

FORVALTNINGSREVISJON

Plan- og byggesak

RAPPORT



Frøya kommune

AUG 2021

FR 1170

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden april til juli 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Eirik Gran Seim, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrer Mette Sandvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Frøya kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Inderøy, 13.08.21

Eirik Gran Seim

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

- Kommunen har tidligere hatt en ikke tilfredsstillende gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker, som etter revisjonens oppfatning skyldes lav bemanning samt en ikke-hensiktsmessig organisering av den ansattressursen som var tilgjengelig. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er i dag tilfredsstillende og innenfor kravene i loven
- Kommunens praksis for å vurdere dispensasjon fra plan, planbestemmelser eller plan- og bygningsloven § 1-8 i byggesaker, er i tråd med regelverket på en del punkter. Kommunen bør likevel vurdere egen praksis i å avgjøre hvorvidt dispensasjonssaker skal sendes på høring. Kommunen bør dessuten vurdere egen praksis i å hensynte høringsuttalelser fra ekstern høringsinstans
- Flertallet av private planforslag rettet til kommunen har en saksbehandlingstid som overstiger bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kommunen bør derfor vurdere å innføre tiltak som sikrer at saksbehandlingstiden i plansaker med privat forslag stiller overholdes

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	9
2 Saksbehandlingstider byggesak	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Revisjonskriterier	11
2.3 Data	11
2.4 Vurdering.....	13
3 Årsaker til eventuelle overskridelser	15
3.1 Problemstilling	15
3.2 Data	15
3.3 Revisors kommentar.....	16
4 Dispensasjonspraksis.....	17
4.1 Problemstilling	17
4.2 Revisjonskriterier	17
4.3 Generelt om dispensasjonsbehandlingen	17
4.4 Data: Dispensasjonssaker til høring	20
4.5 Vurdering: Dispensasjonssaker til høring.....	20
4.6 Data: Hensyn til uttalelse fra regional/statlig høringsinstans	21
4.7 Vurdering: Hensyn til uttalelse fra regional/statlig høringsinstans	22
4.8 Data: Vesentlighetskriteriet, rettslige/faktiske sider m.m	23
4.9 Vurdering: Vesentlighetskriteriet, rettslige/faktiske sider m.m	24
5 Kommunens behandling av planforslag rettet fra private forslagsstillere	25
5.1 Problemstilling	25
5.2 Revisjonskriterier	25
5.3 Data	25
5.4 Vurdering.....	29
6 Konklusjon og anbefalinger	30
7 Høring	31
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	32
Vedlegg 3 – Kommunens saksbehandling av byggesaker i 2020, internt oversiktsdokument (utdrag)	39

Tabell

Tabell 1.	Byggesøknader behandlet i alt (antall)	11
Tabell 2.	Byggesøknader behandlet med 3 ukers frist (antall).....	12
Tabell 3.	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	12
Tabell 4.	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers (84 dager) frist (dager)	12
Tabell 5.	Antall byggesaker med fristoverskridelser, Frøya kommune.....	13
Tabell 6.	Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	18
Tabell 7.	Søknader om nye bygninger i strandsonen som ble innvilget (antall)	18
Tabell 8.	Andel av søknader om nye bygninger i LNF-/LNFR-områder som ble innvilget (prosent).....	18
Tabell 9.	Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker.....	19
Tabell 10.	Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker forts.....	19
Tabell 11.	Antall plansaker med privat forslagstill, Frøya kommune.....	25
Tabell 12.	2018: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.	26
Tabell 13.	2019: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.	27
Tabell 14.	2020: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.	27
Tabell 15.	2021: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.	27
Tabell 16.	2018 – 2021: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.....	27

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Frøya kommune bestilte i møte 10.03.21, sak 13/21 en forvaltningsrevisjon med tema plan- og byggesak.

I bestillingen den 10.03.21 ble plan for forvaltningsrevisjon lagt til grunn, med følgende beskrivelse av status innen byggesaksbehandling i kommunen:

«Saksbehandlingstiden for byggesøknader i kommunen overskrider i mange tilfeller fristene i plan- og bygningsloven. Det er stor restanse på byggesak og på dispensasjonssaker, og antall klagesaker har økt. Kommunen er sårbar som følge av lav bemanning. En forvaltningsrevisjon kan ta for seg kommunens etterlevelse av saksbehandlingsfrister etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.»

Det påpekes dessuten under kontrollutvalgsmøtet at kommunen bruker lang tid på saksbehandling når eksterne utbyggere kommer med planforslag til kommunen.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

1. Er saksbehandlingstidene for byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?
2. Hva fremstår som årsaken til eventuelle overskridelser i saksbehandlingstidene i byggesaker, og hvilke tiltak gjøres for å utbedre forholdet?
3. Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon i byggesaker i tråd med regelverket?
4. Er behandlingen av planforslag rettet fra private forslagstillere utført i henhold til plan- og bygningsloven?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved hjelp av intervjuer med ansatte i kommunen gjennom videokonferanse, samt arkiv- og dokumentgjennomgang.

Følgende personer er blitt intervjuet:

- Kommunedirektør sammen med kommunalsjef for allmenne og tekniske tjenester

- Virksomhetsleder for plan, miljø og forvaltning
- Fagleder planavdelingen
- Fagleder byggesak
- Byggesaksbehandler

Når det gjelder **dispensasjonssaker**, er arkivgjennomgangen gjort på et tilfeldig utvalg på 10 av totalt 24 saker i tidsrommet 2020 frem til juni 2021. Kommunen har for øvrig gjort endringer i organiseringen av arbeidet med dispensasjonssaker, hvor disse sakene fra 2020 blir behandlet i avdeling for byggesaker, og ikke lenger i avdeling for plansaker. Revisjonen vurderer det derfor som mest relevant å undersøke de nyere dispensasjonssakene fra 2020 og utover.

Det er dessuten gjort en arkivgjennomgang av **plansaker med privat forslagsstiller**, i perioden 2018 til 2021. Revisjonen har her undersøkt saksbehandlingstiden for samtlige 10 saker som er ferdigbehandlet i perioden. Saker som er stoppet, trukket eller av andre grunner ikke ferdigbehandlet er ikke tatt med i beregningen av saksbehandlingstider, noe som kan påpekes som en svakhet i tallmaterialet. Utrekningene, også uten å inkludere ikke-fullførte saker, viser imidlertid at gjennomsnittlig saksbehandlingstider er lengre enn krav i loven, og datamaterialet gir revisor tilstrekkelig mulighet til å konkludere angående problemstillingen.

Gjennomgangen er avgrenset til å omfatte private planinitiativ jf. Plan- og bygningsloven § 12-11, og ikke kommunens egne planinitiativ.

Hovedfokuset i undersøkelsen av private planinitiativ har vært saksbehandlingstidene, som er besvart ved en arkivgjennomgang på området. Når det gjelder andre sider ved behandlingen av private planinitiativ, som for eksempel saker der det er vesentlig uenighet mellom kommunen og forslagstiller, er dette besvart gjennom intervjuinformasjon og ikke dokumentgjennomgang.

Innhenting av saksbehandlingstider for **regulære byggesaker** er basert på KOSTRA-tall, samt dokumentasjon av saksbehandlerne egne oversikt over saksbehandlingstidene. Det kan påpekes som en metodisk svakhet at saksbehandlingstider for disse sakene, samt KOSTRA-tall, er tall som er beregnet av kommunen selv. Revisor vurderer likevel tallene til å være relativt pålitelige, fordi KOSTRA-tallene og saksbehandlerne egne oversikt peker i samme retning.

