

Juridisk notat om behandling av dispensasjonssøknader i Hol kommune

Utarbeidet av Nikolai K. Winge, Holth & Winge AS.

Dato: 19. februar 2026.

1. Innledning

Kommunestyret i Hol, representert ved ordfører Sigrid Simensen Ilsøy, har bedt om en ekstern vurdering av dispensasjonspraksis i Hol kommune. Dette som en oppfølging av et heldagskurs Holth & Winge holdt 21. januar 2026, for folkevalgte og ansatte i kommunen. Bakgrunnen for oppdraget er at Hol kommune til stadighet erfarer at Statsforvalteren påklager eller overprøver kommunes dispensasjonsvedtak. Kommunen ønsker derfor mer kunnskap om hvordan dispensasjonssøknader skal vurderes, herunder hvordan de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd skal tolkes og anvendes.

Hol kommune har bedt om at det foretas en evaluering av kommunens behandling av to konkrete dispensasjonssaker. Disse ble behandlet i kommunestyremøte 22. januar 2026, altså dagen etter heldagskurset ble gjennomført. Notatet vil foreta en vurdering av begge sakene, hvor både saksfremlegg og den politiske diskusjonen vil undersøkes nærmere. Hensikten er å vurdere om kommunens argumenter for eller imot dispensasjon er relevante i den rettslige vurderingen etter § 19-2 andre ledd. Videre er hensikten å gjøre en vurdering av hvordan kommunen organiserer behandling av dispensasjonssaker. Notatet har videre til hensikt å gi kommunen kunnskap om hvordan dispensasjonssaker skal vurderes, herunder klargjøre det rettslige handlingsrommet for å innvilge dispensasjon. Hensikten er derimot ikke å «felle en dom» om hvorvidt vedtakene anses å være gyldige eller ikke, og dermed legge opp til en eventuell omgjøringsprosess.

Notatet er bygd opp ved at det i punkt 2 gis en kortfattet redegjørelse av lovens dispensasjonsbestemmelse. Her legges det særlig vekt på å forklare hvordan de to vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd skal tolkes, samt hvilke hensyn som er relevante i vurderingen. Ettersom de utvalgte sakene gjelder hhv. dispensasjon fra rekkefølgekrav og plankrav, gis dette særskilt omtale i den generelle redegjørelsen.

Videre, i punkt 3, foretas det en evaluering av de to utvalgte dispensasjonssakene. Det foretas en vurdering av både administrasjonens innstilling og saksfremlegg, samt den påfølgende politiske diskusjonen.

Avslutningsvis, i punkt 4, gis det noen råd om hvordan Hol kommune bør organisere behandling av dispensasjonssøknader, for å sikre effektive og forutsigbare beslutningsprosesser, som også ivaretar innbyggernes rettssikkerhet.

2. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2

2.1 Dispensasjonsmyndigheten

Plan- og bygningsloven kapittel 19 gir borgerne mulighet til å søke om dispensasjon fra både lovbestemmelser og rettslig bindende planer. Etter pbl. § 19-4 første ledd er myndigheten til å behandle dispensasjonssøknader lagt til kommunen. Det er opp til den enkelte kommune selv å organisere dispensasjonsbehandlingen internt, og dermed avgjøre hvilket styrings- og beslutningsnivå som skal behandle og ta stilling til dispensasjonssøknader. Dette skal fremgå av kommunens delegeringsreglement.

I en del kommuner er dispensasjonsbehandlingen organisert slik at administrasjonen behandler søknaden og legger frem en innstilling for et politisk utvalg, med forslag til vedtak. I andre kommuner er administrasjonen vedtaksmyndighet, mens klagesaker behandles politisk. En rekke kommuner har også vedtatt i delegeringsreglementet at såkalte prinsipielle dispensasjoner skal behandles politisk. Til det siste kan det bemerkes at vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt eller ikke, kan aldri sies å være et prinsipielt spørsmål i kommunelovens forstand. Den prinsipielle delen av et dispensasjonsvedtak må eventuelt knytte seg til vurderingen etter pbl. § 19-2 første ledd. Altså om dispensasjonssøknaden skal avslås selv om lovens vilkår anses å være oppfylt.

