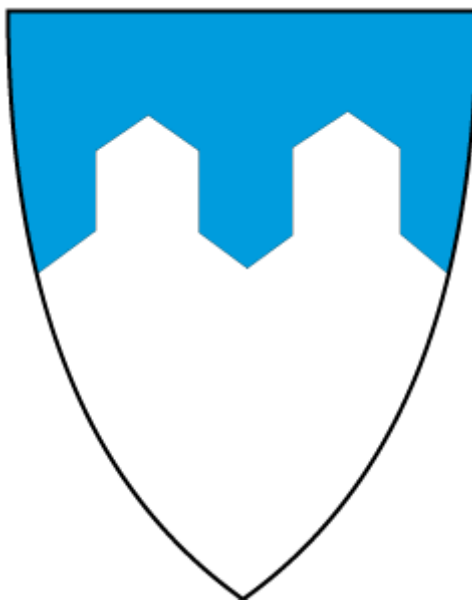


Dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune



Rapport til Kontrollutvalget 2019

Sammendrag

Agder Kommunerevisjon IKS har i denne rapporten undersøkt saksbehandlingen av dispensasjonssøknader i Søgne kommune. Kommunen skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av konkrete byggesaker, gjennomgang av kommunale planer og rutiner, samt gjennom intervjuer med ansatte i Søgne kommune. Videre har også statistikk fra kommunen, fylkesmannen og KOSTRA vært viktig i arbeidet med rapporten.

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er det flere kriterier som er lagt til grunn; plan- og bygningsloven, forvaltningsloven, kommuneloven og arkivloven har vært de vesentlige lovverk. Videre har vi også lagt til grunn kommunens planer og retningslinjer på byggesaksområdet.

I den første problemstillingen i rapporten har revisjonen belyst hvordan utviklingen av byggesaker med dispensasjon har vært de senere årene i Søgne kommune. Antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Dispensasjonssaker har hatt en økning fra 2016 til 2018, men ser ut til å få en nedgang i 2019. For perioden revisjonen har undersøkt dispensasjonssaker blir gjennomsnittlig 20 saker påklaget i året.

Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres. Revisjonen påpeker at en planprosess i større grad enn ved enkeltdispensasjoner vil sikre at helhetlige hensyn ivaretas og at eiendommene sees i sammenheng. Revisjonen bemerker at det er anledning til å dispensere fra eldre planer som ikke er fullt utbygd dersom planen hindrer en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene. Revisjonen vurderer imidlertid at Søgne kommune burde ivareta hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk ved planendring i samsvar med reglene om arealplanlegging og ikke ved en rekke enkeltdispensasjoner.

I den andre problemstillingen har revisjonen undersøkt hvorvidt Søgne kommune har forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon. Det er revisjonens oppfatning at saksbehandlingen i hovedsak er av god kvalitet. Vi vurderer imidlertid at enkelte saker inneholder saksbehandlingsfeil av ulik karakter og med varierende alvorlighetsgrad. Revisjonen mener malene byggesaksbehandlerne bruker fungerer bra som en sjekkliste når saksbehandler utarbeider underretning om vedtak, men at kommunen burde utarbeide skriftlige rutiner som dekker hele saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vurderer at skriftlige rutiner vil kunne bidra til å forebygge mot feil i saksbehandlingen samt bedre internkontrollen.

Søgne kommune veileder i de fleste tilfeller søker godt, og utreder saken tilstrekkelig. Revisjonen vurderer det imidlertid som en svakhet i saksbehandlingen at en del saker blir behandlet uten at alle rettslige forhold er utredet tilstrekkelig, og/eller at søker ikke blir veiledet tilfredsstillende. Videre vurderer revisjonen at kommunen burde sørge for at søker får et foreløpig svar på sin henvendelse innen en måned, samt at søker blir informert om fremdriften i saken så fort kommunen ser at de er i behov for forlenget saksbehandlingstid, eller at denne vil bli overskredet.

Kommunikasjon mellom kommunen og søker blir ikke alltid dokumentert, og revisjonen vurderer på bakgrunn av det at praksisen vedrørende dokumentasjon kan forbedres. Videre vurderer revisjonen at kommunens utforming av vedtak i utgangspunktet er av god kvalitet, men at vedtaket i en del saker kan være utydelig, og at det dermed blir uklart hvilken bestemmelse søker gis dispensasjon fra. Revisjonen mener at begrunnelsen for dispensasjon i flere tilfeller er mangelfull, begrenset eller fraværende og vi vurderer derfor at det foreligger et forbedringspotensial på området. Kommunen er klar over at de i flere tilfeller overskrider saksbehandlingstiden. Revisjonen påpeker at det er kommunens ansvar å organisere arbeidet på en slik måte at reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar overholdes.

Den tredje problemstillingen revisjonen har tatt for seg i rapporten er hvorvidt Søgne kommune har etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker. Søgne kommune har fokus på likebehandling i dispensasjonssaker. Planregisteret Gisline gir gode forutsetninger for enhetlig praksis, men potensialet som ligger i bruken av planregisteret krever at registeret oppdateres kontinuerlig. Videre fremhever revisjonen at kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner både for saksbehandlingen, kvalitetssikringen og for habilitetssituasjoner. Skriftlige rutiner vil bedre kunne sikre enhetlig praksis, likebehandling i dispensasjonssakene, samt forbedre internkontrollen i kommunen. Kommunikasjonen internt på byggesaksavdelingen ligger til rette for å kunne behandle saker likt.

På bakgrunn av ovenstående funn konkluderer revisjonen med at Søgne kommune i hovedsak har en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker. Vi vurderer imidlertid at det foreligger et forbedringspotensial innenfor ulike deler av dispensasjonsbehandlingen, samt at det foreligger et potensial for forbedring i systemene som kommunen har tilgjengelig for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssakene.


Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

1. Kommunen bør vurdere å gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner, se kapittel 5.4
2. Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandlingen av byggesaker med dispensasjon, samt for kvalitetssikring og habilitet, se kapittel 6.7 og 7.6

3. Kommunen bør sende ut foreløpig svar til søker innen en måned etter mottatt søknad, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen informere søker ved en eventuell forlengelse av saksbehandlingstiden, se kapittel 7.6
4. Kommunen bør ikke behandle dispensasjoner uten at kommunen har hentet inn grunngitt søknad om dispensasjon, se kapittel 6.7
5. Kommunen bør sikre at nabovarslet gir informasjon om hvilke(n) bestemmelse(r) det søkes om dispensasjon fra, se kapittel 6.7
6. Kommunen bør forbedre praksis vedrørende journalføring og arkivering, se kapittel 6.7
7. Kommunen bør utforme vedtak i samsvar med begrunnelsen, samt at vedtaket bør være klart og tydelig, se kapittel 6.7
8. Kommunen bør innta informasjon om retten til innsyn i underretning om vedtak, se kapittel 6.7
9. Kommunen bør sikre at vurderinger av om lovens vilkår er oppfylt foretas, og at samtlige relevante hensyn ivaretas i begrunnelsen, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen sikre at de folkevalgte gis tilstrekkelig opplæring til å utarbeide begrunnelser i tråd med regelverket, kapittel 6.7
10. Kommunen bør sikre at planregisteret er oppdatert og at oppdateringen gjennomføres fortløpende, se kapittel 7.6

Kristiansand, 02.12.2019


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Henriette Svendsen
Forvaltningsrevisor

Innhold

Sammendrag.....	2
1. Innledning.....	7
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?	7
1.2 Bestilling.....	7
1.3 Formål og problemstillinger	8
1.4 Avgrensning	8
2. Metode og gjennomføring.....	10
2.1 Saksgjennomgang.....	10
2.2 Dokumentgjennomgang	10
2.3 Intervjuer	10
2.4 Statistikk.....	11
3. Revisjonskriterier	12
3.1 Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis	12
3.1.1 Kommuneloven og krav til internkontroll	12
3.1.2 Forvaltningsloven	13
3.1.3 Plan- og bygningsloven	17
3.1.4 Naturmangfoldloven	23
3.1.5 Arkivloven og forskrift om offentlige arkiv	24
3.2 Kommunale planer, retningslinjer og rutiner	25
3.2.1 Kommunale planer	25
3.2.2 Retningslinjer, rutiner og maler.....	26
3.2.3 Delegeringsreglement	27
4. Søgne kommune	29
4.1 Arealenheten.....	30
4.2 Plan- og miljøutvalget.....	30
4.3 Saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen	30
4.4 Kommunesammenslåing.....	30
5. Utvikling i dispensasjonssaker	31
5.1 Byggesaker	31
5.2 Dispensasjonssaker	31
5.3 Klagesaker	33
5.4 Revisjonens vurdering.....	35
5.5 Konklusjon	35
6. Saksbehandling ved dispensasjoner	37
6.1 Rutiner og maler.....	37
6.2 Veiledning før innsending av søknad.....	37
6.3 Mottakskontroll og veiledningsplikt	38
6.4 Vedtak og underretning om vedtak.....	39
6.4.1 Særlig om begrunnelsen	40

6.4.2	Særlig om høringsuttalelser.....	42
6.5	Overholdelse av tidsfrister	43
6.6	Klagesaker	44
6.7	Revisjonens vurdering	45
6.8	Konklusjon	48
7.	Likebehandling	49
7.1	Planregisteret Gisline	49
7.2	Kvalitetssikring	50
7.3	Kommunikasjon.....	51
7.4	Habilitet	51
7.5	Revisjonens vurdering	51
7.6	Konklusjon	52
8.	Konklusjoner	53
9.	Anbefalinger	55
10.	Høringsuttalelse	56
	Litteraturliste.....	58

1. Innledning

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommunelovens § 77 nr. 4 er forvaltningsrevisjon «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak fattet i kommunestyret. Undersøkelsen virker som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen¹. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Standarden gir blant annet veiledning i hvordan en forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres. Undersøkelsen av «Dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

1.2 Bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS utarbeidet en overordnet analyse for Søgne kommune for perioden 2016-2019. I analysen pekte revisjonen på områder hvor det kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt i kommunestyret, *sak 4/17*, med teknisk sektor som ett av de prioriterte områdene for forvaltningsrevisjon i perioden.

Kontrollutvalget bestilte prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema byggesak i Søgne kommune. Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i møte, *sak 03/19*. Forslag til prosjektplan ble vedtatt av kontrollutvalget og lagt til grunn for revisjonens videre arbeid med undersøkelsen.

I tillegg går det frem av vedtaket at kontrollutvalget har forståelse for den store arbeidsbelastningen ved enheten, og legger derfor til grunn at man viser hensyn med tanke på administrasjonens involvering i forhold til oppstart og fremdrift knyttet til prosjektet.

¹ Norges Kommunerevisorforbund (2016) s. 16

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å kartlegge Søgne kommunes saksbehandling og praksis knyttet til byggesaker med dispensasjon.

Revisjonen vil belyse følgende problemstillinger:

1) Hvordan har utviklingen i byggesaker med dispensasjon vært de senere årene i Søgne kommune?

Vi kartlegger antallet søknader om dispensasjon fra planverk og lovverk. Videre ser vi på antallet dispensasjonssøknader som er blitt innvilget og avslått, samt antall klager på dispensasjonsvedtak. Vi undersøker også hvilke saker som behandles av administrasjonen og hvilke saker som løftes til politisk behandling.

2) I hvilken grad har Søgne kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon?

Vi undersøker om rutiner og praksis ved behandling av byggesøknader med dispensasjon er i samsvar med føringer i lovverk og kommunens retningslinjer. Herunder ser vi blant annet på saksutredningen, saksbehandlingstid, utforming av vedtak, praktisering av habilitetsreglene og klagebehandling. I gjennomgangen har vi også særskilt fokus på utøvelsen av veiledningsplikten.

3) Har Søgne kommune etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker?

Et vedtak om dispensasjon gjør unntak fra planverk eller lovbestemmelser, noe som kan gjøre det mer utfordrende å opprettholde likebehandlingen i denne typen saker enn i ordinære byggesaker. Vi ser på i hvilken grad kommunen arbeider for å sikre likebehandling og om man benytter tidligere saker behandlet av kommunen som veiledning ved behandling av lignende saker.

1.4 Avgrensning

Revisjonen har sett seg nødt til å foreta noe avgrensninger med hensyn til det som undersøkes i dette prosjektet:

- Vi undersøker kun hvordan søknad om dispensasjon behandles i Søgne kommune i henhold til relevant lovverk, retningslinjer og rutiner. Vi foretar dermed ikke en undersøkelse av den ordinære byggesaksbehandlingen.
- Undersøkelsen omfatter saker der det har blitt søkt om dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer. Undersøkelsen er tilknyttet dispensasjonsbehandlingen, og vi vil ikke komme nærmere inn på kommunens utarbeidelse av de ulike planene.

- Tidsmessig har vi valgt å avgrense undersøkelsen til å omfatte et utvalg saker fra perioden 2016-2019.
- Vi undersøker ikke innbyggernes eller andre utbyggers opplevelse av kommunens saksbehandling.

2. Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn rapportens datamateriale.

I RSK 001 anbefales det å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering).² Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi benyttet oss av både kvalitativ og kvantitativ metode.

2.1 Saksgjennomgang

Ved gjennomgang av saker har vi hatt tilgang til kommunens saksbehandlingssystem, *Ephorte*.

For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomgått et utvalg byggesaker hvor det er søkt om dispensasjon. Sakene omfatter tilfeller der det både er gitt tillatelse og avslag. Revisjonen har altså ikke undersøkt alle dispensasjonssaker i den gitte perioden, men vi vurderer at utvalget av saker er tilstrekkelig til å kunne gi en vurdering av kommunens saksbehandling av dispensasjonssaker.

Revisjonen bemerker at saksgjennomgangen ikke har hatt til hensikt å overprøve kommunens konklusjoner i enkeltsaker, men å undersøke om kommunen har en forsvarlig saksbehandling som sikrer likebehandling og at lovverket følges.

2.2 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med denne rapporten har vi også gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Revisjonen har undersøkt sentrale dokumenter som er utarbeidet av kommunen. Herunder kommuneplaner, årsmeldinger, kommunale reglementer med videre.
- Planverk, retningslinjer og rutiner i kommunen.
- Vi har gjennomgått nasjonale veiledere og retningslinjer for byggesaksbehandling.
- Videre har vi også sett på tidligere studier og undersøkelser som er foretatt på feltet.

2.3 Intervjuer

Revisjonen avholdt oppstartsmøte med rådmannen, kommunalsjef for teknisk sektor og leder for arealenheten i slutten av mars 2019. I møtet ble det redegjort for hvordan revisjonen skal kunne legge opp rapporten slik at den også får verdi for Nye Kristiansand ved

² Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

kommunesammenslåingen i 2020. I møtet ble enhetsleder for arealenheten oppnevnt som kontaktperson for prosjektet.

Videre har vi hatt et møte med leder for arealenheten og fagleder på byggesaksavdelingen i Søgne kommune. I forkant av intervjuene laget vi en intervjuguide for å sikre at vi fikk belyst ønskede tema. Vi skrev referat fra møtene som ble verifisert av intervjuobjektene.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med enhetsleder og fagleder på e-post for å avklare ulike spørsmål.

2.4 Statistikk

For å kunne si noe om hvordan utviklingen i byggesaker med dispensasjon har vært de siste årene i Søgne kommune, har vi hentet inn statistikk fra kommunen, fylkesmannen og KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Statistikken vedrørende dispensasjonssaker og klagebehandling er hentet fra kommunen og fylkesmannen. Statistikken vedrørende antall mottatte søknader er hentet fra KOSTRA.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området³. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune.

3.1 Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis

3.1.1 Kommuneloven og krav til internkontroll

Ny lov om kommuner og fylkeskommuner trådte i kraft høsten 2019⁴. Vi har imidlertid brukt lov om kommuner og fylkeskommuner fra 1992⁵ som revisjonskriterium i denne rapporten, da det er denne loven som vært gjeldende i den perioden revisjonen har sett på dispensasjonssaker i Søgne kommune.

Det følger av kommunelovens § 23 første ledd at administrasjonssjefen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer som settes av kommunestyret. I 2003 ble administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjonen lovfestet. Nedfelling i lov medførte kun en tydeliggjøring av administrasjonssjefens ansvar med å føre kontroll med virksomheten, og medførte ingen realitetsendring i forhold til tidligere gjeldende rett.⁶

Administrasjonssjefen skal ifølge bestemmelsens annet ledd annet punktum sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger det at administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for at kommunen har etablert et velfungerende internkontrollsystem, og

³ Norges Kommunerevisorforbund (2016) s. 49

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf

⁴ Lov-2018-06-22-83

⁵ Lov-1992-09-25-107

⁶ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 104

rådmannen har dermed et selvstendig lovfestet ansvar for internkontroll med administrasjonen i kommunen.⁷

Det fremgår av kommunelovens § 23 annet ledd første punktum at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, samt at vedtak blir iverksatt.

3.1.2 Forvaltningsloven

Det følger av forvaltningslovens § 1 første og annet punktum at:

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.»

I plan- og bygningsloven § 1-9, første ledd klargjøres forholdet mellom forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Ifølge bestemmelsen gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven. Kommunen skal dermed følge reglene i forvaltningsloven ved behandling av byggesaker, herunder dispensasjonssaker, så fremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende⁸.