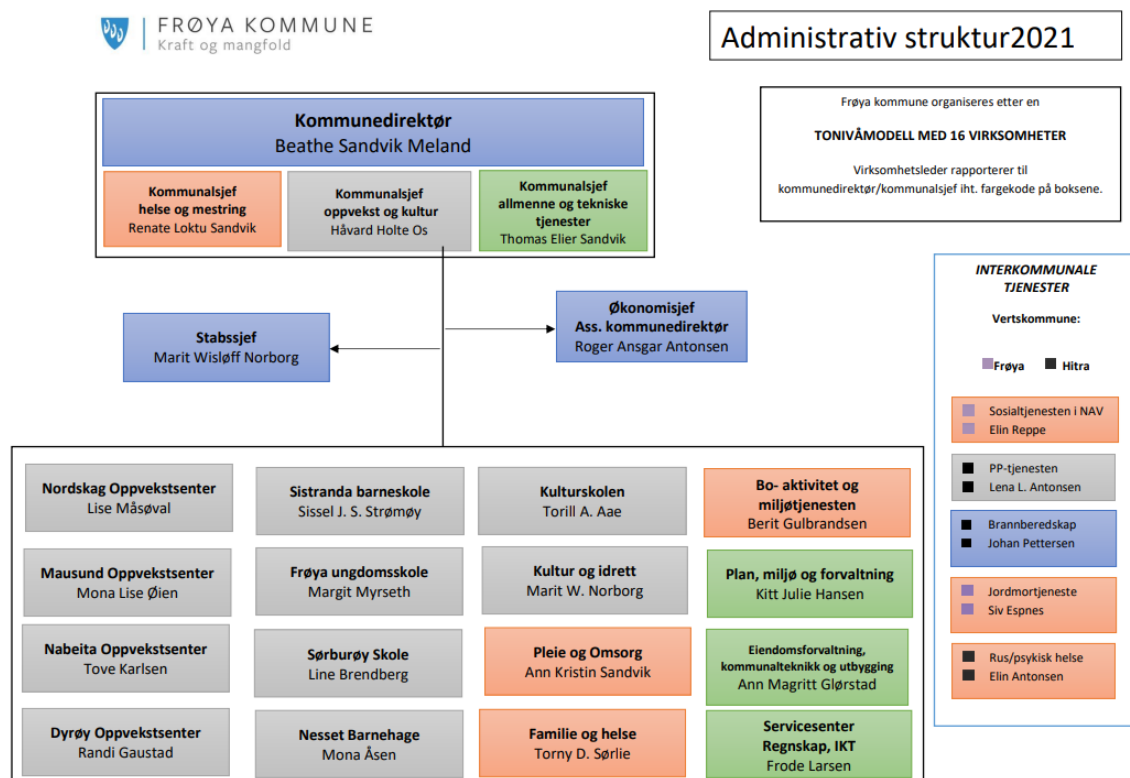
I dispensasjonssaker, der revisor har undersøkt kommunens saksbehandling gjennom arkivgjennomgang, har revisjonen ikke ettergått kommunens vurderinger i enkeltsaker. Derimot har revisjonen undersøkt om kommunen har fulgt lovens bestemmelser om saksbehandlingen i plan- og byggesaker.

1.4 Bakgrunn

Det er i dag to saksbehandlere innen byggesak, hvorav den ene saksbehandleren også har funksjonen fagleder byggesak. Det er dessuten ansatt en trainee som jobber med plan- og byggesak.

I planavdelingen er det to arealplanleggere samt en kommuneplanlegger, hvorav den ene arealplanleggeren også har funksjon som fagleder plan.

Ovenfornevnte ansatte rapporterer til virksomhetsleder for plan, miljø og forvaltning, som igjen rapporterer til kommunalsjef allmenne og tekniske tjenester. Se organisasjonskart nedenfor.



Kilde: Frøya kommune

I plan- og bygningsloven § 21-7 er det gitt frister for kommunens saksbehandling av søknader knyttet til byggetiltak. Her fremgår det at det er 3-ukers saksbehandlingstid for søknader som

er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven. Det er 12 ukers saksbehandlingstid for søknader som ikke er i samsvar med loven, planverket og saksbehandlingsreglene i loven, eller dersom søknaden krever dispensasjon.

Dispensasjon er nærmere omhandlet i kapittel 19 i plan- og bygningsloven. Dispensasjon er tilfeller hvor bestemmelser i loven eller gjeldende planverk fravikes. Av kapittel 19 fremgår krav til innvilgelse av dispensasjoner, dette blant annet som krav til nabovarsling, høring til statlige og regionale myndigheter og vurderingen av fordeler og ulemper ved et tiltak.

Når det gjelder kommunens behandling av planforslag rettet fra private forslagsstillere (omfatter blant annet entreprenører som søker om tillatelse til byggeprosjekter), er dette regulert i plan og bygningsloven § 12-11. Bestemmelsen inneholder blant annet krav til saksbehandlingstid, samt prosedyrer for saksbehandling i slike saker.

2 SAKSBEHANDLINGSTIDER BYGGESAK

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

- Er saksbehandlingstidene for byggesaker i henhold til bestemmelsene i plan- og bygningsloven?

2.2 Revisjonskriterier

- Byggesøknader for tiltak som er i samsvar med loven og planverket, skal avgjøres innen 3 uker
- Byggesøknader for tiltak som ikke er i samsvar med loven eller planverket, eller som krever dispensasjon, skal avgjøres innen 12 uker

2.3 Data

Som vist i KOSTRA-tall i tabell 3, er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for søknader som er i samsvar med loven og planverket (3 ukers-saker) lengre enn den lovbestemte saksbehandlingstiden i 2018 og 2019, men ikke i 2020.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for søknader som ikke er i samsvar med loven eller planverket (12-ukerssaker) (tabell 4) har ifølge KOSTRA-tall gått markant opp fra 2018, men er likevel innenfor lovkravet. Saksbehandlingstiden blant kommuner i samme KOSTRA-gruppe som Frøya kommune (KOSTRA-gruppe 3), er for øvrig en god del lavere enn i Frøya kommune, som vist i tabellens rad 2 og 3.

Merk for øvrig at beskrevne KOSTRA-tall kun er et gjennomsnitt av sakene, og at en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er kortere enn kravet, kan «skjule» flerfoldige saker med lengre saksbehandlingstid. Samtidig kan en gjennomsnittlig saksbehandlingstid som er lengre enn kravet, «skjule» flerfoldige saker som har kortere saksbehandlingstid.

Tabell 1. Byggesøknader behandlet i alt (antall)

	2018	2019	2020
Frøya	92	147	143

Kilde: SSB ([12690: Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid \(K\) 2015 - 2020. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#))

Tabell 2. Byggesøknader behandlet med 3 ukers frist (antall)

	2018	2019	2020
Frøya	68	85	54

Tabell 3. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers (21 dager) frist (dager)

	2018	2019	2020
Frøya	26	26	10
Kostragruppe 3	18	17	16
Landet uten Oslo	20	18	17

Kilde: SSB ([12690: Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#))

Tabell 4. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers (84 dager) frist (dager)

	2018	2019	2020
Frøya	19	53	45
Kostragruppe 3	35	38	36
Landet uten Oslo	37	37	39

Kilde: SSB ([12690: Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid, etter region, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#))

Avdeling for byggesak i kommunen fører excel-skjemaer med relativt grundig og detaljert informasjon om saksbehandlingen av alle byggesøknader, hvor blant annet absolutt antall byggesaker med fristoverskridelser fremkommer, ikke bare gjennomsnittet av saksbehandlingstidene. Tallene i tabell 5 nedenfor er hentet fra disse skjemaene, og viser at det i 2020 var fristoverskridelse i 11 av 144 saker (syv 3-ukerssaker og fire 12-ukerssaker). Selv om gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 2020 var under lovkravet, var det altså 11 saker med fristoverskridelser.

