

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2007.459 (Gældende)

Anvendelse af lokaler i kælder til daginstitution. Myndighedsinhabilitet

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 347 af 06/06/1991 19 - LBK nr 452 af 24/06/1998 2 og 22

Anvendelse af lokaler i kælder til daginstitution. Myndighedsinhabilitet

Resumé

En forening klagede over at en børnehave blev etableret i kælderlokaler. Gulvet i kælderen lå ca. 1,50 meter under terræn, og kommunen havde derfor dispenseret fra reglen om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke måtte ligge lavere end terræn. Statsamtet mente dispensationen var lovlig.

Ombudsmanden udtalte at det var nærliggende at antage at der bag den nævnte regel også lå et hensyn til lys- og udsynsforhold. Da vinduerne var placeret ca. 1,40 meter over gulvet, ville navnlig mindre børn næppe kunne se ud på omgivelserne. Kommunen havde ikke inddraget dette hensyn i sin vurdering.

Kommunen måtte som bygningsmyndighed anses for myndighedsinhabil i sagen, og kommunen eller statsamtet burde derfor som led i en intensiveret prøvelse have indhentet en udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Ombudsmanden henstillede at sagen blev genoptaget, hvilket skete. Statsamtets og kommunens afgørelser blev annulleret, og sagen blev hjemvist til fornyet behandling.

(J.nr. 2006-1151-160).

Det fremgik af sagen at Holstebro Kommunes udvalg for børn og unge den 21. juni 2005 drøftede behovet for ekstra pladser til børnehavebørn i 2006 og 2007. Det blev besluttet at der for en periode på 2 år skulle etableres 16 midlertidige pladser i Skrænten, Naltoftevej 1, i Borbjerg.

Den 5. juli 2005 modtog kommunens byggesagsafdeling en ansøgning om byggetilladelse til den ændrede anvendelse af lokalerne i Skræntens nedre etage. Ansøgningen var udarbejdet af kommunens ejendomsforvaltning. Med ansøgningen fulgte en plantegning uden målangivelser for lokalerne. Det fremgik ikke af ansøgningen at der blev søgt om dispensation.

Den 4. august 2005 modtog byggesagsafdelingen yderligere en tegning der viste ”normalsnit i økonomifløj”.

Kommunen foretog den 24. august 2005 en besigtigelse af lokalerne. Af kommunens notat herom fremgik det bl.a. at de brandmæssige forhold blev klarlagt. Desuden blev der aftalt ændringer i benyttelsen af rummene. Der skulle etableres ventilation af opholdsrummet, og oplysninger om dimensioneringen skulle sendes til byggesagsafdelingen inden byggeriet blev påbegyndt. Det blev oplyst at der højst skulle være 12 børn og 1-2 voksne i lokalet. Lokalerne fremstod lyse og meget imødekommende, og der var ikke tegn på fugt i lokalerne.

Den 29. august 2005 blev sagen behandlet i kommunens teknik- og miljøudvalg. Af sagsfremstillingen til mødet fremgik det bl.a. at gulvet i kælderen lå ca. 1,50 meter under terræn. Dette var ikke i overensstemmelse med kravet i bygningsreglementet af 1995 om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terræn. Forvaltningen mente ikke at det ville være betænkeligt at give dispensation herfra. Lokalet havde tidligere været anvendt som mødelokale. Det blev besluttet at foretage partshøring.

Den 31. august 2005 blev den faglige forening A partshørt. I partshøringsbrevet var følgende anført:
”Høring vedr. indretning af børnehave i kælderlokaler, Naltoftevej 1:

Der er søgt om tilladelse til at indrette enkelte lokaler i kælderen af ovennævnte ejendom til børnehave.
I henhold til forvaltningslovens § 19 foretages der partshøring.

Såfremt De har bemærkninger til det ansøgte, skal disse være fremsendt til Teknik- og Miljøforvaltningen, Byggesager Rådhuset, 7500 Holstebro, inden 2 uger.

Vi skal for god ordens skyld gøre opmærksom på, at eventuelle bemærkninger vil være omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, samt forvaltningslovens § 9, stk. 1, om parterers aktindsigt.

Bilag: 1 og 2”

Det fremgår ikke af sagen hvilke bilag der var tale om. A har telefonisk oplyst at bilagene bestod af ansøgningen og tegningerne.

A svarede i brev af 2. september 2005 bl.a. følgende:

”Vi har følgende bemærkninger til dels det fremsendte materiale og til eventuelle dispensationer:

1. Det fremsendte materiale

– Af BR 95, 1.3. stk. 4, fremgår det at ansøgning om byggetilladelse skal indeholde en beskrivelse af de forhold som er i modstrid med byggeloven, bygningsreglementet mv., samt en begrundet ansøgning om nødvendige dispensationer eller tilladelser.

– Det materiale som er fremsendt til os er ikke bilagt nogen begrundelser eller oplysning om hvilke bestemmelser man ønsker at fravige.

2. Bemærkninger til projektet

– Af BR 95, 4.4.2. stk. 9 fremgår det at opholdsrum i daginstitutioner ikke må ligge lavere end terræn, dog således der er en lempelse i kravet, hvis gulvet ligger over terrænet langs mindst den ene vinduesvæg.

– Dette er ikke tilfældet, idet der alene er vinduer til en side, og vinduerne sidder 1.4 meter over gulvet og børnehavebørn er normalt under 1.3 meter høje og vil således aldrig kunne se andet end skråt op på himlen. Endvidere kommer børnene fra trappen meget tæt på uskærmet vej med dårlige oversigtforhold.

Vi ser på adressen ingen forhold som medfører at vi kan anbefale dispensation fra kravet om at institutioner ikke må ligge lavere end terræn.

– Af det fremsendte materiale fremgår det ikke hvorledes der påtænkes lavet velfærdsforanstaltninger for personalet og uanset der alene er tale om 2-3 personer, skal dette forhold afklares.

– Institutionen skal rumme 16 børn og der planlægges tilsyneladende blot med 1 toilet til disse. Vi vil derfor pege på Sundhedsstyrelsens vejledning som foreskriver 1 toilet per 10 børn.

Når/hvis der gives byggetilladelse, anmoder vi om at få sagens aktstykker og udskrift af loggen oversendt.”

Kommunen sendte den 14. september 2005 A's svar til boligselskabet (...), som var ejer af ejendommen Naltoftevej 1, således at boligselskabet fik mulighed for at komme med bemærkninger til indsigelsen.

Af notat af 19. september 2005 fra børn og unge-afdelingen til byggesagsafdelingen fremgår det at anvendelsen til daginstitution var en midlertidig foranstaltning på højst to år da børnetallet i Borbjerg ifølge prognosen ville falde inden for de kommende to år. Arbejdet med børnegruppen ville ske i tæt samvirke med moderinstitutionen. Det var uheldigt hvis børn ikke kunne passes i lokalområdet, og da opgangen i børnetallet var så kortvarig, gav det ikke anledning til overvejelser om at bygge nyt.

