



Halden kommune
Postboks 150
1751 HALDEN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Kristian Tveiten, 32286833

Veiledning om dispensasjonssaker som gjelder bruksendring av fritidsbolig til bolig

Vi ønsker med dette brevet å veilede kommunene om behandlingen av dispensasjonssaker som gjelder bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig. Bakgrunnen for dette er at vi har erfart en økende pågang av slike saker i kommunene og tilhørende ulik praksis i måten disse behandles på.

Oppsummert er det følgende forhold vi redegjør for i dette brevet:

- Hver dispensasjonssak må behandles konkret og hver for seg. Tilrettelegging for forenklet saksbehandling er i strid med plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.
- Statsforvalteren og Viken fylkeskommune skal få anledning til å uttale seg i sakene, og disse uttalelsene skal være del av den samlede vurderingen.
- Personlige og økonomiske forhold tillegges i utgangspunktet mindre vekt i en dispensasjonsvurdering. Det er først og fremst samfunnsmessig hensyn, og særlig arealdisponeringshensyn, som tillegges vekt i vurderingen. Dette gjelder også ved bruk av midlertidig dispensasjon.
- Utstrakt dispensasjonspraksis må unngås, ettersom det bidrar til å undergrave arealplaner som overordnede og demokratisk forankret styringsverktøy.

Innledningsvis vil vi vise til vår nye [dispensasjonsveileder](#), der det gis en klargjøring av hvilke hensyn som er relevante og hvilke vurderinger kommunene må foreta i dispensasjonssaker. I tillegg presiserer veilederen hva slags saker Viken fylkeskommune og vi ønsker tilsendt for uttalelse. Veilederen er ment som støtte for kommunene sin saksbehandling og utforming av dispensasjonsvedtak i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Dette brevet er ment som et faglig supplement til dispensasjonsveilederen, for de sakene som spesifikt gjelder bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig.

Om dispensasjon og vurdering etter plan- og bygningsloven

Dispensasjon etter plan- og bygningslovens (pbl.) bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. En fraviker en regel gjennom å gi dispensasjon. Fritidsboliger ligger som oftest i områder avsatt til LNF-formål eller



fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel, og mange ligger også i 100-metersbeltet langs sjø eller vassdrag, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. I tillegg inngår mange fritidsboliger i reguleringsplaner.

Ved utarbeidelse av arealplaner stilles en rekke krav i pbl. som sikrer grundig medvirkning og vurderingsprosesser før planen kan vedtas. Det er et viktig prinsipp at planene ikke skal undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag og at forutsigbarheten ikke svekkes. Vedtatte arealplaner, herunder de som omfatter fritidsbebyggelse, har vært gjenstand for en viktig og omfattende medvirkningsprosess der sivilsamfunn og berørte statlige og regionale myndigheter har hatt anledning til å påvirke innholdet i planen. En praksis der det stadig gis dispensasjoner uthuler og svekker arealplaner som overordnede og demokratisk forankret styringsverktøy.

Med dette som utgangspunkt, er det følgelig ikke uproblematisk å dispensere fra arealplaner for bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig. Å fravike lov eller gjeldende planer skal ikke være en kurant sak. Dette må både være grundig og faglig begrunnet, og det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Denne vurderingen må oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse og saksopplysning i fvl. §§ 17 og 25. Det må fremgå at momentene som er vektlagt i vurderingen er saklige og relevante.

Dispensasjonsvurderingen skal knyttes til hensynene bak arealformålet og bestemmelsen(e) det søkes dispensasjon fra, med utgangspunkt i omsøkt arealbruk og de konsekvenser dette kan ha for de hensyn som arealformålet/bestemmelsen(e) skal ivareta. For at en dispensasjon for bruksendring eventuelt skal kunne innvilges, må kommunen gjøre en konkret vurdering av følgende vilkår ut fra den arealbruken en bruksendring vil medføre, jf. pbl. 19-2:

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

Hvilke hensyn som er relevante i en dispensasjonsvurdering, må sees i sammenheng med de offentlige hensyn som skal ivaretas i loven og gjennom planlegging. Individuelle hensyn, hensyn som er begrunnet i søkers særskilte situasjon, og som ikke er en objektiv fordel ved eiendommen, er i utgangspunktet ikke relevante hensyn¹. Dette tilsier at personlige og økonomiske fordeler for søker i utgangspunktet tillegges mindre vekt i dispensasjonsvurderingen. Det er i første rekke fordeler knyttet til areal- og ressursutnytting som vil være relevante momenter. Sosialmedisinske, personlige og/eller andre menneskelige hensyn kan som en hovedregel ikke få avgjørende vekt i dispensasjonsvurderingen. Slike forhold kan kun tillegges vekt i helt spesielle tilfeller.

