



Vår ref. 24/16913 - 1
Saksbehandler Alexander Karlsson
Dato 06.03.2024

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
22/24	Formannskapet	23.04.2024

Forslag til mindre endring av kommuneplanens arealdel - bestemmelser om boligbrakker

Formannskapet 23.04.2024

Behandling

Forslag fra H, Ap, Sp, Rødt, FrP, KrF og INP fremmet av Røsholt:

Det er et hovedmål at flest mulig som skal jobbe med store etableringer og anleggsvirksomhet skal bo i ordinære og etablerte boliger. Intensjonen med å styre via arealdelen er for å legge til rette for varige ringvirkninger.

Omfanget av fremtidige etableringer er av stort omfang, og det er behov for å kunne ha et rammeverk for etableringer der dispensasjonsbestemmelser i plan og bygningsloven kan komme til anvendelse.

Kommunedirektørens innstilling:

1. Skien kommune varsler mindre endring av kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningslovens (pbl) § 11-17.
2. Endringen består av å fastsette et bestemmelsesområde med forbud mot midlertidige boligbrakker i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider i kommunen. Hovedformålet med endringen er å gi økt aktivitet for lokalt handels- og næringsliv i sentrum.
3. Det foreslås forbud mot etablering av boligbrakker på dyrka jord og på områder som kommer i konflikt med registrerte naturtyper. Det foreslås også retningslinjer for bruk av friområder og redegjørelse for adkomst og parkering til boligbrakkene.

Endringsforslag punkt 4:

Formannskapet ber administrasjonen justere kart som legges ut på høring basert på alternativ 1 med utvidelse nordover til å innbefatte Tufteputten, Hoppestad og Gromstul.

- Formannskapet ber om at avgrensningen følger RV 36 slik at område; gbr 220/311 tas ut.
- Dersom det skal etableres brakkerigger på Stevneplassen skal det gjøres slik at det ikke kommer i konflikt med større arrangementer på området.
- Hver midlertidig lokasjon kan huse inntil 150 personer

Osman fremmet følgende tillegg til pkt. 2 i fellesforslaget fremsatt av Røsholt:
"samt å sikre arbeidskrafta gode plasser å bo».

Votering:

Forslaget fra Osman ble enstemmig vedtatt.

Fellesforslaget fremsatt av Røsholt ble enstemmig vedtatt.

FORM - 22/24 vedtak

Det er et hovedmål at flest mulig som skal jobbe med store etableringer og anleggsvirksomhet skal bo i ordinære og etablerte boliger. Intensjonen med å styre via arealdelen er for å legge til rette for varige ringvirkninger.

Omfanget av fremtidige etableringer er av stort omfang, og det er behov for å kunne ha et rammeverk for etableringer der dispensasjonsbestemmelser i plan og bygningsloven kan komme til anvendelse.

1. Skien kommune varsler mindre endring av kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningslovens (pbl) § 11-17.
2. Endringen består av å fastsette et bestemmelsesområde med forbud mot midlertidige boligbrakker i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider i kommunen. Hovedformålet med endringen er å gi økt aktivitet for lokalt handels- og næringsliv i sentrum, samt å sikre arbeidskrafta gode plasser å bo.
3. Det foreslås forbud mot etablering av boligbrakker på dyrka jord og på områder som kommer i konflikt med registrerte naturtyper. Det foreslås også retningslinjer for bruk av friområder og redegjørelse for adkomst og parkering til boligbrakkene.
4. Formannskapet ber administrasjonen justere kart som legges ut på høring basert på alternativ 1 med utvidelse nordover til å innbefatte Tufteputten, Hoppestad og Gromstul.
 - Formannskapet ber om at avgrensningen følger RV 36 slik at område; gbr 220/311 tas ut.
 - Dersom det skal etableres brakkerigger på Stevneplassen skal det gjøres slik at det ikke kommer i konflikt med større arrangementer på området.
 - Hver midlertidig lokasjon kan huse inntil 150 personer

Kommunedirektørens innstilling

1. Skien kommune varsler mindre endring av kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningslovens (pbl) § 11-17.

