



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

**HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL MIDLERTIDIG
FORSKRIFT OM UNNTAK FRA PLAN- OG
BYGNINGSLOVEN FOR INNKVARTERING AV
PERSONER SOM SØKER BESKYTTELSE (ASYLSØKERE)**

16/1653

Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Gjeldende rett.....	3
2.1	Plan- og bygningslovens ordinære regler for søknad og tillatelse gjelder i utgangspunktet også i ekstraordinære situasjoner	3
2.2	Kommunenes handlingsrom etter plan- og bygningsloven til å sikre raskere prosesser.....	4
2.3	Midlertidig forskrift av 27. november 2015.....	5
2.4	Den midlertidige forskriften av 27. november 2015 har vist seg å være et viktig beredskapsverktøy	7
2.5	Det er nødvendig å videreføre den midlertidige forskriften av 27. november 2015 for en ny tidsbegrenset periode	7
3.	Hovedinnholdet i forslaget om å videreføre den midlertidige forskriften	8
3.1	Den midlertidige forskriften gjelder kun i ekstraordinære situasjoner	8
3.2	Den midlertidige forskriften gjelder for tiltak med varighet i 1 år med mulighet til forlengelse én gang.....	8
3.3	Kortfattet oversikt over saksgangen etter forslag til ny midlertidig forskrift	9
4.	Nærmere om innholdet i forslaget til videreføring av midlertidig forskrift.....	10
4.1	Generelt (§§ 1-3)	10
4.1.1	Formål og virkeområde (§ 1)	10
4.1.2	Forholdet til forvaltningsloven (§ 2).....	10
4.1.3	Arealplans virkning for plassering av midlertidige byggverk (§ 3).....	11
4.2	Kommunens saksbehandling (§§ 4-6)	12
4.2.1	Kommunens behandling av søknader om tillatelse (§ 4).....	12
4.2.2	Kommunens adgang til å unnta fra krav om nabovarsel (§ 5).....	13
4.2.3	Unntak fra byggtekniske krav (§ 6)	13
4.3	Kommunens og Fylkesmannens behandling av klage (§ 7)	14
4.4	Ansvar (§ 8)	15
4.4.1	Tidlig dialog med kommunene er viktig.....	15
4.4.2	Særskilte krav etter folkehelsesloven og barnevernloven som driftsoperatør må være klar over	16
4.5	Særskilt adgang til å unnta fra krav om søknad og tillatelse (§ 9)	16
4.5.1	Innledning	16
4.5.2	Hvorfor myndigheten er foreslått videreført til departementet.....	17
4.5.3	Nærmere om innholdet i forslaget	18
4.5.4	Hvis myndigheten til å fatte beslutning om unntak skal legges til kommunen	19
5.	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	20
6.	Forslag til midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere)	22

1. INNLEDNING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender med dette på høring forslag om midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere).

Forslaget er i det alt vesentlige en videreføring av gjeldende midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere), som gjelder frem til 30. juni 2016.

2. GJELDENDE RETT

2.1 Plan- og bygningslovens ordinære regler for søknad og tillatelse gjelder i utgangspunktet også i ekstraordinære situasjoner

Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at loven gjelder generelt. Dette betyr i praksis at loven i seg selv ikke har egne særregler som kan sikre raskere prosesser i ekstraordinære situasjoner. Loven har i utgangspunktet heller ikke egne særregler for asylmottak eller omsorgssentre. Den midlertidige forskriften av 27. november 2015, som omtales nærmere i punkt 2.3 nedenfor, er i så måte et unntak fra lovens utgangspunkt.

Søknad om tillatelse til bruksendring og/eller dispensasjon fra plan, behandles etter de ordinære saksbehandlingsreglene etter plan- og bygningsloven. I korte trekk innebærer dette at følgende saksbehandlingsfrister gjelder:

Nabovarsel: Loven oppstiller krav om at naboer og gjenboere skal gis minst 2 uker til å komme med merknader til eventuell søknad om tillatelse til bruksendring og/eller dispensasjon fra plan.

Tidsfrister: En søknad som omfatter både søknad om dispensasjon fra plan og søknad om bruksendring, skal etter plan- og bygningsloven behandles av kommunen innen 12 uker. Hvis kommunen bruker mer enn 12 uker, fører dette til reduksjon i byggesaksgebyret. Kommunen har imidlertid adgang til å kreve fristforlengelse dersom saken er særlig komplisert eller krever ekstra politisk avklaring.

Samordningsplikten: Dersom søknaden om bruksendring er avhengig av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter (eksempelvis Arbeidstilsynet eller vegmyndighetene), kan ikke kommunen gi igangsettingstillatelse før slikt samtykke eller tillatelse foreligger. Berørte myndigheter har etter loven 4 uker på å gi tillatelse eller samtykke.

Klagebehandling: Kommunens vedtak i byggesaken (avslag eller tillatelse) kan påklages til Fylkesmannen. Etter forvaltningsloven er fristen for å klage 3 uker fra man er gjort kjent med

vedtaket. Etter utløpet av klagefristen på 3 uker, følger det av plan- og bygningsloven at kommunen har 8 uker på å forberede og oversende klagen til Fylkesmannen. Fra Fylkesmannen har mottatt klagen har de 12 uker på å behandle og avgjøre klagesaken. Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages til departementet.

2.2 Kommunenes handlingsrom etter plan- og bygningsloven til å sikre raskere prosesser

Som nevnt under punkt 2.1 har ikke plan- og bygningsloven bestemmelser som tar høyde for ekstraordinære situasjoner. Kommunene har likevel et visst handlingsrom etter plan- og bygningsloven til å behandle saker raskt, og til å styre sakens utfall. I [fellesbrevet](#) fra kommunal- og moderniseringsministeren og justis- og beredskapsministeren av 22. oktober 2015 er det gitt en oversikt over muligheter som kommuneloven og plan- og bygningsloven gir for å sikre raskere avgjørelser. I brevet er det også gitt eksempel på hvordan [begrunnelse for midlertidig dispensasjon](#) kan utformes i ekstraordinære situasjoner.

Departementet gjør for øvrig oppmerksom på at etter plan- og bygningsloven § 21-7 om tidsfrister med særskilte virkninger, så skal tiltak som oppfyller bestemte kriterier avgjøres av kommunen innen 3 uker. Tillatelse anses ellers som gitt. Vilkårene som gjelder avhenger av om det er tale om tiltak som skal forestås av ansvarlige foretak, jf. plan- og bygningsloven § 20-3, eller om det er tiltak som tiltakshaver selv kan forestå, jf. plan- og bygningsloven § 20-4.

Departementet minner for ordens skyld om at plan- og bygningsloven § 21-7 gir kommunene hjemmel og – i enkelte tilfeller plikt - til å behandle saker raskt, også når det ikke er tale om ekstraordinære situasjoner. Vi vil bare kort nevne to mulige tilfeller:

1) Saker hvor kommunen gjør unntak fra krav om ansvarsrett

Kommunen har adgang til å unnta fra krav om ansvarsrett dersom dette er unødvendig, se plan- og bygningsloven § 23-1 tredje ledd. Som eksempel på tilfeller hvor unntaket kan være aktuelt å bruke, nevner forarbeidene bl.a. tiltak som ikke omfattes av byggteknisk forskrift, tiltak hvor oppgavene teknisk sett er enkle og bruksendring som ikke nødvendiggjør ombyggingarbeider, se kapittel 2.9 i [Prop. 122 L \(2009-2010\) Endringer i plan- og bygningsloven \(byggesaksdelen\)](#). Det følger videre av forarbeidene at adgangen til å unnta fra kravet om ansvarsrett også kan omfatte større tiltak, for eksempel bruksendring fra hotell til asylmottak uten bygningsmessige endringer. Departementet viser for øvrig til [sak 15/4533](#) som omtaler adgangen til å unnta fra kravet om ansvarsrett.

