

Saltdal Kommune
Kirkegata 23
8250 Rognan.

Rognan 26.02.2016

1

Søknad om inntil 6 års begrenset dispensasjon fra kommuneplanens, bestemmelser og reguleringsplan (plan.id 1996002) i forbindelse med mottak for enslige mindreårige flykninger. Tiltaket krever søknad om dispensasjon og bruksendring siden drift av permanent mottak av mindreårige (EM mottak) er i strid med reguleringsplanens formål (boligbebyggelse).

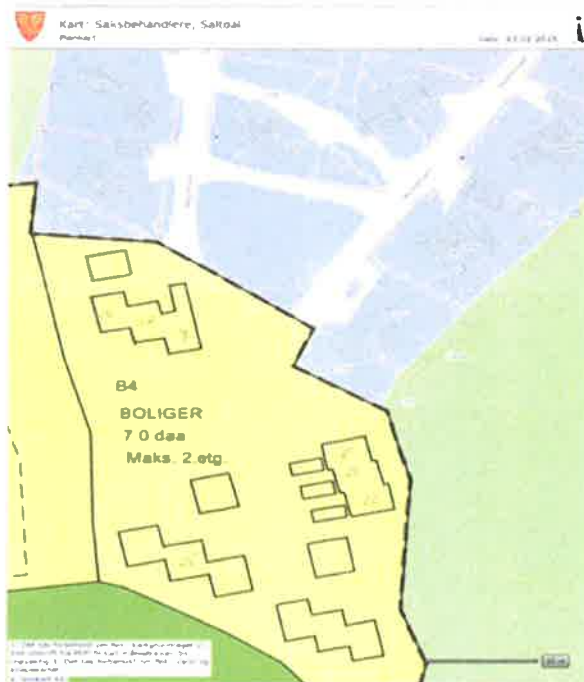
Det søkes om dispensasjon for etablering av følgende:

1. Personalbase i eksisterende bolig.
2. Boliger for permanent mottak.
3. Oppføring ny personalbase/administrasjon og allrom for aktiviteter for beboere.

1. INNLEDNING:

Hemmoen og Høgmoen har vært og er boliger som hovedsakelig er for beboelses formål. Halvparten av byggingene har bla annet vært institusjons for RIBO som har drevet omsorg innen rus og psykiatri i de samme boligene. JBS Eiendom Nor as har de siste 6 mnd. drevet mottak for mindreårige asylsøkere i samme boligmasse, JBS Eiendom Nor har fra Saltdal Kommune ikke fått krav om bruksendring på seks av boligene i forbindelse med oppstarten jfr brev i vedlegg 2. Saltdal Kommunen har bedt JBS Eiendom Nor om å søke bruksendring for formålet vedrørende drift av mottak for mindreårige asylsøkere. JBS Eiendom Nor as søker Dispensasjon for eksisterende bygninger fra kommunens reguleringsplan ID 1997002 regulert til boligformål for desentralisert mottak i 3 + 3 år til sammen 6 år. Det søkes dispensasjon for Hemmoen 18,20,22,25 og Høgmoen 15,17,19 samtidig søkes det dispensasjon for midlertidig oppsett av nybygg som skal brukes til ny Personalbase /allrom for aktivitet.

2 DAGENS SITUASJON:



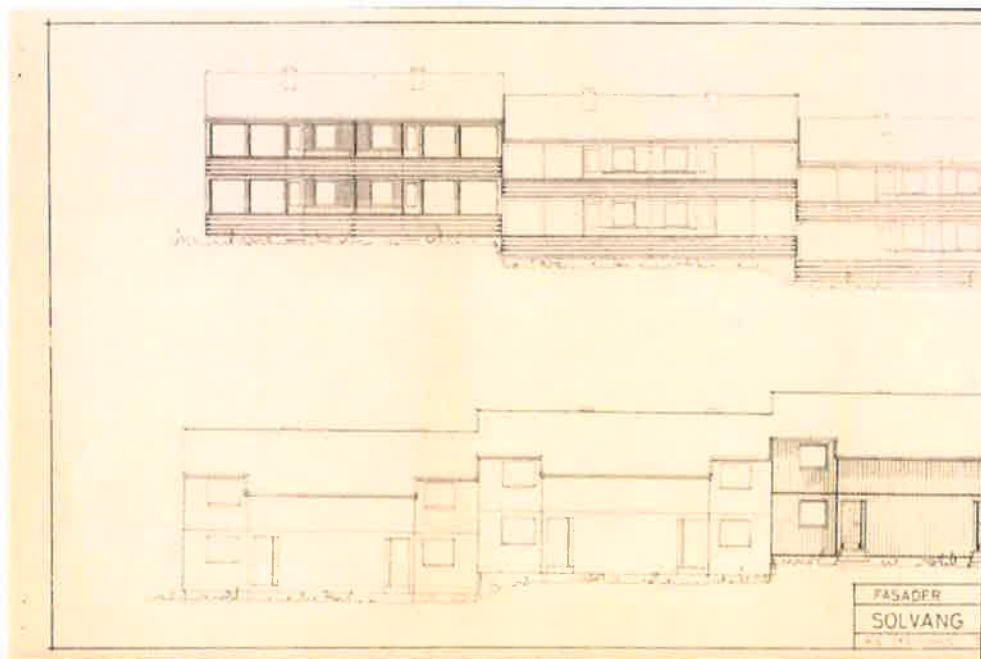
Omgivelser

Bygningene ligger i ytterkant på sørsiden av boligfeltet oppe på Hemmoen, området har en samling av hus der JBS Eiendom Nor as eier 9 av de 12 husene i aktuelle området. Bygningene ligger ca. 200 meter i luftlinje fra friluftsområde inne på selve Vensmoen området der bla fotball bane ligger, og området har ellers skiløyper, turstier også i umiddelbar nærhet. Aktivitetslokaler som Klubb, gymsal og svømmebasseng ligger bare i en gå avstand på 900 meter, til Røklandsenteret som inneholder flere butikker og kaffe er avstanden under 2 km der gang og sykkelsti er tilgjengelig hele gå avstanden.

Alle våre boliger på Hemmoen har enkel atkomst fra E6 via riksvei 516, det er god parkeringskapasitet: ca. 14 oppstillingsplasser hvis man tar med kapasiteten i garasje anleggene tilhørende boligene. Parkeringsplasser er allerede etablert.

Bygningene

Dette er trebygninger som er helt like det er kun tak konstruksjonen som er forskjellig da den er snudd på tre av bygningene, ellers har alle byggene trekonstruksjon både i 1.etc og 2 etc



3

Bygningene har følgende rominndeling:

1 etc : Vindfang, gang, 3 soverom, 2 toaletter, 2 dusjer og 1 vaskerom.

2 etc: Stue, Kjøkken, Bod og 2 soverom.

3 PLANLAGT BRUK

Om byggene

1 og 2 etc. er det ikke planlagt noe endring i rom inndeling slik det er i dag, ble gjort en endring i forbindelse med oppstarten av dagens mottak da det ble laget et ekstra soverom i forbindelse med stuen. Det er to beboere på hvert soverom slik at det blir 10 beboere i hvert hus, dvs at det bor 6 beboere i 1 etc og 4 beboere i andre etc. Når det gjelder eksisterende bolig 1. som brukes til personalbase så søkes det om ny base som er merket 5 på kartet, denne basen skal brukes til administrasjon og personell samt allrom og aktiviteter for beboerne alt samlet på ett plan

Alle boliger er tilknyttet 110 Saltenbrann med adresserbare varsling samt med varsling direkte på tlf til personell som er på vakt. Det er installert mobile vanntåkeanlegg i alle bygg som utløser ved brann eller åpen flamme. Alle våre boliger er godkjent av FG (Forsikrings selskapenes Godkjennings nev) med tanke på brannsikkerhet og NEK kontroll av det elektriske anlegget.

UDI har vært på befaring og godkjent lokalitetene.

Tilgjengelighet Boenheter / Universell Utforming

Alle bygg har trinnfri adkomst til 1 etc med trapp via gangen opp i stuen til 2 etc. Garasjeanlegg er i forkant av boligene med oppstillingsplass for bil. Ny personalbasen skal være på ett plan

SKOLEVEI / SKYSS

Beboerne vil være i ungdomsskole - /videregåendealder og har i dag lokalitet for skole på Hovedhuset inne på Vensmoen området. Beboerne går til skolen og har ikke behov for skyss i dag da skolen ligger i 500 meters gå avstand fra boligene, skoleveien er i et område med ubetydelig trafikk men må krysse riksvei 516 som har lite trafikk at det vurderes å være liten risiko i kryssing av vei. Hvis skolen skulle bli flyttet til Røklund skole vil ikke risiko for økt trafikk på skoleveien bli noe større kun at skoleveien blir dobbel så lang.

FORHOLD TIL LOKALSAMFUNNET OG NÆMILJØET

Når det gjelder nærmeste omgivelser er bygningene noe avskjermet fra resten av boligfeltet på Hemmoen da området som søkes dispensasjon for ligger for seg selv, skjermet av skog og annen vegetasjon. Aktiviteter er tilpasset slik at nabolaget ikke sjeneres, samtidig har man rett til å benytte de offentlige friområdene.

Vensmoen Em mottak ønsker å arrangere aktiviteter i området både for naboer og sammen idrettslagene samt andre lag og foreninger.

