



Undersøking | Bømlo kommune

Teljepraksis i delings- og byggesaker i LNFR spreidd bustad-
område

November 2024

«Undersøking av Teljepraksis i delings-
og byggesaker i LNFR spreidd bustad-
område»

November 2024

Rapporten er utarbeidd for Bømlo
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ei undersøking av teljepraksis i delings- og byggesaker i område kategorisert som LNFR¹ spreidd bustadbygging i Bømlo kommune. Undersøkinga blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak PS 17/24, 02.05.2024.

Føremålet med prosjektet har vore å gjennomgå og vurdere om Bømlo kommune sin teljepraksis for delings- og byggesaker i LNFR spreidd bustad-område er i samsvar med kommunalt planverk og gjeldande regelverk. Undersøkinga er basert på analyse av sentrale plandokument med tilhøyrande føresegner, rutinar og retningslinjer for bruk av gjeldande teljepraksis, statistikk knytt til handsaming av søknadar om byggeløyve i LNFR spreidd bustadbygging-område mv. Det er også gjennomført intervju med sentrale personar i Bømlo kommune som har kjennskap til og er involvert i bruk av den aktuelle teljepraksisen.

Under er hovudmomenta som har kome fram i undersøkinga, samt Deloitte si vurdering av teljepraksisen, summert opp.

Tilrettelegging for bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område i Bømlo kommune

I samsvar med plan- og bygningslova sine føresegner, har Bømlo kommune i kommuneplanen sin arealdel opna for å tillate spreidd bustad-, fritids- eller næringsbebygging i LNFR-område gjennom handsaming av enkeltvis søknadar eller reguleringsplanar. Slik lova krev, har kommunen utarbeidd eigne føresegner for korleis kommunen skal forholde seg til tildeling av løyve til bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område. Av desse føresegnene går det fram at det i område klassifisert som LNFR spreidd bustadbygging kan byggjast det tal bueiningar som er oppgitt i kommunen sitt plankart (og som er eit av dokumenta som inngår i kommuneplanen sin arealdel).

Plankartet det er vist til i den aktuelle føresegna, viser heile Bømlo kommune og kva arealformål ulike område i kommunen er regulert til. For alle områda som er markert som LNFR spreidd bustad-område, er det angitt eit tal på kartet, som viser kor mange bueiningar det er vedteke at kan byggast i det aktuelle området. Til dømes er det i eit slik LNFR spreidd bustad-område på Hiskjo angitt at det kan byggast fire bueiningar, mens det i eit tilsvarende område på Spissøy er angitt at det kan byggast seks bueiningar. Føresegna har altså som intensjon å tydeleggjere kor mange bustadar som kan byggjast i dei ulike områda som er definert som LNFR spreidd bustad i den perioden planen dekkjer, ut frå den angitte kvoten for kvart område slik denne framgår av plankartet.

Bakgrunn for, innretning og bruk av teljepraksisen

Innanfor kvart enkelt område som er definert som LNFR spreidd bustad-område, vil det typisk vere tilstrekkeleg areal tilgjengeleg til å frådele fleire tomter som er store nok til å bygge bustad på, enn det talet bustadar plankartet faktisk opnar for at kan byggast. Dette inneber at det i teorien er mogleg å gi løyve til frådeling av fleire tomter enn det er opna for bygging av bustad på, men at det ikkje vil vere mogleg å gi løyve til bygging av bustad på alle desse tomtene dersom bustadkvoten i det aktuelle området allereie er brukt opp.

I undersøkinga blir det opplyst at det i etterkant av at gjeldande kommuneplan med føresegn blei vedteke av kommunestyret i mars 2013, blei oppdaga at verken planen eller føresegnene til denne hadde teke høgde for ein mogleg situasjon der innbyggjarar kunne få frådelt tomt, men likevel ikkje få løyve til bygging av bustad. Kommunen så derfor eit behov for å definere ein praksis for korleis ein skulle telje ned på kvoten for løyve til bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område, som ikkje var til ulempe for innbyggjarane, og som ikkje hindra innbyggjarar som hadde fått frådelt tomt i dei aktuelle områda frå faktisk å få bygge på desse tomtene.

Teljepraksisen kommunen kom fram til 2013, er dermed innretta slik at det er oppretting av ny bustadtomt, samt bygging av ny bustad på landsbrukseigedom, som tel ned på den kvoten med bustadar det er opna for i plankart at kan byggast innanfor kvart enkelt LNFR spreidd bustad-område. Bygging av bustad på eksisterande frådelt tomt i planperioden tel derimot ikkje ned på den same kvoten.

Undersøkinga viser at teljepraksisen systematisk har vore lagt til grunn i samband med handsaming av søknadar om frådeling av tomt og bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område i gjeldande planperiode. Dokumentasjonen viser at det er handsama i underkant av 100 delings- og/eller byggesaker² i LNFR spreidd bustad-område i planperioden frå 2013 til dags dato. Av desse om lag 100 sakene, har Deloitte identifisert eitt tilfelle der det *ikkje* har blitt gitt løyve til

¹ Landbruks-, natur- og friluftsområde, samt reindrift.

² Talet utgjer ikkje unike «saker», i den forstand at fleire av delings- og byggesakene er knytt til same gårds- og bruksnummer, dvs. at sakene knyt seg til frådeling av tomt og bygging av bustad på den same tomta.

frådeling av tomt (og dermed løyve til bygging) på grunn av at løyvekvoten var brukt opp. I tillegg er Deloitte kjent med at innbyggjar i minst eit tilfelle har blitt frårådd å søkje løyve om frådeling av tomt, fordi kvoten i aktuelt område var brukt opp.

Tilbakemeldingar frå statsforvaltar på etablert teljepraksis

Bømlo kommune har ved fleire høve motteke tilbakemeldingar frå statsforvaltaren som indikerer at den etablerte teljepraksisen ikkje er i samsvar med gjeldande regelverk og intensjonen bak regulering av bygging i LNFR-område. Tilbakemeldingane har kome i tilknytning til saker som gjeld omgjerung av vedtak og klage på vedtak, samt i tilknytning til høyring av forslag til ny kommuneplanen sin arealdel. Bømlo kommune har ikkje dokumentert at kommunen sjølv har gjennomført juridiske vurderingar av om den aktuelle teljepraksisen er i samsvar med gjeldande regelverk. Undersøkinga viser imidlertid at kommunen i forlenginga av ei av dei mottekne tilbakemeldingane frå statsforvaltaren i 2022, har forsøkt å få ei endeleg avklaring frå statsforvaltaren av om praksisen kommunen har hatt sidan 2013, er i samsvar med regelverk eller ikkje, utan at kommunen har motteke slik noko slik avklaring.

Deloitte si vurdering av den etablerte teljepraksisen i delings- og byggesaker i LNFR spreidd bustad-område

Det er Deloitte si vurdering at teljepraksisen Bømlo kommune har etablert, ikkje er i samsvar med gjeldande kommunalt planverk eller gjeldande regelverk. Deloitte meiner at Bømlo kommune ved nedteljing på løyvekvoten, er nøydd å telje både løyve til frådeling av tomt, og løyve til bygging av bustad.

