



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref
2023/13027

Vår ref
23/3415-6

Dato
7. september 2023

Vedtak i klagesak - Klage på vedtak om dispensasjon fra kommuneplanen for bruksendring til barnehage - Bingsveien 165, Øvre Eiker kommune

Departementet viser til klage fra av 14. juni 2023. Klagen gjelder Øvre Eiker kommunes vedtak 23. mai 2023, der kommunen innvilget dispensasjon fra kommuneplanen for bruksendring til barnehage for en bygning med tilhørende utearealer i Bingsveien 165.

Kommunal- og distriktsdepartementet har ved brev 24. august 2023 overtatt klagebehandlingen fra oppnevnt settestatsforvalter, Statsforvalteren i Innlandet, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9 femte ledd. Sakens dokumenter ble mottatt av departementet 31. august 2023.

Klagen tas ikke til følge. Kommunal- og distriktsdepartementet stadfester Øvre Eiker kommunes vedtak 23. mai 2023.

Sakens bakgrunn

Kommunen mottok 30. mars 2023 søknad om dispensasjon fra kommuneplanens LNF-bestemmelse, for å ta i bruk eksisterende bygning i Bingsveien 165 som barnehage. Bakgrunnen for søknaden er at Solbakken barnehage i Skotselv har et stort behov for nye lokaler. Årsaken til dette er sammensatt. Barnehagen er i dag spredt på tre ulike lokasjoner, det er dårlig inneklima i leide lokaler og det er en påvist kvikkleiresone der barnehagen befinner seg i dag. Dette innebærer at gjeldende tekniske krav til tilstrekkelig sikker byggegrunn ikke kan oppfylles ved en istandsetting av dagens lokaler.

Etter en lengre prosess med medvirkning og søk etter aktuelle lokasjoner sendte tiltakshaver inn en søknad om dispensasjon fra kommuneplanens pkt. 6.2.4 nr. 1 om LNF sone 1 for

etablering av ny barnehage i eksisterende bygning med adresse Bingsveien 165. Den aktuelle bygningen ble i 2000 godkjent som undervisningsbygg.

Den nye barnehagen i Bingsveien er tenkt etablert med fire avdelinger, med plass til mellom 65 og 72 barn, og ca. 20 ansatte. Dette vil kreve et leke- og oppholdsareal inne på ca. 350 kvm. Tilsvarende vil dedikert uteoppholdsareal beregnes til ca. 2100 kvm. Dette er minimumsareal og kommer da i tillegg til parkeringsarealer mv.

Før detaljprosjektering viser skissene at uteareal vil kunne bli på ca. 3000 kvm i tillegg til god tilgang til skog- og naturområder, samt kontakt med landbruket i området.

Det planlegges sone for parkering og henting/levering mot Bingsveien og barnehagens uteområder inngjerdet bak dette.

Det er foretatt grunnundersøkelser på den aktuelle eiendommen uten funn av kvikkleire.

Bygningen er vurdert å være godt egnet for bruken og krever lite tilpasning utover noe oppussing og etablering av tilstrekkelig garderobe/wc. Tiltakshaver har opplyst at det ikke er avdekket brukerkonflikter knyttet til støy, lukt eller andre drifts- og miljømessige konsekvenser for ordinær gårdsdrift. Det skal opprettes kontaktpunkter hos nærliggende landbrukseiendommer slik at det varsles dersom det skal utføres aktiviteter som kan medføre uvanlig støy eller lukt.

Prosjektet er blitt til gjennom en omfattende prosess hvor ulike alternativer ble vurdert. Det har, etter det opplyste, vært stor grad av medvirkning ved at befolkningen i Skotselv, skoler/barnehage, foreldregrupper og grendeutvalg har vært involvert både i møter og arbeidsgrupper. Det har vært vurdert seks reelle alternativer - med tillegg av enkel utsjekk av langt flere. Utover dette, er det gjort en grundigere vurdering av de tre mest aktuelle alternativene. Fire av alternativene var sentrumsnære, men ble forkastet grunnet funn av kvikkleire. Det er opplyst å være bred enighet om valgte lokasjon for barnehagen, både i nærmiljøet og i kommunestyret.

