



Vestby kommune  
Postboks 144  
1541 VESTBY

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Vilde Midthjell Teigen, 69 24 75 52

## Fylkesmannens vedtak i klagesak - Vestby kommune - Detaljregulering for Solhøy omsorgsbolig

Vi viser til kommunens oversendelse datert 30.04.2019.

**Kommunens vedtak av 11.02.2019 i sak 11/19 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.**

### Sakens bakgrunn

Hensikten med planen er å dekke kommunen behov for omsorgsboliger. Detaljreguleringsplanen for Solhøy omsorgsboliger legger opp til inntil 88 omsorgsboliger på eiendommen.

Forslagsstiller er Vestby kommune i samarbeid med Link arkitektur AS og Multiconsult. Link arkitektur AS, i samarbeid med Multiconsult er blitt engasjert for å utarbeide skisseprosjekt for omsorgsboliger og utarbeide delutredninger som underlag for reguleringsplan. Skisseprosjektet ble utarbeidet for tre alternativer. Kommunen vurderte at det kun var aktuelt å legge ut alternativ 1 til offentlig ettersyn da dette var det eneste alternativet som dekket kommunens behov for omsorg med heldøgns bemanning.

Vestby kommune, Plan- og miljøutvalget vedtok 16.04.2018 å legge detaljregulering for Solhøy omsorgsboliger med plankart, reguleringsbestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning for alternativ 1 ut til offentlig ettersyn. Planen ble lagt ut til offentlig ettersyn den 23.04.2018, med høringsfrist 08.06.2018.

Planen ble deretter vedtatt av kommunestyret i møte den 11.02.2019.

Det kom inn 9 klager på vedtaket fra Thove Hov Eggen, Sigrunn Jådem, Petter Olsen, La Solhøy leve, Anette Olafsen, Soon og Omegns Vel, Vestby Miljøpartiet De Grønne, Solhøytunet 2 Sameie og Fortidsminneforeningen.

Plan- og miljøutvalget tok ikke klagen til følge i møte den 29.04.2019.



Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert myndigheten som klageinstans etter plan- og bygningsloven § 1-9 til Fylkesmannen.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

#### Fylkesmannens kompetanse som klageinstans i plansaker

Kommunestyret er øverste planleggings- og reguleringsmyndighet og har ansvaret for å utøve det planfaglige skjønn, herunder arealdisponeringer innen planområdet, jf. plan- og bygningsloven § 3-3. Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med berørtstatlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og andre som måtte ha interesser i planområdet, er det derfor kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen.

Fylkesmannens kompetanse i klagesak på reguleringsplan er beskrevet i rundskriv T-8/86 fra Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet og i brev av 16. januar 2004 fra Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen kan ikke endre planen uten at kommunen er enig i endringen. Dette gjelder endringer i realiteten, for eksempel endringer på kart eller i reguleringsbestemmelser. Dersom Fylkesmannen mener det bør gjøres slike endringer, og kommunen ikke er enig, må klagesaken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

Det presiseres samtidig at det i forbindelse med klagebehandling av planen ikke kan gjøres endringer som innebærer at planen endres i hovedtrekkene, selv om kommunen er enig i endringene.

Det følger videre av forvaltningsloven § 34 andre ledd at Fylkesmannen skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Ettersom kommunens vurderinger og vekting av ulike planinteresser og -hensyn vil være utøvelse av kommunens frie skjønn, skal det i utgangspunktet mye til for å sette kommunens vedtak om reguleringsplaner til side.

#### Vurdering av klagernes anførsler

Vedtatt reguleringsplan for Solhøy omsorgsboliger ble kunngjort 19.02.2019. Det kom inn ni klager på kommunestyrets vedtak. Klagerne retter seg hovedsakelig mot samme forhold, og Fylkesmannen har valgt å dele klagerne inn i tre punkter.