I tillegg til, og også som veiledning ved tolkning av, forvaltningslovens bestemmelser kan det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling sees som et grunnleggende prinsipp som stiller krav til forskjellige sider av saksbehandlingen.

Forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet at organet som skal fatte et vedtak må ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse. Vurderingen som blir gjort i denne forbindelse skal ikke baseres på usaklige eller utenforliggende forhold. Videre ligger det i kravet til forsvarlig saksbehandling at avgjørelsen som blir tatt må kunne være i samsvar med skjønnet i den enkelte sak, og vilkårlige avgjørelser er forbudt. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling og avgjørelsen må ikke fremstå som sterkt urimelig.

3.1.1.1 Enkeltvedtak

Når kommunen behandler en byggesak og fatter et vedtak, regnes dette som et *enkeltvedtak* etter fvl. § 2.

Forvaltningsloven stiller krav til utforming og innhold i et enkeltvedtak. Vedtaket skal som hovedregel være skriftlig, jf. fvl. § 23. Hovedregelen er at forvaltningsorganet skal begrunne enkeltvedtaket og begrunnelsen skal gis samtidig som vedtaket treffes jf. fvl. § 24 første ledd.

⁷ NOU 2016: 4 s. 292

⁸ Dom fra Agder Lagmannsrett publisert LA-1992-306

Dersom en søknad innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen vil bli misfornøyd med vedtaket følger det imidlertid av fvl. § 24 annet ledd første punktum at forvaltningsorganet kan la være å gi samtidig begrunnelse i andre saker enn klagesaker.

Jf. fvl. § 25 første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler som vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Videre i fvl. § 25 annet ledd bestemmes det at de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes, eventuelt henvises til ved tidligere framstilling. Hovedhensyn som har vært avgjørende ved kommunens bruk av skjønn bør nevnes ifølge bestemmelsens tredje ledd.

Sivilombudsmannen har uttalt⁹ at reglene i fvl. § 25 om begrunnelse er minimumsregler, og at kravene til begrunnelsens innhold vil variere med behovet i den enkelte saken. Forvaltningen må derfor alltid vurderer om det bør gis en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt følger av ordlyden i fvl. § 25.

Det stilles samme krav til innholdet i begrunnelsen i saker fra det politiske utvalget som i de sakene hvor administrasjonen begrunner dispensasjonsvedtaket. I tilfeller hvor politiske utvalg går mot administrasjonens innstilling må utvalget begrunne sin avvikende oppfatning.

Forvaltningsorganet skal ifølge fvl. § 27 første ledd første punktum underrette partene om vedtaket så snart som mulig. Begrunnelsen bør ifølge fvl. § 27 annet ledd første punktum gjengis i underretningen om vedtaket. Jf. bestemmelsens tredje ledd første punktum skal underretningen gi opplysninger om klageadgang, klagefrister, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter jf. fvl. § 18, jf. § 19.

3.1.1.2 Habilitet

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder både for kommunens tjenestemenn og for folkevalgte. I tillegg følger det enkelte særregler av kommuneloven vedrørende habilitet. Ved gjennomgang av habilitetsreglene vil vi imidlertid ha fokus på reglene som gjelder for administrasjonen og ikke de folkevalgte i kommunen.¹⁰

Det er et sentralt krav ved behandlingen av forvaltningssaker at saksbehandleren er habil. En inhabil tjenestemann har plikt til å trekke seg fra behandlingen av den aktuelle saken. Habilitetsreglene i forvaltningsloven er gitt i fvl. § 6. Det fremgår av bestemmelsen i hvilke tilfeller en tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelsen i en forvaltningssak. Det er i fvl. § 6 gitt tre ulike grunnlag som kan føre til at en tjenestemann blir inhabil.

⁹ I sak 2011/2812

¹⁰ Kommuneloven § 40 nr. 3 bokstav c gjelder også for personer som er ansatt i kommunen. Bestemmelsen regulerer inhabilitet ved behandling av klagesaker, dersom underinstansen og klageinstansen er organer i samme kommune. Saker på byggesak går imidlertid til Fylkesmannen, og denne bestemmelsen vil dermed ikke ha relevans for saker som revisjonen skal gjennomgå i dette prosjektet.

Av bestemmelsens første ledd følger det at dersom en tjenestemann har en form for tilknytning til sakens part(er) som listet opp i bokstav a til e vil tilknytningen automatisk føre til inhabilitet. Første ledd angir således absolutte inhabilitetsregler¹¹.

Dersom en tjenestemann ikke automatisk blir ansett som inhabil etter første ledd kan tjenestemannen være inhabil etter en skjønnsmessig vurdering, hvis «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet» jf. annet ledd. Det skal etter denne bestemmelsen foretas en vurdering av om tjenestemannen har en så nær tilknytning til saken eller partene at det kan svekke tilliten til at saken blir behandlet på en upartisk måte. Videre følger det av bestemmelsen at det i vurderingen blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen han har nær tilknytning til.

Er en offentlig tjenestemann inhabil etter fvl. § 6 først og annet ledd skal tjenestemannen verken være med på å tilrettelegge for avgjørelsen/forberede saken eller treffe avgjørelse i saken.

I tredje ledd er det gitt regler om avledet inhabilitet.¹² Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken. Avgjørende for om en tjenestemann skal anses som direkte underordnet kommer an på om den overordnede har formell myndighet til å instruere den underordnede¹³.

I motsetning til de andre to grunnlagene til inhabilitet vi har vært innom, fører ikke avledet inhabilitet til at den underordnede tjenestemannen er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse¹⁴. Det vil si at vedkommende fortsatt kan delta i forberedelse av saken på vanlig måte, men at avgjørelsen må tas av en som er overordnet eller sideordnet den inhabile.

Reglene om inhabilitet skal blant annet bidra til at forvaltningens avgjørelser treffes på objektivt grunnlag.¹⁵ Reglene skal med andre ord sikre at tjenestemenn ikke legger vekt på personlige forhold eller utenforliggende hensyn ved behandling av saker, og at det tas riktige avgjørelser.¹⁶ Videre bidrar inhabilitetsreglene i forvaltningsloven til at publikums tillit til forvaltningen opprettholdes, samt at de beskytter tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk¹⁷ og tjenestemenn unngår ubehag som kan oppstå ved press fra nærstående.

Tjenestemenn bør ikke fratres som inhabile dersom de ikke er rettslig forpliktet til det. Med mindre kommunens tjenestemann rettslig sett er inhabil må utgangspunktet være at

¹¹ Dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt kommer imidlertid inhabilitetsreglene ikke til anvendelse, jf. fvl. § 6, fjerde ledd.

¹² Kyrre Grimstad (2011) s. 214

¹³ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14

¹⁴ I særlige tilfeller kan imidlertid den underordnede anses som inhabil etter annet ledd, fordi hans overordnede er det, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 46. I slike tilfeller må saksforberedelsen overtas av noen andre.

¹⁵ Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 5

¹⁶ Kyrre Grimstad (2011) s. 156

¹⁷ Dom fra Høyesterett publisert Rt. 1996 s. 64, s. 68

vedkommende skal behandle de sakene han er tildelt som følge av den stillingen han har. Ubegag eller press utenfra gir verken plikt eller krav til å fratse behandlingen av en sak.

3.1.1.3 Veiledningsplikt

Alle forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. fvl. § 11. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sine interesser på en best mulig måte jf. bestemmelsens første ledd, annet punktum. Omfanget av veiledningsplikten og behovet for veiledning må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må vurderes hva slags og hvor omfattende veiledning den enkelte trenger¹⁸. Videre vil omfanget av veiledningsplikten bero på forvaltningsorganets situasjon og kapasitet, jf. fvl. § 11 første ledd tredje punktum.

3.1.1.4 Saksbehandlingstid

Ifølge fvl. § 11 a. skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Forventer forvaltningsorganet at det vil kunne ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares, skal forvaltningsorganet snarest mulig gi et foreløpig svar jf. annet ledd. Etter tredje ledd skal foreløpig svar gis i løpet av en måned i saker som gjelder enkeltvedtak. I svaret skal det redegjøres for bakgrunnen for at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, samtidig som det skal angis når et svar kan forventes.

Det er dermed ikke gitt konkrete saksbehandlingsfrister i forvaltningsloven, men kun et skjønnsmessig uttrykk for tiden som skal brukes på behandlingen av saken.

Dersom det ikke foreligger saklige og tilstrekkelige tungtveiende grunner for annen prioritering av saker er utgangspunktet at saker skal behandles i den rekkefølgen de kommer inn til forvaltningsorganet.¹⁹

Konkrete frister for saksbehandlingen i byggesaker er gitt i plan- og bygningsloven, se punkt 3.1.2.6.

3.1.1.5 Nedtegning av opplysninger

Det følger av fvl. § 11 d. annet ledd at forvaltningen så vidt mulig skal nedtegne eller protokollere nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken som en part kommer med ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler.

Formålet med bestemmelsen er blant annet å sikre at partene får innsyn i sakens beslutningsgrunnlag. Videre vil nedtegnelsen være til hjelp for forvaltningsorganet selv i behandlingen av saken, og ved en eventuell klagebehandling for klageorganet.

¹⁸ Kyrre Grimstad (2011) s. 239

¹⁹ Kyrre Grimstad (2011) s. 253

3.1.1.6 Utredningsplikt

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. fvl § 17 første ledd. Utredningsplikten stiller krav til at forvaltningsorganet utreder både faktiske forhold, samt rettslige sider ved saken.

3.1.1.7 Klage

Et enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, jf. fvl. § 28 første ledd. Klagen vil først behandles i det organet som fattet det påklagede vedtaket. Ved behandlingen i dette organet, underinstansen, kan vedtaket oppheves, endres eller opprettholdes. Dersom underinstansen opprettholder vedtaket skal vedtaket sendes til klageinstansen, som kan foreta en ny og selvstendig vurdering av saken. Videre følger det av fvl. § 29 at klage må fremsettes innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket kom fram til vedkommende part.

3.1.3 Plan- og bygningsloven

Som tidligere nevnt skal kommunen ved behandling av byggesaker følge reglene i forvaltningsloven, så fremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende²⁰.

Lovens formål fremgår av pbl. § 1-1. Byggesaksbehandling etter loven skal ifølge bestemmelsens tredje ledd sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Forskrift om byggesak (SAK10) utfyller plan- og bygningslovens regler vedrørende blant annet byggesaksbehandling.

3.1.2.1 Kommunal planlegging

Ifølge pbl. § 3-3 annet ledd har kommunestyret det overordnede ansvaret for at plan- og bygningsloven følges i kommunen. Kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan skal vedtas av kommunestyret, jf. pbl. § 3-3 annet ledd annet punktum.

Kommunen skal gjennom kommunal planlegging legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen, jf. bestemmelsens første ledd.

Den kommunale planstrategien er et hjelpemiddel for kommunen hvor formålet er å tilrettelegge for en positiv utvikling i kommunen ved fokus på planoppgaver kommunen bør videreføre eller starte opp.²¹

²⁰ Dom fra Agder lagmannsrett publisert LA-1992-306

²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 123

Kommuneplanen gjelder for utviklingen av hele kommunesamfunnet, og bør omfatte samtlige viktige mål og oppgaver som kommunen har²². Planen gir således rammer for utviklingen av kommunesamfunnet og forvaltning av arealressursene. Kommuneplanen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel jf. pbl. § 11-1 første ledd. Ved utarbeidelse av kommuneplanen må kommunen ta utgangspunkt i planstrategien, uten at denne er rettslig bindende for kommunen.²³ Kommunen skal bruke kommuneplanen som en oversiktsplan og den vil være kommunens overordnede styringsdokument.²⁴

Langsiktige mål og strategier utarbeidet i samfunnsdelen konkretiseres gjennom arealdelen og kommunens handlingsdel. Arealdelen angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, samt at den trekker opp rammer for den fremtidige arealbruk.²⁵ Kommuneplanens arealdel er ifølge pbl. § 1-6 annet ledd første punktum bindende ved iverksetting av tiltak²⁶.

Pbl. § 11-7 angir de arealbrukskategorier det er tillatt å bruke i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen angir seks mulige arealformål, blant annet landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR-områder). LNFR-områder omfatter og skal brukes for å benytte eller sikre landbruksproduksjonen. Det følger av bestemmelsen at LNFR-områdene kan deles inn i to underformål. I bestemmelsens annet ledd nr. 5 bokstav a omfattes areal der det kun er tillatt å oppføre eller iverksette tiltak som er nødvendig for drift av næringsmessig landbruk. Bokstav b omfatter areal hvor det også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse. Dersom kommunen ønsker en slik løsning må bebyggelsens omfang, lokalisering og formål være nærmere angitt i planen.²⁷

Dersom kommunen ikke har foretatt inndeling etter underformål vil områdene anses som angitt i bokstav a. I slike tilfeller må kommunen vurdere hvorvidt det enkelte tiltak er nødvendig for drift av næringsmessig landbruk. Er det ikke nødvendig for drift av næringsmessig landbruk vil tiltaket være i strid med arealformålet i kommuneplanen og det må søkes om dispensasjon.

Det skal ifølge pbl. § 12-1 annet ledd blant annet utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det følger av lov eller av kommuneplanens arealdel. En reguleringsplan er i lovteksten definert som «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser». Reguleringsplanen kan utarbeides som områderegulering eller detaljregulering, jf. pbl. §§ 12-2 og 12-3. Jf. pbl. § 12-4 annet ledd må iverksetting av tiltak ikke være i strid med reguleringsplanens arealformål og bestemmelser.

Dersom det er motstrid mellom planer vil ny plan gå foran eldre plan, jf. prinsippet i pbl. § 1-5.

²² NOU 2003: 14 s. 20

²³ Frode A. Innjord (2010) s. 198

²⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 124

²⁵ Frode A. Innjord (2010) s. 197

²⁶ Se hva som regnes som tiltak i pbl. § 1-6

²⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

3.1.2.3 Søknadsplikt ved dispensasjon

I tillegg til at saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven skal tilrettelegge for en rask og effektiv saksbehandling skal de også avklare lovligheten av tiltak før de blir utført.²⁸ I kapittel 21 i plan- og bygningsloven foreligger det krav til innhold og behandling av søknader. SAK10 utfyller som tidligere nevnt blant annet plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler.

De tiltakene som angis i pbl. § 20-1 er underlagt søknadsplikt og kan dermed ikke utføres før søknad er sendt kommunen og det er gitt tillatelse. Det kreves i pbl. § 21-2 første ledd annet punktum at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Bestemmelsen utfylles av SAK10 § 5-4 hvor det følger at opplysninger nevnt i tredje ledd bokstav a-q skal tas med i søknaden «i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling.»

Det følger av pbl. § 21-4 første ledd at tillatelse skal gis dersom det omsøkte tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunen kan dermed ikke velge å gi avslag etter en skjønnsmessig vurdering dersom tiltaket er i samsvar med alle bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.²⁹

Plan- og bygningsloven åpner imidlertid opp for at det kan gis dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer jf. pbl. § 19-2.

Søknad om dispensasjon krever en begrunnet søknad jf. pbl. § 19-1 første punktum.³⁰ Det blir ikke oppstilt noen spesifikke krav i loven til innholdet i begrunnelsen. Som et minimum bør det imidlertid fremgå hva søker påberoper seg som grunnlag for dispensasjonen.³¹

Det fremgår av SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav k at ved eventuelt behov og grunnlag for dispensasjon skal dette tas med i byggesøknaden. En søknad om dispensasjon kan sendes inn sammen med en byggesøknad, men det kan også sendes inn separat søknad om dispensasjon.

Tiltak kan være unntatt fra søknadsplikten jf. pbl. §§ 20-5, 20-6, 20-7 og 20-8. Selv om et tiltak er unntatt søknadsplikten vil tiltaket kunne være avhengig av dispensasjon fra lovverk eller vedtatte planer. Det må derfor normalt søkes om dispensasjon dersom en ønsker å bygge noe i slike områder. Dersom dispensasjon innvilges vil det kunne utføres byggearbeid som er unntatt fra søknadsplikten.

²⁸ Frode A. Innjord (2010) s. 552

²⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320

³⁰ Det følger av forarbeidene (Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 317) at «det vil være avslagsgrunn dersom søknad om tillatelse til tiltaket forutsetter dispensasjon, og det ikke er søkt om dette. Eventuelt kan kommunen avvise søknaden.»

³¹ Frode A. Innjord (2010) s. 516

3.1.2.5 Nabovarsel

Det fremgår av pbl. § 19-1 annet punktum at naboer skal varsles før vedtak treffes, på den måten som er nevnt i pbl. § 21-3. Videre følger det av bestemmelsen at særskilt varsel ikke er nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.

Det fremgår av pbl. § 21-3 første ledd, annet punktum at det i varselet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig.

Ifølge bestemmelsens annet ledd kan varsel unnlates når arbeidet ikke, eller i liten grad, berører interessene til naboer og gjenboere. Kommunen kan imidlertid kreve varsling av naboer og gjenboere som ikke er varslet dersom den finner at vilkårene for unnlatt varsling ikke er oppfylt, men også av andre eiere eller festere enn de som er nevnt i første ledd.

SAK10 utfyller reglene om nabovarsling i plan- og bygningsloven. Det følger av SAK10 § 5-2 annet ledd at varselet skal inneholde de opplysninger etter SAK10 § 5-4 som skal gis ved søknad, i den grad det berører naboers eller gjenboeres interesser. Dersom tiltaket er avhengig av dispensasjon skal det opplyses om hvilken bestemmelse det er behov for å dispensere fra. Berører dispensasjon interesser til naboer eller gjenboere, skal begrunnelsen for søknaden om dispensasjon vedlegges nabovarslet.

