



Randaberg kommune  
Pb 40  
4096 Randaberg

Kontakt saksbehandler

Randi Lind, 51568907  
[ralin@statsforvalteren.no](mailto:ralin@statsforvalteren.no)

## Vedtak - Krav om lovlighetskontroll - etablering av frisbeegolfbane i Giljaskogen, Randaberg

**Det er krevd lovlighetskontroll av Hovedutvalg for nærmiljø og kultur i Randaberg kommune sitt vedtak 37/21 av 02.09.2021. Statsforvalteren opphever kommunens vedtak, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.**

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 14.10.2021.

### Sakens bakgrunn

I juli 2021 ble det besluttet av tekniske tjenester at det skulle anlegges en frisbeegolfbane i «Giljaskogen», gnr. 48 bnr. 412 i Randaberg kommune.

Grunnet klager fra naboer om plassering av banen ble det besluttet at saken skulle behandles politisk. I møte den 02.09.2021 fattet Hovedutvalg for nærmiljø og kultur (HNK) vedtak 37/21:

*«Frisbeegolfbanen etableres i Giljaskogen i henhold til planen.  
Kommunedirektøren gis myndighet til justeringer om det er nødvendig.»*

Kommunestyremedlemmene Alexander Rugert-Raustein, Turid Nygård, Martin Arnøy Rygg og Vibeke Berge Hansen satte 21.09.2021 frem krav om lovlighetskontroll av vedtaket, da de fryktet at prosessen for plassering av frisbeegolfbanen ikke var gjort på lovlig måte. De stilte følgende spørsmål:

- «er etablering av frisbeegolfbanen et tiltak som krever dispensasjon fra formålet i planen?
- er etablering av frisbeegolfbanen et tiltak som er søknadspliktig da det ligger i 100-meters beltet eller på grunn av andre forhold?
- er hensynet til naturmangfoldloven vurdert i saken?
- skulle plasseringen av frisbeegolfbanen vært på ute på en formell høring?
- skulle saken blitt endelig behandlet i kommunestyret?»



Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av Hovedutvalg for nærmiljø og kultur i møte 07.10.2021, som opprettholdt vedtaket. HNK viser til at de vurderer at frisbeegolfanlegget ikke er et tiltak etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-1 og at det dermed ikke er søknadspliktig. Videre er det vurdert at etableringen er i tråd med vedtatt reguleringsformål og hensynene som skal ivaretas i 100-meters beltet langs sjø. Det anføres at hensynet til naturmangfoldloven er vurdert i saken, at det ikke er krav om høring og at HNK hadde kompetanse til å behandle saken i tråd med kommunens delegasjonsreglement.

### **Statsforvalterens vurdering**

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- "a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte"*

Avgjørelsen i sak 37/21 er slik vi ser det et «endelig vedtak» etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav a, som det kan gjøres en lovlighetskontroll av. Kravet er fremmet av fire medlemmer av kommunestyret, og ble innsendt innen fristen jf. kommuneloven § 27-1 første ledd annet punktum.

Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er etter dette til stede.

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre ledd.

Er etablering av frisbeegolfbanen et tiltak som krever dispensasjon fra formålet i planen? Er etablering av frisbeegolfbanen et tiltak som er søknadspliktig da det ligger i 100-meters beltet eller på grunn av andre forhold?

Randaberg kommune har vurdert at frisbeegolfbanen ikke er søknadspliktig, da det ikke er et «tiltak» etter plan- og bygningsloven. Opparbeidelsen av frisbeegolfbanen er følgelig ikke omsøkt, nabovarslet eller byggesakbehandlet. Det er heller ikke søkt om dispensasjon fra arealformål eller forbudet i pbl. § 1-8 mot tiltak i 100-meters beltet langs sjø.

