

Bærum kommune
post@baerum.kommune.no

Oslo, 21. november 2019

Saknr: 3164
 Deres ref: 17/23777 – 19/231529/GRL
 Ansvarlig advokat: Pål Martin Sand

HØRINGSUTTALELSE FRA ILA BORETTSLAG TIL PLANFORSLAG OM DETALJREGULERING FOR NY REGIONAL SIKKERHETSAVDELING PÅ ILA

Det vises til forslag om reguleringsplan for ny regional sikkerhetsavdeling på Ila, planID2017020. Planen er lagt ut til offentlig ettersyn med høringsfrist 5. desember.

Undertegnede representerer Ila borettslag, som med dette avgir sin høringsuttalelse til planforslaget.

1. Manglende utredning av alternativer utenfor marka

Planforslaget gjelder utbygging av sykehus innenfor markagrensen på Ila, og det er etter markaloven ikke tillatt verken med planlegging eller utbygging til dette formålet her. Klima- og miljødepartementet har i brev av 11. januar 2018¹ likevel gitt tillatelse til å sette i gang reguleringsplanarbeid innenfor markagrensen på følgende vilkår (brevet side 3):

«I den videre planprosessen må det særlig legges vekt på følgende momenter:

- *Alternativ plassering utenfor Marka må utredes og vurderes.*
- *Tiltakene må utredes og vurderes i forhold til virkningene for friluftsliv, idrett og naturopplevelse, samt for landskap, kulturlandskap og kulturmiljø med kulturminner.*
- *Gjennom reguleringsplanen må det sikres at alle inngrep vil skje med minst mulig terrengmessige inngrep og landskapsmessig eksponering.*
- *Tiltakene må ha minst mulig negative konsekvenser for friluftsliv og idrett. Det forutsettes at reguleringsplanen inneholder avbøtende tiltak og tilpasninger for friluftsliv og idrett, dersom disse hensyn berøres av planforslaget.*
- *Konsekvenser for naturmiljøet, herunder for eventuelle truede og nær truede arter og naturtyper for henholdsvis Norsk rødliste for arter 2010 og Norsk rødliste for naturtyper 2011 som kan berøres av tiltaket, utredes og vurderes i tråd med naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7.»*

Helse Sør-Øst har ikke utredet og vurdert alternativ plassering utenfor marka slik departementet her krever. Helse Sør-Øst og rådmannen viser til at flere tomtealternativer ble vurdert i idéfaserapporten i 2015, men den tidlige kartleggingen i idéfaserapporten oppfyller ikke departementets vilkår og lovbestemte krav til utredninger av alternativer i planprosessen:

¹ Tillatelse etter markaloven til igangsetting av arbeid med reguleringsplan for ny regional sikkerhetsavdeling på Ila, brev fra Klima- og miljødepartementet til Bærum kommune, 11. januar 2018

Det fremgår av ordlyden i departementets brev at alternativ utenfor marka må utredes i den videre planprosessen, det vil si i den planprosessen departementet gir tillatelse til å sette igang fra januar 2018.

Dette er en tillatelse til å starte planprosess etter plan- og bygningsloven, hvor alternativene utenfor marka skal utredes som del av denne planprosessen. Det kreves da at utredning av alternativene oppfyller utredningskravene i plan- og bygningsloven med tilhørende konsekvensutredningsforskrift.

Det vises i denne forbindelse også til fylkesmannens uttalelse av 5. september 2018 til planprogrammet, hvor det påpekes at vurderingene som er gjort av alternative plasseringer i idéfaserapporten fra 2015, også må vurderes som en del av den planrettslige konsekvensutredningen:

«Planprogrammet forholder seg i liten grad til den tillatelsen som ble gitt fra klima- og miljødepartementet 11.1.18 for oppstart av planarbeid innenfor marka. Her ble det satt krav om utredning og vurdering av alternativ plassering utenfor marka. Det er kun beskrevet to utredningsalternativer i planprogrammet og begge disse ligger innenfor marka. De vurderingene som er gjort tidligere av alternative plasseringer må omtales og vurderes som en del av konsekvensutredningen.»

