



MASTEROPPGAVE

Kriterier for fornyelse/revisjon av eldre
reguleringsplaner i utbygde områder

Criteria for renewal/revision of old zoning
plans in developed areas

Marta Lyford Jahnsen

Areal og Eiendom

Institutt for byggfag

Innleveringsdato: 29.05.2023

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle
kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

Forord

Masteroppgaven avrunder to spennende år på studieprogrammet Areal og Eiendom ved Høgskulen på Vestlandet, avd. Bergen. To opplevelsesrike år som har gitt meg kunnskap om arealplanlegging. Kunnskap jeg gleder meg til å anvende i arbeidslivet.

Jeg ønsker å takke mine veiledere Carolyn Ahmer og Hans Jacob Roald for gode samtaler, innspill og konstruktive tilbakemeldinger. Og ikke minst alle koppene med kaffe. Et nødvendig onde i ett ellers travelt og søvnløst småbarnsliv.

I tillegg ønsker jeg å takke Askøy kommune for teamet til oppgaven. En spennende oppgave som har gitt meg innsikt i et dagsaktuelt tema.

Jeg ønsker å rette en stor takk til familie og venner som har heiet på meg. Spesielt min kjære samboer, Jørgen G. Kvamme, som har vist stor interesse for arbeide mitt, selv om det er utenfor din kompetanse. Takk for at du har holdt mote mitt oppe det siste halvåret, hatt middagen klar etter sene kvelder på lesesalen, og ikke minst tatt vare på datteren vår. Jeg er utrolig takknemlig for alt du gjør. Jeg ønsker også å rette en oppmerksomhet til språkvaskeren min, tante Randi Jahnsen. Takk for at du alltid stiller opp for meg når jeg trenger det.

Til slutt ønsker jeg å takke alle mine medstudenter for gode samtaler gjennom studieforløpet, sammen har vi gjort hverandre bedre. Jeg ønsker dere alle lykke til videre.

Marta Lyford Jahnsen

Høgskulen på Vestlandet, avd. Bergen, mai 2023.

Sammendrag

Reguleringsplaner er viktige dokumenter kommuner bruker for å styre utviklingen av områder. Disse planene er gyldige til de endres, oppheves eller erstattes av nye planer, som betyr at reguleringsplaner kan være eldre enn du tror. Prosessen med å revidere/oppheve reguleringsplaner er også ressurskrevende og kostbare.

Masteroppgaven har utviklet en metode for å vurdere holdbarheten til reguleringsplaner, på bakgrunn av følgende hovedtema; lovregime, plandokumentets verdi og aktualitet. Metoden tar også opp kvaliteter som bør sikres ved en eventuell opphevelse/revisjon. Evalueringen av reguleringsplanen starter med kategorien lovregime, der en ser på om lovverket gir grunnlag for revisjon/oppheving. Det gjøres en grundig gjennomgang av planhistorien med fokus på prosess- og produktkrav. Reguleringsplaner preges av sin samtid, både av samfunnsmessige planoppgaver, men også av uttrykket til loven. Lovregime 1924 introduserte det første kravet om kartframstilling. Videre diskuteres lovregime 1965 som regulerer hele byggeprosessen, og hadde et større fokus på planleggingsprosessen. Lovregime 1985 satte fokus på flere faktorer enn arealbruken og bidro til en mer helhetlig planlegging.

Det neste temaet vurderer reguleringsplanens relevans og tar for seg kategorien plandokumentets verdi, hvor minstekravet til reguleringsplaner fremheves. Hvis minstekravet ikke oppfylles, taler det for revisjon/oppheving av planen. Deretter diskuteres aktualitet, hvor det vurderes om reguleringsplanen passer inn i samtiden. Nyere lovverk har forrang foran eldre reguleringsplaner, i tillegg kan planer som ikke samsvarer med faktisk bruk skape utfordringer. Eldre reguleringsplaner kan også generere dispensasjonsvedtak. Det siste temaet er kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon. Det er viktig å vurdere om eldre reguleringsplaner inneholder kvaliteter som taler for å beholde planen, eventuelt inneholder kvaliteter som bør sikres dersom planen vurderes opphevet.

Ved å fjerne eldre reguleringsplaner, vil byggesaksbehandlingen i mange tilfeller forenkles. Planregisteret vil i tillegg ryddes for utdaterte reguleringsplaner. For å belyse temaet brukes en casestudie, en eldre reguleringsplan fra Askøy kommune. På bakgrunn av funnene i Follese-planen, kan reguleringsplaner vedtatt under lovregime 1965 oppheves.

Det er ønskelig at funnene i masteroppgaven kan være en kilde til inspirasjon for andre i henhold til revisjon/oppheving av eldre reguleringsplaner.

Abstract

Zoning plans are important documents that municipalities use to manage the development of areas. These plans are valid until they are changed, repealed, or replaced by new plans, which means that zoning plans can be older than you might think. The process of revising/repealing zoning plans is also resource-intensive and costly.

The master's thesis has developed a method for assessing the sustainability of zoning plans based on the following main themes: legal framework, value of the planning document, and relevance. The method also addresses qualities that should be ensured in the event of repeal/revision. The evaluation of the zoning plan starts with the legal framework category, where the legislation is examined to determine if there is a basis for revision/repeal. A thorough review of the planning history is conducted, focusing on process and product requirements. Zoning plans are influenced by their contemporaneity, both by societal planning tasks and the expression of the law. The 1924 legal framework introduced the first requirement for map representation. Furthermore, the 1965 legal framework is discussed, which regulate the entire construction process and had a greater focus on the planning process. The 1985 legal framework emphasized factors beyond land use and contributed to a more holistic planning approach.

The next theme assesses the relevance of the zoning plan and addresses the category of the planning document's value, highlighting the minimum requirements for zoning plans. If the minimum requirements are not met, it supports revising/repealing the plan. Then, the issue of relevance is discussed, evaluating whether the zoning plan fits into the contemporary context. Newer legislation takes precedence over older zoning plans, and plans that do not align with actual use can create challenges. Older zoning plans can also lead to exemption decisions. The final theme covers qualities that can/should be maintained during repeal/revision. It is important to assess whether older zoning plans contain qualities that support retaining the plan or potentially contain qualities that should be ensured if the plan is considered for repeal.

By removing older zoning plans, the building permit process is often simplified. Additionally, the planning registry will be cleared of outdated zoning plans. To illustrate the topic, a case study of an older zoning plan from Askøy municipality is used. The findings conclude, based on the Follese plan, that plans developed under the 1965 legal framework can be repealed.

It is desirable that the findings in the master's thesis can serve as a source of inspiration for others regarding the revision/repeal of older zoning plans.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål	9
1.3 Problemstilling	9
1.4 Avgrensing	9
1.5 Oppgavens oppbygging	10
2. Introduksjon studieområde	12
2.1 Askøy kommune	12
2.2 Økende befolkningsvekst i sør	14
2.3 Valg av casestudie	15
2.4 Follese, ett tidligere klyngetun	16
2.5 Planstatus	18
2.5.1 Kommuneplanens arealdel	18
2.5.2 Reguleringsplan 16 - Follese	19
2.6 Situasjonen i omegnskommunene	21
3. Metode	23
3.1 Dokument- og litteraturstudie	23
3.2 Casestudie	24
3.2.1 Befaring	24
3.3 Datainnsamling og analyser	24
3.3.1 Analysering av dispensasjoner	25
3.3.2 Analysering av planområdet	25
4. Kunnskapsgrunnlaget	27
4.1 Kommuneplan	27
4.1.1 Kommuneplanens arealdel	27
4.2 Reguleringsplan	27
4.2.1 Område- og detaljregulering	29
4.2.2 Planprosessen i tre trinn	30
4.3 Prosessen med å endre/oppheve reguleringsplaner	31
4.3.1 Endre reguleringsplan	31
4.3.2 Oppheve reguleringsplan	32
4.4 Særskilte forhold	33
4.5 Dispensasjoner	33
5. Planhistorie	36
5.1 Prosesskrav	36
5.1.2 Norges første allmenne plankrav: Bygningsloven 1965	36
5.1.3 Behov for en ny planlovgivning: plan- og bygningsloven 1985	37

5.1.4 En lov for vår tid: Plan- og bygningsloven 2008	38
5.2 Produktkrav	40
5.2.1 Utvikling av kartsymboler	40
5.3 Bilismen i Norge	41
6. Dokumentstudiet: Follese, et regionalt boligmarked	43
6.1 Den første oversiktsplanleggingen: Generalplan for Bergenshalvøya og Askøy	43
6.2 Utviklingen av Follese-planen	46
6.2.1. Intensjonen til Follese-planen	48
7. Resultat	51
7.1 Evalueringsskjema for vurdering av reguleringsplan	51
7.2 Casestudie	52
7.2.1 Klassifisering av gatebruk	52
7.2.2 Samsvar mellom plan og faktisk bruk	54
7.2.4 Dispensasjonsvedtak	56
7.2.3 Kvaliteter fra plankartet som kan/bør videreføres	56
7.3 Oppsummering av resultat, casestudie	61
8. Diskusjon	63
8.1 Evaluering av metoden for revisjon/oppheving av eldre reguleringsplaner	63
8.1.1 Reguleringsplanens holdbarhet	63
8.1.2 Reguleringsplanens relevans	65
8.1.3 Kvaliteter som bør videreføres ved oppheving/revisjon	67
8.2 Evaluering av Follese-planen	67
8.3.5 En indikator på utgått plan	75
8.3.6 Sluttvurdering	76
9. Konklusjon	79
9.1 Avsluttende kommentar	80
10. Formaliteter	82
10.1 Figurliste	82
10.2 Tabelliste	82
10.3 Lovreferanser	83
10.4 Referanser	84



Kapittel 1

Introduksjon

1. Innledning

Det er vanskelig å angi eksakte grenser for når en reguleringsplan anses som eldre. Alderen varierer fra når den ble utarbeidet og/eller revidert/oppdatert sist. Reguleringsplaner har ingen fastsatt aldersgrense for når den anses som eldre eller utdatert. Likevel kan det være hensiktsmessig å revidere planen etter en viss tidsperiode (Haarr, 2020). Statsforvalteren påpeker at kommuner skal ha et oppdatert plangrunnlag, og vurdere eldre reguleringsplaner i forbindelse med rullering av kommuneplaner. En generell regel er å kontrollere reguleringsplaner eldre enn ti år og oppdatere dem i nødvendig grad. Det er viktig at innholdet samsvarer med nasjonale og regionale interesser før videreføring (Statsforvalteren, u.d.).

Reguleringsplaner kan anses som eldre når de følger plan- og bygningsloven av 1985 eller før (Holth & Winge, 2014) (Kartverket, 2012). Det er viktig å presisere at alderen til planen ikke nødvendigvis trenger å være et problem i seg selv, og mange planer kan fremdeles gjelde i dag (Haarr, 2020). I denne oppgaven vil reguleringsplaner vedtatt før 1985 refereres som *eldre reguleringsplaner*.

1.1 Bakgrunn

Denne masteroppgaven tar for seg når eldre reguleringsplaner er moden for revisjon.

Planprosessen har endret seg mye gjennom tidene, fra den klassiske bygningsretten som hovedsakelig ivaretok kvaliteten på bygget, brannsikkerhet, gatenett og hygiene, til å bli fagfeltet plan- og bygningsretten, et redskap for samfunnsutvikling.

Endringene i planprosessen gjenspeiler utviklingen i samfunnet generelt og den teknologiske utviklingen spesielt. Temaet er dagsaktuelt da flere kommuner, i hvert fall i fylket Vestlandet, er i en prosess hvor kommuneplanens arealdel rulleres. En del av planarbeidet er å gjennomgå og vurdere om reguleringsplaner skal videreføres eller ikke.

Alle kommuner skal ha et planregister med en oversikt over vedtatte planer. Registeret gir informasjon om gjeldende planer med tilhørende bestemmelser. Dette er en viktig kilde til informasjon om hva som er tillatt i et område, og skal sikre at utviklingen skjer i tråd med gjeldende regler og bestemmelser. For å bidra til en mer effektiv og helhetlig planlegging er det viktig at reguleringsplanene er i tråd med dagens behov, krav og målsetting. Krav som eldre reguleringsplaner ikke alltid tilfredsstiller.

1.2 Formål

Formålet med masteroppgaven er å utarbeide en metode for å gjøre det enklere å vurdere når en reguleringsplan er moden for revisjon. Kriteriene som utarbeides skal testes på en spesifikk reguleringsplan, *Reguleringsplan 16 – Follese* i Askøy kommune.

Ved å oppheve eldre reguleringsplaner fjernes planer som ikke lengre egner seg som styringsverktøy. Det vil forenkle byggesaksbehandlingene i mange tilfeller, i tillegg ryddes planregisteret for utdaterte reguleringsplaner. Det å oppheve/revidere eldre reguleringsplaner er imidlertid en ressurskrevende og kostbar prosess, men nødvendig.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen danner grunnlaget for masteroppgaven. Hovedproblemstillingen som forsøkes å besvares er:

Når er en reguleringsplan moden for revisjon?

I tilknytting til hovedproblemstillingen er det utarbeidet en underproblemstilling:

Kan dispensasjoner være en indikator på utgått plan?

1.4 Avgrensing

Masteroppgaven tar for seg en bred problemstilling, men avgrenses både tematisk og geografisk. Den tematiske avgrensingen gjøres ved at spesifikke temaer diskuteres. Sentrale emner er historisk utvikling av plansystemet, hvor planprosess og planprodukt vil være i fokus. Lover og forskrifter vil være en viktig del av dette. Hovedsakelig er det bygningsloven av 1965 og frem mot i dag som gjennomgås, selv om planhistorien startet lenge før dette. Bakgrunnen for dette er at bygningsloven av 1965 representerer en milepæl i norsk planleggingshistorie, hvorav Norge fikk sin første landsomfattende bygningslov. Dette var starten på det som skulle bli plan- og bygningsloven, slik vi kjenner den i dag.

Casestudien avgrenser oppgaven geografisk. I og med at masteroppgaven tar for seg en reguleringsplan, må en være forsiktig med å generalisere funnene ved å gjøre dem representativ for alle. Likevel er det viktig å påpeke at valg av casestudie er nøye vurdert og er et representativt område, utarbeidet i en tid hvor utviklingen skjedde raskt. Masteroppgaven fokuserer på det overordnede bildet og går ikke i detalj på enkelt eiendommer.

1.5 Oppgavens oppbygging

Masteroppgaven er bygget opp av fire deler med tilhørende kapitler. Del I består av innledningen hvor oppgavens tema, bakgrunn, formål og problemstilling formuleres (kap. 1), i tillegg til oppgavens avgrensing. I kapittel to presenteres studieområdet hvor kriteriene for revisjon av eldre reguleringsplaner skal testes ut. Askøy kommune presenteres, først overordnet hvor satsningsområdene i kommuneplanens samfunnsdel presenteres. Deretter snevres oppgaven inn til casestudie, Follese. Dagens plansituasjon gjennomgås, både kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen.

Del II består av metodevalg, kunnskapsgrunnlaget og historisk utvikling av plan- og bygningsloven. Delen består av tre kapitler, som danner det teoretiske grunnlaget for masteroppgaven. Kapittel 3 består av metodene som er tatt i bruk for å besvare problemstillingen. Kunnskapsgrunnlaget presenteres i kapittel 4. Relevant fagstoff er innhentet ved hjelp av Google Scholar, i tillegg til Google søk for å finne artikler, dokumenter og informasjon som har vært hjelpelig. Kapittel 5 presenterer utviklingen av produkt- og prosesskrav. En viktig kilde for informasjon av planhistorien har vært nasjonalbiblioteket.no.

Del III består av resultatet (kap. 7) og en gjennomgang av *Generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy* (kap. 8). Hensikten er å besvare hvorfor Follese ble regulert. Nasjonalbiblioteket har igjen vært en sentral kilde for innhenting av informasjon.

Del IV drøfter funnene i oppgaven med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget og utviklingen av planhistorien (kap 8). Reguleringsplanen på Follese evalueres på bakgrunn av funnene. Avslutningsvis besvares problemstillingen i konklusjonen, og veien videre.

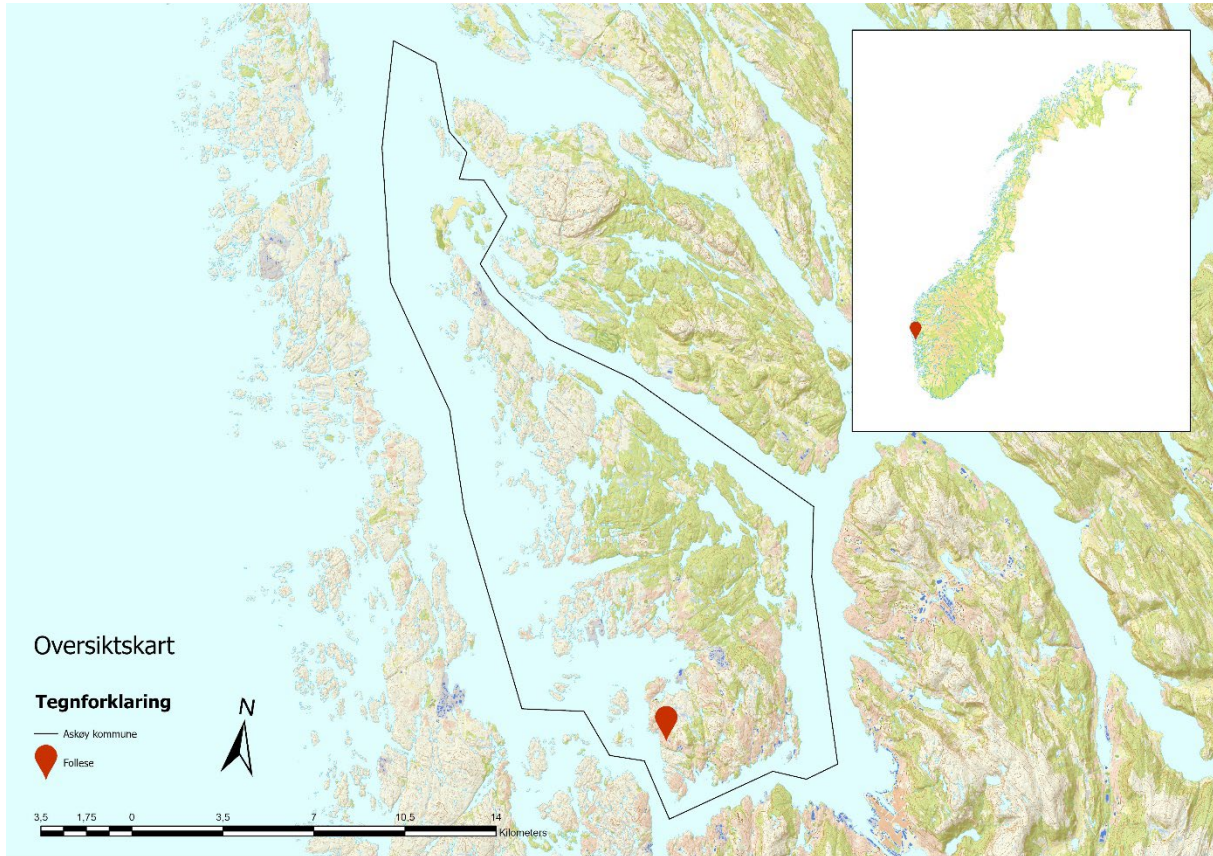


Kapittel 2

Introduksjon til studieområdet

2. Introduksjon studieområde

2.1 Askøy kommune



Figur 1 viser beliggenheten til Follese i Askøy kommune. Oversiktskartet er vedlagt i vedlegg 1. Egenprodusert i ArcGIS Pro.

Masteroppgaven tar for seg Follese i Askøy kommune (Figur 1). Askøy kommune er en øykommune i fylket Vestlandet. Kommunen er en del av vekstregionen knyttet til storbyen Bergen, og er en attraktiv kommune for bosetting, men også for næringsetablering. Kommunen ønsker å ha en aktiv rolle, for å styre og påvirke utviklingen for boligutbygging, næringsetablering, infrastruktur og samfunnsutvikling (Askøy kommune, 2020a).

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) definerer og formidler identiteten, i tillegg til retningen kommunen ønsker å gå. KPS sin viktigste oppgave er å peke ut satsningsområdene kommunen har i planperioden, for utvikling av samfunnet som helhet, som gir føringer for kommunens øvrige planlegging og virksomhet. Askøy kommune har utarbeidet fem

satsningsområder; den helsefremmede øyen, den levende øyen, den grønne øyen, den unge øyen og den skapende øyen (Askøy kommune, 2020a).

Den helsefremmede øyen forankrer folkehelsearbeidet i kommunen. Det er hvor mennesker lever, virker og bor en kan forme og utvikle kvaliteter som fremme helse, trivsel og tilhørighet. Helsevennlig utvikling forekommer der det satses på gode oppvekstmiljøer, skoler og utdanning, arbeidsmiljø og nærmiljø, som igjen fremmer deltakelse, sosiale nettverk, møteplasser, aktivitet og trygghet (Askøy kommune, 2020a)

Den levende øyen skal utvikle en livskraftig øy med et inkluderende lokalsamfunn. Viktige elementer er deltakelse og trygghet. Et godt lokalsamfunn har nære bånd mellom mennesker, næringsliv, offentlige tilbud og frivillige organisasjoner. Kommunen skal tilrettelegge for trivsel og livsutfoldelse ved utvikling av nye steder. Innbyggerne på Askøy skal også bo i trygge og inkluderende nærmiljøer hvor det er aktivitet, engasjement og sosialt samhold (Askøy kommune, 2020a).

Den grønne øyen handler om viktige kvaliteter knyttet til natur, sjø og vann. Askøy er en attraktiv tilflytningskommune med økende befolkningsvekst og utbyggingspress. For at kommunen skal være en grønn øy i fremtiden må det tilrettelegges for en bærekraftig og klimavennlig utvikling. Hovedsakelig skal transporten økes gjennom gang/syssel- og kollektivtransport for å imøtekomme klimautfordringene. Det påpekes at mangfold og sammenhengen mellom natur og rekreasjonsområder må ivaretas. Grønnstruktur er viktig for helse og livskvaliteter, bidrar til bedre lokalklima og reduserer luftforurensinger samt bevarer biologisk mangfold. Riktige klima- og miljøvennlige valg må tas om Askøy skal være en grønn kommune (Askøy kommune, 2020a).

Den unge øyen handler om barn og unge, som en viktig resurs for fremtiden. Det må tilrettelegges for gode og trygge oppvekstvilkår. Trygge omgivelser forebygge kriminalitet og stimulere til lek og utfoldelse. Det er også viktig å inkludere barn og unge i beslutninger og prosesser som angår dem. De skal ha mulighet til å påvirke sin egen hverdag, og deres mening skal vektlegges. Medvirkning skal være en bærebjelke i utviklingen av samfunnet på Askøy (Askøy kommune, 2020a).

Den skapende øyen handler om et blomstrende næringsliv. Bedrifter bidrar til flere arbeidsplasser, som igjen skaper trygghet, trivsel og sikkerhet. Et viktig fremtidsrettet mål for næringsutviklingen, er å skape tette bånd mellom skoler og næringsliv, slik at ungdom kan

velge en utdanning som bedrifter på Askøy har behov for. Det er også viktig at bedrifter tar grønne valg for å være rustet til å møte fremtiden (Askøy kommune, 2020a).

