



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2023 - 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Dispensasjonspraksis i kommunene – en dokumentanalyse av dispensasjonsvedtak

Dispensation practice in the municipalities
– a document analysis

Charlotte Leikaas
Master i Eiendom

SAMMENDRAG

Kommunen skal styre over arealene som ligger innenfor kommunens administrative områder, og plan skal være styringsverktøyet. Gjennom plan- og bygningslovens (pbl.) bestemmelser kan kommunen foreta allsidige og langsiktige vurderinger for den optimale arealbruken (Winge: 2013). Noen ganger kan det være nødvendig å fravike bestemmelser gitt i, eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dispensasjonsadgangen følger av plan- og bygningsloven § 19-2, og gir kommunene anledning til å dispensere fra aktuelle lovbestemmelser, tilhørende forskrifter og planer. Dispensasjonsbestemmelsen er en unntaksbestemmelse, og til tross for at lovgivers intensjon er at utvikling skal skje gjennom plan, innvilges det et stort antall dispensasjoner i landets kommuner.

Begrepet «med dispensasjonspraksis skal landet bygges», er i mange tilfeller dessverre en beskrivelse av kommunenes bruk av dispensasjoner. Det er denne problematikken denne masteroppgaven vil belyse. For at kommunen skal kunne ha anledning til å gi dispensasjon følger det av pbl. § 19-2 andre ledd to kumulative vilkår som må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne innvilges: vesentlighetsvilkåret og fordel-/ulempevilkåret.

Det er blitt gjort en innsamling av dispensasjonsvedtak, og utført en dokumentanalyse av fire utvalgte case-kommuner: Råde, Moss, Hol og Hemsedal. Til sammen er det analysert 464 dispensasjonsvedtak. Ulike parametere er ført i tabell, og presenteres i ulike diagrammer. Et utvalg av åtte dispensasjonsvedtak har blitt undersøkt nærmere. Innvilgelsesprosenten var sprikende hos de utvalgte kommunene, og flertallet av dispensasjonene ble innvilget. Tidligere undersøkelser og denne analysen viser at det er utfordringer knyttet til kommunenes liberale dispensasjonspraksis og at innvilgelsesprosenten for dispensasjoner er høy. I utgangspunktet bør lovtolkning skje ut fra en standardisert metode. Dette er for å sikre en dispensasjonspraksis som gir mest mulig like resultater uavhengig av hvilken kommune som tolker loven. Likevel er det stor variasjon i kommunene på hvordan bestemmelsen blir praktisert. Majoriteten av vedtakene er ikke tilstrekkelig begrunnet, og kommunene overholder ikke begrunnelsesplikten i henhold til forvaltningsloven (fvl.) §§ 24 og 25.

Dispensasjonsbestemmelsen har også en grensedragning mellom juss og politikk. Dispensasjonsmyndigheten til politikerne blir ofte misforstått, slik at dispensasjoner innvilges på feilaktig grunnlag. Politisk behandling av dispensasjoner er med på å uthule planer som skal ligge til grunn for arealforvaltningen.

I oppgaven blir det også løftet frem noen teorier om hvorfor så mange dispensasjoner blir innvilget. I konklusjonen reflekteres det rundt mulige ulike tiltak som kan gjennomføres for å sikre at dispensasjonspraksisen i kommunene blir mer i tråd med lovgivers intensjon.

ABSTRACT

The municipality must manage the areas that lie within the municipality's administrative areas, and the plan must be the management tool. Through the provisions of the Planning and Building Act, the municipality can make versatile and long-term assessments for the optimal use of land (Winge: 2013). Sometimes it may be necessary to deviate from provisions given in, or pursuant to, the Planning and Building Act. The dispensation access follows from § 19-2 of the Planning and Building Act, and gives the municipalities the opportunity to dispense from relevant legal provisions, associated regulations and plans. Dispensation is an exception provision, and despite the fact that the legislator's intention is for development to take place through planning, a large number of exemptions are granted in the country's municipalities.

The term "with dispensation practice the country will be built", is unfortunately in many cases a description of the municipalities' use of dispensations. It is this problem that this master's thesis will shed light on. In order for the municipality to have the opportunity to grant a dispensation, it follows from pbl. § 19-2 second paragraph two cumulative conditions that must be met for a dispensation to be granted: the materiality requirement and the advantage/disadvantage condition. A collection of dispensation decisions has been made, and a document analysis of four selected case municipalities has been carried out: Råde, Moss, Hol and Hemsedal. A total of 464 dispensation decisions have been analysed. Different parameters are tabulated and presented in different diagrams. A selection of eight dispensation decisions has been examined in more detail. The approval percentage varied among the selected municipalities, and the majority of dispensations were granted. Previous investigations and this analysis show that there are challenges linked to the municipalities' liberal dispensation practice and that the approval percentage for dispensations is high. In principle, legal interpretation should be based on a standardized method. This is to ensure a dispensation practice that gives the most equal results, regardless of which municipality interprets the law. Nevertheless, there is great variation in the municipalities on how the provision is put into practice. The majority of the decisions are not sufficiently reasoned, and the municipalities do not comply with the duty to provide reasons in accordance with §§ 24 and 25 of the Public Administration Act.

The dispensation provision also draws a line between law and politics. The dispensation authority of the politicians is often misunderstood, so that dispensations are granted on the wrong basis. Political treatment of dispensations helps to erode plans that are to be the basis for land management. In the thesis, some theories are also put forward as to why so many dispensations are granted. The conclusion reflects on possible different measures that can be implemented to ensure that the dispensation practice in the municipalities is more in line with the legislator's intention.

FORORD

Masteroppgaven er sluttproduktet av studiet «Eiendom» ved Fakultetet for landskap og samfunn på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet våren 2023. Det er mange som har bidratt til gjennomføringen av denne masteroppgaven, og de fortjener en stor takk.

Først av alt må jeg takke Geir Magne og mine fem nydelige små blomster. Jeg hadde ikke klart dette uten dere. Dere fortjener en takk for at jeg har fått tid og rom til å gjennomføre både studiet og denne oppgaven. Dette til tross for at jeg har vært en noe distre kjæreste og mamma, i min egen lille verden hvor jeg har lagt brødet i kjøleskapet, kokt poteter uten vann og aldri klarer å finne telefonen min. Takk for korrekturlesing og ikke minst tålmodigheten du har vist meg Geir Magne – uten deg hadde det aldri gått. Det har til tider vært noe ensidig tematikk for våre samtaler, som følge av at jeg har klart å engasjere deg i dispensasjonspraksisen i landets kommuner.

Veileder Fredrik Holth har vært enestående. Tusen takk for god veiledning, engasjement og faglige diskusjoner, for tilgjengeligheten og for at jeg har fått rom for å gjøre arbeidet i mitt eget tempo.

Jeg vil også takke mamma og pappa for at jeg fikk lov til å opprette mitt eget lille kontor i kjelleren i huset deres, og for at jeg kunne raide kjøleskapet deres så mye jeg ville. Takk til svigerforeldre for lån av hus og servering.

Videre vil jeg takke Pernille Neple Poppe og Inger Elin Aftret som tok på seg arbeidet med å korrekturlese oppgaven. Takk for bruk av deres tid og for gode tilbakemeldinger.

Takk til teamleder Erik Kylstad for støtte, tilrettelegging og for at du har motivert meg. Og ikke minst takk til heilagjengen ved Team tilsyn- og ulovlighetsoppfølging i Sarpsborg kommune.

Dette har vært en krevende prosess, men likevel er det med vemod jeg legger ned pennen. Jeg vil slutte meg til bokhistorikeren Ben Kafka, og hans "ettertanke om gleden ved å lese og å skrive en god setning - og ved å si seg ferdig og sette et endelig punktum".

Det har samtidig vært en spennende reise hvor jeg har kunnet bruke tiden min, på noe som engasjerer og inspirerer meg.

Håper i mitt videre arbeid at jeg kan bidra til en fornuftig arealforvaltning, og beskytte sårbare naturområder som er utsatt for nedbygging.

God lesing!

Charlotte Leikaas, 15.05.2023



«Saltholmen»

«Hør dette, alle unge menn og kvinner,
og forkynn det så for fjern og nær:
Jorden er deres,
med alt den har å by på.
Vær snill, men standhaftig.
Dere trengs nå,
mer enn noensinne.
La forandringens dekke falle,
for dette er deres tid.»

Winston Churchill

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	- 1 -
ABSTRACT	- 2 -
FORORD	- 3 -
1.0 INNLEDNING	- 8 -
2.0 TEMA OG PROBLEMSTILLINGER	- 10 -
2.1 Problemstilling	- 10 -
2.1.1 Delproblemstilling 1	- 11 -
2.1.2 Delproblemstilling 2	- 11 -
2.1.3 Delproblemstilling 3	- 12 -
2.2 Prosjektets relevans	- 12 -
2.3 Avgrensning	- 14 -
2.4 Oppbygning av oppgaven	- 16 -
3.0 METODE	- 17 -
3.1 Forskningsstrategi	- 17 -
3.2 Juridisk metode	- 17 -
3.3 Utvalg av kommuner – case studie	- 18 -
3.4 Dokumentanalyse	- 18 -
3.4.1 Innsamling av dokumenter	- 19 -
3.4.2 Dokumentarbeid	- 20 -
3.4.3 Dokumenttekster – dispensasjonsvedtakene	- 21 -
3.5 Reliabilitet	- 21 -
3.6 Validitet – gyldighet	- 21 -
3.7 Metodekritikk	- 22 -
4.0 TEORI	- 24 -
4.1 Historisk tilbakeblikk	- 24 -
4.1.1 Plan- og bygningsloven	- 24 -
4.1.2 Dispensasjonsbestemmelsens utvikling	- 25 -
4.1.3 Utviklingen av byggeforbudet i 100-metersbeltet	- 27 -
4.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse	- 28 -
4.3 Det rettslige utgangspunktet for dispensasjonsbestemmelsen	- 30 -
4.3.1 Kommunens anledning til å sette vilkår for dispensasjon	- 32 -
4.3.2 Vilårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd	- 33 -
4.3.2.1 Vesentlighetsvilkåret	- 34 -
4.3.2.2 Fordel-/ulempevilkåret	- 35 -
4.3.3 Personlige fordeler	- 36 -
4.4 Kommunen som forvaltningsorgan	- 37 -
4.4.1 Kommunens organisering og delegering	- 38 -
4.4.2 Dispensasjonsvedtak – et enkeltvedtak	- 40 -
4.4.3 Usaklig forskjellsbehandling	- 41 -
4.4.4 Tillit til forvaltningen	- 42 -
4.4.5 Klagebehandling	- 42 -
4.5 Eksisterende forskning på dispensasjonspraksis	- 43 -
4.5.1 Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen	- 44 -
4.5.2 Rapporten «Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven»	- 45 -
4.5.3 Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak	- 45 -

5.0 PRESENTASJON AV DATA OG ANALYSEARBEID	- 47 -
5.1 Presentasjon av utvalgte kommuner	- 47 -
5.1.1 Råde kommune	- 47 -
5.1.2 Moss kommune	- 48 -
5.1.3 Hemsedal kommune	- 50 -
5.1.4 Hol kommune	- 51 -
5.2 Dispensasjonspraksis i Råde, Moss, Hemsedal og Hol kommune	- 53 -
5.2.1 Politisk omgjøring av dispensasjonsvedtak	- 54 -
5.2.2 Hvilke bestemmelser søkes det dispensasjon fra	- 55 -
5.2.3 Hva dispensereres det fra	- 57 -
5.2.4 Hvilke tiltak dispensereres det til	- 59 -
5.2.5 Er dispensasjonsvedtakene tilstrekkelig begrunnet	- 60 -
5.2.6 Kommunenes vurdering av dispensasjoner	- 61 -
5.2.7 Statlige og regionale interesser	- 64 -
5.2.8 Dispensasjon fra LNFR-formål	- 66 -
5.2.9 Bynære- og distriktkommuner	- 69 -
5.3 Presentasjon av utvalgte dispensasjonsvedtak	- 70 -
5.3.1 Sak A – Breddeutvidelse av veg i område avsatt til LNFR-formål	- 70 -
5.3.2 Sak B – Tilbygg i 100-metersbeltet	- 71 -
5.3.3 Sak C – Tomannsbolig i 100-metersbeltet	- 72 -
5.3.4 Sak D – Plankrav i strandsonen	- 73 -
5.3.5 Sak E – Oppføring av stabbur i område avsatt til LNFR-formål	- 74 -
5.3.6 Sak F – Opparbeidelse av parkeringsplass i område avsatt til LNFR-formål	- 75 -
5.3.7 Sak G – Tilbygg lungsdalshytta	- 75 -
5.3.8 Sak H – Tilbygg stølsbu i område avsatt til LNFR-formål	- 76 -
6.0 DRØFTELSE AV PROBLEMSTILLINGER	- 78 -
6.1 Drøfting - delproblemstilling 1	- 78 -
6.1.1 Bestemmelse om plankrav	- 78 -
6.1.2 Bestemmelse om LNFR-formål	- 80 -
6.1.3 Vurdering av naturmangfoldet i dispensasjoner fra LNFR-formål	- 82 -
6.2 Drøfting - Delproblemstilling 2	- 84 -
6.3 Drøfting - Delproblemstilling 3	- 86 -
6.3.1 Presedens	- 88 -
6.3.2 Kommunen oppstiller vilkår for dispensasjon	- 92 -
6.4 Hovedproblemstilling	- 94 -
6.4.1 Vesentlighetsvilkåret	- 94 -
6.4.1.1 Hensynene bak bestemmelsen det dispensereres fra	- 94 -
6.4.1.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1	- 95 -
6.4.1.3 Statlige og regionale interesser	- 96 -
6.4.1.4 Hvordan ivaretar Statsforvalter og Fylkeskommune statlige og regionale interesser	- 99 -
6.4.2 Fordel-/ulempevilkåret	- 100 -
6.4.3 Politisk behandling av dispensasjoner	- 102 -
6.4.4 Tilstrekkelig begrunnede vedtak	- 107 -
7.0 KONKLUSJON	- 112 -
7.1 Videre arbeid med dispensasjonsbestemmelsen	- 113 -
8.0 REFERANSER	- 118 -
8.1 Lover	- 118 -
8.2 Proposisjoner	- 118 -
8.3 Innstillinger	- 119 -
8.4 Norges offentlige utredninger (NOU)	- 119 -
8.5 Rettsavgjørelser og uttalelser fra Sivilombudet	- 119 -

8.6 Litteratur	- 120 -
8.7 Nettartikler	- 122 -
8.8 Tabell og figurliste.....	- 122 -
8.8.1 Tabeller	- 122 -
8.8.2 Figurer.....	- 122 -
Vedlegg 1: Variabler i analysen.....	- 125 -

1.0 INNLEDNING

Plan- og bygningsloven (pbl.) er både en vernelov og en utviklingslov. Den skal ivareta mange ulike hensyn, som næringsutvikling og samtidig sikre en forsvarlig forvaltning av miljøet.

Plan- og bygningsloven kan regnes som en av våre viktigste miljølover sammen med naturmangfoldloven. Lovens regler om samfunnsplanlegging, arealplanlegging og byggesaksbehandling, gjør den til en av samfunnets viktigste verktøy i miljøforvaltning (Bugge: 2015). Loven skal sikre at arealer forvaltes på en fornuftig og bærekraftig måte, og samtidig legge til rette for modernisering og utvikling.

Forskjellige interesser, med hensyn til hva arealene skal brukes til og hvordan naturressursene skal forvaltes, er kjernen i de fleste miljøproblemer og konflikter (Bugge: 2015). Hvordan arealene og landskapet skal utnyttes er i utgangspunktet avgjørelser som ligger til staten og kommunene. Størst mulig nytte for fellesskapet skal være målet, og bærekraftbegrepet i plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd ligger til grunn:

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».

I henhold til pbl. § 1-1 andre ledd skal:

«Planlegging etter loven bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser».

Kommunen skal styre over arealene som ligger innenfor kommunens administrative områder, og kommunens planverk skal være styringsverktøyet. Det er kommunene som er ansvarlige for planlegging på det lokale nivå (Winge: 2013), og hvordan arealene skal forvaltes er politiske prioriteringer. Gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser kan kommunen foreta allsidige og langsiktige vurderinger for den optimale arealbruken (ibid).

Noen ganger kan det være nødvendig å fravike bestemmelser gitt i, eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dispensasjonsadgangen følger av plan- og bygningsloven § 19-2, og gir kommunene anledning til å dispensere fra aktuelle lovbestemmelser, tilhørende forskrifter og planer. Dette innebærer at kommunene kan tillate tiltak som i utgangspunktet er forbudt etter loven eller arealplanene de selv har vedtatt.

Hovedregelen er at kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4, og lovgivers intensjon er at utvikling skal skje gjennom plan. En planprosess er en mer omfattende prosess sammenlignet med en dispensasjonsprosess, slik at en dispensasjon ikke er en kurant sak (Haugerud og Junker: 2022). Dispensasjon skal være et unntak fra regelen, og er å regne som en sikkerhetsventil.

Dispensasjoner skal ikke brukes slik at arealene bygges ned bit for bit, og de overordnede målene for arealpolitikken viskes ut.

Ifølge Bugge (2015) svekkes miljøhensyn som er søkt ivaretatt i arealplaner gjennom dispensasjonspraksisen som foregår rundt om i kommunene, og den helhetlige vurderingen som er viktig for god miljøforvaltning undergraves (ibid). Kommunene skal i utgangspunktet følge lovens bestemmelser, men praksis viser at det varierer fra kommune til kommune. Begrepet «*med dispensasjonspraksis skal landet bygges*», er i mange tilfeller dessverre en beskrivelse av kommunenes bruk av dispensasjoner, og det er denne problematikken denne masteroppgaven vil belyse.

2.0 TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

Overordnet tema for oppgaven er dispensasjonspraksis i kommunene. Interessen for tematikken har utviklet seg gjennom inspirerende forelesere fra NMBU. Bakgrunnen for valg av tema følger av et engasjement for fornuftig areal- og miljøforvaltning, og videre betydningen dispensasjonspraksisen i kommunene har for miljøet.

Kommunenes hjemmel for å gi dispensasjon er forankret i plan- og bygningsloven § 19-2. Bestemmelsens første ledd første og andre punktum lyder:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen».

I plan- og bygningsloven §19-2 andre ledd første og andre punktum fremgår det hvilke vilkår som må være oppfylt for at kommunene skal kunne gi dispensasjon:

«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».

Lovhjemmelen pbl. § 19-2 vil bli ytterligere redegjort for i teorikapittelet.

2.1 Problemstilling

Gjennom analyse av saksdokumenter fra utvalgte kommuner, vil dispensasjonspraksisen i kommunene belyses. Hovedproblemstilling i oppgaven er:

«Hvordan praktiserer de utvalgte kommunene dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2».

I arbeidet med å besvare hovedproblemstillingen, vil kommunenes begrunnelser i utvalgte dispensasjonsvedtak gjøres rede for. For å ytterligere belyse hovedproblemstillingen, tar oppgaven for seg tre delproblemstillinger:

- ❖ Dispensasjon fra arealformål landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR).
- ❖ Saker hvor man ikke kan påvise klare ulemper, men heller ikke objektive fordeler.
- ❖ Hvordan kan-skjønnnet og pbl. § 19-2 første ledd benyttes i dispensasjonssaker.

Disse tre delproblemstillingene skal være med på å utdype og gi informasjon om hvordan de utvalgte kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen.

Delproblemstilling 1 er utvalgt som følge av egen erfaring, da jeg har sett på arealforvaltning og ivaretagelse av LNFR-områder som spesielt interessant. Dette er områder som omfatter innmark, utmark som skog, høyfjell og kyststrekninger, og som har betydning for det biologiske mangfoldet. Det er områder som det er viktig å skjerme, og som i det vesentlige skal være lite bebygde. Delproblemstilling 2 og 3 er noe som problematiseres gjentagende i Sivilombudets rapport (2021), og det vil undersøkes om dette også er utbredt i dispensasjonssaker utenfor strandsonen. Når det ikke er klare ulemper til stede, men personlige fordeler, uttrykkes det som utfordrende å ta stilling til om det skal gis dispensasjon eller ikke. Det kommer også frem at kan-skjønnnet er noe som sjeldent blir benyttet som grunnlag for avslag, hvis de to kumulative vilkårene er til stede.

2.1.1 Delproblemstilling 1

«Hvordan begrunner de utvalgte kommunene at vilkårene er til stede for å gi dispensasjon fra arealformålet LNFR til ulike tiltak»

Med denne delproblemstillingen vil det settes søkelys på plan- og bygningsloven som miljølov. Som beskrevet i innledningen er dette en lov som skal sikre bærekraft jf. pbl. § 1-1, samtidig som det legges til rette for utbygging for å ivareta en fornuftig arealforvaltning. For å belyse denne delproblemstillingen, vil kommunenes begrunnelse av dispensasjonsvedtakene bli redegjort for og vurdert i sammenheng med LNFR-formål. Bestemmelsene LNFR-formål og plankrav er sentrale bestemmelser det blir søkt dispensasjon fra i denne sammenheng. Naturmangfoldets rolle i dispensasjoner vil også bli drøftet her.

2.1.2 Delproblemstilling 2

«Hvordan begrunner de utvalgte kommunene fordel-/ulempevilkåret i dispensasjonssakene hvor det ikke kan påvises klare ulemper eller objektive fordeler, men kun personlige fordeler».

Denne delproblemstillingen vil ta for seg fordel-/ulempevilkåret, og belyse de dispensasjonssakene hvor det ikke kan påvises klare ulemper og objektive fordeler, men personlige fordeler. Det vil redegjøres for hvordan kommunene håndhever dispensasjonsbestemmelsen i slike saker. I disse sakene fremkommer det ofte personlige fordeler for tiltakshaver, som problematiserer håndhevingen av dette vilkåret. Individuelle forhold som er knyttet til søkerens person skal normalt ikke være tungtveiende i dispensasjonssaker, og skal kun tillegges vekt i en begrenset utstrekning.

Problemstillingen vil gjøre rede for hvor utbredt personlige fordeler brukes i begrunnelsen i vurderingen av fordel-/ulempevilkåret, og om det tillegges vekt hvis det ikke kan påvises ulemper.

2.1.3 Delproblemstilling 3

«I hvilket omfang benyttes kan-skjønn i dispensasjonssaker i de utvalgte kommunene».

Med denne problemstillingen vil det gjøres en vurdering om kommunene innvilger dispensasjoner når de kumulative vilkårene er til stede, uten å vurdere om dispensasjonen faktisk er hensiktsmessig. Kan-vurderingen ble problematisert i Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen 2021, og det vil i denne oppgaven undersøkes om dette også er gjeldende i andre kommuner generelt i dispensasjonssaker, og ikke kun knyttet til dispensasjoner i strandsonen.

Vilkårskompetansen til kommunene og bruk av presedens i dispensasjonsvurderingen, hører også innunder kommunens frie skjønn og vil drøftes i lys av denne problemstillingen jf. pbl. § 19-2 første ledd.

2.2 Prosjektets relevans

Begrepet «dispensasjoner» rører seg stadig vekk i nyhetsbildet, noe som gjør tematikken meget relevant. Det er skrevet mange masteroppgaver om dispensasjon. Databasen Brage er et digitalt fulltekstarkiv over vitenskapelige artikler, masteroppgaver og doktoravhandlinger fra NMBU. Når det utføres søk på ordet dispensasjoner, kommer det opp 507 treff på dette ordet, og 34 treff ved søk på ordet dispensasjonspraksis. Disse oppgavene omhandler gjennomgående dispensasjonspraksis som er knyttet opp mot byggeforbudet i strandsonen jf. pbl. § 1-8. Det er mange oppgaver med tematikk som redegjør for planlegging og forståelse av byggeforbudet, samt kommunenes forvaltning av 100-metersbeltet langs sjøen. Ifølge enkelte beregninger har Norge den nest lengste kystlinjen på verdensbasis, etter Canada (Nyhus, NRK, art. 2: 2022). Nedbygging av disse områdene fører til mindre natur og rekreasjonsområder for de som ikke eier hytte ved sjøen, noe som tilsvare flertallet av den norske befolkningen (Nyhus, NRK, art. 2: 2022). Til tross for lovgivers ønske om å bevare strandsonen, har det likevel foregått en omfattende nedbygging av de sentrale kystområdene – spesielt i Oslofjorden og på Sørlandet gjennom dispensasjoner (Pedersen et. al: 2018). Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd, åpner opp for at kommunene kan gi dispensasjoner også fra byggeforbudet i 100-metersbeltet i § 1-8. Men det presiseres i forarbeidene til plan- og bygningsloven at det skal svært mye til før dispensasjoner skal gis i disse områdene.

I 2008 strammet Stortinget inn kommunenes adgang til å treffe vedtak om dispensasjon i strandsonen (SOM: 2021). Likevel er det en omfangsrik dispensasjonsbruk i kystkommunene. Tall fra SSB og Byggstart viser at det er gitt 962 dispensasjoner fra strandsonevernet i 2021, noe som gir en økning på 47 prosent (Nyhus, NRK, art. 2: 2022). Statistikken viser også at ni av ti søknader om dispensasjoner blir innvilget (ibid).

Sivilombudet utførte i 2021 en undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen i kommunene Lindesnes (tidligere Mandal kommune), Askøy og Kragerø. Undersøkelsene viste store mangler i begrunnelsene for å innvilge dispensasjon, og ga grunn til å tvile på om kommunene forsto loven og utførte vurderingene loven krever (SOM: 2021). For å hjelpe kommunene i arbeidet med å følge opp tiltak i strandsonen, er kommunaldepartementet i sluttfasen av å ferdigstille en veileder for ulovlighetsoppfølging i strandsonen (Nyhus, NRK, art. 1: 2022). Det stilles spørsmål om muligheten for å søke om dispensasjoner i etterkant av ulovlig oppført byggverk, burde revurderes. Dette vil bidra til en innskjerping av lovverket (Nyhus, NRK, art. 2: 2022).

Denne oppgaven er inspirert av Sivilombudets undersøkelse i 2021, men oppgaven ønsker å utvide undersøkelsene til å omfatte *alle* dispensasjoner i en kommune, og ikke kun avgrenset til dispensasjoner i strandsonen. Nettopp for å omfatte dispensasjonsbruk i alle områder som i utgangspunktet er vedtatt i plan som LNFR-område, samt i områder som er sårbare for utbyggingstiltak.

Opgaven tar også for seg andre kommuner enn de som ble redegjort for i Sivilombudets rapport, slik at kommuner som ikke har kystlinje også inkluderes. Sivilombudet (2021) uttaler i rapporten at det er begrenset med kunnskap om hvordan dispensasjonsbestemmelsen praktiseres i andre kommuner. Det blir derfor interessant å studere hvordan andre kommuner tolker og håndhever bestemmelsen etter intensjon fra lovgiver.

I 2022 ble også «Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven» publisert av Holth & Winge og Multiconsult på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Dette er en analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges dispensasjoner, samt forslag til tiltak. Her var 7 kommuner valgt ut, hvor 374 utvalgte dispensasjonssaker ble analysert.

Å fremme helhet i arealforvaltning er en av målsetningene i plan- og bygningsloven (Winge: 2013). Planlegging som styringsmiddel har fått større fokus i dagens plan- og bygningslov. Dette fremkommer i pbl. § 3-1 andre ledd hvor planlegging skal fremme helhet.

Planleggingen skal skje ut i fra et bredt perspektiv hvor ulike interesser blir hensyntatt. Dispensasjonspraksis må sees i lys av dette, hvor sektorer, oppgaver og interesser skal samordnes og foregå i samarbeid jf. pbl. § 3-1 andre ledd, nettopp for å sikre helhetlig tenkning i arealforvaltningen. Plan- og bygningsloven som en sektornøytral lov blir tydeliggjort. Bestemmelsen er en presisering av pbl. § 1-1 andre ledd hvor det fremkommer at planlegging skal samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for bruk og vern av ressurser (ibid).

Uttrykket «dispensasjonspraksis hvor landet bygges ned bit for bit» er mer aktuell enn noen gang. Krigen i Ukraina fører til mangel på korn og energiresurser. Norge er midt i en energikrise som følge av krigen og Russlands svar på Europas sanksjoner. Den helhetlige tankegangen rundt arealpolitikken er derfor meget sentral. Diskusjonen rundt havvind og kraft på land tiltar, og det meldes om behov for massiv utbygging av kraft (Grønning, E24, art. 1: 2022). Nettopp i denne diskusjonen, er det viktig å ivareta miljøhensyn og vurdere vind på land der hvor det er mulig med tanke på naturhensyn, og ikke bygge ned areal som er viktig for den bærekraftige utviklingen jf. pbl. § 1-1. De økte strømprisene og statens mangel på strømstøtte til hytteeiere, medfører videre at det blir en økning i søknad om dispensasjoner for å benytte hytter til boligformål som en direkte effekt av den nasjonale strømkrisen (NTB, Dagsavisen: 2022).

Ukraina kalles for Europas brødkurv eller kornkammer (Grønning, E24, art. 2: 2022), og er en av verdens største kornprodusenter som nå har utfordringer med å eksportere korn.

Man må se viktigheten av å ta vare på og forvalte våre egne arealer på en bærekraftig måte, slik at vi ikke gjør oss avhengig av import fra andre land.

Helhetsbegrepet blir sentralt, og sett i lys av plan- og bygningsloven skal helheten fremme en forvaltning og arealplanlegging. Det er dette som vil sikre en bærekraftig utvikling jf. pbl. § 1-1.

2.3 Avgrensning

I oppgaven er det gjort noen avgrensninger som det vil bli redegjort for her.

Analysen er avgrenset til kommunene Råde, Moss, Hol og Hemsedal, i tidsperioden 2020 og 2021. Det ble gjort en vurdering på å ikke velge perioden 2022, da det kan være dispensasjonssaker som ikke er ferdig behandlet som følge av klagebehandling og vedtak sendt på høring.

På grunn av mengde dispensasjonsvedtak har det vært nødvendig å avgrense ytterligere enn kun tidsrom. Dispensasjonsvedtakene som har blitt analysert, er vedtak som har vært til politisk utvalg. Jeg har forholdt meg til den politiske møteplanen til den enkelte kommunen, og tatt utgangspunkt i dispensasjoner hvor det fremkom av tittelen på dokumentet at det er et dispensasjonsvedtak. Dette har vært noe problematisk, da det er ulik praksis på hva som behandles politisk og ikke, hvor noen av kommunene har tilnærmet alle dispensasjonssaker til politisk behandling. I tillegg til å studere den enkelte kommunes delegeringsreglement, har jeg tatt kontakt med kommunene for å få et mer utførlig svar rundt hvilke saker som faktisk blir behandlet politisk. Det var kun en av de fire kommunene som ønsket å besvare dette. Arkivavdelingen i Hemsedal kom med en tilbakemelding, hvor de uttaler at de fleste dispensasjoner blir behandlet politisk. Dette samsvarer med deres delegeringsreglement. I utgangspunktet er alle typer dispensasjoner inkludert i denne undersøkelsen, med unntak av midlertidige dispensasjoner.

Midlertidige dispensasjoner er med i den overordnede statistikken, men vurderes ikke utdypende. Vedtak som har manglet vesentlig dokumentasjon er blitt utelatt fra studien. Dette var et fåtall dispensasjonsvedtak. I noen saker som har vært betydningsfulle, har jeg henvendt meg til arkivet for å få tilsendt manglende dokumentasjon. Vedtak som er påklaget, men har uavklart behandling hos Statsforvalteren, er også tatt med i vurderingen med resultatet som foreligger.

Det er også gjort avgrensninger i statistikken, tilpasset problemstillingene i oppgaven. Det er derfor ikke alltid begrunnet hva det er dispensasjon fra som eksempelvis byggegrense eller kotehøyde, utover at det er bestemmelser fra arealdel eller reguleringsplan. Noen av avgrensningene som ble gjort i henhold til statistikken, er tatt inn i kapittel 3.7 om metodekritikk.

Analysen er avgrenset til kommunenes tolkning og anvendelse av loven, samt klagebehandling og hvordan kommunene forholder seg til Statsforvalterens uttalelser etter § 19-1 fjerde punktum. I analysen er det som beskrevet kommunenes vurdering, og ikke saksopplysninger og søkers begrunnelser der hvor det ikke absolutt har vært nødvendig for forståelsen. Det er imidlertid inkludert i de sakene hvor det er nødvendig for å gi en helhetlig forståelse av saken. Bakgrunnen for dette er at det er kommunens dispensasjonspraksis som skal vurderes i henhold til problemstillingene, ikke hvilke begrunnelser søkeren har for å ønske dispensasjon i det enkelte tilfellet.

Oppgaven vil trekke noen linjer til hypotese nr. 10 i rapporten til Holth & Winge og Multiconsult (2022): «Kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil», i analyse og drøftingskapittelet som et ledd i å besvare problemstillingene. Hypotese nr. 10 er nært knyttet opp til hovedproblemstillingen i denne oppgaven. En av de naturlige spørsmålene vil være om kommunene innvilger dispensasjoner med mangelfulle begrunnelser i vedtakene. Hypotesen vil ikke bli utredet inngående i denne oppgaven, men vil likevel være et interessant supplement til min oppgave.

I vurderingen av kommunenes dispensasjonspraksis, er det hovedfokus på plan- og bygningsloven § 19-2 første og andre ledd, samt § 19-1 fjerde punktum (før lovendring i 2021 var dette inkludert i pbl. § 19-2 fjerde ledd).

Der hvor det er nødvendig for å supplere eller det har vært sammenfallende med pbl. § 19-2, har andre deler av bestemmelsene i kapittel 19 blitt kort berørt.

I analysearbeidet, er det utelatt å kartlegge uttalelser fra andre høringsinstanser enn fylkeskommunen og Statsforvalteren. Dette er ofte sammenfallende: Når det er uttalelse fra fylkeskommune og Statsforvalter, er det også uttalelser fra andre høringsinstanser. Denne avgrensningen ble gjort for å begrense noe av statistikken som skulle kartlegges.

Oppgaven bruker også ordlyden «Sivilombudet» i stedet for «Sivilombudsmannen», da de fikk nytt navn 1. juli 2021. Sivilombudet blir brukt konsekvent i oppgaven, selv om det het «sivilombudsmannen» da rapporten om dispensasjonsvedtak i strandsonen kom, og eventuelt i andre uttalelser før 2021.

Det samme gjelder for Statsforvalter, tidligere Fylkesmann.

Referansehenvising er basert på den samfunnsvitenskapelige metoden, og referanser settes i parentes i den løpende teksten. Det medfører at man umiddelbart får vite hva teksten refererer til, hva den bygger på og hvor den plasserer seg i det akademiske landskapet (Asdal og Reinertsen: 2020).

2.4 Oppbygning av oppgaven

Oppgaven er delt inn i 7 hovedkapitler.

Kapittel 1 og 2 omhandler innledning, tema og problemstillingene oppgaven skal undersøke. Prosjektets relevans blir også redegjort for i kapittel 2.

I kapittel 3 redegjøres det for metodebruken som er blitt benyttet for å gjennomføre prosjektet, samt metoden for innsamling av empiri. Her vil det også redegjøres for vurderingen av dokumentene som er samlet inn, og refleksjoner rundt eget metodearbeid.

Kapittel 4 er teorikapittelet, som er det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Kapittelet tar for seg teori knyttet til dispensasjonstematikken, og problemstillingene som skal besvares.

Det vil først redegjøres for den historiske utviklingen til plan- og bygningsloven og dispensasjonsbestemmelsen. Deretter vil det redegjøres for plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, da denne er sentral i pbl. § 19-2 andre ledd med kort redegjørelse av betydningen av begrepet bærekraft.

Det vil også gjøres rede for det rettslige utgangspunktet for dispensasjonsbestemmelsen, og kommunenes rettslige rammer for behandling av dispensasjonssøknader. Herunder vil de rettslige vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd behandles: De kumulative vilkårene som må være til stede for at kommunene skal kunne innvilge dispensasjon. Kapitelet inneholder også teori om byggeforbudet i strandsonen i pbl. § 1-8, da dette er en sentral bestemmelse i vurderingen av dispensasjoner.

Videre vil kommunen som forvaltningsorgan presenteres, for forståelsen av behandlingen av dispensasjonssaker.

Teorikapittelet vil avslutningsvis også kort omhandle eksisterende forskning som ligger nært opptil denne oppgaven.

I kapittel 5 analyseres og presenteres dataene som er samlet inn. Deretter vil funnene drøftes opp mot delproblemstillingene og hovedproblemstillingen i kapittel 6.

Til slutt i kapittel 7 blir det redegjort for avsluttende refleksjoner til denne oppgaven.

3.0 METODE

I dette kapitlet vil det gjøres rede for metodebruken benyttet i denne oppgaven. Det vil omhandle hvilken forskningsstrategi som er benyttet, og metodebruk innenfor det. I redegjørelsen legges det hovedvekt på dokumentanalyse, da dette er bærebjelken for prosjektet, mens de andre metodene nevnes i korthet. Det vil også gjøres en kort vurdering av prosjektets reliabilitet og validitet. Til slutt vil det redegjøres for metodekritikk, hvor det gjøres vurderinger av analysearbeidet og elementer som har hatt betydning for studiet.

3.1 Forskningsstrategi

For å svare på oppgavens problemstillinger, benyttes det en forskningsstrategi. Det kan defineres som fremgangsmåten for hvordan man kommer frem til svaret.

I samfunnsvitenskapen er det vanlig å skille mellom to forskningsstrategier; kvalitativ og kvantitativ metode.

Kvalitativ metode bygger på empiri i form av tekst, bilder og dialog, mens kvantitativ metode benytter seg av kvantifiserbare tall (Bell, Bryman og Harley: 2022).

Ifølge Asdal og Reinertsen (2020) så er et slikt skille unødvendig når man utfører dokumentanalyse. Nettopp fordi det er nyttig å kombinere disse forskningsstrategiene. Denne oppgaven benytter seg av både kvalitativ og kvantitativ metode.

I oppgaven er det benyttet kvalitative metoder som dokumentanalyse og case-metode, juridisk metode, og kvantitativ metode ved oversettelse av tekst til statistikk.

Det er blitt gjort en innsamling av dokumenter og utført en dokumentanalyse fra fire utvalgte case-kommuner. Juridisk metode er benyttet i arbeidet med dispensasjonsvedtakene og i besvarelsen av problemstillingene.

Etter å ha gjennomgått dispensasjonsvedtakene, har analysen blitt omdannet til statistikk for å illustrere funnene. Kvantitativ metode er blitt brukt som verktøy for å samle og systematisere store mengder dokumenter, og har vært et verdifullt supplement i arbeidet.

3.2 Juridisk metode

Juridisk metode er ifølge Mæhle og Aarli (2017) den fremgangsmåten jurister benytter for å formulere og besvare rettslige spørsmål. Det har blitt benyttet juridisk metode i denne oppgaven, da oppgaven skal gjøre rede for hvordan kommuner praktiserer dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2. Det gjøres en vurdering av om de kumulative rettslige vilkårene er begrunnet i innvilgelse av dispensasjoner.

Ved juridisk metode skal lovteksten tolkes, og klarlegge hvordan lovteksten skal leses og forstås. Ifølge Mæhle og Aarli (2017) er starten på rettsanvendelsen på lovfestet område tolkning av ordlyden ut i fra alminnelig språkbruk.

Rettsanvendelse på lovfestet område, tar utgangspunkt i relevant lovtekst, som primært i denne oppgaven er pbl. § 19-2 første og andre ledd. Det vil være ulikt hvordan kommunene tolker og praktiserer lovverket.

3.3 Utvalg av kommuner – case studie

En case-studie kjennetegnes ved at den samler inn detaljert informasjon om en eller noen få enheter (Fangen: 2011). I denne undersøkelsen er dette de fire utvalgte case-kommunene: Råde, Moss, Hemsedal og Hol. Case-studier er ikke avgrenset til en type innsamling av data, og brukes ofte i kombinasjon med andre metoder, slik det er blitt gjort i denne oppgaven (Ibid).

Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av tilknytning til områdene, og det var ønskelig med både kyst- og fjellkommuner for å kunne studere om det er noen forskjell i dispensasjonspraksis. I tillegg var det ønskelig med både bykommuner og distriktskommuner for å få en bredde i utvalget som kan være representativt. Det var ingen forkunnskaper om antall dispensasjoner eller type dispensasjoner før jeg valgte kommuner.

Under følger en oversikt over antall dispensasjoner i de utvalgte kommunene:

Kommune	2020	2021	Sum antall
Råde	44	27	71
Moss	54	76	130
Hemsedal	43	35	78
Hol	114	71	185
Sum:	255	209	464

(Tabell 1: Oversikt over antall dispensasjoner. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

3.4 Dokumentanalyse

Dokumenter er selve studieobjektet i denne oppgaven, men hva er egentlig et dokument? Arkivloven definerer et dokument i § 2 bokstav a:

«Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring».

Dokumenter har betydning for samfunnet vårt, og om vi vil forstå samfunnet er nettopp analyse av dokumenter et viktig element.

Dokumentene i denne oppgaven er dispensasjonsvedtak i ulike kommuner, og det er dokumentene som er selve studieobjektet i denne undersøkelsen. Dokumenter kan være sentrale styringsverktøy, som får noe til å skje, realiserer noe og setter en sak i bevegelse. Vi kan si at dokumenter dokumenterer noe, og det er rasjonelt ved at det har betydning utover seg selv (Asdal og Reinertsen: 2020). De gir oss informasjon og innsikt i de sakene vi ønsker å studere. Dokumenter er aldri helt nøytrale, i og med at det er noen som har utarbeidet dokumentene. De er stadig i bevegelse. Det vil si at «de beveger seg mellom ulike aktører, situasjoner og kontekster» (Asdal og Reinertsen: 2020). Dokumenter vil derfor ha ulik betydning for ulike personer i ulike sammenhenger.

Analysen som benyttes i dette prosjektet, er inspirert av praksisorientert dokumentanalyse hvor det benyttes seks metodegrep. De seks tilnæringsmåtene er sted, verktøy, håndverk, tekst, sak og bevegelse. Analysen handler om å gjøre vurderinger og tolkninger av dokumentenes egenskaper, og man kan velge om man benytter hele tilnærmingen eller utvalgte elementer. Denne oppgaven har ikke benyttet praksisorientert dokumentanalyse systematisk, men har brukt utvalgte elementer der det har vært hensiktsmessig.