Dersom kommunen unntar fra krav om ansvarsrett, vil tiltaket kunne forestås av tiltakshaver, jf. plan- og bygningsloven § 20-4. Etter plan- og bygningsloven § 21-7 tredje ledd skal søknader som omfattes av § 20-4 avgjøres av kommunen innen 3 uker, ellers regnes tillatelse som gitt.

2) Saker som gjelder midlertidig plassering av byggverk

Det følger av langvarig og etablert praksis at arealplan ikke har virkning for midlertidige tiltak som skal stå plassert inntil 2 år, med mindre planen selv uttrykkelig forbyr slike tiltak, se i

den forbindelse Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 250. Angir planen forbud mot spesifiserte midlertidige tiltak som eksempelvis plassering av campingvogner, brakker, floteller (flytende losjiskip) eller lignende innenfor et område, vil det ved plassering av slike tiltak være nødvendig å søke om dispensasjon fra planen. Videre er det en forutsetning at tiltaket ikke kommer i strid med plan- og bygningsloven § 30-5. Departementet viser for øvrig til følgende uttalelser som omtaler arealplans virkning for midlertidige tiltak, se sak [11/1161](#), sak [14/1518](#) og sak [14/1296](#).

Plassering av midlertidige tiltak som skal stå inntil 2 år, og som ikke trenger dispensasjon fra arealplan, reguleres av plan- og bygningsloven § 20-4. Som det følger av punkt 4.1.3 nedenfor gjelder det ikke noen størrelsesbegrensning for midlertidige tiltak. Det sentrale er at tiltaket skal stå midlertidig, dvs. inntil 2 år, og at kriteriene i plan- og bygningsloven § 30-5 for øvrig er oppfylt.

Forutsatt at disse vilkårene er oppfylt og det ikke er behov for uttalelse, samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter, skal søknaden avgjøres av kommunen innen 3 uker, jf. plan- og bygningsloven § 21-7 tredje ledd.

I beredskapssammenheng kan et praktisk eksempel for staten på situasjoner hvor denne muligheten kan være særlig relevant, være ved plassering av midlertidige telteleirer eller brakkeleirer på statlig eid eiendom som eksempelvis brukes som militærleir.

2.3 Midlertidig forskrift av 27. november 2015

Situasjonen i mottaksapparatet høsten 2015 var så akutt at det var nødvendig å få på plass tiltak raskt. Det var behov for å redusere saksbehandlingstiden for å sikre at ingen måtte sove på gaten. Videre var det også viktig å søke å unngå bruk av kostbare løsninger, som for eksempel hotell. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtok derfor 27. november 2015 en midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere). Forskriften har varighet frem til 30. juni 2016.

Den midlertidige forskriften gjelder for asylmottak og omsorgssentre og innebærer dermed et unntak fra plan- og bygningslovens utgangspunkt, som er at loven gjelder helt generelt. Videre innebærer forskriften også et unntak fra lovens ordinære regler om behandling av søknader etter plan- og bygningsloven.

Den midlertidige forskriften av 27. november 2015 går i korte trekk ut på følgende:

1. Begrenset formål og virkeområde

Virkeområdet for forskriften er begrenset til midlertidig bruksendring og/eller plassering av midlertidige bygg til bruk som asylmottak eller omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har ansvar for å sikre innkvartering til asylsøkere, mens Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvaret for å tilby enslige mindreårige asylsøkere under 15 år å bo på omsorgssentre.

Etter forskriften kan kommunen bare gi tillatelse for midlertidige tiltak som har varighet inntil 6 måneder. Det er i den forbindelse viktig å være klar over følgende forhold:

- Dersom kommunen gir tillatelse med hjemmel i den midlertidige forskriften gjelder tillatelsen for 6 måneder. For tiltak som skal vare lenger enn 6 måneder, gjelder de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven, se punkt 2.1 ovenfor.
- Når tillatelsen utløper etter 6 måneder, vil det være nødvendig med ny søknad om tillatelse.

2. Reduserte tidsfrister for behandling av dispensasjon fra plan og behandling av klager

Forskriften gir ikke unntak fra krav om dispensasjon fra plan. Tidsfristen for å behandle søknad om dispensasjon er imidlertid redusert fra 12 til 2 uker. Statlige og regionale myndigheter er gitt frist på 3 dager til å avgi uttalelse eller fatte vedtak. Dersom denne fristen oversittes, kan kommunen behandle og avgjøre saken etter plan- og bygningsloven.

Kommunen kan unnta fra kravet om nabovarsel i forbindelse med søknad om dispensasjon fra plan, og kan stille som vilkår for å unnta at tiltakshaver i stedet gjennomfører for eksempel et informasjonsmøte med naboer og gjenboere.

Kommunens vedtak om dispensasjon fra plan, kan påklages. Fristen for å behandle klager er imidlertid redusert til 1 uke. Samme frist er gitt klageinstansen (Fylkesmannen).

3. Unntak fra byggtekniske krav

Det er i den midlertidige forskriften gjort en rekke unntak fra kvalitetskrav som følger av byggteknisk forskrift. Dette gjelder blant annet krav til universell utforming og tilgjengelighet, energi, bod og oppbevaringsplass og heis. Krav som skal ivareta hensynet til menneskers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, reglene om sikring mot flom og skred og krav til brannsikkerhet vil derimot gjelde.

Forskriften gir et midlertidig unntak fra kravet om sprinkling forutsatt at byggverket har brannalarmanlegg, rømningsveier og døgkontinuerlig brannvakt. Dette unntaket gjelder kun for asylmottak, ikke for omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

4. Særskilt adgang for departementet til å fatte beslutning om unntak

Etablering av mottak skal som den generelle hovedregel skje i dialog med kommunen. Den midlertidige forskriften gir likevel departementet mulighet til å skjære gjennom der det på grunn av akutt tidsnød er behov for raske prosesser. Departementet kan da, etter anmodning fra UDI eller Bufdir, beslutte unntak fra krav om søknad og tillatelse for midlertidig bruksendring eller midlertidig plassering av bygg til bruk som asylmottak eller omsorgssenter. En slik beslutning kan bare gis for 6 måneder. Dersom departementet er i en situasjon hvor fullmakten må brukes, skal kommunen informeres om at unntaket er benyttet.

Departementet har lagt en høy terskel for å bruke unntaksbestemmelsen, og den har så langt ikke blitt benyttet.

2.4 Den midlertidige forskriften av 27. november 2015 har vist seg å være et viktig beredskapsverktøy

Selv om den gjeldende forskriften har klare begrensninger, blant annet fordi det ikke er mulig å unnta fra krav om dispensasjon fra plan eller fra krav i forvaltningsloven og grannelova, har forskriften likevel vist seg å være et verktøy for å sikre rask etablering av mottak. Forskriftens bestemmelser om reduserte tidsfrister sikrer raskere prosesser slik at langt på vei kan være forberedt ved en eventuell ny massetilstrømning av asylsøkere. Den midlertidige forskriften klarer således, i en viss utstrekning, å ivareta både forebyggende beredskap og rask håndtering av akutte situasjoner.

En undersøkelse som Ipsos gjennomførte i januar på vegne av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), viser at ulike aktører mente at den midlertidige forskriften var et helt riktig og nødvendig grep. En utfordring som derimot ble pekt på ved forskriften var at den kun hadde et tidsperspektiv på 6 måneder. Et så kort tidsperspektiv vil kunne bety at få ønsker å investere i god standard på et mottak. I sum kan dette gå ut over både kvaliteten på mottakene og muligheten til å tilby økonomiske gunstige løsninger.

