



Hol kommune

3576 Hol

Hol kommune - gbnr 9/39 og 44/21 - Gyrihaugen - Kvisla 21 - klage på avslag på dispensasjon for bruksendring til asylmottak

VEDTAK

Klagen tas til følge. Fylkesmannen omgjør Hol kommunes vedtak av 18. desember 2015 og innvilger midlertidig dispensasjon for 6 år. Dispensasjonen gjelder til 25. januar 2022.

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

Fylkesmannen viser til oversendelse mottatt 15. januar 2016.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad av 25. november 2015 om dispensasjon fra kommuneplan for midlertidig bruksendring til asylmottak på eiendommen gbnr. 9/39 og 44/21. Det er søkt om dispensasjon for 6 år. Mottaket skal være desentralisert og lokalisert i ulike bygninger og boenheter i kommunen. Den aktuelle bygningen vil være en av de største bygningene som skal benyttes til dette formålet, med ca. 70 plasser.

Hol kommune v/utvalg for plan og utvikling av slo søknaden i vedtak av 18. desember 2015.

Vedtaket er påklaget av Plan- og byggsikring AS på vegne av tiltakshaver Gyrihaugen Hol AS i brev av 21. desember 2015.

I klagen vises det til at utvalg for plan og utvikling i møte 10. desember 2015 utsatte saken fordi den hadde prinsipiell betydning. Det prinsipielle forholdet måtte ses i større sammenheng og avklares på et overordnet politisk nivå. Klager viser blant annet til midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven, som sier at søknad om dispensasjon for midlertidig bruksendring til asylmottak skal behandles innen to uker. Klager anser at utvalgets vedtak om utsettelse er basert på en uriktig forståelse av forutsetningene for å fatte slikt vedtak.

Klager skriver at rådmannens saksfremlegg til møtet 18. desember 2015 er grundig og belyser alle relevante hensyn som skal vurderes og legges til grunn for vurdering av om det skal gis tillatelse. Innstillingen er i tråd med overordnede nasjonale føringer og gjeldende rett etter plan- og bygningsloven. Klager mener det er dokumentert at det foreligger en klar overvekt av forhold som taler for at det skal gis tillatelse og at det ikke foreligger vesentlige forhold som taler i mot.

I utvalgets begrunnelse for avslaget er det vist til at det er viktig å sikre bred og helhetlig vurdering av arealbruken av området og medvirkning fra naboer, nærmiljø og andre med interesse i beslutningsprosessen. En dispensasjon gir ikke en like bred og helhetlig vurdering av arealbruken. Klager er enig i viktigheten av å ivareta de nevnte forholdene, og er forbauset over at utvalget ikke har fanget opp at det har vært en bred prosess med uttalelse fra naboer og offentlige organer uten at det har kommet inn protester.

Klager viser til at den aktuelle bygningen i en årrekke har vært i bruk til tilnærmet samme formål og er tilrettelagt for dette. Det kreves små tilpasninger for å tilfredsstille gjeldende bygningstekniske krav. Etter klagers syn bør dette tillegges vesentlig vekt sammen med en rekke andre forhold, herunder ivaretagelse av samfunnsmessige interesser, økning av arbeidsplasser, positiv befolkningsutvikling, mv.

Klager mener at den politiske begrunnelsen for avslag i stor grad er uriktig og i sterk motstrid med det som fremgår av intensjonene i nasjonale føringer for behandling av denne typen saker.

Fylkesmannen viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Klagen ble 14. januar 2016 behandlet av Hol kommune v/utvalg for plan og utvikling, som ikke fant grunnlag for å endre sitt tidligere vedtak.

Fylkesmannen har tatt saken opp til behandling i medhold av plan- og bygningsloven § 1-9 jf. delegasjonsfullmakt i rundskriv T-2/09 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementets brev av 28. september 2009 der behandlingen av klagesaker under departementets ansvarsområde er delegert til Fylkesmennene.

Fylkesmannens merknader

Bruksendring er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d.

Klagerett og klagefrist

Klager er part i saken og har dermed adgang til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28.

Klagen er fremsatt innen klagefristen etter forvaltningsloven § 29.

Planstatus

Eiendommen ligger innenfor et område som er avsatt til boligformål i kommuneplanen, vedtatt av Hol kommunestyre 27. august 2014.

Det fremgår av brev fra Norsk Folkehjelp som er vedlagt søknaden, at mottaket er et ordinært asylmottak for asylsøker som venter på avgjørelse av asylsøknaden, eller på bosetting eller retur. Botiden vil variere sterkt, og på grunn av den ekstraordinære situasjonen som foreligger, vil det måtte påregnes lang botid for en del beboere. Mottaket skal ha få ansatte.

Fylkesmannen er av den oppfatning at et mottak som dette er å anse som bolig, og tiltaket er dermed i tråd med kommuneplanens arealformål.

Det fremgår av saksdokumentene at bygningen har vært godkjent som pleiehjem og deretter til turistformål. Endring til asylmottak må dermed gjøres som bruksendring etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d.