Etter Deloitte si vurdering er denne tolkninga av den aktuelle føresegna til kommuneplanen sin arealdel som opnar for bustadbygging i LNFR-område, den som i størst grad:

- samsvarer med ordlyden i føresegna,
- sikrar at det ikkje skjer brott på plan- og bygningslova og kommunalt planverk,
- ivaretek omsynet bak LNFR-reguleringar, og
- for øvrig samsvarer med definerte utbyggingsføremål i kommuneplanen.

Deloitte meiner også at ulempene med denne tolkninga er dei som er minst kritiske. Sjølv om det som utgangspunkt er positivt å legge til grunn ein praksis som er til gunst for innbyggjarane (slik Bømlo kommune sin eksisterande teljepraksis er innretta), veg dette etter Deloitte si vurdering ikkje opp for at føremålet med LNFR-reglene blir sett til side og at kommunen sine løyve potensielt vil vere i strid med gjeldande regelverk og kommunalt planverk.

Deloitte vil understreke at tildeling av løyve til først frådeling og deretter bygging på same bruksnummer (bnr) innanfor same planperiode, berre skal teljast som ei (1) eining av løyvekvota i eit gitt område. Dette jf. ordlyden i føresegna om bygging av bueiningar. Bakgrunnen for Deloitte si vurdering av at ein ved nedteljing på kvoten også må telje med løyve til frådeling av tomt, er og at det er ein føresetnad at tomta skal byggjast på. Sånn sett kan ein sjå på frådelingsløyvet som eit fryst byggeløyve, som blir utløyst/materialisert når det faktisk blir bygd på eigedommen. Med denne forståinga lagt til grunn, betyr det at det etter frådeling og bygging er brukt eitt (1) løyve på kvoten til å bygge ei (1) bueining

Dei juridiske vurderingane og betenkningane som ligg til grunn for Deloitte si vurdering av teljepraksisen, er gjort greie for i detalj i kapittel 2.4 i rapporten.

Innhald

1	Innleiing	7
2	Gjennomgang og vurdering av etablert teljepraksis	9
	Vedlegg 1 Høyringsuttale	17
	Vedlegg 2 Sentrale dokument og litteratur	19

Detaljert innhald

1	Innleiing	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Føremål og problemstillingar	7
1.3	Avgrensing	7
1.4	Metode	7
1.4.1	Dokumentanalyse	7
1.4.2	Intervju	7
1.4.3	Verifiseringsprosessar	7
1.5	Vurderingskriterium	8
2	Gjennomgang og vurdering av etablert teljepraksis	9
2.1	Problemstilling	9
2.2	Vurderingskriterium	9
2.3	Datagrunnlag	10
2.3.1	Bakgrunn for iverksetting av teljepraksis i delings- og byggesaker i LNFR-område	10
2.3.2	Om den etablerte teljepraksisen	10
2.3.3	Bruk av teljepraksis i sakshandsaming av delings- og byggesaker	10
2.3.4	Interne og eksterne vurderingar av Bømlo kommune sin teljepraksis	11
2.4	Deloitte sine vurderingar	13
	Vedlegg 1 Høyringsuttale	17
	Vedlegg 2 Sentrale dokument og litteratur	19

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ei undersøking av teljepraksis i delings- og byggesaker i område kategorisert som LNFR³ spreidd bustadbygging i Bømlo kommune. Undersøkinga blei bestilt av kontrollutvalet i Bømlo kommune i sak PS 17/24, 02.05.2024.

Bakgrunn for bestillinga er ein førespurnad til kontrollutvalet knytt til dei begrensingar som gjeld for bygging av bustadhus innanfor område som i arealplanen til kommunen er definert som landbruks-, natur- og friluftsområder, samt reindrift (LNFR) der spreidd bustadbygging er tillete, og kommunen sin praksis for tildeling av løyve innanfor desse begrensingane.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å gjennomgå og vurdere Bømlo kommune sin teljepraksis for delings- og byggesaker i LNFR spreidd bustad-område, med utgangspunkt i følgjande problemstillingar:

1. Er gjeldande teljepraksis i samsvar med:
 - a. gjeldande kommunalt planverk?
 - b. gjeldande regelverk?

1.3 Avgrensing

Undersøkinga har vore avgrensa til ei vurdering av om den praksisen kommunen har etablert for å telle ned på den definerte kvoten for tal byggeløyve som er tillate innanfor dei ulike områda i kommunen som er kategorisert som LNFR spreidd bustadbygging, er i samsvar med gjeldande kommunalt planverk og regelverk på området.

Undersøkinga har ikkje omfatta gjennomgang og vurdering av om den etablerte praksisen er hensiktsmessig innretta, eller om enkeltsaker har blitt handtert riktig ut frå gjeldande plan- og regelverk.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2024 til september 2024.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon fra Bømlo kommune, herunder rutinar, retningslinjer, statistikk knytt til handsaming av søknadar om byggeløyve i LNFR spreidd bustadbygging-område mv. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot undersøkingskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervju utvalde personar frå Bømlo kommune som er involvert i eller har ansvar for handsaming av byggesaker i kommunen. Dette omfattar kommunalsjef for samfunnsutvikling, avdelingsleiar for arealbruk, samt tre sakshandsamarar. Vi har gjennomført fire intervju med totalt fem personar.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervju for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

³ Landbruks-, natur- og friluftsområde, samt reindrift.

1.5 Vurderingskriterium

Vurderingskriteria er dei krav og forventningar som den undersøkte eininga blir vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I denne undersøkinga har følgjande kjelder blitt lagt til grunn for utarbeiding av vurderingskriterium:

- Plan- og bygningslova med forskrift og forarbeid.
- Kommuneplan for Bømlo kommune, inkl. kommuneplanen sin arealdel med plankart, føresegn og retningslinjer, planomtale mv.
- Brev og uttaler frå Statsforvaltaren knytt til handsaming av relevante typer saker.

Kriteria er nærare presentert innleiingsvis i kapittel 2.

2 Gjennomgang og vurdering av etablert teljepraksis

2.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er gjeldande tellepraksis i samsvar med:

- gjeldande kommunalt planverk?
- gjeldande regelverk?

2.2 Vurderingskriterium

Krav til arealplanlegging i plan- og bygningslova

I henhold til plan- og bygningslova § 11-1, skal kommunen ha ei samla kommuneplan som omfattar både samfunnsdel (med handlingsdel) og arealdel. Av § 11-5 følgjer det vidare at kommuneplanen sin arealdel skal omfatte heile kommunen, og vise samanhangen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Planen skal angi hovudtrekka i arealdisponeringa, rammer og vilkår for kva nye tiltak og ny arealbruk som kan settast i verk, samt kva viktige omsyn som må ivaretakast ved disponering av areala. Kommuneplanen sin arealdel skal omfatte plankart, føresegner og planskildring der det går fram korleis nasjonale mål og retningslinjer, samt overordna planar for arealbruk, er ivareteke. Når det gjeld landbruks-, natur- og friluftsområde, skal kommuneplanen sin arealdel også angi formål for disponering av desse, under dette med tanke på spreidd bustad-, fritids- eller næringsbygging (jf. § 11-7, nr. 5 b)).