Samfunnsdelen inneholder også en arealstrategi som viser sammenhengen mellom samfunnsutviklingen og arealbruken. Arealstrategien er inndelt etter satsningsområdene og tydeliggjør hvordan mål og strategi følges konkret opp i arealbruken (Askøy kommune, 2020a).

2.2 Økende befolkningsvekst i sør

Befolkningstallet på Askøy var 29.816 ved starten av 2022 (Svendsen & Thorsnæs, 2022). Etter en lengre periode med sterk befolkningsvekst, har den gått betraktelig ned de siste årene. I 2020 var befolkningsveksten på 0,14 %, den svakeste veksten kommunen har hatt. Innbyggertallet er likevel over den nasjonale utviklingen og snittet for fylket (Askøy kommune, 2020b). Tabell 1 viser prosentveksten i befolkningen i kommunen i tidsperioden 2005-2022.

Tabell 1 viser den årlige prosentveksten i befolkningen i Askøy kommune. Basert på SSB statistikkbanken, tabell 07459.



Store deler av befolkningen er bosatt i tettsteder på sørsiden av kommunen. Et tettsted er et område med en sammenhengende bebyggelse hvor avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter, og det bor minst 200 personer. Figur 2 viser at Askøy sør er tettest befolket (Askøy kommune, 2020b).



Figur 2 viser at Askøy sør er tettest befolket. Hentet fra kart.ssb.no.

2.3 Valg av casestudie

Reguleringsplan 16 – Follese, heretter kalt Follese-planen, er valgt som casestudie. Faktorer som har vært sentrale er historisk betydning, lovregimet, geografisk beliggenhet, befolkningsutvikling og dispensasjoner.

Bergen manglet arealer til industri og bolig etter krigen. Byen var for liten til å ta unna befolkningsveksten, og det ble et ønske om å spre befolkningen. Løsningen ble vekstsentralisering, et begrep som har sin opprinnelse fra Frankrike, Paris, hvor industri skulle bygges i utpekte vekstsentre (Winther, 2019). Bergen startet et samarbeidsprosjekt med omegnskommunene, blant annet Askøy.

Den geografiske beliggenheten er viktig. Askøy sør er preget av befolkningsvekt med ett økende utbyggingspress. Et annet sentralt element er lovregime og reguleringsplanen må være vedtatt under et eldre lovverk. Kartverket definerer plan- og bygningsloven av 1985 eller før som eldre (Kartverket, 2012). Askøy kommune vedtok i 1967 en reguleringsplan for Follese. Reguleringsplanen ble vedtatt under bygningsloven 1965. Follese er lokalisert på Askøy sør, og ligger utenfor vekstsonen i kommunen. Det er et interessant aspekt å velge et område som ikke er et utpreget vekstområde. Store deler av Norge består nettopp av slike områder.

Reguleringsplanen for Follese ble vedtatt i en epoke der det ble mer vanlig å etablere industri og boliger utenfor byene, og det finnes derfor en rekke tilsvarende planer.

2.4 Follese, ett tidligere klyngetun

Follese er en bygd som har vokst frem fra et klyngetun. Slike tettbebygde gårdstun var vanlig på Vestlandet frem til 1890-årene. Hovedsakelig besto området av flere husmannsplasser, en av dem er bevart i Træ i dag. Follese hadde den største befolkningen på Askøy rundt 1900. Bygden hadde flere fabrikker og arbeidsplasser, blant annet sardinfabrikk UFS, saltebuene i Follesevågen og tønnefabrikken i Træ. På et tidspunkt hadde bygden 4-6 kolonialbutikker, bakeri, poståpneri, banktjeneste, bedehus, møbelfabrikk, røkeri, salteri og skomakerverksted (Askøy kommune, u.d.). Figur 3 viser et historisk bilde over Follese, fra 1965. Bildet viser at området hovedsakelig besto av spredt boligbebyggelse, og at nåværende fylkesveg var opparbeidet.



Figur 3 viser et historisk flyfoto over Follese fra 1965. Hentet fra kart.1881.no.

I dag er Follese en tettbebyggelse, med en befolkning på 1442 (SSB tabell 04317). Hovedsakelig består bebyggelsen av eneboliger og fritidsbebyggelse. Det er lokalisert arbeidsplasser i form av fabrikker (isbjørn is, industriplast AS og møbelfabrikk). Området har

også barneskole, barnehage, kultursenter og Spar butikk. Ifølge Google Maps er det ca. 8 minutter med bil til Askøybroen, som knytter Askøy sammen med Bergen kommune. Figur 4 viser et flyfoto over Follese.

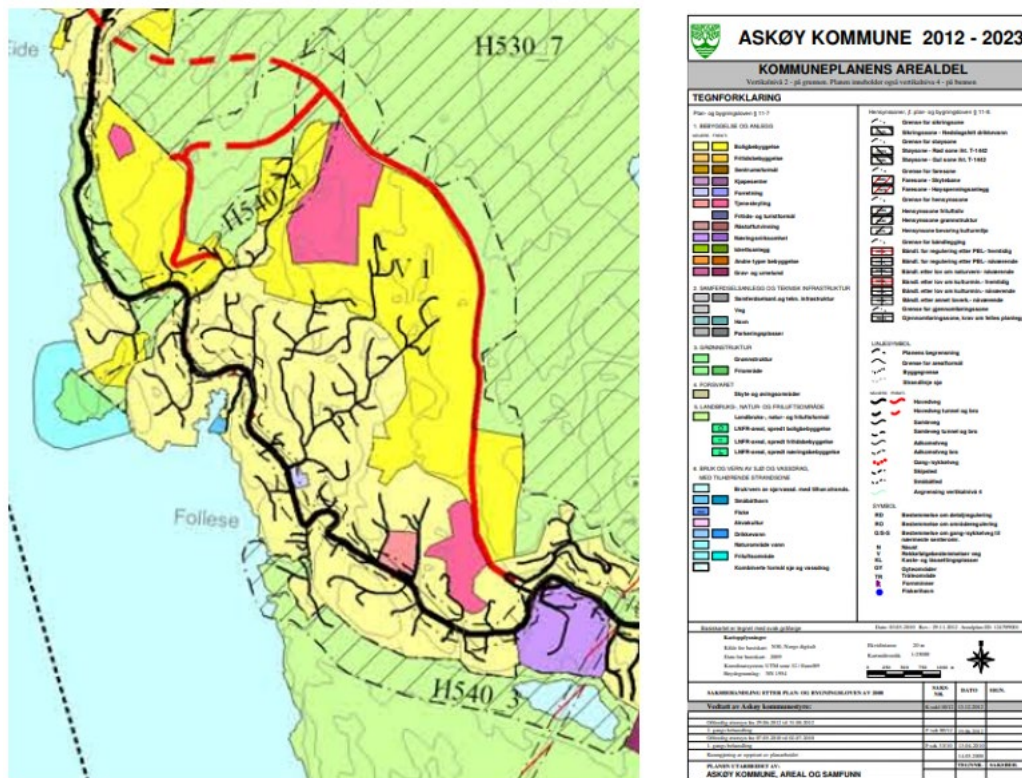


Figur 4 viser et flyfoto over Follese fra 2021. Hentet fra kart.1881.no.

2.5 Planstatus

2.5.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel (KPA) ble vedtatt i 2012. Arealdelens formål er å bidra til trivsel, balansert vekst, men også å oppnå målsetningene om et attraktivt, trygt og trivelig lokalsamfunn. Figur 5 viser et utsnitt av KPA over Follese.



Figur 5 viser kommuneplanens arealdel over Follese. Hentet fra kommunekart.com.

Hovedsakelig regulerer KPA, Follese til boligbebyggelse. Boligområdene i KPA reguleres hovedsakelig til fortsettelse/utvidelse av eksisterende boliger, tilknyttet hovedvegnettet, eventuelt i rimelig avstand til et lokalsenter. Planbeskrivelsen utdyper at beliggenheten til boligområdene er viktig for å oppnå gode kollektivmuligheter og redusere privatbilismen (Askøy kommune, 2012).

KPA viser også arealformålet offentlig tjenesteyting. I sør er formålet avsatt til skole. Follese har i dag en liten skole uten utvidelsesmuligheter, og det er derfor avsatt et nytt areal med tanke på en fremtidig skole (Askøy kommune, 2012).

Et annet viktig areal som trekkes frem av KPA er *Follesemarka*. Begrepet *marka* er en felles betegnelse på by- og tettstedsnære friluftsområder. Follesemarka er viktig for grønnstruktur,

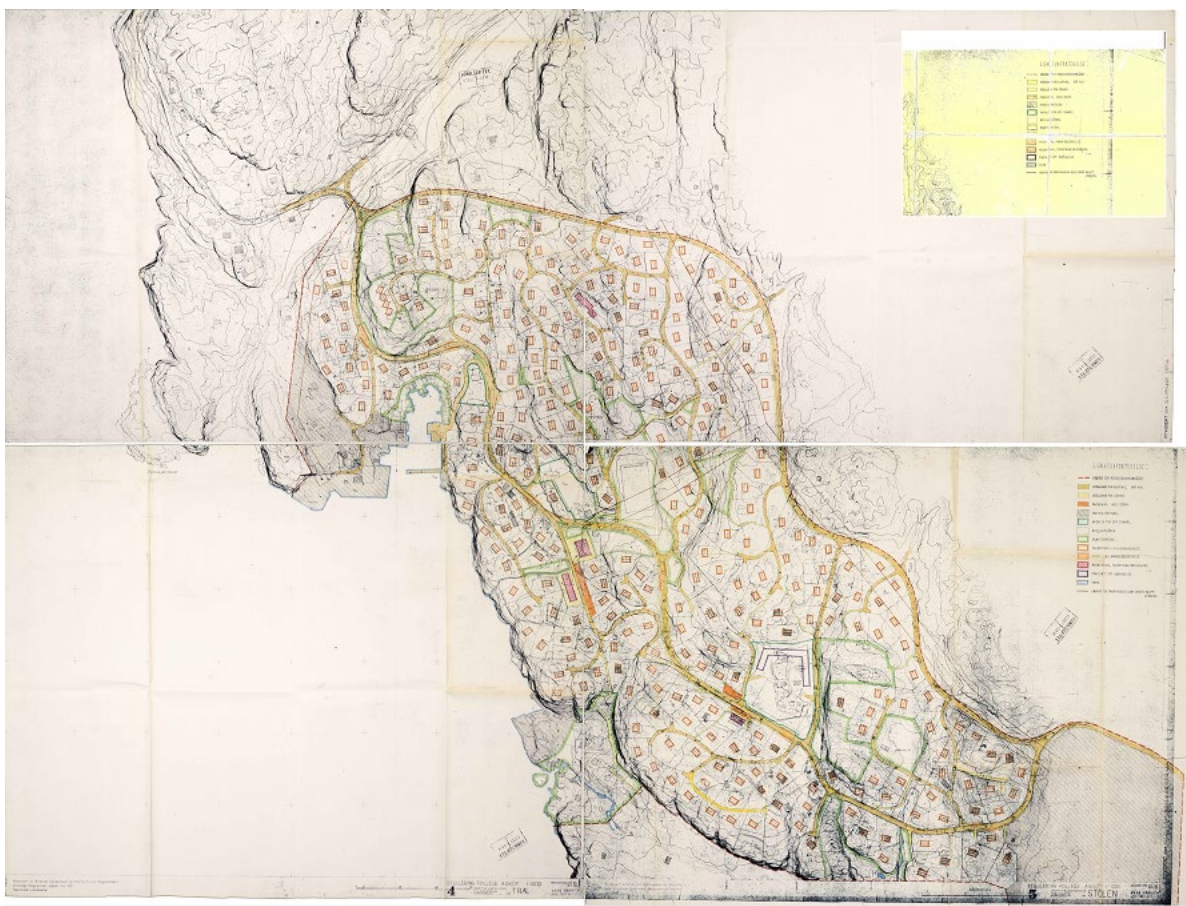
biologisk mangfold, trekkveier for dyr og viltområder. Det er viktig for befolkningen i alle aldre å ha tilgang på slike områder. Follesemarka reguleres til hensynssone friluftsliv (H530_7), også viktige innfartsårer er regulert til bevaring og hensynssone grønnstruktur. Formålet med hensynssonene er å ivareta naturkvaliteter og områdets verdi for friluftsliv og landbruk. Tiltak som strider mot arealformålet bør unngås (Askøy kommune, 2012).

I planbeskrivelsen kommer det frem eldre reguleringsplaner skal gjelde foran KPA, med unntak av arealer avsatt til LNF eller framtidig tjenesteyting.

2.5.2 Reguleringsplan 16 - Follese

Reguleringsplanen på Follese ble vedtatt i 1967 med tilhørende bestemmelser.

Planbestemmelsene er revidert en rekke ganger, sist i 2022. I planregisteret til Askøy kommune foreligger det ikke en planbeskrivelse. Det er derfor vanskelig å si noe om hensikten til reguleringsplanen. Figur 6 viser vedtatt reguleringsplan.



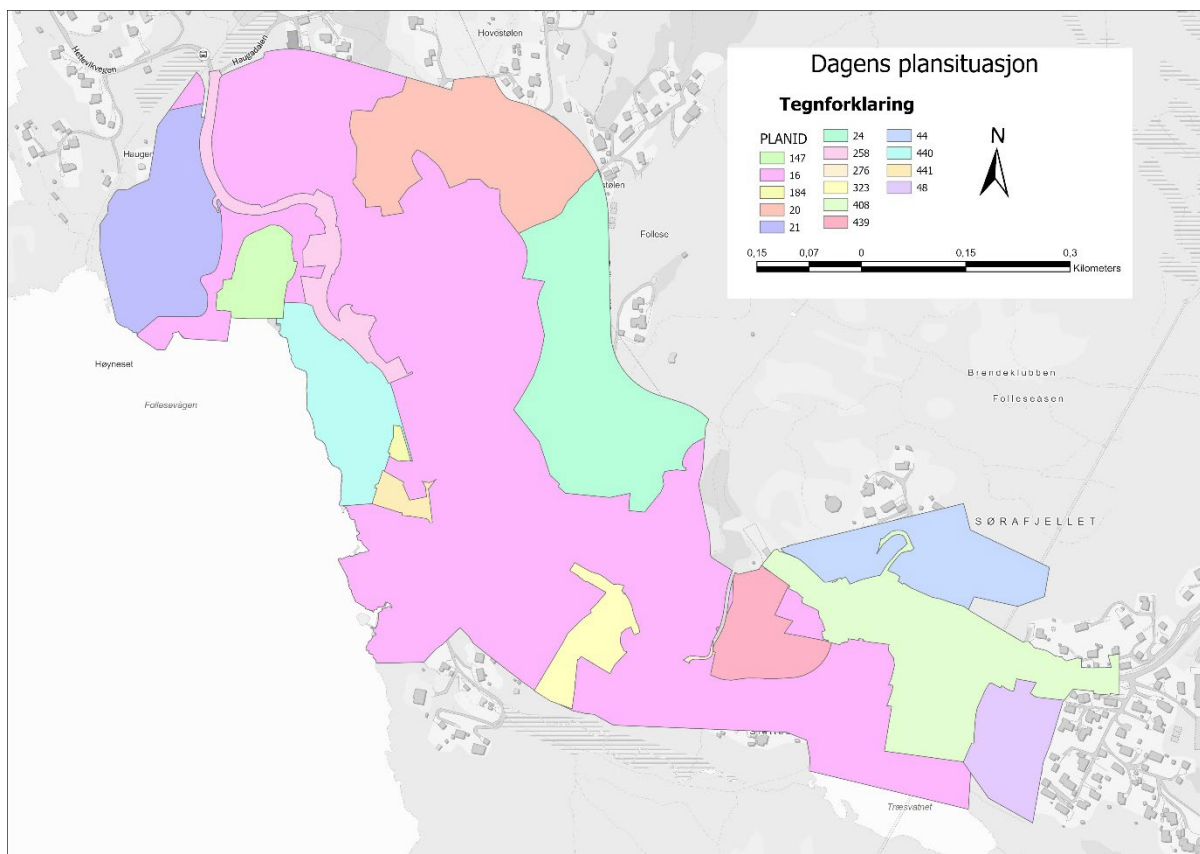
Figur 6 viser vedtatt reguleringsplan over Follese. Plankartet består av fem deler og er sammenstilt i PowerPoint, og er vedlagt i vedlegg 2. Plankartet er hentet fra Askøy kommune sitt planregister.

Planområdet avgrenses av rød stiplet linje. Plankartet er ikke fargelagt, men unntak av vegsystemene hvor det skilles for kjørende (mørkegul) og for gående (lysegul). Det er tegnet inn eiendomsgrenser og bygg, som fremgår som retningsgivende. Bebyggelsen deles videre inn i forskjellige kategorier i henhold til materialvalg (mur og tre), men også kategoriene boligbebyggelse, boligbebyggelse frittliggende og offentlig bebyggelse. Bebyggelsen skilles fra hverandre med ulike farger på konturlinjene. Industriarealer, offentlig formål og grøntområder er også regulert innenfor plangrensen. Nøkkelopplysningene til Follese-planen er gitt i tabell 2.

Tabell 2 viser nøkkelopplysningene til Follese-planen. Hentet fra Askøy kommune sitt planregister.

Nøkkelopplysninger	
Planident	16
Lovreferanse	Plan- og bygningsloven av 1985 eller før
Plannavn	Plan 16-00 – Follese
Type	Eldre reguleringsplan
Status	Endelig vedtatt arealplan
Ikrafttredelsesdato	07.07.1967
Bestemmelser	Med bestemmelser som egen tekst

Planområdet er hovedsakelig utbygd, med unntak av noen enkelte eiendommer. Follese-planens utstrekning er også redusert ved flere omreguleringer, vist i figur 7. I dag består Follese av 15 forskjellige vedtatte reguleringsplaner.



Figur 7 Follese-planens utstrekning er vist i rosa. I dag består planområdet av 15 ulike reguleringsplaner. Kartet er vedlagt i vedlegg 3. Egenprodusert.

2.6 Situasjonen i omegnskommunene

DigiVestland er et nettverksmøte, koordinert av Bergen kommune, bestående av representanter fra ulike kommuner i fylket. Nettverksmøtene tar opp forskjellige utfordringer kommunene står ovenfor, og diskuterer mulige løsninger. Sammen kommer kommunene frem til gode løsninger og hever kompetansenivået seg imellom (DigiVestland, u.d.).

Etter å ha deltatt på et nettverksmøte (16.mars.2023), har jeg forstått at oppheving av eldre reguleringsplaner er en dagsaktuell tematikk. Flere kommuner i fylket Vestlandet er i en prosess hvor de ønsker å heve plangrunnlaget og oppheve utdaterte reguleringsplaner. Sandefjord kommune var invitert for å presentere hvordan de hadde løst tematikken. Reguleringsplanene skulle oppheves i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel. En prosjektgruppe utarbeidet en sjekklister og gjennomgikk alle planene systematisk. Reguleringsplanene som skulle oppheves ble listet opp i KPA, deretter ble 10 og 10 lagt ut til offentlig ettersyn.

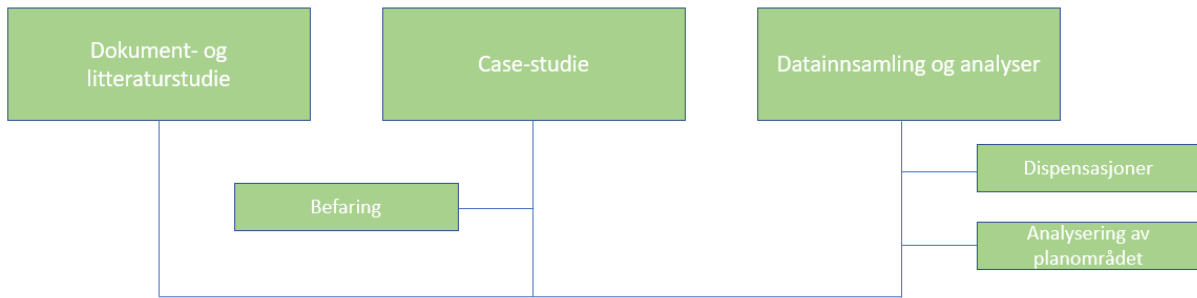


Kapittel 3

Metode

3. Metode

Problemstillingen besvares i kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, en såkalt metodetriangulering. Metodetriangulering ser på forskningsspørsmålene fra to ulike perspektiv for å kontrollere validitet og reliabilitet. Normalt foreligger kvalitative metoder som tekstform, i motsetning til kvantitative metoder som uttrykkes i tallform, er målbare og/eller harddata (Grønmo, 2020). Modell av metodevalget er vist i figur 8.



Figur 8 viser oppbygging av valgt metode.

Det er gjennomført et dokumentstudium hvor lover og forskrifter har vært sentrale, i tillegg til et litteraturstudium som utdyper informasjonen. Det er gjennomført en casestudie, hvor en eldre reguleringsplan er gjennomgått. I forbindelse med casestudie vil kommunens egne plandokumenter være viktige, men også annen litteratur som belyser studieområdet. Plansystemets utvikling over tid er et viktig element i masteroppgaven, hvor plankartets utførelse og forståelse har vært essensielt.

3.1 Dokument- og litteraturstudie

Dokument- og litteraturstudiet vil bli anvendt i masteroppgaven. Det er en kvalitativ metode som handler om å tolke meningsinnholdet i det som er skrevet i ulike dokumenter. Ved bruk av metoden er det viktig å ha et bevisst forhold til hvem som har skrevet dokumentet, hvem mottageren er ment å være og hva som er formålet med dokumentet. Dokumentene vil brukes i kombinasjon med relevant litteratur (Andersen, 2020).

Et annet viktig element ved dokumentstudiet er tolkning av lover og regler hvor selve lovteksten med aktuelle forarbeider er essensielle. Det har vært til stor hjelp at dokumentene er offentlig tilgjengelig via nettsidene lovdata.no og regjeringen.no. I tillegg har andre kilder, som nb.no, supplert med utfyllende informasjon hvor det har vært nødvendig. Andre veiledere og utgivelser fra myndighetene har også vært nyttig.

En svakhet med metoden er tolkningsaspektet av dokumentene som innhentes. Datamaterialet kan innhentes av alle på samme måte, men bearbeidingen og analyseringen kan gi forskjellige resultater grunnet mitt faglige skjønn.

3.2 Casestudie

Casestudier analyserer som regel kun ett enkelt tilfelle (eller enhet) og baserer seg på kvalitative tilnærminger (Wæhle, Dahlum, & Grønmo, 2020). Studien tar for seg en eldre reguleringsplan på Follese i Askøy kommune, for å søke å besvare når en reguleringsplan er moden for revisjon. Kommunens plandokumentasjon i tilhørende plan vil legge grunnlaget i casestudien. Studien danner grunnlaget for teoretisk generalisering. Reguleringsplanen er strategisk utvalgt, og resultatet forstås i en større kontekst.

En svakhet med metoden er utfordringene ved å utlede generelle betraktninger om forhold basert på studien av kun et enkelt tilfelle. En reguleringsplan er ikke nødvendigvis representativt for alle. Likevel kan casestudien danne grunnlaget for nye oppdagelser og utvikling av hypoteser, som igjen kan undersøkes nærmere og testes ved hjelp av kvantitative studier og strategiske analyser (Wæhle, Dahlum, & Grønmo, 2020).