Klagers spørsmål om frisbeegolfbanen er et tiltak som krever dispensasjon fra regulert arealformål og pbl. § 1-8 er både et prosessuelt og materielt spørsmål. Dersom anlegget er et søknadspliktig tiltak, har ikke kommunen fulgt korrekte saksbehandlingsregler jf. § 27-3 første ledd bokstav c. Dersom tiltaket er i strid med regulert formål eller pbl. § 1-8 uten at det er innvilget dispensasjon, er vedtaket heller ikke materielt riktig jf. § 27-3 første ledd bokstav a.

Det første spørsmålet er om etablering av frisbeegolfbanen er et «tiltak».

«Tiltak» i plan- og bygningslovens forstand defineres i § 1-6 første ledd:

*«Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet*



*og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»*

Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd presiserer hvilke tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i loven. Herunder omfattes plassering av skilt- og reklameinnretninger jf. bokstav i.

Frisbeegolfbanen i Giljaskogen har oppført skilt ved hvert utkaststed, totalt 18 stykker. I tillegg er det oppført et større skilt med informasjon om frisbeegolfbanen.

Plassering av skilt regnes som «tiltak» jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav i. Disse er i utgangspunktet søknadspliktige, og må i et hvert tilfelle være i tråd med bestemmelser i plan- og bygningsloven og reguleringsplanen.

Videre omfattes også «anlegg» av lovens byggesaksbestemmelser jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav a.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skrev i tolkningsuttalelse av 31.07.2014<sup>1</sup> følgende om «anlegg»:

*«Begrepet "anlegg" er en samlebetegnelse på en rekke ulike større og mindre tiltak som ikke kan rubriseres under begrepet bygning. Som eksempel på tiltak som omfattes av begrepet kan nevnes kaianlegg, moloer, dokker, bruer, transformatorer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, tribuner, idrettsanlegg, kraftledningsanlegg, vindkraftanlegg, rørledningsanlegg for transport av petroleum, havbruk/oppdrettsanlegg, frittstående murer, forstøtningsmurer og antenner. Fra departementets praksis kan det nevnes at båtopptrekk, mindre brygger, svømmebasseng og lekeapparat etter en konkret vurdering også har blitt omfattet av begrepet. Begrepet "anlegg" kan således favne meget vidt.*

*Rene markeringer på/i bakken vil etter departementets vurderinger neppe omfattes av anleggsbegrepet. Dersom det imidlertid utføres arbeid utover dette, eksempelvis graving/tilføring av masse, legging av banedekke/kunstgress og lignende, vil tiltaket likevel etter konkret vurdering kunne anses som et anlegg som etter forholdene vil kunne være søknadspliktig.»*

Frisbeegolfbanen i Giljaskogen består av 18 kurver. Hver kurv har en tilhørende plattning som utkastfelt og et informasjonsskilt. De fleste skilt og kurver er festet med fire bolter i stein eller fjell. Enkelte deler av plattningene er også festet med bolter. Øvrige skilt og kurver er festet med et betongfundament nedgravd i bakken, eller skrudd fast i tre/trestamme. I tillegg er det større skiltet med informasjon om frisbeegolfbanen oppført med to bein, som begge er skrudd fast med fire bolter hver.

Totalt består frisbeegolfbanen av over 50 enkeltbestanddeler i terrenget. Samlet sett medfører frisbeegolfbanen en ikke ubetydelig landskapspåvirkning. Etablering av banen har i tillegg medført en endring i hvilken bruk som skjer på eiendommen, og med hvilken intensitet.

---

<sup>1</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-20-1---tilbakemelding-pa-anmodning-om-tolkingsuttalelse---pbl--20-1-1.-ledd-bokstav-a---anlegg/id2609600/#\\_ftn1](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-20-1---tilbakemelding-pa-anmodning-om-tolkingsuttalelse---pbl--20-1-1.-ledd-bokstav-a---anlegg/id2609600/#_ftn1)



Frisbeegolfbanen er en sammensetning av mange, mindre innretninger. Etter en konkret vurdering finner Statsforvalteren at frisbeegolfbanen vurdert som helhet er å regne som et «anlegg», og dermed et søknadspliktig tiltak jf. pbl. § 1-6 og § 20-1 første ledd bokstav a jf. § 20-2.

