

FORVALTNINGSREVISJON

## Byggesaksbehandling

*Saksbehandlingstid og praktiseringen av dispensasjoner, tilsyn og ulovlighetsoppfølging*



Bindal kommune

Februar 2021

FR 1137



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Bindal kommunes kontrollutvalg i perioden september 2020 til januar 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, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Anna K. Dalslåen, og kvalitetssikrere Eirik G. Seim og Arve Gausen. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Bindal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> 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.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no).

Inderøy, 11.02.21

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Bindal kommune vedtok i september 2020 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kommunens **byggesaksbehandling**. Sekretær for kontrollutvalget har tolket utvalget dit hen at saksbehandlingstid, dispensasjonspraksis, samt tilsynsarbeid og ulovlighetsoppfølging er temaer som ønskes revidert. Til grunn for bestillingen ligger *plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019* og *revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsanalyse av 31.12.19*.

Når det gjelder **saksbehandlingstid**, tyder datagrunnlaget på at kommunen har gjennomført tiltak som har hatt positiv innvirkning på saksbehandlingstiden. Blant annet har kommunen fått på plass erstattere ved fravær av fast saksbehandler.

Revisors gjennomgang av **dispensasjonspraksisen** viser at kommunen i all hovedsak foretar en saksbehandling i tråd med revisors utvalgte kriterier fra regelverket. Gjennomgangen avdekker imidlertid enkelte avvik hvor kommunen har et forbedringspotensial. Disse områdene er; grunngitte søknader, samtykke fra grunneiere samt enkelte påpekninger relatert til begrunnelsen for vedtak.

For problemstillingen knyttet til **ulovlighetsoppfølging** har datagrunnlaget vært lite. Dette ettersom kommunen har få slike saker. Revisors konklusjon er at kommunen, med tanke på den ene saken som er gjennomgått, har gjennomført ulovlighetsoppfølgingen i tråd med våre kriterier. Mindre avvik er imidlertid kommentert.

Når det gjelder kommunens **tilsynspraksis** viser gjennomgangen at kommunen ikke oppfyller gjeldende dokumentasjonskrav.

Revisor anbefaler at rådmannen ser nærmere på følgende forhold:

- *Større fokus på at søkere grunngir sine dispensasjonssøknader. Dette med den hensikt at saksbehandler i kommunen kan foreta en vurdering av relevante faktiske forhold opp mot vilkårene for dispensasjon.*
- *For å sikre større samsvar mellom vedtak og gjeldende rett i dispensasjonssaker kan kommunen vurdere endringer i malen for byggesaksbehandling, samt vektlegge tilstrekkelighet i vurderingen av det enkelte vilkår for dispensasjon.*
- *Kommunen bør i dispensasjonssaker kreve samtykke fra eier av en eiendom, dersom det er andre enn eieren som står som søker for et tiltak.*
- *Kommunen bør gi tydelige henvisninger til hvilke rettsregler som er grunnlaget for de vurderinger som foretas, spesielt ved ulovlighetsoppfølginger.*
- *Kommunen bør etablere en tilsynspraksis i tråd med regelverket.*

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	8
1.4 Organisering av tjenesteområdet i Bindal kommune.....	12
1.5 Overordnet om revisjonstemaene.....	12
1.6 Rapportens oppbygging .....	13
2 Saksbehandlingstid .....	14
2.1 Problemstilling .....	14
2.2 Revisjonskriterier .....	14
2.3 Datagrunnlag.....	14
2.3.1 Intervjudata .....	14
2.3.2 Saksbehandlingstiden for gjennomgåtte dispensasjonssaker .....	15
2.3.3 Statistikk over saksbehandlingstider i Bindal kommune .....	16
2.4 Revisor kommentarer .....	17
2.4.1 Saksbehandlingstid.....	17
3 Dispensasjon.....	19
3.1 Problemstilling .....	19
3.2 Revisjonskriterier.....	19
3.3 Datagrunnlag.....	19
3.3.1 Intervjudata .....	19
3.3.2 Dokumentgjennomgang.....	21
3.4 Vurdering.....	23
3.4.1 Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker .....	23
4 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	27
4.1 Problemstilling .....	27
4.2 Revisjonskriterier.....	27
4.3 Datagrunnlag.....	27
4.3.1 Intervjudata .....	27
4.3.2 Gjennomgang av saksbehandlingen .....	28
4.4 Vurdering.....	29
4.4.1 Strategi for tilsyn .....	29
4.4.2 Gjennomgang av saksbehandlingen .....	29
5 Høring .....	32
6 Konklusjoner og anbefalinger .....	33
6.1 Konklusjoner.....	33

6.2	Anbefalinger .....	34
	Kilder .....	35
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	36

## Tabell

Tabell 1.	Relevante KOSTRA-tall, knyttet til saksbehandlingstider.....	16
Tabell 2.	Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker.....	21

## Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart .....	12
Figur 2.	Saksbehandlingstid for 3 ukers- og 12 ukers saker. ....	17
Figur 3.	Grafisk fremstilling av gjennomgåtte kriterier for dispensasjonsbehandlingen .....	22

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Revisors oppfatning er at bestillingen foretas på grunnlag av *plan for forvaltningsrevisjon, 2016-2019*, som ble vedtatt av kommunestyre i Bindal kommune den 15.12.16, sak PS 100/16.

Av planen fremgår det at byggesaksområdet kan være et relevant tema for revisjon.

Sekretær for kontrollutvalget i Bindal kommune har i e-post til Revisjon Midt-Norge SA formulert sin oppfatning av kontrollutvalgets bestilling. Sekretær sin tilbakemelding er at kontrollutvalget ønsker å se på følgende tre temaer innenfor tjenesteområdet byggesak:

1. Overholdelse av tidsfrister ved behandling av byggesaker
2. Vurdering av dispensasjonspraksis
3. Tilsynsarbeid og ulovlighetsoppfølging

Av helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse per 31.12.2019 gjennomført av Revisjon Midt-Norge SA, er det foretatt en analyse av foreliggende risikoer for byggesaksområdet i Bindal kommune. Av analysen fremgår det at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesak med 12 ukers frist gikk opp fra 30 til 77 dager i perioden 2016-2018. I 2018 lå behandlingstiden for saker med 12 ukers frist betydelig over saksbehandlingstiden for kommuner i KOSTRA-gruppe 5 og alle kommuner, unntatt Oslo. Ytterligere henvises det til at statistikk fra KOSTRA viser at kommunen i perioden 2016-2018 har hatt en betydelig økning i innvilgede saker som skjer gjennom dispensasjon. I 2018 var denne andelen om lag 13 prosentpoeng høyere enn tilsvarende andel i KOSTRA-gruppe 5, og 11 prosentpoeng høyere enn samtlige kommuner i landet, unntatt Oslo. Revisor har på dette grunnlaget vurdert risiko for tjenesteområdet *byggesak* som «høy».

Revisors oppfatning er at bestillingen gjøres på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019, men at temaet for revisjonen er valgt ut fra revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsanalyse fra 2019. Kontrollutvalget vedtok revisors prosjektplan i møte den 21.09.2020.

Revisor sendte den 8. desember 2020 en henvendelse til kontrollutvalget ved sekretariatet, vedrørende et ønske om å foreta en språklig justering av to av de vedtatte problemstillingene. Sekretær sendte revisors henvendelse ut på høring til utvalget. Revisor fikk den 18. desember tilbakemelding om at utvalget ikke hadde innvendinger til de foreslåtte endringene.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

### 1. Saksbehandlingstid

- Hva er årsaken(e) til økninger i saksbehandlingstiden<sup>3</sup>?

### 2. Dispensasjon

- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?

### 3. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

- Foretar kommunen tilsyn og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

## 1.3 Metode

### Generelt om metodevalg

Revisor vil foreta sine vurderinger og konklusjoner på bakgrunn av innhentet datagrunnlag. Metoder for innsamling av data har i denne revisjonen vært *intervju* med ansatte i kommunen med kjennskap til revidert tema og tjenesteområde. Videre er det innhentet *dokumentasjon* fra kommunens saksbehandling, herunder vedtak i byggesaksbehandlingen.

### Terminologi

Embetet «Fylkesmann» opphørte den 1. januar og har fått ny betegnelse «Statsforvalter». I denne rapporten benyttes allikevel betegnelsen «Fylkesmann», dette da det meste av datainnsamlingen for denne rapporten ble foretatt i 2020, da benevnelsen fortsatt gjaldt.