3.4.1 Innsamling av dokumenter

Det er ikke alltid lett å få tilgang til alle dokumenter. Hva slags sted dokumentene befinner seg på har stor betydning for tilgjengeligheten. I Norge er det en lovfestet rett til innsyn i offentlige dokumenter, og det følger av offentlighetslova § 3 at:

«Saksdokument, journaler og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn [...]»

Alle dokumentene som er benyttet i denne analysen er offentlige.

Siden dokumentene som er benyttet i analysen er av offentlig karakter, er disse ikke regulert på noe vis, slik at det er både enklere og mer effektivt å samle, lagre, bearbeide og bruke dette materialet (Asdal og Reinertsen: 2020).

Grunnsteinen i det parlamentariske demokratiet er ifølge Ben Kafka:

«Representanter for staten må kunne holdes ansvarlig overfor sine borgere, og at denne ansvarligheten er knyttet til at alle disposisjoner blir dokumentert og kan framvises – altså en skriftliggjøring av statens handlinger» (Asdal og Reinertsen: 2020).

Det fremkommer også i paragraf 15 i den franske menneskerettighetserklæringen, utstedt av den franske nasjonalforsamlingen i august 1789 at:

«Society has the right to ask all public agents to give an accounting of their administration» (ibid).

I begynnelsen av prosjektet ba jeg kommunene om innsyn i dispensasjonene for en toårsperiode. Samtlige kommuner ga tilbakemelding om at denne innsynsforespørselen var for vid og omfattende. Det følger av offl. § 28 andre ledd at:

«Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av ein bestemt art».

Kommunene mente altså at dette innsynskravet ikke oppfylte de kriteriene. Å samle inn samtlige dispensasjonsvedtak selv ville blitt for omfattende for prosjektet. Etter samtale med arkivavdelingen i Hemsedal, ble jeg klar over at jeg kunne hente ut dispensasjonsvedtak selv fra politisk møteplan. Det forutsatte at jeg gjorde en avgrensning i hvilke dispensasjonsvedtak jeg skulle undersøke, slik det står beskrevet i kapittelet om avgrensning. Jeg bestemte meg for å velge ut vedtak som var til politisk behandling slik at jeg selv kunne hente ut dispensasjonene. Av arkivavdelingen i Hemsedal fikk jeg opplæring i hvordan jeg mest effektivt kunne finne frem til vedtakene. Det var likevel en tidkrevende jobb, da det viste seg å være mange flere dispensasjonsvedtak enn jeg trodde ut i fra delegeringsreglementene. I Hemsedal kommune behandles samtlige dispensasjonssøknader politisk, mens i Hol kommune legges alle frem som referatsak. Råde kommune har også en stor andel saker til politisk behandling. Dette medfører at omtrent alle dispensasjonssaker i Hol og Hemsedal ville være på den politiske møtelisten. Dette var i motsetning til Moss hvor det fortrinnsvis var saker de definerte som prinsipielle, som ble behandlet politisk jf. deres delegeringsreglement.

2020 og 2021 var de to årene hvor det var pandemi, og spesielle omstendigheter over hele landet. Dette kan ha hatt noe innvirkning på antall dispensasjonsvedtak. Men siden antall vedtak likevel var så omfangsrikt, vil dette ha liten betydning for resultatet av denne undersøkelsen.

3.4.2 Dokumentarbeid

I undersøkelsen er det gjennomgått 464 dispensasjonsvedtak for å hente ut statistikk til analysearbeidet. For å gjennomgå disse dokumentene i en tidsavgrenset periode, har det vært viktig å lese selektivt og strategisk for å effektivisere lesingen. Det ble hele tiden tatt en vurdering av hva som skulle skimleses, og hva som var verdifullt og måtte leses i sin helhet. For hver kommune ble det gjort notater underveis slik at jeg fikk en oppsummering av hver enkelt kommune. I tillegg ble ulike parametere dokumentert inn i en tabell. For å gjøre analyse- og skrivearbeidet mer effektivt, ble det tatt grundige notater og skrevet ned ideer underveis.

Å gjøre en kvalitativ analyse innebærer å lese dokumentene grundig (Asdal og Reinertsen: 2020).

Det er derfor gjort et utvalg på åtte dispensasjonsvedtak, to fra hver kommune, som det utføres en dybdeanalyse av.

3.4.3 Dokumenttekster – dispensasjonsvedtakene

Dokumenter er bygd opp av en rekke elementer.

Ifølge Asdal og Reinertsen (2020) er et viktig sjangertrekk ved offentlige dokumenter å skape autoritet, tillit og legitimitet. Kjernen bak at dokumentasjon fra forvaltningen er offentlig, er at det skal være tillitskapende, og saklighet blir trukket frem som et tillitsbærende element (ibid). Dispensasjonsvedtak er sakspapirer og offentlige dokumenter, og man har en forventning om at de skal ha en saklig stil. Ifølge Asdal og Reinertsen (2020) skal sakspapirer holde seg til saken, være oversiktlige, ryddige og grundige. I tillegg har forvaltningen en begrunnelsesplikt som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Dispensasjonsvedtakene fra kommunene bar lite preg av saklighet fordi de inneholdt ustrukturert vurderinger, som gjorde at jeg måtte lete grundig etter de opplysningene jeg trengte for å få svar på problemstillingene i oppgaven. Videre var en del av utfordringen med å lese dispensasjonsvedtakene, at det ikke var en enhetlig form på dokumentene.

Eksempelvis i de tilfellene det politiske utvalget ikke overholdt innstillingen til kommunedirektøren, ble vedtaket omdefinert, reformulert og det ble laget nye beskrivelser og gjort andre prioriteringer. Dette kaller Asdal og Reinertsen (2020) en saksomforming.

3.5 Reliabilitet

Reliabilitet er påliteligheten til studien. Spørsmålet om reliabilitet er om undersøkelsene viser den virkelige situasjonen, og i hvilken grad resultatene kan etterprøves av en annen forsker i et annet tidsrom og likevel oppnå de samme resultatene (Kvale og Brinkmann: 2012). Reliabilitet måles fra høy til lav, og kan brukes både ved kvalitative og kvantitative metoder. Det vi skriver og studerer skal være etterrettelig og etterprøvbart (Asdal og Reinertsen: 2020). Det skal være mulig å etterprøve funn, og oppgaven vil miste sin verdi hvis man ikke klarer å vise frem hvordan man har kommet frem til det som står i teksten (ibid). I denne undersøkelsen vil det være mulig å gjennomføre samme undersøkelse og oppnå de samme resultatene, i og med at andre har tilgang på de samme dokumentene i de samme kommunene. Reliabiliteten i denne studien vil derfor anses å være høy.

3.6 Validitet – gyldighet

Validiteten er gyldigheten til studiet. Det sier noe om undersøkelsen måler det den har som hensikt å måle, og hvilken overførbarhet resultatene har (Malterud: 2013).

Studien gir informasjon om hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen.

Funnene i denne undersøkelsen vil ha en gyldighet utover de konkrete kommunene, samt at de kan sees opp mot den eksisterende forskningen på dispensasjonspraksis som er redegjort for i denne oppgaven.

3.7 Metodekritikk

I arbeidet med dokumentanalysen har jeg prøvd å være bevisst på hvordan jeg møter teksten. Ofte har man en forforståelse og antagelse før man begynner å lese og tolke dokumentene, og min forståelse endret seg underveis i arbeidet med materialet og analysen. Jeg fikk en mer inngående forståelse av hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen, samt at det medførte at jeg kunne justere arbeidet med statistikken i takt med økt kunnskap.

Analysearbeidet har kun forholdt seg til selve teksten og det man kan spore av dokumentet, og det er ikke utført egne fortolkninger og forklaringer.

Det har vært mange vedtak som skulle gjennomgås på kort tid, noe som kan føre til at det ble noen feilkilder i statistikken. Likevel mener jeg at med det antallet vedtak som er blitt analysert, gir undersøkelsen et godt utgangspunkt for å trekke slutninger.

Det har også vært vedtak hvor jeg har krysset av for at vilkår er begrunnet selv om det kun har vært delvise begrunnelser. Dette har til tider vært vanskelig å ta stilling til på grunn av manglende struktur på vedtakene. Det har medført at jeg har krysset av på at kommunene begrunnet vilkårene, selv om kanskje vurderingene ikke alltid har vært helt tilfredsstillende etter lovverket. Samtidig så har jeg hatt en avkrysningskolonne for «tynne begrunnelser», som det har blitt krysset av samtidig, for nettopp å fange opp dette.

En annen mulig feilkilde kan være antallet dispensasjoner. Da jeg leste gjennom møtelisten har jeg vært avhengig av å se etter overskrifter som inneholdt begrepet «dispensasjon», nettopp for å fange opp dispensasjonsvedtakene. Hvis de ikke er merket riktig, så kan det være noen dispensasjonsvedtak som feilaktig ikke har blitt inkludert. Likevel mener jeg som nevnt over, at jeg har hatt et tilstrekkelig materiale for likevel å kunne svare på problemstillingene. Det kunne også vært nyttig å utført supplerende intervjuer med fagpersoner fra de utvalgte kommunene for å få en enda bedre forståelse av dokumentene. Det har imidlertid vært lite velvillighet til å bidra med informasjon hos de utvalgte kommunene.

Det skal alltid være en aktiv og kritisk innstilling til informasjonen man finner, og vurdere dokumentets opphav, autentisitet og gyldighet. I og med at jeg har jobbet med saksdokumenter, forutsetter jeg at den informasjonen jeg finner er korrekt.

I arbeidet med datamaterialet, dukket det stadig opp nye parametere som kunne vært inkludert i studien, som jeg ikke forutså da jeg begynte med analysen.

Det var ikke mulig å gå tilbake og lete etter disse parameterne i etterkant av gjennomlesingen da dette hadde krevd for mye i forhold til tidsressurser. Det er mange interessante funn man kan ta tak i ved å utføre en slik dokumentanalyse som jeg har gjort i arbeidet med dispensasjonsvedtakene, og valgene underveis har vært mange. Selv om det ville vært fordelaktig å inkludere noen av disse parameterne som en del av statistikken, mener jeg at de parameterne jeg har valgt ut illustrerer og svarer på problemstillingene mine på en god måte.

4.0 TEORI

I dette kapitlet vil teorien som ligger til grunn for drøftelsen gjøres rede for.

Det vil redegjøres for historien til plan- og bygningsloven, utviklingen til dispensasjonsbestemmelsen og byggeforbudet i pbl. § 1-8.

Denne oppgaven omhandler alle dispensasjoner, og ikke bare i strandsonen. Likevel er det naturlig å vie plass til historien bak byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Dette området har et spesielt vern, noe som gjør at strandsonen står helt sentralt når det kommer til kommunenes dispensasjonspraksis. Det er også viet plass til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse og begrepet bærekraftig utvikling jf. pbl. § 1-1, da vesentlighetsvilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd omfatter hensynet bak formålsbestemmelsen i vurderingen av dette vilkåret. Redegjørelsen av dispensasjonsbestemmelsen, vil konsentrere seg om pbl. § 19-2 første og andre ledd, da det er denne delen av bestemmelsen som setter de rettslige rammene for kommunenes mulighet til å gi dispensasjon. Videre vil det redegjøres for kommunen som forvaltningsorgan, og hvilke rammer kommunen har for behandling av dispensasjonssaker. Til slutt i dette kapitlet vil det også redegjøres for eksisterende forskning innenfor tematikken, da disse arbeidene vil være nærliggende til denne oppgaven.

4.1 Historisk tilbakeblikk

4.1.1 Plan- og bygningsloven

Opprinnelsen til plan- og bygningsloven er langt tilbake i tid. Rundt 1700 år før vi begynte vår tidsregning, fantes bestemmelser som ga dødsstraff for å konstruere farlige bygninger (Pedersen et. al: del 1, 2021). Denne bestemmelsen er selvfølgelig blitt modifisert betydelig i pbl § 32-8 bokstav a med en annen straffeutmåling. Etter en bybrann i København i 1795, ble det synlig et behov for å regulere hvor og hvordan man kunne føre opp bygninger. Likevel kom ikke den første bygningsloven i Norge før i 1827. Den gjaldt kun for Christiania, og skulle fremme fem formål som å forebygge brann, sikre beboere lys, luft og helse, forebygge dårlige konstruksjoner og opprettholde den estetiske sans. Med denne loven ble det opprettet egne bygningsmyndigheter, og reguleringen fikk bindende kraft gjennom rettspraksis og ble etterhvert lovfestet ved lovendring i 1870 årene.

Det var først i 1924 når loven om bygningsvesenet ble vedtatt, at vi fikk en bygningslov som ble gjeldende for både landets byer og tettsteder. Det ble opprettet kommunale bygningsråd, og Kommunaldepartementet ble øverste organ. Bygningsrådet skulle behandle både planer og kontrollere byggevirksomhet. Bygningsbegrepet dreide seg om arbeid utført av mennesker som resulterte i en bygningsmessig konstruksjon (Pedersen et. al: del 2, 2018). Reguleringsplaner begynte også å finne sin form i 1924-loven, og plan og regulering ble satt på dagsorden (Sevatdal: 2017). 1924-loven la et godt grunnlag for bygningslover som har kommet i ettertid.

I 1965 ble den alminnelige bygningsloven vedtatt, og den ble gjeldende for hele landet. Overordnet planlegging ble innført med denne loven, hvor tidligere byplaner skiftet navn til reguleringsplaner slik vi kjenner det i dag (Holth og Winge: 2019). Det kunne også gis bestemmelser til reguleringsplaner innenfor et regulert område som skulle presisere arealbruk som var tillatt, og områder som ikke skulle utbygges kunne nå reguleres (Pedersen et. al: del 1, 2018). I denne loven var det ikke noen bestemmelser knyttet til vern av områder, selv om områdene som ikke skulle bygges ut ble regulert. Ordningen med at hver kommune skulle ha sitt eget bygningsråd og saksbehandlingssystemet ble videreført fra 1924-loven.

I 1985 ble bygningsloven til plan- og bygningsloven, og tanken om overordnet planlegging ble videreført. For å ivareta de fem formålene som fremgikk av loven i 1827, ble det ansett som nødvendig å planlegge hvor det skulle være tillatt å oppføre byggverk. Planlegging skulle skje gjennom samordning på tvers av sektorer og nivåer i forvaltningen, og plan- og bygningsloven som en sektorovergripende og sektornøytral lov ble innført (Holth og Winge: 2019). Loven likestilte ulike samfunnsinteresser og avgrenset ikke til enkeltstående interesser, men skulle ivareta de ulike interessene som er knyttet til bruk av arealer. Endringene fra 1965-loven som ble resultatet i den nye plan- og bygningsloven i 1985 gjaldt for det meste plandelen av loven for å ivareta vern av naturressursene, mens byggesaksreglene fra 1965-loven ble videreført (Pedersen et. al: del 1, 2018).

I 2008 trådte plan- og bygningsloven som er gjeldende i dag i kraft. På bakgrunn av en rekke lovendringer i perioden mellom 1985 og 2008, ble det tydelig at det var behov for en ny plan- og bygningslov.

Formålet med revisjonen i 2008 var i plandelen å styrke «miljøhensyn, lokaldemokrati, medvirkning i planprosesser og kommunens rolle som planmyndighet.

Dispensasjonsadgangen ble også innstrammet. I byggesaksdelen var det formål om å styrke kravene til universell utforming, miljøvern og god kvalitet og kontroll i byggevirksomheten» (Pedersen et. al: del 1, s. 71, 2018).

Etter at loven trådte i kraft i 2008, har det blitt utført ytterligere endringer (Holth og Winge: 2019).

4.1.2 Dispensasjonsbestemmelsens utvikling

Vilkårene for at kommunen skal kunne gi dispensasjon er hjemlet i pbl. § 19-2 andre ledd første og andre punktum. Vilråene erstatter det tidligere vilkåret «særlige grunner» som fulgte av 1985-loven § 7 første ledd (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Ordlyden «særlige grunner» fremkom allerede i § 7 i bygningsloven fra 1965, men etter denne loven kunne dispensasjon bare gis når søknaden var anbefalt av bygningsrådet eller formannskapet. Videre hadde departementet anledning til å sette vilkår for dispensasjonen jf. § bygningsloven i 1965 § 7.

Det har vært diskusjoner om «særlige grunner» skulle være fritt skjønn utøvet av kommunen, eller om det skulle være et rettsanvendelsesskjønn som kunne avgjøres av domstolene. I Trallfa-dommen (Rt. 2007 s. 257), slo Høyesterett fast at «særlige grunner» skulle oppfattes som en del av det frie skjønnet til kommunene, slik at dette ble en del av interesseavveiningen. Det førte til at bygningsmyndighetene i kommunen ikke ville ha en holdbar grunn til å avslå dispensasjon hvis det var en overvekt av hensyn som talte for dispensasjon (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Med 1985-loven var praksisen at dispensasjon skulle gis hvis det var interesseovervekt (Ot.prp. nr. 32, s. 242: 2007-2008). I 1999 og 2002, før lovendringen i 2008, sendte regjeringen brev til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner, med det formål å skjerpe inn plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen (Sarpsborg kommune, kystzoneplan: 2015-2026). Dispensasjon var mer hovedregel enn unntak i mange kommuner, og dispensasjonspraksisen i kommunene var liberal i årevis (Holth og Winge: 2022).

Med den nye plan- og bygningsloven i 2008 ble dispensasjonsadgangen innskjerpet, og vilkåret «særlige grunner» ble erstattet med to kumulative vilkår som må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon. Vurderingen av om vilkårene er til stede er rettsanvendelsesskjønn, og kan prøves av domstolene (Ot.prp. nr. 32, s. 242: 2007-2008).

I 2016 foreslo regjeringen å gjøre en forenkling av vurderingskriteriene i pbl. § 19-2 andre ledd, samt å tydeliggjøre at vurderingen av om vilkårene var til stede ikke lenger skulle være rettsanvendelsesskjønn, men en del av kommunens frie skjønn. Slik loven er formulert, vil forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyre, kun komme til bruk ved interesseavveining der hvor vilkårene for å gi dispensasjon er til stede.

Begrunnelsen for forslaget om lovendring var at geografiske og lokale forhold kunne variere, og at omgivelser og forutsetninger som har ligget til grunn for tidligere planarbeid har forandret seg med tiden. Forslaget skulle føre til at det skulle være mindre ressurskrevende å behandle «enkle» dispensasjoner for mindre tiltak som ikke hadde behov for den omfattende saksbehandlingen formuleringen i pbl. § 19-2 krever. Bestemmelsen ble ansett som unødvendig komplisert å benytte.

Vektleggingen av statlige og regionale mål i vurderingen av dispensasjoner fulgte av pbl. § 19-2 fjerde ledd, og ble med dette lovendringsforslaget foreslått fjernet.

Flere av høringsinstansene hadde reservasjoner mot lovendringsforslaget.

Fylkeskommunene mente at endringen ville føre til en oppmuntring til økt bruk av dispensasjoner (Prop. 149 L: 2015-2016).

Grensegangen mellom hva som skal være fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn i saker etter pbl. § 19-2 andre ledd vil ha betydning både for om domstolene kan prøve kommunenes dispensasjonsvurdering, og hva Statsforvalter kan overprøve i klagesaker etter forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Hvis vurderingen av om vilkårene er til stede skulle være fritt skjønn, ville loven endres tilbake til slik praksisen var med § 7 i 1985-loven og formuleringen «særlige grunner» jf. Trallfal-dommen.

Lovendringsforslaget i 2016 fikk ikke tilslutning på Stortinget, da flertallet gikk imot lovendring i pbl. §§ 19-1 og 19-2. Pbl. §19-2 tredje og fjerde ledd skulle også opprettholdes (Prop. 149 L: 2015-2016).

I 2020 kom det et nytt lovendringsforslag til dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (SOM: 2021).

Begrunnelsene for forslaget om endring var den samme som i 2016, og Departementet foreslo å fjerne vilkåret om at fordelene skulle være klart større enn ulempene for å styrke det kommunale selvstyret. Det skulle reduseres til en alminnelig interesseovervekt, slik det var etter loven i 1985.

Igjen var det mange høringsinstanser som hadde innvendinger mot forslaget. De mente at det kommunale selvstyre ikke ville bli styrket gjennom en slik endring, og at det ville medføre økt bruk av dispensasjoner.

Som følge av dette lovendringsforslaget, foreslo departementet å fjerne pbl. § 19-2 fjerde ledd, med den begrunnelsen at dette ville bli ivaretatt gjennom foreslått endring ved å inkludere nasjonale og regionale interesser i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Det blir her tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis slike hensyn blir tilsidesatt jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum (Innst. 606 L: 2020-2021).

Departementet merket seg den store motstanden i de ulike høringsinstansene, og forslaget om lovendringen i pbl. § 19-2 ble ikke videreført. Ivaretagelse av nasjonale og regionale rammer og mål ble etter pbl. § 19-2 fjerde ledd opphevet, da departementet mente at bestemmelsen ble unødvendig i og med forslaget om å ta nasjonale og regionale interesser inn i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum (ibid).

4.1.3 Utviklingen av byggeforbudet i 100-metersbeltet

I 1954 ble det vedtatt en midlertidig lov som ga strandområder det første vernet mot bebyggelse (Pedersen et. al: del 1, 2018). Vernet skulle sikre allmenhetens adgang til sjø, og fylkesmenn fikk hjemmel til å nedlegge byggeforbud på bestemte kyststrekninger. I 1965 ble strandloven vedtatt, som avløste den midlertidige loven fra 1954, og det ble innført et byggeforbud i 100-metersbeltet i kystsonen. Hovedhensikten med byggeforbudet var å bevare allmenhetens frie ferdsel og friluftsliv ved kystlinjen, samt opprettholde en viktig del av det norske landskapsbildet og kystkulturen i Norge (Innjord og Zimmermann: 2020). Det ble reist spørsmål om strandloven krenket eiendomsretten til grunneiere jf. Grunnloven § 105, og loven ble sett på som inngripende. Strandloven i 1965 var midlertidig, og ble avløst av Strandplanloven i 1970 hvor byggeforbudet i 100-metersbeltet ble opprettholdt (ibid). Byggeforbudet ble behandlet i Strandplandommen (Rt-1970-67), hvor en grunneier reiste erstatningssak mot staten for innskrenkninger av eiers rådighet på grunn av strandplanloven som kom i 1965. Med byggeforbudet mistet grunneieren mulighet til utbygging av holmen på sin eiendom. Høyesterett la til grunn at byggeforbudet ikke krenket grunneierens eiendomsrett etter Grunnloven § 105.

Det ble lagt vekt på at byggeforbudet var gjeldende for hele landet, og ikke enkeltindivider, men at formålet med byggeforbudet var å hindre nedbygging av strandsonen (Holth og Winge: 2019).

Hensynet til naturvernverdier og allmenheten, skal veie tyngre enn hensynet til utvikling av private eiendommer i 100-metersbeltet (Pedersen et. al: del 1, 2018). Behovet for vern er forårsaket nettopp av interessekonflikten mellom utbygging, allmenhetens bruk av område og naturverninteresser (ibid).

Etter hvert ble bestemmelsene i Strandplanloven ivaretatt gjennom nye bestemmelser når plan- og bygningsloven kom i 1985 jf. § 17-2, og ble med dette opphevet (Pedersen et. al: del 1, 2018).

Det følger av forarbeidene til den någjeldende plan- og bygningsloven at det skal svært mye til for å gi dispensasjon i 100-metersbeltet i kystområder, og Departementet fremhever at strandområdene langs sjøen har spesielle nasjonale verdier (Ot.prp. nr. 32, s. 242: 2007-2008). Byggeforbudet ble innskjerpet ytterligere med plan- og bygningsloven § 1-8, og er gjeldende så lenge ikke kommunen bestemmer en annen byggegrense i kommuneplanens arealdel (Pedersen et. al: del 1, 2018). Til tross for at strandområdene har vært underlagt vern siden 1950, har det likevel funnet sted en omfattende nedbygging som fortsatt er pågående.

4.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse

I henhold til formålsparagrafen i plan- og bygningsloven § 1-1 første ledd, er lovens hovedformål å:

«[...] fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner».

Innholdet i pbl. § 1-1 er nærmere presisert i pbl. § 3-1, og følger opp prinsippene i Grunnloven § 112 første ledd om bærekraftig utvikling:

«Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten og for kommande slekter».

Bærekraftig utvikling er et begrep som setter sitt preg både på nasjonal og internasjonal miljøpolitikk, og er et begrep som er tatt inn i ulike traktater gjennom tidene.

FN-rapporten som ble fremlagt av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987 satte bærekraftbegrepet på dagsordenen (Winge: 2013). Rapporten definerer bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov», en definisjon som også legges til grunn i forarbeidene til plan- og bygningsloven jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008).

Myndighetene skal fremme en bærekraftig utvikling for befolkningen i nåtiden, fremtiden og for kommende generasjoner. Bruk og vern skal være to likeverdige formål, og det skal være en samordning mellom de ulike sektorene og virksomhetene på samme nivå og på tvers av nivåer (Bugge: 2015).

«Lovens formålsbestemmelse angir lovens alminnelige formål, og hvilke overordnede hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging og byggesaksbehandling» (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Hensynene i formålsbestemmelsen kan ikke vesentlig tilsettes dersom kommunene skal kunne innvilge dispensasjon, jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Bærekraft er videre nedfelt i kommunelovens (kompl.) formålsbestemmelse jf. pbl. § 1-1 andre ledd tredje punktum:

«Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige».

Begrepet har rettslig betydning, og er nedfelt flere steder i lovgivningen, og «lovfestet som et overordnet styringsprinsipp i plan- og bygningsloven» (Winge: 2013).

Målet om bærekraftig utvikling innebærer at de beslutninger som skal tas baserer seg både på kort- og langsiktige konsekvenser, og at forskjellige interesser må vurderes i sammenheng. Miljøet og naturressurser skal ikke forringes, hverken for befolkningen i dag, eller for kommende generasjoner (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Dermed må en interesseavveining skje i et fremtidsrettet perspektiv (Bugge: 2015).

For å bevare naturens mangfold for fremtiden, har vi Naturmangfoldloven (nml.) (Ot. prp. nr. 52 2008-2009). Naturmangfoldloven er både en spesiallov og en generell lov, ved at den har felles regler for all bruk av biologiske ressurser. For at mange av naturmangfoldlovens mål og prinsipper skal bli ivaretatt er det nødvendig med en god arealpolitikk (ibid).

I henhold til naturmangfoldloven § 7 første punktum skal:

«Prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder [...] ved forvaltning av fast eiendom».

I henhold til andre punktum skal:

«Vurderingen fremgår av beslutningen».

«Disse miljørettslige prinsippene er saksbehandlingsregler som skal sikre at naturmangfoldet blir vurdert ved myndighetsutøvelse som berører natur» (KLD: 2016). Prinsippene bidrar til at vurderingene av naturmangfoldet blir mer synlige og strukturerte (ibid).

Det skal fremgå av dispensasjonsvedtaket at disse prinsippene er vurdert, og hvordan de er vurdert i alle dispensasjonsvedtak som berører natur. Naturmangfoldloven utvider dermed kommunenes begrunnelsesplikt i forhold til det som følger av forvaltningsloven § 24 første ledd (Aulie: 2021). Ifølge forarbeidene er begrunnelsesplikten spesielt viktig for å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen blir mest mulig ensartet (Ot. prp. nr. 52 2008-2009). Prinsippene retter seg mot offentlig myndighetsutøvelse, og skal gjelde for den offentlige forvaltningen. Ifølge Aulie (2021) er disse miljørettslige prinsippene «retningslinjer», som innebærer at de alltid skal tas i betraktning og tillegges betydelig vekt ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse. «De får anvendelse både i enkeltsaker og ved utarbeidelse av regelverk, planer mm. som berører naturmangfoldet» (KLD: 2016). Når forvaltning av fast eiendom berører naturmangfoldet, skal det alltid gjøres en vurdering av disse prinsippene og vurderingene skal fremgå av begrunnelsen. Dette innebærer at når det treffes et dispensasjonsvedtak som berører naturmangfoldet, er forvaltningsorganet som vedtar dispensasjonen ansvarlig for at eksisterende kunnskap og vurdering av øvrige prinsipper er gode nok (ibid).

4.3 Det rettslige utgangspunktet for dispensasjonsbestemmelsen

Kapittel 19 i plan- og bygningsloven setter de rettslige rammene for kommunenes behandling av dispensasjonssøknader. Plan- og bygningsloven § 19-1 omhandler hvilke krav som stilles til dispensasjonssøknaden, og vil ikke bli redegjort for i denne oppgaven. Hvordan kommunene skal behandle dispensasjonssøknader fremkommer av pbl. § 19-2. Dispensasjon skal være en unntaksregel, og i Innst. 181 L (2016-2017) uttaler energi- og miljøkomiteen at: «Dispensasjonsbestemmelsen er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller kan være behov for å gjøre unntak eller tillate avvik». Det er dermed lovgivers intensjon at dispensasjon skal dermed være en sikkerhetsventil, og at endringer i arealbruk skal skje gjennom planer og ikke dispensasjoner.

Det er ingen som har krav på dispensasjon, men pbl. § 19-2 første ledd gir kommunene anledning til å gi dispensasjon:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen».

Med hjemmel i pbl. § 19-2 første ledd, kan kommunene avslå dispensasjonen selv om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt.

I formuleringen «*kan gi*», følger det at ingen har krav på å få en søknad om dispensasjon innvilget (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020), og det er dette som omtales som «kan-skjønn» eller «det frie skjønn» til kommunen. Det kommunale selvstyret skal veie tungt, og kommunene skal forholde seg til en overordnet strategi når de vurderer om de skal innvilge eller avslå en dispensasjonssøknad (ibid). Det kan for eksempel være at kommunene ikke ønsker at ny arealbruk skal skje med dispensasjoner, eller at det er forventet nytt planarbeid i området. I slike tilfeller kan kommunene benytte seg av første ledd for å avslå dispensasjon. Lovens vilkår for å kunne gi dispensasjon er ifølge Bugge (2015) et rettslig minstevilkår, før kommunene gjør en helhetsvurdering om de vil gi dispensasjon eller ikke – det vi også kan kalle et hensiktsmessighetskjønn. I en slik helhetsvurdering bør begrepene «tålegrensebetraktninger» og «konsekvensbetraktninger» inngå. Tålegrensebetraktninger er når utviklingen når en grense, et metningspunkt. Kommunene må vurdere den samlede virkningen av mange enkeltsaker når vedtak skal treffes, fordi summen kan overskride en tålegrense selv om tiltaket i seg selv kanskje bidrar ubetydelig. Samtidig må kommunene gjøre en konsekvensbetraktning, en vurdering om samlet belastning vil trekke i en retning av om det bør aksepteres eller ikke (ibid).

Det følger av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren at de hensyn som skal vektlegges etter pbl. § 19-2 første ledd må ha saklig sammenheng med vedtaket som treffes (Holth og Winge: 2022). Begrunnelsen etter første ledd kan skape presedens for fremtidige dispensasjonsvurderinger. Presedens er en innarbeidet praksis, som senere kan bli lagt til grunn for andre lignende dispensasjonssaker. Innarbeidet praksis som blir lagt til grunn for senere dispensasjonsvurderinger har skapt presedens. Avslår kommunen et bestemt tiltak i et bestemt område etter pbl. § 19-2 første ledd, bindes kommunen av forbudet mot usaklig forskjellsbehandling og kan ikke innvilge lignende søknader. Motsatt så vil aldri tidligere innvilgede søknader forplikte kommunene til å innvilge fremtidige søknader (ibid), da hver sak er unik med hvert sitt faktagrunnlag. Likevel er det elementer som gjør at det er saker hvor det er skapt presedens for innvilgelse, hvor forvaltningen ikke kan gi en saklig begrunnelse på hvorfor man skal forskjellsbehandle den enkelte dispensasjonen. I dispensasjonssaker er det omdiskutert om presedens kun kan skapes gjennom avslag på dispensasjonssøknader, eller om presedens også kan skapes ved innvilgelse. I denne oppgaven legges det til grunn at presedens kan skapes både ved avgjørelser som innvilger og avslår dispensasjon. Grunnlaget for dette er dispensasjonspraksisen i kommuner generelt, og basert på hvordan Statsforvalterne bruker presedensbegrepet. Det som er viktig å understreke er at i henhold til kan-skjønn etter pbl. § 19-2 første ledd, kan kommunene alltid avslå en dispensasjonssøknad der hvor det er saklige begrunnelser for dette.

Dispensasjon kan gis varig eller midlertidig. Kommunenes hjemmel til å gi midlertidig dispensasjon følger av pbl. § 19-3, og vil ikke gjøres nærmere rede for her.

Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd åpner for at kommunen kan dispensere fra «bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov», men det er kun de materielle reglene det kan dispensere fra og ikke saksbehandlingsregler jf. pbl. § 19-2 andre ledd siste punktum. Sentrale bestemmelser kommunene kan dispensere fra, er byggeforbudet i 100-metersbelte jf. pbl. § 1-8, bestemmelser i kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, forskrifter, statlige arealplaner, denne listen er ikke uttømmende.

Det følger av plan- og bygningsloven § 1-8, et byggeforbud i 100-metersbelte langs sjøen:

«I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen [...]

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan [...]».

Det skal svært mye til før det kan gis dispensasjon til bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, spesielt i områder med stor utbyggingspress (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). De statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2021) skal utdype loven og legges til grunn når kommunene behandler dispensasjonssøknader. Retningslinjene skal tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk, og bidra til en bærekraftig utvikling jf. pbl. § 1-1. Dette fremkommer tydelig i de statlige planretningslinjene (2021) kap. 8.1:

«Byggeforbudet i 100-metersbeltet skal praktiseres strengt i planleggingen, og at dispensasjoner skal unngås».

Terskelen for å innvilge dispensasjoner i strandsonen er dermed høy. Dersom kommunen ønsker å tillate tiltak i strandsonen, skal dette gjøres med byggegrenser gjennom planarbeid hvor det er en offentlig høring som sikrer at de berørte parter får uttale seg. Det er dermed ikke gjennom enkeltvis dispensasjoner utbygging i strandsonen skal skje (SOM: 2021).

4.3.1 Kommunens anledning til å sette vilkår for dispensasjon

Hjemmelen for kommunene til å sette vilkår for dispensasjon følger av pbl. § 19-2 første ledd andre punktum, og det må være vilkår som har sammenheng med dispensasjonen (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 135). Den ulovfestede vilkårlæren begrenser vilkårskompetansen kommunen har etter første ledd. Det oppstilles to krav for at vilkår skal anses som lovlig. Det er at vilkåret må ha saklig og nær sammenheng med dispensasjonen som gis og at det ikke skal være uforholdsmessig tyngende for søker, eller begrense søkers handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilråene skal heller ikke være i strid med andre bestemmelser (Bragdø-Ellenes et al: 2017).

Forutsetningen for å oppstille vilkår, er at de alminnelige vilkårene for dispensasjon er oppfylt (Nyhus: 2020). Når vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, skal kommunene benytte «kan-skjønn», og vurdere om kommunen vil gi tillatelse til dispensasjon og om det skal oppstilles vilkår. Det er ikke slik at selv om de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, så skal dispensasjon innvilges. I sivilombudet (2021) sin undersøkelse, vurderte ikke kommunene om dispensasjonen var hensiktsmessig eller ikke. Kommunene ga nærmest automatisk dispensasjon der hvor vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd var oppfylt. Det var ingen av de undersøkte vedtakene i denne undersøkelsen som inneholdt en kan-vurdering, og da kan man ikke kontrollere om kan-vurderingen bygger på relevante hensyn (SOM: 2021).

4.3.2 Vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd hvilke vilkår som må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon:

For det første slår bestemmelsen fast at:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt».

For det andre slår bestemmelsen fast at:

«Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene».

I tillegg slår andre ledd fast at:

«Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler».

Disse to vilkårene er kumulative. Det vil si at begge vilkårene må være oppfylt, for at kommunen skal kunne gi dispensasjon og før kommunen kan benytte seg av «kan-skjønn» jf. pbl. § 19-2 første ledd. Ifølge Sivilombudet (2021) skal det svært mye til før de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Disse vilkårene erstatter begrepet «særlige grunner» som fulgte av plan- og bygningsloven § 7 første ledd fra 1985. Som nevnt tidligere er dette en innskjerping og tydeliggjøring av hva som kreves for å kunne benytte det som skal være en unntaksbestemmelse. Som nevnt var «særlige grunner» å anse som en del av kommunens frie skjønn jf. Rt. 2007 s. 257 (Trallfadommen), mens vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd som har erstattet «særlige grunner» er kumulative vilkår som anses som rettsanvendelsesskjønn. Kommunens anledning til «det frie skjønn» er nå i henhold til pbl. § 19-2 første ledd: «kan-skjønn».

Rettsanvendelsesskjønnet gir domstolene myndighet til å overprøve vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere er til stede, i motsetning til det frie skjønn som ikke kan overprøves av domstolene. Statsforvalterne skal også opptre varsomt med å overprøve kommunens frie skjønn i en klagebehandling. Selv om lovens vilkår er rettsanvendelsesskjønn, kan det likevel ved bruk av juridisk metode være en viss grad av skjønn hvor kommunen kan vektlegge ulike momenter. Dette kan medføre at domstolene i praksis er tilbakeholden med å overprøve forvaltningens vurdering av om vilkårene er oppfylt (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Rettsanvendelsesskjønnet har nok per i dag mer betydning for Statsforvalteren som klageinstans, hvor oppfyllelse av vilkårene kan overprøves. Det kommunale selvstyre skal vektlegges når det er en interesseavveining om dispensasjon skal gis eller ikke, når lovens vilkår er til stede (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 242).

4.3.2.1 Vesentlighetsvilkåret

Vesentlighetsvilkåret følger av pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Vilkåret innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Begrepet «bestemmelse» må tolkes vidt, og innebærer lovbestemmelser, planformål og planbestemmelser. I et dispensasjonsvedtak må det gjøres rede for hvilke hensyn bestemmelsen skal ivareta.

Det fremgår av ordlyden til vesentlighetsvilkåret at hensynene ikke skal bli *vesentlig* tilsidesatt – altså det skal en del til før hensynene bak disse tre kriteriene blir tilsidesatt. Dermed kan hensynene bli tilsidesatt uten at det hindrer innvilgelse av dispensasjon, så lenge ikke tilsidesettelsen er vesentlig. Dette er med unntak av 100-metersbeltet, hvor vesentlighetsterskelen er lav. Her uttaler Agder Lagmannsrett i sak LA-2015-197645 at det skal lite til før det er grunnlag for å konkludere med at hensyn og interesser blir vesentlig tilsidesatt i strandsonen. Videre uttaler de at man må vurdere det konkrete tiltakets innvirkning på relevante hensyn med et fremtidsperspektiv, når man vurderer om dette vilkåret er oppfylt. Når vesentlighetskriteriet skal vurderes skal langsiktige konsekvenser vurderes, hvis vurderingene skal være i tråd med hensynene som ligger bak formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1. I vedtakene som undersøkes i denne oppgaven, er lovens formålsbestemmelse sjeldent vurdert. I henhold til vesentlighetsvilkåret må kommunene redegjøre for om de hensynene som er beskrevet i pbl. § 1-1 blir tilsidesatt ved en dispensasjon. Holth og Winge (2022) skriver at om kommunene ønsker å avstå fra dispensasjon på bærekraftgrunnlaget, må det forankres i pbl. § 19-2 første ledd, og det er gjerne summen av mange dispensasjoner over tid – tålegrenseperspektivet, som kan vesentlig tilsidesette formålsbestemmelsen og bærekraftbegrepet.

Det følger av § 19-1 fjerde punktum, at nasjonale og regionale myndigheter skal ha mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon, i saker hvor deres saksområde blir direkte berørt. Likevel plikter ikke kommunen å avstå fra å gi dispensasjon i saker hvor det foreligger negativ uttalelse. Det følger av forarbeidene at kommunen «bør» avstå fra å gi dispensasjon der hvor dispensasjonen kommer i strid med uttalelse fra statlig eller regional myndighet (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 243). Dispensasjon skal heller ikke innvilges dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt jf. pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot. prp.nr.32 (2007-2008) s. 242-243, presenteres det som et hovedprinsipp at kommunens myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål (SOM-2017-1346).

I de tilfeller vesentlighetsvilkåret ikke er oppfylt, skal det likevel gjøres en vurdering av fordel-/ulempevilkåret. Det er for at det skal være mulig å utføre en rettslig kontroll av vedtaket (SOM: 2011-2812). Nettopp for at dispensasjonsvedtaket skal være gyldig, må det vises til hvordan vurderingene av vilkårene er blitt utført (Holth og Winge: 2019).

4.3.2.2 Fordel-/ulempevilkåret

Det andre vilkåret som må oppfylles for å gi dispensasjon er fordel-/ulempe vilkåret, og følger av pbl. § 19-2 andre ledd. Vurderingene kommunen gjør må vise at fordelene er klart større enn ulempene som dispensasjonen medfører. Ordlyden tilsier at fordelene må være klart større enn ulempene – altså det skal en del til før dette vilkåret er oppfylt. I henhold til sivilombudets uttalelse (SOM-2015-3269) må vurderingen av dispensasjonssøknadene vise at:

«Det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er klart større enn ulempene som dispensasjonen fører til. Loven har vilkår om kvalifisert interesseovervekt, som krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt».

Det er ikke nok at vesentlighetsvilkåret er oppfylt, eller at ulempene er fraværende. Ulempene skal begrunnes på lik linje med fordelene, og det skal fremgå av dispensasjonsvedtaket hvilke ulemper en dispensasjon vil medføre. En mangelfull ulempebeskrivelse kan antyde at ulemper er fraværende. Dette er også noe som er gjentakende i vedtak som undersøkes i denne oppgaven: Ulemper er sjeldent angitt. Slik det fremkommer av ordlyden i bestemmelsen er det heller ikke tilstrekkelig at ulempene er av mindre karakter jf. LA-2022-95573 jf. SOM-2015-3269. Et illustrerende eksempel er sak LA-2019-8060, hvor Statsforvalteren ikke hadde foretatt en samlet interesseavveining. Det var ikke tydelig at fordelene ved å gi dispensasjon til bygging av sjøbod i strandsonen i Lillesand klart oversteg ulempene en dispensasjon ville medføre. Lagmannsretten erkjente Statsforvalterens vedtak ugyldig nettopp på grunn av den manglende interesseavveiningen.

