilgjengelige lokaler i bydelen. Videre er det anført at de tekniske kravene til tiltaket ikke er oppfylt. Avslutningsvis er det i klagen anført, når det gjelder parkering og avkjørsel, at tiltakshaveren åpenbart ikke har de privatrettslige rettighetene som tiltaket forutsetter, jf. plan- og bygningsloven § 21-6.

Det ble gitt rammetillatelse datert 06.06.2019, sak 201810586/26 og igangsettingstillatelse den 08.07.2019, sak 201810586/33.

Klagen er kommentert av ved advokat Alsaker i advokatfirma Steenstrup Stordrange DA, , på vegne av tiltakshaveren, i brev datert 27.06.2019. Tiltakshaveren anfører at tiltaket ikke kommer i strid med arealformålet, sentrumsformål, og at offentlig fotgjengerbasert tjenesteyting ikke påvirker naboene vesentlig annerledes enn fotgjengerbasert privat tjenesteyting. Videre er det vist til at tiltaket ikke krever dispensasjon fra gjeldende parkeringsbestemmelser i KPA, som ikke har krav til bilparkering i sentrum for service/tjenesteytingsvirksomhet. Dernest er det vist til at de tekniske kravene er oppfylt. Avslutningsvis viser tiltakshaveren til at de har de privatrettslige rettighetene for tiltaket som er nødvendige, som følge av en avtale fra 2006.

Plan- og bygningsetaten i Bergen kommune har behandlet klagen den 29.08.2019, sak 201810586/34. Klagen ble ikke tatt til følge og saken ble sendt til Fylkesmannen i Vestland for endelig behandling. Avgjørelsen er begrunnet med at klagegrunnene og anførselene i hovedsak forelå som merknader til saken og derfor er tilstrekkelig vurdert tidligere i saksbehandlingen.

### **Regelverk**

Vi skal som klageinstans se til at kommunen under behandlingen av saken har fulgt de lovene, forskriftene og saksbehandlingsreglene som gjelder på området. Fylkesmannen kan under klagebehandlingen prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønnsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34. Ved prøving av det kommunale skjønn skal Fylkesmannen legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Det framgår av plan- og bygningsloven § 11-6 at kommuneplanen er juridisk bindende for nye eller utvidelse av eksisterende tiltak. Tiltak i strid med plan eller bestemmelser i plan- og bygningsloven, kan bare tillates dersom det blir gitt dispensasjon fra bestemmelsen tiltaket strider mot, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke dispensere dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Vilårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er rettslige vurderingstema, ikke et kommunalt skjønn. Det er derfor ikke anledning til å legge nevneverdig vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

---

<sup>6</sup> Gbnr. 167/1545.



Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Etter forvaltningspraksis skal begrunnelsen for å dispensere være spesiell og gjelde særlig for tiltaket, og kommunen skal ikke dispensere ut fra mer generelle vurderinger.

Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24, jf. § 25.

#### *Planstatus*

Eiendommen er delvis regulert og delvis uregulert.<sup>7</sup> Deler av eiendommen er omfattet av reguleringsplanen for Bergenhus<sup>8</sup> og er regulert til «*annet byggeområde, blandet sentrumsformål II*» og ligger i spesialområde bevaring «*verdensarvstedets nærområde*.»

I kommunedelplanen for Sandviken<sup>9</sup> er eiendommen satt av til «*bolig/næring*.» I kommuneplanens arealdel<sup>10</sup> er eiendommen satt av til «*sentrumsformål*,» og den ligger innenfor hensynssone båndlegging etter kulturminneloven, hensyn kulturmiljø, fare brannsmitte og veistøy gul og rød sone.