Statsforvalteren i Oslo og Viken uttalte seg til dispensasjonssøknaden i brev 26. april 2023. Det ble her vist til hensyn til barn og unge, støy og en samordnet bolig-, transport- og arealplanlegging, som statsforvalteren mente søknaden var i strid med. Statsforvalteren i Oslo og Viken frarådet kommunen å gi dispensasjon og varslet om en ev. klage ved innvilgelse av søknaden. Viken fylkeskommune hadde også en noe liknende merknad til søknaden. Det vises til møteprotokollen 2023/2511.

Planutvalget i Øvre Eiker kommune behandlet dispensasjonssøknaden i politisk møte 23. mai 2023. Ved enstemmig vedtak ble dispensasjonssøknaden innvilget.

Statsforvalteren i Oslo og Viken påklagde vedtaket 14. juni 2023. Forberedende klagebehandling ble foretatt av planutvalget i Øvre Eiker kommune 29. juni 2023. Kommunen

oppretholdt sitt vedtak av 23. mai 2023 og oversendte saken til Statsforvalteren i Oslo og Viken, til klagebehandling.

Statsforvalteren i Innlandet ble oppnevnt som settestatsforvalter. Kommunal- og distriktsdepartementet overtok klagesaksbehandlingen 24. august 2023. Departementet mottok sakens dokumenter 31. august 2023.

Plangrunnlaget

Det aktuelle området ligger i hensynssone for landskap og er avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel pkt. 6.2.4 nr. 1. Innenfor stedbunden næring tillates at eksisterende bebyggelse benyttes til annen næringsvirksomhet på nærmere vilkår.

Hovedhensynet bak kommuneplanens bestemmelse om LNF sone 1 er å ivareta stedbunden næring, bevaring av sammenhengende landbruksområder, samt ivareta allmennhetens interesser.

Regional plan for areal og transport for Buskerud 2018-2035 har som hovedmål at Buskerud skal være sterkt og bærekraftig med byer og tettsteder med gode levekår, reduserte klimagassutslipp og mindre transportbehov. Det gis føringer for økt tilrettelegging for sykkel, gange og kollektivtransport.

Klagers anførsler

Statsforvalteren i Oslo og Viken anfører at etablering av barnehage i det aktuelle området kan ha utfordringer knyttet til trafikkfare og støy, noe statsforvalteren mener er svært uheldig av hensynet til barn og unge. Videre mener statsforvalteren at bruksendringen vil føre til økt bilbruk, i strid med nasjonale føringer for areal og transport, nasjonale mål om å redusere klimagassutslipp og føringer gitt i den regionale planen for areal og transport i Buskerud.

Statsforvalteren i Oslo og Viken anerkjenner behovet for å finne en ny plassering av barnehagen, og mener det er mange gode kvaliteter ved Bingsveien 165 som lokasjon. Statsforvalteren påpeker imidlertid at tiltaket ikke er detaljprosjektert og at bl.a. støy og trafikkfare ikke er utredet. Statsforvalteren mener derfor at tiltaket bør inngå som en del av en reguleringsplan eller ved rullering av kommuneplanens arealdel, for å sikre medvirkning og forankring av planforslaget samtidig som konsekvensene av forslaget blir bedre utredet. En slik helhetlig løsning er vanskelig å oppnå gjennom enkeltvise dispensasjoner, og kan bidra til å uthule arealplaner som verktøy for arealstyring.

Statsforvalteren er spesielt bekymret for om hensynet til barn og unge er tilstrekkelig ivaretatt ved dispensasjonsbehandlingen. I klagen vises det til Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (RPR-BU), særskilt pkt. 5 a som slår fast at arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy og trafikkfare. Videre vises det til Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 og til nasjonale retningslinjer for behandling av støy i arealplanleggingen (T-144/2021).

Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at klageren har rettslig klageinteresse og at klagen er rettidig fremmet, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd første punktum og forvaltningsloven (fvl.) §§ 28-29.

Vilkårene for å gi dispensasjon framgår av pbl. § 19-2. Etter bestemmelsens andre ledd er det to vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne innvilges dispensasjon. For det første må ikke hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, bli vesentlig tilsidesatt. For det andre skal fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene.

Departementet oppfatter at statsforvalterens klage i hovedsak gjelder spørsmålet om dispensasjonsvedtaket vesentlig tilsidesetter nasjonale og regionale retningslinjer som skal ivareta barn og unges interesser.