Planutvalget i Bærum kommune fastsatte planprogrammet i sitt møte 8.11.2018 (sak 196/18), og vedtok også at det måtte utredes alternativ utenfor marka:

- *Forslag til planprogram for reguleringsplan, offentlig detaljregulering for ny regional sikkerhetsavdeling på lla gbnr. 28/2 m.fl., dokument 4174116, fastsettes, jf. plan - og bygningsloven § 12 - 9.*
- *Planutvalget legger til grunn at begge alternativene må reguleringsmessig utredes som reelle alternativ for lokalisering av ny regional sikkerhetsavdeling.*
- *Det utredes et alternativ også utenfor marka, i tråd med Klima - og miljødepartementets vilkår.*

Det er oppsiktsvekkende at Helse Sør-Øst med sitt planforslag ikke oppfyller de klare kravene til utredning av alternativer utenfor marka.

2. Idéfaserapporten oppfyller ikke kravene til konsekvensutredning

Som nevnt viser både Helse Sør-Øst og rådmannen til at flere tomtealternativer ble vurdert i idéfaserapporten i 2015. Det vil her redegjøres nærmere for hvorfor dette ikke oppfyller kravene til konsekvensutredning.

Innledningsvis påpekes at idéfaserapporten viste to alternativer utenfor marka som også oppfylte alle de ni «skal-kravene» Helse Sør-Øst stilte til ny RSA. Idéfaserapporten taler derfor for å gå videre med utredning av alternativer også utenfor marka i den videre planprosessen. Det følger av konsekvensutredningsforskriften § 19 annet ledd at slike relevante og realistiske alternativer skal utredes:

«Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstilleren har vurdert, og en utredning av relevante og realistiske alternativer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå.»

I idéfaserapporten er lokaliseringalternativene vurdert i henhold til sykehusets egne hensyn og behov.² I planprosessen er det derimot en rekke samfunnshensyn som også skal utredes som grunnlag for den endelige beslutningen, ikke bare det som er forslagsstilleres foretrukne alternativ ut ifra egne interesser. Selv om Helse Sør-Øst mener Ila er det beste alternativet ut ifra sykehusfaglige kriterier, må planmyndigheten vurdere disse fordelene opp mot andre samfunnshensyn. En utredning av alternativene i planprosessen forutsetter derfor at en rekke forhold blir belyst, jf. konsekvensutredningsforskriften § 21. Her er det en lang, men ikke uttømmende, liste over de virkninger for miljø og samfunn som skal identifiseres og beskrives i konsekvensutredningen. Som det fremgår av konsekvensutredningsforskriften § 18 annet ledd, skal sammenligninger av disse virkningene for miljø og samfunn ved de ulike lokaliseringalternativene beskrives. I og med at idéfaserapporten fra 2015 ikke er en slik utredning av virkningene for miljø og samfunn, gir den heller ikke grunnlag for en sammenligning av lokaliseringalternativer innenfor og utenfor marka.

Det må påpekes at det også tidligere er blitt kritisert at alternative plasseringer til Ila ble skrinlagt for tidlig i prosessen. I en ekstern kvalitetssikringsrapport av 2. juni 2017³ fra Holte Consulting ble den tidligere innsnevringen av tomtealternativer kritisert, blant annet på grunn av usikkerheten knyttet til mulighetene for å få realisert Ila-alternativet innenfor markagrensen. Det vies til rapporten side 11:

«Når man ser etter den beste løsningen på et problem, er det helt grunnleggende å studere mulighetsrommet. [...]

I prosessen fra idéfaserapporten og fram til mandatet forelå, har mulighetsrommet blitt snevret inn til å gjelde bare én mulig lokasjon for ny regional sikkerhetsavdeling. [...] Med tanke på at RSA ivaretar regionale funksjoner, samt usikkerhet knyttet til realisering på Ila, mener vi denne innsnevringen har vært gjort for tidlig i prosessen.