### Intervjudata

Revisor har gjennomført ett intervju på video (Microsoft Teams) med ansatte i kommunen. Bakgrunn for valget av videointervju fremfor fysisk oppmøte er i stor grad begrunnet ut fra den pågående pandemien og smitterisikoen. Revisor har på forhånd av intervjuet sendt ut stikkord / en disposisjon for temaene for intervjuet, samt vedtatt prosjektplan. Hensikten med dette var

---

<sup>3</sup> Problemstilling 1 er beskrivende og det vil ikke bli utledet revisjonskriterier for denne problemstillingen. For problemstilling 2 og 3 vil det bli utledet revisjonskriterier.



at de som ble intervjuet skulle få sette seg inn i temaene på forhånd og dermed svare godt på våre spørsmål.

De personene vi har intervjuet i møte er:

- Rådmannen
- Plan og utviklingssjef
- Arealplanlegger/byggesaksbehandler

Revisor har utover dette hatt e-post korrespondanse / intervju med saksbehandler ved enheten for suppleringer av datagrunnlaget.

### **KOSTRA-statistikk**

Revisor har også innhentet statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), dette for å kunne si noe om utviklingen av saksbehandlingstiden for byggesaker over år.

### **Dokumentgjennomgang - dispensasjonspraksis**

Vedrørende dispensasjonsbehandlinger har revisor bedt om å få tilsendt en uttømmende liste over dispensasjonssaker i perioden 2017-2019. Totalt antall saker i perioden er 39, hvorav 9 saker er plukket ut for gjennomgang (ca. 23 %). Utvalget har ikke vært tilfeldig.

7 av de 9 sakene som er plukket ut gjelder oppføring av flytebrygge. Dette er samtlige saker som gjelder flytebrygge i perioden.

2 av 9 saker gjelder tilbygg til hytte, som er samtlige saker som gjelder tilbygg.

Begrunnelsen for ikke å foreta et tilfeldig utvalg var å kunne si noe om likebehandling av saker hvor det søkes om samme type tiltak. En byggesøknad vil sjelden eller aldri være helt lik, men det vil kunne være likhetstrekk ved søknadene som tilsier at en byggesøknad bør behandles mest mulig likt.

Sammenligningsgrunnlaget i denne rapporten for «flytebrygger» er større enn for «tilbygg» og kan derfor i større grad si noe om likebehandlingen av saker hvor flytebrygger er omsøkt.

Revisor har avgrenset revisjonen av dispensasjonspraksisen til 8 punkter. Dette er:

- *grunnlagt søknad*
- *nabovarsling*
- *om vedtak er i samsvar med høringssvar*
- *om det gis opplysninger om de faktiske sidene ved saken*
- *om det gis opplysninger om de rettslige siden ved saken*
- *om vilkåret om vesentlighet knyttet til dispensasjon er vurdert*
- *om vilkåret om klar overvekt knyttet til dispensasjon er vurdert*
- *om søknader med likheter er behandlet likt*

I vurderingen av vilkårene for dispensasjon, har revisor kun vurdert om disse er vurdert av kommunen. Revisor har med dette ikke vurdert om kommunens vurdering av vilkårene er korrekt vurdert / oppfylt. Dette vil være en mer omfattende vurdering som i enkelte tilfeller kan bero på kommunens frie skjønn.

### **Dokumentgjennomgang - Ulovlighetsoppfølginger**

Revisor har bedt kommunen om å sende samtlige saksbehandlede ulovlighetsoppfølginger fra de siste fem årene (fra 2015 og frem til november 2020). Revisor har mottatt dokumentasjon knyttet til en sak, som utgjør det totale utvalget. Revisor har ikke gjennomgått alle dokumenter i saken, men har fått oversendt de dokumenter som gjelder oppfølgingen av ulovligheter knyttet til plan- og bygningsloven. Øvrig dokumentasjon gjelder ulovlighetsoppfølging knyttet til forurensningslovgivningen. Revisors vurdering er at tilsendt dokumentasjon har vært tilstrekkelig til å svare ut problemstillingen.

### **Samlet vurdering av metode**

Revisor vurderer på denne bakgrunn at anvendte metoder samt datatilfanget har vært tilstrekkelig for å kunne svare ut bestillingen. Datainnsamlingen for dette prosjektet har vært hel-elektronisk, slik at intervju har enten vært gjennomført ved bruk av videosamtale, eller ved bruk av e-postintervju. Det gjøres oppmerksom på at det kan være metodiske forskjeller mellom det å gjennomføre fysiske intervjuer og det å gjennomføre fjernintervjuer. Begge måter vil kunne ha positive og negative sider knyttet til seg, og kan ha hatt ulik påvirkningskraft for intervjusituasjonen og den informasjonen vi har fått. Videre har revisor fått tilsendt alt av dokumentasjonen i prosjektet via e-post. Revisors begrunnelse for at prosjektet har blitt gjennomført helelektronisk er i hovedsak begrunnet ut fra den pågående pandemi og smittesituasjonen.

Folketallet i Bindal kommune i 3. kvartal 2020 var 1403<sup>4</sup>. Sett ut ifra det gjennomsnittlige folketallet i Norges kommuner på ca 15 000 innbygger<sup>5</sup>, vil Bindal kommune kunne sies å være en liten kommune. For Bindal kommune i 2019 var antallet behandlede byggesøknader 25<sup>6</sup>, mens i gjennomsnitt for de 44<sup>7</sup> kommunen i Nordland i 2019 var tallet 83<sup>8</sup>. Dette tilsier at antallet byggesaker per år er lite. Metodevalg og revisjonskriterier må derfor ta hensyn til det lave antallet søknader, samt kommunens bemanning. Det at også utvalget for saker tilknyttet ulovlighetsoppfølging er basert på gjennomgangen av en sak, medfører at det vil være vanskelig å si noe om kommunens praksis på generelt grunnlag. Revisor mener at metoden brukt i dette prosjektet gir så god informasjon som mulig ut fra forutsetningene, og at metodebruken er tilfredsstillende.

---

<sup>4</sup> Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå, url: <https://www.ssb.no/kommunefakta/bindal>

<sup>5</sup> Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå, url: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>

<sup>6</sup> Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå, url: <https://www.ssb.no/statbank/table/12295/tableViewLayout1/>

<sup>7</sup> Fylkesmannen i Nordland, årsrapport 2019, url: <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/arsrapporter/fmno/>

<sup>8</sup> Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå, url: <https://www.ssb.no/statbank/table/12295/tableViewLayout1/>

## 1.4 Organisering av tjenesteområdet i Bindal kommune

Bindal kommune er ifølge beskrivelser i *helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering* for kommunen, organisert etter sektormodellen. Kommunen har 3 sektorer: Oppvekst og kultur, helse og velferd og plan og utvikling. Plan og utviklingssektoren er delt inn i iblant annet *tekniske tjenester* hvor *byggesak* inngår som en av tjenestene.

Figur 1. Organisasjonskart



Kilde: Utdrag fra Bindal kommune sitt organisasjonskart

## 1.5 Overordnet om revisjonstemaene

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. I tilknytning til tilsyn og ulovlighetsoppfølging gjelder egne frister for saksbehandlingen, jfr. plan- og bygningsloven kapittel 25 og 32.

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.

Av kapittel 25 i loven fremgår kommunens plikt til å føre tilsyn i byggesaker, mens i kapittel 32 pålegges kommunen en plikt til å forfølge ulovligheter. Ulovligheter vil i denne sammenhengen være overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Eksempelvis at det ikke er søkt om nødvendig tillatelse før tiltak iverksettes, eller at tiltak ikke er i samsvar med vedtaket som er fattet. I de respektive kapitlene som er nevnt overfor er det også gitt føringer for hvordan kommunen skal håndheve sin plikt til tilsyn- og ulovlighetsoppfølging.

## 1.6 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt inn i 3 hoveddeler, som er:

- Saksbehandlingstid
- Dispensasjon
- Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Hver del innledes med *en problemstilling* som skal svares ut, deretter hvilke *revisjonskriterier* det skal vurderes på. Videre presenteres innhentet *datagrunnlag* og de *vurderinger* av kriteriene som er gjort opp mot dette.

I et eget kapittel mot slutten av rapporten vil det *konkluderes* på problemstillingene, samt at revisor vil påpeke *anbefalinger* til det videre arbeidet med revidert tema.

Avslutningsvis følger *kildeliste*, *rådmannens hørings svar* og i vedlegg, *utledningen av revisjonskriterier*.

## 2 SAKSBEHANDLINGSTID

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet **saksbehandlingstid**:

Hva er årsaken(e) til økninger i saksbehandlingstiden<sup>9</sup>?

### 2.2 Revisjonskriterier

Denne problemstillingen er beskrivende, og det er dermed ikke utledet revisjonskriterier.