2.5 Det er nødvendig å videreføre den midlertidige forskriften av 27. november 2015 for en ny tidsbegrenset periode

Det er vedtatt innstramningstiltak som bidrar til å begrense asyltilstrømningen til Norge. Antallet asylsøkere til Norge er lavt, og utgjør kun en tredjedel av snittet for årstiden sammenlignet med de siste årene. Det er imidlertid fortsatt stor usikkerhet knyttet til økte ankomster utover sommeren og høsten. Hvorvidt vi igjen kan oppleve en ny massetilstrømning av asylsøkere vil avhenge av flere forhold, deriblant gjennomføring av EU/Tyrkia-handlingsplanen og interne grensekontroller i andre land.

Norge må, ved en eventuell ny sterk økning i antallet ankomster, være forberedt på å opprette nye asylmottak og omsorgssentre i løpet av kort tid. Erfaringen fra særlig i fjor høst er at markedet for både ordinære asylmottak, omsorgssentre og akuttløsninger blir presset når det blir veldig høye ankomster av asylsøkere.

Det er en nasjonal interesse å kunne sikre et tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser. I en ekstraordinær situasjon er det viktig at staten har nødvendig verktøy for å håndtere slike situasjoner på en effektiv måte. Dette er også sentralt for å kunne oppfylle våre internasjonale forpliktelser til å ta imot og innkvartere asylsøkere.

Selv om oppretting av nye asylmottak som et utgangspunkt fortsatt skal settes i gang som en vanlig byggesak med søknad til plan- og bygningsmyndighetene, mener departementet det er nødvendig med virkemidler som gjør det mulig å fatte raske avgjørelser i akutte situasjoner hvor det er helt nødvendig å etablere mottak eller omsorgssentre raskt. Ettersom plan- og bygningsloven ikke er utformet med sikte på å løse akutte situasjoner, er det behov for en særskilt unntaksbestemmelse som gjør det mulig å fatte avgjørelser svært raskt.

Departementet mener derfor at det er nødvendig å videreføre den midlertidige forskriften for en ny tidsbegrenset periode, frem til 1. januar 2018. Forskriften vil imidlertid bare gjelde hvis departementet har besluttet at det foreligger en ekstraordinær situasjon, se punkt 1.3.1 nedenfor.

3. HOVEDINNHALDET I FORSLAGET OM Å VIDEREFØRE DEN MIDLERTIDIGE FORSKRIFTEN

Høringsforslaget går i det alt vesentligste ut på å videreføre hovedinnholdet i den midlertidige forskriften av 27. november 2015. Det er foreslått enkelte mindre endringer og presiseringer:

3.1 Den midlertidige forskriften gjelder kun i ekstraordinære situasjoner

Midlertidig forskrift av 27. november 2015 ble vedtatt som et akuttiltak i forbindelse med ekstraordinære flyktnings situasjonen i fjor høst. Selv om det ikke fremgår eksplisitt av gjeldende midlertidig forskrift, så har det vært en underliggende forutsetning fra departementets side at bruk av den midlertidige forskriften krever at det foreligger en ekstraordinær situasjon som innebærer at man ikke kan følge de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven.

Departementet foreslår derfor å presisere i høringsforslaget at forskriften kun gjelder i *ekstraordinære situasjoner*. Eksempel på ekstraordinær situasjon vil være massetilstrømming av asylsøkere.

Videre foreslår departementet å presisere at det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som beslutter om det foreligger en ekstraordinær situasjon. Ved en eventuell ekstraordinær situasjon, vil kommunene og fylkesmannsembetene få skriftlig informasjon om at slik situasjon foreligger, og at saker om asylmottak og omsorgssentre skal behandles etter den midlertidige forskriften.

3.2 Den midlertidige forskriften gjelder for tiltak med varighet i 1 år med mulighet til forlengelse én gang

Den midlertidige forskriften av 27. november 2015 gjaldt for midlertidige tiltak med varighet inntil 6 måneder. I praksis har dette vist seg å gi for lite forutsigbarhet og fleksibilitet for blant annet UDI, Bufdir og driftsoperatører.

Departementet foreslår derfor å endre forskriften slik at det kan gis tillatelse for *midlertidige tiltak med varighet i 1 år*, med mulighet for forlengelse i ytterligere 1 år.

3.3 Kortfattet oversikt over saksgangen etter forslag til ny midlertidig forskrift

Forutsatt at departementet har besluttet at det foreligger en ekstraordinær situasjon, og kommunene og fylkesmannsembetene er informert om dette, innebærer forslaget til videreføring av den midlertidige forskriften i korte trekk følgende:

1. Hovedregelen er fortsatt kommunal saksbehandling av søknad om tillatelse

Hovedregelen etter forslaget til midlertidig forskrift er at det fortsatt må sendes inn søknad om tillatelse til bruksendring og dispensasjon fra plan, dersom dette er nødvendig. Søknaden skal behandles av kommunen. Kommunen har frist på 2 uker på å behandle slike søknader.

Kommunen kan unnta fra krav om nabovarsel. I tillegg er det gjort en rekke unntak fra kvalitetskrav i byggteknisk forskrift.

Kommunens vedtak etter den midlertidige forskriften kan påklages til Fylkesmannen. Både kommunen og Fylkesmannen har henholdsvis 1 uke hver på å behandle klagesaken.

2. Unntak fra krav om søknad og tillatelse i saker der det er behov for særskilt rask avgjørelse

Det kan oppstå situasjoner hvor det ikke vil være forsvarlig av hensyn til liv og helse å avvente kommunens saksbehandling på 2 uker, og eventuell klagesaksbehandling. Det er særlig utfordrende at vi i den midlertidige forskriften ikke kan gjøre unntak fra forvaltningslovens regler om klagefrist. Klagefristen etter forvaltningsloven er 3 uker. Disse 3 ukene vil da komme i tillegg til kommunens og Fylkesmannens frist for behandling av klage, som etter den midlertidige forskriften er redusert til 1 uke. Man kan altså risikere at det kan ta 5 uker før klagesaken er endelig avgjort av Fylkesmannen.

I situasjoner hvor det er nødvendig at det tas enda raskere avgjørelser enn det forskriften ellers legger, åpner derfor forskriften for at departementet kan fatte beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse. Forslaget er en videreføring av unntaksbestemmelsen som allerede følger av gjeldende midlertidig forskrift av 27. november 2015.

Eventuell beslutning om unntak vil gjelde for et konkret midlertidig tiltak, for eksempel plassering av teltleirer eller brakkeleirer på statlig eiendom eller bruksendring av et byggverk.

Departementet har foreslått å presisere i bestemmelsen at unntak fra krav om søknad og tillatelse kun kan gis etter anmodning fra UDI eller Bufdir. Før departementet fatter eventuell beslutning om unntak, skal kommunen gis anledning til å uttale seg innen en frist på 3 dager. Departementet foreslår at kravet til uttalelse i helt særskilte tilfeller kan fravikes.

Departementets beslutning om å fatte unntak fra krav om søknad og tillatelse kan ikke påklages til Kongen i statsråd.

For ordens skyld gjør departementet oppmerksom på at unntaksbestemmelsen kun gjelder for byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Dette betyr at dersom tiltaket krever dispensasjon

fra plan, er det nødvendig med kommunal saksbehandling. Dette er også en videreføring av gjeldende midlertidig forskrift av 27. november 2015.

4. NÆRMERE OM INNHOLDET I FORSLAGET TIL VIDEREFØRING AV MIDLERTIDIG FORSKRIFT

På bakgrunn av tilbakemeldinger og innspill fra kommuner og fylkesmannsembeter samt erfaringer som departementet selv har hatt med forskriften, foreslår vi enkelte endringer og presiseringer. Dette er gjort også for å gjøre forskriften mer lese- og brukervennlig.

Departementet vil i det følgende gjennomgå og kommentere forslaget.

4.1 Generelt (§§ 1-3)

4.1.1 Formål og virkeområde (§ 1)

Departementet foreslår å videreføre begrensningen om at forskriften kun gjelder for asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Videre foreslås det heller ingen endringer i formålet for den midlertidige forskriften, som er å sikre rask behandling av asylmottak og omsorgssentre.