Kommunen skal alltid vurderer om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere. Det kan for eksempel være behov for ny varsling dersom søknaden er vesentlig endret etter første varsling.³²

3.1.2.2 Dispensasjonsvedtaket

Plan- og bygningsloven åpner som nevnt opp for at det kan gis dispensasjon fra lovverk og vedtatte planer jf. pbl. § 19-2. Det følger imidlertid av forarbeidene til loven at det ikke skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan.³³ Naboer skal ifølge bestemmelsen varsles etter pbl. § 21-3, og regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon dersom deres saksområde blir direkte berørt.

Alle dispensasjoner som direkte berører regionale og statlige myndigheters saksområde skal sendes til disse for uttalelse før kommunen kan gi dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8, jf. § 19-1 siste punktum. Uttalelsen vil kunne gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å foreta den interesseavveining som dispensasjonssøknaden krever. Det fremgår av pbl. § 19-2 fjerde ledd andre punktum at kommunen ikke bør innvilge dispensasjonssøknaden dersom den direkte berørte regionale eller statlige myndigheten uttaler seg negativt om dispensasjonssøknaden.

³² Prop.99 L (2013-2014)

³³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

Ifølge ordlyden «kan» er det ingen som har krav på dispensasjon. I pbl. § 19-2 annet ledd fremgår det to kumulative vilkår for å gi dispensasjon. For det første kan ikke dispensasjon gis dersom **hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt**. Videre er det et vilkår at **fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering**. Hvilke fordeler og ulemper som kan tas med i vurderingen vil variere noe med hvilken bestemmelse det skal dispenseres fra. Både private og offentlige ulemper og fordeler kan vektlegges, men fordelene skal helst bygge på areal- og ressursdisponeringshensyn/samfunnshensyn.

Dispensasjonsadgangen er ved de to vilkårene strammet inn sammenlignet med tidligere da loven kun hadde krav om «**særlige grunner**» for å dispensere.³⁴ Det var ved krav om «særlige grunner» tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for å gi dispensasjon. Etter gjeldende bestemmelse er det krav om klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.³⁵ For å avgjøre om det skal gis dispensasjon fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven må kommunen dermed foreta en skjønnsmessig vurdering.

3.1.2.4 Plan- og bygningsloven § 1-8

Det fremkommer av pbl. § 1-8 at andre tiltak etter pbl. § 1-6 første ledd enn fasadeendringer ikke kan settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann.

Videre følger det av tredje ledd at forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. pbl. §§11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.

Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Ifølge forarbeidene er det dermed nødvendig med en streng praksis ved behandling av dispensasjon i 100-metersbeltet langs sjøen, og spesielt i området med stort utbyggingspress skal det svært mye til for at dispensasjon til bygging gis.³⁶

3.1.2.6 Saksbehandlingstid

Bestemmelsene om kommunens saksbehandlingstid i byggesaker fremgår av pbl. §§ 21-7 og 21-8.

Utgangspunktet for kommunens saksbehandlingstid for søknad om tillatelse etter pbl. § 20-2, er **12 uker** etter at fullstendig søknad foreligger, jf. pbl. § 21-7 første ledd, første punktum.

³⁴ Plan- og bygningsloven av 1985 ble erstattet av ny plan- og bygningslov med forskrifter ikraftsatt fra 2009.

³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

³⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243

Det følger imidlertid av bestemmelsens annet ledd at søknader om tiltak etter pbl. § 20-3 som er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, hvor det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere og hvor det ikke er nødvendig med ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet, skal avgjøres innen **3 uker**. Med unntak av kravet om at det ikke må foreligge merknad fra nabo eller gjenboer er det på samme vilkår en saksbehandlingstid på **3 uker** også for tiltak som omfattes av pbl. § 20-4.

Byggesaker som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser skal avgjøres av kommunen innen **12 uker**, jf. pbl. § 21-7 fjerde ledd. Samme frist er forutsatt å gjelde der det kun søkes om dispensasjon.³⁷ Videre fremgår det av bestemmelsens fjerde ledd at fristen ikke løper den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale eller statlige myndigheter, jf. pbl. § 19-1. Regionale og statlige myndigheter har 4 ukers frist på å komme med en uttalelse jf. pbl. § 21-5 tredje ledd. Disse 4 ukene kan dermed komme i tillegg til kommunens lovpålagte behandlingstid.

Bestemmelsene om saksbehandlingstid i plan- og bygningsloven blir utfylt i SAK10 kapittel 7.

Ifølge SAK10 § 7-3 er kommunen gitt adgang til ensidig fristforlengelse i byggesaker som krever dispensasjon. I SAK10 § 7-4 reguleres tidsfrister som kun gjelder søknader om dispensasjon, og også her vil kommunen ha adgang til å forlenge fristen.

Kommunen har i visse tilfeller adgang til å ensidig forlenge fristen. Kommunen kan ifølge SAK10 § 7-3 første ledd forlenge fristen for søknader som omfattes av tidsfristen i pbl. § 21-7 første og fjerde ledd dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter pbl. § 21-5. Tiltakshaver og ansvarlig søker skal meddeles ny frist så snart det er klart at fristen vil bli overskredet, jf. SAK10 § 7-3 første ledd, siste punktum.

Ved søknad om dispensasjon fremkommer det av SAK10 § 7-4 bokstav a at fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Videre kan kommunen forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig. Dersom kommunen har behov for å forlenge fristen for behandling av dispensasjonssøknaden må underretning om ny frist være sendt søker før utløpet av tidligere fastsatt frist, jf. SAK10 § 7-4 bokstav b.

3.1.2.7 Forhåndskonferanse

Det fremgår av pbl. § 21-1 at det kan avholdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte fagmyndigheter. Både tiltakshaver og plan- og bygningsmyndighetene kan kreve forhåndskonferanse. Formålet med forhåndskonferanse er å avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling, jf. SAK10 § 6-1 første

³⁷ Prop.99 L (2013-2014)

ledd. Videre følger det av nevnte forskrift at det skal skrives referat fra møtet og dette skal følge med som saksdokument i den videre behandlingen av saken.

3.1.2.8 Samordningsplikt

Noen tiltak etter plan- og bygningsloven betinger samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter enn kommunen. Søknad om dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i pbl. § 1-8 skal forelegges de regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt. Kommunen har etter pbl. § 21-5 en samordningsplikt som innebærer at kommunen skal forelegge saken for de relevante myndigheter, med mindre søker selv har forelagt saken. Hvilke myndigheter samordningsplikten omfatter er opplistet i SAK10 § 6-2.

3.1.2.9 Klage

Plan- og bygningsloven utfyller reglene om klage i forvaltningsloven. Det fremgår av pbl. § 1-9 annet ledd at det ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, ved dispensasjon eller i tidligere vedtak i byggesaken, og hvor klagefristen for vedtakene er utløpt. Dersom vedtaket opprettholdes av kommunen, er Fylkesmannen klageinstans.

Videre er det bestemt i SAK10 § 7-1 bokstav c at klagesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon, skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen åtte uker. Fristen gjelder også i de tilfeller kommunen tar klagen til følge og fattet et nytt vedtak, jf. bestemmelsens annet punktum. Tidsfristen gjelder fra klagefristen er utløpt og til saken er oversendt klageinstansen eller nytt vedtak er sendt, jf. SAK10 § 7-2 fjerde ledd.

3.1.4 Naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens kapittel 2 skal sørge for at natur er en premiss i all myndighetsutøving, og at natur ikke ses isolert, men i sammenheng på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Naturmangfoldlovens kapittel 2 kommer inn i alle saker der det fattes vedtak etter plan- og bygningsloven som berører naturmangfold. Dette omfatter regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og enkeltsaker, samt i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier.

Ved utøving av offentlige myndighet, herunder ved forvaltning av fast eiendom, skal prinsippene i nml. §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer, jf. nml. § 7 første punktum.

Ifølge nml. § 7 annet punktum skal vurderingen fremgå av vedtakets begrunnelse. Det vil si at det er en begrunnelsesplikt etter bestemmelsen, og denne gjelder selv om det etter alminnelige

forvaltningsrettslige regler ikke skulle foreligge begrunnelsesplikt.³⁸ Prinsippene skal vurderes og vektlegges sammen med andre momenter/hensyn i saken.

Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven skal samlet gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte.³⁹

3.1.5 Arkivloven og forskrift om offentlige arkiv

Kommunen har ifølge lov om arkiv (arkl.) § 6 plikt til å holde arkiv. Ifølge bestemmelsen skal arkivet være ordnet og innrettet for å sikre dokumenter som informasjonskilder for sanntid og ettertid.

Samtlige dokumenter som kommer inn under definisjonen av arkiv i arkl. § 2 og som ikke omfattes av arkivbegrensning etter forskrift om offentlige arkiv § 14 skal arkiveres. I arkl. § 2 defineres arkiv som dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet.

Det er blitt vanlig å forstå «dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet» som både mottatte dokumenter og dokumenter som produseres som ledd i den virksomhet organer utøver, og som samles som resultat av denne virksomheten. Definisjonen er dermed vid, og som utgangspunkt vil alle typer dokumenter komme inn under lovens arkivbegrep.⁴⁰ Forskriftens § 14 begrenser imidlertid hvilke dokumenter som skal arkiveres. Vi kan forstå ut av bestemmelsen at dokumenter som ikke har inngått i kommunens saksbehandling eller som ikke har verdi som dokumentasjon skal holdes utenfor eller fjernes fra arkivet.

Formålet bak arkivering er på den ene side å fungere som intern hukommelse og dokumentasjonskilde for kommunen selv. På den annen side vil arkivmateriale fungere som dokumentasjon av organets egne aktiviteter og handlinger utad. På denne måten vil arkivet gi forvaltningsorganet den nødvendige oversikten over egne aktiviteter og forvaltningsorganet vil kunne stå til ansvar for sine handlinger overfor samfunnet for øvrig, samt kunne dokumentere sine rettigheter og forpliktelser overfor andre.⁴¹

Kommunen har ifølge forskrift om offentlige arkiv § 9 også en journalføringsplikt. Kommunen skal dermed registrere alle inngående og utgående dokumenter som etter offl. § 4 må regnes som saksdokumenter for organet. Det er kun de saksdokumenter etter offl. § 4 som er og blir sakbehandlet og som i tillegg har verdi som dokumentasjon som skal registreres.

Bestemmelsen spesifiserer dermed hvilke dokumenter som skal registreres, hvilke dokumenter som skal registreres dersom kommunen finner det tjenlig og hvilke dokumenter som ikke er omfattet av journalføringsplikten.

³⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378

³⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 215

⁴⁰ Ivar Fønnes (2009) s. 62

⁴¹ Ivar Fønnes (2009) s. 42

3.2 Kommunale planer, retningslinjer og rutiner

For å se nærmere på kommunens behandling av byggesaker med dispensasjon, vil det også være hensiktsmessig å undersøke kommunale planer, retningslinjer, rutiner mv. som er av betydning for kommunens saksbehandling.

3.2.1 Kommunale planer

Det ble i november 2016 meldt oppstart av arbeidet med å revidere samfunnsdelen og arealdelen i Søgne kommune. Arbeidet har vært todelt, men det ble lagt vekt på at de to delene henger sammen og at arealpolitikken og føringene i arealdelen skal bidra til å bygge opp under målsetningene i samfunnsdelen.⁴² Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i sak 67/18, og kommuneplanens arealdel ble vedtatt i sak 24/19.

Kommuneplanens arealdel består av en planbeskrivelse, plankart og bestemmelser.

Det fremgår av kommunens planbeskrivelse at:

- Søgne kommune har som mål å være et bygdesamfunn med mulighet for å bo landlig, men samtidig at det skal legges til rette for fortetting, transformasjon og noe feltutbygging.
- Søgne kommune ønsker at befolkningen som allerede bor i områder avsatt til LNF skal ha mulighet til å gjøre mindre påbygg, tilbygg, garasjer, boder o.l. uten å måtte søke om dispensasjon.
- Søgne kommune ligger høyt sammenlignet med andre kommuner når det gjelder antall dispensasjoner. Det fremgår av planbeskrivelsen at noe av årsaken til det store antallet dispensasjoner er at:
 - Kommunen har en lang strandlinje med mange etablerte hytter og stor aktivitet med behov for tilbygg osv.
 - Kommunen har en god del eldre reguleringsplaner som ikke hjemler tiltak i tråd med dagens standard på bebyggelse. Som en tredje årsak fremgår det at
 - En god del boliger i Søgne ligger i LNF-områder. Det følger imidlertid av planbeskrivelsen at det også er et relativt høyt antall dispensasjoner fra plankravet i kommuneplanen.

Ifølge kommuneplanens arealdel ble arealer med LNF med spredt boligbygging i eksisterende grender og i nærheten av eksisterende bebyggelse i LNF områder utvidet sammenlignet med den tidligere kommuneplanen. Det vil si at det i disse områdene vil være mulig å gjøre mindre tiltak på eksisterende boliger uten at det må søkes om dispensasjon.

Videre i planbeskrivelsen ble det foreslått å oppheve flere eldre reguleringsplaner for å redusere antall dispensasjoner.

⁴² Planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel 2018-2020 s. 3

Ifølge pbl. § 2-2 skal kommunene ha et planregister som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal utnyttes.

Kommunen skal enten føre planregister med planoversikt eller den skal føre arealplan i digitalt planregister, jf. kart- og planforskriften §§ 12 og 13. Videre følger det av forskriften § 15 at kommunen skal ha system for forvaltning og vedlikehold av sitt planregister som sikrer at det blir løpende oppdatert.

De kravene plan- og bygningsloven setter til kommunens registrering og forvaltning av digitalt planregister støttes av Gisline planregister. Saksbehandlere på byggesaksavdelingen i Søgne kommune bruker kartsystemet Gisline fra Norkart AS.

I kartsystemet er alle plandata i Søgne kommune presentert samlet. Her ligger det både gjeldende planer, planer under arbeid og opphevede planer.

Planene er presentert sammen med:

- Opplysninger om planens status i planprosessen
- Aktuelle plandokumenter
- Bakgrunns kart, flyfoto og 3D visning med mulighet for utskrift
- Andre relevante temadata

Ifølge kommunen er det nettbaserte Kommunekartet som ligger tilgjengelig på kommunens hjemmeside hovedsakelig til bruk for innsyn, særlig designet for publikum, politikere og andre.

Revisjonen har ved gjennomgang av saker brukt Gisline for å se hvilken plan som gjelder for de ulike områdene. Ifølge kommunen skal alle reguleringsplaner⁴³ ligge tilgjengelig for saksbehandler i planregisteret. Videre gir planregisteret kommunen mulighet til blant annet å legge inn informasjon om innvilgede og avslåtte søknader om dispensasjon. En oversikt som gir tilgang til tidligere gitte og avslåtte dispensasjoner i det aktuelle området vil kunne gi kommunen gode forutsetninger for å sikre likebehandling av innbyggerne.

3.2.2 Retningslinjer, rutiner og maler

Kommunen opplyste i møte med revisjonen om at de ikke hadde skriftlige rutiner for saksbehandlingen av byggesøknader eller særskilt for dispensasjonssaker. Revisjonen ble imidlertid tilsendt en rutinebeskrivelse fra kommunen i ettertid. Med unntak av et avsnitt i rutinebeskrivelsen fra 2011 foreligger det ikke skriftlige rutiner som særlig gjelder ved behandling av dispensasjonssaker.⁴⁴ På bakgrunn av at rutinebeskrivelsen ikke var kjent for

⁴³ Med unntak av to eldre reguleringsplaner som kommunen rent digitalt ikke klarer å få inn i kartsystemet. Det blir imidlertid opplyst om at det så og si ikke foregår aktivitet i de områdene reguleringsplanene gjelder.

⁴⁴ Rutinebeskrivelsen angir kort at saksbehandler skal gjennomgå søknaden og dens dokumentasjon. Saksfremlegg skrives og sendes fagleder som gjennomgår saken før den sendes videre til plansjefen. Deretter sendes saken til utvalgssekretæren.

kommunen, og dermed heller ikke i bruk, legges ikke dokumentet til grunn som et revisjonskriterium.

Kommunen opplyser at det ble utarbeidet maler for byggesaksbehandlingen for noen år tilbake, og at disse vedlikeholdes med tiden. Ved behandling av en sak velger saksbehandler hvilken mal de skal bruke i saksbehandlingssystemet Ephorte.

Kommunen har utarbeidet og vedtatt etiske retningslinjer som blant annet berører interessekonflikter, gaver og varsling. Under pkt. 10 i de etiske retningslinjene fremgår det at «Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med overordnede.» Videre fremkommer det av pkt. 10 i retningslinjene at kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og vedkommendes personlige interesser. Det fremgår at dette også kan gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Utover det som fremgår av de etiske retningslinjer har ikke Søgne kommune utarbeidet rutiner eller retningslinjer for habilitet. Kommunen opplyser om at de bruker forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og at de er tydelige på hvem som skal ha en sak eller ikke hvis det kommer fram at det er en nærhet på en eller annen måte.

3.2.3 Delegeringsreglement

Det fremgår av kommuneloven § 6 at kommunestyret er det øverste kommunale organet. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen, dersom ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Adgangen til å delegerer avgjørelsesmyndighet til rådmannen er regulert i kommuneloven § 23, nr. 4.

Kommunelovens utgangspunkt er dermed at kommunestyret - med enkelte unntak – kan delegerer all sin myndighet til formannskap eller administrasjonen. Kommunestyret har imidlertid fortsatt det overordnede ansvaret.

De formelle rammene for myndighetsutøvelse i Søgne kommune fremgår av kommunens delegeringsreglement.⁴⁵ Delegeringsreglementet regulerer på hvilke saksområder kommunestyret selv skal fatte vedtak, hvilke saksområder som delegeres til andre politiske utvalg, og hvilke som delegeres til administrasjonen.

Det fremgår av delegeringsreglementet at rådmannen delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning såfremt kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Det fremkommer uttrykkelig at rådmannen kan delegerer myndighet videre internt i administrasjonen og at videredelegasjon skal være skriftlig.

⁴⁵ Vedtatt i kommunestyret 15. desember 2016. Ifølge kommunelovens § 39 annet ledd skal delegeringsreglementet vedtas innen 31. desember året etter kommunestyret ble konstituert, og reglementet i Søgne kommune er dermed vedtatt innen den lovpålagte fristen.

Det følger av administrativt delegeringsreglement⁴⁶ at rådmannens videredelegering ned i organisasjonen vedtas av rådmannen. Det fremkommer av papirversjonen at det er det elektroniske delegeringsreglementet⁴⁷ som er det til enhver tid gjeldende reglementet i kommunen, og at det erstatter tidligere delegasjoner.

Ifølge det administrative delegeringsreglementet er myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon fra plan- og bygningsloven delegert fra rådmann, via kommunalsjef teknisk, ned til enhetsleder for arealenheten. Den delegerte myndigheten er presisert til vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, med tilhørende forskrifter, ref. 23364/2013.

Videre følger det av tilhørende forskrifter 23364/2013 at fagleder på byggesak er delegert myndighet fra enhetsleder for arealenheten til å treffe vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning. Den delegerte myndigheten gjelder så fremt ikke annet framgår av lov, bestemmelse gitt i medhold av lov og politisk delegasjonsvedtak eller vedtak fattet av rådmannen innenfor saksområdet som nevnt i dokumentet.

Kommunen gir et eksempel på en ikke-prinsipiell sak; i et regulert byggeområde hvor det mangler byggegrenser mot sjø i planen, vil det være behov for dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet. I de aller fleste tilfeller vil slike saker behandles med delegert myndighet, men dersom det foreligger merknader fra høringsinstanser blir saken likevel tatt opp til det politiske utvalg.

Plan- og miljøutvalget i Søgne kommune har avgjørelsesmyndighet innen sitt ansvarsområdet. Ansvarsområdet tillagt utvalget innebærer blant annet å være fast planutvalg etter plan- og bygningsloven med unntak av kapittel VI (Kommuneplanlegging) og kapittel VIII (Ekspropriasjon).

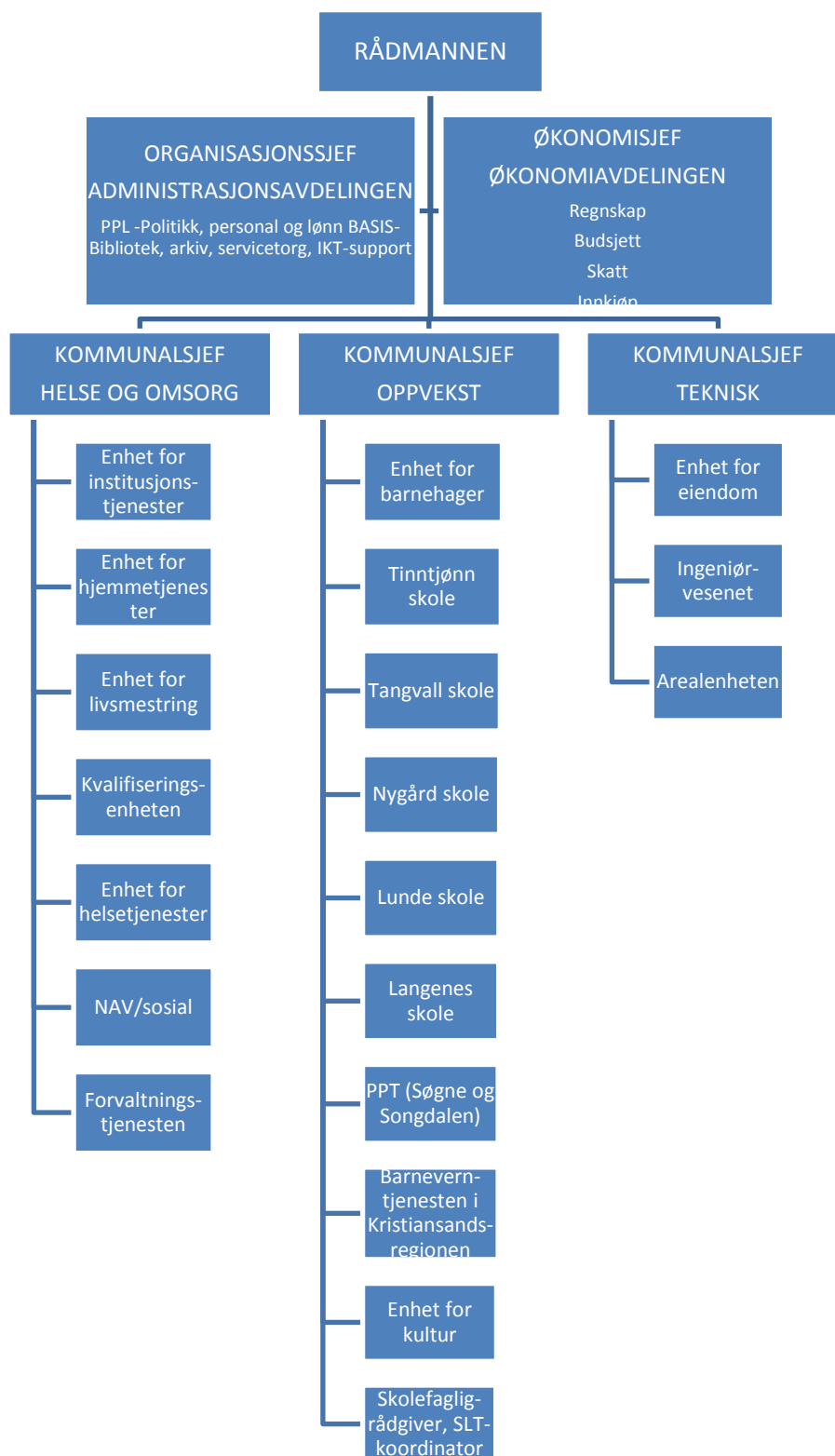
⁴⁶ Gjeldende fra 1. januar 2018

⁴⁷ <https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1018>

4. Søgne kommune

I dette kapitlet presenterer vi byggesaksavdelingen i kommunen. Vi ser nærmere på organisering, ansvarsfordeling og bemanning.

Søgne kommune er organisert med tre sektorer; Helse og omsorg, Oppvekst og Teknisk, ledet av rådmannens ledergruppe.



4.1 Arealenheten

Teknisk sektor har ansvar for areal- og samfunnsplanlegging, grønne verdier, kommunaltenkning og utbyggingspolitikk. Under teknisk sektor ligger blant annet arealenheten som har ansvar for byggesak, arealplanlegging, oppmåling m.m. Det er arealenheten som har ansvar for å tilrettelegge for at arealforvaltningen i Søgne kommune skjer i henhold til politiske vedtak og nasjonale føringer.

Arealenheten i Søgne kommune har 18 stillingshjemler. Enheten består av byggesak, arealplanlegging, oppmåling, GIS (geografisk informasjonssystemer), landbruk og miljøvern.⁴⁸ 6 av stillingshjemlene på enheten er tillagt byggesaksavdelingen. På byggesaksavdelingen er det per august 2019 1 fagleder og 4 byggesaksbehandlere. Kommunen har vurdert at det ikke vil være noen gevinst i å ansette nye med den arbeidsmengden de har nå, spesielt da de er midt i en sammenslåingsprosess med Kristiansand kommune og Songdalen kommune. Kommunen har vurdert at mye av tiden vil gå til opplæring.

4.2 Plan- og miljøutvalget

I Søgne kommune består det politiske systemet av et kommunestyre og formannskap med fire hovedutvalg. Plan- og miljøutvalget er kommunens faste planutvalg etter plan- og bygningsloven med unntak av kapittel VI (Kommuneplanlegging) og kapittel VIII (Ekspropriasjon). Plan- og miljøutvalget velges av og blant kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer. For perioden 2015-2019 består utvalget av 9 medlemmer.

4.3 Saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen

Byggesaksavdelingen i Søgne kommune bruker Ephorte som saksbehandlingssystem. Ved kommunesammenslåingen med Kristiansand kommune og Songdalen kommune i 2020, vil Nye Kristiansand kommune ta i bruk Public 360 som saksbehandlingssystem.

4.4 Kommunesammenslåing

Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune slås sammen til én kommune fra 1. januar 2020. I Nye Kristiansand kommune vil byggesaksavdelingen ligge under plan- og bygg under området for By- og stedsutvikling. Komplette organisasjonskart finnes på den nye kommunens nettside⁴⁹.

⁴⁸ Søgne kommune - Årsmelding 2018, s. 108

⁴⁹ https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/aktuelt/0_2019_organisasjonskart/organisasjonskart-nkrs-01-november-2019---justert-etter-innspill.pdf

5. Utvikling i dispensasjonssaker

I dette kapittelet vil vi se nærmere på problemstillingen om **hvordan utviklingen av byggesaker med dispensasjon har vært de senere årene i Søgne kommune.**

5.1 Byggesaker

Plan- og bygningsloven er i utgangspunktet en ja-lov. Det vil si at tiltakshavere skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Diagrammet nedenfor viser antall byggesøknader behandlet i Søgne kommune for årene 2016-2019⁵⁰.

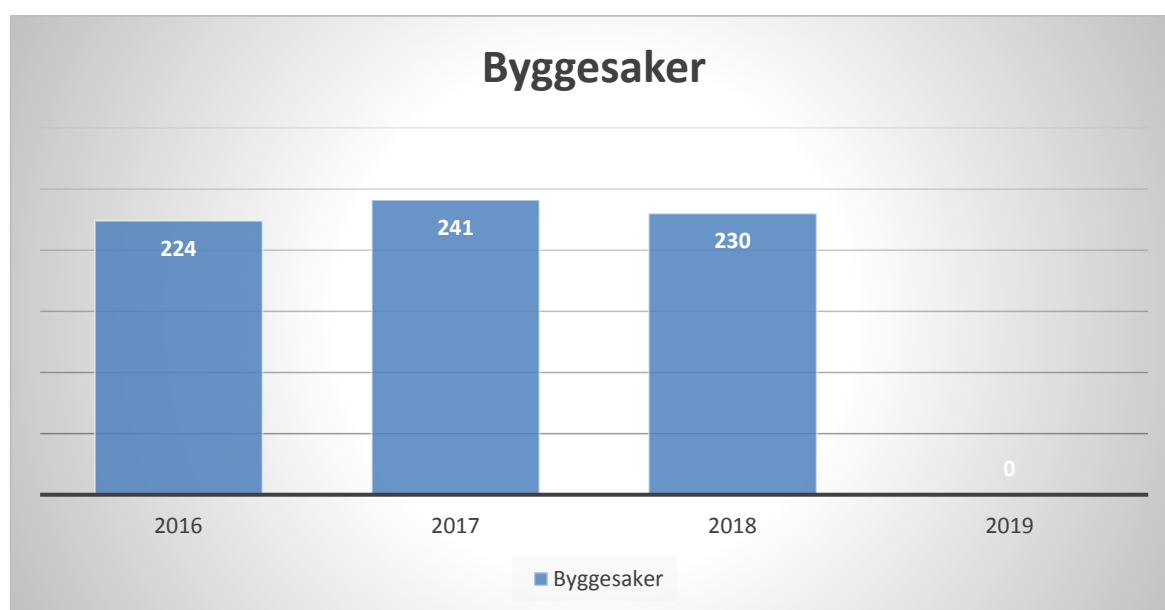


Diagram: A

Byggesakene som er tatt inn i diagram A omfatter blant annet ett-trinnsøknader, søknad om rammetillatelse og søknad om dispensasjon. Fra og med 2016 har antall byggesøknader behandlet på byggesak holdt seg relativt stabilt.

5.2 Dispensasjonssaker

Utgangspunktet er som vi så i avsnittet over at plan- og bygningsloven er en ja-lov. Er imidlertid tiltaket i strid med lov, forskrift eller plan kreves det dispensasjon for å utføre tiltaket. Kommunen har ingen plikt til å gi dispensasjon selv om vilkårene er oppfylt. Bestemmelsen om dispensasjon er en unntaksbestemmelse.

Diagrammet nedenfor viser antall innvilgede og avslåtte dispensasjonssøknader i Søgne kommune.

⁵⁰ Tallene er hentet fra KOSTRA. Tallene for 2019 er foreløpig ikke rapportert inn.

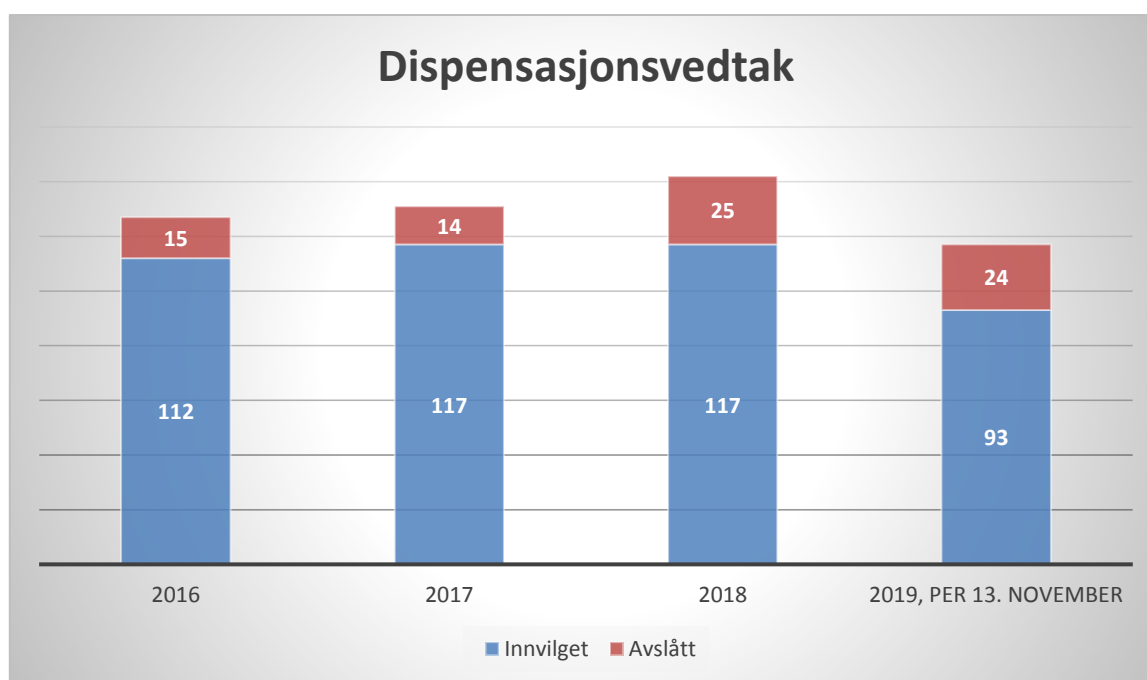


Diagram: B

I 2016 innvilget Søgne kommune 92 % av dispensasjonssøknadene som kom inn til kommunen. Andelen innvilgede søknader sank i 2017 til å utgjøre 89 % av dispensasjonssøknadene, og i 2018 utgjøre andelen innvilgede dispensasjonssøknader 82 %. Til og med 13. november 2019 er andelen innvilgede dispensasjonssøknader ytterligere sunket til 79 %.

Videre har vi undersøkt antall saker behandlet av plan- og miljøutvalget i Søgne kommune, og hvor mange saker som er behandlet på administrativt nivå⁵¹.

Årstall	Antall saker behandlet av PM (andel av totale saker i %)	Antall saker behandlet av administrasjonen (andel av totale saker i %)
2016	111 (87 %)	16 (13 %)
2017	115 (88 %)	16 (12 %)
2018	113 (79 %)	29 (21 %)
2019	76 (65 %)	41 (35 %)

Tabell: 1

I 2016 ble 111 av vedtakene vedrørende dispensasjon behandlet av plan- og miljøutvalget. Andelen dispensasjonssaker behandlet av administrasjonen var lik i 2016 og 2017. Av tabellen fremkommer det imidlertid at det har vært en ganske stor økning av saker avgjort på administrativt nivå i 2018 og 2019.