2. Endringen består av å fastsette et bestemmelsesområde med forbud mot midlertidige boligbrakker i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider i kommunen. Hovedformålet med endringen er å gi økt aktivitet for lokalt handels- og næringsliv i sentrum.

3. Det foreslås forbud mot etablering av boligbrakker på dyrka jord og på områder som kommer i konflikt med registrerte naturtyper. Det foreslås også retningslinjer for bruk av friområder og redegjørelse for adkomst og parkering til boligbrakkene.

4. To alternativ sendes på høring slik at berørte parter kan ta stilling til alternativene og bidra til å belyse konsekvensene av dem. Kommunedirektørens anbefaling er alternativ 1.

Bakgrunn for saken

I februar 2024 fattet Google investeringsbeslutning om å starte på første byggetrinn av datasenter på Gromstul. Det er forventet at anleggsarbeidet for første byggetrinn vil vare i omtrent to år og det kan komme med søknader om flere byggetrinn. I tillegg er det satt i gang og planlagt mange andre store utbyggingsprosjekter i regionen, som eksempelvis utbygging av E18 og Frier vest, samt CO2 fangst i Brevik(Brevik CSS).

Som følge av de store utbyggingsprosjektene vil det være et stort behov for midlertid bosted for arbeidere. Skien kommune ønsker at det midlertidige bosettingsbehovet først og fremst dekkes av utleiemarkedet, hoteller eller overnattingssteder. Samtidig antas det at det midlertidige bosettingsbehovet må suppleres med etablering av boligbrakker i kommunen.

Det er et ønske at anleggsarbeidene i størst mulig grad kan gi positive ringvirkninger til handels- og næringsliv i Skien sentrum. Kommuneplanens samfunnsdel definerer *Levende sentrum* som et hovedmål under satsingsområdet *Attraktiv kommune*.

Det er også viktig å unngå negative konsekvenser for eksisterende bomiljø, bylivet og miljøverdier. I tillegg bør det sikres at reiseavstanden til Gromstul ikke blir for lang. Kommunedirektøren fremmer derfor nå en sak om mindre endring av arealdelen, som legger til rette for å styre hvor etablering av boligbrakker kan tillates.

Anleggsbrakker, som kantiner, garderober og kontorbrakker, som skal brukes i tilknytning til utbyggings- og anleggsarbeidene, omfattes ikke av de foreslåtte endringene. I denne saken foreslår kommunedirektøren følgende definisjon for boligbrakker: «Midlertidig bygning, konstruksjon eller anlegg som skal benyttes til overnatting i forbindelse med bygge- og anleggsarbeid», jf. pbl § 20-1 første ledd bokstav j).

Saksfremstilling

Gjeldende lovverk - midlertidige tiltak

En gjennomgang av lovverk, veiledere og faglitteratur viser at Plan- og bygningsloven (pbl), med tilhørende forskrifter, legger til rette for at midlertidige tiltak skal kunne behandles på en vesentlig enklere måte enn permanente tiltak. Reglene for midlertidige tiltak skal sikre fleksibilitet som kan være nødvendig i en kortvarig periode inntil 2 år. Som hovedregel skal byggesøknader for midlertidige tiltak behandles innen 3 uker.

For midlertidige tiltak har ikke kommuneplan eller reguleringsplan juridisk bindende virkning med mindre planen har gitt bestemmelser om midlertidige tiltak. Byggteknisk forskrift TEK17 § 1-2 (5) presiserer nærmere hvilke tekniske krav som gjelder for midlertidige tiltak.

Dersom et tiltak skal stå i mer enn to år må det anses som et permanent tiltak. Da må tiltaket søkes om på vanlig måte, og tiltaket må være i samsvar med plan. Dersom tiltaket ikke er i samsvar med plan, må det søkes om planendring eller dispensasjon.