Følgende bestemmelse går fram av kommunedelplanens § 6 pkt. 5 om blandede formål, bolig og næring:

*«I områder som på plankartet er vist som områder for bolig og næringsvirksomhet, prioriteres kontorarbeidsplasser og fotgjengerbaserte lokale tjenester, som dagligvarer, serveringssted. Langs Øvregaten - Nye Sandviksveien - Stølegaten- Steinkjellergaten – Nikolaikirkealmeningen prioriteres en sentrumsrettet næringsstruktur, men med en skala som underordner seg eksisterende bygningsstruktur og tomteoppdeling. Kjøpesenter som ikke underordner seg eksisterende bygningsvolumer eller størrelse og skala på nabobebyggelse tillates ikke. Langs de viktigste veg og gangtraseene skal det legges til rette for fortsatt eller ny bruk av 1.etasje til forretningsvirksomhet.»*

Målet for den videre utviklingen av området går fram av kommunedelplanen:

*«Området skal vernes i den hovedstruktur og form det har i dag. Dette gjelder vegsystem med smitt og smau, gangadkomster, snarveger og trapper, bakgårder, fellesareal og oppdelingen i små tomter. I sammenhengende områder med flest trehus skal det bygges nytt og rehabiliteres i tre. I blandingsområder med tre og mur skal den urbane karakteren opprettholdes, samt differensieringen i volum, høyde og materialbruk. Det skal etterstrebes tidstypiske uttrykksformer som innordner seg områdes hovedstruktur. Næringsvirksomheten skal underordne seg småskalastrukturen. Langs de viktigste veg og gangtraseene skal det legges til rette for fortsatt eller ny bruk av 1.etasje til forretningsvirksomhet.»<sup>11</sup>*

#### **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen finner at saken er tilstrekkelig opplyst til å gjøre vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 33. Videre legger vi til grunn at dere som representant for grunneierne av naboeiendommen, gbnr. 167/1545, har rettslig klageinteresse, og at det er klaget til rett tid,<sup>12</sup> jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Saken gjelder klage på bruksendring fra kontor (næring/bolig) til offentlig helseklinikk (offentlig tjenesteyting) på eiendommen gbnr. 167/1544, Øvregaten 37-39 i Bergen kommune.

#### *Dispensasjon fra arealformålet i KDP § 5*

<sup>7</sup> Reguleringsplanen dekker ca. 22.4 % av eiendommen.

<sup>8</sup> Reguleringsplan Bergenhus. Vågen, Kaiene og Bryggen, plannummer 16040000, stadfestet 11.12.2006.

<sup>9</sup> KDP for Sandviken, Fjellsiden nord, i kraft fra 19.02.2001.

<sup>10</sup> Kommuneplanens arealdel 2010.

<sup>11</sup> KDP Planområde A, s. 42.

<sup>12</sup> Underretning datert 16.05.2019, klagefrist 06.06.2019 - klage datert 05.06.2019.



Det er søkt om bruksendring fra kontor til tjenesteyting, offentlig helseforetak (LAR-klinikk). Offentlig helseforetak er ikke næringsvirksomhet. Vi viser mellom annet til at det i plan- og bygningsloven er skilt mellom boligbebyggelse, næringsbebyggelse og bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, jf. § 11-7.<sup>13</sup> Det er derfor nødvendig med dispensasjon fra arealformålet i kommunedelplanen, «*bolig/næring.*»

Det går frem av plan- og bygningsloven § 19-2 at kommunen kan gi dispensasjon dersom hensynet bak bestemmelsen det blir søkt dispensasjon fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å dispensere være klart større enn ulempene. Det følger av forarbeidene<sup>14</sup> til plan- og bygningsloven at avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende prosess, og planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være kurant å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planen som informasjons- og avgjørelsesgrunnlag. Det skal normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra fremdeles gjør seg gjeldende med styrke.

#### *Vurderingen av om hensynet bak arealformålet blir vesentlig tilsidesatt*

Det er i klagen anført at hensynet bak arealformålet i kommunedelplanen blir vesentlig satt til side ved å gi dispensasjon. Dere viser til at en dispensasjon vil være i strid med kommunedelplanens intensjon. Det er vist til kommunedelplanens § 6 pkt. 5 som er referert ovenfor.

