



Hol kommune
Ålmannvegen 8
3576 HOL

Saksbehandler
Gøril Hjelseth

Svar på henvendelse - Hol kommune - administrasjonens tolking av bestemmelse om plankrav i kommuneplanens arealdel - spørsmål om brudd på delegeringsreglement

Statsforvalteren viser til e-post fra Hol Høyre v/gruppeleder Hanne Haatuft 2. desember 2025. E-posten er adressert til både Hol kommune (med anmodning om oversendelse til kontrollutvalget i kommunen) og til Statsforvalteren.

Vi forstår det slik at Hol Høyre stiller spørsmål ved om administrasjonen i kommunen kan ha brutt delegeringsreglementets punkt 8 og 2 ved å endre sin tolking av bestemmelser i kommuneplanens arealdel om plankrav uten å involvere eller informere kommunestyret. Hol Høyre har lagt ved en e-post som ble sendt til ordfører og kommunedirektør den 5. november 2025. Her anføres det i hovedsak at kommunedirektøren, gjennom en praksisendring i ca. 2023, i realiteten har endret bestemmelsene i punkt 1.2 e og 2.1 kommuneplanens arealdel for 2014-2025¹ uten politisk diskusjon, forankring eller vedtak, og at denne praksisendringen er av vesentlig prinsipiell karakter.

I de juridisk bindende bestemmelsene til kommuneplanens arealdel er det oppstilt et generelt plankrav i punkt 1.1 for alle byggeområder:

I område for bygninger og anlegg, samt LNF-områder hvor det er åpna for spredt utbygging av fritidsboliger, kan arbeid og tiltak som nevnt i plan- og bygningslovens § 20-1 ikke skje før det foreligger godkjent reguleringsplan (områdeplan eller detaljplan). Plankravet gjelder a) oppføring, tilbygging, påbygging, d) bruksendring, k) vesentlig terrenginngrep, l) anlegg av veg, parkeringsplass og m) deling av eiendom.

I bestemmelsenes punkt 1.2 er det oppstilt flere unntak fra plankravet. I bokstav e gjøres det blant annet unntak fra plankravet for fradelte og ubebygde enkelteiendommer, hvor utbygging kan tillates etter byggesøknad når utbyggingen «ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinnteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold.» På bakgrunn av Hol Høyre sin henvendelse til Klima- og miljødepartementet 18. mars 2025, som er besvart av

¹ Vedtatt av kommunestyret 27. august 2014.



Kommunal- og distriktsdepartementet i brev datert 7. mai 2025, forstår vi det slik at Hol Høyre mener kommunedirektøren har gått utover sine fullmakter når han har kommet til at unntaksbestemmelsen i 1.2 e ikke kommer til anvendelse for tiltak i områder med god infrastruktur som ikke krever nye naturinngrep og som ligger langt fra villreinens kjerneområder.

Vi har også mottatt en e-post fra ordføreren i kommunen, Sigrid Simensen Ilsøy, den 8. desember 2025 hvor hun ber om at påstanden fra Hol Høyre blir behandlet av Statsforvalteren.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vil først si noe om våre ulike roller og oppgaver i byggesaker etter plan- og bygningsloven.

1. Høringsmyndighet i dispensasjonssaker

Det følger av plan- og bygningsloven § 19-1 at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i strandsonen (§ 1-8). Hos oss er det de ulike berørte fagavdelingene som avgir høringsuttalelser i dispensasjonssaker. Dersom en dispensasjonssøknad for eksempel berører villreinens interesser, vil Klima- og miljøvernavdelingen hos oss få dispensasjonssaken til uttalelse.

2. Klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven

Vi har også en oppgave som klageinstans for enkeltvedtak kommunen treffer etter plan- og bygningsloven. Klageordningen skal blant annet sikre rettssikkerhet for innbyggere som søker om ulike tiltak. Disse klagesakene blir behandlet i Juridisk avdeling hos oss.

Prinsippet om det kommunale selvstyret er fremhevet i kommunelovens kapittel 2. Hver kommune utgjør et eget rettssubjekt og tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar, jf. kommuneloven § 2-1. Statsforvalteren er dermed ikke *overordnet* kommunene, og kan som utgangspunkt ikke instruere kommunen i enkeltsaker.