Den 27. september 2005 gav kommunen boligselskabet byggetilladelse på betingelse af at der, inden byggeriet blev påbegyndt, blev fremsendt en redegørelse for at kravet i bygningsreglementet om ventilation var overholdt, og at anvendelsen til daginstitution maksimalt måtte finde sted i 2 år. Der blev givet dispensation fra bygningsreglementets bestemmelser om placering af gulv i opholdsrum under terræn. Dispensationen var begrundet med at lokalerne var godkendt som opholdsrum, og at der var tale om en tidsbegrænset periode. Desuden blev det skønnet at gulvets beliggenhed under terræn ikke ville medføre sundhedsmæssig risiko.

Med brev af 3. oktober 2005 fik A efter anmodning aktindsigt i sagen.

I brev af 4. oktober 2005 orienterede kommunen A om dispensationen. Kommunen skrev bl.a. at lokalet tidligere havde været anvendt som mødelokale, og at der ikke var krav til indretning af velfærdsrum for personale hvis der ikke var beskæftiget mere end 3 personer samtidig. Sundhedsstyrelsens vejledning om indretning af toiletter til børn var kun en vejledning. Fra de to trapper var der henholdsvis 4 og 11 meter til vej. De brandmæssige forhold ville blive bragt i orden.

A klagede herefter den 5. oktober 2005 til Statsamtet Ringkjøbing. I klagen anførtes bl.a. følgende:

”– Denne dispensation finder (A) ikke i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens muligheder for at give dispensation i forhold til BR-kap. 4.4.2. stk. 9. Der er ikke tale om særlige terrænforhold som kan imødekomme og begrunde dispensation idet alle rum er kælderrum hvor gulvet er under terræn. At der meddeles tidsbegrænset dispensation er ikke en begrundelse som må tillægges værdi, jvnf. hyrdebrev af 12. oktober fra By- og Boligministeren og Kommunernes Landsforening til kommunerne. At lokalerne tidligere har været anvendt til opholdsrum, er også uden betydning, da der jo netop skal foretages fornyet byggesagsbehandling for ændret anvendelse.

Endvidere er der ikke lavet adgang for bevægelseshandicappede.

– Der er ikke anvist velfærdsforanstaltninger efter BR-95 kap.4.4.3.

– Dette er ikke i overensstemmelse med kravene i BR-95 kap. 4.4.3. For uanset om der er under 3 ansatte, skal der kunne anvises spiseplads bekvemt i forhold til arbejdspladsen. Det er alene muligt at fravige bestemmelse om et rum som kun skal anvendes som spiserum.

– Der er tale om en ufuldstændig ansøgning og derfor et uigennemskueligt beslutningsgrundlag.

– BR-95. kap. 1.3 stk. 4 findes ikke opfyldt og påklages. Der er ikke målfaste tegninger. Der er ikke angivet begrundelse for dispensation, der er ikke angivet et maksimalt antal børn som må benytte ordningen, der er ikke angivet placering af slangevinde på tegningerne i forhold til brandkravene i BR-95 kap. 6, handicapforhold er ikke berørt. Dertil kommer, at de første skrivelser beskrev det som kælderetage, de sidste som nedre etage og antallet af børn varierer i projektet.”

I brev af 1. november 2005 til statsamtet udtalte kommunen bl.a. at dispensation kunne gives i tilfælde hvor der ikke var tale om særlige terrænforhold. Bygningen havde elevator fra stueetagen til kælderetagen. Elevatoren kunne benyttes af handicappede. Lokalerne var en udvidelse af en eksisterende institution, der lå 28 meter derfra, og derfor kunne der henvises til de velfærdsforanstaltninger som allerede var i denne institution. Ansøgningsmaterialet indeholdt en snittegning i forholdet 1:100 og en plantegning i 1:100. Placering af slangevinder var fastlagt i forbindelse med besigtigelsen den 24. august 2005. Betegnelsen kælderetage og nedre etage havde ingen betydning for sagsbehandlingen. Antallet af børn lå ikke til grund for sagsbehandlingen. Antallet var ikke oplyst i ansøgningsmaterialet, men kommunen havde fået oplyst dette til maksimalt 12 ved besigtigelsen.

Den 16. november 2005 kommenterede A kommunens udtalelse. Det blev bl.a. anført at kommunen fortsat ikke havde oplyst hvilke hensyn der gjorde at dispensation var forenelig med de hensyn der lå til grund for bestemmelserne i bygningsreglementet. Loven muliggjorde ikke en tidsbegrænset dispensation, og det kunne derfor ikke tillægges betydning. Der manglede en beskrivelse af den nævnte elevator. Afstanden til den eksisterende institution var ikke 28 meter, men ca. 125 meter. Dette var u hensigtsmæssigt, f.eks. i tilfælde af regnvejr. Kommunen havde ikke godtgjort at det var undersøgt om velfærdsforanstaltningerne kunne rumme de ekstra personer. A fastholdt at ansøgningsmaterialet var ufuldstændigt, og at sagsbehandlingen var mangelfuld.

Kommunen kommenterede i brev af 5. december 2005 A's brev. Kommunen skrev bl.a. følgende:

”Kommunens bemærkninger til sagen er som følger:

Ad 1) Dispensationen til opholdsrum med gulv under terræn er givet efter Bygningsreglement 1995 kapitel 4.4.2. stk. 9 (bilag 10).

I henhold til byggelovens § 22 stk. 1 kan Kommunalbestyrelsen meddele en dispensation, når denne er i overensstemmelse med de hensyn, som kravet skal varetage. Kravet om at gulv skal være beliggende over terræn i dag- og døgninstitutioner er af forvaltningen vurderet som et sundhedsmæssigt krav. Forvaltningen har besigtiget lokalerne og finder ikke at brugen af disse til institution vil have sundhedsmæssige konsekvenser (bilag 4). Lokalerne er tidligere blevet brugt som opholdsrum. Vi finder derfor at dispensationen er meddelt i overensstemmelse med byggelovens § 22 stk. 1. Begrundelsen for dispensationen er derfor ikke de 2 års anvendelse. Anvendelsen på de 2 år er et vilkår, som er givet i forbindelse med sagsbehandlingen. Elevatoren er indtegnet på ansøgningsmaterialet og har derfor under hele sagsbehandlingen været synlig. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at elevatoren er en personelevator.

Ad 2) Forvaltningen kan oplyse, at de eksisterende velfærdslokaler kan rumme 11 ansatte. Person & Kulturforvaltningen har oplyst, at der på nuværende tidspunkt er beskæftiget 7 personer i institutionen og at der efter tilbygningen af de nye lokaler vil være beskæftiget yderligere 1 person. Den af kommunen anførte afstand mellem institutionerne i brev til statsamtet af 1. november 2005 er ukorrekt. Afstanden anført af (A) i brev af 16. november 2005 er korrekt. Vi beklager dette.