Klagerne går i hovedsak ut på:

1. Kommunen burde utarbeidet flere alternativer for å kunne bevare den gamle skolebygningen og de vernede trærne. Riving vil skape presedens og legge klare føringer for resterende bevaringsverdige hus i Son. Klagerne ønsker at kommunen legger til rette for et mindre antall boliger slik at den gamle skolebygningen og de verneverdige trærne kan bli værende.
2. Kommunen har ikke oppfylt utredningsplikten jf. forvaltningslovens § 17 og kravet etter plan- og bygningsloven § 5-2 om offentlig ettersyn.
3. Ny plassering for Skoglundveien x Deør vei og Husjordveien x Deør vei og reduksjon av uteområde til firemannsboligen til fortau. Det klages på at to T-kryss vil gi flere



konfliktpunkter, samt at sikten vil bli dårligere. Styret i Solhøytunet 2 sameie motsetter seg salg av eiendom foran firemannsbolig som trengs for å anlegge fortau fordi uteplassen blir så redusert at det i praksis vil ta bort muligheten til å benytte uteområdet.

For nærmere detaljer viser vi til klagene i sin helhet.

#### Saksbehandlingsfeil

Det anføres at kommunen ikke har oppfylt utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 og at kommunen ikke har oppfylt kravet om offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven § 5-2.

Etter plan- og bygningsloven § 4-2 gjelder reglene om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Formålet med bestemmelsene er at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres.

I tillegg gjelder de generelle utredningskravene i forvaltningsloven § 17. Det fremgår her at kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Detaljreguleringsplan for Solhøy omsorgsboliger er konsekvensutredet etter forskrift om konsekvensutredninger<sup>1</sup> jf. konsekvensutredning fra Multiconsult og LINK arkitektur AS.

Formålet med konsekvensutredninger er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø-, naturressurser og samfunn. Ordningen skal bidra til å integrere hensynet til slike virkninger i utbyggers prosjektplanlegging, sikre en åpen planleggingsprosess med reelle muligheter for påvirkning, styrke beslutningsgrunnlaget og øke kunnskapen om virkningene av store utbyggingsprosjekter.<sup>2</sup>

En realisering av reguleringsplanene vil innebære at den gamle skolebygningen og trærne på eiendommen må rives. Fortidsminneforeningen ønsker verken at den gamle skolebygningen eller trærne skal rives/fjernes. Den hevder saken ikke er godt nok opplyst jf. forvaltningsloven § 17 og ber om at bevaringsalternativet for skolen utredes bedre.

Kommunen har i sin konsekvensutredning utredet for alternativ 0, alternativ 1 og alternativ 2. Alternativ 0 var en videreføring av daværende reguleringsplan med hensynssone H560\_1 bevaring av naturmiljø og hensynssone H570\_2 bevaring av kulturmiljø, slik at verneverdige trær og den eldste del av Solhøy skole ble bevart. Kommunen valgte å ikke legge ut dette alternativet til offentlig høring da alternativet kun var en videreføring av dagens situasjon.

Alternativ 1 legger til rette for 88 omsorgsboliger innenfor planområdet. For å kunne gjennomføre dette alternativet må de overnevnte hensynssonene fjernes slik at Solhøy skole kan rives og de verneverdige trærne kan hugges. Dette var det eneste alternativet som ble lagt ut til offentlig høring siden det var kun dette alternativet som dekket kommunens behov for omsorgsboliger.

Alternativ 2 innebar å justere på hensynssonene slik at den eldste delen av Solhøy skole og en så stor del som mulig av det bevaringsverdige naturmiljøet kunne bevares. Mulighetene for restaureringen og gjenbruk av den gamle skolen skulle utredes. Kommunen har vurdert å ikke legge

---

<sup>1</sup> Forskrift om konsekvensutredninger for planer eller plan- og bygningsloven, vedtatt 19.12.2014.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 24 (1994-1995) side 8. Se også Rt. 2009/661 (ambassadesaken)



ut dette alternativet til offentlig høring fordi alternativet ikke dekker kommunens behov for omsorgsplasser.