⁵¹ Administrasjonen er delegert myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, se punkt 3.2.3

I 2017 ble dispensasjoner forsøkt kartlagt i Søgne kommune for å få finne ut hva slags dispensasjonssaker som behandles i kommunen.⁵² Av kartleggingen fremkommer det at 49 av sakene omfattet dispensasjon fra pbl. § 1-8 – forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag. Videre omfattet 89 av søknadene dispensasjon fra kommuneplanen, og 102 omfattet dispensasjon fra reguleringsplaner.⁵³

5.3 Klagesaker

Dersom plan- og miljøutvalget tar klagesaken opp til realitetsbehandling har utvalget to alternativer. De kan oppheve eller endre vedtaket dersom de finner klagen begrunnet, eller de kan opprettholde tidligere vedtak dersom de ikke finner klagen begrunnet. Opprettholdes tidligere vedtak vil saken bli sendt videre til klageinstansen, Fylkesmannen.

Revisjonen har sett på antall behandlede klager, klager som tas til følge og klager som oversendes Fylkesmannen for videre behandling.

Diagrammet nedenfor viser utviklingen i antall behandlede klagesaker⁵⁴ i perioden 2016-2019.

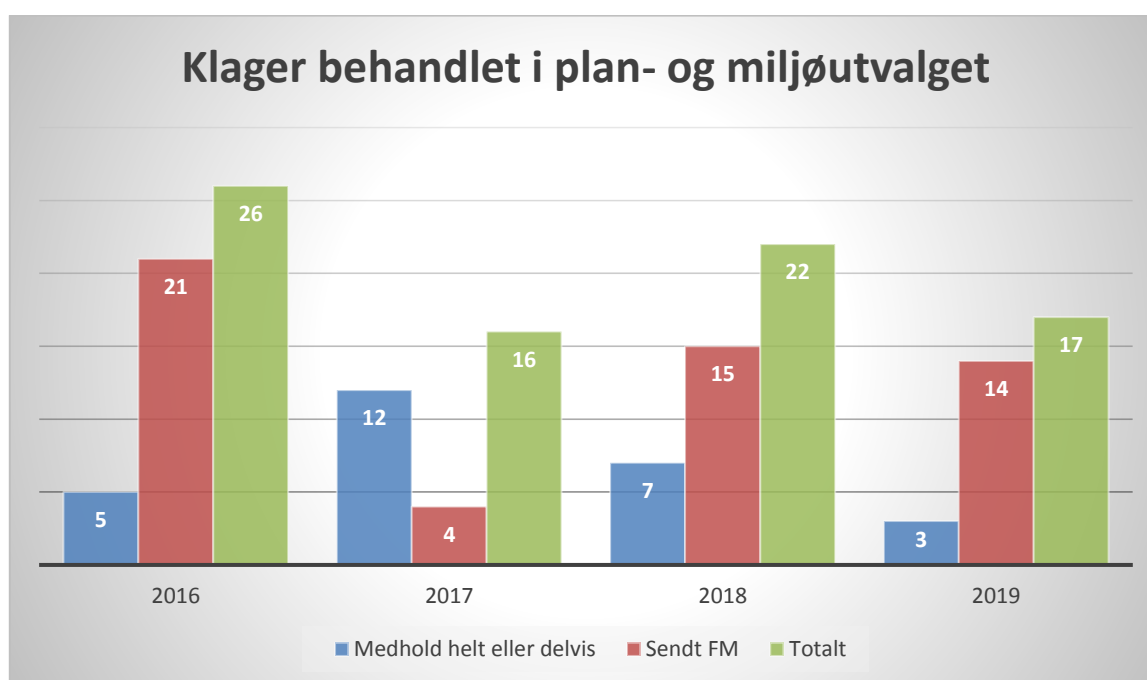


Diagram: C

I gjennomsnitt blir rundt 20 saker i året påklaget. Diagrammet viser at plan- og miljøutvalget i flertallet av saker opprettholder tidligere vedtak, og oversender klagen til Fylkesmannen.

⁵² Planbeskrivelse – kommuneplan for Søgne kommune 2018 - 2030, Arealdelen

⁵³ Sammenlignet med totalt antall mottatte dispensasjonssøknader viser tallene at flere dispensasjonssøknader omfatter dispensasjonssøknader for flere forhold.

⁵⁴ Revisjonen har kun sett på klager vedrørende vedtak om dispensasjon.

Videre har revisjonen sett på Fylkesmannens behandling av klager oversendt fra plan- og miljøutvalget vedrørende vedtak om dispensasjon. Dersom Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak vil det kunne underbygge en konklusjon om forsvarlig saksbehandling av dispensasjonene. I diagrammet under har revisjonen hentet ut tall som viser Fylkesmannens behandling av sakene.

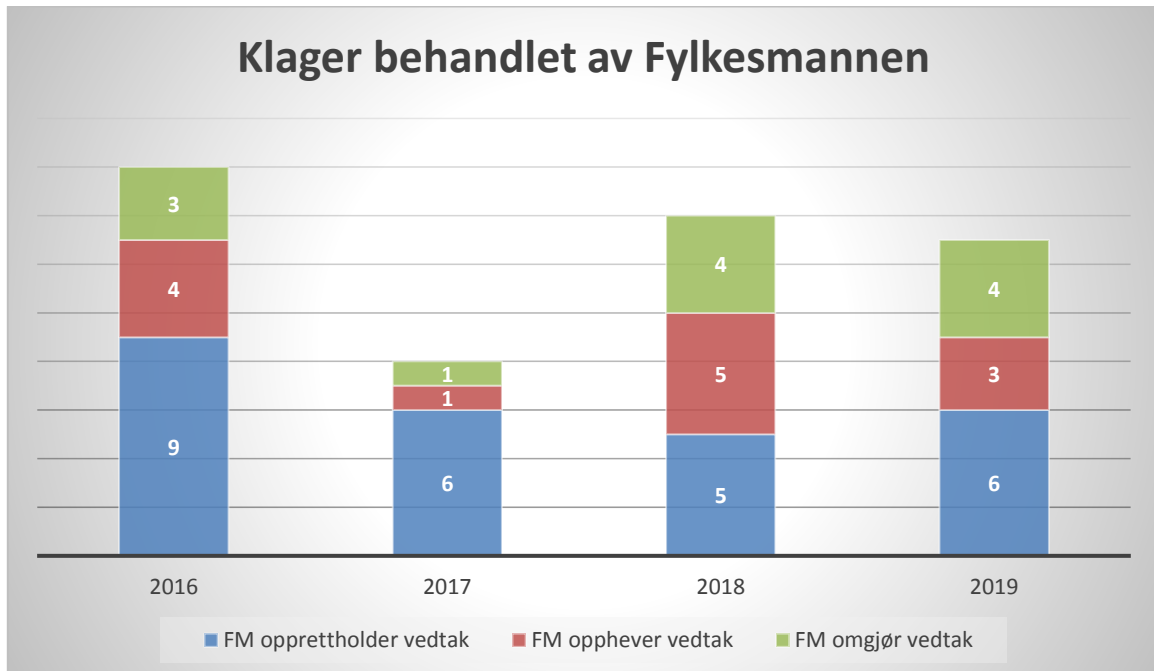


Diagram: D

Det fremkommer av diagrammet at omtrent halvparten av vedtakene vedrørende dispensasjon som fattes av Søgne kommune enten blir omgjort eller opphevet, helt eller delvis.

Det er ulike årsaker til at Fylkesmannen har omgjort eller opphevet vedtak fattet av Søgne kommune. Revisjonen har gjennomgått sakene som har blitt oversendt fylkesmannen for å undersøke årsakene til at halvparten av sakene vedrørende dispensasjon er omgjort eller opphevet, helt eller delvis. På bakgrunn av denne gjennomgangen har vi laget en oversikt over de vanligste begrunnelsene til fylkesmannens avgjørelse:

Mangel ved kommunens begrunnelse	<ul style="list-style-type: none"> Ikke redegjort for hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra. Ikke foretatt vurdering av om fordelene ved å dispensere er klart større enn ulempene.
Mangelfullt rettsgrunnlag	<ul style="list-style-type: none"> Kommunen har behandlet søknaden med utgangspunkt i uriktig rettsgrunnlag.
Mangel ved vedtak	<ul style="list-style-type: none"> Kommunen har gitt dispensasjon fra reguleringsplan uten at det er søkt om.
Rettsanvendelsesskjønn	<ul style="list-style-type: none"> Fylkesmannen vurderer at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt.

Tabell: 2

Etter å ha undersøkt dispensasjonssaker i Søgne kommune er revisjonen av den oppfatning at de vanligste manglene ved kommunens saksbehandling, som fylkesmannen bruker som begrunnelse for å oppheve eller omgjøre et vedtak, er gjentakende i en del saker. Vi vil se nærmere på revisjonens undersøkelse av saksbehandlingen i neste kapittel.

5.4 Revisjonens vurdering

Innhentet data av byggesaker i Søgne kommune viser at antall innkommende byggesaker fra 2017 har vært relativt stabil.

Dispensasjonssaker i Søgne kommune har hatt en forholdsvis lav økning fram mot 2018. Andelen innvilgede dispensasjonssaker ligger på mellom 79 % og 92 %. Revisjonen vurderer at Søgne kommune synes å føre en praksis der innvilgelse av dispensasjon er hovedregelen, heller enn unntaket. Dersom praksisen i kommunen stadig gir dispensasjoner fra bestemmelsen i pbl. § 1-8 vil strandområdene som er utsatt for sterkt byggepress kunne bli ytterligere nedbygget og allmennhetens rettigheter i strandsonen kan svekkes. Videre vil gjentatte dispensasjoner fra planer kunne uthule og svekke arealplaner som overordnet styringsverktøy. Stadig innvilgelse av dispensasjoner vil der igjen kunne gi dårlig forutsigbarhet for grunneiere og tiltakshavere.

Vi vurderer at tiltak bør fremmes i form av reguleringsplaner, for å sikre den demokratiske beslutningsprosessen og for å sikre ivaretagelse av alle hensyn og interesser. Revisjonen bemerker imidlertid at andelen innvilgede dispensasjonssøknader har sunket fra 2016 til november 2019.

I gjennomsnitt blir rundt 20 saker i året påklaget. Gjennomsnittlig blir 13 av disse oversendt Fylkesmannen for videre behandling. Da de vanligste manglene ved kommunens saksbehandling, som påpekes av Fylkesmannen, er gjentakende, vurderer revisjonen at kommunen kan ha god nytte av å benytte sakene som veiledning ved behandling av dispensasjonssaker.

5.5 Konklusjon

I Søgne kommune har antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Dispensasjonssaker har hatt en økning fra 2016 til 2018, men ser ut til å få en nedgang i 2019. For perioden revisjonen har undersøkt dispensasjonssaker blir gjennomsnittlig 20 saker påklaget i året.

Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres. Revisjonen påpeker at en planprosess i større grad enn ved enkeltdispensasjoner vil sikre at helhetlige hensyn ivaretas og at eiendommene sees i sammenheng. Revisjonen bemerker at det er anledning til å dispensere fra eldre planer som ikke er fullt utbygd dersom planen hindrer en hensiktsmessig utvikling av de gjestående eiendommene. Revisjonen vurderer imidlertid at

Søgne kommune burde ivareta hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk ved planendring i samsvar med reglene om arealplanlegging og ikke ved en rekke enkeltdispensasjoner.

6. Saksbehandling ved dispensasjoner

I dette kapittelet ser vi nærmere på i **hvilken grad Søgne kommune har forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon**. Vi har gått gjennom et antall tilfeldig utvalgte enkeltsaker for å kunne vurdere hvorvidt saksbehandlingen av dispensasjonssaker i Søgne kommune er i tråd med gjeldende regelverk.

6.1 Rutiner og maler

I punkt 3.2.2 nevnte vi at kommunen har en rutinebeskrivelse utarbeidet i 2011, men at denne ikke kan regnes som kjent for byggesaksbehandlerne. Kommunen opplyser imidlertid om at de har rutiner, men at de ikke er nedskrevet. Videre opplyser kommunen om at de ansatte blir orientert om hvordan saksbehandlingen rutinemessig foregår i kommunen, helt fra de blir ansatt. Videre opplyser kommunen om at rutinene fungerer like godt, selv om de ikke er skriftlige.

Kommunen opplyser imidlertid om at de bruker maler ved saksbehandlingen, og at saksbehandlingen styrer seg ut ifra maloppsettet. Saksbehandlerne velger hvilken mal de skal bruke i saksbehandlingssystemet Ephorte. Malene ble ifølge kommunen utarbeidet for en del år tilbake, og er utviklet/vedlikeholdt i tråd med regler og forskrifter i tiden etterpå. Kommunen har inntrykk av at det gir en trygghet for saksbehandlerne å bruke malene.

Malene gir veiledning for hva som må tas med i vedtaket, men malene veileder også saksbehandlerne i vurderingene som må gjøres. Vi vil foreta en nærmere redegjørelse av hva malen veileder om under punkt 6.4.

6.2 Veiledning før innsending av søknad

God veiledning er viktig for at den enkelte skal kunne ivareta sine interesser, og i tillegg vil god veiledning kunne virke tidsbesparende på den videre saksbehandlingen.

På kommunens hjemmeside er det lagt ut informasjon om byggesaksprosessen.⁵⁵ Hjemmesiden inneholder mye nyttig informasjon blant annet om hvordan man søker, relevant regelverk og ofte stilte spørsmål. Her kan man også finne søknadsskjema, herunder for bruk i byggesaker og ved dispensasjon.

Videre er det oppgitt informasjon om åpent byggesakskontor som står til tjeneste med informasjon, veiledning, kart, nabooppgaver og skjemaer. Det er byggesaksbehandlerne som betjener byggesakskontoret, som har åpent to timer hver ettermiddag. Videre fremkommer det at man vil bli tildelt saksbehandler ved pågående byggesak, slik at det er mulig å ringe eller bestille time hos egen saksbehandler på bestemte tidspunkt. Byggesakskontoret var ifølge

⁵⁵ <https://www.sogne.kommune.no/teknisk-og-eiendom/min-eiendom/skal-du-bygge/>

kommunen dagsåpent tidligere, men på grunn av bemanningssituasjonen er åpningstiden kuttet ned til to timer om dagen.

Kommunen opplyser om at det varierer hvor mange mennesker som kommer innom byggesakskontoret, men at de også mottar telefoner og henvendelser på e-post. Slike henvendelser blir ifølge kommunen skrevet ned og dokumentert i arkivsystemet.

Videre opplyser kommunen om at flere søkere ønsker forhåndskonferanser, men at de fleste saker kan løses gjennom telefon. Kommunen mener at forhåndskonferanser ikke er nødvendig ved mindre prosjekter.

I sakene som revisjonen har gjennomgått har det vært holdt forhåndskonferanse i ni saker. I to av disse sakene ligger referatene i tilknyttede saker. Det er kun i en av de ni sakene at revisjonen ikke kan se at det foreligger referat.

6.3 Mottakskontroll og veiledningsplikt

Fristen for behandling av en søknad begynner ikke å løpe før fullstendig søknad er kommet inn til kommunen. Dersom søknaden ikke er fullstendig må kommunen hente inn mer informasjon. Det er søkers ansvar å sørge for at søknaden er tilstrekkelig og komplett for at kommunen skal kunne gi dispensasjon og eventuelt også tillatelse til tiltaket. Kommunen har imidlertid en plikt til å utrede saken og påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Videre følger det av forvaltningsloven at kommunen snarest mulig må gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares.

Byggesøknader, inkludert søknader om dispensasjon, som kommer inn til kommunen, kommer først inn til postmottak før de blir sendt videre til mottakskontroll⁵⁶ for arealenheten. Mottakskontrollen går gjennom saken, sender den på høring hvis det er dispensasjon, sender ut brev om at søknaden er mottatt, og sender ut mangelbrev dersom det mangler opplysninger. Kommunen opplyser om at personen som jobber i mottakskontrollen ikke er byggesaksbehandler slik at hver enkelt saksbehandler også går gjennom saken for å se om det mangler opplysninger.

Videre nevner kommunen at mottakskontrollen sender saken til fagleder som deretter fordeler saker til saksbehandlerne etter kapasitet. Kommunen opplyser om at sakene kan bli liggende noen dager i mottakskontrollen, men at det aldri går over en uke før saken blir sendt til fagleder, og videre til saksbehandler.

Det blir opplyst av kommunen at det ofte mangler opplysninger i søknadene. Manglende opplysninger forekommer oftest i søknader fra private, men også hos profesjonelle søkere. Kommunen opplever at opplysningene stort sett kommer inn uten problem når de etterspør dem.

⁵⁶ Mottakskontrollen er en del av en stilling med flere ulike oppgaver.

I omtrent halvparten av sakene som revisjonen har gjennomgått er det sendt ut foreløpig svar innen en måned. Kommunens brev om foreløpig svar bekrefter i hovedsak at kommunen har mottatt søknad fra tiltakshaver/ansvarlig søker. I slike brev får tiltakshaver/ansvarlig søker også informasjon om blant annet at saksbehandlingstiden ligger på 8-12 uker og at saksbehandler vil bli tildelt saken. I enkelte tilfeller sendes det i stedet ut brev for å hente inn ytterligere opplysninger.

I revisjonens gjennomgang av saker fant vi flere vedtak hvor det ble gitt dispensasjon selv om søker ikke hadde søkt om slik dispensasjon. Søgne kommune etterspurte heller ikke grunnlagt søknad om dispensasjon i disse tilfellene. I andre saker har kommunen verken hentet inn dispensasjonssøknad eller behandlet dispensasjonsspørsmålet for tiltak som er avhengig av dispensasjon for flere forhold. I disse sakene har kommunen likevel gitt tiltakshaver tillatelse til å gjennomføre omsøkt tiltak. I andre saker henter kommunen inn dispensasjonssøknad fra retningslinjer i kommuneplanen.