Ad 3) De fremsendte tegninger er målfaste i målestok 1:100. Ændringen af hvilke rum, der skal benyttes til institution er sket i forbindelse med forvaltningens besigtigelse af stedet den 24. august 2005. Grunden til ændringen er af brandmæssige hensyn, da ændringen mindsker den brandadskillelse, som skal foretages inden lokalerne kan ibrugtages.

I det medsendte svar fra Bygge- og Boligstyrelsen fremgår det, at kommunen skal påse at ventilationsanlægget kan rumme de personer, som lokalet benyttes af. Dette påses af kommunen, men der foretages ikke et egentligt notat. Der foreligger dokumentation for ventilationsanlægget (bilag 13). Det skal påses at ventilationsanlæggets kapacitet er dækkende for det maksimale antal børn/voksne, der efter normen kan være i lokalet. Der gøres ikke særskilt notat angående ventilation, hvilket heller ikke sker, når andre krav i reglementet påses. Denne dokumentation er den 6. oktober 2005 fremsendt til (A).

Det skal bemærkes at hvad angår brandforhold, kan der henvises til notat af 24. august 2005 (bilag 4). Under besigtigelse på stedet blev det konstateret at nuværende slangevinder, kan benyttes som hidtidig. Derfor er der ikke gjort yderligere i forhold til dette spørgsmål.”

Den 15. december 2005 gav kommunen boligselskabet en ibrugtagningstilladelse.

I brev af 21. december 2005 til statsamtet fastholdt A sine indsigelser.

Kommunen udtalte i brev af 16. januar 2006 til statsamtet bl.a. følgende:

”Skrivelse af 21. december 2005 fra (A) Ringkjøbing Amt syntes at angive følgende klagepunkter:

1. Den meddelte dispensation er ikke berettiget.
2. Det fremgår ikke af sagsmaterialet, hvorledes velfærdsforanstaltningerne er indrettet og om disse kan rumme personalet.
3. Sagsbehandlingen er foretaget på et mangelfuldt sagsmateriale.

Kommunens bemærkninger til sagen er som følger:

Ad 1) Holstebro Kommune fastholder besvarelse af 5. december 2005 på dette spørgsmål.

Ad 2) Holstebro Kommune fastholder fortsat, at krav til velfærdsforanstaltninger er overholdt, da det øgede personantal, som udvidelsen medfører, kan rummes i de eksisterende lokaler. Afstanden til velfærdslokalerne er af kommunen vurderet som rimelig. Kommunen har af lederen af institutionen fået oplyst, at de omtalte lokaler kun skal benyttes kortvarigt om formiddagen og eftermiddagen og at både børn og ansatte spadserer til den oprindelige institution for at spise frokost. Udfra dette har kommunen vurderet, at det er rimeligt, at benytte de eksisterende velfærdsforanstaltninger.

Ved forespørgsel til kommunens Person- og Kulturforvaltning har Byggesagsafdelingen modtaget følgende redegørelse:

I efteråret 2004 orienterede Borbjerg Børnegrave Holstebro Kommune om stigende pladsproblemer. Børnegraven foreslog at man oprettede en gruppe i lejede lokaler i Skrænten.

Daglig sikkerhedsleder (...) var på besøg i Borbjerg Børnegrave og konstaterede, at der ikke var plads til 10 børn mere. (...) og (...) vurderede hvor vidt man kunne løse pladsproblemet med oprettelse af en børnegruppe i Borbjerg SFO.

Med henblik på at hjælpe sikkerhedsgruppen på stedet, samt vejlede forvaltningen var (...) ude at besigtige lokalerne i Skrænten den 5. januar 2005. Senere tog daglig sikkerhedsleder og (...) fra (A) ud for at se på lokalerne. Umiddelbart var der en række mindre ting som skulle ændres, for at lokalerne kunne anvendes. Herudover anførte (A) at man skulle iagttage normeringsbestemmelserne om annekser. Se vedhæftede brev fra (A) den 17. januar 2005.' (brev fra (...) er vedlagt som bilag 14).

Person- og Kulturforvaltningen oplyser ligeledes: 'Den 19. januar sender bygningsinspektør et Notat til forvaltningen, der fortæller hvilke udgifter der vil være forbundet med ibrugtagningen. På dette tidspunkt burde der nok have ligget et referat fra sikkerhedsgruppen i Borbjerg Børnegrave. Det gør der ikke. Men i forbindelse med den efterfølgende byggesagsbehandling er afgivet et mundtligt tilsagn fra forvaltningen om at sikkerhedsgruppen/sikkerhedsorganisationen har været inddraget i hele forløbet omkring etableringen af annekset i Skrænten. Det er vores håb, at denne redegørelse forklarer hvad der er sket omkring sikkerhedsarbejdet, og vi endnu engang skal beklage, hvis der ikke ligger et skrift i sagen.'

Person- og Kulturforvaltningen har efterfølgende anmodet institutionen om en skriftlig udtalelse fra sikkerhedsgruppen. Denne er vedlagt som bilag 15.

Ad 3) Til spørgsmålet om mangelfuldt sagsmateriale fastholder Holstebro Kommune svar af 5. december 2005."

I den nævnte udtalelse af 20. januar 2006 fra sikkerhedsgruppen er bl.a. anført følgende:

"Hele personalet besigtigede lokalerne på Skrænten i efteråret 2004.

Vi er et lille hus, hvor alle deltager i drøftelserne omkring sådanne sager.

Alle var positive, og syntes godt om lokalerne, kunne godt se dem anvendt som børnegruppe. Men selvfølgelig var der forhold, som skulle bringes i orden.

Ifølge vores vurdering:

- Der skulle etableres toiletforhold for både børn og voksne.
- Der skulle etableres en pusleplads. Da vi mener at børn godt kan kravle op af en stige, og endda få lidt motion oveni, var vi tilfredse med en fast pusleplads.
- Trappe og elevator skulle sikres.
- Der skulle etableres ventilation i gruppe-lokalet.

Afstanden til eksisterende børnegrave, så vi ikke som et problem.

Vejen, der skulle krydses, kunne vi godt overskue. Vi taler om Borbjerg, hvor trafikken er minimal.

Alt i alt så vi lokalerne som lyse og velegnede til en børnegruppe.

Tillidskvinde (...) har sammen med (...) været med ved besigtigelsen af lokalerne ved tre forskellige lejligheder med (...), (A), (...), boligselskabet og (...), forvaltningen, og senest med (...), (A).

Herudover har undertegnede (...) besigtiget lokalerne med (...), Teknisk Forvaltning, og (...), forvaltningen.

