

Byggesaksbehandling

Brønnøy kommune

2023

FR1222



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Brønnøy kommunes kontrollutvalg i perioden november 2022 til juni 2023.

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 prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Eirik Gran Seim og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Brønnøy 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 den 16.08.23

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Brønnøy kommune bestilte i sitt møte den 10.05.22 et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesaksbehandling. Utvalget godkjente revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 29.11.2022.

Revisor konkluderer i rapporten med at kommunens dispensasjonspraksis i byggesaker ikke fullt ut er i tråd med regelverket.

Dette begrunnes ut fra enkelte avvik knyttet til det å sende saker på høring, og i enkelttilfeller ikke legge vekt på innsigelser fra høringsmyndighetene. Det er også avdekket saker hvor dispensasjon ikke er vurdert, men burde ha vært vurdert. Her oppstår forskjellsbehandling i sammenligning med de saker som er korrekt vurdert opp mot behovet for dispensasjon. Gjennomgangen tyder også på at kommunen har hatt noe ulik praksis knyttet til om et tiltak er vurdert i samsvar med planbestemmelsene eller ikke.

En krevende bemanningssituasjon i kombinasjon med lovpålagte tidsfrister kan, slik revisor ser det, utgjøre en risiko for at feil lettere oppstår i saksbehandlingen. Bemanningssituasjonene kan også ha innvirkning på hvor langt kommunen er villig til å strekke det kommunale skjønnet.

Revisor konkluderer med at kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging ikke fullt ut er i tråd med regelverket.

Dette begrunnes ut fra at kommunen ikke har en tilsynsstrategi i henhold til byggesakforskriften, og ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene. Oppfatningen er imidlertid at kommunen snart skal i gang med et tilsynsarbeid knyttet til sikkerhet mot naturfare, samt tilsyn av hybler og boenheter.

Revisor vurderer videre at kommunen forfølger de saker man blir kjent med, men at saker i enkelttilfeller ikke avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette ses i sammenheng med at kommunen kun har én byggesaksbehandler, som behandler både de ordinære byggesakene og har ansvar for kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Revisor anbefaler derfor kommunedirektøren om å vektlegge følgende i forbedringsarbeidet med byggesaker:

- Sørge for større grad av samsvar mellom kommunens dispensasjonspraksis og krav i regelverket
- Sørge for at kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging skjer i samsvar med regelverket.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Kort om byggesaksbehandling i kommunen	6
1.4 Metode	8
1.4.1 Intervju.....	8
1.4.2 Dokumentasjon.....	9
1.4.3 Statistikk	11
1.4.4 Samlet vurdering av metode	11
2 Dispensasjonspraksis.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Informasjonsgrunnlag	13
2.3.1 Saksbehandlingstid.....	13
2.3.2 Delegert myndighet.....	14
2.3.3 Høringspraksis og berørte myndigheter	15
2.3.4 Innsigelser fra berørt myndigheter	19
2.3.5 Forskjellsbehandling	20
2.4 Vurdering.....	22
2.4.1 Saksbehandlingstid.....	22
2.4.2 Delegert myndighet.....	22
2.4.3 Høringspraksis og berørte myndigheter	22
2.4.4 Innsigelser fra berørt myndigheter	23
2.4.5 Forskjellsbehandling	23
2.5 Konklusjon.....	24
3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	25
3.1 Problemstilling	25
3.2 Revisjonskriterier.....	25
3.3 Informasjonsgrunnlag	25
3.3.1 Strategi og tilsynsrapporter	25
3.3.2 Ulovlighetsoppfølging.....	26
3.4 Vurdering.....	29
3.4.1 Strategi og tilsynsrapporter	29
3.4.2 Ulovlighetsoppfølging.....	29
3.5 Konklusjon.....	30
4 Kommunedirektørens uttalelse	31
5 Konklusjoner og anbefalinger	32

5.1	Konklusjon.....	32
5.2	Anbefalinger	32
Kilder	33
	Lov og forskrift.....	33
	Forvaltningspraksis	33
	Forarbeider og stortingsmeldinger	33
	Veiledere	33
	Faglitteratur	33
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....		34
Vedlegg 2 – Kommunedirektørens uttalelse		38

Tabell

Tabell 1.	Behandlede byggesaker med 12 ukers frist (antall)	11
Tabell 2.	Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12-ukers frist (dager)	14
Tabell 3.	Gjennomgang av enkeltsaker hvor spørsmål om dispensasjon er reist	17
Tabell 4.	Gjennomgang av ulovlighetssaker.....	28

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Brønnøy kommune	7
Figur 2.	Utsnitt fra søkevindu i sak og arkivsystemet Elements	9
Figur 3.	Utsnitt fra kommunekart.com, eksempelsøk på adressen til Brønnøy rådhus (svart markør).....	10
Figur 4.	Plankart for kommuneplanens arealdel som viser byggegrense mot sjø (rød stiplet linje).....	16

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge har i brev datert 10.05.22 mottatt bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesak. Prosjektet kommer opp som følge av «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024*». Revisor deltok i bestillingsmøte den 10.05.22 og tok notater fra kontrollutvalgets refleksjoner rundt kommunens byggesaksbehandling. Det ble i møtet blant annet pekt på risiko knyttet til saksbehandlingstid, likebehandling ved dispensasjoner, høringspraksis og ulovlighetsoppfølging. Kontrollutvalget vedtok revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 29.11.2022, sak 20/2022.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil besvares i rapporten:

- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?
- Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

Dersom tiltak er omsøkt i strandsonen, i strid med byggeforbudet, jf. pbl § 1-8 eller som følge av byggegrenser i planer, vil det være behov for vedtak om dispensasjon. Prosjektet er med tanke på dispensasjonspraksisen avgrenset til omsøkte tiltak i strandsonen.

En tilsvarende avgrensning av saksområde er ikke foretatt for vurderingen av tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Det presiseres at det kun er et begrenset utvalg bestemmelser i regelverket som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, jf. utledning av revisjonskriterier i *vedlegg 1* til rapporten.

1.3 Kort om byggesaksbehandling i kommunen

Administrativ organisering

Brønnøy kommune er organisert i åtte ulike virksomhetsområder, der kommunedirektør er øverste administrative leder. Byggesaksbehandling er plassert under området «*plan og utvikling*», som har en egen virksomhetsleder.



Kilde: Brønnøy kommune sin hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Brønnøy kommune

Konstituert leder for plan og utvikling (PLUT) bekler i dag to stillinger, både ved at han er konstituert leder for PLUT, samt teknisk sjef. Stillingen som leder for PLUT har vært utlyst fire ganger, uten at kommunen har fått kvalifiserte søkere.

Konstituert leder for PLUT og teknisk fortalte i oppstartsmøte at enhet PLUT ble løftet inn i stabsnivået i 2006 i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette ble gjort for å etablere et skille mellom drift og forvaltning. Tidligere var teknisk etat organisert som: kommunal drift, brann og redning, eiendomsavdeling og planavdeling.

Konstituert leder for PLUT og teknisk har bakgrunn som sivilingeniør med spesialfelt innen kommunalteknikk, og har formalkompetanse på plan og utvikling. Han ble opprinnelig ansatt som avdelingsingeniør for vann og avløp.

PLUT er budsjettert med tolv årsverk i planen, men er i dag ni ansatte. Dette da landbruksdelen er flyttet til interkommunalt samarbeid lokalisert på Sømna. Av disse ni jobber tre ansatte på plan, to ansatte på kart og oppmåling, en ansatt på kultur, en prosjektmedarbeider som styrer kommunens utbyggingsprosjekter, samt en ansatt på byggesak.

Interne rutiner

Saksbehandlingen følger interne rutiner, men det foreligger ikke skrevne prosedyrer for byggesak. Dette har ifølge byggesaksbehandler som vi har snakket med både å gjøre med et detaljstyrt regelverk, og at området kun har hatt en til to saksbehandlere.

Byggesaksbehandler foretar en overordnet mottakskontroll av innsendte søknader. Dette for å avklare om det er vesentlige feil eller mangler i søknadsgrunnlag. Som del av dette gjøres

også en vurdering av behovet for dispensasjon og høring. Videre prosesser skjer ifølge saksbehandler i henhold til regelverket.

Planavdelingen har etter behov og ca. annenhver uke interne møtet hvor spesielle saker og søknader om dispensasjon tas opp til drøfting for avklaring av problematikk og prosess. I slike drøftinger deltar plansjef og saksbehandlere fra plan, byggesak og oppmåling.

Ut fra kommunens organisering, er formannskapet planmyndighet og driftsutvalg 2 er bygningsmyndighet. Dette har betydning for videre saksgang. De aller fleste dispensasjonssaker gjelder ifølge byggesaksbehandler avvik fra kommunale planer, og politisk behandling skjer derfor i formannskapet. Kurante dispensasjonssaker behandles administrativt som en egen sak, eventuelt som del av fradelingssak eller byggesak.

1.4 Metode

Problemstillingene i avsnitt 1.2 har vært avgjørende for hvilke data som er innhentet og hvilke metoder som er benyttet.