Sammenliknet med ordinært asylmottak med varierende sammensetning, vil mottak for enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15 – 18 år ha et større organisert opplegg. Botiden for den enkelte vil være opp mot 10 til 12 måneder. Beboerne går på skole i det daglige og får et variert tilbud om aktiviteter, kurs, turer m.m. Vi vil legge stor vekt på integrering i lokalmiljøet og god innføring i norske forhold, kultur regelverk ved hjelp av politi, kommune, idrettslag osv. Med å sette opp en brakkerigg som skal være personalbase/ administrasjon og allrom for aktivitet for beboerne vil det føre til ytterlig avskjerming for naboer samt at trafikkbilde i området vil bli enda mindre da parkering for ansatte vil være tilknyttet denne basen.

ANSATTE:

Det er kontinuerlig bemanning på mottaket med minst to på vakt til enhver tid, antallet bemanning på vakt differensieres etter aktivitetsnivået og andre krav som gjør om man bør bemanner opp eller ned. Det er i dag 18 ansatte til sammen med alle som jobber i turnus ordning.

5

SOSIO-KULTURELLE FORHOLD

Mottak er etablert i et område som historisk sett har drevet på med omsorgsarbeid i årreker tenker da på Vensmoen i forbindelse med institusjon av fysisk handicappede og sist da Ribo hadde institusjon i samme boligene. Plasseringen av mottaket gir svært gode muligheter for at beboerne aktiviseres og involveres i lokalmiljøet som er avgjørende for vellykket integrering.

Internt er det fokus på fellesaktiviteter som matlaging og turer, kurs m.m. som bidrar til fellesskapsfølelse på tvers av kulturene. Av tiltak som vi har i dag.

- Samarbeidsgruppe med kommunene, politi, ungdomshus, bibliotek, idrettslag, barnevern og frivillighetssentralen.
- Deltatt på UKM.
- Deltatt / Arrangert fotballturnering for beboerne.
- Ski kurs med Vinger.
- Arrangert julefest
- Benytter gymsal og svømmehall.

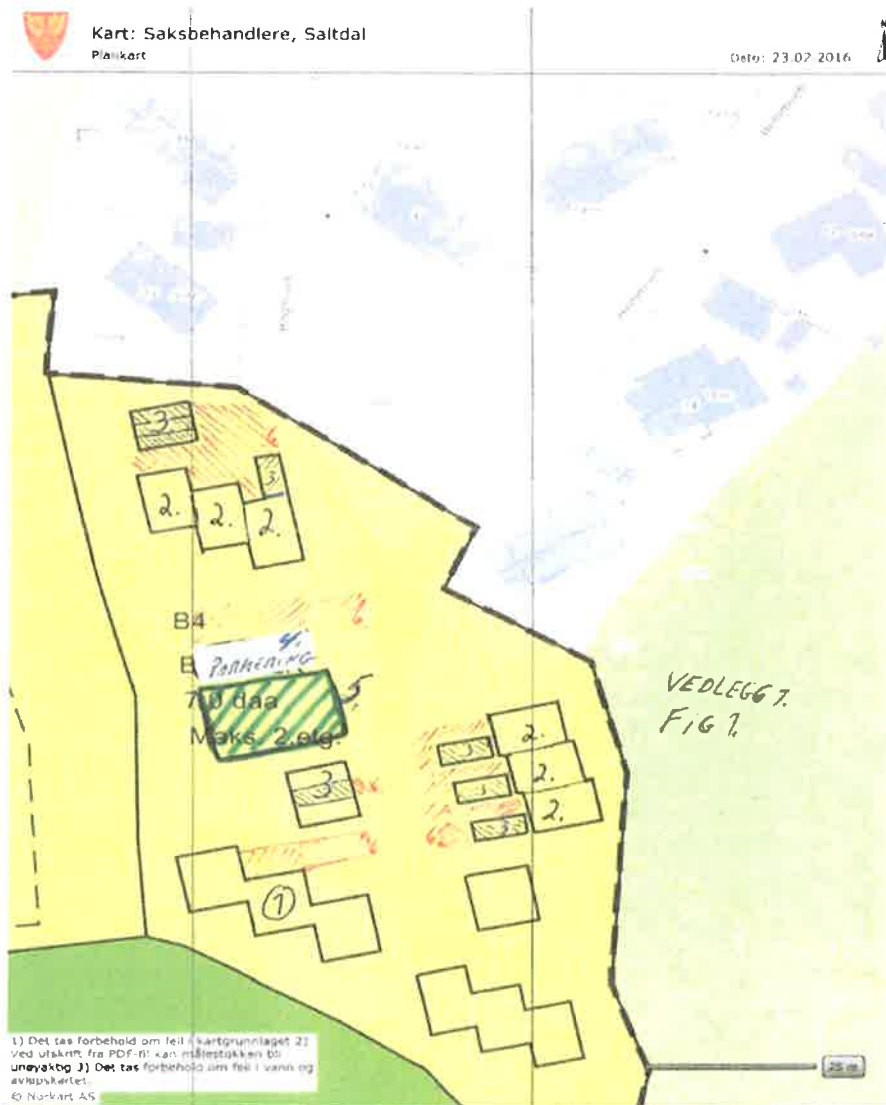
4 PLANGRUNNLAG OG BEGRUNNELSE FOR DISPENSASJON

Legger med Situasjonsskart/ Plankart Fig 1. Vedlegg 1.

Følgende forklaring.

1. Dagens personalbase. Erstattes av ny merket 5 i kartet.
2. Boligene som brukes i mottaksdrift.
3. Garasjeanlegg tilknyttet hver bolig.
4. Ny oppstillingsplass for ansatte.
5. Brakkerigg som er skal erstatte dagens personalbase 1.
6. Er dagens oppstillingsplasser for biler.

Merk at Brakkerigg punkt 5. og parkeringsplass er søkt som nybygg og vil erstatte dagens personalbase.



Vensmoen Em Mottak ligger i boligfelt (se kart). Området er regulert til boligformål i dag og det drives et desentralisert mottak for enslige mindreårige barn som ikke hadde krav for bruksendring på seks av boligene i forbindelse med oppstarten jfr brev 05.10.2015 sak 2015/964 se vedlegg 2. Saltdal kommune har bedt JBS Eiendom Nor as søke dispensasjon fra formålet om etablering av fast mottak siden det er i strid med dagens reguleringsplan.

I reguleringsplansammenheng vil asylmottak normalt defineres som institusjon men i Rundskriv fra Departementet H-4/15 er terskelen for å kreve søknad om bruksendring lav når det gjelder mottak og spesielt desentraliserte mottak.

Hensyn som taler for å gi dispensasjon.

- 1. Ekstraordinær situasjon:** På grunn av dagens situasjon med stor tilstrømming av flyktninger til Norge, er det fra statlig myndigheter gitt signaler om at det skal vises fleksibilitet. I en slik situasjon er det for tidkrevende å eventuelt vente på reguleringsplanvedtak før aktuelle bygninger kan godkjennes som mottak. Å legge til rette for nåværende mottak er derfor en direkte oppfølging av myndighetenes signaler. Vi må også legge stor vekt på at det er et etablert mottak for mindreårige asylsøkere i dag som videreføres fra 6mnd til 3 år.

- 2. Bygningsmassens og nærområdets egnethet:** Bygningsmassen og omgivelsene er etter tiltakshavers vurdering godt egnet for et midlertidig desentralisert mottak. Det er forståelig at naboer kan ha en viss skepsis til et slikt mottak. Det er viktig å nevne at det har ikke vært noe konflikter med naboene. Vi har et godt forhold til naboene til mottaket og har dialog hvis det skulle være noe. Vi bruker nærområdet i dag og som nevnt bruker vi ski og turløyper, gymsaler osv, til sommeren vil vi også bidra til forskjønning av området rundt oss. Vi ønsker å bruke friluftsområdene i område under oppsyn slik at vi minsker muligheten for at veiene rundt boligene brukes til uønsket opphold.

Trafikken til og fra vil i hovedsak genereres av ansatte som er på jobb og kan flyttes fremfor ny personalbase, hvis gammel base opprettholdes så er parkeringen av ansattes biler slik den er i dag, boligenes garasjer. Beboerne disponerer ikke egne biler så det er god plass.

Bygningsmassens tekniske egnethet følges opp gjennom søknad om bruksendring med nærmere redegjørelse om bygningsmassens tilstand og eventuelt behov for dispensasjoner fra krav i teknisk forskrifter. Bygningsmassen har tidligere vært brukt til lignende beboelse gjennom Ribo så noe tekniske endringer forventes ikke levert i søknaden. Eventuelle behov for dispensasjoner vedrørende innvendige forhold i bygningsmassen er ikke underlagt krav om nabovarsling etter saksbehandlingsforskriften.

3.

VURDERING OPP MOT GJELDENE REGULERINGSFORMÅL: Bruken av boligene i dag er etter vår erfaring ikke endret i forhold til reguleringsformålet da disse boligene også nå brukes for bosetning av enslige mindreårige asylsøkere. Beboerne har i dag til enhver tid god dekning av voksne tilsynspersoner og veiledere tilstede for å skape et trygt og rolig miljø.

Hvis man skulle sammenlikne gjeldene reguleringsformål mot dagens bruk av boligene så har det ingen konsekvenser annet enn at beboerne som bor der i dag ikke har bil og derfor kan man si at trafikk tettheten for hele området er lavere, slik vi ser det er dette av liten betydning.

KONKLUSJON

Etter en samlet vurdering mener vi hensynene for dispensasjon for omdisponering til asylmottak veier tyngre en hensynene som gjeldene regulering skal ivareta. Det søkes derfor om midlertidig dispensasjon i 6 år. Søknaden omhandler også nybygg Brakkerigg punkt 5. og parkeringsplass er søkt som nybygg og vil erstatte dagens personalbase.