Første kvartal af 2005 var sikkerhedsrepræsentant (...) på rotationsprojekt, og har så ikke kunnet deltage i behandlingen.

Som lokalerne fungerer nu:

Gruppen bebos af 11 børn og to voksne.

– Afstanden til institutionen volder ingen problemer. Der er en jævn trafik begge veje. Det føles som 'en lang gang'.

Gruppen er velintegreret med børnehaven. Det gælder både børn og voksne.

Lokalerne føles lyse og indbydende. Der er god plads til børnegruppens udfoldelse.

Den daglige brug af lokalerne er fra 8-12, og fra 13.30-15.30. Før og efter samles børnene i børnehaven.

Personalet pauserer i børnehavens personalerum i middagsstunden på skift, samtidig med, at børnene er på legepladsen.

Forældrene er umådelig glade for tilbudet.”

Statsamtet traf afgørelse i sagen den 29. marts 2006. Statsamtet anførte bl.a. følgende:

”Statsamtet er af den opfattelse, at Holstebro Kommunes dispensation fra kapitel 4.4.2, stk. 9, i Bygningsreglement 1995 ikke er ulovlig.

Statsamtet har i denne forbindelse lagt vægt på, at lokalerne tidligere har været anvendt som mødelokaler, og at Holstebro Kommune vurderer, at gulvets beliggenhed under terræn ikke indebærer sundhedsmæssige risici for brugerne af lokalerne.

Statsamtet må dog bemærke, at den midlertidige anvendelse af lokalerne til daginstitution (f.eks. i maksimalt 2 år) ikke er et sagligt hensyn. Dispensationen ville således være ulovlig, hvis den alene var båret af dette hensyn.

Kapitel 4.4.3, stk. 1, i Bygningsreglement 1995 har følgende ordlyd:

Hvor spiserum skal indrettes på grund af arbejdets art, skal det placeres bekvemt i forhold til arbejdspladserne.

Statsamtet finder ikke, at det er ulovligt, at de ansatte, der er tilknyttet de nye daginstitutionslokaler, er henvist til at benytte spisefaciliteterne i moderinstitutionen.

Statsamtet finder således ikke, at der er grundlag for at antage, at Holstebro Kommunes skønsudøvelse er ulovlig.

Desuden er statsamtet af den opfattelse, at det efter de foreliggende oplysninger ikke er sandsynliggjort, at kravene til ventilation, brandforhold og adgangsforhold ikke skal være opfyldt.

Endelig mener statsamtet, at Holstebro Kommunes afgørelser i sagen er truffet på grundlag af et sagligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

Det bemærkes, at statsamtet ikke har kompetence i relation til arbejdsmiljølovgivningen, f.eks. regelsættet om virksomheders sikkerhedsorganisation.”

Herefter klagede A i brev af 5. april 2006 til mig. I klagen anførtes bl.a. følgende:

”(A) vil derfor klage over:

– at statsamtet ikke laver en mere indgående prøvelse af grundlaget i dispensationen fra terrænforholdene – men vægter bl.a. at lokalet har været anvendt som personalestue. (A) finder at denne vægtning er helt ude af proportioner og magtforvridende. Personalestuen var – hvis den var godkendt til dette – godkendt efter et helt andet bygningsreglement. Huset er 40-50 år gammelt. Som personalestue bruges et rum kortvarigt. Som grupperum til daginstitution er rummene til rådighed ca. 52 timer om ugen. Endvidere udtaler statsamtet at dispensationen fra bygningsreglementet ikke er ulovlig. Vi finder at afgørelsen tillige skulle afklare om dispensationen delvis er blevet båret af usaglige hensyn i tidsbegrænsningen og en bagvedliggende økonomi.

– at Statsamtet er af den opfattelse, at det efter de foreliggende oplysninger ikke er sandsynliggjort, at kravene til ventilation, brandforhold og adgangsforhold ikke skal være opfyldt.

(A) finder at det er kommunen og statsamtets forpligtigelse at synliggøre at love og regler er opfyldt, ikke omvendt. Altså igen en udvidet prøvelse af grundlaget.

– at Statsamtet mener at Holstebro Kommunes afgørelser i sagen er truffet på grundlag af et sagligt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

(A) finder fortsat at grundlaget for de truffede beslutninger er mangelfuldt og at Holstebro Kommune har sammenblandet myndigheds- og driftsopgaver. Underskriver af ansøgningen om byggetilladelsen er (...), som er ansat af Holstebro Kommune og ikke af Boligselskabet. Af ansøgningen fremgår det ej heller om der søges dispensation for anvendelse af kælder eller begrundelser for dette.

Endvidere er der en række andre forhold, såsom adgangsveje, personaleforhold, brandforhold, som er endog særdeles 'sparsomt' belyst."

Jeg bad myndighederne om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Jeg bad bl.a. myndighederne oplyse om de havde overvejet om der forelå myndighedsinhabilitet fra kommunens side, og om der var taget hensyn til dette ved behandlingen af sagen. Jeg bad endvidere myndighederne oplyse om man havde overvejet eller undersøgt om der kunne være andre hensyn bag bestemmelsen i 4.4.2, stk. 9, f.eks. et hensyn til at de personer som opholdt sig i rummet, kunne se ud på omgivelserne.

I brev af 19. juni 2006 til mig oplyste Statsamtet Århus at det havde overtaget sagen fra Statsamtet Ringkjøbing.

Kommunen har i brev af 31. august 2006 udtalt bl.a. følgende:

"For så vidt angår spørgsmålet om myndighedsinhabilitet, har Holstebro Kommune tilsigtet at imødekomme denne problematik ved organisatorisk, at have en meget skarp adskillelse mellem de afdelinger i Teknisk Forvaltning, der udfører h.h.v. projektering, drift, vedligehold m.v. og afdelingen for myndighedsbehandling. Kommunens Byggesagsafdeling er en selvstændig myndighedsafdeling, der alene beskæftiger sig med myndighedsmæssige opgaver. Byggesagsafdelingen har sin egen chef og ingen medarbejdere i afdelingen er beskæftiget med andre arbejdsopgaver end myndighedsopgaver. I forvaltningens Tekniske Afdeling, foretages projektering, drift og vedligeholdelsesopgaver m.v. Teknisk Afdeling udfører ikke myndighedsopgaver.

I den aktuelle sag, har bygningsmyndigheden behandlet en ansøgning i en ejendom, der er ejet af et boligselskab. Bygningsmyndigheden har besigtiget lokalerne og fundet, at det ansøgte ville forudsætte dispensation fra bestemmelsen om gulvets placering i forhold til omliggende terræn. Ud fra en konkret vurdering på stedet, har det været bygningsmyndighedens vurdering, at der ikke fandtes forhold der ville medføre betænkeligheder ved en dispensation. Idet bygningsmyndigheden var vidende om, at det ansøgte skulle anvendes af en kommunal institution, blev der foretaget en høring i henhold til forvaltningslovens § 19, hvor (A) – som repræsentant for de pædagoger der skulle beskæftiges i institutionen – blev givet mulighed for at fremkomme med bemærkninger til en eventuel dispensation.

