

Vekten av individuelle hensyn i en dispensasjonsvurdering

19.6.2024 (2024/221)

X kommune innvilget en søknad om dispensasjon fra arealformålet LNF for oppføring av en garasje med en boenhet på søkerens tomt. Etter klage fra en nabo, omgjorde Statsforvalteren vedtaket og avslo søknaden begrunnet i at det ikke forelå en klar overvekt av fordeler ved dispensasjonen. Søkeren ba om omgjøring, og viste til at formålet med garasjen med boenhet var å skape en trygg bolig for datteren, som hadde fylt 18 år og har Downs syndrom.

Sivilombudet uttalte at visse typer sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn kan få avgjørende vekt i en dispensasjonsvurdering. Ombudet mente at det forelå slike helt spesielle hensyn som måtte få betydelig vekt i denne saken, både ut fra klagerens datters spesielle helsesituasjon og i lys av hennes rettigheter etter CRPD. I vedtaket hadde Statsforvalteren i liten grad beskrevet hvilke konkrete ulemper som gjorde seg gjeldende i saken og hvilken vekt disse hadde. Samlet sett var det tvilsomt om det var en riktig konklusjon at fordelene ikke var klart større enn ulempene i saken.

Ombudet uttalte også at kravet til god forvaltningsskikk tilsa at Statsforvalteren skulle ha synliggjort hvilke vurderinger som ble gjort knyttet til CRPD da de behandlet omgjøringsbegjæringen.

Statsforvalteren ble bedt om å behandle saken på nytt og å merke seg ombudets syn i fremtidige saker.

Sakens bakgrunn

(1) I 2010 søkte A (heretter klageren) om dispensasjon fra arealformålet LNF til oppføring av en enebolig og en garasje på eiendommen sin i X kommune. Søknaden ble innvilget, og eneboligen ble oppført i 2011. Garasjen ble derimot ikke bygd og tillatelsen utløp. I 2022 søkte han på ny om oppføring av en garasje på tomten, denne gangen med en boenhet. Kommunen kom til at hensynene bak LNF-formålet ikke ble vesentlig tilsidesatt og at fordelene ved å gi dispensasjon var klart større enn ulempene.

(2) En nabo påklaget vedtaket, og Statsforvalteren i Rogaland, som sette statsforvalter, omgjorde kommunens dispensasjonsvedtak. Statsforvalteren viste til at fordelene ved dispensasjon ikke var klart større enn ulempene. I vurderingen ble det lagt vekt på at en garasjebygning ville medføre en endring av det eksisterende landskapsbildet, som arealformålet skulle sørge for at forble ubebygget, og at en ny boenhet også kunne føre til konflikt mellom landbruksinteresser og bolighensyn. Statsforvalteren pekte også på at de fordelene klageren hadde vist til var av individuell art og begrunnet i egen bruk av eiendommen. Vesentlighetsvilkåret ble ikke vurdert.

(3) Klageren ba Statsforvalteren om å vurdere saken på nytt, fordi han mente at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da Statsforvalteren fattet sitt vedtak. I omgjøringsbegjæringen viste han blant annet til at formålet med boenheten i garasjebygget var å skape en trygg bolig for datteren hans. Hun hadde nylig fylt 18 år, har Downs syndrom og bor hjemme sammen med foreldrene sine. Han skrev at det var stort etterslep på kommunale boliger i kommunen og at det ville ta mange år før de ville få tilbud om en tilrettelagt bolig for datteren. Klageren skrev at datteren ønsket å flytte for seg selv i en boenhet over garasjen, og han mente også det var uverdigg for henne å bli boende på jenterommet i voksen alder. Han viste til artikkel 19 i FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og at plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 tredje ledd åpner for at visse typer sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn kan tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen.

(4) Statsforvalteren behandlet omgjøringsbegjæringen og fastholdt vedtaket om avslag på dispensasjonssøknaden. Statsforvalteren mente at det forelå spesielle hensyn som kunne tillegges vekt etter pbl. § 19-2 tredje ledd, men at disse hensynene ikke kunne få avgjørende vekt.