4. NABOVARSEL OG PROSESS

Ved etablering av mottaket i Oktober 2015 ble det hold folkemøte for å informere om drift av mottaket og konsekvenser ved et slikt mottak, naboer og andre fikk anledning til å stille spørsmål angående etableringen. Det ble også informert om at mottaket kunne bli lengere en 6 mnd. og at UDI ønsket lengre kontrakter. Vi var i februar i møte med Administrasjonen i forbindelse med etablering av mottak der de uttrykte positivitet til at vi har fått en 3 års avtale med UDI. Vi kommer til å invitere til et nabomøte etter påske der vi også ønsker og diskutere gode løsninger for nabolaget. Vi vil også informere hver nabo nærmere i forbindelse med at vi overleverer personlig nabovarslet, da vil vi kunne svare direkte for de som skulle ha noe spørsmål.

Frist for uttalelser settes til 23 Mars (14 dager).

Uttalelser sendes til JBS Eiendom Nor as v/ Tor Gunnar Gusjås, tgg@eiendommnor.no evt pr post: Boks 3 8251 Rognan.

Daglig leder



Tor-Gunnar Gusjås

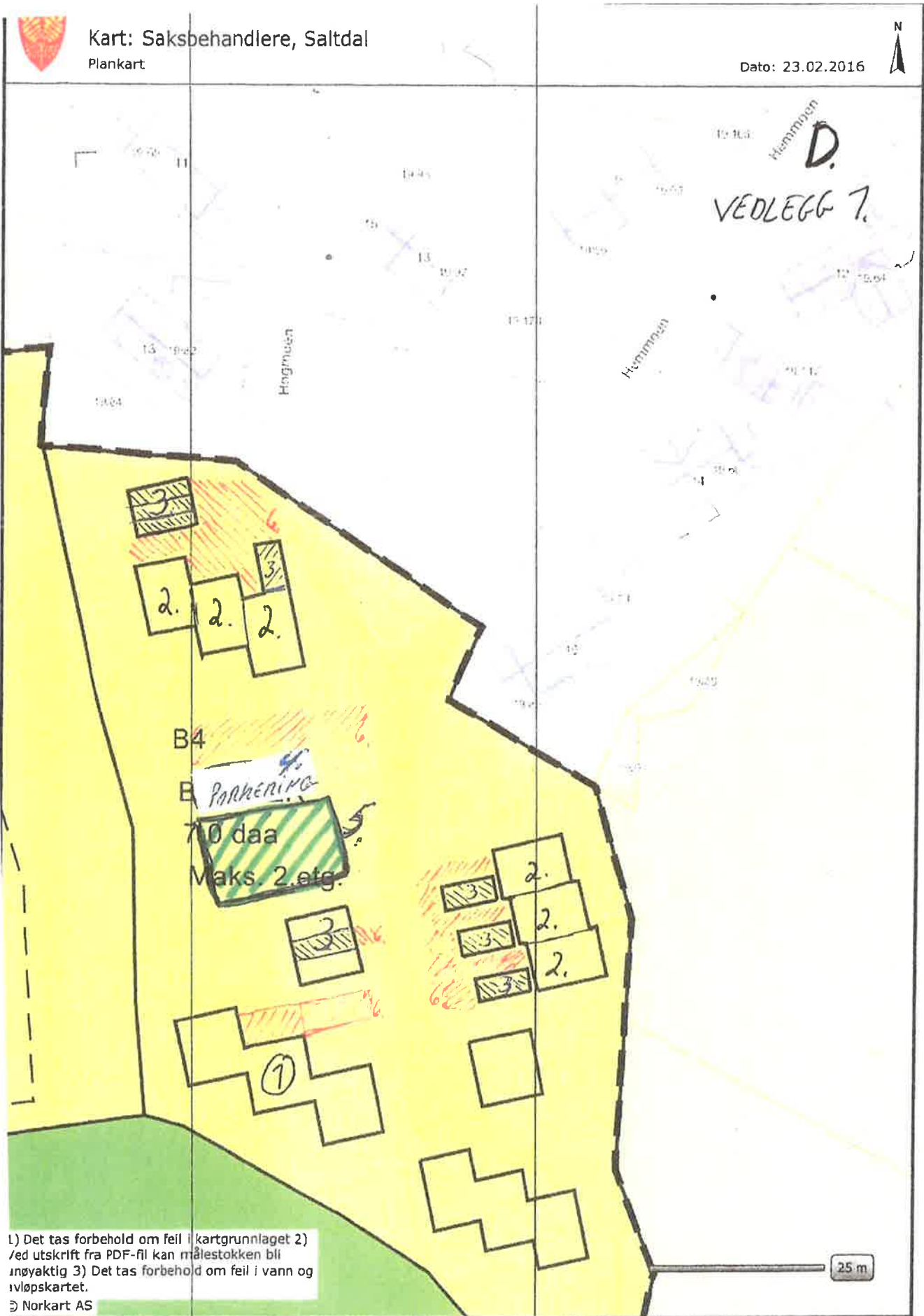
Mob: 959 04 813

 **JBS Eiendom Nor AS**
Brygga hotell • Apartments • Hus • Leiligheter • Hybler

Orgnr. 992812621 Tlf: 756 93 500

Vedlegg: 1. fig1.

Vedlegg: 2.



1) Det tas forbehold om feil i kartgrunnlaget 2)
ved utskrift fra PDF-fil kan målestokken bli
unøyaktig 3) Det tas forbehold om feil i vann og
avløpskartet.

© Norkart AS

FIG 1.

VEDLEGG 7.

Q
VEDLEGG 2.

JBS Eiendom Nor AS

Postboks 3

8250 Rognan

Saltdal Kommune

Rognan 05.10.2015

Kirkegata 23

8250 Rognan

Sak 2015/964

Vurdering om krav til bruksendring av bygninger i forbindelse med oppstart av asylmottak for mindreårige ved Hemmoen, Saltdal Kommune.

Plan og Utvikling ved Saltdal Kommune ble gjort kjent med at det skal etableres asylmottak for enslige mindreårige på Hemmoen i Saltdal Kommune. I den forbindelse ønsket Bygningsmyndigheten ved Saltdal Kommune informasjon og beskrivelse av tiltaket, for vurdering om det skulle kreves bruksendring av bygningene som skal brukes til botilbud for asylsøkere.

Etter møte med driftsoperatørene for asylmottaket, med befarings, samt samtaler med Direktoratet for Byggkvalitet (DiBk) og diskusjoner på etaten, er Saltdal Kommune kommet fram til følgende konklusjon:

- De seks boligene som skal brukes til botilbud for asylsøkere, er det ikke krav til bruksendring for.
- Boenheten som skal brukes til personalbygning, anser Saltdal Kommune som endring av bruk, og dermed krav om bruksendring. Saltdal Kommune mener at det er tilstrekkelig med midlertidig bruksendring, men det må omsøkes. Det må i tillegg innhentes godkjenning fra arbeidstilsynet, som legges ved søknad om bruksendring.
- Montering av Vanntåkeanlegg er et søknadsppliktig tiltak med ansvar, som krever ansvarlig søker (SØK), ansvarlig prosjekterende (PRO) og ansvarlig utførende (UTF)

Med Vennlig Hilsen
SALTDAL KOMMUNE
Plan og utvikling
Kjetil Stranda

Kjetil Stranda

Byggesaksbehandler

Saltdal Kommune



Det Kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Det Kongelige Justis- og beredskapsdepartementet
Statsrådene

Kommunene

Deres ref

Vår ref

Dato

15-4634

22.10.2015

Oppfordring til rask behandling av søknader om etablering av asylmottak

Norge opplever nå en kraftig økning i antall asylsøkere. Særlig i august, september og hittil i oktober i år har økningen i ankomster vært langt større enn tidligere, og det er foreløpig ingen tegn på at trenden er i ferd med å snu. Som følge av dette er mottakskapasiteten svært presset. Mottaksbefolkningen har gått opp fra om lag 13 500 til 21 000 personer fra primo juli til i dag, og tallene er stigende. Det er svært utfordrende å finne innkvartering til alle som kommer.

Vi er takknemlige for at mange kommuner allerede har strukket seg langt for å hjelpe Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet (UDI) med deres behov for raskt å få etablert akuttoppvarmer, ankomstsentre og asylmottak. Dette er viktig for at vi på en verdig og god måte kan ta imot flyktningene som har kommet til Norge.

Situasjonen vi står i er svært krevende. Med dagens ankomsttall, og med sterk økning i antallet ankomster på kort tid, vil det i mange tilfeller være nødvendig å opprette nye asylmottak i løpet av svært kort tid. Skal vi unngå en alvorlig krise, er vi avhengige av bistand fra kommunene til rask behandling av søknader om etablering av mottak. Dette gjelder både ordinære mottak og mer akutte løsninger.

Vi ønsker med dette brevet å peke på handlingsrommet som ligger i kommuneloven og plan- og bygningsloven til å behandle søknader om asylmottak raskt. Vi oppfordrer kommunene til å bruke dette handlingsrommet i den kritiske situasjonen vi nå står oppe i.

Organisering av kommunens virksomhet

Det er ikke et krav etter plan- og bygningsloven at saker om dispensasjon fra plan eller bruksendring må behandles av kommunestyret selv. Det betyr at slike vedtak kan treffes av

andre kommunale organ. Når bruken av en bygning endres til asylmottak, vil det ha konsekvenser for kommunen. Vi vet at det derfor ikke er uvanlig at kommuner i sitt delegasjonsreglement legger opp til at denne type saker skal legges frem for kommunestyret. Saksbehandlingen kan som følge av dette ta lang tid.