Vi foreslår imidlertid noen endringer i forskriftens virkeområde:

- i. Forskriften kommer kun til anvendelse ved ekstraordinære situasjoner. Ekstraordinære situasjoner omfatter fredssituasjoner hvor tungtveiende samfunnsinteresser må ivaretas. Eksempel på ekstraordinære situasjoner kan være massetilstrømming av asylsøkere. Kompetansen til å konstatere at det foreligger en ekstraordinær situasjon foreslås lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- ii. Forskriften utvides til å omfatte midlertidige tiltak med varighet inntil 1 år, med mulighet for forlengelse én gang dersom dette er nødvendig. Forskriften følger da lovens system hvor midlertidige tiltak er definert som tiltak inntil 2 år. Dette vil kunne gi UDI og Bufdir noe mer forutsigbarhet ved planlegging og inngåelse av avtaler om henholdsvis mottak og omsorgssentre.

4.1.2 Forholdet til forvaltningsloven (§ 2)

Forslag til ny § 2 fastslår at forvaltningslovens regler gjelder. Dette fremgår allerede av plan- og bygningsloven § 1-9. Bestemmelsen er således i utgangspunktet ikke nødvendig. Tilbakemeldinger fra blant annet kommuner viser imidlertid at det har vært litt usikkerhet knyttet til dette.

Departementet har ikke hjemmel til å fravike forvaltningslovens regler gjennom denne forskriften. For å unngå usikkerhet om at reglene gjelder, foreslår vi derfor å presisere at forvaltningslovens regler om blant annet begrunnelse etter §§ 24 og 25 og klagerett etter § 28, også gjelder ved behandling av søknader som omfattes av den midlertidige forskriften.

4.1.3 Arealplans virkning for plassering av midlertidige byggverk (§ 3)

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen som presiserer at arealplan ikke har bindende virkning for midlertidige tiltak. Det foreslås videre at forslaget bringes i samsvar med langvarig og etablert praksis om at arealplan ikke har virkning for midlertidige tiltak som skal stå plassert inntil 2 år, med mindre planen selv uttrykkelig forbyr slike tiltak, se i den forbindelse Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 250. Angir planen forbud mot spesifiserte midlertidige tiltak som eksempelvis plassering av campingvogner, brakker eller lignende innenfor et område, vil det ved plassering av slike tiltak være nødvendig å søke om dispensasjon fra planen.

Det er en forutsetning for unntaket at tiltaket ikke kommer i strid med plan- og bygningsloven § 30-5, dvs. tiltaket må ikke hindre allmenn ferdsel, friluftsliv eller på annen måte føre til vesentlig ulempe for omgivelsene. Relevante hensyn i denne vurderingen kan være blokkering av adkomst til attraktive områder for friluftsliv, for eksempel badeplasser, eller dersom tiltaket på annen måte "båndlegger" attraktive friluftsområder slik at allmennheten ikke så lett slipper til. Det kan også være at plasseringen av tiltaket skaper ulemper for livet ellers i naturen, eller har sidevirkninger i form av forsøpling, sanitærproblemer, m.v¹.

Hvis tiltaket plasseres i strid med kriteriene i plan- og bygningsloven § 30-5, vil tiltaket være ulovlig slik at sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 32 kommer til anvendelse.

Departementet gjør oppmerksom på at det ikke gjelder noen størrelsesbegrensninger så lenge det er tale om midlertidige tiltak inntil 2 år og kriteriene i plan- og bygningsloven § 30-5 for øvrig er oppfylt.

Selv om et midlertidig tiltak som skal stå plassert inntil 2 år, ikke krever dispensasjon fra plan, vil det likevel være nødvendig med søknad om tillatelse. Dette følger av plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav j) jf. § 20-2. Dette er tydeliggjort i forskriften § 5 andre ledd.

¹ Se bl.a. side 4-5 i [rundskriv H-09/05 Båt på land Hus på vann](#)

4.2 Kommunens saksbehandling (§§ 4-6)

4.2.1 Kommunens behandling av søknader om tillatelse (§ 4)

Departementet foreslår å videreføre reduserte tidsfrister for behandling av søknader, dvs. at kommunens frist for å behandle søknader om tillatelse er 2 uker.

Fristen for statlige og regionale myndigheter til å avgi uttalelse eller fatte vedtak er 3 dager. Departementet foreslår å videreføre rettsvirkningen av fristoversittelse, hvilket innebærer at dersom statlige og regionale myndigheter oversitter fristen, så kan kommunen behandle og avgjøre saken etter plan- og bygningsloven. Departementet understreker imidlertid at en eventuell tillatelse etter plan- og bygningsloven ikke erstatter krav om offentlig tillatelse etter annen lovgiving, som for eksempel Arbeidsmiljøloven, Vegloven, Havne- og farvannsloven eller barnevernloven. Kravet til å følge annen lovgivning vil gjelde parallelt. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at tiltaket ikke gjennomføres før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden.

Avslag krever hjemmel i plan- og bygningsloven

For å kunne avslå søknader må kommunen kunne vise til avslagshjemmel i plan- og bygningsloven eller arealplan. Ved behandlingen av søknad om dispensasjon og/eller bruksendring til asylmottak eller omsorgssenter er det ikke relevant å legge vekt på forhold som etnisitet, kjønn, religion, frykt for mulig uønsket oppførsel o.l..

På bakgrunn av erfaringer fra flyktnings situasjonen i fjor høst, gjør departementet for ordens skyld oppmerksom på at kommunen ikke kan avslå søknader om asylmottak eller omsorgssenter med den begrunnelse at etablering av mottak kan få betydning for turistnæringen i kommunen, føre til fall i boligverdi eller at kommunen ikke har tilstrekkelig med barnehager, skoler, helsepersonell, politi o.l. Selv om departementet har forståelse for at dette er forhold som kommunen er opptatt av, reguleres ikke disse forholdene av plan- og bygningsloven og kan da heller ikke brukes som gyldig avslagsgrunn.

Kommuner som har asylmottak eller omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere får utbetalt et vertskommunetilskudd av UDI. Dette tilskuddet skal dekke de gjennomsnittlige kostnadene knyttet til det å ha et mottak, avhengig av størrelsen på mottaket. Tilskuddet skal sette kommunene i stand til å tilpasse tjenesteapparatet i tråd med de oppgavene de skal løse. Ordningen med vertskommunetilskudd reguleres av [UDIs rundskriv RS 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak eller omsorgssenter](#).

Vi nevner også kort at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i forbindelse med flyktnings situasjonen i fjor høst, [bevilget til sammen 151 millioner kroner](#) til kommunene som hadde fått økte kostnader som følge av etablering av mange nye asylmottak på kort tid.

4.2.2 Kommunens adgang til å unnta fra krav om nabovarsel (§ 5)

Departementet foreslår å videreføre kommunens adgang til å unnta fra kravet om nabovarsel ved søknad om dispensasjon fra plan, og at de i den forbindelse kan stille som vilkår for å unnta at tiltakshaver eksempelvis gjennomfører informasjonsmøte med naboer.

Etter departementets vurdering vil informasjonsmøter kunne være et effektivt alternativ til nabovarsel ettersom dette vil gi naboer og gjenboere anledning til å møte og snakke direkte med tiltakshaver. Dette kan bidra til å avklare eventuelle spørsmål og bekymringer som naboer og gjenboere måtte ha.

Departementet vil for øvrig påpeke at det er fullt mulig for tiltakshaveren selv å bidra til raskere prosesser ved å gå fra dør til dør og innhente synspunkter fra naboene.

