

# Byggesaksbehandling i Vennesla kommune



## Rapport til kontrollutvalget i Vennesla kommune juni 2023

## Sammendrag

I henhold til vedtak i kontrollutvalget i Vennesla kommune, sak 38/22, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Byggesaksbehandling i Vennesla kommune».

Rapportens problemstillinger har hovedsakelig blitt besvart ved gjennomgang av konkrete saker, gjennomgang av kommunens dokumenter, samt gjennom intervju med fagleder og saksbehandlere på byggesaksavdelingen. Vi har også hentet ut statistikk for kommunen.

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. Forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og kommuneloven har vært de vesentlige revisjonskriteriene.

I forvaltningsrevisjonen har vi arbeidet ut ifra tre problemstillinger. **Den første problemstillingen** gir en beskrivelse av utviklingen i byggesaker i Vennesla kommune de siste fem årene. Oppsummert viser statistikken fra Vennesla kommune at antall behandlede byggesøknader fra 2018 og frem mot 2022 har vært relativt stabil, med en økning i år 2019. I gjennomsnitt har kommunen ikke overskredet saksbehandlingsfristen for søknader med verken 3-ukers eller 12-ukers saksbehandlingsfrist fra og med 2019.

Andelen innvilgede byggesøknader som medførte dispensasjon fra plan økte imidlertid betydelig fra 22 % i 2020 til 60 % i 2021 og andelen lå fortsatt på 40 % i 2022. I løpet av fem års perioden har Statsforvalteren behandlet 31 saker fra Vennesla kommune. Flertallet av saker sendt til Statsforvalteren er opprettholdt av klageinstansen. Verken i 2020, 2021 eller i 2022 har kommunen nådd målsettingen sin innenfor antall gjennomførte tilsyn.

**Under den andre problemstillingen** undersøker vi om Vennesla kommune har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen. Revisjonen konkluderer her med at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, men at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer jevnlig evaluering og forbedring av rutiner/prosedyrer. Videre konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi, men at rapporter over tilsynsvirksomheten ikke blir utarbeidet årlig.

**I den tredje problemstillingen** har vi undersøkt om enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling er i tråd med gjeldende regelverk. Vi konkluderer med at enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i stor grad er i tråd med gjeldende regelverk. Vi vurderer imidlertid at det foreligger enkelte svakheter ved byggesaksbehandlingen, som blant annet til tider manglende nedtegning av opplysninger. Videre mener vi kommunen kan forbedre sin praksis vedrørende utsending av foreløpig svar innen en måned, samt at kommunen har forbedringspotensial innenfor skriftliggjøring av habilitetsvurderingene og kjennskap til habilitetsreglene. Videre konkluderer vi med at det ikke


er vedtatt nytt delegeringsreglement i gjeldende valgperiode, og at det ikke foreligger en skriftlig videredelegering.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

- 1) Kommunen bør i større grad sikre jevnlig evaluering og forbedring av prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, se pkt. 6.4
- 2) Kommunen bør sikre at årlige rapporter over tilsynsvirksomheten blir utarbeidet, se pkt. 6.4
- 3) Kommunen bør forbedre sin praksis vedrørende nedtegning av opplysninger og utsendelse av foreløpig svar i løpet av en måned, se pkt. 7.8
- 4) Kommunen bør vedta nytt delegeringsreglement og utarbeide videredelegering fra kommunedirektøren, se pkt. 7.8
- 5) Kommunen bør sikre skriftlige habilitetsvurderinger, samt bedre kjennskap til habilitetsreglene og kommunens etiske retningslinjer, se pkt. 7.8