Situasjonen er som nevnt alvorlig og krevende. Vi ber derfor kommunene om å organisere sin virksomhet slik at det er mulig å behandle søknader om etablering av asylmottak raskt. Her er det to mulige fremgangsmåter:

- 1) Det er mulig å vedta en generell og permanent delegasjonsbestemmelse som gir andre kommunale organ enn kommunestyret kompetanse til å treffe de nødvendige vedtakene i denne typen saker, jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Det kan for eksempel være et planutvalg som vil være lettere å kalle inn. I visse tilfeller kan også slike utvalg gjennomføre møter på telefon, jf. kommuneloven § 30 nr. 2.
- 2) Det er også mulig for kommunestyret å vedta at andre organer enn kommunestyret kan "hastebehandle" saker, jf. kommuneloven § 13. Dette vil også gjøre det enklere å gjennomføre en rask saksbehandling uten at hele kommunestyret må kalles inn. Flyktningssituasjonen som vi nå står overfor krever raske vedtak og rask saksbehandling, og vil kunne gi grunnlag for å bruke en slik "hastebestemmelse". Dette forutsetter at kommunen allerede har vedtatt å gi andre organer en slik kompetanse. Hvis kommunen ikke allerede har en "hastebestemmelse" i sitt delegeringsreglement, anbefaler vi at dere snarest mulig vedtar dette slik at den er på plass dersom det skulle bli behov.

Behandling etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er ikke utformet med sikte på å løse akutte situasjoner.

Innenfor gjeldende regelverk kan kommunene gi midlertidig (tidsbegrenset) dispensasjon fra plan. Bruk av dette er et viktig bidrag til å løse utfordringene vi står overfor. Vedtak om dispensasjon både kan og må i en situasjon som denne gjennomføres raskt. Det er ikke slik at kravene til saksbehandling og begrunnelse i sin helhet kan settes til side. Situasjonen vi nå er i, er likevel så vidt alvorlig at det vil kunne være forsvarlig med noe knappere begrunnelser for positive vedtak. Stallige instanser som skal høres i forbindelse med dispensasjon fra plan, må akseptere at det gis korte frister for uttalelse. Avklaringene med berørte myndigheter kan gjøres via e-post. Vi har lagt ved et eksempel på hvordan dispensasjonsvurderinger kan gjøres i alvorlige situasjoner som denne.

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunen kan unnta fra krav om å bruke foretak med ansvarsrett dersom dette er unødvendig. Dette unntaket kan brukes for eksempel ved bruksendring fra hotell eller sykehjem til asylmottak dersom det ikke skal gjennomføres bygningsmessige endringer.

Etter loven har kommunen også mulighet til å fravike krav i byggeteknisk forskrift. I en situasjon som denne, må fokuset være å sørge for at vi kan tilby nøktern, men forsvarlig

innkvartering. Det viktigste er at det ikke fravikes i så stor grad at det setter menneskers liv og helse i fare. Vi oppfordrer kommunene til å samarbeide med brannvesenet i disse sakene. Dersom brannvesenet mener at brannsikkerheten i bygget er godt nok ivaretatt, bør dette være tilstrekkelig som dokumentasjon. Alternativt kan kommunen på bakgrunn av anbefalinger fra brannvesenet stille vilkår for tillatelsen som er nødvendig for å ivareta sikkerheten, som for eksempel bruk av brannvakter.

Med hilsen



Jan Tore Sanner



Anders Anundsen

Kopi: Fylkesmannsembetene
UDI
KS



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Rundskriv

Kommunene
Fylkeskommunene
Fylkesmannsembetene

Nr.	Vår ref	Dato
H-4/15	14/5065	16.06.2015

Rundskriv H-4/15 Kommuners saksbehandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven

Innhold

1.	INNLEDNING	3
1.1	Behovet for et rundskriv om behandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven	3
1.2	Behovet for et rundskriv om behandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven	3
1.3	Plan- og bygningsloven gjelder ved etablering av asylmottak	3
1.4	Mennesker skal bo trygt og forsvarlig	3
1.5	Formålet med dette rundskrivet	4
2.	ASYLMOTTAK	4
2.1	Asylmottak er et midlertidig botilbud	4
2.2	Det skilles mellom tre typer asylmottak	4
2.3	Asylmottak omfattes av arealformålet "bebyggelse og anlegg"	5
2.4	Etablering av asylmottak i område uten reguleringsplan	6
3.	ETABLERING AV ASYLMOTTAK I STRID MED PLAN - BEHOV FOR DISPENSASJON	6
3.1	Ved bruksendring i strid med plan er det behov for dispensasjon eller planendring	6
3.2	Vurdering av om bruken som asylmottak er i tråd med arealformålet	6
3.3	Relevante momenter ved vurderingen av om virksomheten er i tråd med arealformålet	7
4.	NÆRMERE OM VILKÅRENE FOR Å KUNNE GI DISPENSASJON FRA PLAN	7
4.1	Det er to vilkår for dispensasjon som begge må være oppfylt	7
4.2	Vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt er et rettsanvendelseskjønn	8

4.3	Midlertidig dispensasjon.....	8
4.4	Reguleringsendring.....	8
5.	ETABLERING AV ASYLMOTTAK I SAMSVAR MED PLAN – BEHOV FOR Å VURDERE OG AVGJØRE SØKNAD OM TILLATELSE FOR BRUKSENDRING	9
5.1	Forhåndskonferanse kan brukes for å avklare om det er behov for søknad om bruksendring.....	9
5.2	Når foreligger det en søknadspliktig bruksendring?.....	9
5.3	Det sentrale er om endringen av bruken får betydning for de hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta.....	9
5.4	Relevante momenter ved vurderingen av bruksendring	10
5.5	Terskelen for å kreve søknad om bruksendring er lav.....	10
5.6	Adgang til å kreve søknad om bruksendring betyr ikke at det er hjemmel til å avslå	11
6.	HVILKE TEKNISKE KRAV GJELDER FOR ASYLMOTTAK?.....	11
6.1	Botilbudet skal være nøkternt, men forsvarlig	11
6.2	Utgangspunkt – plan- og bygningslovens krav gjelder fullt ut.....	11
6.3	Særskilt om krav etter helselovgivningen.....	12
6.4	Nærmere om brannkrav etter plan- og bygningslovgivningen og brannlovgivningen.....	12
6.4.1	Plassering av asylmottak i risikoklasse	12
6.4.2	Brannkravene vil avhenge av type byggverk	12
6.4.3	Særskilt om krav etter brannlovgivningen	13
7.	ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR I FORBINDELSE MED TILLATELSE.....	13
8.	BETYDNINGEN AV SAMFUNNMESSIGE INTERESSER VED BEHANDLING AV SØKNAD OM TILLATELSE.....	14
8.1	Bygningsmessige krav har tradisjonelt blitt tillagt størst vekt.....	14
8.2	Samfunnmessige interesser kan være avgjørende ved vurderingen av om tillatelse skal gis.....	14
9.	FYLKESMANNENS ADGANG TIL Å OVERPRØVE KOMMMUNENS FRIE SKJØNN	15
10.	TIDSFRISTER FOR BEHANDLING AV SØKNADER OM TILLATELSE	15
11.	OPPFØLGING AV ULOVLIGHETER	15
11.1	Kommunen har plikt til å følge opp ulovligheter	15
11.2	Pålegg om retting skal gis til den ansvarlige.....	15

1. INNLEDNING

1.1 Behovet for et rundskriv om behandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven

Å ta i bruk eksisterende bygninger som asylmottak reiser flere juridiske problemstillinger av betydning både for bygningsmyndigheter og driftsoperatører av asylmottak. Ved bruk av eksisterende bygninger oppstår det særlig spørsmål om dispensasjon og bruksendring etter plan- og bygningsloven.

I brev av 26. februar 2004 om kommuners saksbehandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven forsøkte departementet å besvare en del av disse problemstillingene. Siden den gang har det skjedd en relativt betydelig utvikling blant annet ved at det har kommet en ny plan- og bygningslov. Hva som er en søknadspliktig bruksendring er nå særskilt regulert. I tillegg er stadig flere asylmottak helt eller delvis desentraliserte, dvs. at mottaket består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder i et lokalsamfunn. Dette reiser enkelte nye problemstillinger etter plan- og bygningsloven som departementets brev fra 2004 ikke besvarer. Dette rundskrivet gir derfor en oppdatert og utvidet omtale av bruk av bygninger til asylmottak etter ikrafttreden av plan- og bygningsloven av 2008¹.

Ettersom etablering og drift av asylmottak berører ansvarsområdet til flere departementer, er rundskrivet utarbeidet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

1.2 Behovet for et rundskriv om behandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven

Norge har en nasjonal og internasjonal² forpliktelse til å ta imot og innkvartere asylsøkere/flyktninger. Statlige myndigheter har siden 1987 gitt asylsøkere et mottakstilbud mens søknaden er til behandling. Dette ble lovfestet i 2006, og går frem av utlendingsloven § 95.

Asylmottak finansieres av staten, og Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvaret for å tilby innkvartering. UDI disponerer ikke egne eiendommer som kan brukes til asylmottak. UDI leier derfor eiendommer med eksisterende bygninger til formålet, enten av Statsbygg eller på det private eiendomsmarkedet. For andre asylmottak enn transittmottak inngår UDI kontrakter om drift av mottak, som forutsetter at driftsoperatør stiller bygninger til driften til disposisjon.

1.3 Plan- og bygningsloven gjelder ved etablering av asylmottak

Et viktig formål med plan- og bygningsloven er å legge til rette for verdiskaping og private tiltak samt sikre at offentlige krav som stilles til de enkelte tiltak overholdes. Det sentrale grunnlaget for bygningslovgivningen er at tiltak skal utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet, jf. plan- og bygningsloven § 1-1. De ordinære reglene om planlegging og byggesaksbehandling gjelder ved etablering av asylmottak.

1.4 Mennesker skal bo trygt og forsvarlig

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at alle mennesker skal bo trygt og forsvarlig. Det stilles derfor visse minimumskrav til kvaliteten til bygninger. Når kommunene får

¹ Plandelen trådte ikraft 1.7.2009 og byggesaksdelen trådte ikraft 1.7.2010.

² FNs flyktningskonvensjon av 1951.

henvendelse fra driftsoperatører eller eiere om etablering av asylmottak i eksisterende bygninger, kan det kreves søknad om bruksendring etter plan- og bygningsloven. I visse tilfeller kan det også være behov for søknad om dispensasjon fra reguleringsformålet i plan.

Søknad om bruksendring, og eventuelt dispensasjon fra det angitte formål i reguleringsplan, må behandles av bygningsmyndighetene.

Bruk av bygning som asylmottak må også oppfylle krav etter bl.a. helselovgivningen og brannlovgivningen. Forholdet til disse regelverkene er nærmere omtalt under punkt 6.3 og 6.4 nedenfor.

1.5 Formålet med dette rundskrivet

Departementet er kjent med at kommuner i en del tilfeller avslår søknader om etablering av asylmottak blant annet under henvisning til at krav i plan- og bygningslovgivningen ikke er oppfylt. I mange tilfeller vil de forhold som kommunen peker på som avslagsgrunn, kunne avhjelpest gjennom å stille vilkår til tillatelsen. 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.

Viktigheten av å oppfylle Norges forpliktelse til å ta imot og innkvartere asylsøkere er også kommet til uttrykk i samarbeidsavtalen mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre. Det følger bl.a. av denne avtalen at staten og KS i fellesskap skal søke å løse de nasjonale oppgavene Norge har forpliktet seg til når det gjelder mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger.

Departementet ønsker videre å understreke at etnisitet, kjønn, religion, menneskelig atferd eller egenskaper ved beboere, frykt for mulig uønsket oppførsel og lignende forhold ikke er relevant å legge vekt på ved behandlingen av dispensasjon og/eller bruksendring. Den juridiske vurderingen og praktiseringen av plan- og bygningsloven må uavhengig av type tiltak som ønskes etablert, basere seg på en objektiv, forutsigbar og konsistent vurdering.

2. ASYLMOTTAK

2.1 Asylmottak er et midlertidig botilbud

Et asylmottak er et midlertidig botilbud for personer som søker asyl i Norge. Tilbudet gjelder fra en person er registrert som asylsøker til vedkommende er bosatt i en kommune, eller i påvente av utreise for personer som har fått avslag på asylsøknaden. Vi viser i denne forbindelse til Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-10/2014 om tolkning av utlendingsloven § 95 første ledd – målgruppe for innkvartering i asylmottak.

2.2 Det skilles mellom tre typer asylmottak

Det kan i utgangspunktet skilles mellom tre ulike typer mottak; transittmottak, ordinære mottak og mottak for enslige mindreårige asylsøkere. I tillegg er det ved enkelte ordinære

asylmottak tilknyttet tilrettelagte avdelinger. Asylmottak har enten sentralisert eller desentralisert bygningsmasse, eller en kombinasjon av begge deler.

Enkelte typer asylmottak er sentraliserte mottak, hvilket innebærer at boenheter og administrasjon er samlet i ett bygg eller på et avgrenset område. De fleste asylmottak har imidlertid varierende bygningsmasse, og er enten helt eller delvis desentraliserte asylmottak, dvs. består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder i et lokalsamfunn.

- *Transittmottak*

Transittmottak er mottakene i den innledende fasen av asylsøknadsbehandlingen, fra asylsøknaden blir registrert av politiet. I transittmottak gjennomgår asylsøkerne en helseundersøkelse og forbereder seg til asylintervjuet med UDI. Dersom det er ledig kapasitet i transittmottakene gjennomføres asylintervjuet mens asylsøkerne bor i transittmottak. Transittmottak er lokalisert i nærheten av UDI og Politets Utlendingsenhet (PU) for å effektivisere de ulike oppgavene som utføres i transittfasen. Transittmottak er ofte lokalisert i tidligere militærleire eller andre sentraliserte bygninger, og er døgnbemannet.

- *Ordinære mottak*

Under behandlingen av asylsøknaden flyttes asylsøkere til ordinære mottak, som kan være både sentraliserte bygningsmasser eller desentraliserte bygninger leid til formålet, eller en kombinasjon av disse boligløsningene.

Ved et fåtall ordinære mottak er det såkalte tilrettelagte avdelinger som har et tilbud som er tilpasset asylsøkere med fysiske eller psykiske hjelpebehov. Den primære beboergruppen er personer med psykiske plager, men som ikke er så syke at de trenger psykiatrisk behandling. Tilrettelagte avdelinger er døgnbemannet i motsetning til andre ordinære mottak, som kun er bemannet i ordinær åpningstid, kl. 8-16.

- *Mottak for enslige mindreårige asylsøker*

Mottak for enslige mindreårige asylsøkere (EMA-mottak) er for asylsøkere som søker asyl uten omsorgspersoner i Norge, og som oppgir å være mellom 15 og 18 år. Disse blir innkvartert i egne døgnbemannede avdelinger, organisatorisk adskilt fra øvrige mottak. Ordinære EMA-mottak skiller seg fra øvrige mottak ved at avdelingene har vesentlig færre plasser enn øvrige ordinære mottak og høyere bemanning.

2.3 Asylmottak omfattes av arealformålet "bebyggelse og anlegg"

Asylmottak er ikke angitt som eget arealformål i plan- og bygningsloven §§ 11-7 nr. 1 eller 12-5 andre ledd nr. 1, men kan gå inn som del- eller underformål under arealformålet "bebyggelse og anlegg". Arealformålet blir vanligvis ytterligere presisert gjennom forskjellige underformål, for eksempel "boligbebyggelse" eller "bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting"³. Det siste underformålet kan eventuelt ytterligere spesifiseres til eksempelvis institusjon eller asylmottak.

Dersom underformålet i reguleringsplanen er angitt som "boligbebyggelse" eller "hotell/overnatting", vil etablering av asylmottak med sentralisert bygningsmasse ikke være i samsvar med formålet. Det vil da være nødvendig å søke om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 eller foreta reguleringsendring.

³ Se vedlegg 1 til kart- og planforskriften

Mottak med desentralisert bygningsmasse vil i de fleste tilfellene kunne omfattes av underformålet ”boligbebyggelse”. I punktene 3.1 og 3.2 nedenfor redegjør vi nærmere for forhold av betydning for at et desentralisert asylmottak i konkrete tilfeller eventuelt ikke faller inn under underformålet ”boligbebyggelse”.

2.4 Etablering av asylmottak i område uten reguleringsplan

Det kan oppstå situasjoner hvor det er ønskelig å etablere asylmottak i et område hvor det ikke er utarbeidet reguleringsplan. Et spørsmål som dukker opp i slike tilfeller er om kommunen kan kreve utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1. Krav om reguleringsplan kan oppstå i særlig tre tilfeller:

- Krav kan fremgå direkte av kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 andre ledd.
- Kommunen har også ansvar for å sørge for at det utarbeides reguleringsplaner ut over det som er bestemt i kommuneplanens arealdel dersom det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av tiltak.
- Det kan også være aktuelt å stille krav om reguleringsplan ved gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 12-1 tredje ledd. Dette må vurderes konkret ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken⁴.

3. ETABLERING AV ASYLMOTTAK I STRID MED PLAN - BEHOV FOR DISPENSASJON

3.1 Ved bruksendring i strid med plan er det behov for dispensasjon eller planendring

Å gå fra ett reguleringsformål, herunder underformål, til et annet vil alltid kreve dispensasjon fra plan. For å avgjøre om det er bruksendring i strid eller samsvar med plan må man se på virksomhetens karakter, trafikksituasjonen endringen vil medføre, virkningen for beboerne i strøket, om endringene har adresse til de hensyn bygningsmyndighetene skal ivareta og om de bygningsmessige endringene betyr strengere krav til f. eks. brannsikring, ventilasjon, tilgjengelighet, parkeringsplasser etc.

3.2 Vurdering av om bruken som asylmottak er i tråd med arealformålet

Som det følger av punkt 2.3 ovenfor, er arealformålet ”bebyggelse og anlegg” relevant for asylmottak. Det som kan være utfordrende er å avgjøre om asylmottaket hører inn under underformålet ”boligbebyggelse” eller ”offentlig og privat tjenesteyting”. For å kunne ta stilling til dette spørsmålet har det tradisjonelt etter plan- og bygningsretten blitt skilt mellom ”bolig” og ”institusjon”, se bl.a. departementets uttalelser i sak 89/4624⁵ og 05/4047⁶.

⁴ For nærmere veiledning se bl.a. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) kapittel 6.12

⁵ Det følger av uttalelsen at det ikke er tilstrekkelig å si at dersom formålet for beboerne er å bo, så er det en bolig ettersom dette i sin ytterste konsekvens vil kunne bety at et ”alders/sykehjem med mange beboere og et ikke ubetydelig antall ansatte, vil være bolig. Institusjonen er deres hjem, formålet deres med å være der er å bo. Beboerne har som oftest meldt flytting til institusjonen og har ingen annen adresse.” Uttalelsen er tilgjengelig på www.retsdata.no.

⁶ Publisert i Planjuss 1/2007.