### 2.3 Datagrunnlag

I dette avsnittet presenteres innhentet data om temaet **saksbehandlingstid**.

#### 2.3.1 Intervjudata

Saksbehandler som for tiden jobber ved byggesaksenheten, har vært ansatt i kommunen tidligere og er nå tilbake som saksbehandler.

Plan og utviklingssjef i Bindal kommune uttaler at det både er plusser og minuser med å være en liten kommune med få ansatte. Kommunen har bare en saksbehandler på byggesaker, som også har ansvar for ulovlighetsoppfølgingen. Dette kan være utfordrende dersom det skulle oppstå lengre tids fravær. Det er derfor ikke alltid det er noen som kan ta over saksbehandlingen om saksbehandleren er borte. Kommunen prøver derfor nå å ha noen i bakhånd. Byggesaksenheten har i dag både en og to som kan håndtere byggesak dersom behovet er der. Disse er ikke like oppdaterte på byggesaksfeltet, ettersom de ikke jobber med temaet til daglig. Men disse ansatte er ifølge plan- og utviklingssjefen kapable til å ta over saksbehandlingen ved behov.

Over tid har trenden vært at kommunens saksbehandlingstid på 3-ukers saker har variert over år, mens saksbehandlingstiden på 12-ukers sakene har økt. Kommunens representanter fortalte revisor at de ikke nødvendigvis så på dette som et problem, og at det hadde en naturlig forklaring. Kommunens forklaring er at det tidligere har vært en del permisjoner og

---

<sup>9</sup> Problemstilling 1 er beskrivende og det vil ikke bli utledet revisjonskriterier for denne problemstillingen. For problemstilling 2 og 3 vil det bli utledet revisjonskriterier.

sykemeldinger, hvor kommunen ikke hadde noen erstatte. Dette førte igjen til at kommunen fikk høyere saksbehandlingstider. I følge plan- og utviklingssjefen er dette løst på en annen måte, og kommunen holder seg godt innenfor saksbehandlingstidene.

Det ble nevnt for revisor at man hadde kun ett eksempel på fristbrudd i 2020, men dette ble forklart med at det kom innsigelser mot dispensasjonen i høringsrunden som gjorde at saksbehandlingen tok lengre tid. Kommunen tok initiativ til et møte for å løse dette, men det tok lang tid å finne en dato som passet for alle.

Dispensasjonssaker skal vedtas i formannskapet, og noen ganger kan det bli lenge å vente til neste formannskapsmøte – og da løper tiden fort. Kommunen mener imidlertid at de stort sett er godt innafor fristene. Kommunens oppfatning er at kommunen har svært få klager på saksbehandlingstiden.

Når det gjelder oppdatering av kompetanse anses det utfordrende å holde seg oppdatert til enhver tid. Byggesaksbehandler ved enheten påpeker at man kunne vært flinkere med hensyn til slik oppdatering. Oppfatningen er at flere kurs nå er lettere tilgjengelig elektronisk, noe som også gjør det lettere for deltagelse i Bindal kommune. Byggesaksbehandler ved enheten prøver i noen grad å delta på det som fremstår som relevant. Kommunen har hatt flere samarbeidspunkter med fylkesmannen og fylkeskommunen – men dette er først og fremst i tilknytning til planarbeid (planforum). Det har blitt dårlig med fysiske treff den siste tiden, men det har vært noen treffpunkter. Særlig på planarbeid samarbeider man med nabokommunene. Når det er få ansatte på byggesak i kommunen er oppfatningen at det enkelte ganger vil være behov for å samråde seg med nabokommunene. Kommunens inntrykk er at de ikke har hatt de store komplekse sakene på området for byggesak, men at disse finnes i andre sektorer.

Bindal kommune holder per tiden på med en oppgradering/revidering av arealplanen, nettopp for å begrense antall dispensasjoner. Gjennom dette arbeidet faser kommunen ut en del av de gamle reguleringsplanene som ikke er relevante lenger. Arbeidet er nå over i slutfasen. Når det kommer til arbeidet med arealplanen, samarbeider Bindal kommune med Sømna, og har hatt møter i Bodø tilknyttet denne. Kommunens oppfatning er at dette har vært en god dialog knyttet til planarbeidet.

### **2.3.2 Saksbehandlingstiden for gjennomgåtte dispensasjonssaker**

Samtidig med gjennomgangen av saksbehandlingen av dispensasjonssaker har revisor beregnet saksbehandlingstiden for 9 gjennomgåtte saker. I en av sakene var det imidlertid ikke mulig å finne frem til tidspunktet for når saksbehandlingstiden begynte å løpe, dette på grunn av at det ikke var mulig å finne tilbake til dette i saksbehandlersystemet.

Revisor anslår at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de 8 dispensasjonssakene som er gjennomgått for perioden 2017-2019 er 45,5 dager, tilsvarende 6,5 uker i gjennomsnitt.

Korteste behandlingstid var 23 dager / 3,3 uker, mens lengste behandlingstid var 64 dager / 9,1 uker.

### 2.3.3 Statistikk over saksbehandlingstider i Bindal kommune

Tabell 1. Relevante KOSTRA-tall, knyttet til saksbehandlingstider

	2015	2016	2017	2018	2019
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	41	32	29	34	25
Behandlede byggesøknader med 3 ukers frist (antall)	.. <sup>10</sup>	24	21	11	3
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	..	17	40	16	21
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	..	30	66	77	21

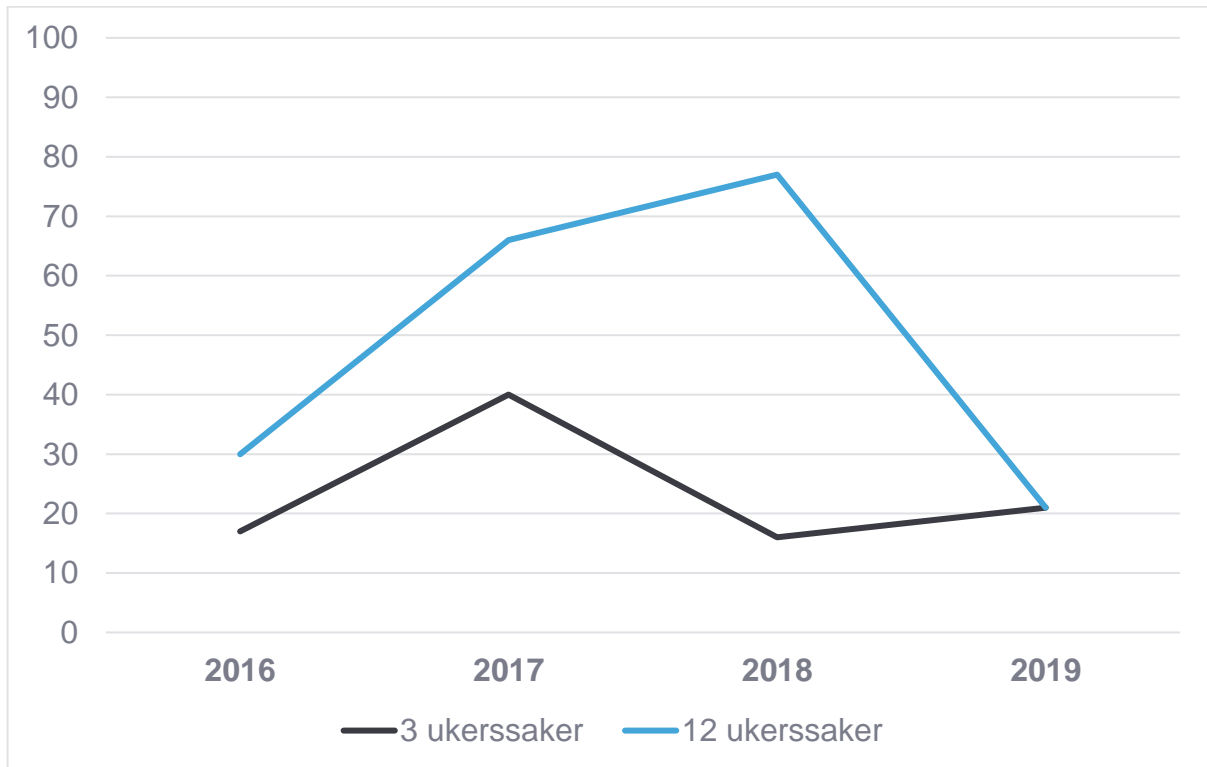
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren viser at antallet søknader i perioden 2015-2019 har avtatt og var på sitt laveste i 2019 med 25 søknader. 3-ukers sakene har i antall avtatt i perioden 2016-2019 og var på sitt laveste i 2019 med 3 saker behandlet. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3-ukers sakene har i perioden 2016-2019 variert, og er i 2019 på 21 dager som er fristens lengde. Saksbehandlingstiden for 12-ukers saker har avtatt i perioden 2016-2019 og er i 2019 på 21 dager.

