



[Mottakernavn]
[Adresse]
[Postnr] [Poststed]
[Kontakt]

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Reguleringsplan for Kampen panorama - Sør-Odal kommune

Statsforvalteren viser til oversendelse av klagesak fra Sør-Odal kommune, i brev datert 16.02.2022.

Resultat av Statsforvalterens behandling

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Sør-Odal kommunes vedtak av reguleringsplan for «Kampen panorama», sak 71/21, datert 28.10.2021.

Saken gjelder

Sør-Odal kommune v/ Kommunestyret vedtok reguleringsplanen for «Kampen panorama», i møte 28.10.2021, sak 71/21. Planen er fremmet av BoligPartner AS, og skal bl.a. legge til rette for en lavblokk i 3. etasjer med flatt tak.

Fortidsminneforeningen v/ Solør-Odal lokallag påklaget vedtaket 24.11.2021. I korte trekk gjelder klagen at planen ikke ivaretar kulturminneverdiene i området. De mener en blokk med 3 etasjer og flatt tak bryter med områdekarakteren i det bevaringsverdige bygningsmiljøet. Klager påpeker også feil/svakheter med saksprosessen og uttrykker manglende tillitt til kommunens behandling.

Sør-Odal kommune v/ Kommunestyret behandlet klagen i møte 10.02.2022, sak 16/22. Klagen ble ikke tatt til følge og saken ble derfor sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet, samt sakens dokumenter, som vi legger til grunn at partene er godt kjent med.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at klagen er fremsatt innenfor klagefristen, av en organisasjon med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28 flg.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt. Statsforvalteren skal vurdere klagerens synspunkter og kan også overprøve alle sider av saken. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. Dette innebærer at Statsforvalteren fullt ut kan overprøve om lovens saksbehandlingsregler er fulgt. Derimot skal vi være tilbakeholdne med å prøve planens innhold. Statsforvalteren kan



normalt ikke endre reguleringsplanen uten at kommunen selv er enig eller ved at klagesaken oversendes til Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse.¹

Statsforvalterens syn på saken

Saksbehandlingen

Fortidsminneforeningen mener forholdet til kulturverdi har blitt underkommunisert av kommunen og at det er feil i opprinnelig ROS-analyse. Der står det at det ikke er registrert kulturminner/ kulturmiljø. Kommunen har heller ikke utfordret forslagsstiller til å omprosjekttere, for å tilpasse seg bygningsmiljøet, f.eks. med 2 etasjer og saltak. Klager trekker videre fram at administrasjonen har laget et notat med tilleggsvurderinger, etter høringen, som ble vedlagt saksframlegget til politisk behandling. Klager reagerer på at de ikke hadde mulighet til å imøtegå dette før sluttbehandlingen. De ytrer mistillit knyttet til ordførerens rolle – både at forslagsstiller har hatt direkte kommunikasjon med han og at han ikke har foretatt seg noe etter et varsel om saksbehandleren. I sum mener klager at saksprosessen gir inntrykk av at utbygger har blitt favorisert.

Statsforvalteren har gjennomgått saksdokumentene. Det er utarbeidet planbeskrivelse og ROS-analyse av fagkyndige. Statlige og regionale myndigheter, samt grunneiere og andre som kan bli berørt av planforslaget, har hatt anledning til å uttale seg, i to omganger. Flere av merknadene har vært negative til planforslaget, herunder merknaden fra Fortidsminneforeningen, Aase Hogfeldt-Eskevik, fylkeskommunen og kommunens kulturfaglige rådgiver. Forslagsstiller og kommunen har vurdert og kommentert merknadene før vedtak av planen. ROS-analysen og planbeskrivelsen har også blitt revidert, slik at de i større grad omtaler kulturmiljøet. Det samme gjelder saksframlegget til sluttbehandlingen. Statsforvalteren finner ikke at det er vesentlige nye forhold som framkommer av administrasjonens notat av 31.08.2021, som skulle gitt grunn til ny høring. Etter vår vurdering har høringspartene fått fremme sine synpunkter før den politiske behandlingen, og deres merknader har vært del av Kommunestyrets beslutningsgrunnlag.

