



**DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT**

*Statsråden*

Til kommuner og fylkesmenn

Deres ref

Vår ref  
03/2994-11 ESR

Dato  
26.02.04

**Asylmottak - kommunenes behandling etter plan- og bygningsloven**

**1. INNLEDNING**

Norge har en nasjonal og internasjonal forpliktelse til å ta imot og innkvartere asylsøkere/flyktninger. Asylsøkere har ikke lovfestet rett til plass i mottak, men statlige myndigheter har siden 1987 gitt asylsøkere et mottakstilbud mens søknaden er til behandling. Asylmottakene er i utgangspunktet statlige tiltak, men drives av forskjellige kommunale eller private driftsoperatører på kontrakter inngått med Utlendingsdirektoratet (UDI).

Når kommunene får henvendelse fra operatører eller eiere om opprettelse av asylmottak i eksisterende bygninger, blir det som regel krevd søknad om bruksendring etter plan- og bygningsloven § 93 første ledd bokstav c), dvs. som et vanlig søknadspliktig tiltak på linje med byggetiltak. Dette er som regel det viktigste virkemidlet kommunene har i vurderingen av om det skal opprettes asylmottak i kommunen. Kommunen kan ellers vurdere tiltaket i medhold av annet regelverk, som f. eks. helselovgivningen, for å påse at mottaket holder en minimumsstandard. Andre myndigheter kan vurdere tiltaket i medhold av f. eks. arbeidsmiljølovgivningen.

Søknad om bruksendring og eventuelt dispensasjon fra det angitte formål i reguleringsplan må behandles av kommunen. Departementet ser en del tilfelle av at kommuner avslår søknader om opprettelse av asylmottak, eller at det stilles vilkår til tillatelsen som er såpass vidtgående at de i stor grad vanskeliggjør etablering av

asylmottak i kommunen.

Departementet vil med dette brevet understreke de samfunnsmessige interessene som ligger i å opprette asylmottak, og at disse må vektlegges i kommunens vurdering av om tillatelse skal gis etter plan- og bygningsloven .

## 2. ASYLMOTTAK

Et mottak er et midlertidig botilbud for personer som søker asyl i Norge. Tilbudet gjelder fra en person er registrert som asylsøker til vedkommende er bosatt i en kommune, eller til fastsatt utreisefrist for personer som har fått avslag på asylsøknaden. Enslige mindreårige, barnefamilier og personer som søker om å få reise hjem frivillig gjennom et returprogram i regi av International Organization for Migration (IOM), samt noen andre særskilte grupper, får bo i mottak også etter endelig avslag på asylsøknaden.

Det skilles mellom ankomst-transittmottak, transittmottak, ordinære asylmottak og asylmottak for enslige mindreårige. Asylsøkere som kommer til Norge blir plassert i ankomst-transittmottak, bl.a. for registrering og lovpålagte tuberkuloseundersøkelser. Deretter flyttes de til et transittmottak for intervju. Etter dette flytter asylsøkerne til ordinære mottak for å avvente behandlingen av asylsøknaden og eventuell bosetting i en kommune. Søkere med antatt grunnløse søknader bor i transittmottak til de returnerer eller saken deres går inn i vanlig søknadsbehandling. Enslige mindreårige plasseres i egne mottak, eller i avdelinger for enslige mindreårige ved ordinære mottak.

Tilbudet i asylmottak skal være nøkternt, men forsvarlig. I tillegg til innkvartering, får beboere i mottak økonomiske ytelser til livsopphold, og de skal ha tilbud om nødvendige tjenester.

UDI skal sørge for at det hele tiden er et tilstrekkelig antall mottaksplasser. UDI inngår som nevnt avtaler med private eller kommunale driftsoperatører om driften av mottak. Drift av mottak er konkurranseutsatt. Storting og regjering har fastsatt lov (Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 69) og forskrift (2001-06-15-616) på dette området som gjelder både for statlige, fylkeskommunale og kommunale innkjøpere. Tilbudsinnhenting skjer ved annonsering etter tilbud i et nærmere bestemt geografisk område, f. eks. i et fylke. De innkomne tilbud skal vurderes etter pris, kvalitet og andre forhold som er spesifisert i konkurransegrunnlaget.

### 3. SØKNAD OM BRUKSENDRING/DISPENSASJON

Ved opprettelse av asylmottak vil det i de fleste tilfelle være grunnlag for kommunen å kreve søknad om bruksendring eller dispensasjon.