Selv om regelverket for midlertidige tiltak er mer fleksibelt enn for permanente tiltak, stadfester plan- og bygningsloven følgende: *Midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, jf. § 20-1 første ledd bokstav j, må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene, jf pbl 30-5.* Dersom et midlertidig tiltak er i strid med denne paragrafen, må kommunen avslå søknaden.

Styring av plassering - boligbrakker

I aktuelle kilder er det presisert at kommunen kan styre plassering av midlertidige tiltak gjennom bestemmelser til kommune- eller reguleringsplan ved å fastsette bestemmelser om hvor det er forbudt å sette opp midlertidige tiltak, jf. pbl. § 11-9 nr. 6. I kommuneplanens arealdel kan det defineres områder hvor det gis forbud mot midlertidige boligbrakker. For de områdene hvor det ikke er satt forbud, vil reglene i plan- og bygningsloven gjelde.

Behovet for boligbrakker

Det er krevende å fastsette et konkret behov for antall boligbrakker ved utbyggingen av datasenter på Gromstul. Behovet vil være avhengig av hvor mange arbeidere som får løst sitt behov for bolig gjennom utleie eller bruk av hotell eller andre overnattingssteder.

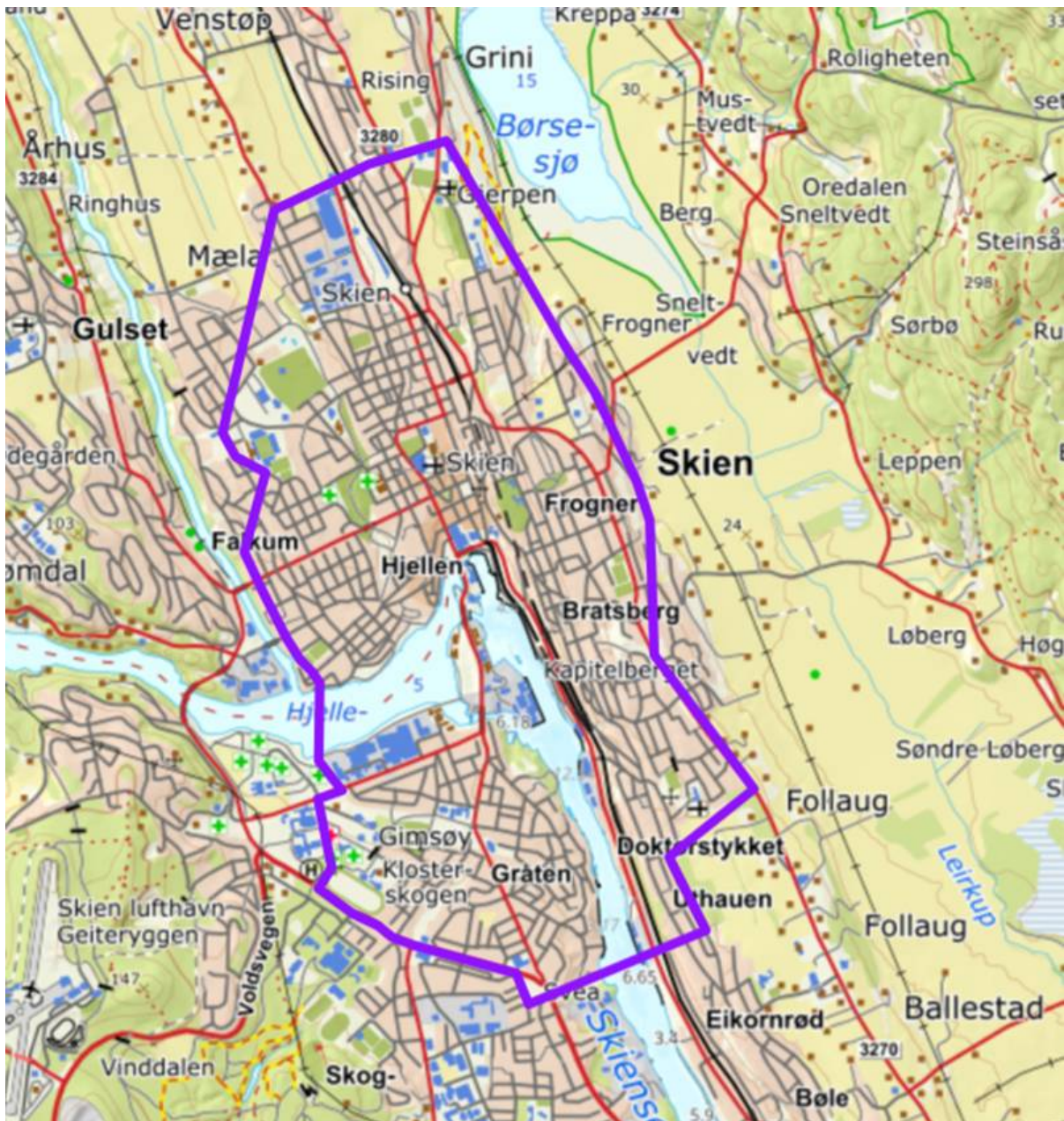
Basert på opplysninger kommunen har mottatt antas det at omtrent 1000-1200 arbeidere vil være tilknyttet utbyggingen på Gromstul. Videre antas det at en andel av arbeiderne vil bo i eksisterende bygninger i kommunen. Administrasjonen legger til grunn at kommunen må kunne legge til rette for at omtrent 600 arbeidere bor i boligbrakker under utbyggingsperioden. Det vil kreve betydelig med areal til boligbrakker i kommunen.