Tiltak kan bare iverksettes dersom de ikke er i strid med reguleringsplan jf. pbl. § 1-6 annet ledd.

Det andre spørsmålet er om tiltakene er i tråd med reguleringsplanens arealformål.

Frisbeegolf eller disksgolf er ifølge Norges amerikanske idretters forbund (NAIF) en undergren av disksport<sup>2</sup>. Frisbeegolf er altså å regne som en idrett.

Frisbeegolfbanen er etablert i et område som ligger innenfor to reguleringsplaner: Fjellheim Nord, planid 1979003 vedtatt 01.11.1979 og Fjellheim Sør, planid 1989003 vedtatt 15.12.1989.

I begge reguleringsplanene er området satt av til friområde: Park, turveg, lekeplass. I reguleringsplankartet for Fjellheim Sør er det streket over arealformål «Idrett» under friområde. Det er ikke tatt reguleringsbestemmelser knyttet til arealformålene på noen av planene.

Ved tolkning av eldre reguleringsplaner, må en se hen til rettskildene som gjaldt på vedtakstidspunktet.

Da reguleringsplanene ble vedtatt gjaldt hhv. bygningsloven av 1965 og plan- og bygningsloven av 1985. Arealformålet friområde fulgte av begge lovenes § 25 nr. 4.

Ordlyden i plan- og bygningsloven (1965) § 25 nr. 4 var:

*«Friområder: Parker, leirplasser, turveger og anlegg for lek, idrett og sport»*

Ordlyden i plan- og bygningsloven (1985) § 25 nr. 4 var:

*«Friområder:  
Parker, turveger, leirplasser, anlegg for lek, idrett og sport og områder i sjøen for slik virksomhet»*

Når området i Giljaskogen er regulert til underformålene park, turveg og lekeplass, må tiltak i området samsvare med disse formålene.

Randaberg kommune har ved regulering av området både i 1979 og 1989 hatt muligheten til å regulere området til å omfatte anlegg for idrett. Dette har de valgt å ikke åpne for. I planen fra 1989 har de endatil uttrykkelig valgt å streke over idrett som mulig underformål. Dette tyder på at det var en bevisst beslutning.

Etablering av et idrettsanlegg faller ikke inn under formålene park, turveg eller lekeplass. Ved Miljødirektoratets kartlegging og verdsetting av friluftsområder i Rogaland i 2018, ble turveien som går langs eiendommen verdsatt til et «svært viktig friluftsområde».<sup>3</sup> Frisbeegolfbanen ligger enkelte steder tett til turveien, og banen krysser til dels turveien. Tiltaket vil dermed i tillegg ha konfliktpotensial med andre friluftaktiviteter, blant annet turgåing.

---

<sup>2</sup> <https://amerikanskeidretter.no/disksport/>

<sup>3</sup> <https://faktaark.naturbase.no/?id=FK00027752>



Statsforvalteren finner at frisbeegolfbanen er et tiltak som ikke er i samsvar med de regulerte arealformålene. Tiltaket krever følgelig dispensasjon fra formål i plan, eller ny regulering.

Det tredje spørsmålet er om tiltaket krever dispensasjon fra forbudet mot tiltak i 100-meters beltet langs sjø.

Forbudet mot tiltak i 100-meters beltet langs sjø følger av pbl. § 1-8 annet ledd første punktum:

*«Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.»*

Store deler av frisbeegolfbanen ligger i 100-meters beltet langs sjø. Det følger av vår redegjørelse på foregående sider at anlegget må vurderes som et tiltak etter plan- og bygningsloven. Frisbeegolfbanen er i strid med pbl. § 1-8 annet ledd, og krever følgelig dispensasjon.

Vedtaket av 02.09.2021 har etter dette både materielle og prosessuelle mangler jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav a og c.