3.3 Relevante momenter ved vurderingen av om bruken er i tråd med arealformålet

Det viktige når det skal besluttes om søknad om dispensasjon fra plan er nødvendig, er om bruken endrer karakter i forhold til hva kommunen tidligere har gitt tillatelse til/følger av lovlig bruk, og hva området er regulert til⁷. Kommunen må foreta en konkret vurdering i den enkelte sak. Av momenter som kan inngå i vurderingen er:

- *Formålet* med virksomheten. Det må vurderes om formålet med virksomheten/bruken hovedsakelig er boligformål. Normalt er hovedformålet med asylmottak boligformål. Isolert sett er dette likevel ikke tilstrekkelig for å kunne anses som bolig, jf. bl.a. departementets uttalelse i sak 89/4624.
- *Virkningen* tiltaket har for beboerne i strøket, f. eks. økt støy, økt parkeringsbehov og trafikkbelastning. Er trafikken til og fra bygningen omtrent slik man kan forvente seg i tilknytning til en bolig, eller blir det mye ”spesialtransport” som store vaskeribiler, store/hyppige matleveranser etc?
- Er det foretatt *fysiske endringer* av bygningen som i vesentlig grad avviker fra plan- og bygningslovens intensjoner. For eksempel ved at det foretatt oppdeling av boligen, jf. plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav g. I den forbindelse vil det også måtte vurderes om oppdelingen krever særskilt tillatelse fra kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 31-6.
- *Antall beboere/ansatte*. Om en bolig bebos av en eller flere personer, med personale eller lignende som overnatter eller det er tilreisende støtte, vil i de aller fleste tilfeller ikke innebære at bruken skifter karakter i så stor grad at bygningen kan sies å å falle utenfor reguleringsformålet slik at det er nødvendig å søke om bruksendring fra bolig til institusjon/hospits og dispensasjon fra reguleringsformål ”boligbebyggelse”. Dette vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering⁸.
- *Varigheten av oppholdet* kan også være relevant, se i den forbindelse dom fra Stavanger byrett (RG-1995-1198) hvor en en tomannsbolig, som lå i et rolig villastrøk, hadde blitt tilrettelagt for å bosette 12 arbeidere. Retten uttalte at dersom bruken ble endret til korttidsbruk for opptil 10-12 ansatte, så ville dette medføre plikt til å søke om bruksendring.

Departementet understreker at ovennevnte momenter ikke er ment å være uttømmende.

For at kommunen skal kunne vurdere om dispensasjon er nødvendig, er det viktig at kommunen får informasjon om ovennevnte forhold. Det kan være nyttig i slike tilfeller å gjennomføre en forhåndskonferanse, se punkt 5.1 nedenfor.

4. NÆRMERE OM VILKÅRENE FOR Å KUNNE GI DISPENSASJON FRA PLAN

4.1 Det er to vilkår for dispensasjon som begge må være oppfylt

Adgangen til å gi dispensasjon følger av plan- og bygningsloven § 19-2, og gjelder generelt i både plan- og byggesaker. Ved behandling av dispensasjon fra plan er det viktig å være klar

⁷ Eventuell ny reguleringsplan får ikke virkning for eksisterende lovlig bruk, men utvidet eller annen bruk som ikke er i samsvar med reguleringsplanen vil være avhengig av dispensasjon fra plan.

⁸ Se bl.a. departementets uttalelse i sak 07/615.

over at arealformålene i plan- og bygningsloven retter seg mot funksjonen, så som bolig, institusjon eller asylmottak, og ikke mot menneskelig atferd/egenskaper ved beboerne/asylsøkerne. Frykt for eventuell uakseptabel atferd hos fremtidige beboere ved asylmottaket, er således ikke et forhold som er relevant ved dispensasjonsvurderingen, jf. også punkt 1.5 ovenfor.

Etter bestemmelsen er det to vilkår som begge må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. For det første er det et vilkår at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt. Med ”hensynene bak bestemmelsen” (i dette tilfellet arealformål), siktes det mer til de planfaglige spørsmålene som skal vurderes.

I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Om dette vilkåret er oppfylt, vil i stor grad avhenge av om de hensyn eller interesser som planen skal ivareta, blir berørt av tiltaket. I denne forbindelse vil det være relevant å legge vekt på de hensyn som fremgår av plan- og bygningsloven § 1-1 (formålsparagrafen), herunder hensynet til de samfunnsmessige interessene som ligger i å etablere asylmottak. Departementet viser for øvrig til punkt 8.2 om betydningen av samfunnsmessige interesser.

4.2 Vurderingen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt er et rettsanvendelsesskjønn

I forarbeidene til plandelen⁹, fremgår det at vurderingen av om lovens vilkår for å dispensere er oppfylt er et såkalt rettsanvendelsesskjønn. Det betyr at Fylkesmannen, og domstolene, kan prøve fullt ut om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Selv om begge vilkårene er oppfylt, er det viktig å være klar over at man likevel ikke har noe rettskrav på å få dispensasjon, jf. ”kan”. Denne delen av vurderingen er underlagt kommunens frie skjønn¹⁰. Dette innebærer at Fylkesmannen må legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Se nærmere om dette under punkt 8 nedenfor.

4.3 Midlertidig dispensasjon

Kommunen har adgang til å gi midlertidig (tidsbegrenset) dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-3. At det er snakk om et midlertidig tiltak, kan være et moment som taler for dispensasjon, men vil normalt ikke i seg selv være tilstrekkelig til å begrunne dispensasjon fra lovens regler. Kommunen har adgang til å gjøre den midlertidige dispensasjonen betinget av erklæring der eier aksepterer forpliktelsene til å fjerne tiltaket uten utgift for kommunen, se § 19-3 andre ledd.

4.4 Reguleringsendring

Der en bruksendring til ”bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting” eventuelt underformål ”asylmottak” ligger utenfor reguleringsformålet, vil en endring av planen kunne være mest hensiktsmessig for å etablere en permanent planstatus. En reguleringsendring kan etter forholdene være en ”mindre endring”, som kan behandles på en enklere måte enn reguleringsendringer ellers, jf. plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd. Der det skal

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) kapittel 6.19

¹⁰ Se imidlertid Rt-2007-257 (Trallfa-dommen) hvor Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens uttalelse om at dersom overvekt av hensyn taler for dispensasjon, er det vanskelig å forestille seg at bygningsmyndighetene har en holdbar begrunnelse for å avslå søknaden etter fritt skjønn.

reguleres eller omreguleres til asylmottak, vil formålene som nevnt under punkt 2.3 ovenfor være aktuelle.

5. ETABLERING AV ASYLMOTTAK I SAMSVAR MED PLAN – BEHOV FOR Å VURDERE OG AVGJØRE SØKNAD OM TILLATELSE FOR BRUKSENDRING

5.1 Forhåndskonferanse kan brukes for å avklare om det er behov for søknad om bruksendring

Forhåndskonferanse¹¹ kan være nyttig for å avklare om ønsket bruk er avhengig av søknad om bruksendring (og/eller dispensasjon fra plan, jf. punkt 3 ovenfor). Bruk av forhåndskonferanse vil sikre forutberegnelighet og ivaretagelse av kvalitet i det framtidige tiltaket. Nødvendige avklaringer og informasjon på et tidlig tidspunkt vil dessuten føre til en mer effektiv bygge- og saksbehandlingsprosess og virke tids- og kostnadsbesparende for både tiltakshaver og kommunen.

5.2 Når foreligger det en søknadspliktig bruksendring?

Bruksendring er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav d. I byggesaksforskriften § 2-1 er det nærmere presisert hva som menes med bruksendring. Bestemmelsen lyder (delvis gjengitt):

Bruksendring er søknadspliktig dersom

- a. byggverk eller del av byggverk tas i bruk til eller blir tilrettelagt for annet enn det som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk,*
- b. endret bruk av byggverk eller del av byggverk kan påvirke de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven i forhold til byggverket, tilhørende utearealer eller omgivelser (...)*

Generelt kan en si at det foreligger en søknadspliktig bruksendring når det skjer en endring i forhold til hva kommunen tidligere har gitt tillatelse til eller det som følger av lovlig bruk. Det er ikke avgjørende hvor stor forskjellen fra tidligere bruk kan sies å være.

5.3 Det sentrale er om endringen av bruken får betydning for de hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta

Det sentrale vurderingstemaet vil være om en står overfor en endring av bruken av bygningen som er av betydning i forhold til de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Dette er bl.a. lagt til grunn av Høyesterett i flere dommer, senest i Rt-2010-291 (Vangen Eiendom). Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 49 om terskelen for bruksendring:

Det er tilstrekkelig for at det skal være nødvendig med bruksendringstillatelse, at den nye bruk av bygningene skapte behov for plan- og bygningsmyndighetene å vurdere slike forhold.

En annen dom som bygger opp under at terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav, er dom avsagt av Vesterålen tingrett 11. september 2014. Saken omhandlet spørsmålet om en tidligere militærforlegning kunne tas i bruk som asylmottak uten søknad om bruksendring. Retten kom til at det ikke var nødvendig å ta stilling til om den påtenkte bruken

¹¹ Se plan- og bygningsloven § 21-1 og byggesaksforskriften § 6-1.

som asylmottak brøt med forutsetningen for lovlig etablert bruk, jf. byggesaksforskriften § 2-1 bokstav a, ”all den tid retten er kommet til at den påtenkte bruken kan påvirke de hensyn som ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, jf. SAK § 2-1 bokstav b”.

5.4 Relevante momenter ved vurderingen av bruksendring

Ved vurderingen av om det foreligger en søknadspliktig bruksendring, vil de samme momentene som fremgår av punkt 3 ovenfor være relevante, dvs. formålet med/bruken av bygget, virkningen for beboerne og området og bygningstekniske forhold (planløsninger, brannrisiko, parkeringsforhold, uteareal, adkomstareal).