Revisor gjorde i starten av datainnsamlingen (24. februar 2023) en henvendelse til Statsforvalteren i Nordland, med forespørsel om tilbakemelding på statistikk og generell oppfatning av kommunens praksis i dispensasjon- og ulovlighetssaker. Spørsmålene som ble stilt knyttet seg til kommunens høringspraksis ved dispensasjoner, hvordan kommunen forholder seg til Statsforvalteren sine frarådinge om dispensasjon, informasjon om kommunens ulovlighetsoppfølging, og om Brønnøy kommune sin byggesaksbehandling skiller seg ut fra øvrige kommuner i regionen. Revisor har ikke mottatt svar på henvendelsen, eller kommet igjennom på telefon til ansatte på «kommunal- og beredskapsavdelingen» hos Statsforvalteren.

1.4.1 Intervju

Revisor har foretatt intervju med ansatte som har ansvar og oppgaver knyttet til byggesaksbehandling. Informasjonen vi har samlet inn gjennom intervju belyser hvordan ansatte jobber og hvilke utfordringer de står ovenfor, samt gir informasjon om kommunens regeletterlevelse. Det er kommunedirektør, konstituert leder for PLUT og teknisk, samt byggesaksbehandler på enheten som er intervjuet. Det er kun en saksbehandler i kommunen som behandler byggesøknader og står for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Samtlige intervjuer er gjennomført på video (Microsoft Teams), med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide. Informantene ble i forkant tilsendt vedtatt prosjektplan og en disposisjon over tema for intervjuet. Samtlige referater fra intervjuene er verifisert av informantene.

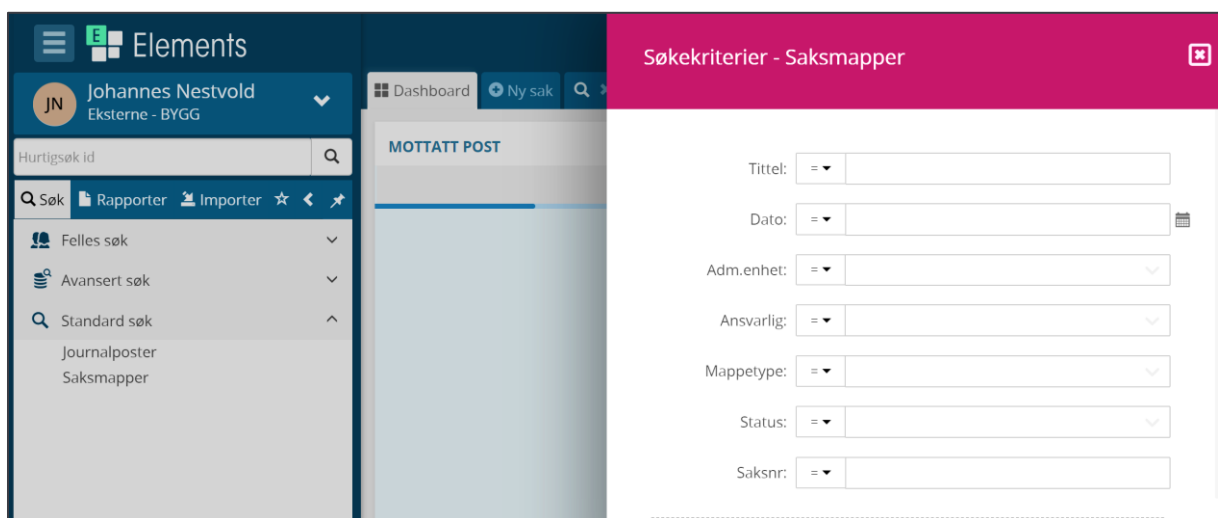
1.4.2 Dokumentasjon

Delegeringsreglement

Revisor har mottatt en kopi av kommunens delegeringsreglement vedtatt av Brønnøy kommune den 17.6.2009, sak 34/09. Reglementet regulerer avgjørelsesmyndigheten til de folkevalgte organer, andre kollegiale organer og administrasjonen.

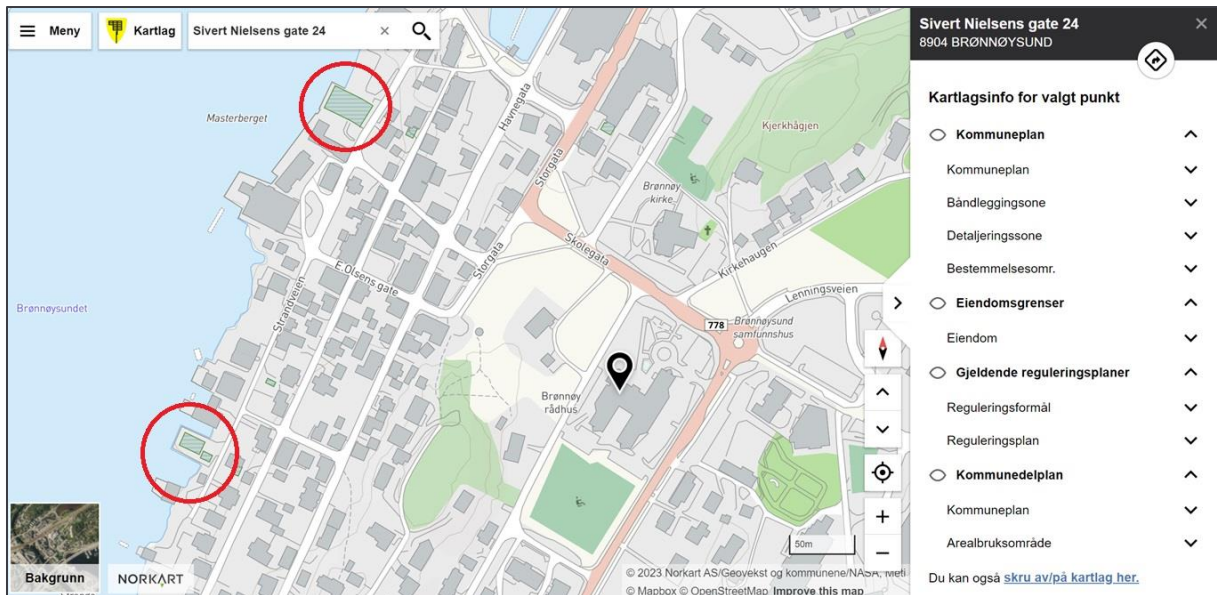
Systemer for innhenting av data

Revisor har i dette prosjektet fått fjerntilgang til kommunens saksbehandlingssystem for byggesøknader, Elements. Med fjerntilgang forstås revisors mulighet til å gjennomgå saker som er saksbehandlet av Brønnøysund kommune via egen PC og ordinært kontorsted. Revisor er gitt fri tilgang til alle saker registrert i systemet fra 2015 og frem til i dag.



Figur 2. Utsnitt fra søkevindu i sak og arkivsystemet Elements

Figuren ovenfor viser søkebilde i sak og arkivsystemet Elements. I systemet er det flere søkefunksjoner for å finne frem til aktuelle saker. Det er for eksempel mulig å søke på saksbehandler, tittel på omsøkt tiltak, årstall for behandling av søknad mv.



Figur 3. Utsnitt fra kommunekart.com, eksempelsøk på adressen til Brønnøy rådhus (svart markør)

Revisor har ikke bedt om tilgang til kommunens kartdata, men har benyttet seg av kommunekart.com³ sin åpne løsning på internett. Kartløsningen viser eksempelvis hvilke eiendommer og bygninger som ligger i strandsonene, bygninger som er omsøkt eller er under oppføring (rød sirkel). Den gir også muligheten for oppslag på gårds- og bruksnummer/adresse, samt visualisering av og henvisninger til plandata, se figur 2 ovenfor.

Utvalg av saker for gjennomgang

Utvalget for saker er innhentet tilfeldig gjennom å benytte søkeord i Elements som «strandsoner, dispensasjon, tilbygg, annekst, uthus, ulovlighet mv», samt søk i kart på eiendommer i strandsonen hvor tiltak er omsøkt eller under oppføring. Det er gjennomgått 36 saker, hvor 9 saker er knyttet til ulovlighetsoppfølging (enkelte av disse stiller og krav til dispensasjon). For 29 saker er spørsmålet om dispensasjon reist, dette for perioden 2015 og frem til i dag. Flere av sakene som er gjennomgått ligger tilbake i tid, og er saksbehandlet av andre enn vedkommende som behandler byggesaker på avdelingen i dag. Dette gjør at nåværende byggesaksbehandler, ikke for alle saker har grunnlag for å kommentere de vurderinger som er foretatt av andre saksbehandlere.

Byggesaker som krever dispensasjon fra plan, og planbestemmelser skal behandles av kommunen innen 12 uker⁴, jf. [pbl § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om

³ [KommuneKart](#)

⁴ 12-ukersfristen tilsvarer 84 kalenderdager, hentet fra: [Analyse av kommunal byggesaksbehandling og tilsyn 2019 \(KOSTRA\) \(dibk.no\)](#)

dispensasjon fra byggreglene⁵. For ulovlighetssaker gjelder ikke en bestemt saksbehandlingsfrist, men kravet om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold⁶.

Informasjon om totalt antall dispensasjonssaker og ulovlighetssaker i perioden 2015-2022 mangler i KOSTRA og i kommunens saksbehandlingssystem, Elements. Det er dermed ikke mulig å si noe om hvor representativt vårt utvalg er for saksbehandlingen i kommunen totalt sett.

Tabell 1. Behandlede byggesaker med 12 ukers frist (antall)

Årstall	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antall saker	..	86	107	38	11	81	4	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ser vi imidlertid kun på KOSTRA-tall knyttet til 12-ukersfristen for 2016 – 2021 (se tabellen ovenfor), ser vi at 29 saker av totalt 327 saker utgjør ca. 9 prosent.

Revisors gjennomgang av sakene er gjennomgått med byggesaksbehandler i kommunen. Et notat fra gjennomgangen er sendt saksbehandler på epost. Notater er kommet tilbake verifisert.

1.4.3 Statistikk

Revisors tilgang på statistikk er begrenset til tilgjengelige data fra Statistisk sentralbyrå og KOSTRA, dette da vi ikke har mottatt svar på vår henvendelse til Statsforvalteren i Nordland om statistikk.

1.4.4 Samlet vurdering av metode

Samlet sett vurderer revisor at metodene har vært relevante og pålitelige i dette prosjektet. Det er innhentet mye informasjon og benyttet ulike metoder for å få et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger. Ulike kilder er sett i sammenheng og informasjon som peker i ulike retninger er

⁵ Innst. 270 L (2013–2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m. Se avsnitt 6.1.1.1 s. 23, hentet fra: [Inns-201314-270.fm \(stortinget.no\)](https://www.stortinget.no/Inns-201314-270.fm)

⁶ Sivilombudsmannen, sak 2020/1831, hentet fra: [Saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

kommentert. At revisor ikke har gjennomført intervjuene fysisk, samt at vi ikke har fått svar hos Statsforvalteren i Nordland, kan ha hatt innvirkning på informasjonsgrunnlaget som er lagt til grunn for rapporten. Disse forholdene antas imidlertid ikke å ha avgjørende betydning for rapportens konklusjoner.

2 DISPENSASJONSPRAKSIS

I dette kapitlet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *dispensasjonspraksis*:

■ Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader skal overholdes
- Det skal vurderes opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt
- Det skal vurderes om tiltak i strandsonen krever dispensasjon
- Dispensasjonssaker skal sendes på høring dersom saksområdet til andre myndigheter blir berørt
- Det bør ikke fattes dispensasjonsvedtak i strid med nasjonale og regionale interesser
- Det skal i saksbehandlingen ikke skje usaklig forskjellsbehandling

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

2.3 Informasjonsgrunnlag

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens dispensasjonspraksis

2.3.1 Saksbehandlingstid

Konstituert leder for PLUT og teknisk bekrefter at kommunen er sårbar ved fravær, blant annet fordi kommunen kun har én person ansatt som byggesaksbehandler i kommunen. Tidligere sjef for plan og utvikling hadde bakgrunn som byggesaksbehandler og kunne derfor avlaste saksbehandlingen ved fravær, men dette er ikke tilfelle i dag.

Også byggesaksbehandler uttaler at avdelingen er sårbar ved fravær. Henvendelser på epost besvares også i ferien, for å begrense etterslepet og arbeidsmengden når en kommer tilbake.

Behov for økte ressurser, eventuelt en annen organisering, har vært påpekt ved årsrapporteringen. Så langt har dette ikke ført til noen endringer.

Revisor har stilt spørsmål til byggesaksbehandler om den gjennomsnittlige fristen for 12-ukerssaker hittil i 2023. Byggesaksbehandler uttaler at det ikke er gjort noe søk i Elements for å finne ut av dette, men at en normalt sett ligger innenfor fristen. Saksbehandlingsfristen har ifølge saksbehandler knapt vært tema i noe saksforhold.

Tabell 2. Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12-ukers frist (dager)

Årstall	2015	2016	2017		2018	2019	2020	2021	2022
Dager	..	44	41		38	19	..	19	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

KOSTRA-rapporteringen i tabellen ovenfor viser den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra 2015 og frem til i dag. Tall for 2015, 2020 og 2022 er ikke tilgjengeliggjort.

Revisor har for 10 av dispensasjonssakene i utvalget klart å finne frem til journalføringstid og dato for ferdigbehandling av søknad. I disse sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 23 kalenderdager⁷. En av sakene merker seg ut med en saksbehandlingstid på 123 kalenderdager.

2.3.2 Delegert myndighet

Det er utarbeidet et delegeringsreglement som etterleves ifølge konstituert leder for PLUT og teknisk. Reglementet har følgende bestemmelse tilknyttet til hvilke saker administrasjonen kan behandle:

Avgjørelsesmyndigheten i alle bygge- og delingssaker som ikke er av prinsipiell betydning etter kap. 19 (jf ny plandel av 27.6.2008 nr 71) om dispensasjon og kap. 11-17 samt kap. 19 og 20 i denne loven, med tilhørende forskrifter og vedtekter, delegeres til rådmannen så langt dette ikke er i strid med lov og forskrifter ...»

⁷ Veiledningen til Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-rapportering legger til grunn av fristen beregnes i kalenderdager, hentet fra: [404020 \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/404020)

Administrasjonen behandler saker som ikke er av prinsipiell karakter, og hver sak vurderes konkret ifølge byggesaksbehandler og leder for PLUT og teknisk. Ved tvil fremlegges sakene for politisk behandling, og resultatet av disse skaper presedens for saksbehandling i lignende saker.

Det er ingen uttømmende liste på hva som inngår i «saker av ikke prinsipiell betydning». Dette endrer seg også over tid ut fra etablert sakspraksis og likebehandling (presedenseffekt). Til tross for dette mener byggesaksbehandler at det er relativt enkelt å vurdere hvilke byggesaker som er delegert til administrasjonen. Den generelle oppfatningen er at dersom det er gitt tilsvarende dispensasjoner (presedens), og avviket er «kurant», behandles slike saker administrativt. I tillegg refereres de i formannskapet. Administrasjonen har fått positiv tilbakemelding på denne praksisen ved gjennomgang av referatsaker i formannskapet. Et eksempel på saker som behandles administrativt, er mindre tiltak i 100-meterssonen som ikke berører interesser i «funksjonell strandsoner»⁸. Dispensasjoner ut over dette og andre saker med politisk interesse behandles politisk. Delegerte vedtak refereres ifølge byggesaksbehandler til i driftsutvalget.

2.3.3 Høringspraksis og berørte myndigheter

Kravet om høring gjelder ifølge byggesaksbehandler primært ved dispensasjoner. Dispensasjoner behandles normalt som en egen sak, eller kan behandles som del av en fradelingsak eller byggesak. Ved fradeling av byggetomter vil eventuelle dispensasjoner fra arealformål, byggeforbudssoner og byggegrensar i de aller fleste tilfeller være avklart. Da kan byggesaken behandles uten en ny runde med dispensasjonsavklaring for disse temaene. Dette har bakgrunn i at en fradelingstillatelse for tomt til et gitt formål også er et forhåndstilsagn om byggetillatelse for aktuelle formål.

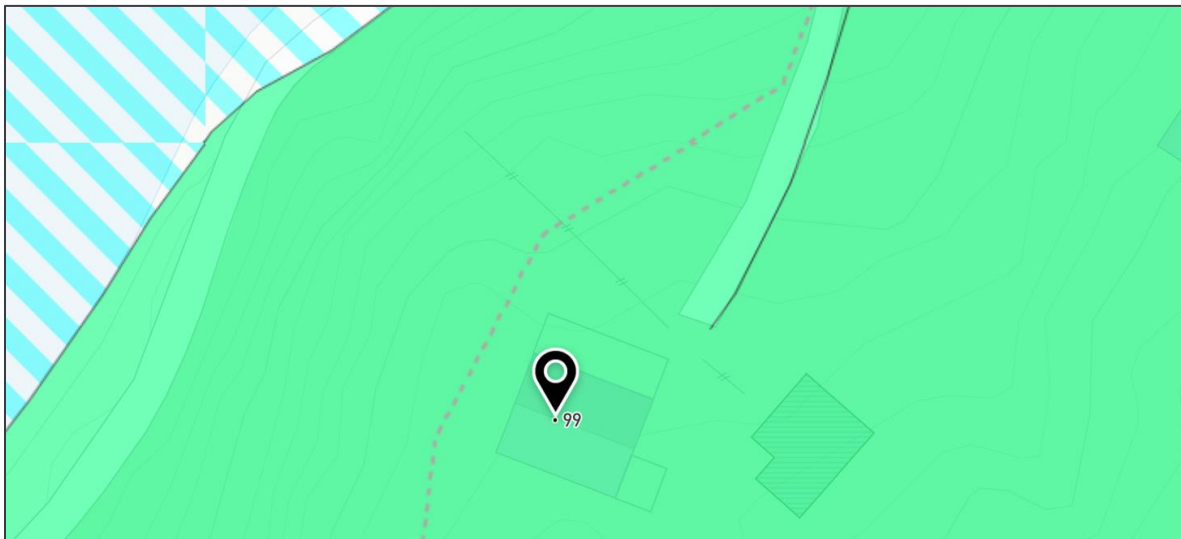
Omfanget av høringer til regionale eller statlige myndigheter ved dispensasjoner varierer, ifølge byggesaksbehandler. Dette er en naturlig følge av lovens ordlyd; «... hvis saksområde blir direkte berørt», jf. pbl. § 19-1 siste setning. Dispensasjoner fra planbestemmelser i kommunalt planverk som ikke berører sentrale prinsipper eller har store konsekvenser, sendes ofte ikke på høring. Saksbehandler legger også til en viss grad vekt på erfaringer fra tilsvarende saker som har blitt sendt på høring i spørsmålet om en sak skal høres. Eksempler på andre saker som ofte ikke sendes på høring, er mindre tiltak i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Dette kan være tiltak som ikke anses å berøre funksjonell