Oversendelse av saker til statlige og regionale myndigheter

Som det fremgår av det første vilkåret i pbl. § 19-2, kan det blant annet ikke gis dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Saker som gjelder bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig, vil i mange tilfeller berøre statlige og regionale myndigheter sine ansvarsområder. Det mest åpenbare eksempelet på dette er samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Ofte er også barn og unges interesser relevant. Det er derfor statlige og regionale myndigheter skal få anledning til å uttale seg før kommunen eventuelt gir dispensasjon, jf. pbl. § 19-1. Disse uttalelsene skal være en del av kommunen sin samlede vurdering i en dispensasjonssak. En presisering av hvilke saker vi og fylkeskommunen ønsker oversendt, finnes i oversikten på s. 18-19 i dispensasjonsveilederen.

¹ Uttalelse fra Sivilombudet 13.02.2015 i [sak 2014/2104](#).



Vi har erfart at kommuner har fattet positivt vedtak om dispensasjon uten at vi eller fylkeskommunen har fått anledning til å uttale oss. Følgelig har vi heller ikke fått tilsendt enkeltvedtaket og dermed heller ikke fått mulighet til å påklage dette i henhold til pbl. § 1-9. Vi minner om at manglende høring før vedtak blir fattet, manglende eller utilstrekkelig begrunnelse for vedtaket, eller manglende forutgående vurderinger, kan være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket er ugyldig, jf. fvL § 41.

Om forenklet saksbehandling og bruk av midlertidig dispensasjon

Vi har registrert at noen kommuner ønsker eller forsøker å tilrettelegge for en forenklet behandling av bruksendringssaker, blant annet ved å utforme retningslinjer i kommuneplaner eller utarbeide en prinsippsak eller et prinsippvedtak. Vi understreker at kommunene må forholde seg til gjeldende regelverk når det gjelder bruksendring. Bruksendringer er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. Det vil være nødvendig å søke dispensasjon fra arealplaner, og det kan også være nødvendig å søke dispensasjon fra byggtekniske forskriftskrav. Vi understreker at kommunene ikke har adgang til å dispensere fra saksbehandlingsregler, jf. pbl. § 19-2 andre ledd siste setning.

Ulike typer tilrettelegging for å forenkle saksbehandlingen, herunder ved å unngå innhenting av uttalelser fra berørte statlige og regionale myndigheter og/eller unnlate å gjøre konkrete vurderinger av vilkårene i pbl. § 19-2 i hver enkeltsak, vil være i strid med saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. I den sammenheng presiserer vi at berørte myndigheter vil vurdere den enkelte saken konkret, og det er derfor ikke tilstrekkelig å innhente en generell uttalelse for å avklare «prinsipielle forhold» i forkant av eventuelle søknader.

Vi har også registrert at noen kommuner, for å ikke undergrave intensjonen i gjeldende planer, gir midlertidig dispensasjoner, jf. pbl § 19-3. Hensikten er at dispensasjonen gis til den enkelte søker slik at tillatelse til bruksendring opphører ved fraflytting eller eierskifte.