Presedensvirkninger skal ikke være en del av fordel-/ulempevurderingen hvor fare for presedensvirkninger vurderes som en ulempe. I vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd er det ifølge Sivilombudet (SOM-2022-1042) ikke relevant å legge vekt på om den aktuelle dispensasjon som er til behandling kan skape presedens og påvirke fremtidige dispensasjonsvurderinger. Risikoen for at en dispensasjon i en sak skal kunne forplikte kommunene i fremtidige saker, er ifølge Sivilombudet (2022) kun relevant i kan-vurderingen om dispensasjon skal gis etter pbl. § 19-2 første ledd når vilkårene etter andre ledd er oppfylt. Det betyr at presedens ikke er et hensyn som skal tillegges vekt i en interesseavveining i fordel-/ulempe vurderingen etter pbl. § 19-2, slik det ofte forekommer i vedtakene som undersøkes i denne oppgaven.

4.3.3 Personlige fordeler

Når man skal vurdere fordeler, er utgangspunktet areal- og ressursdisponeringshensyn og ikke personlige fordeler for søker jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242 jf. SOM-2014-334. Sivilombudet (2021) definerer areal- og ressursdisponeringshensyn som fordeler som har sammenheng med hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta, og det er disse fordelene som skal vurderes. Individuelle forhold kan kun vektlegges i helt spesielle tilfeller som «sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn» (ibid). I forarbeidene så er det likevel presisert at slike hensyn ikke skal ha avgjørende vekt i dispensasjonssaker, da eierforhold ved en eiendom vil være skiftende og det gjør også at behov ved eiendommen vil skifte (SOM-2014-334). Prinsippet er at kommunene skal styre arealbruken i kommunen i et langsiktig perspektiv jf. pbl. § 1-1, og ikke etter ønske til den enkelte eier (ibid). Fordeler som er samfunnsnyttige skal kunne tas i betraktning (Holth og Winge: 2019). Gjenoppføring av tidligere bygninger, anses også ofte som dispensasjonsgrunn (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Zimmermann og Innjord (2020) konkluderer med at dette også gjelder i strandsonen. Til tross for det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet, skal det være en forholdsvis vid adgang for å gi dispensasjon for å gjenoppføre en bygning for eksempel etter en brann. Dette kommer også til uttrykk i statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2021). Ved dispensasjon til gjenoppføring, kan det stilles vilkår for å ivareta arealhensyn på best mulig måte i henhold til pbl. § 19-2 første ledd. For eksempel kan kommunen oppstille vilkår om å samle flere bygninger til en enhet, eller at kommunen kan stille vilkår om en mer gunstig plassering av bygningen slik at strandsonen blir mer tilgjengelig for allmenheten.

Vurderingen av personlige fordeler er noe ulikt uttrykt i litteraturen, og hvordan kommunene skal forholde seg til personlige fordeler, har mange nyanser. Holth og Winge (2019) uttrykker at fordeler som kun tilfaller tiltakshaver også kan være relevant, men at dette kun er under forutsetning at det ikke kan påvises noen ulemper for allmenne interesser. De legger likevel til at kommunen skal være varsom med å kun legge vekt på personlige forhold ved tiltakshaver.

Pedersen (2018) skriver at individuelle forhold kan vektlegges som ett av flere momenter der hvor lovens kriterier ellers er oppfylt.

Bugge (2015) skriver at både offentlige og private fordeler er relevante, men at fordelene som foreligger skal være spesielle og ikke fordeler som enhver kan påberope seg. Samtidig skriver han at det bør gis dispensasjoner til påbygninger på hytta hvor det er en voksende familie, eller der hvor det er ønskelig å heve standarden ved å installere et bad, og der hvor konsekvensene for andre interesser er små. I vurderingen av fordeler, skriver Bugge (2015) at både offentlige og private fordeler er relevante, men at det ikke skal være fordeler alle kan påberope seg.

Disse ulike nyansene fører til ulike tolkningsaspekter ved hva som er å anse som personlige fordeler vi ikke skal vektlegge, og blir som Zimmermann (2020) skriver: «En viss skjønnsmessig vurdering av om vilkårene er innfridd». Generelle hensyn skal heller ikke tillegges vekt i interesseavveiningen, og hører inn under pbl. § 19-2 første ledd (Holth og Winge: 2022).

Sivilombudets (2021) undersøkelse utdyper hva som skal utgjøre areal- og ressursdisponeringshensyn, og det er fordeler som er sammenfallende med de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta. Dette begrunnes med at eierforhold skifter over tid, mens plan- og bygningsloven skal styre arealbruken i et langsiktig perspektiv. Likevel åpner sivilombudet (2021) opp for at en fordel kan være objektive forhold ved eiendommen, dersom tiltaket dekker en mangel uavhengig av hvem som eier eiendommen. Oppsummert så skal fordelene knyttets til eiendommen dispensasjonssøknaden gjelder.

4.4. Kommunen som forvaltningsorgan

Etter forvaltningsloven § 1 er forvaltningsorgan «i denne lov et hvert organ for stat eller kommune». Kommunen som forvaltningsorgan reguleres både av kommuneloven og forvaltningsloven. Forvaltningsloven skal regulere forholdet mellom den offentlige forvaltningen og borgerne, hva det offentlige kan og skal gjøre, samt hvordan det offentlige skal gå frem når disse oppgavene skal utføres (Bragdø-Ellenes og Abusland: 2017). Forvaltningen beskrives ifølge Bragdø-Ellenes et al. (2017) som den delen av den offentlige virksomheten som ikke er lovgivende eller dømmende.

Offentlige forvaltningsmyndigheter er tillagt kompetanse til å ta avgjørelser på sine rettsområder og innenfor sine fullmakter (Gammelmo: 2020).

Mange av de prosessuelle reglene i forvaltningen er utformet for å ivareta privatpersonen i møte med det offentlige i det som ofte er et skjevt styrkeforhold.

Legalitetsprinsippet er en av de sentrale kravene til forvaltningen, som skal hindre forvaltningen å gripe inn i borgernes rettsstilling uten at det har hjemmel i lov. Formålet med legalitetsprinsippet er å beskytte borgerne mot statsmakten.

Under redegjørelsen for de rettslige rammene til dispensasjonsbestemmelsen, ble det skrevet om forvaltningens frie skjønn og rettsanvendelsesskjønn. På en annen måte kan vi beskrive det som juss og politikk. Når kommunen skal foreta valg mellom flere lovlige alternativer utøver kommunen forvaltningsskjønn eller det frie skjønn. Når hjemmelen ikke gir forvaltningen valgmuligheter – når kompetansegrunnlaget er lovbundet, da er det rettsanvendelsesskjønn (ibid). Barkadommen illustrerer forskjellen på hva som er juss og hva som er politikk, eller forskjellen mellom det frie skjønn og rettsanvendelsesskjønn. Saken gjaldt spørsmålet om gyldigheten av en reguleringsplan. Planen regulerte et strandområde til friområde som i utgangspunktet var brukt som uteareal til en barnehage. Reguleringen av område og valg av arealformål hører til forvaltningens frie skjønn, og kan ikke prøves av domstolene. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket – om bruken av området sammenfaller med reguleringsformålet. Reguleringsplanen var erkjent ugyldig, da bruken av eiendommen var uforenlig med reguleringen om fri ferdsel etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 4 (HR-2007-387-A).

4.4.1 Kommunens organisering og delegering

Det øverste organet i kommunen er kommunestyret som består av folkevalgte politikere. I henhold til Grunnloven § 49 andre ledd har innbyggerne i en kommune rett til å styre over lokale forhold gjennom lokale folkevalgte organ.

Byggesak- og dispensasjonskompetansen er lagt til kommunen, som betyr kommunestyret (Pedersen et al: 2018). Kommunestyret kan delegerer sin kompetanse til andre folkevalgte organer i kommunen og til administrasjonen jf. kommuneloven (kompl.) § 5-4.

Administrasjonen består av ulike fagpersoner, og organiseringen er ansvaret til kommunestyret. Kommunedirektøren er det øverste leddet i kommunens administrasjon, og det er kommunedirektøren som har ansvaret for at sakene er forsvarlig utredet før saken går til politisk behandling jf. kompl. § 13-1. Kommunedirektøren har også ansvaret for at de politiske vedtakene iverksettes jf. kompl. § 13-1.

De fleste kommuner styres etter det vi kaller formannskapsmodellen, som er en modell hvor administrasjonen har mye av styringen. Hver kommune har sitt delegeringsreglement, som regulerer hvordan myndigheten er fordelt i kommunen, og «hvor mye som delegeres kan endres over tid med samfunnsutviklingen» (Gammelmo: 2020).

Det følger av kommuneloven § 5-4 andre ledd at kommunestyret skal behandle saker av prinsipiell betydning.

I delegeringsreglementene til de fire kommunene i denne undersøkelsen har alle retningslinjer til hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal praktiseres. Det er ofte spesifisert med ulike formuleringer hvilke dispensasjoner som kan behandles direkte av administrasjonen, og hvilke som skal behandles politisk.

Når dispensasjonssaker behandles politisk presenteres et saksfremlegg av administrasjonen gjennom kommunedirektøren. Saksfremlegget er kommunedirektørens innstilling eller anbefaling i saker hvor politikerne skal ta en beslutning. Hvordan dispensasjonene blir behandlet i de utvalgte kommunene i henhold til deres delegeringsreglement, vil gjøres rede for i kapitlet 5.1 om presentasjon av de utvalgte kommunene.

Ifølge NOU 2016:4 til ny kommunelov er det som nevnt opp til kommunen å avgjøre hva som anses som prinsipielt, og det kan være både type saker og enkeltsaker. Kommunestyret har en forholdsvis vid adgang til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning (Prop. 46 L 2017-2018). I praksis er det som oftest administrasjonen som i utgangspunktet vurderer hvilke dispensasjoner som er av prinsipiell karakter og som skal legges frem politisk. «Den som har fått delegert myndighet har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organ hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt anses som prinsipiell» (Ot. prp. nr. 42 1991-1992). Men hvilke saker som anses for å ha prinsipiell betydning, kan ifølge NOU 2016: 4 variere fra kommune til kommune, og det kan være hensiktsmessig at kommunestyret gir retningslinjer for hvilke saker dette gjelder. Av kommunene i undersøkelsen er slike retningslinjer kun spesifisert i Hemsedals delegeringsreglement. Det har heller ikke vært mulig å få noen uttalelse om dette fra de enkelte kommunene, med unntak av Hemsedal. I henhold til forarbeidene til kommuneloven (Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) s. 277) uttaler departementet:

«Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser og ut fra kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktigste skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruksjoner eller tidligere praksis».

Systemet bygger på at saker som har prinsipiell betydning skal avgjøres av kommunestyret eller et annet folkevalgt organ, og hvis sakene utad fremstår som prinsipiell, er det kun folkevalgt organ som er legitimert til å treffe en slik avgjørelse jf. kommuneloven § 5-4 andre ledd. Det er en utfordring at det ikke er en klar definisjon av begrepet «prinsipiell betydning».

Kommunestyret kan når som helst trekke tilbake delegeringen og overta enkeltsaker (Pedersen et al: 2018). I dispensasjonssaker er forvaltningslovens regel om at det kommunale selvstyret skal vektlegges, kun relevant ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår er oppfylt (Ot. prp. nr. 32 2007-2008).

Kommunen er gitt stor frihet i sin myndighetsutøvelse, men skal likevel forholde seg til god forvaltningsskikk. Dette innebærer å sikre prinsipper om legalitet, likhet og offentlighet (Gammelmo: 2020), samt å utgjøre en forsvarlig saksbehandling.

Kravet om forsvarlig saksbehandling er grunnleggende for all offentlig forvaltning og som virksomhetene må rette seg etter (Bragdø-Ellenes et al: 2017).

4.4.2 Dispensasjonsvedtak – et enkeltvedtak

Grunnlaget for saksbehandlingen i kommunene er kommune- og forvaltningsloven. Forvaltningsloven utgjør en rammelov for all forvaltningsvirksomhet (Holth og Winge: 2019), og kommer dermed til anvendelse på dispensasjonspraksisen. I henhold til plan- og bygningsloven § 1-9 er forvaltningslovens bestemmelser gjeldende der hvor pbl. ikke har bestemmelser knyttet til forvaltningsvirksomhet. Som følge av lex specialis vil plan- og bygningslovens særbestemmelser gå foran forvaltningsloven.

Dispensasjonsvedtak er å anse som et enkeltvedtak, og det følger av forvaltningsloven § 2 bokstav b at et enkeltvedtak er:

«Et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer».

Når et vedtak er å anse som et enkeltvedtak er det en rekke bestemmelser som er gjeldende for saksbehandlingen. I henhold til kontradiksjonsprinsippet skal det ifølge § 16 i forvaltningsloven forhåndsvarsles der hvor en part ikke allerede har uttalt seg. I forlengelse av en dispensasjonssøknad vil det forekomme et forventet vedtak, slik at varsling utover dette ikke er nødvendig. I behandling av dispensasjoner er det ifølge forvaltningsloven § 17 første punktum et krav om at kommunene skal:

«[...] påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Dette er hjemmelen for kommunens utredningsplikt; at alle sider ved en dispensasjon skal belyses så godt det lar seg gjøre.

Kommunen skal angi hva det søkes dispensasjon fra; om det er lov, forskrift eller plan. Begrunnelsesplikten til kommunen følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25, og vil være styrende for hva en begrunnelse skal inneholde (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Når kommunen vurderer en dispensasjonssøknad etter pbl. § 19-2, skal vurderingene være synlige for søker. Ifølge forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunngis, og begrunnelsen skal ifølge fvl. § 25 vise hvilke regler vedtaket bygger på, gjengi innholdet av reglene eller problemstilling og de faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende ved utprøving av forvaltningsmessig skjønn. Det er av hensyn til parten at enkeltvedtak skal begrunnes (Bragdø-Ellenes et al: 2017).

Kravet om begrunnelse oppfordrer til grundighet og nøyaktighet ved behandling av dispensasjonssaken (SOM: 2021). Ifølge Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) skal minstemålet til begrunnelsen være at den viser at lovens vilkår i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt for å treffe vedtaket.

Manglende begrunnelse er å anse som en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket blir erkjent ugyldig (SOM: 2021). Et ugyldig vedtak innebærer at vedtaket ikke får rettsvirkninger i samsvar med innholdet (Eckhoff og Smith: 2022). Det følger av forvaltningsloven § 41 at hvis et enkeltvedtak ikke overholder behandlingsmåten i loven eller forskriften, kan vedtaket anses som ugyldig hvis feilen har hatt betydning for vedtakets innhold. Blir ett vedtak ansett som ugyldig er det vanlig å skille mellom nullitet hvor vedtaket blir ikke-eksisterende og angripelig hvor ugyldigheten fører til at vedtaket blir omgjort (ibid).

4.4.3 Usaklig forskjellsbehandling

Kommunen kan forskjellsbehandle, men det er den usaklige eller det vi kan kalle den uforholdsmessige forskjellsbehandlingen som ikke er lovlig (Bragdø-Ellenes et al: 2017). Kravet om likebehandling er grunnlovsfestet i § 98:

«Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Sivilombudet uttalte i 2017 at prinsippet om at like saker skal behandles likt er et prinsipp i forvaltningsretten (SOM-2017-1231). Likebehandlingsprinsippet er et ulovfestet prinsipp, som er forankret i generelle rettferdighetsbetraktninger. Dette medfører ifølge Sivilombudet at avgjørelser må bygges på objektive og saklige vurderinger, som skal sikre likhet og rettssikkerhet. Høyesterett uttalte også i Rt-2011-111 at det er et «forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt».

Usaklig forskjellsbehandling er når kommunen mangler saklig grunn for å ha kommet til et annet resultat enn de har gjort i andre kvalifiserte like saker (ibid). Så når kommunen avslår en dispensasjon til et bestemt tiltak i et bestemt område kan det skape presedens. Det medfører at kommunen ikke kan innvilge dispensasjon til samme type tiltak i samme område senere, fordi det vil kvalifiseres som usaklig forskjellsbehandling.

Likevel kan forskjellsbehandling være saklig og forsvarlig, og er dermed tillatt. Skjønnsmessige vurderinger kan føre til at avgjørelser går i ulike retninger, og forvaltningen har adgang til å gjøre forskjell når det er saklig ut i fra lovens formål (Eckhoff og Smith: 2022). Ifølge Eckhoff og Smith (2022) skal forvaltningen ofte prioritere mellom ulike formål, i situasjoner hvor det ikke kan gjøres likt.

Forvaltningen må kunne gi en saklig begrunnelse på hvorfor forskjellsbehandlingen forekommer, og om det er relevant å legge vekt på slike forskjeller ved dispensasjoner. Der forvaltningen ikke kan gi en saklig begrunnelse på dette, ligger forskjellsbehandlingen utenfor forvaltningens kompetanse (Eckhoff og Smith: 2022). I dispensasjonssammenheng er hver sak unik med forskjeller i faktagrunnlag, og ingen har krav på å få innvilget dispensasjon (Holth og Winge: 2019) jf. pbl. § 19-2 første ledd.

Når forvaltningen skal treffe avgjørelse i liknende saker, er de ikke bundet av tidligere avgjørelser. Poenget er ifølge Holth og Winge (2019) å få frem variasjonen i sakene, slik at forvaltningen kan gi en saklig begrunnelse på hvorfor forskjellsbehandle den enkelte sak.

4.4.4 Tillit til forvaltningen

Det er viktig at tillit til forvaltningen opprettholdes. Ifølge Gammelmo (2020) skal forsvarlig saksbehandling være i tråd med det formelle lovverket. Det skal være ansvarlighet, effektivitet, rettferdighet, upartisk og være utført med faglig kompetanse. I henhold til forvaltningsloven § 6 følger habilitetskrav, nettopp for at borgerne skal være trygge på at vedtak fattes etter objektive vurderinger utført av forvaltningen (Holth og Winge: 2019). Videre bestemmelser om inhabilitet vil ikke bli redegjort for her, men vil illustrere med et eksempel fra rettspraksis.

Tjøme-saken som strekker seg tilbake til 2010, viser store svakheter ved vårt system i behandling av byggesøknader og dispensasjonspraksis. 70 av 70 byggesøknader fra arkitekt fikk ja av administrasjonen i Tjøme kommune, til tross for at søknadene var i strid med lovverket (Indreiten et. al, NRK: 2023). Byggesaksleder hadde betydelig innflytelse over strandsonen og offentlig arealforvaltning, og administrasjonen hadde fått beskjed om å godkjenne saker som var i strid med lovverket. Arkitekten ga vederlagsfrie tjenester til byggesaksleder i Tjøme kommune, og begge to ble tiltalt for korrupsjon (HR-2022-1278-A). Etter fire rettsrunder ble begge dømt på nytt i lagmannsretten i desember 2022, etter at Høyesterett opphevet den tidligere dommen fra lagmannsretten som frifant begge. De er nå dømt til fengselsstraff for grov korrupsjon. Tjøme-saken går inn i tidene som en av de største byggeskandalene, og det er av stor betydning for tilliten til offentlig forvaltning, at slike forhold blir avdekket og straffeforfulgt.

4.4.5 Klagebehandling

Klageadgangen er et viktig prinsipp i rettsikkerheten til borgerne. Med hjemmel i forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse. Part defineres i fvl. § 2 bokstav e som:

«Person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Klagefristen er på tre uker. Klager på dispensasjonsvedtak som er vedtatt av kommunestyret eller administrasjonen etter delegert myndighet, skal gå til Statsforvalteren. Når vedtaket påklages, har kommunen en omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 33 andre ledd, og kan omgjøre vedtaket hvis det har tilkommet nye opplysninger eller det har forekommet feil.

Hvis vedtaket ikke blir omgjort, sendes vedtaket til klagebehandling hos Statsforvalteren jf. fvl. § 33 fjerde ledd.

Når dispensasjonsvedtak blir påklaget, skal alle sider av saken prøves på nytt hos klageinstansen som også skal ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter. Statsforvalteren skal ta hensyn til det kommunale selvstyret, og i det ligger det begrensninger når det gjelder overprøving av det kommunale frie skjønnet (Bragdø-Ellenes et al: 2017). Et dispensasjonsvedtak kan også prøves i domstolene. Da er det rettsanvendelsesskjønnet som kan prøves, og ikke forvaltningsskjønnet. Det vil si om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt eller om det er saksbehandlingsfeil, men ikke vurderingen etter pbl. §19-2 første ledd.

4.5 Eksisterende forskning på dispensasjonspraksis

Ifølge Gammelmo (2020) får egen forskning et bedre fundament, når man har en gjennomgang av tidligere forskningsarbeid og undersøkelser. Forskning som er tett opp til denne masteroppgaven, er Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i 2021, den nylige publiserte analysen «Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven (2022) av Holth & Winge i samarbeid med Multiconsult og artikkelen til Haugerud og Junker (2022): «Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak».

Sivilombudets undersøkelser bidro til min interesse for emnet, og jeg ønsket å gjøre videre undersøkelser av flere kommuner som inkluderte alle typer dispensasjoner. Det er ikke gjennomført en landsdekkende undersøkelse av dispensasjonspraksis, men det er til nå gjennomgått dispensasjonspraksis i tre kommuner av Sivilombudet, syv kommuner i rapporten fra Holth & Winge og Multiconsult og en kommune i undersøkelsen til Haugerud og Junker.

Analyse av kommunal byggesaksbehandling og tilsyn publisert i 2020 viser at antall dispensasjonssøknader som har vært mottatt og behandlet økte med seks prosent fra 2018 til 2019. Antall behandlede søknader økte i samme periode med elleve prosent. Rapporten viste at de aller fleste dispensasjonssøknader gjaldt fra plan, mens kun 17 prosent gjaldt fra andre bestemmelser. Undersøkelsene til Sivilombudet og Holth & Winge og Multiconsult viser at det er en høy innvilgelsesprosent på dispensasjoner i kommunen. Dette strider med intensjonen fra lovgiver om at dispensasjoner skal være en unntaksbestemmelse og en sikkerhetsventil, samt at avgjørelser knyttet til arealbruk skal skje gjennom plan og ikke enkeltvise dispensasjoner.

4.5.1 Sivilombudets undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen

I perioden 2016-2019 undersøkte Sivilombudet vedtak om dispensasjon for bygging i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy. 881 dispensasjonsvedtak ble gjennomgått, hvor ca. 750 var innvilgede søknader, noe som tilsvarer ca. 85 prosent. Undersøkelsene viste at kommunene i stor grad tillot bygging i strandsonen gjennom enkeltvise dispensasjoner, i stedet for gjennom plan. Hensikten med rapporten var å gi en forståelse av hvilke rettslige krav som gjelder ved behandling av dispensasjoner.

Undersøkelsene viste at det var mangelfulle vurderinger av vesentlighetsvilkåret i pbl. § 19-2 andre ledd, og at kommunenes begrunnelsesplikt etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke var oppfylt i de fleste vedtakene (SOM: 2021). Vurderingene var knappe og ble ikke knyttet opp mot relevante hensyn til bestemmelsene det ble dispensert fra (ibid). Sivilombudet (2021) uttaler at hensynene bak bestemmelsene og lovens formålsbestemmelse pbl. § 1-1 skal identifiseres i begrunnelsen.

Det var også mangelfulle vurderinger av fordeler og ulemper. Mange vedtak manglet denne vurderingen, og nøyde seg med å konstatere at fordelene var klart større enn ulempene. I tillegg ble det lagt vekt på personlige fordeler, og ikke objektive fordeler etter areal- og ressursdisponeringshensyn i henhold til lovforarbeidene. Ulemper er også sjeldent nevnt, og ifølge utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17, har kommunene en plikt til å kartlegge eventuelle ulemper.

I vedtakene fremkommer det ofte en sammenblanding av vilkårene, og de blir vurdert sammen. Ifølge Sivilombudet (2021), krever loven at kommunene skiller mellom vurderingene, da disse vurderingene reiser ulike problemstillinger.

Kommunene begrunnet heller ikke hvorfor de fravek fagmyndigheters uttalelse. Spesielt i strandsonen berører ofte dispensasjonene statlige og regionale interesser, og ifølge pbl. § 19-1 fjerde punktum skal disse myndighetene få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon. Ifølge forarbeidene bør ikke kommunene dispensere når det foreligger negativ uttalelse. I vedtakene fulgte ikke alltid kommunene Statsforvalters råd om å avslå søknaden. Her forutsetter sivilombudet at kommunene begrunner hva som likevel taler for en dispensasjon (SOM: 2021). Det var svært sjeldent at kommunene hadde vurdert om dispensasjonen var i tråd med de statlige planretningslinjene. Sivilombudet (2021) anbefaler at hvert enkelt dispensasjonsvedtak skal vurderes opp mot regionale og nasjonale retningslinjer og mål for strandsonen, samt at disse vurderingene blir synliggjort i vedtakene.

I rapporten til Sivilombudet manglet kan-vurderingen i alle vedtakene. Der hvor vilkårene i pbl. § 19-2 var oppfylt, ble dispensasjon automatisk innvilget (ibid), og det ble ikke utført en hensiktsmessighetsvurdering i henhold til pbl. § 19-2 første ledd.

Sivilombudet konkluderte med at det var grunn til å stille spørsmål ved vedtakenes gyldighet på grunn av at de var mangelfulle (SOM: 2021). De tvilte også på om kommunene hadde utført de vurderingene loven krever, og om kommunene hadde forstått loven korrekt. Funnene i rapporten har i mange kommuner blitt synliggjort, og Sivilombudet håper at praksisen i fremtiden er i henhold til loven (ibid). Dette gjenstår å se i årene som kommer, og ved videre forskning på flere kommuners dispensasjonspraksis.

4.5.2 Rapporten «Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven»

På oppdrag fra Kommunal- og distriksdepartementet ble det i 2022 publisert en analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner. Det ble også i den forbindelse utarbeidet forslag til tiltak. Kommunene som var med i undersøkelsen var Arendal, Asker, Bergen, Hamar, Oslo, Sandnes og Stjørdal, i perioden 2020 – 2021. Vedtakene som ble undersøkt omhandlet dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og fra reguleringsplaner. Det ble analysert 374 vedtak.

Undersøkelsen viste at de utvalgte kommunene innvilget de fleste dispensasjonssøknadene, og det var en innvilgelsesprosent på 90 (Holth et al: 2022). Dette betyr at de fleste som søkte om dispensasjon, fikk dette innvilget i de utvalgte kommunene.

Undersøkelsen viste også at flertallet av vedtakene var mangelfullt begrunnet, noe som er sammenfallende med Sivilombudets undersøkelse i strandsonen (2021). Det var ikke mulig å lese ut fra vedtakene i disse undersøkelsene, om vilkårene i pbl. § 19-2 var oppfylt (ibid). Holth et al. (2022) mener at der hvor begrunnelsen ikke var tilstrekkelig, var det en indikasjon på at kommunene ikke tolker og forstår dispensasjonsbestemmelsen korrekt.

Undersøkelsene gikk også i dybden av 41 saker, for å prøve og forklare det store omfanget av innvilgelse av dispensasjoner. Her har Holth et al. (2022) utviklet 11 hypoteser, som det ikke vil redegjøres for her.

I undersøkelsene til Holth et al. (2022) var flertallet av de gjennomgåtte dispensasjonsvedtakene truffet uten tilstrekkelig begrunnelse.

Rapporten legger også frem forslag til ulike tiltak for å prøve og redusere antallet dispensasjonssaker. Disse tiltakene vil det ikke bli redegjort for i sin helhet i denne oppgaven.

4.5.3 Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak

Formålet med undersøkelsen til Haugerud og Junker i 2022 var å undersøke omfanget av og mulige årsaker til dispensasjon fra nyere reguleringsplaner i Oslo kommune. Det ble i den forbindelse undersøkt 504 dispensasjonssøknader.

Haugerud og Junker (2022) fremmet tematikken som viktig i forhold til ressursutnyttelsesperspektivet og av betydning for borgernes rettssikkerhet.

Artikkelen undersøkte hvor ofte det søkes og gis dispensasjon fra nyere reguleringsplaner og hvilke mulige årsaker som lå til grunn for innvilgelse. Studien viste at 91 prosent av dispensasjonssøknadene ble innvilget som gjenspeiler ni av ti søknader. Dette er en høy andel i henhold til uttalelsene i forarbeidene om at utvikling og styring skal skje gjennom plan.

Haugerud og Junker (2022) presenterte tre mulige årsaker til hvorfor det ble innvilget så mange dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner.

Den ene forklaringen var at tiltakshaver gjorde gode vurderinger av hva som sendes inn som dispensasjonssøknad, slik at dispensasjonssøknaden besto av nøyaktige vurderinger og vilkårene i pbl. § 19-2 var å anse som oppfylt. Den andre mulige forklaringen var manglende kompetanse hos lokalpolitikere på grunn av manglende opplæring. Dette trekkes også frem som en mulig årsak også i EVAPLAN-studien, som undersøkte hvordan plandelen i plan- og bygningsloven fungerte. En tredje mulig forklaring var at det var en utbredt oppfatning blant tiltakshavere om at en stor andel av dispensasjonssøknadene ble innvilget, noe som medførte et økt omfang av dispensasjonssøknader.

I konklusjonen ble det også presentert tre mulige årsaker til hvorfor det søkes dispensasjon fra nyere reguleringsplaner: Reguleringsprosessens tidshorisont, endrede eller nye behov etter at reguleringsplanen er vedtatt og selve utformingen av reguleringsplanen.

5.0 PRESENTASJON AV DATA OG ANALYSEARBEID

I dette kapitlet vil det gjøres en presentasjon av de utvalgte kommunene og deres delegeringsreglement, som er styrende for hvordan kommunene behandler dispensasjonssøknader etter pbl. § 19-2.

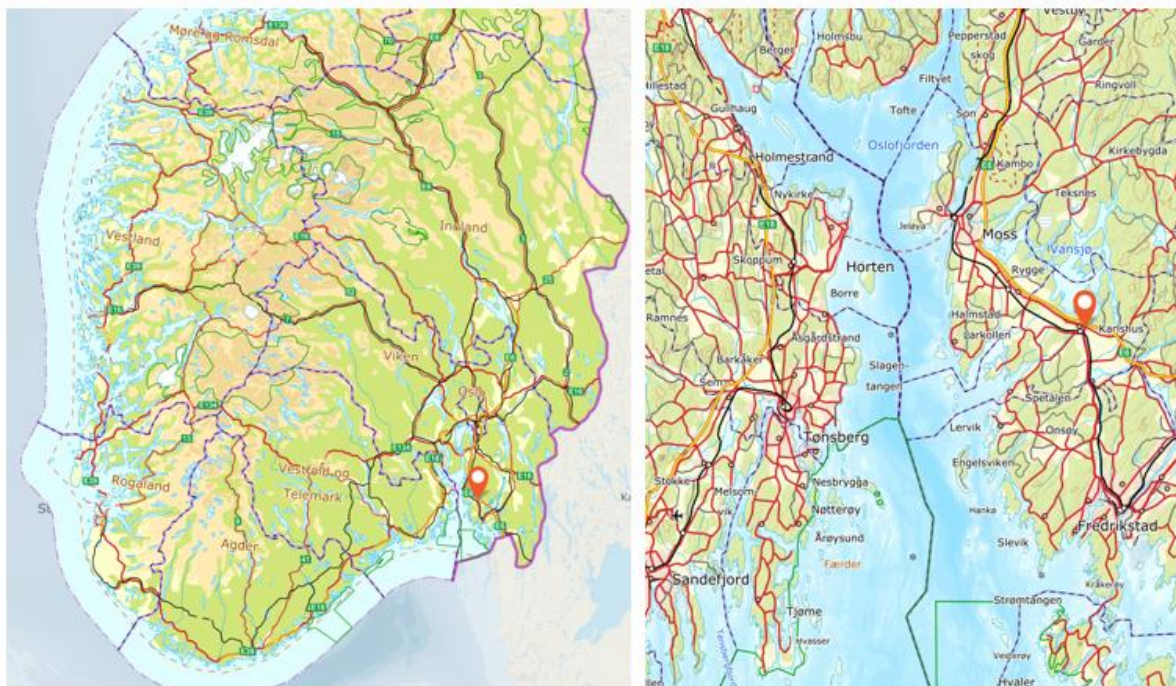
Deretter følger en presentasjon av funnene fra analysen hvor ulike tabeller og figurer vil illustrere kommunenes dispensasjonspraksis. Det vil også gjøres en kort redegjørelse av de ulike vedtakene hvor det er utført dybdeanalyse. Det er valgt ut to vedtak fra hver kommune, som skal illustrere hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen og hva den enkelte kommunen vektlegger i vurderingene.

5.1 Presentasjon av utvalgte kommuner

5.1.1 Råde kommune

Råde er en kommune i Viken fylke (tidligere Østfold) på Østlandet som ligger mellom byene Moss, Sarpsborg og Fredrikstad og er et sentralt knutepunkt for pendling (Store norske leksikon: 2023).

Råde har ca. 7500 innbyggere, og strekker seg over et areal på 119 km². I nord grenser Råde mot Våler kommune, og i vest strekker kommunen seg utover Oslofjorden til Færder og Tønsberg, se figur 2.



(Figur 2: Bilder som viser lokalisering av Råde kommune. Hentet fra Norgeskart, 04.02.23)

Råde er en gammel kulturbygd, som nå har tettsted i Saltnes og Karlshus. Kommunens arealer bestod i 2020 av 30-40 prosent dyrket mark. Kommunen har innsjøen Vansjø og kystlinje som er tilknyttet Tomb og Saltnes, hvor strandsonen i Saltnes per i dag er betydelig nedbygd (ibid). Kommunen har også naturreservatet Kurefjorden som har stor betydning for trekkfugler, og har store botaniske verneverdier. Det er observert rundt 250 ulike fuglearter i reservatet, og området regnes som den viktigste lokaliteten for trekkende vadefugler i Oslofjordområdet (SF Østfold: 2012).

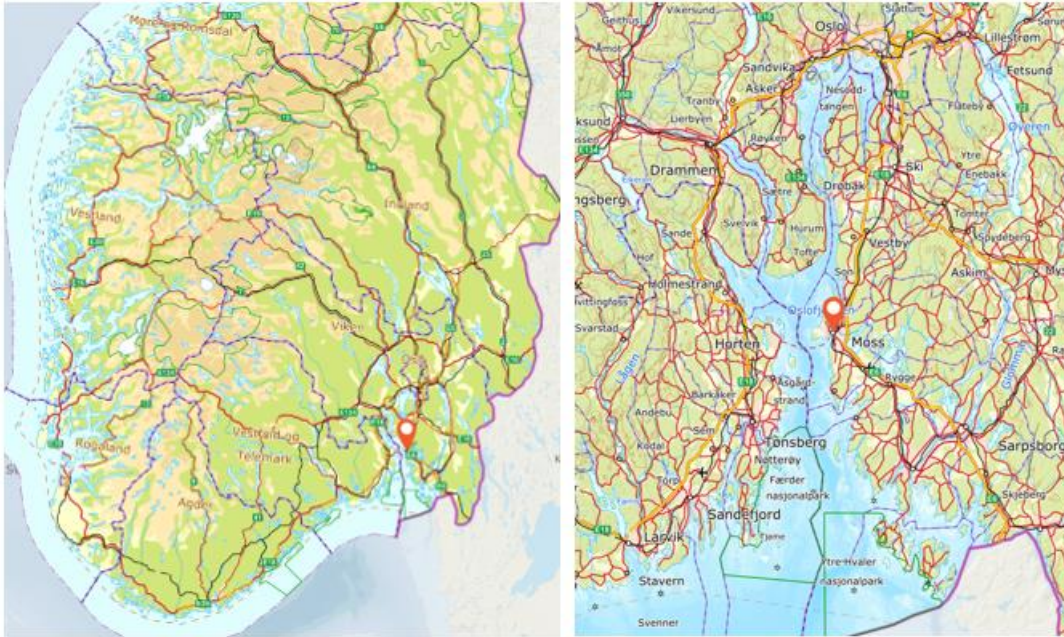


(Figur 3: *Bilde av Saltholmen, Råde kommune. Eget bilde, tatt 14.12.22*)

Det fremgår av deres delegeringsreglement at innvilgelse av dispensasjoner etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal gjøres ved politisk utvalg. Dette med unntak av innvilgelse innenfor reguleringsplan og avslag om dispensasjon, da disse sakene er delegert til administrasjonen. Råde kommune definerer disse sakene til å ikke være prinsipielle. Det vil si at majoriteten av dispensasjonssøknadene behandles politisk (Rådes delegeringsreglement del 1: 2023). Videre skriver de at innvilgelse innenfor reguleringsplanen og avslag om dispensasjon delegeres til kommunedirektør, da dette ikke vurderes å være prinsipielle saker.

5.1.2 Moss kommune

Moss er en bykommune i Viken fylke (tidligere Østfold) på Østlandet, og grenser til Vestby, Våler, Råde og mot Horten over fjorden (Store norske leksikon: 2023), se figur 4.



(Figur 4: Bilder som viser lokalisering av Moss kommune. Hentet fra Norgeskart, 04.02.23)

Det er ca. 50 000 innbyggere i Moss kommune, og kommunen har et areal på ca. 138 km². Moss har variert fjord- og innlandsnatur og østlige del er dekket av Mossemarka – et skogledd område. Innsjøen Vansjø som er Østfolds største innsjø på 35,9 km², strekker seg over kommunegrensene til Råde, Moss og Våler, og er drikkevannskilde til store deler av Mossregionen. Kommunen har naturreservatene Kurefjorden naturreservat, Vestre Vansjø naturreservat og Moskjæra naturreservat (ibid).



(Figur 5: Bilde av Moss by. Hentet fra Miljøløftet Moss, 04.02.23)

Av delegeringsreglementet til Moss kommune, fremgår det at delegeringen i saker etter pbl. § 19-2 kun gjelder i kurante saker. I saker som er ukurante, skal avgjørelsesmyndigheten ligge hos politisk utvalg. Det blir også spesifisert at i saker hvor det er tvil om saken er kurant eller ukurant, skal saken alltid legges frem for utvalget.

Moss kommune benytter begrepet kurant-ukurant, fremfor saker av prinsipiell betydning jf. kommuneloven § 5-4. Under utvalget for plan, bygg og teknisk i delegeringsreglementet, står det under beslutningsmyndighet: «Utvalget skal behandle saker av prinsipiell betydning og ukurante saker innen sitt ansvarsområde». Med denne uttalelsen inkluderer kommunen også prinsipielle saker slik det følger av kommuneloven § 5-4.

5.1.3 Hemsedal kommune

Hemsedal er en kommune i Viken fylke (tidligere Buskerud) og er en kommune i Hallingdal, som er en av de store dalførene i Viken (Store norske leksikon: 2023). Kommunen grenser til Lærdal, Vang, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Gol og Ål, se figur 6.



(Figur 6: Bilder som viser lokalisering av Hemsedal kommune. Hentet fra Norgeskart, 05.02.23)

Arealet strekker seg over 712 km² og det er ca. 2600 innbyggere i kommunen. Hemsedal er en fjellkommune hvor 80 prosent av arealet er over 900 moh., og laveste areal er på 550 moh. (ibid).



(Figur 7: Bilde av Hemsedal. Hentet fra Fridalen galleri, 04.02.23)

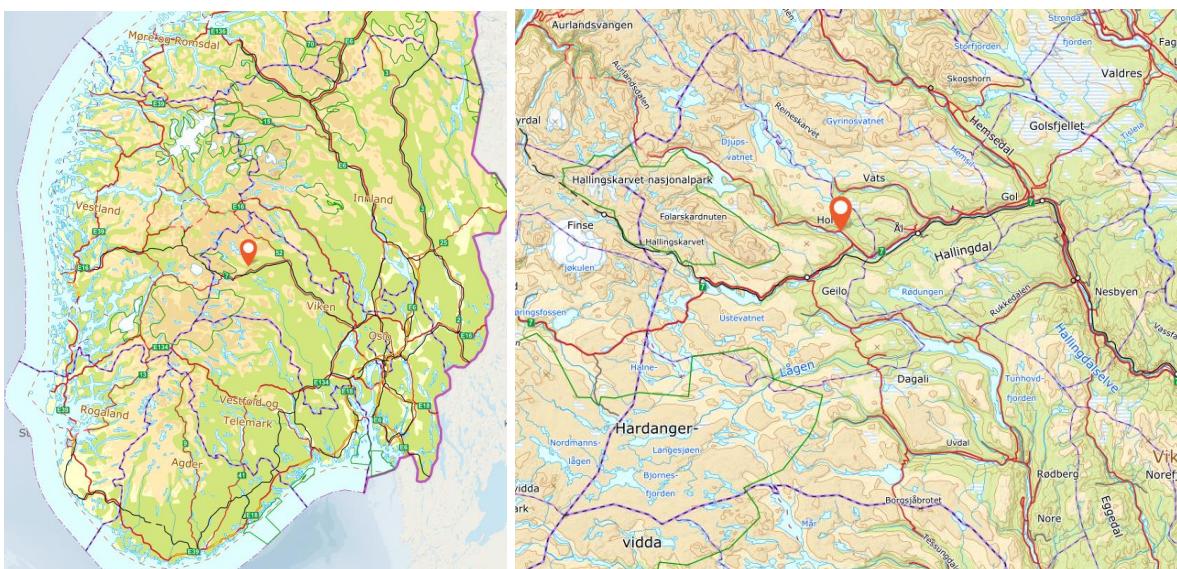
Delegeringsreglementet til Hemsedal kommune har retningslinjer til dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2, og hvilke typer dispensasjoner som kan behandles administrativt. Ifølge deres reglement er saker som kan behandles administrativt:

«Avvik fra plan ift. byggegrenser, fyllinger/skjæringer, mønehøyde, takform og skilt. Dersom tiltaket virker fornuftig, og det ikke er noen nabomerknader eller at det foreligger en rekke tilsvarende tillatelser fra før i samme planområde. Fradeling av tilleggsareal når det virker fornuftig, eller at det er liten tomt på mindre enn 1,5 daa og tilleggsarealet handler om funksjonalitet på bruken av tomten eller ved retting av feil der bygg har vært plassert utenfor tomtegrensen».

Det følger også av delegeringsreglementet at der det er en vesentlig tilsidesettelse av overordnet plan og ved all klagebehandling, skal vedtakene behandles politisk. Ifølge delegeringsreglementet til Hemsedal kommune, har politikerne mer kontroll over dispensasjonsbehandlingen sammenlignet med de andre tre kommunene. Dette stemmer også i henhold til de samtale jeg har hatt med arkivavdelingen i Hemsedal, hvor det kun er dispensasjoner av «mindre karakter» som behandles administrativt og majoriteten av dispensasjonssøknadene behandles politisk.