Med utgangspunkt i definert arealføremål for LNFR spreidd bustad-, fritids- eller næringsbygging, kan kommunen i samsvar med plan- og bygningslova § 11-11 nr. 2 (i den utstrekning som er naudsynt), gi føresegner om å tillate spreidd bustad-, fritids- eller næringsbebygging gjennom handsaming av enkeltvise søknadar eller reguleringsplanar (gitt at føremålet, omfang av bebygging og lokalisering er skildra i kommuneplanen sin arealdel). Etter plan- og bygningslova § 11-6 har arealdelen med tilhøyrande føresegner rettsverknad, og ein kan dermed ikkje bygge eller dele eigedom i strid med planen.

Bømlo kommune sin kommuneplan

Bømlo kommune har ein kommunalplan som har vore gjeldande sidan 2013, og som er bygd opp med ein samfunnsdel og ein arealdel, der arealdelen bygger på samfunnsdelen og dei mål og strategiar som er vedtekne der. Planen omtaler mellom anna dei overordna rammene for lokalisering av bustadbygging i kommunen, under dette at bustadbygging i kommunen som hovudregel skal sentraliserast, at bygginga skal skje i tilknytning til eksisterande infrastruktur, samt at det skal takast omsyn til klimagassutslepp, bevaring av natur og best mogleg ivaretaking av kjerneområde for landbruk.⁴ Til arealdelen har kommunen vidare utarbeidd eigne føresegner, mellom anna for korleis kommunen skal forholde seg til tildeling av løyve til bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område. Av desse føresegnene (§ 7.1.1⁵) går det fram at «i planperioden kan det byggjast det tal bueiningar plankartet opnar for».

Vurderingar og rettleiing frå statsforvaltaren

Plan- og bygningslova § 3-2, fjerde ledd, slår fast at statsforvaltaren skal påsjå at kommunar oppfyller plikta til planlegging etter lova.

I henhold til hovudinstruks for statsforvaltaren frå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet⁶, har statsforvaltaren fleire oppgåver knytt til arealforvaltning og samfunnsutvikling. Desse omfattar mellom anna å gi rettleiing om riktig forståing og praktisering av plan- og bygningslova med tilhøyrande forskrifter, samt også vurdere den juridiske holdbarheita av kommune- og reguleringsplaner (etter behov). Statsforvaltaren har også

⁴ Kommuneplanen sin planomtale, s. 12.

⁵ Bømlo kommune. *Kommuneplan 2013-2025: Arealdelen, føresegner og retningslinjer*, s. 9.

⁶ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet: Hovedinstruks for statsforvalteren. Gjeldende fra 01.01.2024.

som oppgåve å sikre at kommunale vedtak i plan- og byggesaker er i samsvar med gjeldende lovverk, jf. rollen som klagesakshandsamar i saker som gjeld klager på kommunen sine vedtak etter plan- og bygningslova.

2.3 Datagrunnlag

2.3.1 Bakgrunn for iverksetting av teljepraksis i delings- og byggesaker i LNFR-område

Som det framgår av kapittel 2.2 om vurderingskriterium, har Bømlo kommune ein kommunalplan som har vore gjeldande sidan 2013, og som inneheld både samfunnsdel og arealdel, med tilhøyrande føresegner for arealdelen. Føresegnene som høyrer til arealdelen, omfattar som også nemnt i kapittel 2.2 ei føresegn for bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område, som slår fast at «i planperioden kan det byggjast det tal bueingar plankartet opnar for».

Plankartet det er vist til i føresegna, viser heile Bømlo kommune og kva arealformål ulike område i kommunen er regulert til. For alle områda som er markert som LNFR spreidd bustad-område, er det angitt eit tal på kartet, som viser kor mange bueingar det er vedteke at kan byggast i det aktuelle området. Til dømes er det i eit slik LNFR spreidd bustad-område på Hiskjo angitt at det kan byggast fire bueingar, mens det i eit tilsvarande område på Spissøy er angitt at det kan byggast seks bueingar. Den aktuelle føresegna vist til over, har altså som intensjon å tydeleggjere kor mange bustadar som kan byggjast i dei ulike områda som er definert som LNFR spreidd bustad i den perioden planen dekkjer, ut frå den angitte kvoten for kvart område slik denne framgår av plankartet.

Innanfor kvart enkelt område som er definert som LNFR spreidd bustad-område, vil det typisk vere tilstrekkeleg areal tilgjengeleg til å frådele fleire tomter som er store nok til å bygge bustad på, enn det talet bustadar plankartet faktisk opnar for at kan byggast. Dette inneber at det i teorien er mogleg å gi løyve til frådelling av fleire tomter enn det er opna for bygging av bustad på, men at det ikkje vil vere mogleg å gi løyve til bygging av bustad på alle desse tomtene dersom bustadkvoten i det aktuelle området allereie er brukt opp.

I intervju blir det opplyst at det i etterkant av at gjeldande kommuneplan (med føresegn) blei vedteke av kommunestyret i mars 2013, blei oppdaga at verken planen eller føresegnene til denne hadde teke høgde for ein mogleg situasjon der innbyggjarar kunne få frådelt tomt, men likevel ikkje få løyve til bygging av bustad. Kommunen så derfor eit behov for å definere ein praksis for korleis ein skulle telje ned på kvoten for løyve til bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område, som ikkje var til ulempe for innbyggjarane. Praksisen, som blei etablert same år, er nærare omtalt under.

2.3.2 Om den etablerte teljepraksisen

Teljepraksisen kommunen kom fram til 2013, fungerer slik at det er oppretting av ny bustadtomt, samt bygging av ny bustad på landsbrukseigedom, som tel ned på den kvoten med bustadar det er opna for i plankart at kan byggast innanfor kvart enkelt LNFR spreidd bustad-område. Bygging av bustad på eksisterande frådelt tomt i planperioden tel derimot ikkje ned på den same kvoten.

I intervju blir det gjennomgåande vist til at hovudintensjonen med denne praksisen har vore å forhindre at innbyggjarar som har fått frådelt tomt i dei aktuelle områda, ikkje skulle få løyve til faktisk å bygge på desse tomtene fordi byggeknoten allereie var oppbrukt. Det blir av dei intervjuarar vist til at denne praksisen gir god føreseielegheit for innbyggjarar, ettersom dei kan vere trygge på at dei vil få løyve til å bygge på tomter som er godkjent frådelt (gitt at byggesøknad tilfredsstillar relevante krav i regelverk og kommuneplan ellers). Det blir også vist til at denne praksisen er til økonomisk gunst for innbyggjarane i kommunen, ettersom dei kan unngå unødige gebyrkostnadar knytt til handsaming av frådelsingssaker for tomter det seinare viser seg at det ikkje kan bli gitt løyve til å bygge på.

Det blir i intervju vist til at også den etablerte praksisen vil kunne tenkast å vere til ulempe for innbyggjarane i kommunen, i tilfelle der det blir søkt om deling av tomt i LNFR spreidd bustad-område, men der kvotetalet allereie er brukt opp i form av at det er gitt løyve til deling av tomt eller oppføring av ny bustad på landsbrukseigedom. Dei intervjuarar frå Bømlo kommune viser imidlertid til at dette i liten grad har vore eit problem, og at praksisen i liten grad har vore ein stoppar for at innbyggjarar faktisk skal få løyve til bygging. Kommunen sin bruk av teljepraksis, under dette handtering av situasjonar der innbyggjarar ønskjer å frådele tomt i LNFR spreidd bustad-område der kvoten er brukt opp, er nærare omtalt i neste delkapittel.

2.3.3 Bruk av teljepraksis i sakshandsaming av delings- og byggesaker

Dokumentasjon oversendt frå Bømlo kommune, viser at den omtalte teljepraksisen systematisk har vore lagt til grunn i samband med handsaming av søknadar om frådelling av tomt og bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område i gjeldande planperiode. Dvs. at det er frådelling av tomt, samt bygging av ny bustad på landsbrukseigedom, som har telt ned på bustadkvoten det er opna for i dei ulike LNFR spreidd bustad-områda.

Dokumentasjonen viser at det er handsama i underkant av 100 delings- og/eller byggesaker⁷ i LNFR spreidd bustad-område i planperioden frå 2013 til dags dato. Av desse om lag 100 sakene, har Deloitte identifisert eitt tilfelle der det *ikkje* har blitt gitt løyve til frådelling av tomt (og dermed løyve til bygging) på grunn av at løyvekvoten var brukt opp. I tillegg er Deloitte kjent med at innbyggjar i minst eit tilfelle har blitt frårådd å søkje løyve om frådelling av tomt, fordi kvoten i aktuelt område var brukt opp.

I intervju opplyser Bømlo kommune at det i tilfelle der løyvekvoten er brukt opp, ikkje er slik at innbyggjarar står utan moglegheit til å få søknad handama. Det blir vist til at det framleis er mogleg å søkje om dispensasjon frå føresegna i kommuneplanen sin arealdel, og på denne måten få saken sin handsama. Dette er imidlertid ein meir komplisert prosess, med mindre føreseielegheit for innbyggjar med omsyn til resultatet av sakshandsaminga.. Dette ettersom søknadar om dispensasjon til å fråvike frå plan og plankrav som gjeld LNFR-område skal via statsforvaltaren for uttale, og det som hovudregel skal ein del til for at dei formelle vilkåra for å dispensere frå lovfesta plankrav skal vere innfridd. Søknad om dispensasjon inneber også høgare kostnader for den som søker om løyve, i form av sakshandsamingsgebyr.

2.3.4 Interne og eksterne vurderingar av Bømlo kommune sin teljepraksis

Interne vurderingar frå Bømlo kommune av etablert teljepraksis

I undersøkinga kjem det fram at ingen av dei som har blitt intervjuet, er kjent med at det i samband med innføring av teljepraksisen i 2013, blei gjennomført dokumenterte juridiske vurderingar av i kva praksisen var i samsvar med gjeldande regelverk. Det blir vidare vist til at dersom det blei utført slike vurderingar, blei desse i så fall utført av tidlegare tilsette i kommunen, utan at det er funne dokumentasjon på dette.

Undersøkinga visar at Bømlo kommune i 2022 tok initiativ til å få avklart nærare om gjeldande teljepraksis var i samsvar med gjeldande regelverk. Initiativet kom i etterkant av at kommunen mottok eit brev frå Statsforvaltaren i Vestland i tilknytning til ei begjæring frå Bømlo kommune om omgjerung av vedtak frå statsforvaltaren om oppheving av løyve til oppføring av einestad. Brevet inneheldt mellom anna kommentarar til korleis formuleringar tilsvarande den Bømlo kommune har nedfelt i føresegna for bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område (og som slår fast at «i planperioden kan det byggjast det tal bueiningar plankartet opnar for»), skal fortolkast og praktiserast. Detaljane i dette brevet er nærare omtalt under neste overskrift.

E-postkorrespondansen mellom Bømlo kommune og Statsforvaltaren i Vestland i tilknytning til dette, viser at kommunen ved gjentatte høve har forsøkt å få svar frå Statsforvaltaren med omsyn til om teljepraksisen er i samsvar med regelverket eller om den må endrast. Deloitte kan ikkje sjå at førespurnadane frå Bømlo kommune har blitt besvart av Statsforvaltaren.

Vurderingar frå statsforvaltaren av kommunen sin teljepraksis

Bømlo kommune har ved fleire ulike høve motteke tilbakemeldingar og kommentarar frå statsforvaltaren, som er relevante for forståing av kommunen sin teljepraksis og lovlegheita av denne. Dei ulike tilhøva og tilbakemeldingane frå statsforvaltaren i desse, er gjennomgått under.

➤ *Tilbakemelding i tilknytning til klageavgjerd i byggesak på Hiskjo*

I 2019 mottok Bømlo kommune eit brev frå Fylkesmannen i Rogaland⁸, knytt til handsaming av klage frå Fylkesmannen i Hordaland på kommunen sitt vedtak om å gi dispensasjon frå kommuneplanen og løyve til å dela frå bustadtomt i ein byggesak på Hiskjo. Saka gjeld ein dispensasjon frå kommuneplanen si føresegn om tilletne bueiningar i eit område avsett til LNFR spreidd bustad. Bakgrunn for at det blei søkt om og gjeve dispensasjon, var at kommunen i det aktuelle området allereie hadde frådelt eit tal tomter tilsvarande kvotetalet for bueiningar i det aktuelle området.

I vedtaket skriv Fylkesmannen i Rogaland mellom anna følgjande om saka:

«Eigedommen ligg i eit ikkje regulert område som er vist med landbrus- natur- og friluftsføremål med spreidd bustadbygging (LNFR-føremål spreidd) i kommuneplanen sin arealdel. Det kan byggast fire bueiningar i det aktuelle området i planperioden. Det er allereie delt frå fire tomter slik at kvoten i planen er nytta fullt ut. Det er bygt på to av tomtene. Tiltaket krev dispensasjon frå kommuneplanen. Tiltaket ligg i 100-metersbeltet mot sjøen og krev dispensasjon frå forbodet mot tiltak i strandsona i pbl. § 1-8 annet ledd.»

⁷ Talet utgjer ikkje unike «saker», i den forstand at fleire av delings- og byggesakene er knytt til same gårds- og bruksnummer, dvs. at sakene knyt seg til frådelling av tomt og bygging av bustad på den same tomta.

⁸ Oppnemnt som settefylkesmann av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vidare i brevet gjer Fylkesmannen greie for vilkåra for dispensasjon, og poengterer at ettersom kommuneplanen er vedteken av kommunestyret etter ein omfattande prosess der mange ulike omsyn og interesser har vore vurdert, skal det ikke vere ein kurant sak å få dispensasjon frå denne. Fylkesmannen viser og til at det normalt ikkje skal gis dispensasjon når omsyna bak føresegnene det er søkt dispensasjon frå, framleis «gjer seg gjeldande med styrke». I forlenginga av dette peiker Fylkesmannen på at LNFR-føremålet skal ta i vare landbruks- natur- og friluftsiinteressene og det skal ikkje etablerast tiltak i slike område som ikkje støtter slike interesser. Det blir vist til at omsynet til landbruks-, natur- og friluftsiinteressene også gjeld i område for LNFR-føremål med spreidd bustadbygging, og at det derfor er uheldig om deler av slike område endrar karakter og i større grad framstår som bustadområde, noko Fylkesmannen meiner kommunen si tilnærming og praksis legg opp til.

Fylkesmannen viser vidare til at det talar mot dispensasjon at det ikkje er bygd på alle dei fire tomtene som er delt frå innanfor kvoten i det aktuelle området, og at vurdering av ein eventuell dispensasjon for frådelling av fleire tomter bør vente til alle dei fire tomtene er utnyttta. Fylkesmannen ser argumenta frå tiltakshavar og Bømlo kommune knytt til at det er positivt med nyetablering på Hiskjo, mellom anna for å oppretthalde lokalsamfunnet og sikre at lokale unge som ønsker det, får busette seg i området, men peiker på at dette ikkje er ein tilstrekkeleg samfunnsmessig fordel som tilseier at det bør bli gitt dispensasjon frå kommuneplanen.

Fylkesmannen konkluderer samla med at dispensasjon og samtykke til å dele frå den ønska tomte set omsyna bak LNFR-føremålet vesentleg til side, og Fylkesmannen legg til grunn at fordelane ved dispensasjon ikkje er større enn ulempene. Vilka for dispensasjon er dermed vurdert å ikkje vere oppfylt. Fylkesmannen gjer derfor om kommunen sitt vedtak, og avslår søknaden om dispensasjon til frådelling av tomt utover kvotetalet i kommunen sin arealplan.

➤ **Tilbakemelding i tilknytning til sak om einebustad på Meling**

Bømlo kommune mottok i 2022 eit brev frå Statsforvaltaren i Vestland i tilknytning til ei begjæring frå Bømlo kommune om omgjerung av vedtak frå statsforvaltaren. Statsforvaltaren sitt vedtak gjaldt oppheving av løyve til oppføring av ein einebustad på Meling som kommunen hadde innvilga. Opphevinga blei av Statsforvaltaren grunngeve med at det ikkje var søkt om dispensasjon frå plankrav i kommuneplanen sin arealdel med tilhøyrande føresegn, slik Statsforvaltaren meinte burde ha vore gjort. Den aktuelle føresegna Statsforvaltaren meiner det skulle vore søkt om dispensasjon frå, er knytt til krav om detaljregulering. Føresegna har ein ordlyd som er svært lik føresegna som gjeld oppføring av bustad i LNFR spreidd bustad-område: «I eksisterande bustadområde kan det førast opp inntil 4 bueiningar som fortetting utan krav om reguleringsplan.» Kommunen har også etablert ein tilsvarande teljepraksis for denne føresegna, som for bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område, dvs. at det er ny frådelling av tomt som tel ned på byggekquota, og ikkje oppføring av bustad på allereie frådelt tomt.

I brevet går det fram at Bømlo kommune har bedt Statsforvaltaren om å gjøere ei ny vurdering av ordlyden i føresegna og behovet for å søke om dispensasjon frå dette, der det også blir teke omsyn til den tolkninga og teljepraksisen kommunen har lagt til grunn sidan 2013. I tilknytning til dette skriv Statsforvaltaren:

«Utgangspunktet for plantolkning er i hovedsak det samme som ved lovtolkning. Ved tolkingen må man ta utgangspunkt i det som er den naturlige forståelsen av ordlyden i en planbestemmelse, jf. RG. 2004 s. 762 (Agder lagmannsrett). Det følger av rettskildene at det skal mye til for å fravike den forståelsen som naturlig følger av ordlyden. Det kan likevel være rom for å fravike ordlyden, eksempelvis der planbestemmelsen er uklar, og dersom kommunens praktisering av planbestemmelsen er langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen jf. SOM-2012-956.»

Vidare skriv Statsforvaltaren følgjande om Bømlo kommune sin teljepraksis og kommunen si oppfatning av denne:

«Bømlo kommune opplyser for det første at de hele tiden har ment at fradeling av nye boligtomter er å anse som en forberedelse til bygging av bolig. Til støtte for dette vises det til O.J. Pedersen mfl. 2. utgave s. 361. Avsnittet som kommunen viser til, slår kun fast at planens rettsvirkninger gjelder ved en deling. En tillatelse til deling medfører derimot ikke noe unntak for påfølgende plankrav for bebyggelsen. Ordlyden i § 3.1.2 retter seg eksplisitt mot oppføring. Deling og bygging er to ulike tiltak og må vurderes hver for seg, med mindre de søkes om samtidig.3 Kommunal praksis som avviker fra dette kan ikke bli avgjørende.»

Vi står fast ved begrunnelsen i opphevingsvedtaket vårt om at ordlyden ikke er uklar. Vi kan ikke se at ordlyden åpner for ulike tolkningsalternativer. Hensynet til forutberegnelighet taler for å tillegge bestemmelsens ordlyd stor vekt.»

I brevet problematiserer kommunen også at Statsforvaltaren si tolkning vil kunne få stor betydning for både kommande søknadar og søknadar som allereie er godkjent. Statsforvaltaren framheld imidlertid at dette ikkje er relevant for forståing av sjølve plankravet (dvs. føresegna), men at det kan ha betydning dersom det blir søkt om dispensasjon.

➤ **Tilbakemelding i tilknytning til arbeid med ny kommuneplan**

Som det framgår av kapittel 2.3.1, er Bømlo kommune sin kommuneplan frå 2013. Deloitte får opplyst at kommunen arbeider med ny kommuneplan, og at denne er planlagt lagt fram for kommunestyret for handsaming i 2025.

I samband med arbeidet med ny kommuneplan, blei ny arealdel av kommuneplanen sendt til høyring i januar 2024. I tilknytning til høyringa, blei det gjennomført eit dialogmøte den 24. mai 2024 mellom Statsforvaltaren, Fiskeridirektoratet, NVE, Forsvarsbygg, Kystverket og Bømlo kommune. I etterkant av møtet sendte Statsforvaltaren over ei samordna uttale til forslaget til kommuneplanen sin arealdel.

Den samordna uttalen inneheld fleire moment knytt til LNFR spreidd bustad-område, inkludert når det gjeld praksis for teljing av einingar det blir gjeve løyve til oppføring av. I uttalen skriv Statsforvaltaren følgjande om praksis for teljing av einingar:

«Tal einingar skal reknast i høve bygging og ikkje frådelt tomter. Dette har vi i planforum gitt tilbakemelding på at ikkje er rett måte å rekne på. Frådelt tomter må også reknast inn når søknad om frådelling kjem. Vi har forståing for at kvoten i fleire tilfelle vert full ved søknadar om frådelling utan at det kjem søknad om bygging, men det er likevel ikkje råd å telje på denne måten.»

I tillegg skriv Statsforvaltaren følgjande om disponering av areal til LNFR spreidd bustad-område:

«Eksisterande 81 LNFR-spreidd-område er vidareført i forslag til ny arealdel. Dette opnar åleine for om lag 200 nye einingar fordel på ca. 100 ulike areal. I nytt planforslag er det i tillegg teke inn 15 nye felt med ei samla kvote på 10 nye einingar. Kommunen har opplyst om at det om lag vert søkt om 2-3 bustader i året i LNFR-spreidd-områda. Igjen peikar vi på det faktiske behovet kommunen har i planperioden for desse bustadene, og at areala må gjennomgåast. At eksisterande LNFR-spreidd område er justert og tilpassa for utbygd situasjon har vi ikkje andre merknader til anna enn at LNFRspreidd-område skal vere reelt spreidd utbygde, elles er bustad rett føremål.»

I intervju opplyser kommunalsjef for samfunnsutvikling og avdelingsleiar for arealbruk at Bømlo kommune fram til våren 2024, då kommunen mottok det ovenstående avsnittet som ein del av uttalen frå Statsforvaltaren til høyringsutkast til ny arealdel i kommuneplanen, ikkje har oppfatta at det verken frå Statsforvaltar eller politisk hald har blitt signalisert at den aktuelle teljepraksisen for å telje ned på løyvekvota for bygging av bustad i LNFR spreidd bustad-område, er feil. Det blir også vist til at kommunen i 2022 forsøkte å få avklaring frå statsforvaltaren knytt til teljepraksisen (som skildra i starten av dette kapittelet), utan at kommunen har fått svar på sine førespurnadar. Det blir vidare vist til at politikerane ved fleire høve har blitt orientert om kommunen sin teljepraksis, bakgrunnen for denne, korleis den fungerer i praksis mv. Dette gjennom to orienteringar til kommunestyret, og fleire orienteringar i Utval for areal og samferdsle. Det har i samband med desse orienteringane ikkje blitt fatta politisk vedtak om å gjere endringar knytt til teljepraksis i inneverande kommuneplanperiode.

Kommunalsjef for samfunnsutvikling opplyser i intervju at kommunen arbeider for å sikre at beste praksis i rettleiarar frå Kommunal- og distriktsdepartementet knytt til utarbeiding av kommuneplanen sin arealdel og rettleiar som gjeld planlegging for spredt bustadbygging i LNFR-område blir lagt til grunn i ny kommuneplan, samt legg opp til at teljepraksis blir justert i henhold til innspel frå mai 2024 frå Statsforvaltaren når arealdel med føresegn i ny kommuneplan skal vedtas.

2.4 Deloitte sine vurderingar

Bømlo kommune sin teljepraksis fungerer slik at det er oppretting av ny bustadtomt, samt bygging av ny bustad på landsbrukseigedom, som tel ned på den kvoten med bustadar det er opna for i plankart at kan byggast innanfor kvart enkelt LNFR spreidd bustad-område. Bygging av bustad på eksisterande frådelt tomt i planperioden tel derimot ikkje ned på den same kvoten.

Som det framgår i kapittel 2.3.2, har intensjonen med Bømlo kommune sin etablerte teljepraksis knytt til bygging i LNFR spreidd bustad-område, vore å sikre at flest mogleg av innbyggjarane som har fått frådelt bustadtomt, også

skal få bygge på tomte. Dette handlar, slik Deloitte forstår det, både om å sikre føreseielegheit for innbyggjarar med omsyn til bygging på tomter som er frådelt, og om å leggje til rette for utvikling og vekst, ved å gjere det mogleg å bygge bustad på attraktive stadar i kommunen.

Deloitte vil peike på at hovudformålet med at areal er definert til landbruks-, natur- og friluftsmål, generelt handlar om å sikre at desse areala i det vesentlige skal vere ubebygde. I forarbeida til plan- og bygningslova (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)), blir det vist til at bruk av § 11-11 nr. 5, bokstav b), som gjeld regulering av areal til mellom anna spreidd bustadbygging, berre skal nyttast for *reell* spreidd utbygging i LNFR-område. Dersom kommunen har ønske om å avgrense eit område der det i reguleringsplan skal leggjast til rette for større utbygging (f.eks. bustadbygging) innanfor eit område som ellers er prega av landbruk, skal dette visast som formål nr. 1 i § 11-11; (Områder for bebyggelse og anlegg).

På bakgrunn av dette meiner Deloitte det kan stillast spørsmål ved om teljepraksisen til Bømlo kommune er innretta på ein måte som støtter opp om intensjonen bak dei ulike arealformåla i plan- og bygningslova § 11-7, under dette at LNFR spreidd bustad-område faktisk blir nytta til reell spreidd utbygging. Deloitte merkar seg også at statsforvaltaren i uttale til ny arealdel i kommuneplan for Bømlo kommune har problematisert om det faktisk er behov for det samla arealet som er definert til LNFR spreidd bustad, og at statsforvaltaren meiner dette må gåast gjennom på nytt.

Når det gjeld sjølve teljepraksisen, er det Deloitte si vurdering at denne ikkje er i samsvar med gjeldande kommunalt planverk eller gjeldande regelverk. Deloitte meiner at Bømlo kommune ved nedteljing på løyvekvoten, er nøydd å telje både løyve til frådelling av tomt, og løyve til bygging av bustad, jf. også tilbakemelding frå Statsforvaltaren i Vestland.

Denne vurderinga baserer vi på følgjande resonnement:

Ordlyden i føresegna som høyrer til kommuneplanen sin arealdel, er etter Deloitte si vurdering tydeleg. Det blir her vist til kor mange «bueiningar» som skal kunne «byggjast» innanfor det gitte området i «planperioden». Som det framgår av brev til Bømlo kommune frå Statsforvaltaren i 2022, skal det ved fortolkning av ordlyden i planføresegnene mykje til for at denne skal kunne fråvikast, men at det kan vere rom for det dersom føresegna er uklår og tolkningspraksisen har vore langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen. Etter Deloitte si vurdering er det ikkje uklart i den aktuelle føresegna at det er tal bueiningar det er snakk om, og ikkje tal frådelte tomter. Dette blir også understøtta av dei ulike uttalenene frå Statsforvaltaren, der det blir peikt direkte på eller indikert at det ved praktisering av føresegna er faktisk oppføring av bueiningar som skal leggjast til grunn for å telle ned på løyvekvoten i det enkelte LNFR spreidd bustad-område. At den aktuelle praksisen har vore konsekvent og langvarig, samt synest å vere alminnelig kjent i kommunen, blir etter Deloitte si vurdering derfor underordna, ettersom praksisen ikkje reflekterer det konkrete innhaldet i den aktuelle føresegna. Etter ordlyden i føresegna, bør det etter Deloitte si vurdering altså vere talet byggeløyve som blir utstedt i planperioden som er avgjerande for når løyvekvota blir rekna som brukt opp, uavhengig av når tomt er frådelt.

Det oppstår likevel ei utfordring i det at føresegna er relevant ved tildeling av løyve til både frådelling og bygging, samtidig som det ikkje er ein automatikk mellom desse to løyva, og at det ofte går lang tid mellom at kvar av desse løyve blir gitt. Praktisk sett vil det truleg ikkje vere mogleg å telje berre byggeløyve, og resultatet blir derfor at også frådelingsløyve må inngå i kvota for å hindre uheldig verknadar. Ved vurdering av ulike tolkningsalternativ av den aktuelle føresegna, må det søkast eit alternativ som ikkje krenker det grunnleggande føremålet med LNFR-reguleringa eller inneber at kommunen sine løyve strid mot lov/plan.

Det kan stillast spørsmål ved kva som var føremålet med planføresegna når den blei vedteke, altså om hensikten var å regulere etablering av nye bygg (byggeløyve) i planperioden uavhengig av tidspunkt for frådelling, eller om ein har meint at dei frådelingar som allereie er godkjent før planperioden i prinsippet også er godkjent bebygd før planperioden, slik at talet oppgitt i nytt plankart er tilpassa dette og skal regulere nye frådelingar/byggeløyve. Ettersom dette førehaldet ikkje er omtalt noko annan plass i planskildringane, meiner Deloitte at det er ordlyden «byggjast» som må vere førande, noko som tilseier at det er talet på byggeløyve som er vesentleg for tolkning av føresegna, uavhengig av når frådelingsløyve har blitt gitt. Dette som følgje av at søknad om frådelling og byggeløyve er to sjølvstendige prosessar som begge må vere i tråd med plan, sjølv om bruksføremålet i plan i normaltillfelle hovudsakleg blir vurdert på det tidspunktet der frådelling blir gjennomført. Dersom ønsket med føresegna hadde vore å angi at ei rekkje frådelte eigedommar allereie var godkjent til utbygging, kunne slike område istaden vore regulert til bustadføremål ved vedtak av kommuneplanen (jf. Deloitte si vurdering over).