Når dispensasjonssøknader underlegges politisk behandling, kan det forekomme at det politiske utvalget har et annet syn enn administrasjonen med hensyn til om vilkårene for dispensasjon er oppfylt eller ikke. Dette gjelder særlig der administrasjonen innstiller på at lovens vilkår ikke er oppfylt. Vår erfaring er at de folkevalgte ikke nødvendigvis er uenig med administrasjonens vurderinger. De er derimot uenig i resultatet, i form av de synes det er unødvendig strengt å avslå dispensasjonssøknaden. I slike tilfeller oppstår det et spenn mellom administrasjonens mål om å håndheve loven korrekt og de folkevalgtes ønske om å være til nytte for sine innbyggere.

I de tilfeller administrasjonen har konkludert med at ett eller begge vilkårene i § 19-2 andre ledd ikke er oppfylt, stilles det særskilte krav til vedtakets begrunnelse dersom det politiske utvalget kommer til motsatt konklusjon. Da foretar nemlig utvalget en overprøving av administrasjonens rettslige vurdering. Utvalget må for da selv begrunne hvordan de har kommet frem til at begge vilkårene i § 19-2 anses for å være oppfylt. Videre må utvalget tydeliggjøre i begrunnelsen hvorfor administrasjonens innstilling er anses for å være feil, og hvordan utvalget har tolket loven eller vurdert faktum på annet

vis, se SOM sak 2015/3133 og Statsforvalter i Agder 17. mars 2025 sak 2024/8850. Etter vår vurdering er politiske diskusjonsfora en lite egnet arena for å vurdere om lovsatte vilkår er oppfylt eller ikke. Dette krever som regel en grundig vurdering hvor man har tilgang rettskilder som forankring for argumentasjonen. Vår erfaring er at dispensasjoner som innvilges ved politisk behandling, i strid med administrasjonens innstilling eller vedtak, ofte bygger på argumenter som faller utenfor lovens ramme eller lider av mangelfull begrunnelse. Måten politiske møter gjennomføres på, gjør det nærmest til en umulig oppgave å treffe dispensasjonsvedtak på egenhånd som oppfyller lovens krav til begrunnelse. Manglende begrunnelse er samtidig en feil som vil medføre ugyldighet dersom vedtak blir gjenstand for kontroll av Statsforvalter.

2.2 Det rettslige handlingsrommet til å innvilge dispensasjonssøknader

Selv om kommunene er gitt myndighet til å behandle dispensasjonssøknader, er det ikke tale om et skjønn uten rettslige skranker. Plan- og bygningslovens forarbeider slår uttrykkelig fast at pbl. § 19-2 andre ledd oppstiller to rettslige vilkår, og at vurderingen beror på rettsanvendelse, se Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 242. Det vil si at kommunen må foreta en rettslig vurdering av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt i den enkelte sak. Det er strenge rammer for hvilke hensyn kommunen kan tillegge vekt i denne vurderingen, se punkt 2.3 nedenfor.

En annen konsekvens av at vurderingen etter andre ledd beror på rettsanvendelse, er at statsforvalter alltid kan overprøve kommunens vurdering fullt ut – uten at det kan eller skal legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Det er derfor av sentral betydning at kommunen foretar en grundig og velbegrunnet vurdering som viser hvordan man har kommet frem til konklusjonen. Dersom vedtaket er mangelfullt begrunnet, eller på annet vis etterlater tvil om vedtaket bygger på korrekt rettsanvendelse, vil statsforvalter kunne oppheve vedtaket som ugyldig.

Dersom kommunen kommer til at begge vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt, er det opp til kommunen å avgjøre om dispensasjon skal gis eller ikke, eventuelt om dispensasjon skal gis på visse betingelser. Dette skjønnsrommet følger av § 19-2 første ledd, og hører inn under kommunens forvaltningsskjønn (frie skjønn), se punkt 2.4 nedenfor. Dersom denne delen av et vedtak blir gjenstand for kontroll hos statsforvalter, skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Det vil i praksis si at statsforvalter svært sjelden setter til side et avslag eller vilkår hjemlet i pbl. § 19-2 første ledd.

2.3 Nærmere om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd har følgende utforming:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.

Loven oppstiller her to kumulative vilkår for at kommunen skal ha hjemmel til å gi dispensasjon. Dette er det såkalte vesentlighetskravet og kravet om klar overvekt av fordeler.

Vesentlighetskravet innebærer at dispensasjonen ikke vesentlig tilsidesetter tre hensyn:

- 1) Hensynet bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra
- 2) Hensynet bak lovens formål
- 3) Hensynet til nasjonale eller regionale interesser.

Kommunen må alltid foreta en konkret vurdering av de tre punktene i vesentlighetskravet. Det skal også fremgå av vedtaket at vurderingene er foretatt og hvordan kommunen har kommet frem til konklusjonene.