(5) Etter dette brakte klageren saken inn for Sivilombudet. Klageren anførte at det forelå slike spesielle individuelle hensyn som kan vektlegges etter pbl. § 19-2 tredje ledd. Klageren viste til de samme argumentene som han fremsatte i omgjøringsbegjæringen til Statsforvalteren. Videre viste han til at kommunen enstemmig hadde godkjent dispensasjonssøknaden, og at løsningen var gunstig både for kommunen og familien.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke Statsforvalterens dispensasjonsvurdering nærmere. Vi spurte om Statsforvalteren mente at spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn aldri vil kunne få avgjørende vekt i dispensasjonssaker, jf. pbl. § 19-2 tredje ledd. Statsforvalteren svarte at slike hensyn kan få avgjørende vekt i saker hvor det også er objektive hensyn som taler for en dispensasjon.

(7) I dispensasjonssøknaden ble det opplyst at det ikke var garasje på eiendommen, og at det er naturlig og i tråd med krav til en eiendom å ha en garasje i dag. Vi spurte om Statsforvalteren hadde vurdert om dette momentet var en relevant fordel ved

dispensasjonen. Statsforvalteren svarte at eiendommer med bolig normalt vil ha behov for garasje og at oppføring av en garasje i seg selv derfor kunne være en fordel etter plan- og bygningsloven. Statsforvalteren viste til O.J. Pedersen m.fl. Plan og bygningsrett del 2. s. 225, hvor det står at lovens vilkår for å dispensere normalt ikke kan anses som oppfylt der tiltakshavers ønske og behov kan tilfredsstilles på en måte som ikke krever dispensasjon. Statsforvalteren la til grunn at det tilsvarende gjelder «der tiltakshavers ønsker og behov kan tilfredsstilles ved et tiltak som er mindre konfliktylft i forhold til plan og bygningsloven enn det omsøkte». Statsforvalteren mente at eiendommens behov for garasje kunne dekkes av en mindre garasje enn den omsøkte og mente derfor at behovet for garasje ikke kunne tillegges vesentlig vekt.

(8) Videre stilte vi spørsmål ved om, og i tilfellet på hvilke måte, Statsforvalteren hadde tatt hensyn til klagerens anførsel om at kommunen mangler tilrettelagte boliger, og at det ville ta flere år før datteren ville få et tilrettelagt botilbud i kommunen. Statsforvalteren svarte at det forelå slike spesielle hensyn som kunne tillegges vekt i en dispensasjonsvurdering, men at i dette tilfellet ville datterens behov for egen bolig «trolig også kunne tilfredsstilles ved å etablere en egen leilighet eller hybel i den eksisterende boligen på eiendommen». Statsforvalteren mente at boligbehovet «trolig kan imøtekommes ved et tiltak som er mindre i konflikt med LNF-formålet».

(9) Vi stilte også spørsmål ved om Statsforvalteren hadde vurdert klagerens anførsel knyttet til CRPD artikkel 19, som gir mennesker med nedsatt funksjonsevne rett til et selvstendig liv, herunder rett til å velge bosted, hvor og med hvem de skal bo, og at de ikke må bo i en bestemt boform. Vi ba også Statsforvalteren redegjøre for om det var vurdert om avslaget på dispensasjonssøknaden kunne utgjøre et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser etter CRPD artikkel 19, og om dette i så fall var hensyntatt i dispensasjonsvurderingen.