3.2.1 Befaring

I forbindelse med casestudien ble det gjennomført en befaring 22 februar 2022. Målet med befaringen var først og fremst å danne seg et bilde av lokalsamfunnet og plansituasjonen, i tillegg til å validere funnene i analysene. Befaringen besto av observasjoner og sanseintrykk. Gjennomføringen ble gjort systematisk, hvor jeg startet nord i planområdet og bevegde meg mot sør. Forskjellige tanker og ideer ble skrevet ned underveis i en feltbok.

3.3 Datainnsamling og analyser

Askøy kommune har vært behjelpelig ved å sende datagrunnlag som er brukt i forskjellige analyser. Datagrunnlaget ble mottatt i form av sosi-filer. Sosi-filene ble konvertert ved hjelp av verktøyet *SOSI-to-shape*, og analysert i programvaren ArcGIS Pro. ArcGIS Pro har hovedsakelig blitt brukt som et visualiseringsverktøy. Datagrunnlagene som ble tilsendt er vedtatte reguleringsplaner, grunnkart og vegbasen i tillegg til registrerte dispensasjoner.

3.3.1 Analysering av dispensasjoner

Alle dispensasjonene til Follese-planen er gjennomgått. Hensikten var å finne ut hva det dispenseres fra, og om planens alder brukes i argumentasjonen. Kommunens digitale [Planregister](#), har vært grunnlaget for analysen. Det at alle vedtakene er offentlige dokumenter som allmennheten har innsyn i, har vært til stor hjelp. Dispensasjonsvedtakene er ikke studert i detalj, men er systematisk gjennomgått og ført i et Excel-skjema.

Det er bare vedtatte dispensasjoner som er undersøkt. Dispensasjonene som har fått avslag ble ikke gjennomgått nærmere i denne studien.

3.3.2 Analysering av planområdet

Reguleringsplanen er sammenlignet med faktisk bruk for å få en oversikt over hvordan situasjonen på Follese er. En viktig del av dette har vært å registrere kvaliteter som taler for å beholde planen. Riksantikvarens register over SEFRAK-registreringer er også benyttet.

Hovedsakelig brukes det kulturhistoriske registeret, som en kilde til lokale historier.

Registeret benyttes i forbindelse med å finne verneverdige bygninger i lokalmiljøer. I utgangspunktet tillegges ikke bygningene spesielle restriksjoner, men gir et signal om at bygget bør vurderes nærmere ved eventuelle endringer, flytting eller riving. Registeret deles inn i tre kategorier; grå, rød og gul trekant. Grå trekant representerer bygninger som er revet eller fjernet, men hvor eiendommen fremdeles er av interesse for kulturhistorisk forskning og dokumentasjon. Gul trekant viser bebyggelse som er bygget før 1940 som ikke nødvendigvis er verneverdige. Bebyggelsen kan likevel ha kulturhistorisk verdi, eventuelt være et karakteristisk eksempel på en byggeteknikk fra en bestemt epoke. Rød trekant representerer bygninger som før 1940 som er vurdert å ha høy kulturhistorisk verdi, og er vernet etter kulturminneloven (Riksantikvaren, 2021).



Kapittel 4

Kunnskapsgrunnlaget

4. Kunnskapsgrunnlaget

4.1 Kommuneplan

Kommuneplanen er et overordnet styringsdokument. Et viktig prinsipp for kommunal planlegging er å fremme helheten i samfunnet, i tillegg til at oppgaver og interesser sees i en større sammenheng (Miljøverndepartementet, 2012). Alle kommuner skal arbeide med en kontinuerlig kommuneplanlegging for å tilpasse den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen. Kommuneplanen har rettslig virkning som legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging (Fladmark, 2022).

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. God sammenheng mellom samfunnsdelen og arealdelen er viktig. Samfunnsdelen beskriver behovet og gir føringer for arealbruken. Sammenhengen mellom befolkningsveksten og arealbehovet må komme tydelig frem. Befolkningsutviklingen gir føringer for det fremtidige arealbehovet (Miljøverndepartementet, 2012).

4.1.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel (KPA) har rettsvirkning som betyr at en ikke kan ta i bruk, endre bruk, bebygge eller dele sin eiendom på en måte som strider mot planen. Arealformålene, bestemmelsene og hensynssonene legger restriksjoner og krav på område. Hovedsakelig gjelder KPA foran eldre overordnede planer, eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Arealdelen har ikke rettsvirkning over reguleringsplaner som er vedtatt på et senere tidspunkt. Eldre statlige planbestemmelser, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner supplerer og utfyller ny KPA dersom det ikke er motstrid mellom dem (KMD, 2021a).

Om kommunestyret vedtar ny arealdel som er i strid med arealbruken i eldre reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner, bør kommunen endre eller oppheve regulerings- eller bebyggelsesplanen. Dette for å unngå tvil om arealbruken, alternativt skal kommunen angi hvilke eksisterende reguleringsplaner som skal fortsette å gjelde (KMD, 2021a).

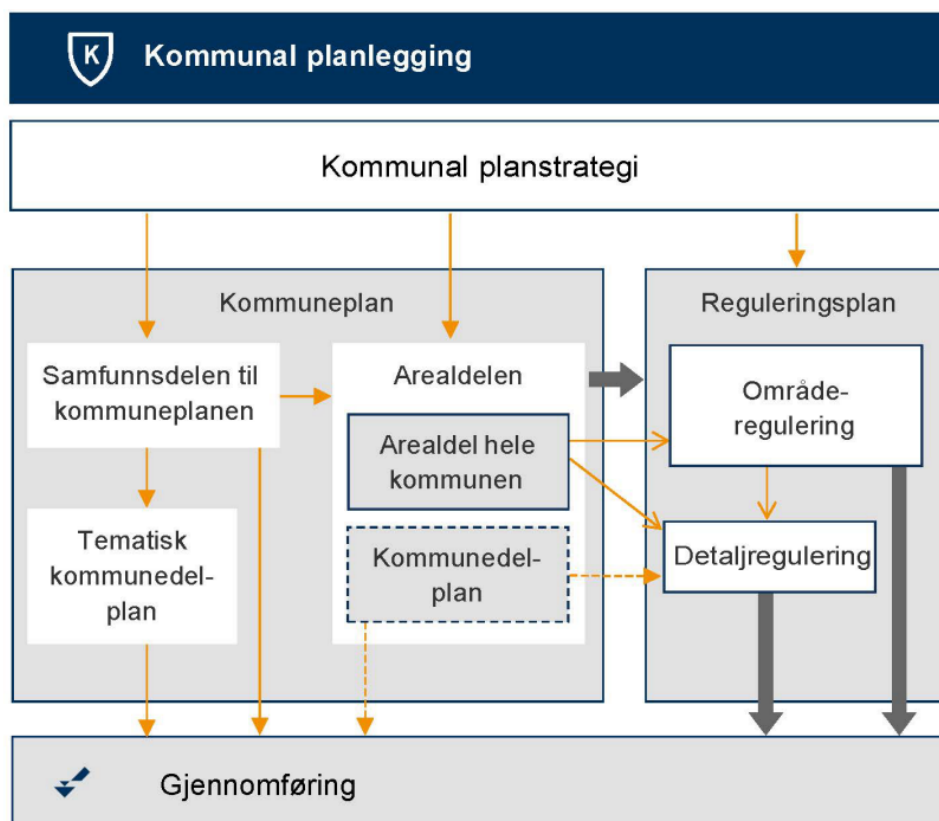
4.2 Reguleringsplan

Reguleringsplaner er politiske vedtatte planer over spesifikke områder, som angir bruk, vern og utforminger av arealer og fysiske omgivelser. Planen informerer om hvilke formål arealene har, evt. vilkår som er knyttet til bruken. Planen består av et kart med tilhørende bestemmelser. Reguleringsplaner er et verktøy kommunen bruker til å styre utviklingen av et

område. I tillegg gir vedtatte reguleringsplaner rett til ekspropriasjon. Retten bortfaller etter 10 år (KDD, 2022).

Det er lovbestemte krav til å utarbeide reguleringsplaner for *større bygge- og anleggstiltak samt andre tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn*, jf. pbl § 12-1.

Reguleringsplaner som får vesentlige virkninger for miljø og samfunn utløser krav om KU og planprogram. I tillegg følger reguleringsplaner opp føringer gitt i kommuneplanen. Figur 9 viser reguleringsplaner i det kommunale plansystemet (KDD, 2022).



Figur 9 viser reguleringsplaner i det kommunale plansystemet (KDD, 2022).

Det er viktig at reguleringsplaner samsvarer med KPA for å sikre effektive planprosesser. Tidlig i planprosessen må forutsetningen for planarbeidet avklares. Reguleringsplaner skal være entydig, klar og uten målkonflikter. Planen skal også være realistisk og gjennomførbar (KDD, 2022).

Regjeringen har fastsatt minstekravet til reguleringsplaner i Ot.prp.nr. 32 (2007-2008).

Reguleringsområdet skal avgrenses tydelig, alle arealene skal ha arealformål og bestemmelsene skal gi rammer for bruken. Sivilombudet har uttalt seg i sak 2019/1839 at det ikke er krav om utnyttelsesgrad. Likevel påpekes det at planer uten utnyttelsesgrad eller

byggevolum egner seg mindre som styringsverktøy. Departementet mener at selv om det ikke er krav til utnyttelsesgrad, bør planer inneholde dette, fordi det gir større forutsigbarhet (KDD, 2022).

Regjeringen har som mål at alle arealplaner digitaliseres og gjøres tilgjengelig gjennom et digitalt planregister. Planregisteret skal inneholde alle vedtatte planer, i tillegg til endringer, dispensasjoner og midlertidige forbud mot tiltal. Digitaliseringskravet gjelder alle nye planer. Kommunen bestemmer selv om planer vedtatt før 1. januar 2020 skal føres inn i planregisteret. Noen eldre planer vil være umulig å tolke og digitalisere. Slike planer må vurderes om de bør oppheves (KMD, 2020).

4.2.1 Område- og detaljregulering

Det finnes to reguleringsformer; område- og detaljregulering. Reguleringsformene har mange likhetstrekk med felles materielle regler, men også vesentlige forskjeller knyttet til planens formål, og hvem som utarbeider planforslaget. Plantypen avhenger av ønsket detaljnivå. Områdereguleringer viser arealbruken og viktige sammenhenger i et større område. Detaljregulering avklarer forutsetningene for konkrete, avgrensede prosjekter. I planhierarkiet er detaljregulering siste nivå, og koblingspunkt for private planer (KDD, 2022).

Områderegulering

Områdereguleringer skal i hovedsak utarbeides av kommunen, men kan overlates til andre myndigheter og private. Uavhengig av hvem som utarbeider planforslaget, er det kommunen som har ansvar for rammer, innhold og fremdrift i planprosessen. KPA kan stille krav om områderegulering før detaljregulering kan vedtas. Hensikten er å sikre avklaringer som gir en helhetlig løsning, der kommune(del)planer ikke er tilstrekkelig (KDD, 2022).

Områdereguleringer avklarer hovedstrukturene innenfor et avgrenset område før delområdene detaljplanlegges. Eksempler kan være å avklare hovedstrukturer for veg-, vann-/avløp-, og gang/syssel- og kollektivsystem, overvannsløsninger, grønnstruktur og byggeområder, uten å gå i detalj på tomtedeling. Det er ikke et krav om at alle områdereguleringer følges opp av detaljreguleringer. I bestemmelsene kan det gis krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte tiltakstyper. Det kan være tids- og ressursbesparende å unngå detaljregulering dersom områdereguleringen gir tilstrekkelige avklaringer. En forutsetning er at alle utredningskravene etter bestemmelsene om KU er ivaretatt (KDD, 2022).

Detaljregulering

Formålet med detaljregulering er å legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Hovedsakelig omfatter planen mindre arealer, og viser detaljer om utforming, bruk og vern. Plantypen følger opp og konkretiserer overordnet arealdisponering i KPA eller områdereguleringer. Det kan ikke stilles ytterligere krav om regulering i en detaljregulering (KDD, 2022).

Alle har rett til å utarbeide forslag til detaljregulering, enten det er ny plan, endring eller utfylling av eksisterende plan. Private forslagstillere må bruke fagkyndige til å utarbeide planforslaget (KDD, 2022).

4.2.2 Planprosessen i tre trinn



Figur 10 viser planprosessen til reguleringsplaner i tre trinn (KDD, 2022).

Reguleringsplanprosessen deles inn i tre trinn, vist i figur 10. Ved utarbeidelsen av reguleringsplaner finnes det noen lovpålagte krav. Det første er *Oppstartsmøte og planoppstart*. Ved igangsettelse av planarbeidet skal berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre varsles. Planarbeidet skal varsles i minst en alminnelig lest avis på stedet og i elektroniske medier. Det skal også settes en høringsfrist, for planprogram er det krav om minimum 6 uker (KDD, 2022).

For private forslagstillere skal det avholdes et oppstartsmøte med kommunen. Regler om oppstartsfasen er gitt i pbl. § 12-8 og *Forskrift av 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*. Kommunen kan velge å stoppe planforslaget allerede i oppstartsmøtet. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagstilleren kan kreve behandling i kommunestyret (KDD, 2022).

Nødvendige *utredninger* må gjennomføres. Planforslaget kan utløse krav om planprogram og KU. Planprogrammet skal sendes på høring og offentlig ettersyn (minimum 6 uker) og fastsettes av kommunestyret. Fastsetting av planprogrammet kan ikke påklages. Dersom avgjørelsen er gjort ved delegert myndighet, kan forslagstiller kreve å få beslutningen forelagt kommunestyret (KDD, 2022).

Planer som omfatter utbygging, har *krav om risiko og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)*. Det er planmyndigheten som påser at dette gjennomføres, eventuelt foretar en slik analyse selv. ROS-analysen viser forhold som har betydning for om arealet egner seg til utbygging, eventuelle endringer i slike forhold som følger av planlagt utbygging. Områder som inneholder fare, risiko eller sårbarhet markeres i planen med hensynssoner og bestemmelser for å avverge skade og tap (KDD, 2022).

Alle som utarbeider planforslag, skal tilrettelegge for *medvirkning*. Kommunen skal påse at dette blir gjort i planprosesser som utføres av private forslagstillere (KDD, 2022).

Planforslag og planbehandling – planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn (minimum 6 uker). Alle planforslag skal etter offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse. I reguleringsplanforslag som er underlagt krav om KU, skal KU følge planforslaget. Berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre underrettes særskilt. Når fristen for uttalelser og innsigelser er ute, skal kommunen legge saken opp til behandling med eventuelle merknader som er kommet inn (KDD, 2022).

Tidsfrist for behandling av private planforslag er 12 uker, om ikke annet er avtalt med forslagstiller. Finner ikke kommunen grunnlag for å fremme forslaget, skal forslagstiller innen 3 uker underrettes med brev. Om planforslaget er i samsvar med KPA eller områdereguleringen, kan forslagstiller kreve at planen legges frem for kommunestyret (KDD, 2022).

4.3 Prosessen med å endre/oppheve reguleringsplaner

4.3.1 Endre reguleringsplan

Endring av reguleringsplan følger samme regler som utarbeiding av ny plan. Planen skal være forpliktende og vedtaket skal bygges på faglige utredninger, offentlig medvirkning og politiske prosesser. Det skal ikke være mulig å avvike fra hovedtrekkene uten ny og tilsvarende prosess (KDD, 2022).

Endringer som ikke påvirker gjennomføringen, og går utover hoveddrammene i planen, kan gjennomføres etter forenklet prosess. En vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Tiltak som er i strid med nasjonale eller regionale interesser (grunnlag for innsigelse), kan ikke gjennomføres etter forenklet prosess. Endringer som berører viktig infrastruktur eller har sammenheng med andre tiltak som planen inneholder vil også falle utenfor. Grønnstruktur (turdrag, friområde og parker) omfattes av delegasjonsforbundet, og må vurderes i konkrete tilfeller (KDD, 2022).

Det er mulig å endre bestemmelsene til eldre plan. Nye bestemmelser må være gitt i pbl. § 12-7, og kan relateres til arealformålene i den eldre reguleringsplanen. Det samme gjelder for endring av arealformål. Ny plan som erstatter del av eldre planområde, må heller ikke oppdatere arealformålene i resterende planområde. Likevel er det viktig å presisere at forslag om å endre del av eldre plan kan ha så stor sammenheng med plane for øvrig, at det vil være naturlig å kreve at hele planen endres etter reglene i ny lov (KDD, 2022).

4.3.2 Oppheve reguleringsplan

Oppheving av reguleringsplaner følger samme ordinære sakbehandlingsreglene som utarbeiding av ny plan med varsel og oppstart, 1. gangsbehandling, høringsperiode og sluttbehandling. Oppheving av reguleringsplaner vil være et enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven (KDD, 2022).

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve reguleringsplaner som strider med overordnet plan. Hensikten er å forenkle oppheving av reguleringsplaner hvor utviklingen har løpt fra (KDD, 2022). Leddet er nytt etter endringslov av 28. April 2017 nr. 20. Det er ikke lengre tilstrekkelig at det er motstrid mellom planene. Den nye planen må «(...) i det vesentlige være i strid med overordnet plan» (KDD, 2022). Under behandlingen kan viktige hensyn bli belyst, hensyn som bør videreføres. I slike tilfeller vil ikke oppheving etter pbl § 12.14 fjerde ledd være aktuell (KDD, 2022).

Særskilte forhold som må vurderes nærmere er informasjon om kulturminner og annen miljøinformasjon som er lagt inn som restriksjoner i plankartet og bestemmelsene. Det er viktig å ivareta betydningsfulle restriksjoner, slik at de ikke bortfaller ved oppheving av reguleringsplanen (KDD, 2022).

4.4 Særskilte forhold

Reguleringsplaner sikrer kulturminner, kulturmiljøer og landskap på forskjellige måter. Det gjøres aktivt gjennom arealformål, bestemmelser og hensynssoner (Riksantikvaren, 2020).

I områder som mangler arealplaner, har mangelfulle planer eller er foreldet ved at kulturminnehensynet ikke er avklart, kan kommunen vedta midlertidige forbud mot tiltak inntil arealbruken er avklart. Et eksempel på dette er forholdet til automatisk fredete kulturminner i reguleringsplaner vedtatt før 09.02.1979. Det samme gjelder eldre reguleringsplaner som ikke ivaretar verneverdige bygninger/anlegg som bør bevares. For områder med kulturminneinteresse som kommunen ønsker å regulere til vern, ved hjelp av hensynssoner eller formål med tilhørende bestemmelser, kan dette være et virkemiddel å få gjennomført reguleringen uten at verdiene i området forringes. Det kan også nedlegges midlertidig forbud mot tiltak i påvente av rullering av ny KPA (Riksantikvaren, 2020).

Kommunestyret kan treffe vedtak om endringer dersom endringen ikke er konfliktfylt. Fjerning av spesialområde bevaring eller hensynssone vern vil betraktes som konfliktfylt. Reguleringsendringer i slike områder kan ikke behandles etter forenklet prosess. Regulerte vernehensyn bør videreføres i overordnet plan ved oppheving, ellers bør ikke planen oppheves. Regional kulturminnemyndighet bør få mulighet til å uttale seg før en eventuell oppheving, selv om dette ikke kreves. Slike uttalelser kan være nødvendig for at saken blir tilstrekkelig opplyst (Riksantikvaren, 2020).

4.5 Dispensasjoner

Bestemmelsene om dispensasjoner finner en i kapittel 19 i Plan- og bygningsloven 2008, og erstatter dispensasjonsbestemmelsene fra plan- og bygningsloven 1985 i § 7 (KMD, 2020).

I en tid med raske samfunnsendringer, er langsiktig planlegging krevende. Det kan være tungvint å kreve ny reguleringsplan eller endre eksisterende plan for gjennomføring av små tiltak. Det er derfor plan- og bygningsloven har åpnet opp for å dispensere fra plan. Det er viktig å fremheve at dispensasjoner er en snever unntaksregel. En enkelt dispensasjon er ikke et stort avvik i seg selv, men summen av mange kan gi et slikt inntrykk. For romlig dispensasjonspraksis kan undergrave vedtatte arealplaner for informasjons- og beslutningsgrunnlag, som kan svekke arealplanen som styringsverktøy (Skog, Winge, Skårsmoen, & Holth, 2022).

I 2008 ble reglene om dispensasjon innsnevret, i dag kan det kun gis dispensasjon om to rettslige vilkår er oppfylt, jf. pbl. § 19-2 andre ledd:

- (i) dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt*
- (ii) dersom fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene*

Arealplaner vedtas av kommunens øverste organ og gjennomgår omfattende beslutningsprosesser. Det skal ikke være en kurant sak å avvike fra gjeldende planen. Det påpekes imidlertid at planer som ikke er ferdig utbygd, hvor bestemmelsene hindrer/motvirker en hensiktsmessig utvikling av gjenværende eiendommer, ikke skal hindre dispensasjoner (Sivilombudet, 2019).

Forarbeidene til andre ledd fremhever at vilkårene til planen eller bestemmelsene ikke skal uthules. Uthules planen eller bestemmelsene vil planens intensjon bortfalle. Arealplaner som ikke viser ønsket utvikling, bør oppheves, fremfor å dispensere (Sivilombudet, 2019).



Kapittel 5

Planhistorie

5. Planhistorie

5.1 Prosesskrav

Plansystemet er definert gjennom plan- og bygningsloven og er et redskap for kommuner og regioner for å gi retningslinjer til samfunnsutvikling og arealbruk (Aarsæther, 2018). Norge fikk sine første bygningslover på begynnelsen av 1800-tallet, men allerede tilbake i Middelalderen var det gitt bygningsrettslige bestemmelser, primært for å minimere brannfaren og unngå bybranner. I 1924 ble det vedtatt en omfattende bygningslov som gjaldt alle byer og tettsteder. Denne ble erstattet i 1965 av en bygningslov som gjaldt for hele landet (Tyrén, u.d.).

5.1.2 Norges første allmenne plankrav: Bygningsloven 1965

Bygningsloven 1965 gjorde planlegging obligatorisk for alle kommunene (Aarsæther, 2018). Norge var inne i en sterk økonomisk vekstperiode når bygningsloven ble vedtatt, som førte med seg tekniske løsninger, økt utbyggingspress, og behov for fleksible former for planlegging og utbygging (Bratberg, 1995). Et bilbakeblikk på loven viser at den fremtrer mer som et hjelpemiddel for å løfte samfunnet inn i «den moderne tid». Etterkrigs-Norge besto hovedsakelig av et landbruks- og fiskerisamfunn, hvor mye av kommunikasjonen fremdeles skjedde langs kysten. Landet var i endring og industrialiseringen, mekaniseringen og kraftutbygging bidro til økonomisk vekst over hele landet (Aarsæther, 2018).

Bygningsloven skilte seg fra tidligere lovgivning fordi den la opp til et system med overordnet planlegging – generalplaner og fylkesplaner (Aulstad, 2012). Generalplanene måtte vedtas av Kommunaldepartementet før de kunne stadfestes (Aarsæther, 2018). En markant overgang fra den klassiske bygningsretten som ivaretok byggets kvalitet, brannsikkerhet, gatenett og hyggene til fagfeltet plan- og bygningsrett som et redskap for samfunnsplanlegging på tvers av forvaltningsorganer og samfunnssektorer (Aulstad, 2012). Grunnleggende prinsipper som ble vedtatt den gangen gjelder fremdeles i dag, eksempelvis oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå og reguleringsplaner på lokalt nivå (Fiskaa, 2014).