4.2.3 Unntak fra byggtekniske krav (§ 6)

Departementet foreslår å videreføre unntaket fra krav som følger av byggteknisk forskrift. Dette gjelder blant annet krav til universell utforming og tilgjengelighet, energi, bod og oppbevaringsplass og heis.

Unntak fra krav i byggteknisk forskrift kan på lengre sikt påvirke menneskers liv og helse. Det er viktig at byggverk tåler de påkjenninger de kan forventes å bli utsatt for, at det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende drikkevann og at vanninstallasjoner er korrekt utført for å unngå at det oppstår legionella eller lignende. Krav som er satt for å ivareta personers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, tilstrekkelig brannsikkerhet, fare mot flom og skred, samt vann- og avløpsinstallasjoner gjøres det således ikke unntak fra.

Etter gjeldende byggteknisk forskrift, er det i dag mulig å unnta fra kravet om sprinkling for midlertidige byggverk som skal stå i inntil 2 år. Etter departementets vurdering vil det ved en midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk fremstå som både uforholdsmessig kostbart og unødig strengt å kreve sprinkling av et byggverk som kun skal benyttes i en kortvarig periode. Det vil være fullt mulig å oppnå tilstrekkelig sikkerhet på annen måte. Departementet mener kravet til brannalarmanlegg og rømningsveier skal ligge fast. Departementet foreslår å videreføre unntak fra kravet til sprinkling for midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk og ved plassering av midlertidige byggverk over 2 etasjer forutsatt at byggverket ellers oppfyller krav til brannalarmanlegg og rømningsveier, samt at tiltakshaver i tillegg sørger for døgnkontinuerlig brannvakt. Tiltakshaver må uavhengig av unntaket fremlegge vurdering av brannsikkerheten som dokumenterer at brannsikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt.

Dette unntaket foreslås kun å gjelde for asylmottak, ikke for omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

4.2.3.1 Det er ikke et generelt krav om sprinkling for bygg som brukes til asylmottak

Departementet har mottatt flere henvendelser med spørsmål om bygg som skal brukes som

asylmottak, alltid må ha sprinkleranlegg. Departementet vil understreke at kommunene ikke har adgang til å oppstille et slikt krav på generelt grunnlag.

Plassering av byggverk i risikoklasser er regulert i TEK10 § 11-2. Som det fremgår av [rundskriv H-4/15 om asylmottak](#), er det generelle utgangspunktet at *sentraliserte asylmottak* normalt plasseres i risikoklasse 6, mens boliger som tas i bruk som *desentraliserte asylmottak*, antas å ligge i risikoklasse 4. Som det fremgår av [rundskriv H-4/15](#) er det fullt mulig etter gjeldende regler å plassere byggverk som brukes som asylmottak i en lavere risikoklasse, for eksempel risikoklasse 4. Dette gjelder også andre typer bygg enn boliger.

Forutsetningen for å kunne gjøre dette er at:

1. det er få mennesker i byggverket og at
2. det er et oversiktlig byggverk som er tilrettelagt for rask og enkel rømning og redning. Eksempel på dette kan være byggverk i inntil to etasjer (dette inkluderer modul- eller brakkebygg) med et fungerende brannalarmanlegg. Høyere byggverk enn to etasjer kan av hensyn til personsikkerhet være mer problematisk å plassere i en lavere risikoklasse enn risikoklasse 6.

4.2.3.2 Forholdet til brann- og eksplosjonsvernloven. Krav fra forsikringselskap

Når et byggverk oppføres, bygges om eller bruksendres, reguleres kravene til brannsikkerhet av plan- og bygningsloven og TEK10. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at tiltaket oppfyller kravene i plan- og bygningslovgivningen. Etter at bygget er tatt i bruk, gjelder brann- og eksplosjonsvernloven. Etter dette regelverket er det eieren av lokalene mottakene etableres i, som har ansvaret for at de tekniske kravene til brannsikkerhet er ivaretatt. [For mer informasjon se DSBs nettsider.](#)

Departementet gjør videre oppmerksom på at forsikringselskapene kan ha egne og strengere regler til brannsikkerhet enn plan- og bygningsloven. Dette er forhold som Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikke kan påvirke.

4.3 Kommunens og Fylkesmannens behandling av klage (§ 7)

Departementet foreslår å videreføre tidsfristen på 1 uke for behandling av klage på vedtak om asylmottak eller omsorgssenter.

Fristen på 1 uke gjelder for både kommunen og klageinstansen (Fylkesmannen).

For ordens skyld presiserer departementet at vi ikke har hjemmel til å gjøre unntak i forskriften fra forvaltningslovens regler. Det vises for øvrig til forskriftens § 2 som fastslår at forvaltningslovens regler gjelder. Konsekvensen av dette er at når kommunen fatter vedtak, så gjelder 3-ukersfristen for å fremsette klage, jf. forvaltningsloven § 28. Det er først ved utløpet av klagefristen, at kommunens frist på 1 uke for å behandle klagen begynner å løpe.

4.4 Ansvar (§ 8)

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om tiltakshavers ansvar. Bestemmelsen fastslår kun det ansvaret som tiltakshaver allerede har etter plan- og bygningsloven, se blant annet plan- og bygningsloven §§ 21-2 og 23-1.

Den midlertidige forskriften gjør ingen unntak fra andre tilgrensende lover. Tiltaket må ikke komme i strid med annet regelverk, som for eksempel naturmangfoldloven eller lov om kulturminner. I bestemmelsen presiseres det derfor at tiltakshaver har ansvaret for at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk.

For det tilfellet at byggverket som tiltakshaver skal bruke som asylmottak ikke er sprinklet, vil det være tiltakshavers ansvar å sørge for at kravene til brannalarmanlegg, rømningsveier og døgnkontinuerlig brannvakt hold er oppfylt.

Det er tiltakshaver som har ansvaret for å overholde krav som følger av plan- og bygningsloven, i den grad denne forskriften ikke gjør unntak fra disse. Departementet presiserer for ordens skyld at tiltakshaver har ansvar for at det ikke tas i bruk rom som ikke er godkjent for varig opphold. Departementet er kjent med flere tilfeller hvor det blant annet i såkalte "desentraliserte" asylmottak er tatt i bruk rom som ikke er godkjent til boligformål, f. eks. kjeller, bod eller loft. I noen tilfeller har rommene også manglet vinduer og rømningsveier. Slik bruk utgjør en klar sikkerhetsrisiko for beboerne. Departementet understreker at endret bruk av tilleggsdel (kjeller, loft og bod) til hoveddel (soverom, stue, kjøkken mm) er avhengig av særskilt søknad og tillatelse til bruksendring, se SAK10 § 2-1 bokstav c².

4.4.1 Tidlig dialog med kommunene er viktig

Kommunen er den viktigste samarbeidspartneren ved etablering av mottak, og er de fleste beboeres viktigste tjenesteyter. For potensielle tilbydere er det viktig å huske på at etablering av mottak får en rekke praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene. Det er derfor viktig at man så tidlig som mulig sikrer god og konstruktiv dialog med kommunen. Det vil da være større muligheter for at kommunen blir en medspiller i etableringsprosessen.

For ordens skyld vil departementet minne om at det er en forutsetning fra UDI at eventuelle tilbydere på tidligst mulig tidspunkt oppretter kontakt med vertskommunen, og informerer kommunen ved rådmann (med kopi til ordfører) at man har planer om mottaksetablering. Det skal også gis informasjon om mottakets kapasitet og planene for driften.

² Det er tiltakshaveren selv som søker om bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel, jf. SAK10 § 3-1 bokstav c).

Departementet minner også om at UDI stiller som krav i anbudsprosessen at alle nødvendige statlige og kommunale tillatelser for mottaksdrift i gjeldende bygningsmasse må foreligge og dokumenteres senest på tidspunkt for kontraktsinngåelse. Dersom tilbyder ikke kan fremlegge slike tillatelser, vil dette føre til at tilbudet avvises.