Som begrunnelse for valgte alternativ, viser kommunen til Multiconsults rapport om kulturminneverdier datert 31.01.2018, hvor det fremgår at skadene på skolebygningen «ikke er synlige, større skader på bygningen, utøver det som må forventes på grunn av manglende vedlikehold.» Rådmannen presiserer at det ikke primært er på grunn av skolens tilstand at den ikke inkluderes i alternativ 1. Årsaken til dette er at hele eiendommen trengs for å realisere kommunestyrets intensjon om 88 omsorgsboliger. Rådmannen legger til at behovet for omsorgsplasser er i denne konkrete saken tillagt større vekt enn ansvaret for bevaring av kulturminneverdier. Rådmannen er av den oppfatning at saken er tilfredsstillende opplyst.

Fortidsminneforeningen mener at både alternativ 1 og alternativ 2 burde vært sendt på offentlig høring i april 2018. I kunngjøringen av vedtaket om offentlig ettersyn den 23.04.2018 ble det heller ikke opplyst at det foreligger alternativer som ikke vil bli kunngjort. Dette mener Fortidsminneforeningen er et brudd på plan- og bygningsloven § 5-2.

Etter plan- og bygningsloven § 5-2 2.ledd 2. punktum fremgår det «Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort».

Videre fremgår det av forskrift om konsekvensutredninger § 7 tredje ledd at kommunen ved konsekvensutredningen skal redegjøre for vurderte alternativer, og i nødvendig grad omfatte utredning av relevante og realistiske alternativer. Kommunens anbefalte alternativ skal begrunnes. Av § 8 første ledd første punktum fremgår det at planforslag med konsekvensutredning skal sendes på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Vi er derfor i utgangspunktet enig med Fortidsminneforeningen i at begge alternativene, som var en del av konsekvensutredningen, skulle vært sendt på høring. Vi har likevel kommet til at dette ikke har hatt betydning for resultatet i saken, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17. Vi viser her til kommunens kommentarer i sin forberedende klagebehandling, sitert nedenfor. Som kommunen skriver har alternative utnyttelser av tomten være en sentral del av hele saksbehandlingen.

I kommunens forberedende klagebehandling fremgår det:

*«... alternative utnyttelser av Solhøytomta har vært en sentral del av saksbehandlingen helt fra varsel om oppstart av planarbeidet i 2017. I planprogrammet heter det at planen skal utredes i tre alternativer i konsekvensutredningen. I 1.gangsbehandlingen dreier saksfremlegget seg om hvordan omsorgsboliger kan realiseres i to forskjellige alternativer. Selv om plan- og miljøutvalget kun vedtok å legge alternativ 1 ut til offentlig ettersyn, ble alle de tre alternativene tilgjengeliggjort som dokumenter tilhørende saken da vedtak om offentlig ettersyn ble kunngjort. Innkomne høringsuttalelser viser også at de som fulgte saken var fullt klar over at flere alternativer har vært vurdert. Poenget med en utvidet offentlighet jf. pbl. § 5-2 må etter rådmannens syn være å unngå å holde tilbake informasjon om andre alternativer som kunne vært valgt. I dette tilfellet anses det som lite sannsynlig at de som hadde interesse av saken ikke var klar over at det har vært flere alternativer til utnyttelse av Solhøytomta. Det er heller ikke sannsynliggjort at utfallet av saken hadde vært noe annerledes dersom det stod i kunngjøringsteksten at det forelå et alternativ 2 som ikke ble lagt ut til offentlig ettersyn.»*

Etter en konkret vurdering har vi derfor etter dette kommet til at vi er enig med kommunen i at planforslaget er tilfredsstillende utredet, jf. forvaltningsloven § 17 og forskrift om



konsekvensutredning. Sakens opplysninger viser at kommunestyret hadde et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag da det vedtok planforslaget.