Det går fram av bestemmelsen at kommunen ønsker fotgjengerbaserte lokale tjenester, som dagligvarer og serveringssteder. Beskrivelsen i kommunedelplanen angir likevel bare hva som skal prioriteres eller legges til rette for i området. Det er således ikke formulert som rettslig bindende forbud mot annet enn det som er nevnt.

Brukergruppen av klinikken er ikke et direkte relevant moment i vurderingen av om hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir satt vesentlig til side. I denne vurderingen må en LAR-klinikk sammenlignes med annen offentlig eller privat tjenesteyting, som f.eks. en tannklinikk eller en fysioterapeut. Objektivt sett er det forskjell på arealformålet bolig/næring og offentlig tjenesteyting, men vi kan likevel ikke se at det vil være en vesentlig forskjell på bruken av lokalene til kontorer for offentlig helseklinikk og kontorer for annen næring, som planen åpner for.

Det kan heller ikke sies at et offentlig tjenesteytingstilbud skiller seg vesentlig fra f.eks. en butikk eller kontor når det gjelder driftstider og tilgjengelighet for publikum – og det preget som dette setter på området. Butikker vil i tillegg kunne ha lange åpningstider, også utover vanlig kontortid, mens helsetiltaket etter det som er opplyst vil ha begrensede åpningstider på formiddagen. Trolig vil det derfor sette mindre preg på omgivelsene i det daglige enn en del næringsvirksomhet vil gjøre. Vi viser igjen til at det i planene for området ikke er klare bindende føringer eller forbud, bare prioriteringer omkring hvilken type næring det bør legges til rette for i området.

Samlet sett kan vi ikke se at arealformålet i KDP blir vesentlig tilsidesatt ved bruksendringen det er søkt om.

#### *Vurderingen av om fordelene klart større enn ulempene*

For å kunne gi dispensasjon er det i tillegg til kravet om at hensynene bak planen ikke skal bli satt vesentlig til side, også et krav om at fordelene med å dispensere er klart større enn ulempene. Sagt

---

<sup>13</sup> Vi viser også til at dette er grunnen til at offentlig og privat tjenesteyting har samme SOSI-kode (1160), ref. kommentar til klage fra advokat Alsaker datert 27.06.2019.

<sup>14</sup> Se ot.prp.nr.32 (2007-2008) på side 242



på en annen måte blir spørsmålet om den beste framgangsmåten i den konkrete saken er å gi dispensasjon, eller om en utarbeiding eller revisjon av plan er nødvendig.

Det er i klagen anført at fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering ikke er klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Komité for miljø og byutvikling har i sitt vedtak lagt til grunn at dispensasjonen har klart flere fordeler enn ulemper og viser til at det muliggjør en rask plassering av et nødvendig tiltak for vanskeligstilte, i et område det er sterkt behov for det. Slik vi oppfatter det har komite for miljø og byutvikling i sin vurdering lagt avgjørende vekt på at selve eiendommen er tilgjengelig og egnet for formålet med helseklinikken.

Utover dette er det uklart for Fylkesmannen hvordan komite for miljø og byutvikling har vurdert og vektlagt de arealmessige fordelene og ulempene ved å gi dispensasjon i saken.

I vurderingen av om fordelene med tiltaket er klart større enn ulempene, bør det i utgangspunktet kunne påvises konkrete arealmessige fordeler, utover den konkrete eiendommen, for å kunne dispensere. Vi kan altså ikke se at kommunen har vurdert eller pekt på arealmessige fordeler ved å gi dispensasjon for bruksendring til et offentlig helseforetak, utover det at de finner lokalene egnet.