Kristiansand, 20.06.2023

  
Tor Ole Holbek  
Revisjonsdirektør

  
Henriette Svendsen  
Forvaltningsrevisor/jurist

## 1 Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Innledning.....	6
1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?.....	6
1.2 Kontrollutvalgets bestilling.....	6
1.3 Formål og problemstillinger .....	6
2 Metode .....	8
2.1 Saksgjennomgang.....	8
2.2 Dokumentgjennomgang.....	8
2.3 Intervju.....	8
2.4 Statistikk .....	9
3 Revisjonskriterier.....	10
3.1 Forvaltningsloven .....	10
3.2 Plan- og bygningsloven.....	15
3.3 Kommuneloven.....	17
4 Vennesla kommune .....	20
4.1 Kommunale planer .....	20
4.2 Seksjon for samfunn og miljø .....	21
4.3 Enhet for plan og utbygging - byggesaksavdelingen .....	21
4.4 Bygg- og miljøutvalget .....	23
5 Utviklingen av byggesaker i Vennesla kommune .....	24
5.1 Revisjonskriterier .....	24
5.2 Vedtatte arealplaner .....	24
5.3 Behandlede byggesøknader .....	25
5.4 Saksbehandlingstid .....	26
5.5 Dispensasjon .....	27
5.6 Klager .....	28
5.7 Tilsyn .....	30
5.8 Revisjonens oppsummering .....	31
6 Rutiner og prosedyrer.....	32
6.1 Revisjonskriterier .....	32
6.2 P360 .....	32
6.3 Rutiner og prosedyrer.....	32

6.4	Revisjonens vurdering .....	35
6.5	Revisjonens konklusjon .....	36
7	Byggesaksbehandling .....	37
7.1	Revisjonskriterier .....	37
7.2	Samhandling internt og eksternt.....	37
7.3	Veiledning før innsending av søknad.....	38
7.4	Mottakskontroll og veiledningsplikt.....	39
7.5	Delegert myndighet i dispensasjonssaker .....	39
7.6	Vedtak og underretning om vedtak .....	41
7.6.1	Særlig om klagesaker .....	42
7.7	Likebehandling og habilitet .....	43
7.8	Revisjonens vurdering .....	45
7.9	Revisjonens konklusjon .....	48
8	Konklusjoner .....	49
9	Anbefalinger .....	50
10	Høringsuttalelse .....	51
11	Litteraturliste.....	53
12	Vedlegg.....	55

## 1 Innledning

### 1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak». 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 organisasjonen<sup>3</sup>. 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. Forvaltningsrevisjonen med tema «byggesaksbehandling i Vennesla kommune» er gjennomført i tråd med RSK 001.

### 1.2 Kontrollutvalgets bestilling

Agder Kommunerevisjon IKS utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget, *sak 19/19*, en risiko- og vesentlighetsvurdering for Vennesla kommune for perioden 2019-2023. I analysen pekte revisjonen på områder hvor det kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter. Plan for forvaltningsrevisjon for Vennesla kommune 2020-2023 ble vedtatt i kommunestyret, *sak 87/20*.

Kontrollutvalget bestilte prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema «byggesaksbehandling i Vennesla kommune» i *sak 30/22*. Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i møte, *sak 38/22*. Forslag til prosjektplan med innspill fra kontrollutvalget ble vedtatt og lagt til grunn for revisjonens videre arbeid med forvaltningsrevisjon.

### 1.3 Formål og problemstillinger

Forvaltningsrevisjonens overordnede formål vil være å undersøke internkontrollen og regeletterlevelsen innenfor byggesaksbehandlingen i Vennesla kommune.

Revisjonen vil belyse følgende problemstillinger:

#### **1. Hvordan har utviklingen i byggesaker vært de siste årene i Vennesla kommune?**

I den første problemstillingen vil vi beskrive hvordan utviklingen av byggesaker har vært de siste årene i kommunen. Herunder vil vi blant annet se på saksbehandlingstid, innvilgelser, avslag, dispensasjoner og klager.

**2. Har Vennesla kommune utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen?**

I den andre problemstillingen vil vi undersøke om Vennesla kommune har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen, i tråd med kommunelovens internkontrollbestemmelse § 25-1.

**3. Er enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i tråd med gjeldende regelverk?**

Under den tredje problemstillingen vil vi hovedsakelig undersøke om enkeltvedtakene og underretningen om vedtak er i tråd med gjeldende regelverk. Herunder vil vi foreta en vurdering av vedtakene som gjelder dispensasjon.