5.1.4 Hol kommune

Hol er en kommune i Viken fylke (tidligere Buskerud), og ligger øverst i Hallingdal og grenser mot Ål, Nore og Uvdal, Eidfjord, Ulvik og Lærdal (Store norske leksikon: 2023), se figur 8.



(Figur 8: Bilder som viser lokalisering av Hol kommune. Hentet fra Norgeskart, 05.02.23)

Hol kommune har ca 4500 innbyggere, og har et areal på ca. 1650 km².

Kommunen er en utpreget fjellkommune hvor 90 prosent av arealet ligger over 900 moh., og det laveste punktet på 450 moh. Deler av Hallingskarvet nasjonalpark ligger også i Hol kommune, og ble opprettet i 2006 for å bevare et stort sammenhengende fjellområde som skulle ha fått tekniske inngrep. I tillegg er det flere viktige verneverdier knyttet til nasjonalparken (ibid).



(Figur 9: Bilde av Geilo i Hol kommune. Hentet fra VG, foto av: Paul Lochart, 04.02.23)

I henhold til delegeringsreglementet til Hol kommune, begrenses delegeringsfullmakten i plandelen i plan- og bygningsloven til:

«Saker som ikke er av overordnet og/eller prinsipiell art eller hvor avgjørelsesmyndighet er lagt til andre i henhold til lov, forskrift eller vedtak om delegering» jf. kommuneloven § 5-4.

Som eneste kommune i utvalget, har de retningslinjer i delegeringsreglementet for hvordan avgjøre om en sak har prinsipiell betydning eller ikke. Ved tvilstilfeller, skal ordfører og kommunedirektør avklare spørsmålet. Om disse er i tvil skal saken legges frem for utvalget som avgjør spørsmålet om saken er av prinsipiell karakter eller ikke.

Behandles saken administrativt, skal saken likevel forelegges som referatsak i politisk utvalg. I vurderingen av om saken er av prinsipiell karakter, skal administrasjonen ifølge reglementet spørre seg:

«Om det til grunn for avgjørelsen trengs mer enn en faglig og/eller regelbundet vurdering eller behandling. Når det er saker som krever politiske eller helt klart skjønnsmessige vurderinger eller prioriteringer, er saken å vurdere som prinsipiell».

Det står også i retningslinjene at de politiske utvalgene kan samarbeide med kommunedirektøren om å utarbeide egne oversikter over hvilke saker som anses å være av prinsipiell betydning, og hvilke som ikke er det.

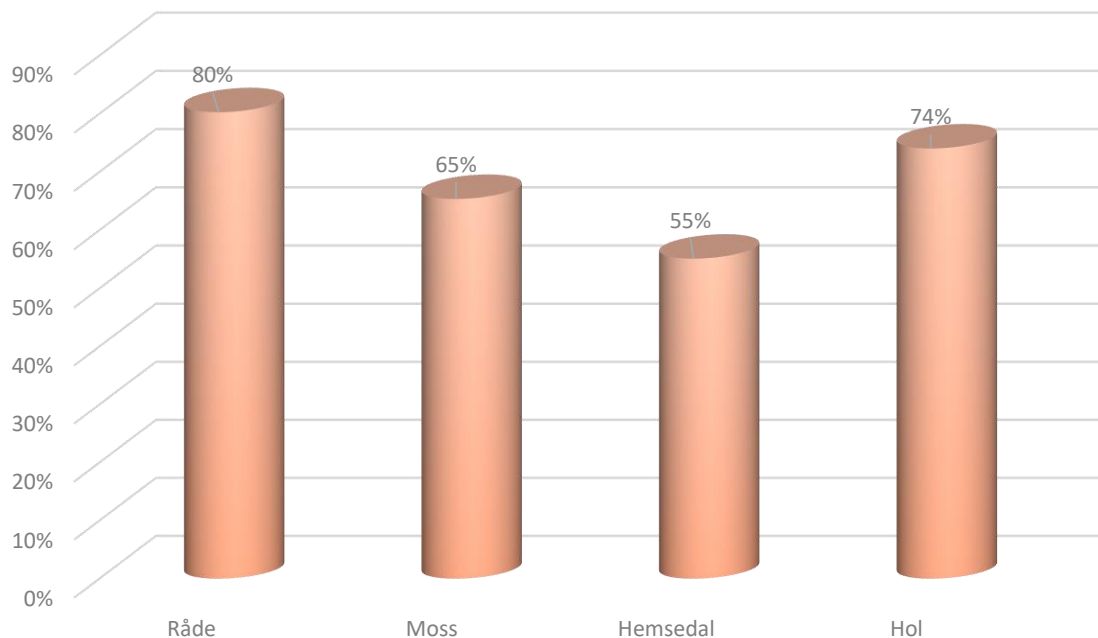
Slike eventuelle retningslinjer er ikke inntatt i denne oppgaven.

5.2 Dispensasjonspraksis i Råde, Moss, Hemsedal og Hol kommune

Omfanget av dispensasjonsvedtak i undersøkelsen er 464 vedtak fordelt på fire utvalgte kommuner i perioden 2020 og 2021.

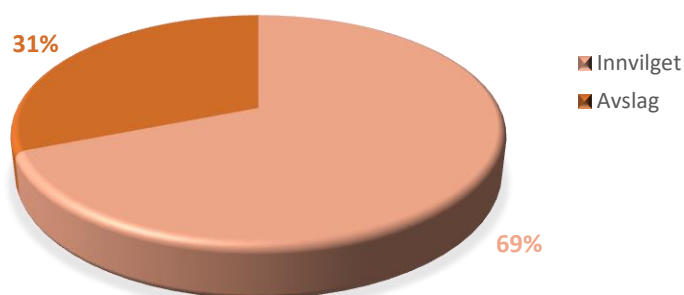
I undersøkelsene utført av Sivilombudet (2019), Holt, Winge og Multiconsult (2022) og Haugerud og Junker (2022) var innvilgelsesprosenten mellom 80 og 90 prosent. Studiet til Haugerud og Junker (2022) viste at 9 av 10 dispensasjonssøknader ble innvilget. Disse studiene reflekterer dispensasjonspraksisen i 11 ulike kommuner.

Figur 10 viser innvilgelsesprosenten til de fire utvalgte kommunene i denne studien.



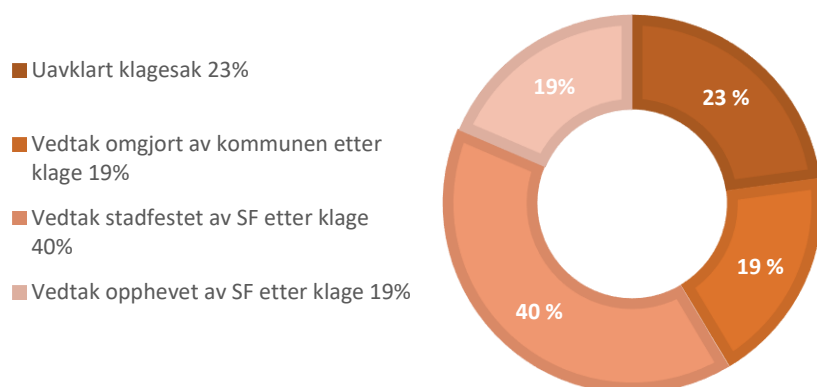
(Figur 10: Innvilgelsesprosent ved de utvalgte kommunene: Råde, Moss, Hemsedal og Hol. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Som det fremkommer av figuren over, er det sprik i innvilgelsesprosenten. Råde innvilger 80 prosent av dispensasjonssøknadene, mens Hemsedal er kommunen med lavest innvilgelsesprosent på 55. Samlet har de fire utvalgte kommunene i denne undersøkelsen en innvilgelsesprosent på 69, noe som er lavere sammenlignet med resultatene i undersøkelsen utført av Sivilombudet (2021), Holt, Winge og Multiconsult (2022) og Haugerud og Junker (2022). Likevel viser resultatet i denne undersøkelsen en høy andel dispensasjoner som innvilges, hvor det fremgår en utstrakt bruk av denne bestemmelsen, se figur 11.



(Figur 11: Innvilgelsesprosent samlet for Råde, Moss, Hemsedal og Hol. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

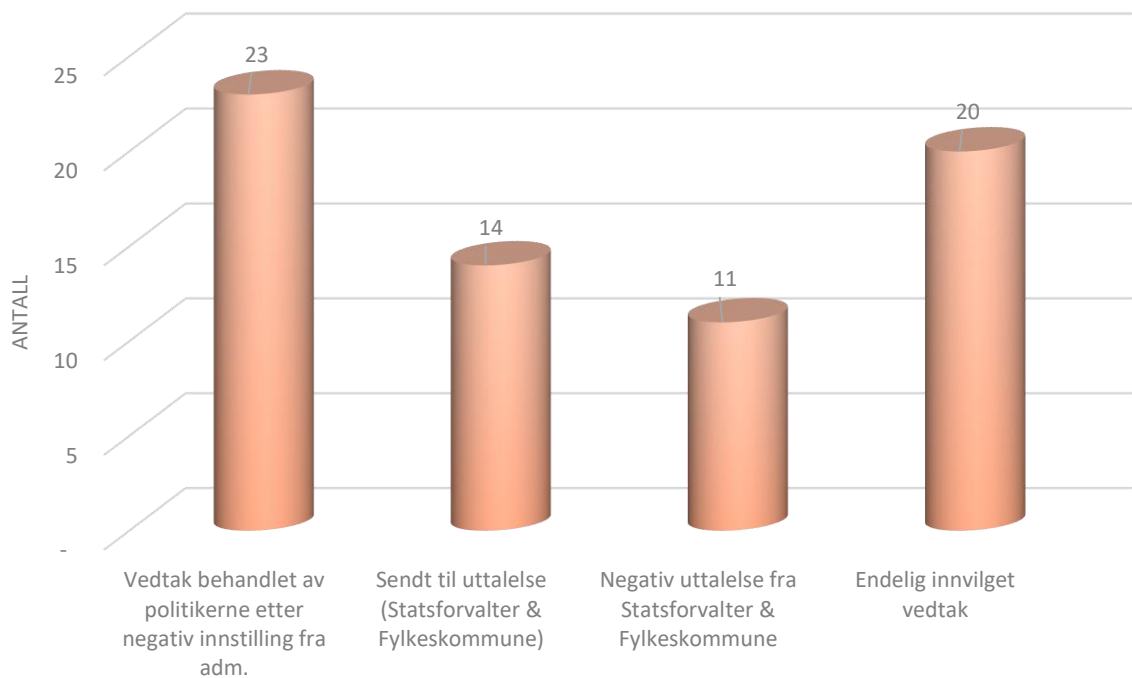
Undersøkelsen omfatter som nevnt i metodekapittelet dispensasjonssøknader som er politisk behandlet over en to års periode. De søknadene som er påklaget og ferdigbehandlet, er med i statistikken med det endelige resultatet etter behandling hos Statsforvalteren. Se figur 12 for omfanget av klagesaker i undersøkelsen.



(Figur 12: Klagesaker i undersøkelsen. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

5.2.1 Politisk omgjøring av dispensasjonsvedtak

Et av parameterne i analysen var: «Politikere innvilger dispensasjon uten at vilkårene er oppfylt ved negativ innstilling fra administrasjonen». Hensikten med å inkludere dette i undersøkelsen, var å problematisere den politiske behandlingen av dispensasjoner. Analysen ville avdekke omfanget av politisk endring av administrasjonens vedtak, der hvor vilkårene i utgangspunktet ikke var oppfylt, se figur 13.



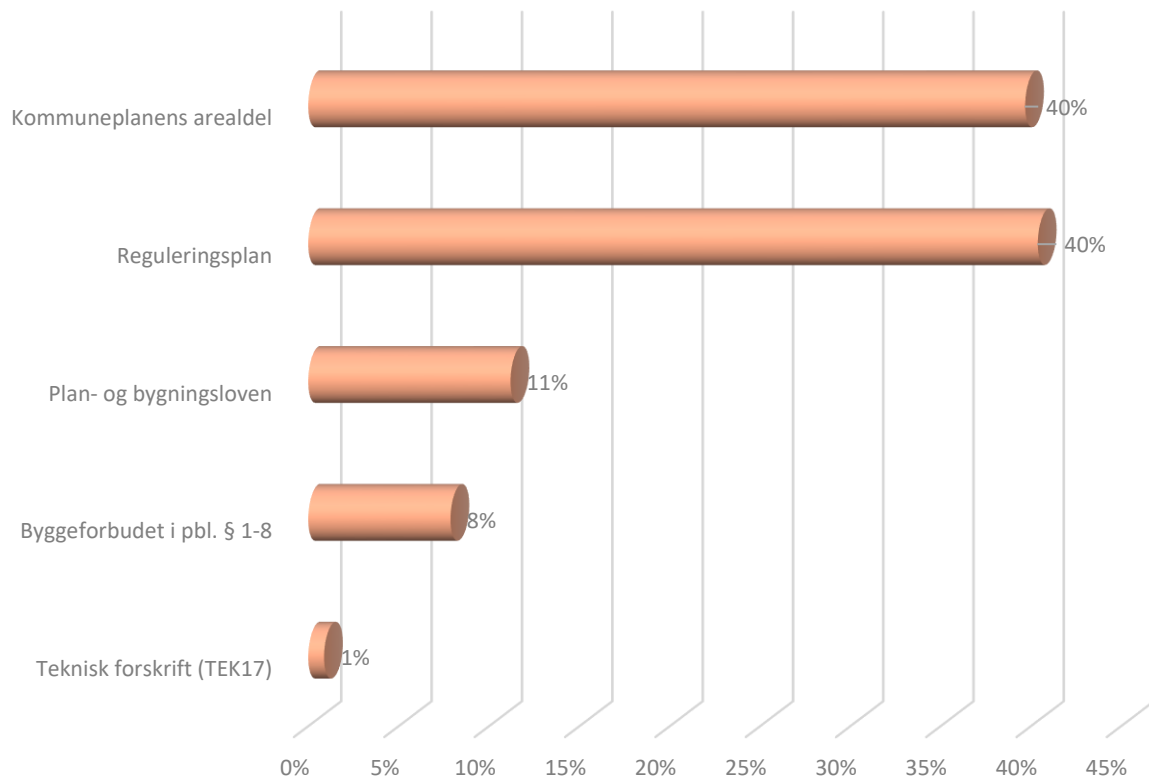
(Figur 13: Politisk omgjøring av dispensasjonsvedtak. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

I undersøkelsen var det 23 vedtak som ble behandlet av politisk utvalg etter negativ innstilling fra administrasjonen. Av disse søknadene ble 14 sendt til uttalelse hos Statsforvalter og fylkeskommune, hvor 11 fikk negativ uttalelse. Dispensasjon ble innvilget med manglende begrunnelse i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25. Etter klagebehandlinger var det tilslutt 20 som ble endelig innvilget.

5.2.2 Hvilke bestemmelser søkes det dispensasjon fra

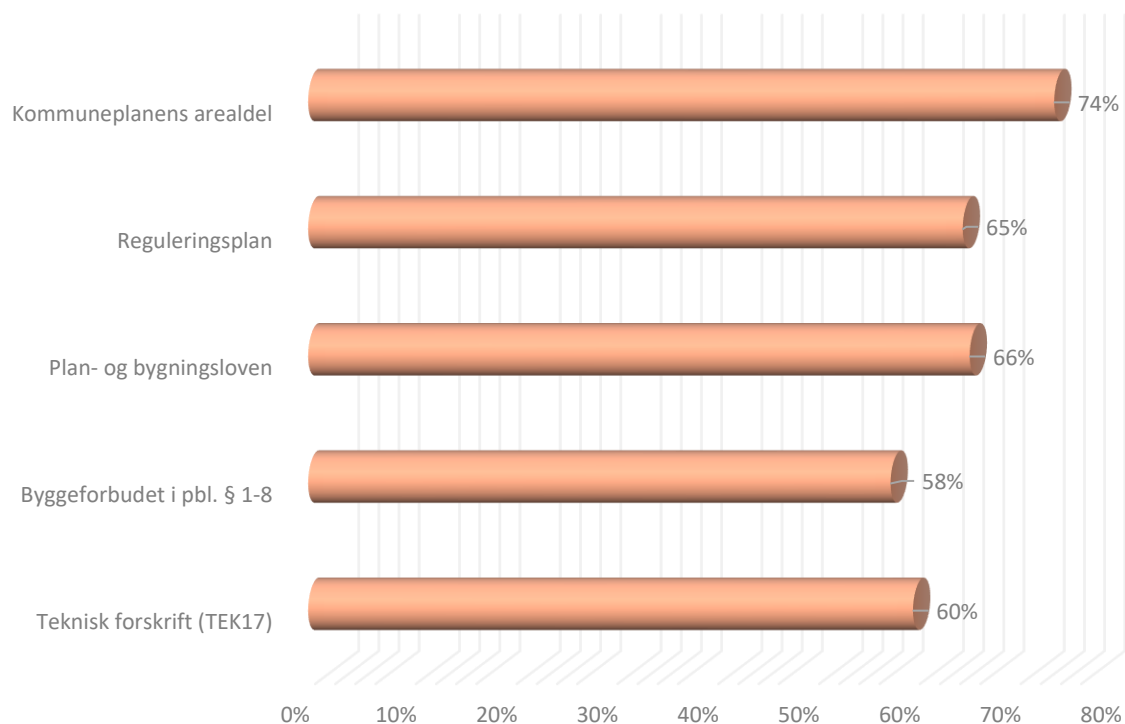
Resultatet av analysen viser at fordelingen av dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel og fra reguleringsplaner er sammenfallende. Undersøkelsen til Holth, Winge og Multiconsult (2022) undersøkte kun hvilke planer det søkes dispensasjon fra, og det kan nevnes at dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel også var høyt representert i deres utvalg. Det som også er verdt å merke seg er at omtrent halvparten av dispensasjonssøknadene fra reguleringsplaner i denne undersøkelsen var i Hol kommune, som hadde den største andelen dispensasjonssøknader fra reguleringsplaner.

Fordelingen av hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra i denne undersøkelsen vises i figur 14 under.



(Figur 14: Bestemmelser det dispenseres fra. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Videre viser analysen hvor mange prosent av dispensasjonene fra de ulike bestemmelsene som innvilges, se figur 15 under.

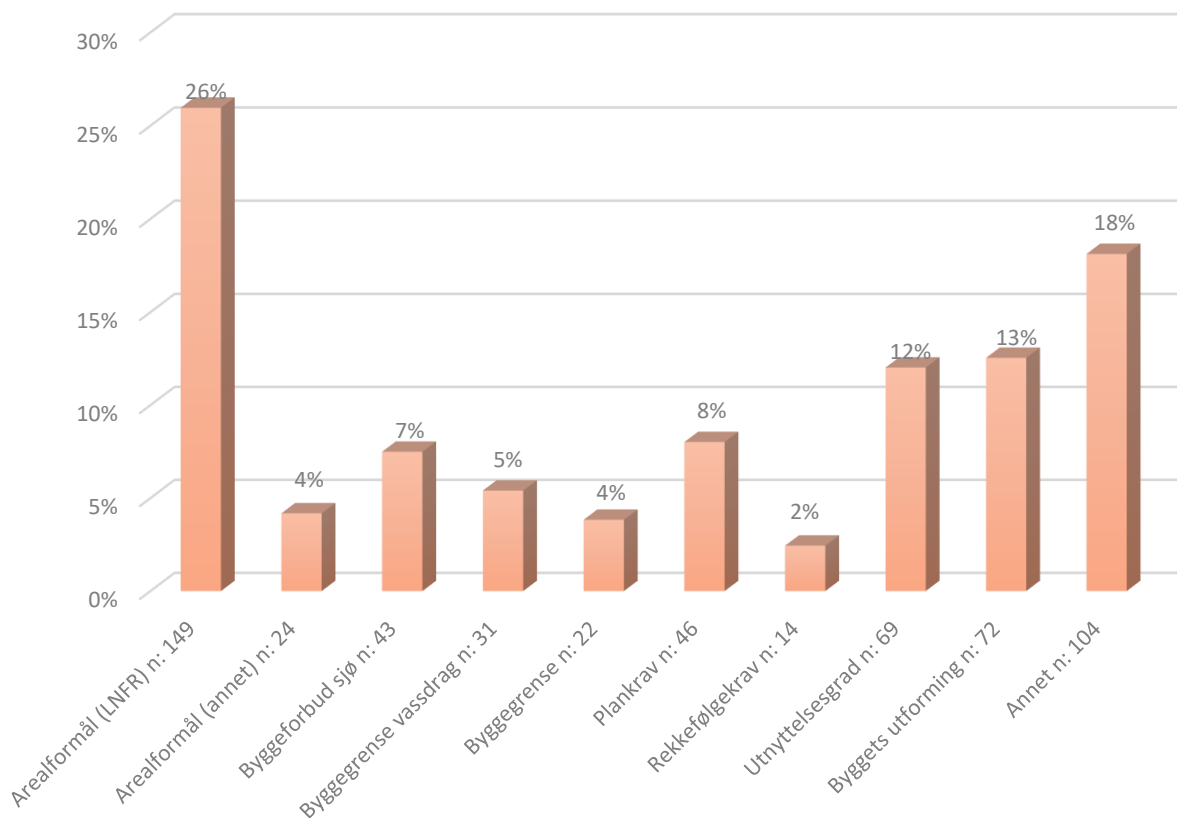


(Figur 15: Prosent innvilgelse på dispensasjoner fra de ulike bestemmelsene. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel har den høyeste andelen innvilgede dispensasjoner på 74 prosent. Det vil si at det er en høy andel dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel som blir innvilget. Dette er sammenfallende med funnene til Holth & Winge og Multiconsult (2022), og det gir grunn til å anta at det kan være egenskaper ved denne plantypen som gjør at det er et større behov for å søke dispensasjon (Holth et al.: 2022).

5.2.3 Hva dispenseres det fra

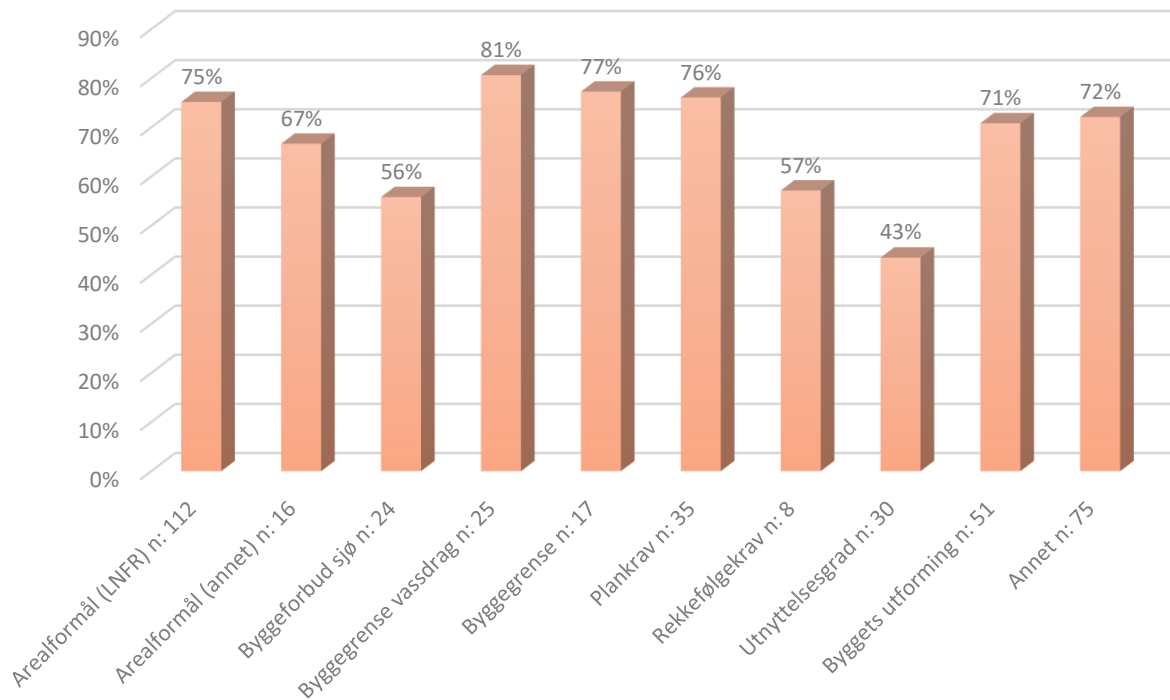
Det er også undersøkt hva det dispenseres fra, se figur 16. Flere av dispensasjonssøknadene søker om dispensasjon fra flere områder, slik at det totale antallet i statistikken vil være større enn det totale antallet dispensasjonssøknader i undersøkelsen.



(Figur 16: Hva det søkes dispensasjon fra. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Størstedelen av dispensasjonssøknadene i undersøkelsen gjelder dispensasjon fra LNFR-formål til ulike tiltak, som alene utgjør 26 prosent. Slik det fremgår av figur 16, er det en betydelig høyere andel av dispensasjonssøknader som gjelder dispensasjon fra arealformål sammenlignet med de andre kategoriene. Når vi ser LNFR-formål og andre arealformål samlet, utgjør dette 30 prosent.

Dette tilsvarer funnene i undersøkelsen til Holt & Winge og Multiconsult (2022), der hvor dispensasjonssøknader fra arealformål også var kategorien som var høyest representert med 33 prosent. Hvis vi ser bort i fra «annet»-posten på 18 prosent, søkes det etter arealformål hyppigst dispensasjon fra bestemmelser om byggets utforming eller utnyttelsesgrad. Innvilgelsesprosenten fordelt på hva det dispenseres fra er også undersøkt, og fremkommer av figur 17 under.



(Figur 17: Innvilgelsesprosent fordelt på hva det dispenseres fra. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

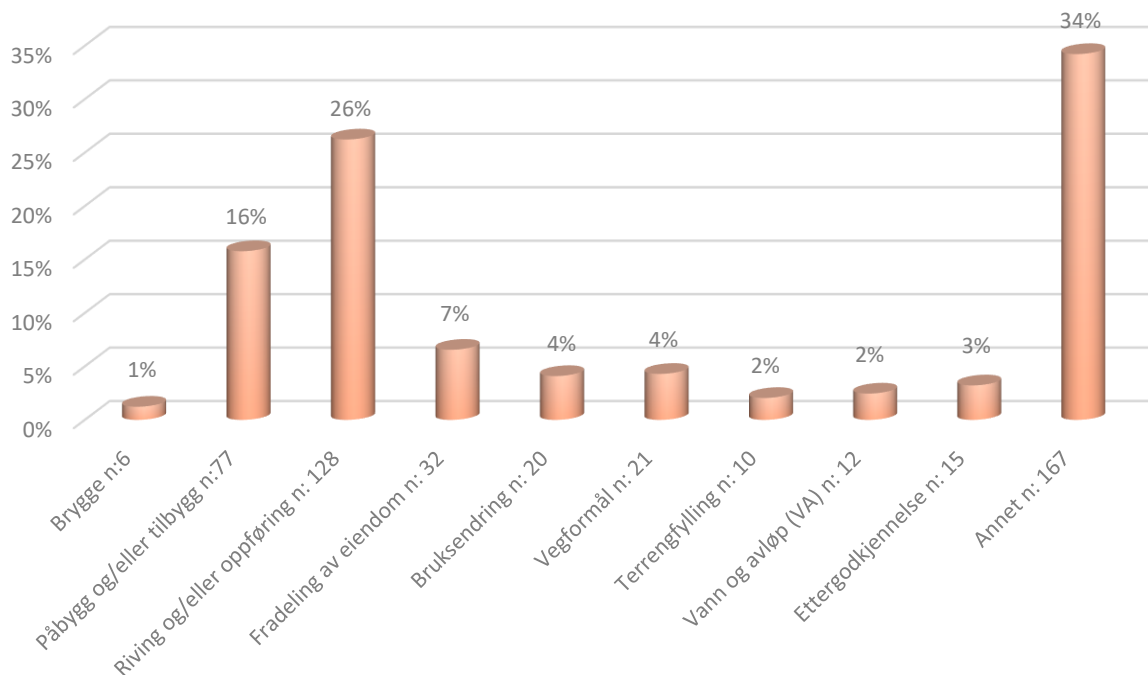
Figuren viser at det er spesielt høy innvilgelsesprosent på byggegrense vassdrag (81 prosent), andre byggegrenser (77 prosent), plankrav (76 prosent) og LNFR-formål (75 prosent). Det innvilges færrest søknader på bestemmelser knyttet til utnyttelsesgrad (43 prosent). I vedtakene som gjelder utnyttelsesgrad, bemerkes det en forskjell fra de andre vedtakene når det kommer til å begrunne at vesentlighetsvilkåret ikke er oppfylt. Ofte har kommunen gode argumenter når bestemmelsen om utnyttelsesgrad blir vesentlig tilsidesatt, slik at vesentlighetsvilkåret ikke oppfylles, og dispensasjon avslås. Utnyttelsesgrad er en konkret bestemmelse, hvor flere av kommunene har skapt presedens. Dette tas som oftest med i vurderingen av fordel-/ulempevilkåret, hvor presedens som er utviklet regnes som en fordel for å dispensere. Presedens brukes både for å innvilge dispensasjoner og for å avslå dispensasjoner i vedtakene. Fare for presedens er en tematikk som gjentar seg i uttalelser fra Statsforvalter og fylkeskommune.

Det som også er verdt å merke seg er at over halvparten av dispensasjonssøknadene fra byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. pbl. § 1-8 blir innvilget, noe som er sammenfallende med resultatene fra undersøkelsene til Sivilombudet i 2021 om dispensasjoner i strandsonen.

I henhold til pbl. § 1-8 femte ledd skal kommunene vurdere å fastsette en grense på inntil 100 meter til vassdrag, der hvor bestemte angitte tiltak ikke skal være tillatt. Dette er blitt gjort i flere av de utvalgte kommunene, og spesielt i Hol kommune blir det søkt om en betydelig mengde dispensasjoner fra byggegrense vassdrag som innvilges. Slik det fremkommer av figur 17, innvilges det hyppig dispensasjoner fra byggegrense vassdrag.

5.2.4 Hvilke tiltak dispenseres det til

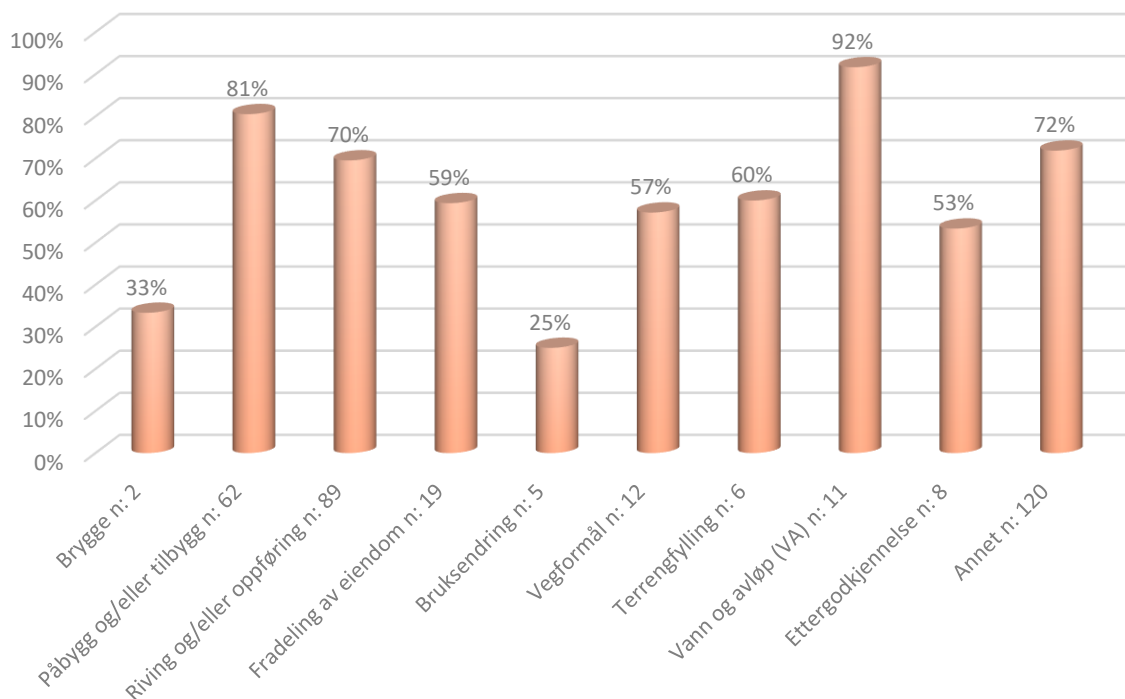
Det er også undersøkt hvilke tiltak det søkes dispensasjon til, noe som blir presentert i figur 18 under.



(Figur 18: Hvilke tiltak det søkes dispensasjon til. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Hvis vi ser bort ifra «annet»-posten også her, er tiltaket riving og/eller oppføring det tiltaket det søkes flest dispensasjoner til (26 prosent), etterfulgt av påbygg og/eller tilbygg (16 prosent). Ellers fordeles hvilke tiltak det søkes dispensasjon til jevnt utover. Det søkes om veldig mange forskjellige tiltak, slik at en «annet»-post i statistikken var nødvendig.

De tiltakene som er utvalgt i figuren, er de tiltakene som det var flest av når datamaterialet ble sortert. Under følger figur 19, som viser innvilgelsesprosent fordelt på hvilke tiltak det søkes dispensasjon til.

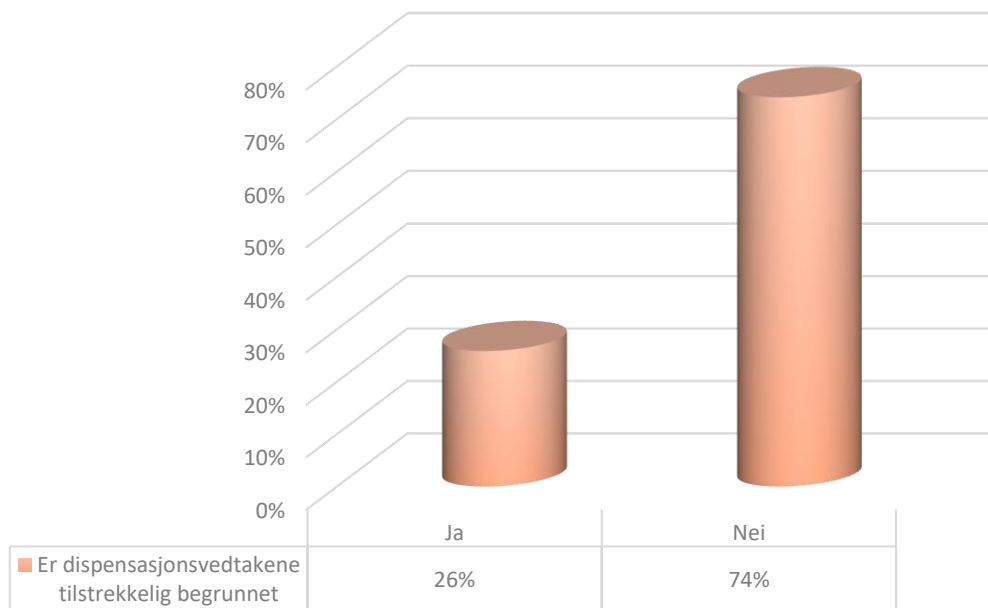


(Figur 19: Innvilgelsesprosent fordelt på hvilke tiltak det søkes dispensasjon til. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Tiltakene riving og/eller oppføring, samt påbygg og/eller tilbygg var de tiltakene som det ble søkt flest dispensasjoner til, og som utenom vann og avløp også har den høyeste innvilgelsesprosenten. Ellers er det en relativ jevn fordeling av innvilgelse fordelt på hvilke tiltak det søkes dispensasjon til.

5.2.5 Er dispensasjonsvedtakene tilstrekkelig begrunnet

Analysen i denne undersøkelsen viser at det er 26 prosent av vedtakene som er tilstrekkelig begrunnet i henhold til forvaltningsrettslige prinsipper jf. fvl. §§ 24 og 25, se figur 20.



(Figur 20: *Tilstrekkelig begrunnede dispensasjonsvedtak. Eget arbeid, Leikaas, 2023*)

I vurderingen av om vedtakene er tilstrekkelig begrunnet er det hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra som er vurdert. Vurderingen av om hensynene bak lovens formålsbestemmelse og de statlige eller regionale interessene er tilstrekkelig begrunnet, fremkommer i egne parametere i analysen, se figur 21. De er derfor ikke tatt med i vurderingen av om vedtakene er tilstrekkelig begrunnet i denne figuren.

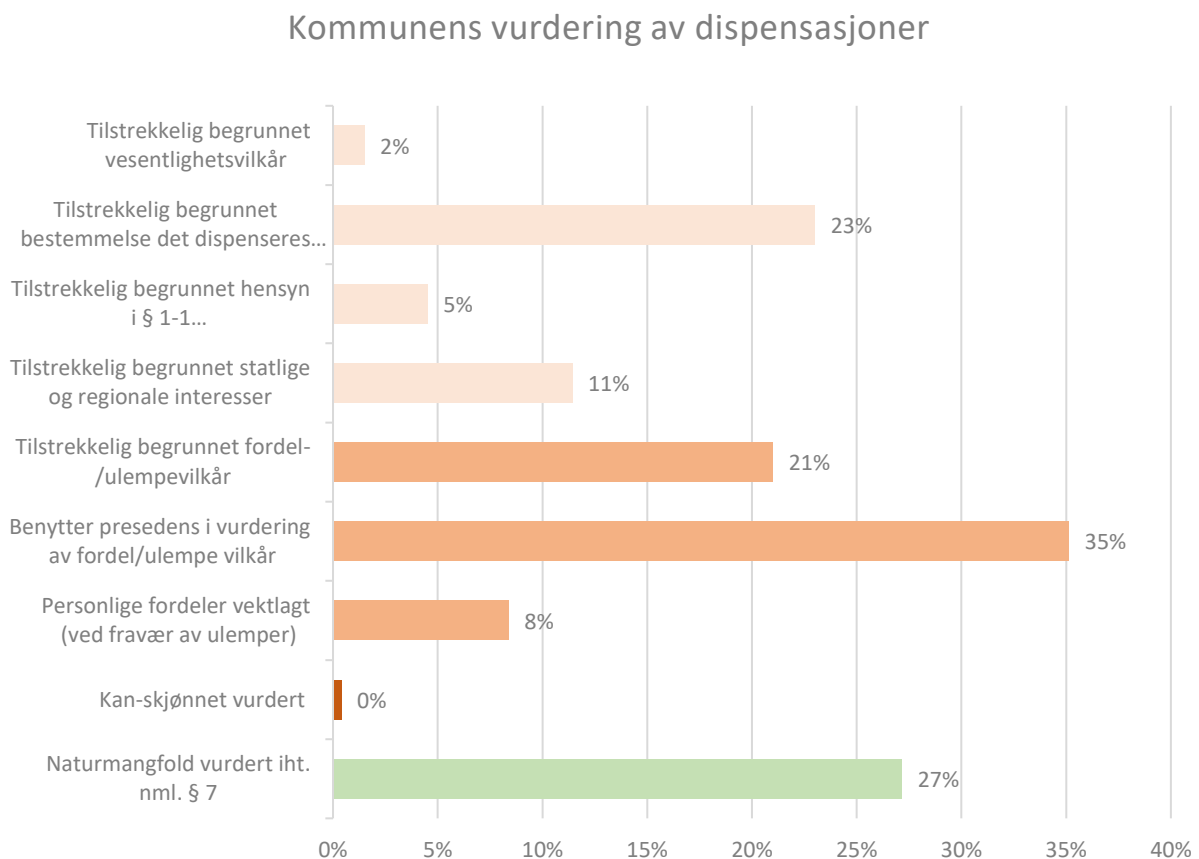
Det legges altså til grunn, at vedtakene skal inneholde en redegjørelse og vurdering av om dispensasjon vesentlig tilsidesetter hensynene bak planen eller lovbestemmelsen det søkes dispensasjon fra (Holth et. al: 2022). I vedtakene hvor begrunnelsene ikke er tilstrekkelig, anses dette som at kommunene ikke praktiserer og anvender dispensasjonsbestemmelsen i tråd med kravene som følger av pbl. § 19-2 andre ledd (ibid).

Gjennomgangen av dispensasjonsvedtakene, gir antagelser om at vedtak som ikke er tilstrekkelig begrunnet ofte er sammenfallende med at de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd ikke er oppfylt. Vurderingen om disse vilkårene er oppfylt eller ikke, er ikke en del av denne undersøkelsen.

5.2.6 Kommunenes vurdering av dispensasjoner

Hovedproblemstillingen for oppgaven er å undersøke hvordan de utvalgte kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen. Det er derfor utført analyse av kommunenes vurdering av dispensasjonssøknadene, og de ulike parameterne som kommunene skal vurdere.

Figur 21 viser kommunens vurdering av dispensasjoner, hvor lys farge illustrerer vesentlighetsvilkåret med de tre kriteriene som skal vurderes, oransje viser kommunenes vurdering av fordel-/ulempevilkåret, rød viser kan-skjønn og grønn viser vurdering av naturmangfoldet.



(Figur 21: Kommunenes vurdering av dispensasjoner. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Når vi legger til grunn *alle tre* kriteriene som skal være til stede i vurderingen av vesentlighetsvilkåret, viser figur 21 at vesentlighetsvilkåret er tilstrekkelig begrunnet i to prosent av vedtakene i denne undersøkelsen. Figuren viser her at i 23 prosent av vedtakene er det tilfredsstillende begrunnelser av hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra. Hensynene bak pbl. § 1-1 er tilstrekkelig begrunnet i fem prosent av vedtakene, mens de statlige og regionale interessene blir redegjort for i elleve prosent av vedtakene.

Fordel-/ulempevilkåret krever en kvalifisert interesseovervekt jf. SOM-2015-3269. Det vil si at fordelene må være klart større enn ulemperne som dispensasjonen medfører. Det er ikke tilstrekkelig at ulemper er av mindre karakter eller er fraværende.