Hensynet bak lovens formål vil sjelden bli vesentlig tilsidesatt i dispensasjonssaker, selv om dette kan forekomme dersom det er tale om store tiltak eller tiltak som kan berøre en rekke hensyn og interesser. Hensynet til nasjonale eller regionale interesser er først og fremst aktuelt dersom det omsøkte tiltaket er planlagt lokalisert områder med høy bevaringsverdi, slik som høyfjell, strandsone, dyrket mark og myr.

Det første punktet – om hensynet bak bestemmelsen – er på sin side relevant i alle dispensasjonssaker. Her må kommunen først klargjøre hvilke hensyn den aktuelle bestemmelsen søker å ivareta. Er det tale om dispensasjon fra en lovbestemmelse, må dette klargjøres gjennom en tolkning av lovens ordlyd sammenhold med uttalelser i forarbeidene, rettspraksis m.m. Er det tale om dispensasjon fra en plan, må det foretas en beskrivelse og vurdering av hvilke hensyn arealformålet eller planbestemmelsen søker å sikre. Deretter må det foretas en konkret vurdering av om den omsøkte dispensasjonen vil innebære vesentlig tilsidesettelse av hensynene i den omsøkte saken. Det er av sentral betydning at kommunens beskrivelse og vurdering kommer tydelig frem i vedtaket, slik at Statsforvalter kan foreta en kontroll av rettsanvendelsen i en eventuell klagesak.

Dispensasjon fra plankrav og rekkefølgekrav reiser særlige spørsmål. Selv om loven ikke åpner opp for dispensasjon fra saksbehandlingskrav, er det i forarbeidene uttalt at det likevel kan gis dispensasjon fra plankrav, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228. Når denne type dispensasjonssøknader skal vurderes, er det hensynet bak plankravet eller rekkefølgekravet som må vurderes. Er det tale om plankrav fastsatt i overordnet plan, må

Holth & Winge

kommunen identifisere hvilke hensyn dette plankravet skal ivareta og deretter ta stilling til om hensynene blir vesentlig tilsidesatt. Er det tale om lovens plankrav, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd, er det hensynet bak lovens plankrav vurderingen må knyttes opp mot.

Det andre vilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd er kravet om klar overvekt av fordeler. Det følger av flere lagmannsrettsavgjørelser og uttalelser fra Sivilombudet, at det er såkalte «areal- og ressursdisponeringshensyn» som kan tillegges vekt som fordeler i dispensasjonssaker, jf. blant annet SOM-2014/334 og LB-2019-183702. Med dette menes objektive forhold knyttet til eiendommens behov og beskaffenhet. Hensyn som gjelder søkerens person eller særskilte behov – såkalte «individuelle hensyn» – er helt unntaksvis relevant. Bakgrunnen for at kommunen ikke skal legge vekt på individuelle hensyn i den nevnte lagmannsrettsavgjørelsen forklart slik:

Bakgrunnen for dette er at bygningsmyndighetenes oppgave er å styre arealbruken og forvalte et regelverk for bygninger og konstruksjoner som oppføres i et livslangt perspektiv, mens eierforhold på stedet ofte vil være skiftende, jf. Frode A. Innjord og Liv Zimmermann (op. cit) side 556.

I vurderingen av fordeler ved en dispensasjon, må altså kommunen vurdere hvorvidt, og eventuelt i hvilken utstrekning, det omsøkte tiltaket dekker et objektivt behov for den konkrete eiendommen. Vil tiltaket avhjelpe en mangel eller dekke et behov som kommer enhver fremtidig eier til gode, vil fordelene kunne tillegges vekt.

Dispensasjon fra plankrav og rekkefølgekrav reiser også her særskilte spørsmål. Her er det ikke fordelene ved det omsøkte tiltaket som skal vurderes, men fordelene ved å dispensere fra plan- eller rekkefølgekravet. Dermed er det ikke arealhensyn som skal vurderes, men ressursdisponeringshensyn. Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det ikke uten videre kan legges vekt på at dispensasjon fra plan- eller rekkefølgekrav vil være tids- og kostnadsbesparende. Dette er nemlig hensyn som alltid vil gjøre seg gjeldende ved denne type dispensasjoner. I stedet må det foretas en konkret vurdering, hvor det avgjørende er hvorvidt det foreligger helt konkrete forhold som tilsier at det er behov for mer effektive prosesser i den foreliggende saken. Dette vil typisk være at kommunens innbyggere vil ha fordeler av at tiltaket blir gjennomført raskt.