Det antas at terskelen for å kreve søknad om bruksendring er relativt lav. Det er f.eks. ikke et krav at det skal være en "vesentlig" endring, det er tilstrekkelig at det rent faktisk skjer en endring i forhold til reguleringsformålet eller tidligere bruk. Det er altså nok at endringen berører forhold som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. I tillegg til tradisjonelle hensyn som bygningsmessige krav, forholdet til teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp), og reguleringsmessige forhold, vil departementet nå fremheve at også samfunnsmessige hensyn skal inngå i vurderingen.

Om dispensasjon kreves i tillegg til tillatelse til bruksendring, vil blant annet være avhengig av plansituasjonen for området. Reguleringsformålene kan være forskjellig angitt, og ha ulikt detaljeringsnivå. Asylmottak er ikke angitt som eget reguleringsformål i plan- og bygningslovens § 25, men kan gå inn som delformål eller underformål under andre formål.

De fleste asylmottak er å anse som institusjoner, Dette gjelder i alle fall for transittmottak, mens det for ordinære asylmottak kan variere hvilket formål som passer. Dersom formålet i reguleringsplanen er angitt som "bolig", vil etableringen vanligvis ikke være i samsvar med formålet og det kreves dispensasjon eller reguleringsendring Dette har sammenheng med at asylmottak har innslag av hospits/institusjon, med annet trafikkmønster, større belastning på lokalmiljøet osv. Dette avhenger samtidig av typen asylmottak, om boforholdene er kortvarige eller langvarige, og om det er familier med egne leiligheter. Noen asylmottak har desentraliserte plasser som ligger mer opp til ordinære boforhold. Disse kan dermed likevel ligge innenfor formålet "bolig", men det kan være aktuelt med særskilte vilkår til tillatelsen.

Det blir til en viss grad et skjønnsmessig spørsmål hvorvidt asylmottak ligger innenfor et eksisterende reguleringsformål. Dispensasjonen og bruksendringstillatelsen kan gis midlertidig, og kommunen kan stille vilkår til tillatelsen (se nedenfor).

Når det gjelder vakthold, bemanning, ordensregler osv, er det annet regelverk som gjelder. Slike forhold kan imidlertid ha betydning for vurderingen av behovet for søknad om bruksendring eller dispensasjon, f. eks. i vurderingen av om mottaket skal anses som institusjon eller bolig.

Hvis bruksendringen medfører behov for nybygg eller bygningsmessige endringer, må vanlige regler i plan- og bygningsloven følges, med f. eks. krav om søknadsplikt.

Vurderingen av slike tekniske forhold blir da en særskilt vurdering i tillegg til vurderingen av selve bruksendringen.

#### **4. REGULERINGSENDRING**

Der en bruksendring til asylmottak ligger utenfor reguleringsformålet, vil det gjerne være hensiktsmessig med endring av planen for å etablere en permanent planstatus. En reguleringsendring kan etter forholdene være en "mindre vesentlig endring", som kan behandles på en enklere måte enn reguleringsendringer ellers, jf. pbl. § 28-1 nr. 2.

Der det skal reguleres eller omreguleres til asylmottak, vil flere delformål etter pbl § 25 første ledd nr. 1 være aktuelle. Området kan angis som byggeområde for asylmottak, som byggeområde/offentlig bygning for asylmottak, eller som byggeområde med særskilt angitt område (asylmottak).

#### **5. VEKTLEGGING AV SAMFUNNSMESSIGE INTERESSER VED SØKNAD OM BRUKSENDRING OG DISPENSASJON**

Dispensasjon kan gis dersom det foreligger særlige grunner. Vurderingen av om det skal gis dispensasjon beror på en skjønnsmessig vurdering, men må likevel ikke føre til myndighetsmisbruk eller usaklig forskjellsbehandling.

Departementet vil fremheve at de samfunnsmessige interessene som ligger i Norges forpliktelser til å ta imot og innlosjere asylsøkere, vil kunne være et grunnlag for å si at det foreligger "særlige grunner". Disse samfunnsmessige interessene vil også være viktige i kommunens skjønnsmessige vurdering av om dispensasjon skal innvilges.

Det følger av FN's verdenserklæring om menneskerettigheter at enhver har rett til å søke asyl. Videre følger det av FN's flyktningkonvensjon at flyktninger skal sikres offentlig omsorg. I Norge har dette prinsippet blitt praktisert slik at asylsøkere får tilbud om kost og losji dekket av staten inntil det er avklart om de fyller vilkårene for å anses som flyktning. I tråd med dette har norske myndigheter behov for å ha et tilstrekkelig antall mottaksplasser til de asylsøkere som kommer til Norge.