Dersom man hadde hatt ytterligere ett alternativ å vurdere, ville dette framtvunget en større grad av drøfting av de konseptuelle ulikhetene som alternativene hadde representert. Man ville sannsynligvis enda tydeligere ha fått frem fordelene med den nærheten til kriminalomsorgen som Ila representerer fordi man hadde hatt et alternativ uten disse fordelene og med andre konsekvenser å sammenlikne mot. Samtidig ville det framtvunget en drøfting av hvordan man likevel under et annet alternativ kunne hatt et samarbeid med kriminalomsorgen og konkrete fordeler og ulemper knyttet til dette. Dersom det viser seg at alternativet på Ila ikke lar seg realisere, ville konsekvensene av dette være kjent, noe vi mener at det ikke er i dag i tilstrekkelig grad.»

Om forhold knyttet til tomten på Ila, skriver Holte Consulting på side 17 i rapporten:

«Tomten har en del utfordringer ved etablering av både RSA, KPS, LSA og PUA når det gjelder utvidelsesmuligheter for bygget. Kompenserende tiltak er vurdert på en god måte i rapporten, men som det påpekes, er det mye usikkerhet knyttet til gjennomførbarhet av de ulike tiltakene. I tillegg er det usikkert om tiltaket i det hele tatt lar seg realisere på Ila. Dette er avhengig av både Bærum kommune og fylkesmannen. Vi hadde gjerne sett at det hadde blitt drøftet om for eksempel statlig regulering kunne vært en alternativ fremgangsmåte for å sikre realisering. Vi har ikke grunnlag for å si om det finnes andre og bedre lokaliseringalternativer, men vi anser dette som sannsynlig.» (Vår understreking).

² I Helse Sør-Østs notat om tomtevalg utarbeidet 15. mai 2019 ifm. planprosessen vises det til at vurderingen av de 14 tomtealternativene i idéfaserapporten er basert på eiendomsfaglige og psykisk-helsefaglige kriterier.

³ Rapport: Kvalitetssikring av konseptrapport: Regional sikkerhetsavdeling utarbeidet for Helse Sør-Øst RHF, 2. juni 2017, Holte Consulting.

Usikkerheten knyttet til realisering av Ila-alternativet innenfor marka gjelder fortsatt, selv om klima- og miljødepartementet har gitt tillatelse til å starte opp planarbeidet. I departementets tillatelse til igangsettelse av planarbeidet understrekes følgende:

«Bærum kommune og Helse Sør-Øst er informert om at en eventuelt vedtatt plan trolig ikke vil kunne stadfestes av departementet. Planen vil heller ikke kunne gjennomføres før arealet eventuelt tas ut av marka gjennom en forskriftsendring etter markaloven §2. (...) Departementet kan ikke foregripe resultatet av en slik prosess.»

I brevets sjette avsnitt understrekes igjen at tillatelse til igangsetting av planarbeid ikke innebærer at det gis forhåndstilsagn om at en fremtidig søknad om grensejustering vil bli godtatt av departementet.

Dersom det legges til grunn at det haster å etablere ny RSA, taler det også for å utrede alternativer utenfor marka, da markaloven innebærer en reell risiko for at tiltaket ikke kan realiseres på Ila.

Det vises til at det i kommunens saksfremlegg til planutvalget fremgår at Løvenskiold skytebane er en annen usikkerhetsfaktor som også kan være til hinder for plassering av RSA på Ila, og underbygger også nødvendigheten av å utrede flere alternativer:

Det må gjennomføres betydelige støyreduksjonstiltak på Løvenskioldbanen, for at uteområdene for pasientene skal få et akseptabelt støynivå.

Alt. nord forutsetter innbygging av alle de seks pistolbanene pluss flere andre tiltak, som en 120m lang støyskjerm ved lerduebanene. Ved valg av alt. sør må to av pistolbanene bygges inn. Dessuten må det settes opp en støyskjerm langsmed skeetbanen.