Motivasjonen bak det obligatoriske plankravet var å begrense tilfeldigheter i landskapet og i den offentlige økonomien når velstandsveksten økte, i en tid hvor befolkningen fikk råd til å bygge eneboliger og skaffe seg privatbil. Sentrale planoppgaver var å tilrettelegge for boligfelt, drabantbyer, bildimensjonert vegutbygging, offentlig vannforsyning og avløpssystem. Reguleringsplaner ble et helt sentralt hjelpemiddel. På kommunalnivå skulle

generalplanene utarbeides for å gi en helhetlig oversikt over kommunens utvikling og planlegging, og ble obligatorisk fra 1966. Flere kommuner oppfattet oversiktsplanleggingen som et verktøy for ekspropriasjon, og så dermed ikke verdien av å utarbeide slike planer. Særlig i kommuner hvor det var nedgang i nærings- og befolkningsutviklingen, unnlot kommuner å gjennomføre generalplanarbeidet. Svært få kommuner etterlevde kravet om å produsere, vedta og stadfeste oversiktsplaner (Aarsæther, 2018).

I 1972 ble Miljøverndepartementet opprettet og fikk ansvar for plandelen. Bygningsdelen forelå fremdeles under kommunaldepartementet. Det var behov for en fleksibel saksbehandling, tidligere måtte alle planer til Oslo for å godkjennes, også klagesaker (Bratberg, 1995) (Miljøverndepartementet, 2013). I 1978 kom det en lov om kulturminner, som formelt hørte under Klima- og miljødepartementet. Kulturminner og -miljøer skulle ivaretas gjennom både kulturminneloven, men også av plan- og bygningsloven. Helt siden Bygningsloven 1965 har vern om kulturminnemiljøer stått sentralt (Børrud, Nyseth, & Winge, 2018).

5.1.3 Behov for en ny planlovgivning: plan- og bygningsloven 1985

I 1980 ble det vedtatt en ny planlov, men den ble trukket tilbake da det ble et borgerlig stortingsflertall året etter (Aarsæther, 2018). Først i 1985 kom det en mer omfattende lov, hvor det var ett større fokus på planprosessen enn tidligere. Den nye loven fikk navnet Plan- og bygningsloven, og bygget på et ønske om å desentralisere og forenkle beslutningsprosessen. En av intensjonene var at byggesaksbehandlingen skulle være underlagt de folkevalgte (Bratberg, 1995).

Loven satte krav om å utarbeide «mål for utviklingen av kommunen», noe som var en utvidelse av planleggingens rolle. Tidligere hadde fokuset vært på arealplanlegging, nå støttet den også utviklingsarbeidet som gikk utover det arealplanmessige. Hovedvekten var fremdeles på det arealplanlegging, men samordning av sektorer ble løftet frem av formålsparagrafen, sammen med bruk/vern, barn og unge, i tillegg til estetiske utforminger (Aarsæther, 2018). Innsigelsesordningen til arealplaner ble innført med pbl 1985 (Asplanviak, 2016). Medvirkning ble implementert i 1986 (Nyseth & Ringholm, 2018). Private forslagstillere fikk mulighet til å fremme reguleringsforslag i 1985 (Aarsæther, 2018).

I 1987 kom det nye byggeforskrifter som ivaretok overordnede målsettinger om sikkerhet for personer, energiøkonomisering og tilpassing for funksjonshemmede. Det ble også innført nye begrep for fastsettelse av tomters utnyttelse; tillatt bebygde areal, tillat bruksareal og tillat

tomteutnyttelse. Hensikten var å regulere bygningers volum bedre enn tidligere. Nå ble det mulig å fastsette minste uteoppholdsareal. Det er et ekstra kvalitetskrav til utforming av boligområder (Statens Bygningstekniske Etat, 1990).

En rekke endringer ble vedtatt i 1995, bl.a. bruken av kvalitetssikringssystemet. Dette ble fremhevet for å bedre kvaliteten på planleggingen, saksbehandlingen og oppfølging av selve byggevirksomheten. Det førte til at forholdet mellom tiltakshaver og myndighetene ble forsterket. De estetiske kravene til bygningens utseende ble igjen fremhevet (Bratberg, 1995).

Loven var imidlertid ikke et sammenhengende plansystem, og skillet mellom arealplanlegging på den ene siden og kommuneplanens langsiktige og kortsiktige del på den andre. I alt kan loven fra 1985 karakteriseres som et skritt i retning av en mer omfattende og helhetlig planlegging, som tok hensyn til flere faktorer enn arealbruk. Det var fortsatt et stykke igjen før en hadde et sammenhengende plansystem på kommunenivå (Aarsæther, 2018).

Planutvalget, nedsatt i 1998, innførte begrepet «plansystem». Hensikten var å vise hvordan planleggingens komponenter henger sammen i en logisk helhet. Oppbyggingen til plansystemet ble hierarkisk (Aanerud, 2017). Det ble behov for forenkling. En rekke nye oppgaver og hensyn hadde kommet på den politiske agendaen etter revisjonen i 1985, blant annet naturmangfold, universell utforming, samfunnssikkerhet, folkehelse, kriminalitetsbekjempelse etc. (Aarsæther, 2018).

Bebyggelsesplaner var en type detaljplan som forekom i plan- og bygningsloven 1985. En plan som hadde samme rettsvirkning som reguleringsplaner og inneholdt detaljerte bestemmelser om for eksempel gesimshøyde, takvinkel og krav om at ny bebyggelse måtte tilpasses eksisterende bebyggelse. Bebyggelsesplaner ble fjernet med plan- og bygningsloven av 2008 (Mæhlum, 2023).

5.1.4 En lov for vår tid: Plan- og bygningsloven 2008

Det har skjedd flere endringer siden plan- og bygningsloven 1985 ble vedtatt.

Arealkonkurransen er større enn tidligere og nye hensyn som klimaendringer har kommet til.

Det var viktig å fremme en ny lov som styrket det offentliges evne til en helhetlig løsning.

Plan- og bygningsloven 2008 er den første som har lovfestet at det skal tas klimahensyn i planleggingen. Det ble obligatorisk å vurdere samfunnssikkerheten og sårbarheten i forbindelse med utarbeiding av planforslag. Loven strammet også inn på å bygge i strandsonen. Arealbruken skal i første rekke avklares gjennom kommuneplaner og

reguleringsplaner. Loven deles inn i to deler; plandelen og byggesaksdelen.

Miljøverndepartementet har ansvar for plandelen mens Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for byggesaksdelen (Miljøverndepartementet, 2009).

Formålet til pbl er å «*fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*», jf. pbl § 1-1. Bærekraftig utvikling er selve intensjonen med planleggingen. I 2015 formulerte FN 17 bærekrafts mål som verden skal strekke seg etter frem mot 2030. Et av målene, mål 11, om «bærekraftige byer og samfunn» tar opp temaer som er relevant i en planleggingskontekst, som tilgjengelighet til kvalitativt gode boliger og bomiljøer, kollektivtransport, grøntområder, sikring av medbestemmelse, natur- og kulturarv, miljøkvalitet og samfunnssikkerhet (Hofstad, 2018). En forutsetning for miljøvennlige by- og tettsteder er utbygging i form av transformasjon og fortetting, for å effektivisere allerede bebygde areal (KMD, 2022).

Formålsparagrafen fremhever også at planlegging må ta hensyn til barn og unges interesser. God planlegging sikrer at barn får trygge oppvekstvilkår, det skal også være trygt å gå og sykle til skole, venner og fritidsaktiviteter. Arealformål som er viktig for barn og unge kan være boligområder, barnehager, skoler, kulturanlegg, friområder, parker, sykkelstier, gangveger, snarveger og stinett mv (KMD, 2021b). Grønnstruktur er også betydningsfull, og eksempler er områder for lek og rekreasjon og verdifullt naturmangfold (Thorén, 2021).

Flytter vi fokuset bort fra formålsparagrafen til de konkrete planvirkemidlene, blir det imidlertid tydelig at balanseringen skal foregå gjennom etablering av et solid kunnskapsgrunnlag slik at de ulike interessene kan veies i planprosessen. I kapittel 4 vises det til generelle utredningskrav. Planprogrammet skal vise hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger i den etterfølgende planen. Planbeskrivelsen for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal gi en særskilt vurdering og beskrivelse (KU) av planens virkninger for miljø og samfunn. Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres for planområdet. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbygging, og eventuelle endringer som følge av planlagt utbygging (Hofstad, 2018).

Pbl. 2008 er en prosesslov hvor bærekraftig utvikling sikres gjennom planprosessen i form av utredninger som til sammen skal gi et balansert kunnskapsgrunnlag som er godt nok til å vurdere virkningen av eksisterende, vedtatte og planlagte tiltak (Hofstad, 2018).

5.2 Produktkrav

5.2.1 Utvikling av kartsymboler

I dag reguleres framstillingen av plankartet gjennom kart- og planforskriften. Formålet med forskriften er blant annet å «(...) gi en samlet oversikt over tillatt og planlagt bruk av arealene i Norge etter plan- og bygningsloven», jf kart- og planforskriften § 1 (KMD, 2018).

Funksjonsdelt regulering finnes tidlig i planhistorien, blant annet i Ebenezer Howards hagebyprinsipp og boligformbevegelsen. Hagebyprinsippet har vært viktig for vår måte å tenke by- og tettstedsplanlegging (Fiskaa, 2014).

Bygningsloven 1924 introduserte det første kravet om kartframstilling, i form av byplaner. Byplanene lignet på reguleringsplaner i dagens plansystem, et dekkende navn da loven fortrinnsvis gjaldt byene. Bygningsloven 1924 omtalte forskjellige strøk, men hadde ikke et formalisert system for arealformål (Fleischer, 1992). Den gangen var det få krav til planutforming, loven la likevel opp til en mer omfattende planlegging enn den gate- og kvartalsreguleringen som hadde funnet sted tidligere. Rutenettet bortfalt, og vektleggingen var større på boligutbyggingen. Loven formaliserte ikke et system for sonedeling, og en kan se på omtalelsen av gater, torg, åpne plasser, bolighus, industri, lekeplasser etc., som et forstadium til funksjonelle arealformål (Fiskaa, 2014). Kravet om kartframstilling ble imidlertid ikke etterlevd i praksis (Fleischer, 1992).

Bygningsloven 1965 introduserte funksjonsdelt soneplanlegging, som var begynnelsen på det som ble arealformålene i dag (Fiskaa, 2014). Arealformålene ble ikke formalisert på generalplannivå, men kartet skulle skille mellom byggeområder, jord- eller skogområder, naturområder, trafikklinjor og andre kommunikasjonsanlegg, jf. Bygningsloven 1965, § 20-2. På reguleringsplannivå ble det imidlertid definert reguleringsformål med underformål. Hovedformålene var byggeområder, landbruksområder, trafikkområder, friområder, fareområder og spesialområder, jf. Bygningsloven 1965 § 25. Byggeforskriften 1969 utdyper videre krav til den tekniske utførelsen, men det fantes ikke en standard som spesifiserte fargekoder for arealformålene. I 1985 ble det lansert en ny byggeforskrift. Forskriften tilførte ikke noe nytt i henhold til kartverket.

Bygningsloven 1985 formaliserte arealformål også for kommuneplanens arealdel, jf. Plan- og bygningsloven 1985 § 20-4. Formålene var byggeområder, landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), råstoffutvinning, andre båndlagte områder, områder for særskilt bruk og vern av sjø og vassdrag samt viktige ledd i kommunikasjonssystemet (pbl 1985, § 20-4).

For reguleringsplanene ble formålene fra 1965 videreført, men det ble lagt til to nye; fellesområder og fornyelsesområder (pbl 1985, § 25). Ny byggeforskrift ble utarbeidet i 1987, men heller ikke denne gangen ble det konkretisert noe nytt i henhold til bestemmelser om kartframstillingen (Byggeforskrift 1987).

Først i 1996 utarbeidet Miljøverndepartementet veiledere til reguleringsplaner og kommuneplaner. Veilederne inneholdt retningslinjer for blant annet utforming av plankartet med tilhørende fargespesifikasjoner til arealformålene (Miljøverndepartementet 1996a; Miljøverndepartementet 1996b).

5.3 Bilismen i Norge

Før andre verdenskrig var det totale antallet biler ca. 100.000 i Norge, en tetthet som tilsa 50 innbyggere per kjøretøy. Etter krigen var det strenge restriksjoner i hvem som kunne anskaffe seg privatbil, og en måtte ha kjøpstillatelse. I utgangspunktet var kjøpstillatelsen forbeholdt personer med viktige transportbehov i arbeidslivet. Rasjoneringen ble først avviklet i 1960. Mellom 1950 og 1970 ble privatbilen et vanlig syn her til lands og ble et symbol på velstand og uavhengighet, før det senere ble forbundet med forbrukersamfunnets bakside, nemlig forurensing. Massebilismen endret reisevaner, varetransport, bosettingsmønster og fritidsliv. Nye vegsystemer ble utbygget for å tilrettelegge for nye transport- og reisevaner. Det var ingen enkel oppgave å bygge ut et vegsystem som klarte å holde følge med privatbilens raske ekspansjon (Lange, 2020).



Kapittel 6

Dokumentstudiet: Follese, et regionalt boligmarked

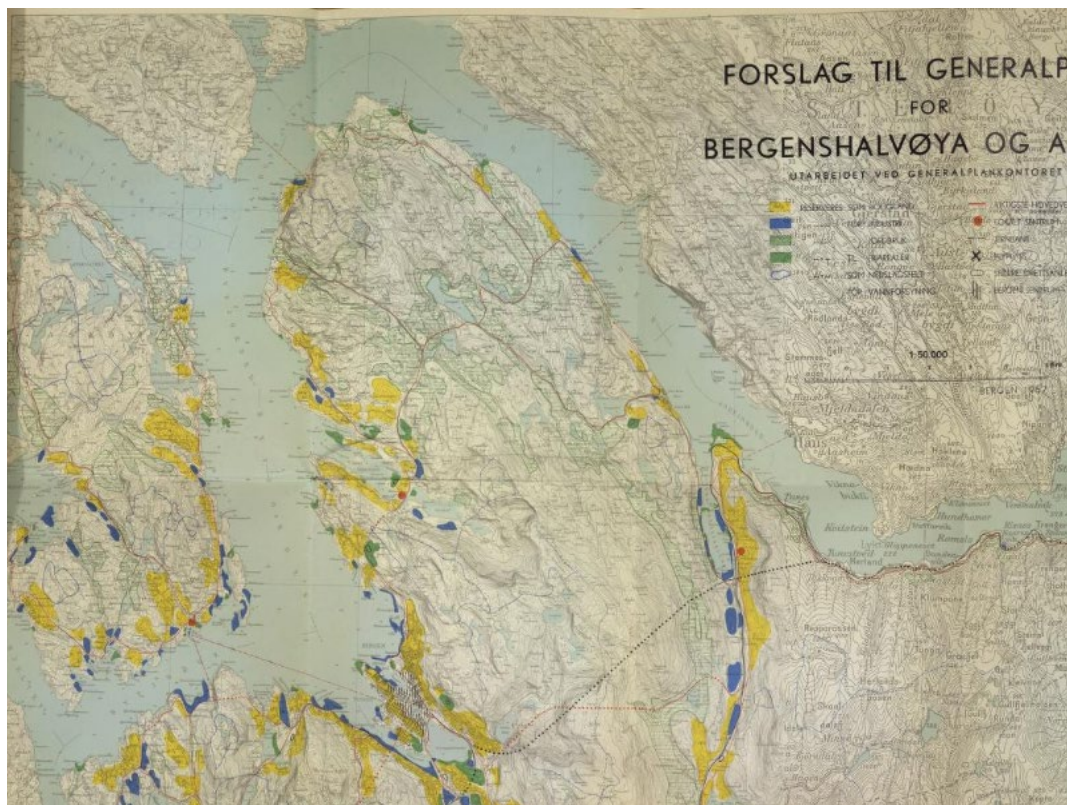
6. Dokumentstudiet: Follese, et regionalt boligmarked

Hensikten til dokumentstudiet er å forsøke å besvare hvorfor Follese ble regulert. Var det for kommunens egne innbyggere? Eller var det for å trekke folk til Askøy, et såkalt regionalt boligmarked. Det å finne motivet bak reguleringsplanen og behovet som skulle dekkes, er viktig. Ettersom reguleringsplanen ikke har en planbeskrivelse som forklarer motivet, trekkes *Generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy* fra 1957 frem.

6.1 Den første oversiktsplanleggingen: Generalplan for Bergenshalvøya og Askøy

Det ble obligatorisk å utarbeide generalplaner ved innførelsen av bygningsloven 1965, hvor hensikten var å få en mer helhetlig planlegging. Svært få kommuner etterlevde dette kravet i praksis (Aarsæther, 2018). Askøy kommune fikk sin første vedtatte generalplan i 1979. Dette var etter at Follese-planen ble vedtatt. Generalplanen for Bergenshalvøye og Askøy er derfor trukket frem i et forsøk på å finne svar i hvorfor Follese ble regulert.

Etter krigen manglet Bergen areal og kommunikasjonslinjer. Byen var avhengig av sjøtransporten, som gjorde at næringsvirksomheten ble etablert i forbindelse med kysten. Industrier begynte å vokse frem utenfor byens grenser fordi Bergen manglet store flate arealer. Det var også mangel på boligareal i byen. Hovedproblemet var imidlertid mangel på kommunikasjonssystemer i hele regionen. Befolkningsprognoser estimert vekst, men mangel på tilgjengelige arealer og dårlige kommunikasjonslinjer tilsa noe helt annet. Dette ble utgangspunktet for et samarbeidsprosjekt, ledet av Bergen kommune. I 1947 inviterte Bergen nabokommunene Askøy, Fana, Haus (Arna), Laksevåg, Os og Åsane til en felles strategi for å samordne bolig-, areal- og transportplanlegging (Roald, 2019). Et arbeid som skulle ta ti år å gjennomføre. Generalplanen ble lansert i 1957 med tittelen *Generalplan for Bergenshalvøya og Askøy* (Roald, 2015), og et utsnitt er vist i figur 11.



Figur 11 viser generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy, 1957 (MOHR & SUND, 1957).

Det var byplansjef Bjarne Lous Mohr som tok initiativet til å utarbeide generalplan for et mye større område enn Bergen, for å imøtekomme befolkningsvekst (Roald, 2015). Planen var ment som en felles disposisjonsplan, detaljplanlegging måtte kommunene utføre selv. I store trekk angir planen ønsket etablering av bolig- og industriområder. Et forslag til hovedvegnett og viktige kommunikasjonslinjer ble også utviklet (Mohr & Sund, 1957).

Arbeidet ble delt i to; en analysedel og en plandel. Analysedelen viste at regionen samlet hadde gode arealer til nye boliger, næringer og rekreasjon. Planutkastet viser omfattende bolig-, industri-, fri-, og jordbruksområder. Industri- og friområdene ble hovedsakelig etablert i tilknytning til kysten. Et aspekt som tilsa at nærhet til kystlinjene fremdeles ble vurdert som avgjørende for nyetablering. Et annet viktig element var enighet om et samlet hovedvegnett. Generalplankontoret konkluderte også med at det måtte etableres et nytt effektivt kollektivsystem (Roald, 2015).

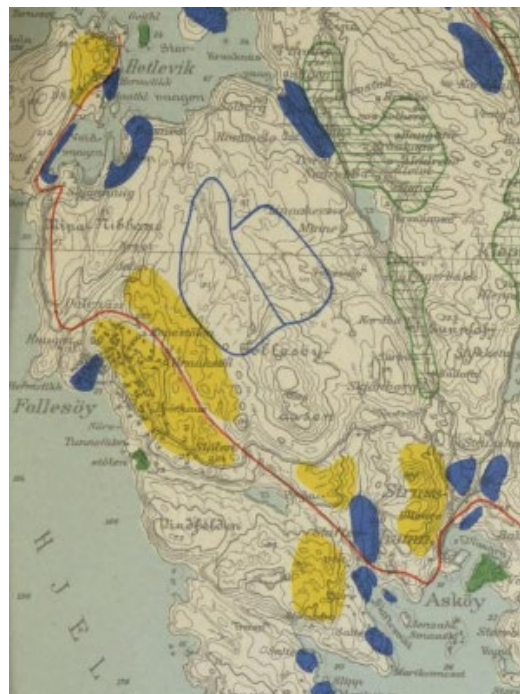
Den første oppgaven ble å peke ut arealer som egnet seg som industriområder i omlandskommunene. Omlandskommunene fikk et sterkere press på industriområder ettersom mulighetene i Bergen var redusert. Det ble også redegjort for hvor det burde etableres boligstrøk i tilknytning til industri. Industriarealer som ligger utenom eksisterende bebyggelse,

burde få *boligland*, het det. Boligland var en videreføring av en allerede eksisterende bebyggelsesform, bebyggelse tilknyttet industristedene på landet. Ved å tilrettelegge for at befolkningen kunne bo samme plass som de arbeidet, kom trafikkmengden inn til Bergensentrum å bli redusert. En ønsket utvikling ettersom byområde vokste ukontrollert, som igjen førte til en strek transportmessig belastning på innfartsårene (Mohr & Sund, 1957).

Askøy kommune hadde ikke tettbebyggelse utenom noen ganske konsentrerte områder ved Hetlevik, Folleseøy, Kleppestø og Florvåg. Generalplanen peker ut områdene Kleppestø og Florvåg som gode boligområder som burde satses på i først omgang. Dette var sentrumsnære områder hvor utbyggingen allerede hadde startet. Tilgangen på vann var også tilstrekkelig. Et annet mulig boligområde som trekkes frem var Erdal. Utfordringen med Erdal var at området ikke har vannforsyning som vil skape vanskeligheter for et større boligprosjekt. Hovedsakelig ble det planlagt for en åpen bebyggelse grunnet det bratte terrenget, men også i forhold til beliggenheten til Bergen (Mohr & Sund, 1957).

Staten var avventende til generalplanen, uten lovhjemmel kunne ikke Bergen kommune vedta eller gjennomføre generalplanen. Likevel kan en se på utkastet at senere utvikling er etablert i samsvar med generalplanleggingen (Roald, 2015).

Generalplanen peker ikke direkte på Follese som et satsningsområde, slik som Kleppestø, Florvåg og Erdal. Generalplanens kart viser imidlertid at Follese ble regulert til sonen *reservert som boligland og industri* (se figur 12). Boligområdet skilles av en ny hovedtrasé mellom Hetlevik og Strusshamn. Traséen foreslås høyere i terrenget for å unngå den allerede etablert tettbebyggelsen i Follese. Det er regulert et nedslagsfelt for vannforsyning nordvest for boliglandet (Mohr & Sund, 1957). Vannforsyningen sørger for at lokalsamfunnet på Follese har tilgang på vann, en utfordring som nevnes i forbindelse med Erdal. Det er naturlig å trekke frem Generalplanen som grunnlaget for etablering av nye boligfelt, også på Follese i Askøy kommune.

