



Saksframlegg

Saksnr.	Utval	Møtedato
	Utval for samfunnsutvikling	
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Revisjon av delegeringsreglement for dispensasjonsbehandling etter § 19-2 i plan- og bygningslov

Samandrag:

Kommunen si handsaming av dispensasjonar etter plan- og bygningslova (pbl) § 19-2 har stor betydning for både utviklingstempo, næringsliv, innbyggjarar og kommunen si legitimitet som planmyndigheit. Dagens praksis inneber at fleire dispensasjonssaker vert lagt fram for politiske organ, noko som reiser spørsmål om ressursbruk, effektivitet og behov for delegering. Saka legg fram ei vurdering av konsekvensar ved dagens praksis og foreslår tiltak for å sikre ei meir føreseieleg, effektiv og transparent handsaming av dispensasjonssøknadar.

Kommunedirektøren si tilråding:

Kommunestyret vedtek å delegerer handsaming av dispensasjonar etter pbl § 19-2 til kommunedirektøren:

- Sakshandsaminga skal følgje retningslinjer for dispensasjonsvurderingar, som skal sikre effektiv, einsarta, føreseieleg og lovmessig handsaming av dispensasjonssaker.
- Administrasjonen skal gjennomgå og effektivisere interne rutinar for saksbehandling av dispensasjonar, med mål om kortare sakshandsamingstid.
- Kommunestyret ber administrasjonen rapportere årleg om dispensasjonspraksis, jf. punkt 7 i retningslinja.
- Prinsipielle saker, der dei to vilkåra til å få dispensasjon er oppfylt, kan fremjast for politisk avgjerd.
- Praksisen skal evaluerast innan 31.12.2027

Saksopplysningar:

Denne saka dreiar seg om kommunen sin praksis for handsaming av dispensasjonar etter plan- og bygningsloven (pbl) § 19-2 og kommunedirektøren stiller spørsmål om dette er ynskjeleg å halde fram med dagens praksis eller om denne bør endrast. Bakgrunnen for at kommunedirektøren fremjar saka er for å belyse reglane som gjeld for handsaming av dispensasjonssaker kontra andre type saker som td. vedtak av reguleringsplanar.

Kva er ein dispensasjon etter pbl § 19-2?

Ein dispensasjon er eit unntak frå gjeldande plan- eller lovføresegner, og er meint å vere ei snever ordning for særlege tilfelle der det ligg føre klare grunnar til å gjere avvik frå vedtekne rammer. Dispensasjon skal ikkje fungere som eit alternativ til ordinær planlegging. Dersom kommunen i stor grad opnar for utbygging gjennom dispensasjonar, svekkjast planverket som styringsverktøy, og utviklinga blir meir fragmentert og mindre føreseieleg. Ei slik praksis kan føre til at heilskaplege vurderingar av arealbruk, infrastruktur, miljøomsyn og samfunnsinteresser ikkje blir tilstrekkeleg ivaretekne. Det er derfor uheldig å basere kommunal utvikling på dispensasjonar, då dette undergrev både plan sin funksjon og den politiske styringa av arealutviklinga.

Dispensasjonar er likevel eit viktig verktøy som "sikkerheitsventil", men krev tydelege rammer for å sikre likebehandling og rettstryggleik for innbyggjarane. I desse sakene må ein nytte eit rettsanvendelsesskjønn(juss) og ikkje eit forvaltningsskjønn (politikk) for å sikre at innbyggjarar og utbyggjarar vert likebehandla.

Politikarane sitt styringsverktøy for utvikling:

Planverket er det sentrale styringsverktøyet for korleis kommunen skal utviklast på kort og lang sikt. Gjennom planprosessane kan politikarane ta stilling til arealbruk, prioriteringar og ønskja utviklingsretning på ein heilskapleg og føreseieleg måte. Planlegginga gir høve til å avvege ulike omsyn – som miljø, næringsutvikling, infrastruktur, landskap og bustadbehov – innanfor ein open og demokratisk prosess. Dette er vurderingar som ligg til det politiske forvaltningsskjønnet, og som ikkje kan overlatast til enkeltsaksbehandling. Ein aktiv og strategisk bruk av plan sikrar at kommunen sjølv styrer utviklinga, i tråd med overordna mål og politiske prioriteringar og at avgjerdene blir tekne på eit breitt og opplyst grunnlag.

