



Adressater etter liste

Saksbehandler, innvalgstelefon

Beate Lambach, 5557 2118

## Alver kommune – gbnr. 305/83 – Fløksand - Kjellarbakken – Oppføring av enebolig

Vi viser til Alver kommunes oversendelse av klagesaken den 19.11.2021, sak 20/18341. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

### Vedtak

**Statsforvalteren opphever Alver kommune, ved Utvalg for areal, plan og miljø (APM), sitt vedtak av 01.09.2021, sak 120/21, om innvilgelse av dispensasjon fra LNF-formålet for oppføring av enebolig.**

### Sakens bakgrunn

Tiltakshavere Randi Digranes og Bjørn Systad har søkt om oppføring av enebolig på gbnr. 305/83. Tiltaket er avhengig av dispensasjon fra landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF-formålet) i kommunedelplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2. Det har i løpet av de siste årene vært fremmet tre søknader om dispensasjon for oppføring av enebolig på den omsøkte eiendommen, der to av søknadene også inkluderte oppføring av enebolig på gbnr. 305/84. Vi forutsetter at partene er kjent med sakens historikk og dokumenter for øvrig. Vi vil likevel kort nevne følgende fra tidligere behandling av saken:

Alver kommune ga den 29.03.2021 administrativt avslag på søknaden om dispensasjon fra arealformålet.

Avslaget ble påklaget den 20.04.2021 av Advokatfirmaet Harris på vegne av tiltakshaverne. Vi viser til klagen i sin helhet.

Utvalg for areal, plan og miljø (heretter APM) behandlet klagen i møtet den 01.09.2021, sak 120/21. Klagen ble tatt til følge og et enstemmig utvalg innvilget dispensasjon fra LNF-formålet til oppføring av enebolig.

Vedtaket ble påklaget den 28.09.2021, av nabolaget på Fløksand (Hansen og Kvalheim, Vikebø og Vie, Hoff, Anfinsen og Halland, og Bysheim). Dere mener det omsøkte tiltaket ikke oppfyller vilkårene



for å dispensere fra gjeldende arealformål. Videre anfører dere at APM ikke begrunner at fordelene er klart større enn ulempene ved en dispensasjon. Dere påpeker også at uttalelsen fra landbruksavdelingen i Alver kommune og det tidligere positive dispensasjonsvedtaket ikke kan begrunne en dispensasjon for det omsøkte tiltaket. Vedtaket fra APM vil i tillegg svekke kommunens omdømme om påregnelig saksbehandling, samt svekke plangrunnlaget som viktig styringsverktøy. Vi viser for øvrig til klagen i sin helhet.

Advokatfirmaet Harris ga den 09.11.2021 tilsvar til klagen på vegne av tiltakshaverne, som ble presentert for APM før deres klagebehandling.

Klagen ble behandlet av APM i møtet den 10.11.2021, sak 161/21. Klagen ble ikke tatt til følge og utvalget opprettholdt tillatelsen av 01.09.2021.

Saken ble deretter sendt til Statsforvalteren i Vestland for endelig avgjørelse.

## **Regelverk**

### *Statsforvalterens myndighet*

Forvaltningsloven (fvl.) gjelder for Statsforvalterens behandling av klagesaken, jf. pbl. § 1-9 første avsnitt. Statsforvalteren er delegert myndighet til å avgjøre klagesaker etter plan- og bygningsloven, jf. § 1-9 femte avsnitt og rundskriv T-2/09 fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Under klagebehandlingen kan vi prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter, jf. fvl. § 34. Som klageinstans har vi kompetanse til å treffe nytt vedtak i saken, stadfeste kommunens vedtak eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. § 34. Ved vurderingen av omstendigheter underlagt det frie skjønn, skal Statsforvalteren legge stor vekt på det kommunale selvstyret, jf. § 34.

### *Plansituasjon*

Eiendommen er ikke regulert. I kommunedelplanen for tidligere Meland kommune (KDP) er eiendommen avsatt til landbruk-, natur- og friluftsmål (LNF-formål).

### *Plan- og bygningsloven – dispensasjon*

Det følger av § 19-2 første avsnitt at «[k]ommunen kan gi (...) dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov» (vår understreking).

Ifølge § 19-2 andre avsnitt kan kommunen ikke gi dispensasjon «dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt», jf. første setning. Videre stilles det krav om at «fordelene ved å gi dispensasjon [må] være klart større enn ulempene», jf. andre setning. Begge disse vilkårene må være oppfylte.