Vesentlighetsvilkåret – § 19-2 andre ledd første punktum

Det kreves etter andre ledd første punktum at nærmere angitte hensyn og interesser ikke må vesentlig tilsidesettes ved dispensasjonen.

Formuleringen «vesentlig tilsidesettelse» innebærer at det er en viss terskel for at dette vilkåret avgrenser kommunens adgang til å innvilge dispensasjon.

Departementet vurderer først om vilkåret er oppfylt hva angår arealformålet, LNF.

Det aktuelle området tillater i utgangspunktet ikke annen næring enn stedbunden næring. Eiendommen er imidlertid allerede bebygd og det aktuelle uteområdet er ikke benyttet til dyrka mark, men det er hageanlegg rundt bygningen. Det ble gitt dispensasjon for bygningen som undervisningsbygg (bibelskole) i 2000. Bygningen og hageanlegget har følgelig vært brukt til annet formål enn stedbunden landbruksnæring de siste 23 år. Ettersom bygningen allerede er godkjent og tatt i bruk til annet enn landbruksformål, vil bruksendringen i realiteten kun være en videreføring av dette. Departementet mener at dette forholdet skiller tiltaket fra andre tiltak i LNF sone 1, hvor bruken faktisk endres fra landbruksdrift til annet formål.

På dette grunnlag er det departementets vurdering at bruksendringen fra undervisningsbygg til barnehage ikke er en vesentlig tilsidesettelse av arealformålet. Departementet kan ikke se at bruksendringen vil innebære noen vesentlige endringer på den bruken av området som har pågått i 23 år. Det forhold at det aktuelle området ikke er benyttet til dyrka mark er også et moment som inngår i denne vurderingen.

Når det gjelder spørsmålet om en dispensasjon vesentlig tilsidesetter lovens formålsbestemmelse, er det departementets vurdering at dette ikke er tilfellet. Snarere tvert imot mener departementet at en dispensasjon i denne konkrete saken, ligger godt innenfor de formål som oppstilles i pbl. § 1-1. Det vises til sakens dokumenter og sakens historikk.

Særskilt bemerker departementet at plasseringen av barnehagen har kommet til etter en bred medvirkningsprosess, hvor ulike alternative plasseringer har vært utredet.

Til slutt må en dispensasjon ikke vesentlig tilsidesette nasjonale eller regionale interesser. Det er departementets vurdering at de nasjonale og regionale føringene må ses i sammenheng med de konkrete forholdene og situasjonen som kommunen og barnehagen befinner seg i.

Etter departementets vurdering vil en bruksendring av eksisterende bygning til barnehage komme lokalsamfunnet til gode. Det er foretatt grunnundersøkelser på den aktuelle eiendommen uten funn av kvikkleire. Det er derfor i barnas interesse at barnehagen flyttes til nye lokaler siden dagens plassering ligger i et område med kvikkleire. I tillegg er det blant annet dårlig inneklime i barnehagens nåværende lokaler. Bruksendringen vil innebære at barnehagen kan flyttes til bedre egnede lokaler relativt raskt. Departementet kan ikke se at det vil være brukskonflikter mellom barnehagen og jordbruksdriften. Snarere tvert imot vil nærhet til landskapet og jordbruket i området kunne gi barna lett tilgang til naturområder, positive opplevelser og økt identitetsfølelse.

Statsforvalteren anfører at det vil bli økt biltrafikk på veien til ny lokasjon for barnehagen og at det ikke vil være mulig å sykle eller gå til stedet. Departementet vil vise til at det er en negativ faktor at det ikke er gang- og sykkelvei langs hovedveien inn mot den nye barnehagen. Det kan imidlertid synes å herske noe ulike vurderinger mellom kommunen og statsforvalter i forhold til hvor stor grad av økt bilbruk den nye lokaliseringen eventuelt vil generere. Det opplyses fra kommunens side at en betydelig del av barna, blant annet ut fra hvor de bor og hverdagslogistikken til foreldrene på et sted som Skotselv, også i dag blir kjørt til og fra barnehagen. Departementet mener videre at dette forholdet må vike for hensynet til barna når den gjelder den fysiske lokaliseringen av barnehagen. Den aktuelle eiendommen vil gi barnehagen en god og trygg plassering.