<sup>10</sup> .. = Tallgrunnlag mangler. Tall er ikke kommet inn i SSB databaser og er derfor ukjent.



Figur 2. Saksbehandlingstid for 3 ukers- og 12 ukers saker.



Kilder: SSB

Figuren viser utviklingen i saksbehandlingstiden mellom 3-ukers saker og 12-ukers saker. Saksbehandlingstiden for begge typer saker er i 2019 på 21 dager.

## 2.4 Revisor kommentarer

### 2.4.1 Saksbehandlingstid

Kommunens begrunnelse for økte saksbehandlingstider er at det tidligere har vært en del permisjoner og sykemeldinger, og at kommunen tidligere ikke har hatt erstattere ved fravær. Ut fra de tilbakemeldinger vi har fått har kommunen registrert dette problemet og satt inn avbøtende tiltak. Det uttales at situasjonen i dag er en annen ved at flere kan gå inn i saksbehandlingen ved fravær av fast byggesaksbehandler.

Et samlet datagrunnlag taler for at det har skjedd endringer i saksbehandlingstiden etter revisors helhetlige risikovurderinger, som har vært grunnlaget for plan for forvaltningsrevisjon. Interne tilpasninger kan se ut til å ha medført raskere saksbehandlingstid. Antallet 3-ukers saker har ifølge SSB gått ned, noe som tilsier at det har vært flere 12 ukers saker. Saksbehandlingstiden for 3-ukers saker har variert i perioden 2015-2019, mens saksbehandlingstiden for 12 ukers saker har gått ned. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for

2019 ligger på fristen, med andre ord på 21 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 12 ukers saker ligger godt innen fristen på 84 dager, dette ifølge statistikken fra SSB.

Revisors oppfatning er at organisatoriske grep ser ut til å ha ført til et hovedinntrykk om kortere saksbehandlingstid. Videre kan det ha en positiv innvirkning på andelen fremtidige dispensasjonssaker og saksbehandlingstiden at ny arealplan skal vedtas. Det vil imidlertid være viktig at kommunen fortsetter å holde et øye med saksbehandlingstidene og bemanningen også i fremtiden. Her vil en korrekt innrapportering i KOSTRA og en jevnlig vurdering av disse tallene kunne være til hjelp.

## 3 DISPENSASJON

I dette kapitlet beskriver vi deltema 2.

### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet **dispensasjon**:

- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?

### 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Byggesaksenheten skal påse at:

- **Dispensasjonssøknader er grunngitt**
- **Dispensasjonssøknader inngår i nabovarslingen**
- **Både de rettslige og faktiske sidene ved saken fremgår av vedtaket**
- **Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler vurderes før innvilgelse av dispensasjon**
- **Dispensasjoner ikke bør innvilges, dersom høringsinstanser har frarådet dette**
- **Dispensasjonspraksisen er basert på likebehandling**

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

### 3.3 Datagrunnlag

I dette avsnittet presenteres innhentet data om temaet *dispensasjon*.

#### 3.3.1 Intervjudata

Plan og utviklingssjefen i Bindal kommune uttaler at dispensasjonssaker behandles av formannskapet. Det er mest dispensasjonssaker i strandsonen i Bindal kommune, da det skjer en del utbygging der. Flytebrygger må for eksempel ha dispensasjon. I dispensasjonssaker er det rådmannen og sektorleder som signerer, mens det er saksbehandler som skriver saken og vedtaket. Saksbehandler i kommunen har på forespørsel fra revisor opplyst i e-post om at kommunen ikke har nedfelt skriftlige rutiner for byggesaker og dispensasjonssaker.

Kommunen får ikke mange klager på dispensasjoner, men det finnes ifølge representantene vi har snakket med. Enkelte av disse ender også opp hos Fylkesmannen. Et eksempel kan være der formannskapet er av en annen oppfatning enn Fylkesmannen.

Kommunen krever at søker skal begrunne dispensasjonssøknaden, men har ingen spesifikke krav til begrunnelsen. Det er ikke så mange saker som sendes i retur, fordi søkerne får som oftest veiledning før de sender inn søknaden. Når det gjelder nabovarsling skal naboene vite at det er snakk om dispensasjon, og skal krysse av for at naboer er varslet i søknadsskjemaet.

Når det gjelder interesseavveilingen ved dispensasjoner, er kommunens inntrykk at denne gjennomføres etter beste evne. De momenter som er relevante tas med i avveilingen, men det kan stilles spørsmål ved om dette alltid blir riktig. Kommunen oppfatning er at det ikke har vært klager i tilknytning til dette. Rådmannen går gjennom denne vektingen før saken sendes til formannskapet, noe som er del av kvalitetssikringen.

For å sikre likebehandling i saker benytter saksbehandler sin erfaring fra tidligere saker som er behandlet. Når det kommer inn nye saker kan man ofte huske tilbake til tilsvarende saker. Saksbehandler prøver her etter beste evne å ta med disse erfaringene i saksbehandlingen. Kommunen har ikke en funksjon i saksbehandlingssystemet hvor det dukker opp et varsel om at det har vært lignende saker. Det uttales i oppstartsmøte at Bindal er en liten kommune, hvor det er lett å huske tilbake til tilsvarende saker som anses relevante for sammenligning. Et moment som kommunen påpeker i forbindelse med likebehandling er at de fleste sakene som behandles politisk har en positiv innstilling.

ePhorte brukes som saksbehandlingssystem for hele kommunen virksomhet, dette gjelder også på byggesaksområdet. Saker som er avgjort før ePhorte ble innført ligger i papirarkiv. Inntrykket hos kommunens representanter er at det hadde vært en fordel om også papirarkivet hadde vært tilgjengelig i ePhorte. Saksbehandler i kommunen har fremdeles de gamle arkivskuffene hvor det er påført gårdsnummer, som gir en oversikt over eldre saker. Oppfatningen er at dette fungerer greit, men at systemet er personavhengig og kan være vanskelig for nye ansatte å få oversikt over.

### 3.3.2 Dokumentgjennomgang

#### Mal for byggesaksbehandlingen

Revisor har fått tilsendt kommunens mal som benyttes for saksbehandlingen i byggesaker. Malen er inndelt i hjemmelsgrunnlag for delegering, hva vedtaket går ut på, saksopplysninger, vurderinger og et standardformular for klageadgang.

#### Gjennomgang av dispensasjonspraksis

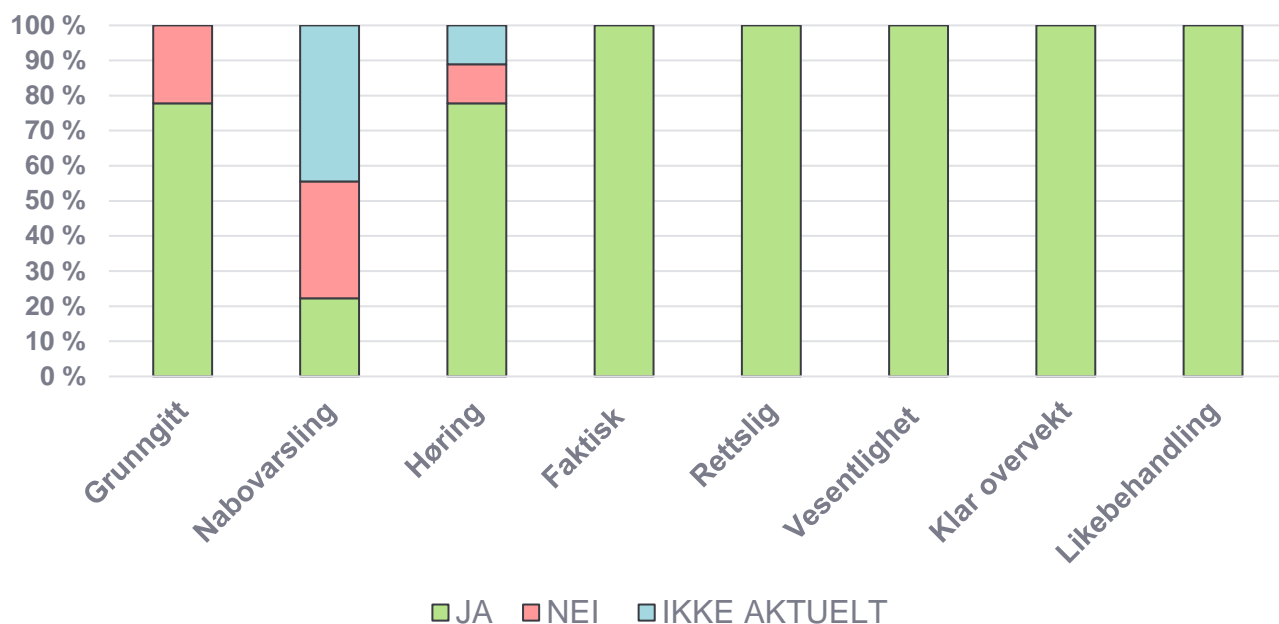
Som påpekt i rapportens metodekapittel, jf. avsnitt 1.3, har revisor plukket ut 9 dispensasjonssaker for gjennomgang, av totalt 39 saker i perioden 2017-2019. Utvalget har ikke vært tilfeldig, da med tanke på vurdering av spørsmålet om likebehandling. En oversikt over revisors gjennomgang av sakene er gitt i *tabell 2*, samt en grafisk fremstilling i *figur 3*. En supplerende av dataene er gitt avslutningsvis i dette avsnittet.