Fylkesmannen er selvsagt enig i at det er viktig å få på plass en god, tilrettelagt og tilgjengelig rusomsorg. Vi kan likevel ikke se at det er dokumentert eller tilstrekkelig vurdert hvorvidt det er avgjørende at plasseringen av helseklinikken skjer i Øvregaten. Det er uklart om kommunen har klarlagt om det finnes andre tilfredsstillende alternativer som ivaretar hensynet til tilgjengelighet. Vi kan heller ikke se at det er grunnlagt hvorfor tidsaspektet i seg selv tilsier at man ikke kan avvente en planprosess - som vil kunne gi en endelig og samordnet avklaring av fremtidig arealbruk for et viktig tiltak.

Fylkesmannen viser til at både fordelene og ulempene ved å gi dispensasjon må vurderes ut fra de overordnede ressurs-, areal- og planmessige hensynene som kommuneplanen skal ivareta. På denne måten vil vurderingen av hensynene bak bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra, arealformålet og formålsbestemmelsene, være relevante også i denne delen av dispensasjonsvurderingen.

Det er i gjeldende arealformål i kommunedelplanen lagt til rette for etablering av boliger og næring, for å skape et attraktivt bo- og gatemiljø. Det går frem av planene for området at det skal legges til rette for næringsvirksomhet i småskalastruktur. Gatestrukturen i området er viktig, og det skal legges til rette for tilflytting og sentrumsnære boliger.

I denne sammenhengen er det nødvendig å vurdere hvordan tiltaket slår ut for gatestruktur, gatebilde, bygningspreg, innretning og størrelse, utviklingen i området som planen skal legge til rette for og andre interesser ellers som skal ivaretas, jf. planbestemmelsene.

I tillegg er det av vesentlig betydning at medvirkning fra ulike interessegrupper blir vurdert, og hvilke virkninger en dispensasjon vil ha for gjennomføringen av planene som gjelder i området.

Etablering av helsetjenestetilbud vil generelt alltid være viktig for befolkningen, og blir vanligvis best ivaretatt gjennom en planprosess, der alle behov og interesser blir klarlagt, og de som er berørte kan medvirke og ha innflytelse på resultatet. Et spørsmål kommunen bør ta stilling til er derfor om etableringen av dette konkrete helsetilbudet kan vektes tyngre enn de samordnings- og demokratihensynene som ligger til grunn for å kreve planprosess på vanlig måte. Behovet for plassering av et offentlig helseforetak tilsier at det samfunnsnyttige formålet med bruksendringen



bør vurderes opp mot kravene til en demokratisk planprosess. Her vil vi vise til at det normalt kun er overordnede samfunnsinteresser av stor vekt som kan ha betydning i en dispensasjonsvurdering. I noen særlige tilfeller kan da hensyn til spesifikke statlige eller regionale rammer og mål være utslagsgivende, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd. Et eksempel på slike hensyn er asylinnkvartering, der nasjonale og internasjonale forpliktelser har blitt tillagt avgjørende vekt.<sup>15</sup> Dette vil likevel være unntak, ettersom planlegging etter loven normalt skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, jf. § 1-1 andre ledd.

Etableringen av den offentlige helseklinikken gjennom en dispensasjon vil fastsette en langsiktig arealbruk som ikke er forankret i plan. Hensynet til medvirkning og innretningen etter planen vil som nevnt i mindre grad bli ivaretatt gjennom en dispensasjon enn gjennom en planrevisjon. Det kan ikke utelukkes at også andre enn de som er direkte berørt av tiltaket, kan ha interesse av å medvirke i arealplanleggingen. Vi viser her til at det er kommet inn flere merknader og klager i saken, som indikerer at det kan være grunn til å vurdere tiltaket i et mer helhetlig perspektiv. Kommunen plikter å legge til rette for dette gjennom åpne planprosesser, jf. plan- og bygningsloven §§ 1-1 fjerde ledd, jf. § 5-2 og uttalelser i forarbeidene.<sup>16</sup>

For noen tiltak vil det fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre planendringer med den mer omfattende saksbehandlingen som kreves for dette, særlig der avviket fra planen i seg selv er lite og ikke er omstridt eller kontroversielt.<sup>17</sup> Det at helseforetaket er et svært viktig, kontroversielt og konfliktfylt tiltak i lokalmiljøet, kan derfor i seg selv være et argument for at etableringen bør skje gjennom en planprosess som sikrer medvirkning og en langsiktig og bærekraftig løsning.