Utfordringar ved dagens praksis

Kommunar som ikkje har delegert dispensasjonssaker til administrasjonen, opplever ofte følgjande konsekvensar:

- **Auka arbeidsbelastning for politiske organ** - Mange dispensasjonssaker er av teknisk karakter og bind opp politisk kapasitet som kunne vore nytta til strategiske utviklingssaker.
- **Lengre saksbehandlingstid** - Politisk behandling krev møteplanlegging og ventetid, noko som kan forsinke både private og offentlege prosjekt.
- **Dyrare gebyr** for dei sakene som vert fremja for politisk handsaming.
- **Redusert fleksibilitet** - Manglande delegering gjer kommunen mindre i stand til å handle raskt i saker som krev tempo.
- **Auka risiko for klager** - Lange prosessar og utydeleg praksis kan skape misnøye og fleire klagesaker.
- **Utfordringar med likebehandling** - Uklare rammer kan føre til varierende praksis over tid og svekke tilliten til kommunen.
- **Feil bruk av skjønn** - Det vert brukt forvaltningsskjønn og ikkje rettsanvendingskjønn i sakshandsaminga og dette er sakshandsamingsfeil.

Kva kan gjerast for å forbetre vår praksis med dispensasjonssaker:

For å sikre ei meir effektiv og føreseieleg dispensasjonspraksis er det naudsynt å vurdere både delegeringsreglement og interne rutinar. Ei tydeleg politisk avklaring vil gi administrasjonen betre grunnlag for å fatte vedtak innanfor klare rammer, samstundes som politikarane får frigjort tid til overordna plan- og utviklingsarbeid.

Det er særleg viktig at kommunen har:

- **Klare politiske retningslinjer** for vurdering av dispensasjonar
- **Effektive saksbehandlingsrutinar** som reduserer ventetid
- **Kompetanseheving** for sakshandsamarar
- **God dialog med regionale myndigheiter**
- **Open og tydeleg kommunikasjon** med søkarar

Ei slik tilnærming vil styrke både rettstryggleik, effektivitet og kommunen sitt omdømme.

Vurdering og konklusjon:

Kommunen har stor makt til å bestemme korleis areala i kommunen skal nyttast, fordi staten har delegert mykje av denne myndigheita til det lokale nivået. Dette skjer gjennom plan- og bygningslova, som krev at alle arealavgjersler skal fattast gjennom opne og lovregulerte planprosessar.

Kommunen lagar både kommuneplanar og reguleringsplanar, der ein tek stilling til kva område som skal brukast til bustader, næring, landbruk, naturvern, samferdsel og liknande. Innbyggjarar, organisasjonar og andre myndigheiter har rett til å kome med innspel undervegs, men det er til slutt kommunestyret som vedtek planane.

Slik har kommunen ei sentral rolle i å forme utviklinga av lokalsamfunnet og sikre at arealbruken skjer på ein berekraftig og gjennomtenkt måte. Berekraft i denne settinga er både omsyn til bruk av areal i natur- og miljøperspektiv, men også økonomisk-, sysselsettings- og næringsutviklingsperspektiv.

Desse prosessane med å vedta planar er underlagt juridiske krav og avklaringar undervegs som td. om ein plan skal konsekvensutgreiast og korleis dette skal gjerast, om konsekvensutgreiinga er tilstrekkeleg eller om eit tiltak krev reguleringsplan eller ikkje, men å avgjere om ein plan skal vedtakast eller ikkje er underlagt kommunen sitt forvaltningssskjønn (politikk). Så dei store avklaringane og styringsmoglegheitene når det gjeld arealbruk i kommunen er underlagt politikken. I etterkant skal administrasjonen etterleve og følgje opp det som politikarane har vedteke gjennom plan og dette er i stor grad juss.