Ved søknad om bruksendring innenfor planformålet er det ikke noe krav til "særlige grunner". Kommunens skjønn er noe mindre fritt ved vurderingen av søknad om bruksendring enn ved dispensasjon. Departementet ser det som riktig at samfunnsmessige interesser tillegges vekt også ved behandlingen av søknader som bare gjelder bruksendring og ikke krever dispensasjon i tillegg.

Ved vurderingen av om det foreligger en søknadspliktig bruksendring og om det finnes grunnlag for å avslå en slik søknad, må kommunen foreta en interesseavveining, der hensynet til lokalmiljøet, parkering, tekniske krav, forholdet til reguleringsplanen osv. kan gi grunnlag for kommunens vurdering av hvorfor en tillatelse eventuelt *ikke* skal gis. Tradisjonelt har vurderingen om bruksendring tatt utgangspunkt i de forholdene som er nevnt her, mens behandlingen av dispensasjonssøknader har krevd mer vidtgående vurderinger.

På den annen side kommer interessene som ligger til grunn for å gi tillatelse. Det kan f.eks. være nærings- eller utbyggingsinteresser av betydning for kommunens næringsutvikling. Departementet vil fremheve at også andre viktige samfunnsmessige interesser må tas med i vurderingen, og tillegges betydelig vekt. Det at det tradisjonelt har vært lagt størst vekt på de fysiske/tekniske vurderinger, innebærer ikke at samfunnsmessige interesser er uten betydning.

De samfunnsmessige interessene vil etter departementets vurdering kunne være avgjørende. Det bør kunne påvises omfattende negative konsekvenser for lokalmiljøet, eventuelt omfattende tekniske hindringer, for at kommunen skal vektlegge slike konsekvenser sterkere enn de samfunnsmessige interesser som ligger i at Norge kan følge sine forpliktelser til å ta imot og innkvartere asylsøkere. Og jo nærmere opp til tidligere bruk driften av mottak ligger, desto mer bør det kreves for å avslå en søknad om bruksendring.

Tekniske/fysiske hindringer og påvirkning på lokalmiljøet kan langt på vei avhjelpes ved kommunens adgang til å stille vilkår. Den vanlige forvaltningsrettslige læren om vilkår har som utgangspunkt at kommunen kan stille vilkår til en tillatelse, så lenge vilkårene ikke er urimelige, eller mangler saklig sammenheng med tiltaket. Vilrårene må heller ikke medføre forskjellsbehandling, eller gi uttrykk for myndighetsmisbruk.

Kommunen kan også gi midlertidige tillatelser. Her vil det f.eks. kunne være hensiktsmessig at kommunen gir midlertidig tillatelse inntil vilkårene er oppfylt. Forutsetningen bør da være at det tas sikte på mer permanent status. Dersom kommunen stiller omfattende vilkår til en midlertidig tillatelse som deretter – etter oppfyllelse av vilkårene – ikke fornyes, vil det kunne grense til myndighetsmisbruk.

## **SÆRSKILT OM BRANNKRAV**

Brannkravene vil avhenge av hvilken type asylmottak det er snakk om. Transittmottak antas å ligge i klasse 6, andre mottak i klasse 4. Endring fra overnattingssted til asylmottak i risikoklasse 6 vil for nyere bygning ikke kreve større bygningstekniske endringer, da krav mhp. brann, helse og miljø ikke vil endres i vesentlig grad.

Bruksendring av bolig til asylmottak vil kunne kreve flere bygningstekniske inngrep både med hensyn til brannsikkerhet og miljø og helse, avhengig av hvordan mottaket er organisert. For asylmottak som faller i risikoklasse 4 vil endring av bruken kunne utløse behov for bygningstekniske inngrep som branncelleinndeling mm. Er asylmottaket å betrakte som arbeidsbygning vil krav til f.eks. ventilasjon være strengere. Bolig, skole eller kontorer som endres til asylmottak i risikoklasse 6 vil ofte kreve omfattende bygningstekniske inngrep, eventuelt aktive brannverntiltak som kan kompensere for lavere brannmotstand på bærende og skillende konstruksjoner.

Asylmottak vil altså normalt ligge i risikoklasse 4 brannmessig, ikke klasse 6. Der det brukes alternative tekniske løsninger med lavere prislapp, på både sikkerhets- og miljøsidene, bør kommunene etterse disse på en aktiv måte.

Med hilsen