Det er grunn til å bemerke at lovgiver neppe hadde plankrav og rekkefølgekrav i tankene når vilkårene for dispensasjon ble fastsatt. Dette er bestemmelser som på mange måter kan anses som saksbehandlingskrav. Og selv om lovgiver uttrykkelig har sagt at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingskrav, jf. pbl. § 19-2 første ledd, er det gitt rom for å dispensere fra disse særskilte planbestemmelsene. Det gjør at vilkårene i § 19-2 andre ledd i liten grad er tilpasset de forholdene som gjør seg gjeldende i slike saker, især kravet om klar overvekt av fordeler. Det er i det hele nokså krevende for kommunene å identifisere konkrete og objektive fordeler ved å dispensere fra plan- eller rekkefølgekrav. Etter vår vurdering er derfor dette vilkåret mindre egnet som vurderingskriterium ved denne type dispensasjoner. I stedet vil spørsmålet i all hovedsak bero på om

dispensasjonen vil innebære vesentlig tilsidesettelse av hensynet bak plan- eller rekkefølgekravet.

2.4 Kort om handlingsrommet etter pbl. § 19-2 første ledd

Selv om kommunen kommer til at begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, plikter ikke kommunen å gi dispensasjon. Etter § 19-2 første ledd er kommunen gitt fullmakt til å avslå søknaden selv om vilkårene er oppfylt, eventuelt innvilge søknaden med avbøtende vilkår. Denne vurderingen hører inn under kommunens frie skjønn. I motsetning til hva som er tilfelle ved vurderingen av vilkårene i § 19-2 andre ledd, skal her kommunen vurdere dispensasjonen i et bredere perspektiv og utover de hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Det innebærer at det er en rekke hensyn og interesser som kan tillegges vekt i vurderingen. F.eks. kan kommunen begrunne et avslag med at det ikke er ønskelig at jeg gis flere dispensasjoner innenfor et område eller fra en bestemt plan. Et avslag kan også begrunnes i at det pågår et planarbeid i område, som skal sikre at ny og endret utbygging skjer etter plan fremfor enkeltvis dispensasjoner.

Kommunen må være oppmerksom på at vurderingene som tas etter første ledd, kan skape presedens i fremtidige saker. Ved utøvelse av fritt skjønn kommer nemlig myndighetsmisbrukslæren til anvendelse. Dette er en ulovfestet lære som blant annet setter forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Dersom kommunen avslår en dispensasjonssøknad etter første ledd, f.eks. med den begrunnelse at det pågår et planarbeid i område, vil dette kunne binde kommunen til å komme til samme konklusjon i fremtidige saker i samme område.

Dersom et avslag eller avbøtende vilkår blir gjenstand for klage, skal som nevnt statsforvalter legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre i prøvingen, jf. fvl. § 34 andre ledd. Det vil for alle praktiske formål si at det er kommunen som skal avgjøre utfallet av vurderingene som tas etter første ledd.

Ettersom § 19-2 første ledd gir rom for politiske vurderinger, bør kommunen legge til rette for at de folkevalgte gis anledning til å ta stilling til om dispensasjon bør avslås. Dette gjelder særlig i de tilfeller søknaden gjelder dispensasjon fra nylig vedtatte planer. Som nevnt i punkt 2.1, handler dette om hvordan kommunen utformer delegeringsreglementet.

3. Evaluering av Hol kommunes behandling av to utvalgte saker

3.1 Innledning

Dette punktet ser nærmere på hvordan Hol kommune har vurdert to dispensasjonssøknader, som kommunen selv har valgt ut for en ekstern evaluering. Et utvalg på to saker vil selvsagt ikke være representativt for å trekke slutninger om kommunens praksis er i tråd med norsk lov. Likevel vil gjennomgangen av de to sakene gi innsikt i hvordan Hol kommune behandler dispensasjonssøknader, og dermed grunnlag for noen generelle råd og anbefalinger. De to utvalgte sakene er begge nokså særegne, ved at de gjelder dispensasjon fra hhv. rekkefølgekrav og plankrav. Dette er spesielt komplekse vurderinger, noe som gjør at evalueringen av kommunens vurderinger og prosess ikke nødvendig har overføringsverdi til mer «alminnelige» dispensasjonssaker.

Som nevnt innledningsvis, foretas det ingen realitetsprøving av søknadene. Det vil derfor ikke konkluderes med om vedtakene anses for å være gyldige eller ikke. Poenget er å klargjøre om Hol kommune behandler dispensasjonssøknader i tråd med lovens krav. Det er særlig kommunens tolkning og anvendelse av § 19-2 andre ledd som her er sentral. Vi søker også å identifisere både styrker og svakheter ved kommunens organisering og behandling av slike saker, som kan gi grunnlag for noen råd om hvordan kommunen for fremtiden bør behandle dispensasjonssøknader.