Det ligger likevel i klagesystemet etter forvaltningsloven at Statsforvalterens vedtak som klageinstans som utgangspunkt er endelig, jf. lovens § 28 tredje ledd. I de tilfellene der Statsforvalteren treffer et *nytt vedtak* i saken, for eksempel ved at kommunens innvilgelse av dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 endres til et avslag, vil dette vedtaket være den endelige avgjørelsen i saken. Dersom Statsforvalteren *opphøver* kommunens vedtak, for eksempel på grunn av saksbehandlingsfeil, vil kommunen måtte behandle saken på nytt. Det følger av klageinstansens myndighet som overordnet organ i *klagesaken*, at klageinstansen må kunne instruere underinstansen om den nye behandlingen av saken.² Underinstansen vil være forpliktet til å følge slike instruksjoner, i hvert fall i den grad de har kommet til uttrykk i klageinstansens avgjørelse om å oppheve vedtaket.³ Dersom Statsforvalteren i forbindelse med en klagesak opphever kommunens vedtak om tillatelse til et tiltak, fordi Statsforvalteren mener at tiltaket ikke faller inn under kommuneplanens unntak fra plankrav, vil kommunen være forpliktet til å følge denne lovforståelsen ved behandlingen av lignende saker.

Vi presiserer at forvaltningsloven § 34 andre ledd setter visse skranker når Statsforvalteren opptrer som statlig klageinstans for vedtak kommunen har fattet:

² Se «Forvaltningsloven i kommunene» av Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, s. 507-508 (Kommuneforlaget, 1. utgave 2011)

³ Se Arvid Frihagens «Forvaltningsloven» s. 729



Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyre.

Her er det viktig å presisere at det bare er ved prøving av kommunens *frie skjønn* at Statsforvalteren plikter å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Loven definerer ikke nærmere hva som skal anses å falle inn under «det frie skjønn». I juridisk litteratur er begrepet gjerne forklart med at loven gir forvaltningen et handlingsrom til å velge mellom flere lovlige alternativer, og at disse vurderingene som utgangspunkt er unntatt fra domstolskontroll fordi de er basert på faglige eller politiske hensyn, dvs. ikke bare juridiske regler.

Etter vårt syn hører tolkingen av en bestemmelse i kommuneplanens arealdel om plankrav inn under det vi kaller rettsanvendelse, dvs. ikke kommunens frie skjønn.

Når det gjelder dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2, stiller den i andre ledd opp to vilkår som begge må være oppfylt for at kommunen skal kunne innvilge dispensasjon fra plan eller lov. I forarbeidene til loven er det slått fast at vurderingene av om disse vilkårene er oppfylt skal regnes som «rettsanvendelse» (dvs. ikke fritt skjønn). Dette er også fulgt opp av Sivilombudet, se blant annet ombudets uttalelse i sak 2022/1042. Det som er av fritt skjønn i § 19-2 ligger i begrepet «kan» i bestemmelsens første ledd. Kommunen *kan* avslå en dispensasjonssøknad, selv om de to vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt.

Fagavdelingene hos oss har klagerett på enkeltvedtak som kommunen treffer etter plan- og bygningsloven dersom vedtaket direkte berører deres saksområde, jf. lovens § 1-9 tredje ledd. For å sikre at slike saker får en uhildet behandling, behandles ikke slike klager i det samme embetet som har fremmet klagen. I slike tilfeller anmoder vi departementet om å oppnevne en settestatsforvalter til å behandle klagen.

Flere saker som berører spørsmålet om dispensasjon/unntak fra plankravet i Hol kommunes kommuneplan har vært til behandling hos Statsforvalteren i Innlandet som settestatsforvalter, senest i disse sakene hvor Statsforvalteren i Innlandet (SFIN) har omgjort Hol kommunes vedtak og avslått søknader om oppføring av fritidsboliger:

- Gbnr. 55/191 – Klageavgjørelse datert 18. november 2025, SFIN ref. 2025/8510
- Gbnr. 55/198 – Klageavgjørelse datert 29. oktober 2025, SFIN ref. 2025/8454
- Gbnr. 55/295 – Klageavgjørelse datert 10. november 2025, SFIN ref. 2025/8451
- Gbnr. 55/509 – Klageavgjørelse datert 29. oktober 2025, SFIN ref. 2025/8382