I den enkelte søknad om dispensasjon så framstår desse oftast som uproblematisk og lite kontroversielle når ein ser dette isolert. Problemet oppstår når summen av mange enkeltvis dispensasjonar skaper ei utilsikta utvikling og ei utvikling som kan vere i strid med kommunen sine eigne planar og den nasjonale politikken.

Ein gjentakande praksis med å innvilge dispensasjonar som strid mot dei vedtekne planane, vil svekke tilliten til både plansystemet som plan- og bygningslova legg opp til og til forvaltninga (administrativt og politisk). Plan- og bygningslova legg svært frie rammer for politikarane til å forvalte sine arealressursar, men stiller krav om at det skal gjerast gjennom plansystemet som sikrar ein prosess som ivaretek alle. Å innvilge dispensasjonar på feil rettsleg grunnlag kan føre til at nokon får innvilga dispensasjonar medan andre ikkje får. Dette kan opplevast som mangel på likebehandling og beste løysinga kan vere at alle saker vert handsama av ein instans, administrativt eller politisk. Slik vår praksis er i dag vil nokre saker, som ikkje er prinsipielle, bli handsama av administrasjonen, medan andre vert handsama av utval for samfunnsutvikling. Allereie her må ein gjere ei fortolkning av kva sak som er "prinsipiell" eller ikkje og dette kan vere ulikt frå gong til gong.

Plan- og bygningslova 1985 vs- plan- og bygningslova 2008:

Ved ikrafttreding av plan- og bygningslova frå 2008 vart det gjort ei vesentleg innstramming på kommunen sin moglegheit til å gje dispensasjon. Det er derfor viktig å trekkje eit skarpt og klart skilje mellom saker før og etter 2008.

I plan- og bygningslova av 1985 var det opna for at kommunen kan gje dispensasjon med slik ordlyd:

Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon.

Tolkning av kva som reknast som “særlege grunnar” var framleis basert på ei juridisk tolkning, men terskelen for kva som kunne leggas i dette omgrepet var lågare og meir fleksibelt og skjønnsprega.

I 2008-lova vart dispensasjonsreglane **vesentleg stramma inn** samanlikna med § 7 i lova frå 1985. Den tidlegare, meir opne vurderinga av “særlege grunner” vart erstatta av eit heilt nytt kapittel (kapittel 19) med **to kumulative og lovfesta vilkår**. Begge vilkåra er spørsmål om **rettsanvendelsesskjønn**, altså fullt ut juridisk prøvbart.

Dei to vilkåra i pbl.2008 § 19-2:

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

Dette er ein sperre: dersom omsyna bak regelverket blir svekka i vesentleg grad, **skal** dispensasjon nektast.

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

Dette er ei interesseavveging som berre blir aktuell dersom vilkår 1 er oppfylt og det skal vere **fordelar ut frå areal- og ressursdisponeringsomsyn, ikkje personlege omsyn eller behov**.

Dersom **vilkår 1 ikkje er oppfylt**, skal søknaden avslåast utan vidare vurdering.

Dersom **begge vilkåra er oppfylt**, har kommunen framleis eit **forvaltningsskjønn** i om dispensasjon *skal* givast, men dette kjem først etter at dei juridiske vilkåra er vurdert

Konklusjon:

Spørsmål om ein dispensasjon kan gjevast eller ikkje er også ei kime til konflikt mellom kommunen og Statsforvaltar. I ei enkelt sak så kan Staten, v/Statsforvaltaren, kome på bana å seie at vilkåra for å gje dispensasjon ikkje er oppfylt og klage på vedtaket. I dei aller fleste tilfeller så vil ei klage i ei dispensasjonssak der vilkåra ikkje er oppfylt verte oppheva av ein settestatsforvaltar. Der er slik at der kommunen har gjort eit vedtak basert på feil lovforståing så er ikkje det berre slik at Statsforvalteren *kan* overprøve kommunen sitt mynde, men han *skal* overprøve saka. Som skrive ovanfor er dispensasjonsvurderinga rettsanvendelsesskjønn og dette er eit type skjønn som kan prøvast gjennom domstolane, men også her ser vi av nylege saker at vurderinga er basert på rettsanvendelsesskjønn og er strengt tolka. Sjå vedlagt sak frå Høgsterett HR-2026-730-A.