3.2 Sak 1 – Søknad om dispensasjon fra rekkefølgekrav

Saken gjaldt søknad om dispensasjon fra rekkefølgekrav i en områdereguleringsplan. Planen, som ble vedtatt i 2021, legger til rette for utbygging av skiheiser og aktivitetstilbud, hytter, leiligheter, hotell, velkomstsenter, dagligvarehandel og servering.

Områdeplanen setter flere rekkefølgekrav, deriblant krav om at en rundkjøring og skibro må være etablert før det gis igangsettingstillatelse til utbygging av nye enheter innenfor planområdet. Foreliggende sak gjelder søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravene for 79 fritidsboliger.

Ved søknad om dispensasjon fra rekkefølgekrav, må kommunen ta stilling til to spørsmål:

- 1) Vil dispensasjonen innebære at hensynet bak rekkefølgekravet blir vesentlig tilsidesatt?
- 2) Vil dispensasjon fra rekkefølgekravet innebære klar overvekt av fordeler?

Dersom kommunen kommer til at begge vilkårene er oppfylt, skal det foretas en tilleggsvurdering av om det er ønskelig å gi dispensasjon, eventuelt dispensasjon beheftet med avbøtende vilkår.

Holth & Winge

Når det gjelder vesentlighetskravet vil planbeskrivelsen kunne gi mer informasjon om hensikten med rekkefølgekravet, herunder hvilke interesser dette kravet skal ivareta. Planbeskrivelsen er imidlertid omfattende og svakt strukturert. Det er også utarbeidet av et konsultentselskap, noe som gir grunnlag til å reise spørsmål ved hvor mye kommunen har vært involvert i arbeidet. Det er i det hele nokså krevende å finne informasjon om hvilke hensyn de ulike rekkefølgekravene er ment å ivareta. Det er heller ikke gitt konkret omtale til planens bestemmelser, noe som også gjør det vanskelig for kommunen å identifisere hensynene bak rekkefølgebestemmelsene. Etter vår vurdering bør kommunen sørge for at planbeskrivelser blir langt mer ryddig strukturert, samt at de inneholder tydelig omtale av hver eneste planbestemmelse hvor hensynet bak bestemmelsene beskrives. Dette vil gjøre det langt enklere å behandle eventuelle dispensasjonssaker ved gjennomføring av planen.

I kommuneadministrasjonens behandling av dispensasjonssøknaden, blir det vist til manglende varsel av en gjenboer i området. Etter administrasjonens vurdering foreligger det slik sett en mangel ved søknaden som må utbedres før kommunen kan foreta en realitetsbehandling. Administrasjonen foretar likevel en foreløpig vurdering av søknaden. Her gjøres en grundig vurdering av begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. I vurderingen av vesentlighetskravet trekker kommunen både inn fylkeskommunens merknader til søknaden, samt enkelte trafikkanalyser som er gjennomført i området. Det synes å være lite å utsette på kommunens vurdering av vesentlighetskravet for de ulike rekkefølgebestemmelsene. Når det gjelder kravet om klar overvekt av fordeler, vises det til at tiltaket kan gjennomføres raskere. Dette er som nevnt et hensyn som alltid gjør seg gjeldende i slike dispensasjonssaker. Her skulle vi gjerne sett en mer konkret vurdering av hvilke fordeler i den konkrete saken som tilsier behov for en raskere gjennomføring. Samtidig er det krevende å identifisere slike fordeler ved dispensasjon fra rekkefølgekrav, og det kan etter vårt syn ikke kreves for mye av kommunen når det gjelder denne delen av vurderinger, jf. punkt 2.3 overfor.

Et forhold som i liten grad blir belyst i administrasjonens foreløpige vurdering, er at områdeplanen setter plankrav for flere av områdene hvor det søkes om dispensasjon.. Det er riktig nok vist til dette, og bemerket at en eventuell dispensasjon fra plankrav ikke kan påregnes. Selv om dette ikke har relevans ved vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd i den foreliggende dispensasjonssaken, vil planplikten kunne ha sentral betydning i vurderingen etter pbl. § 19-2 første ledd. Selv om begge vilkårene i andre ledd skulle anses å være oppfylt, bør kommunen ta stilling til om det er hensiktsmessig å gi dispensasjon fra rekkefølgekrav all den tid det skal foreligge en detaljregulering før rammetillatelse skal gis. Det kan også stilles spørsmål ved hvorfor utbygger ønsker dispensasjon fra rekkefølgekravet når det uansett ikke kan søkes om igangsettelse på nåværende tidspunkt. Ved å innvilge den omsøkte dispensasjonen, kan det også tenkes at utbygger vil følge opp med en søknad om dispensasjon fra plankravet. Dersom dette

Holth & Winge

skjer, vil kommunen bli stilt overfor nok en krevende sak. Dette kunne vært løst ved at kommunen avslo søknaden etter § 19-2 første ledd.