## 2 Metode

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).<sup>10</sup> 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 P360. Fra og med mai 2023 gikk byggesaksavdelingen over på nytt saksbehandlingssystem, «Plan and Build». For å besvare prosjektets problemstillinger har revisjonen gjennomgått et utvalg saker fra de tre siste årene (2020-2022) som er behandlet av byggesaksavdelingen. Revisjonen har ikke undersøkt alle saker som er behandlet de tre siste årene, men vi vurderer at utvalget av saker er tilstrekkelig til å kunne gi en vurdering av kommunens byggesaksbehandling. Hvilke saker som er gjennomgått kan leses av i tabell som ligger vedlagt rapporten.

### 2.2 Dokumentgjennomgang

Tidlig i prosjektet innhentet revisjonen relevante dokumenter fra kommunen. Noen av dokumentene har vi fått tilsendt, andre har vi hentet ut selv fra kommunens hjemmeside og gjennom tilgangen vi har hatt til kommunens kvalitetssystem Compilo og byggesaksavdelingens Teams mapper. I arbeidet med rapporten har vi gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Overordnede dokumenter som er utarbeidet av kommunen, herunder kommuneplanen, delegeringsreglement, etiske retningslinjer
- Rutiner, sjekklister og maler

### 2.3 Intervju

Revisjonen avholdt oppstartsmøte 7. desember 2022 med kommunalsjef for samfunn og miljø, Alexander Etsy Jensen, leder på enhet for plan og utbygging, Ola Skei Bekken og leder for byggesaksavdelingen/fagleder Anne Lene Nilsen. I møtet ble det redegjort for prosjektet, og vi ble enig med kommunen om praktiske løsninger for tilgang til systemer og dialog med kommunen. I møtet ble leder for byggesaksavdelingen oppnevnt som kontaktpersoner for prosjektet.

Vi gjennomførte også et eget møte med leder for byggesaksavdelingen, samt en av saksbehandlerne den 24. januar. Videre hadde vi en samtale med hver enkelt saksbehandler den 6. februar. I forkant av intervjuene laget vi en agenda for å sikre at vi fikk belyst ønskede tema. Vi skrev referat fra møtene som ble verifisert av alle personer vi intervjuet. Videre hadde vi en



gjennomgang med fagleder på byggesak den 24. mars hvor vi så på ulike maler, rutiner og det nye fagsystemet<sup>1</sup> som nå er tatt i bruk. Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med fagleder på telefon og e-post for å avklare ulike spørsmål.

Avslutningsvis tok vi kontakt med fagleder på byggesaksavdelingen for et avslutningsmøte/oppsummeringsmøte. Møtet ble avholdt i Vennesla kommune den 16. mai. Det ble også avholdt et avslutningsmøte med kommunalsjef på seksjon for samfunn og miljø på revisjonens kontor 25. mai.

#### 2.4 Statistikk

I den grad vi har hentet inn statistikk på område for byggesaksbehandling i Vennesla kommune er disse hentet inn fra kommunen selv og SSB, herunder KOSTRA. I KOSTRA grupperes kommunene dels etter størrelse og dels etter økonomi, noe som kan gi et bedre grunnlag for sammenligninger på tvers av kommuner enn innbyggertall alene. Ved sammenligning av Vennesla kommune sine tjenester med andre kommuner er KOSTRA gruppe 7 derfor brukt som sammenligningsgrunnlag.

---

<sup>1</sup> Plan and Build 360° - et fagsystem for plan- og bygningsetater.

### 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. Kilder til aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål, føringer og lignende
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Andre myndigheters praksis
- Anerkjent teori på området
- Reelle hensyn (vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller lignende)

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke internkontrollen og regeletterlevelsen innenfor byggesaksbehandlingen i Vennesla kommune.

#### 3.1 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, så fremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende<sup>2</sup>.

I tillegg til, og også som veiledning ved tolkning av, forvaltningslovens bestemmelser kan det ulovfestete 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

---

<sup>2</sup> Dom fra Agder Lagmannsrett publisert LA-1992-306

saksbehandling at avgjørelsen som blir tatt må kunne være i samsvar med skjønnets i den enkelte sak, og vilkårlige avgjørelser er forbudt. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling og avgjørelsen må ikke fremstå som sterkt urimelig. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling bygger på et krav om likhet for forvaltningen som tilsier at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling.