⁸ «Funksjonell strandsoner» er sonen som står i innbyrdes samspill med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Jf. formuleringen benyttet av statsforvalteren i Nordland, hentet fra: ([Microsoft Word - Veileder Funksj. strandsoner ENDELIG med større font uten forside](#)) ([statsforvalteren.no](#))

strandsone og som tolkes i tråd med arealplanen. Saker som gjelder uberørt natur og friluftsområder er imidlertid saker som sendes på høring, blant annet til statsforvalteren og fylkeskommunen. Enkelte samiske interesser ligger også under statsforvalterens domene, men her kan det i tillegg komme egen uttalelse fra samiske institusjoner. I tillegg samordnes behandling av særlover som havne- og farvannsloven av Brønnøy havn KF. Behovet for å involvere andre høringsparter varierer ut fra sakens karakter.

Ifølge byggesaksbehandler har kommunen også gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, lokale planbestemmelser som legitimerer avvik fra lov og forskrift. Noen eksempler på dette finnes i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel:

- Byggegrensen mot sjø fastsatt i kommuneplanens arealdel er vedtatt nærmere enn 100 metersbeltet⁹. (se figur 4)
- Fravikelse av byggegrensen mot sjø i arealplanen kan innvilges for særskilte tiltak¹⁰.
- Kriterier som legger føringer for fradeling og hensyn til felles interesser i strandsonen, herunder bryggeanlegg¹¹.



Figur 4. Plankart for kommuneplanens arealdel som viser byggegrense mot sjø (rød stippet linje)

Revisor har på bakgrunn av de utvalgte sakene i strandsonen stilt spørsmål til byggesaksbehandler om hvorfor tiltak ikke er sendt på høring eller vurdert som en

⁹ Jf. planbestemmelsene i pkt. 1.8.1: «I strandsonen langs sjøen gjelder som hovedregel en byggeforbudssone på 100 m målt i horisontalplanet ved middelvannstand, dersom det ikke er fastsatt annen byggegrense i plankartet ...», sml. pbl § 1-8, 3 ledd.

¹⁰ Jf. planbestemmelsene i pkt. 1.8.2: «Byggegrensen mot sjøen kan etter nærmere vurdering og evt. høring, fravikes for oppføring av bebyggelse og mindre tiltak for landbruk, reindrift, fiske, fangst småskala næringsvirksomhet tilknyttet stedbunden næring, teknisk infrastruktur, småbåthavner og kaier/flytebrygger som er nødvendig for sikker adkomst (tilflott) til eiendom og ferdsel til sjøs. Det samme gjelder ved fortetting av naust-/sjøhusbebyggelse der ny bebyggelse underordnes etablert byggemønster».

¹¹ Jf. planbestemmelsene i pkt. 5.3.6: «Flytekaier o.l. for sikring av adkomst kan etableres, primært som fellesanlegg for flere eiendommer.»

dispensasjon. Byggesaksbehandler gir flere begrunnelser for dette. Som omtalt ovenfor er det vist til at tiltak er tolket i samsvar med planbestemmelser i arealdelen, og at byggegrensen i plankartet er lagt til grunn. For enkelte mindre tiltak er det vurdert at høring ikke har vært nødvendig. Dette begrunnes blant annet ut fra saksbehandler sin erfaring med hvilke saker Statsforvalteren ønsker tilsendt og vanligvis velger å gi uttalelser på. Saker hvor kommunen ikke vurderer det som aktuelt å godkjenne søknaden, sendes ikke på høring¹².

Tabell 3. Gjennomgang av enkeltsaker hvor spørsmål om dispensasjon er reist

Årstall	Type tiltak	Høring	Kommunens vurdering	Status
2022	Bruksendring av naust	Nei. Saken gjelder avslag	Avslått pga presedens- og konsekvensvirkning, Saken er ikke sendt på høring da kommunen ikke har vurdert det som aktuelt å godkjenne søknaden	Avsluttet
2022	Ikke søknadspliktig tiltak på 7 kvm, men krav om dispensasjon fra arealplan	Nei	Ikke sendt på høring da erfaringer, ifølge byggesaksbehandler, tilsier at høringsmyndighetene ikke har noe å usette på denne typen tiltak. Ut fra en vurdering av funksjonell strandsone er saken innvilget gjennom dispensasjon. Det kunne ifølge saksbehandler også ha vært mulig å vurdere om tiltaket er i samsvar med planen.	Avsluttet
2022	Tilbygg fritidsbolig	Nei	Ikke vurdert som en dispensasjon, men som en mindre fasadeendring	Avsluttet
2021	Garasje til fritidsbolig	Nei	Tolket i samsvar med arealplanen og inntegnet byggegrense i plankart	Avsluttet
2021	Gjestehytte / Anneks	Nei	Tolket i samsvar med arealplanen og inntegnet byggegrense i plankart	Avsluttet
2022	Riving av eksisterende hytte, og oppføring av ny hytte	Nei. Plassering på samme sted som tidligere	Vurdert som en dispensasjon, som ble innvilget.	Avsluttet
2021	Tilbygg til fritidsbolig / vinterhage	Nei	Ikke vurdert som dispensasjon, men som en mindre fasadeendring	Avsluttet
2021	Garasje til fritidsbolig	Nei	Saksbehandler er enig i at tiltaket kunne vært sendt på høring. Ut fra eksisterende bebyggelse og funksjonell strandsone ble søknaden innvilget.	Avsluttet

¹² Av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark sin dispensasjonsveileder er det sagt følgende: *Det er bare i saker der kommunen vurderer at vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt, og er positive til å gi dispensasjon, at søknaden skal sendes til Fylkesmannen for forhåndsuttalelse.* Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf](https://www.statsforvalteren.no/bokmaal.pdf) (statsforvalteren.no)

2020	Sjøbod/uthus	Nei	Ikke sendt på høring da tiltaket er omsøkt i et område med eksisterende lik bebyggelse. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2020	Ny fritidsbolig	Ja, i fradelingsaken	Dispensasjon er vurdert i forutgående fradelingsak	Avsluttet
2016	Ny plassering av hovedhus	Ja	Tiltaket ble godkjent og dispensasjon innvilget til tross for Statsforvalteren sin fraråding.	Avsluttet
2018	Fritidsbolig, uthus og flytebrygge	Ja, i fradelingsaken	Det er vurdert at tiltakene er i tråd med den tidligere høringsuttalelsen tilknyttet fradeling	Avsluttet
2020	Tilbygg til bolig (fritidsbolig)	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og dispensasjon vurdert	Avsluttet
2020	Driftsbygning	Nei	Saksbehandler er enig i at saken burde vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2020	Fritidsbolig	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2020	Gjenoppføring av naust og brygge. Bruksendring av låve	Ja	Tiltaket ligger innenfor kommuneplanens arealdel og anses for å ha liten presedensvirkning. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2015	Flytebrygge	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2018	Gjenoppføring av naust	Nei	Det er vurdert at det ikke er behov for høring eller dispensasjon, da tiltak gjelder gjenoppføring	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Ikke behov da tiltaket er i samsvar med reguleringsplan for området	Ikke behov for dispensasjon da tiltaket er vurdert i samsvar med reguleringsplan for området	Avsluttet
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Nei. Saken gjelder et avslag	Planen legger ikke til rette for flytebrygger. Saken er påklaget til Statsforvalteren, hvor statsforvalteren har stadfestet kommunen vedtak.	Avsluttet
2022	Flytebrygge (ny plassering)	Nei. Saken er sendt på høring tidligere.	Saksbehandler er enig i at det kunne vært vurdert ny høring, da det er snakk om en ny dispensasjon.	Avsluttet
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Ja	Formannskapet har innvilget midlertidig dispensasjon i påvente av reguleringsplan	Midlertidig avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Ikke behov da tiltaket er i samsvar med	Ikke behov for dispensasjon da tiltaket er vurdert i samsvar med reguleringsplan for området	Avsluttet

		reguleringsplan for området		
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Nei. Da saken gjelder avslag	Tiltaket gjelder oppføring av flytebrygge til privat bruk i et regulert område. Planutvalget har tidligere behandlet saken og gitt avslag. Også ny søknad om dispensasjon ble av kommunen avslått	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei	Det er av kommunen vurdert at bestemmelser i arealplanen åpner opp for en dispensasjon. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Da saken gjelder et avslag	Søknaden gjelder et tiltak på kommunal eiendom. Søknaden er på dette grunnlaget avslått	Avsluttet
2023	Flytebrygge	Nei	Tiltaket er vurdert i samsvar med bestemmelsene i arealplanen.	Avsluttet
2023	Anneks	Ja	Saken utfordrer funksjonell strandsone ifølge byggesaksbehandler. Skal derfor legges frem for formannskapet	Pågående
2022	Naust	Ja	Dispensasjon vurdert og innvilget	Avsluttet

Kilde: sammenstilling av Revisjon Midt-Norge

Gjennomgangen av saker hvor revisor har vurdert spørsmålet om dispensasjon som relevant, er oppsummert i tabellen ovenfor. For 6 av de 29 sakene er byggesaksbehandler enten enig i at sakene burde eller kunne vært sendt på høring. Enkelte av disse 6 sakene mangler også vurderingen av, og vedtak om dispensasjon.