Saken blir fremlagt for politisk behandling i møte 22. januar. Det fremstår som noe uklart hvorfor saken skal behandles politisk på dette tidspunktet. Dersom administrasjonen har funnet søknaden som mangelfull, vil det eneste riktige være å vente til feilen er rettet. I saksfremlegget fremgår det imidlertid at rådmannen ber om fullmakt til å sende ut mangelbrev i saken. At administrasjonen ikke har denne fullmakten delegert, og at det må bes om politisk vedtak om å sende mangelbrev, fremstår som unødvendig tungvint. Hvorvidt en søknad er mangelfull eller komplett, er fullt ut et rettslig spørsmål, og som dermed er lite egnet for politisk diskusjon. Ved å fremlegge dette spørsmålet for politisk behandling, er det fare for at de folkevalgte setter et ønske om fortgang i saken foran administrasjonens vurdering av hva som utgjør en komplett søknad. Dermed står man i fare for å behandle saker som er beheftet med saksbehandlingsfeil. For å sikre fortgang i slike saker, bør administrasjonen i stedet gis fullmakt til å avgjøre om søknadene er komplette, og håndtere eventuelle mangelbrev.

I saksfremlegget fremgår det videre at rådmannen ber om fullmakt til å behandle søknaden når dette er komplett.

De politiske diskusjonene i behandlingen av saken, viser hvorfor det er uheldig med politisk behandling på nåværende tidspunkt. Her uttales det blant annet at «dispensasjonen for så vidt er grei» uten at dette begrunnes nærmere. Det vises også til at det ikke burde fattes et positivt vedtak på stedet, da dette neppe er juridisk holdbart. Det er selvsagt en korrekt vurdering fra representanten. Samtidig vitner uttalelsen om at den politiske behandlingen av saken går langt utover de spørsmålene som er lagt frem i innstillingen.

Det foreslås videre et vedtak om at kommunestyret gir rådmannen fullmakt til å treffe et positivt vedtak som snart som mulig, i tråd med foreløpig vurdering. Forslaget avviker fra formuleringen i innstillingen, ved at rådmannen ber om fullmakt til å «treffe vedtak», mens de folkevalgte gir fullmakt til å «treffe positivt vedtak». Selv om administrasjonens foreløpige vurdering er positiv, er det uheldig at det gis en klar antydning om at dette vil bli endelig utfall i saken. Forslaget fra representanten begrunnes i et ønske om at vedtaket skal være juridisk holdbart. En annen representant diskuterer ikke spørsmålene i saksfremlegget, men snakker om viktigheten ved dialog i prosessene. En tredje representant snakker om et møte som skal ha vært avholdt tidligere med utbygger, hvor både administrasjonen og et utvalgt politikere deltok.

Alt i alt er vår vurdering at saken ikke burde blitt fremmet for politisk vurdering på nåværende tidspunkt. Saken burde ha vært ferdig behandlet av administrasjonen først. Det er uheldig at folkevalgte uttaler seg om utfall av saken før administrasjonen har ferdigstilt den rettslige vurderingen basert på en komplett søknad. Dispensasjon fra rekkefølgekrav er som tidligere nevnt en kompleks øvelse. En god løsning i slike saker er

Holth & Winge

at administrasjonen gis fullmakt til å behandle søknaden og avgjøre om de rettslige vilkårene er oppfylt. Der administrasjonen kommer til at vilkårene er oppfylt, kan saken fremmes til politisk behandling hvor de folkevalgte kan ta stilling til om dispensasjon bør gis eller avslås. Dette gjelder særlig fordi flere av områdene søknaden gjelder er omfattet av et plankrav. Dermed bør kommunen ta stilling til om det er hensiktsmessig at det gis dispensasjon fra rekkefølgekravet eller ikke, basert på det frie skjønn i pbl. § 19-2 første ledd. Den politiske diskusjonen vitner også om at de folkevalgte i liten grad tar stilling til hva saken egentlig gjaldt, men uttaler seg mer fritt om andre sider av saken.