På denne bakgrunn kan ikke departementet se at bruksendringen medfører vesentlig tilsidesettelse av nasjonale og regionale interesser.

Oppsummert finner departementet at vesentlighetsvilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum er oppfylt.

Interesseavveiningen – § 19-2 andre ledd andre punktum

Fordelene ved dispensasjonen må være klart større enn ulempene. Det er i utgangspunktet generelle areal- og ressursdisponeringshensyn som vil kunne være relevante fordeler i interesseavveiningen, men spesielle menneskelige hensyn kan unntaksvis inngå.

Fordelene er redegjort for i drøftelsen over. I tillegg fremheves det forhold at det, ifølge det opplyste, er utfordrende å finne en egnet lokasjon for barnehagen utenfor områder med kvikkleire. Departementet er enig med kommunen i at det i et klima- og ressursperspektiv er

fornuftig å ta i bruk en bygning som allerede er bygd og som krever lite ombygging for å være funksjonell til bruken.

Når det gjelder momentene knyttet til bilbruk, trafikkfare og støy er bildet ikke entydig. Departementet ved statsråden har vært på befarings i området, og både sett dagens lokalisering av barnehagen, den nye lokaliseringen, samt tilkomstveier. De nye lokalene ligger i et betydelig mindre trafikkert område enn dagens plassering, som ligger ganske tett på og mellom to fylkesveier. Det er vanskelig å se at den nye lokaliseringen av barnehagen skal være mer trafikkfarlig og utsatt for støy enn dagens. Når det gjelder bilbruk vises det til vurderingene ovenfor.

En lokasjon av barnehagen på eiendom uten kvikkleire vil ivareta barnas, foreldrenes, de ansattes og kommunens sikkerhet. Departementet mener at det er nødvendig å flytte barnehagen fra dagens lokasjoner. Den aktuelle eiendommen vil gi barnehagen en god og trygg plassering.

Etter en helhetsvurdering er det departementets oppfatning at fordelene ved en dispensasjon klart overstiger ulempene.

Kan-vurderingen – § 19-2 første ledd første punktum

Dersom vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt, kan kommunen etter første ledd gi varig eller midlertidig dispensasjon etter en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen er undergitt fritt skjønn. Etter fvl. § 34 andre ledd tredje punktum, skal departementet som klageinstans, legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Etter det opplyste står det et enstemmig politisk og administrativt miljø bak kommunens ønske om å innvilge dispensasjon for å kunne flytte Solbakken barnehage til en bedre og sikrere lokasjon. Statsforvalteren i Oslo og Viken anerkjenner også behovet for å finne ny plassering av barnehagen, og mener at Bingsveien 165 har flere gode kvaliteter.

Statsforvalteren i Oslo og Viken mener at det i stedet for dispensasjon bør gjennomføres en planprosess, enten ved ny reguleringsplan eller rullering av kommuneplanens arealdel. Statsforvalteren mener at det mangler nærmere utredninger av trafikkfare og støy. En planprosess vil sikre medvirkning og lokal forankring, samtidig som konsekvensene av forslaget vil bli bedre utredet.

Departementet er enig med statsforvalteren i at det ikke er ønskelig at arealplaner uthules ved enkeltvise dispensasjoner. Imidlertid mener departementet at dette ikke er situasjonen her. Kommunen har vurdert behovet for erstatningslokaler for Solbakken barnehage for å være prekær, og har også vurdert prosessen for valg av ny lokasjon som omfattende ved involvering av bl.a. lokalbefolkningen, barnehage/skole, foreldregrupper og grendeutvalg.

På denne bakgrunn legger departementet avgjørende vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i vurderingen etter første ledd.

Departementet presiserer at det er viktig at kommunen i det videre arbeidet følger opp de temaene som statsforvalteren har tatt opp for å finne de beste løsningene for den nye lokaliseringen av Solbakken barnehage.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge. Kommunal- og distriktsdepartementet stadfester Øvre Eiker kommunes vedtak 23. mai 2023 om dispensasjon fra kommuneplanen for bruksendring til barnehage.

Departementets vedtak er endelig og kan ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje ledd første punktum.

Med hilsen



Sigbjørn Gjelsvik

Kopi

Øvre Eiker kommune