### **Enkeltvedtak og underretning om vedtak**

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. 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.

Sivilombudet har uttalt<sup>3</sup> 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 avgjørelse.

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.

### **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.

---

<sup>3</sup> I sak 2011/2812

Omfanget av veiledningsplikten og behovet for veiledning må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må vurderes hva slags og hvor omfattende veiledning den enkelte trenger<sup>4</sup>. Videre vil omfanget av veiledningsplikten bero på forvaltningsorganets situasjon og kapasitet, jf. fvl. § 11 første ledd tredje punktum.

### 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.<sup>5</sup>

### 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.

### 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.

### 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

---

<sup>4</sup> Kyrre Grimstad (2011) s. 239

<sup>5</sup> Kyrre Grimstad (2011) s. 253

fvl. § 29 at klage må fremsettes innen 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket kom fram til vedkommende part.

### Habilitet

Det følger av kommuneloven § 13-3 første ledd at bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel 2 gjelder ved behandlingen av saker i kommunens administrasjon, med de særreglene som følger av bestemmelsen selv.<sup>6</sup>

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.

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.

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 inhabilitetsregler.

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.<sup>7</sup> Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken.

---

<sup>6</sup> Særreglene i kl. §13-3 annet og tredje ledd gjelder inhabilitet ved behandling av klagesaker, dersom underinstansen og klageinstansen er organer i samme kommune. Statsforvalteren er imidlertid klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, og særreglene som bestemmelsen viser til vil dermed ikke ha relevans for saker som revisjonen skal gjennomgå i dette prosjektet.

<sup>7</sup> Kyrre Grimstad (2011) s. 214

Avgjørende for om en tjenestemann skal anses som direkte underordnet kommer an på om den overordnede har formell myndighet til å instruere den underordnede<sup>8</sup>.

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 avgjørelse<sup>9</sup>. 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Videre bidrar inhabilitetsreglene i forvaltningsloven til at publikums tillit til forvaltningen opprettholdes, samt at de beskytter tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk<sup>12</sup> og tjenestemenn unngår ubehag som kan oppstå ved press fra nærstående.

Tjenestemenn bør ikke fratse som inhabile dersom de ikke er rettslig forpliktet til det. Med mindre kommunens tjenestemann rettslig sett er inhabil må utgangspunktet være at vedkommende skal behandle de sakene han er tildelt som følge av den stillingen han har. Ubehag eller press utenfra gir verken plikt eller krav til å fratse behandlingen av en sak.

I fvl. § 6 fjerde ledd angis det et unntak til habilitetsreglene. Bestemmelsen i fjerde ledd angir at habilitetsreglene ikke får anvendelse dersom det er «åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete». Ordlyden «åpenbart» angir at det er meget høy terskel for at unntaket skal kunne anvendes. I juridisk teori angis det at det her særlig siktes til avgjørelser hvor intet er overlatt til tjenestemannens skjønn, og hvor verken fakta eller juss byr på tvil.<sup>13</sup> I vilkåret om at «verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete» ligger det at dersom det at tjenestemannen deltar i behandlingen innebærer at publikums tillit til forvaltningen kan svekkes skal ikke unntaksbestemmelsen anvendes. Selv om tjenestemannen som kjenner fakta og rettsregler i saken anser en sak for klar, kan det sett utenfra oppleves som at kommunen ikke opptrer upartisk dersom vedtak fattes av noen med tilknytning til parten.

---

<sup>8</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2011), s. 5

<sup>11</sup> Kyrre Grimstad (2011), s. 156

<sup>12</sup> Dom fra Høyesterett publisert Rt. 1996 s. 64, s. 68

<sup>13</sup> Torstein Eckhoff (2010), s. 235

## 3.2 Plan- og bygningsloven

### Tilsynsstrategi og årlig rapport

Kommunen skal ifølge SAK10 § 15-1 utarbeide strategi for tilsynet etter plan- og bygningsloven § 25-1, hvor det blant annet skal tas stilling til:

- a) Målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet
- b) Organisering, eventuelt samarbeid med andre kommuner eller andre instanser, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering og
- c) utvelgelse og prioritering av fagområder, sakstyper, temaer mv., herunder lokale forhold og innsatsområder. Ved prioritering og utvelgelse skal kommunen legge vekt på om foretak har sentral godkjenning.

Det fremkommer videre av bestemmelsens annet ledd at kommunen skal utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien.

### Samordningsplikt

Noen tiltak etter plan- og bygningsloven omfattes av flere ulike regelverk som hører inn under ulike myndigheters forvaltningsansvar. Den kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt er nedfelt i pbl. § 21-5. I bestemmelsen første ledd tredje punktum fremkommer det at kommunen skal forelegge saken for de myndigheter som følger av forskrift, hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er hentet inn på forhånd. Hvilke myndigheter samordningsplikten omfatter er opplistet i SAK10 § 6-2.

### Søknadsplikt

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.<sup>14</sup> I kapittel 21 i plan- og bygningsloven foreligger det krav til innhold og behandling av søknader. SAK10 utfyller 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 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>14</sup> Frode A. Innjord (2020) s. 552

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320

Søknad om dispensasjon krever en begrunnet søknad jf. pbl. § 19-1 første punktum.<sup>16</sup> Det blir ikke oppstilt noen spesifikke krav i loven til innholdet i begrunnelsen. 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.

### 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.<sup>17</sup> 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.

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. 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 skjønsmessig vurdering. Både private og offentlige ulemper og fordeler kan vektlegges, men fordelene skal helst bygge på areal- og ressursdisponeringshensyn/samfunnshensyn. Individuelle forhold knyttet til søkerens person vil normalt ikke være tungtveiende i dispensasjonssøknader.<sup>18</sup> Årsaken til dette er at bygningsmyndighetenes ansvar er å styre arealbruken og forvalte et regelverk for

---

<sup>16</sup> 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.»

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 242

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 242



bygninger og konstruksjoner som oppføres i et livslangt perspektiv, sammenlignet med eierforhold som stort sett vil være skiftende.<sup>19</sup>

### Byggverkets avstand fra nabogrense

Når det gjelder byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense følger det av pbl. § 29-4 annet ledd at byggverket skal ha en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter, hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12. Avstandskravene kan fravikes ved dispensasjon etter lovens kapittel 19. Pbl. § 29-4 tredje ledd gir også kommunen hjemmel til å godkjenne et byggverk plassert nærmere nabogrensen enn tilfellene gitt i annet ledd, uten krav om dispensasjon. Vilkårene i enten bokstav a eller b må være oppfylt for at slik godkjenning skal kunne gis. Det er ingen automatikk i at et samtykke fra en nabo gir tiltakshaver rett til å bygge nærmere avstandskravet i bestemmelsens annet ledd. Kommunen må foreta en vurdering som vil falle inn under det frie forvaltningsskjønnet.<sup>20</sup>

### 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 Statsforvalteren 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 fatter 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.

## 3.3 Kommuneloven

### Internkontroll

Internkontroll er en del av kommunens egenkontroll. Det er viktig at kommunene har etablert et internkontrollsystem som sikrer at lover, forskrifter og vedtak etterleves. En god regeletterlevelse vil bidra til at kommunene når egne og nasjonale mål, samt at det vil være grunnleggende for at innbyggerne skal få de rettigheter og tjenester de har krav på. Videre er dette viktig for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon.

Ny lov om kommuner og fylkeskommuner trådte i kraft høsten 2019. Det følger av kommunelovens (kl.) bestemmelse om internkontroll § 25-1<sup>21</sup>:

---

<sup>19</sup> Frode A. Innjord (2020), s. 556

<sup>20</sup> Frode A. Innjord (2020), s. 909

<sup>21</sup> Kapittel 25 om internkontroll i den nye loven trådte i kraft januar 2021.

*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren:*

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Ifølge bestemmelsens første ledd er det kommunedirektøren som har ansvaret for kommunens internkontroll, og virkeområde til internkontrollplikten er administrasjonens virksomhet. Internkontrollbestemmelsen angir det som kreves som et minimum av internkontroll etter loven og oppstiller dermed minstekrav til kommunens internkontroll. Bestemmelsen formål er å bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert.

Bestemmelsens annet ledd stiller krav til internkontrollens omfang og hvordan internkontroll skal innrettes. Internkontrollen skal ifølge bestemmelsens annet ledd være systematisk. Det vil si at internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Videre fremgår det at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Den aktuelle virksomheten må gjøre konkrete vurderinger for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. For kommunens internkontroll er det etter denne bestemmelsen helt sentralt at det blir gjennomført risikovurderinger samlet for kommunen som helhet og også innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet.<sup>22</sup>

I bestemmelsens tredje ledd er det listet opp mer konkrete krav til internkontrollen. Overordnet kravene i tredje ledd er kravet om at internkontrollen skal sikre regeletterlevelse, jf. bestemmelsens første ledd. Betydningen av det overordnede kravet om regeletterlevelse betyr blant annet at internkontrollens innretning og omfang, i tillegg til tiltakene som er iverksatt etter bestemmelsens tredje ledd må være egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter.<sup>23</sup> I tillegg må tredje ledd leses i sammenheng med kravene i bestemmelsens annet ledd vedrørende systematikk og tilpasning.

Av bestemmelsens tredje ledd bokstav b) følger det at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Rutiner og prosedyrer vil være viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Hvilke rutiner og prosedyrer som trengs, og hvor mange vil måtte vurderes konkret for den

---

<sup>22</sup> Veileder «Internkontroll i kommunesektoren», KMD, s. 13

<sup>23</sup> Veileder «Internkontroll i kommunesektoren», KMD, s. 9

enkelte kommunen. I vurderingen av hva som er nødvendig vil vurderingen av risiko for avvik være sentral. Av bestemmelsen følger det ikke et krav om at rutinene og prosedyrene må være skriftlige, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ofte være nødvendig.<sup>24</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>25</sup> skriver i sin veileder til internkontroll i kommunesektoren at det indirekte av kravet om å ha rutiner at disse både må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Til slutt i bestemmelsens tredje ledd bokstav e) fremkommer det et krav om at kommunen skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Det fremgår ikke noe krav om hvor ofte evaluering og eventuell forbedring må gjennomføres, men for at forbedringer skal kunne gjøres må det imidlertid foretas evaluering av behovet for forbedring med jevne mellomrom.<sup>26</sup>

### **Myndighet til å fatte vedtak**

Ifølge kl. § 5-3 første ledd er kommunestyret det øverste organet i kommunen. Videre heter det i annet ledd at dersom ikke noe annet følger av lov er det kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen. Av paragrafens tredje ledd fremkommer det imidlertid at kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov.

Det fremgår av kl. § 5-14 at kommunestyret selv fastsetter et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Videre står det at reglementet skal fastsettes innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt. Kommuneloven legger dermed opp til at det skal fastsettes et delegeringsreglement for hver valgperiode.

Folkevalgte organer kan delegerer myndighet til å avgjøre saker uten prinsipiell betydning til kommunedirektøren kl. § 13-1 sjette ledd. Kommunedirektøren kan delegerer myndigheten videre etter reglene om intern delegering.