3.3 Sak 2 – Søknad om dispensasjon fra plankrav

Saken gjelder søknad om dispensasjon fra plankrav i kommuneplanens arealdel, til oppføring av et anneks. Kommunen hadde tidligere kommet til at dispensasjon ikke var påkrevet og innvilget rammetillatelse, men vedtaket ble påklaget av Statsforvalter. Settesatsforvalter opphevet deler av vedtaket, og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling.

I kommuneplanens arealdel er området avsatt til fritidsbebyggelse. Kommuneplanens bestemmelse om plankrav inneholder blant annet følgende formulering:

Kommuneplanens arealdel fastsetter bestemmelser om plankrav i punkt 1.1 og 1.2. I punkt 1.2 bokstav e), som omhandler uregulerte områder, er det blant annet slått fast at utbygging kan tillates når det «ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold». Saken reiser således to spørsmål:

- 1) Omfattes tiltaket av formuleringen i punkt 1.2 bokstav e)?
- 2) Hvis så, er vilkårene for dispensasjon oppfylt?

Begge spørsmål beror på en juridisk vurdering, og kan således overprøves fullt ut av statsforvalter. Det ligger utenfor dette oppdraget å vurdere om det omsøkte annekset faller innenfor plankravbestemmelsen. På generelt grunnlag kan det likevel sies at formuleringen i punkt 1.2 bokstav e) er uheldig. For det første åpner det opp for tolkningstvil i den enkelte sak, noe som skaper lite forutsigbarhet for grunneiere. For det andre fanger den opp tiltak som åpenbart ikke er ment å skulle gjennomføres på grunnlag av en egen reguleringsplan, slik som også er tilfelle i den foreliggende saken. Den uklare bestemmelsen medfører dermed at små saker underlegges tids- og ressurskrevende behandling, noe som kunne vært unngått ved å vedta mer presise planbestemmelser. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Administrasjonens behandling av søknaden viser etter vår vurdering noe manglende forståelse av hvordan dispensasjon fra plankrav skal behandles. Dette kan også skyldes at vurderingen knyttes opp mot punkt 1.2 bokstav e), som etter vår vurdering er nokså

Holth & Winge

uklart med hensyn til når det er krav om reguleringsplan. Administrasjonens vurdering av fordeler og ulemper knytter seg til konsekvensene av selve tiltaket. Her er det fordelene og ulempene ved å dispensere fra plankravet som skulle vært vurdert.

Administrasjonens innstilling på avslag ble gitt flertall i det politiske utvalget, men saken ble «anket» til kommunestyret. Kommunestyret skulle dermed ta stilling til om de rettslige vilkårene for dispensasjon var oppfylt eller ikke.

Diskusjonen i møtet den 22. januar vitner om at de folkevalgte mangler forståelse av hvordan dispensasjonsvilkårene skal vurderes. Det gjøres kort rede for lovens vilkår, og det konkluderes med at disse er oppfylt uten noen nærmere, rettslig begrunnelse. Det vises også at tilsvarende saker er gitt dispensasjon uten klage fra statsforvalter, noe som naturligvis ikke er relevant. Det vises også at hensynet til likebehandling tilsier at det gis dispensasjon, noe som også er et ugyldig argument. Alt i alt viser dette at de folkevalgte vurderer dispensasjonsvilkårene ut fra et fritt skjønn, snarere enn å foreta en rettslig vurdering av vilkårene i § 19-2 andre ledd.

En representant uttaler også at det er uheldig at grunneierne innenfor området ikke får lov til å bygge enkle tiltak som dette. Det gis uttrykk for at flertallet nok ønsker at grunneier skal få lov til å bygge annekset, men det stilles spørsmål om hvordan man skal få til dette – gjennom dispensasjon eller ved å gjøre noe med plangrunnlaget. Dette er et legitimt spørsmål, hvor administrasjonen bør klargjøre de folkevalgtes handlingsrom til å endre gjeldende arealplaner.

Den øvrige diskusjonen, hvor det blant annet sies at «vi skylder grunneieren å gi dispensasjon», viser også at de folkevalgte ikke forstår at det er rettsanvendelsesspørsmål de tar stilling til. Videre er det en rekke politiske spørsmål som debatteres, som ikke har direkte relevans for den konkrete dispensasjonssøknaden.