Figur 21 viser at fordel-/ulempevilkåret er tilfredsstillende begrunnet i 21 prosent av vedtakene. Figuren viser også at i 35 prosent av vedtakene er presedens benyttet i vurderingen av om fordel-/ulempevilkåret er oppfylt jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

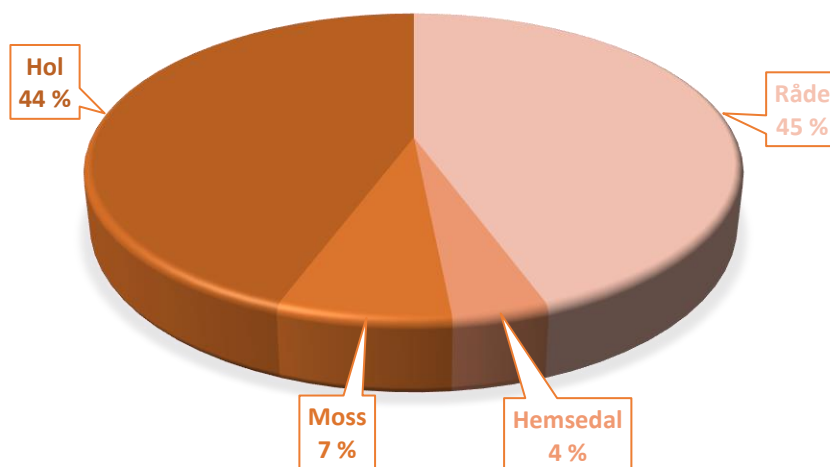
Presedens er en vurdering som skal gjøres i henhold til pbl. § 19-2 første ledd, og ikke etter andre ledd jf. SOM-2022-1042.

Det er kun ett av vedtakene i hele undersøkelsen, som har benyttet presedens vurderingen korrekt.

Der hvor det er fravær av ulemper i fordel-/ulempevurderingen, er personlige fordeler vektlagt i åtte prosent av vedtakene. I henhold til forarbeidene er det kun objektive fordeler som skal tillegges vekt, og ikke personlige fordeler jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242 jf. SOM-2014-334. Se kapittel 4.3.3 for videre redegjørelse av hvilke fordeler som skal vektlegges i interesseavveiningen.

Når vi ser kommunene sammenlagt er det i utgangspunktet ingen høy andel som vektlegger personlige fordeler. Hol kommune behandlet 67 prosent av disse vedtakene, hvor personlige fordeler ble vektlagt der hvor ulemper var fraværende. De innvilget da dispensasjon med begrunnelse om at det ikke var noen ulemper til stede.

Figur 22 viser prosentvis andel av den enkelte kommunes vedtak hvor personlige fordeler blir vektlagt. Den viser at Hol og Råde kommune benytter personlige fordeler i sine vurderinger i underkant av halvparten av sine dispensasjonsvedtak.



(Figur 22: Andel personlige fordeler vektlagt. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

I Sivilombudets rapport om dispensasjoner i strandsonen (2021), var en av funnene i undersøkelsen at kan-skjønn etter pbl. § 19-2 første ledd var fraværende i vurderingen om dispensasjon skulle innvilges eller ikke. Funnet i undersøkelsen til Sivilombudet var utgangspunktet for å undersøke dette videre.

Kan-skjønn ble vurdert i kun to av vedtakene, hvor innvilgelsen likevel ble et faktum.

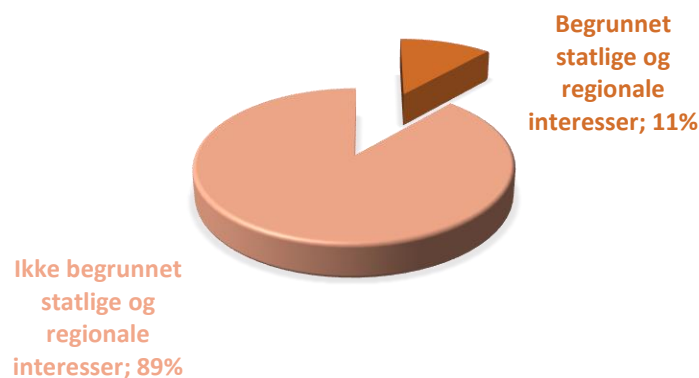
I henhold til naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8 til 12 i denne lov:

«[...] legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, [...] ved forvaltning av fast eiendom».

Det vil si at i dispensasjonssakene skal prinsippene i §§ 8 til 12 i naturmangfoldloven legges til grunn. I veldig mange vedtak er dette tatt inn som en standardformulering: «prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 er ivaretatt», uten mer inngående vurderinger. Figur 21, viser at naturmangfoldet blir tilstrekkelig begrunnet i 27 prosent av sakene. For dette parametere, er det lagt til grunn i analysen at det må mer enn en standardsetning til i dispensasjonsvurderingen, for at dette skal anses som ivaretatt. I undersøkelsen differensieres det mellom vedtakene hvor prinsippene er begrunnet og der hvor naturmangfoldet er tatt stilling til men ikke begrunnet. I 27 prosent av vedtakene har kommunene foretatt reelle vurderinger med begrunnelser hvor prinsippene i nml. §§ 8 til 12 legges til grunn. Videre har de også her tatt stilling til mulige konsekvenser av tiltaket som er omsøkt. Det fremkommer også av analysen at i 13 prosent av vedtakene er naturmangfoldet tatt stilling til, men med fraværende begrunnelser. Dette kommer for øvrig ikke frem av figuren.

5.2.7 Statlige og regionale interesser

Ifølge pbl. § 19-2 andre ledd skal kommunene som en del av vesentlighetsvilkåret vurdere hver enkelt dispensasjonssøknad opp mot statlige og regionale interesser. Drøftelsen og vurderingene skal synliggjøres, og det skal tydeliggjøres hvilke retningslinjer og målsetninger som er lagt til grunn i vurderingen (SOM-2017-1346). Denne undersøkelsen viser at det er få vedtak hvor statlige og regionale interesser blir vurdert på en tilstrekkelig måte, se figur 23.

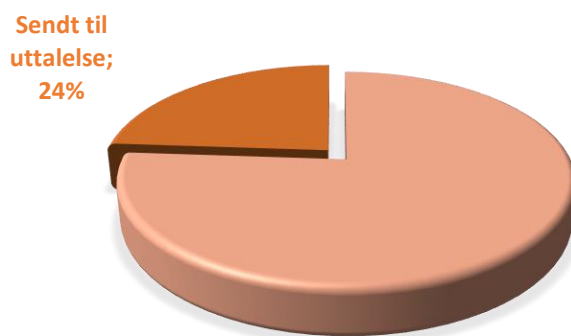


(Figur 23: *Begrunnet statlige- og regionale interesser*. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Det fremgår av figur 23 at det var 89 prosent av dispensasjonsvedtakene hvor det manglet vurdering av statlige og regionale interesser.

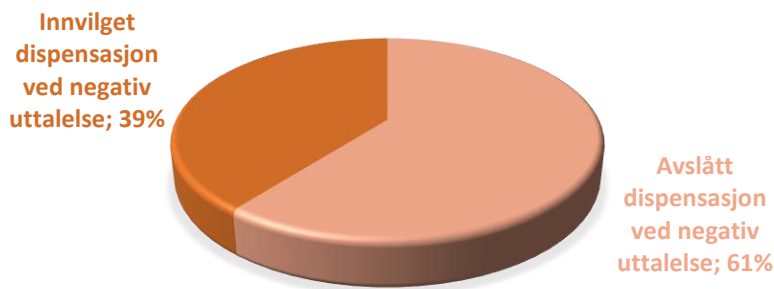
Enten var begrunnelsene fraværende, eller så var det sitering av uttalelsen til Statsforvalter og fylkeskommunen. Det var ingen spesifikk vurdering utover dette. Hvilken vekt retningslinjene og målsetningene til staten og regionale myndigheter tillegges, skal fremgå av begrunnelsen i vedtaket etter en selvstendig vurdering fra kommunene (SOM: 2021). Det var kun i elleve prosent av vedtakene hvor det var en reell begrunnelse av disse interessene. I flere av vedtakene til kommunene skrives det «sendes ikke til Statsforvalteren» under punktet statlige og regionale interesser. Dette er ikke i tråd med begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Statlige og regionale interesser er som nevnt en del av vesentlighetsvurderingen i pbl. § 19-2 andre ledd, hvor formålet er å hindre at dispensasjoner skal undergrave de overordnede mål for arealpolitikken (SOM: 2021). Slik det fremgår av figur 24 er andelen dispensasjonssaker som blir sendt til uttalelse 24 prosent.



(Figur 24: Andel dispensasjonssøknader sendt til uttalelse (ved Statsforvalter og Fylkeskommune). Eget arbeid, Leikaas, 2023)

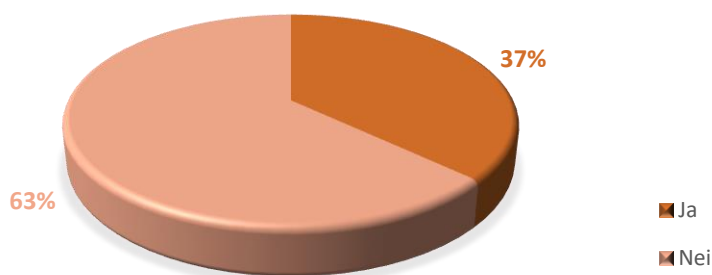
Det følger også av forarbeidene til plan- og bygningsloven at kommunene «bør» avstå fra å gi dispensasjon der hvor dispensasjonen kommer i strid med uttalelse fra statlig eller regional myndighet (Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 243). Likevel viser undersøkelsen at ved negativ uttalelse fra Statsforvalter eller fylkeskommune innvilges dispensasjon i 39 prosent av disse sakene, se figur 25.



(Figur 25: Innvilget dispensasjon ved negativ uttalelse (Statsforvalter og Fylkeskommune). Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Det følger av pbl. § 19-2 første ledd at kommunene kan oppstille vilkår når dispensasjon innvilges, under forutsetning at de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. I vedtakene i undersøkelsen benytter både kommunene og Statsforvalter vilkår for å avbøte ulemper i fordel-/ulempevurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd.

I denne undersøkelsen blir det oppstilt vilkår i 37 prosent av de innvilgede dispensasjonene, se figur 26.

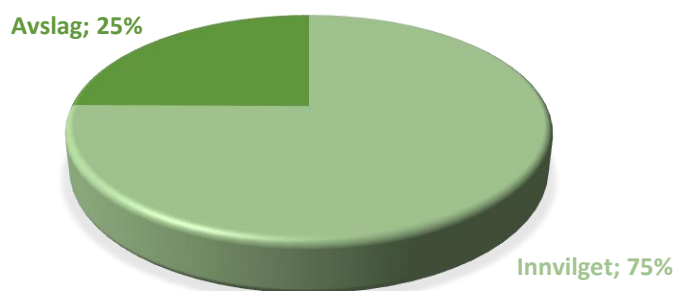


(Figur 26: Kommunene oppstiller vilkår ved innvilgelse av dispensasjon. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

5.2.8 Dispensasjon fra LNFR-formål

Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR) er arealformål som skal komme allmenheten til gode, enten i form av jordbruk eller rekreasjon gjennom natur og friluft. Områdene som er avsatt til LNFR-formål er arealer med spesielt vern. Det er tillatt med tiltak som er knyttet til drift i landbruket jf. pbl § 11-7 punkt 5 bokstav a, eller det kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse jf. pbl. § 11-7 punkt 5 bokstav b.

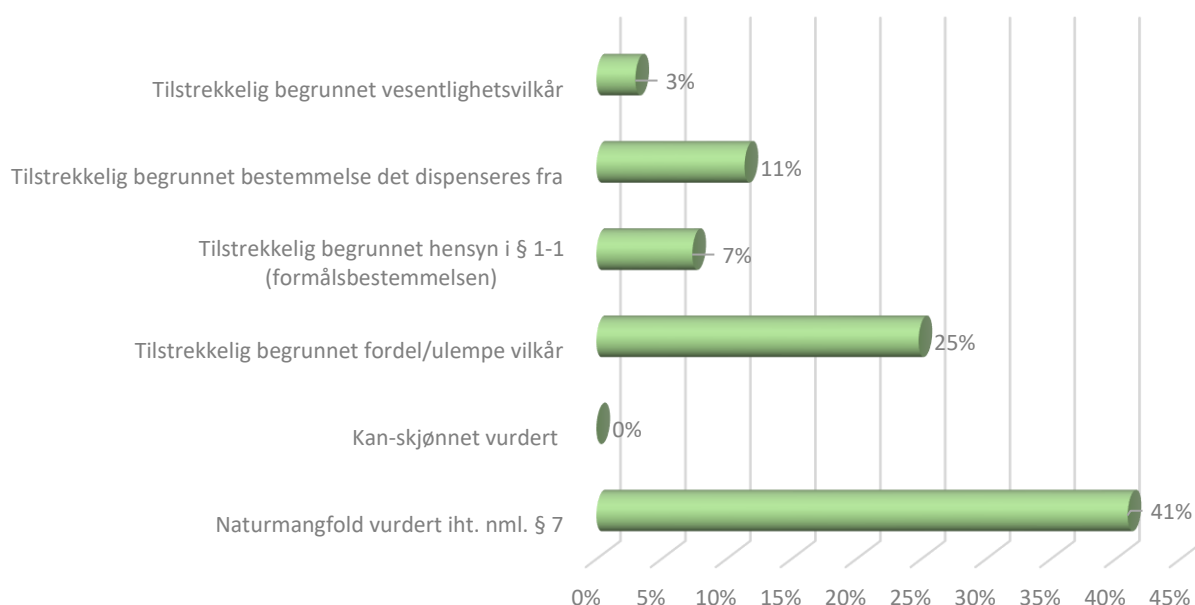
Som det fremgår av figur 16, er det flest dispensasjoner fra arealformålet LNFR i vedtakene som analyseres i denne undersøkelsen. Innvilgelsesprosenten på dispensasjoner fra LNFR-formål er 75 prosent, se figur 27. Dette samsvarer ikke med at områdene har vern.



(Figur 27: *Innvilgelsesprosent for LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023*)

Utvikling skal som nevnt skje gjennom plan, og en innvilgelsesprosent på 75 undergraver dette i områder avsatt til LNFR-formål.

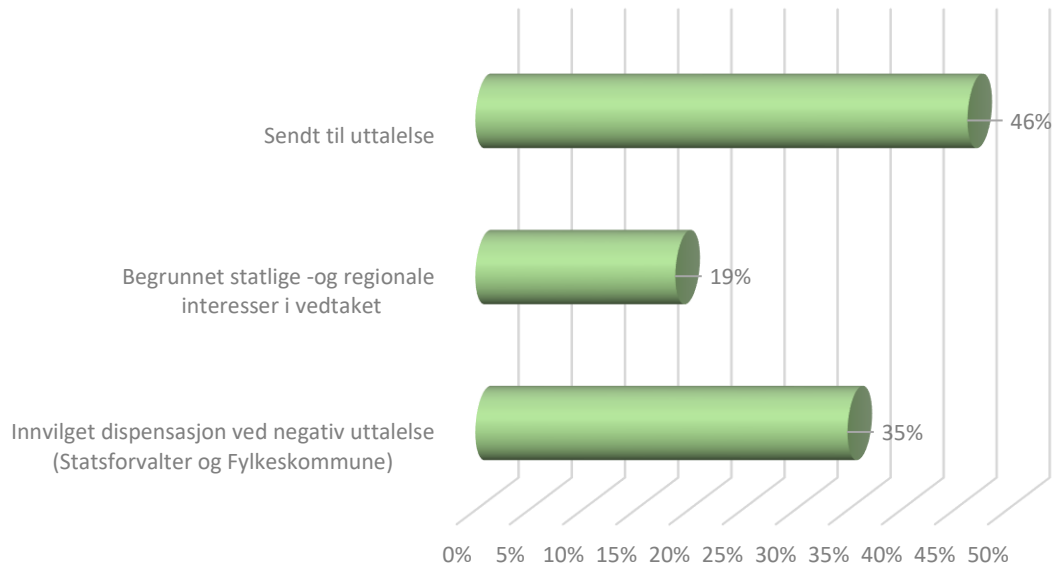
Kommunenes begrunnelser av dispensasjoner fra LNFR-formål, fremgår av figur 28.



(Figur 28: *Kommunens vurdering av dispensasjoner fra LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023*)

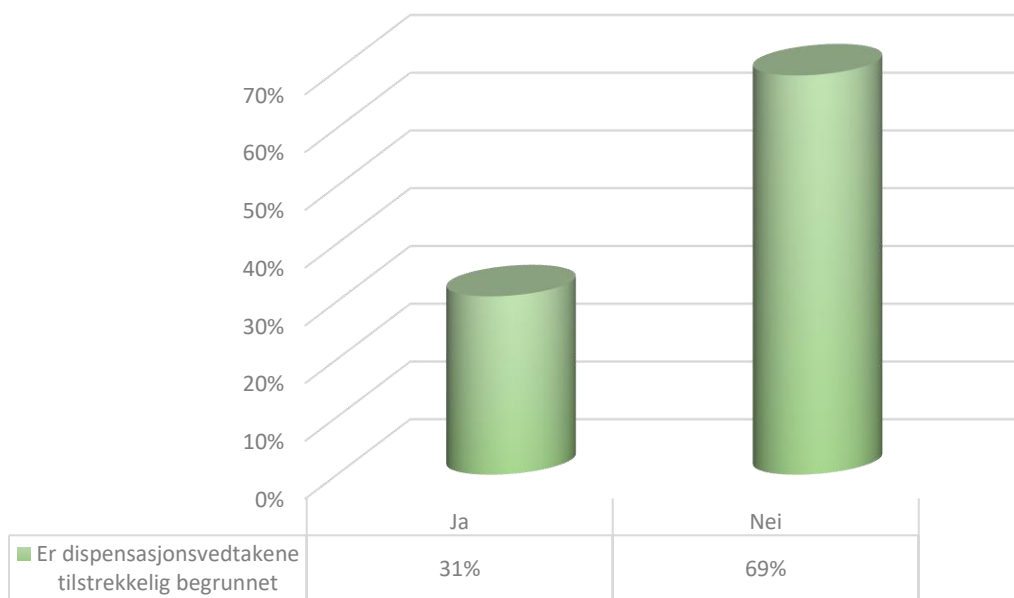
Når dispensasjonsvedtakene fra LNFR-formål sammenlignes med øvrige dispensasjonsvedtak i undersøkelsen, er det vurderingen av naturmangfoldet som skiller seg ut. Figur 28 viser at naturmangfoldet er tilstrekkelig begrunnet i 41 prosent av vedtakene som dreier seg om dispensasjon fra LNFR-formål, til sammenligning med 27 prosent av de andre vedtakene. Det vil si at naturmangfoldet vurderes korrekt i flere av vedtakene som dreier seg om dispensasjon fra LNFR-formål. Det er likevel en lav prosent når dette er områder som i utgangspunktet skal vernes mot utbygging.

Det er også ofte knyttet statlige og regionale interesser til områder avsatt til LNFR-formål. Likevel er det kun 46 prosent av dispensasjonssøknadene som er sendt til uttalelse, og det er kun 19 prosent av vedtakene som inneholder en tydeliggjøring og vurdering av de statlige og regionale interessene i saken, se figur 29. Det fremgår også av figuren at ved negativ uttalelse innvilges det dispensasjon i 35 prosent av sakene.



(Figur 29: Nasjonale- og regionale interesser – LNFR – formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Figur 30 viser hvor mange av dispensasjonsvedtakene fra LNFR-formål som er tilstrekkelig begrunnet i henhold til pbl. § 19-2.

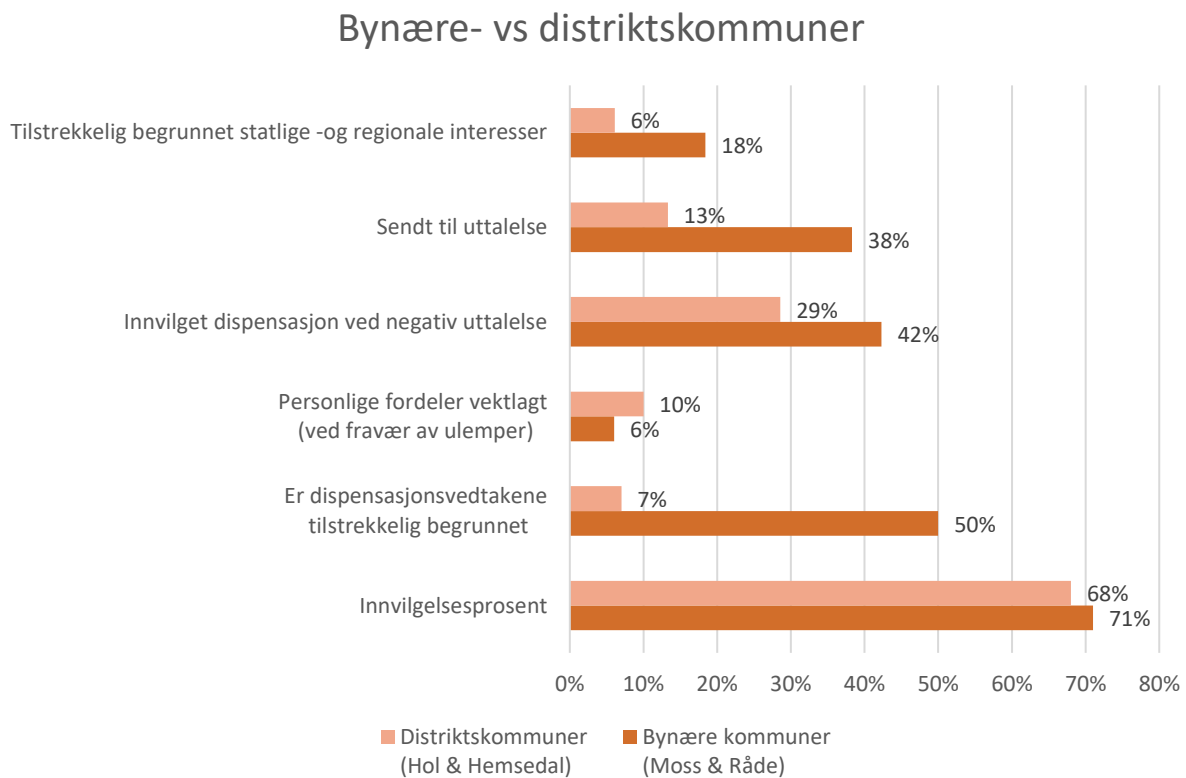


(Figur 30: Tilstrekkelig begrunnede dispensasjonsvedtak fra LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

5.2.9 Bynære- og distriktskommuner

Som nevnt i kapittel 3.3 er noe av grunnlaget for utvalg av kommuner at det var ønskelig med både kyst- og fjellkommuner for å kunne studere om det var noen forskjell i dispensasjonspraksis i distrikt- og bynære kommuner.

Mange av parameterne som ble analysert viste ingen forskjell. De ulike parameterne som viser en betydelig forskjell er samlet i figur 31.



(Figur 31: *Dispensasjoner i bynære- og distriktskommuner – resultat av undersøkelsen.* Eget arbeid, Leikaas, 2023)

Det mest betydelige funnet er forskjellen i statistikken på andel dispensasjonsvedtak som er tilstrekkelig begrunnet. Her fremkommer det at 50 prosent er tilstrekkelig begrunnet i de bynære kommunene, mot syv prosent i distriktskommunene. Det er ikke utført noe forskning på om det er forskjell på dispensasjonspraksis i bynære- og distriktskommuner. Denne undersøkelsen og tidligere undersøkelser forespeiler at det er store variasjoner blant kommunene.

Det er i tillegg stor forskjell på hvor mange dispensasjonssøknader som sendes til uttalelse. Distriktskommunene har sendt 13 prosent til uttalelse, mot 38 prosent hos de bynære kommunene.

Overraskende funn var også innvilgede dispensasjoner ved negative uttalelser fra statlige og regionale instanser som var 42 prosent i de bynære kommunene sammenlignet med 29 prosent i distriktskommunene.

I mindre kommuner hvor «alle kjenner alle» kunne det også antas at parametere personlige fordeler ville utgi en forskjell. Men slik figuren viser, er forskjellen minimal i denne analysen.

5.3 Presentasjon av utvalgte dispensasjonsvedtak

For å illustrere kommunenes dispensasjonspraksis, er det utført en mer utførlig analyse av åtte utvalgte vedtak. Her er det fokus på kommunens vurdering, og søkers begrunnelse blir ikke vektlagt. Det er valgt ut to fra hver av de fire kommunene, for å illustrere kommunenes dispensasjonspraksis. Vedtakene er valgt ut med bakgrunn i problemstillingene for oppgaven. Stort sett omhandler vedtakene dispensasjon fra LNFR-formål, i og med at det er en av interesseområdene i undersøkelsen.

Gjennomgangen av vedtakene i analysekapittelet vil kun inneholde en redegjørelse av innholdet i vedtakene, og drøftingen av vurderingene vil gjenspeiles i drøftingskapittelet. Sammendragene inkluderer hovedelementene fra vedtakene, og noe informasjon er nødvendigvis utelatt.

Under følger en oversikt over de utvalgte vedtakene med indeks og henvisning til de aktuelle kommunene og kort hva dispensasjonen dreier seg om.

Indeks	Kommune	Dispensasjon
Sak A	Råde	Breddeutvidelse veg - LNFR område
Sak B	Råde	Tilbygg i 100-metersbelte - LNFR område
Sak C	Moss	Oppføring av tomannsbolig i 100-metersbelte
Sak D	Moss	Plankrav - tre fritidsboliger i nærheten av strandsonen
Sak E	Hemsedal	Oppføring av stabbur i LNFR - område
Sak F	Hemsedal	Opparbeidelse av parkeringsplass i LNFR - område
Sak G	Hol	Tilbygg lungsdalshytta - i LNFR - område
Sak H	Hol	Tilbygg stølsbu - i LNFR - område

(Tabell 2: Utvalgte vedtak. Eget arbeid, Leikaas, 2023)

5.3.1 Sak A – Breddeutvidelse av veg i område avsatt til LNFR-formål

Sak A omhandler breddeutvidelse av veg til pukkverk, og det søkes dispensasjon fra jordloven § 9, bestemmelse i reguleringsplan og fra LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Kommunen presiserer i vedtaket at dispensasjonssøknaden er sendt på høring til Statsforvalteren i Oslo og Viken, Fylkeskommunen i Viken og Landbrukskontoret.

Uttalelsene vedlegges vedtaket, men kommenteres ikke ytterligere i vedtaksteksten mer enn at Viken fylkeskommune og Landbrukskontoret var positive til tiltaket og ga nødvendige tillatelser.

Kommunen vurderer først om tiltaket vesentlig tilsidesetter LNFR-formålet i kommuneplanen og reguleringsplanen. Det blir presisert at terskelen for at et tiltak skal vesentlig tilsidesette et formål er høy.

Videre redegjøres det i vesentlighetsvurderingen for ulempene med kødannelse ved passering av bekken og et forurensningsperspektiv, før det konkluderes med at en innvilgelse vil med bakgrunn i dette ikke vesentlig tilsidesette LNFR-formålet eller reguleringsplanen.

Kommunen blander også kommunens frie skjønn inn i vurderingen av vesentlighetsvilkåret, hvor det skrives at tiltaket etter kommunens skjønn ikke vil vesentlig tilsidesette LNFR-formål eller bestemmelsen i reguleringsplan.

I fordel-/ulempesvurderingen presiseres det at det skal være en klar overvekt av fordeler med henvisning til teori og praksis. Det redegjøres også kort for hva LNFR-formålet skal ivareta. Videre skrives det at tiltaket vil medføre mindre stopp ved bekken som vil bedre trafiksikkerheten samt gi mindre utslipp i området. Disse to fordelene blir brukt som ulemper i vesentlighetsvurderingen, slik at det er vanskelig å tolke hvordan dette er ment fra kommunens side, samt at det er umulig å vurdere om forholdene blir vesentlig tilsidesatt eller ikke.

Det konkluderes med at etter en helhetsvurdering er fordelene klart større enn ulempene. Dispensasjon blir på bakgrunn av disse vurderingene innvilget.

5.3.2 Sak B – Tilbygg i 100-metersbeltet

Sak B omhandler tilbygg til en eksisterende fritidsbolig i 100-metersbeltet. Det søkes dispensasjon fra LNFR-formål i kommuneplanens arealdel, byggeforbudet innenfor 100-metersbeltet mot sjø i plan- og bygningsloven § 1-8 og avstand til nabogrense i pbl. § 29-4 andre ledd.

Kommunen avsto først dispensasjonen, og i vedtaket ble ikke dispensasjon fra pbl. § 29-4 andre ledd vurdert. Feilen avhjelpes ifølge kommunen i behandlingen av dispensasjonsspørsmålet i klageomgangen.

Dispensasjonssøknaden var oversendt Statsforvalter og fylkeskommune for uttalelse, og de uttalte seg negativt til dispensasjonssøknaden noe kommunedirektøren vektla i det påklagede vedtaket.

Tiltaket skal plasseres i et attraktivt strandområde i Saltnes, et område som allerede er betydelig nedbygd. Det redegjøres for at allmenhetens tilgang til strandsonen allerede er sterkt begrenset med plasseringen av fritidsboligen.

Eksisterende fritidsbolig ligger på et urørt svaberg med en større sandstrand like nedenfor som har en viktig funksjon for allmenheten. Det fremgår også at tilbygget som er omsøkt er større enn det som er nødvendig. Det har kommet inn flere nabomerknader til dispensasjonssøknaden, hvor det blir bemerket at allmenheten går over tiltakshavers eiendom for å komme ned på stranden, og at et tilbygg vil ha en særlig privatiserende effekt. Kommunedirektøren redegjør godt for om hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet og LNFR-formålet er vesentlig tilsidesatt.

I samme avsnitt konkluderer kommunen med at de forholdene som ligger til grunn for vesentlighetsvurderingen, samtidig begrunner at fordelene ikke er klart større enn ulempene slik at fordel-/ulempevilkåret heller ikke er oppfylt.

I vurderingen av fordel-/ulempevilkåret legges det også ifølge kommunen betydelig vekt på presedensvirkninger for andre saker, og at det tilsier at dispensasjon ikke bør gis. Avstand til nabogrensen blir vurdert som eget punkt, hvor det også her redegjøres godt i vesentlighetsvurderingen. Det legges til grunn de samme vurderingene ved fordel-/ulempevurderingen ved dispensasjon fra LNFR-formål og byggeforbudet i vurderingen av avstandskravet. Samtidig gjentas faren for presedensvirkninger ved innvilgelse av dispensasjon.

Kommunedirektøren innstiller avslag på dispensasjonssøknaden også i klageomgangen. Klagen blir videre behandlet av politisk utvalg, hvor dispensasjonen innvilges med knappe begrunnelser. Politikerne mener at det omsøkte tiltaket ivaretar føringene for differensiert forvaltning av strandsonen på en god måte, og at allmenhetens interesser fortsatt blir ivarettatt og at tiltaket ikke vil medføre ytterligere privatisering. Dispensasjon blir på bakgrunn av disse vurderingene innvilget, og klagen blir ikke oversendt Statsforvalteren. Det settes forutsetninger om at allmenhetens tilgang til strand og sjø skal tydelig merkes og at støttemur ikke er tillatt.

5.3.3 Sak C – Tomannsbolig i 100-metersbeltet

Sak C omhandler oppføring av tomannsbolig over to plan med felles parkeringskjeller. Det søkes dispensasjon fra byggeforbudet innenfor 100-metersbeltet mot sjø i plan- og bygningsloven § 1-8 og kommuneplanens bestemmelse vedrørende plankrav.

Dispensasjonssøknaden var sendt til uttalelse ved Statsforvalteren som ikke hadde noen innvendinger til tiltaket. Det var heller ingen nabomerknader.

Kommunens vurdering redegjør først for hva bestemmelsene skal ivareta både med tanke på byggeforbudet og plankravet.

Ifølge kommunens vurdering blir ikke byggeforbudet vesentlig tilsidesatt på grunn av eiendommens høydeplassing og utforming. Om plankravet skrives det at det kan synes noe strengt at oppføring av en tomannsbolig med en marginal overskridelse skal medføre utarbeidelse av en detaljreguleringsplan.

I forslag til ny kommuneplan er det foreslått nye bestemmelser ang. utnyttelse, som medfører at tiltaket ville vært godkjent dersom de nye bestemmelsene ble vedtatt skriver kommunen.

Vurderingen av fordel-/ulempevilkåret er fraværende, slik at det er umulig å vite om dette vilkåret er oppfylt. Etter redegjørelsen av vesentlighetsvurderingen, konkluderer likevel kommunen med at vilkårene for dispensasjon i pbl. § 19-2 er oppfylt, og dispensasjon innvilges.

5.3.4 Sak D – Plankrav i strandsonen

Sak D omhandler deling av tre eiendommer samt oppføring av tre fritidsboliger, og det søkes dispensasjon fra kommuneplanens krav om reguleringsplan. Etter forhåndskonferanse er tomtearronderingen flyttet lenger vekk fra sjøen slik at de omsøkte parsellene ikke lenger omfattet arealer avsatt til LNFR-formål eller var i strid med 100-metersbeltet mot sjø.

Tiltaket vil nå ligge i strandsonen, like bak 100-metersbeltet. Statsforvalteren fraråder å dispensere fra kommuneplanens plankrav til dette tiltaket.

Kommunen redegjør for hensynet bak bestemmelsen om plankrav, og at det i hovedsak går ut på at eiendommer skal bli vurdert i en større planfaglig sammenheng. Kommunen legger vekt på uttalelser fra Statsforvalter og veimyndigheter, og anser at tiltaket både vil tilsidesette bestemmelsen om plankrav, lovens formålsbestemmelse og statlige og regionale interesser. Videre vurderes det at tiltaket vil ligge i strandsonen og i nærheten av et hyppig besøkt strandområde, og det er ifølge kommunedirektøren ikke utført undersøkelser og kartlegging av hensyn til naturmangfold eller allmenhetens interesser.

Kommunen ser heller ingen objektive fordeler ved tiltaket som taler for en dispensasjon, og av ulemper i saken nevnes en uheldig presedensvirkning. Kommunen skriver videre at ved å innvilge dispensasjon fra plankravet vil det skape en vanskelig håndterbar situasjon der andre vil få forventinger om å kunne realisere lignende prosjekter uten reguleringsplan. Dispensasjon avslås på grunnlag av at vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd ikke er oppfylt. Vedtaket blir påklaget av tiltakshaver og kommunedirektør innstiller på å avslå klagen, da det ikke har tilkommet nye momenter ved klagen.

Politisk utvalg tar klagen opp til behandling, og tar klagen til følge og innvilger dispensasjon fra plankrav. Dispensasjonen gis med begrunnelse:

«Området ligger inne i gjeldende kommuneplan for tidligere Rygge kommune. Der er det avsatt til fritidsbebyggelse».

Det var ingen vurderinger utover dette. Statsforvalterens klima- og miljøvern avdeling påklager politikernes vedtak om å innvilge dispensasjon fra plankravet, med begrunnelse om at vedtaket ikke er begrunnet i henhold til kravene i plan- og bygningsloven, og at vedtaket med dette er å anse som ugyldig.

Klagen blir deretter igjen behandlet politisk og tas ikke til følge, med begrunnelse om at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt. Klagen oversendes Statsforvalteren i Innlandet for endelig avgjørelse.

Klagen til Statsforvalterens klima- og miljøvernavdeling tas til følge av Statsforvalteren i Innlandet, og dispensasjon fra plankrav avslås.

Konklusjonen var at vedtaket var svakt begrunnet, og at det ikke fremgikk hvordan de to kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 var vurdert for å kunne innvilge dispensasjonen.

5.3.5 Sak E – Oppføring av stabbur i område avsatt til LNFR-formål

Sak E omhandler oppføring av et eldre laftet stabbur, hvor det er ønskelig å erstatte et stabbursanneks med et ekte tidsriktig og originalt stabbur på eiendommen. Det søkes dermed om dispensasjon fra LNFR-formål og grad av utnyttning i kommuneplanens arealdel. Det fremgår ikke tydelig av begrunnelsene og vedtaket om hva det dispenseres fra. I kommunens vedtak vurderes kun overskridelsen av utnyttelsesgrad, og ikke dispensasjonen fra LNFR-formål. I vurderingen skriver kommunen at det søkes om dispensasjon fra kommuneplan, og spesifiserer ikke hvilke bestemmelser det er som berøres. Videre begrunnes dispensasjonen med:

«Eiendommer som ligger for seg selv og som er store, er vanskelig å «dekke inn under rammene i planen. Behandling av tiltak må derfor utføres i sammenheng med helheten av eiendommen. Fange opp disse eiendommene gjøres best med individuell behandling gjennom dispensasjoner».

Kommunen mener med dette at enkelte tiltak skal behandles med dispensasjoner og ikke gjennom plan.

Det er heller ingen spesifikk vurdering av vesentlighetsvilkåret og fordel-/ulempevilkåret, men en sammenblandet redegjørelse av hvorfor dispensasjon bør innvilges. Vurderingen avsluttes med at en dispensasjon ikke vil vesentlig tilsidesette bestemmelsene det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelse. Videre skrives det at etter en samlet vurdering er fordelene klart større enn ulempe. Vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd fremstår som fraværende. Etter vurderingen til kommunen fremkommer det i vedtaket at dispensasjon innvilges feilaktig etter pbl. § 19-2 første ledd. Begrunnelsen er at det er fordeler ved å oppføre stabbur på eiendommen, og påfølgende vilkår om maks størrelse på tiltaket.

5.3.6 Sak F – opparbeidelse av parkeringsplass i område avsatt til LNFR-formål

Sak F omhandler opparbeidelse av parkeringsplass, og det søkes om dispensasjon fra LNFR-formål og fra byggegrense vassdrag 50 meter i kommuneplanens arealdel.

Vurderingen begynner med en gjennomgang av de kumulative vilkårene som må være oppfylt for at kommunen skal kunne innvilge dispensasjon. Videre skriver kommunen at saken kan skape en uheldig presedens. Dette er standardsetninger som Hemsedal bruker i vedtakene sine i starten av vurderingene.

Vurderingen i dette vedtaket består av en redegjørelse av behovet for parkeringsplass, og omfanget av tiltaket. Kommunen vurderer parkeringsplassen som et nødvendig tiltak, og vedtar innvilgelse av dispensasjon etter pbl. § 19-2 *første* ledd, uten å vurdere vilkårene i andre ledd til tross for standardformuleringer i starten av vurderingen.

Vesentlighetsvurdering og vurdering av fordeler og ulemper er fraværende, samt vurdering av naturmangfoldet.

5.3.7 Sak G – Tilbygg lungsdalshytta

Sak G omhandler tilbygg uthus til lungsdalshytta, og det søkes dispensasjon fra byggeforbud i område avsatt til LNFR-formål og fra byggeforbud vassdrag 100 meter.

Dispensasjonssøknaden er sendt til uttalelse ved Statsforvalteren i Oslo og Viken og Viken fylkeskommune, som ikke kommer med spesielle merknader ut fra de nasjonale og regionale interesser som de er satt til å ivareta. Statsforvalteren uttaler likevel at de forutsetter at kommunen vurderer alle relevante forhold i saken og at de ulike interessene blir tilstrekkelig ivaretatt.

I dispensasjonsvedtaket gjøres det først en vurdering av naturmangfoldet, hvor det er søkt i ulike databaser for å kartlegge arter og landskapsområder som er sårbare. Det er observert tre rødlistearter ved lungsdalsvatnet – og kommunen konkluderer med at det er lite sannsynlig at tiltaket vil berøre artenes levevilkår. Det kartlegges åpent og sårbart terreng ved at tiltaket ligger i høyfjellet over skoggrensen. Her konkluderer kommunen med at tiltaket vil ha liten innvirkning på grunn av den eksisterende bygningsmassen som allerede er massiv. Det kartlegges også villrein, og kommunen har bedt om uttalelse fra Viltreinnemda som uttaler at tiltaket ikke vil ha innvirkning på villreinens leveområde.

Flere elementer ved naturmangfoldet redegjøres for. Det skrives at i høyfjellsområder avsatt til LNFR-formål, er det fare for bit-for-bit nedbygging og at den samlede belastningen blir for stor for økosystemene. På grunn av tiltakets størrelse, konkluderes det likevel med at tiltaket ikke anses å ha innvirkning på naturmangfoldet.

Selve dispensasjonsvurderingen samles i et avsnitt, hvor det kort redegjøres for fordelene og de ubetydelige konsekvensene et så lite tiltak vil ha for omgivelsene.

Det konkluderes med at vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, og at de kan innvilge dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Vurderingene som skal gjøres etter pbl. § 19-2 andre ledd er fraværende, og begrunnelsen konkretiseres ikke ned til de rettslige rammene som skal ligge til grunn for at kommunen skal kunne gi dispensasjon.

5.3.8 Sak H – Tilbygg stølsbu i område avsatt til LNFR-formål

Sak H omhandler renovering og oppføring av tilbygg til stølsbu og etablering av ny tilkomstveg til stølsbua. Det søkes dispensasjon fra byggeforbud i område avsatt til LNFR-formål i reguleringsplan for Holsåsen.

Dispensasjonssøknaden er sendt til uttalelse hos Statsforvalter i Oslo og Viken og Viken fylkeskommune, som mener at tiltaket er i strid med nasjonale føringer for jordvern, mål om økt matvareproduksjon og hensynet til stølslandskapet. Det frarådes i tillegg at det gis dispensasjon til oppføring av ny adkomstveg.

Vurderingen til kommunen begynner med standardiserte formuleringer om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd som må ligge til grunn for at kommunen skal kunne innvilge dispensasjon. Deretter redegjøres det for hensynene som ligger bak bestemmelsen, og kommunens begrunnelser for hvorfor gamle stølsbygg bør vedlikeholdes.

Tilkomstvegen er allerede bygget, og det blir derfor å anses som en ettergodkjenning. At vegen allerede er bygget, mener kommunen skyldes en misforståelse av reguleringsplanen da en trase for tilkomstveg var tegnet inn på plankartet. Kommunen mener at ny tilkomstveg ikke vil være i strid med arealformålet, samt at tiltaket vil føre til en demping av konfliktnivå mellom ulike brukerinteresser knyttet til den gamle tilkomstvegen.

Selv om kommunen begrunner mange sider ved tiltaket, redegjør kommunen ikke for om hensynene til statlige og regionale, samt LNFR-formålet settes til side. Det er også manglende kartlegginger av hvilken betydning og i hvilket omfang tiltaket vil ha på dyrket mark.

Vurderingen av vesentlighetsvilkåret er mangelfull, og fordel-/ulempevurderingen er fraværende.