#### Er hensynet til naturmangfoldloven vurdert i saken?

Naturmangfoldloven kapittel 2 kommer inn i alle saker der det fattes vedtak som berører naturmangfold. Bestemmelsene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal vurderes og vektlegges. Det er videre en plikt til at dette fremgår av beslutningen jf. § 7 annet punktum.

Det fremgår ikke av kommunens vedtak av 02.09.2021 at naturmangfoldet er vurdert og vektlagt. Kommunens manglende oppfyllelse av begrunnelsesplikten i naturmangfoldloven § 7 annet punktum utgjør en saksbehandlingsfeil jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav c.

#### Skulle plasseringen av frisbeegolfbanen vært på ute på en formell høring?

Ordningen med å sende ut saker på egentlig «høring» etter plan- og bygningsloven gjelder kun for planer jf. pbl. § 5-2 m.fl. En vurdering av hvorvidt det burde igangsettes arealplanprosess går utenfor det Statsforvalteren i en lovlighetskontroll skal ta stilling til. Det utgjør ikke en mangel at plassering av frisbeegolfbanen ikke har vært ute på en formell høring jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav c.

Søknad om tillatelse til tiltak og dispensasjonssøknad skal imidlertid nabovarsles. I tillegg skal regionale og statlige myndigheter, hvis saksområde blir direkte berørt, få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8 jf § 19-1. Unnlattelse av varsling utgjør en saksbehandlingsfeil.

#### Skulle saken blitt endelig behandlet i kommunestyret?

Spørsmålet om saken skulle vært endelig behandlet i kommunestyret, er en anførsel om manglende personell kompetanse jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav b.

All myndighet til å treffe avgjørelser i kommunen ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Det finnes imidlertid unntak i særlovgivningen, i tillegg til at kommunestyret har stor adgang til å delegerer sin myndighet. Der kommuneloven eller særloven sier at kommunestyret «selv» treffer avgjørelsen, er de forhindret fra å delegerer myndigheten.

Verken kommuneloven eller plan- og bygningsloven legger myndighet til å treffe vedtak om etablering eller plassering av idrettsanlegg til kommunestyret «selv».



Det følger av Randaberg kommune sitt delegeringsreglement at

*«HNK fungerer som hovedutvalg for tekniske tjenester, miljø og samfunnsplanlegging og kultur (unntatt kulturskolen). Utvalget har myndighet innenfor de rammene som er fastsatt i kommunestyrevedtak, lov og forskrifter gitt etter lov, samt for plan og forvaltning og kommunal utvikling i den grad disse oppgavene ikke er lagt til kommuneplanutvalget.*

*HNK har ansvar for paragrafene 18-34 i Plan og bygningsloven. [...]»*

Myndigheten til å treffe vedtak etter plan- og bygningsloven kapittel 19 og 20 er lovlig delegert til Hovedutvalg for nærmiljø og kultur. Det foreligger etter dette ikke en mangel ved den personelle kompetansen jf. koml. § 27-3 første ledd bokstav b.

#### Virkning av mangler

Kommunen sin avgjørelse lider etter dette av både materielle og prosessuelle mangler. At kommunen uriktig har vurdert at oppføring av frisbeegolfbanen ikke var søknadspliktig og ikke behøver dispensasjon fra reguleringsformålet og forbudet mot tiltak i 100-meters beltet, kan ha hatt betydning for vedtakets innhold jf. fv. § 41.

Vedtaket av 02.09.2021 er følgelig ugyldig, og Statsforvalteren opphever vedtaket jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

#### **Vedtaket:**

**Hovedutvalg for nærmiljø og kultur i Randaberg kommune sitt vedtak 37/21 av 02.09.2021 oppheves som ugyldig jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.**

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Kommunen bes underrette klagerne.

Med vennlig hilsen

Lone Merethe Solheim  
assisterende statsforvalter

Monica Nessa  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*