Vi har forståelse for hensikten med dette, men problemet oppstår når midlertidigheten knyttes til personlige forhold. For det første bemerker vi at vilkårene for dispensasjon i pbl. § 19-2 andre ledd også må være oppfylt for midlertidige dispensasjoner. Det vil si at fordelene med midlertidigheten må være klart større enn ulempene, med utgangspunkt i relevante forhold knyttet til areal- og ressursutnytingen. Heller ikke i sammenheng med midlertidig dispensasjon, vil personlige, økonomiske eller andre menneskelige fordeler tillegges særlig vekt i vurderingen. For det andre mener vi det er tvilsomt om en slik dispensasjon kan anses som midlertidig, selv om den ikke er evigvarende. Dersom eier ikke selger eller flytter fra eiendommen vil bruksendringen potensielt kunne gjelde i mange tiår. For å bøte på dette, ser vi at noen kommuner har vedtak om midlertidig dispensasjon med et bestemt antall år. For slike vedtak har vi imidlertid vanskeligheter med å se hvordan en fastsatt periode begrunnes med fordeler knyttet til de hensyn som kan forankres i plan- og bygningsloven. Tilsvarende problematikk oppstår om det eventuelt søkes om en forlengelse av den midlertidige dispensasjonen, som dermed i praksis kan bli en permanent ordning.

Tekniske krav ved bruksendring og dispensasjon fra byggteknisk forskrift

Hensynene bak reglene om søknadsplikt, tekniske krav og ansvarsbelegning er i hovedsak å sikre trygge bomiljø. I byggteknisk forskrift stilles det minimumskrav til sikkerhet, miljø, helse, universell utforming og energi. Ansvarsrettssystemet er bygget opp slik at det stilles krav om at faglig kvalifiserte personer har ansvar for å sikre at tekniske krav er oppfylt i det enkelte byggetiltaket. Hvilke tiltak som må ansvarsbelegges følger av pbl.



En innvending mot dette er å hevde at søknader om bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig faller inn under pbl. § 20-4, bokstav e om «andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver» og som derfor er unntatt fra krav om ansvarlig foretak etter pbl. § 20-3. Denne skjønnsmessige unntaksadgangen er kommentert i forarbeidene i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) på s. 314 (vår utheving):

[Bestemmelsen] gir kommunen anledning til etter skjønn å unnta også andre mindre tiltak fra § 20-1 andre ledd. Dette kan være mindre tiltak på ubebygde eiendom.
Kommunens adgang til å gjøre skjønnsmessig unntak gjelder ikke generelt, men kun for den konkrete saken. Aktuelle unntakstilfeller kan for eksempel være søknader om bruksendring som ikke forutsetter søknadspliktige byggearbeider.

I forlengelsen av ovennevnte merknader vedrørende tilrettelegging for forenklet saksbehandling, kan kommunen etter dette ikke gjøre et generelt unntak fra krav om ansvarsbelegning ved bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig. Det må foretas en konkret vurdering i hver sak, som må oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse og saksopplysning i fvl. §§ 17 og 25. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å henvise til en prinsipiell vurdering eller vedtak om at kommunen anser bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig som et mindre tiltak som kan unntas krav til ansvarsbelegning etter pbl. § 20-4 bokstav e. I tillegg må kommunen i den konkrete vurderingen av om vilkårene til å innvilge dispensasjon er tilstede, vektlegge konsekvensene av omsøkt bruksendring med hensyn til kravene i byggeteknisk forskrift.

Konkluderende merknader

Vi har stor forståelse for at kommuner ønsker å legge til rette for økt tilflytting, men det er viktig at dette gjøres i tråd med gjeldende regelverk. Hver enkelt dispensasjonssak må vurderes for seg, statlige og regionale myndigheter må få anledning til å uttale seg, og hvert enkeltvedtak må være saklig og relevant begrunnet i henhold til vilkårene i pbl. § 19-2.

En utstrakt dispensasjonspraksis for bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig undergraver gjeldende arealplaner og vil i mange tilfeller innebære en vesentlig tilsidesettelse av gjeldende nasjonale og regionale interesser. Om det i kommunen sitt plangrunnlag ønskes å legge til rette for økt tilflytting, må det skje gjennom vedtak av nye og/eller endring av eksisterende arealplaner i samsvar med plan- og bygningslovens regler om dette. Som nevnt over skal planprosessen ivareta demokratihensyn gjennom offentlig medvirkning og utredningskrav.

Avslutningsvis gjør vi oppmerksom på at regjeringen har informert om [arbeidet med potensielle endringer](#) i *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Vi minner også om Kommunal- og distriktsdepartementets [nye veileder for planlegging av fritidsboliger](#).