Dersom bruken fører til at bygget endrer risiko- og brannklasse etter byggt teknisk forskrift vil dette kunne tyde på at det har skjedd en bruksendring.

Antall beboere og varigheten av bruken vil også være relevant. Det er ikke mulig å tallfeste nøyaktig hvor denne grensen går. Et utgangspunkt vil være å vurdere om det har skjedd en økning i antall beboere utover det som følger av en vanlig familiesituasjon. Det er i særlig grad sikkerhet mot brann som kan bli påvirket dersom en bolig tas i bruk av flere personer enn det den opprinnelig var dimensjonert for.

Det foreligger ikke noe rettspraksis eller forvaltningspraksis som tilsier at det må foreligge en vesentlig endring av bruken¹² for at kommunen skal kunne kreve søknad om bruksendring. Samtidig er det heller ikke intensjonen bak plan- og bygningsloven å detaljstyre bruken av boliger på en uhensiktsmessig måte. Så lenge bruken knytter seg til ordinær beboelse, legger departementet derfor til grunn at det må en viss økning til av antall beboere før det oppstår en søknadspliktig bruksendring.

Departementet er kjent med situasjoner hvor for eksempel eneboliger beregnet på én husstand tilrettelegges for 15-20 mennesker. Dette er ett eksempel på bruk som etter departementets oppfatning ligger utenfor det som kan anses som ordinær beboelse, og taler for at det har skjedd en bruksendring. Det kan for øvrig også stilles spørsmål ved om en slik bruk er forsvarlig ut fra helsemessige og brannmessige vurderinger, se punkt 6 nedenfor.

Departementet understreker at etnisitet, menneskelig atferd eller egenskaper ved beboere, frykt for mulig uønsket oppførsel og lignende forhold ikke er relevant å legge vekt på i forbindelse med behandling av søknad om bruksendring, jf. også punkt 1.5 ovenfor.

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at verken eksemplene eller momentene som er omtalt ovenfor, er ment å være uttømmende.

5.5 Terskelen for å kreve søknad om bruksendring er lav

Det er altså ikke et krav for bruksendring at det foretas vesentlige endringer, men om det rent faktisk skjer en endring i forhold til reguleringsformålet eller tidligere bruk som er av betydning for de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, jf. byggesaksforskriften § 2-1. Det følger av dette at terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav.

¹² Se merknaden til § 93 i Ot. prp. nr. 1 for 1964-65: ”I annet ledd har departementet sløyfet uttrykket ”vesentlig” foran ordene ”annet formål enn forutsatt i den tillatelse som er gitt”. Det må etter departementets oppfatning være tilstrekkelig at den påtenkte bruksendring vil bryte med forutsetningene for byggetillatelsen. Derved må den antas i alminnelighet å ha den betydning at det er grunn til å kreve tillatelse fra bygningsrådet.”

I korte trekk vil dette innebære at bruk av hotell, vandrehjem, pensjonater, internater, herberger, sykehjem, militærforlegninger til asylmottak vil utløse krav om søknad om bruksendring etter plan- og bygningsloven. Bruk av bolig til (desentralisert) asylmottak vil normalt ikke utløse krav om bruksendring etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav d, men må vurderes konkret på bakgrunn av de momenter som fremgår under punkt 5.4 ovenfor.

For at kommunen skal kunne vurdere om bruksendring er nødvendig, er det viktig at kommunen får informasjon om forhold som nevnt under punkt 5.4. Det kan være nyttig i slike tilfeller å gjennomføre en forhåndskonferanse, se punkt 5.1.

5.6 Adgang til å kreve søknad om bruksendring betyr ikke at det er hjemmel til å avslå

Departementet understreker at kommunens rett til å kreve søknad om bruksendring ikke betyr det samme som at kommunen har hjemmel til å avslå en slik søknad. Hensikten med å sende inn søknad om bruksendring er at kommunen skal få muligheten til å vurdere om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. For å kunne avslå en søknad om bruksendring må kommunen vise til relevant avslagshjemmel i plan- og bygningsloven eller arealplan. Departementet vil i den forbindelse understreke at samfunnsmessige interesser skal tillegges vekt også ved behandlingen av søknader som bare gjelder bruksendring og ikke krever dispensasjon i tillegg. Betydningen av samfunnsmessige interesser er nærmere omtalt under punkt 8 nedenfor.

6. HVILKE TEKNISKE KRAV GJELDER FOR ASYLMOTTAK?

6.1 Botilbudet skal være nøkternt, men forsvarlig¹³

Dårlige boliger, trangboddhet og dårlige sanitære forhold øker faren for smitte og sykdom. I tillegg kan dårlige elektriske anlegg eller anlegg som ikke er tilpasset antall beboere føre til betydelig økning av risikoen for brann. Det er derfor viktig at bygningsmyndighetene, og andre berørte myndigheter, får anledning å undersøke at byggverk som skal brukes som asylmottak oppfyller visse minimumskrav til helse, miljø og sikkerhet.

Det finnes ikke spesifikke tekniske krav for asylmottak. Det må derfor tas utgangspunkt i kravene som følger av plan- og bygningslovgivningen og annen relevant lovgivning, og til fastsatte krav på spesifikke områder som el-tilsyn, brannsikkerhet mv. UDI stiller krav om boforhold, fellesarealer og brannsikkerhet til driftsoperatører for mottak¹⁴.

6.2 Utgangspunkt – plan- og bygningslovens krav gjelder fullt ut

Ved bruksendring vil alle materielle (og tekniske) krav som et utgangspunkt slå inn for hele byggverket¹⁵. Kommunen har imidlertid en viss anledning til å fravike tekniske krav etter plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd, dersom de mener dette er forsvarlig.

Dersom det gis tillatelse etter § 31-2 fjerde ledd, kan kommunen stille vilkår for å avbøte eventuelle negative konsekvenser ved at det gis unntak fra tekniske krav. Vilkårshjemmelen kan benyttes for å forebygge uheldige konsekvenser når det gis tillatelse til tiltak som ikke

¹³ Bokkvalitet på norske asylmottak er undersøkt av SINTEF i 2015.

¹⁴ Se UDIs "Krav til innkvarteringsstilbud i ordinære statlige mottak" (RS 2008 – 031)

¹⁵ Dette følger av plan- og bygningsloven § 31-2, jf. § 20-1 første ledd bokstav d. Se også merknaden til bestemmelsen, Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) side 348

kan tilpasses tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader. Forarbeidene nevner som eksempler at det stilles vilkår om krav om sprinkling, rømningsveier eller krav til nødvendig istandsetting og vedlikehold.

6.3 Særskilt om krav etter helselovgivningen

Krav til helseforhold i asylmottak er regulert i folkehelseloven og forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern. Kravene vil være de samme uavhengig av hvilken type asylmottak det er snakk om. Det stilles krav om at virksomhet og eiendom skal drives på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at det ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe. Forskrift om miljørettet helsevern stiller blant annet krav til inneklimate, renhold, sanitære anlegg og forebygging av skader og ulykker. Det stilles også krav om at institusjoner og virksomheter skal sikre et godt sosialt miljø.

Driftsoperatør skal melde til kommunen ved oppstart og ved vesentlig utvidelse eller endring av virksomheten. Det innebærer at dersom driftsoperatør innlemmer nye boenheter i sin virksomhet, skal dette meldes. Kommunen fører tilsyn med kravene i regelverket, uavhengig av om asylmottaket drives av kommunale eller private operatører. Kommunen kan i sin tilsynsvirksomhet gi pålegg om retting, stansing m.v.

6.4 Nærmere om brannkrav etter plan- og bygningslovgivningen og brannlovgivningen

6.4.1 Plassering av asylmottak i risikoklasse

Sentraliserte asylmottak ligger som hovedregel i risikoklasse¹⁶ 6, mens boliger som tas i bruk som desentraliserte asylmottak, antas å ville ligge i risikoklasse 4, som også gjelder for vanlige boliger av samme type. Forskjellen mellom risikoklasse 4 og 6 er at man i risikoklasse 4 forutsetter at alle personer i byggverket kjenner til rømningsveiene og kan bringe seg selv i sikkerhet, mens dette ikke forutsettes i risikoklasse 6.

Lavere risikoklasse enn risikoklasse 6 for sentraliserte asylmottak kan være forsvarlig dersom det er tale om et lite og oversiktlig byggverk, med få mennesker og hvor det er tilrettelagt for rask og enkel rømning. Vurderingen må imidlertid gjøres av ansvarlig foretak og må være begrunnet og dokumentert.

6.4.2 Brannkravene vil avhenge av type byggverk

Hvilke brannkrav som gjelder, vil avhenge av hvilken type byggverk det er snakk om. I byggverk beregnet for virksomhet hvor rømning og redning kan ta lang tid, skal det brukes aktive tiltak som øker tilgjengelig rømningstid¹⁷. Som et minimum må følgende krav være oppfylt:

- Byggverk eller del av byggverk i risikoklasse 4 hvor det kreves heis¹⁸, skal ha automatiske sløkkeanlegg. Deler av byggverk med og uten automatisk sløkkeanlegg skal være ulike brannseksjoner
- Byggverk i risikoklasse 6 skal ha automatisk brannsløkkeanlegg

¹⁶ Risikoklasser angis i byggt teknisk forskrift § 11-2. Risikoklasse bestemmes ut fra den trussel en brann kan innebære for skade på liv og helse. Risikoklasse skal legges til grunn for prosjektering og utførelse for å sikre rømning og redning ved brann.