Felles for disse sakene er at administrasjonen i Hol kommune kom til at tiltakene var omfattet av plankravet i kommuneplanens pkt. 1.1, og at vilkårene for å dispensere fra plankravet ikke var oppfylt. Utvalget for plan og utvikling i kommunen kom derimot til at tiltakene *ikke* var avhengige av dispensasjon fra plankravet, ettersom utvalget mente at de var omfattet av unntakene fra plankravet i kommuneplanens punkt 1.2 bokstav e, og innvilget tillatelse til bygging av fritidsboliger. Vedtakene ble påklaget av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (SFOS) v/Klima- og miljøvernavdelingen. SFIN sluttet seg til administrasjonens vurderinger og klagers anførsler om at kommuneplanens unntak fra plankravet ikke kom til anvendelse i sakene. SFIN viste blant annet til at planbestemmelsen må tolkes dynamisk ut fra de gjeldende forholdene til enhver tid, jf.



naturmangfoldloven § 8 som stiller krav om at offentlige beslutninger må bygge på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. SFIN kom til at vilkårene for å innvilge dispensasjon fra plankravet ikke var oppfylt, slik at søknadene om dispensasjon fra plankravet og søknadene om oppføring av fritidsboliger ble avslått.

Det følger av forvaltningslovens § 28 tredje ledd at et enkeltvedtak som Statsforvalteren treffer som klageinstans er endelige, dvs. at de ikke kan påklages videre. SFOS har ikke myndighet til å overprøve vedtak som SFIN har truffet som klageinstans. Ettersom Statsforvalternes myndighet som klageinstans i saker etter plan- og bygningsloven er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, vil departementet etter vanlig delegasjonslære kunne omgjøre vedtak fattet av et statsforvalterembete dersom vilkårene i forvaltningsloven § 35 første ledd er oppfylt, jf. bestemmelsens andre ledd.

3. Lovlighetskontroll etter kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 27-2 at departementet kan kontrollere lovligheten av fylkeskommunale og kommunale vedtak. Myndigheten til å kontrollere kommunale vedtak er delegert fra departementet til Statsforvalteren.

Ordningen med lovlighetskontroll etter kommuneloven er som utgangspunkt forbeholdt endelige vedtak i enkeltsaker, jf. kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a, og et krav om lovlighetskontroll må fremmes av minst tre kommunestyrerepresentanter innen tre uker fra vedtaket er fattet. I saken som Hol Høyre tar opp, er ingen av disse formelle vilkårene oppfylt.

Dersom «særlige grunner tilsier det», kan Statsforvalteren også på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig, jf. § 27-1 andre ledd, men også her må kontrollen knytte seg til et konkret vedtak. I dette tilfellet forstår vi det slik at Hol Høyre ønsker en lovlighetskontroll av en mer gradvis endring av hvordan administrasjonen i kommunen har tolket bestemmelsene om unntak fra plankrav i kommuneplanens arealdel. En slik tolkningsendring ligger utenfor hva vi kan kontrollere etter kommuneloven § 27-1 andre ledd. **Anmodningen om lovlighetskontroll avvises derfor. Vår beslutning om ikke å gjennomføre en lovlighetskontroll kan ikke påklages.**⁴

Etter vår oppfatning synes problemstillingen å være mer egnet for en eventuell forvaltningsrevisjon etter kommunelovens regler, dersom kontrollutvalget i kommunen kommer til at det er behov for dette. Vi viser til reglene i kommuneloven kapittel 23 og 24.

4. Veiledning om regelverket - delegering og omgjøring

Statsforvalteren har et generelt veiledningsansvar når det gjelder forståelsen av reglene i kommuneloven, forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Vi vil derfor i det følgende forsøke å gi nærmere veiledning om reglene om delegering, og reglene om når kommunestyret kan omgjøre vedtak som administrasjonen eller et folkevalgt organ har truffet.

Det følger av kommuneloven § 5-3 andre ledd at kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne loven eller annen lov. Videre går det frem av kommuneloven § 13-1 sjette ledd at et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i «saker som ikke har prinsipiell betydning», hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet. Kommunestyret skal selv fastsette et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres, jf. § 5-14.