2.3.4 Innsigelser fra berørt myndigheter

Konstituert leder for PLUT og teknisk uttaler at kommunen i enkelte tilfeller ikke imøtekommer anbefalinger som høringsinstansene kommer med. Dette gjøres selv om det ville vært tryggere for kommunen å følge disse uttalelsene. Eksempler på saker hvor kommunen ikke alltid følger anbefalingene fra høringsinstansene, er tiltak i 100-meterssonen og tilkomst til hytter gjennom etablering av flytebrygger, kai eller naust.

Kommunen skal ifølge byggesaksbehandler normalt hensynta innsigelser i dispensasjonssaker. De kan imidlertid i noen tilfeller komme fram til en mellomløsning mellom søknad og høringsuttalelser. Vilkår eller momenter som kommer i uttalelsen fra høringspartene, kan stilles som krav i vedtaket i byggesaken for å ivareta flere interesser. Høringsmyndighetene kan gi generelle svar uten å spesifisere videre hvorfor man ikke ønsker å tillate et tiltak. Saksbehandler oppfatter at høringsmyndighetene her kan være for prinsipiell, men loven sier likevel at kommunen må høre på fraråding. Byggesaksbehandler viser til at kommunen har gått imot fraråding fra berørte myndigheter, men at dette ikke er vanlig

praksis i kommunen. Også i saker revisor har valgt ut for gjennomgang, viser byggesaksbehandler til at det er sendt kopi til Statsforvalteren. Dette er gjort for å vise til hvordan en sak er fortolket opp mot bestemmelsene i kommunens planer, eksempelvis at et tiltak ikke utløser krav om dispensasjon fordi det tolkes i samsvar med planverket.

Byggesaksbehandler viser til en sak fra 2022, som gjelder oppføring av fritidsbolig. Statsforvalteren legger til grunn for sin fraråding at fritidsboligen ligger innenfor et område av nylig vedtatt arealplan, samt påpekninger knyttet til privatisering av «strandsonen langs vassdrag». Saken er lagt frem for formannskapet som har godkjent dispensasjonen, til tross for Statsforvalteren sin fraråding.

Revisor har også som del av gjennomgangen fått innsyn i en sak fra 2016 som gjelder ny plassering av hovedhus i strandsonen. Også her har kommunen, ved planutvalget, valgt å godkjenne dispensasjonen til tross for Statsforvalteren sin fraråding. I begge saker har Statsforvalteren bedt om å bli underrettet om det endelige vedtaket i sakene. Revisor kan ikke se at det foreligger dokumentasjon i Elements på at Statsforvalteren har valgt å påklage vedtakene.

2.3.5 Forskjellsbehandling

Konstituert leder for PLUT og teknisk peker på at det for dispensasjonssøknader alltid vil være små nyanser som ikke er identiske med andre søknader. Disse nyansene oppfattes nødvendigvis ikke av allmennheten sett fra utsiden. Kommunen har ikke et register som kan vise dispensasjoner som er godkjent for et gitt område, men saksbehandler kan søke seg tilbake i saksbehandlersystemet for å sammenligne saker. Nåværende saksbehandler i kommunen har vært ansatt lenge, og kjenner derfor til dispensasjonspraksisen for de ulike områdene. Eventuelle nye saksbehandlere kan søke seg frem til tidligere innvilgede søknader og dispensasjoner i saksbehandlingssystemet.

Saksbehandler på byggesak uttaler at avdelingen har «tirsdagsmøter», der dispensasjonssaker og presedensvirkninger drøftes. Saksbehandler sitt inntrykk er at man på avdelingen er veldig opptatt av likebehandling og presedens. I den siste tiden har det ifølge byggesaksbehandler vært mye diskusjon om flytebrygger. Gjennom bestemmelser i kommuneplanens arealdel er det lagt til rette for flytebrygger som er nødvendig for sikker adkomst til eiendom og ferdsel til sjøs. I bynære og tettbygde områder er det i noen tilfeller etablert fellesanlegg i regi av båtforeninger eller velforeninger. Noen av disse er etablert med dispensasjon fra lov og plan. Fra politisk hold har det blitt signalisert en vilje til å legge til rette for slike anlegg, og primært som fellesanlegg slik at flest mulig får tilgang til båtplass. Byggesaksbehandler uttaler at ved etablering av slike anlegg er det flere hensyn som bør

ivaretas. Ut over at det fra naturens side må ligge til rette for slike anlegg med dybde og skjerming, må det også være funksjonell adkomst og parkering, ikke til ulempe for omgivelsene eller natur og miljø mv. I tillegg må en slik etablering skje i regi av lag eller forening, slik at det er åpen tilgang til å søke medlemskap og båt plass. Hvis en gjør et søk på internett på «forening», ser en at kravet til å være definert som forening er to medlemmer. Dette er ikke vurdert som tilstrekkelig i denne sammenheng, og det stilles derfor krav om åpen tilgang til å søke medlemskap. Alle disse momentene må vurderes for å sikre gode løsninger og at flest mulig skal få tilgang. Ved dispensasjoner må dette i størst mulig grad ivaretas for at dispensasjon skal anbefales.

Behandlingen av dispensasjonssaker skal ifølge byggesaksbehandler skje konkret for hver enkelt sak. Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel i tilknytning til flytebrygger kan tilsa at det ikke vil være nødvendig med en søknad om dispensasjon. Bestemmelsene i arealplanen er en oppfølging av pbl. § 1-8 og adgangen til å fravike lovens byggegrense gjennom plan (jf. pbl. § 1-8, 3. og 4. ledd).

Revisor har i saksgjennomgangen stilt spørsmål ved praktiseringen av dispensasjon for tilbygg i strandsonen. I saksgjennomgangen er det av byggesaksbehandler vist til at de omsøkte tiltakene i revisjonens gjennomgang kommer inn under eksisterende konstruksjon, og derav ikke vurdert som et tiltak med behov for dispensasjon.

For andre saker som gjelder oppføring av garasje, gjenoppføring av hytte, sjøbod, uthus og anneks er det forskjeller i begrunnelsen for hvorfor dispensasjon ikke er blitt vurdert. Tiltakene er vurdert opp mot blant annet byggegrense i plankartet, planbestemmelser, hva som defineres som funksjonell strandsone, og den omkringliggende bebyggelsen. Byggesaksbehandler uttaler blant annet følgende om grensedragningen og de ulike begrunnelser, «*det er litt forskjell i praksis om at man har krevd dispensasjon eller ikke når man finner holdepunkter i arealdelen*».

I andre saker som gjelder brygger er det eksempelvis innvilget bruksendring gjennom dispensasjon, dette med begrunnelse om at eldre brygger ikke er egnet som driftsbygg for fiskeri. Dette skiller seg fra søknader om bruksendring av naust som er satt opp i henhold til nyere reguleringsplaner. Byggesaksbehandler i kommunen har for søknader om flytebrygger vist til at det er forskjeller i faktagrunnlaget, blant annet ut fra om flytebryggen er omsøkt som et privatanlegg eller fellesanlegg, og om omsøkt plasseringen er innen regulert eller uregulert område.

2.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av kommunens dispensasjonspraksis, hvor informasjonsgrunnlaget i 2.3 er vurdert opp mot revisjonskriteriene i 2.2.

2.4.1 Saksbehandlingstid

Revisor vurderer at saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader overholdes. Revisor har kun funnet ett avvik fra 12-ukersfristen i gjennomgangen av saker. En samlet vurdering av informasjonsgrunnlag taler derfor for at saksbehandlingsfristen overholdes.

2.4.2 Delegert myndighet

Revisor sin oppfatning er at Brønnøy kommune vurderer opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt. Både byggesaksbehandler og konstituert leder for PLUT og teknisk er kjent med delegeringsreglementet og bestemmelsen knyttet til dispensasjoner i byggesaksbehandlingen. Spørsmålet om hva som er av «prinsipiell betydning» vurderes opp mot presedens, og saker som avgjøres administrativt orienteres om i formannskapet. Oppfatningen er dermed at byggesaksavdelingens vurdering av delegert myndighet er avpasset mot politisk nivå.

Det er revisors vurdering at kommunen ikke for alle omsøkte tiltak i strandsonen, hvor det har vært nødvendig, har vurdert behovet for dispensasjon. Eksempler fra gjennomgangen på dette er nybygging i strandsonen, da i uregulert område uten eksisterende bebyggelse.

2.4.3 Høringspraksis og berørte myndigheter

Revisor vurderer at ikke alle dispensasjonssaker i strandsonen, hvor saksområde til andre myndigheter er berørt, er sendt på høring. Dette gjelder for minst 6 av 29 gjennomgåtte saker. For enkelte av sakene hvor tiltaket er tolket i tråd med kommunens egne planbestemmelser, er endelig vedtak sendt på kopi til Statsforvalteren. Revisor sin oppfatning er at høring også kunne vært aktuelt for denne typen saker, forut for kommunens vedtak.

At en sak sendes på høring vil imidlertid føre til at det går lengre tid før søkeren får et endelig svar på sin søknad, men også en mer omfattende saksutredning i kommunen. Bakgrunnen for dette er at kommunen må presentere saken for høringsmyndighetene i form av en saksbeskrivelse og nødvendig dokumentasjon. Videre må saken oversendes høringsmyndighetene, som må få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og gi en uttalelse. Kommunen vil deretter måtte ta stilling til de høringsinnspill som kommer inn, og vurdere hvorvidt disse skal ha avgjørende betydning for utfallet av søknaden.

2.4.4 Innsigelser fra berørt myndigheter

Revisor vurderer at kommunen ikke i alle saker har fulgt andre myndigheters anbefalinger, og dermed kan ha fattet vedtak i strid med nasjonale og regionale interesser. Strandsonen er i plan- og bygningsloven pekt på som en interesse som faller inn under andre myndigheters sitt saksområde, jf. pbl § 19-1, siste punktum. I disse sakene har statsforvalteren «... *ingen rettslige begrensninger på ... prøving av kommunale dispensasjonsvedtak om å eksempelvis bygge i strandsonen*». Dette i motsetning til saker som berører kommunens frie skjønn¹³.

I denne rapporten er to saker hvor kommunen har gått imot Statsforvalteren sin fraråding omtalt. En sak ut fra revisors egen saksgjennomgang, og en sak som kommunen selv har trukket frem. I begge saker har Statsforvalteren bedt om å bli underrettet om kommunens vedtak. Revisor har ikke funnet dokumentasjon som tyder på at Statsforvalteren har påklaget vedtakene videre, jf. pbl § 1-9, 3 ledd.

2.4.5 Forskjellsbehandling

Revisor vurderer at det finnes eksempler på forskjellsbehandling i kommunens saksbehandling, men at sakene ikke gir uttrykk for en systematisk usaklig forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling inntreffer i de tilfeller hvor dispensasjon ikke er vurdert, men burde vært vurdert. Dette vil ifølge de vi har intervjuet være unntak fra vanlig praksis i kommunen, som er å sende slike saker på høring. Byggesaksbehandler har også vist til at kommunen har hatt noe ulik praksis med tanke på fortolkningen av om et tiltak er i samsvar med planbestemmelsene, eller om det ikke er samsvar.

I motsetning til disse tilfellene ser vi at saker for tilbygg og mindre frittliggende bygninger i strandsonen, samt flytebrygger, ofte er vurdert etter like kriterier. Revisor har ikke vurdert om sakene er korrekt vurdert opp mot regelverket, men har kun konstatert at like saksforhold er behandlet likt. Revisor har forståelse for at de hensyn som kommunen legger vekt på, og de vurderinger som foretas, kan være vanskelig å sette seg inn for utenforstående. Det å gi god veiledning og tydelige begrunnelser for vedtak vil derfor være viktig, jf. fvl §§ 11 og 25.

¹³ [Fritt skjønn og kommunalt selvstyre | Statsforvalteren i Rogaland \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no)

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer på bakgrunn av overstående vurderinger med at:

- **Kommunens dispensasjonspraksis er, ikke på alle punkter, i tråd med regelverket**

Gjennomgangen tyder på at kommunen behandler saker innen saksbehandlingsfristen, og forholder seg til delegeringsreglementet. Revisor har imidlertid funnet enkelte avvik fra kriteriet om å sende saker på høring, vektlegging av innsigelser fra høringsmyndigheter og forskjellsbehandling.

Kommunen har kun én byggesaksbehandler og opplyser at saksbehandlingen er sårbar ved fravær. Det kan derfor være en utfordring å tilpasse kravet til forsvarlig saksutredning opp mot saksbehandlingsfristen. Dette kan igjen få betydning for risikoen for å begå feil i saksbehandlingen, samt hvor langt kommunen strekker sine fortolkninger av regelverket.

3 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I dette kapitlet beskriver vi deltema 2.

3.1 Problemstilling

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

■ Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal utarbeides en strategi for sin tilsynsvirksomhet
- Kommunen skal utarbeide tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn
- Overtredelser av plan- og bygningsloven, som kommunen blir kjent med, skal forfølges
- Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, skal avgjøres uten ugrunnet opphold

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

3.3 Informasjonsgrunnlag

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging

3.3.1 Strategi og tilsynsrapporter

Om krav til tilsynsstrategi

Hvert andre år fastsetter kommunal- og distriktsdepartementet tidsavgrensede krav om at kommunene skal føre tilsyn med særlige forhold (prioriterte tilsynsområder). Områdene er regulert i forskrift om byggesak (byggesaksforskriften SAK10) § 15-3. Formålet er å sikre at kommunene fører tilsyn med utvalgte områder, enten på grunn av at det har skjedd endringer i regelverket, eller fordi det av ulike årsaker er behov for særskilt innsats. Områdene skal inngå i kommunenes prioriteringer, men det er opp til kommunene selv å bestemme omfang,

intensitet, ressursbruk, organisering og metoder. I en 2-årsperiode fra 1. januar 2022 skal kommunen prioritere tilsyn med om etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og godkjent, og tilsyn med dokumentasjon av sikkerhet mot naturfarer. De nye fokusområdene skal innarbeides i kommunens tilsynsstrategi¹⁴.

Praksis i Brønnøy kommune

Konstituert leder for PLUT og teknisk uttaler at kommunen ikke har en formelt vedtatt tilsynsstrategi. Det påpekes imidlertid at kommunen følger nasjonale føringer for tilsyn. Revisor har stilt spørsmål på epost til byggesaksbehandler om det hittil i planperioden er gjennomført tilsyn, og om kommunen har dokumentert tilsyn gjennom tilsynsrapporter. Byggesaksbehandler har videresendt korrespondanse med direktoratet for byggekvalitet fra slutten av mai i år. Av korrespondansen fremgår det at kommunen er påmeldt tilsynskampanjen som tar for seg sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Direktoratet opplyser også i korrespondansen at det nå er i gang med å publisere veiledningsmaterieell for tilsyn, samt en oversikt over tekniske krav som det kan være relevant å fokusere på. Byggesaksbehandler uttaler at tilsyn har blitt nedprioritert de senere årene på grunn av bemanningssituasjonen. Dette er også årsaken til at kommunen ikke kan fremlegge eksempler på tilsynsrapporter.

Byggesaksbehandler viser videre til at kommunen ikke har en vedtatt tilsynsstrategi, men følger nasjonale føringer for tilsyn. Kommunen har et løpende dokumenttilsyn som følger saksgang, hvor det er særlig fokus på de ansvarliges roller med bekreftelse av samsvar ved prosjektering og utførelse, samt uavhengig kontroll. Tidligere ble det også utført tilsyn før utferdigelse av ferdigattest og byggeplasstilsyn for samsvar mellom erklæring og grunnlag. Med kun en saksbehandler på byggesak har det blitt mindre av dette.

3.3.2 Ulovlighetsoppfølging

Byggesaksbehandler viser til kommunens utfordringsbilde på dette området, og omtalen i årsmeldingen for 2022. Herfra siteres følgende:

«Det avdekkes tidvis en del ulovlig gjennomførte byggeprosjekter. Ulovligheten kan bestå av manglende søknad/tillatelse eller at tiltak ikke er gjennomført i samsvar med den tillatelse som er gitt. De fleste av disse blir ordnet opp etter normale saksprosesser, men i enkelte tilfeller har kommunen måtte ta i bruk

¹⁴ [1. Generelt - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

sanksjoner som pålegg og tvangsmulkt. Dette er arbeidsomme prosesser som også medfører økonomiske konsekvenser for tiltakshaver.

I løpet av de siste årene er bemanningen ved byggesak halvert. Dette går primært ut over kommunens tilsynsansvar og ulovlighetsoppfølging, men kan i perioder også medføre lengre saksbehandlingstid. Om bemanning skal økes vil dette kunne medføre økte gebyrer og/eller samordning av andre tjenester. Det er derfor ingen «quick-fix» på dette.»

Brudd på plan- og bygningsloven avdekkes både systematisk og tilfeldig, ifølge byggesaksbehandler på avdelingen. Som følge av at flere tiltak ikke lenger er søknadspliktige, vil publikum i større grad være opptatt av muligheter og rettigheter. Dette har også medført at publikum i større grad tar feil, da forutsetninger i lov og planverk ikke alltid blir vurdert. I forbindelse med retaksering og registrering av grunnlag for eiendomsskatt hvert tiende år, er det foretatt en parallell prosess for avdekking og avklaring av tiltak som er gjennomført uten tillatelse. I tillegg til det som avdekkes ved slik gjennomgang, får kommunen via oppdateringer av kart indikasjon på om bygg er oppført uten tillatelse. Bygg som mangler bygningspunkt vil få en annen farge (oransje) i kartet. I tillegg til den systematiske gjennomgangen, får kommunen tips og avdekker også selv ulovlige tiltak og bruk.