Når det gjelder 2021 (frem til begynnelsen av juni), var det ikke noen fristoverskridelser i saksbehandlingen av byggesaker i kommunen ifølge kommunens interne oversiktsdokument. Disse excel-skjemaene er som vedlegg 3 til denne rapporten.

Tabell 5. Antall byggesaker med fristoverskridelser, Frøya kommune

	2020	2021
Antall søknader behandlet totalt, både 3 & 12 ukers-saker	144	37
Antall 3 ukers-saker med fristoverskridelse	4	0
Antall 12-ukerssaker med fristoverskridelse	7	0

Kilde: Frøya kommune

2.4 Vurdering

3-ukerssaker

Byggesøknader som er i samsvar med loven og planverket (3 ukers-saker), har i 2018 og 2019 hatt en saksbehandlingstid som ikke er tilfredsstillende, og lengre enn det som er fastsatt i lovverket.

I 2020 var imidlertid gjennomsnittlig saksbehandlingstid innenfor lovkravet, og antallet 3 - ukerssaker med overskridelser begrenset seg til fire saker. Hittil i 2021 er det ingen 3-ukerssaker med overskridelser, og 3-ukerssakene behandles i dag innenfor lovkravet.

12-ukerssaker

Byggesøknader som ikke er i samsvar med loven og planverket (12 ukers-saker), har ifølge KOSTRA en **gjennomsnittlig behandlingstid** som er innenfor lovkravet i perioden 2018 og frem til i dag. Selv om gjennomsnittlig saksbehandlingstid er innenfor lovkravet, er det likevel **enkeltsaker med overskridelser** i 2020, som omfatter totalt syv 12-ukerssaker. Etter revisjons syn er dette et moderat antall tatt i betraktning den totale saksmengden. Hittil i 2021

er det ingen 12-ukerssaker med overskridelser, og 12-ukerssakene behandles i dag innenfor lovkravet.

3 ÅRSAKER TIL EVENTUELLE OVERSKRIDELSER

3.1 Problemstilling

- Hva fremstår som årsaken til eventuelle overskridelser i saksbehandlingstidene i byggesaker, og hvilke tiltak gjøres for å utbedre forholdet?

Denne problemstillingen er en beskrivende problemstilling, som ikke vil vurderes opp mot lov eller forskrift gjennom revisjonskriterier.

3.2 Data

Årsaker til overskridelser

Kommunen opplyser at det har vært en del overskridelser i saksbehandlingstider i byggesaker de siste årene på grunn av økende mengde byggesaker, samt utfordringer med bemanning innen byggesaksbehandling.

Den økte saksmengden kommer ifølge kommunen av at man har opplevd en kraftig tilflytning, og at mange dessuten ønsker å bygge seg hus. Det er også et økt press på bygging av fritidsboliger i kommunen.

Utfordringene med bemanning skyldes ifølge kommunen delvis at det har vært en del utskifting av ansatte, og at det har vært vanskelig å få besatt stillinger med den nødvendige kompetansen.

Det har ifølge kommunen dessuten medført forsinkelser i saksbehandlingen at saker har blitt sendt mellom ulike saksbehandlere med separate roller i saken. Dersom én saksbehandler ikke har fått utført sin oppgave i saken, grunnet manglende oversikt i ESA eller utskifting blant personell, har det også gått utover fremdriften for de eventuelle andre som bidrar i saksbehandlingen.

Det har også gått med en del tid til oppfølging av søknader der det mangler vesentlige dokumenter fra søkerne.

Tiltak for å bedre saksbehandlingstidene

Det var frem til 2019 én byggesaksbehandler. I dag er det ansatt to byggesaksbehandlere, hvorav den ene også har funksjon som fagleder byggesak.

Dagens byggesaksbehandlere er henholdsvis jurist og byggingeniør. Det er dessuten ansatt en trainee i 100% stilling som kombinerer plan- og byggesaksbehandling og utdanning, med bindingstid på 2 år etter opparbeidede studiepoeng tilsvarende bachelorgrad.

Når det gjelder ansvarsfordeling, utpekes det i dag én ansvarlig saksbehandler i hver enkelt sak. Byggesaksbehandlere opplyser at man oppfatter ansvarsfordelingen som tydelig i dag.

Med innføring av saksprogrammet «e-byggesak» (tatt i bruk fra juni 2021), forventer kommunen at utfordringer med manglende dokumentasjon fra søker reduseres, forutsatt at søkeren bruker eByggesøknad. Ved bruk av eByggesøknad er det ikke mulig å sende inn søknad før nødvendige dokumenter er vedlagt søknaden.

Kommunen vurderer for øvrig å opprette en underavdeling for byggesak i Trondheim. Dette vil kunne gjøre det lettere å rekruttere ansatte som saksbehandlere for Frøya kommune, men med kontorsted i Trondheim.

Underavdelingen er ment å ha fokus på tiltakshavere for fritidsboliger, og andre tiltakshavere/søkere med tilholdssted i Trondheim.

3.3 Revisors kommentar

Det har frem til 2019 vært overskridelser i saksbehandlingstidene i byggesaker, som etter revisjonens oppfatning skyldes lav bemanning samt en ikke-hensiktsmessig organisering av den ansattressursen som forelå. Kommunen har selv tatt grep og økt bemanningen fra én til to byggesaksbehandlere pluss en trainee, innført et nytt elektronisk system for behandling av byggesøknader (e-byggesak), samt tydeliggjort ansvarsforholdet blant saksbehandlerne. Tiltakene fremstår som hensiktsmessige, og saksbehandlingstidene innen byggesaker er i dag i henhold til lovkravet, som vist i kapittel 2.

4 DISPENSASJONSPRAKSIS

4.1 Problemstilling

- Er kommunens praksis for å vurdere dispensasjon fra plan, planbestemmelser eller plan- og bygningsloven § 1-8 i byggesaker i tråd med regelverket?

4.2 Revisjonskriterier

- Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8
- Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette
- Dispensasjonssaker må være grunngitt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen
- Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden
- Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal fremgå av vedtaket
- Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler skal vurderes før innvilgelse av dispensasjon

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1

4.3 Generelt om dispensasjonsbehandlingen

Virksomhetsleder for plan, miljø og forvaltning, heretter kalt virksomhetsleder, opplyser i intervju at en overvekt av dispensasjonssakene som blir behandlet i kommunen gjelder søknad om oppføring av tiltak i strandsonen.

Dispensasjonssaker ble tidligere behandlet i avdeling for plansaker, men blir fra 2021 behandlet i avdeling for byggesaker.

Det er ulike krav i regelverket for hvordan dispensasjoner fra planer samt plan- og bygningsloven skal behandles (rettslige og faktiske sider skal vurderes, det skal være nabovarsling etc), og virksomhetsleder opplyser at saksbehandlingen følger disse kravene i dag.

Som litt bakgrunnsinformasjon er fremstilt ulike opplysninger om dispensasjonssaker i kommunen, i tabell 6, 7 og 8. Som vist i tabell 6 er andelen innvilgede byggesøknader som skjer gjennom dispensasjon noe lavere enn landsgjennomsnittet, men betraktelig høyere enn

i kostragruppe 3. Tabell syv viser antall innvilgede byggesøknader i strandsonen, men er ikke ment som sammenligningsgrunnlag mot andre kommuner fordi dette er absolutte tall.

Andelen søknader om nye bygninger i LNF/LNFR-områder som ble innvilget, er noe høyere enn i landet og kostragruppe 3, som vist i tabell 8.

Tabell 6. Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)

	2018	2019	2020
Frøya	28	52	13
Kostragruppe 3	21	19	7
Landet uten Oslo	18	17	17

Kilde:SSB

Tabell 7. Søknader om nye bygninger i strandsonen som ble innvilget (antall)

	2018	2019	2020
Frøya	-	16	10
Kostragruppe 3	94	148	15
Landet uten Oslo	1224	884	801

Kilde:SSB

Tabell 8. Andel av søknader om nye bygninger i LNF-/LNFR-områder som ble innvilget (prosent)

	2018	2019	2020
Frøya	-	100	100
Kostragruppe 3	98	98	98
Landet uten Oslo	97	95	93

Kilde:SSB

Arkivgjennomgang

Det er behandlet 24 byggesaker med dispensasjon fra plan eller planbestemmelser i tidsrommet januar 2020 frem til juni 2021. Revisjonen har foretatt en arkivgjennomgang av et tilfeldig utvalg på 10 saker av de 24 sakene i perioden.

En sammenstilling av arkivgjennomgangen er gjengitt i tabell 6 og 7.

Tabell 9. Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker

	Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4	Sak 5
Type sak	TEKNISK IN-STALLASJON	ANLEGG AV VEG	TILBYGG	FLYTEBRYGGE	TILBYGG
Grunngitt søknad	JA	JA	JA	JA	NEI
Nabovarsling	IKKE RELEVANT	JA	JA	JA	JA
Sendt på høring	IKKE RELEVANT	JA	JA	JA	JA
Samsvar med høringsuttalelser	IKKE RELEVANT	JA	JA	JA	JA
Faktiske sider er presentert i vedtaket	JA	JA	JA	JA	JA
Rettslige sider er presentert i vedtaket	JA	JA	JA	JA	JA
«Vesentlighetsvilkåret» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA
Vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 10. Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker forts.

	Sak 6	Sak 7	Sak 8	Sak 9	Sak 10
Type sak	SJØBOD, KAI	KAI, PLATTING	GARASJE	GARASJE	TERRASSE
Grunngitt søknad	JA	JA	JA	JA	NEI
Nabovarsling	JA	JA	JA	JA	JA
Sendt på høring	JA	NEI	NEI	JA	NEI
Samsvar med høringsuttalelser	NEI	IKKE RELEVANT	IKKE RELEVANT	JA	IKKE RELEVANT

Faktiske sider er presentert i vedtaket	JA	JA	JA	JA	JA
Rettslige sider er presentert i vedtaket	JA	JA	JA	JA	JA
«Vesentlighetsvilkåret» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA
Vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

4.4 Data: Dispensasjonssaker til høring

Fire av ti saker i arkivgjennomgangen er ikke sendt på høring til statlig eller regional myndighet. Den saken som etter revisjonens syn i størst grad angår revisjonskriteriet, gjelder utvidelse av kai og platting i strandsonen (sak 7 i tabell ovenfor).

Ifølge kommunen er denne saken ikke sendt på høring fordi saken innebærer dispensasjon fra planformålet i reguleringsplanen. Dersom det hadde vært tale om dispensasjon fra pbl. § 1-8, eller et byggeforbud ville saken blitt oversendt sektormyndigheter ifølge kommunen.

4.5 Vurdering: Dispensasjonssaker til høring

Flertallet av sakene i arkivgjennomgangen som etter regelverket skal sendes på høring, er blitt sendt på høring av kommunen.

Saken vedrørende utvidelse av kai, er imidlertid etter revisjonens syn en sak som i henhold til regelverket skal sendes på høring. Saken innebærer som påpekt av kommunen dispensasjon fra planverket, og ikke fra plan- og bygningsloven § 1-8. Dette er imidlertid etter revisjonens syn ikke grunn til å fravike regelen om ekstern høring, fordi sektormyndigheter også skal gis mulighet til å uttale seg ved dispensasjon fra planverk jf. Plan og bygningsloven § 19-1, siste setning.

4.6 Data: Hensyn til uttalelse fra regional/statlig høringsinstans

I sak 6 er det gitt dispensasjon fra planverket for oppføring av sjøbod og kai. Fylkesmannen frarådet i brev til kommunen 04.09.20 etter høringsrunde at dette tiltaket ble gjennomført. Fylkesmannen varslet dessuten at man ville vurdere å påklage en eventuelt innvilget søknad i saken. Det ble deretter gjort endringer fra søkers side på det planlagte tiltaket, og kommunen godkjente i vedtak 20.11.21 den reviderte søknaden. Fylkesmannen påklaget dette vedtaket 14.12.2020. Kommunen har således godkjent en dispensasjonssøknad som statlig høringsinstans har stilt seg negativ til, riktignok fire dager etter klagefristen.

Som fastsatt i plan- og bygningsloven §19-2 fjerde ledd, bør kommunen ikke gi dispensasjon når statlig myndighet har frarådet dette: *«Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»*

Fylkesmannens klagefrist ble, som påpekt av kommunen i sitt saksfremlegg «.....KLAGE PÅ VEDTAK OM DISPENSASJON - OPPFØRING AV SJØBOD MED KAIFRONT» (udatert), oversittet med fire dager. Kommunen konkluderer i saksfremlegget at Fylkesmannens klagefrist er oversittet og derfor ikke tas til behandling, jf. Forvaltningsloven § 29 og § 31.

Revisjonen har stilt spørsmål til kommunen om en oversittelse av klagefristen med fire dager gir grunn til å se bort ifra klagen, når det allerede var klart at aktuelle høringsinstans var negativ til å gi dispensasjon til den opprinnelige og ureviderte søknaden, og varslet videre skritt dersom søknad ble innvilget. Kommunen svarer at:

«Jf. pbl. 19-2 tredje ledd, skal kommunen i de tilfellene sektormyndigheter stiller seg negativt til tiltak i strandsonen, vektlegge dette i behandling av søknad. I denne saken gjaldt ikke dispensasjonen byggeforbudet i strandsonen, men hvorvidt man kunne tillate at bryggekant gikk utenfor det arealet som var regulert til naust/sjøhus.

Kommunen har i slike saker tillatt at deler av bryggen stikker ut fra området avsatt/regulert på land, dette grunnet at det er nødvendig å få god nok dybde ved kai for å legge til med båt.

Kommunen mener det er kulant å gi dispensasjon i slike saker, såfremt arealet på land (strandsonen) er avsatt/regulert til naust/sjøhus.

I denne saken vurderer kommunen at lokal kjennskap til områdene er avgjørende for å få en riktig behandling av saken, og at den lokale selvbestemmelsesretten derfor skal veie tyngre enn sektormyndigheters uttalelse i saken.»

4.7 Vurdering: Hensyn til uttalelse fra regional/statlig høringsinstans

Kommunen tar stort sett hensyn til uttalelser fra regional/statlig høringsinstans. Likevel har kommunen i én av de undersøkte sakene i arkivgjennomgangen gitt dispensasjon til tross for at statlig høringsinstans har uttalt seg negativt i saken. Kommunen har således, etter revisjonens syn, sett bort ifra plan- og bygningslovens bestemmelse som var gjeldende på aktuelle tidspunkt, om at det ikke bør dispenseres fra planer dersom statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt i saken (§19-2, fjerde ledd).

Det forhold at Fylkesmannens endelige påklaging av vedtaket 14.12.20 kom fire dager for sent blir av revisjonen tillagt mindre vekt, fordi Fylkesmannen allerede ved første gangs uttalelse (04.09.20), frarådet å gi dispensasjon i saken. Det ble i den første uttalelsen dessuten varslet at Fylkesmannen ville vurdere å påklage vedtaket, dersom Fylkesmannens fraråding datert 04.09.20 ikke ble fulgt av kommunen.

I sum vurderes Fylkesmannens oversittelse av fristen for sin andregangs uttalelse som et relevant moment i saken, men ikke tilstrekkelig til å begrunne et unntak fra plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd.

I arbeidet med arkivgjennomgangen har revisor dessuten registrert ytterligere en dispensasjonssak fra 2020 utenom det formelle datautvalget, der Statsforvalterens høringsuttalelse ikke er blitt hensyntatt i kommunens vedtak. Det er revisors inntrykk at kommunen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til høringsuttalelser fra statlig / regional myndighet i dispensasjonssaker, jf. Plan og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd.

Som påpekt av kommunen gjelder for øvrig lokal selvbestemmelsesrett, og krav om å følge frarådingen fra ekstern høringsinstans er ikke absolutte. Det er opp til kommunen å balansere mellom lokal selvbestemmelse og hensyn til uttalelser fra eksterne parter, og så er det sentrale spørsmålet om denne balansegangen blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte eller ikke, av kommunen.

4.8 Data: Vesentlighetskriteriet, rettslige/faktiske sider m.m

Arkivgjennomgangen viser ellers at kommunen stort sett innfrir andre krav til behandlingen av dispensasjonssaker, med enkelte unntak.

Begrunnelse for søknad

I sak fem og ti er det ikke tilstrekkelig begrunnelse for søknaden. Det er riktignok en begrunnelse for *hvorfor søknaden er av en slik art at det må søkes om dispensasjon fra planverket*. Det er likevel ikke en begrunnelse for *hvorfor det er et behov fra søkers side å oppføre tiltaket*, noe som kan sies å være to forskjellige ting.

Nabovarsel

I kommunens vedtak i de sakene som er plukket ut til arkivgjennomgang, opplyses at det foreligger dokumentasjon på gjennomført nabovarsel. Denne dokumentasjonen foreligger imidlertid ikke i kommunens saksbehandlersystem, og på forespørsel fra revisjonen opplyser kommunen at det foreligger dokumentasjon dersom det er kommet eventuelle merknader fra naboer.

Arkiveringen er noe mangelfull, og revisjonen kan ikke se at dokumentasjon på utført nabovarsel foreligger slik som det er opplyst om i vedtakene. Revisjonen tar likevel kommunens utsagn til etterretning, og legger til grunn at nabovarsler er gjennomført selv om dokumentasjon på dette ikke er tilgjengelig.

Rettslige og faktiske sider i saken

For alle saker revisor har gjennomgått, er det i vedtaket vist til faktiske sider ved saken, samt de rettsregler som får anvendelse i saken.

Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler

Det er i alle de undersøkte sakene vurdert hvorvidt hensynene til bestemmelsene det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt. Det er også vurdert hvorvidt fordelene ved å gi dispensasjon er større enn ulempene.

4.9 Vurdering: Vesentlighetskriteriet, rettslige/faktiske sider m.m

Begrunnelse for søknad

Sakene i arkivgjennomgangen er stort sett tilstrekkelig begrunnet med unntak av to vedtak, som ikke inneholder en begrunnelse for oppføringen av tiltaket. Revisjonen vurderer dette som mindre alvorlig, siden sunn fornuft tilsier at det er legitime grunner for oppføringen av tiltakene. Kommunen bør likevel sikre at det foreligger en tilstrekkelig skriftlig begrunnelse i alle dispensasjonsvedtak.

Nabovarsel

Det er ikke vedlagt nabovarsler til dispensasjonssøknadene og revisjonskriteriet er således ikke innfridd. Revisjonen tar likevel kommunens opplysninger til orientering, og legger til grunn at nabovarsler er gjennomført selv om dokumentasjon på dette ikke foreligger. Arkiveringen på området er mangelfull.

Rettslige og faktiske sider i saken

De rettslige og faktiske sidene i søknadene er omhandlet i kommunens vedtak på en tilfredsstillende måte, og i henhold til Forvaltningslovens bestemmelser.

Vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler

Revisor vurderer at vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler vurderes på en tilfredsstillende måte av kommunen før dispensasjon innvilges, og i henhold til plan og bygningsloven § 19-2.

5 KOMMUNENS BEHANDLING AV PLANFORSLAG RETTET FRA PRIVATE FORSLAGSSTILLERE

5.1 Problemstilling

- Er behandlingen av planforslag rettet fra private forslagstillere utført i henhold til plan- og bygningsloven?

5.2 Revisjonskriterier

- Hvorvidt et privat planinitiativ fører frem eller ikke, skal av kommunen i oppstartfasen besluttes på et så tidlig tidspunkt som mulig og senest like etter oppstartmøte med forslagstiller.
- Kommunen må behandle formelle forslag til detaljregulering innen 12 uker (84 dager) etter at forslaget har kommet inn til kommunen.
- Det skal skrives referat fra oppstartmøter mellom planmyndigheten og private forslagsstillere
- Saker med vesentlig uenighet mellom forslagstiller og kommunen, skal forelegges for kommunestyret dersom forslagstiller krever det.

5.3 Data

Generelt

Pr juni 2021 har saksmengden med private planinitiativ vært liten, med 1 sak registrert. Antall saker tidligere år er fremstilt i tabell 11 (tall oppgitt av kommunen).

Kommunen har nedskrevne rutiner for saksgangen på området, som er forelagt for revisjonen. Dette er rutiner både i form av hvem som gjør hva, og ansvarsfordelingen mellom forslagstiller og kommunen. Milepæler og kravspesifikasjoner er også en del av disse rutinene.

Tabell 11. Antall plansaker med privat forslagstiller, Frøya kommune

2018	2019	2020	2021
2	5	2	1

Kilde: Frøya kommune

Beslutning om hvorvidt planinitiativ fører frem eller ikke

Fagleder plan opplyser at når forslagsstiller sender inn en anmodning før oppstart og igangsetting, har forslagsstiller rett til behandling. Er planen og det som skal reguleres, i tråd med overordnet plan, har søker rett til godkjenning etter avholdt oppstartsmøte. Gjelder for eksempel planinitiativet fritidsboliger i et LNF-område i strandsonen, kan kommunen avslå planinitiativet. Et slikt avslag bør skje så tidlig som mulig i planprosessen, og aller helst da før oppstartsmøte.

Saksbehandlingstid for private planforslag

Når det gjelder behandlingstiden fra det formelle planinitiativet er mottatt til det sendes på offentlig ettersyn, hender det ifølge fagleder plan at det går mer enn 12 uker. Dette begrunnes ut fra utfordringer knyttet til ressurs/utskiftninger på avdelingen.

En nærmere beskrivelse av saksbehandlingstidene for alle reguleringsforslag med privat forslagstiller mellom 2018 og 2021, er presentert i tabell 13 til 17 nedenfor. Saksbehandlingstidene er her målt fra kommunen har mottatt planforslag fra søker, til kommunen sender saken på høring. Beregningene er gjort av revisjonen, basert på datamateriale gjort tilgjengelig av kommunen. Som tabellene viser, er saksbehandlingstidene lengre enn lovens bestemmelse på 12 uker (84 dager) i åtte av ti saker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i datagrunnlaget er på 180 dager.

Det bør bemerkes at i en del av sakene sendes planforslaget tilbake til forslagstiller underveis i prosessen for retting o.l. Noen ganger tar eventuelle rettinger noe tid, og dette er naturligvis noe kommunen ikke har kontroll over. Saksbehandlingstiden fratrasket rettinger er gjengitt i kolonnene til høyre i tabellene. Som tallene viser, er det da syv av ti saker hvor saksbehandlingstiden er lengre enn lovens bestemmelse på 12 uker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fratrasket forslagsstillers rettinger er på 156 dager.

Tabell 12. 2018: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.

	Saksbehandlingstid totalt	Saksbehandlingstid fratrasket forslagsstillers rettinger o.l.
Sak 1	11	10
Sak 2	766	711

Sak 3	69	69
-------	----	----

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 13. 2019: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.

	Saksbehandlingstid totalt	Saksbehandlingstid fratrasket forslagsstillers rettinger o.l.
Sak 1	158	152
Sak 2	91	90
Sak 3	215	180
Sak 4	118	21

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 14. 2020: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.

	Saksbehandlingstid totalt	Saksbehandlingstid fratrasket forslagsstillers rettinger o.l.
Sak 1	143	138
Sak 2	116	94

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 15. 2021: Saksbehandlingstider (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.

	Saksbehandlingstid totalt	Saksbehandlingstid fratrasket forslagsstillers rettinger o.l.
Sak 1	112	98

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 16. 2018 – 2021: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager) fra privat planforslag er mottatt, til saken sendes på offentlig høring og ettersyn.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt i perioden	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt i perioden fratrasket forslagsstillers rettinger o.l.
--	---

180	156
-----	-----

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Referat fra oppstartmøter

Det skal ifølge kommunen skrives referat fra alle oppstartsmøter, og fagleder plan opplyser at man har en ny og oppdatert mal for referat som fungerer bra. Deler av referatet er forhåndsutfyllt, og det gjøres notater underveis og foretas etterarbeid. Referatet sendes så til initiativtaker for godkjenning.³

Revisors arkivgjennomgang av alle ferdigbehandlede saker de siste tre år bekrefter kommunens opplysninger, og det er skrevet referat fra alle oppstartmøter med private forslagstillere i datautvalget.

Saker med vesentlig uenighet

I saker med vesentlig uenighet mellom kommunen og forslagstiller skal saken legges frem for kommunestyret for avgjørelse, dersom forslagstiller krever det. Fagleder plan kjenner ikke til tilfeller der forslagsstiller har krevd at saken forelegges kommunestyret, uten at dette faktisk blir gjort. Ifølge fagleder plan har dette imidlertid ikke vært noen aktuell problemstilling de siste årene.

Kommunen har avslått flere private planforslag tidligere, da tiltak ikke har vært i samsvar med overordnet plan. Tre av disse planforslagene, som ble fremmet for en del år tilbake, ble tatt opp til politisk behandling og administrasjonens innstilling ble ikke tatt til følge av kommunestyret, og dermed omgjort til gunst for forslagsstiller.

³ Dersom man får inn merknader etter høringsrunden, har kommunen en klausul i referatet fra oppstartsmøte som bestemmer at forslagsstilleren er den som skal foreta endringer etter høring og ettersyn. Dersom kommunen mottar merknader i høringsperioden, registreres disse og kommunen sier noe om hva som må gjøres for å få planen godkjent. Det kan oppstå tilfeller hvor forslagsstiller er uenig i de endringer som kommunen bestemmer.

5.4 Vurdering

Beslutning om hvorvidt planinitiativ fører frem eller ikke

Kommunens praksis for avgjørelse av hvorvidt et planinitiativ skal føre frem eller ikke, vurderes som tilfredsstillende og i henhold til plan- og bygningsloven § 12-8.

Saksbehandlingstid for private planforslag

Som vist i tabell 14 til 18 er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for private planforslag lengre enn 12 uker, og kommunens arbeid er således ikke i henhold til plan- og bygningsloven § 12-11. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er høyere enn regelen i loven også dersom man trekker fra tiden hvor søknadene sendes til forslagstiller for retting o.l.

Referat fra oppstartmøter

Vurdert ut fra de saker som er gjennomgått, har kommunen en tilfredsstillende praksis for å skrive referater fra oppstartmøter med private forslagstillere.

Saker med vesentlig uenighet

Etter revisors vurdering har kommunen en tilfredsstillende praksis for å sende saker med vesentlig uenighet mellom kommunen og forslagstiller, til kommunestyret for avgjørelse. Slike saker blir således behandlet i henhold til plan- og bygningsloven § 12-8.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Regulære byggesaker

Kommunen har frem til 2019 hatt en ikke tilfredsstillende gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker, som etter revisjonens oppfatning skyldes lav bemanning samt en ikke-hensiktsmessig organisering av den ansattressursen som forelå. Kommunen har imidlertid utført tiltak i organisasjonen, herunder blant annet økt bemanning og tydeliggjøring av ansvarsforhold blant ansatte. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er i dag tilfredsstillende og innenfor kravene i loven, og overskridelser begrenser seg til et mindre antall saker. Kommunen bør likevel sørge for å sikre at kravene til saksbehandlingstider overholdes i alle saker.

Dispensasjonssaker

Kommunens praksis for å vurdere dispensasjon fra plan, planbestemmelser eller plan- og bygningsloven § 1-8 i byggesaker, er i tråd med regelverket på en del punkter.

Kommunen bør likevel vurdere egen praksis for å sende dispensasjonssaker på høring, da én undersøkt sak i datautvalget, som etter revisors syn direkte berører sektormyndighetene, ikke er sendt til høring. Dette er etter revisors syn ikke i henhold til plan- og bygningsloven § 19-1.

Kommunen bør dessuten vurdere om høringsuttalelser fra ekstern høringsinstans har blitt godt nok hensyntatt i tidligere saker. Revisor registrerer at en av høringsuttalelsene i datautvalget ikke er blitt tatt hensyn til, og forholdet er etter revisors syn ikke i henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd. For saker som blir behandlet etter juni 2021 er for øvrig lovens regel om hensyntagen til høringsuttalelser blitt lempet på, og kommunen står noe friere i utøvelsen av kommunal selvbestemmelse.

Plansaker med privat forslagstiller

Behandlingen av planforslag rettet fra private forslagstillere utføres stort sett i henhold til utvalgte kriterier i plan- og bygningsloven, med unntak av saksbehandlingstidene i slike saker. Flertallet av plansaker med privat forslagstiller har en saksbehandlingstid som er lengre enn regelen i loven. Kommunen bør derfor vurdere å innføre tiltak som sikrer at saksbehandlingstiden i plansaker med privat forslagstiller overholdes.

7 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Frøya kommune 29.07.21. Kommunens høringsuttalelse er gjengitt i sin helhet nedenfor. Høringsuttalelsen har medført rettinger av faktafeil i kapittel 4 og 3 i rapporten.

«Forvaltningsrevisjonsrapport plan og byggesak

Nedenfor gis vår tilbakemelding punktvis:

- Ansvar for behandling av dispensasjoner ble overført fra plan til byggesak i 2021 (ikke 2020 slik rapporten sier). Dette var et grep som ble tatt for å frigjøre tid for arealplanleggerne til å konsentrere seg om reguleringsplanarbeidet. I tillegg gir en slik ansvarsoverføring byggesaksbehandlerne et komplett saksansvar, noe som vil redusere deres saksbehandlingstid.
- Fra april 2020 har virksomheten blitt gitt anledning til å behandle dispensasjoner på delegert myndighet dersom det ikke foreligger merknader av vesentlig betydning fra naboer eller sektormyndigheter. Øvrige saker behandles politisk.
- Trainéen som ble tilsatt i 2021 skal betjene hele virksomhetsområde over en 4-årsperiode – ikke bare byggesak.
- 3-ukers saker med vesentlige mangler blir omgjort til 12-ukers saker (byggesak)
- En overvekt av dispensasjonssakene som blir behandlet i kommunen gjelder søknad om oppføring av tiltak i LNF-områder eller i strandsonen, eller i en kombinasjon av disse.
- Dispensasjoner bør ikke innvilges dersom det foreligger fraråding fra statlig eller regional høringsinstans (sektormyndighet), men det er **ikke et absolutt krav**. Det er opp til kommunen selv å balansere mellom lokal selvbestemmelse og hensynet til uttalelser fra eksterne høringsparter. Denne balansegangen mener vi kommunen behersker på en tilfredsstillende måte med bakgrunn i vår lokalkunnskap om de aktuelle områdene.
- Overskridelser på saksbehandlingstid for dispensasjoner og private planforslag kan i stor grad forklares med til dels store utfordringer knyttet til kapasitet på fagområdet. I perioden 2019-2021 har det vært flere utskiftninger i bemanningen og svært mye tid er gått med til opplæring av nyansatte. I tillegg har en ansatt hatt lovhemlet permisjon i 2021. Reell kapasitet har derfor vært svært lav.
- Vi mangler opplysninger om hvilke saker som er lagt til grunn for rapporten og kan derfor ikke kvalitetssikre innholdet i vurderingen, verken når det gjelder manglende oversendelser til høring eller resultat av saksbehandlingen. På generelt grunnlag kan vi imidlertid si at alle saker sendes til eksterne høringsparter dersom deres ansvarsområder blir berørt. Saker der administrasjonen vurderer en negativ innstilling blir derimot ikke sendt til høring.

Vennlig hilsen
Frøya kommune»

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Saksbehandlingstid byggesak

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) har laget en veiledning for byggesaksforskriften (SAK10). Her brieføres også tidsfristene i plan- og bygningsloven (Pbl). Veilederen sier følgende om tidsfristene i loven⁴:

«[Pbl. § 21-7](#) regulerer alle tidsfrister med rettsvirkninger som plan- og bygningsmyndighetene er bundet av. Rettsvirkningene ved fristoverskridelse fremgår direkte av bestemmelsen.

Det fremgår av pbl. § 21-7 første ledd at kommunen skal avgjøre byggesaker innen 12 uker, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Fristen på 12 uker omfatter søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2. Også byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal behandles av kommunen innen 12 uker, jf. pbl. § 21-7 fjerde ledd. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. pbl. § 19-1.

I tillegg hjemler pbl. § 19-2 adgang til å fastsette tidsfrist med rettsvirkning for søknad som kun gjelder dispensasjon, og det er i byggesaksforskriften § 7-4 fastsatt at også slike søknader skal avgjøres innen 12 uker. Heller ikke i disse tilfellene vil fristen løpe i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.

Det vil være ansvarlig søker eller tiltakshaver, avhengig av type tiltak, som foreslår om søknaden skal behandles etter pbl. § 21-7 første, andre eller tredje ledd.

⁴ Direktoratet for byggkvalitet, Byggesaksforskriften (SAK10) med veileder. 2020, hentet fra: <https://dibk.no/Templates/DIBK/Pages/Veiledninger/Print/PrintChapter.aspx?chapterId=19197>

Det er ikke alltid at kommunen har hele 12 uker til sin saksbehandling. I bestemmelsens andre ledd første punktum fremgår det at kommunen kun har en frist på 3 uker til å behandle søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. § 20-3 dersom følgende vilkår er oppfylt:

- Søknaden er fullstendig, det vil si at den inneholder all nødvendig informasjon*
- Tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven,*
- Det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere*
- At ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig, og*
- Kommunen har ikke forlenget saksbehandlingsfrist etter SAK § 7-3*

Også for tiltak etter pbl. § 20-4, som er tiltak som kan bygges uten ansvarlige foretak, har kommunen en frist på 3 uker til å behandle søknaden. Denne fristen gjelder selv om naboer eller gjenboere har gitt merknader

Dispensasjon

Fylkesmannen har laget en veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker. I veilederen er det gitt følgende forklaring av «dispensasjon»⁵:

«Dispensasjon etter pbl. § 19-2 betyr at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer fastsatt i medhold av loven. Dispensasjon er en «sikkerhetsventil» som skal sikre fleksibilitet, for eksempel der det er behov for raskt å gjøre små justeringer når planen skal realiseres. En dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, den innebærer bare at planen fravikes for det søknaden omfatter.

Det er ingen som har krav på å få dispensasjon. Det skal ikke være kurant å fravike lov eller gjeldende planer uten at dette er grundig og faglig begrunnet. En praksis der det stadig gis enkelt-dispensasjoner uthuler og svekker arealplaner som overordnet styringsverktøy, og gir dårlig forutsigbarhet for grunneiere og tiltakshavere. I motsetning til dispensasjon, er reguleringsplan et resultat av en prosess som sikrer informasjonsutveksling og medvirkning.

⁵ Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, Dispensasjonsveileder, 2020. Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-vestfold-og-telemark/plan-og-bygg/dokumenter/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf>

For å sikre en demokratisk beslutningsprosess og ivareta alle hensyn og interesser, må kommunen vurdere om tiltaket bør fremmes i form av en reguleringsplan. Et tiltak som har vesentlig virkning for miljø og samfunn, bør behandles gjennom en planprosess (kommuneplan eller reguleringsplan). Dersom kommunen kommer til at tiltaket omfattes av en reguleringsplikt, er dette et selvstendig avslagsgrunnlag for dispensasjonssøknaden».

Av lovens § 19-1 oppstilles krav til søknad om dispensasjon:

«Dispensasjon krever grunngitt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

I lovens § 19-2 oppstilles vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.⁶

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters

⁶ Merk at Plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd ble tatt bort fra lovteksten i juni 2021. Endringen har ikke tilbakevirkende kraft til saker som ble behandlet før dette, slik som sakene som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen

uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse».

Lovkommentarene til plan og bygningsloven som kom i revidert utgave i 2020 har viser til at det i dispensasjonssaker er behov for at kommunen gir en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon⁷

Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven

Av [forvaltningsloven § 25](#) gis det krav til innholdet i begrunnelsen for vedtaket:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Pbl sin formålsbestemmelse sier noe om de overordnede hensyn som skal ivaretas, og hva virksomheten etter loven går ut på. Bestemmelsen kan ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven og for det skjønn forvaltningen utøver i medhold av loven⁸.

Plan og bygningsloven har følgende formålsbestemmelse i [§ 1-1](#):

«Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

⁷ Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven, revidert utgave 2020. s 233, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f40140e7686a4299ad3f1129dfe4df2f/no/pdfs/revidert-lovkommentar-til-pbl-2008-15april-2020.pdf>

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, pbl § 1-1. Lovens formål, 2009, hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-1-lovens-formal/id556730/

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.»

Av forarbeidene til ny forvaltningslov fremgår det at **læren om myndighetsmisbruk** ofte er fremstilt som et sett med ulovfestede skranker for forvaltningens skjønnsutøving. Den innebærer at forvaltningen ved skjønnsutøvingen er avskåret fra å legge vekt på utenforliggende hensyn, og å treffe avgjørelser som er vilkårlige, grovt urimelige eller som innebærer usaklig forskjellsbehandling⁹.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

Byggesaksenheten skal påse at:

- **Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8**
- **Dispensasjoner bør ikke innvilges, dersom statlig eller regional høringsinstans har frarådet dette**
- **Dispensasjonssaker må være grunnlagt av søker for å kunne bli realitetsbehandlet av kommunen**
- **Nabovarsel skal være vedlagt dispensasjonssøknaden**
- **Både de rettslige og faktiske sidene ved saken skal fremgå av vedtaket**
- **Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler vurderes før innvilgelse av dispensasjon**

⁹ NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=35>

Behandling av private planforslag:

Plan og bygningsloven § 12-11 omhandler kommunens arbeid med private planinitiativ: «Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret»

Pbl §12-8: «Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.»