På generelt grunnlag bør ein forsøke å gjere ei tolkning av føresegna som verken fungerer «innskrenkande» (færre bueiningar enn oppgitt tal) og til ulempe for innbyggjarane, eller «utvidande» (fleire bueiningar enn oppgitt tal)

som vil vere i strid med føremålet bak føresegna, kommunestyret sitt vedtak, og til ulempe for andre interesser (jf. plan- og bygningslova sin klassifisering av LNFR-område).

Den mest bokstavlege tolkninga av planføresegna vil innebere at det er talet på faktiske oppførte bueiningar i planperioden som er avgjerande for når løyvekvota blir rekna som brukt opp. Dette ville i så fall innebere at berre er eigedommar som mottok byggeløyve som vil inngå i teljinga. Kommunen vil då unngå situasjonar der kvoten er brukt opp gjennom teljing av frådellingar, utan at dei frådeltte eigedommane faktisk blir bebygd. Det som taler for ei slik tolkning, er at det rettslege skiljet mellom det å få løyve til frådelling og løyve til bygging, og kor begge tiltak på søknadstidspunktet må vurderast å vere i samsvar med planen. Løyve til frådelling skal ikkje sjåast på som ein automatisk moglegheit til også å få godkjent byggeløyve. Det er likevel ein sentral samanheng mellom desse to tinga, i den forstand at kommunen ikkje kan gi løyve til frådelling dersom dette vil medføre at det oppstår forhold som strid imot plan- og bygningslova eller gjeldande kommunalt planverk slik dette er vedteke av kommunestyret (jf. pbl. § 26-1 og § 11-6 (2)), under dette når det gjeld oppføring av bustad i LNFR spreidd område. Dette inneber at eigdommen som skal delast frå ikkje kan vere i strid med den arealbruken som er fastlagt i planen.

Som følge av at planføresegna er relevant både ved frådelling og søknad om bygging, inneber den ovannemnde tolkninga fleire utfordringar som talar mot å forstå føresegna på ein så bokstavleg måte. Dette underbyggast også av at kommunen ser frådelling av tomt til bustadføremål i LNFR spreidd bustad-område av kommunen som ei førebuing til bygging av bustad. Slike eigedommar er i ein særleg posisjon som følgje av at det gjeld tilleggsreglar for frådelling etter Jordlova, og prosessen er meir omfattande enn frådelling av eigedommar som har andre bruksføremål. Kommunen kan altså i eit slikt tilfelle ha gitt løyve til frådelling til bustadføremål på eit tidspunkt der slik frådelling var i samsvar med kommuneplanen, både før og i planperioden. Dersom det i mellomtida er gitt maksimalt tal byggeløyve, slik at det ikkje gjenstår fleire løyve ved søknad om å få bygge på tidlegare frådelt tomt, vil det oppstå to uheldige forhold:

- Det er gitt løyve til frådelling/allereie frådelt ein eigedom som no er i strid med planføremålet, ettersom talet løyve er brukt opp. Dette inneber ein uheldig og potensielt ulovleg rettsleg situasjon, også for kommunen.
- Situasjonen for tiltakshavar (innbyggjar) er lite føreseieleg, og det representerer ei stor ulempe for tiltakshavar å ha brukt tid og ressursar på å frådele tomt til bustadføremål som det no ikkje kan byggjast på likevel.

Deloitte meiner at den ovannemnde tolkninga representerer såpass problematiske utfordringar for både kommunen og innbyggjarane med omsyn til både etterleving av regel- og planverk, samt sakshandsaming, at ei anna tolkning av den aktuelle planføresegna som ligg til grunn for teljepraksisen må vurderast. Det må då vurderast kva tolkning som ligg tettast på ordlyden i føresegna, og som samstundes i størst mogleg grad oppfyller (ikkje krenkar) føremålet og hensikten som ligg til grunn i relevante føresegner i plan- og bygningslova og kommuneplanen. I praksis vil dette igjen utløyse eit val mellom å tolke føresegna slik at den gir færre (innskrenkande) eller fleire (utvidande) løyve enn det eksakte talet som er oppgitt i kommuneplanen sitt plankart.

Den innskrenkande tolkninga av føresegna vil vere ei streng tolkning, der føremålet er å sikre lovmessigheit i form av at:

- Det ikkje skal byggjast fleire bueiningar i løpet av planperioden enn det som framgår av kartet, og at utsteding av høgare tal byggeløyve enn taler som framgår av plankartet vil vere i strid med kommuneplanen.
- Det ikkje oppstår tilfelle der løyve til frådelling i etterkant vil vere i strid med plan fordi kvoten er brukt opp.

Den innskrenkande tolkninga inneber at det ikkje er av betydning om løyve til frådelling er gitt før eller i planperioden, ettersom samtlege byggeløyve som blir innvilga i planperioden inngår i tellinga. Det som også støtter oppunder denne tolkninga, er at det kan vere ubebygde tomter som ikkje er frådelt i planperioden (og dermed ikkje i perioden har fått indikasjon på at det vil vere i orden å bygge). Det ville synest rart om desse ville falt utanfor teljinga berre fordi dei ikkje også er frådelt under planperioden. Den innskrenkande tolkninga inneber (iht. andre kulepunkt) også at samtlege frådelingsløyve vil telje ned på løyvekvoten oppgitt i plankartet.

Ei slik tolkning vil sikre at verken bygge- eller frådelingsløyve på noko tidspunkt vil vere i strid med planføresegna (og dermed heller ikkje plan- og bygningslova), samstundes som det sikrar føreseielegheit for dei som har fått løyve til frådelling. Føremålet med LNFR-regulering blir også oppretthalde, ved at kvoten ikkje blir overskride.

Tolkninga vil imidlertid også innebere at det vil kunne oppstå tilfelle der det faktisk ikkje blir bygd bustad på dei frådelt tomte, noko som vil kunne vere til ulempe for andre innbyggjarar med ønskje om å bygge.

Den utvidande tolkninga av føresegna vil vere ei mindre streng tolkning, som støttar opp under ein praksis som ikkje er til ulempe for innbyggjarane:

- Der det er innvilga løyve om frådelling i planperioden, vil ein også få løyve til bygging (gitt av søknad innfrir krav i regelverk og plan), utan at dette tel ned på løyvekvoten oppgitt i plankart.
- Frådelingsløyve frå før aktuell kommuneplan blei vedteke skal sikre byggeløyve, og vil samstundes ikkje gi negative utslag for nye søkjarar i planperioden.

Den utvidande tolkninga inneber altså at alle som får innvilga løyve til frådelling av tomt i periode, samt alle som har fått løyve til frådelling før den gjeldande planperioden, skal kunne få løyve til å bygge bustad (så lenge byggesøknad innfrir relevante krav). Tolkninga inneber også at bygging på tomter frådelt før gjeldande plan blei vedteke, ikkje tel ned på kvoten for tal bueiningar som kan byggjast i eit gitt område, jf. plankart.