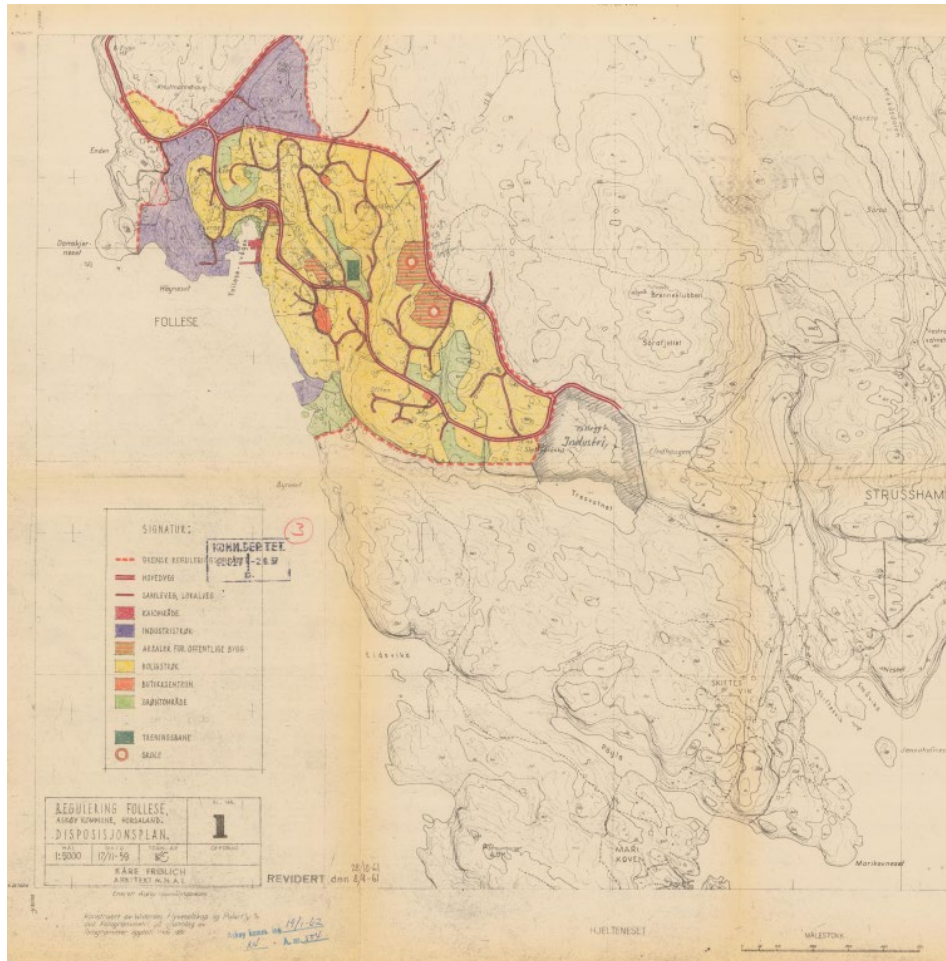


Figur 12 viser et utsnitt av generalplanen over Follese (MOHR & SUND, 1957).

6.2 Utviklingen av Follese-planen

Askøy kommune har sendt over dokumenter fra sitt historiske arkiv. I arkivet ble det blant annet funnet en disposisjonsplan fra 1957. Disposisjonsplaner ble utarbeidet for å gi retningslinjer før en detaljregulering. Plantypen var juridisk bindende eller veiledende og skulle samsvare med generalplanen (Vogt, 1981). Disposisjonsplanene kunne for eksempel vise arealbruk, plassering av offentlige institusjoner, veg mm. (Johnsen, Bergersen, Bergsgard, & Gustavsen, 1974). Det var arkitekt Kåre Frølich som utarbeidet disposisjonsplanen over Follese.

Arkitekt Kåre Frølich var en norsk arkitekt, inspirert av Le Corbusier. Senere utviklet han sin egen selvstendig moderne stil. Frølich var utdannet ved NTH i 1944, og bodde og virket i Bergen (Cappelen, 2023). De første profesjonelle planleggerne var ofte arkitekter, utdannet ved NTH (Falleth & Knudsen, 2015). Frølich hadde en stor og allsidig produksjon, og tegnet flere bygg blant annet sin egen villa på Skjoldhøgda ved Nesttun (Cappelen, 2023). Han utarbeidet også bebyggelsesplanen på Slettebakken vedtatt i 1950 og sjømennenes boligbebyggelse på Varden (Roald, 2015). I 1972 var Frølich med å danne Arkitektgruppen CUBUS, samme med Bente Hellum, Odd Løvset, Nils Roar Øvsthus og Markenkontoret. Arkitektgruppen CUBUS er et norsk arkitektfirma som blant annet har tegnet flere Bergenskoler (herunder Loddefjord skole i 1973) (Cappelen, 2021). Disposisjonsplanen over Follese er vist i figur 13.



Figur 13 viser disposisjonsplanen over Follese, utarbeidet i 1957 (vedlegg 4). Plankartet er ikke vedtatt. Tilsendt fra Askøy kommune.

Disposisjonsplanen er avgrenset med rød stiplet linje. Plankartet deles inn i sonene boligstrøk, industri og infrastruktur. Grøntområder og offentlige bygg er også vist på plankartet. Nye industriarealer med tilhørende boligområder var ettertraktet på denne tiden, i henhold til Generalplanen. Industriarealet er imidlertid forstørret og strekker seg fra kysten og nordover sammenlignet med industriarealet som er regulert i generalplanen. Industriarealene hadde størst verdi dersom de var tilknyttet kysten. Generalplanen påpeker også på viktigheten av ny vegtrasé mellom Strusshamn-Hetlevik. Et hensyn arkitekt Frølich har tatt hensyn til. I tillegg til eksisterende fylkesveg (midt i plankartet) er det regulert inn en ny trasé i utkanten av planområdet.

Etter å ha studert både generalplanen og disposisjonsplanen er det tydelig at Arkitekt Frølich har hatt generalplanen fra 1957 i tankene ved utarbeidelsen av disposisjonsplanen. Det er viktig å presisere at disposisjonsplanen ikke er vedtatt.

Selv om disposisjonsplanen **ikke** er vedtatt, kan en se store likhetstrekk med vedtatt reguleringsplan som er vist i figur 14. Det er naturlig å tenke at disposisjonsplanen var en veiledende plan og la grunnlaget for den senere reguleringen over Follese. En forskjell er at industriarealet er betraktelig redusert. Vedtatt plankart mangler også farger, i motsetning til disposisjonsplanen.



Figur 14 viser vedtatt reguleringsplan over Follese. Plankartet er hentet fra Askøy kommune sitt planregister.

6.2.1. Intensjonen til Follese-planen

I dag skal alle reguleringsplaner ha en planbeskrivelse. Planbeskrivelsen skal gi en oversikt over planens mål, innhold og virkning. Planbestemmelsene kan forklare, utdype og begrunne forskjellige aspekt med planen (KDD, 2022). I dag brukes planbeskrivelsen som et grunnlag for senere tolkning av vedtatte planer. Det er imidlertid ikke utarbeidet en planbeskrivelse til Follese-planen. Intensjonen til reguleringsplanen blir derfor synsing i henhold til informasjonen funnet i generalplanen.

Etter å ha studert generalplanen, og forstått utfordringene Bergen sto ovenfor med økt befolkningsvekst, er det rimelig å konkludere med at Follese hovedsakelig ble regulert til boligbebyggelse for å trekke folk til kommunen, et såkalt regionalt boligmarked.



Kapittel 7

Resultat

7. Resultat

7.1 Evalueringsskjema for vurdering av reguleringsplan

I figur 15 vises evalueringsskjemaet *Vurdering av reguleringsplan*, et hjelpemiddel masteroppgaven har utarbeidet for å evaluere når en reguleringsplan er moden for revisjon. Skjemaet er utarbeidet med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget og inspirasjon hentet fra nettverksmøtet i regi av DigiVestland. Skjemaet er vedlagt i vedlegg 5.

Vurdering av reguleringsplan		Dato:		
		Saksbehandler:		
Lov-regime		PlanID:		Forklaring
Bygningsloven 1924				
Bygningsloven 1965				Skjønnsvurdering i hvert enkelt tilfelle.
Plan- og bygningsloven 1985				Alle reguleringsplaner videreføres.
Plan- og bygningsloven 2008				
Plandokumentets verdi	Vurdering		Kommentar	
	Ja	Nei		
Arealformål				Departementets minstekrav til reguleringsplaner.
Tydelig avgrensning				
Bestemmelser				Har planen utnyttelsesgrad?
Utnyttelsesgrad				Planen er omregulert/fragmentert?
Omregulert/fragmentert				Regjeringen har som mål at alle planer digitaliseres for å effektivisere planprosessen.
Digitalisert				
Aktualitet				
Samsvar med KPA				Samsvarer arealformålene i KPA med reguleringsplanen?
Samsvarer med faktisk bruk				Er tiltak plassert i samsvar med planen?
Utbygd				Er reguleringsplanen ferdig utbygd?
Mulighet for fortetting/fornyelse/oppgradering				Er det mulig å effektivisere bruken av arealer i allerede bebygde områder?
Omfang/karakter av dispensasjoner				Genererer reguleringsplanen dispensasjoner? Hva dispenseres det fra?
Er planen gjennomført?				Finnes det elementer i planen som ikke er gjennomført?
Kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon				
Bevaringshensyn				Kvaliteter som bør sikres
Grønnstruktur				
Infrastruktur				
Barn og unges interesser				Sikre barn og unges interesser som påvirker deres oppvekst- og levekår.
Sluttvurdering				
Planen bør oppheves				En kort oppsummering etter gjennomgang av planen, mistes noe vesentlig ved oppheving?

Figur 15 viser skjemaet *vurdering av reguleringsplan*. Egenprodusert i Excel, vedlagt i vedlegg 5.

Den første kategorien, *lovregime*, tar for seg regelverket på vedtakstidspunktet. Lovregimene angir rammer og retningslinjer for arealplanlegging på tidspunktet planen ble utarbeidet. Skjemaet vurderer fire forskjellige tidsperioder. Lovverket av 1924 er så gammelt at alle planer bør oppheves fordi lovverket har gjennomgått så store endringer i henhold til prosess- og produktkrav. Det var bygningsloven 1924 som introduserte det først kartkravet, et krav som ikke alltid ble etterlevd. Det var få krav til planutformingen, og plankartene hadde ikke formaliserte arealformål. Et viktig krav til reguleringsplaner i dag.

En skjønnsvurdering må gjøres i mellomstadiet 1965-1985. Først i 1965 kom det en landsomfattende bygningslov. Loven introduserte de første arealformålene på reguleringsplannivå. Prosesskravene økte også betraktelig, hvor bevaringshensyn, KU og medvirkning kom til, elementer som er helt sentrale i dag. Det må likevel gjøres skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle da utarbeidelsen av reguleringsplanene varierte stort.

Gjeldende plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008, planene skal være av god kvalitet med tanke på dagens behov og krav, alle planene skal beholdes/videreføres.

I resterende del av skjemaet vurderes kategoriene med ja/nei. Vurderingsgrunnlaget er en viktig del av evalueringen av plansituasjonen, og skal gi innsikt, relevant informasjon og identifisere viktige faktorer. Det er viktig å ta informerte beslutninger basert på en helhetlig vurdering av plansituasjonen. Kategoriene *plandokumentets verdi* og *aktualitet* er viktig i henhold til om planleggingen er relevant, oppdatert og aktuelt for nåtiden. Plankartet er en viktig faktor i planlegging og forvaltning av arealer, for å unngå feil og misforståelser i planprosessen. Det er også viktig å vurdere konsekvensene av en eventuell oppheving vil ha. Kategorien *kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon* er derfor utarbeidet. Hensikten er å sikre regulerte elementer ved en eventuell oppheving. Avslutningsvis skal saksbehandleren komme med en kort samlet vurdering av reguleringsplanen.

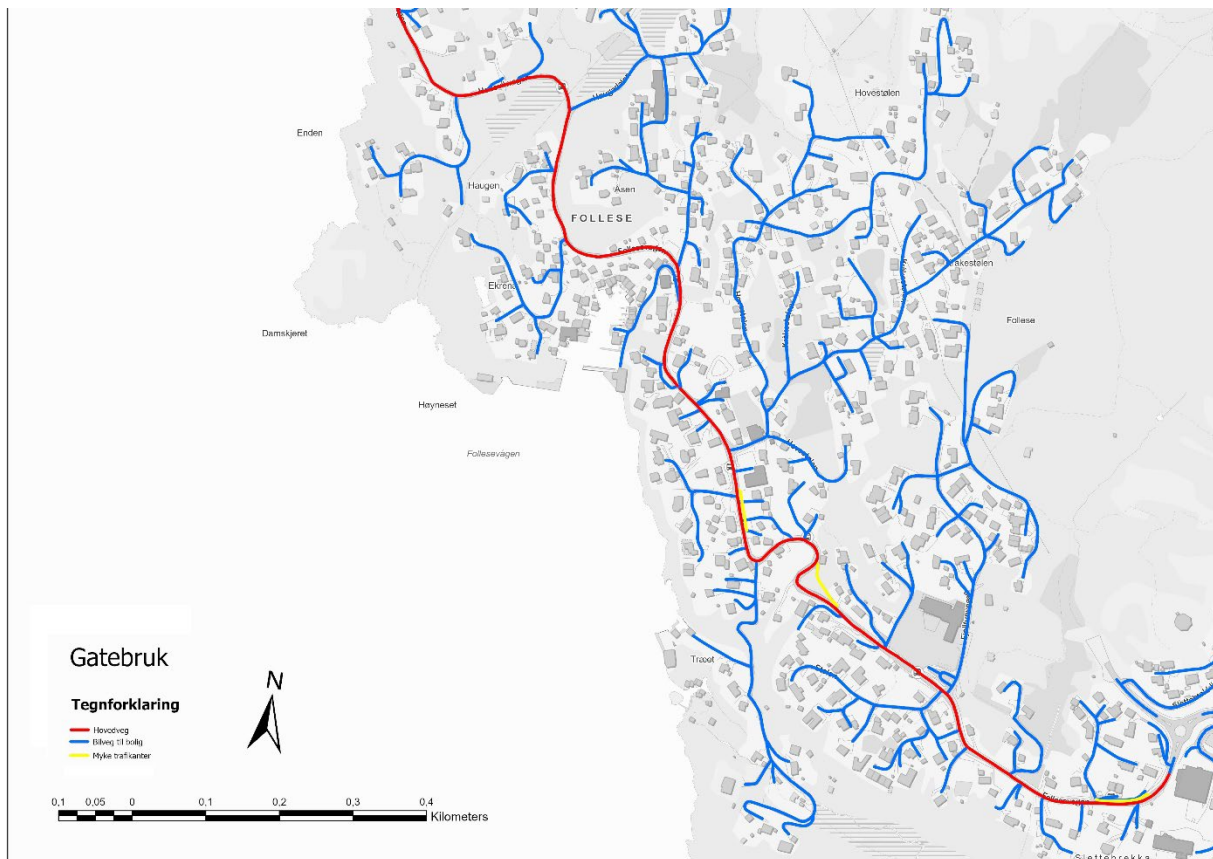
7.2 Casestudie

Analysene utføres for å få et helhetlig bilde av plansituasjonen på Follense, både gode og utfordrende kvaliteter presenteres. Sammen med befaringen økes graden av validitet.

Analysene vil få en fargekode som til slutt oppsummeres for å gi et klart og tydelig signal om reguleringsplanens relevans. Fargekodene grønn, gul og rød benyttes, hvor grønn karakteriseres som gode kvaliteter og rød utfordrende kvaliteter.

7.2.1 Klassifisering av gatebruk

Hensikten med analysen er å belyse om gatebruken oppfordrer til myke eller harde trafikanter. Klassifikasjonen tar kun hensyn til gatens romlige utforming og ikke hvem som faktisk bruker gaten. Analysen suppleres med observasjoner gjort i felt for å øke validiteten. Gatebruken er vist i figur 16.



Figur 16 viser gatebruken over Follese, vedlagt i vedlegg 6. Kartgrunnlaget (vegbasen) er tilsendt fra Askøy kommune. Egenprodusert i ArcGIS Pro.

Analysen viser en klassifisering av gatebruken på Follese. Hovedvegen gjennom planområdet er vist med rød farge. Vegen er dominert av biltrafikk, med unntak av tre korte oppstykkete strekk hvor det er tilrettelagt for myke trafikanter (gul linje), i form av gang- og sykkelveg. Fra hovedvegen forgreiner det seg flere smale og bratte avkjørsler som hovedsakelig fører til boligbebyggelse. Hastigheten er lav på disse strekningene. Det er få gater som domineres av myke trafikanter. Observasjoner gjort i forbindelse med befaringen bekrefter analysens resultat. Det generelle inntrykket er at hovedvegen ikke er dimensjonert for dagens trafikkforhold. Smale svingeteveger som ikke tilrettelegger for myke trafikanter, kan skape utrygge situasjoner. En positiv side er at det er etablert belysning langs hele



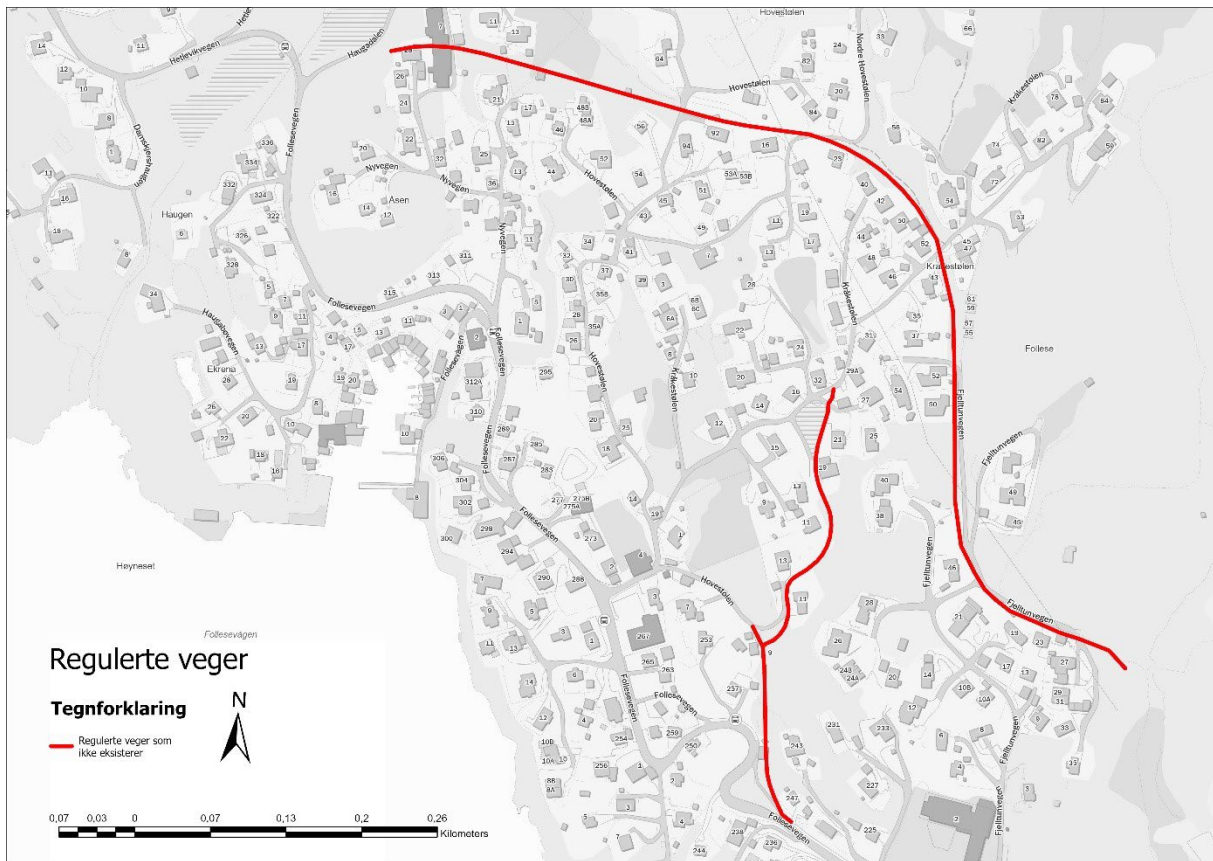
Figur 17 viser vegsituasjonen nord i planområdet. Foto: Privat

hovedtraséen. Figur 17 viser et bilde over hovedvegen nord i planområdet.

Lav	
Lav	Hovedvegen er underdimensjonert for dagens trafikksituasjon, og det tilrettelegges ikke for myke trafikanter.

7.2.2 Samsvar mellom plan og faktisk bruk

I dette kapittelet presenteres registreringer i vedtatt plankart. Hensikter er å finne ut om plan og faktisk bruk samsvarer. I figur 18 vises regulerte veger som ikke er opparbeidet i terrenget.



Figur 18 viser regulerte veger som ikke er opparbeidet, vedlagt i vedlegg 7. Egenprodusert i ArcGIS Pro.

Formålet med analysen er å belyse regulerte storstrukturer som ikke samsvarer med faktisk bruk. Småveger som fører til enkelt eiendommer er ikke tatt med, men det forekommer uoverensstemmelse også her. Strekningen i bakkant var tenkt som en ny trasé mellom Strusshamn og Hetlevik og ble regulert utenfor bebyggelsen i Follese. Vegstrekningen er regulert i et bratt terreng, som gjør det utfordrende å opparbeidelse traséen. Den vertikale

strekningen er heller ikke opparbeidet. Det kommer frem av observasjoner i forbindelse med befaringen.

Reguleringsplanen har inntegnede bygg og eiendomsgrenser. Generelt er planen ferdig utbygd, med unntak av enkelte eiendommer. Ikke alle, men noen av byggene vil være vanskelig å opparbeide grunnet uoverensstemmelser i plankartet og eiendomskartet. Et eksempel på dette er vist i figur 19. I figuren kan en se at eiendomsgrensen skjærer gjennom det regulerte bygget. Store deler av de regulerte eiendomsgrenser samsvarer ikke med eiendomskartet til kommunen.



Figur 19 viser uoverensstemmelser mellom regulerte eiendomsgrenser og eiendomskartet. Rød ring viser en situasjon hvor eiendomsgrensen skjærer gjennom et innregulert bygg. Hentet fra kommune kart.com.

Moderat	
Moderat	Ved sammenligningen av plankartet og faktisk bruk kommer det frem flere uoverensstemmelser. Det generelle inntrykket er at plan og terreng ikke alltid samsvarer.

7.2.4 Dispensasjonsvedtak

Reguleringsplanen på Follese har 60 vedtatte dispensasjoner per. 08.02.2023. Det overordnede inntrykket er at vurderingene etter plan- og bygningsloven er oppfylt. Flertallet av vedtakene har god og grundig argumentasjon. Det er likevel viktig å påpeke at planens alder ofte trekkes frem, både av søkerne, men også av saksbehandler. Det dispenseres for regel fra regulerte veger og planbestemmelsene om utnyttelsesgrad og utformingen av bygget. Gjennomgangen av dispensasjonene er vedlagt i vedlegg 8.

Lav	Regelmessige dispensasjoner som fører til at hensynet bak bestemmelsen gradvis uthules. Planens alder påpekes ofte.

7.2.3 Kvaliteter fra plankartet som kan/bør videreføres

Gode kvaliteter som taler for å beholde Follese-planen må også vurderes. Her vektlegges barn og unges interesser høyt i tillegg til verneverdige verdier. I figur 20 vises arealformålet offentlig friområde som er regulert i Follese-planen.



Figur 20 viser reguleringsformålet offentlig friområde, vedlegg 9. Formålet er et uttrekk fra reguleringsplan 16, som er tilsendt fra Askøy kommune. Egenprodusert i ArcGIS Pro.

Formålet med analysen er å kartlegge regulerte områder som er viktige for barn og unges interesser. Barn og unge trenger områder hvor de kan leke og bevege seg fritt, både for å utvikle fysiske ferdigheter og for å sosialisere seg med andre jevngamle barn og unge. Tilstrekkelig med lekeplasser og friområder er viktig å bevare/sikre.