Administrasjonen har som en del av forberedende arbeid for denne saken sondert og vurdert aktuelle lokasjoner, først og fremst nært sentrum. Det er imidlertid viktig å understøtte at administrasjonen ikke har gitt aksept eller tillatelse for områder som en del av denne konkrete saken. Tidligere har kommunen gitt tillatelse til boligbrakker ved Nylende, og disse er allerede etablert. Det er boligbrakker for arbeidere som jobber med infrastrukturtiltak opp til og på Gromstul.

Alternativer

- **Alternativ 1: Forbud mot boligbrakker utenfor sentrumsnær grense**

Kunnskap og erfaringer tilsier at folk som bor nært sentrum vil bruke handel og tjenestetilbud i sentrum. For å sikre et levende sentrum med gode betingelser for handel, servering, uteliv, service og næring, er det viktig at et tilstrekkelig antall mennesker bor nært sentrum.



Alternativ 1 i denne saken baserer seg på avgrensningen for fremtidig gangvennlig bydel i rapporten *Verdiskapende fortetting (2020)*. Det er gjort justeringer og utvidelser av grensen for å inkludere aktuelle arealer.

Fra nord inkluderer alternativ 1 hele næringsområdet ved ABB og Bane nors eiendommer ved Nylende. Grensa trekkes i vest ned mot Falkum og Bakken. I sør inkluderes Herkules, Klosterøya, Gimsøy, Gråten og deler av Gråtenmoen. Fra Gråtenmoen trekkes grensen nord for Raset næringsområdet, over til Bøvegen og Gregorius Dagssons gate. Sørøst trekkes grensa langs Håvundvegen opp til Kapittelberget og videre mot Frogner hovedgård. Fra Frogner hovedgård i øst går grensen opp mot Gjerpen kirke. Fra Gjerpen kirke går grensen tilbake mot ABB-området