Tabell 2. Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker

	Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4	Sak 5	Sak 6	Sak 7	Sak 8	Sak 9
Type sak	Flytebrygge	Flytebrygge	Flytebrygge	Flytebrygge	Flytebrygge	Flytebrygge	Flytebrygge	Tilbygg hytte	Tilbygg hytte
Grunngitt søknad	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	NEI	NEI
Nabovarsling	NEI	NEI	IKKE AKTUELT	IKKE AKTUELT	NEI	IKKE AKTUELT	IKKE AKTUELT	JA	JA
Samsvar med høringsuttalelser	JA	JA	JA	JA	JA	IKKE AKTUELT	NEI	JA	JA
Faktiske sider	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Rettslige sider er presentert i vedtaket	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
«Vesentlighetsvilkåret» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Likebehandling	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA

Figur 3. Grafisk fremstilling av gjennomgåtte kriterier for dispensasjonsbehandlingen



Kilde: Sammenstilling foretatt av Revisjon Midt-Norge SA, N=9 (samme som i tabell 2)

#### Oppsummering av tabell 2 og figur 3:

- **Grunngitt søknad:** Oppfatningen er at 7 av 9 søknader til kommunen er grunngitt, mens 2 av 9 saker ikke anses grunngitt.
- **Søknaden er nabovarslet:** Oppfatningen er at for 4 av 9 saker var ikke nabovarsling aktuelt. Bakgrunnen til dette kan være at det ikke var noen naboer i nærheten av omsøkt tiltak som det var aktuelt å varsle etc. I 2 av 9 var det gitt nabovarsel, og i 3 av 9<sup>11</sup> saker anser revisor at det ikke er varslet eller at det ikke foreligger samtykke fra grunneier av eiendommen.
- **Samsvar med høringsuttalelser:** Oppfatningen er at for 7 av 9 vedtak var vedtaket i samsvar med høringen. I ett tilfelle var det ikke kommet tilbake høringssvar fra høringsmyndighetene. I ett siste tilfelle har kommunen fattet vedtak som ikke er i tråd med høringsuttalelsen.
- **Faktiske sider er presentert i vedtaket:** I samtlige vedtak er det referert til de faktiske sidene ved saken

<sup>11</sup> I ett av disse tilfellene var det inngitt nabovarsling sammen med byggesøknaden, men i forbindelse med at kommunen stilte krav om dispensasjon er det ikke innsendt dokumentasjon som viser etterfølgende nabovarsling, da med opplysninger om at det søkes om dispensasjon.

- **Rettslige sider er presentert i vedtaket:** I samtlige vedtak er det referert til de rettslige sidene ved saken
- **«Vesentlighetsvilkåret» i plan- og bygningsloven § 19-2:** Vesentlighetsvilkåret i pbl § 19-2 er vurdert i samtlige vedtak.
- **Vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2:** Vilkåret om klar overvekt i pbl § 19-2 er vurdert i samtlige vedtak.
- **Det foreligger likebehandling av saker:** Alle omsøkte flytebrygger og tilbygg til hytter vi har gjennomgått er innvilget.

## 3.4 Vurdering

### 3.4.1 Gjennomgang av utvalgte dispensasjonssaker

Revisor vil innledningsvis påpeke forhold som gjør seg gjeldende for flere av søknadene / behandlingene.

Revisors oppfatning er at malen som kommunen benytter anvendes for alle typer byggesaker. Malen gjør derfor ikke forskjell på behandlingen av en alminnelig byggesak versus en dispensasjonssak. Revisors oppfatning er at kravene til begrunnelsen varierer med tanke på hvilken byggesak det snakk om, og at malen derfor bør tilpasses dette utgangspunktet. Dette kan bidra til en større likebehandling og ensartet praksis, en god struktur og tydelighet, samt sørge for at alle vilkår som må vurderes faktisk blir vurdert. Saksbehandler ved byggesaksenheten i Bindal kommune har uttalt i e-post til revisor at det kan være aktuelt å foreta endringer av malen i tråd med revisors forslag.

For det første stiller forvaltningsloven krav til begrunnelsen for et vedtak. Her vil det å skille tydelig mellom hva som er saksopplysninger/fakta og hvilke rettsregler/planbestemmelser som gjelder være et viktig poeng. Videre når det gjelder dispensasjonssøknader vil en adskilt vurdering av vilkårene i pbl § 19-2 kunne skape større tydelighet med tanke på hvilken vurdering som hører til hvilket vilkår (Vesentlighetsvilkåret på den ene siden og vilkåret om klar overvekt på den andre siden). Dette kan sikre at alle vilkårene ved dispensasjon blir vurdert, og samtidig sikre den oversiktliggheit som er ønsket hos klageorganer/kontrollorganer.

Et ytterligere poeng kan være at kommunen avsetter tid for saksbehandlere til fordypning i eksempelvis retts- og forvaltningspraksis knyttet til dispensasjonssaker. Andre kilder som kan gi god veiledning er forarbeider, veiledere/rundskriv og tolkningsuttalelser mv. Sett tilbake i tid ser man at dispensasjonspraksisen i Norge ikke er statisk, og det vil derfor være relevant å oppdatere seg på den til enhver tid gjeldende rett og føringer. Kunnskapen som tilegnes kan gjerne benyttes skriftlig i vedtaket, for å støtte opp under begrunnelsene og konklusjonene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte i april 2020 et forslag til endring av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven ut på høring. Dette viser at dispensasjonspraksisen er dynamisk, og understreker behovet for at kommunene henger med på denne utviklingen. Terskelen for å innvilge dispensasjon er i høringsforslaget foreslått senket, og Fylkesmannens adgang til å overprøve kommunens skjønn ønskes i større grad begrenset. Det skal fortsatt være slik at det ikke skal være adgang til å gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Tanken med de foreslåtte endringene er å gi kommunene et større handlingsrom<sup>12</sup>.

▪ **Grunngitt søknad:**

Revisors vurdering er at kommunen i de fleste tilfeller sørger for å påse at søker inngir en grunngitt søknad. I to tilfeller som gjelder tilbygg til hytte er revisors oppfatning at søkers begrunnelse ikke har relevans opp mot vilkårene som byggesaksenheten skal vurdere. Sivilombudsmannen har blant annet uttalt at «*Individuelle hensyn, hensyn som er begrunnet i søkers særskilte situasjon, og som ikke er en objektiv fordel ved eiendommen, er i utgangspunktet ikke relevante hensyn*<sup>13</sup>». Og når det er snakk om individuelle hensyn uttaler sivilombudsmannen at «*Når forarbeidene omtaler individuelle hensyn, er dette hensyn som er begrunnet i søkers særskilte situasjon, og ikke utelukkende i slike relevante fordeler ved tiltaket nevnt ovenfor. Grunnene som da oppgis er individuelle, i den forstand at de ikke kan gjøres gjeldende av de fleste. Forarbeidene nevner sosialmedisinske, personlige eller sterke menneskelige hensyn*<sup>14</sup>». Revisors oppfatning er at dersom det kun foreligger et ønske om å dispensere fra regelverket eller planverket på grunn av behov som ikke er individuelle, eksempelvis et ønske om større plass, er ikke dette et argument som alene taler for å kunne innvilge en dispensasjon. Dette kan potensielt føre til at vilkår ikke kan anses oppfylt, eller at kommunen må finne argumentene for søkeren. Her vil kommunen heller kunne gi veiledning for hvilke argumenter som kan vektlegges i en dispensasjonsvurdering.