Konstituert leder for PLUT og teknisk forteller at kommunen normalt blir gjort oppmerksom på ulovlige tiltak gjennom ansatte i kommunen som jobber med utarbeidelse av eiendomsskattegrunnlaget. Tips kan også komme fra naboer i tillegg til at ansatte i kommunen observerer ulovligheter i forbindelse med andre oppdrag de er ute på. Inntrykket er derfor at kommunen følger opp de saker de blir kjent med. Ifølge konstituert leder har kommunen flere pågående ulovlighetssaker knyttet til flytebrygger, hvorav en av disse sakene har gått over år.

Registrerte avvik fra regelverk følges opp ifølge byggesaksbehandler i prioritet fra alvorlig til mindre alvorlig. Avdelingen har ikke andre rutiner ved ulovligheter enn at saker skal undersøkes og at forholdet må tas opp med vedkommende eier av eiendommen. Videre saksbehandling avklarer hva som må gjøres med det ulovlige tiltaket. Kommunen har hatt en mild praksis, slik at straffebestemmelsene etter pbl. kap. 32 i liten grad har vært brukt. Varsel om tvangsmulkt og bruk av tvangsmulkt har blitt benyttet der tiltakshaver ikke har bidratt til å avklare saken gjennom søknad eller ikke har fulgt opp gitte pålegg. Advarsel etter pbl. § 23-3 fjerde ledd (med kopi til Direktoratet for byggkvalitet) har også i noe grad vært benyttet. I gebyrregulativet er det fastsatt tilleggsgebyr for merarbeid ved søknadsbehandling. Dette kan ilegges for å dekke utgifter ved merarbeid ved søknadsbehandling, og har forhåpentligvis også en viss preventiv virkning.

De aller fleste saker avklares ifølge byggesaksbehandler gjennom dialog, hvor tiltakshaver får mulighet til å søke om godkjenning for det ulovlige tiltaket, dersom forutsetningene er til stede. Avdelingen strekker seg så langt regelverket tillater for å få til en eventuell ettergodkjenning av ulovligheter. Plan- og bygningsloven er en ja-lov og det spilles på lag med tiltakshaverne for å få inn søknader til ettergodkjenning. De politiske signalene er oppfattet dit hen, at byggesaksavdelingen skal innvilge søknader så langt dette lar seg gjøre.

Å benytte sanksjonsmulighetene etter pbl kap. 32 er ifølge byggesaksbehandler arbeidskrevende, da det er krav til varsling og gjennomføring. I noen tilfeller har tiltakshaver selv valgt å rive et ulovlig gjennomført tiltak. Med tanke på den saksbehandlingsressurs som er avsatt til byggesak i dag, er det derfor en utfordring å følge opp alle avvik som kommunen blir kjent med. Ulovlighetsoppfølgingen kunne vært bedre fulgt opp dersom man hadde hatt en egen ressurs for disse sakene. Noen tema som har vært nedprioritert har vært mindre ikke-søknadspliktige tiltak, enkle flytebrygger, bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel (primært boliger), brukstillatelse/ferdigattest for mindre tiltak mv.

Tabell 4. Gjennomgang av ulovlighetssaker

Årstall	Type ulovlighet	Status
2016	Etterregistrering av flytebrygge og vedbod	Avsluttet
2020	Manglende søknad for oppføring av anneks	Byggesaken er avsluttet, men delingssaken er stoppet opp.
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Klage oversendt statsforvalteren
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Sendt på høring til Statsforvalteren
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Tiltaket er revet
2022	Garasje, ikke bygd som omsøkt	Tiltak utover tillatelse er revet
2022	Manglende søknad for tilbygg	Tiltaket er ettergodkjent
2022	Manglende søknad for tilbygg	Kommunen har fått delvis medhold hos Statsforvalteren i klage på tvangsmulkt. Ikke dokumentasjon i saken etter 19.1.23
2022	Tilbygg til garasje, ikke bygd som omsøkt	Tiltaket er ombygd i henhold til opprinnelig godkjenning

Kilde: Revisjon Midt-Norge sin sammenstilling av dokumentasjon fra Brønnøy kommune

Revisors gjennomgang av ulovlighetssaker er oppsummert i tabellen ovenfor. Totalt er 9 saker gjennomgått. Sakene knytter seg blant annet til ulovlig oppføring av en garasje, ett anneks, samt flere tilbygg og flytebrygger. For enkelte saker i gjennomgangen fremgår det ikke informasjon om når kommunen først ble kjent med ulovligheten, og tidspunktet for når saken skal følges opp. For andre saker er det angitt dato og årstall for når kommunen avdekket

forholdet, men at oppfølgingen har latt vente på seg, også etter at det har gått måneder og år. Vi finner også eksempler på saker som har stoppet opp. For andre saker som har gått over år, ser vi imidlertid at kommunen har hatt løpende oppfølging og dialog med tiltakshaver i løpet av perioden som saken har versert blant annet for å avklare og få tiltakshaver til å søke. Til sist ser vi også at kommunen har fått avsluttet saker ved at tiltakshaver enten har revet det ulovlige tiltaket, foretatt ombygging eller at tiltak er omsøkt og ettergodkjent.

3.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging, hvor informasjonsgrunnlaget i 3.3 er vurdert opp mot revisjonskriteriene i 3.2.

3.4.1 Strategi og tilsynsrapporter

Revisor vurderer at kommunen ikke har utarbeidet en egen strategi for sitt tilsynsarbeid. Det opplyses imidlertid at kommunen skal følge nasjonale føringer for tilsyn, herunder at det i perioden 2022-2023 skal fokuseres på sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Korrespondanse kommunen har hatt med direktoratet for byggekvalitet tyder på at kommunen er i gang forberedelser til dette tilsynsarbeidet.

Det konstateres at kommunen ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene, og at det derfor heller ikke har vært mulig for kommunen å fremlegges tilsynsrapporter som etterspurt.

3.4.2 Ulovlighetsoppfølging

Revisor vurderer at kommunen forfølger de ulovligheter som den blir kjent med, men at dette ikke i alle tilfeller skjer uten ugrunnet opphold.

Selv om plan- og bygningsloven legger opp til en progressiv ulovlighetsoppfølging, har kommunen valgt å satse på dialog fremfor å benytte seg av sanksjonsmulighetene i loven. Dette i tråd med politiske signaler.

I gjennomgangen og ut fra opplysninger, har enkelte saker gått over år. Det er også eksempel på at saker har stoppet opp. Sivilombudet har behandlet flere saker som gjelder kommuners kapasitetsutfordringer knyttet til ulovlighetsoppfølging, og har blant annet uttalt seg på følgende måte:

Ombudsmannen har forståelse for at kommunens ressursituasjon er utfordrende. Det er likevel kommunens ansvar å organisere sitt arbeid på en slik måte at den er i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter, herunder å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen. Dersom

kommunen er kommet i en situasjon der den over tid må ned- eller bortprioritere ulovlighetsoppfølging, vil dette ikke bare gå ut over de som er direkte berørt av det aktuelle ulovlige forholdet, men det kan også gå ut over hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og etterlevelse av plan- og bygningslovgivningen.

Revisor oppfatter Sivilombudets uttalelse som et krav til kommunen organisering om å stille nok ressurser tilgjengelig for at lovpålagte oppgaver skal bli gjennomført.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer på bakgrunn av overstående vurderinger med at:

■ **Kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging er i dag ikke fullt ut i tråd med regelverket**

Gjennomgangen viser at kommunen ikke har en tilsynsstrategi i henhold til byggesakforskriften, samt at kommunen ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene. Revisors oppfatning er imidlertid at kommunen skal i gang med et tilsynsarbeid knyttet til sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Dette iverksettes ut fra prioriterte krav satt av kommunal- og distriktsdepartementet.

Oppfatningen er at kommunen forfølger de saker man blir kjent med, men at saker ikke alltid avgjøres uten ugrunnet opphold. Bakgrunnen for dette ses i sammenheng med at kommunen kun har en byggesaksbehandler, som behandler både de ordinære byggesakene, samt har ansvaret for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

4 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Brønnøy kommune 6. juli 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse (se vedlegg 2) til rapporten den 11. august. Uttalelsen har ikke medført behov for endringer i rapporten.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisor skal konkludere på grunnlag av de vurderinger som er foretatt i avsnitt 2.4 og 3.4.

Etter revisors gjennomgang av byggesaksbehandlingen konkluderes det med følgende:

- Kommunens dispensasjonspraksis er, ikke på alle punkter, i tråd med regelverket
- Kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging er i dag ikke fullt ut i tråd med regelverket

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren vektlegger følgende i sitt forbedringsarbeid omkring byggesaksbehandling:

- Sørge for større grad av samsvar mellom kommunens dispensasjonspraksis og krav i regelverket
- Sørge for at kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging skjer i samsvar med regelverket

KILDER

Lov og forskrift

- [Plan- og bygningsloven](#)
- [Byggesaksforskriften](#)

Forvaltningspraksis

- [Sivilombudet sak 2007/1783](#)

Forarbeider og stortingsmeldinger

- [Ot.prp. nr. 45 \(2007-08\)](#), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Veiledere

- Direktoratet for byggkvalitet. Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 7 Tidsfrister for saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Dispensasjonsveileder: *Veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19*. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)

Faglitteratur

- [Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011.](#)

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.