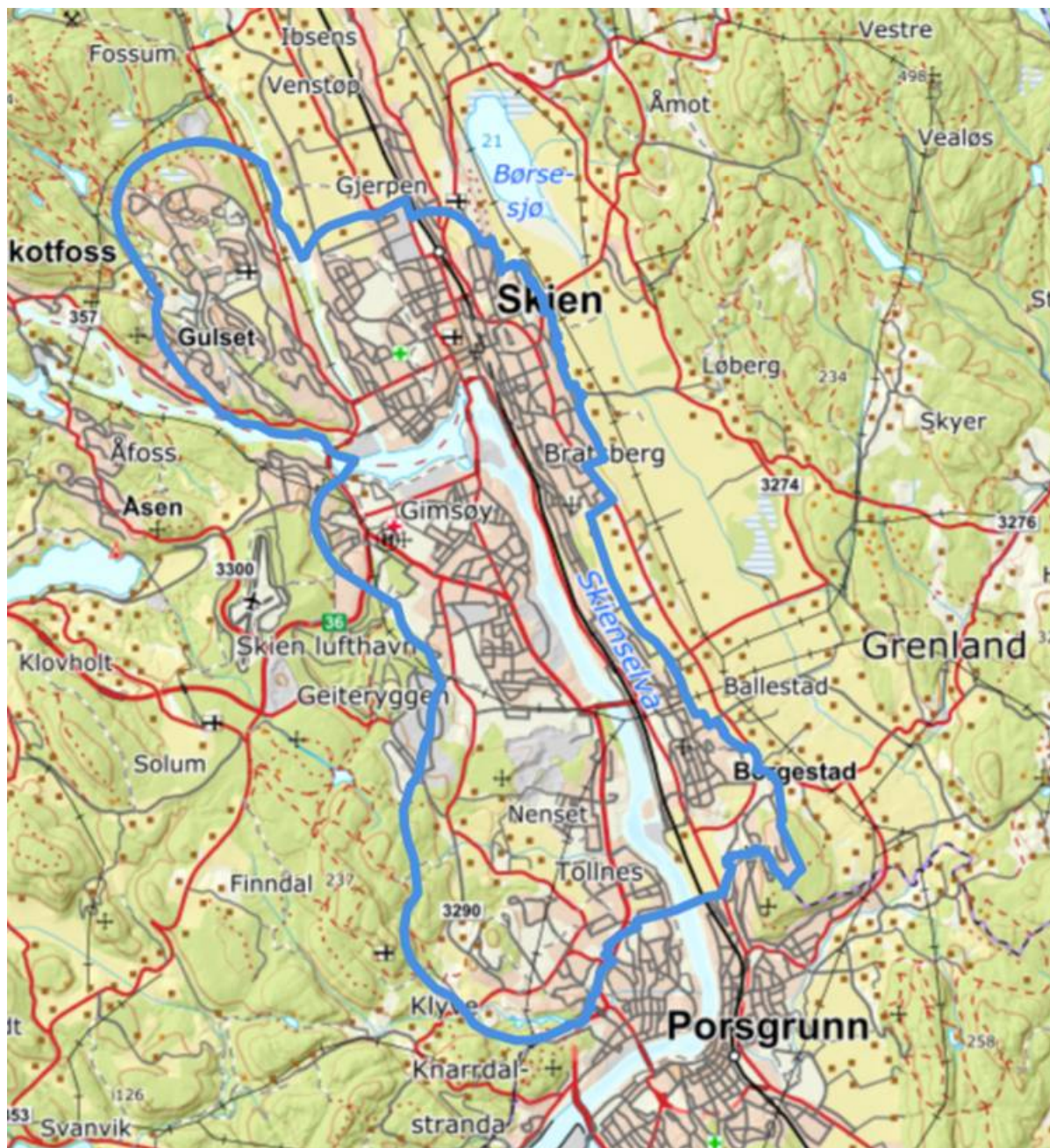
En fordel med forbud mot boligbrakker utenfor en sentrumsnær avgrensning er at alternativet øker sannsynligheten for at arbeiderne vil ta i bruk handels- og tjenestetilbud i sentrum. Dette vil kunne gi sentrum økt aktivitet fremover i tråd med kommunens mål om et levende sentrum. I tillegg sikrer avgrensningen at boligbrakkene ikke etableres i store sammenhengende landbruks-, natur og friluftslivsområdene utenfor bybåndet.

En potensiell ulempe med avgrensningen er at den gir mindre fleksibilitet for aktørene til å finne aktuelle lokasjoner for boligbrakker. Med bakgrunn i foreløpige vurderinger av

lokasjoner, mener kommunedirektøren at avgrensningen vil gi tilstrekkelig med lokasjoner for det forventede behovet. Dersom behovet for boligbrakker blir høyere enn antatt vil administrasjonen kunne komme tilbake med en ny sak med endret avgrensning.