(10) Statsforvalteren svarte at de hadde vurdert betydningen av CRPD artikkel 19, men at dette beklageligvis ikke ble redegjort nærmere for i saksbehandlingen. De viste til Prop. 106 (2011-2012) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen, hvor det fremgår at personer med nedsatt funksjonsevne skal «ha samme rett som andre» til å velge bosted. Statsforvalteren mente derfor at «der valg av bosted er avhengig av dispensasjon fra en arealplan, vil vurderingen av om vilkårene i § 19-2 er oppfylt i utgangspunktet være de samme uavhengig av funksjonsevnen til den dispensasjonssøknaden gjelder». Statsforvalteren mente derfor at avslaget på søknaden om dispensasjon ikke innebar et brudd på CRPD artikkel 19.

(11) Til slutt stilte vi spørsmål om Statsforvalteren hadde tilstrekkelig informasjon om kommunens, datterens og foreldrenes behov, samt relevante fordeler og ulemper til å foreta en slik interesseavveining som pbl. § 19-2 forutsetter da klagesaken ble behandlet. Statsforvalteren skrev at selv om det først var ved omgjøringsbegjæringen de fikk kjennskap til opplysninger om familien som var relevante for dispensasjonssøknaden, fikk

ikke disse opplysningene avgjørende betydning for vurderingen. Vurderingen ville blitt den samme selv om forholdet var kjent da klagesaken ble behandlet i første omgang.

(12) Klageren fikk anledning til å kommentere Statsforvalterens svar. Han viste til at datteren ikke kan velge bosted på linje med andre, men er avhengig av en bolig som er tilrettelagt for henne. Han skrev at dersom de ikke får tillatelse til å bygge en garasje med en boenhet til henne, må hun enten bli boende i huset sammen med foreldrene og søsken eller flytte på institusjon. Faren beskrev at datteren har flere utfordringer utover Down Syndrom-diagnosen. De mente at det å flytte på institusjon ville virke svært negativt på hennes psykiske helse, og at det derfor forelå sterke menneskelige hensyn som burde vektlegges i dispensasjonsvurderingen. Til Statsforvalterens svar om at boligbehovet kunne tilfredsstilles ved å etablere en egen hybel eller leilighet inne i foreldrenes hus, skrev klageren at boligen ikke var egnet for å etablere en hybel og at de også har andre yngre barn, som trenger plass. Han viste til at CRPD skal brukes aktivt hos Statsforvalteren og kommunene, men at de ikke kunne se at det var tilfellet i denne saken. Klageren viste også til at selv om eiendommen ligger i et LNF-område, hadde ikke landbruksforvaltningen noen bemerkninger til søknaden om garasjen. Tiltaket vil ikke berøre dyrket mark, natur- og friluftsområder, kulturminner, dyreliv eller strandsone. Til slutt skrev han at naboene hadde engasjert seg i saken og at de hadde samlet inn underskrifter fra alle naboene, med unntak av den naboen som hadde klaget på kommunens opprinnelige vedtak.

(13) Statsforvalteren fikk oversendt klagerens merknader til uttalelse, men hadde ingen kommentarer.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(14) Det følger av pbl. § 19-2 første ledd at kommunen kan gi dispensasjon fra arealplaner. Vilklårene for å gi dispensasjon er at hensynene bak arealformålet ikke blir vesentlig tilsidesatt (vesentlighetsvilkåret), og at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulemperne (fordel-/ulempevilkåret), jf. bestemmelsens andre ledd. Dersom vilklårene er oppfylt, er det opp til kommunen om dispensasjon skal gis, jf. ordlyden «kan» i bestemmelsens første ledd.

(15) Det sentrale spørsmålet i saken er om Statsforvalteren har tolket bestemmelsens vilkår for dispensasjon riktig, både når det gjelder hvilke forhold det er relevant å ta i betraktning under fordel-/ulempevurderingen og vektleggingen av disse. I punkt 2 gis en kort gjennomgang av de rettslige utgangspunktene for fordel-/ulempevurderingen. Statsforvalterens dispensasjonsvurdering og vektleggingen av fordeler og ulemper behandles nærmere i punkt 3. I punkt 4 vurderes Statsforvalterens behandling av omgjøringsbegjæringen.