Tolkninga har den fordelen at den opnar for bygging av bustad for alle innbyggjarar som har fått frådelt tomt, inkludert på tomter frådelt før gjeldande kommuneplan blei vedteke. Samstundes opnar tolkninga for at det reelle talet på bueiningar som kan bli oppført innanfor planperioden vil kunne overskride talet einingar det er opna for i plankartet. Dette vil etter Deloitte si vurdering representere eit brott på både planføresegnene og plan- og bygningslova, relatert til LNFR-føremålet både ved løyve til frådelling og bygging (jf. krav om at tiltak ikkje skal være i strid med plan). Deloitte vil peike på at tolkninga heller ikkje vil vere fullt ut i samsvar med planen/planomtalen til Bømlo kommune for øvrig, der det framgår at det er eit ønske om sentralisering av bustadbygging, mellom anna av samfunnsøkonomiske omsyn og omsyn til klimagassutslipp. Også denne tolkninga inneber at det vil kunne oppstå tilfelle der det faktisk ikkje blir bygd bustad på dei frådelt tomte, noko som vil kunne vere til ulempe for andre innbyggjarar med ønskje om å bygge (om enn i noko mindre grad enn ved bruk av den innskrenkande tolkninga).

Deloitte si samla vurdering, er at det den innskrenkande tolkninga skildra over – der både løyve til frådelling og løyve til bygging tell ned på løyvekvota for bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område som plankartet opnar for – er den tolkninga av føresegna i § 7.1.1 i føresegnene til kommuneplanen sin arealdel som i størst grad samsvarer med ordlyden, og som sikrar at det ikkje skjer brott på plan- og bygningslova og kommunalt planverk, ivaretek omsynet bak LNFR-reguleringar, og for øvrig samsvarer med definerte utbyggingsføremål i kommuneplanen. Deloitte meiner også at ulempene med denne tolkninga er dei som er minst kritiske. Sjølv om det som utgangspunkt er positivt å legge til grunn ein praksis som er til gunst for innbyggjarane (slik Bømlo kommune sin eksisterande teljepraksis er innretta), veg dette etter Deloitte si vurdering ikkje opp for at føremålet med LNFR-reglene blir sett til side og at kommunen sine løyve potensielt vil vere i strid med gjeldande regelverk og kommunalt planverk.

Deloitte vil understreke at tildeling av løyve til først frådelling og deretter bygging på same bruksnummer (bnr) innanfor same planperiode, berre skal teljast som ei (1) eining av løyvekvota i eit gitt område. Dette jf. ordlyden i føresegna om bygging av bueiningar. Bakgrunnen for Deloitte si vurdering av at ein ved nedteljing på kvoten også må telje med løyve til frådelling av tomt, er og at det er ein føresetnad at tomta skal byggjast på. Sånn sett kan ein sjå på frådelingsløyvet som eit fryst byggeløyve, som blir utløyst/materialisert når det faktisk blir bygd på eigedommen. Med denne forståinga lagt til grunn, betyr det at det etter frådelling og bygging er brukt eitt (1) løyve på kvoten til å bygge ei (1) bueining.⁹

⁹ Forståing og tolkning vil endre seg ved ein situasjon der det blir bygd fleire bueiningar på same bruksnummer.

Vedlegg 1 Høyringsuttale



Vår dato: 05.11.2024
Vår referanse: 2024/4072-L39

Vår saksbehandlar:
Lise Notland

Dykkar dato: Dykkar referanse:

ifiksdal@deloitte.no

Høyringsuttale til rapport frå undersøking av teljepraksis.

–

Viser til motteke utkast til forvaltningsrevisjon 28.10.24.

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 02.05.2024 i sak 17/24, har Deloitte gjennomført ei undersøking av teljepraksis i delings- og byggesaker i LNFR spreidd bustadområde i Bømlo kommune.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøke om Bømlo kommune sin gjeldande tellepraksis er i samsvar med:

- gjeldande kommunalt planverk?
- gjeldande regelverk?

Høyringsutkastet datert 28.10.24 synleggjer at Bømlo kommune har etablert ein praksis som ikkje tek i vare LNFR kategorien godt nok. Vurderingane som går fram av rapporten viser problemstillingane me har sett og vurdert undervegs. Bømlo kommune har lagt seg på ein mindre streng praksis ved behandling av slike saker. Revisjonen viser at me må telja løyver til både bygging og oppretting av eigedomar.

Deloitte si samla vurdering, er at det den innskrenkande tolkninga skildra i rapporten – der både løyve til frådeling og løyve til bygging tell ned på løyvekvota for bustadbygging i LNFR spreidd bustad-område som plankartet opnar for – er den tolkninga av føresegna i § 7.1.1 i føresegnene til kommuneplanen sin arealdel som i størst grad samsvarer med ordlyden, og som sikrar at det ikkje skjer brott på plan- og bygningslova og kommunalt planverk, ivaretek omsynet bak LNFR-reguleringar, og for øvrig samsvarer med definerte utbyggingsføremål i kommuneplanen.

I etterkant av revisjonsarbeidet vil difor kommunen følgje tilrådinga som kjem fram av rapporten for å betre ivareta omsynet bak arealformåla LNFR-spreidd.

Bømlo kommune takkar for den grundige gjennomgangen av teljepraksisen vår. Arbeidet med å få på plass skriftlege rutinar som samsvarer med Deloitte si vurdering er i gong, og rapporten vil bli eit godt verktøy ved utarbeiding av føresegner til arealdelen i ny kommuneplan.

Adresse: Rådhuset, Leirdalen 1, 5430 BREMNES
postmottak@bomlo.kommune.no
www.bomlo.kommune.no

Telefon: 53 42 30 00

Organisasjonsnr.: 834 210 622
Bankgiro: 3201.61.51652



Med helsing
Bømlo kommune

Lise Notland
Avd. leiar arealbruk
Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift

Tone Stavland
Kommunalsjef samfunnsutvikling

Vedlegg 2 Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og distriktsdepartement: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Dokument frå Bømlo kommune

- Kommuneplan for Bømlo kommune, arealdelen 2013-2025. Vedteke av kommunestyret 18. mars 2013.
- Kommuneplan 2013-2024. Arealdelen. Føresegner og retningsliner. Vedteke av kommunestyret 18. mars 2013.
- Kommuneplanen 2013-2024. Arealdelen. Planomtale.
- Kommuneplanen 2013-2024. Arealdelen. Plankart.
- E-postkorrespondanse mellom Bømlo kommune og Statsforvaltaren i Vestland.

Andre dokument

- *Klageavgjerd i byggesak – søknad om dispensasjon og samtykke til å dela frå bustadtomt.* Brev frå Statsforvaltaren i Rogaland, datert 18.02.2020.
- *Bømlo kommune. Svar på omgjøringskrav Vedtak om bygging av enebolig.* Brev frå Statsforvaltaren i Vestland 24.06.2022.
- *Bømlo kommune. Klage på vedtak om avvisning.* Brev frå Statsforvaltaren i Vestland, datert 05.09.2022.
- *Samordna uttale med referat frå dialogmøte – Bømlo, kommuneplan – arealdel 20214-2036.* Brev frå Statsforvaltaren i Vestland, datert 29.05.2024.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2024 Deloitte AS