Det følger av kommuneplanen punkt 1.1 første ledd at bruksendring ikke kan skje før det foreligger godkjent reguleringsplan. Tiltaket er dermed avhengig av dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelse for å kunne gjennomføres.

Dispensasjonsvurderingen

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 kan kommunen gi dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelse om plankrav dersom hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Det skjønn kommunen skal utøve når den vurderer om dispensasjon skal gis, er underlagt omfattende begrensninger. Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal derfor ikke være kurant å fravike gjeldende plan.

Utgangspunktet for en dispensasjon er at denne må være til fordel for *allmennheten*, og ikke private interesser. Sivilombudsmannen har uttrykt at det må foreligge spesifiserte, klare grunner av en slik karakter og en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn den aktuelle plan eller bestemmelse skal ivareta. Kun de grunner som ligger innenfor de rammene plan- og bygningsloven angir, er relevante i vurderingen.

Kommunen har avslått dispensasjonssøknaden med følgende begrunnelse:

«Hensynene bak plankravet er å sikre bred og helhetlig vurdering av arealbruken av området, samt sikre medvirkning fra naboer, nærmiljø og andre med interesse i beslutningsprosessen. En dispensasjon gir ikke en like bred og helhetlig vurdering av arealbruken. Hensynet bak planbestemmelsen anses dermed som tilsidesatt.»

Det foreligger samfunnsmessige fordeler på nasjonalt nivå med å få en rask etablering av flere asylmottak gjennom dispensasjon. Det er en akutt mangel på mottaksplasser i Norge. Denne søknaden gjelder midlertidig dispensasjon for inntil 6 år. Dette er en lang periode for å avhjelpe en akutt situasjon. Også den nye forskriften om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere) som ble vedtatt på grunn av en akutt situasjon gjelder bare inntil 30.06.2016.

Hol kommune har allerede bidratt til å oppnå de nasjonale forpliktelser med å gi dispensasjon for et midlertidig asylmottak. Det foreligger nå flere nye dispensasjonssøknader og det er å påregne at det kan komme flere søknader om samme forhold. Etter UPUs vurdering må derfor behandling av dispensasjoner for

midlertidige asylmottak ses i en større sammenheng for å kunne vurdere konsekvensene for kommunen og legge føringer for framtidig behandling. Dermed anses ulempene for kommunen med å innvilge dispensasjonen uten helhetlig vurdering som større enn fordelene.»

Fylkesmannen er enig i at en dispensasjon ikke gir en like bred og helhetlig vurdering som en planprosess vil gi, og at hensynene bak bestemmelsen om plankrav til en viss grad blir tilsidesatt. Det er her klart at bygningen kun skal bruksendres for maksimalt 6 år, og at en dispensasjon ikke vil være til hinder for at det også utarbeides reguleringsplan på området. I tillegg er dispensasjonen nabovarslet, og den har vært på høring hos Kultur- og oppvekstadministrasjonen og Helse og sosialetaten i kommunen og hos Statens vegvesen. De mest berørte av dispensasjonen har dermed fått anledning til å uttale seg, slik som i en planprosess. Hensynene bak bestemmelsen om plankrav blir dermed ikke *vesentlig* tilsidesatt.

Fylkesmannen vil også bemerke at bruksendringen vil medføre at tiltaket blir i samsvar med gjeldende arealformål i kommuneplanen. Det er dermed etter vårt syn begrenset behov for reguleringsplan i denne saken.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-4/15 punkt 1.5 står blant annet følgende:

«Et viktig formål med dette rundskrivet er derfor å understreke at det er nødvendig å tillegge hensynet til de samfunnsmessige interessene som ligger i å etablere asylmottak, betydelig vekt ved behandlingen av søknad om dispensasjon fra plan og/eller tillatelse til bruksendring etter plan- og bygningsloven. Dette er sentralt for å kunne oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser til å ta imot og innkvartere asylsøkere.»

Det fremgår også av rundskrivet punkt 8.2 at samfunnsmessige interesser kan være avgjørende ved vurderingen av om tillatelse skal gis.

Kommunen skriver i vedtaket at de allerede har bidratt til å oppfylle ovennevnte forpliktelser ved å gi dispensasjon for et midlertidig mottak. Dispensasjonen det vises til er vedtak av 15. juni 2015, som gjelder for mottak på gbnr. 19/97, fnr. 1, med 65 plasser frem til 15. oktober 2021.

Fylkesmannen synes det er positivt at kommunen allerede har bidratt. Imidlertid er det fortsatt slik at situasjonen på landsbasis er akutt. UDI har tidligere gitt uttrykk for at det er et stort behov for flere asylmottak som omsøkt, og Fylkesmannen har senest 21. januar 2016 fått bekreftet dette på telefon fra UDI. Det foreligger dermed tungtveiende samfunnsmessige fordeler ved en dispensasjon som omsøkt.

Videre fremgår det av saksfremlegget til vedtaket av 18. desember 2015 at det etter kommuneplanens samfunnsdel skal være en positiv befolkningsutvikling i kommunen. En av strategiene er at kommunen skal legge til rette for et flerkulturelt samfunn. Etablering av asylmottak er dermed i tråd med kommuneplanens samfunnsdel.