I en del saker som revisjonen har gjennomgått behandler kommunen dispensasjonssaker selv om berørte nabo(er) ikke er blitt varslet om at omsøkt tiltak krever dispensasjon. I andre saker blir det ikke opplyst i nabovarselet om samtlige bestemmelser det søkes dispensasjon fra. I en sak blir tiltakshaver informert om at det bør sendes ut nabovarsel i ettertid av at vedtak er fattet.

Av de sakene revisjonen har gjennomgått foreligger det høyt antall saker hvor det blir henvist til telefonsamtale og annen kontakt som ikke er dokumentert. I saker hvor det tilsynelatende ikke har vært noe aktivitet på flere uker kommer det plutselig inn ny informasjon som gir inntrykk av at kommunen har bedt om ytterligere opplysninger uten at det er dokumentert.

6.4 Vedtak og underretning om vedtak

Ved utforming av vedtak i byggesaker bruker byggesaksbehandlerne i Søgne kommune malene som ligger tilgjengelig i saksbehandlingssystemet Ephorte.

Malene som brukes ved innvilgelse og avslag på dispensasjonssøknader er relativt like. I selve vedtaket skal det ifølge malen kort angis hva søknaden omfatter og hvilke dispensasjonsforhold som er knyttet til søknaden. Videre skal det opplyses om søknaden avslås eller innvilges i medhold av plan- og bygningsloven § 19-2. Videre skal saksbehandleren opplyse om det foreligger protester til søknaden, og ved avslag skal saksbehandler gi begrunnelse for bruk av hjemmel.

Videre angir malen at det skal angis hva søknaden om dispensasjon omfatter, det skal tas med hvilket plangrunnlag som gjelder for område, uttalelse fra annen myndighet, protester, gebyr og klageadgang. Videre skal det angis relevante punkter i ansvarlig søkers/tiltakshavers redegjørelse, med administrasjonens påfølgende kommentar. Deretter følger det et avsnitt med administrasjonens samlede vurdering og konklusjon. I administrasjonens samlede vurdering skal de kumulative vilkårene for dispensasjon vurderes. Malen som brukes ved innvilgelse

omfatter en nærmere beskrivelse av når og hvordan tiltaket skal vurderes opp mot naturmangfoldloven. I mal for avslag har kommunen inntatt et punkt hvor det kan skrives inn nærliggende løsninger som kommunen selv mener det bør informeres om i tråd med god forvaltningsskikk.

Ifølge mal for avslag skal det bli lagt ved et vedlegg med orientering om klageadgang. Dette vedlegget gir veiledning om klagerett, klagefrist, fremgangsmåte ved klage, hvem klagen må rettes til, samt en orientering om innsynsretten. Ved innvilgelse legges det ikke ved et vedlegg med orientering om klageadgangen. I selve vedtaksbrevet gis det informasjon om klagefristen, hvem som kan klage og hvem klagen skal rettes til, men det gis ikke informasjon om innsynsretten.

I alle saker som revisjonen har gjennomgått foreligger det vedtak. Vedtakene formuleres noe ulikt. Noen ganger kommer det kun frem i vedtaket at det innvilges eller avslås dispensasjon i medhold av pbl. § 19-2, uten at det presiseres hvilken bestemmelse det gis dispensasjon fra. Andre ganger kommer det frem i vedtaket hvilke(n) bestemmelse(r) det gis dispensasjon fra.

Videre følger underretningen om vedtak malen som beskrevet over, både ved avslag og innvilgelse. Vedtaksbrevet gir dermed en fremstilling av de rettslige og faktiske forholdene i saken, hvilke lover eller planer det er søkt om dispensasjon fra og en vurdering av hvorvidt vilkårene for dispensasjon anses oppfylt.

Revisjonen merker seg at det ikke alltid er samsvar mellom vedtaket og begrunnelsen. Revisjonen har gått gjennom saker hvor vilkårene for dispensasjon blir vurdert for forhold som det ikke gis uttrykkelig avslag eller innvilgelse for i vedtaket. Et eksempel her er at kommunen i begrunnelsen ser ut til å innvilge dispensasjon for alle forhold, men vedtaket gir kun dispensasjon for en av tre omsøkte dispensasjonsforhold.

I saker hvor dispensasjonssaken blir avgjort av plan- og miljøutvalget blir vedtak med saksfremstilling sendt med et meddelelsesbrev. Dette meddelelsesbrevet inneholder informasjon om klageadgang, bortfall av tillatelse og gebyr. Retten til innsyn fremgår ikke av meddelelsesbrevet.

Ved vedtak fattet av administrasjonen gis denne informasjonen i underretningen om vedtak. Det blir gitt informasjon om plassering av tiltak, ferdigattest, tilsyn, klageadgang, bortfall av tillatelse og gebyr. Vedrørende klageretten blir det informert om klagefrist, hvem klagen skal rettes til. Det blir ikke gitt informasjon om innsynsretten.

6.4.1 Særlig om begrunnelsen

Når kommunen skal vurdere hvorvidt det foreligger en vesentlig tilsidesettelse av hensynene bak bestemmelse(e) må kommunen ta utgangspunkt i den konkrete plan, eventuelt se på hensynene bak den enkelte bestemmelse i plan- og bygningsloven. Videre må kommunen konkret vurdere fordeler og ulemper i den enkelte sak.

Kommunen opplyser om at de har fått tilbake saker fra fylkesmannen som følge av at dispensasjonsvedtaket ikke har vært godt nok begrunnet. Kommunen opplever imidlertid at både politikerne og administrasjonen er blitt oppmerksom på viktigheten av å utarbeide en god nok begrunnelse. Dersom begrunnelsen til politikerne synes utilstrekkelig blir politikerne minnet på om dette i utvalgsmøte.

Som vi har sett under punkt 5.2 blir de fleste dispensasjonssaker behandlet i plan- og miljøutvalget. Saksutredningen av administrasjonen i dispensasjonssaker som behandles i plan- og miljøutvalget får en grundigere fremstilling enn vedtak som avgjøres på administrativt nivå. Vedtakene plan- og miljøutvalget fatter i tråd med rådmannens innstilling får dermed i all hovedsak en utførlig begrunnelse. I utgangspunktet blir dermed også vilkårene for om dispensasjon er oppfylt utførlig vurdert.

I gjennomgangen av saker bemerker revisjonen at i vurderingene som gjelder hvorvidt hensynene bak bestemmelsen og lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt kommer ikke alltid hensynene som skal ivaretas frem. Vurderingen baseres dermed på andre hensyn enn hva som er tilsiktet. Slike vurderinger forekommer som oftest når det er søkt om dispensasjon fra flere bestemmelser og kommunen ikke foretar separate vurderinger av hvert enkelt dispensasjonsforhold.

For eksempel merker revisjonen seg at administrasjonen i noen saker legger vekt på politiske signaler i vurderingen av om dispensasjon kan innvilges. Samtlige saker hvor politiske signaler er tillagt vekt er tilfeller hvor reguleringsplanen angir bestemmelser om utnyttelsesgrad. Det blir da lagt vekt på politiske signal om at *kommuneplanens* utnyttelsesgrad skal gjelde. For eksempel blir det da vurdert av kommunen at hensynet bak reguleringsplanens bestemmelser ikke blir vesentlig tilsidesatt fordi utnyttelsesgraden det søkes om er innenfor kommuneplanens bestemmelser for utnyttelsesgrad. En slik vurdering fører dermed til at hensynene bak planen det søkes om dispensasjon fra ikke kommer fram, og blir tilsidesatt.

I flere saker som er behandlet av plan- og miljøutvalget, og hvor utvalget ikke fatter vedtak i tråd med rådmannens innstilling blir det imidlertid kun vist til lovens ordlyd uten at det er redegjort for hensyn som blir/ikke blir vesentlig tilsidesatt, og/eller uten en redegjørelse av fordeler og ulemper. I noen av disse sakene blir ett av vilkårene vurdert.

Eksempel på vedtak fattet i plan- og miljøutvalget hvor administrasjonen innstiller til avslag på dispensasjon:

«Vedtak:

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 innvilges søknad om dispensasjon fra reguleringsplanens bestemmelser med hensyn til økt høyde som omsøkt.

Begrunnelse:

I denne spesielle saken vil en endring føre til en bedre utnyttelse av arealet. Det vil ikke føre til vesentlig avvik fra bestemmelsene.

Fordeler og ulemper:

Det er en overvekt av fordeler i forhold til ulemper.

Eventuelle fremtidige endringer i området bør tas som reguleringsendringer.»

Hvor saken avgjøres av administrasjonen på delegert myndighet utarbeides det en noe kortere saksfremstilling og begrunnelse.

Kommunen har i omtrent samtlige saker revisjonen har gjennomgått vurdert tiltaket opp mot de miljørettslige prinsippene som fremgår av naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7. I noen saker er det imidlertid tatt inn en tidligere utført vurdering i samme område, henvist til vurdering gjort ved behandling etter jordloven eller kun angitt at naturmiljøet ikke blir påvirket av tiltaket. I tilfeller hvor det er tatt inn bestemmelser eller retningslinjer i kommunens egne planer vedrørende natur og/eller miljø ser revisjonen at disse sjeldent inntas som plangrunnlag i saken og at de sjelden tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen. Presedensvirkningen av en eventuell dispensasjon blir vurdert i flertallet av de sakene som revisjonen har gjennomgått, men en slik vurdering blir ikke foretatt i en tredjedel av sakene.

Revisjonen har også gjennomgått saker hvor det er søkt om dispensasjon for tiltak som er utført uten tillatelse. I slike saker har kommunen vurdert dispensasjonsvilkårene med utgangspunkt i tiltaket slik det allerede er gjennomført. Kommunen har blant annet vurdert at det er en fordel å unngå rivningsarbeid og at tiltakshaver vil kunne ta i bruk bygget tidligere dersom det blir ettergodkjent.

6.4.2 Særlig om høringsuttalelser

I de tilfeller hvor en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden bør ikke kommunen dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i pbl. § 1-8.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for å sikre at myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt gis muligheter til å komme med uttalelse før det fattes vedtak om dispensasjon. Det er imidlertid tatt inn et punkt vedrørende høringsuttalelse i malene for underretning om vedtak, og saksbehandlerne blir således minnet på om dette. I tilnærmet alle saker som revisjonen har gått gjennom har myndigheter hvis saksområde er blitt direkte berørt blitt forelagt muligheten til å komme med uttalelse før det er fattet vedtak om dispensasjon. I et par saker har kommunen ikke hentet inn uttalelse. I disse sakene har kommunen i saksfremstillingen vist til uttalelser som er blitt gitt i tidligere saker på samme eiendom eller på en annen eiendom i området.

Alle uttalelser som kommer inn blir kortfattet tatt inn i saksutredningen. Det fremkommer av revisjonens saksgjennomgang at administrasjonen ikke alltid vektlegger eller tar med uttalelsen til fylkesmannen i selve vurderingen av om dispensasjon kan innvilges. Plan- og miljøutvalget

har i ikke i noen av de sakene som revisjonen har gjennomgått vektlagt fylkesmannens uttalelse i sin skriftlige begrunnelse ved innvilgelse av dispensasjon.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har frarådet eller uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden i 11 av sakene som revisjonen har gjennomgått. Av disse 11 sakene har kommunen innvilget dispensasjon i 7 av tilfellene.

6.5 Overholdelse av tidsfrister

Ved dispensasjonssaker er lovbestemt saksbehandlingstid 12 uker. Kommunen kan ensidig forlenge fristen med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. 12 ukers fristen regnes fra søknaden er komplett. Saksbehandlingstiden kan dermed begynne å løpe lenge etter at søknad først kom inn til kommunen. I tillegg løper ikke fristen den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale eller statlige myndigheter. Regionale og statlige myndigheter har 4 ukers frist på å komme med en uttalelse. Disse 4 ukene kan dermed komme i tillegg til kommunens lovpålagte behandlingstid.

Dersom kommunen ser at saksbehandlingstiden ikke overholdes har de mulighet til å ensidig forlenge fristen, men dette skal tiltakshaver/ansvarlig søker bli informert om så snart kommunen blir oppmerksom på det.

Kommunen opplyser om at de spesielt det siste året har overskredet tidsfrister. De opplyser om at årsaken til dette er lav bemanning og mange saker. Videre opplyser kommunen om at det spesielt er dispensasjonssaker som har gått over gitte tidsfrister.

Videre opplyser kommunen om at de har en budsjettmessig intensjon om selvkost på plan- og byggesaksavdelingene. Kommunen ser at det i situasjoner hvor kommunen oversitter fristene og dermed ikke kan ta gebyr eller bare delvis gebyr, gir uheldige utslag. Dette blir dermed et incitament for å prøve å holde seg innenfor fristene.

Kommunen bemerker imidlertid at selv om bemanningssituasjonen er som den er, så må saksbehandlerne likevel gjøre en grundig jobb. De skulle gjerne overholdt alle frister, men kommunen mener det er viktigere at saksbehandlerne gjør en god jobb, og at søkerne får redusert gebyr som plaster på såret. Videre fremhever kommunen at byggesak er en avdeling med få ansatte og mange saker, men at de klarer å holde unna saker på en tilfredsstillende måte.

Kommunen opplyser om at det har vært en del overtid på byggesak i vinter, i fasen med vakante stillinger, sykemeldinger og mange saker. Det er gitt beskjed til de ansatte om at de kan stå på litt ekstra dersom de ønsker det, men at kommunen verken kan presse eller forlange folk til å gjøre det, slik at det er på frivillig basis.

Kommunen nevner at fagleder på byggesak tar ut en restanseliste hver måned, men at fagleder ikke konkret følger opp om sakene blir behandlet etter at de er fordelt til saksbehandler.

Kommunen påpeker imidlertid at fagleder vil kunne se på restanselisten hvorvidt antall saker på listen bare øker.

I de sakene hvor kommunen sender ut brev om mottatt søknad opplyser kommunen i brevet om 8-12 ukers saksbehandlingstid. I 14 av 17 saker⁵⁷ som revisjonen har gjennomgått blir ikke tiltakshaver/ansvarlig søker informert om at kommunen vil være i behov for lengre saksbehandlingstid.

I saker som revisjonen har gjennomgått er behandlingstiden fra søknad kommer inn til kommunen fatter vedtak i flere tilfeller svært lang uten at saksbehandlingstiden er overskredet. Eksempel på slike saker er hvor søknad kommer inn, kommunen anmoder uttalelse fra andre myndigheter og dermed lar saken ligge. Etter flere uker eller måneder blir saken tatt opp igjen og det blir bedt om flere opplysninger. Saksbehandlingstiden begynner som nevnt ikke å løpe før komplett søknad er mottatt i kommunen. Etter at manglende opplysninger er kommet inn behandler kommunen søknaden innenfor saksbehandlingstiden.

Revisjonen har gjennomgått flere saker hvor saksbehandlingstiden er overskredet. I alle sakene har kommunen enten redusert gebyret eller frafalt hele gebyret. Gebyrberegningen kommer frem i meddelelsesbrevet til tiltakshaver.

6.6 Klagesaker

Klagesakene blir forberedt av byggesaksbehandlerne, og godkjent av fagleder før saken går videre til plan- og miljøutvalget. Samtlige klagesaker som revisjonen har gjennomgått er behandlet i plan- og miljøutvalget.

I flertallet av saker hvor plan- og miljøutvalget ikke fatter vedtak i tråd med rådmannens innstilling i klagebehandlingen foreligger enten ingen vurdering av vilkårene for å kunne gi dispensasjon, eller begrensede vurderinger. I flere klagesaker blir det dermed ikke redegjort for hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra eller foretatt en vurdering av om fordelene ved å dispensere er klart større enn ulempene.

Eksempel på klagesak behandlet i plan- og miljøutvalget, hvor utvalget ikke fatter vedtak i tråd med rådmannens innstilling:

«Vedtak:

Klage fra naboene tas til følge.

Det fattes nytt førstegangsvedtak:

⁵⁷ Saker hvor den lovbestemte saksbehandlingstiden ikke nødvendigvis er overskredet, men hvor kommunen har gitt beskjed til tiltakshaver/ansvarlig søker om at saksbehandlingstiden er 8-12 uker, og deretter har vært i behov for å forlenge behandlingstiden ved å hente inn ytterligere opplysninger.

I medhold av plan- og bygningsloven § 19-2 avslås søknad om dispensasjon for deling av eiendom og oppføring av bolig og garasje, i henhold til søknad mottatt i kommunen den 10.11.2017 og 05.12.2017, med tilhørende dokumentasjon.»

I de klagesakene som vi har gått gjennom har klager fått tilsendt brev om at klage er mottatt. Kommunen gitt tiltakshaver, nabo og eventuelt andre berørte parter mulighet til å uttale seg og vedtak er sendt til alle berørte parter. Videre har alle klagesakene revisjonen har gjennomgått blitt behandlet innenfor lovbestemt saksbehandlingstid.