Kommunen unnlater også å foreta vurderinger etter naturmangfoldloven under henvisning til vurderinger gjort ved utarbeidelse av reguleringsplan.

Det påpekes også at et avslag vil føre til forskjellsbehandling, da et tilsvarende tiltak på andre eiendommer i kommunen har fått innvilget dispensasjon.

Kommunen innvilger dispensasjonen på bakgrunn av omtalte vurderinger til tross for at kommunen har innført byggeforbud i disse områdene.

Statsforvalteren i Oslo og Viken påklager kommunes vedtak, fordi de mener tiltaket er i strid med forsterkede nasjonale føringer for jordvern. Videre mener Statsforvalteren at hensynet til jordvern og kulturlandskap blir vesentlig tilsidesatt.

Statsforvalter kunne heller se at det var overvekt av fordeler ved å gi dispensasjon for en hytte av en slik størrelse, og øvrige tiltak på dyrka jord i et verdifullt stølsområde. Statsforvalteren konkluderer med at vilkårene ikke er oppfylte.

Kommunen skriver i klagebehandlingen at kommunen i utgangspunktet ikke bør gi dispensasjon når statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Likevel anser kommunen at dispensasjonen ikke vil vesentlig tilsidesette hensynet bak LNFR-formålet, og opprettholder det positive vedtaket. Vedtaket sendes derfor til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for oppnevning av settefylkesmann.

Statsforvalteren i Innlandet tolker det at Hol har egne bestemmelser som forbyr tiltak som er til fortrengsel for landbruksinteresser som en forsterkning av intensjonen om at området skal være ubebygget. De skriver videre at også personlige fordeler er vektlagt i vurderingen av tilkomstvegen. Settestatsforvalteren var heller ikke enig i at en allerede bygget tilkomstveg kunne bero på misforståelser, da den inntegnede traseen manglet lovlige tegn for at inntegningen skal være rettslig bindende.

Settestatsforvalteren deler heller ikke kommunens syn på at dispensasjon må innvilges på bakgrunn av at gamle bygg må bevares, da tilbygget som var omsøkt ville ha et betydelig større omfang og utforming sammenlignet med det opprinnelige.

Området er nylig regulert, slik at det skal være en høy terskel for å innvilge dispensasjon selv for små landbruksarealer.

Det ble også konkludert med at det var mangler i forhold til vurdering av naturmangfoldet. Settestatsforvalteren tok klagen til følge og avslo dispensasjonssøknaden. Vedtaket var endelig og kunne ikke påklages.

6.0 DRØFTELSE AV PROBLEMSTILLINGER

I dette kapittelet vil resultatene fra analysen drøftes opp mot problemstillingene i oppgaven. Kapittelets inndeling samsvarer med de ulike problemstillingene, med utgangspunkt i delproblemstillingene først, deretter hovedproblemstillingen. Hensikten med delproblemstillingene, er at de skal belyse ulike elementer ved hovedproblemstillingen som omhandler hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen. Tabell 2 identifiserer de åtte vedtakene som er nærmere gjennomgått i analysekapittelet. Vedtakene har indeks A-H som brukes som referanse i drøftingen. Det blir også inntatt flere eksempler enn disse åtte vedtakene fra analysen.

6.1 Drøfting - delproblemstilling 1

«Hvordan begrunner de utvalgte kommunene at vilkårene er til stede for å gi dispensasjon fra arealformålet LNFR til ulike tiltak».

Områdene som er avsatt til arealformålet LNFR har som nevnt tidligere et spesielt vern, hvor det kun er tillatt med tiltak som er knyttet til landbruket eller landbruksrelatert bebyggelse. Undersøkelsen til Holth & Winge og Multiconsult (2022) viser at majoriteten av arealene i kommuneplanens arealdel var avsatt til LNFR-område, og LNFR spredt jf. pbl. § 11-7 punkt 5 bokstav b var lite brukt. Rapporten viste at det blir søkt om mange dispensasjoner fra LNFR-formål. Dette samsvarer med vedtakene som ble undersøkt i denne studien, hvor flest dispensasjoner var fra arealformålet med 26 prosent, se figur 16. Undersøkelsen deres viste også at det var en kurant sak å få innvilget dispensasjoner fra dette arealformålet, noe som også samsvarer med denne undersøkelsen som viser at innvilgelsesprosenten på dispensasjoner fra LNFR-formål er 75, se figur 17.

6.1.1 Bestemmelse om plankrav

I de gjennomgåtte vedtakene observeres det at 100-metersbeltet og områder med vassdrag ofte er avsatt til LNFR-formål og har egne bestemmelser om plankrav i kommuneplanens arealdel. Loven har også et generelt plankrav som følger av pbl. § 12-1 tredje ledd:

«Gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, krever reguleringsplan».

Holth & Winge og Multiconsult (2022) skriver at departementets veileder til kommuneplanens arealdel bør bli tydeligere når det er hensiktsmessig å fastsette egne bestemmelser om plankrav, og at den bør utformes slik at det kun er tiltak av en viss størrelse eller i særlig sårbare områder som bør omfattes av plankravbestemmelser.

Denne undersøkelsen viser som nevnt at det ofte blir gitt dispensasjon fra plankravet i LNFR-områder. Det som legges til grunn for dispensasjonen er ofte kostnadsspørsmålet; at en planprosess blir for dyr spesielt for privatpersoner der hvor tiltaket er av mindre karakter. Det begrunnes også med at en dispensasjonsbehandling vil utgjøre samme virkning som en planprosess. Dette er i motsetning til hva Haugerud og Junker (2022) skriver i sin artikkel, hvor de mener at planarbeid er en omfattende prosess, som blir vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ. Selve planprosessen vil ikke bli nærmere redegjort for i denne oppgaven. Dispensasjonsbehandling har *ikke* den samme grundige offentlige prosessen som ligger til grunn for planer (ibid). I vedtak fra Moss kommune som omhandlet LNFR-formål, plankrav og byggeforbud sjø, skrives det:

«Plankrav er et generelt krav, som i liten grad hensyntar størrelse, omfang og virkning av ulike tiltak».

Hva er da hensikten med å gi bestemmelser om plankrav for alle tiltak i områder avsatt til LNFR? Ofte er det nettopp tiltak av mindre karakter som er omsøkt i disse områdene – noe som vil medføre at det ofte vil være behov for å søke dispensasjon. Denne undersøkelsen viser at 76 prosent av vedtakene som omhandlet dispensasjon fra plankrav i områder avsatt til LNFR innvilges. Flere av vedtakene viser til at en planprosess ikke vil avklare noe mer enn hva en dispensasjonsbehandling vil gjøre, og det blir ikke differensiert mellom disse to prosessene. Dette undergraver planprosessen, og lovgivers intensjon.

Det kan se ut til at kommunene begrunner vedtakene i henhold til om de ønsker å gi dispensasjon eller ikke, og at det ikke nødvendigvis utføres en reell vurdering av vilkårene i pbl. § 19-2. I ett vedtak så differensierer ikke Moss kommune mellom dispensasjonsbehandling og planprosess, mens i et annet vedtak uttaler de at gjennom plankravet får kommunen bedre styring over arealene.

I sak D frarådet Statsforvalteren å dispensere fra plankrav i strandsonen. Moss kommune redegjorde her for planbestemmelsen, og begrunnet plankravet med at eiendommer skal bli vurdert i en større planfaglig sammenheng. I sak E søkes det om dispensasjon fra LNFR-formål for å oppføre et stabbur på eiendommen. Hemsedal kommune skriver i dette vedtaket:

«Å fange opp disse eiendommene gjøres best med individuell behandling gjennom dispensasjoner».

Her begrunner imidlertid Hemsedal kommune at utvikling skal skje gjennom sikkerhetsventilen, og ikke gjennom plan. De skriver videre:

«Det er vanskelig å dekke eiendommer som ligger for seg selv mellom gårder i grenda inn under rammene i plan».

Det er som Haugerud og Junker (2022) skriver i sin undersøkelse: Ikke alle mulige situasjoner kan fanges opp av plan- og bygningsloven eller arealplaner. Behov og ønsker kan forandre seg med tiden. Dette medfører at det kan være behov for å søke dispensasjon, og plan- og bygningsloven gir kommunene adgang til å dispensere fra ulike bestemmelser (ibid). Samtidig fremgår det tydelig av forarbeidene at dispensasjon ikke skal være en «kurant sak», og at det skal praktiseres som en sikkerhetsventil, og gjennom en regulering vil kommunene ha mulighet til å kunne styre arealbruken.

6.1.2 Bestemmelse om LNFR-formål

Områder avsatt til LNFR-formål er i utgangspunktet vernet mot bebyggelse, og dermed er dette områder det muligens burde vært innvilget færrest dispensasjoner. Likevel har dispensasjon fra dette formålet en innvilgelsesprosent på 75. I undersøkelsen er det sett nærmere på dispensasjonsvedtak hvor det søkes om dispensasjon fra områder avsatt til LNFR-formål. Figur 30 viser at 69 prosent av disse vedtakene ikke er tilstrekkelig begrunnet. Eksempler på dette er de åtte utvalgte vedtakene som alle bortsett fra ett eksempel, omhandler dispensasjon fra LNFR-formål. Disse vedtakene innehar store mangler i vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, og dispensasjoner blir innvilget med manglende begrunnelse i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd.

For eksempel i sak A benyttes kommunens frie skjønn etter pbl. § 19-2 første ledd i vurderingen av om vesentlighetsvilkåret er oppfylt. Det er også store mangler i vurderingen av naturmangfoldet. Begrunnelsene er her ikke konkretisert ned til de rettslige rammene som skal ligge til grunn for en dispensasjonsbehandling.

I et av vedtakene fra Hol kommune blir det gitt dispensasjon fra LNFR-formål og byggegrense mot vassdrag for oppføring av uthus. I dette vedtaket blir ikke bestemmelsen LNFR-formål gjort rede for. Vedtaket er særdeles tynt hvor det begrunnes at uthuset skal tilknyttes gårdstun som allerede ligger nærmere enn byggegrensen på 100 meter fra Hallingdalselva. Hol kommune mener med bakgrunn i dette, at formålet ikke blir vesentlig tilsidesatt. I henhold til pbl. § 1-8 femte ledd skal kommunen vurdere å fastsette en grense på inntil 100 meter fra vassdrag i kommuneplanens arealdel. I søknader om dispensasjoner fra LNFR-formål i Hol og Hemsedal kommune, søkes det også ofte om dispensasjon fra byggegrense vassdrag. Innvilgelsesprosenten på dispensasjon fra byggegrense vassdrag er på 81 prosent. De fleste begrunnelsene for å innvilge dispensasjon fra denne bestemmelsen, var at området allerede var utbygd eller at tiltaket var lite. Kommunene tar ikke en konkret vurdering av om ny utbygging vil medføre ytterligere forringelse av området, slik loven krever (Sivilombudet: 2021). Sivilombudet (2021) presiserer også som nevnt tidligere, at lovens vilkår gjelder like mye for små tiltak som for store. Dette tilsier at de fleste dispensasjonssøknader fra byggegrense vassdrag blir innvilget, og det kan stilles spørsmål om hvilken effekt byggegrensen egentlig har.

Et annet eksempel på dispensasjon fra LNFR-formål, er en sak som omfatter rivning av uthus og oppføring av tilbygg i Hol kommune, hvor den eneste vurderingen som er utført for å innvilge dispensasjonen er følgende:

«Tiltaket skjer på bygd eiendom, og hensynet bak planbestemmelsen blir dermed ikke vesentlig tilsidesatt. Det er positivt for samfunnsinteressene at eksisterende bolighus i bygdene blir tatt i bruk til slike formål».

Dette eksempelet viser en svært mangelfull dispensasjonsvurdering, og antyder at Hol kommune ikke har tilstrekkelig forståelse av hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal vurderes i henhold til pbl. § 19-2.

I et annet vedtak fra kommunen begrunnes dispensasjon fra bestemmelsen LNFR-formål tilstrekkelig, og hensynet bak bestemmelsen anses som vesentlig tilsidesatt og dispensasjonen avslås.

Det kan se ut til at bruken av tilstrekkelige vurderinger knyttet til LNFR-bestemmelsen har sammenheng med om det skal gis dispensasjon eller ikke. Der hvor dispensasjon avslås er de kumulative vilkårene oftere tilfredsstillende begrunnet. Dette antyder at det kanskje ikke burde vært innvilget dispensasjoner i mange av sakene som omhandler dispensasjon fra LNFR-formål. Det er ofte store mangler i begrunnelsene om hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Det mangler også ofte helhetlige vurderinger av fordel-/ulempevilkåret i mange av disse vedtakene.

Det er kun syv prosent av vedtakene som omhandler dispensasjon fra LNFR-formål som har en tilstrekkelig vurdering av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1. Ofte står bærekraftbegrepet sentralt i vurderingen av dispensasjoner i disse områdene, med tanke på langsiktige vurderinger og forringelse av natur. Se også kapittel 6.4.1.2 for videre drøfting av kommunenes praksis i vurderingen av pbl. § 1-1.

Denne undersøkelsen viser at det ikke er noen vesentlig forskjell i prosent vedtak som er tilstrekkelig begrunnet i henhold til dispensasjonsbestemmelsen, der hvor det søkes dispensasjon fra LNFR-formål sammenlignet med dispensasjoner fra andre bestemmelser. Derimot viser analysen at 46 prosent av dispensasjonssøknadene blir sendt til uttalelse hos Statsforvalter og fylkeskommune, i saker hvor det søkes om dispensasjon fra LNFR-formål. Til sammenligning blir 24 prosent av dispensasjonssøknadene sendt til uttalelse for øvrig. I 19 prosent er statlige og regionale interesser tilstrekkelig begrunnet i vedtakene som omhandler dispensasjon fra LNFR-formål, til sammenligning med elleve prosent når alle dispensasjonsvedtakene legges til grunn. Det er ingen signifikant forskjell i innvilgelsesprosent ved negativ uttalelse fra Statsforvalter og fylkeskommune. Tallene viser at statlige og regionale interesser blir mer hensyntatt i vedtakene som omhandler LNFR-formål.

Likevel antyder analysen at majoriteten av vedtakene ikke tilstrekkelig vurderer disse interessene i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

6.1.3 Vurdering av naturmangfoldet i dispensasjoner fra LNFR-formål

I mange av områdene avsatt til LNFR-formål er det sårbar natur, og i dispensasjonsvedtak skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 legges til grunn i vurderingen ved utøving av offentlig myndighet jf. naturmangfoldloven § 7.

Denne delproblemstillingen skal belyse plan- og bygningsloven som miljølov, som skal sikre fornuftig arealforvaltning. Ifølge Bugge (2015) er arealendringer den største trusselen til det biologiske mangfoldet. Loven skal sikre at arealene forvaltes på en fornuftig måte som legger til rette for bærekraft. Hvordan arealene skal forvaltes lokalt er politiske prioriteringer. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at god arealpolitikk er nødvendig for at mange av naturmangfoldlovens mål og prinsipper kan nås og gjennomføres (Ot. prp. nr. 52, 2008-2009). Fornuftig arealforvaltning og bærekraftbegrepet er tett knyttet sammen. Bærekraft er som nevnt tidligere nedfelt i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1, som er en av vurderingene som skal gjøres som en del av vesentlighetsvilkåret jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det er når tålegrenseperspektivet blir overskredet, at bærekraftbegrepet i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Dispensasjonspraksis kan ifølge Bugge (2015), ha stor miljømessig betydning. Miljøhensyn er ofte ivaretatt i en arealplan, og kan gjennom bruk av dispensasjoner svekkes bit-for-bit. Dette er noe som ifølge Bugge (2015) kan bidra til å undergrave den helhetlige vurderingen som skjer i planprosessen som er viktig for en god miljøforvaltning.

I mange av vedtakene er det ikke utført noen reell vurdering av naturmangfoldet, men likevel er naturmangfoldprinsippene med i vedtaket.

Hol kommune skriver i et av sine vedtak:

«Området ligger i verneskog – bjørk – men det er ellers i området ikke funnet verneverdige miljøverdier».

Hol kommune stadfester at det er verneskog i området for omsøkt tiltak, men det redegjøres ikke for eventuelle konsekvenser. I et annet vedtak skriver kommunen:

«Området har en del verneskog. Kommunen mener likevel at siden området er bebygget, så vil det ikke ha stor innvirkning å tillate en ny hytte på denne eiendommen».

Dette var en søknad som omhandlet oppføring av fritidsbolig i et område avsatt til LNFR-formål, og det ble ikke utført noen vurderinger i forhold til konsekvensene av ytterligere nedbygging av området.

Det ble også søkt om dispensasjon fra plankravet og kommunen skriver videre:

«Eiendommen ligger i eksisterende byggeområde der de fleste andre tomter i nærheten er utbygd. Kommunen mener ikke at det er nødvendig å utarbeide en reguleringsplan i dette området – formålet blir ikke vesentlig tilsidesatt».

Hol stadfester at området har verneskog og undergraver sin egen bestemmelse om plankrav. I vurderingen av fordel-/ulempevilkåret skrives det:

«Det er ingen klare samfunnsmessige fordeler eller ulemper med dispensasjonen».

Hol innvilger dispensasjonen etter det de kaller en samlet vurdering.

At det ikke skal være noen nevneverdige ulemper ved å gi dispensasjon i et område hvor det stadfestes at det er verneskog, er lite trolig. Hol kommune består av store områder med sårbare naturområder. Likevel vurderer de sjeldent prinsippene i henhold til naturmangfoldloven. I vedtak G – tilbygg på lungsdalshytta redegjøres det for flere elementer ved naturmangfoldet, som eksempelvis åpent og sårbart terreng ved at tiltaket ligger i høyfjellet over skoggrensen. Det skrives at det er fare for bit-for-bit nedbygging av høyfjellsområder og at den samlede belastningen blir for stor for økosystemene. Likevel vurderer Hol kommune at dispensasjonen skal innvilges med bakgrunn i at bygningsmassen allerede er massiv, samt på grunn av tiltakets størrelse. Hol konkluderer med at tiltaket ikke anses å ha innvirkning på naturmangfoldet.

I mange av vedtakene henviser kommunen til at dette blir vurdert i planfaglig sammenheng. Altså den samme planfaglige sammenhengen hvor det er vedtatt bestemmelser om plankrav som ikke etterfølges.

De samme funnene gjelder også for vedtakene fattet av Hemsedal kommune. Vurderingene etter naturmangfoldloven beskrives ofte i disse to kommunene med at «tiltak har ingen konsekvens», «naturmangfold vurdert i plan» eller «naturmangfold ikke vurdert». Utover dette blir ikke prinsippene i naturmangfoldloven vurdert, og hvorfor kommunene velger å ikke vurdere naturmangfoldet fremgår ikke av vedtakene. Kommunene overholder dermed ikke sin begrunnelsesplikt jf. fvl. §§ 24 og 25, noe som medfører tvil om disse vedtakene er gyldige.

Den manglende begrunnelsen av innvirkningen på naturmangfoldet er et overraskende funn for to kommuner som har store områder med natur å ta vare på. Statsforvalteren siteres i vedtak H:

«Hol kommune kan ikke unnlate å foreta vurderinger etter nml. §§ 8-12 under henvisning til at slike vurderinger er gjort ved utarbeidelse av gjeldende reguleringsplan».

Videre skriver Statsforvalteren at prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn spesielt ved innvilgelse av dispensasjon jf. nml. § 7. I dette vedtaket vurderte kommunen det som unødvendig å gjøre vurderinger etter de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven, utover det som hadde blitt utført ved reguleringsarbeidet. At kommunene henviser til tidligere reguleringsarbeid observeres i en stor andel av vedtakene til spesielt Hol og Hemsedal kommune. Dette til tross for at det er sårbare områder med verneskog, kulturbeiter, fjellområder ol.

Kommunenes vurdering av naturmangfoldet er tilstrekkelig begrunnet i 41 prosent av dispensasjonsvedtakene fra LNFR-formål, sammenlignet med 27 prosent når vi ser alle vedtakene under ett. Dette kan tyde på at det er mer fokus på naturmangfold når det er dispensasjoner fra LNFR-formål. På en annen side er dette tallet fortsatt lavt med tanke på prinsippene i naturmangfoldloven som skal ligge til grunn i offentlig beslutningstaking, nettopp med tanke på en helhetlig miljøforvaltning jf. nml. § 7.

6. 2 Drøfting - Delproblemstilling 2

«Hvordan håndhever de utvalgte kommunene fordel-/ulempevilkåret i dispensasjonssakene hvor det ikke kan påvises klare ulemper eller objektive fordeler, men kun personlige fordeler».

Denne problemstillingen vil undersøke i hvor stor utstrekning personlige fordeler blir vektlagt i vurderingen av fordel-/ulempevilkåret i dispensasjonsvurderinger. I dispensasjonssaker hvor det er fravær av ulemper kan personlige fordeler problematisere vurderingen til kommunene. Delproblemstilling 2 vil kun dreie seg om fordel-/ulempevilkåret, og hvorvidt vesentlighetsvilkåret er oppfylt vil ikke problematiseres i denne delen.

Personlige fordeler er i utgangspunktet ikke hensyn som er relevante i fordel-/ulempevurderingen, da det skal være areal- og ressursdisponeringshensyn som skal vurderes jf. SOM-2014-334. Sivilombudet (2021) definerer som nevnt tidligere areal- og ressursdisponeringshensyn, som fordeler som har sammenheng med hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta. I helt spesielle tilfeller kan personlige fordeler vektlegges, og det er der hvor det er sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242. Analysen viser at personlige fordeler er vektlagt i åtte prosent av vedtakene, og av disse er to tredjedeler behandlet av Hol kommune. På grunn av det store utslaget i Hol kommune, valgte jeg å se nærmere på tallene i den enkelte kommunen. Det fremgår her at praksisen er veldig ulik, se figur 22. Moss og Hemsedal kommune vektlegger nesten ikke personlige fordeler i sine dispensasjonsvedtak, mens Hol og Råde vektlegger dette i mye større grad.

På grunnlag av denne undersøkelsen kan man ikke trekke en slutning på hva som er årsaken til dette, men det antas at det henger sammen med en etablert praksis i den enkelte kommunen over tid, som igjen kan være en følge av ulik tolkning av loven.

Litteraturen uttrykker seg som nevnt noe ulikt i hvordan personlige fordeler skal vurderes. Etter mitt syn har fordelsbegrepet endret seg noe over tid. Både Holth og Winge (2019) og Pedersen (2018) skriver at individuelle forhold kan tillegges vekt der hvor det ikke kan påvises ulemper for allmenne interesser eller der hvor lovens kriterier ellers er oppfylt. Sivilombudets (2021) uttalelser om at fordeler skal være styrt av areal og ressursdisponeringshensyn er betydelig strengere, og forutsetter at fordelene skal kunne knyttes til hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta. Spørsmålet er hvordan kommunene skal forholde seg til dette. Med så mange ulike formeninger og nyanser, vil det bli like mange nyanser i kommunenes praksis.

I undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen utført av Sivilombudet (2021), ble det åpnet opp for «objektive fordeler» ved eiendommen. Det antyder at begrepet areal- og ressursdisponeringshensyn utvides til å romme fordeler som dekker et behov ved eiendommen, uavhengig av hvem som eier den.

Men det er akkurat denne vurderingen som blir problematisk, og som medfører ulik praksis i kommunene. Kan ikke enhver fordel være objektiv fordel for eiendommen?

Sivilombudet uttaler (2021) at for å regne fordelen som en objektiv fordel må tiltaket dekke en mangel ved eiendommen.

Stort sett viser kommunene i denne undersøkelsen god forståelse av hvilke fordeler som skal vektlegges. Kommunene har standardformuleringer i vedtakene som sier at personlige fordeler ikke skal vektlegges, kun samfunnsnyttige fordeler.

Likevel skriver Hol kommune dette om personlige fordeler i noen utvalgte dispensasjonsvedtak:

«Ut fra en samlet vurdering kan ikke rådmannen se at en dispensasjon fører til ulemper for samfunnsinteressene, og fravær av dette gjør at de personlige fordelene med å etablere innkjøring til disse fire fritidsboligene vil være tilstrekkelig til at vilkårene for dispensasjon er til stede».

Hol kommune har gjennomgående utdypet i hvert vedtak at det er fordeler for samfunnet som skal vektlegges. Samtidig viser analysen at personlige fordeler vektlegges i vedtakene. I et dispensasjonsvedtak skriver kommunen først:

«Fordelene ved en dispensasjon skal primært knyttes til de offentlige hensyn som planen skal ivareta og de formål og hensyn som plan- og bygningsloven fastsetter».

I vurderingen av vilkåret i samme vedtak skrives det:

«Fordelene er tiltakshavers egne, og i mangelen på ulemper tillegges de stor vekt».

Kommunen har dermed lagt avgjørende vekt på hensyn som ikke skal være relevante i vurderingen. Dette antyder at kommunen enten mangler forståelse av hvordan fordel-/ulempevilkåret skal vurderes, eller at de ønsker å innvilge dispensasjonen uavhengig av om vilkårene er oppfylt. Det er vanskelig å tro at Hol kommune ikke innehar forståelsen at personlige fordeler ikke skal legges til grunn, da dette er skrevet inn i deres egen vedtaksmal.

Moss kommune er mer moderat i sin bruk av personlige fordeler, og indirekte vektlegger tiltakshavers interesser i vurderingen. Kommunen uttaler i et vedtak:

«En enhetlig forvaltning av dette arealet medfører ingen vesentlige fordeler [...] det kan ikke sees at fradelingen medfører noen ulemper [...]. Med bakgrunn i overstående finner kommunen at vilkåret for å gi dispensasjon for fradeling foreligger».

Her konkluderer Moss kommune med at det ikke er fordeler eller ulemper ved tiltaket, og da står tiltakshavers ønske om dispensasjon igjen som grunnlag for innvilgelse av dispensasjonen.

Derimot er selve tolkningen av begrepet «objektive fordeler» mer kompleks.

Da sivilombudet åpnet opp for fordeler som kan knyttes til eiendommen, ble bestemmelsen mye mer komplisert å håndheve.

Kan for eksempel et basseng ved en fritidsbolig tolkes som en mangel eller behov ved en eiendom som skal være til rekreasjon? Begrepet «objektive fordeler» gjør at fordelsbegrepet gir mer rom for tolkning, og bruken av begrepet kan trekkes lenger enn det som er intensjonen. Nesten enhver fordel kan være en objektiv fordel ved eiendommen. Samtidig uttaler Sivilombudet (2014) at for å avgjøre hvilke hensyn som er relevante i en dispensasjonsvurdering, må det sees i sammenheng med de offentlige hensyn som skal ivaretas i loven og gjennom planlegging (SOM-2014-334), og det er neppe basseng ved en fritidseiendom.

Det bør utvises en forsiktighet i bruken av begrepet objektive fordeler. Begrepet bør ikke benyttes ensbetydende med at alle fordeler kan tilknyttes eiendommen. Fordelsbegrepet skal vurdere den faktiske situasjonen, og hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta skal ligge til grunn.

6.3 Drøfting - Delproblemstilling 3

«I hvilket omfang benyttes kan-skjønn i dispensasjonssaker i de utvalgte kommunene».

Ifølge pbl. § 19-2 første ledd har kommunene anledning til å gi dispensasjon der hvor de kumulative vilkårene i andre ledd er oppfylt. Det vil si at kommunene kan bruke forvaltningsskjønnet til å avslå dispensasjon til tross for at disse vilkårene er oppfylt. Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd er politikk, mens andre ledd er rettsanvendelsesskjønn. I Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen (2021), manglet kommunenes kan-vurdering i alle vedtakene. Hensikten med denne problemstillingen var å undersøke om manglende kan-vurdering også var gjeldende generelt i dispensasjonssaker og i andre kommuner, ikke kun i strandsonen. Videre vil presedens og kommunens anledning til å oppstille vilkår for dispensasjonen, drøftes som en del av kan-vurderingen til kommunene jf. pbl. § 19-2 første ledd.

Sivilombudet (2021) anbefaler kommunene å gjøre kan-vurderingen etter pbl. § 19-2 første ledd til en fast rutine, dersom vilkårene i andre ledd er oppfylt. Kan-skjønn vil føre til at kommunene gjør en helhetlig vurdering om det er hensiktsmessig å innvilge dispensasjon eller ikke (ibid). Sivilombudet (2021) skriver i sin rapport at kommunene skal vise at denne vurderingen er foretatt, og begrunne resultatet de har kommet frem til. Samtidig må likebehandlingsprinsippet og saklighet ligge til grunn for avgjørelsen (ibid).

Sivilombudet (2021) kom frem til at det nesten automatisk ble innvilget dispensasjoner der hvor vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd var oppfylt. Kommunene benyttet seg dermed ikke av muligheten til å vurdere dispensasjonen i et mer helhetlig perspektiv.

Omtrent det samme resultatet foreligger i denne undersøkelsen. Det var to av 464 vedtak, som inkluderte kan-skjønn i dispensasjonsvurderingen.

Eksempelvis skriver Hemsedal kommune:

«I tredje trinn i dispensasjonsbehandlingen kan kommunen bruke sitt frie skjønn om en ønsker å gi dispensasjon eller ikke».

Deretter argumenteres det for at kommunen innvilger dispensasjonen. Her tar kommunen stilling til kan-skjønn, selv om kommunen velger å innvilge dispensasjonen. Likevel fremkommer det ikke av vedtaket om det er hensiktsmessig å innvilge dispensasjon.

Det er ingen vedtak i undersøkelsen som avslår dispensasjon til tross for at vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Det var ikke et overraskende funn, men interessant å undersøke om det fremkom noen forskjell utover de kommunene Sivilombudet (2021) undersøkte.

Til tross for Sivilombudets anbefalinger i 2021 om å gjøre kan-vurderingen til en fast rutine i dispensasjonsvurderingen, viser denne undersøkelsen at det ikke har skjedd en endring.

Det eneste som observeres, er at i løpet av 2021 forekommer det standardsetninger i vedtakene som omhandler kan-skjønn. Det fremkommer ikke i vedtakene at kommunene har foretatt en reell vurdering utover dette.

Analysen viser også at pbl. § 19-2 første ledd brukes feilaktig i flere av vedtakene.

I sak F innvilger Hemsedal kommune dispensasjon i henhold til pbl. § 19-2 første ledd da de anser en parkeringsplass som et nødvendig tiltak. Dette er et tiltak som krever dispensasjon fra LNFR-formål og byggegrense vassdrag som er 50 meter i kommuneplanens arealdel. Vurderingene av vilkårene i andre ledd og naturmangfold er fraværende. Dispensasjonen innvilges her kun i henhold til pbl. § 19-2 første ledd.

I denne saken benytter Hemsedal kommune kan-skjønn til tross for at de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 ikke er oppfylt. Dette er feil rettsanvendelse.

I et annet vedtak fra Hemsedal kommune hvor det søkes om dispensasjon om bruksendring fra bolig til fritidsbolig, foretas det en ufullstendig vurdering av det som kan antas å være vesentlighetsvilkåret. Deretter kommer en samlet oppsummering:

«Etter en samlet vurdering er fordelene større enn ulempene. Statens vegvesen har ingen merknad. Boligen er og brukt som fritidsbolig de fleste år siden den var bygd. Bestemmelsen det dispenseres fra og hensynet til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse blir ikke vesentlig tilsidesatt [...] Etter delegert myndighet fra hovedutvalget for Plan og ressurs gis det medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd, dispensasjon fra reguleringsplan [...]».

I dette vedtaket er vurderingen av vesentlighetsvilkåret mangelfullt. Det fremgår ikke at det er vesentlighetsvilkåret som vurderes. Vurderingen av fordel-/ulempevilkåret er helt fraværende, og deretter innvilges dispensasjonen etter kan-skjønn i pbl. § 19-2 første ledd. Etter å ha gjennomgått disse vedtakene, er det antydning til at kommunene bruker kan-skjønn motsatt av hva som er intensjonen. Første ledd brukes for å innvilge dispensasjon enten der vurderingen av vilkårene er fraværende eller hvor vilkårene ikke er fullstendig oppfylt, og det er ønskelig fra kommunens side å innvilge dispensasjon. Den juridiske vurderingen tilsidesettes, og det rettslige grunnlaget for å innvilge dispensasjon etter pbl. § 19-2 andre ledd er fraværende. Dette vil ha betydning for gyldigheten til dispensasjonsvedtakene jf. fvl. §§24 og 25.

6.3.1 Presedens

Ifølge Sivilombudet (2022) er presedens noe som skal vurderes etter pbl. § 19-2 første ledd, og vil være relevant som en del av kan-vurderingen jf. SOM-2017-1231 jf. SOM-2022-1042.

I sak H vurderer Settestatsforvalter presedens i henhold til pbl. § 19-2 første ledd slik intensjonen er:

«Tiltakshaver har uttalt at et avslag vil innebære forskjellsbehandling da det er innvilget dispensasjon for tilsvarende tiltak på andre eiendommer i kommunen. Statsforvalteren har forståelse for synspunktet, men det har ikke relevans i vurderingen av om de to dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Årsaken er at forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn. Nevnte vilkår beror ikke på fritt skjønn, men lovanvendelse».

Settestatsforvalter tok klagen til følge og avsto dispensasjonssøknaden fra byggeforbudet i område avsatt til LNFR-formål, da vesentlighetsvilkåret ikke var oppfylt. De konkluderte også med at presedens ikke var en del av vurderingen om de kumulative vilkårene var oppfylt.

Slik det forekommer i de undersøkte vedtakene legger kommunene vekt på om den aktuelle dispensasjonen kan påvirke fremtidige dispensasjonsvurderinger, i vurderingen av § 19-2 andre ledd. Analysen viser at dette forekommer i 35 prosent av vedtakene, se figur 21. Det er hyppig forekomst av presedensvurderinger i kommunens vurdering av fordel-/ulempevilkåret, hvor likebehandlingsprinsippet i forvaltningen legges til grunn. Sivilombudet uttalte i 2017 at anførsel om usaklig forskjellsbehandling ikke vil ha relevans i vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd, og at en slik anførsel vil måtte begrenses til kan-skjønn i pbl. § 19-2 første ledd (SOM-2017-1231).

Begrepet presedens i dispensasjonsvurderinger er omdiskutert. Spørsmålene er om presedens kan skapes både ved avslag og innvilgelse av dispensasjon. Flere av kommunene i undersøkelsen bruker det både ved avslag og innvilgelse. Argumentasjonen for at presedens kun kan skapes ved avslag, er at en kommune aldri skal være bundet til å innvilge en dispensasjon. Dette er i tråd med Sivilombudets uttalelse, hvor det ble påpekt at likebehandlingshensyn ikke alene kan utgjøre grunnlag for en dispensasjon etter plan- og bygningsloven (SOMB-2006-71). Sivilombudet uttaler også at det må foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forholdene i saken (ibid), slik at en dispensasjon ikke kan innvilges kun basert på presedensvirkningen.

Videre uttalte Sivilombudet i 2006 at forskjellsbehandling ikke kan erstatte den konkrete vurderingen som skulle ligge til grunn for «særlige grunner» til å dispensere i loven av 1985 (SOMB-2006-71). Dette vil i enda større grad gjelde for dagens lov, da vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er rettsanvendelsesskjønn (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020). Zimmermann (2020) hevder imidlertid at man likevel ikke kan utelukke at under noen omstendigheter må det stilles visse krav til likebehandling, ved vurderingen av om vilkårene er til stede. Høyesterett har i flere dommer uttalt at likebehandlingsprinsippet også gjelder for rettsanvendelsesskjønn.

Dette er i saker som ikke omhandler dispensasjonspraksis, slik at det er usikkert hvor generelt disse dommene kan tolkes opp mot dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven (ibid). Sivilombudet uttaler også i 2017:

«Det er tidligere uttalt at usaklig forskjellsbehandling i en sak om dispensasjon både kan ha relevans ved vurderingen av forvaltningens frie skjønn og ved den rettslige vurderingen, om lovens krav til «særlige grunner» etter pbl. fra 1985 § 7 er oppfylt» (SOM-2017-1231).

Sivilombudet (2017) begrunner dette videre med at praksisen som har utviklet seg i andre dispensasjonssaker kan være relevante i vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt (SOM-2017-1231). Men de tidligere uttalelsene fra Sivilombudet får begrenset relevans ved dispensasjonsvurderinger etter 2008-loven. Sivilombudet henviser i denne uttalelsen til «Det forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling» av Marius Stub, hvor det står skrevet at forbudet mot usaklig forskjellsbehandling gjelder bare skjønnsutøvelsen. Det skrives videre her at det ikke er usaklig forskjellsbehandling om forvaltningen tolker loven forskjellig i to ulike saker (ibid).

Høyesterett uttaler også at:

«Et sikkert prinsipp i forvaltningsretten skal være at påstander om usaklig forskjellsbehandling ikke har noen relevans i rettsanvendelsesskjønn og er en begrensning i forvaltningens frie skjønn» (Rt. 1969-1053).

Faren ved å hevde at presedens skapes ved innvilgelse, er at kommunene kun gir dispensasjon på bakgrunn av presedens som er skapt gjennom tidligere dispensasjonsvedtak. Dette kan medføre at det innvilges dispensasjon uten å gjøre selvstendige vurderinger av nye saker, noe som fremkommer i mange vedtak i denne undersøkelsen.

I flere vedtak innvilger Hemsedal kommune dispensasjon kun på bakgrunn av presedens, uten særlige vurderinger utover dette. De skriver eksempelvis:

«Det er i Solsiden gitt en del dispensasjoner på skjæring og fylling og det er skapt en forventning og presedens på det».

Denne dispensasjonen innvilges med svært mangelfulle vurderinger i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd. I et annet eksempel som er fra Hol kommune, begrunnes det at presedens ikke er førende for å innvilge dispensasjon:

«Fastsetting av utnyttelsesgrad er et av de sterkeste styringsverktøyet kommunen har for å regulere hvilken utbygging et område skal ha. En overskridelse vil nærmest automatisk være en vesentlig tilsidesettelse av formålet bak bestemmelsen. En reguleringsplan skal være forutsigbar for utbyggere og tiltakshavere [...].

Rådmannen mener at selv om det er gitt dispensasjon i en sak i nærheten av denne [...], vil ikke dette automatisk være et argument for å gi dispensasjon i dette tilfelle [...] Dersom det skal være et ønske om en endring i utnyttelsesgraden i en plan, må dette få en avklaring gjennom planprosess [...]».

I andre saker gir Hol kommune uttrykk for en annen forståelse av presedens:

«Det legges vekt på presedens fra tidligere saker der det er gitt dispensasjon for utnyttelsesgrad i kommunedelplan for Geilo».

Disse eksemplene viser at Hol kommune først begrunner at dispensasjon fra utnyttelsesgrad, ikke er førende for senere dispensasjonssaker i kommunen. De redegjør også for hensikten med utnyttelsesgraden, samt at de skriver at endring skal skje gjennom plan. Senere innvilges imidlertid flere vedtak kun med henvisning til presedens, og uten å vurdere vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Det som er spesielt er at disse vedtakene nesten uten unntak har standardformuleringer for å innvilge dispensasjoner på bakgrunn av presedens i saker som dreier seg om utnyttelsesgrad.

Moss kommune vurderer i de fleste vedtak presedensvirkninger som en del av fordel-/ulempevurderingen, og det tar gjerne stor plass i vurderingen. For eksempel skriver kommunen dette under vurderingen av fordeler og ulemper:

«Dispensasjoner, som omsøkt, vil i mange tilfeller kunne sette en presedens overfor fremtidige byggesaker innenfor planområdet. Dette momentet kan ofte være tungtveiende».

Her tydeliggjør Moss kommune at de bruker presedens som en tungtveiende ulempe i vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd. I et annet vedtak skriver kommunen dette under vurdering av om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene:

«Å innvilge dispensasjon i dette tilfellet vil gi presedens i alle kommunenes saker hvor det er regulert veiareal».

Den eneste ulempen dette vedtaket hviler på er presedensvirkningen. Siden presedens ikke er å regne som en ulempe jf. SOM-2022-1042, vil ikke vurderingen være komplett og vedtaket vil anses å være ugyldig.

Analysen i denne undersøkelsen antyder at det er ulik praksis i kommunene. Den viser også at det er mange vedtak som har fraværende vurderinger i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd, der dispensasjon innvilges kun på bakgrunn av presedens.

Analysen viser også at Statsforvaltere og fylkeskommuner har en uttalt bruk av presedens i vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Kommunene blir også kritisert av Statsforvalteren og fylkeskommunene i uttalelser, hvor kommunen ikke har inkludert spørsmålet om presedensvirkning i vurderingen av de kumulative vilkårene.

I vedtakene vurderes spørsmålet om presedens som en del av fordel-/ulempevurderingen, og vedtaket avslås på grunn av faren for at en innvilgelse vil føre til presedens. Det innvilges også dispensasjon på grunn av presedens skapt av lignende saker, og de utelater å gjøre vurderingene etter pbl. § 19-2 andre ledd.

Presedens er ikke en del av rettsanvendelsesskjønnet som skal ligge til grunn i vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Det må først gjøres en juridisk vurdering av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Når disse vilkårene er oppfylt kan presedens drøftes som en del av de politiske prioriteringene for kommunens arealforvaltning - om dispensasjon skal innvilges eller ikke jf. pbl. § 19-2 første ledd.

I analysen av dispensasjonsvedtakene fremgår det at forståelsen av hvilken innvirkning dispensasjoner har på senere vedtak er sprikende også hos de ulike Statsforvalterne. Dermed er det ikke bare i kommunene det er uenighet om dette. Dette tyder på at det er behov for en rettsavklaring og tydeliggjøring av dette spørsmålet.

6.3.2 Kommunen oppstiller vilkår for dispensasjon

I 37 prosent av de innvilgede dispensasjonene oppstiller kommunene vilkår for dispensasjon, se figur 26. Forutsetningen for at kommunen skal oppstille vilkår, er at de alminnelige vilkårene for dispensasjon er oppfylt jf. pbl. § 19-2 andre ledd (Nyhus: 2020). Vilkårskompetansen hører innunder kommunens frie skjønn jf. pbl. § 19-2 første ledd (Holth & Winge: 2022), og kan anses som en del av kan-vurderingen til kommunen.

Vilkårene som oppstilles må ikke være uforholdsmessig tyngende, og skal være i saklig sammenheng med tillatelsen (Nyhus: 2020). Kommunen pålegger tiltakshaver en plikt når det oppstilles vilkår, og det vil muligens bli en mer begrenset tillatelse enn tiltakshaver har søkt om. Vilkårene må være innenfor rammene av plan- og bygningsloven og formålet med bestemmelsen det dispenseres fra. Å oppstille vilkår i dispensasjonssammenheng må være i tråd med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren (ibid).