2. Rettslige utgangspunkter for fordel-/ulempevurderingen

(16) For at det skal kunne gis dispensasjon fra arealformålet, kreves det at det er en klar overvekt av relevante fordeler som taler for å gi dispensasjon. Det må foretas en interesseavveining, der fordelene med å gi dispensasjon vurderes opp mot de konkrete ulempene dispensasjonen medfører. Kravet til klare, relevante fordeler gjelder også i de tilfellene hvor en dispensasjon bare medfører få eller beskjedne ulemper, jf. blant annet ombudets uttalelse 15. januar 2021 (SOM-2019-4817) med videre henvisninger.

(17) I utgangspunktet er det areal- og ressursdisponeringshensyn som er relevante fordeler i en dispensasjonsvurdering, og ikke tiltakshaverens subjektive ønsker. Hvilke hensyn som er relevante i vurderingen, må sees i sammenheng med hvilke hensyn plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og arealplaner er ment å ivareta, se blant annet ombudets uttalelse 15. januar 2021 med videre henvisninger. I tillegg til areal- og ressursdisponeringshensyn, åpner bestemmelsen også for at det «i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) i spesialmerknadene til § 19-2 tredje ledd. Det er samtidig understreket at slike hensyn «normalt» ikke skal ha avgjørende vekt. Departementet har i en tolkningsuttalelse 18. mars 2024 (sak 23/3405) konkludert med at det er adgang til å vektlegge slike hensyn ved dispensasjon fra en arealplan, selv om uttalelsen i spesialmerknaden synes å knytte seg til § 19-2 tredje ledd om dispensasjon fra «loven og forskriften til loven». Sivilombudet er enig i dette.

(18) Statsforvalteren har i svarbrevet hit lagt til grunn at det foreligger slike helt spesielle hensyn som kan tillegges vekt i denne saken. Etter det ombudet forstår, mener imidlertid Statsforvalteren at det bare er i tilfeller det også er areal- og ressursdisponeringshensyn som taler for å innvilge dispensasjonssøknaden, at slike spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn som forarbeidene gir anvisning på, kan få avgjørende betydning i fordel-/ulempevurderingen.

(19) Det fremgår følgende av Prop. 169 L (2020-2021), spesialmerknaden til § 19-2 andre ledd:

«Ved vurderingen vil det være relevant å vektlegge fordeler og ulemper både for samfunnet, tiltakshaver eller tredjeparter. Det gjøres ingen endringer i fordelsbegrepet. Fortsatt skal fordelene begrenses til forhold som ivaretar generelle areal- og ressursdisponeringshensyn. I tillegg kan spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn påberopes, men det skal fortsatt føres en restriktiv praksis når det gjelder vektleggingen av disse.»

(20) Proposisjonens formulering «i tillegg» kan indikere at de spesielle individuelle hensynene bare kan påberopes som et tillegg til areal- og ressursdisponeringshensyn, slik Statsforvalteren synes å legge til grunn. Men formuleringen må leses i sammenheng med forarbeidene til § 19-2. Det fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om § 19-2 tredje ledd at «[b]estemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosial-

medisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.»

(21) Slik ombudet ser det, følger det av forarbeidene at individuelle hensyn unntaksvis kan ha avgjørende vekt, forutsatt at hensynene er av helt spesielle sosialmedisinske, personlige eller menneskelig art. Det kan vanskelig sluttet fra det som sies i forarbeidene at disse hensynene bare kan ha avgjørende vekt i tilfeller der det også foreligger areal- og ressursdisponeringshensyn.

(22) Ombudet har etter dette kommet til at Statsforvalteren tok et feil rettslig utgangspunkt da de bygget på at hensynet til klagerens datters helse og behov for en tilrettelagt bolig på eiendommen ikke kunne ha en avgjørende betydning for dispensasjonssøknaden, uten at areal- og ressursdisponeringshensyn også talte for å gi dispensasjon.