4.4.2 Særskilte krav etter folkehelseloven og barnevernloven som driftsoperatør må være klar over

Den som skal etablere asylmottak eller omsorgssenter har også særskilte plikter etter hhv. folkehelseloven og barnevernloven.

Krav til helseforhold i asylmottak er regulert i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern. Kravene er de samme uavhengig av hvilken type asylmottak det er snakk om. Driftsoperatør skal melde til kommunen ved oppstart og ved vesentlig utvidelse eller endring av virksomheten. Det innebærer at dersom driftsoperatør innlemmer nye boenheter i sin virksomhet, skal dette meldes.

Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, reguleres av barnevernloven, forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner. Det er krav om godkjenning av omsorgssentre, også de som drives av private, se § 2 i forskrift om godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernloven § 5A-7. Godkjenning av omsorgssentre er regulert i forskriftens § 3: *"Regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten treffer vedtak om godkjenning, bortfall av godkjenning og fastsetting av frist for retting av mangler."*

4.5 Særskilt adgang til å unnta fra krav om søknad og tillatelse (§ 9)

4.5.1 Innledning

Etablering av mottak eller omsorgssentre skal som hovedregel behandles av kommunen etter søknad om tillatelse til kommunene. Departementet antar at de reduserte saksbehandlingsfristene som fremgår av forslag til §§ 4 og 7, i de fleste tilfeller bør være tilstrekkelig for å sikre raske nok prosesser selv i ekstraordinære situasjoner.

Det kan imidlertid oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å kunne fatte beslutninger enda raskere enn det den midlertidige forskriften ellers legger opp til. Departementet foreslår derfor å videreføre bestemmelsen som gir departementet adgang til å beslutte unntak fra krav om søknad og tillatelse i saker der det er behov for særskilt rask avgjørelse. Da det ikke er hjemmel til å gjøre unntak fra krav til arealplan, vil unntaksmuligheten være avgrenset til å gjelde unntak fra krav i *byggesaksdelen* av plan- og bygningsloven. Med andre ord, krever tiltaket dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, vil dette være et forhold som først må avgjøres av kommunen, jf. forslaget § 4.

4.5.2 Hvorfor myndigheten er foreslått videreført til departementet

Trygghet for raske og forutsigbare prosesser

I ekstraordinære situasjoner er det helt avgjørende med raske og forutsigbare prosesser. Oppstår det en ekstraordinær situasjon kan vi ikke risikere at lokale interesser settes foran viktige samfunnsinteresser. Dette kan særlig gjøre seg gjeldende når det er tale om tiltak som kommunen av ulike årsaker kanskje kan vurdere som lite ønskelige. Det er helt nødvendig for staten å være trygg på at våre forpliktelser etter flyktningkonvensjonen kan oppfylles, slik at mennesker som søker beskyttelse kan tilbys nøktern, men forsvarlig innkvartering.

Etter vår vurdering tar forslaget om å videreføre departementets adgang til å fatte beslutning om unntak, høyde for dette ved at prosessen reduseres til ett trinn hvor departementet fatter beslutning, og hvor det ikke er mulig å påklage beslutningen. Etter blant annet helseberedskapsloven, smittevernloven og sivilbeskyttelsesloven er myndigheten til å fatte beslutninger i ekstraordinære situasjoner med nasjonale konsekvenser, lagt til staten. Departementets forslag følger dermed samme system som annen beredskapslovgivning.

Klare ansvarsforhold

Ved å legge myndigheten til departementet, sikrer man også klare ansvarsforhold. I rapporten til 22. juli kommisjonen ble nettopp tydelige ansvarsforhold, kommandolinjer og ledelse pekt på som sentrale faktorer for å håndtere kriser³. Slik vi ser det, taler klare ansvarsforhold for at ansvaret etter unntaksbestemmelsen fortsatt bør følge samme system som i øvrig beredskapslovgivning, dvs. at departementet gis myndighet til å fatte beslutninger ved ekstraordinære situasjoner. Etter vår vurdering vil forslaget om å videreføre myndigheten til departementet, sikre at det ikke oppstår usikkerhet og tvil om hvordan situasjoner skal håndteres, og dermed bidra til raske og forutsigbare prosesser uten unødige forsinkelser. Dette er helt avgjørende for å kunne oppfylle intensjonen bak unntaksbestemmelsen.

Unntaksbestemmelsen er avgrenset

Departementet minner om til at forslaget til unntaksbestemmelse er begrenset, i og med at den kun gjelder unntak fra byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, og i tillegg kun for kortvarige tiltak. Dersom det er behov for dispensasjon fra arealplan, må dette håndteres av kommunen. Søknader om tiltak som har lengre varighet enn det den midlertidige forskriften legger opp til, som er 1 år + 1 år, vil måtte følge de vanlige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven.

Kommunens rolle

Departementet understreker at forslaget om å videreføre departementets adgang til å fatte beslutning om unntak, ikke er begrunnet i en oppfatning av manglende vilje i kommunene til

³ Se bl.a. rapportens kapittel 5.1

å samarbeide med statlige myndigheter i en ekstraordinær situasjon. Samarbeidsplikten mellom kommunen og statlige myndigheter følger allerede av samvirkeprinsippet, som slår fast at alle myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med blant annet krisehåndtering⁴.

Det er både i departementets og kommunenes interesse at det fattes gode beslutninger. Kommunene sitter med kompetanse og ressurser, som er viktig å dra nytte av i en ekstraordinær situasjon. Departementet legger derfor opp til at kommunen gis mulighet til å uttale seg før departementet fatter en eventuell beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse. Se for øvrig punkt 4.5.3 nedenfor.

4.5.3 Nærmere om innholdet i forslaget

Adgangen til å unnta gjelder, som nevnt over, bare krav om søknad og tillatelse etter *byggesaksdelen* av plan- og bygningsloven. De mest typiske eksemplene vil være der det er tale om plassering av midlertidige tiltak (teltleirer eller brakkeleirer) på for eksempel eiendom i statlig eie, eller hvor midlertidig bruksendring av et byggverk vil være i tråd med plan.

Fristene som følger av den midlertidige forskriften, er så korte at dette i de fleste tilfeller bør være tilstrekkelig for å sikre raske prosesser i en ekstraordinær situasjon. Terskelen for å kunne bruke unntaksbestemmelsen er således høy. Bestemmelsen er tenkt brukt i situasjoner hvor statlige myndigheter, UDI og Bufdir, har behov for at det tas raskere avgjørelses enn det forskriften ellers legger opp til. Vi viser i den forbindelse til at det under flyktnings situasjonen i fjor høst, oppstod situasjoner hvor UDI kun hadde timer på seg til å finne innkvartering til et stort antall asylsøkere som kom på kort tid.

Forslaget presiserer at det kun er statlige myndigheter som UDI eller Bufdir som kan be departementet om å bruke unntaksbestemmelsen. Private driftsoperatører kan altså ikke be om at unntaket brukes. De må forholde seg til kommunen gjennom søknad etter plan- og bygningsloven.

Ved eventuell beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse, gjelder også unntakene fra byggtekniske krav som følger av forskriftens § 6. Beslutning om unntak gjelder kun etter plan- og bygningsloven. Det er tiltakshaver som selv har ansvaret for at byggverket som skal brukes til mottak, er i overensstemmelse med krav gitt i eller i medhold av plan- og

⁴ Prinsippet ble introdusert i 2012 som følge av erfaringene fra terrorangrepet 22. juli, ekstremvær og pandemi, se Meld. St. 29 (2011-2012) om samfunnssikkerhet

byggningsloven og annet tilgrensende regelverk, som for eksempel veglova, arbeidsmiljøloven, folkehelseloven, brannvernloven, forurensningsloven med mer.