Arealdelen til kommuneplanen har blitt til gjennom en omfattende prosess, og er vedtatt av kommunestyret. Det skal derfor ikke være kurant å gjøre unntak fra gjeldende plan. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i prosessen er det viktig at endringer ikke skjer ved dispensasjoner, men blir behandlet etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplanlegging.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jf. Ot. Prp. 32 ( 2007-08) side 242.



## Statsforvalteren sin vurdering

### Begrunnelse

Dere mener at APM i sin begrunnelse for å innvilge dispensasjon ikke redegjør for at fordelene er klart større enn ulempene.

Det første spørsmålet er om begrunnelsen er tilstrekkelig.

Ifølge fvl. § 25 første avsnitt skal begrunnelsen av et vedtak vise til de regler vedtaket bygger på med mindre parten kjenner disse. Begrunnelsen skal også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket. Ifølge andre avsnitt skal begrunnelsen nevne de faktiske forhold vedtaket bygger på.

I forarbeidene til bestemmelsen er det presisert at begrunnelsesplikten ikke innebærer «en plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak». Begrunnelsen må likevel vise at lovens vilkår for å treffe det aktuelle vedtaket er oppfylt og uvesentlige detaljer og forhold uten betydning for avgjørelsen kan utelukkes så lenge det gis en dekkende sammenfatning av saksforholdet.<sup>2</sup>

Den omsøkte eneboligen søkes oppført i et område avsatt til LNF-formål i kommunedelplanen og krever derfor dispensasjon fra arealformålet. For å kunne innvilge dispensasjon må begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre avsnitt være oppfylt. Dere mener blant annet at APM ikke begrunner at «fordelene ved å gi dispensasjon [er] klart større enn ulempene».

Det er i første rekke såkalte areal- og ressursdisponeringsmessige hensyn som skal inngå i fordel-/ulempesvurderingen. I forarbeidene til endringen av pbl. § 19-2<sup>3</sup> er det sagt følgende om dette: *«Ved vurderingen vil det være relevant å vektlegge fordeler og ulemper både for samfunnet, tiltakshaver og tredjeparter. Det gjøres ingen endringer i fordelsbegrepet. Fortsatt skal fordelene begrenses til forhold som ivaretar generelle areal- og ressursdisponeringsmessige hensyn. I tillegg kan spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn påberopes, men det skal fortsatt føres en restriktiv praksis når det gjelder vektleggingen av disse.»*

I sin begrunnelse for å innvilge dispensasjon peker APM på at den omsøkte eiendommen er velegnet for å bli bebygd. De mener at en fortetting her ikke vil ha negative ulemper for miljø, friluftsliv, landbruk eller landbrukskvalitetene i området. Videre anser APM det som positivt at det planlagte bygget passer godt inn med det omkringliggende kulturmiljøet, samt at jordkjelleren skal tas vare på. I tillegg uttaler APM at de ikke kan se at den omsøkte boligen vil ha vesentlig ulemper for naboer eller andre som benytter tilkomstveien.

APM har vist til og vektlagt momenter som etter vårt syn har begrenset relevansi vurderingen av dispensasjon fra LNF-formålet. Det er tilsynelatende lagt stor vekt på at tomten er velegnet for bebyggelse og fortetting, men dette er slik Statsforvalteren ser det ikke tungtveiende grunner for å innvilge dispensasjon. Sivilombudet har i flere saker lagt til grunn at kommunen bør endre plangrunnlaget dersom fortettingshensyn gjør seg så sterkt gjeldende at planen ikke lenger er i samsvar med kommunens ønske for utnyttelsen av området<sup>4</sup>. Videre er det lagt vekt på at omsøkt bolig har en utforming som passer godt inn i området. Heller ikke dette er en relevant fordel ved

---

<sup>2</sup> Ot.prp.nr.75 (1993-1994) s.40.

<sup>3</sup> Prp. 169 L (2020-2021) side 55

<sup>4</sup> Se blant annet Sivilombudets uttalelse av 23.04.2018 (2017/2921).



dispensasjon fra LNF-formålet, da hensynet til kulturlandskap og kulturmiljø ivaretas gjennom en eventuell etterfølgende byggesak hvor tiltaket vurderes opp mot §§ 29-2 *Visuelle kvaliteter* og 31-1 *Ivaretagelse av kulturell verdi ved arbeid på eksisterende byggverk*.

I begrunnelsen viser APM videre til at «ei fortetting på denne staden heller ikkje vil ha negative ulemper for miljø, friluftsliv, landbruk eller landskapskvalitetene i området». APM kan heller «ikkje sjå at omsøkt bustadhus vil ha vesentlege ulemper for naboar eller andre som nyttar tilkomstvegen bort til omsøkt bustad». Vilkåret for å dispensere er at «fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene» (vår understreking). Det er således ikke tilstrekkelig å vise til manglende ulemper for at lovens krav skal være oppfylt. Det omsøkte tiltakets tilknytning til infrastrukturen er for øvrig heller ikke relevante forhold ved vurderingen av dispensasjon fra LNF-formålet. Dette er forhold som skal vurderes i en eventuell etterfølgende byggesak og ikke hensyn som ivaretas gjennom det gjeldende arealformålet.

APM viser videre til at det bør vektlegges at det tidligere er gitt dispensasjon for enebolig på den omsøkte eiendommen. Det uttales at «eit nytt positivt vedtak no, byggjer opp under at kommunen framstår som pårekeleg på denne staden, og at det er med på å styrke Alver kommunen sitt omdømme i denne typen saker». Vi ser at et tidligere positivt dispensasjonsvedtak vil kunne skape forventninger om at søknaden om dispensasjon igjen vil innvilges. Vi vil imidlertid påpeke at den påregnelige saksbehandling vil være å følge gjeldende plangrunnlag, ikke å innvilge dispensasjoner som avviker fra dette. Vi vil i tillegg vise til at kommunens administrasjon i de tidligere sakene konsekvent har avslått de omsøkte dispensasjonene. Ved den tidligere politiske behandling er det kun gitt positivt vedtak ved én anledning, ellers er søknadene avslått også ved politisk behandling.

Statsforvalteren kan etter dette ikke se at APM har foretatt en interesseavveining av relevante fordeler og ulemper som viser at den omsøkte dispensasjonen oppfyller dette vilkåret. Vi er derfor kommet til at APMs begrunnelse for at fordelene er klar større enn ulempene er mangelfull etter kravene stilt i fvl. § 25. Det er tilsynelatende lagt stor vekt på forhold som har begrenset vekt i dispensasjonsvurderingen, mens andre fordeler og ulemper i liten grad er vurdert.

Ut fra APMs begrunnelse finner vi at det også foreligger begrunnet tvil med hensyn til om den omsøkte dispensasjonen vesentlig tilsidesetter hensynene bak LNF-formålet eller bak lovens formålsparagraf. Uttalelsene fra statlige og regionale etater, samt nabomerknader og etterfølgende klager fra en rekke naboer, viser til flere relevante problemstillinger ved å tillate utbygging i et LNF-område gjennom enkeltvedtak. Statsforvalteren i Vestland har i uttalelse av 16.03.2021 vist til at området har flere boliger uten at det f.eks. er avsatt lekeareal. Statsforvalteren påpeker at dersom kommunen mener at området egner seg for flere boliger, bør dette vurderes i kommuneplanen. Det bør også vurderes om området skal reguleres slik at en kan sikre gode kvaliteter, som f.eks. lekeareal, i stedet for en bit for bit utbygging av området. Vi kan ikke se at APM har tatt stilling til innvendingene fra uttaleparter og naboer i tilstrekkelig grad. Vi mener derfor at det foreligger begrunnet tvil ved om den omsøkte dispensasjonen vil vesentlig tilsidesette hensynene bak gjeldende arealformål eller bak lovens formålsparagraf. Det påpekes riktignok flere relevante momenter, som blant annet tiltakets påvirkning på landbruksdriften og friluftslivet. APM har derimot også ved denne vurderingen lagt tilsynelatende stor vekt på uttalelsen fra kommunens landbruksavdeling som viser til eiendommens egnethet for fortetting og den omsøkte boligens utforming. Som redegjort for over er dette forhold som ikke er relevante ved vurderingen av om vilkårene for å dispensere fra LNF-formålet er oppfylt.



Vi vil ellers kommentere at vilkårene som er satt for dispensasjonen, hovedsakelig ikke relaterer seg til relevante forhold for den omsøkte dispensasjonen. F.eks. har ikke forhold knyttet til infrastruktur, vann og avløp en naturlig sammenheng med dispensasjon fra LNF-formålet.

Konklusjonen er at kommunen har gjort en saksbehandlingsfeil ved å ikke begrunne dispensasjonsvedtaket tilstrekkelig.

Det neste spørsmålet er hvilken konsekvens saksbehandlingsfeilen får.

Det følger av § 41 at dersom «reglene om behandlingsmåten i denne lov (...) ikke [er] overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold».