3. Statsforvalterens dispensasjonsvurdering

3.1 CRPD artikkel 19

(23) I omgjøringsbegjæringen viste klageren til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19. Artikkelen gjelder retten til et selvstendig liv for mennesker med funksjonsnedsettelse og til å være en del av samfunnet, herunder retten til å velge bosted, hvor og med hvem de skal bo, og at de ikke kan pålegges en bestemt boform. Etter artikkel 19 skal konvensjonspartene treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med funksjonsnedsettelse skal kunne ha samme rett som andre til å leve i samfunnet med de samme valgmulighetene som funksjonsfriske.

(24) FN-konvensjonen ble vedtatt i 2008 og ratifisert av Norge i 2013. Det følger av Grunnloven § 92 at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene nedfelt i de konvensjonene som Norge har sluttet seg til. Kultur- og likestillingsdepartementet har nå sendt på høring en utredning om inkorporering av CRPD i norsk lov. Utredningen er avgitt av et ekspertutvalg, som delte seg i et flertall og et mindretall i innstillingen. Flertallet har foreslått å inkorporere konvensjonen i menneskerettsloven, mens mindretallet foreslo at konvensjonen ikke inkorporeres, subsidiært at den inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven. Inntil videre gjelder det alminnelige presumsjonsprinsippet, som innebærer at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

(25) I svarbrevet hit viste Statsforvalteren til at CRPD artikkel 19 gir personer med nedsatt funksjonsevne «samme rett som andre» til å velge bosted. Statsforvalteren synes å mene at dersom valg av bosted er avhengig av dispensasjon fra en arealplan, vil artikkel 19 innebære at vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt være den samme for personer med og uten nedsatt funksjonsevne.

(26) Ombudet peker på at artikkel 19 må leses i sammenheng med artikkel 5, som pålegger myndighetene å treffe alle hensiktsmessige tiltak («reasonable accommodation») for å sikre konvensjonsrettighetene. Denne plikten gjelder på alle livs- og samfunnsområder, og skal forstås som en plikt til nødvendig tilrettelegging, med mindre dette er uforholdsmessig eller urimelig byrdefullt. Manglende tilrettelegging kan anses som diskriminering, jf. CRPD artikkel 2. Tilretteleggingsplikten er nærmere omtalt i CRPD-utvalgets utredning del II pkt. 5.1.3, hvor det fremgår at tilretteleggingen skal være nødvendig og hensiktsmessig. Dette innebærer at tilretteleggingen er egnet og tilstrekkelig til å fjerne de barrierene som er i veien for full utøvelse av en rettighet («necessary and appropriate modification and adjustments»). Tilretteleggingen må også være lovlig og praktisk gjennomførbar. Plikten gjelder bare så langt den ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde for pliktsubjektet («disproportionate or undue burden»).

(27) Ombudet mener derfor at CRPD artikkel 19, jf. artikkel 5, må forstås slik at forvaltningen har en viss plikt til å tilrettelegge og iverksette nødvendige tiltak i den enkelte saken som forvaltningen behandler, for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får en rett på lik linje med funksjonsfriske til et selvstendig liv og til å velge bosted.

(28) I tråd med presumsjonsprinsippet, vil plikten til å tilrettelegge for å sikre konvensjonsrettighetene til en part derfor kunne virke inn på vurderingen av om vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19-2 er oppfylt. Som nevnt over, tilsier forarbeidene til pbl § 19-2 at det er adgang til å legge vekt på helt spesielle sosial- medisinske, personlige og menneskelige hensyn i dispensasjonsvurderingen, og at slike hensyn også unntaksvis kan få avgjørende betydning. Forpliktelsene etter CRPD kan etter omstendighetene innebære at forvaltningen må legge større vekt på slike individuelle hensyn når dispensasjonssøknaden berører rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, enn det pbl. § 19-2 andre ledd, slik det er beskrevet i forarbeidene, ellers gir adgang til. Etter ombudets syn, vil det ved vurderingen av vekten av de individuelle hensynene også være relevant å se hen til om det er reelle alternative måter å oppfylle konvensjonsrettighetene på, enn en dispensasjon etter pbl. § 19-2.