- **Alternativ 2: Forbud mot boligbrakker utenfor bybåndet**

Regional plan for areal og transport i Grenland fra 2014 har fastsatt et bybånd for Skien, Porsgrunn og Bamble. Bybåndet har en forholdsvis vid avgrensning som baserer seg på linjene til metrobussene. I Skien er bybåndet i hovedsak den bebygde sonen fra grensen til Porsgrunn og opp til Nylende, samt Gulset. Se figur under.



Alternativ 2 innebærer et betydelig større område og fleksibilitet for etablering av boligbrakker enn alternativ 1. Forslaget bidrar til å sikre at en i hovedsak unngår å etablere boligbrakker i eller i nærheten av store og sammenhengende landbruk, natur- og friluftslivsområder utenfor bybåndet.

Alternativet sikrer ikke plassering av boligbrakker nært Skien sentrum. Transportavstanden til Gromstul kan bli noe lenger. Det er anslått at 40 til 45 minutter er akseptabel kjøretid.

Bestemmelser og retningslinjer innenfor sonen hvor det kan tillates boligbrakker

Innenfor sonen hvor det kan tillates boligbrakker er det også aktuelt å innarbeide bestemmelser og retningslinjer som sikrer viktige hensyn. I første rekke vil det være å unngå forringelse av matjord og viktige naturverdier. Kommunedirektøren foreslår derfor en bestemmelse om forbud mot etablering av boligbrakker på dyrka jord. I tillegg foreslås det et forbud mot etablering av boligbrakker som kommer i konflikt med registrerte naturtyper. Disse forslagene anses som naturlig ettersom det sjeldent gis aksept for bygging av permanente boliger på dyrka jord eller der det er i konflikt med registrerte naturtyper. Selv om det i denne saken er snakk om midlertidige tiltak, vil boligbrakker kunne føre til uopprettelig skade på matjord og naturtyper.

Når det gjelder dyrkbar jord, så bør det kunne tillates boligbrakker så lenge etableringen ikke gjør den dyrkbare jorda uegnet for fremtidig dyrking. Dersom et midlertid tiltak vil innebære at den dyrkbare jorda blir uegnet for dyrking i fremtiden, vil det kreve en dispensasjon etter jordlovens §9. Dette er lagt inn som informasjon i foreslåtte bestemmelser.

I utgangspunktet er det ikke ønskelig med etablering av boligbrakker i områder avsatt til formål grønnstruktur/friområde/park. Områder med grønnstruktur nært sentrum har en viktig rolle for befolkningen med tanke på rekreasjon, lek og bynært friluftsliv. Det kan bli for strengt å sette forbud mot bruk av områder avsatt eller regulert til grønnstruktur, eller underliggende formål, til boligbrakker. Det foreslås derfor en retningslinje som sier at grønnstrukturformål kun bør benyttes dersom andre løsninger ikke er mulig. For mange av friområdene innenfor alternativ 1, som deler av Lundedalen, Bakkestranda og friområder på Gimsøy, er kommunen grunneier, og har en avgjørende rolle om, og eventuelt hvordan boligbrakker skal plasseres. Det vil også kunne settes krav om istandsetting etterpå.

Avslutningsvis er det aktuelt at søkere gjør rede for adkomst og parkering ved søknad om oppføring av boligbrakker. Gode løsninger for adkomst og parkering anses som viktig for å skape smidige transportløsninger og minimere eventuelle konflikter med bomiljøet og omgivelsene. Kommunen legger til grunn at arbeiderne primært skal transporteres til Gromstul ved bruk av busser. Det er hovedsaklig langtidsparkering for privatbiler som er aktuelt i tilknytning til boligbrakkene.

Endring av kommuneplanen - prosess

For endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan, jf. pbl 11-17. Det kan gjennomføres mindre endringer av arealdelen som ikke krever full prosess.