Dispensasjonspraksis

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av rådighet over fast eiendom og kontroll med byggesaksvirksomheten. Hovedformålet i plan- og bygningsloven er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», jf. [pbl § 1-1](#), 1 ledd. I forarbeidene er det sagt at dette skal forstås som «... utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».¹⁵

Den som skal oppføre et byggverk må søke bygningsmyndighetene om tillatelse og formålet med søknadsordningen er å sette bygningsmyndighetene i stand til å føre kontroll med at det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven (pbl). Byggeretten innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å innvilge en søknad, dersom det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven. Etter en konkret vurdering kan også bygningsmyndighetene gi tillatelse til å fravike lovens bestemmelser gjennom dispensasjon. Adgangen til dispensasjon gjelder enkeltsaker. Er det tale om dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i 100-meterssonen langs sjø og vassdrag etter [pbl. § 1-8](#), skal regionale og statlige myndigheter gis anledning til å uttale seg¹⁶. Dersom kommunen har innvilget en dispensasjon, men ikke har sendt saken til forhåndsuttalelse til Statsforvalteren, skal kommunen sende vedtaket til Statsforvalteren. Statsforvalteren vil da vurdere om det er grunnlag for å påklage saken, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd¹⁷. Byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal

¹⁵ Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 47-48

¹⁶ Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 209

¹⁷ Dispensasjonsveileder, veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf](https://www.fylkesmannen.no/telemark/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf) ([statsforvalteren.no](https://www.statsforvalteren.no))

behandles av kommunen innen 12 uker, jf. [pbl. § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om dispensasjon fra byggereglene¹⁸.

Av [pbl. § 19-1](#) fremgår to kumulative vilkår for dispensasjon som begge må være oppfylt for at søknaden skal kunne innvilges av kommunen. For det første må hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller formålsbestemmelsen, eller nasjonale og regionale interesser **ikke bli vesentlig tilsidesatt**. Og for det andre **må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene**.

Hvilke regionale og statlige myndigheter som blir berørt av et dispensasjonsvedtak vil bero på hva det dispenseres fra. Dersom det er spørsmål om å dispensere fra forbudet om tiltak i 100-meterssonen vil berørte regionale og statlig myndigheter kunne være Statsforvalteren, Fylkeskommunen, Kystverket og Havnevesenet mv¹⁹. Det fremgår av pbl. § 19-2 fjerde ledd at kommunen ikke bør 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. Dersom kommunen likevel velger å innvilge dispensasjon, krever dette særskilt begrunnelse, jf. kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven [§ 24](#) og [§ 25](#), samt Sivilombudsmannens uttalelse i sak [2011/2812](#) der kravene til dispensasjonsvedtak presiseres²⁰.

I den offentlige forvaltningen gjelder for øvrig 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, jf. [Sivilombudet sak 2007/1783](#)

I Brønnøy kommune sitt delegeringsreglement står «*Rådmannen delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dersom det er tvil om et vedtak er av prinsipiell betydning har rådmannen plikt til å gå tilbake til det politiske organs om er tillagt avgjørelsesmyndighet.*

¹⁸ Innst. 270 L (2013–2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m. Se avsnitt 6.1.1.1 s. 23, hentet fra: [Inns-201314-270.fm \(stortinget.no\)](#)

¹⁹ Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kap. 19, Statsforvalteren i Trøndelag, Trøndelag Fylkeskommune, 2021. Hentet fra: [d \(statsforvalteren.no\)](#)

²⁰ Dispensasjonsveileder, veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)

Rådmannen treffer selv avgjørelse om videredelegering av delegert myndighet.

Rådmannen delegeres myndighet og oppgaver som er tillagt kommunen etter følgende lover med tilhørende forskrifter som ikke loven selv eller kommunestyret har tillagt andre:

Saker etter plan- og bygningsloven av 14.6.85

Avgjørelsesmyndigheten i alle bygge- og delingssaker som ikke er av prinsipiell betydning etter kap. 19 (jf ny plandel av 27.6.2008 nr 71) om dispensasjon og kap. 11-17 samt kap. 19 og 20 i denne loven, med tilhørende forskrifter og vedtekter, delegeres til rådmannen så langt dette ikke er i strid med lov og forskrifter ...»

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader skal overholdes
- Det skal vurderes opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt
- Det skal vurderes om tiltak i strandsonen krever dispensasjon
- Dispensasjonssaker skal sendes på høring dersom saksområdet til andre myndigheter blir berørt
- Det bør ikke fattes dispensasjonsvedtak i strid med nasjonale og regionale interesser
- Det skal i saksbehandlingen ikke skje usaklig forskjellsbehandling

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

I utgangspunktet er det ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven. I [pbl § 25-1](#) er det nedfelt en tilsynsplikt for kommunene. Her gis kommunene en klarere plikt til å føre tilsyn i byggesaker, både generelt og konkret, der det foreligger klare ulovligheter. Det er imidlertid verken i lov eller forskrift fastsatt klare kriterier for fremgangsmåte, organisering, ressursbruk eller mål for omfanget fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser²¹. Byggesaksforskriften (SAK10) [§ 15-1](#) utdypet pbl. § 25-1 og stiller krav om at kommunen skal ha en strategi for tilsyn. Oppfølging av ulovlige forhold skal inngå i tilsynsstrategien, jf. pbl. §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd. Det er også et krav om at hver gang kommunen har utført et tilsyn, skal det utarbeides en tilsynsrapport, jf. [SAK10 § 15-2](#).

²¹ Direktoratet for byggkvalitet (Dibk). Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 15 Kommunens tilsyn - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

[Pbl. § 32-1](#) bestemmer 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.

Sivilombudet har i en sak i fra 2016 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)²². I en sak for Sivilombudet fra 2020 som også gjaldt ulovlighetsoppfølging, ble det pekt på at en tidsperiode på 11 måneder fra kommunen fikk kunnskap om ulovlighetene til varsel om retting og tvangsmulkt, ikke kunne anses som en saksbehandling «uten ugrunnet opphold» (SOM 2020/1831)²³

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Kommunen skal utarbeides en strategi for sin tilsynsvirksomhet• Kommunen skal utarbeide tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn• Overtredelser av plan- og bygningsloven, som kommunen blir kjent med, skal forfølges• Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, skal avgjøres uten ugrunnet opphold |
|---|

²² Sivilombudsmannen, sak 2016/419, hentet fra: [Kristiansund kommunes saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

²³ Sivilombudsmannen, sak 2020/1831, hentet fra: [Saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Hei!

Her er kommer en uttalelse fra meg:

- Generelt: Bemanningssituasjonen i Plan og utvikling (PLUT) hvor byggesak er organisert under, har de senere år vært krevende. Dette har sammenheng med at sentrale personer er sluttet og at det ikke har vært mulig å få disse erstattet. Dette har medført at oppgaver er fordelt og ansvar rokert for å holde virksomheten i gang. For området byggesak er bemanningen og oppgavemengden har øk.
- Dispensasjon strandsoner. I kommuneplanens arealdel er det flere bestemmelser som legitimerer tiltak i strandsonen på tross av det generelle byggeforbudet gjennom Plan- og bygningslovens § 1-8. I en kommune hvor befolkningen i all hovedsak har bodd ved sjøen og innenfor byggeforbudssonen er det her de fleste tiltak skjer. Med Statens fortolkning om at 100-meters byggegrense mot sjø gjelder der annen bestemmelse ikke er vedtatt, får dette i en del tilfeller utilsiktede konsekvenser som ikke er like lett å forsvare eller forklare. Et eksempel på dette er at formelt sett vil det i deler av Brønnøysunds byområde gjelde bestemmelser om byggeforbud p.g.a. avstand til sjøen. Flere av de avvik som er påpekt i rapporten har formalistiske årsaker og mindre reelle problemstillinger. En kan ikke se at kommunen har betydelige problemstillinger eller utfordringer p.g.a. tiltak i strandsonen. Dette betyr likevel ikke at det ikke er forbedringspotensial innenfor saksfeltet. Dette tas til etterretning.
- Tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Med tidligere nevnte krevende bemanningssituasjon, er dette det området innenfor byggesak som først kommer til saldering. Kommunen har hatt en mild praksis vedr. bruk av straffebestemmelsene i PBL. og disse har i liten grad blitt benyttet. Politisk har det heller ikke vært gitt signaler om straffereaksjoner i saker med ulovlige tiltak. I enkelte saker har det vært invitert til å drøfte sanksjoner, uten at administrasjonen har fått noen tilbakemelding på dette. De fleste saker søkes løst gjennom dialog med tiltakshaver, også ved ulovlig gjennomføring. Selv om et tiltak er gjennomført uten tillatelse, kan det likevel godkjennes i ettertid dersom forutsetningene for dette er til stede.
Med de ressurser som er avsatt til tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil det være særdeles utfordrende å kunne følge opp de krav som følger av regelverket. Denne utfordringen må ses på fremover. Kanskje vil tilsynssamarbeid med flere kommuner være en løsning? Utfordringen med tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil en komme tilbake til i en egen sak som vil bli lagt fram for Driftsutvalg II.

Mvh
Frank



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisionmidtnorge.no