Det er usikkerhet knyttet til muligheten for å skjerme skytebanene med store byggetiltak, både på grunn av det generelle byggeforbudet i Marka og kostnadene forbundet med slike tiltak. Et alternativ kan være å flytte Løvenskioldbanen, men det foreligger pr. i dag ingen reelle alternativer for relokalisering av skyteanlegget.

Usikkerheten knyttet til støyskjerming og eventuelt flytting av hele eller deler av skyteanlegget er kritisk for etablering av RSA på Ila. Dette gjelder for begge alternativene, selv om nødvendige tiltak for støyreduksjon er større i alternativ nord enn i alternativ sør.

3. Mangelfull utredning og vurdering etter naturmangfoldloven

I departementets tillatelse til å starte planarbeid er det satt følgende vilkår for den videre planprosessen:

«Konsekvenser for naturmiljøet, herunder for eventuelle truede og nær truede arter og naturtyper for henholdsvis Norsk rødliste for arter 2010 og Norsk rødliste for naturtyper 2011 som kan berøres av tiltaket, utredes og vurderes i tråd med naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7.»

I kommunens saksfremlegg til planutvalget, del 2 side 8, står det imidlertid følgende om planforslagets konsekvensutredning hva gjelder biologisk mangfold:

«Det biologiske mangfoldet blir sterkt påvirket ved begge alternativer, men fordi områdene i dag klassifiseres som mindre verdifulle, vurderes konsekvensene til å være noe negative. Dette gjelder begge alternativer. Konsulentene har imidlertid i denne vurderingen ikke fått med seg de siste registreringer som er gjort i området av SABIMA, noe som kan bety at områdene er klassifisert med litt lavere verdi

enn de egentlig har i dag. Dersom utbyggingen blir vedtatt, bør derfor en nøyere registrering med avbøtende tiltak gjennomføres når det gjelder ulike arter som finnes i området.»

Det er dermed grunn til å reise spørsmål ved om planforslaget med konsekvensutredning oppfyller kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfoldloven § 8. Bestemmelsen krever at offentlige beslutninger bygger på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand i det området som beslutningen kan påvirke. Forslagsstiller må følgelig påse at det er det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for konsekvensutredningen, hvilket kan synes å ikke være tilfellet her. Konsekvensutredningene er det særskilte virkemiddelet til å frembringe et kunnskapsgrunnlag som oppfyller kravene i § 8, jf. Backer, Naturmangfoldloven kommentarutgave side 89.

Det fremgår heller ikke av planforslaget at prinsippene i §§ 8-12 er lagt til grunn som retningslinjer for planen, slik naturmangfoldloven § 7 forutsetter og departementet spesifiserer som vilkår for tillatelse til videre planprosess. Det fremgår ikke av planforslaget hvordan prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 er vurdert.

4. Synergieffekten i liten grad dokumentert

Argumentet fra Helse Sør-Øst for hvorfor Ila er det foretrukne alternativet er samlokalisering med Ila fengsel og synergieffektene dette kan gi. Disse synergieffektene er beskrevet i et notat på 2,5 side datert 15. februar 2018 fra Oslo universitetssykehus. Det er ikke gjort nærmere rede for synergieffektene i planforslaget.

I notatet fremgår det at fengslenes behov for regionale sikkerhetsplasser er relativt beskjedent, og at det i den grad det er behov er det et etablert samarbeid som har eksistert i mange år uten at institusjonene har vært samlokalisert, jf. notatet side 2:

Fengslenes behov for regionale sikkerhetsplasser varierer fra år til år. Erfaringsmessig så er behovet relativt beskjedent. Det er de lokale sikkerhetspsykiatriske avdelingene som vurderer om en innsatt i fengsel skal innlegges på lokalt (fylkes) nivå eller om de skal henvise til RSA. Det er ofte overordnede sikkerhetsmessige aspekter som avgjør hvilket nivå den innsatte, - hvis han eller hun er psykiatrisk syk, - må innlegges på. Det kan noen ganger være påkrevet med politivakt under innleggelse i psykiatrisk sykehus. Hvis det er aktuelt med psykiatrisk behandling over tid, kan det være aktuelt å henvise videre til RSA.