(29) Klagerens datter har overfor foreldrene gitt uttrykk for at hun ønsker å flytte ut av foreldrenes hus og leve et selvstendig liv. Klageren har beskrevet at datteren har store vansker . Ifølge klageren, er det ikke noen tilgjengelig tilrettelagt kommunal bolig for datteren, og med hennes helseutfordringer er en institusjonsplassering ikke aktuelt. En løsning hvor datteren kan bo for seg selv i nærheten av familien, som kan hjelpe henne i overgangen til voksenlivet, fremstår som et egnet tiltak for å sikre hennes rett til deltakelse i samfunnet og et selvstendig liv i tråd med CRPD artikkel 19.

(30) I svarbrevet hit mente Statsforvalteren at klagerens datters behov for selvstendighet og egen bolig trolig kunne tilfredsstilles ved å etablere en egen leilighet eller hybel i foreldrenes hus, og at behovet for egen bolig i en ny, frittliggende boenhet derfor ikke kunne

tillegges vesentlig vekt. Klageren har i merknadene hit påpekt at boligen ikke er egnet til å omgjøres til to boenheter, blant annet fordi yngre søsken også bor i huset, og at disse barna trenger den plassen som er. Slik saken er opplyst her, synes det ikke som om Statsforvalteren har undersøkt om dette alternative tiltaket er mulig å gjennomføre. Ombudet mener derfor at det i fordel-/ulempevurderingen etter pbl. § 19- 2 andre ledd ikke kan legges vekt på Statsforvalterens foreslåtte løsningsalternativ, når dette fremstår å ikke være utredet og som det er ukjent om lar seg gjennomføre. Ombudet har med dette ikke tatt stilling til hvordan dette løsningsalternativet vil kunne vektlegges, dersom denne delen av saken blir tilstrekkelig utredet.

(31) En innvilgelse av dispensasjonssøknaden for oppføringen av den omsøkte garasjen med en boenhet for klagerens datter synes å være et relevant og egnet tiltak for å oppfylle datterens rettigheter etter CRPD artikkel 19. Videre fremgår det ikke av sakens dokumenter at andre egnede tiltak foreligger. Slik saken er opplyst her, mener ombudet at det foreligger helt spesielle individuelle hensyn, og at disse hensynene har betydelig vekt i fordel-/ulempevurderingen i denne saken.

3.2 Vurderingen av andre fordeler

(32) I svarbrevet hit synes Statsforvalteren å mene at oppføring av en garasje med boenhet på eiendommen som mangler garasje, ikke kan tillegges vesentlig vekt som en fordel etter pbl. § 19-2 andre ledd, fordi mangelen kan avhjelpest ved å oppføre en mindre garasje enn den som er omsøkt. Statsforvalteren viste til O.J. Pedersen m.fl. Plan og bygningsrett del 2. s. 225, hvor det står at «[h]vis tiltakshaverens ønsker kan oppnås på en måte som ikke nødvendiggjør dispensasjon, vil det være et sterkt moment mot at dispensasjon gis». Statsforvalteren skrev at «[v]i legger til grunn at det tilsvarende gjelder der tiltakshavers ønsker og behov kan tilfredsstilles ved et tiltak som er mindre konfliktfylt i forhold til plan- og bygningslovgivningen enn det omsøkte».

(33) Ombudet bemerker at den uttalelsen i Pedersen m.fl. som Statsforvalteren har vist til, gjelder en situasjon hvor tiltakshaverens behov kan dekkes uten at det søkes om dispensasjon, i stedet for et omsøkt tiltak som krever en dispensasjon. I saken her vil en garasje være avhengig av en dispensasjon fra arealformålet, uavhengig av størrelsen. Uttalelsen i Pedersen m.fl er på den bakgrunn ikke direkte sammenlignbar med saken her.