Det er både i kommunenes og statens interesse at man kommer frem til gode løsninger ved etablering av mottak eller omsorgssentre i en ekstraordinær situasjon. Kommunene har mye kompetanse som er viktig for departementet, og som vil være en viktig ressurs når beslutning skal fattes. Departementet foreslår derfor å presisere at dersom departementet mottar anmodning fra statlig myndighet om å bruke unntaksbestemmelsen, skal kommunen gis mulighet til å uttale seg før beslutning om unntak fattes. Fristen kommunen får til å uttale seg, må nødvendigvis være kort. Fristen er derfor foreslått satt til 3 dager. Departementet foreslår videre at denne fristen kan fravikes, dersom det oppstår en helt akutt situasjon som må løses på så kort tid at det ikke vil være mulig eller forsvarlig å vente selv 3 dager på uttalelse fra kommunen.

Dersom departementet benytter adgangen til å beslutte unntak fra krav om søknad og tillatelse, vil kommunen bli informert om dette.

4.5.4 Hvis myndigheten til å fatte beslutning om unntak skal legges til kommunen

4.5.4.1 Innledning

Det er departementets klare vurdering og anbefaling at man viderefører den gjeldende adgangen som departementet har til å fatte beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse, jf. punkt 4.5.2 ovenfor.

En alternativ mulighet er å legge beslutningsmyndigheten etter unntaksbestemmelsen til kommunen i stedet for departementet. Kommunen vil måtte fatte beslutning senest innen 1 uke. Departementet kan gripe inn og fatte beslutning dersom kommunen enten ikke overholder denne fristen, eller avslår anmodning fra statlig myndighet om å bruke unntaksbestemmelsen.

Departementet har ikke fått utredet hvilke administrative og økonomiske konsekvenser det vil få å legge denne myndigheten til kommunene. I og med at vi ser behov for en snarlig ikrafttreden av en forlengelse av en midlertidig forskrift, får heller ikke kommunene særskilt tid til å forberede seg på det nye ansvaret en slik unntaksbestemmelse legger opp til.

Om beslutningsmyndigheten legges til kommunen, er det også usikkert for departementet hvilke konsekvenser dette vil ha for statens beredskapsarbeid. Skal bestemmelsen fungere etter sin hensikt, er det viktig at kommunene ikke bare er villige til å benytte unntaksbestemmelsen når dette er nødvendig, men også at de har et delegasjonsreglement som tar høyde for at slike beslutninger kan fattes svært raskt, se punkt 4.5.4.2 nedenfor.

Videre, ved å legge myndigheten til kommunen, kan det være en risiko for at enkelte kommuner – av ulike årsaker – enten ikke fatter beslutning innen den korte fristen som er satt, eller ikke ønsker å fatte beslutning om unntak, med det resultat at departementet må gripe inn.

Dette er situasjoner vi ønsker å unngå, da det eneste man oppnår er å forsinke prosesser som må gå raskt. Departementet er således usikker på om et forslag om å legge myndigheten til kommunen, i tilstrekkelig grad gir staten nødvendig sikkerhet for at intensjonen bak unntaksbestemmelsen blir oppfylt, noe vi er helt avhengig av i en ekstraordinær situasjon.

4.5.4.2 Kommunens delegasjonsreglement må ta høyde for at beslutninger skal kunne fattes raskt

Departementet er kjent med at etablering av asylmottak i en del kommuner behandles av folkevalgte organer, som eksempelvis kommunestyret. Det er imidlertid ingen ting i veien for at slike saker enten kan delegeres til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen.

Dersom kommunen skal være i stand til å ivareta de forpliktelser som forslaget legger opp til, vil det kunne være nødvendig for kommunene å foreta endringer i delegasjonsreglementet. Vi opplyser for ordens skyld om følgende muligheter :

1. Det er mulig å vedta en generell og permanent delegasjonsbestemmelse som gir andre kommunale organ enn kommunestyret kompetanse til å treffe nødvendige vedtak i denne typen saker, jf. kommuneloven §§ 9 nr. 5 og 10 nr. 2. For eksempel kan kompetansen legges til et planutvalg som vil være lettere å kalle inn på kort varsel. I visse tilfeller kan også slike utvalg gjennomføre møter på telefon, jf. kommuneloven § 30 nr. 2. Departementet viser også til muligheten til å delegere myndighet til administrasjonen, som følger av § 23 nr. 4
2. Det er også mulig for kommunestyret å vedta at andre organer enn kommunestyret kan "hastebehandle" saker, jf. kommuneloven § 13. Dette vil også gjøre det enklere å gjennomføre en rask saksbehandling uten at hele kommunestyret må kalles inn. Behovet for rask saksbehandling og raske vedtak vil kunne gi grunnlag for å bruke en slik "hastebestemmelse". Dette forutsetter at kommunen allerede har vedtatt å gi andre organer slik kompetanse.

4.5.4.3 Klar tidsfrist for kommunen til å fatte beslutning om unntak

Det er behov for å fastsette en klar frist for kommunen til å fatte beslutning. For det tilfelle at det vil være aktuelt å legge myndigheten til kommunene, foreslår departementet at kommunen må fatte beslutning snarest og senest innen 1 uke. Overholdes ikke denne fristen, kan departementet fatte beslutning. Beslutning av departementet på et slikt grunnlag vil være aktuelt der kommunen selv gir beskjed til departementet om at den av ulike årsaker ikke kommer til å fatte beslutning, når kommunen oversitter fristen, eller dersom kommunen ønsker å avslå anmodning fra statlig myndighet om å fatte beslutning om unntak.

5. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Hovedformålet med den midlertidige forskriften er å få på plass regler som ved en potensiell ekstraordinær situasjon sikrer at man kan tilby nøktern, men forsvarlig innkvartering for

nyankomne asylsøkere som ellers kunne risikere å ikke bli tilbudt tak over hodet. Dette er grunnleggende for å opprettholde helse og velferd i en kritisk situasjon.

For staten og for offentlige, ideelle og private driftsoperatører vil forslaget gjøre det enklere å etablere nøktern, men forsvarlig innkvartering. Etter departementets vurdering vil dette føre til lavere utgifter for staten sammenlignet med bruk av blant annet hoteller.

Forslaget vil også gi statlig ansvarsmyndighet som UDI og Bufdir, muligheten til å løse et akutt innkvarteringsproblem svært raskt der den faktiske situasjon gjør det nødvendig å dekke et spesifikt behov.

Det er en nasjonal interesse å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter flyktningkonvensjonen og utlendingsloven. Ved en ekstraordinær situasjon er det en klar fare for at kommuner kan risikere å måtte bryte plan- og bygningsloven for å ivareta dette hensynet. Ved forslaget får kommuner nødvendige hjemler til å forhindre at det oppstår behov for å bryte plan- og bygningsloven.

Frister

Offentlige og private tiltakshavere vil ha særlig nytte av reduserte saksbehandlingsfrister. Fristene vil bidra til å fjerne usikkerhet knyttet til lang kommunal saksbehandling. Forslaget vil dermed kunne sikre rask og nødvendig fremdrift dersom det oppstår en ekstraordinær situasjon.

For kommunene og fylkesmannsembetene vil forslaget til reduserte tidsfrister gi en merbelastning. Korte frister innebærer at de vil måtte prioritere behandlingen av saker som omfattes av forskriften. I en ekstraordinær situasjon vil imidlertid hensynet til kommunene og fylkesmannsembetene måtte vike.

Nabovarsel

For naboer og gjenboere, vil forslaget om reduserte tidsfrister eller kommunens adgang til å erstatte skriftlig nabovarsel med informasjonsmøter, ikke få videre negative konsekvenser. Gjennom informasjonsmøter vil de få samme informasjon som de ellers ville fått gjennom nabovarsel. I tillegg vil de ha mulighet til å stille og få svar på spørsmål om tiltaket.