6.7 Revisjonens vurdering

Søgne kommune har ikke skriftlige rutiner på byggesaksområde som dekker verken den ordinære saksbehandlingen eller behandlingen av dispensasjoner. Revisjonen vurderer at en utarbeidelse av skriftlige rutiner vil kunne bidra til å forebygge mot feil i saksbehandlingen samt bedre internkontroll. Malene som kommunen bruker fungerer delvis som en sjekkliste da de er innholdsrike og gir påminnelser til saksbehandler. Vi vurderer at det er positivt at «systemet» sender saksbehandlerne gjennom malene og at malene på denne måten kan bidra til å sikre en viss likebehandling og kvalitet i saksbehandlingen. I mal for avslag skal det bli lagt ved et vedlegg med orientering om klageadgang. Her gis det informasjon om retten til å se sakens dokumenter, samt at informasjon som gis om klageretten er svært informativ og oversiktlig. Denne malen har imidlertid revisjonen kun sett at har vært brukt i en sak.

Revisjonen vurderer at kommunen har tilfredsstillende praksis med tanke på veiledning før innsending av søknad. Hjemmesiden er oversiktlig og informativ, og byggesakskontoret er tilgjengelig for de som skulle ønske å snakke med en byggesaksbehandler. Revisjonen vurderer praksisen med å dokumentere referat fra forhåndskonferanser er tilfredsstillende.

Revisjonen vurderer at kommunikasjon med tiltakshaver/ansvarlig søker etter innsendt søknad kan forbedres. Revisjonen har i sin gjennomgang av saker bemerket at det kun i halvparten av sakene er sendt ut foreløpig svar fra kommunen innen en måned. Revisjonen vurderer at et foreløpig svar vil gi tiltakshaver en visshet om at henvendelsen er nådd frem og tatt under behandling.

Det er positivt at kommunen er oppmerksom på at personen som sitter i mottakskontrollen ikke er byggesaksbehandler og dermed har et ekstra øye på om kommunen burde hente inn mer informasjon. Revisjonen har kun vært innom to saker hvor det er blitt bedt om flere opplysninger kort tid etter at søknaden er mottatt. I noen saker blir det bedt om ytterligere opplysninger flere uker og måneder etter at søknad er mottatt i kommunen. I tråd med god forvaltningsskikk vurderer vi at søker bør få beskjed så snart som mulig dersom det foreligger mangler ved søknaden.

Kommunen skal sørge for at saken er godt nok utredet før saken behandles, og har en plikt til å veilede tiltakshaver/ansvarlig søker. Kommunen må hente inn relevante og nødvendige opplysninger, slik at saken blir tilstrekkelig opplyst til å bli realitetsbehandlet. Revisjonen vurderer at kommunen i utgangspunktet henter inn de opplysninger som er nødvendig for å behandle saken. Vi bemerker imidlertid at kommunen i en del saker behandler flere dispensasjonsforhold enn hva det er søkt om. Videre har vi funnet flere saker hvor det ikke er dokumentert nabovarsling i henhold til regelverket. Revisjonen vurderer at kommunen i slike tilfeller burde returnert søknad til søker for korreksjon slik at søknaden omfatter riktige og alle bestemmelser det er krav om dispensasjon fra, jf. pbl. § 19-1 og SAK10 § 5-4 tredje ledd k), samt for at søknaden skulle blitt nabovarslet i henhold til pbl. § 21-3, jf. § 19-1, og SAK10 § 5-4, jf. 5-2. Vi vurderer på bakgrunn av dette at kommunen har forbedringspotensial ved overholdelse av veilednings- og utredningsplikten sin. Revisjonen vurderer at kommunen bør veilede bedre vedrørende krav om å sende ut nabovarsel, innholdet i nabovarslet, hva det må søkes om dispensasjon fra og innholdet i dispensasjonssøknaden.

Videre påpeker revisjonen at retningslinjer ikke er juridisk bindende og det er ikke nødvendig å søke om dispensasjon fra slike. Retningslinjene vil imidlertid kunne vektlegges i vurderingen av om dispensasjon fra juridisk bindende bestemmelser skal gis, eller ikke.

Revisjonen vurderer at praksisen vedrørende dokumentasjon av kommunikasjon mellom ansvarlig søker/tiltakshaver og kommunen kan forbedres, både før innsending av søknad og under selve saksbehandlingsprosessen. Vi påpeker at kommunen kun gjennom dokumentasjon vil kunne svare på påstander om feil i saksbehandlingen, samtidig som kommunen også vil ha bedre oversikt og kontroll over saken.

Revisjonen vurderer at det ikke alltid kommer tydelig fram hvilken bestemmelse det innvilges/avslås dispensasjon fra. Videre bemerker revisjonen at det ikke alltid er samsvar mellom vedtak og begrunnelse. Vi vurderer at det i slike tilfeller kan være uklart hva kommunen gir dispensasjon for. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at vedtaket burde samsvare med begrunnelsen, samt at vedtaket bør være klart og tydelig, slik at søker forstår hva det fattes vedtak om.

Revisjonen vurderer at underretningen om vedtak har mangler. Alle vedtak som revisjonen har gått gjennom gir opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Underretningen gir imidlertid ikke informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Det fremgår av punkt 6.4.1 at saksfremstillingen og begrunnelsen i sakene som blir behandlet i plan- og miljøutvalget i mange tilfeller er langt mer omfattende enn i ikke-prinsipielle dispensasjonssaker som behandles administrativt. Dette oppleves imidlertid som naturlig da sakene som regel er i behov for en mer krevende saksbehandling, og også for at politikerne skal få best mulig oversikt over saken gjennom utførlig saksfremstilling. En slik omfattende redegjørelse av saken gjør saksbehandlingen mer grundig og nøyaktig, sikrer etterprøvbarheten og gir mottakeren en bredere forståelse av avgjørelsen og hva som er lagt vekt på i vurderingen.

Revisjonen vurderer at begrunnelsen som gis ved vedtak om dispensasjon i hovedsak er av god kvalitet. Kommunen vurderer i de fleste tilfeller begge vilkår for dispensasjon, for alle omsøkte dispensasjonsforhold. I enkelte tilfeller hvor det skulle vært foretatt en vurdering av lovens vilkår, er imidlertid vurderingen begrenset eller fraværende, eventuelt ikke dokumentert. Revisjonen påpeker at dette spesielt gjelder hvor vedtak fattes av plan- og miljøutvalget uten å være i tråd med rådmannens innstilling. Revisjonen vurderer at kommunen bør sikre at alle relevante hensyn vurderes, slik at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ivaretas på best mulig måte. På bakgrunn av at flertallet av saker blir avgjort på politisk nivå vurderer revisjonen at kommunen bør sikre at de folkevalgte gis tilstrekkelig opplæring til å utarbeide begrunnelser i tråd med regelverket.

Av revisjonens saksgjennomgang foreligger det et par saker hvor aktuelt tiltak ikke blir vurdert opp mot de miljørettslige prinsippene som fremgår av nml. §§ 8-12, jf. § 7. Revisjonen vurderer at dette burde unngås, men at det i utgangspunktet er tilfredsstillende at kommunen i hovedsak vurderer aktuelt tiltak og dispensasjon opp mot de miljørettslige prinsippene. Revisjonen påpeker at kommunen burde sikre at bestemmelser om natur og miljø i kommunens egne planer tas med som plangrunnlag i relevante saker, og at retningslinjer i kommunens egne planer vedrørende natur og miljø vektlegges i dispensasjonsvurderingene. Videre vurderer revisjonen det som positivt at det i flertallet av saker tas med en vurdering av en eventuell presedensvirkning, men at kommunen bør innta en slik vurdering i samtlige relevante saker.

I de sakene som revisjonen har gjennomgått hvor det søkes om dispensasjon for ulovlig utførte tiltak, tar kommunen i sin vurdering utgangspunkt i tiltaket slik det er oppført. Revisjonen påpeker at behandlingen av søknader om dispensasjon for ulovlig utførte tiltak i utgangspunktet skal behandles som om tiltaket ennå ikke var gjennomført.

Revisjonen vurderer kommunens praksis vedrørende innhenting av uttalelser hos myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, før det fattes vedtak om dispensasjon, som tilfredsstillende. Revisjonen vurderer imidlertid at dersom direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden bør kommunen vektlegge uttalelsen sammen med andre momenter/hensyn i begrunnelsen.

I saker hvor saksbehandlingsfristen blir overskredet, eventuelt hvor kommunen har hatt behov for å ensidig forlenge fristen som opplyst i et foreløpig svar, sender ikke kommunen ut meddelelse om at behandlingstiden vil bli forlenget. Revisjonen vurderer at en opplysning om antatt saksbehandlingstid vil gjøre det lettere for tiltakshaver å forsones seg med ventetiden, samtidig som det kan redusere antall purringer og forespørsler om hvor saken står. Revisjonen vurderer at kommunen burde informere tiltakshaver om fremdriften i saken ved å informere tiltakshaver dersom saksbehandlingstiden vil bli forlenget eller overskredet.

Revisjonen har vært gjennom flere saker hvor saksbehandlingstiden er overskredet. I alle saker frafaller kommunen gebyret helt eller delvis for behandlingen. Revisjonen påpeker at det er kommunens ansvar å organisere arbeidet på en slik måte at reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar i forvaltningsloven § 11 a og saksbehandlingsfristene i plan- og bygningsloven,

overholdes. Kommunen har imidlertid vurdert at det vil gå for mye tid til opplæring, og har dermed vurdert at det ikke lønner seg å ansatte nye byggesaksbehandlere på dette tidspunkt.

Revisjonen vurderer at behandlingen av klagesaker hovedsakelig er god. Vi vurderer imidlertid at det burde fremgå i begrunnelsen at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert.

6.8 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Søgne kommune i hovedsak har en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker, og at saksbehandlingen er av god kvalitet. Vi vurderer imidlertid at enkelte saker inneholder saksbehandlingsfeil av ulik karakter og med varierende alvorlighetsgrad. Revisjonen mener malene byggesaksbehandlerne bruker fungerer bra som en sjekkliste når saksbehandler utarbeider underretning om vedtak, men at kommunen burde utarbeide skriftlige rutiner som dekker hele saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vurderer at skriftlige rutiner vil kunne bidra til å forebygge mot feil i saksbehandlingen samt bedre internkontrollen.

Søgne kommune veileder i de fleste tilfeller søker godt, og utreder saken tilstrekkelig. Revisjonen vurderer det imidlertid som en svakhet i saksbehandlingen at en del saker blir behandlet uten at alle rettslige forhold er utredet tilstrekkelig, og/eller at søker ikke blir veiledet tilfredsstillende. Videre vurderer revisjonen at kommunen burde sørge for at søker for et foreløpig svar på sin henvendelse innen en måned, samt at søker blir informert om fremdriften i saken så fort kommunen ser at de er i behov for forlenget saksbehandlingstid, eller at denne vil bli overskredet.

Kommunikasjon mellom kommunen og søker blir ikke alltid dokumentert, og revisjonen vurderer på bakgrunn av det at praksisen vedrørende dokumentasjon kan forbedres. Videre vurderer revisjonen at kommunens utforming av vedtak i utgangspunktet er av god kvalitet, men at vedtaket i en del saker kan være utydelig, og at det dermed blir uklart hvilken bestemmelse søker gis dispensasjon fra. Revisjonen mener at begrunnelsen for dispensasjon i flere tilfeller er mangelfull, begrenset eller fraværende og vi vurderer derfor at det foreligger et forbedringspotensial på området. Kommunen er klar over at de i flere tilfeller overskrider saksbehandlingstiden. Revisjonen påpeker at det er kommunens ansvar å organisere arbeidet på en slik måte at reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar overholdes.

7. Likebehandling

I dette kapittelet undersøker vi **hvorvidt Søgne kommune har etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker.**

Sammenlignet med ordinære saker vil dispensasjonssaker være mindre forutsigbare. Vurderingen av om det kan gis dispensasjon til tiltak er svært skjønnspreget i motsetning til vurderingen av tiltak som ikke er i strid med plan- og bygningsloven eller bestemmelser i medhold av denne. Det kan derfor være vanskelig å gjennomføre en ensartet saksbehandling som sikrer likebehandling i slike saker. Det bør foreligge interne rutiner som sikrer enhetlig praksis mellom saksbehandlerne ved anvendelse av bestemmelser i plan- og bygningsloven og de kommunale planene.

7.1 Planregisteret Gisline

Opp imot alle gjeldende planer i Søgne kommune ligger i kommunens planregister Gisline. Opphevede planer, samt planer som er planlagt iverksatt blir lagt inn i registeret. Gjennom planregisteret kan saksbehandlerne dermed få informasjon om hvilke planer det må tas hensyn til ved behandling av dispensasjonssøknader. Planene er tilgjengelig sammen med en oversikt over dispensasjonsvedtak som er behandlet i kommunen. Ved hjelp av oversikten kan dermed saksbehandlerne se hvilke planer det er avslått og innvilget dispensasjon fra, samt få adgang til det enkelte dispensasjonsvedtak. På denne måten kan byggesaksbehandleren undersøke hvilke dispensasjoner som er gitt i det aktuelle planområdet tidligere, og dette kan bidra til å sikre likebehandling for innbyggerne.

Kommunen opplyser om at en del av rutinen til saksbehandlerne når det fattes vedtak om dispensasjon og vedtak sendes ut, er at vedtaket også sendes på kopi til GIS⁵⁸ avdelingen. På GIS avdelingen blir vedtakene lagt inn under de forskjellige planene i Gisline.

Revisjonen har undersøkt hvorvidt vedtakene vi har gjennomgått er lagt inn i Gisline.

Årstall	Registrert i Gisline	Ikke registrert i Gisline
2016	6	8
2017	9	2
2018	12	1
2019	7	7

Tabell: 3

Av sakene som ble behandlet i 2016 er 6 av 14 vedtak ført opp i planregisteret. Registreringen har imidlertid en positiv utvikling ved at det kun er 2 av 11 gjennomgåtte vedtak som ikke er registrert i 2017. Den positive utviklingen fortsetter også i 2018. I 2019 er imidlertid kun halvparten av vedtakene blitt registrert. Ifølge kommunen legges flere vedtak inn i Gisline

⁵⁸ Geografisk informasjonssystemer

samlet, og det kan ta 2-3 måneder før vedtak blir registrert i oversikten. Fra og med mai 2019 er imidlertid noen vedtak lagt inn i oversikten, mens andre vedtak fattet på tilsvarende tidspunkt ikke er registrert.

7.2 Kvalitetssikring

Kommunen har opplyst om at det ikke foreligger skriftlige rutiner for behandling av dispensasjonssaker. Kommunen har imidlertid opplyst om at de prøver å sikre likebehandling av dispensasjonssaker ved å behandle saker etter gjeldende planer og relevant regelverk. Ifølge kommunen er dette den beste måten å behandle alle likt på. Videre opplyser kommunen om at enhver dispensasjonssak skal vurderes på individuelt grunnlag, og dersom saksbehandlerne er i tvil i en sak, så snakker de sammen og konfererer med fagleder.

Videre har kommunen opplyst om at det ikke foreligger skriftlige rutiner for kvalitetssikring. Kommunen opplyser imidlertid om at alle saker blir kontrollert og godkjent. Samtlige saksbehandlerne fatter vedtak om dispensasjon i ikke-prinsipielle saker. Saksbehandlerne sender over saken som er behandlet til fagleder, som enten godkjenner vedtaket eller sender det tilbake for endring. De sakene som fagleder selv behandler blir først sendt til sidemannskontroll, og deretter til enhetsleder for godkjenning. Saksbehandlerne får ikke levert fra seg en sak dersom saken ikke har blitt godkjent. Etter at fagleder har godkjent en sak blir den satt som ferdig i saksbehandlingssystemet, og saken kan journalføres. Alle vedtak som fattes på byggesaksavdelingen har dermed to underskrifter; saksbehandler og fagleder, eller fagleder og enhetsleder.

I malen saksbehandlerne bruker er navnet på fagleder ikke blitt oppdatert før i 2019. Vedtakene har fram til da formelt sett blitt signert med navnet på en tidligere fagleder. I alle saker som revisjonen har gjennomgått har vedtakene blitt signert både av byggesaksbehandler og fagleder. Samtlige saker revisjonen har gått gjennom har dermed også blitt behandlet i tråd med delegeringsreglementet⁵⁹ i Søgne kommune, ved at fagleder kontrollerer og signerer alle vedtak som byggesaksbehandlerne fatter.

Kommunen opplyser om at samtlige byggesaksbehandlerne utarbeider saksfremlegg med forslag til vedtak i tilfeller hvor saker tas opp i plan- og miljøutvalget. Saksfremleggene blir kontrollert av fagleder før de går til plan- og miljøutvalget.

Kommunen opplyser om at fagleder ikke følger opp om sakene blir behandlet når de er fordelt til saksbehandler, men at fagleder tar ut en restanseliste hver måned. På denne måten vil fagleder kunne se om antall saker på listen bare øker, eller om de behandles.

⁵⁹ Samt administrativt delegeringsreglement med tilhørende forskrifter ref. ref. 23364/2013

7.3 Kommunikasjon

For å gjøre de ansatte i stand til å saksbehandle saker mest mulig likt, og dermed sikre likebehandling for innbyggerne, er det viktig at kommunikasjonen i kommunen formidles effektivt og tydelig.

Byggesaksavdelingen har ifølge kommunen avdelingsmøte en gang i måneden, eller ved behov. Blant annet tas det opp vanskelige saker på disse møtene. I tillegg til avdelingsmøtene har byggesaksavdelingen møter etter at det har vært plan- og miljøutvalgsmøte. I disse møtene tar de en gjennomgang av alle de politiske sakene, både selve saken og utfallet. Kommunen opplyser om at det her kan komme opp synspunkter og diskusjoner.