⁴ Se departementets [veileder om lovlighetskontroll](#), punkt 6.1



Delegeringsadgangen til kommunedirektøren gjelder derfor som utgangspunkt bare i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette begrepet er ikke nærmere definert i kommuneloven. Vi siterer fra boka «Kommunalrett»⁵, s. 396:

Hva som er av prinsipiell betydning, må avgjøres ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de mer prinsipielle sidene av den aktuelle avgjørelse må anses klarlagt ved prinsippavgjørelser, instruksjer eller tidligere praksis.

Bestemmelsen gir dermed kommunestyret og fylkestinget et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfelle er forsvarlig og hensiktsmessig. Et delegasjonsvedtak må dessuten alltid leses med den begrensning at den som har fått delegert myndighet, vil ha plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organet hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt må anses å ha prinsipiell betydning.

Kommunen har også anledning til å utdype hvordan begrepet «saker som ikke har prinsipiell betydning» skal forstås, slik kommunestyret har gjort i punkt 8 i reglementet. Her gis det noen holdepunkter for når en sak skal oppfattes som kurant, og når den skal oppfattes som prinsipiell. Når det oppstår tvil om hvorvidt en sak er av prinsipiell betydning, har ordfører og kommunedirektør ansvaret for å avklare dette. Når disse er i tvil, legger ordføreren saken frem for formannskapet som avgjør spørsmålet.

Selv om kommunestyret i stor grad delegerer sin myndighet til andre folkevalgte organer, og til kommunedirektøren, betyr ikke det at kommunestyret *gir fra seg* sin myndighet. Vi kan isteden si at den *deles* med flere. Organer som delegerer myndighet, beholder både kompetanse til selv å utøve den aktuelle myndigheten og ansvaret for myndighetsutøvelsen. Kommunestyret kan også når som helst trekke delegeringsmyndigheten tilbake, dersom det er flertall i kommunestyret for det.

Instruksjons- og omgjøringsmyndighet, både i generelle og individuelle saker, er avgjørende for at det delegerende organet skal ha tilstrekkelig kontroll med utøvelsen av den delegerte myndigheten.⁶ Kommunestyrets omgjøringsadgang følger av kommuneloven § 22-1 tredje ledd. Denne bestemmelsen sier at «Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.»

For å vurdere om andre folkevalgte organer eller administrasjonen selv kunne ha omgjort vedtaket, må vi gå til forvaltningsloven § 35 første ledd som setter vilkår for når et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget. Etter bestemmelsens bokstav a kan et organ omgjøre sitt eget vedtak dersom «endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser». Etter bokstav b kan vedtaket også omgjøres dersom underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort. Etter bokstav c kan organet omgjøre sitt eget vedtak dersom det må anses «ugyldig». Loven definerer ikke når et vedtak må anses ugyldig. Reglene er ulovfestede og skiller mellom forskjellige typer av mangler ved vedtaket som kan føre til ugyldighet, slik som innholdsmangler (som f.eks. manglende hjemmel eller feil rettsanvendelse), tilblivelsesmangler (feil ved saksbehandlingen) eller kompetansemangler (feil myndighet). Det følger av forvaltningsloven § 41 at et vedtak likevel kan

⁵ «Kommunalrett» av Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove, Universitetsforlaget, 4. utgave

⁶ Se Prop. 79 L (2024–2025) om ny forvaltningslov, punkt 10.2.1



være gyldig, selv om det foreligger feil ved saksbehandlingen, «dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke har virket bestemmende på vedtakets innhold».

Statsforvalteren presiserer at dersom kommunestyret omgjør et vedtak som administrasjonen eller andre folkevalgte organer har fattet etter plan- og bygningsloven, med hjemmel i kommuneloven § 22-3 og/eller forvaltningsloven § 35, vil dette regnes som et nytt enkeltvedtak i saken. Det innebærer at parter og berørte statlige og regionale myndigheter som er gitt særskilt klagerett i saker etter plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd, må underrettes om vedtaket og om adgangen til å klage på vedtaket etter forvaltningslovens regler.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:
Hol kommune
Hol Høyre

Ålmannvegen 8

3576

HOL