Unntaksbestemmelse

Etablering av asylmottak og omsorgssentre har praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene. Dersom myndigheten legges til departementet, vil eventuell bruk av den foreslåtte unntaksbestemmelsen innebære at kommunen ikke tar aktiv del i en beslutning som har store konsekvenser for dem. Dette kan oppleves som en tilsidesettelse av prinsippet om lokalt selvstyre. Så langt det er praktisk mulig skal og bør gjennomføring av nødvendige tiltak, eksempelvis etablering av mottak, skje i dialog og samarbeid med kommunene. Når departementet likevel anbefaler dette forslaget, er det fordi det i en ekstraordinær situasjonen vil være behov for akutte tiltak. Etter departementets vurdering bør dette veie tyngre enn hensynet til det lokale selvstyret. Forslaget om å gi kommunene 3 dagers frist til å uttale seg før eventuell beslutning om unntak fattes, mener vi vil i tilstrekkelig grad bidra til å sikre

dialog og samarbeid med kommunene, og dermed også ivareta hensynet til det lokale selvstyret.

Dersom myndigheten etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen legges til kommunen, vil de kommunene som ikke allerede har et delegasjonsreglement som tar høyde for akutte situasjoner, måtte foreta endringer av reglementet.

6. FORSLAG TIL MIDLERTIDIG FORSKRIFT OM UNNTAK FRA PLAN- OG BYGNINGSLOVEN FOR INNKVARTERING AV PERSONER SOM SØKER BESKYTTELSE (ASYLSØKERE)

Hjemmel: Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx.xx.2016 med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 19-2, § 20-1, § 20-4, § 20-5, § 21-3, § 21-8, § 23-8, § 30-5 og § 31-2.

Generelt

§ 1. Forskriftens virkeområde og formål

Formålet med forskriften er å sikre rask etablering av midlertidige

- a) mottak for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylsøkere), jf. utlendingsloven § 95, og
- b) omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, jf. barneloven § 5A-1.

Forskriften gjelder ved ekstraordinære situasjoner. Myndigheten til å avgjøre når det foreligger en ekstraordinær situasjon, er lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det kan gis tillatelse etter denne forskriften for midlertidige tiltak med varighet av 1 år av gangen, med mulighet for forlengelse én gang.

§ 2. Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak og klage gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.

§ 3. Arealplans virkning for plassering av midlertidige byggverk

Arealplan har ikke bindende virkning for byggverk som skal plasseres midlertidig dersom tiltaket er i samsvar med plan- og bygningsloven § 30-5, og planen selv ikke uttrykkelig forbyr plassering av midlertidige byggverk.

Kommunens saksbehandling

§ 4. Kommunens behandling av søknad om midlertidig dispensasjon fra plan

Der midlertidig bruksendring av byggverk eller plassering av midlertidige byggverk er avhengig av tillatelse og dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, skal felles søknad om dispensasjon og søknad om tillatelse til bruksendring avgjøres av kommunen innen 2 uker fra fullstendig søknad er mottatt til vedtaket er sendt. Det samme gjelder der søknaden kun gjelder dispensasjon fra plan eller planbestemmelser. Fristen kan ikke forlenges.

Fristen løper i den tiden søknaden er til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Statlige og regionale myndigheter skal uttale seg eller fatte vedtak innen 3 dager fra de mottar søknaden elektronisk fra kommunen. Fristen kan ikke forlenges. Kommunen kan behandle og avgjøre saken etter plan- og bygningsloven dersom fristen ikke overholdes.

§ 5. Kommunens adgang til å unnta fra krav om nabovarsel

Kommunen kan unnta fra krav om nabovarsel etter plan- og bygningsloven § 19-1 og § 21-3, når det er nødvendig for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser overfor asylsøkere. Kommunen kan stille som vilkår for å unnta fra kravet om nabovarsel at tiltakshaver på annen måte informerer naboer og gjenboere om at det er søkt om tillatelse og dispensasjon fra arealplan.

§ 6. Unntak fra byggteknisk forskrift

For midlertidig bruksendring av byggverk og plassering av midlertidige byggverk til innkvartering av asylsøkere gjøres det unntak fra følgende krav i forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk:

- a) universell utforming og tilgjengelighet i § 8-2, § 8-4, § 8-5 andre ledd, § 8-6, § 8-7, § 8-9 tredje og fjerde ledd, § 8-10 andre ledd, § 12-1 til § 12-4, § 12-5 første til femte ledd, § 12-6 til § 12-9, § 12-11 tredje ledd, § 12-12 andre ledd, § 12-13 andre ledd, § 12-15 tredje og fjerde ledd, § 12-16 andre og tredje ledd, § 12-18 og § 12-21 tredje ledd
- b) bod og oppbevaringsplass i § 12-10
- c) miljø og helse i § 13-2 og § 13-3, § 13-6 til § 13-13, § 13-16 til § 13-21
- d) energi i kapittel 14
- e) installasjoner og anlegg i § 15-1 til § 15-4, § 15-11 til § 15-15.

Midlertidig bruksendring av byggverk og plassering av midlertidig byggverk, er unntatt fra krav om automatisk brannsløkkeanlegg (sprinkling) dersom byggverket har brannalarmanlegg, rømningsveier mv. i samsvar med forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk kapittel 11, og sikkerheten til liv og helse er forsvarlig ivaretatt ved

bruk av organisatoriske tiltak (brannvakter). Dokumentasjon på at tilstrekkelig brannsikkerhet er ivare tatt skal fremlegges av foretak med ansvarsrett.

Unntak etter første ledd bokstav a) til e) kan anvendes på omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Kommunens og Fylkesmannens behandling av klage

§ 7. Behandling av klage

En klagesak skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen innen 1 uke etter at klagefristen er utløpt, jf. forvaltningsloven § 29. Klageinstansen skal avgjøre saken innen 1 uke. Fristene kan ikke forlenges.

Oversitter kommunen fristen i andre ledd, kan klagen tas under behandling av klageinstansen.

Ansvar

§ 8. Tiltakshavers ansvar

Tiltakshaveren har ansvaret for at søknad om tillatelse utformes i tråd med de krav som følger av plan- og bygningsloven § 21-2 og kapittel 5 i forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak. Der tiltaket krever det, plikter tiltakshaveren å videreføre sitt ansvar til ansvarlige foretak.

Tiltakshaveren har ansvaret for at tiltaket ikke er i strid med annet regelverk.

Tiltakshaveren har ansvaret for at tiltak etter denne forskrift utføres og brukes i samsvar med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, i den utstrekning denne forskriften ikke gjør unntak fra disse kravene.

Særskilt adgang til å unnta fra krav om søknad og tillatelse

§ 9. Særskilt adgang for departementet til å fatte beslutning om unntak fra krav om søknad og tillatelse

Ved behov for særskilt rask avgjørelse, kan departementet uten at det er innkommet søknad om tillatelse, fatte beslutning om å unnta fra krav om søknad og tillatelse for midlertidig bruksendring etter plan- og bygningsloven for byggverk som skal brukes til innkvartering av asylsøkere eller omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det samme gjelder for midlertidig plassering av byggverk til disse formålene. Slik beslutning kan gis for inntil 1 år om gangen, og kan forlenges én gang etter denne forskriften.

Ved beslutning om unntak gjelder § 6. Departementet kan fravike kravet om at dokumentasjon må fremlegges av foretak med ansvarsrett.

Beslutning om unntak etter første ledd kan bare gis etter anmodning fra statlig myndighet. Departementet skal fatte beslutning senest 1 uke etter mottak av slik anmodning.

Kommunen gis frist på 3 dager til å uttale seg før departementet fatter beslutning om unntak etter første ledd. I særskilte tilfeller kan departementet fravike kravet til å innhente uttalelse. Ved beslutning om unntak skal departementet informere kommunen om at unntaket er benyttet.

§ 10. *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks, og gjelder til 1. januar 2018.