RSA har i mange år hatt et spesielt tett samarbeid med Ila i forbindelse med at de forvaringsdømte har særlige behov for psykiatriske tjenester og at sikkerhetsaspektet er spesielt utfordrende. Ansatt helsepersonell fra RSA har i mange år veiledet de ansatte på Ila og hatt gjensidige hospiteringsprogram. De seneste årene har RSA hatt formalisert samarbeid med Ila fengsel sitt ressursteam. Dette er en spesialgruppe fengselsansatte som jobber med de farligste og mest ressurskrevende fangene. Disse fangene er i hovedsak plassert på Avdeling G på Ila, hvor de er isolert fra andre fanger på grunn av vold og antisosial adferd. Innsatte fra denne gruppen kan ikke behandles på lokale sikkerhetsavdelinger og blir noen ganger i perioder overført til RSA for psykiatrisk døgntilbud.

Ved å bygge ny Regional sikkerhetspsykiatrisk avdeling på Ila, er det grunn til å hevde at samarbeidet vil videreutvikles og bidra til at de forvaringsdømte fangene kan få et mye bedre psykiatrisk tilbud i spesialisthelsetjenesten.

Dagens situasjon viser at samlokalisering ikke er en forutsetning for et utstrakt samarbeid. Selv om det vil være praktisk med samlokalisering, er det ikke dokumentert at en annen lokalisering er til hinder for å

videreføre og videreutvikle det samarbeidet som allerede eksisterer. Synergieffektene ved lokalisering på Ila må vurderes opp mot andre, viktige samfunnshensyn. Andre aktuelle lokaliteter ligger i slik avstand til Ila at faglig utveksling eller psykiatrisk behandling av de innsatte fortsatt vil kunne videreføres som i dag med relativt korte transportavstander.

Selv om synergieffekten er argumentet for en lokalisering på Ila, er det ikke gjort en nærmere utredning av synergieffekter ved plassering på Ila sammenliknet med andre lokaliteter. Når andre lokaliteter heller ikke er blitt utredet for de samme samfunnsvirkninger som Ila-alternativene, får man heller ikke vurdert synergieffektene opp mot andre virkninger for miljø og samfunn ved de ulike lokaliseringalternativene, og ikke foretatt en slik sammenlikning av alternativene som konsekvensutredningsforskriften § 18 forutsetter.

5. I strid med nasjonale planretningslinjer kollektivknutepunkter

Det planlegges å lokalisere en ny, stor arbeidsplass med 490 ansatte langt fra nærmeste kollektivknutepunkt. Forslagsstiller erkjenner at arbeidsplassen vil bli bilbasert, og legger opp til å bygge et større parkeringsanlegg i tilknytning til institusjonen.

Etablering av en så stor arbeidsplass på Ila er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, vedtatt av regjeringen i kongelig resolusjon av 26.09.2014. Målet med retningslinjene er blant annet å redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, jf. planretningslinjene punkt 3. For å oppnå dette forutsetter de statlige retningslinjene at arbeidsplassintensive statlige virksomheter lokaliseres til kollektivknutepunkter, jf. retningslinjene punkt 4.5:

«Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.»

Statlige retningslinjer skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning, jf. plan- og bygningsloven § 6-2 og retningslinjene punkt 2. I lovens forarbeider er det forutsatt at disse myndigheter er *pliktige* til å følge de instruksjoner planretningslinjene måtte inneholde, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 196.