Også da der i (A)'s bemærkninger ikke blev fremført argumenter, der kunne indikere, at en dispensation ville være uforenelig med de hensyn der ligger bag bestemmelsen, valgte bygningsmyndigheden at meddele den ansøgte dispensation, med de begrundelser der er anført i dispensationen.

I kommunens vurdering af formålet med bestemmelsen, er ikke direkte indgået spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen tillige kunne have til formål at sikre at personer kan se ud på omgivelserne i h.h.t. BR-95 kap. 4.4.3, stk. 5. Ved besigtigelsen kunne det konstateres, at vinduer er placeret så lavt i lokalet, og samtidig så højt i forhold til det omliggende terræn, at det umiddelbart virker indlysende, at denne bestemmelse er tilgodeset med den aktuelle vinduesplacering (se vedlagte fotos). Kommunen finder dog stadig, at hovedformålet med bestemmelsen, er af sundhedsmæssig karakter, således det sikres, at der ikke sker indretning af opholdsrum i kolde og fugtige kælderlokaler. Holstebro Kommunes begrundelse herfor er, at vinduers placering i opholds-, spise- og arbejdsrum allerede er reguleret i BR-95 kap. 4.4.2, stk. 5 og stk. 6 samt BR-95 kap. 4.4.3, stk. 4 og stk. 5, hvorfor det ikke formodes, at

bestemmelsen om gulvets placering i forhold til terræn tilsigter anvendelse på forhold der allerede er reguleret ved andre bestemmelser i bygningsreglementet.

For så vidt angår (A)'s klageskrivelse, skal kommunen henvise til tidligere fremsendte skrivelser i sagen, idet der dog skal knyttes følgende supplerende bemærkninger til (A)'s påstand om, at det er kommunens og Statsamtets opgave at synliggøre, at lovgivningen er overholdt.

Hertil kan det bemærkes, at det af BR-95, kap. 1.3, stk. 5. fremgår, at 'Ansøgningen skal være bilagt *relevant* tegningsmateriale med angivelse af målestoksforhold og skal indeholde enhver oplysning af betydning for sagens behandling'.

Af BR-95, kap. 1.3, stk. 6 fremgår det endvidere, at 'Kommunalbestyrelsen *kan* forlange en brandteknisk dokumentation for bygningens udformning og de valgte brandsikkerhedsmæssige tiltag'.

Af BR-95, kap. 1.3, stk. 14 fremgår det tillige, at 'Kommunalbestyrelsen *kan* i øvrigt forlange enhver oplysning og tegningsmateriale som er nødvendig for at give byggetilladelse'.

Kommunen finder, at der med bygningsreglementets formulering menes, at kommunalbestyrelsen kan forlange enhver oplysning som *kommunalbestyrelsen* finder nødvendig for at give en byggetilladelse.

Med baggrund heri finder Holstebro Kommune, at den fremsendte dokumentation i en byggesag skal være af en sådan karakter, at det overfor bygningsmyndigheden er belyst, at lovgivningen er overholdt."

Statsamtet Ringkjøbing har i brev af 13. oktober 2006 bl.a. udtalt at statsamtet i forbindelse med klagesagsbehandlingen lagde til grund at der forelå myndighedsinhabilitet fra kommunens side – selv om boligselskabet (...) var bygherre – da kommunen måtte antages at have en betydelig interesse i projektets økonomiske konsekvenser, og der således bestod en interessekonflikt. Statsamtet behandlede derfor klagen ud fra de principper/retningslinjer der er angivet i By- og Boligministeriets vejledning af 12. oktober 1998 om kommunernes byggesagsbehandling i egne byggesager på daginstitutionsområdet. Statsamtet lagde primært vægt på at kommunen ikke fandt at gulvets beliggenhed under terræn indebar sundhedsmæssige risici, og at lokalerne efter det oplyste fremstod som lyse og imødekommende. Statsamtet var bekendt med at vinduerne var placeret ca. 1,4 meter over gulvet – hvorfor udsynet var begrænset – men var af den opfattelse at det ikke kunne medføre at dispensationen var ulovlig.

I brev af 13. november 2006 har Statsamtet Århus bl.a. udtalt at kommunens skønsmæssige vurdering af om betingelserne for dispensation er opfyldt, ikke kan efterprøves af statsamtet. Statsamtet vil dog kunne tilsidesætte en byggelovsafgørelse hvis skønnet overskrider gældende rets rammer, f.eks. hvis et relevant hensyn ikke er taget i betragtning. Der forelå ikke for statsamtet oplysninger om at der var relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

I brev af 21. november 2006 kommenterede A myndighedernes udtalelser. Vedrørende myndighedsinhabilitet skrev A at ansøgningen om byggetilladelse var udfyldt af lederen af kommunens ejendomsforvaltning, og at opgaven med udarbejdelse af grundlag for dispensation mv. blev løst af kommunens byggesagsafdeling. Billederne fra kælderen dokumenterede klart at det var kælderlokaler, og den dør der var fotograferet på et af billederne, førte ud til en kælderskakt.

I forbindelse med kommunalreformen blev statsamterne nedlagt den 1. januar 2007, og deres opgaver blev overført til de nyoprettede statsforvaltninger. Statsamtets beføjelser i denne sag overgik således til Statsforvaltningen Midtjylland.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Regelgrundlaget

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

'§ 2. Loven finder anvendelse ved:

...

c. Ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,

...'

'§ 22. Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser.

...'

I Bygningsreglement 1995 for erhvervs- og etagebyggeri er der fastsat en række regler om byggetilladelse og kravene til nyt byggeri. Reglementet finder anvendelse i denne sag. Kapitel 1, pkt. 1.3 og 1.4, omhandler kravene til en ansøgning om byggetilladelse og selve byggetilladelsen. Pkt. 1.12, stk. 1, bestemmer at byggelovens § 22 gælder for dispensation til at fravige reglementets bestemmelser. Kapitel 4 omhandler bygningers indretning. Punkt 4.1, stk. 1, har denne ordlyd:

'Stk. 1. Bygninger skal udformes og indrettes, så der under hensyn til deres anvendelse opnås tilfredsstillende forhold med hensyn til sikkerhed, sundhed, tilgængelighed og anvendelse for alle samt renholdelse og vedligeholdelse.'