Alt i alt vitner denne saken om konsekvensene av vage og utydelige planbestemmelser. Etter vår vurdering er det svært uheldig at denne saken ender opp til å gjelde et spørsmål om dispensasjon fra plankrav. Det sier seg selv at verken lovgiver eller kommunen har sett for seg at det skal utarbeides en reguleringsplan for utbygging av et anneks. Årsaken til at dette likevel blir diskutert, og at statsforvalter opphever kommunens tillatelse, er at kommunen har vedtatt en uklar plankravbestemmelse. Ved rullering av kommuneplanens arealdel burde kommunen vurdere grundig hvordan plankravbestemmelsen bør utformes. Kommunen må her kjenne til at plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd setter et lovsatt krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak, samt for tiltak som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn. Denne bestemmelsen vil etter vårt syn fange opp de fleste tilfeller hvor det er behov for reguleringsplan. Kommunen må også være kjent med at de i enkeltsaker kan kreve at tiltak skjer på grunnlag av reguleringsplan. Etter pbl. § 12-1 andre ledd kan reguleringsplan kreves av kommunen der det «er behov for å sikre forsvarlig

planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser». Denne vurderingen hører inn under kommunens frie skjønn, og er ment å fange opp de tilfeller hvor lovens plankrav ikke slår inn, men hvor kommunen likevel finner det ønskelig og hensiktsmessig at det utbygging skjer på grunnlag av en reguleringsplan. Med disse virkemidlene i loven, kan det reises spørsmål om hva hensikten vil være med særskilte plankravbestemmelser i kommuneplanens arealdel. Den foreliggende dispensasjonssaken vitner i alle fall om at slike plankravbestemmelser kan skape et tungrodd, ineffektivt og lite forutsigbart system.

4. Samlet vurdering

Dette notatet har vist at det er to vurderinger som må tas ved behandling av dispensasjonssøknader. For det første må det foretas en rettslig vurdering av om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Dersom dette er tilfelle, må det foretas en særskilt vurdering av om det anses hensiktsmessig å gi dispensasjon, eventuelt om dispensasjon skal gis på vilkår. Mens den første vurderingen er av juridisk karakter, hører den andre vurderingen inn under kommunens frie skjønn.

Vår vurdering er at politiske møter er en uegnet arena for å vurdere om lovens vilkår er oppfylt. Dette kan være en kompleks øvelse, hvor en rekke rettskilder vil danne grunnlag for de argumentene som skal føres. Behandlingen av de to dispensasjonssakene i Hol kommune viser at de folkevalgte legger vekt på en rekke hensyn og interesser som faller utenfor dispensasjonsbestemmelsens rammer.

Vår anbefaling er at Hol kommune endrer sitt delegeringsreglement, slik at det skapes grunnlag for en mer ryddig og korrekt behandling av dispensasjonssøknader. En mulighet her er at administrasjonen gis fullmakt til å behandle dispensasjonssøknader, men at saken sendes til politisk behandling i de tilfeller hvor det konkluderes med at begge vilkårene i § 19-2 andre ledd er oppfylt. Dermed gis de folkevalgte mulighet til å ta endelig stilling til om dispensasjon politisk sett er ønskelig eller ikke. Klager på dispensasjonssaker som gjelder vurderingen av de rettslige vilkårene, bør heller ikke behandles politisk, men sendes til statsforvalter for rettslig kontroll.

Denne organiseringen kunne fungert godt når det gjaldt saken om dispensasjon fra rekkefølgekravet. Her vil trolig administrasjonen innstilt på positivt vedtak, slik at de folkevalgte kunne diskutert politisk om det er ønskelig at en slik dispensasjon gis.

Når det gjelder dispensasjon fra plankravet, burde saken blitt endelig avgjort av administrasjonen. Selv om utfallet dermed er i strid med det politiske flertallets ønsker, er det etter vår vurdering feil medisin som brukes når administrasjons rettslige vurderinger blir satt til side politisk. I stedet bør de folkevalgte gis mulighet til å kunne operasjonalisere sine politiske ønsker på annet vis. Dette kan skje ved at planen endres. I Hol kommune endres nå kommuneplanens arealdel, så det er grunn til å regne med at

Holth & Winge

spørsmålet om dispensasjon fra plankrav ikke lenger vil være aktuelt etter vedtak av planen. I fremtidige saker, bør imidlertid de folkevalgte gjøres oppmerksom på tilfeller hvor en plan eller et plankrav stenger for muligheten til utbygging. De folkevalgte bør da få anledning til å diskutere om det er ønskelig med en planendring, slik at tiltak i området kan gjennomføres uten å måtte gå veien om dispensasjon.