Disse nasjonale føringene er også fulgt opp både regionalt og lokalt:

Det vises til regional plan for areal og transport Oslo og Akershus, vedtatt i desember 2015. I planen legges det opp til en sterkere konsentrasjon av bolig- og arbeidsplassveksten til noen prioriterte vekstområder, og en tilsvarende klar begrensning utenfor disse områdene. Ila, med sin beliggenhet i marka, er følgelig ikke blant de områdene hvor boliger eller nye arbeidsplasser skal konsentreres og prioriteres.

Lokalisering av RSA på Ila er også i strid med føringer i kommuneplanen, hvor Bærum kommune har sluttet seg til nasjonale mål om at all transportvekst fremover skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange – og som også har lagt de regionale planene for Oslo og Akershus til grunn. I vedlegg 5.8 til gjeldende kommuneplan (2017-2035) om transport og mobilitet er det blant annet slått fast et nullvekstmål i henhold til Stortingets vedtak av klimaforliket og gjeldende NTP. Her er det besluttet en nasjonal målsetning om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Bærum kommune slår fast at, for å nå dette målet, kreves prioritering av myke trafikanter og kollektivtransport, og dette er spesielt viktig

for byområdene som Bærum er en del av. Som ledd i denne prioriteringen av myke trafikanter og kollektivtransport slås det fast at lokalveinettet i Bærum ikke skal bygges ut, da denne prioriteringen innebærer at det ikke er aktuelt å utvide kapasiteten for bilister langs fylkesveinettet eller det kommunale veinettet. Kommunen skriver at veksten skal tas med kollektivtransport og gange, og at dette fordrer klare arealprioriteringer.

I høringsuttalelse av 5. september 2018 til planprogrammet ble det også fra Fylkesmannens side påpekt at etablering på Ila vil bli utpreget bilbasert og er i strid med de føringene gitt i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus og de statlige planretningslinjene. Fylkesmannen forutsatte derfor at plasseringen på Ila ble begrunnet i det videre planarbeidet, og at avbøtende tiltak for å redusere behovet for biltransport ble utredet. Ingen av disse forutsetningene er fulgt opp i planforslaget.

Forslagsstillers kommentar til dette ved høring av planprogrammet var at *«En viktig grunn til foreslåtte plassering er nærheten til fagmiljøet på Ila fengsel, noe som er vurdert som viktigere enn nærheten til eksisterende kollektivknutepunkter.»*⁴

Tatt i betraktning at det ikke er utredet andre lokaliseringer hvor virkningene for miljø og samfunn ved de ulike alternativene kan sammenliknes, er det ikke grunnlag for å slå fast at fordelene ved Ila veier opp for de nasjonale miljøhensyn som ligger til grunn for de statlige planretningslinjene med krav om nærhet til kollektivknutepunkter.

Notatet om synergieffekter fra februar 2018, omtalt i forrige punkt, er det samme som forelå da fylkesmannen etterlyste en nærmere begrunnelse for plasseringen på Ila i det videre planarbeidet. Det er dermed ikke blitt redegjort nærmere for fordelene ved plassering på Ila sammenliknet med andre alternativer, slik fylkesmannen etterspurte.

Det påpekes at avbøtende tiltak for å redusere behovet for biltransport heller ikke er utredet i planforslaget, slik fylkesmannen også forutsatte i brev av 5. september 2018.

Det er særlig uheldig å planlegge i strid med statlige planretningslinjene i et område med natur- og friluftslivsverdier som er vernet av markaloven.

6. Oppsummering

Krav til utredning av alternativ plassering utenfor marka i den videre planprosessen er ikke oppfylt.

Av det framlagte planforslaget er det tydelig at det av de to forslagene er det nordlige alternativet som klart best ivaretar hensynet til Ila borettslag. Ila borettslag kan likevel ikke akseptere en plassering av RSA på Ila uten at kravet til fullverdig utredning og vurdering av alternativer utenfor marka er oppfylt.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet DSA as



Tine Larsen
Advokat

⁴ Vedlegg X Oppsummering av innkomne høringsuttalelser med kommentarer, side 20.