Kommunedirektøren ynskjer med denne saka å løfte spørsmålet om kven som er best eigna til å behandle dispensasjonar i kommunen? Det fritt opp til kommunene å vurdere korleis ein skal organisere seg og tradisjonelt har det blitt gjort gjennom ei deling av “prinsipielle” og “ikkje-prinsipielle saker”. Dette kan, i dei saker der kommunen skal utøve eit forvaltningsskjønn, vere ein logisk og god måte å dele oppgåva på. I saker der kommunen kan utøve sitt forvaltningsskjønn er det mest rett at mynde i prinsipielle saker vert lagt til eit politisk organ for å sikre styring i tråd med politisk mål. Dette vil også vere i tråd med

kommunelova § 13-1 som seier at den rettslege vurderinga av ei sak ligg til kommunedirektøren.

Med bakgrunn i at behandling av dispensasjonar i dei aller fleste tilfeller er rettsanvendelsesskjønn, så blir likevel løysinga med politisk handsaming av saker noko feil. Slik det er i dag, så er det altså sånn at dess vanskelegare juridisk ei sak er, så skal den løftast til å bli ei politisk avgjerd. Politikarane i kommunen vert såleis sett til å utøve eit rettsanvendelsesskjønn i eit møte der det er strenge rettslege vilkår og reglar for kva som kan og skal leggst til grunn. Kommunedirektøren meiner denne praksisen er uheldig og kan føre til vedtak som ikkje er korrekt. Å behandle saker ut frå eit fagleg og juridisk perspektiv, så er det administrasjonen som er best eigna til å ta desse avgjerslene. Administrasjonen består av fleire personar med distanse til søkjar som kan gjere ei objektiv vurdering ut frå dei kriteria som er sett i lova. Dette er ei styrke som administrasjonen sit på, og som det er grunn til å tru er mindre tilstade hos dei folkevalde. Samla sett vil det truleg bli fatta fleire avgjersle som er rettsleg "korrekt" og dette vil også føre til at innbyggjarar får større rettstryggleik og vert likebehandla dersom desse avgjerdslene vert delegert til kommunedirektøren.

Etter dommen i Bærum-saka er det avklart at vurderinga av dispensasjonsvilkåra er rettsanvendning og ikkje fritt politisk skjønn. Klagesaker der kommunen opprettheld vedtaket, bør derfor sendast til Statsforvaltaren for full prøving av dei rettslege vilkåra etter plan- og bygningslova § 19-2. Dette bidreg til einsarta praksis og forsvarleg rettstryggleik. Kommunedirektøren foreslår derfor å ta inn dette i retningslinja slik at klagesaker vert sendt frå administrasjonen til Statsforvaltaren for vurdering.

Dersom administrasjonen vurderer at vilkåra for dispensasjon er oppfylte, kan det vere aktuelt å leggje saka fram for politisk behandling. Dette gjeld særleg der ein går over frå den juridiske vurderinga til det forvaltningsmessige skjønnet. Dei fleste dispensasjonssaker vil naturleg kunne avgjerast administrativt, men i særlege eller prinsipielle tilfelle – sjølv om lovvilkåra er oppfylte – kan det vere formålstenleg at saka blir avgjort politisk.

Likestillingsmessige sider ved saka: Endring i praksis kan ha ein positiv effekt ved å sikre større grad av likebehandling av innbyggjarane i Herøy kommune.

Konsekvensar for folkehelsa: Ikkje relevant.

Miljøkonsekvensar: Ikkje relevant.

Økonomiske konsekvensar: Ikkje relevant.

Beredskapsmessige konsekvensar: Ikkje relevant.

Konsekvensar for barn og unge: Ikkje relevant.

Trond Arne Rossi Aglen	Ole Magne Rotevatn
Kommunedirektør	Avdelingsleiar utvikling