Kommunens dispensasjonsvedtak tar i liten grad innover seg problemstillingene som er nevnt ovenfor. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om fremgangsmåten i denne saken sikrer den åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning som planlegging etter plan- og bygningsloven skal ivareta, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd. Vi minner om at det å gi dispensasjon er en praktisk sikkerhetsventil og en unntaksbestemmelse fra hovedregelen om at planer er bindende.

Det er på bakgrunn av dette vanskelig for Fylkesmannen å vurdere om komite for miljø og byutviklings løsning har tatt hensyn til relevante fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon og gjort en tilstrekkelig interesseavveining av disse. Som gjennomgangen vår har vist er det tungtveiende ubelyste ulemper ved å ikke åpne for en planprosess ved etableringen av helseforetaket.

#### *Begrunnelseskrav, jf. forvaltningsloven § 24, jf. § 25.*

Fylkesmannen viser til at enkeltvedtak skal begrunnes, uansett om klagen blir tatt til følge eller ikke, jf. forvaltningsloven § 24, jf. § 25. I begrunnelsen skal en ha med relevant lovhjemmel, innholdet i lovbestemmelsen og gjengi fakta dersom det ikke er kjent eller er uklart for partene. Etter bestemmelsene bør også viktige momenter ved skjønnsutøvelsen tas med. Bakgrunnen for denne plikten er å gjøre partene i stand til å forstå, kontrollere og eventuelt etterleve avgjørelsen. Samtidig sikrer plikten at relevante regler og omstendigheter blir tatt hensyn til under behandlingen. Hvor nøye og utfyllende begrunnelsen skal være, vil variere noe fra sak til sak ut fra behovet i saken.<sup>18</sup> Avgjørelser som bygger på skjønn, må som hovedregel grunngis nøye.

---

<sup>15</sup> Se Rundskriv H-4/15

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 242.

<sup>17</sup> Se Innst. 181 L (2016-2017) s. 6

<sup>18</sup> Se uttalelse fra Sivilombudsmannen av 15. mai 2012, sak 2011/2812.



I tillegg følger det av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd at det er kommunen som kan gi dispensasjon, og kommunen må derfor selv vurdere vilkårene.

Vi har ovenfor gjengitt begrunnelsen for vedtaket. Vi vil understreke viktigheten av at vedtak er begrunnet på en slik måte at både partene og klageinstansen kan ta stilling til om kommunens avgjørelse er saklig og riktig vurdert. I vurderingen av om fordelene ved å gi dispensasjon vil være «*klart større enn ulempene*» må kommunen identifisere og spesifisere både fordelene og ulempene ved en eventuell dispensasjon, og deretter veie disse opp mot hverandre. Vi minner om at det er et krav om at fordelene er klart større enn ulempene.

Fylkesmannen kan ikke se at kommunen i denne saken har begrunnet vedtaket tilstrekkelig, jf. ovenfor. Plikten til å begrunne vedtaket er den samme for et politisk som et administrativt vedtak, og kravet til begrunnelse blir styrket<sup>19</sup> når komite for miljø og byutvikling velger en løsning som ikke følger plan- og bygningsetaten eller byrådets innstilling.

Disse manglene fremstår heller ikke å være «reparert» i den etterfølgende klagesaksbehandlingen til kommunen. I klagesaksbehandlingen er det helt kort vist til at:

*«Vi viser til sakens dokumenter og vurderingene som følger av KMBY sitt vedtak, saksfremstilling i Byrådssak datert 26.03.19 og fagnotat datert 27.11.18. Vi viser til merknad fra klager MIA Øvregaten AS v/Opus Bergen AS datert 30.04.18 som innkom i søknadsomgang. Vi legger til grunn at anførslene i klagen i hovedsak forelå som merknader til saken og således er vurdert i forbindelse med tillatelsen gitt av KMBY i vedtak datert 09.05.19.*

*Vi anser at de ulike anførsler og merknader allerede er tilstrekkelig vurdert i foreliggende saksutredninger i saken.»*

Selv om Fylkesmannen ikke kan se at arealformålet i KDP er vesentlig tilsidesatt, minner vi om at dispensasjonsvilkårene er nødvendige og begge derfor må vurderes, begrunnes og være oppfylt. Det foreligger klare mangler ved kommunens vurdering av fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi kan ikke se bort fra at feilen kan ha virket bestemmende på resultatet i saken, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

#### *Tekniske krav, parkering og avkjøring*

Fylkesmannen vil videre presisere at før det eventuelt blir gitt tillatelse til tiltaket må det bringes på det rene at det er sikkerhet for at de tekniske kravene til tiltaket er mulig å oppfylle. På samme måte må det sikres at kravene til parkering/avkjøring på eiendommen er på plass. Vi registrerer at det er opplyst at den omtalte avtalen om parkering ikke er dokumentert eller tinglyst. Avtalen ser også ut til å være tidsavgrenset. Kommunen må vurdere eventuelle følger av dette.

#### *Oppsummering*

Fylkesmannen har kommet til at hensynene bak KPD ikke blir vesentlig tilsidesatt gjennom en dispensasjon for den omsøkte bruksendringen fra næring til offentlig helseforetak.

Videre har Fylkesmannen kommet til vedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet når det gjelder vilkåret om det er klar overvekt av fordeler ved å gi dispensasjon, jf. forvaltningsloven § 24, jf. § 25 og § 19-2. Vedtaket er derfor ugyldig og må oppheves og sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Vi gjør dette for å sikre at saken får en reell to-instansbehandling.

---

<sup>19</sup> Dette synspunktet kan mellom annet utledes av Sivilombudsmannen sak 2012/640, sak om ny 420 kV kraft-ledning gjennom Bremanger kommune.





Klagen er med dette tatt til følge og kommunen sitt vedtak blir opphevet.

Fylkesmannen viser til at komite for miljø og byutvikling kan kreve bistand fra administrasjonen i Bergen kommune for utarbeiding av begrunnelse for vedtak, jf. kommuneloven § 13-1.

Fylkesmannen har ikke lagt føringer for hvilke resultat kommunen skal komme til.

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

Etter forvaltningsloven § 36 kan den som har fått medhold i en klage kreve dekning for vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Slikt krav må settes frem innen tre uker fra dette brevet ble mottatt. Kravet skal sendes Fylkesmannen i Vestland. Utgiftene skal være dokumenterte. Utgifter til partens eget arbeid med klagen dekkes normalt ikke.

Med hilsen

Gunnar O. Hæreid  
ass. fylkesmann

Anne Kristin Kayser Eitungjerde  
Seksjonsleder

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

|                       |                        |      |        |
|-----------------------|------------------------|------|--------|
| SANDS ADVOKATFIRMA DA | Postboks 1150, sentrum | 5011 | BERGEN |
| OPUS BERGEN AS        | Nordre Nøstekaien 1    | 5011 | BERGEN |
| MIA ØVREGATEN AS      | Conrad Mohrs veg 29    | 5072 | BERGEN |
| GRUNG ARKITEKTUR AS   | Fantoftvegen 14P       | 5072 | BERGEN |
| BANUS EIENDOM AS      | Postboks 154 Sandviken | 5812 | BERGEN |