---

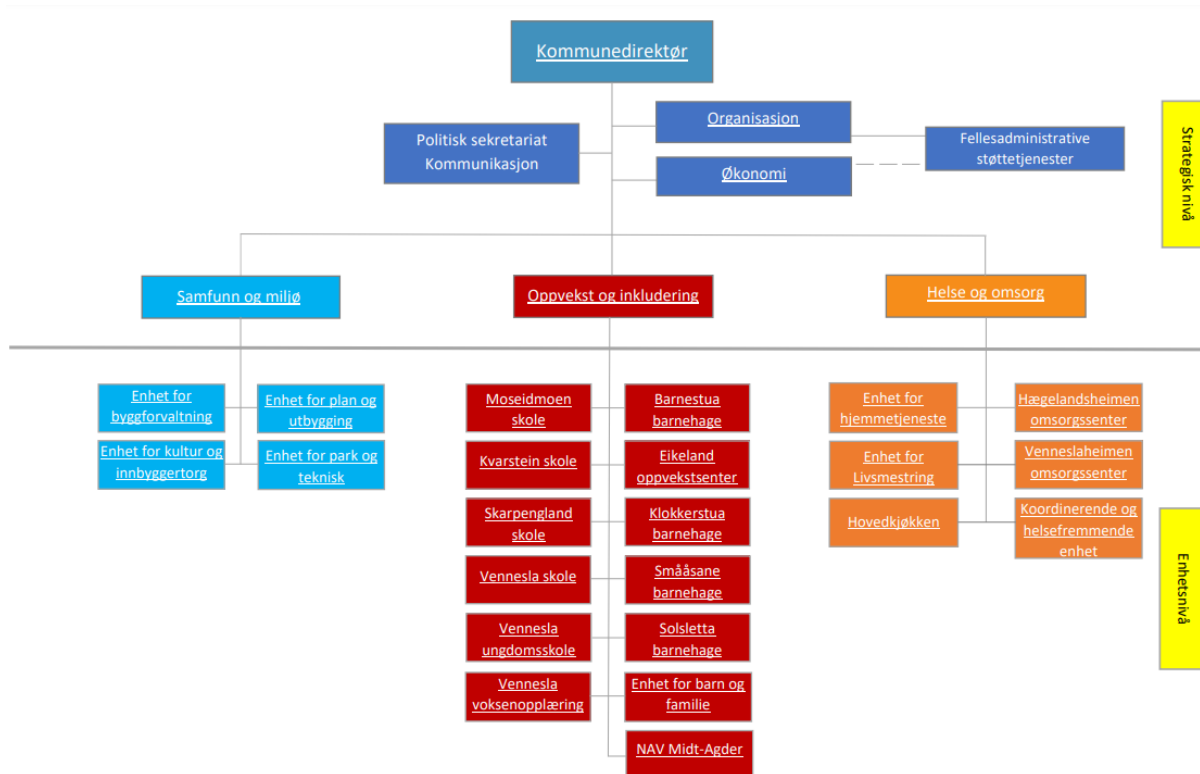
<sup>24</sup> Veileder «Internkontroll i kommunesektoren», KMD, s. 16

<sup>25</sup> Nåværende Kommunal- og distriktsdepartement

<sup>26</sup> Veileder «Internkontroll i kommunesektoren», KMD, s. 18

## 4 Vennesla kommune

Vennesla kommune vedtok i sak 20/21 ny administrativ organisering. Organisasjonen består av kommunedirektøren som har det øverste administrative ansvaret for kommunens virksomhet. Ifølge «forslag til ny administrativ organisering – styringsgruppas anbefaling» er den nye organisasjonsmodellen en kombinasjon av linje- og matriseorganisasjon. I kommunedirektørens lederteam er det tre kommunalsjefer som er leder for hver seksjon. Kommunen har også 23 resultatenheter, hvor hver enhet ledes av en enhetsleder.



### 4.1 Kommunale planer

Kommunestyret i Vennesla vedtok i sak 53/18 kommuneplanens samfunnsdel for Vennesla 2018-2030. For gjennomføring av planen er det konkretisert mål og strategier i kommunens økonomiplan, samt i andre plan- og styringsdokumenter. Føringer og prioriteringer for arbeidet med kommuneplanen sin arealdel og økonomiplan er lagt i kommuneplanens samfunnsdel.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt av kommunestyret i sak 23/19. Kommuneplanens arealdel består av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse, samt konsekvensutredning og merknadsbehandling. Gjennom kommuneplanen ønsker kommunen å rette et særlig fokus på områdene levekår og utvikling. Ved revidering av kommuneplanens arealdel ble det gjort følgende endringer i arealbruken:<sup>27</sup>

- Nye arealer for bolig/næringsetablering

<sup>27</sup> Kommuneplanens arealdel for Vennesla 2018-2030, s. 8

- Fortetting/sentrumsformål
- Videreføring av reguleringsplaner godkjent i nyere tid
- Korrigeringer av formålsgrenser
- Korrigering av bestemmelser

Av kommuneplanens samfunnsdel følger det at;

*Kommunen er en viktig premissleverandør for utvikling av lokalsamfunnet. Gjennom planarbeid og målrettet prioritering kan man legge til rette for å stimulere til ønsket utbygging, næringsutvikling og befolkningsvekst.<sup>28</sup>*