Punkt 4.4 vedrører andre bygninger end beboelsesbygninger. Efter pkt. 4.4.1, stk. 2, skal arbejdsrum i bygninger med arbejdssteder omfattet af arbejdsmiljøloven indrettes i overensstemmelse med kravene i pkt. 4.4.2 om arbejdsrum. Arbejdsrum omfatter efter arbejdsmiljølovgivningen ethvert rum hvor der udføres arbejde. Pkt. 4.4.2 har denne ordlyd:

'4.4.2 Arbejdsrum

Stk. 1. Arbejdsrum skal have et gulvareal på mindst 7 m², og rumhøjden i arbejdsrum skal være så stor, at arbejdet kan foregå på betryggende måde. Rumhøjden skal dog mindst være 2,5 m.

Stk. 2. Arbejdsrum skal have et rumindhold på mindst 12 m³ for hver person, der er beskæftiget i rummet. Såfremt der i et arbejdsrum forekommer et betydeligt antal personer, som ikke er beskæftigede i rummet, skal rumindholdet forøges svarende til disse personers antal. Kommunalbestyrelsen kan tillade rumindholdet nedsat, når der etableres effektiv mekanisk ventilation af rummet, dog ikke under 8 m³ pr. person. Opholdsrum i dag- og døgninstitutioner for pasning af børn skal mindst have et frit gulvareal på 3 m² pr. barn i vuggestuer og på 2 m² pr. barn i børnehaver. Normalklasserum i skoler og lignende skal, når der etableres effektiv mekanisk ventilation, have et rumindhold på 6 m³ pr. person.

Stk. 3. Ved beregning af rumindholdet medregnes kun de dele af rummet, hvor det under hensyn til loftshøjden er tilladt at indrette arbejdspladser. Ved beregningen skal endvidere tages hensyn til, om rumindholdet indskrænkes væsentligt af maskiner, inventar og oplagrede genstande m.v. Den del af rummet, der ligger mere end 4,0 m over gulvet, medregnes ikke ved beregningen af rumindholdet.

Stk. 4. Overflader på gulve, vægge og lofter i arbejdsrum skal i nødvendigt omfang være afvisende overfor forurening, og de skal kunne rengøres på forsvarlig måde. Gulvbelægningen skal være tilpasset det arbejde, der skal udføres i arbejdsrummet, og skal have en under hensyn til arbejdets art passende hårdhed og skridsikkerhed.

Stk. 5. Arbejdsrum skal have en sådan tilgang af dagslys, at rummene er vel belyste. Vinduer skal udføres, placeres og eventuelt afskærmes, så solindfald gennem dem ikke medfører overophedning i arbejdsrummene.

Stk. 6. Arbejdsrum skal forsynes med vindue, der er anbragt, så personer i rummet kan se ud på omgivelserne.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen kan tillade, at kravet om dagslysadgang fraviges, når opfyldelsen vil betyde en afgørende ulempe for virksomhedens drift, f.eks. hvor produktionens art ikke tillader dagslys.

Stk. 8. Velfærdsforanstaltninger for de ansatte må normalt ikke stå til rådighed for andre end dem, der er beskæftiget på arbejdsstedet.

Stk. 9. Gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende må ikke ligge lavere end terrænet udenfor. Ved særlige terrænforhold kan der ses bort fra dette krav, hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg.'

Pkt. 4.4.3, stk. 1, har denne ordlyd:

'Stk. 1. Hvor spiserum skal indrettes på grund af arbejdets art, skal det placeres bekvemt i forhold til arbejdspladserne.'

Også for spiserum gælder at de skal forsynes med vinduer der er anbragt så personer i rummet kan se ud på omgivelserne (stk. 5).

Pkt. 4.4.4, stk. 4, bestemmer at der skal indrettes mindst 1 wc for hver 15 beskæftigede.

Kapitel 11 omhandler indeklima. Efter pkt. 11.1, stk. 1, skal bygninger opføres så der under normal brug af bygningerne kan opretholdes et sundheds- og sikkerhedsmæssigt tilfredsstillende indeklima. Pkt. 11.2.3, stk. 1, indeholder bestemmelser om ventilation af opholdsrum i dag- og døgninstitutioner. Indblæsningen med udeluft og udsugningen skal være mindst 3 l/s pr. barn og mindst 5 l/s pr. voksen samt 0,4 l/s pr. m² gulv.

By- og Boligministeriet udsendte den 12. oktober 1998 en vejledning om kommunernes byggesagsbehandling i egne byggesager på daginstitutionsområdet. Pkt. 2 omhandler grænserne for kommunalbestyrelsens dispensationskompetence. I afsnittet er bl.a. anført følgende:

'Kommunerne bør ved behandlingen af egne byggesager som bygningsmyndighed udvise en ekstra påpasselighed og sikre, at byggelovgivningen bliver overholdt, både når det gælder selve byggesagsbehandlingen, og når det drejer sig om at udøve dispensationskompetencen i egne byggesager.

Det sidst anførte er ikke ensbetydende med, at kommunen er afskåret fra at meddele sig selv dispensationer. Men det betyder, at der er snævre grænser for kommunens dispensationskompetence, og at dette navnlig gælder, når der er tale om krav til sikkerhed og sundhed.

Opmærksomheden skal i øvrigt henledes på Folketingets Ombudsmands udtalelse af 30.6.1997 i en sag vedrørende byggesagsbehandlingen af en skolefritidsordning, som By- og Boligministeriet i et brev af 30.6.1997 til samtlige kommunalbestyrelser har gjort opmærksom på. Ombudsmanden udtalte, at kommunen som bygningsmyndighed måtte anses for myndighedsinhabil i den pågældende sag, hvor kommunen havde meddelt dispensation til sig selv som bygherre.

På baggrund af ombudsmandens udtalelse anbefales det, at kommunen i egne byggesager udviser særlig agtpågivenhed i sagsbehandlingen. Der skal i alle sager udøves et konkret skøn uanset sagens karakter, og kommunen kan eventuelt indhente udtalelser fra andre myndigheder, f.eks. By- og Boligministeriet, Sundhedsstyrelsen/den lokale embedslæge, Beredskabsstyrelsen/det lokale brandvæsen og Direktoratet for Arbejdstilsynet/lokale arbejdstilsyn, til brug for sagsbehandlingen.

For så vidt angår klagesituationen har ombudsmanden også peget på, at klagemyndigheden som led i den intensiverede prøvelse kan lade det påhvile kommunen at godtgøre overfor klagemyndigheden, at afgørelsen udelukkende var båret af saglige hensyn.

...

d) Anvendelse af kælderlokaler til daginstitution.

Ifølge bygningsreglement 1995, kapitel 4.4.2, stk. 9, må gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende ikke ligge lavere end terrænet udenfor. Ved særlige terrænforhold kan der ses bort fra dette krav, hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg.

Det bør høre til undtagelsen, at der dispenseres fra bestemmelsen.'

2. Dispensationen

Kommunen dispenserede fra bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9. Gulvet i kælderen lå ca. 1,50 meter under terræn. Dispensationen var begrundet med at lokalerne var godkendt som opholdsrum, og at der var tale

om en tidsbegrænset periode på 2 år. Desuden skønnede kommunen at gulvets beliggenhed ikke ville medføre sundhedsmæssig risiko.