Det fremgår også av saksfremlegget at det anses som positivt at eiendommen har en sentral beliggenhet med kort avstand til butikk og bussholdeplass. Avstandene til skole, barnehage og helsetjenester er også relativt korte, og disse er tilgjengelige via gangvei.

Det er klart at tilflytting av et større antall personer kan ha betydning for barnehage-, skole- og helsetjenester. Dispensasjonen har vært på høring hos Kultur- og oppvekstadministrasjonen, som opplyser at det er plass, men at det er usikkerhet med tanke på bemanning. Helse- og sosialetaten påpeker også at det foreligger utfordringer med bemanning.

Fylkesmannen er etter en samlet vurdering kommet til at fordelene ved en dispensasjon som omsøkt er klart større enn ulempene.

Kommunen har i avslaget vist til Fylkesmannens veileder om behandling av dispensasjonssaker, hvor det blant annet står følgende i punkt 3.2:

«Hvis konklusjonen etter en vurdering av vilkårene i § 19-2 andre ledd er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon, må kommunen foreta en vurdering av om den finner grunnlag for å gi dispensasjon. Dette følger av § 19-2 første ledd hvor det står at kommunen kan gi dispensasjon. Det forutsettes da at kommunen må ha en saklig grunn for ikke å dispensere (og som ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at de vil se saken i en større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det eventuelt bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak.»

I behandlingen av klagesaken skriver kommunen at vurderingen av om det faktisk skal gis dispensasjon er underlagt kommunens frie skjønn. Kommunen anser at de allerede bidrar til å oppnå nasjonale forpliktelser. Det foreligger nå flere dispensasjonssøknader, og behandling av disse må etter kommunens syn ses i en større sammenheng for å kunne vurdere konsekvensene for kommunen og legge føringer for framtidig behandling.

Fylkesmannen vil bemerke at det i Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-4/15 står følgende i punkt 9:

«Plikten til å «legge vekt på hensynet til kommunalt selvstyre» betyr at klageinstansen, normalt Fylkesmannen, etter at alle elementene i skjønnet er kartlagt og vurdert, må ta stilling til om argumentene som taler for et annet resultat enn det kommunen kom frem til, er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for hensynet til det lokale selvstyret. Forvaltningsloven § 34 gir ikke nærmere holdepunkter for hvor tungt hensynet til det kommunale selvstyret skal veie. Dette vil variere avhengig av saksområde og konkrete forhold i den enkelte saken. Hensyn som kan tilsi overprøving kan eksempelvis være hensynet til rettssikkerhet, grunnlovfestede hensyn og hensynet til nasjonal styring. Ivaretagelse av folkerettslige forpliktelser vil også være et relevant og viktig hensyn i denne forbindelse.»

Fylkesmannen vil påpeke at flyktnings situasjonen i Norge fortsatt er akutt og at det er et stort behov for flere asylmottaksplasser. Det er behov både for plasser for asylsøkere som allerede er i landet, og for de som forventes å komme i årene fremover. Fylkesmannen viser i denne forbindelse til UDIs pressekonferanse av 7. januar 2016, hvor UDI fortalte at de planlegger for at det kommer 50-60 000 asylsøkere i 2016.

Fylkesmannen finner det klart at denne akutte situasjonen og hensynet til å ivareta Norges forpliktelser til å ta imot og innkvartere flyktninger er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp

for hensynet til det lokale selvstyret og kommunens ønske om å se alle dispensasjonssøknader i sammenheng.

Fylkesmannen er derfor kommet til at kommunens vedtak av 18. desember 2015 må omgjøres, og at midlertidig dispensasjon for 6 år må innvilges.

Merknader til beslutning om utsettelse 10. desember 2015

Det fremgår at det også er fremsatt klage på kommunens beslutning av 10. desember 2015 om at utsette behandling av søknaden.

Fylkesmannen vil bemerke at en slik beslutning er en prosessledende beslutning, og ikke et enkeltvedtak. Denne beslutningen kan dermed ikke påklages.

Fylkesmannen vil likevel bemerke at beslutningen nok ikke var i tråd med forutsetningene i midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven, hvor det følger av § 3 at søknader om dispensasjon skal behandles innen to uker. Fylkesmannen vil likevel påpeke at det fremgår at utvalget ikke var kjent med forskriften da beslutningen om utsettelse ble fattet, og at beslutningen ble endret så snart utvalget ble kjent med saksbehandlingsfristene. Vi har derfor ikke ytterligere merknader til dette.

Konklusjon

Fylkesmannen omgjør Hol kommunes vedtak av 18. desember 2015, jf. forvaltningsloven § 34, 4.ledd. Søknad om midlertidig dispensasjon for 6 år innvilges. Dispensasjonen gjelder til 25. januar 2022.

Adgang til å kreve dekning av saksomkostninger

Fylkesmannen gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må sendes til Fylkesmannen innen 3 uker.

Etter fullmakt

Bente Nyegaard Fjell
avdelingsdirektør

Rune Fredriksen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift

Kopi til:

Plan- og byggsikring AS Dueveien 12 3300 HOKKSUND