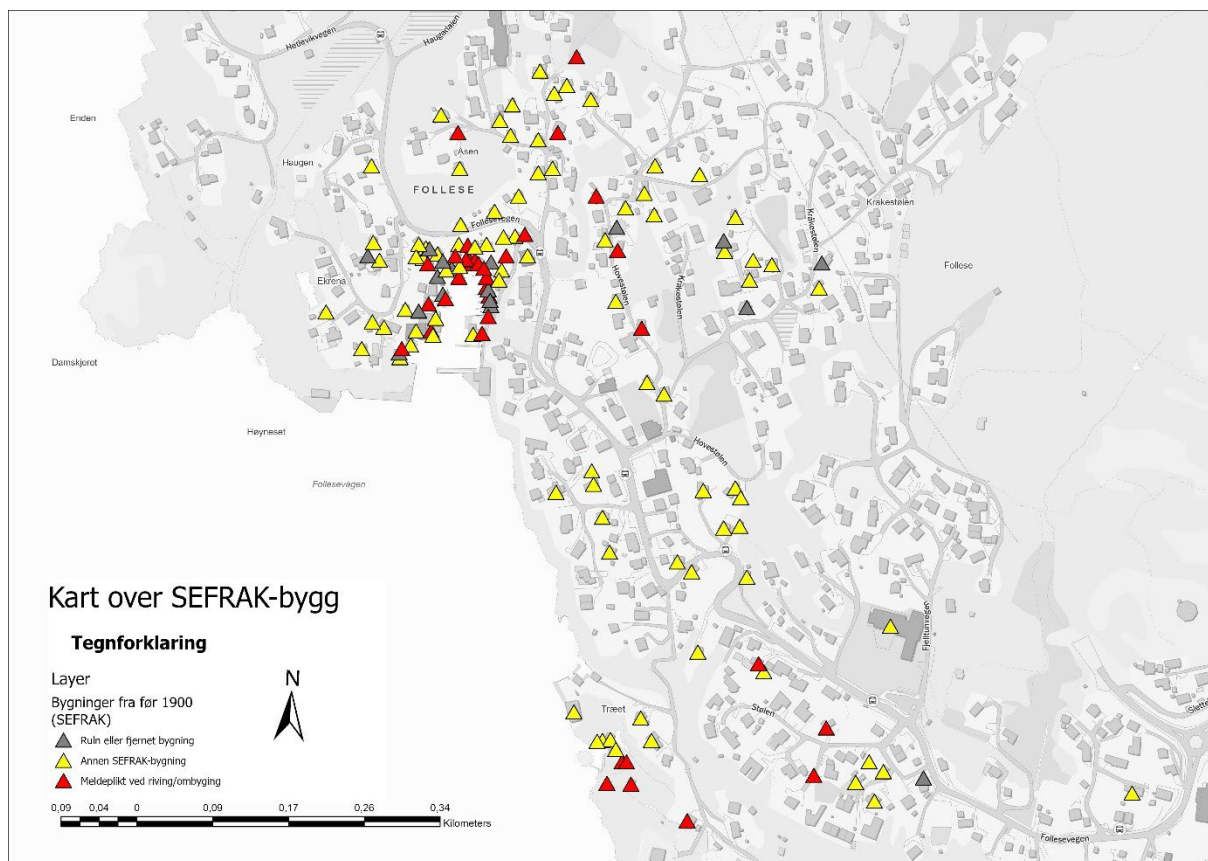
Befaringen belyser at arealformålene offentlig friområde hovedsakelig består av bratt terreng og mye vegetasjon. I tillegg til et myrområde nord i planområdet. Inntrykket er at områdene benyttes lite i dag, med unntak av området i Træ, hvor det er opparbeidet et fint sjøbasseng som lokalbefolkningen har stor glede av (figur 21).



Figur 21 viser et bilde over sjøbadet i Træ. Foto: Torstein Olsen (OLSEN, 2015).

Moderat	Planområdet inneholder grønnstruktur, offentlig friområde. Det overordnede inntrykket er at områdene ikke benyttes i dag, med unntak av sjøbadet i Træ

SEFRAK-registeret belyser Follese har bebyggelse av kulturhistorisk verdi. I utgangspunktet er ikke bygningene tillagt spesielle restriksjoner, men fungerer som et signal for kommunen om at bygget bør vurderes nærmere ved eventuelle endringer, flytting eller riving. I figur 22 vises registrerte SRFRAK-bygg på Follese.



Figur 22 viser SEFRAK registrerte bygg på Follese, vedlegg 10. Egenprodusert i ArcGIS Pro med data hentet fra geonorge (Geonorge, u.d.).

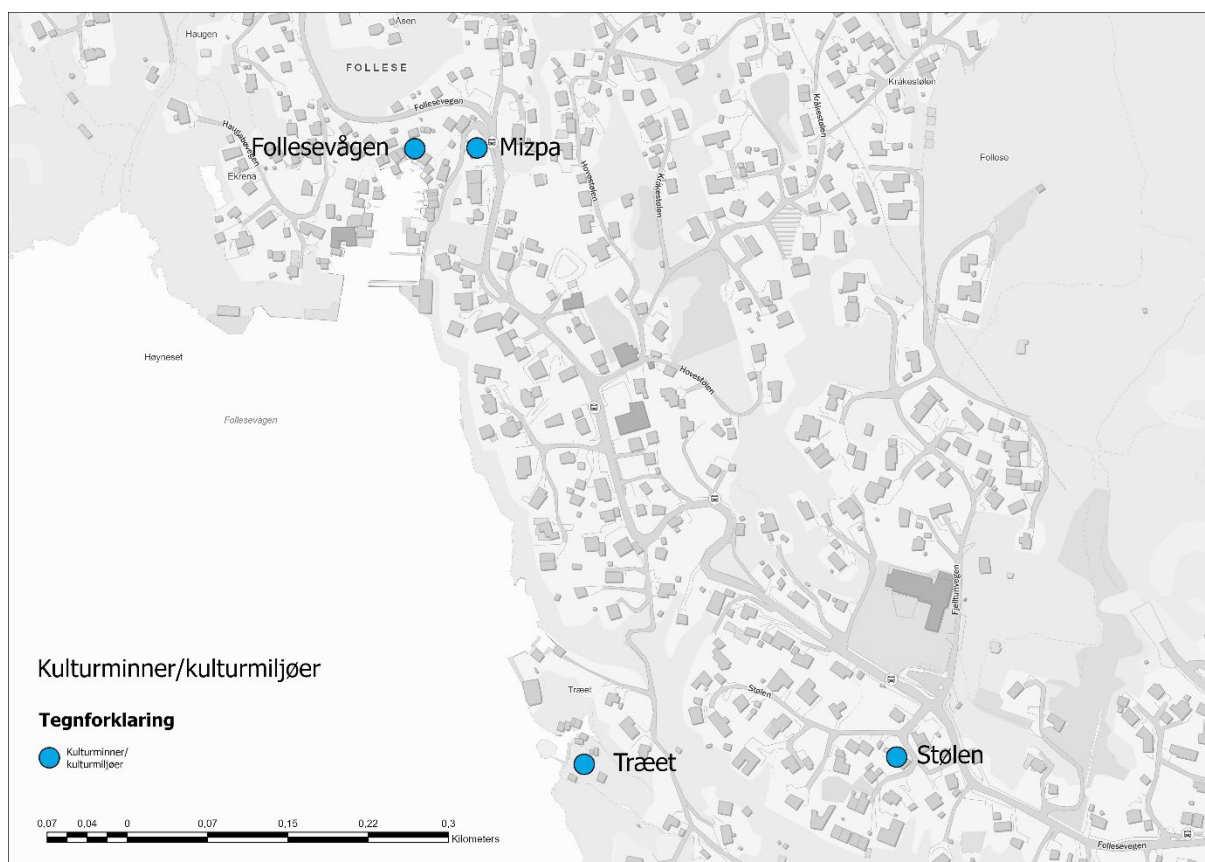
Den største konsentrasjonen av SEFRAK-registreringer er lokalisert i Follesevågen, hvor det veksles mellom grå, rød og gul trekant. Det er også en mindre konsentrasjon i Træ (røde og gule trekant). Resterende område består av spredde enkelt registreringer, primært i kategorien *annen SEFRAK-bygning*, men med enkelte innslag av de to andre kategoriene.

Askøy kommune har utarbeidet en oversikt over prioriterte kulturminner og kulturmiljøer som er verdt å merke seg (Askøy kommune, u.d.). Relevante kulturminner/kulturmiljøer er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3 viser KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer på Follese (Askøy kommune, u.d.).

Kategori	Kulturminne/kulturmiljø	Verdivurdering	Vernestatus
Tettsteder	Follesevågen, bygnings og naustmiljø	Svært høy	Foreslått som hensynssone i KPA
Tettsteder	Træet, Follese, Husmannsplass, kulturlandskap og naustmiljø	Høy	Foreslått som hensynssone i KPA
Jordbruk og kulturlandskap	Stølen, Follese. Tun med løe og eldhus	Middels	Foreslått som hensynssone i KPA
Tro, kirke og bedehus	Mizpa, Follese	Høy	

Kulturminnene og kulturmiljøene som ligger innenfor plangrensen til Follese-planen er vist i figur 23.



Figur 23 viser beliggenheten til KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer på Follese, vedlagt i vedlegg 11. Egenprodusert i ArcGIS Pro.

Oppsummering av resultat	
Høy	Området inneholder verneverdige kulturminner/-miljøer. Verdivurderingen veksler mellom svært høy til middels.

7.3 Oppsummering av resultat, casestudie

Oppsummering av resultat	
Analyser	Vurdering
Gatebruk	Lav
Samsvar mellom plan og terreng	Moderat
Dispensasjonsvedtak	Lav
Grunnlag for å beholde planen	Vurdering
Områder for lek og rekreasjon	Moderat
Verneverdige områder	Høy



Kapittel 8

Diskusjon

8. Diskusjon

Kapittelet diskuterer skjemaet *vurdering av reguleringsplaner*, og vurderes opp mot planhistorien og litteratur. Sentrale tema som diskuteres er lovregime, plandokumentets verdi, aktualitet og kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon. Follese-planen evalueres i henhold til utarbeidet metode, og danner grunnlaget for å besvare problemstillingene i kapittel 1.3.

8.1 Evaluering av metoden for revisjon/oppheving av eldre reguleringsplaner

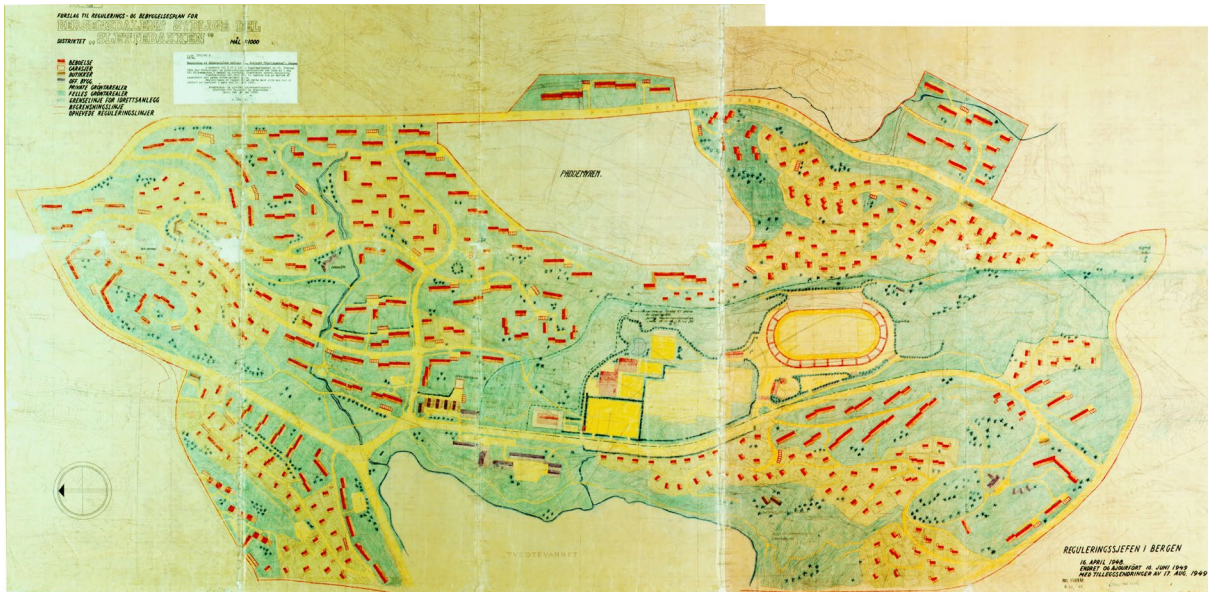
Reguleringsplaner er viktige dokumenter som kommuner bruker for å styre utviklingen av områder. Planene har ikke en lovregulert utløpsdato og er gjeldende til de endres, oppheves eller settes til side av ny plan (Haarr, 2020). Å revidere/oppheve reguleringsplaner er en resurskrevende og kostbar prosess. Reguleringsplanen som ønskes opphevet må følge ordinær planprosess som er beskrevet i kapittel 4.2.2. Det skal ikke være mulig å avvike fra hovedtrekkene uten ny og tilsvarende planprosess, som skal bygge på faglige utredninger, offentlig medvirkning og politiske prosesser (KDD, 2022). Masteroppgaven har utviklet en metode for å vurdere holdbarheten til reguleringsplaner, og følgende hovedtema diskuteres; lovregime, plandokumentets verdi og aktualitet. Deretter tar evalueringsskjemaet opp kategorien *kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revidering*. Avslutningsvis vurderes reguleringsplanen i en oppsummering.

8.1.1 Reguleringsplanens holdbarhet

Den første kategorien har fått navnet **lovregime**. I dag er det opp til hver enkelt kommune å vurdere reguleringsplanens relevans, uavhengig av ikrafttredelsen. Hensikten med kategorien er å finne ut om lovverket gir grunnlag for revisjon/oppheving. En nøye gjennomgang av planhistorien er beskrevet i kapittel 5, hvor fokuset har vært på prosess- og produktkrav. Lovregime deles i fire. Reguleringsplaner som er utarbeidet i hvert regime preges av sin samtid, både av samfunnsmessige planoppgaver, men også av uttrykket til loven.

Bygningsloven 1924 introduserte det første kravet om kartframstilling. En lov som hovedsakelig gjaldt byene (Fleischer, 1992). Det var få krav til planutforming, men planleggingen var mer omfattende enn den gate- og kvartalsreguleringen som hadde vært tidligere. Det var ingen formaliserte arealformål den gangen, likevel var det et system for soneinndeling (Fiskaa, 2014). En plan som illustrerer dette og ble vedtatt under lovverket

1924 er regulerings- og bebyggelsesplanen over Slettebakken på Landås (vedtatt 1950), vist i figur 24.



Figur 24 viser regulerings- og bebyggelsesplanen for Slettebakken, vedtatt 1950 (Roald, 2015 s. 153).

Slettebakken-planen utformes hovedsakelig som en stor bebyggelsesplan, hvor den dominerende fargen er grønn. Landskapets kvaliteter sees tydelig på plankartet, hvor det skilles mellom vann, elv, vegetasjon, bebyggelse og vegsystemet. Det ble regulert et sammenhengende fellesareal (grønt), med innslag av frittliggende bebyggelse, men også i mindre konsentrasjoner. Bebyggelsen er imidlertid retningsgivende. Plankartet består av 1600 leiligheter, men ingen arbeidsplasser. Det ble debattert at antall boenheter var lav med tanke på bolignøden som fant sted (Roald, 2015).

Plankartet er pent fargelagt hvor det er enkelt å skille de ulike sonene fra hverandre. Det kan likevel argumenteres for at Slettebakke-planen er vanskelig å bruke som et godt grunnlag i forbindelse med utbygging. Det er likhetstrekk mellom Slettebakken-planen og disposisjonsplanen utarbeidet over Follese, og en kan si at Slettebakken-planen er en illustrasjonsplan.

Evalueringskjemaet slår fast at alle reguleringsplaner vedtatt under 1924 lovregime bør revideres/oppheves. Både prosess- og produktkravene har økt betraktelig siden den gang, og reguleringsplaner utarbeidet i dette sjiktet egner seg mindre som styringsverktøy i dag. Jeg vil tro det er store variasjoner i utformingen av plankart som er utarbeidet på denne tiden, fordi det ikke fantes formaliserte arealformål. Et viktig krav til reguleringsplaner i dag.

Bygningsloven 1965 ble til i en tid hvor landet sto ovenfor en gjenreising etter krigen. Det ble behov for en mer omfattende lov, hvor hele byggeprosessen skulle reguleres, fra planlegging til gjennomføring. En markant overgang fra den klassiske bygningsretten som tidligere ivaretok byggets kvalitet, brannsikkerhet, gatenett og hygiene. Sentrale planoppgaver ble å tilrettelegge for boligfelt, drabantbyer, bildimensjonert vegutbygging, offentlig vann- og avløpssystem. Motivasjonen var å begrense tilfeldig utvikling, i en tid hvor befolkningen fikk råd til å bygge eneboliger og skaffe seg privatbil (Aarsæther, 2018). Massebilismen endret befolkningens reisevaner, varetransport, bosettingsmønster og fritidsliv. Det var ingen enkelt oppgave å bygge ut et vegsystem som klarte å holde følge med privatbilens raske ekspansjon (Lange, 2020).

Frem mot nytt lovverk i 1985 fortsatte prosess- og produktkravene å øke betraktelig. Det ble et større fokus på planprosessen enn tidligere, i tillegg ble det satt søkelys på viktigheten av bruk/vern, barn og unge og estetiske utforminger (Aarsæther, 2018). Medvirkning og innsigelse ble også implementert i lovverket (Nyseth & Ringholm, 2018) (Asplanviak, 2016). To viktige elementer som brukes i dag for å sikre et mer inkluderende, demokratisk og bærekraftig resultat. Bygningsloven 1985 er et skritt i riktig retning av en mer omfattende og helhetlig planlegging, som tok hensyn til mer enn bare arealbruken (Aarsæther, 2018).

Reguleringsplaner som er utarbeidet og vedtatt under lovregime 1965-1985 må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Et sentralt aspekt i vurderingen er om reguleringsplanen viser ønsket utvikling, som avdekkes i resterende del av evalueringsskjemaet.

8.1.2 Reguleringsplanens relevans

Den første delen i å evaluere reguleringsplanens relevans er **plandokumentets verdi**.

Plandokumenter er essensielle verktøy for å oppnå en balansert og bærekraftig utvikling av samfunnet. Regjeringen har fastsatt minstekravet til reguleringsplaner, hvor reguleringsområdet skal avgrenses tydelig, alle arealene skal ha arealformål, i tillegg til planbestemmelser som angir rammer for bruken. Hvis minstekravet til reguleringsplaner ikke oppfylles, taler det for revidering/oppheving. Det er ikke fastsatt krav om utnyttelsesgrad, men det er å foretrekke for å bedre reguleringsplaner som styringsverktøy (KDD, 2022). Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Reguleringsplaner som har gjennomgått omreguleringer og er fragmentert kan by på en rekke utfordringer. Fragmentering kan resultere i en manglende helhetlig visjon for området, særlig i forbindelse med store strukturer. Det er også viktig å påpeke at ny plan gjelder bare foran

eldre plan dersom det er motstrid. Det betyr at ny reguleringsplan ikke automatisk opphever eldre reguleringsplan. Ofte blir det ikke et problem hvis ny reguleringsplan omfatter den eldre reguleringsplan fullstendig, og ny plan ikke oppheves. En utfordring kan imidlertid være at fliker av eldre plan blir hengende igjen på utsiden av ny reguleringsplan. I nyere tid har det vært rutinemessig å oppheve eldre reguleringsplaner, i utarbeidelsen av ny plan. En ryddig rutine som gjør plangrunnlaget oversiktlig.

Det er også ønskelig at alle reguleringsplaner digitaliseres og tilgjengeliggjøres gjennom digitale planregistre. Kommuner vurderer selv om reguleringsplaner vedtatt før 2010 skal føres i planregisteret. Noen eldre reguleringsplaner vil være vanskelig å tolke og digitalisere. Slike planer bør vurderes opphevet (KMD, 2020).

Den siste kategorien som vurderer reguleringsplanens relevans er **aktualitet**. Det som er formålet med kategorien, er å vurdere om reguleringsplanen passer inn med samtiden.

Hovedregelen er at ny KPA gjelder foran eldre reguleringsplan. Strider arealbruken med hverandre, bør kommunen revidere/oppheve den eldre reguleringsplanen for å unngå tvil (KMD, 2021a). Det kan være utfordrende å håndheve eldre reguleringsplaner hvor tiltak ikke samsvarer med faktisk bruk. Eldre reguleringsplaner som er utbygd, kan ha uoverensstemmelser i henhold til regulerte veger som er justert/flyttet. Et annet element er regulerte eiendomsgrenser som avviker fra eiendomskartet. Reguleringsplaner som ikke samsvarer med faktisk bruk, kan komplisere behandlingen av byggesaker, og kan generere dispensasjoner.

Det er viktig å ikke ha en for romlig dispensasjonspraksis som undergraver arealplaner som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Forarbeidene trekker frem at planen eller planbestemmelsene ikke skal uthules. Reguleringsplaner som ikke viser ønsket utvikling, bør oppheves fremfor å dispenser fra (Skog, Winge, Skårsmoen, & Holth, 2022).

En annen utfordring er at eldre reguleringsplaner kan være i strid med hva som er vanlig praksis i dag. Et eksempel på dette er fortetting, som innebærer å effektivisere bruken av arealer som allerede er bebygd (KMD, 2022).

Sist, men ikke minst må det avklares om reguleringsplanen er gjennomført i sin helhet. Det er viktig å kartlegge elementer som ikke er gjennomført, og besvare om dette er kvaliteter som ønskes å videreføre. Ved å oppheve utdaterte reguleringsplaner forenkles byggesaksbehandlingen, en ressurskrevende og kostbar prosess.

8.1.3 Kvaliteter som bør videreføres ved oppheving/revisjon

Den siste kategorien tar for seg **kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon**. Det er viktig å vurdere om eldre reguleringsplaner inneholder kvaliteter som taler for å beholde planen. Kvaliteter som bør sikres i overordnede planer eller på andre måter er bevaringshensyn, grønnstruktur og infrastruktur. Hensynet til kulturminner og -miljøer har vært sentralt gjennom planhistorien. Lovregime 1965 åpnet for arealformålet Spesialområde bevaring, som regulerte historiske/antikvariske eller andre kulturelle verdier til bevaring. Fjerning av spesialområde vil betraktes som konfliktfylt, og regulerte vernehensyn bør sikres i overordnede planer, ellers bør ikke planen oppheves (Riksantikvaren, 2020).

Grønnstruktur er viktige å sikre da de kan inneholde betydningsfulle verdier. Slike områder kan gå tapt grunnet det økende fokuset på fortetting og det er derfor særlig viktig. Eksempler på grønnstruktur er områder for lek og rekreasjon og et verdifullt naturmangfold (Thorén, 2021).

Det siste punktet kartlegger om reguleringsplanen inneholder elementer som er viktig for barn og unges interesser, som påvirker deres oppvekst- og levekår. Ved å sikre barn og unges interesser i planleggingen bidrar en til et mer inkluderende samfunn. Viktige arealformål for barn og unges interesser kan være friområder, parker, sykkelstier, og gang- og snarveger (KMD, 2021).