Vi håper dette brevet har bidratt til å oppklare noen sentrale forhold i forbindelse med dispensasjonssaker om bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef



Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

Rakkestad kommune	Postboks 264	1891	RAKKESTAD
Modum kommune	Postboks 38	3371	VIKERSUND
Bærum kommune	Postboks 700	1304	SANDVIKA
Ringerike kommune	Postboks 123 Sentrum	3502	HØNEFOSS
Krødsherad kommune		3536	NORESUND
Frogn kommune	Postboks 10	1441	DRØBAK
Nittedal kommune	Postboks 63	1483	HAGAN
Rælingen kommune	Postboks 100	2025	FJERDINGBY
Nesbyen kommune	Alfarvegen 117	3540	NESBYEN
Sarpsborg kommune	Postboks 237	1702	SARPSBORG
Moss kommune	Postboks 175	1501	MOSS
Kongsberg kommune	Postboks 115	3602	KONGSBERG
Hole kommune	Viksveien 30	3530	RØYSE
Hol kommune	Ålmannvegen 8	3576	HOL
Nesodden kommune	Postboks 123	1451	NESODDTANGEN
Våler kommune	Herredshuset, Kjosveien 1	1592	VÅLER I VIKEN
Råde kommune	Skråtorpveien 2A	1640	RÅDE
Lier kommune	Postboks 205	3401	LIER
Flesberg kommune	Lampelandhagan 7	3623	LAMPELAND
Gjerdrum kommune	Postboks 10	2024	GJERDRUM
Nes kommune	Postboks 114	2151	ÅRNES
Hurdal kommune	Minneåsvegen 3	2090	HURDAL
Fredrikstad kommune	Postboks 1405	1602	FREDRIKSTAD
Hemsedal kommune	Hemsedalsvegen 2889	3560	HEMSEDAL
Nore og Uvdal kommune	Sentrum 16	3630	RØDBERG
Vestby kommune	Postboks 144	1541	VESTBY
Ås kommune	Postboks 195	1431	ÅS
Indre Østfold kommune	Postboks 34	1861	TRØGSTAD
Jevnaker kommune	Kirkegata 6	3520	JEVNAKER
Asker kommune	Katrineåsveien 20	3440	RØYKEN
Skiptvet kommune	Postboks 115	1806	SKIPTVET
Drammen kommune	Postboks 7500	3008	DRAMMEN
Flå kommune	Sentrumsvegen 24	3539	FLÅ
Ål kommune	Tingstugu, Torget	3570	ÅL
Rollag kommune	Vrågåvegen 10	3626	ROLLAG
Enebakk kommune	Prestegårdsveien 4	1912	ENEBAKK
Lørenskog kommune	Postboks 304	1471	LØRENSKOG
Nordre Follo kommune	Postboks 3010	1402	SKI
Lunner kommune	Sandsvegen 1	2740	ROA
Marker kommune	Postboks 114	1871	ØRJJE
Halden kommune	Postboks 150	1751	HALDEN
Aremark kommune	Rådhuset	1798	AREMARK
Gol kommune	Gamlevegen 4	3550	GOL
Sigdal kommune	Borgestubakken 2	3350	PRESTFOSS
Aurskog-Høland kommune	Rådhusveien 3	1940	BJØRKELANGEN



<i>Eidsvoll kommune</i>	<i>Postboks 90</i>	<i>2081</i>	<i>EIDSVOLL</i>
<i>Nannestad kommune</i>	<i>Postboks 3</i>	<i>2031</i>	<i>NANNESTAD</i>
<i>Ullensaker kommune</i>	<i>Postboks 470</i>	<i>2051</i>	<i>JESSHEIM</i>
<i>Lillestrøm kommune</i>	<i>Postboks 313</i>	<i>2001</i>	<i>LILLESTRØM</i>
<i>Hvaler kommune</i>	<i>Storveien 32</i>	<i>1680</i>	<i>SKJÆRHALDEN</i>
<i>Øvre Eiker kommune</i>	<i>Postboks 76</i>	<i>3301</i>	<i>HOKKSUND</i>
<i>Oslo kommune</i>	<i>Rådhuset</i>	<i>0037</i>	<i>OSLO</i>