(34) Videre bygger uttalelsen i Pedersen m.fl. på en dom fra Agder lagmannsrett 11. mai 1999 (LA-1998-341). Dommen gjaldt plan- og bygningsloven 1985 § 7, som ga adgang til å gi dispensasjon dersom det forelå «særlige grunner». Lagmannsretten mente det var et relevant hensyn i dispensasjonsvurderingen at tiltakshaverens behov kunne oppfylles uten at dispensasjon var nødvendig. Slik bestemmelsen var utformet, var det ikke på samme måte nødvendig å vurdere nærmere om dette hensynet var relevant for rettsanvendelsen eller det frie skjønnet, slik som dagens dispensasjonsbestemmelse krever. Ettersom saken her bare gjelder det rettslige spørsmålet om fordel-/ulempevilkåret er oppfylt etter pbl. § 19-

2 andre ledd, og i lys av at Statsforvalterens løsningsforslag også krever dispensasjon fra LNF-formålet, kan ombudet ikke se at man uten videre kan vektlegge muligheten for en mindre garasje i fordel-/ulempevurderingen på den måten Statsforvalteren har gjort.

(35) Etter ombudets syn er argumentet om at eiendommen mangler en garasje og at det omsøkte tiltaket vil avhjelpe denne mangelen, en relevant fordel i dispensasjonsvurderingen. Det gjelder selv om mangelen kan avhjelpes med et annet, ikke omsøkt tiltak som også krever dispensasjon. Hvordan fordelene skal vektlegges i dispensasjonsvurderingen, har ombudet imidlertid ikke funnet grunn til å ta endelig stilling til.

3.3 Vurderingen av ulempene

(36) I vedtaket skrev Statsforvalteren at oppføringen av garasjebygningen vil medføre en endring av det eksisterende landskapsbildet, som arealformålet skal sørge for at forblir ubebygd, og at en ny boenhet vil kunne medføre konflikt mellom landbruksinteresser og bolighensyn. Utover dette, viste Statsforvalteren til hvilke hensyn som generelt gjør seg gjeldende bak LNF-formålet i en arealplan.

(37) Hvilke ulemper som kan vektlegges i vurderingen av om fordelene ved dispensasjonen er klart større enn ulempene, må vurderes konkret i den enkelte saken, se ombudets uttalelser 15. januar 2021 (SOM-2019-4817, SOM-2019-4028 og SOM-2020-989).

(38) I vedtaket har Statsforvalteren i liten grad beskrevet hvordan ulempene konkret gjør seg gjeldende i saken og hvilken vekt ulempene har. Det går frem av kommunens vedtak at eiendommen ligger i et område med spredt bebyggelse og enkelte gårdsbruk, og at tiltaket ikke berører verken landbrukseiendom eller dyrket mark. Det fremstår derfor uklart på hvilken måte den omsøkte garasjen vil endre helhetsinntrykket av landskapet i området og på hvilken måte konflikten mellom landbruksinteresser og bolighensyn gjør seg gjeldende i denne saken. På den bakgrunn er det tvil om hvilke ulemper som vil oppstå ved dispensasjonen, hvilken vekt ulempene – slik de er beskrevet i vedtaket – har, og om ulempene er tilstrekkelig vurdert opp mot fordelene.