At kommunen oppstiller vilkår for å gi dispensasjon, er i utgangspunktet uproblematisk da dette er i henhold til pbl. § 19-2 første ledd. Det er i det øyeblikket kommunene benytter vilkår for å avbøte eventuelle ulemper et tiltak vil medføre, det problematiseres.

Zimmermann (2020) skriver at vilkårene som kan oppstilles, kan være for å avbøte på ulemper som en dispensasjon vil medføre.

Vilkårene som oppstilles kan da også benyttes i anledning ulovlighetsoppfølging i etterkant (Innjord og Zimmermann, bind I: 2020).

Moss kommune oppstiller vilkår i veldig mange vedtak. I et dispensasjonsvedtak som omhandlet dispensasjon fra rekkefølgekrav i en detaljreguleringsplan skrives det:

«For å påse at dette hensynet ikke tilsesettes som følge av dispensasjonen, stilles det derfor vilkår om at det avtales et bidrag til planarbeidet».

Deretter skriver kommunen en begrunnelse for dispensasjonens vilkår i vedtaket. Her gir dermed Moss kommune avbøtende vilkår til tiltakshaver, som medfører at bestemmelsen det er søkt dispensasjon fra ikke vesentlig tilsesettes.

Det å bruke vilkårene som avbøtende tiltak for å oppfylle de rettslige vilkårene slik Zimmermann (2020) skriver, er omstridt. Nyhus (2020) skriver i lovkommentaren på Rettsdata: «Dersom ett eller flere av lovens vilkår for dispensasjon ikke er oppfylt, kan ikke dette «repareres» gjennom vilkår».

Praksis både i kommunene og hos de ulike Statsforvalterne spriker, og det observeres i ulike vedtak i denne undersøkelsen at avbøtende vilkår brukes hyppig for at kommunene skal anse vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd som oppfylt. Siden fordelene ved et tiltak må være klart større enn ulempene er bestemmelsen i utgangspunktet streng. I det man benytter vilkår for å avbøte ulemper, senkes imidlertid terskelen for at vilkåret skal kunne anses for å være oppfylt.

Avbøtende vilkår er et omstridt tema i den rettslige teorien, og per i dag er det ikke noe rettspraksis eller andre rettskilder som omhandler spørsmålet.

Analysen viser at Statsforvalterne ofte bruker vilkår for å avbøte ulemper et tiltak vil medføre, når de skriver uttalelser til kommunene. En upublisert juridisk utredning om de rettslige rammene for dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø i Sarpsborg kommune, viser til en sak hvor Statsforvalteren opphevet kommunens vedtak. Grunnlaget for dette var at kommunen ikke hadde vurdert opprydding av et område som vilkår for dispensasjonen. Statsforvalterens tilnærming til bruk av avbøtende vilkår i dispensasjonsvedtak kan ha betydning for kommunens praksis når det kommer til å oppstille avbøtende vilkår.

Spørsmålet er om dette burde blitt en del av dispensasjonsvurderingen – for nettopp å avbøte på eventuelle ulemper ved en dispensasjon.

Ulempene en dispensasjon vil medføre, skal i utgangspunktet vurderes på selvstendig grunnlag, uten mulighet for å avbøte ulempene ved å oppstille vilkår. Samtidig mener jeg at dette blir veldig teoretisk, da en dispensasjonsvurdering skal være helhetlig. Hvis for eksempel et oppstilt vilkår kan medføre at bebyggelse i strandsonen kan konsentreres ned til færre bygg, eller lenger vekk fra strandsonen, er dette vurderinger som kan være nyttige å inkludere i vurderingen.

Blir avbøtende tiltak tatt med i dispensasjonsvurderingen, kan det også gi et mer helhetlig grunnlag for en kan-vurdering etter pbl. § 19-2 første ledd.

6.4 Hovedproblemstilling

«Hvordan praktiserer de utvalgte kommunene dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2».

Dispensasjonspraksisen i Råde, Moss, Hemsedal og Hol kommune illustreres gjennom analyse av dispensasjonsvedtak fra 2020 og 2021. I diskusjonen av delproblemstillingene har jeg løftet frem noen elementer ved hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen. I dette kapitlet skal det drøftes ytterligere hvordan kommunene praktiserer dispensasjonsbestemmelsen og begrunner vedtakene i henhold til vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd.

6.4.1 Vesentlighetsvilkåret

Vesentlighetsvilkåret følger av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd første punktum:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt».

Vesentlighetsvilkåret skal dermed vurderes opp mot tre kriterier:

hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse og statlige og regionale interesser. Dette delkapitlet vil derfor inndeles i disse tre vurderingene.

Bare to prosent av vedtakene inkluderte alle tre elementene i vesentlighetsvurderingen, og var tilstrekkelig begrunnet.

6.4.1.1 Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra

Det fremgår av ordlyden til vesentlighetsvilkåret at hensynene bak bestemmelsen ikke skal bli *vesentlig* tilsidesatt – altså det skal en del til før hensynene blir tilsidesatt.

Gjennomgangen av vedtakene indikerer at kommunene ofte har tilstrekkelige begrunnelser knyttet til bestemmelsen det dispenseres fra. Analysen viser at 23 prosent av vedtakene begrunner tilstrekkelig hensynene bak bestemmelsen. Det redegjøres gjerne godt for bestemmelsen og hva den skal ivareta, men mer mangelfullt og ustrukturert i vurderingen av om den blir vesentlig tilsidesatt.

De mangelfulle vurderingene hadde svært knappe begrunnelser og inneholdt argumentasjon som skal ha liten eller ingen betydning for vurderingen av vesentlighetsvilkåret. Sivilombudet (2021) uttalte at begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke var oppfylt i dispensasjonsvedtakene i undersøkelsen i strandsonen. Dette samsvarer med denne analysen, som viser at det er mangelfulle begrunnelser i dispensasjonsvedtak også utenfor strandsonen.

En vurdering av vesentlighetsvilkåret i Hemsedal kommune trekker vurderingen så langt at de uttaler at tiltaket vil bli mer innenfor bestemmelsen om noen år:

«Hytta vil skille seg ut med en lysere tre panel, men det vil over tid (5-10 år) gråne/mørkne og vil bli mer «naturfarga». Etter den tid vil hytta bli mer innenfor bestemmelsene».

Her forskutterer kommunen at vesentlighetsvilkåret kommer til å bli oppfylt på et senere tidspunkt. Kommunen konkluderer altså med dette at vesentlighetsvilkåret er oppfylt, men avslår likevel dispensasjonen på bakgrunn av faren for presedens som eneste ulempe.

I flere av vedtakene til Hol og Hemsedal kommune fremgår det ikke av dispensasjonsvedtaket hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra. Det står bare hvilke tiltak det søkes om, og fra hvilken plan det søkes fra.

6.4.1.2 Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1

Plan- og bygningslovens overordnede formål er bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner jf. pbl. § 1-1 første ledd. Forvaltningsloven forutsetter at dispensasjonsvedtak skal inneholde en begrunnelse eller drøftelse av om hensynene i pbl. § 1-1 første ledd blir vesentlig tilsidesatt jf. fvl. §§ 24 og 25. Formålsbestemmelse i pbl. § 1-1, er bare vurdert i fem prosent av vedtakene i denne undersøkelsen.

Det kan være flere grunner til at kommunene ikke utdyper hensynene til formålsbestemmelsen eller statlige og regionale interesser i vedtakene. Hvis det er søkt om dispensasjon fra en ny plan kan det være mindre grunn til å gå inn i en utdypende vurdering av hensynene til formålsbestemmelsen og nasjonale og regionale interesser, fordi det nylig er tatt stilling til i en planprosess. Alder på planen det dispenseres fra, kan ha betydning for vurderingene som gjøres i vedtakene (SOM-2015-1365). Likevel skal det fremgå av vedtaket hvorfor dette blir utelatt. I de undersøkte vedtakene er det flere eksempler på at disse vurderingene ikke redegjøres for, og det står heller at «formålsbestemmelsen ikke blir gjeldende», eller at den «ikke er aktuell». Når vedtakene mangler hvilke hensyn kommunen knytter til vesentlighetsvurderingen, blir det vanskeligere for andre myndigheter å kontrollere om kommunen har vurdert vilkåret tilfredsstillende (SOM: 2021).

Bærekraftbegrepet er sentralt i strandsonen på grunn av stort utbyggingspress. Ifølge lovforarbeidene skal det svært mye til før det kan gis dispensasjon til bygging i 100-meters beltet langs sjøen (Ot. prp. nr. 32 2007-2008). Hvis det er et ønske fra kommunene å tillate tiltak i strandsonen, skal det skje gjennom vedtatte planer (SOM: 2021). I analysen blir imidlertid 56 prosent av dispensasjoner fra byggeforbudet sjø jf. pbl. § 1-8 innvilget. Dette tyder på at lovgivers intensjon om streng praksis i strandsonen ikke overholdes.

I henhold til pbl. § 1-1 fjerde ledd skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning. I tillegg skal det legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn. Ifølge Sivilombudet (2021) vil et tiltak som inneholder irreversible inngrep i strandsonen ha konsekvenser for dagens og fremtidige generasjoner, og det kan gjøre at formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Dette vil også være et relevant moment i andre områder med sårbare naturområder. I slike områder vil en vurdering av naturmangfold være helt essensiell i vurderingen av om lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt eller ikke.

6.4.1.3 Statlige og regionale interesser

Hensynene til statlige og regionale interesser ble en del av vesentlighetsvurderingen, da ordlyden ble endret etter innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven i 2020-2021. Denne endringen skulle tydeliggjøre at det ikke kunne dispenseres hvis disse hensynene ble vesentlig tilsidesatt, på lik linje med hensynene til bestemmelsen det dispenseres fra og lovens formålsbestemmelse (Innst. 606 L: 2020-2021). Det kan stilles spørsmål ved om kommunene er oppmerksomme på lovendringen om statlige og regionale rammer og mål skulle tillegges særlig vekt i vesentlighetsvurderingen. Det fremgår av undersøkelsen at dette ofte ikke blir hensyntatt i vurderingen av vesentlighetsvilkåret. I majoriteten av dispensasjonsvedtakene er det kun bestemmelsen det dispenseres fra som vurderes i vesentlighetsvurderingen. I 89 prosent av de undersøkte vedtakene ble ikke statlige og regionale interesser begrunnet, se figur 23, og det fremgår også av analysen at 24 prosent av dispensasjonssøknadene ble sendt til uttalelse hos Statsforvalter eller fylkeskommune, se figur 24. I mange av vedtakene var det kun uttalelsen som ble sitert, og hvilke vurderinger kommunen redegjorde for etter uttalelsen var ikke synlig i vedtakene. Dette kan antyde at kommunene legger til grunn at en uttalelse fra Statsforvalteren ivaretar begrunnelsene i vesentlighetsvurderingen. I analysen er ikke sitater fra uttalelsene lagt til grunn for at kommunene har utført en tilstrekkelig vurdering, i henhold til kravene om å vurdere statlige og regionale interesser. Det betyr at i de elleve prosentene hvor det foreligger en tilstrekkelig vurdering, forutsettes det at kommunene har tatt stilling til disse interessene gjennom egne vurderinger også der hvor det foreligger en uttalelse. I henhold til Sivilombudet (2021), skal det fremgå av vedtakene hvilken vekt retningslinjene og målsetningene er tillagt i vurderingen av om vilkårene er begrunnet. Negative uttalelser fra Statsforvalter eller fylkeskommune gir ingen automatikk i at

interessene blir vesentlig tilsidesatt, da disse interessene skal være en selvstendig del av den kommunale vurderingen.

I analysen blir ofte disse vurderingene sammenblandet med fordel-/ulempevilkåret, og interessenes tilsidesettelse blir ansett som en ulempe.

Når Statsforvalter og fylkeskommune uttaler seg og ikke har noen innvendinger mot å innvilge dispensasjon, er vurderingene av statlige og regionale interesser i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd ofte fraværende. Da benytter kommunen uttalelsen som begrunnelse for å innvilge dispensasjonen.

Som nevnt over er det høyest innvilgelsesprosent i undersøkelsen på dispensasjoner fra byggegrense vassdrag. Ofte sendes ikke disse dispensasjonssøknadene på høring, med begrunnelser som:

«Saken er ikke sendt på høring til statlige eller regionale myndigheter da kommunen mener saken ikke berører disse sine ansvarsområder eller interesseområder» eller «saken har ikke vært på høring da kommunen ikke finner det nødvendig for å behandle søknaden».

Det er mulig at det ikke er nødvendig å sende på høring for å behandle søknaden, men det kan være nødvendig for å vurdere statlige og regionale interesser. Hensikten med høring er å ivareta statlige og regionale områder, ikke for at det kun skal være til hjelp for å behandle søknaden. Det fremgår heller ikke av vedtakene hvorfor kommunene mener saken ikke berører disse interessene eller hvorfor det ikke er nødvendig å sende søknaden til uttalelse.

For at det skal foreligge en negativ uttalelse, må uttalelsen ifølge Innjord og Zimmermann (2020) gi klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen. Statsforvalter og fylkeskommune overlater stort sett vurderingene til kommunene, men har anbefalinger om vilkår som bør oppstilles. Det kan være verdt å merke seg at det er få vedtak i undersøkelsen hvor Statsforvalter og Fylkesmann fraråder å innvilge dispensasjonen.

Bestemmelsen inneholder ikke et forbud mot at kommunen gir dispensasjon til tross for negativ uttalelse, men de bør ikke innvilge dispensasjon der hvor statlige eller regional myndighet fraråder dette jf. Ot. prp. nr. 32 2007-2008 s. 243. Statlige og regionale myndigheter har anledning til å påklage et eventuelt positivt vedtak (Innjord og Zimmermann: 2020).

I sak H ble Hol kommune frarådet av Statsforvalter å innvilge dispensasjon, da tiltaket var i strid med nasjonale føringer for jordvern, mål om økt matproduksjon og hensynet til stølsskapskap. I dette vedtaket var det manglende vurderinger av hensynene til statlige og regionale myndigheter, samt LNFR-formålet. Det var også manglende kartlegginger av hvilken betydning og omfang tiltaket ville ha på dyrket mark.

Statsforvalter påklaget dette vedtaket som ble innvilget av Hol kommune, og i klagen skriver de:

«Kommunen bør ikke gi dispensasjon når statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Slik Statsforvalter ser det, har kommunen ikke grunnlagt hvorfor nasjonale og regionale føringer for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap og hensynet til LNFR-formålet kan settes til side [...] Statsforvalter mener at hensynet til jordvern og kulturlandskap blir vesentlig tilsidesatt. Statsforvalter kan heller ikke se at det er en overvekt av fordeler ved å gi dispensasjon for en hytte av en slik størrelse og øvrige tiltak på dyrket jord i et verdifullt stølsområde, og konkluderer med at vilkårene for å kunne gi dispensasjon ikke er til stede».

Utvalg for plan- og utvikling kunne ikke se at det fremkom vesentlige nye opplysninger i klagen som ga grunnlag for å endre vedtaket, og kommunen opprettholdt dispensasjonen selv etter denne uttalelsen. Saken ble sendt til Settestatsforvalter som opphevet vedtaket. Settestatsforvalter la vekt på at Statsforvalter hadde uttalt seg negativt til søknaden i høringsrunden, hvor de la til grunn at kommunen etter loven ikke burde gi dispensasjoner ved negativ uttalelse. De la også vekt på at lovens vilkår ikke var oppfylt. Denne analysen viste at de undersøkte kommunene innvilger dispensasjon i 39 prosent av søknadene når det foreligger negativ uttalelse, se figur 25.

I henhold til pbl. § 19-4 andre ledd kan kommunene fratras deler av sin dispensasjonsmyndighet, dersom kommunene jevnlig gir dispensasjon i strid med uttalelser fra statlig eller regional myndighet (Innjord og Zimmermann: 2020).

Ifølge forarbeidene fremholder departementet at pbl. § 19-4 skal brukes der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Strandsonen nevnes spesielt i forarbeidene som et område hvor det er aktuelt å benytte denne bestemmelsen. Dette er for å unngå at en uheldig dispensasjonspraksis skal undergrave byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Videre skriver Innjord og Zimmermann (2020) at en slik myndighetsoverføring må bero på politisk skjønn. En slik myndighetsoverføring ville heller ikke være permanent, men tidsbegrenset. Lovens ordlyd tilsier også at en slik overføring av myndighet vil begrenses til bestemte planer eller bestemte typer tiltak (ibid).

Statsforvalter ber i sak H om å få tilsendt vedtaket i etterkant, slik at de kan vurdere å klage på et eventuelt positivt vedtak om å gi dispensasjon. Det er ingen automatikk i at Statsforvaltere får disse vedtakene hvis de ikke påpeker dette, noe som kan ha betydning for klagemuligheten.

På den annen side så har det vært flere vedtak i denne undersøkelsen hvor Statsforvalter har bedt om å få vedtak i saken etter at de har kommet med negativ uttalelse, for så å uttale at:

«De ikke ser hensikten med å motta vedtaket da kommunen allerede har tatt stilling til dispensasjonen».

Muligens er dette noe som burde vært regulert i lovverket. Når kommunene innvilger dispensasjon til tross for negativ uttalelse, bør det muligens være et krav om at kommunen må sende over vedtaket til Statsforvalter, slik at de har mulighet til å følge opp klageadgangen. Når kommunen ikke sender over vedtakene, så er det ved stor sannsynlighet at vedtakene blir liggende for lenge for at Statsforvalteren skal kunne påklage et positivt vedtak.

6.4.1.4 Hvordan ivaretar Statsforvalter og fylkeskommune statlige og regionale interesser

Til nå har det blitt drøftet kommunenes rolle i hvordan statlige og regionale interesser blir ivaretatt i dispensasjonspraksisen. For å illustrere hvordan Statsforvalteren ivaretar retningslinjene for forvaltning av strandsonen, vil det redegjøres for et eksempel hentet fra en annen kommune. Eksempelet er hentet fra en juridisk utredning som er utført om de rettslige rammene for dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø i Sarpsborg kommune. Utredningen er upublisert og inngår i Miljødirektoratets rammeavtale om tilskudd til kommuner for bedre tilgang til strandsonen langs Oslofjorden (Holth og Winge: 2022).

Saken gjelder anleggelse av en skiferplattning på 100 m² i strandsonen. Kommunen konkluderte med at plattningen var å anse som et tiltak i henhold til pbl. § 1-6, og at det var i strid med byggeforbudet i § 1-8. Tiltaket var også i strid med kystsoneplanen i kommunen:

«Opparbeidet uteplass, terrasse eller veranda tilknyttet hytte skal bak 100-metersbeltet ikke overstige 50m², og innenfor byggegrense i 100-metersbeltet ikke overstige 30m²».

Statsforvalteren konkluderte i klagesaken med at skiferplattningen ikke var å anse som et tiltak, og at plattningen heller ikke var i strid med kystsoneplanen i kommunen.

Den juridiske utredningen konkluderte med at Statsforvalterens vedtak var svakt begrunnet, og at det manglet rettslig forankring (Holth & Winge: 2022). Konklusjonen forankres i dom fra Borgarting lagmannsrett, og det fremgår av domsavsigelsen at anlagt terrasse var å anse som et tiltak ettersom den var i strid med plan (LB-2022-20040).

Det kan stilles spørsmål ved om Statsforvalteren har en manglende forståelse av hva som er å anse som et tiltak i dette tilfelle. Videre konkluderte Statsforvalter i denne saken med at skiferterrassen ikke var i strid med byggeforbudet i pbl. § 1-8.

Dette var til tross for at kommunen hadde strenge føringer i strandsonen, som var forankret i planen for øvrig:

«Arealene i kystsonen er hele tiden utsatt for press. Dette skyldes stadig økende etterspørsel etter nye fritidsboliger langs sjøen, samt ønsker og behov om å utvide eksisterende fritidsboliger. Utvikling av fritidsboliger innebærer også mindre tiltak som utvidelse av terrasser, plattinger, svømmebasseng ol.».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) har uttalt følgende om hvorvidt platting kan omfattes av byggeforbudet:

«Plattinger med høyde på under 50 cm fra terreng kan være å anse som konstruksjoner etter pbl. § 1-6 første ledd første punktum, og vil ikke kunne tillates i 100-metersbeltet mot sjø, før kommunen har vedtatt en plan med byggeformål og byggegrense mot sjø».

Her konkluderer departementet at en platting kan anses som tiltak, som er omfattet av byggeforbudet i pbl. § 1-8. Dette sammenfaller med dom fra Søndre Østfold tingrett 21.09.21, i en tilsvarende sak hvor terrasse ble anført som et tiltak også her. Statsforvalterens praksis med behandling av dispensasjoner er ikke undersøkt i denne oppgaven, men dette eksempelet illustrerer at utfordringer med behandling av dispensasjoner ikke alltid ligger på kommunalt nivå. Kommunene må også tenke på sitt renommé i klageomgangen. Dersom administrasjonen ofte opplever at Statsforvalteren er mindre streng i klageomgangen, kan det føre til en mindre streng dispensasjonspraksis hos kommunene for å unngå at kommunens vedtak blir påklaget og omgjort. I tillegg kan dette gi et uheldig bilde av kompetansen til kommunens administrasjon til politikere og allmenheten forøvrig. I henhold til forvaltningsloven § 36, må kommunene også dekke sakskostnader som har vært nødvendig for å få omgjort vedtaket. Ulik praksis hos Statsforvalterne medfører usikkerhet hos kommunene, på hva som faktisk er riktig rettsanvendelse. Det kan medføre at kommunene endrer praksis for at de skal være i tråd med klageinstansens praksis. Dette til tross for at kommunene er sikre på at praksisen er feil.

6.4.2 Fordel-/ulempevilkåret

Fordel-/ulempevilkåret følger av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd andre punktum:

«Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene».

Kommunene må gjøre en kvalifisert interesseovervekt som viser at fordelene er *klart større* enn ulempene i vurderingen av dette vilkåret. Formuleringen «klart større» innebærer ifølge lovens forarbeider en høy terskel for at dette vilkåret er oppfylt.

I henhold til analysen er fordel-/ulempevilkåret begrunnet tilstrekkelig i 21 prosent av vedtakene i undersøkelsen, se figur 21.

Hol kommune skriver i ett vedtak om vurderingen av fordel-/ulempevilkåret:

«De samfunnsmessige fordelene må være større enn ulempene».

Her har kommunen utelatt formuleringen «klart større», som oppstiller kravet om kvalifisert interesseovervekt. Dette blir dermed ikke hensyntatt i dette vedtaket. Vedtaket består av en ubegrunnet vurdering i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd, hvor kommunen innvilger dispensasjon fra utnyttelsesgraden på 15 prosent til et tiltak som gjør at eiendommens samlede utnyttelsesgrad blir 23 prosent. Vedtaket er ustrukturert, og det er ikke tydeliggjort hva som er utført av vurderinger. I vurderingen av om vilkårene er oppfylt skrives det:

«Reguleringsplanen er fra 1974 og antall biler pr. husholdning har økt. Kommunen kan derfor ikke se at man tilsidesetter hensynet bak reguleringsbestemmelsen eller at ulempene blir større enn fordelene med å gi dispensasjon. Likebehandlingsprinsippet tilsier også at man bør gi dispensasjon».

Hol kommune vurderer her at fordel-/ulempevilkåret er oppfylt hvis det ikke finnes fordeler eller ulemper ved tiltaket. Det er vanskelig å tro at en dispensasjon verken vil medføre fordeler eller ulemper som er av betydning. I dette tilfellet snur også kommunen på fordel-/ulempevilkåret, og vurderer om ulempene blir større enn fordelene.

Stort sett redegjør kommunene godt for fordelene ved å innvilge dispensasjonen, sammenlignet med redegjørelsen av ulempene. I mange saker kan det være antydning til at kommunene i utgangspunktet ønsker å innvilge dispensasjonen, og med dette utgangspunktet redegjør grundigere for fordelene tiltaket vil medføre. Dette samsvarer med undersøkelsen til Sivilombudet (2021) i strandsonen, hvor fordel-/ulempevurderingen manglet i svært mange vedtak, og kommunene nøyde seg med å konstatere at fordelene var klart større enn ulempene. Videre fremgår det også at det er samsvar knyttet til manglende redegjørelse av ulemper i vurderingen av dispensasjonen. Ulempene skal begrunnes på lik linje med fordelene jf. LA-2019-8060. Det skal fremgå av vedtaket hvilke ulemper en dispensasjon vil medføre og en fraværende ulempebeskrivelse vil antyde at det ikke er ulemper ved dispensasjonen. I henhold til utredningsplikten som følger av forvaltningsloven § 17, har kommunene en plikt til å redegjøre for eventuelle ulemper. Det er heller ikke tilstrekkelig at ulempene er av mindre karakter for at en dispensasjon skal kunne innvilges jf. LA-2022-95573 og SOM-2015-3269. Der hvor det er beskjedne ulemper, må kommunene likevel påvise at relevante fordeler er så tungtveiende at de er klart større enn ulempene jf. pbl. § 19-2 andre ledd (Sivilombudet: 2021). Hvis det ikke kan påvises slike fordeler, skal dispensasjonssøknaden avslås.

I vedtak hvor kommunene konkluderer med at fordel-/ulempevilkåret ikke er oppfylt på bakgrunn av manglende fordeler, skrives det ofte bare at «fordelene er ikke større enn ulempene».

Hol kommunes vurdering av fordel-/ulempevilkåret fremgår i ett av vedtakene slik:

«Kommunen mener det ikke er noen vesentlige samfunnsmessige fordeler eller ulemper ved å gi dispensasjon i denne saken [...] Kommunen mener at innvilgelse av dispensasjon innebærer likebehandling i forhold til lignende saker innen planområdet og mener dette må vektlegges».

Her er det ifølge kommunen ingen fordeler ved tiltaket, og dermed er heller ikke vilkåret oppfylt. Denne vurderingen er svært mangelfull. Det konkluderes med at fordeler og ulemper er fraværende, deretter trekker kommunen frem presedens som en fordel ved å gi dispensasjon. Tilslutt innvilges da dispensasjonen på bakgrunn av hensynet til likebehandling. Disse eksemplene gir en god illustrasjon av hvordan kommunene vurderer fordel-/ulempevilkåret i svært mange av vedtakene i denne undersøkelsen. Kommunene oppfyller ikke sin begrunnelsesplikt i henhold til forvaltningsloven §§ 24 og 25, og man kan anta at mange av vedtakene i denne undersøkelsen er ugyldige. Fraværet av ulemper i vedtakene antyder at det også er store mangler i henhold til utredningsplikten som følger av fvl. § 17.

6.4.3 Politisk behandling av dispensasjoner

Slik det er beskrevet i kapittel 5.1 om kommunenes delegeringsreglement, fremgår det ulikheter i hvordan kommunene behandler dispensasjonssøknader etter pbl. § 19-2. Det er variasjon i myndigheten til administrasjonen, og hva som skal behandles av kommunestyret i de ulike kommunene. Som nevnt er vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd rettsanvendelsesskjønn. Administrasjonen har gjerne bedre forutsetninger enn politikerne til å avgjøre om vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt eller ikke (Holth et al: 2022). Det er ved bruk av kan-skjønn jf. pbl. § 19-2 første ledd at politikerne har mulighet til å vurdere om en dispensasjon vil være hensiktsmessig under forutsetning av at de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt.

Det kan antas at politikere har en mer liberal behandling av dispensasjoner fordi de feilaktig tror at de har større handlingsrom enn det administrasjonen har, når det kommer til vurderingen av vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd. Det fremstilles i flere av vedtakene i denne undersøkelsen at politikerne tror de kan innvilge dispensasjoner selv om de kumulative vilkårene ikke er oppfylt. Likevel viste analysen at dette ikke var så fremtredende som forventet. Politikerne behandlet 23 dispensasjonssaker i denne undersøkelsen, som opprinnelig hadde negativ innstilling fra administrasjonen. Sakene ble deretter påklaget, og administrasjonens innstilling var å ikke ta klagen til følge.

Etter politisk behandling ble det i 20 av disse sakene fattet vedtak i strid med administrasjonens innstilling, uten at det forelå en tilstrekkelig begrunnelse, se figur 13. Vedtakene som blir innvilget av politisk utvalg har så graverende mangler, at det likevel er av betydning å belyse dette. I henhold til undersøkelsene utført av Holt & Winge og Multiconsult (2022), så fremkommer det ingen tydelige utslag for at det var forskjell i håndhevelsen av dispensasjonsbestemmelsen, avhengig av om det var administrasjonen eller politisk utvalg som behandlet søknaden. Kommunene var i deres undersøkelse samstemte om at administrasjonen hadde bedre forutsetninger for å vurdere vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd, og at politikere jevnt over var mer liberale (ibid).

Kommunesektorens organisasjon (KS) har i dag et prosjekt i samarbeid med Holth & Winge, hvor det skal vurderes endringer i rettsregler og dispensasjonspraksisen. Kommuner, fylkeskommuner og Statsforvaltere er deltakende for å drøfte utfordringer og mulige løsninger. Der kom det fram at politikernes behandling av dispensasjoner var utfordrende. Flere uttrykte også at det var overraskende at det ikke var tydeligere sammenheng mellom feiltolkning og håndhevelse av dispensasjonsbestemmelsen og politisk behandling i undersøkelsen til Holt & Winge og Multiconsult (2022). Det krever mer forskning knyttet til dette for å trekke sikre slutninger.

Videre fremgår det også av undersøkelsen til Holt & Winge og Multiconsult (2022) at det er variasjon i delegeringsreglementene og hvilke dispensasjonssøknader som er delegert til administrativt nivå. I noen kommuner behandles dispensasjoner administrativt med unntak av klager og saker av prinsipiell betydning jf. kommuneloven § 5-4 andre ledd, mens i andre kommuner behandles alle dispensasjonssøknader av politisk utvalg. Det er sannsynlig at denne variasjonen også vil ha betydning for innvilgelsesprosenten til kommunene. Omfanget av analysen i denne oppgaven, er for liten til å trekke slutninger om at de kommunene som behandler alle dispensasjonssøknader politisk har høyere innvilgelsesprosent, sammenlignet med de som behandler flest dispensasjoner administrativt.

«Det krever innsikt i rettskilder og juridisk metode for å tolke og anvende dispensasjonsbestemmelsen korrekt» (Holth et. al: 2022). Kommunene har vid adgang til å delegerer kompetanse i dispensasjonssammenheng jf. koml. § 5-4.

Noen kommuner velger å ikke delegerer så mye av dispensasjonsmyndigheten, mens andre delegerer omtrent alt med unntak av det den enkelte kommune anser som prinsipiell sak. Delegeringsreglementene til kommunene i denne undersøkelsen delegerer ikke dispensasjonsmyndighet til administrasjonen i de sakene de anser har prinsipiell betydning. Det fremgår ikke av forarbeidene til kommuneloven noen klar definisjon av hva begrepet prinsipiell betydning skal omfatte. Dette medfører at kommunene definerer mange flere dispensasjonssaker som prinsipielle enn hva som muligens er lovgivers intensjon.

I tillegg definerer flere av kommunene i undersøkelsen flere avgrensninger til hvilke dispensasjoner administrasjonen kan behandle. Dermed blir det muligens delegert for lite dispensasjonssaker til administrasjonen i mange kommuner. Hva som er å anse som saker av prinsipiell betydning kan kommunestyret bestemme jf. Prop. 46 L (2017-2018). Videre følger det av forarbeidene at enkeltpersoner ikke bør kunne avgjøre enkeltsaker som har prinsipiell betydning, og at slike avgjørelser bør avgjøres av folkevalgte organer (ibid). «Den som har fått delegert myndighet har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organ hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt anses som prinsipiell» (Ot. prp. nr. 42 1991-1992).

Spørsmålet er om saker av prinsipiell betydning og andre avgrensninger slik kommunene definerer det i deres delegeringsreglement, burde vært behandlet av administrasjonen i motsetning til i politisk behandling. Det er akkurat i slike saker administrasjonen burde ha myndighet til å behandle dispensasjonene, da det gjerne trengs grundig juridisk kompetanse. I motsetning til administrasjonen, har sjeldent politikerne juridisk kompetanse å basere avgjørelsene sine på. Det følger av kommuneloven § 5-4 andre ledd, at kommunestyret kun kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning. Dette mener jeg blir en skranke i behandlingen av dispensasjonssaker, da fagpersoner med juridisk kompetanse ikke skal kunne avgjøre det kommunene definerer som prinsipielle saker og andre avgrensninger knyttet til dispensasjoner i delegeringsreglementet.

Samtidig ser vi i denne undersøkelsen at selv vedtak innstilt fra administrasjonen også innehar store mangler.

I henhold til loven, skal kommunene vurdere om de skal avslå dispensasjonen eller ikke i henhold til pbl. § 19-2 første ledd. Dette er først *etter* at det er blitt vurdert om de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Denne analysen viser, at virkeligheten er speilvendt og praksisen er langt unna det som er riktig lovanvendelse. Det er i de sakene hvor politikerne fatter vedtak som går imot administrasjonens innstilling de kumulative vilkårene ikke blir begrunnet i henhold til loven – nettopp fordi de ofte mangler den juridiske fagkompetansen. Videre vil det redegjøres for eksempler som illustrere dette. Råde kommune avslår søknad om dispensasjon fra plankrav i kommuneplanen for fradeling av to tomter, da ett av de to kumulative vilkårene ikke er oppfylt. Søknaden ble likevel innvilget i politisk utvalg.

Begrunnelsene lyder som følger:

«[...] Samtidig har Råde kommune uttalt et ønske om fortetting, og en dispensasjon vil derfor ikke vesentlig tilsidesette hensikten med planformålet og fordelene ved innvilgelse av dispensasjon ansees å være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Lovens krav for å kunne innvilge dispensasjonen er derfor oppfylt».

Det ble votert mellom kommunedirektøren sin innstilling til vedtak, og politikerens forslag.

Kommunedirektørens innstilling fikk ingen stemmer og falt. Det kan spørres hvordan dette er mulig når vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd ikke var oppfylt. Politikk og juss blandes, og det kan se ut til at politikerne tror de har en myndighet de ikke har. Dette blir en feiltolkning av rettsanvendelsesskjønnet.

Et annet illustrerende eksempel er sak B fra Råde kommune. Klagen på avslag vedtatt av kommunedirektøren ble tatt til behandling av politisk utvalg. I vedtaket begrunner politikerne innvilgelsen av dispensasjonsvedtaket med:

«Omsøkt rehabilitering ivaretar føringer i planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen på en god måte. Tiltaket innebærer ikke vesentlige inngrep i eksisterende terreng. Det oppføres ikke nærmere sjøen og ivaretar allmenhetens interesser for fortsatt tilgang til sjøen. Samlet bruksareal [...] er langt under fylkesplanens maksimale grense for fritidsbebyggelse. Tiltaket vil ikke reelt bidra til ytterligere privatisering, da det fortsatt vil være en liten hytte».

Dispensasjonen ble på bakgrunn av disse vurderingene innvilget, og klagen i sak B ble dermed ikke oversendt Statsforvalteren. Statsforvalteren får dermed ikke overprøvd vedtaket og ivaretatt statlige og regionale interesser. Dette samsvarer med mange av vedtakene Sivilombudet (2021) analyserte i sin undersøkelse i strandsonen. Der var det mange vedtak som skrev at vesentlighetsvilkåret ble oppfylt på grunn av at det aktuelle området allerede var utbygd og dermed lite tilgjengelig for allmenn ferdsel. Sivilombudet (2021) skriver at tidligere privatisering av et område kan være et relevant moment å ta med i vurderingen av vesentlighetsvilkåret, men at en slik generell argumentasjon likevel ikke er nok for at vilkåret er oppfylt.

I et annet eksempel opprettholder Moss kommune sitt vedtak etter klage fra Statsforvalteren i sak om dispensasjon for oppføring av ny bolig på landbrukseiendom. Kommunedirektøren hadde innstilt at søknaden skulle avslås, da administrasjonen vurderte at vilkårene i pbl. § 19-2 ikke var oppfylt. Likevel innvilget det politiske utvalget dispensasjonen – i strid med kommunedirektørens innstilling. Kommunens vedtak ble deretter påklaget. Klagen viste til at tiltaket var i konflikt med hensynet til nasjonale føringer for jordvern, samt føringer for økt matproduksjon. Tiltaket var også i strid med LNFR-formål. Settestatsforvalter Innlandet uttaler:

«I denne saken har utvalg for plan, bygg og teknisk truffet vedtak i strid med kommuneadministrasjonens innstilling. Administrasjonens begrunnelse i sitt saksfremlegg tjener derfor ikke som begrunnelse for utvalgets vedtak».

Dette betyr at der hvor politikerne har overstyrt administrasjonens innstilling, faller begrunnelsene i vedtaket fra administrasjonen bort. Det er dermed politikernes begrunnelse som blir gjeldende i dispensasjonsvedtaket. I vedtakene hvor politikerne går imot administrasjonens innstilling. Videre i samme sak uttales det:

«Kommunen har konstatert at lovens vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Statsforvalter kan imidlertid ikke se hvilke vurderinger de har gjort som tilsier at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak arealformålet i kommuneplan [...] Vi kan heller ikke se hvilke konkrete og relevante fordeler og ulemper kommunen har vektlagt [...] Kommunens vedtak tilfredsstillende ikke lovens krav om begrunnelse og det er følgelig gjort saksbehandlingsfeil [...] Kommunen v/Utvalg for plan, bygg og teknisk sin behandling av dispensasjonssøknaden fremstår som grunnleggende mangelfull».

Dette er representativt for alle de vedtakene i denne undersøkelsen hvor politikerne har innvilget dispensasjon i strid med administrasjonens innstilling. I disse vedtakene er det som regel svært tynne og mangelfulle begrunnelser, og vedtakene kan anses å være ugyldige etter forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Der dispensasjonssøknadene tas opp til politisk behandling voteres det alltid over administrasjonen eller politikernes forslag til avgjørelse, uavhengig av om innstillingen konkluderer med at vilkårene er oppfylt eller ikke. Dette indikerer at det er voteringen, og ikke den juridiske fremstillingen som avgjør om dispensasjon skal gis eller ikke, i det kommunen definerer som prinsipielle saker som ofte trenger grundige juridiske vurderinger.

I flere saksfremlegg i dispensasjonssaker, presenterer administrasjonen i Hemsedal og Hol kommune to alternativer for politikerne: Et forslag som innvilger dispensasjonen og et som avslår, alt etter hva politikerne ønsker. Dette undergraver fullstendig den juridiske vurderingen som skal ligge til grunn, og vurderingen blir verdiløs. I de undersøkte vedtakene hvor politikerne innvilget dispensasjon i strid med innstillingen, hadde administrasjonen ofte utført gode begrunnelser. Når politikerne omgjør dette, innvilges dispensasjonen på et svært tynt grunnlag. Rettsanvendelsesskjønnet som innebærer lovpålagte krav til begrunnelser, tilsidesettes på bakgrunn av at politikerne ønsker å innvilge dispensasjonen og ser dermed bort i fra at vilkårene for å kunne gi dispensasjon ikke er oppfylt. Dette er en feil tolkning og håndhevelse av dispensasjonsbestemmelsen. Analysen viser videre at politikerne misforstår bruk av myndighet, da de ikke har myndighet til å overprøve om de rettslige vilkårene er oppfylt eller ikke.

Hensynet til det kommunale selvstyret er irrelevant i vurderingen av pbl. § 19-2 andre ledd (Holt et al: 2022). Når det ikke skilles mellom juridiske vurderinger og politisk skjønn i dispensasjonsvurderingen, viser analysen at det innvilges dispensasjoner på feil grunnlag.

6.4.4 Tilstrekkelig begrunnede vedtak

I henhold til uttalelse fra Sivilombudet i 2011, må det være et grunnleggende minimumskrav at forvaltningens begrunnelse inneholder en vurdering av hvert av lovens kumulative vilkår, og hvilke konklusjoner vurderingene munner ut i jf. fvl §§ 24 og 25 (SOM-2011-2812). «Tilstrekkelig begrunnet» defineres i denne undersøkelsen som at det er mulig å lese ut av vedtakene om de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt eller ikke. Denne analysen viser at 26 prosent av dispensasjonssøknadene var tilstrekkelig begrunnet. Begrunnesplikten til kommunene skal sikre at partene i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse. Partene skal også forstå hvorfor kommunen eventuelt ikke etterkommer dispensasjonssøknaden. Dette er ifølge Sivilombudet (2011) nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og innbyggernes tillit til forvaltningen (ibid). Ulik praksis i kommuner kan være på grunnlag av geografiske ulikheter, ulike planer eller ulik forståelse av det formelle rammeverket, hvordan de skal tolke lovverket og hvordan skjønnsutøvelsen praktiseres (Gammelmo: 2020). Dette gjenspeiler den ulike dispensasjonspraksisen i kommunene som er analysert i denne undersøkelsen. Kommunene har som nevnt over ulik geografi og befolkningstetthet, noe som vil medføre at det er ulike behov og hensyn i de ulike kommunene. I utgangspunktet bør lovtolkning skje ut fra en standardisert metode (ibid). Dette for å sikre at dispensasjonsbehandlingen gir mest mulig like resultater, uavhengig av hvilken kommune som tolker loven. Denne undersøkelsen viser at det kan være ulik praksis knyttet til om det er en by- eller distriktskommune, se figur 31. Det mest betydningsfulle funnet ved dette parametere var om dispensasjonsvedtakene var tilstrekkelig begrunnet. I de bynære kommunene var 50 prosent av dispensasjonsvedtakene tilstrekkelig begrunnet, til sammenligning med syv prosent i distriktskommunene. Variasjonen kan ha årsak i bemanning, kvalitet på planer samt innhold og hva slags dispensasjoner som har hyppigst forekomst ut i fra geografi og behov for ulike tiltak (Holth et al: 2022). Videre er det også en signifikant forskjell i andel dispensasjonssøknader som sendes til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter. De bynære kommunene sender 38 prosent av søknadene til uttalelse, mens distriktskommunene sender 13 prosent av søknadene. Ofte skrives det i vedtakene i Hemsedal og Hol kommune, at det ikke er sendt på høring, eller at det ikke er nødvendig for saksbehandlingen. På bakgrunn av forskjellen i om vedtakene er tilstrekkelig begrunnet eller ikke, er det et overraskende funn at distriktskommunene ikke benytter statlige og regionale myndigheters uttalelser i større grad. Spesielt siden det basert på analysen kan antas at det er varierende forståelse i distriktskommunene, og at det varierer hvordan de tolker og anvender rettsreglene.