Problemstillingen knyttet til å etablere områder med forbud mot boligbrakker anses som begrenset, og det vil være lite hensiktsmessig å gjennomføre denne endringen ved en full prosess. Ved full prosess er det krav om høring og vedtak av planprogram, og høring med konsekvensutredning. Kommunedirektøren foreslår derfor å gjennomføre endringen som en mindre endring av kommuneplanen. Dersom regionale myndigheter har motforestillinger til at saken tas som en mindre endring, stadfester loven at saken må gjennomføres etter full prosess. Det vil eventuelt innebære en betydelig lengre prosess og dermed ta lenger tid.

Effekten av saken

Perspektiv	Negativ	Nøytral	Positiv	Ikke relevant
Konsekvens for klima på kort og lang sikt			X	
Konsekvens for miljøet på kort og lang sikt			X	
Økonomiske konsekvenser i et langt perspektiv			X	
Konsekvens for folkehelsen			X	

Å styre plassering av boligbrakker vil kunne være positivt for både klima, miljø - og folkehelsehensyn, og økonomi.

Kommunedirektørens samlede vurderinger og konklusjon

Tabellen under summerer opp de to alternativene med fordeler og ulemper.

Vurdering av alternativene	Fordeler	Ulemper
Alternativ 1 - Forbud mot boligbrakker utenfor sentrumsnær avgrensning	<ul style="list-style-type: none">• Økt aktivitet for handel, servering, uteliv, service og næring i sentrum• Sikrer hensyn til store og sammenhengende natur-, landbruks og friluftslivsområder, utenfor bybåndet.	<ul style="list-style-type: none">• Mindre fleksibilitet med tanke på lokasjoner
Alternativ 2 - Forbud mot boligbrakker utenfor bybåndet	<ul style="list-style-type: none">• Mer fleksibilitet med tanke på lokasjoner• Sikrer hensyn til store og sammenhengende natur-, landbruks og friluftslivsområder, utenfor bybåndet.	<ul style="list-style-type: none">• Mindre nærhet til Skien sentrum og lokalsentre i bybåndet.• Potensielt noe lenger reiseavstand til Gromstul

Hovedformålet bak den foreslåtte endringen av arealdelen er å gi økt aktivitet for lokalt handels- og næringsliv i sentrum. Dette hensynet må samtidig veies opp mot andre hensyn, som tilstrekkelig antall områder for å etablere boligbrakker. Etter en samlet vurdering av fordeler og ulemper, hvor hensynet til handels- og næringslivet i sentrum veier tyngst, anbefaler kommunedirektøren at alternativ 1 legges frem som anbefalt alternativ for vedtak.

Høring og videre prosess

Ettersom saken foreslås som en mindre endring av kommuneplan, sendes saken på høring og offentlig ettersyn i 4 uker. Høringssvarene fra berørte parter vil bidra til å belyse konsekvensene av foreslått endring. Kommunedirektøren vil anbefale at begge alternativene legges ut på høring. Etter høringsperioden vil administrasjonen bearbeide uttalelsene og fremme en sak til formannskapet og Bystyret for endelig vedtak.

Før eventuelt vedtak i Bystyret legger kommunedirektøren til grunn at søknader om boligbrakker, i strid med formannskapets anbefalte alternativ, vil kunne settes i bero frem til endringen av arealdelen er vedtatt. Kommunedirektøren kan behandle disse sakene i tråd med gjeldende delegeringsreglementet, punkt 10.3, ledd 2.

Referanser/kilder

- Plan- og bygningsloven

- Tolkningsuttalelse datert 27.10.2014 fra Kommunal- og distriktsdepartementet
- «En brakkerigg til besvær?» av Erlend Aarli, Anders Elling Petersen Johansen og Harald S. Kobbé, publisert i Tidsskrift for eiendomsrett, 2019/2.
- Veileder for kommuneplanens arealdel, pkt. 5.2 Midlertidige tiltak (2022).
- *Verdiskapende fortetting i Grenland (20220)*.

Vedlegg

1. Alternativene i større format
2. Forslag til bestemmelser