Kommunen opplyser om at terskelen for å snakke med hverandre internt på avdelingen er veldig lav, og at det er mye prat om saker. Kommunen mener også at de har en stor fordel med måten de er organisert på kontorer, da byggesak ligger skulder til skulder med planavdelingen. Dersom planene ikke er helt tydelige så er det nyttig med hjelp fra planavdelingen for å tolke bestemmelsene i planen.

Det er ifølge kommunen lite dialog mellom administrasjonen og det politiske utvalget. Det er kommunalsjef på teknisk sektor som fronter administrasjonen ved spørsmål på utvalgsmøtene, men både leder for arealenheten og faglederen på byggesak sitter tilgjengelig dersom det skulle komme opp saksrelaterte spørsmål som kommunalsjefen ikke kjenner til.

7.4 Habilitet

Gode rutiner og praksis i habilitetssituasjoner vil kunne bidra til å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssakene, ved at det ikke blir lagt vekt på personlige forhold eller utenforliggende hensyn ved behandling av saker.

Kommunen opplyser om at de ikke har skriftlige rutiner for habilitet, verken på byggesaksavdelingen eller for arealenheten. Kommunen påpeker imidlertid om at de er tydelige på hvem som skal ha en sak eller ikke, hvis de ser at det er en nærhet på en eller annen måte.

Videre nevner kommunen at ingen av byggesaksbehandlerne bor i Søgne. Dersom andre interne har en søknad i kommunen skal denne, ifølge kommunen, godkjennes av rådmannen. Habilitet har ifølge kommunen ikke kommet opp som et problem.

Spørsmålet om inhabil byggesaksbehandler har ikke vært et tema i noen av sakene som revisjonen har gjennomgått i kommune.

7.5 Revisjonens vurdering

Søgne kommune har en samlet oversikt over alle gjeldende planer i kommunen med bestemmelser og plankart. Videre har kommunen en oversikt over alle innvilgede og avslåtte

dispensasjoner digitalt, og denne skal oppdateres jevnlig. Revisjonen vurderer at dette kan være med på å gi byggesaksbehandlerne gode forutsetninger for å behandle like saker likt. Revisjonen vurderer videre at en digital oversikt i Gisline kan forenkle og effektivisere saksbehandlingen i kommunen. I Søgne kommune er det imidlertid mange saker som ikke er lagt inn i planregisteret fra før 2017, og vedtak fra og med april 2019. Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at kommunen bør sikre at planregisteret oppdateres kontinuerlig.

Revisjonen anser det som positivt at kommunen har fokus på likebehandling ved behandling av byggesaker. Revisjonen vurderer imidlertid at rutinene på byggesak i kommunen burde være skriftlige. Rutiner vil kunne sikre at det tas hensyn til alle relevante forhold i saksbehandlingen, bidra til kvalitet og sikre likebehandling.

Kontroll er viktig for å sikre kvaliteten på vedtakene, samt for å opprettholde innbyggernes tillit til den kommunale forvaltningen. Revisjonen vurderer det som positivt at alle vedtak blir kontrollert og signert av fagleder på byggesak og at sidemannskontroll utføres ved fagleders saksbehandling. Revisjonen vurderer at dette kan bidra til å avdekke eventuell forskjellsbehandling og bidra til enhetlig praksis. Vi vurderer imidlertid at det burde foreligge skriftlige rutiner for kvalitetssikring.

Vi vurderer at kommunens kanaler for informasjon og kommunikasjon er tilfredsstillende. Det er lav terskel for å snakke med hverandre intern på avdelingen og saksbehandlerne har også nær kontakt med saksbehandlerne på planavdelingen. Revisjonen vurderer at det er viktig med kommunikasjon innad for å løfte opp saker og sikre likebehandling av dispensasjonssaker.

Kommunen har ingen skriftlige rutiner om hvordan de ansatte skal gå fram i en inhabilitetssituasjon og hvordan en slik situasjon skal håndteres. Revisjonen vurderer at en utarbeidelse av skriftlige rutiner for habilitetssituasjoner bedre vil kunne sikre at forvaltningslovens habilitetsregler blir overholdt. Det dokumenteres heller ikke hvorvidt det er foretatt en vurdering av habilitet. Revisjonen vurderer at det bør dokumenteres at habilitetsvurderingen er foretatt for å oppnå tilfredsstillende internkontroll.

7.6 Konklusjon

Søgne kommune har fokus på likebehandling i dispensasjonssaker. Planregisteret Gisline gir gode forutsetninger for enhetlig praksis, men potensialet som ligger i bruken av planregisteret krever at registeret oppdateres kontinuerlig. Videre fremhever revisjonen at kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner både for saksbehandlingen, kvalitetssikringen og for habilitetssituasjoner. Skriftlige rutiner vil bedre kunne sikre enhetlig praksis, likebehandling i dispensasjonssakene, samt forbedre internkontrollen i kommunen. Kommunikasjonen internt på byggesaksavdelingen ligger til rette for å kunne behandle saker likt.

8. Konklusjoner

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt Søgne kommunes saksbehandling og praksis knyttet til byggesaker med dispensasjon. Revisjonen har konkludert følgende på prosjektets problemstillinger:

1. Hvordan har utviklingen i byggesaker med dispensasjon vært de senere årene i Søgne kommune?

I Søgne kommune har antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Dispensasjonssaker har hatt en økning fra 2016 til 2018, men ser ut til å få en nedgang i 2019. For perioden revisjonen har undersøkt dispensasjonssaker blir gjennomsnittlig 20 saker påklaget i året.

Den klare hovedregelen er at planer skal følges inntil de oppheves eller endres. Revisjonen påpeker at en planprosess i større grad enn ved enkeltdispensasjoner vil sikre at helhetlige hensyn ivaretas og at eiendommene sees i sammenheng. Revisjonen bemerker at det er anledning til å dispensere fra eldre planer som ikke er fullt utbygd dersom planen hindrer en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene. Revisjonen vurderer imidlertid at Søgne kommune burde ivareta hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk ved planendring i samsvar med reglene om arealplanlegging og ikke ved en rekke enkeltdispensasjoner.

2. I hvilken grad har Søgne kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon?

Revisjonen konkluderer med at Søgne kommune i hovedsak har en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker, og at saksbehandlingen er av god kvalitet. Vi vurderer imidlertid at enkelte saker inneholder saksbehandlingsfeil av ulik karakter og med varierende alvorlighetsgrad. Det er positivt at Søgne kommune har maler som delvis fungerer som en sjekkliste for saksbehandlerne. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen burde utarbeide skriftlige rutiner, da skriftlige rutiner vil kunne bidra til å forebygge mot feil i saksbehandlingen samt bedre internkontrollen.

Videre vurderer revisjonen at kommunen burde sørge for at søker får et foreløpig svar på sin henvendelse innen en måned, samt at søker blir informert om fremdriften i saken så fort kommunen ser at de er i behov for forlenget saksbehandlingstid, eller at denne vil bli overskredet. Søgne kommune veileder i de fleste tilfeller søker godt, og utreder saken tilstrekkelig. Revisjonen anser det imidlertid som en svakhet i saksbehandlingen at en del saker blir realitetsbehandlet selv om søknaden er mangelfull, og/eller uten at alle rettslige forhold er utredet tilstrekkelig. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen har forbedringspotensial ved overholdelse av veilednings- og utredningsplikten sin.

Kommunikasjon mellom kommunen og søker blir ikke alltid dokumentert, og revisjonen vurderer på bakgrunn av det at praksisen vedrørende dokumentasjon kan forbedres. Videre mener revisjonen at kommunens utforming av vedtak i utgangspunktet er av god kvalitet, men at vedtaket i en del saker kan være utydelig, og at det dermed blir uklart hvilken bestemmelse søker gis dispensasjon fra. Revisjonen mener at begrunnelsen for dispensasjon i flere tilfeller er mangelfull, begrenset eller fraværende og vi vurderer derfor at det foreligger et forbedringspotensial på området. Kommunen er klar over at de i flere tilfeller overskrider saksbehandlingstiden. Revisjonen påpeker at det er kommunens ansvar å organisere arbeidet på en slik måte at reglene om saksbehandlingstid og foreløpig svar overholdes.

3. Har Søgne kommune etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker?

Søgne kommune har fokus på likebehandling i dispensasjonssaker. Planregisteret Gisline gir gode forutsetninger for enhetlig praksis, men potensialet som ligger i bruken av planregisteret krever at registeret oppdateres kontinuerlig. Videre fremhever revisjonen at kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner både for saksbehandlingen, kvalitetssikringen og for habilitetssituasjoner. Skriftlige rutiner vil bedre kunne sikre enhetlig praksis, likebehandling i dispensasjonssakene, samt forbedre internkontrollen i kommunen. Kommunikasjonen internt på byggesaksavdelingen ligger til rette for å kunne behandle saker likt.

9. Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens funn gir revisjonen følgende anbefalinger for kommunens videre behandling av byggesaker med dispensasjoner:

1. Kommunen bør vurdere å gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner, se kapittel 5.4
2. Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandlingen av byggesaker med dispensasjon, samt for kvalitetssikring og habilitet, se kapittel 6.7 og 7.6
3. Kommunen bør sende ut foreløpig svar til søker innen en måned etter mottatt søknad, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen informere søker ved en eventuell forlengelse av saksbehandlingstiden, se kapittel 7.6
4. Kommunen bør ikke behandle dispensasjoner uten at kommunen har hentet inn grunnlagt søknad om dispensasjon, se kapittel 6.7
5. Kommunen bør sikre at nabovarslet gir informasjon om hvilke(n) bestemmelse(r) det søkes om dispensasjon fra, se kapittel 6.7
6. Kommunen bør forbedre praksis vedrørende journalføring og arkivering, se kapittel 6.7
7. Kommunen bør utforme vedtak i samsvar med begrunnelsen, samt at vedtaket bør være klart og tydelig, se kapittel 6.7
8. Kommunen bør innta informasjon om retten til innsyn i underretning om vedtak, se kapittel 6.7
9. Kommunen bør sikre at vurderinger av om lovens vilkår er oppfylt foretas, og at samtlige relevante hensyn ivaretas i begrunnelsen, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen sikre at de folkevalgte gis tilstrekkelig opplæring til å utarbeide begrunnelser i tråd med regelverket, kapittel 6.7
10. Kommunen bør sikre at planregisteret er oppdatert og at oppdateringen gjennomføres fortløpende, se kapittel 7.6

10. Høringsuttalelse



Søgne kommune

RÅDMANNEN

Agder Kommunerevisjon IKS
Postboks 417 Lund
4604 KRISTIANSAND S

Att. *Henriette Svendsen*

Unntatt offentlighet iht Off.l. §5

Deres ref:	Vår ref: 2019/3126 - 51187/2019	Saksbehandler: Terje Nuland	Arkivkode: L40	Dato: 29.11.2019
------------	---------------------------------------	--------------------------------	-------------------	---------------------

Høringsinnspill til Rapport til kontrollutvalget 2019 (Høringsutkast); Dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune

Kommunen viser til mottatt høringsutgave av forvaltningsrevisjonsrapport «Dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune».

Rapporten har fokus på disse hovedproblemstillingene:

1. Hvordan har utviklingen i byggesaker med dispensasjon vært de senere årene i Søgne kommune?
2. I hvilken grad har Søgne kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon?
3. Har Søgne kommune etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker?

I det følgende er vår generelle uttalelse til rapporten, og dens hovedproblemstillinger:

Kommunen mener rapporten gir et dekkende og godt bilde av hvordan dispensasjonssaker fra plan- og bygningsloven forvaltes i kommunen, både administrativt og politisk.

Rapporten gir god og konkret veiledning i hvilke områder som kan og bør forbedres, nærmere opplistet i 10 anbefalinger.

Noen av problemstillingene i rapporten var allerede kjent for kommunen, og det er et pågående arbeid med forbedringer i så henseende.

Til pkt. 1 - utviklingen i byggesaker med dispensasjoner de senere årene:

Det også vår generelle oppfatning at kommunen i hovedsak bør gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner.

Kommunen har derfor hatt en bevisst satsing på å bygge opp plankompetanse gjennom de siste 7-8 år, ved at det i 2012 kun var én plan-medarbeider til vi i 2019 har fem stillinger ved planavdelingen.

Til pkt. 2 og 3 - om forsvarlig saksbehandling og om systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling av byggesøknader med dispensasjon:

Det er områder som kontinuerlig kan og bør forbedres, selv om vi oppfatter av rapporten at kommunen i all hovedsak gjennomfører en forsvarlig saksbehandling.

I mangel av nærmere definerte, skriftlige rutinebeskrivelser utover det innarbeidede malsettet, har kommunen benyttet såkalt sidemannskontroll og faglederkontroll av produserte

Postadresse:
PB 1051
4682 Søgne

Besøksadresse:
Rådhusveien 1
4682 Søgne

Telefon: 38055555
Direktenr: 915 30 882

Epost: postmottak@sogne.kommune.no
Web: www.sogne.kommune.no
Org.nr: 964 967 091 MVA

saker. Ikke desto mindre er kommunerevisjonens anbefaling om å innføre rutinebeskrivelser en god og betimelig anbefaling som tas til etterretning.

Kommunen tar også oppfordringen om å forbedre dokumentasjonen, som f.eks. omhandler kommunikasjon mellom søker og saksbehandler, på alvor. Men sett i lys av kommunens størrelse, og derav administrasjonens åpenhet eller nærhet til publikum, har nok i noen tilfeller kommunikasjonen i sin form også vært medvirkende til at i utgangspunktet mangelfulle søknader er blitt behandlet ut fra kompletterende opplysninger som kanskje ikke er blitt tilstrekkelig og tilfredsstillende skriftliggjort i saken.

Vi innser også at på tross av gjentatte opplæringstiltak for de folkevalgte, er det ønskelig at kunnskapsformidling innenfor dette området økes ytterligere.

Vi er av den oppfatning at revisjonens rapport totalt sett har en god overføringsverdi selv om Søgne kommune opphører som egen administrativ enhet ved årsskiftet 2019/2020 og deretter blir en del av nye Kristiansand.

Med hilsen

Terje Nuland
konst. kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og gyldig uten underskrift

Kopi til:
Kim Høyer Holum

Litteraturliste

Lover:

- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- 1985 Lov av 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) (opphevet)
- 1992 Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- 1992 Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Forskrifter:

- 2009 Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)
- 2010 Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (SAK10)
- 2017 Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlige arkiv

Rettspraksis:

- LA-1992-306
Rt. 1996 s. 64

Forarbeider:

- Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planutvalgets utredning med lovforslag
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
- NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Litteratur:

- Fonnes, Ivar *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, 2. utg., Kommuneforlaget, 2009
- Grimstad, Kyrre og Siri Halvorsen *Forvaltningsloven i kommunene*, 1. utg., Kommuneforlaget, 2011

Innjord, Frode A. (red.)	<i>Plan- og bygningsloven med kommentarer</i> , 1. utg., Gyldendal Norsk Forlag, 2010
KS	«Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?», 2013
COSO	<i>Internkontroll - et integrert rammeverk</i> , sammendrag, 2013, http://docplayer.me/48859-Internkontroll-et-integrert-rammeverk.html
Kommunal- og regionaldepartementet NKRF	<i>Habilitet i kommuner og fylkeskommuner</i> , 2011 <i>RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon</i> , 2011, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf
NKRF	<i>Veileder i forvaltningsrevisjon</i> , 2016, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltning_revisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf
Kommunale dokumenter:	
Søgne kommune	<i>Kommuneplanens samfunnsdel Søgne mot 2030</i> , 21.06.2018
Søgne kommune	<i>Kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen</i> , 31.10.2019
Søgne kommune	<i>Planbestemmelser til kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen</i> ,
Søgne kommune	<i>Planbeskrivelse til kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen</i> ,
Søgne kommune	<i>Rutinebeskrivelse</i>
Søgne kommune	<i>Delegeringsreglement</i>
Søgne kommune	<i>Administrativ videredelegering</i> https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1018
Søgne kommune	<i>Forskrift, ref. 23364/2013</i>
Søgne kommune	<i>Årsmelding – Søgne kommune, 2018</i>

Gjennomgatte dispensasjonssaker i Søgne kommune:

2016	2017	2018	2019
2015/1812	2011/3014	2008/414	2012/1932
2016/472	2016/1400	2016/166	2018/1606
2016/894	2017/252	2017/1853	2018/1898
2016/1276	2017/456	2017/2560	2018/2456
2016/1297	2017/1578	2017/2603	2018/2874
2016/1700	2017/1696	2017/2747	2018/2900
2016/2001	2017/1783	2018/278	2018/2940
2016/2151	2017/1786	2018/711	2018/3028
2016/2459	2017/1841	2018/1183	2018/3031
2013/2596	2017/1844	2018/1704	2018/3564
2016/2644	2017/1959	2018/1710	2018/3744
2016/2662	2017/2293	2018/2112	2018/3760
2013/2901	2017/2826	2018/2491	2018/3828
2016/3233	2017/3139	2018/3236	2019/1300
			2019/1387

**Gjennomgang av klagesaker fra Søgne kommune,
behandlet av Fylkesmannen**

2016-2019
2016/2932
2016/7802
2016/9183
2016/13640
2016/17902
2016/17893
2017/238
2017/5243
2018/2560
2018/4948
2018/7609
2018/7666
2018/10095