### Skjønnsutøvelse

Klagene retter seg mot detaljreguleringsplanens innhold, herunder kommunens skjønnsutøvelse, og ønske om at planen endres. Klagene ønsker at antall boliger i planen minskes slik at de kan bevare den gamle skolebygningen og de verneverdige trærne. Videre klages det på at kommunen har valgt to tette T-kryss i stedet for å stramme opp dagens X-kryss løsning.

Som nevnt over er kommunens valg av ulike arealbruksformål etter § 12-5, hensynssoner etter § 12-6 og reguleringsbestemmelser etter § 12-7, en fri skjønnsmessig vurdering. Det er kommunestyret som er tillagt oppgaven som øverste reguleringsmyndighet, og må derfor foreta nødvendige avveininger av ulike hensyn og behov. Etter en samfunnsmessig vurdering, i samråd med berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og andre som måtte ha interesser i planområdet, er det kommunestyret som avgjør hvilke områder som skal med i reguleringsplanen, og hvilke reguleringsbestemmelser som skal gjelde for disse områdene. Kommunestyret kan derfor velge å vedta et reguleringsplanforslag, fremfor alternative forslag.

Kommunen kan altså velge om et planforslag skal vedtas eller ikke. Dersom kommunen velger å vedta planforslaget, må vedtaket være planfaglig forsvarlig begrunnet, dvs. det må oppfylle de alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet mv. Det relevante spørsmålet er dermed om kommunens vedtak om å godkjenne planforslaget for Solhøy omsorgsbolig, er planfaglig forsvarlig begrunnet, og da særlig med tanke på at eksisterende bygg må rives. planens påvirkning på naboeiendommene.

Plan- og bygningsloven § 3-1 angir hvilke hensyn som skal ivaretas i planlegging etter plan- og bygningsloven, herunder ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 1-1 (formålsparagrafen) skal planer etter plan- og bygningsloven blant annet sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske og sosiale utviklingen i kommunen (a), sikre kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø (b), legge til rette for verdiskapning og næringsutvikling (d), samt legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljø og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet (e).

Etter en helhetsvurdering mener vi kommunens vedtak er saklig og planfaglig forsvarlig begrunnet. Kommunen har i all hovedsak vektlagt at det viktigste er å finne løsning for å kunne levere kommunens lovpålagte helse- og omsorgstjenester, samt den mest hensiktsmessige utnyttelse av tomta. Disse hensynene kan forankres i de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta.

Vedrørende Solhøytunet 2 sin klage på kommunens valgte kryssløsning, har kommunen vist til Statens vegvesen sin uttalelse. Den valgte løsningen med to tette T-kryss i et område med mange barn vil, som Statens vegvesen uttaler, være et positivt tiltak for å få sikret et mer oversikt trafikkbilde med lavere hastighet. Videre redegjørelse for kryssløsningen fremgår av planbeskrivelsen. Fylkesmannen finner begrunnelsen for valgte løsning tilfredsstillende.

Etter Fylkesmannens oppfatning har kommunen foretatt en bred planmessig vurdering av ulike hensyn som er fremkommet gjennom utarbeidelsen av detaljplanen. Fylkesmannen vil i denne sammenheng også vise til plan- og bygningslovens formålsparagraf, § 1-1, hvor det følger at planlegging skal legge til rette for vedtak om bruk og vern av ressurser og utbygging.



For øvrig viser vi til kommunens kommentarer i sin forberedende klagebehandling. Vi slutter oss til disse vurderingene.

Klagene har dermed ikke ført frem. Kommunestyrets vedtak blir stående uendret.

### **Konklusjon**

Kommunens vedtak av 11.02.2019 i sak 11/19 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 34.

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

Med hilsen

Anne Danielsen Haugland  
seksjonssjef

Vilde Midthjell Teigen  
rådgiver

Saksbehandlers telefontid: mandag kl. 12.00 - 14.00 og onsdag - fredag kl. 12.00 - 14.00

*Dokumentet er elektronisk godkjent*