---

<sup>12</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet, «*Vil gi kommunen større handlingsrom i byggesaker*», 2020, hentet fra: [Vil gi kommunene større handlingsrom i byggesaker - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>13</sup> Sivilombudsmannen, sak 2014/2104, hentet fra: [Dispensasjon fra reguleringsplanbestemmelse om boligens grunnflate - relevante hensyn - Sivilombudsmannen](#)

<sup>14</sup> Sivilombudsmannen, sak 2014/334, hentet fra: [Dispensasjon fra krav om avstand til nabogrense - utvidelse av uteoppholdsareal som relevant areal- og ressursdisponeringshensyn - Sivilombudsmannen](#)



▪ **Søknaden er nabovarslet:**

Revisors vurdering er at kommunen i de fleste tilfeller, hvor det er nødvendig, sørger for at dispensasjoner nabovarsles.

I ett tilfelle var det sendt inn søknad med tilhørende nabovarsling. Kommunen varslet i brev at søknaden manglet blant annet dispensasjon. Revisor kan ikke se at det foreligger nytt nabovarsel etter mangelbrevet. Videre er det to saker som ikke direkte er et spørsmål om nabovarsling, men kan anses å være beslektet. Dette er to tilfeller hvor søker ikke er den samme som eier av eiendommen det søkes om tiltak på. Forarbeidene til plan- og bygningsloven sier blant annet at «*Dersom det er uklart om tiltakshaver har rett til å disponere grunnen, bør plan- og bygningsmyndighetene i samsvar med undersøkelsesplikten be om nærmere opplysninger fra tiltakshaver som sannsynliggjør retten<sup>15</sup>*». I slike tilfeller burde derfor kommunen hatt dokumentasjon på at eier samtykker og er informert om søknaden til kommunen. Saksbehandler i kommunen er enig i at det burde foreligget dokumentasjon av samtykke i disse to sakene.

▪ **Samsvar med høringsuttalelser:**

Revisors vurdering er at kommunen i de aller fleste tilfeller har tatt hensyn til tilbakemeldinger fra høringsmyndighetene. I ett tilfelle hvor Fylkesmannen har frarådet tiltaket har kommunen valgt å innvilge søknaden. Kommunen har i innstillingen sagt om uttalelsen til Fylkesmannen at denne «... *bærer preg av at Fylkesmannen ikke kjenner detaljene i saken*». Revisors oppfatning er at kommunen kan ha rett i dette, men at det allikevel er kommunens ansvar å sende Fylkesmannen tilstrekkelig dokumentasjon og opplysninger om saken slik at en grundig uttalelse kan gis. Saksbehandler på byggesaksenheten har ikke vært saksbehandler i denne saken, men er enig i at det i dette tilfellet kunne vært hensiktsmessig og ha gått i nærmere dialog med Fylkesmannen.

▪ **Faktiske sider er presentert i vedtaket:**

Revisors vurdering er at kommunen presenterer de faktiske sidene av saken i vedtak om dispensasjon. Men med tanke på at enkelte søknader ikke gir en god begrunnelse for dispensasjonen, kan dette ha betydning for den etterfølgende vurderingen.

---

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling s 81, hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5f1be372ad4586a53b314bfc4dc2c8/no/pdfs/otp200720080045000dddpdfs.pdf>

- **Rettslige sider er presentert i vedtaket:**

Revisors vurdering er at kommunen presenterer de rettslige sidene av saken i vedtak om dispensasjon. Det vises imidlertid til innledende bemerkning i avsnittet knyttet til disponering av malen for byggesaker/dispensasjonssaker, og henvisninger til eksempelvis retts- og forvaltningspraksis.

- **«Vesentlighetsvilkåret» i plan- og bygningsloven § 19-2:**

Revisors vurdering er at vilkåret om at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt, vurderes. Revisor understreker at dette ikke er det samme som å si at vilkåret i pbl § 19-2 er oppfylt.

- **Vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2:**

Revisors vurdering er at vilkåret om at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, vurderes av kommunen. Revisor understreker at dette ikke er det samme som å si at vilkåret i pbl § 19-2 er oppfylt.

- **Det foreligger likebehandling av saker:**

Alle omsøkte flytebrygger og tilbygg til hytter vi har gjennomgått er innvilget. Revisor er også av den oppfatning at kommunen stiller de samme kravene til hva som kreves for at en søknad skal anses for komplett / fullstendig for behandling. Men at kommunen allikevel bør sikre at de får inn grunngitte søknader som er relevante for vilkårene og begrunnelsen, og at komplette tegninger av tiltaket følger med. En svakhet knyttet til likebehandlingen vil være at kommunen ikke har en egen systematikk for å holde oversikt over likebehandlingen av dispensasjoner, men baserer dette på saksbehandler sin erfaringskompetanse. Likebehandlingen kan her blir personavhengig og sårbar, spesielt ved eventuelle nytilsetninger.

## 4 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I dette kapittelet beskriver vi deltema 3.

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *tilsyn og ulovlighetsoppfølging*:

**- Foretar kommunen tilsyn og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?**

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- **Kommunen skal utarbeide en strategi og avlegge en årlig rapport over tilsynsvirksomheten opp mot strategien**
- **Kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter**
- **Forhåndsvarsel skal gis før sanksjoner iverksettes, med unntak for pålegg om stans eller opphør med øyeblikkelig virkning**
- **Både de rettslige og faktiske sidene skal fremgå av vedtak som fattes**
- **Kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold**

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 4.3 Datagrunnlag

I dette avsnittet presenteres innhentet data om temaet *tilsyn og ulovlighetsoppfølging*.

#### 4.3.1 Intervjudata

Når det gjelder ulovlighetskontroll uttaler representantene i oppstartsmøte at kommunen raskt oppdager ulovlig bygging, noe som anses å være en av fordelene med å være en liten kommune. Når det kommer til tilsyn mener representanten at det kunne vært en bedre praksis i kommunen for dette. Det gis tilbakemelding til revisor i oppstartsmøte at kommunen ikke har skriftlige rutiner for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Det opplyses om at kommunen blir gjort oppmerksom på ulovligheter og at innbyggere er blant de som melder inn saker til kommunen. Det gis tilbakemelding om at det tilhører sjeldenhetene at det dukker opp saker i media. Det er flere saker som gjelder forurensning enn det er saker som gjelder ulovligheter.

I tilknytning til ulovlighetsoppfølginger har kommunen eksempler på saker som gjelder ettergodkjenning av gjennomførte tiltak. I Bindal kommune behandles dispensasjonssøknader politisk, forut for behandlingen av selve byggesøknaden. Det vises til tilfeller hvor søker har vært i den tro at byggesøknaden var godkjent i og med behandlingen av dispensasjonen. I disse tilfellene vil det være nødvendig med en egen saksbehandling av selve byggesøknaden. Kommunen har inntrykk av at disse sakene har blitt håndtert godt i etterkant.

Det opplyses videre at kommunen har mange saker som gjelder forurensning. Ofte har det vært nok at kommunen får inn tips fra innbyggere, hvorpå kommunen tar kontakt med forurenser som rydder opp. Andre saker kan være mer kompliserte og gått over år, men inntrykket er at dette ikke er særegent for Bindal kommune.

### **4.3.2 Gjennomgang av saksbehandlingen**

Revisor har bedt kommunen om å finne frem til ulovlighetssaker kommunen har behandlet de siste fem årene (fra 2015 og frem til november 2020). Revisor har mottatt en sak som gjelder manglende ferdigstillelse og ferdigattest på verkstedbygning<sup>16</sup>. Denne saken utgjør det totale antallet saker for femårs perioden og forhold knyttet til saksbehandlingen presenteres nedenfor.

#### Angående saksbehandlingen ønsker revisor å påpeke følgende punkter:

- Saken gjelder manglende ferdigstillelse av verkstedbygg som er tatt i bruk. Revisors oppfatning er at det i brev fra kommunen til tiltakshaver i det alt vesentlige er vist til de faktiske forholdene som er relevant for den konkrete vurderingen. Det er beskrevet hvilke deler av bygget som anses mangelfullt, og hvorfor dette anses viktig før et bygg tas i bruk.
- Revisors inntrykk er at det i enkelte brev som kommunen har sendt til tiltakshaver mangler hjemmelshenvisninger eller at disse kan være noe upresise. Eksempler på dette er hjemmelshenvisning for tilsyn/befaring av eiendommen, hjemmel for forhåndsvarsel. Det er vist til byggesaksforskriftens bestemmelse om overtredelsesgebyr, uten å samtidig vise til plan- og bygningslovens bestemmelse for overtredelsesgebyr. Saksbehandler i kommunen har i e-post til revisor uttrykt enighet med at kommunen i denne saken har vært unøyaktig når det gjelder enkelte hjemmelshenvisninger.

---

<sup>16</sup> Omtalt sak gjelder også forhold knyttet til forurensning. Revisor har avgrenset seg til forhold som er påpekt ulovlig i henhold til plan- og bygningsloven.

- Dersom det ikke vises til hjemmel ved forhåndsvarsel kan dette, satt på spissen, føre til at det blir uklart for tiltakshaver hvor man er i prosessen knyttet til ulovlighetsoppfølging. Eksempelvis om et brev er et referat fra en befaring eller et forhåndsvarsel.
- Kommunen har selv i brev under saksbehandlingen påpekt manglende hjemmelshenvisning, blant annet for pålegg om retting.
- Revisor har fått tilbakemelding om at tidsrommet fra kommunen ble oppmerksom på manglende ferdigattest til søknaden ble godkjent, var 3,5 år.

## 4.4 Vurdering

### 4.4.1 Strategi for tilsyn

Revisors vurdering er at kommunen mangler en strategi for de tilsyn som skal utføres. Kommunen utarbeider heller ikke slik vi ser det en årlig rapport over tilsynsvirksomheten opp mot strategien.

Revisor påpeker også i denne sammenheng at det foreligger krav om at kommunen skal se nærmere på bestemte tilsynsområder, dette fra 1. januar 2020. Dette skal etter en toårsperiode rapporteres på den gjennomførte tilsynsvirksomheten til departementet.

Revisors vurdering er at manglende dokumentasjon knyttet til tilsynsområde, ikke er i samsvar med gjeldende krav i regelverk.

### 4.4.2 Gjennomgang av saksbehandlingen

Revisor har kun mottatt én ulovlighetsoppfølging og gjør derfor vurderinger basert på denne.

Revisors vurdering er at de faktiske sidene ved saken er gjengitt i vedtaket. Disse er, slik revisor ser det, tilstrekkelig beskrevet til å kunne foreta en vurdering opp mot aktuelt regelverk.

Når det gjelder de rettslige sidene, er revisors vurdering at kommunen har et forbedringspunkt når det gjelder henvisning til disse. Revisor oppfatter at kommunen også er enig i denne betraktningen.

I denne saken gjelder ulovlighetsoppfølgingen bruk av verkstedbygning til tross for manglende midlertidig bruksattest / ferdigattest. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i en

uttalelse fra 2017 lagt til grunn at bruk av bygning nødvendiggjør utstedelse av midlertidig ferdigattest fra kommunen sin side. Manglende brukstillatelse er heller ikke å anse som en «*overtredelse av mindre betydning*» og det foreligger derfor en forpliktelse for kommunen til å følge opp den ulovlige bruken<sup>17</sup>. Bindal kommune har i denne saken fulgt opp tiltaket ved ulovlighetsoppfølging, noe som tolkes i tråd med regelverket på dette punktet.

Da det ikke foreligger andre saker hvor kommunen har vurdert hvorvidt en ulovlighet skal følges opp eller ikke, kan revisor ikke gi en mer utførlig vurdering på dette punktet. Revisors vurdering er derfor at kommunen forfølger ulovligheter.

Revisors vurdering ut fra gjennomgått dokumentasjon er at kommunen har sendt forhåndsvarsel før sanksjoner ble iverksatt, men at det ut fra manglende hjemmelshenvisning kan være vanskelig for tiltakshaver å forstå at brevet i realiteten er et forhåndsvarsel.

Sivilombudsmannen har i flere saker behandlet spørsmålet om saksbehandlingstid ved ulovlighetsoppfølging. I en sak fra 2019 konkluderte ombudsmannen med at oppfølgingen av påståtte ulovligheter knyttet til utbyggingen i et hyttefelt i Lyngdal kommune. Her uttales det at: «*Det har gått ca. to år siden kommunen mottok varsel om forholdene, og verken saksbehandlingen for bekken eller masseuttaket synes å være ferdig*». Oppfatningen er derfor at en saksbehandlingstid på 2 år i dette tilfellet ble vurdert som for lang.

Ombudsmannen har også i en sak knyttet til terrengpåfylling i Oslo kommune tatt stilling til saksbehandlingstiden ved oppfølging av ulovligheter. Her ble det også stilt spørsmål om at et opphold i saksbehandlingen mellom befaring og varsel om retting og tvangsmulkt på 3 måneder, måtte anses som for lang saksbehandlingstid.

Revisors oppfatning er at det kan være vanskelig å foreta en sammenligning av forvaltningspraksis opp mot oppfølgingen av konkrete ulovlighetssaker. Dette er fordi hver sak er ulik, og fordi det er mange momenter som er avgjørende for drøftelsen. Ut fra gjennomgått dokumentasjon i vår sak har det gått ca 3,5 år fra kommunen ble oppmerksom på at det forelå manglende brukstillatelse/ferdigtillatelse, til søknaden ble innvilget. Utgangspunktet vil være at dette er en lang saksbehandlingstid, men at forsinkelsen ut fra dokumentasjonen har berodd på manglende oppfølging av brev og vedtak fra tiltakshaver sin side. Kommunen har allikevel besvart henvendelser fra tiltakshaver, representert ved advokat og andre som er vurdert å ha

---

<sup>17</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet, § 21 Tilbakemelding på spørsmål om ferdigattest pbl § 21-10 i forbindelse med ulovlighetsoppfølging, 2017, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-21-10-tilbakemelding-pa-sporsmal-om-ferdigattest-pbl.--21-10-i-forbindelse-med-ulovlighetsoppfolging/id2609500/>

rettslig klageinteresse. Ut fra dokumentasjonen revisor har fått tilsendt, er saken fulgt opp alle år i perioden, men at det har gått mange måneder mellom hver kommunikasjon enkelte år. Revisor registrerer at kommunen har satt i verk sanksjoner i perioden saken verserte, men at kommunen ikke har vurdert om andre sanksjoner kunne vært hensiktsmessig for å få saken avsluttet tidligere. Revisors vurdering er at kommunen til tross for lang saksbehandlingstid har svart ut henvendelser knyttet til saken, samt hatt en viss progresjon i saksbehandlingen. Dette kan tale for at saken har vært behandlet uten ugrunnet opphold.

## 5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Bindal kommune den 21. januar 2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra rådmannen den 03. februar, da innen fristen satt til 14 dager. Rådmannen har ingen merknader til rapporten.



## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Konklusjoner

1. Saksbehandlingstid

- **Hva er årsaken(e) til økninger i saksbehandlingstiden?**

Revisors konklusjon er at årsakene til økninger i saksbehandlingstiden har vært ulike typer fravær på enheten, og at kommunen tidligere ikke har hatt erstattere ved slikt fravær.

2. Dispensasjon

- **Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?**

Revisors konklusjon er at kommunen hovedsakelig har en dispensasjonspraksis i tråd med regelverket. Kommunen kan imidlertid i det videre arbeidet sette særskilt fokus på at søkere grunngir sine dispensasjonssøknader, samt at kommunen etterspør samtykke fra eier, i de tilfeller hvor eier ikke er den som er søker. Det kan også være et tiltak å se på en omstrukturering av malen, samt om det i enkelte tilfeller kan gis en mer utfyllende begrunnelse for vedtaket.

3. Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

- **Foretar kommunen tilsyn og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?**

Revisors konklusjon er at kommunen i det store og hele foretar en ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket, da med noen mindre avvik. Revisor konkluderer videre med at kommunens tilsynspraksis ikke er henhold til kravene i regelverket.

## 6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at rådmannen ser nærmere på følgende forhold:

- *Større fokus på at søkere grunngir sine dispensasjonssøknader. Dette med den hensikt at saksbehandler i kommunen kan foreta en vurdering av relevante faktiske forhold opp mot vilkårene for dispensasjon.*
- *For å sikre større samsvar mellom vedtak og gjeldende rett i dispensasjonssaker kan kommunen vurdere endringer i malen for byggesaksbehandling, samt vektlegge tilstrekkelighet i vurderingen av det enkelte vilkår for dispensasjon.*
- *Kommunen bør i dispensasjonssaker kreve samtykke fra eier av en eiendom, dersom det er andre enn eieren som står som søker for et tiltak.*
- *Kommunen bør gi tydelige henvisninger til hvilke rettsregler som er grunnlaget for de vurderinger som foretas, spesielt ved ulovlighetsoppfølginger.*
- *Kommunen bør etablere en tilsynspraksis i tråd med regelverket.*
- .