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- **Hvorvidt et privat planinitiativ fører frem eller ikke, skal av kommunen i oppstartfasen besluttes på et så tidlig tidspunkt som mulig og senest like etter oppstartsmøte med forslagstiller.**
- **Kommunen må behandle et formelt forslag til detaljregulering innen 12 uker etter at forslaget har kommet inn til kommunen.**

- **Det skal skrives referat fra oppstartmøter mellom planmyndigheten og private forslagsstillere**
- **Saker med vesentlig uenighet mellom forslagsstiller og kommunen, skal forelegges for kommunestyret dersom forslagstiller krever det.**

- FR 1170 Plan- og byggesak -

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge SA

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W
1	Rammesøknad	Sak	Dager	Mangel	Disp?		Ett-trinn MED ansvar	Sak	Dager (3)	Dager (12)	Mangel	Disp?			Ett-trinn UTEN ansvar	Sak	Dager (3)	Dager (12)	Mangel	Disp?		
2	Ant søknader mottatt						Ant søknader mottatt	33	20/331	22	X				Ant søknader mottatt	32	20/850	5	X			
3	Herav mangel	0					Herav mangel	16	20/285	24					Herav mangel	6	20/639		37			
4	Søknader behandlet	0					Søknader behandlet	33	20/851	4	X				Søknader behandlet	32	20/199		78	X		X
5	Over frist	0					Over frist 3 uker	0	20/750	22					Over frist 3 uker	0	20/699	4				
6	Gj.snitt saksbehandlingstid	###					Over frist 12 uker	3	20/565	13	X				Over frist 12 uker	3	20/200	22				
7	Dispensasjon	0					Dispensasjon	6	20/606	14	X				Dispensasjon	6	20/868	10	X			
8	I samsvar med plan	0					Snitt 3 ukers	12	20/145		114	X			Snitt 3 ukers	7	20/1221	5				
9							Snitt 12 ukers	45	20/55		94	X			Snitt 12 ukers	65	20/973		26		X	
10							I samsvar med plan	27	20/1027	1					I samsvar med plan	26	20/1192	7				
11								20/1029	1							20/1064	14					
12								20/881	9		X					20/1554	5					
13								20/1041	6		X					20/1053			29	X		
14								20/1222	1							20/1130	6					
15								20/1048	17							20/1640	1					
16								20/1531	7							20/1644	3					
17								20/1508	13							20/1602	6					
18								20/1605	6							20/1657	1					
19								20/1574		17	X					20/1698	1					
20								20/1060		30	X	X				20/1717	1					
21								20/1592	20							20/1803	2					
22								20/1134		28	X					20/1821	8					
23								20/1637		38		X				20/1908	1					
24								20/1736	16							20/1887	3					
25								20/1610		17	X					20/1852	14					
26								20/1899	21							20/1727		35		X		
27								20/1748	13							20/1898	21					
28								20/1910	8							20/1096	3					
29								20/852		4	X					20/1638		70		X		
30								20/1604		14	X					20/1725		90		X		
31								20/1747		19	X					20/1611		108		X		
32								20/1818		29	X					20/1601	20	X				
33								20/990		116	X	X				20/1675		110		X		
34								20/1798		62	X	X										
35																						
36																						
37																						
38																						
39																						
40																						
41																						
42																						
43																						
44																						
45																						
46																						
47																						
48																						
49																						
50																						
51																						
52																						
53																						
54																						
55																						

KOSTRA 2020; 01.01 - 30.04

KOSTRA 2020; 01.05 - 31.08

KOSTRA 2020; 01.09 - 31.12

Avskrivning

+

◀

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W
1	Rammesøknad	Sak	Dager	Mangel	Disp?		Ett-trinn MED ansvar	Sak	Dager (3)	Dager (12)	Mangel	Disp?	Ett-trinn UTEN ansvar	Sak	Dager (3)	Dager (12)	Mangel	Disp?					
2	Ant søknader mottatt	3	20/2319	15	X		Ant søknader mottatt	34	20/1970	6			Ant søknader mottatt	13	20/1958	6							
3	Herav mangel	3	20/2316	32	X		Herav mangel	12	20/2008	5			Herav mangel	2	20/1968	7							
4	Søknader behandlet	3	20/2272	101	X	X	Søknader behandlet	34	20/2074	9			Søknader behandlet	13	20/2054	8							
5	Over frist	1					Over frist 3 uker	2	20/2077	10			Over frist 3 uker	0	20/2171	1							
6	Gj.snitt saksbehandlingstid	49					Over frist 12 uker	1	20/2104	9		X	Over frist 12 uker	0	20/2035	14							
7	Dispensasjon	1					Dispensasjon	1	20/2206	5			Dispensasjon	2	20/2254	6							
8	I samsvar med plan	2					Snitt 3 ukers	11	20/2372	2			Snitt 3 ukers	8	20/2006	3							
9							Snitt 12 ukers	24	20/2095		7	X	Snitt 12 ukers	72	18/2238	13							
10							I samsvar med plan	33	20/2378	16			I samsvar med plan	11	20/2614	4							
11								20/2453			4	X			20/2785	7							
12								20/2368			22				20/2741	17							
13								20/2373	3						20/2567		72	X		X			
14								20/2525	3						20/1783	4		X		X			
15								20/2452			6	X											
16								20/2508	1														
17								20/2653	4														
18								20/2284	8														
19								20/2345	46														
20								20/1989			92												
21								20/2724	10														
22								20/2493	9														
23								20/1867			65												
24								20/2717			13	X											
25								20/2173			12	X											
26								20/2790	6														
27								20/2892	6			X											
28								20/2315	21														
29								20/2917			24	X											
30								20/2801			3	X											
31								20/2887			40	X											
32								20/2897			29	X											
33								20/2594			6	X											
34								20/2397	36														
35								20/2138			13	X											
36																							
37																							
38																							
39																							
40																							
41																							
42																							
43																							
44																							
45																							
46																							
47																							
48																							
49																							
50																							
51																							
52																							
53																							
54																							
55																							
56																							
57																			</				

1	2. tertial	3. tertial	År
1	1. Tertial	2. tertial	3. tertial
2			
3	Rammesøknad	Rammesøknad	Rammesøknad
4	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt
5	Herav mangel	Herav mangel	Herav mangel
6	Søknader behandlet	Søknader behandlet	Søknader behandlet
7	Over frist	Over frist	Over frist
8	Gj.snitt saksbehandlingstid	Gj.snitt saksbehandlingstid	Gj.snitt saksbehandlingstid
9	Dispensasjon	Dispensasjon	Dispensasjon
10	I samsvar	I samsvar	I samsvar
11			
12	Ett-trinn MED ansvar	Ett-trinn MED ansvar	Ett-trinn MED ansvar
13	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt
14	Herav mangel	Herav mangel	Herav mangel
15	Søknader behandlet	Søknader behandlet	Søknader behandlet
16	Over frist 3 uker	Over frist 3 uker	Over frist 3 uker
17	Over frist 12 uker	Over frist 12 uker	Over frist 12 uker
18	Dispensasjon	Dispensasjon	Dispensasjon
19	Snitt 3 ukers	Snitt 3 ukers	Snitt 3 ukers
20	Snitt 12 ukers	Snitt 12 ukers	Snitt 12 ukers
21	I samsvar	I samsvar	I samsvar
22			
23	Ett-trinn UTEN ansvar	Ett-trinn UTEN ansvar	Ett-trinn UTEN ansvar
24	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt	Ant søknader mottatt
25	Herav mangel	Herav mangel	Herav mangel
26	Søknader behandlet	Søknader behandlet	Søknader behandlet
27	Over frist 3 uker	Over frist 3 uker	Over frist 3 uker
28	Over frist 12 uker	Over frist 12 uker	Over frist 12 uker
29	Dispensasjon	Dispensasjon	Dispensasjon
30	Snitt 3 ukers	Snitt 3 ukers	Snitt 3 ukers
31	Snitt 12 ukers	Snitt 12 ukers	Snitt 12 ukers
32	I samsvar	I samsvar	I samsvar
33			
34			



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no