3.4 Oppsummering – Statsforvalterens dispensasjonsvurdering

(39) Ombudet har kommet til at det i denne saken foreligger slike helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, som forarbeidene nevner at kan tillegges vekt i fordel-/ulempevurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd. Forarbeidene må forstås slik at disse hensynene unntaksvis også kan få avgjørende vekt, uten at ombudet legger til grunn at en dispensasjon avhenger av at hensynet til datteren i dette tilfellet gis avgjørende vekt. Slik saken er opplyst for ombudet, tilsier datterens helsesituasjon, hennes ønske om selvstendighet og egen bolig og mangelen på et tilrettelagt kommunalt botilbud at de individuelle hensynene må tillegges stor vekt i fordel-/ulempevurderingen i denne saken. Løsningen med å etablere en egen boenhet i foreldrenes hus, som Statsforvalteren

har foreslått, synes ikke å være tilstrekkelig utredet, og kan derfor ikke svekke vekten av de individuelle hensynene, slik Statsforvalteren har lagt til grunn. Ombudet mener videre at det kan være en relevant fordel ved dispensasjonen at tiltaket avhjelper mangelen på garasje på tomten, og at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad har konkretisert hvilke ulemper dispensasjonen vil innebære. Samlet sett etterlater Statsforvalterens behandling av saken begrunnet tvil om det var en riktig konklusjon.

4. Statsforvalterens behandling av omgjøringsbegjæringen

(40) En beslutning om å ikke etterkomme en omgjøringsbegjæring, er ikke et enkeltvedtak. Dermed kommer ikke forvaltningsloven § 24 og § 25 om krav til begrunnelse og begrunnelsens innhold til anvendelse. Sivilombudet har tidligere uttalt at det derfor er naturlig å ta utgangspunkt i at det ikke kan stilles samme krav til begrunnelsen som for enkeltvedtak. Likevel skal det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling være ivaretatt. Hvis det er kommet nye momenter i omgjøringsbegjæringen, bør det fremgå av begrunnelsen at disse er vurdert, se ombudets uttalelser 30. august 2019 (SOM-2019-12) og 2. juli 2020 (SOM-2020-292). I sistnevnte uttalelse mente ombudet at det var i strid med god forvaltningsskikk at klagerens menneskerettslige anførsler, som var sentrale i saken, ikke ble kommentert i forbindelse med klagerens anmodning om omgjøring av vedtaket.

(41) På Statsforvalteren i Rogalands nettsider er det laget en temaside om CRPD. Der står det at det er igangsatt et nasjonalt prosjekt som skal få Statsforvalterne og kommunene til å innarbeide CRPD i sine oppgaver, og at CRPD skal brukes aktivt også i malverket for vedtak. Videre fremgår det at CRPD skal være synlig i behandlingen av saker som gjelder personer med funksjonsnedsettelse.

(42) I omgjøringsbegjæringen skrev klageren at saken ikke var tilstrekkelig opplyst når det gjaldt datterens situasjon, og viste blant annet til CRPD artikkel 19. Statsforvalteren sammenfattet klagerens anførsler i omgjøringsbeslutningen, men det fremgår ikke at anførselen knyttet til CRPD ble vurdert. I svaret til ombudet skrev Statsforvalteren at de hadde vurdert anførselen da omgjøringsbegjæringen ble behandlet, men at det dessverre ikke ble redegjort nærmere for vurderingene i beslutningen.

(43) Kravet til god forvaltningsskikk tilsier, etter ombudets syn, at vurderingene som ble gjort knyttet til CRPD skulle vært synliggjort i beslutningen. Ombudet ber Statsforvalteren om å merke seg dette for behandlingen av senere saker.

Konklusjon

(44) Sivilombudet er kommet til at Statsforvalteren har tatt et feil rettslig utgangspunkt i vurderingen av adgangen til å legge avgjørende vekt på helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn i en dispensasjonsvurdering. Ombudet er videre kommet til at det foreligger slike spesielle individuelle hensyn i denne saken, og at disse

hensynene har betydelig vekt sett hen til klagerens datters spesielle helsesituasjon og i lys av hennes rettigheter etter CRPD artikkel 19. Videre er det uklart hvilke konkrete ulemper Statsforvalteren har lagt vekt på. Det er derfor tvil om det var en riktig konklusjon at fordelene i denne saken ikke er klart større enn ulempene.

(45) På denne bakgrunnen ber ombudet Statsforvalteren om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår over, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

19.6.2024 (2024/221)