## KILDER

### Lov og forskrift

- Forvaltningsloven
- Plan- og bygningsloven
- Forskrift om byggesak

### Forarbeider

- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om planlegging og byggesaksbehandling
- NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

### Veiledere, tolkningsuttalelser, rundskriv

- Direktoratet for byggkvalitet, *Byggesaksforskriften (SAK10) med veileder*, 2020
- 
- Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven, revidert utgave 2020
- Fylkesmannen i Nordland, årsrapport 2019
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, *Dispensasjonsveileder*, 2020
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, pbl § 1-1. Lovens formål, 2009
- Kommunal og moderniseringsdepartementet, *§ 21 Tilbakemelding på spørsmål om ferdigattest pbl § 21-10 i forbindelse med ulovlighetsoppfølging*, 2017
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *“Vil gi kommunen større handlingsrom i byggesaker”*, 2020

### Forvaltningspraksis

- Sivilombudsmannen, sak 2007/1783
- Sivilombudsmannen, sak 2014/334
- Sivilombudsmannen, sak 2014/2104
- Sivilombudsmannen, sak 2016/419

### Annet

- Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) 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:

- Direktoratet for byggkvalitet, *Byggesaksforskriften (SAK10) med veileder*. 2020
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, *Dispensasjonsveileder*, 2020
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, § 1-1. Lovens formål, 2009
- Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven, revidert utgave 2020
- NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
- Sivilombudsmannen, sak 2007/1783
- Sivilombudsmannen, sak 2016/419

### Saksbehandlingstid i byggesaker

Direktoratet for byggkvalitet (DIBK) har laget en veiledning for byggesaksforskriften (SAK10). Her beskrives også tidsfristene i plan- og bygningsloven (Pbl). Veilederen sier følgende om tidsfristene i loven<sup>18</sup>:

*«[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.*

---

<sup>18</sup> Direktoratet for byggkvalitet, *Byggesaksforskriften (SAK10) med veileder*. 2020, hentet fra: <https://dibk.no/Templates/DIBK/Pages/Veiledninger/Print/PrintChapter.aspx?chapterId=19197>

*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.*

*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»<sup>19</sup>:

*«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.*

---

<sup>19</sup> 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>

*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.*

*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 grunnlagt 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.*

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

*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 viser til at det i dispensasjonssaker er behov for at kommunen gir en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon<sup>20</sup>

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 loven<sup>21</sup>.

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

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

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

---

<sup>20</sup> Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven, revidert utgave 2020. s 233, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f40140e7686a4299ad3f1129dfe4df2f/no/pdfs/revdert-lovkommentar-til-pbl-2008-15april-2020.pdf>

<sup>21</sup> 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/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-1-lovens-formal/id556730/)

*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 forskjellsbehandling<sup>22</sup>.

Sivilombudsmannen har i en sak fra 2007 sagt at i den offentlige forvaltningen gjelder det ulovfestede prinsippet at like **saker skal behandles likt**. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Når det skal tas stilling til spørsmålet om forvaltningen har utøvet forskjellsbehandling, er det ikke nødvendigvis noe galt med den enkelte avgjørelsen. Feilen kan bestå i at forvaltningen ikke kan gi noen saklig grunn for ikke å følge en konsekvent praksis<sup>23</sup>.

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

Byggesaksenheten skal påse at:

- **Dispensasjonssøknader er grunngitt**
- **Dispensasjonssøknader inngår i nabovarlingen**
- **Både de rettslige og faktiske sidene ved saken fremgår av vedtaket**

---

<sup>22</sup> 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>

<sup>23</sup> Sivilombudsmannen, sak 2007/1783, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/vurderingen-av-anfoersel-om-usaklig-forskjellsbehandling-i-sak-om-dispensasjon-etter-plan-og-bygningsloven/>



- **Både vesentlighetskriteriet og kriteriet om klar overvekt av fordeler vurderes før innvilgelse av dispensasjon**
- **Dispensasjoner ikke bør innvilges, dersom høringsinstanser har frarådet dette**
- **Dispensasjonspraksisen er basert på likebehandling**

## Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Pbl. kapittel 25 omhandler kommunens tilsynsplikt i byggesaker. [§ 25-1 andre ledd](#) sier at kommunene skal gjennomføre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold. Byggesaksforskriften gir nærmere regler om kommunens tilsyn. Kommunen skal utarbeide en strategi for tilsynet etter plan- og bygningslovens §25-1 ([byggesaksforskriften §15-1](#)) og kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien ([byggesaksforskriften § 15-2](#)). Kommunen er også forpliktet til å gjennomføre tilsyn innen gitte tilsynsområder fra 1. januar 2020. Slikt tilsyn skal dokumenteres over en 2-årsperiode og dokumentasjonen skal deretter sendes departementet, jf. [byggesaksforskriften § 15-3](#)

[§ 32-1](#) sier at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak. Slike saker omtales noen ganger som bagatellmessige ulovligheter. I Ot.prp. nr. 45 (2007-08) finner departementet at det vil svekke kommunenes plikt i for stor grad hvis adgangen til å unnlate oppfølging skal bero på kommunens skjønn, der kommunen tillates å legge vekt på egen kapasitet. Det betyr at kommunen ikke kan si at de ikke har ressurser til å følge opp ulovligheter så lenge ulovlighetene ikke er bagatellmessig.

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om ulike virkemidler eller sanksjoner som kommunene kan benytte i arbeidet med ulovlighetsoppfølging. Når en ulovlighet avdekkes skal det gis et forhåndsvarsel om pålegg, tvangsmulkt, forelegg og eller overtredelsesgebyr med en frist som ikke er mindre enn tre uker ([§32-2](#)). §32-2 andre ledd inneholder krav til forhåndsvarslet, at hvis ulovlige forhold ikke rettes innen fristen vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Videre kan det opplyse om eventuelle pålegg som ikke etterkommes innen fristen, vil kunne følges opp med forelegg. Det er mulig å gi et samlet forhåndsvarsel til den ansvarlige for samtlige enkeltvedtak – pålegg, forelegg og tvangsmulkt (Ot.prp. nr. 45 (2007-08)). Kommunen har mulighet til å gi pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning uten at forhåndsvarsel gis (§32-4).

[§ 32-3](#) gir bestemmelser om pålegg om retting og pålegg om stans. Tredje ledd regulerer at det sammen med utferdigelse av pålegg kan det fastsettes tvangsmulkt. Pålegget kan også oppfølges med forelegg.

[§ 32-5](#) omhandler tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan fastsettes sammen med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Hvis tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan løpe så lenge som et ulovlig forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Beløpet tilfaller kommunen. Når det ulovlige forholdet er rettet kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt.

[§ 32-6](#) omhandler forelegg. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget er rettet mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Den som forelegget er rettet mot kan innen 30 dager, reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd, hvis ikke har forelegget samme virkning som rettskraftig dom. §32-7 omfatter tvangfullbyrdelse.

[§ 32-8](#) gir regler for overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsomme handlinger som nevnt videre i bokstav a til l. Den ansvarlige skal gis forhåndsvarsel med frist på tre uker. Overtredelsesgebyret ilegges av den ansvarlige av plan- og bygningsmyndighetene og tilfaller kommunen. Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble fattet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket.

Som tidligere nevnt hjemler byggesaksforskriften § 15-1 at kommunen skal utarbeide en strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven. Denne skal omhandle målsettinger og rutiner, organisering, eventuelt samarbeid, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering samt utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, tema, herunder lokale forhold og innsatsområder. § 15-1 andre ledd sier at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

Sivilombudsmannen har i en sak i Kristiansand kommune konstatert at den generelle saksbehandlingsfristen i forvaltningsloven § 11 a første ledd også gjelder for ulovlighetsoppfølging (jf. pbl § 1-9) og at saken da skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold» (SOM-2016-419<sup>24</sup>).

---

<sup>24</sup> Sivilombudsmannen, sak 2016/419, hentet fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/kristiansund-kommunes-saksbehandlingstid-sak-ulovlighetsoppfolging-plan-bygningsloven/>

Revisor har utledet følgende revisjonskriterier:

- ***Kommunen skal utarbeide en strategi og avlegge en årlig rapport over tilsynsvirksomheten opp mot strategien***
- ***Kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter***
- ***Forhåndsvarsel skal gis før sanksjoner iverksettes, med unntak for pålegg om stans eller opphør med øyeblikkelig virkning***
- ***Både de rettslige og faktiske sidene skal fremgå av vedtak som fattes***
- ***Kommunen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold***



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)