Det følger af byggelovens § 22 at en dispensation skal være forenelig med de hensyn som ligger til grund for den bestemmelse der dispenseres fra.

I udtalelsen til mig anførte kommunen at det ikke direkte var indgået i vurderingen om bestemmelsen tillige kunne have til formål at sikre at personer kunne se ud på omgivelserne. Ved besigtigelsen var det konstateret at vinduerne var placeret således at det umiddelbart virkede indlysende at bestemmelsen var tilgodeset. Hovedformålet med bestemmelsen var efter kommunens opfattelse af sundhedsmæssig karakter således at det blev sikret at der ikke skete indretning af opholdsrum i kolde og fugtige kælderlokaler. Vinduers placering var nemlig reguleret i andre bestemmelser.

Statsamtet Ringkjøbing bemærkede i afgørelsen af 29. marts 2006 at den midlertidige anvendelse af lokalerne til daginstitution ikke var et sagligt hensyn. Dispensationen ville således være ulovlig hvis den alene var båret af dette hensyn. Statsamtet mente at dispensationen ikke var ulovlig.

I udtalelsen til mig anførte statsamtet at det primært havde lagt vægt på at kommunen ikke fandt at gulvets beliggenhed under terræn indebar sundhedsmæssige risici, og at lokalerne efter det oplyste fremstod som lyse og imødekommende. Vinduerne var placeret ca. 1,4 meter over gulvet hvorfor udsynet var begrænset, men det kunne ikke medføre at dispensationen var ulovlig.

Statsamtet Århus har udtalt at det ikke for statsamtet var oplyst at der forelå relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

For at afklare om der bag bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9, kan ligge et hensyn til at børn i en børnehave skal kunne se ud på omgivelserne, må der ses nærmere på systematikken og ordlyden i pkt. 4.4.2.

Pkt. 4.4.2 har overskriften 'Arbejdsrum', og det må antages at bestemmelserne i pkt. 4.4.2 først og fremmest varetager hensyn til de personer som arbejder i rummene. Det fremgår således af pkt. 4.4.1, stk. 2, at arbejdsrum som er placeret i bygninger med arbejdssteder der er omfattet af arbejdsmiljøloven, skal indrettes i overensstemmelse med kravene i pkt. 4.4.2 om arbejdsrum.

Pkt. 4.4.2 indeholder imidlertid også bestemmelser om arbejdsrum der tillige er opholdsrum for personer som ikke arbejder i disse rum. Således indeholder pkt. 4.4.2, stk. 2, 4. punktum, en bestemmelse om mindstekrav for frit gulvareal i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner for pasning af børn. Endvidere er der i pkt. 4.4.2, stk. 9, en bestemmelse om gulvets placering i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner og i normalklasserum i skoler og lignende.

Det er nærliggende at antage at disse bestemmelser er fastsat for at sikre hensigtsmæssige forhold, ikke kun for de personer som arbejder i de pågældende rum, men også for de personer der kun opholder sig i rummet. Derimod lægger jeg til grund at de øvrige bestemmelser i pkt. 4.4.2, der angår arbejdsrum, ikke skal varetage hensyn til personer der kun opholder sig i rummet, medmindre det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen.

Det må således antages at pkt. 4.4.2, stk. 6, om at arbejdsrum skal forsynes med vindue så personer i rummet kan se ud på omgivelserne, kun varetager hensyn til dem der arbejder i rummet. Jeg går ud fra at kommunens udtalelse om at det efter besigtigelsen var indlysende at personer i rummet kunne se ud på omgivelserne, bygger på denne opfattelse.

Pkt. 4.4.2, stk. 9, 2. punktum, bestemmer at der ved særlige terrænforhold kan ses bort fra kravet om at gulvet i opholdsrum i dag- og døgninstitutioner ikke må ligge lavere end terrænet udenfor. Det gælder dog kun hvis gulvet ligger over terrænet langs med mindst en vinduesvæg. Ud over sundhedsmæssige forhold som risiko for fugt og lignende er det efter min opfattelse nærliggende at antage at der bag bestemmelsen ligger et hensyn til lys- og udsynsforhold. Dette understøttes af at lys- og udsynsforhold for personer der ikke arbejder, men kun opholder sig i rummet, ikke er reguleret i andre bestemmelser, og at de sundhedsmæssige forhold i forbindelse med indeklima er reguleret i kapitel 11.

Behovet for dagslys og for at kunne se ud på omgivelserne må for børnehavebørn antages at være lige så stort som for personer der arbejder i institutionen.

I den konkrete sag er vinduerne placeret ca. 1,4 meter over gulvet. Voksne af almindelig højde vil derfor kunne se ud på omgivelserne. Navnlig mindre børnehavebørn vil derimod næppe kunne se ud på omgivelserne, men kun skråt op på himlen.

Det indgik ikke i kommunens vurdering at bestemmelsen i pkt. 4.4.2, stk. 9, tillige kunne have til formål at sikre at personer kunne se ud på omgivelserne. Statsamtet Ringkjøbing var bekendt med det begrænsede udsyn, men mente ikke det kunne medføre at dispensationen var ulovlig. Statsamtet Århus mente ikke at der var relevante hensyn som ikke var taget i betragtning.

Således som bestemmelsen er formuleret, og set i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i pkt. 4.4.2 og 11, er der efter min opfattelse en vis usikkerhed om hvilke hensyn pkt. 4.4.2, stk. 9, varetager. Navnlig fordi kommunen som bygningsmyndighed må anses for myndighedsinhabil i sagen, burde kommunen eller statsamtet som led i den intensiverede prøvelse have indhentet en udtalelse om spørgsmålet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. Jeg har derfor henstillet til Statsforvaltningen Midtjylland at genoptage sagen og i den forbindelse indhente en udtalelse som nævnt.

3. Kommunens sagsbehandling

Partshøring

En dispensation fra regler i bygningsreglementet er ligesom en byggetilladelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder at lovens regler om bl.a. partshøring finder anvendelse.

Det er en del af myndighedernes sagsoplysning at følge reglerne om partshøring over grundlaget for afgørelsen. Herved får parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere de foreliggende oplysninger.

Forvaltningslovens § 19 har denne ordlyd:

’§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

...’

Høringspligten hører til de såkaldte garantiforskrifter hvis tilsidesættelse vil kunne føre til at afgørelsen anses for ugyldig. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 377 ff. Høringen må ikke have en sådan karakter at formålet forspildes.