Vi registrerer at kommunen ikke har bedt forslagsstiller om å utforme et alternativ med lavere bebyggelse og saltak. Loven stiller imidlertid ikke noe krav om at det må legges fram flere alternativer – kommunedirektøren kan velge å fremme utbyggers planforslag. Selv om det ikke ble lagt fram og illustrert et alternativt planforslag, har høringspartenes anbefalinger uansett kommet tydelig fram i beslutningsgrunnlaget.

Statsforvalteren ser ingen umiddelbare betenkeligheter med den framlagte kommunikasjonen mellom ordføreren og forslagsstiller. Vi merker oss at kommunen følger opp varselet om saksbehandleren internt. Vi ser ikke at de påpekte forholdene kan ha hatt betydning for utfallet av saken. Det dreier seg her om et stort sakskompleks og en politisk interesseavveining, og det har vært klart for de folkevalgte at det foreligger omfattende negative innvendinger.

Statsforvalteren vurderer at reguleringsplanen har blitt vedtatt iht. saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Klagen tas ikke til følge på dette punktet.

Planens innhold

Klagen gjelder i det alt vesentlige om reguleringsplanen ivaretar det bevaringsverdige bygningsmiljøet i området. Fortidsminneforeningen har påpekt at kommunen selv har vedtatt kommunedelplan for kulturminner («kulturminneplanen») i september 2021. De opplever det som

¹ Se rundskriv T-8/86 og Miljøverndepartementets brev av 16. januar 2004, ref. 200302860-3/MT.



motsigende når kommunen, i måneden etter, regulerer for blokk med 3 etasjer og flatt tak på Kampen.

Kulturmiljøet har vært et sentralt tema i saken, etter høringsperioden. Det har kommet inn en del negative merknader og det er uenighet om hvor stor vekt kommunen bør legge på tilpasning til bygningsmiljøet, i lys av kulturminneplanen. Kommunen har vurdert dette og sagt at reguleringen er vedtatt etter en avveining av mange hensyn. Det er ikke nødvendigvis slik at tilpasning til bygningsmiljøet må tillegges avgjørende vekt, holdt opp mot andre statlige og lokale føringer. Statsforvalteren kan i stor grad vise til forslagsstillers og kommunens kommentarer til merknadene, saksframlegget og kommunens klagebehandling.

Områdets kulturmiljø og vernestatus

«Kampen» er et kommunalt listeført område i Skarnes, med blandet boligbebyggelse fra tidlig 1900-tall. Bevaringsverdien gjelder «områdets karakter» og «enkelte bygningers utseende». Ifølge kulturminneplanen, består området av småskala bebyggelse som er omgitt av grøntområder og hager. Det opplyses at husene står tett og at miljøet har en «organisk framvekst.» Miljøet vurderes som «sårbart for forandringer, både hva gjelder arkitektur, men også skalaen på bebyggelsen». Utfordringer med området defineres slik: «Bygningsmiljøet er sårbart for forandringer. Området bør ut fra dette reguleres til hensynssone bevaring». I gjeldende kommuneplan (2013) og reguleringsplan (1975) er det ikke avsatt noen hensynssone for området.

Kulturminneplanen er en kommunedelplan for et utvalgt tema, jf. pbl. § 11-1. Hensikten med planen er å være et verktøy for videre planlegging. Den sørger for kartlegging og bevisstgjøring rundt bevaringsverdier. Den gir også anbefalinger som er førende for kommunen i framtidige saker. Vi viser til planens pkt. 1.1. I kulturminneplanen er det ikke gjort vurderinger av hvordan balansen mellom vern og utvikling skal ivaretas for de ulike områdene. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig, og få inn hensynssoner og bestemmelser i ny kommuneplan.

Slik vi forstår det, inneholder ikke kulturminneplanen bindende bestemmelser, som hindrer kommunen fra å regulere slik de har gjort. Når det er sagt, er vi enig med klager i at det fremstår inkonsistent å vedta reguleringsplanen, idet den åpner for bebyggelse som i liten grad er tilpasset bebyggelsen rundt. Statsforvalteren bemerker at Kommunestyret selv har vedtatt og prioritert ønsket arealdisponering, vel vitende om kulturminneplanen, som ble utarbeidet parallelt med reguleringsplanen (og vedtatt måneden før). De har valgt å ikke utsette saken i påvente av en evt. større avklaring av balansen mellom vern og utvikling. Slik vi ser det, utgjør likevel ikke reguleringen nødvendigvis noen direkte motsetning til føringene i kulturminneplanen, om man ser på den konkrete reguleringen og de avveiningene som er gjort.

Kommunens myndighet i plansaker

Kommunestyret er gitt kompetanse til å være planmyndighet i den enkelte kommune, jf. pbl. § 3-3. Kommunen må ut fra en helhetsvurdering og i samråd med de berørte fagmyndigheter avgjøre hvilke arealer som skal reguleres, og på hvilken måte. De som berøres av planen har rett til å komme med innspill til prosessen. Det er likevel kommunen som skal avveie de ulike interesser og behov opp mot hverandre. Planvedtaket baserer seg på både planfaglige og lokalpolitiske vurderinger. Kommunens «frie» regulerings skjønn, skal Statsforvalteren være tilbakeholden med å overprøve, jf. fvL. § 34. Ved vår klagebehandling skal vi først og fremst påse at det ikke knytter seg noen urimelighet eller vilkårlighet til de vurderingene som er gjort.

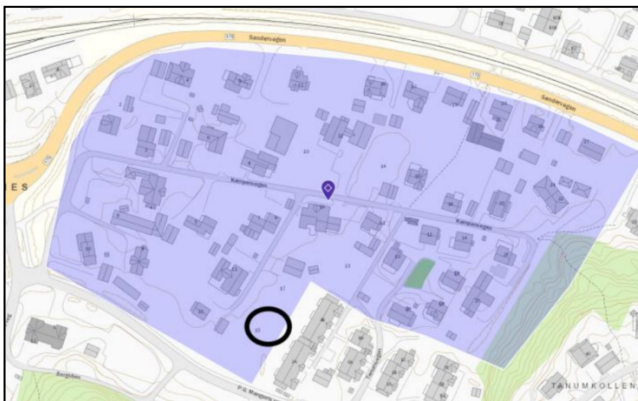


Kommunens avveining av ulike hensyn

Kommunen har vurdert lavblokka som akseptabel, til tross for bevaringsverdiene i området. Istedenfor å tilpasse bygget til bygningsmiljøet, har kommunen i større grad lagt vekt på avgrensning av arealene for å ivareta den eksisterende bebyggelsen. Dette henger sammen med beliggenheten, ønsket om fortetting og effektiv arealbruk.

Eiendommen ligger i kommunesenteret Skarnes, nært sentrum og kollektivknutepunkter. Kommunen ønsker her å fortette med høy utnyttelse og flere mindre leiligheter. De vil utnytte gjenværende arealer, for å avdempe trykket på nye områder. Med godkjent regulering utnytter man en stor ubebygd eiendom nært sentrum, med en lavblokk med 12 leiligheter. Dette er i tråd med føringer i kommunens boligstrategi og statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Fortetting må ikke nødvendigvis gå på bekostning av bevaring. «I planleggingen skal det tas hensyn til [...] kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter. Kulturminner og kulturmiljøer bør tas aktivt i bruk som ressurser i by- og tettstedsutviklingen», jf. planretningslinjene pkt. 4.7. Det blir likevel en konkret avveining av hvilken balanse som er hensiktsmessig, for å ta hensyn til kulturverdi, ut fra lokale forhold.



Kart med avgrensning område med bevaringsverdig bebyggelse «Kampen» (blått). Lavblokka ønskes plassert på den ubebygde eiendommen i sør (sort ring).



Illustrasjonsbilde av lavblokka som reguleringen åpner for.

I denne saken har kommunen vurdert at man tilstrekkelig kan ivareta det bevaringsverdige bygningsmiljøet, idet eiendommen er ubebygd og ligger helt i utkanten av området. Lavblokka vil ikke legge press på villabebyggelsen og hagene. Eiendommen henvender seg ut mot hovedvegen og ligger ikke inne mellom den eldre bebyggelsen i Kampenvegen. Vi viser til pkt. 7.4 i planbeskrivelsen.

Med 3 etasjer kan man fortette effektivt med tilstrekkelig antall enheter. Bygging i høyden vil samtidig beslaglegge mindre areal på bakken. Det kan her opprettholdes god avstand og en grønn buffer mot det bevaringsverdige bygningsmiljøet. På denne måten kan man ivareta bygningsmiljøet, til tross for at lavblokka avviker i høyde og form. Etter Statsforvalterens syn burde kommunen kanskje vært tydeligere på å opprettholde åpne grønne områder rundt – f.eks. ved å kreve parkeringskjeller (og ikke carporter), slik fylkeskommunen har anbefalt.

Klager har foreslått å endre takform til saltak, som det er på omtrent alle bygg i området. Slik Statsforvalteren forstår kommunen, henger dette sammen med å begrense høyden. Det vises til administrasjonens notat, datert 31.08.2021, s. 9:



«Det vurderes at Kampen panorama i tilstrekkelig grad planlegges for fasader og materialbruk i henhold til områdets karakter, men formen skiller seg ut ved at det planlegges for en lavblokk på tre etasjer med flatt tak i et område hvor det primært er to etasjer med saltak. Likevel, ved å tillate tre etasjer vil [...] bygget [...] kunne romme flere boenheter og begrense arealinngrepet for den ønskede fortettingsgraden [...].»

Når det først er ønskelig å fortette med 3 fulle etasjer, ville saltak medføre ekstra høyde. Eventuelt måtte arealene for boliger i 3. etasje reduseres, slik at man da får færre enheter. Etter vårt syn, er bygget i tillegg ment å utgjøre et brudd og en tydelig atskillelse fra det omkringliggende bygningsmiljøet (iht. omtalen over om beliggenheten og buffer). I dette henseendet vil det ikke være formålstjenlig at takformen skal være lik eksisterende bebyggelse.

Oppsummering og konklusjon

Kommunen har vid kompetanse til å fastsette bindende arealbruk for området. Avveilingen baserer seg på både planfaglige og lokalpolitiske hensyn og i mange saker innebærer det å prioritere noen interesser, helt eller delvis, på bekostning av andre. Statsforvalteren har forståelse for at klagerne er uenig i reguleringen og at de står fast på innvendingene fra høringsrunden. Selv om de berørte har rett til å uttale seg, betyr det likevel ikke at kommunen må legge avgjørende vekt på deres merknader.

Kommunen har lagt stor vekt på arealeffektiv fortetting nært sentrum og å begrense fotavtrykket. Bygget er ikke i særlig grad *tilpasset* eksisterende bygningsmiljø i form og størrelse. Samtidig har kommunen vurdert at bygningsmiljøet likevel *ivaretas*, til tross for lavblokka. Dette er muliggjort fordi eiendommen ligger helt i utkanten av området og det opprettholdes et grønt skille mot det bevaringsverdige bygningsmiljøet.

Klagegrunnene gjelder forhold som ble spilt inn ved høringen og som dermed er vurdert ved den politiske sluttbehandlingen av planen. Vi vurderer at planvedtaket bygger på forsvarlige avveininger av relevante hensyn. Iht. forvaltningsloven § 34 skal vi legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved vår overprøving. I denne saken har vi ikke funnet grunnlag for å sette kommunens vurderinger til side. Statsforvalteren konkluderer derfor med å stadfeste reguleringsplanen.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Sør-Odal kommunes vedtak av reguleringsplan for «Kampen panorama», sak 71/21, datert 28.10.2021.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

Håvard Haugnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

SØR-ODAL KOMMUNE

Øgardsvegen 2

2100 SKARNES

Mottakerliste:

SOLØR - ODAL LOKALLAG AV FORTIDSMINNE-
FORENINGEN

c/o Paul Larsson

2116 SANDER

Nordstrømsvegen 39

BOLIG PARTNER AS

Brygga 11 Tjuvholmen

2317 HAMAR