Det er viktig å kartlegge hvilke elementer en ønsker å videreføre/beholde før en eventuell oppheving finner sted, for å sikre at kvalitetene ikke bortfaller.

8.2 Evaluering av Follese-planen

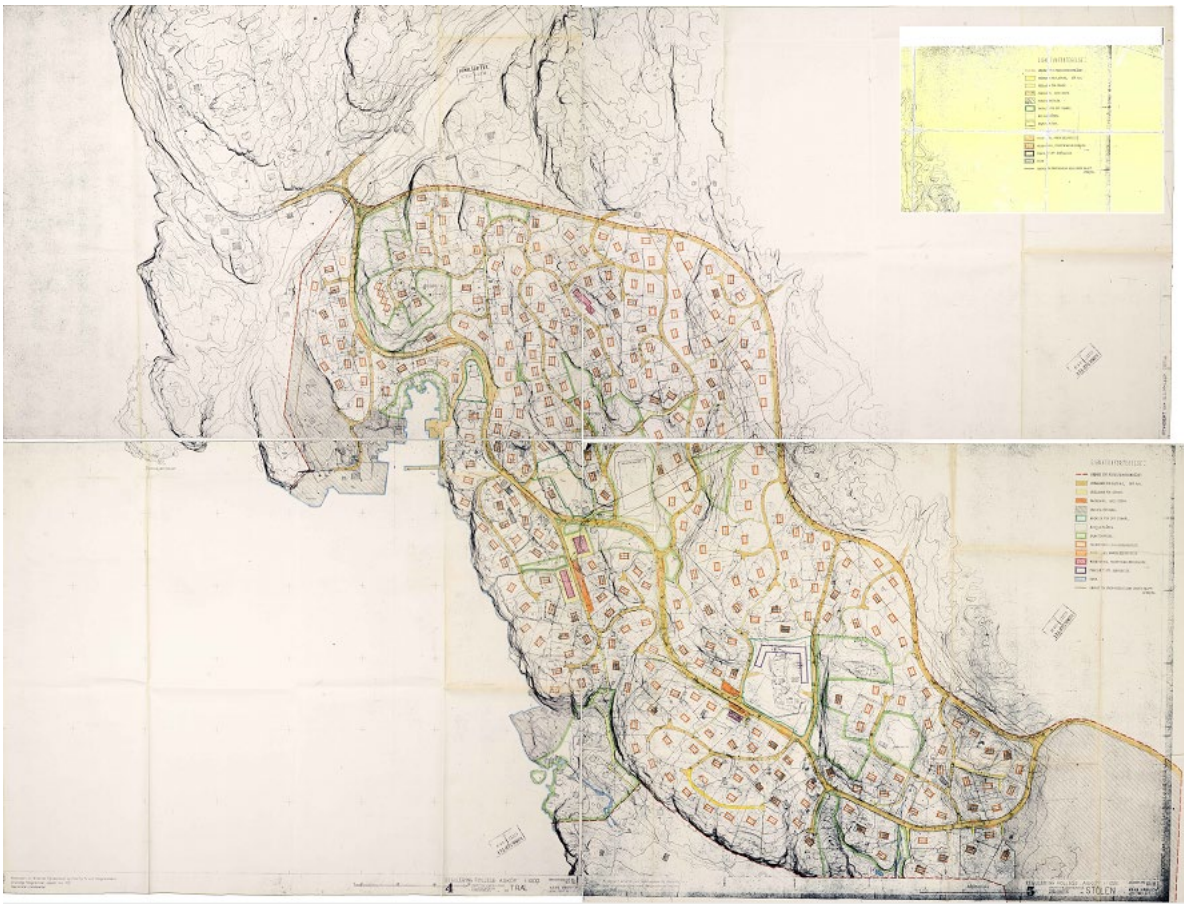
Askøy er en attraktiv vekstkommune ikke langt fra Bergen. Gjennom KPS defineres satsningsområder som kommunen bruker for å utvikle Askøysamfunnet som helhet. Historisk sett har kommunen alltid vært en attraktiv kommune. Da Bergen sto ovenfor en økende befolkningsvekst som byen ikke var dimensjonert for, var Askøy en av kommunene som ble sett til for mulige boligareal. Kapittel 6 konkluderer med at Follese var et regionalt boligmarked, og en reguleringsplan ble vedtatt i 1967. En epoke hvor det ble etablert boliger utenfor byene. Follese-planen karakteriseres som eldre, og evalueres etter skjemaet *Vurdering av reguleringsplan*. Utfylt skjema er vist i figur 25.

Vurdering av reguleringsplan		Dato: 28.04.2023	
		Saksbehandler: Student	
		PlanID: Reguleringsplan 16 - Follese	
Lovregime			Kommentar
Bygningsloven 1924	x	Reguleringsplaner bør revideres/oppheves	
Bygningsloven 1965		Skjønnsvurdering i hvert enkelt tilfelle	
Plan- og bygningsloven 1985			
Plan- og bygningsloven 2008		Alle reguleringsplaner videreføres	
Plandokumentets verdi	Vurdering		
	Ja	Nei	
Arealformål		x	Planen har ikke formaliserte arealformål
Tydelig avgrensning	x		Rød stiplet linje
Bestemmelser	x		
Utnyttelsesgrad	x		Fremgår av planbestemmelsene
Omregulert/fragmentert	x		Planen er fragmentert
Digitalisert	x		Ble digitalisert i 2010
Aktualitet			
Samsvar med KPA	x		Boligbebyggelse
Samsvarer med faktisk bruk		x	Tomteinndeling og vegsituasjon
Utbygd	x		Hovedsakelig er planen utbygd, men unntak av få enkelt eiendommer
Mulighet for fortetting/fornyelse/oppgradering	x		Området består av frittliggende eneboliger, muligheter for fortetting
Omfang/karakter av dispensasjoner	x		Planen genererer dispensasjoner
Er planen gjennomført?		x	Vanskelig å gjennomføre enkelte aspekt ved planen
Kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revisjon			
Bevaringshensyn		x	Ingen regulerte kulturminne og -miljø
Grønnstruktur	x		Offentlig friområde og grøntområder
Infrastruktur	x		Strusshamn-Hetlevik
Barn og unges interesser	x		Områder for lek og rekreasjon
Sluttvurdering			
Planen bør oppheves	x		Stor fragmentert plan grunnet omreguleringer. Stor del av området utbygd i strid med plan. Egner seg ikke som styringsverktøy

Figur 25 evaluering av Follese-planen ved hjelp av skjemaet *vurdering av reguleringsplan*.

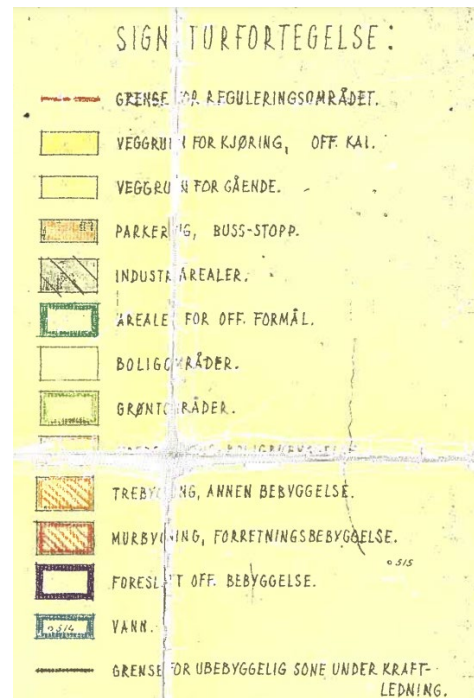
Vedtaksdatoen til Follese-planen tilsier at den ligger under lovregime 1965.

Reguleringsplanen ble utarbeidet i et mellomstjikt til ny planlov, og bærer preg av prosess- og produktkrav fra lovregime 1924. Et sammenligningsgrunnlag er regulerings- og bebyggelsesplanen over Slettebakken på Landås. Begge planene er bebyggelsesplaner som skulle dekke en økende befolkningsvekst, og viser hovedsakelig bebyggelse og vegstrukturer. Follese-planen er vist i figur 26.



Figur 26 viser Follese-planen.

En stor forskjell er plankartenes utforming. Slettebakke-planen fremstår som en illustrasjonsplan med fargelagte soner. Follese-planen er avgrenset med rød stiplet linje, og har bestemmelser. Plankartet er imidlertid uten farger som gjør leseligheten utfordrende. Med første øyekast kan de se ut som plankartet ikke inneholder arealformål. Nærmere undersøkelser viser at plankartet er inndelt i byggeområder, trafikkområder og friområder, ved at konturen på områdene er fargelagt. Byggeområdene skilles av materialvalget. Det er ikke bare bygningene som har forskjellige farger, men også områdene som er avsatt til offentlig friområde (mørkegrønn kontur) og grøntområder (lysegrønn kontur). Videre skilles det mellom veg for kjørende (mørkegul) og gående (lysegul). Et større utsnitt av tegnforklaringen er vist i figur 27, for å visualisere hvilke arealformål som er til stede på plankartet. Først i 1996 utarbeidet miljøverndepartementet en veileder som inneholdt retningslinjer for utformingen av plankartet med fargespesifikasjoner (Miljøverndepartementet 1996b). Et resultat av dette er at reguleringsplaner utarbeidet før 1996, visualiserer plankartene forskjellig. Tegneregler er nødvendig for å visualisere og sikre plankartets juridiske rolle. Det at Follese-planen ikke har tydelige skiller mellom arealformålene gjør det vanskelig å bruke plankartet som informasjonsgrunnlag.



Figur 27 viser utsnitt av tegnforklaringen til Follese-planen.

Follese består hovedsakelig av frittliggende enkelthus, en normal praksis i den tiden reguleringsplanen ble utarbeidet. Ettersom plankartet hovedsakelig regulerer bebyggelse, kan er si at dette er en såkalt bebyggelsesplan. Inntegnet bygninger er retningsgivende. Den frittliggende bebyggelsen taler for rom for fortetting/fornyelse/oppgradering. Ofte genereres det dispensasjoner i forbindelse med utvidelse av boliger, men også av bygging av garasjer. Plankartet inneholder ikke informasjon om utnyttelsesgrad, men utnyttelsesgraden fremgår imidlertid av planbestemmelsene:

«Vårningshusets størrelse kan være opptil 15 % av tomtens nettoareal»

«Garasje, uthus, fløybygning må til sammen ikke utgjøre over 30 m²»

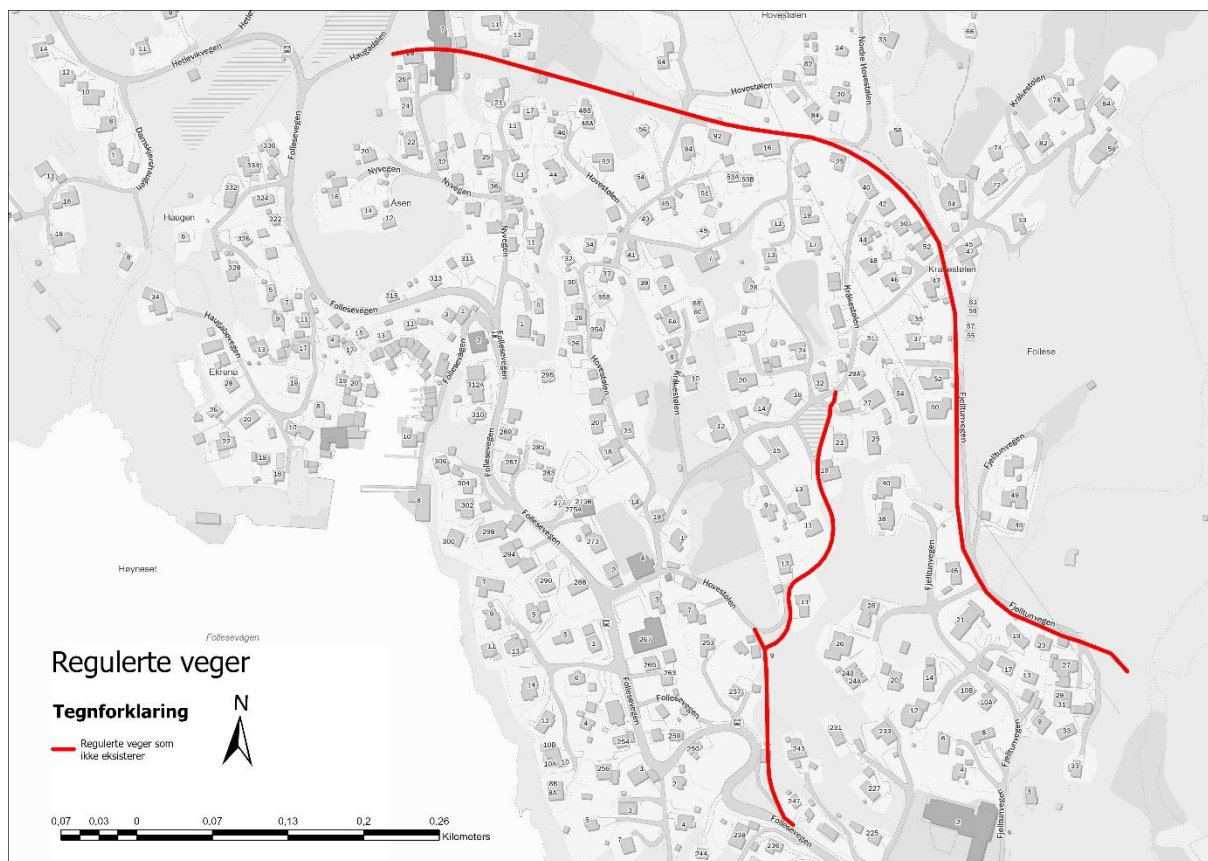
Det er en relativ lav utnyttelsesgrad sammenlignet med dagens planer. I KPA for eksempel setter utnyttelsesgraden til 125 m² (Askøy kommune, 2012). Ofte vises det til denne bestemmelsen i forbindelse med dispensasjonssøknader som overstiger reguleringsplanens utnyttelsesgrad. Et aspekt jeg kommer til i diskusjonen nærmere i kapittel 8.3.5.

Follese-planen er stor og fragmentert etter å ha gjennomgått flere omreguleringer. De nye reguleringsplanene opphever ikke overlappende deler av Follese-planen. Det betyr at om ny plan oppheves, vil Follese-planen gjelde.

I forbindelse med arbeidet med å få et digitalt planregister, digitaliserte Askøy 148 reguleringsplaner, hvor Follese-planen var en av dem (Askøy kommune, 2019). Det generelle inntrykket er at Follese-planen dekker noen av minstekravene til reguleringsplaner, men jeg synes imidlertid ikke at reguleringsplanen oppfyller alle kravene. Det presiserer at avgrensingen skal være tydelig, det er den ikke. Plankartet er uten farge, men fargelagt kontur på arealene. Det taler for at plankartet inneholder arealformål. Likevel mener jeg at plankartet ikke har funksjonelle arealformål, da skillet mellom funksjonene er uklare. Det gjør at plankartet egner seg mindre som styringsverktøy.

Planbeskrivelsen til KPA presiserer at eldre reguleringsplaner skal gjelde fullt ut, med mindre arealet er avsatt til LNF eller fremtidig tjenesteyting (Askøy kommune, 2012). Dette avviker fra hovedregelen om at ny plan gjelder foran eldre plan. Det er imidlertid ikke en utfordring på Follese da området er regulert til bebyggelse i begge planene. Reguleringsplanen samsvarer med KPA.

Det er viktig at reguleringsplaner også samsvarer med faktisk bruk. Dette er en utfordring med Follese-planen, særlig i forbindelse med regulerte veger og eiendomsgrenser. Et eksempel på dette er regulert trasé mellom Strusshamn og Hetlevik. En trasé som i utgangspunktet er nødvendig, fordi nåværende fylkesveg er underdimensjonert for dagens trafikksituasjon. Den regulerte vegen er vist i figur 28.



Figur 28 viser regulerte veger som ikke er opparbeidet.

KPS påpeker at det må tilrettelegges for en bærekraftig og klimavennlig utvikling. For å imøtekomme klimautfordringene skal blant annet transporten økes gjennom gange og sykkel. I dag domineres Follese av biltrafikk og det tilrettelegges ikke for mye trafikanter. I 2017 ble det vedtatt en ny samferdselsplan mellom Slettebakken og Hetlevik, plan 409 *Ny fylkesveg Slettebakka – Hetlevik, gbnr. 12/221 m.fl. og 13/125 m.fl.* Hensikten med planen er å avlaste dagens fylkesveg for å øke trafikksikkerheten langs eksisterende veg med mindre trafikk. På grunn av den nye samferdselsplanen er det lite sannsynlig at den regulerte traséen i Folleseplanen realiseres.

Den andre utfordringen er regulerte eiendomsgrenser som ikke samsvarer med eiendomskartet. Et eksempel er vist i figur 29. Det kan komplisere behandling av byggesaker og planstatus ved eiendomssalg. Det generelle inntrykket er at plan og virkelighet ikke samsvarer. Det at plan og faktisk bruk ikke samsvarer gjør det vanskelig å gjennomføre planen i sin helhet.

Det overordnede inntrykket er at Folllese-planen har utfordrende elementer både ved plankartets verdi og aktualitet.

Det siste punktet som er viktig å diskutere er om Folllese inneholder kvaliteter som bør beholdes/sikres. Folllese-planen inneholder ikke verneverdige forhold, verken på plankartet eller i bestemmelsene. Det taler for at kulturminnemiljøet ikke ble tatt hensyn til ved utarbeidelsen, fordi i Askøy sin kulturminneplan kommer det frem verneverdige verdier (Askøy kommune, u.d.). I tabell 4 listes det opp prioriterte kulturminner og kulturmiljøer på Folllese.



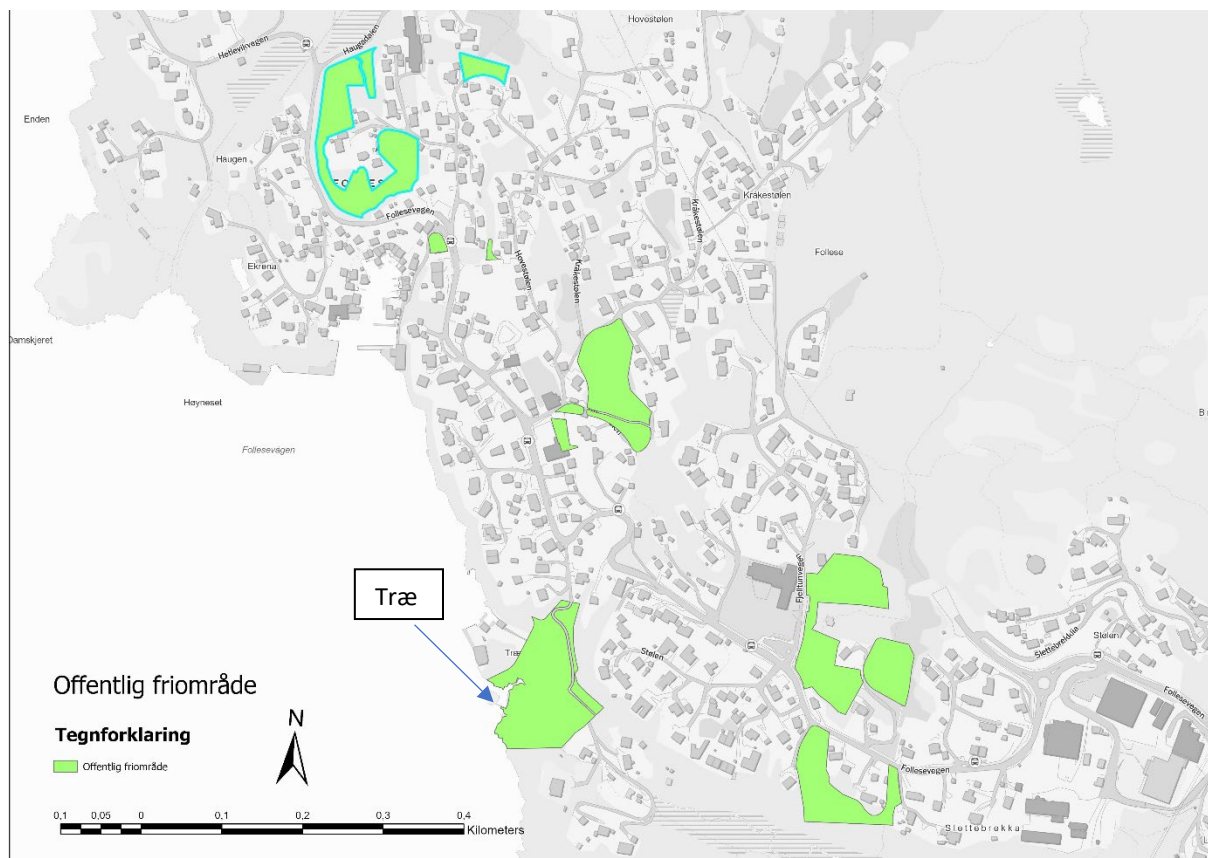
Figur 29 viser uoverensstemmelser mellom regulerte eiendomsgrenser og eiendomskartet.

Tabell 4 viser KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer (Askøy kommune, u.d.).

Kategori	Kulturminne/kulturmiljø	Verdivurdering	Vernestatus
Førhistorisk tid			
Tettsteder	Follesevågen, bygnings og naustmiljø	Svært høy	Foreslått som hensynssone i KPA
Tettsteder	Træet, Folllese, Husmannsplass, kulturlandskap og naustmiljø	Høy	Foreslått som hensynssone i KPA
Jordbruk og kulturlandskap	Stølen, Folllese. Tun med løe og eldhus	Middels	Foreslått som hensynssone i KPA
Tro, kirke og bedehus	Mizpa, Folllese	Høy	

Follesevågen er regulert til bevaring i reguleringsplan 147. En plan som ble vedtatt i 2002 hvor hensikten var å sikre bevaring av det kulturhistoriske naustmiljøet. Stølen er også omregulert i reguleringsplan 323, til hensynssone *Bevaring kulturmiljø*. En plan som tråde i kraft i 2011. Træet er regulert til hensynssone H540_3 i KPA. Kulturminnene/-miljøene på Follese er tatt hensyn til enten i overordnede planer eller i omreguleringer. Alle utenom bedehuset/mizpa på Stølen er sikret. En mulig løsning er å vedta midlertidige forbud mot tiltak til arealbruken er avklart, eventuelt i påvente av rulleringen av ny KPA for å sikre bedehuset (Riksantikvaren, 2020).

Det er også viktig å ta hensyn til områder som har interesse for barn og unge. Ofte er det områder som sees i sammenheng med grønnstruktur. To viktige kategorier som Askøy fremhever som satsningsområder er den grønne øyen og den unge øyen. Det skal tilrettelegges for gode og trygge oppvekstvilkår, for å stimulere til lek og utfoldelse. Follese-planen avsetter områder til offentlig friområde og grøntområde (se figur 30). Befaringen belyser at områdene benyttes lite i dag, med unntak av området i Træ. Resterende områder er ugunstig plassert i bratt terreng. Ofte var det slik at såkalte «restarealer» ble regulert til friareal. Det er mye større fokus på barn og unges interesser i dag enn når Follese-planen ble utarbeidet. Ved å oppheve Follese-planen mistes ikke noe vesentlig.