I mange av vedtakene i denne undersøkelsen, vurderer kommunene begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd i dispensasjonsvedtakene. Likevel begrunnes det i mange vedtak at det ikke var nødvendig å vurdere fordel-/ulempevilkåret når vesentlighetsvilkåret ikke var oppfylt. Dette er imidlertid feil rettsanvendelse.

Ikke bare bryter kommunen begrunnelsesplikten i henhold til fvl. §§ 24 og 25, men det blir også vanskelig for klageinstansen å vurdere dispensasjonsvedtakene i en klageomgang. På bakgrunn av dette må begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd vurderes, selv om kommunen vurderer at hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt. Hol kommune hadde som praksis å ikke vurdere fordel-/ulempevilkåret hvis vesentlighetsvilkåret ikke var oppfylt. Ifølge Sivilombudet (2011) er det en mangel ved avgjørelsen når det ikke fremgår av vedtaket at begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er vurdert, og den mangelfulle begrunnelsen kan medføre at vedtaket er ugyldig jf. SOM-2011-2812.

I flertallet av vedtakene er vurderingene knappe og bare et minimum av det som er å forvente. Noen begrunnelser i vedtakene er veldig gode, mens andre innehar store mangler, se figur 20. I mange av vedtakene er juridiske vurderinger helt fraværende.

I flere dispensasjonssaker hvor tiltaket er av mindre karakter, fremgår det av administrasjonens vurdering i dispensasjonsvedtaket at det er ønskelig å innvilge dispensasjonen. Analysen viser da, at det ofte blir tatt snarveier i vurderingen av de rettslige vilkårene. Moss kommune innvilger i et vedtak dispensasjon for ombygging av eksisterende våningshus og rivning og oppføring av ny garasje i 100-metersbeltet og i et område avsatt til LNFR-formål. I vedtaket viser kommunen til kommuneplanens retningslinjer § 5-3 for dispensasjonsbehandling hvor det står at:

«Kommunen kan vurdere å innvilge dispensasjonen for mindre tiltak [...] når tiltaket ikke fører til forringelse av landskapsverdier [...], rekreasjonsområder [...] under forutsetning av at de er i tråd med retningslinjene».

Det kan stilles spørsmål ved, om tiltaket kan anses som et mindre tiltak når det er i 100-metersbeltet. Som nevnt over er lovens vilkår og kravet til begrunnelse uansett like gjeldende for små tiltak som for store jf. sivilombudets rapport om dispensasjoner i strandsonen (2021). I vurderingen av hensynene bak bestemmelsene skriver kommunen: «Det omsøkte tiltaket [...] vil bli oppført tilnærmet samme sted, noe som medfører at innvirkningen på natur og friluftsområder vil være minimal. Vi kan ikke se at ombygging av våningshus og garasje på gjeldende eiendom vil berøre landbruks- og næringsmessige interesser og anser at nevnte retningslinje kan forsvarlig komme til anvendelse i nåværende sak [...] Administrasjonen mener på bakgrunn av ovenstående at hensynet bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Administrasjonen kan heller ikke se at hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt».

Vurderingen av om bestemmelsen LNFR-formål og byggeforbudet i 100-metersbeltet blir vesentlig tilsidesatt er svært tynn. Det fremkommer heller ingen redegjørelse og vurdering av pbl. § 1-8. Lovens formålsbestemmelse blir ifølge Moss kommune ikke vesentlig tilsidesatt.

Mange små tiltak gjennom mange år vil forringe strandsonen som vil stride med strandsonevernet (SOM: 2021). Selv om tiltaket skulle stå nesten på samme plass, viste ikke vedtaket noen redegjørelse og vurdering av plasseringen på eiendommen. Noen vurdering av naturmangfoldet, statlige eller regionale interesser ble heller ikke foretatt. Kommunen skriver også at de anser fordelene ved tiltaket til å være klart større enn ulempene. Ulempevurderingen er imidlertid helt fraværende. Det er vanskelig å tro at denne dispensasjonen ikke medfører noen ulemper når det er i 100-metersbeltet og i et område avsatt til LNFR-formål.

Der kommunen ønsker å innvilge dispensasjon er dispensasjonsvedtakene som i dette tilfellet så tydelig mangelfulle at det kan antas at lovbestemmelsen ikke er misforstått, men at kommunen ønsker å innvilge dispensasjonen og tar derfor snarveier. I andre dispensasjonsvedtak hvor dispensasjon avslås er det ofte bedre begrunnelser, og det fremkommer en tydelig forståelse av eksempelvis hva som står i lovforarbeidene. Dette kan indikere at noen av de innvilgede vedtakene med mangelfulle begrunnelser omhandler dispensasjoner hvor vilkårene i utgangspunktet ikke er oppfylt, og kommunene har derfor hatt problemer med å begrunne at vilkårene er oppfylt.

Et annet eksempel på at kommunen ønsker å innvilge dispensasjon er fra Hemsedal kommune, hvor det er tydelig at saksbehandler mener at tiltaket er logisk og mener at det «ikke er nødvendig med vurderinger»:

«I denne søknaden er det å rive ned et uthus som er i dårlig stand for å sette opp et nytt som er ca. 3m² større. Det er også litt høyere, men tiltaket er marginalt i forhold til at eksisterende kunne vært vedlikeholdt og bygget likevel stått. Miljøkonsekvensene er ikke målbare».

Tiltaket ligger på en eiendom som er avsatt til verneområde for villrein i kommuneplanens arealdel. Tidligere i vedtaket står det under miljøkonsekvenser: «tatt med i vurderingen». Noe som ikke samsvarer med «miljøkonsekvenser er ikke målbare». Her har kommunen ikke tatt naturmangfoldloven § 7 til etterretning, eller kravet om at §§ 8 til 12 skal legges til grunn ved bruk av offentlig myndighet knyttet til forvaltning av fast eiendom.

Etter vurderingen over skriver kommunen:

«Etter en samlet vurdering er fordelene vesentlig større enn ulempene til å gi dispensasjon. Tiltaket er så lite og trenger ikke byggetillatelse når dispensasjon er gitt [...] kommunen gir medhold i dispensasjon etter pbl. § 19-2 første ledd.

I henhold til analysen kan det virke som om Hemsedal har en manglende forståelse for hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal håndheves.

I flere vedtak er ikke bestemmelser og lovhjemler for å innvilge dispensasjonen nevnt i vedtaket. Vurderingene er enten fraværende eller sparsomme.

Selv om de kumulative vilkårene i utgangspunktet ikke er oppfylt etter administrasjonens vurdering, innvilger kommunen likevel dispensasjonen etter pbl. § 19-2 første ledd. De fleste vedtakene til Hemsedal kommune mangler korrekte begrunnelser, og er ikke i nærheten av det Sivilombudet uttaler om begrunnelsesplikten jf. SOM:2011-2812 jf. fvl. §§ 24 og 25.

Vedtakene som ikke er tilstrekkelig begrunnet i de ulike kommunene mangler gjerne struktur. Analysen i denne undersøkelsen viser som ved undersøkelsen til Sivilombudet (2021), at vesentlighetsvilkåret ofte ble tatt med inn i vurderingen av fordeler og ulemper. I de utvalgte kommunene, med unntak av Moss kommune, burde det også vært en tydeliggjøring av plangrunnlaget, hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra og hvilke hensyn bestemmelsen det søkes dispensasjon fra skal ivareta. Dette mangler i samtlige av vedtakene i de tre øvrige kommunene. I noen vedtak er det ikke mulig å forstå hvilke bestemmelser det dispenseres fra, eller hva hensynene bak bestemmelsen skal ivareta. Formuleringene i mange av vedtakene er også varierende, og til og med lovteksten får ulike varianter i presentasjonen av hva en dispensasjonsvurdering skal inneholde. Dette gjør at det blir utfordrende å lese ut av vedtakene hvordan hvert enkelt vilkår er vurdert, og hvorvidt de rettslige vilkårene er oppfylt eller ikke.

En av hypotesene Holth & Winge og Multiconsult (2022) fremsatte som årsak til en for høy innvilgelse av dispensasjoner, var at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil.

I 74 prosent av dispensasjonsvedtakene i denne analysen er vedtakene ikke tilstrekkelig begrunnet. Det kan derfor antas at kommunene innvilger dispensasjoner uten at vilkårene er vurdert i henhold til dispensasjonsbestemmelsen, i samsvar med deres undersøkelse. Videre antyd det at manglende oppfølging fra Statsforvalter og sammenblanding av juridiske vurderinger og politisk skjønn, kunne være med på å forklare hvorfor kommunene tolker og håndhever bestemmelsen feil. Ifølge dem er dette noe som igjen vil føre til et økt omfang av dispensasjoner. Flere av kommunene i deres undersøkelse viste til at det var en utfordring at Statsforvalter ikke brukte klageretten sin mer aktivt der hvor vedtak var i strid med lovens vilkår. For øvrig påpekte deres undersøkelse på flere mulige årsaker til hvorfor kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil: Manglende samordning mellom plan og byggesak, for rigide kommuneplaner, gamle og utdaterte planer og at kommunene ikke vurderer planendringer som et alternativ til dispensasjon. Disse mulige årsakene vil ikke bli drøftet i denne oppgaven.

I kapittel 4.5.3 ble Haugerud og Junkers (2022) tre mulige årsaker til hvorfor det innvilges så mange dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner presentert. Dette kan også ha overføringsverdi til dispensasjoner fra andre bestemmelser. Innvilgelsesprosenten i denne undersøkelsen samlet for de fire kommunene er som nevnt på 69 prosent.

Den ene årsaken Haugerud og Junker fremsetter, er at tiltakshaver gjør gode vurderinger. Denne forklaringen går ut på at søknader som inneholder nøyaktige vurderinger øker sannsynligheten for innvilgelse, noe som medfører at innvilgelsesprosenten blir høy.

I analysen i denne oppgaven, er ikke søkers vurderinger sammenfallende med at vilkårene er oppfylt. Det kan derfor ikke trekkes en sammenheng mellom eventuelle gode vurderinger tiltakshaver gjør, med de dispensasjonene som faktisk blir innvilget i denne undersøkelsen. Dispensasjonene inneholder ofte svært mangelfulle begrunnelser, slik at det er vanskelig å trekke slutninger til at innvilgelsesprosenten er høy på bakgrunn av tiltakshavers nøyaktige vurderinger. Tiltakshaver har også egeninteresser knyttet til søknaden, slik at vurderingene vil ikke være objektive.

Den andre årsaken er manglende kompetanse hos lokalpolitikere. Dette er sammenfallende med funnene i denne undersøkelsen. I tillegg til manglende kompetanse, er det også en manglende forståelse av politikernes myndighetsutøvelse når det kommer til å avgjøre dispensasjoner. Den tredje årsaken Haugerud og Junker (2022) presenterer er at det er en utbredt forventning blant tiltakshavere om at dispensasjonssøknader blir innvilget.

En annen grunn som også kan være en av årsakene til høy innvilgelsesprosent, er at kommunene i mange saker gir tydelige signaler om at en dispensasjon ikke vil bli innvilget. Mange velger derfor å trekke søknaden eller ikke søke i det hele tatt. På denne måten har avslagene blitt silt ut gjennom veiledningsplikten til kommunene (Sivilombudet – Lindesnes: 2021).

7.0 KONKLUSJON

Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen (2021) var den første undersøkelsen som systematisk gjennomgikk dispensasjonsvedtak, og vurderte begrunnelsene til kommunene. Til tross for at lovgivers intensjon er at utvikling skal skje gjennom plan, innvilges det et stort antall dispensasjoner i landets kommuner. Sivilombudets undersøkelse gjorde at jeg ble nysgjerrig på å undersøke *alle* dispensasjoner i kommunen, og ikke dispensasjoner kun knyttet til strandsonen. Dette ble utgangspunktet for denne oppgaven. Hovedproblemstillingen i oppgaven ble «hvordan praktiserer de utvalgte kommunene dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven».

Under følger noen vesentlige funn som er avdekket gjennom analysen:

- ❖ Flertallet av vedtakene var ikke tilstrekkelig begrunnet, og det var umulig å lese ut fra disse vedtakene om vilkårene i pbl. § 19-2 var oppfylt eller ikke.
- ❖ Det var flest dispensasjoner fra LNFR-formål, som har en innvilgelsesprosent på 75.
- ❖ I de tilfellene hvor dispensasjoner avslås, er de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd tilstrekkelig begrunnet i større grad enn der hvor dispensasjon innvilges.
- ❖ Avbøtende vilkår brukes hyppig for å oppfylle vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd.
- ❖ Kommunen vurderer ofte kun bestemmelsen det dispenseres fra, i vurderingen av vesentlighetsvilkåret.
- ❖ Statlige og regionale interesser blir ikke redegjort for i 89 prosent av vedtakene, og når den statlige eller regionale høringsinstansen har uttalt seg negativt til dispensasjonen, innvilges dispensasjonssøknaden likevel i 39 prosent av vedtakene.
- ❖ Kommunen innvilger og avslår dispensasjoner kun på bakgrunn av presedens.
- ❖ Dispensasjoner innvilges etter kan-skjønnets i pbl. § 19-2 første ledd selv når det fremgår av administrasjonens innstilling at vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd ikke er oppfylt.
- ❖ Politikerne innvilger dispensasjoner selv om de kumulative vilkårene ikke er oppfylt, og juridiske vurderinger forkastes.

Analysen viser at det var et fåtall av vedtakene som var å regne som tilstrekkelig begrunnet. Det er gjentagende at vurderingene er mangelfulle i sakene der kommunene tilsynelatende ønsker å innvilge dispensasjon. Dette kan bety at kommunene hadde problemer med å begrunne at de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd var oppfylt i disse vedtakene, muligens fordi vilkårene i utgangspunktet var fraværende. Analysen antydte at det ikke alltid var mangelen på forståelse som var problemet, men at lysten på å innvilge tiltaket overskygget de rettslige rammene som må være på plass i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd. Det er viktig at kommunene begrunner vurderingene, slik at det fremgår om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt eller ikke. Flertallet av vedtakene i undersøkelsen inneholdt betydelige mangler, slik at det er grunn til å stille spørsmål om gyldigheten til vedtakene.

Vedtakene manglet struktur, vurderingene av vilkårene var sammenblandet, og ofte var det ikke mulig å forstå hvilke bestemmelser det ble søkt dispensasjon fra og om vilkårene var oppfylt. Analysen i oppgaven viser at det er manglende forståelse av hvordan praktisere dispensasjonsbestemmelsen, både i administrasjonen og i politiske utvalg.

Det ble også undersøkt om det var forskjell i bynære- og distriktskommuner, og analysen viste at det var en betydningsfull forskjell i antall tilstrekkelig begrunnede vedtak. For å konkludere om variasjonen i dispensasjonspraksis knyttet til bynære- og distriktskommuner kan si noe på generelt grunnlag, må det gjøres flere undersøkelser.

Det siste året har det kommet to undersøkelser som har sett på årsaker til høy innvilgelsesprosent av dispensasjoner. I oppgaven er det presentert forskning utført av Haugerud og Junker (2022) og rapporten fra Holth & Winge og Multiconsult, som har vurdert årsaker for bruk av enkeltvise dispensasjoner og videre tiltak.

Hva kan være tiltak for å prøve og redusere antall dispensasjoner? En av hypotesene som fremsettes i rapporten til Holth & Winge og Multiconsult (2022) som årsak til for høy innvilgelse av dispensasjoner, er at kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen feil. Dette samsvarer godt med funnene i denne undersøkelsen. I deres rapport foreslås det også ulike tiltak for å redusere antall dispensasjonssaker. Det kunne vært interessant at kommunene jobbet strategisk med disse utvalgte tiltakene, og deretter utførte videre undersøkelser av dette.

7.1 Videre arbeid med dispensasjonsbestemmelsen

Politisk behandling av dispensasjoner er med på å uthule planer som skal ligge til grunn for arealforvaltningen. Det kunne vært interessant å se om det er noen forskjell i innvilgelsesprosent på kommuner som behandler de fleste dispensasjonssaker administrativt til sammenligning med de som behandler alle dispensasjoner politisk. Omfanget av analysen i denne oppgaven, er for liten til å trekke slutninger på dette området, og krever nærmere undersøkelser.

Det er også utfordringer med praktisering av begrepet prinsipiell betydning og hvordan kommunene forholder seg til dette i delegeringsreglementene. Det følger av forarbeidene til kommuneloven at kommunene har vidt spillerom til å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning (Prop. 46 L 2017-2018). Det bør tas til vurdering om kommunene burde delegert mer av dispensasjonsmyndigheten til administrasjonen, nettopp fordi det er de som har den juridiske kompetansen. Hvis kommunene definerer majoriteten av dispensasjonssøknadene som prinsipielle, vil det etter min mening føre til en skranke i håndhevelsen av dispensasjonsbestemmelsen.

Dette er dispensasjonssaker som gjerne trenger en grundigere juridisk utredning, men fordi kommunene definerer de som prinsipielle må de behandles politisk i henhold til koml. § 5-4 andre ledd og administrasjonens vurderinger risikerer å bli verdiløse.

Når det ikke skilles mellom juridiske vurderinger og politisk skjønn, innvilges det dispensasjoner på feilaktig grunnlag.

Derfor innvilger politikerne dispensasjoner på feilaktig grunnlag, fordi de ikke skiller mellom juridiske vurderinger og politisk skjønn. Politikernes betydning for dispensasjonspraksisen er et sentralt tema i arbeidet videre med hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal praktiseres etter lovgivers intensjon. Det er også en manglende veiledning i hva som skal ligge i begrepet prinsipiell betydning. Det trengs konkrete definisjoner hvis kommunene skal praktisere dispensasjonsbestemmelsen på en forsvarlig måte. Terskelen for hva som anses å være dispensasjonssaker av prinsipiell betydning anses nok til å være lav, og praktiseres forskjellig i de ulike kommunene.

For at dispensasjonsbehandlingen skal gi mest mulig like resultater uavhengig av hvilken kommune som tolker loven, kan det være fornuftig å ha en nasjonal mal for vedtakene. Ikke alle kommuner har like forutsetninger for å kunne utføre den juridiske vurderingen, som er knyttet til dispensasjonsbestemmelsen. I en slik mal bør det fremgå hvilke vurderinger kommunene skal utføre, med utdypende forklaringer av lovbestemmelsen.

Rettsanvendelsesskjønnet bør presiseres her. Dette er vurderinger som skal ligge til grunn *før* kommunen kan anvende kan-skjønn etter pbl. § 19-2 første ledd om det er hensiktsmessig å innvilge dispensasjon eller ikke. Samtidig kan det anføres at pbl. § 19-2 har en noe ulogisk oppbygning i første og andre ledd, som gjør det mer utfordrende å praktisere skille mellom juss og politikk. Dispensasjonsmyndigheten til politikerne er ofte misforstått i kommunene. Ifølge denne analysen og tidligere undersøkelser benyttes kan-vurderingen i pbl. § 19-2 første ledd omtrent aldri. Slik praksisen er i dag, er det tilnærmet automatikk i å innvilge dispensasjoner når vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt, slik at kanbestemmelsen muligens kan anses som overflødig. Alternativet er at anvendelsen av denne bestemmelsen må synliggjøres mer for kommunene.

Statsforvalterens praksis med behandling av dispensasjoner er ikke direkte undersøkt i denne oppgaven, men eksempler fra oppgaven illustrerer at utfordringer med behandling av dispensasjoner ikke alltid ligger på kommunalt nivå. Ulik praksis hos Statsforvalterne kan også medføre usikkerhet hos kommunene, på hva som faktisk er riktig rettsanvendelse. For at Statsforvalterne skal kunne følge opp negative uttalelser og frarådelse av dispensasjoner, burde det muligens vært retningslinjer for hvordan Statsforvalterne kan følge opp de påfølgende vedtakene og dermed benytte seg av klagemuligheten.

Analysen viser at det kan være behov for å gjøre en vurdering av gjeldende lovverk, og en vurdering av om dispensasjonsbestemmelsen er for kompleks.

Kommunenes praksis antyder dette, fordi det kan virke som det er rom for mange misforståelser og feilaktig lovanvendelse. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 andre ledd oppstiller kumulative vilkår uavhengig av hva det dispenseres fra. Imidlertid kan det synes som om alle de tre kriteriene i vesentlighetsvilkåret ikke er relevante i vurderingen av alle tiltak. Dette samsvarer også med analysen, hvor det er bestemmelsen det dispenseres fra som oftest blir vurdert i vesentlighetsvurderingen. Muligens bør lovens formålsbestemmelse og statlige og regionale interesser vektlegges mer i de sakene som kommunene anser som prinsipielle og i saker som har betydning for statlige og regionale interesser. Det er de langsiktige vurderingene som må vurderes i henhold til formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1. For at kommunene skal avstå fra dispensasjon på bærekraftgrunnet, må det ifølge Holth og Winge (2022) forankres i pbl. § 19-2 første ledd da d. Fordi summen av mange dispensasjoner over tid kan vesentlig tilsidesette formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven. Det vil si at det muligens ikke er relevant å vurdere pbl. § 1-1 i alle tiltak, noe som samsvarer med resultatet av analysen hvor det kun er 5 prosent som vurderer hensynene bak pbl. § 1-1.

Det vil være hensiktsmessig å fortsette og vurdere hvilke fordeler og ulemper et tiltak vil medføre, da dette er en relevant vurdering i alle dispensasjoner. Samtidig bør det muligens åpnes opp for å innvilge dispensasjoner der hvor det ikke er noen vesentlige ulemper, typisk ved mindre tiltak i områder avsatt til utbygging. Avbøtende vilkår kan også være hensiktsmessig slik det gjerne praktiseres flere steder per i dag. Dette er i utgangspunktet noe som skal oppstilles etter pbl. § 19-2 første ledd, men det kunne vært hensiktsmessig at fordel-/ulempevilkåret omfattet dette. I mange situasjoner kan avbøtende vilkår forbedre dagens situasjon.

En planprosess er en mer omfattende prosess sammenlignet med dispensasjonsbehandling. Å få kommunene til å endre planer for å redusere antall dispensasjoner er en kompleks prosess, som vil være kostnads- og ressurskrevende for kommunene. Noe av utfordringen kan også skyldes manglende lokalpolitisk vilje. Alternativt må det gjøres endringer, slik at prosessen med å endre planer kan effektiviseres og forenkles, og at kommunen kan få midler fra statlige eller regionale myndigheter for å gjennomføre denne prosessen. Disse utfordringene gjør at det etter min oppfatning kan være vanskelig å snu trenden for dispensasjonspraksisen, gjennom planendingsprosesser. Jeg vil tro at det er mer hensiktsmessig å jobbe med dispensasjonsbestemmelsen og praksis knyttet til denne. I tillegg mener jeg det kan være hensiktsmessig å vurdere om alle slags dispensasjoner skal behandles av kommunene. Samtidig må det utvises en forsiktighet knyttet til å komplisere vurderingen ytterligere ved at loven skal skille mellom dispensasjoner i ulike områder eller skille mellom ulik bruk av vilkårene i ulike dispensasjonssaker. Dette kan medføre enda mer variert praksis.

Likevel mener jeg at for å ivareta og forebygge feilaktige innvilgelser i sårbare områder og områder med statlige eller regionale interesser, bør det vurderes om slike dispensasjonssøknader burde vært behandlet av Statsforvalteren, eller vurderes om det burde vært klare forbud mot å bygge i strandsonen og høyfjellet. Nettopp fordi kommuner har en for liberal dispensasjonspraksis i henhold til hva som er intensjonen til lovgiver. Vi har en klar lovintensjon som ikke virker i praksis. I flertallet av vedtakene blir ikke statlige og regionale interesser redegjort for. Det var få vedtak hvor det var synlig- og tydeliggjort hvilke retningslinjer og målsetninger som var lagt til grunn i drøftelsen, og vurderingen av vedtakene. Hvis Statsforvalteren behandlet disse dispensasjonssøknadene, ville det sikre at disse interessene ble mer ivaretatt.

Det kan også være hensiktsmessig med sanksjoner der hvor kommunene utøver en liberal dispensasjonspraksis. Lovbestemmelsen § 19-4 i plan- og bygningsloven, åpner opp for at behandling av dispensasjoner kan utføres av statlig eller regionalt organ. Men denne myndighetsoverføringen må ha forankring i at kommunene har ført en dispensasjonspraksis som har uthulet spesielt nasjonale interesser. Det kunne vært interessant og undersøkt hvor utbredt bruken av denne bestemmelsen er, og om den kunne hatt betydning som et tiltak for å redusere innvilgelsen av dispensasjoner. Slik analysen påpeker, undergraver kommunene statlige og regionale interesser ved flere anledninger i dispensasjonssakene.

Den høye innvilgelsesprosenten for dispensasjoner er ofte problematisert i forvaltningen (Haugerud og Junker: 2022). Undersøkelser viser at det er utfordringer knyttet til kommunenes liberale dispensasjonspraksis. Ifølge Bugge (2015) kan dispensasjoner ha stor miljømessig betydning, og utbredt bruk vil svekke miljøforvaltningen. At det gis mange dispensasjoner, vil også bryte med lovgivers intensjon om at dispensasjonsbestemmelsen er en unntaksbestemmelse og det vil være en fare for uthuling av plansystemet. En helhetlig vurdering av arealforvaltning skal skje i planprosess, noe som er viktig for god miljøforvaltning. Helhetsbegrepet står sentralt, og skal fremme en arealplanlegging som sikrer bærekraftig utvikling jf. pbl. § 1-1.

Ifølge Haugerud og Junker (2022) er det imidlertid få vitenskapelige publikasjoner som undersøker omfanget av og årsakene til bruk av dispensasjoner i Norge. Kommunesektorens organisasjon (KS) har i dag et pågående prosjekt i samarbeid med Holth & Winge, hvor det skal vurderes endringer i rettsregler og praksis i henhold til dispensasjonsbestemmelsen. Prosjektets hensikt er å bidra til en dispensasjonspraksis som er i henhold til lovgivers intensjon.

Det som må være målsetningen for videre arbeid med dispensasjonsbestemmelsen, er at det skal bli en mer enhetlig dispensasjonspraksis, slik at behandlingen av dispensasjoner er uavhengig av hvilken kommune som tolker og håndhever pbl. § 19-2. Samtidig må innvilgelsesprosenten på dispensasjoner gå ned, slik at det er forenlig med lovgivers intensjon.

Funnene fra denne undersøkelsen støtter opp om eksisterende forskning, og analysen gir grunnlag for å se nærmere på flere forhold knyttet til dispensasjonspraksisen. Analysen gir uttrykk for at det er behov for endringer for å få en mindre liberal dispensasjonspraksis og for at det skal være en mer forenlig praktisering av bestemmelsen.

8. 0 REFERANSER

8.1 Lover

Arkivloven (1992). *Lov om arkiv*. Hentet 01.05.23:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1992-12-04-126?searchResultContext=1636&rowNumber=1&totalHits=455>

Bygningsloven (1965). *Bygningslov*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1965-06-18-7?searchResultContext=4578&rowNumber=8&totalHits=8785>

Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10?searchResultContext=4384&rowNumber=1&totalHits=28737>

Grunnlova (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov*. Hentet 07.05.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1814-05-17-nn/%C2%A7112?searchResultContext=2414&rowNumber=1&totalHits=13363>

Kommuneloven (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet 31.01.23 fra:

https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_7?searchResultContext=2511&rowNumber=1&totalHits=2814

Naturmangfoldloven (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*. Hentet 01.05.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2009-06-19-100?searchResultContext=1367&rowNumber=1&totalHits=1653>

Offentleglova (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*. Hentet 07.05.23 fra:

https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2006-05-19-16/KAPITTEL_4?searchResultContext=1641&rowNumber=1&totalHits=2598

Plan- og bygningslov (1985). *Plan- og bygningslov*. Hentet 07.05.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1985-06-14-77?searchResultContext=3839&rowNumber=4&totalHits=8926>

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71?searchResultContext=3961&rowNumber=1&totalHits=8785>

8.2 Proposisjoner

Ot. prp. nr. 42 (1991-1992). *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet 05.02.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/deaea917245b4be3b5c0743a076f1f39/otp199119920042000dddpdfs.pdf>

Ot. prp. nr. 75 (1993-1994). *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv*. Hentet 31.01.23 fra:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=d&psid=DIVL222&pgid=d_0009

Ot. prp. nr. 32 (2007 – 2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

Ot. prp. nr. 52 (2008 – 2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Hentet 17.04.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a821d3fd355e4440bac64fa6e7e59642/no/pdfs/otp200820090052000dddpdfs.pdf>

Prop. 149 L (2015 – 2016). Proposisjon til Stortinget. *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>

Prop. 46 L (2017-2018). Proposisjon til Stortinget. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet 11.05.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Prop. 169 L (2020 – 2021). Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. *Endringer i plan- og bygningsloven m.m (regional plan, dispensasjon m.m.)*. Hentet 08.01.23 fra:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-606l.pdf>

8.3 Innstillinger

Innst. 181 L (2016-2017)

8.4 Norges offentlige utredninger (NOU)

NOU Norges offentlige utredninger 2016: 4. *Ny kommunelov*. Hentet 05.02.23 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>

8.5 Rettsavgjørelser og uttalelser fra Sivilombudet

Høyesterett:

- Rt-1969-1053
- Rt-1970-67 (Strandplandommen)
- HR-2007-387-A (Barkadommen)
- HR-2007-326-A–Rt-2007-257 (Trallfa-dommen)
- Rt-2011-111
- HR-2022-1278-A (Tjøme – saken)

Lagmannsrett:

- LA-2015-197645 (Agder lagmannsrett)
- LA-2019-8060 (Agder lagmannsrett)
- LA-2022-95573 (Agder lagmannsrett)
- LB-2022-20040 (Borgarting lagmannsrett)

Tingrett:

- 21/042450TVI-TSOS/TSAR (Søndre Østfold tingrett)

Sivilombudet

- SOMB-2006-71
- SOM-2011-2812
- SOM-2014-334

- SOM-2015-1365
- SOM-2015-3269
- SOM-2017-1346
- SOM-2017-1231
- SOM-2022-1042

8.6 Litteratur

Asdal, Kristin og Reinertsen, Hilde. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse – en praksisorientert metode*. 1. utgave, 3. opplag 2022. Cappelen Damm AS.

Aulie, Cathrine. (2021). *Norsk lovkommentar – naturmangfoldloven*. Rettsdata – 24.04.23.

Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina og Abusland, Terje. (2017). *Forvaltningsrett i et nøtteskall*. 1. utgave, 2. opplag. Gyldendal juridisk.

Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2022) *Business Research Methods*. 6. utg. Oxford: Oxford University Press.

Bugge, Hans Christian. (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind. (2022). *Forvaltningsrett*. 12. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Fangen, Katrine. (2011). *Deltagende observasjon*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Fylkesmannen i Østfold. Miljøvern avdelingen. (2012). Forvaltningsplan for Kurefjorden naturreservat – rapport 3/2012. Hentet 05.02.23 fra:

https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/3845697/documents/NO306_mgt171117.pdf

Gammelmo, Leikny. (2020). *Endring av faste eiendom – forsvarlig saksbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Haugerud, Helle Holst og Junker, Eivind. (2022). *Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak*. Kart og plan – årgang 115, bind 82, nr. 4-2022, s. 325-344.

Hemsedal kommune. *Delegeringsreglement*. Hentet 05.02.23 fra:

<https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3042>

Hol kommune. *Delegeringsreglement*. Hentet 05.02.23 fra:

<https://docplayer.me/3774076-Delegeringsreglement-for-hol-kommune.html>

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2019). *Plan- og bygningsrett kort forklart*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2022). *Avrop miljødirektoratet – Sarpsborg kommune. Juridisk utredning om de rettslige rammene for dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø*. Utarbeidet av Holth og Winge AS.

Holth & Winge og Multiconsult. (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven – en analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*. 2020.

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Innjord, Frode A. og Zimmermann, Liv (red). (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer - Plandelen, bind I*. 2. utgave, 1. opplag 2020. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Innjord, Frode A. og Zimmermann, Liv (red). (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer - Byggesaksdelen, bind II*. 2. utgave, 1. opplag 2020. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Per, Skaaraas, Helge, Ness, Stein og Os, Audvar. (2018). *Plan- og bygningsrett del I – Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Klima- og miljødepartementet. (2016). *Naturmangfoldloven kapittel II – Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. Veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). (2019). *Svar på anmodning om omgjøringsbegjæring av vedtak – Måkeveien 48 – gnr/bnr 195/131 på Ulvøya i Oslo kommune*.

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave, 3. opplag (2012). Oslo: Gyldendal akademisk.

Nyhus, Øystein Nore. (2020). *Norsk lovkommentar – plan- og bygningsloven*. Rettsdata – 20.04.23.

Malterud, Kirsti. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning – en innføring*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Moss kommune. *Delegeringsreglement*. Hentet 05.02.23 fra:
<https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3002>

Mæhle, Synne Sæther og Aarli, Ragna. (2017). *Fra lov til rett*. 2. utgave, 1. opplag (2017). Oslo: Gyldendal juridisk.

Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Per, Skaaraas, Helge, Ness, Stein og Os, Audvar. (2018). *Plan- og bygningsrett del II – Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Regjeringen. (2021). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen*. Hentet 30.01.23 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2850282/>

Råde kommune. *Delegeringsreglement del 1*. Hentet 05.02.23 fra:
<https://www.rade.kommune.no/f/p1/idc1e6bee-87e8-4b7f-9fd7-5add5df0e59b/delegering-del-1.pdf>

Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2020). *Analyse av kommunal byggesaksbehandling og tilsyn*. Rapport 11-2020. Oslo.

Sarpsborg kommune. (2015). *Kommunedelplan kystzoneplan 2015-2026*. Vedtatt av Sarpsborg bystyre 18.06.2015.

Sevatdal, Hans. (2018). *Eigendomshistorie – hovedlinjer i norsk eigendomshistorie frå 1600-tallet fram mot nåtida*. 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget.

Sivilombudsmannen (2021). *Dispensasjoner i strandsonen – Lindesnes kommune*.

Sivilombudsmannen (2021). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen – Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*.

Store norske leksikon. (2023). *Hemsedal*. Hentet 05.02.23 fra:
<https://snl.no/Hemsedal>

Store norske leksikon. (2023). *Hol*. Hentet 05.02.23 fra:
<https://snl.no/Hol>

Store norske leksikon. (2023). *Moss*. Hentet 05.02.23 fra:
<https://snl.no/Moss>

Store norske leksikon. (2023). *Råde*. Hentet 04.02.23 fra:
<https://snl.no/R%C3%A5de>

Winge, Nikolai K. (2013). *Kampen om arealene – rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

8.7 Nettartikler

Grønning, Lars Håkon, E24. (2022). Artikkel 1: *Strømkrise i industrien – Må tørre å bygge vindkraft på land*. Hentet 29.09.22 fra:
<https://e24.no/naeringsliv/i/XqxLoW/stroemkrise-i-industrien-maa-toerre-aa-bygge-vindkraft-paa-land>

Grønning, Lars Håkon, E24. (2022). Artikkel 2: *Ukrainske kornbønder selger til Russland*. Hentet 29.09.22 fra:
<https://e24.no/internasjonaoekonomi/i/OrwAKb/ukrainske-kornboender-selger-til-russland>

Indreiten, Aina Beate, Skumsvoll, Nils Fridtjof og Holm, Rune Christoffer. (2023). *Dømt til strengere straffer i Tjøme – saken*. Hentet 08.01.23 fra:
<https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/ny-dom-i-tjome-saken-1.16229143>

NTB, Dagsavisen. (2022). *Flere flytter til hytta for å få strømstøtte*. Hentet 30.09.22 fra:
<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2022/08/08/flere-flytter-til-hytta-for-a-fa-stromstotte/>

Nyhus, Håvard, NRK. (2022). Artikkel 1: *Staten lager ny rettleiar for den norske strandsona*. Hentet 29.09.22 fra:
<https://www.nrk.no/vestland/staten-lager-ny-rettlear-for-den-norske-strandsona-1.15959895>

Nyhus, Håvard, NRK. (2022) Artikkel 2: *Her gjev dei flest fritak frå strandsonevernet*. Hentet 29.09.22 fra:
<https://www.nrk.no/vestland/her-gjev-dei-flest-fritak-fra-strandsonevernet-1.16113295>

8.8 Tabell og figurliste

8.8.1 Tabeller

Tabell 1: *Oversikt over antall dispensasjoner*. Eget arbeid, Leikaas, 2023

Tabell 2: *Utvalgte vedtak*. Eget arbeid, Leikaas, 2023

8.8.2 Figurer

Figur 1: Forord: *Bilde av Saltholmen, Råde kommune*. Eget arbeid, Leikaas, tatt 31.05.22.

Figur 2: *Bilder som viser lokalisering av Råde kommune*. Hentet 04.02.23 fra:
<https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=8&lat=6584178.86&lon=232991.30&markerLat=6586500.759759308&markerLon=265339.20616193186&p=searchOptionsPanel&sok=r%C3%A5de>

Figur 3: *Bilde av Saltholmen, Råde kommune*. Eget bilde, Leikaas, tatt 14.12.22

Figur 4: *Bilder som viser lokalisering av Moss kommune*. Hentet 04.02.23 fra:
<https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=7&lat=6595769.51&lon=212227.50&markerLat=6596421.39373965&markerLon=253785.5053998812&p=searchOptionsPanel&sok=Moss>

[Figur 5: Bilde av Moss by.](https://xn--miljiftetmoss-enbb.no/4530-2/) Hentet 04.02.23 fra:

[Figur 6: Bilder som viser lokalisering av Hemsedal kommune.](https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=5&lat=6688608.24&lon=39516.67&markerLat=6756304.406125284&markerLon=156980.26931556914&p=searchOptionsPanel&sok=Hemsedal) Hentet 05.02.23 fra:

[Figur 7: Bilde av Hemsedal.](https://www.fridalenhemsedal.no/galleri/naeromradet) Hentet 04.02.23 fra:

[Figur 8: Bilder som viser lokalisering av Hol kommune.](https://www.norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=5&lat=6687255.18&lon=45504.85&markerLat=6738619.879605212&markerLon=133790.77612507512&p=searchOptionsPanel&sok=hol%20kommune) Hentet 05.02.23 fra:

[Figur 9: Bilde av Geilo i Hol kommune.](https://www.vg.no/forbruker/reise/i/bK5ygd/fra-langrenn-til-spa-her-er-alt-du-trenger-aa-vite-om-geilo) Hentet 04.02.23 fra: Foto: Paul Lochart

[Figur 10: Innvilgelsesprosent ved de utvalgte kommunene: Råde, Moss, Hemsedal og Hol.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 11: Innvilgelsesprosent samlet for Råde, Moss, Hemsedal og Hol.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 12: Klagesaker i undersøkelsen.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 13: Politisk omgjøring av dispensasjonsvedtak.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 14: Bestemmelser det dispenseres fra.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 15: Prosent innvilgelse på dispensasjoner fra de ulike bestemmelsene.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 16: Hva det søkes dispensasjon fra.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 17: Innvilgelsesprosent fordelt på hva det dispenseres fra.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 18: Hvilke tiltak det søkes dispensasjon til.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 19: Innvilgelsesprosent fordelt på hvilke tiltak det søkes dispensasjon til.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 20: Tilstrekkelig begrunnede dispensasjonsvedtak.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 21: Kommunens vurdering av dispensasjoner.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 22: Andel personlige fordeler vektlagt.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 23: Begrunnet statlige- og regionale interesser.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 24: Andel dispensasjonssøknader sendt til uttalelse \(ved Statsforvalter og Fylkeskommune\).](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 25: Innvilget dispensasjon ved negativ uttalelse \(Statsforvalter og Fylkeskommune\).](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 26: Kommunene oppstiller vilkår ved innvilgelse av dispensasjon.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 27: Innvilgelsesprosent for LNFR-formål.](#) Eget arbeid, Leikaas, 2023

[Figur 28:](#) *Kommunens vurdering av dispensasjoner fra LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023*

[Figur 29:](#) *Nasjonale- og regionale interesser – LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023*

[Figur 30:](#) *Tilstrekkelig begrunnede dispensasjonsvedtak fra LNFR-formål. Eget arbeid, Leikaas, 2023*

[Figur 31:](#) *Dispensasjoner i bynære- og distriktskommuner – resultat av undersøkelsen. Eget arbeid, Leikaas, 2023*

Vedlegg 1: Variabler i analysen

Nr.	Variabler i tabell
1.	Kommune
2.	Saksnummer
3.	Gnr/Bnr
4.	Index
5.	År
6.	Type dispensasjon
7.	Stikkord
8.	Dispensasjon innvilget
9.	Dispensasjon avslag
10.	Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel
11.	Dispensasjon fra arealformål
12.	Dispensasjon fra LNFR-formål
13.	Dispensasjon fra Plan- og byggningsloven
14.	Dispensasjon fra byggeforbudet sjø jf. pbl. § 1-8
15.	Dispensasjon fra reguleringsplan
16.	Dispensasjon fra teknisk forskrift (TEK17)
17.	Sendt til uttalelse - Statsforvalteren
18.	Uttalelse fra Statsforvalterer (positiv / negativ)
19.	Uttalelse fra Fylkeskommunen
20.	Vedtak påklaget
21.	Vedtak stadfestet av Statsforvalter etter klage
22.	Vedtak opphevet av Statsforvalter etter klage
23.	Grunnlag for opphevelse
24.	Vedtak omgjort av kommunen etter klage
25.	Hensyn bak pbl. § 1-1 ikke vurdert
26.	Ikke begrunnet vesentlighetsvilkår
27.	Ikke begrunnet fordel/ulempe vilkår
28.	Mangelfulle vurderinger av vilkårene
29.	Personlige fordeler vektlagt
30.	Manglende kan-skjønn vurdering
31.	Sette vilkår for dispensasjon
32.	Benytter presedens i vurdering av fordel/ulempe vilkår
33.	Ikke begrunnet Statlige og regionale interesser
34.	Naturmangfold vurdert
35.	Naturmangfold vurdert uten begrunnelse
36.	Ettergodkjennelse av tiltak
37.	Overtredelsesgebyr
38.	Politikere innvilger uten at vilkår er oppfylt der adm. har avslått
39.	Aktuell for utvelgelse
40.	Aktuell for supplering i drøfting
41.	Kommentarer



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway