



Se adresseliste

Deres ref:

Vår ref (saksnr): 200913489-  
393  
Oppgis alltid ved henvendelse

Saksbeh: Ingfrid Dugstad

Dato: 22.06.2015

Arkivkode: 512.1

## Begjæring om omgjøring av fylkesmannens vedtak av 15.06.2015

### 1. Innledning

Det vises til fylkesmannens klagevedtak av 15. juni 2015 om opphevelse av Bystyret i Oslo kommune sitt vedtak av 12. juni 2013 om reviderte bestemmelser i reguleringsplan S-4220, småhusplanen. Siden begjæringen også er sendt til departementet er klagevedtaket vedlagt som

#### Bilag 1: Fylkesmannens vedtak av 15. juni 2015

Fylkesmannen har ansett at reguleringsvedtaket er ugyldig på grunn av mangelfull varsling av grunneierne i planområdet ved oppstarten av planrevisjonen. Fylkesmannen har lagt til grunn at samtlige 29 000 grunneiere hadde krav på skriftlig varsel forut for oppstarten av planrevisjonen og at manglende oppstartsvarsling av grunneierne er en saksbehandlingsfeil som ikke er avhjulpet på et senere stadium i planrevisjonsprosessen. Kommunen forstår fylkesmannens vedtak dithen at fylkesmannen har forutsatt at berørte grunneiere ikke på noe tidspunkt har mottatt skriftlig underretning om planrevisjonen og om forslaget til reviderte bestemmelser.

Oslo kommune vil påpeke at samtlige grunneiere i planområdet ble skriftlig underrettet om reguleringsrevisjonen og om innholdet i de foreslåtte bestemmelsene, da forslaget til endrede reguleringsbestemmelser ble lagt ut for offentlig ettersyn i mai 2010, mer enn tre år før Bystyrets vedtak. Underretningen ble gitt gjennom detaljert omtale av planrevisjonen og bestemmelsene i Plan- og bygningsetatens informasjonsavis Byblikk i mai 2010, som ble sendt alle byens husstander. Informasjonsavisen inneholdt også en egen rubrikk om varsling til grunneierne, der det fremgikk at kommunen hadde valgt

*«(...) å varsle grunneieren gjennom Byblikk, som går til alle byens husstander. Det blir med andre ord, ikke sendt brev til den enkelte grunneier, men alle velforeninger er varslet».*

Den skriftlige underretningen til grunneierne gjennom Byblikk supplerte varslene til velforeninger, interesseorganisasjoner og offentlige instanser som fremgår av høringslisten.



**Bilag 2: Byblikk fra mai 2010.**

Kommunen beklager at fylkesmannen ikke tidligere er gjort kjent med at også grunneierne mottok skriftlig underretning i planprosessen, men forutsetter at de nye opplysningene vil lede til at fylkesmannen inntar et annet standpunkt til gyldigheten av de reviderte bestemmelsenes tilblivelse. Kommunen viser til at samtlige berørte grunneiere og andre interessenter er gitt anledning til å uttale seg om de foreslåtte bestemmelsene i god tid før disse ble vedtatt og at kravene til kontradiksjon og medvirkning derfor er ivaretatt. Kommunen vil videre vise til at planrevisjonen i 2013 gjelder forhold som har vært gjenstand for betydelig interesse og at alle relevante momenter var kjent og grundig belyst forut for bystyrets vedtak 12. juni 2013. Etter kommunens syn kan derfor ikke eventuelle mangler ved varslingen av oppstarten av planarbeidet lede til at planvedtaket kjennes ugyldig, jf forvaltningsloven § 41.

Fylkesmannen bes på denne bakgrunn omgjøre sitt vedtak av 15. juni 2015 i lys av de nye opplysningene om at grunneierne, beboere, naboer og andre rettighetshavere ble skriftlig underrettet. For ordens skyld ber kommunen også om at departementet som overordnet forvaltningsorgan tar stilling til omgjøringssspørsmålet, jf forvaltningsloven § 35. Innholdet i varslingsplikten har betydning for alle landets kommuner.

På grunn av det svært store antallet interessenter i plansaken, bes det om at både fylkesmannen og departementet prioriterer saken. Kommunen gjør oppmerksom på at omgjøring på annet grunnlag enn at fylkesmannens vedtak er ugyldig, må skje *innen tre uker* dersom omgjøring anses til ugunst for klagerne.

Dersom omgjøringsbegjæringen tas til følge, forutsetter kommunen at klagesaken vil bli undergitt fornyet ordinær behandling fra fylkesmannens side. Kommunen ønsker i den forbindelse å gi kommentarer til fylkesmannens merknader til det materielle innholdet i bestemmelsene. Det bes om at kommunen blir gitt anledning til dette etter at saksbehandlingsspørsmålet er avklart.

I det følgende vil kommunen i pkt. 2 redegjøre nærmere for varslingen av bl.a. grunneierne under planprosessen, samt for sitt syn på kravene til varsling og betydningen av disse kravene. I pkt. 3 vil omgjøringsadgangen bli nærmere kommentert.

**2. Kommunens saksbehandling av revisjonen av småhusplanen og varslingskravene i plan og bygningsloven og forvaltningsloven**

Den endrede småhusplanen som bystyret vedtok 12. juni 2013, er tredje «generasjon» småhusplan i Oslo. Den første småhusplanen ble vedtatt i 1997 og avløste da et stort antall planer for enkeltområder. Den neste småhusplanen ble vedtatt i 2006. Som følge blant annet av kommentarer fra fylkesmannen og departementet, ble det likevel allerede i 2009 igangsatt en revisjon av 2006-planen. Det er denne revisjonen som ledet til bystyrets planvedtak i 2013. Planen ble behandlet etter reglene i plan og bygningsloven av 2008 og er benevnt S-4220.

Bakgrunnen for revisjonen var behovet for å foreta mindre justeringer av særlig bestemmelsene §§ 6, 7 og 10. Det skulle i tillegg vurderes kvalitative krav til utearealer og planens krav til dokumentasjon skulle gjennomgås. Hensikten med justeringene var å sørge for mer presise og entydige bestemmelser enn i den da gjeldende plan fra 2006. Det vises til

**Bilag 3:** Protokoll fra møte i Byutviklingskomiteen 28. oktober 2009.

**Bilag 4:** Brev fra Byrådsavdeling for byutvikling 6. november 2009.

I forkant av planarbeid ble det invitert til samråd 2. desember 2009, rettet mot 22 kommunale etater/instanser, alle 12 bydeler som omfattes av småhusplanen samt deres egne barne-representanter. Det kom inn 12 bemerkninger ved samråd, hvorav 8 fra bydeler.

Ut fra formålet med planrevisjonen vurderte Oslo kommune det som hensiktsmessig og tilstrekkelig å varsle oppstart av planarbeidet gjennom annonser i Aftenposten og 8 lokalaviser, og ved at en rekke velforeninger ble tilskrevet. Kommunen la også vekt på at småhusplanen omfatter ca. 29 000 eiendommer. Dette var samme varslingsform som ble benyttet ved oppstartsvarslingen for 2006-planen.

Kunngjøringen om oppstart av planarbeidet skjedde gjennom annonser i Aftenposten 25. februar 2010 og i 8 lokalaviser 25. og 26. februar 2010. Informasjon om oppstart ble også lagt ut på Plan- og bygningsetatens nettside 25. februar 2010.

Kommunen varslet 25. februar 2010 skriftlig 15 statlige organer, herunder Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Videre ble skriftlig varsel om oppstart sendt til 27 kommunale instanser, 4 nabokommuner, 15 bydelsutvalg og tilsvarende antall barnas representanter i bydelene, 35 interesse-sammenslutninger, 172 velforeninger og 28 borettslag.

Av varslingsbrevet fremgår at særskilt velforeninger og medlemmene av bydelsutvalgene ble invitert til medvirkningsmøte 9. mars 2010, jf plan og bygningsloven § 5 – 1.

Forslag til reguleringsplan ble sendt på høring til alle de som ble varslet om planoppstart. Kunngjøring om offentlig ettersyn skjedde i Aftenposten 10. mai 2010 og på etatens hjemmeside samme dato. Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i tiden fra 10. mai til 21. juni 2010.

Forslaget til endringer i småhusplanen ble videre utførlig omtalt i Plan- og bygningsetatens informasjonsavis Byblikk. Denne ble distribuert til alle byens postkasser, gjennom postens distribusjonssystem i uke 19, dvs. 10. til 15. mai 2010, jf. bilag 2 ovenfor. Informasjonen i Byblikk, inneholdt omtale av de foreslåtte justeringene i småhusplanen, kart over områdene som var omfattet av småhusplanen og kopi av annonsen om offentlig ettersyn. Det ble også redegjort for hvor planforslaget var tilgjengelig. Utsendelsen inneholdt dermed mer utfyllende informasjon om endringsforslagene enn det som er vanlig i Oslo ved offentlig ettersyn.

Det ble annonsert og gjennomført åpent møte om planforslaget 1. juni 2010. I høringsperioden ble det også gjennomført møte med alle bydeler (11. mai 2010) og storbrukere (25. mai 2010) der småhusplanen var et sentralt tema. Etatsdirektør og byråd for byutvikling holdt innlegg for velforeningenes kontaktutvalg på årsmøtene i henholdsvis 2011 og 2012.

Kommunen vil vise til at plan- og bygningslovens krav til varsling av oppstart av planarbeidet og til varsling av offentlig ettersyn av planforslag langt på veg er samsvarende, jf. pbl § 12-8 og 12-10. Lovens begrep «underretning på en hensiktsmessig måte», ble innført helt bevisst ved lovrevisjonen i 2008. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 128 uttales:

*«På bakgrunnen av synspunkter spesielt fra kommunene om behovet for å kunne avgrense arbeidet med varsling med brev i store planer med mange berørte, har departementet søkt å formulere varslingsbestemmelsene noe mer fleksibelt slik at plikten til å sende skriftlig varsel kan begrenses til de som etter en konkret vurdering blir direkte berørt av de endringene planen medfører.»*

Kommunen mener at det ikke kan utledes noe absolutt krav av plan og bygningsloven eller forvaltningsloven om skriftlig varsel til den enkelte grunneier. Det vises til:

- Ot.prp.nr. 56 (1984-85), side 122. I plan og bygningsloven § 27-1 brukte man «så vidt mulig» – departementet beskriver dette som at *«ikke er særlig byrdefullt å finne adressene til grunneiere og rettighetshavere i området og at disse har et rimelig antall.»* Flere teoretikere viser til uttalelsen.
- Ot.prp.nr. 3 (1976-77) side 70-71, i forbindelse med endringen av forvaltningsloven § 16. Advokatforeningen stiller i høringen spørsmål ved om ikke det alltid bør gis varsel direkte til hver enkelt grunneier. Justisdepartementet uttaler at kunngjøring vil være forsvarlig der antallet parter er meget stort.
- Frihagen side 301 viser også til denne uttalelsen. I tillegg uttaler Frihagen:

*«Vi må etter lovforarbeidene og sammenhengen med fvl § 16 forstå dette som en rettsplikt. Ordvalget viser imidlertid at det ikke er tale om noe absolutt krav om et slikt direkte varsel. Det må dessuten understrekes at den direkte varslingen ved brev vil være i tillegg til kunngjøringen.»*

og litt senere samme sted:

*«Formelt må slike større regulerings- og konsesjonssaker ansees som enkeltvedtak og de direkte berørte som parter. At det er regler som i innhold og ramme nærmer seg forskrifter, må være et moment ved bedømmelsen om bruk av kunngjøring er akseptabel underretning. Avgjørende bør være hva som etter en totalvurdering er rimelig og forsvarlig.»*

- Woxholt opplyser (1999 side 268) i tilknytning til forvaltningsloven § 16 at *«alternativet om varsel på annen måte sikter mot offentlig kunngjøring. Offentlig kunngjøring kan ofte være den eneste farbare vei for å varsle partene, fordi skriftlig eller muntlig varsel vil fremstå som «særlig byrdefullt» i lovens mening. Det gjelder blant annet i regulerings- og konsesjonssaker med mange parter, (dvs grunneiere og andre berørte), det kan være vanskelig å identifisere og finne frem til så tidlig i saksbehandlingen. I slike tilfeller åpner loven for at forhåndsvarsling kan skje ved offentlig kunngjøring.»*
- I sin artikkel om forhåndsvarsling i Lov og Rett 2005 på s 584 uttaler Graver at *«Også offentlig kunngjøring er en løsning som etter forholdene kan eller må brukes, eventuelt som tillegg til skriftlig varsel til noen parter. Offentlig kunngjøring er forsvarlig hvor antallet parter er meget stort, eller hvor partens opphold er ukjent.»*

Etter kommunens oppfatning oppfyller den underretningen som ble gitt grunneiere og andre interessenter bl.a. gjennom Byblikk i mai 2010, de krav som kan utledes av forvaltningsloven § 16, jf plan og bygningsloven § 12-8 og 12-10. Kommunen mener videre at den skriftlige underretningen til grunneierne gjennom Byblikk under enhver omstendighet oppveier for eventuelle svakheter ved varslingen av planarbeidets oppstart. Som fylkesmannen fremhever i vedtaket har kommunen lagt ned betydelige

ressurser i endring av de enkelte bestemmelsene. Grunneierne mottok relevant og hensiktsmessig skriftlig underretning om planforslaget over tre år før bystyrets vedtak og hadde god anledning til å gjøre seg kjent med planforslagets innhold og til å fremme sine interesser i planprosessen. Det kan i denne forbindelse nevnes at Byutviklingskomitéen så sent som 14. februar 2013 mottok deputasjoner knyttet til planbehandlingen.

Eventuelle svakheter ved saksbehandlingen rundt oppstarten av planarbeidet kan derfor ikke lede til at planvedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Det vises til Frihagen s. 303:

*«Det kan nok tenkes at det ved klagebehandlingen eller (.....) reises den innvending at myndighetene ved unnlatt varsling ikke har oppfylt de krav som følger av pbl. § 27-1 nr.1 og prinsippene i fvl. §§ 16 og 17. Dette kan ikke så lett tenkes å føre til ugyldighet ut fra prinsippene i fvl. § 41. For det første må det understrekes at en ved kunngjøring likevel gir de berørte mulighet til å holde seg orientert. For det andre er ordlyden i lovbestemmelsen noe ubestemt. For det tredje vil de berørte få en mulighet til å gjøre sine interesser gjeldende senere i tiknytning til utleggelsen».*

### **3. Nærmere om omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35**

I henhold til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, kan fylkesmannens vedtak omgjøres dersom det må anses ugyldig. Kommunen anfører at det foreligger omgjøringsadgang, fordi klagevedtaket bygger på ufullstendige opplysninger om kommunens varsling av grunneiere og andre gjennom Byblikk i mai 2010.

Vedtaket kan også omgjøres etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd. Etter kommunens syn kan det ikke være tvilsomt at vilkåret om at hensynet til offentlige interesser tilsier omgjøring, er oppfylt. I den grad omgjøring anses å være til ugunst for klagerne, vil fristen for å foreta omgjøring være tre uker, jf. forvaltningsloven § 35 tredje ledd siste punktum.

Det spesielle med et planvedtak er at grunneiere eller andre berørte i langt større grad enn ellers må akseptere det som kan oppfattes som ugunstige vedtak for den enkelte. Hensynet til og konsekvensene for de som har innrettet seg etter småhusplanen 2013 taler på den annen side sterkt for at omgjøringsadgangen benyttes.

Bystyret har ønsket å styre omfang og kvalitet på utviklingen i småhusområdene i Oslo, og de innskjerpingene i småhusplanen som ble vedtatt i 2013, bl. a. etter foregående innspill over flere år fra fylkesmannen, følger opp dette. Det var nødvendig å foreta disse endringene for å styrke og opprettholde småhusområdenes kvaliteter og stanse en utvikling byen ikke ønsket i de definerte småhusområdene. Samtidig er noen områder tatt ut av småhusplanen, fordi det der er ønske om annen utvikling gjennom større grad av fortetting.

Småhusplanen berører ca. 29 000 eiendommer og gir rammer for all byggeaktivitet på disse eiendommene. Opphevelse av småhusplanen 2013 kan få virkning for alle innsendte søknader som ikke er ferdigbehandlet i kommunen, og det kan få virkning for alle vedtak som er fattet i de to årene planen har virket. Ved byggetiltak er det alltid flere berørte parter. Det som oppleves som viktige arealbruksrammer for å opprettholde kvaliteter i et bomiljø for en nabo, kan oppleves begrensende for en utbyggers handlingsrom for å bygge nytt.

I den perioden den reviderte planen har virket er det fattet til sammen 2 621 rammetillatelser, ett-trinns tillatelser og avslag innenfor planområdet. Det utgjør ca. 30 % av alle vedtak fattet i etaten i denne perioden. Fylkesmannen har brukt planen som grunnlag for å avgjøre en del klagesaker i perioden fra 2013 og til nå. I tillegg foreligger det pr 15. juni 400 søknader samt en rekke klagesaker som ikke er behandlet. For disse skapes nå stor usikkerhet. De fleste involverte i småhusplansakene har gjennom flere år etterspurt forutsigbarhet. Opphevelse av 2013-planen skaper ny usikkerhet fordi bystyrets intensjoner er kjent, samtidig som de involverte inntil videre må forholde seg til 2006-planen og usikkerheten rundt tolkningen av den planen.

**PLAN- OG BYGNINGSETATEN**

Øverste ledelse



Ellen Svde Vibe  
etatsdirektør



Morten Wasstøl  
avdelingsdirektør

**Vedlegg**

- 1 Fylkesmannens vedtak av 15.06.2015
- 2 Forside Byblikk samt oppslag om småhusplanen
- 4 Byutviklingskomiteens protokoll fra møte 28.10.2009
- 4 Brev til PBE fra BYU 06.11.2009

**Likelydende brev sendt til:**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO, [postmottak@kmd.dep.no](mailto:postmottak@kmd.dep.no)  
Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO, [fmoapostmottak@fylkesmannen.no](mailto:fmoapostmottak@fylkesmannen.no)

**Kopi til:**

Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO, [postmottak@byr.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@byr.oslo.kommune.no)