¹⁷ Byggt teknisk forskrift §§ 11-7, 11-8, 11-11, 11-12

¹⁸ Byggt teknisk forskrift § 12-3

Byggverk skal også ha utstyr for tidlig oppdagelse av brann. Byggverk beregnet for virksomhet i risikoklasse 2-6 skal ha brannalarmanlegg. I byggverk beregnet for få personer og byggverk av mindre størrelse kan det brukes røykvarslere dersom rømningsforholdene er særlig enkle og oversiktlige. Røykvarslerne skal være tilknyttet strømforsyningen og ha batteribackup. I branncelle med behov for flere røykvarslere skal varslerne være seriekoblet.

Endring fra overnattingssted til asylmottak i risikoklasse 6 vil for nyere bygning normalt ikke kreve større bygningstekniske endringer, da krav med hensyn til brann, helse og miljø neppe endres i vesentlig grad. Er asylmottaket derimot å betrakte som arbeidsbygning vil krav til f.eks. ventilasjon være strengere.

Bolig, skole eller kontorer som endres til asylmottak i risikoklasse 6 vil ofte kreve omfattende bygningstekniske inngrep, eventuelt aktive brannverntiltak som kan kompensere for lavere brannmotstand på bærende og skillende konstruksjoner.

Bruksendring av bolig til asylmottak vil kunne kreve flere bygningstekniske inngrep både med hensyn til brannsikkerhet, miljø og helse, avhengig av hvordan mottaket er organisert. For asylmottak som faller i risikoklasse 4 vil endring av bruken kunne utløse behov for bygningstekniske inngrep som branncelleinndeling mm.

6.4.3 Særskilt om krav etter brannlovgivningen

Lov 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), og forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften¹⁹), gir bestemmelser om brannvern i bygninger. Brannlovgivningen regulerer driftsfasen, dvs. etter at bygget er tatt i bruk. Under drift vil brannlovgivningens krav til brannteknisk utforming og utstyr være ivarettatt når tekniske krav gitt i eller i medhold av gjeldende plan- og bygningslov er oppfylt.

I noen tilfeller vil bygg kunne falle inn under det som benevnes som særskilte brannobjekt, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Sannsynligheten for brann og muligheten for å bringe seg selv i sikkerhet er viktig i vurderingen av hvordan et objekt skal defineres. Det er ikke noe generelt krav om at asylmottak skal være særskilte brannobjekt. Dette vil måtte vurderes konkret. Særskilte brannobjekt vil imidlertid hovedsakelig være objekter hvor det drives en eller annen form for virksomhet.

Sentraliserte mottak har en brannrisiko i seg slik at de ofte blir registrert av brannvesenet som særskilte brannobjekter. Unntaksvis vil også desentraliserte mottak bli registrert. En registrering som særskilt brannobjekt innebærer ikke at det blir stilt ytterligere tekniske krav til byggverket, men krav etter brann- og eksplosjonsvernloven til organisatoriske tiltak som å gjennomføre brannøvelser, utarbeide branninstrukser m.m. Brannvesenet har plikt til å føre tilsyn med særskilte brannobjekt.

7. ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR I FORBINDELSE MED TILLATELSE

Tekniske/fysiske hindringer og påvirkning på lokalmiljøet kan langt på vei reduseres ved kommunens adgang til å stille vilkår. Plan- og bygningsloven har flere bestemmelser som åpner for å kunne stille vilkår, deriblant plan- og bygningsloven § 19-2 (dispensasjon) og § 31-2 (tiltak på eksisterende bygg).

¹⁹ Forskriften er pr 5. mai 2015 under revisjon.

Adgangen til å stille vilkår etter plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med den alminnelige forvaltningsrettslige læren om vilkår. Vilkår må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta, jf. bl.a. plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, stå i saklig sammenheng med tillatelsen og ikke være uforholdsmessig tyngende. Vilkårene må heller ikke medføre forskjellsbehandling, eller gi uttrykk for myndighetsmisbruk²⁰. Det må heller ikke settes vilkår som fremstår som uforholdsmessig tyngende i forhold til de målsettinger en forsøker å realisere gjennom vilkåret. De vilkår som settes må således være avpasset det formål som skal realiseres.

Det er ikke mulig å gi en uttømmende oversikt over vilkår som kan oppstilles, men eksempler på relevante vilkår for å avbøte eventuelle skadevirkninger kan være støyskjerming, sikringskrav etter byggt teknisk forskrift som brannsikring og lignende. Vilkår som sikrer avskjerming for naboer kan også tenkes.

8. BETYDNINGEN AV SAMFUNNSMESSIGE INTERESSER VED BEHANDLING AV SØKNAD OM TILLATELSE

8.1 Bygningmessige krav har tradisjonelt blitt tillagt størst vekt

Tradisjonelt har det på plan- og bygningsrettens område blitt lagt størst vekt på bygningmessige krav, forholdet til teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp) og reguleringsmessige forhold i forbindelse med søknad om bruksendring og dispensasjon. Dette innebærer likevel ikke at samfunnsmessige interesser er uten betydning, jf. også punkt 1.5 ovenfor.

8.2 Samfunnsmessige interesser kan være avgjørende ved vurderingen av om tillatelse skal gis

Er det aktuelle tiltaket i strid med plan eller materielle, herunder tekniske, krav i regelverket, har bygningsmyndighetene i utgangspunktet adgang til å avslå tiltaket. Dette kan føre til en situasjon hvor Norge ikke er i stand til å oppfylle forpliktelse om å ta imot asylsøkere og tilby dem tilfredsstillende boforhold.

Det er generelt viktig for Norge å overholde nasjonale og internasjonale forpliktelser. Det vil derfor kunne være nødvendig å tillegge dette hensynet betydelig vekt ved behandlingen av søknad om tillatelse etter plan- og bygningsloven. Som utgangspunkt bør derfor bygningsmyndighetene kunne vise til omfattende negative konsekvenser for lokalmiljøet, eventuelt omfattende tekniske hindringer, for å kunne vektlegge slike konsekvenser sterkere enn de samfunnsmessige interesser som ligger i at Norge kan følge sine forpliktelser til å ta imot og innkvartere asylsøkere. Og jo nærmere opp til tidligere bruk driften av et mottak ligger, desto mer bør det kreves av begrunnelsen for å avslå en søknad om bruksendring eventuelt søknad om dispensasjon²¹. Departementet minner i denne forbindelse om at tekniske/fysiske hindringer og påvirkning på lokalmiljøet langt på vei kan reduseres ved kommunens adgang til å stille vilkår, se punkt 7 ovenfor.

²⁰ For nærmere omtale av adgangen til å stille vilkår etter plan- og bygningsloven viser vi bl.a. til artikkelen *Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven* av Marianne Reusch (Lov og Rett 01/2014).

²¹ Se departementets brev 26. februar 2004 (sak 03/2994)

9. FYLKESMANNENS ADGANG TIL Å OVERPRØVE KOMMUNENS FRIE SKJØNN

Klageinstansen skal ikke bare kontrollere at vedtaket er lovlig, den ”kan [...] prøve alle sider av saken”, og skal herunder ”vurdere de synspunkter som klageren kommer med”, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageinstansen kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klager. Både rettsanvendelsen og forvaltningsskjønnet må med andre ord prøves så langt klagen rekker, og klageinstansen kan gå utover dette så langt den finner grunn til det. Forvaltningsloven § 34 åpner med andre ord tale for en fullstendig ny prøving på fritt grunnlag av saken så langt klagen går eller klageinstansen ellers finner grunn til det. Bestemmelsen legger dermed opp til en svært vid overprøvingskompetanse.

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 styring²². Ivaretagelse av folkerettslige forpliktelser vil også være et relevant og viktig hensyn i denne forbindelse.

Som det fremgår av de sentrale føringene i tildelingsbrevet for 2015 til fylkesmannsembetene, er det viktig at Fylkesmannen ved prøving av vedtak tar hensyn til det kommunale selvstyret og viser hvorfor det eventuelt ikke har slått gjennom.

10. TIDSRISTER FOR BEHANDLING AV SØKNADER OM TILLATELSE

Fra og med 1. juli 2015 skal søknad om dispensasjon fra plan behandles innen 12 uker²³. Samme tidsfrist gjelder for behandling av søknad om bruksendring. Dette innebærer at dersom kommunen mottar søknad som omfatter både søknad om dispensasjon fra plan og søknad om bruksendring, skal denne behandles innen 12 uker. Overskridelse av fristen fører til reduksjon av byggesaksgebyret.

11. OPPFØLGING AV ULOVLIGHETER

11.1 Kommunen har plikt til å følge opp ulovligheter

Kommunen har som et generelt utgangspunkt plikt til å gripe inn overfor det den vurderer som ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven. For det tilfellet at et bygg er tatt i bruk uten at nødvendige tillatelser foreligger eller at vilkår stilt i tillatelsen ikke er oppfylt, foreligger det en ulovlighet som kommunen er forpliktet til å følge opp.

11.2 Pålegg om retting skal gis til den ansvarlige

Etter plan- og bygningsloven skal pålegg rettes til den ansvarlige, se plan- og bygningsloven § 32-3. Med ”den ansvarlige” menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller lignende står inne for prosjektet²⁴. Bestemmelsen er ikke til hinder for at det i konkrete tilfeller kan gis pålegg til flere ansvarlige/rettighetshavere. For

²² Se rundskriv H-2103 Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsloven § 34

²³ Se plan- og bygningsloven § 21-7 fjerde ledd

²⁴ Se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 353

boliger som benyttes til asylmottak, vil i praksis både eier av boligen og driftsoperatør for mottaket være rett adressat for pålegg om retting.

Med hilsen

Ann Ingeborg Hjetland e.f.
ekspedisjonssjef

Jarle Jensen e.f.
ekspedisjonssjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.