(A) blev partshørt ved brev af 31. august 2005. (A) blev ved en dom afsagt af Vestre Landsret den 17. februar 2004, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1375, anerkendt som klageberettiget i en byggesag vedrørende udvidelse af en fritidsklub. Landsretten lagde til grund at forbundet bl.a. varetog hensynet til medlemmernes sikkerheds- og miljøforhold på den enkelte arbejdsplads, og at forbundet var klageberettiget efter de arbejdsmiljøretlige regler. Da kommunens dispensation i sagen vedrørte kravene til brandsikkerhed, og den enkelte ansatte i fritidsklubben var klageberettiget, blev (A) anerkendt som klageberettiget. Byggelovens krav til klageberettigelse svarer til de krav som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag. Jeg lægger derfor til grund at (A) var part i nærværende byggesag som bl.a. også drejede sig om sikkerheds- og miljøforhold for personalet.

Partshøringen skulle efter min opfattelse omfatte alle oplysninger af sikkerheds- og miljømæssig art som var af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som måtte antages at være til ugunst for de ansatte, og som (A) ikke allerede var bekendt med eller vidste indgik i en byggesag.

Det fremgik ikke af høringsbrevet eller de vedlagte bilag at høringen bl.a. drejede sig om en dispensation, og tegningerne viste ikke målene for lokalernes størrelse. Der blev heller ikke hørt over kommunens notat af 24. august 2005 om besigtigelsen selv om notatet indeholdt faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagen. Oplysningerne måtte antages at være til ugunst for (A) da de indeholdt en positiv beskrivelse af lokalerne og dermed talte for en dispensation.

Jeg anser den mangelfulde parthøring for kritisabel. Statsamterne burde have påtalt den mangelfulde parthøring. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

...'

I brev af 24. juni 2008 meddelte Statsforvaltningen Midtjylland at den havde genoptaget sagen og annulleret Statsamtet Ringkøbings afgørelse af 29. marts 2006.

I forbindelse med behandlingen af sagen indhentede statsforvaltningen en udtalelse fra Erhvervs- og Byggestyrelsen. I statsforvaltningens afgørelse er udtalelsen af 18. december 2007 gengivet således:

"Vedr. bygningsreglement 95, kapitel 4.4.2, stk. 9 om placering af gulv i daginstitutioner.

Statsforvaltningen har med brev af 19. november 2007 anmodet om styrelsens vejledende udtalelse om, hvilke hensyn ovennævnte bestemmelse i Bygningsreglementet 1995 skal varetage, herunder om hensynet også skal varetage børnenes mulighed for at se ud på omgivelserne.

Erhvervs- og Byggestyrelsen kan vejledende oplyse, at bestemmelsen skal varetage såvel de ansattes som børnenes sundhed. Sundhedsbegrebet er bredt defineret, så både fysiske, biologiske og psykiske parametre indgår.

De fysiske parametre omfatter bl.a. lufttemperatur, luftfugtighed og radon. De biologiske parametre omfatter bl.a. skimmelsvampe. De psykiske parametre omfatter bl.a. dagslystilgang, og det forhold, at såvel ansatte som børn kan se ud på omgivelserne.

Det kan endvidere oplyses, at det fremgår af Sundhedsstyrelsens Vejledning om hygiejne i daginstitutioner, 2004, at der skal være udsyn til omgivelserne gennem vinduerne."

I afgørelsen af 24. juni 2008 skrev statsforvaltningen bl.a.:

"Det er statsforvaltningens opfattelse, at hensynet til børnenes mulighed for at se ud på omgivelserne skulle inddrages i kommunens vurdering. Kommunen burde derfor have forholdt sig til spørgsmålet i sin afgørelse af 27. september 2005. Navnlige efter at kommunen af (A) var blevet gjort opmærksom på problemstillingen.

...

Da Holstebro Kommune ikke har inddraget alle relevante hensyn i sin afgørelse, og statsforvaltningen finder, at dette har haft væsentlig betydning for sagens afgørelse ophæver statsforvaltningen hermed kommunens afgørelse af 27. september 2005 som ugyldig og hjemviser sagen til fornyet behandling.

...

Partshøring:

...

Det er statsforvaltningens opfattelse, at de ansatte, der skulle arbejde i institutionen Skrænten var parter i kommunens byggesag, og derfor skulle parthøres i medfør af forvaltningslovens § 19.

Kommunen har over for statsforvaltningen oplyst, at sikkerhedsgruppen/sikkerhedsorganisation har været inddraget i hele forløbet omkring etableringen af annekset i Skrænten.

Da der ikke foreligger skriftlige dokumenter, der dokumenterer denne proces, kan statsforvaltningen ikke vurdere, om de ansatte på tilstrækkelig vis er blevet gjort bekendt med alle oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse, der må antages at være til ugunst for de ansatte.

Det er derfor statsforvaltningens opfattelse, at kommunen er forpligtet til i medfør af forvaltningslovens § 19 at foretage partshøring af de ansatte, såfremt dette ikke allerede er sket.

Statsforvaltningen kan tilslutte sig Folketingets Ombudsmands opfattelse af, at kredsen af klageberettigede og kredsen af parter i kommunens byggesag må antages at være sammenfaldende, når klageberettigelsen hviler på de samme kriterier, som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag.

Statsforvaltningen finder dog ikke, at (A)'s klageberettigelse i denne sag hviler på, at (A) som forening har en selvstændig, individuel interesse i sagens udfald.

(A)'s klageberettigelse følger derimod af, at det under visse betingelser antages, at foreninger og andre sammenslutninger har klageret som bærere af almene interesser.

Ombudsmanden har således fx ved udtalelsen FOB 1986.109* tilkendegivet nogle synspunkter på spørgsmålet. Ombudsmanden finder, at der i hvert tilfælde bør foretages en konkret vurdering af, om den omhandlede forening kan siges at repræsentere personer, der har individuel, væsentlig interesse i sagens udfald. Ombudsmanden lægger i sin udtalelse vægt på, at en forening, også uden en fuldmagt, vil kunne være klageberettiget, hvis den ud fra en konkret vurdering kan siges at repræsentere personer, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. Ved denne vurdering er det ifølge ombudsmanden nærliggende at lægge vægt på, navnlig om et betydeligt antal af foreningens medlemmer berøres af den trufne afgørelse på en sådan måde, at de selv ville kunne påklage afgørelsen, og/eller om foreningen ved sit navn, formålsbestemmelse eller på anden måde fremtræder som repræsentant for interesser, der beskyttes gennem klageadgangen.

(A)'s klageberettigelse hviler således på, at (A) som forening repræsenterer en del af de ansatte i institutionen, som har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald. (A)'s klageberettigelse hviler således ikke på de samme kriterier som normalt stilles for at blive anerkendt som part i en sag, men derimod på et repræsentationssynspunkt.

Statsforvaltningen finder herefter ikke, at (A) var part i kommunens byggesag, hvorfor (A) ikke havde krav på partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19."

Ombudsmanden meddelte herefter statsforvaltningen at han på det foreliggende grundlag ikke foretog sig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1986, s. 109.