Kommunen har under klagebehandlingen full myndighet etter § 33 til å overprøve saken og kan derfor ved å gi en mer utfyllende begrunnelse reparere en tidligere mangelfull begrunnelse.

I klagebehandlingen i denne saken innstiller rådmannen på å avslå dispensasjonssøknaden, mens APM ved sin klagebehandling velger å opprettholde tillatelsen. I begrunnelsen viser APM til sin tidligere begrunnelse for å innvilge dispensasjonen, og gir dermed ingen supplerende begrunnelse som kunne reparert den tidligere mangelfulle begrunnelsen.

Begrunnelsen for å innvilge dispensasjon etterlater tvil ved om vilkårene for å dispensere egentlig er oppfylt, da det både er vektlagt flere irrelevante forhold, samt lagt til grunn feil terskel ved interesseavveiningen av fordeler og ulemper. Dette gjør det vanskelig for Statsforvalteren å overprøve om kommunen faktisk har gjort en riktig vurdering av saken. Vi finner derfor at det er grunn til å regne med at saksbehandlingsfeilen som er gjort i denne saken kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. § 41.

Konklusjonen er at APMs vedtak av 01.09.2021, dispensasjon fra LNF-formålet for oppføring av enebolig, er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, jf. § 41.

Statsforvalteren viser til at dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2 andre avsnitt er såkalt rettsbruk som vi har full rett til å overprøve. Dersom vilkårene for dispensasjon er oppfylt er det likevel opp til kommunen om dispensasjon skal innvilges eller ikke, jf. «kan»-vurderingen i § 19-2 første avsnitt. Denne «kan»-vurderingen er underlagt kommunalt skjøn. Statsforvalteren bør derfor ikke behandle søknaden, men overlate dette til kommunen. Dette vil også gi berørte parter mulighet til å eventuelt påklage nytt vedtak til Statsforvalteren. Vi velger derfor å oppheve saken og returnere den for ny behandling, jf. fvl § 34. Statsforvalteren ber Alver kommune vurdere på nytt om vilkårene for å dispensere fra LNF-formålet er oppfylt, i lys av merknadene ovenfor, jf. pbl. § 19-2.

### **Oppsummering**

Statsforvalteren har vurdert deres klage og de rettslige og faktiske sider av saken. Klagen deres har ført frem. Kommunens vedtak av 01.09.2021, sak 120/21, oppheves.

Saken returneres til kommunen for ny behandling. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at vi har ikke ment å ta stilling til hvilket resultat kommunen skal komme til ved den nye behandlingen.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan derfor ikke påklages videre, jf. fvl. § 28 tredje avsnitt.



Vi gjør oppmerksom på at den som har fått medhold i en klage, kan kreve sakskostnader som har vært betydelige og nødvendige for å få endret vedtaket dekket av det offentlige, se § 36. Krav om dekning må sendes til Statsforvalteren innen tre uker.

Med hilsen

Karen Elin Bakke  
seniorrådgiver

Beate Lambach  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Harris Advokatfirma AS v/ Susanne N. Bjelland	Postboks 4115 Sandviken	5835	Bergen
Gamle 3 Hus AS v/Bjørn Systad	Bellgården 1	5003	Bergen
Randi Digranes	Fyllingsnesvegen 235	5913	Eikangervåg
Alver kommune	Postboks 4	5906	Frekhaug

**Mottakerliste:**

<b>Arnt Arvid Vikebø</b>	<b>Øvre Krabbedalen 41</b>	<b>5178</b>	<b>Loddefjord</b>
<b>Anne Kvalheim</b>	<b>Fløksand 48</b>	<b>5918</b>	<b>Frekhaug</b>
<b>Frode Anfinsen</b>	<b>Fløksand 62</b>	<b>5918</b>	<b>Frekhaug</b>
<b>Siri Gro Bysheim</b>	<b>Fløksand 52</b>	<b>5918</b>	<b>Frekhaug</b>
<b>Ole Petter G Hoff</b>	<b>Sydnesgaten 21</b>	<b>5010</b>	<b>Bergen</b>
<b>Carl Christian G Hoff</b>	<b>Christinegård 2</b>	<b>5037</b>	<b>Bergen</b>
<b>May Elisabeth Vikebø Vie</b>	<b>Vievegen 149</b>	<b>6812</b>	<b>Førde</b>
<b>Helene Halland Anfinsen</b>	<b>Fløksand 62</b>	<b>5918</b>	<b>Frekhaug</b>
<b>Roar Hansen</b>	<b>Fløksand 48</b>	<b>5918</b>	<b>Frekhaug</b>