Figur 30 viser regulerte områder som kan ha interesse for barn og unge, offentlig friområde. Sjøbadet i Træ benyttes mye av lokalbefolkningen.

8.3.5 En indikator på utgått plan

Dispensasjonsvedtakene refererer til Follse-planen vedtatt i 1967, som betyr at planen fremdeles er juridisk aktiv. Det skal ikke være kurant å dispensere fra arealplaner. Det å være oppmerksom på risikoen til en svak dispensasjonspraksis er viktig (Sivilombudet, 2019).

I Follse-planen dispenseres det hovedsakelig fra regulerte veger og planbestemmelsene om utnyttelsesgrad og byggets utforming. I gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene har planens alder vært i fokus, og det er undersøkt om alderen er vektlagt som argument for å dispensere. Det generelle inntrykket er at dispensasjonsvedtakene har god og grundig argumentasjon, likevel påpekes planens alder i en del saker.

Det advares i forarbeidene mot regelmessige dispensasjoner som gradvis uthuler planen eller bestemmelsene. Reguleringsplaner som ikke viser ønsket utvikling bør oppheves etter ordinær planprosess, slik at endringer i planen skjer i tråd med reglene for arealplanlegging og ikke gjennom enkeltstående dispensasjoner (Sivilombudet, 2019).

Gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene til Follese-planen avdekker at utviklingen i området strider særlig med planbestemmelsen om utnyttelsesgraden. Ofte trekkes det frem at utnyttelsesgraden er lav sammenlignet med nyere planer. Det vises også til utnyttelsesgraden i KPA, som er betraktelig høyere. Det at Follese-planen ikke samsvarer med faktisk bruk taler for en snever dispensasjonspraksis, hvor reguleringsplanen uthules, både plankart og bestemmelser.

Ombudsmannen har forståelse for at planer og bestemmelser kan bli utdaterte. Det er likevel vanskelig å se dette som et tungtveiende argument for å dispensere. Reguleringsplaner skal sikre forutsigbarhet og gi befolkningen anledning til å orientere seg om hvilke krav som gjelder for et område. Det er uheldig å ha planer som ikke samsvarer med den faktiske eller ønsket utvikling. I slike tilfeller bør kommunen endre planen fremfor å dispensere (Sivilombudet, 2019).

Det er viktig at planer endres i samsvar med reglene for arealplanlegging og ikke ved enkelte dispensasjoner (Sivilombudet, 2019). Follese-planen inneholder mange dispensasjoner som taler for at reguleringsplanen ikke viser ønsket utvikling, særlig bestemmelsen om utnyttelsesgrad. Ved å ta utgangspunkt i Follese-planen kan en si at dispensasjoner er en indikator på utgått plan.

8.3.6 Sluttvurdering

Reguleringsplaner som vurderes som opphevet må følge de samme reglene for ordinær saksbehandling med varsel og oppstart, 1. gangsbehandling, høringsperiode og sluttbehandling (KDD, 2022). Både hele og deler av en reguleringsplan kan være utdatert. En mulig løsning kan være å endre de delene som er utdatert for å sikre at delområdene er i tråd med dagens krav om bærekraftig utvikling og klimatilpasninger. Dette vil ivareta hensyn til miljø og samfunnsinteresser, særlig i planer som ikke er ferdig utbygd.

Et annet alternativ er å utarbeide en områderegulering som avklarer hovedtrekkene innenfor planområdet. En områderegulering kan for eksempel avklare hovedstrukturer for veg-, gang/sykkelsystem, samt grønnstruktur, uten å gå i detalj på tomteinndelingen (KDD, 2022). Follese trenger et bedre veg-, gang/sykkelsystem. Den nye samferdselsplanen (PlanID 409) som er regulert mellom Strusshamn og Hetlevik vil forhåpentligvis redusere biltrafikken på Follese, og bedre forholdene for myke trafikanter.

Plankartet kan også beholdes som det er, og oppdatere utdaterte planbestemmelser, herunder utnyttelsesgraden. Endres bestemmelsene til Follese-planen, må nye bestemmelser være gitt etter pbl. 2008 § 12-7. De nye bestemmelsene kan relateres til arealformålene i Follese-planen (KDD, 2022). Et annet alternativ er å tilføre hensynssoner over arealformålene på eksisterende plankart for å ivareta verneverdier som ikke er sikret. Det eneste aktuelle tilfellet vil være bedehuset/mizpa på Stølen, da alle de andre verneverdige verdiene er sikret enten i overordnet plan eller i omreguleringer.

Det generelle inntrykket er at Follese-planen ikke oppfyller minstekravet til reguleringsplaner, og samsvarer ikke med faktisk bruk. Kvaliteter som taler for å beholde reguleringsplanen er sikret i overordnede planer eller på andre måter. Planen inneholder mange dispensasjoner som taler for et utdatert plangrunnlag. Planens utnyttelsesgrad er også til hinder for fortetting/forbedring/oppgradering. Det samme gjelder regulerte veger og eiendomsgrenser. Samlet sett foreslås *Reguleringsplan 16 – Follese* til opphevet.



Kapittel 9

Konklusjon

9. Konklusjon

Når er en reguleringsplan moden for revisjon?

I vurderingen av holdbarheten til reguleringsplaner ble følgende hovedtema utarbeidet, lovregime, plandokumentets verdi, aktualitet og kvaliteter som kan/bør videreføres ved oppheving/revidering. Reguleringsplaner preges av samtiden de ble utarbeidet i. Prosess- og produktkravene har økt betraktelig, og det er store variasjoner i utarbeidelsen av plankartet, særlig i lovregime 1924. En tid hvor det ikke fantes formaliserte arealformål.

Grunnleggende prinsipper som ble vedtatt i bygningsloven 1965 gjelder fremdeles i dag. Loven formaliserte også reguleringsformål, selv om tegnereglene ikke ble fastsatt før i 1996. Bygningsloven 1985 fokuserte på en mer omfattende og helhetlig planlegging, som tok hensyn til flere faktorer enn arealbruken.

Funnene i Follese-planen konkluderer med at planer som er utarbeidet i lovregime 1965 bør oppheves, med mindre

- Reguleringsplanen oppfyller minstekravet
- Reguleringsplanen er/kan digitaliseres
- Reguleringsplanen samsvarer med KPA
- Reguleringsplanen samsvarer med faktisk bruk

Kan dispensasjoner være en indikator på utgått plan?

Forarbeidene understreker at planen eller enkeltbestemmelsene ikke skal uthules. Funnene i gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene til Follese-planen viser at planbestemmelsen om utnyttelsesgrad ikke viser ønsket utvikling for området. Det påpekes av utnyttelsesgraden fremstår som lav sammenlignet med nyere planer. Alderen til planen påpekes også i dispensasjonsvedtakene. Follese-planen inneholder mange vedtatte dispensasjoner, bestemmelsene om utnyttelsesgrad uthules og reguleringsplanen viser ikke ønsket utvikling. På bakgrunn av Follese-planen er dispensasjoner en indikator på utgått plan.

9.1 Avsluttende kommentar

Arbeidet med masteroppgaven har gitt meg forståelse for hvor krevende det er å forholde seg til eldre reguleringsplaner, og utfordringer som et utdatert plangrunnlag kan føre til. Min hensikt med arbeidet har vært å avdekke forskjellige spørsmål knyttet til eldre reguleringsplaner som kan undersøkes nærmere. Jeg håper funnene mine kan bidra i den pågående diskusjonen i evaluering av eldre reguleringsplaner. Metoden må undersøkes nærmere og testes ved hjelp av kvantitative studier. Hvor allmenngyldig metoden er vil vise seg i fremtiden.



Kapittel 10

Formaliteter

10. Formaliteter

10.1 Figurliste

Figur 1 viser beliggenheten til Follese i Askøy kommune. Oversiktskartet er vedlagt i vedlegg 1. Egenprodusert i ArcGIS Pro.	12
Figur 2 viser at Askøy sør er tettest befolket. Hentet fra kart.ssb.no.	15
Figur 3 viser et historisk flyfoto over Follese fra 1965. Hentet fra kart.1881.no.	16
Figur 4 viser et flyfoto over Follese fra 2021. Hentet fra kart.1881.no.	17
Figur 5 viser kommuneplanens arealdel over Follese. Hentet fra kommunekart.com.	18
Figur 6 viser vedtatt reguleringsplan over Follese. Plankartet består av fem deler og er sammenstilt i PowerPoint, og er vedlagt i vedlegg 2. Plankartet er hentet fra Askøy kommune sitt planregister.	19
Figur 7 Follese-planens utstrekning er vist i rosa. I dag består planområdet av 15 ulike reguleringsplaner. Kartet er vedlagt i vedlegg 3. Egenprodusert.	21
Figur 8 viser oppbygging av valgt metode.	23
Figur 9 viser reguleringsplaner i det kommunale plansystemet (KDD, 2022).	28
Figur 10 viser planprosessen til reguleringsplaner i tre trinn (KDD, 2022).	30
Figur 11 viser generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy, 1957 (Mohr & Sund, 1957).	44
Figur 12 viser et utsnitt av generalplanen over Follese (Mohr & Sund, 1957).	45
Figur 13 viser disposisjonsplanen over Follese, utarbeidet i 1957 (vedlegg 4). Plankartet er ikke vedtatt. Tilsendt fra Askøy kommune.	47
Figur 14 viser vedtatt reguleringsplan over Follese. Plankartet er hentet fra Askøy kommune sitt planregister.	48
Figur 15 viser skjemaet <i> vurdering av reguleringsplan</i> . Egenprodusert i Excel, vedlagt i vedlegg 5.	51
Figur 16 viser gatebruken over Follese, vedlagt i vedlegg 6. Kartgrunnet (vegbasen) er tilsendt fra Askøy kommune. Egenprodusert i ArcGIS Pro.	53
Figur 17 viser vegsituasjonen nord i planområdet. Foto: Privat.	53
Figur 18 viser regulerte veger som ikke er opparbeidet, vedlagt i vedlegg 7. Egenprodusert i ArcGIS Pro.	54
Figur 19 viser uoverensstemmelser mellom regulerte eiendomsgrenser og eiendomskartet. Rød ring viser en situasjon hvor eiendomsgrensen skjærer gjennom et innregulert bygg. Hentet fra kommunekart.com.	55
Figur 20 viser reguleringsformålet offentlig friområde, vedlegg 9. Formålet er et uttrekk fra reguleringsplan 16, som er tilsendt fra Askøy kommune. Egenprodusert i ArcGIS Pro.	57
Figur 21 viser et bilde over sjøbadet i Træ. Foto: Torstein Olsen (Olsen, 2015).	58
Figur 22 viser SEFRAK registrerte bygg på Follese, vedlegg 10. Egenprodusert i ArcGIS Pro med data hentet fra geonorge (Geonorge, u.d.).	59
Figur 23 viser beliggenheten til KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer på Follese, vedlagt i vedlegg 11. Egenprodusert i ArcGIS Pro.	60
Figur 24 viser regulerings- og bebyggelsesplanen for Slettebakken, vedtatt 1950 (Roald, 2015 s. 153).	64
Figur 25 evaluering av Follese-planen ved hjelp av skjemaet <i> vurdering av reguleringsplan</i>	68
Figur 26 viser Follese-planen.	69
Figur 27 viser utsnitt av tegnforklaringen til Follese-planen.	70
Figur 28 viser regulerte veger som ikke er opparbeidet.	72
Figur 29 viser uoverensstemmelser mellom regulerte eiendomsgrenser og eiendomskartet.	73
Figur 30 viser regulerte områder som kan ha interesse for barn og unge, offentlig friområde. Sjøbadet i Træ benyttes mye av lokalbefolkningen.	75

10.2 Tabelliste

Tabell 1 viser den årlige prosentveksten i befolkningen i Askøy kommune. Basert på SSB statistikkbanken, tabell 07459.	14
Tabell 2 viser nøkkelopplysningene til Follese-planen. Hentet fra Askøy kommune sitt planregister.	20
Tabell 3 viser KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer på Follese (Askøy kommune, u.d.).	60
Tabell 4 viser KPA sine prioriterte kulturminner og kulturmiljøer (Askøy kommune, u.d.).	73

10.3 Lovreferanser

Byggeforskrift (1969). Byggeforskrifter av 1. august 1969

Byggeforskrift (1985). Byggeforskrifter av 15. november 1984

Byggeforskrift (1987). Byggeforskrift av 27. mai 1987

Bygningsloven (1924). Lov 22. februar om bygningsvesenet

Bygningsloven (1965). Bygningslov av 18. juni 1965

Plan- og bygningsloven (1985). Lov 14. juni 1985 om planlegging og byggesaksbehandling

Plan- og bygningsloven (2008). Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling

10.4 Referanser

- Andersen, G. (2020). *Dokumentstudier*. Hentet fra ndla.: <https://ndla.no/nb/subject:1:54b1727c-2d91-4512-901c-8434e13339b4/topic:2:432baee9-5671-47ce-870e-48b8fc3b7a42/topic:2:b3fbb969-5f03-44d9-8aca-8b77416e72bf/resource:e7481494-1b9a-4919-ba01-47e191b7903c> [lest 23.04.2023]
- Askre, B., Falkanger, T., & Reusch, M. (2021). *bygging*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/bygging> [lest 14.05.2023]
- Askøy kommune. (2012). *Kommuneplanens arealdel 2012-2023 - Planbeskrivelse med bestemmelser*. Hentet fra askoy.kommune.no: <https://askoy.kommune.no/postlister-og-innsyn/kommunale-planer/kommuneplanens-arealdel-2012-2023> [lest 07.03.2023]
- Askøy kommune. (2019). *Areal og samfunn*. Hentet fra Askoy.kommune.no: <https://askoy.kommune.no/arsmelding-og-regnskap-2017/arsmelding-2017/areal-og-samfunn> [lest 24.03.2023]
- Askøy kommune. (2020a). *Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030*. Hentet fra askoy.kommune.no: <https://askoy.kommune.no/postlister-og-innsyn/kommunale-planer/kommuneplanens-samfunnsdel-2015-2030> [Lest 16.02.2022]
- Askøy kommune. (2020b). *Statistikk og utviklingstrekk for Askøy - kunnskapsgrunnlag for kommunal planstrategi og folkehelseoversikt 2020-2024*. Hentet fra askoy.kommune.no: <https://askoy.kommune.no/areal-og-samfunn/plan-og-utvikling?limit=20&limitstart=20> [lest 06.03.2023]
- Askøy kommune. (u.d.). *Kulturminneplan - handlingsplan for kulturminner 2021-2025*. Hentet fra askoy.kommune.no: <https://askoy.kommune.no/718-kulturminneplan-handlingsplan-for-kulturminner-2021-2025/file> [lest 06.03.2023]
- Asplanviak. (2016). *Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/erfaringer-med-samordning-i-planleggingen/id2502826/> [10.04.2023]
- Aulstad, J. G. (2012). Frode A. Innjord (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer bind 1 og bind 2. *Tidsskrift for rettsvitenskap, Juridika* [lest 01.03.2023], ss. 364-373.
- Bratberg, T. T. (1995). *Bygningsloven 150 år : 1845-1995 : lovens opprinnelse og utvikling*. Steinkjer: Kommunal- og arbeidsdepartementet. Hentet fra nb.no [lest 01.03.2023].
- Børrud, E., Nyseth, T., & Winge, N. K. (2018). Kulturminnevern i lov og praksis. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (ss. 393-415). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cappelen, B. (2021). *Arkitektgruppen CUBUS*. Hentet fra snl.no: https://snl.no/Arkitektgruppen_CUBUS [lest 13.05.2023]
- Cappelen, B. (2023). *Kåre Frølich*. Hentet fra snl.no: https://snl.no/K%C3%A5re_Fr%C3%B8lich [lest 28.03.2023]
- DigiVestland. (u.d.). *Faggruppe for plan, bygg og geodata*. Hentet fra Digivestland.no: <https://www.digivestland.no/faggrupper/faggruppe-plan-bygg-og-geodata> [lest 26.03.2023]

- Falleth, E., & Knudsen, J. P. (2015). Ferden mot dagens samfunnsplanlegging. *Plan/Vol.47, Utg.1*, ss. 4-11.
- Fiskaa, H. (2014). *Med lov skal land byggast - Bygningsloven av 1965 – planleggingas «grunnlov» i Norge*. Ås: Kart og Plan, Vol. 74.
- Fladmark, H. F. (2022). *Kommuneplan*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/kommuneplan> [lest 07.02.2023]
- Fleischer, C. A. (1992). *Plan- og bygningsretten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Geonorge. (u.d.). *Kulturminner - SEFRAK-bygg*. Hentet fra geonorge.no: <https://kartkatalog.geonorge.no/metadata/kulturminner-sefrak-bygninger/93f06149-037c-48cf-b294-d166f65b6838> [04.04.2023]
- Grønmo, S. (2020). *Kvalitativ metode*. Hentet fra snl.no: https://snl.no/kvalitativ_metode [20.01.2023]
- Hofstad, H. (2018). Bærekraftig planlegging for framtida? I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (ss. 203-241). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holth, F., & Winge, N. K. (2014). Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer - Plan- og bygningsloven § 1-8, tredje ledd. *Kart og plan, Vol. 73*, ss. 65-70.
- Haarr, S. (2020). *Reguleringsplaner og utløpsdato*. Hentet fra kommunalteknikk.no: <https://www.kommunalteknikk.no/reguleringsplaner-og-utloepsdato.6320126-40825.html> [lest 10.02.2023]
- Johnsen, Y., Bergersen, Ø., Bergsgard, U., & Gustavsen, Ø. (1974). *Samfunnsplanlegging 1: Byplan, reguleringsplan, disposisjonsplan*. Hentet fra nb.no: <https://www.nb.no/items/2c568c95a69ccaf12c646cc855ce8875?page=5&searchText=disposisjonsplan> [lest 24.03.2023]
- Kartverket. (2012). *Veileder. Etablering av digitalt planregister. Hvordan få et fullstendig digitalt planregister*. Hentet fra Kartverket.no: <https://www.kartverket.no/globalassets/geodataarbeid/plan/veileder-planregister.pdf> [lest 26.03.2023]
- KDD. (2022). *Reguleringsplan*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplan/id2928063/> [lest 07.02.2023]
- KMD. (2018). *Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veiledning-til-forskrift-om-kart-stedfestet-informasjon-arealformal-og-digitalt-planregister/id2628439/> [lest 19.04.2023]
- KMD. (2020). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven/id2701235/?ch=1> [lest 13.03.2023]
- KMD. (2021a). *Kommuneplanens arealdel*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2904677/?ch=1> [lest 07.02.2023]

- KMD. (2021b). *Barn og unge i plan og byggesak: Hvordan sikre og skape gode oppvekstvilkår for barn og unge gjennom planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-barn-og-unge-i-plan-og-byggesak2/id2884442/> [lest 18.05.2023]
- KMD. (2022). *Fortetting, transformasjon og knutepunktutvikling*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/fortetting_transformasjon_knutepunktutvikling/id2898349/ [lest 19.05.2023]
- Lange, E. (2020). *Bilismen slår gjennom*. Hentet fra norgeshistorien.no: <https://www.norgeshistorie.no/velferdsstat-og-vestvending/1811-bilismen-slar-gjennom.html> [lest 03.05.2023]
- Miljøverndepartementet. (1996a). *Kommuneplanens arealdel: veileder T-1127*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (1996b). *Reguleringsplan, bebyggelsesplan: Veileder T-1128*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2012). *Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen (t-1492)*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen/id679401/> [lest 07.02.2023]
- Miljøverndepartementet. (2013). *Miljøverndepartementet 40 år*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Tema-og-redaksjonelt-innhold/Redaksjonelle-artikler/2012/miljoverndepartementet-40-ar/id678688/?id=678688> [10.04.2023]
- Mohr, B. L., & Sund, T. (1957). *Forslag til generalplan for Bergenshalvøya og Askøy*. Hentet fra nb.no: <https://www.nb.no/items/081014297fe64d5690ee07e37e7a1a7c?page=4&searchText=generalplan%20Ask%C3%B8y> [14.03.2023]
- Mæhlum, L. (2023). *bebyggelsesplan*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/bebyggelsesplan> [lest 24.03.2023]
- Nyseth, T., & Ringholm, T. (2018). Medvirkning i demokratiske spenningsfelt. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (s. 259). Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, T. (2015). *Vannet på Træet på Follese er trygt [Bilde]*. Hentet fra Askøyværingen.no: <https://www.av-avis.no/nyheter/i/erVwl/fraraader-bading-i-traesvatn>
- Riksantikvaren. (2020). *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap - Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Hentet fra Riksantikvaren.no: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/planlegging-etter-plan-og-bygningsloven/> [lest 20.02.2023]
- Riksantikvaren. (2021). *SEFRAK-registeret*. Hentet fra Riksantikvaren.no: <https://www.riksantikvaren.no/les-om/sefrak/> [10.05.2023]

- Roald, H.-J. (2015). *Byplanen. En historie om utviklingen av Bergen by*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Roald, H.-J. (2019). Hvorfor er støyen rundt bompenger i Bergen så høy? *Plan/Vol.51, Utg.2*, ss. 40-47.
- Sivilombudet. (2019). *Dispensasjon fra eldre reguleringsplan*. Hentet fra sivilombudet.no: <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/dispensasjon-fra-eldre-reguleringsplaner/> [lest 13.03.2023]
- Skog, K. L., Winge, N., Skårsmoen, E., & Holth, F. (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven. En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/dispensasjoner-fra-arealplaner-etter-plan-og-bygningsloven/id2961112/> [lest 08.02.2023]
- Statens Bygningstekniske Etat. (1990). *Rett og slett - en veiledning til Byggeforskrift 1987*. Hentet fra dibk.no: https://dibk.no/globalassets/byggeregler/tidligere_regelverk/historisk-arkiv-1949---1987/rett-og-slett-veiledning-til-byggeforskrift-1987_illustrert.pdf [lest 03.03.2023]
- Statsforvalteren. (u.d.). *Kommunane*. Hentet fra Statsforvalteren.no: <https://www.statsforvalteren.no/vestland/plan-og-bygg/arealforvaltning/kommunane/> [lest 26.03.2023]
- Svendsen, T. O., & Thorsnæs, G. (2022). *Askøy*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/Ask%C3%B8y> [lest 06.03.2023]
- Thorén, K. H. (2021). *Overordnet grønnstrukturplanlegging*. Hentet fra tiltak.no: <https://www.tiltak.no/e-beskytte-eller-reparere-miljoeet/e4-attraktive-omgivelser/overordnet-gronnstrukturplanlegging/> [lest 20.05.2023]
- Tyrén, C. W. (u.d.). *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar*. Hentet fra Plan- og bygningsloven, Juridika (kopiert 01. mars 2023).
- Vogt, T. (1981). *Planregnskap, ressursregnskap for fysisk planlegging. Rapport 81/27*. Oslo: Statistisk sentralbyrå 81/27.
- Winther, I. (2019). *Historietime*. Hentet fra Idunn.no: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3045-2019-02-02> [lest 10.05.2023]
- Wæhle, E., Dahlum, S., & Grønmo, S. (2020). *case-studie*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/case-studie> [lest 23.04.2023]
- Aanerud, J. G. (2017). Tolkning av reguleringsplaner. *Tidsskrift for eiendomsrett*, ss. 111-172.
- Aarsæther, N. (2018). Plan- og bygningsloven 2008 - "I et nøtteskall". I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther, *Plan- og bygningsloven 2008 - en lov for vår tid?* (ss. 37-47). Oslo: Universitetsforlaget.