Det er satt ulike mål for kommunens samfunnsutviklerrolle<sup>29</sup>:

- Være en pådriver for positiv utvikling av næringsliv, boområder og fritidsaktiviteter i regionen
- Styrke Vennesla sentrum som kommunesenter og område for handel og service, og bidra til fortsatt vekst i bygdesentrene på Skarpengland og Hægeland
- Kommunen skal bidra aktivt til økt næringsutvikling
- Bærekraftig utvikling skal legges til grunn for utvikling i Vennesla kommune
- Vennesla kommune skal være et trygt lokalsamfunn
- Universell utforming skal inngå i kommunal planlegging
- Kommunen skal ha et differensiert bolig- og tomtetilbud
- Vennesla kommune skal ut ifra en kostnads- og nyttevurdering bruke digitale løsninger der publikum, samarbeidspartnere og/eller ansatte er tjent med det
- Kommunen skal ha et bredt kulturtilbud
- Kommunen skal ha et bredt idretts- og fritidstilbud

#### 4.2 Seksjon for samfunn og miljø

Seksjon for samfunn og miljø, tidligere seksjon for samfunnsutvikling, har 8 ansatte.<sup>30</sup> Seksjonen skal ivareta ansvaret for strategisk samfunnsutvikling, samt ansvaret for samskaping. I seksjonen ligger enhet for byggforvaltning, enhet for kultur og innbyggertorg, enhet for park og teknisk, samt enhet for plan og utbygging. I omorganiseringen i 2021 ble enhet for park og idrett, og enhet for teknisk forvaltning slått sammen. Det overordnede ansvaret for idrett og friluftsliv ble flyttet til seksjonen for samfunn og miljø.

#### 4.3 Enhet for plan og utbygging - byggesaksavdelingen

Enhet for plan og utbygging ligger under seksjon for samfunn og miljø og omfatter fire avdelinger; byggesaksavdelingen, planavdelingen, oppmålingsavdelingen og landbruksavdelingen. Arbeidsoppgavene til avdelingene på enheten omfatter arbeid med reguleringsplaner, fradeling og sammenføring av eiendom, eierseksjonering,

---

<sup>28</sup> Kommuneplanens samfunnsdel for Vennesla 2018-2030, s. 7

<sup>29</sup> Kommuneplanens samfunnsdel for Vennesla 2018-2030, s. 11

<sup>30</sup> Årsrapport 2022 for Vennesla kommune, s. 77

byggesaksbehandling, føring av matrikkel med mer. Enheten hadde i 2022 store saksmengder når det gjaldt landbrukssaker, plansaker og byggesaker. Enheten har totalt 13 ansatte.<sup>31</sup>

Byggesaksavdelingen i Vennesla kommune behandler byggesaker og dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven. På avdelingen er det fire byggesaksbehandlere og en fagleder. Saksbehandlerne er blant annet utdannet som jurist og ingeniør, og noen har flere års erfaring innenfor plan- og bygningsområde.

Delegasjonsreglementet i Vennesla kommune, vedtatt av kommunestyret i sak 40/15, bruker ved henvisning til kommuneloven, den opphevede kommuneloven<sup>32</sup>.

### 2.8 Delegering fra politisk nivå skal gå til rådmannen<sup>33</sup>.

*Kommentar: Dette følger av kommunelovens § 23.1 og § 23.4:*

*§ 23.1<sup>34</sup>: Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret setter.*

*§ 23.4<sup>35</sup>: Kommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.*

Av delegasjonsreglementet for Vennesla kommune fremgår det hvem som kan gi dispensasjon fra pbl. § 19-2 og 19-3. Kommunedirektøren er delegert myndighet til å gi varig eller midlertidig dispensasjon i følgende tilfeller;

	3.41 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN 27.06.2008 NR71	Adgang til delegasjon	Foreslås deleg. til	Adgang til videre-deleg.	Vedtatt fattes av k.styret
§§ 19-2/19-3	Gi varig eller midlertidig dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og reguleringsplan for områder avsatt/regulert til småhusbebyggelse	JA	RM <sup>36</sup>	JA	
§§ 19-2/19-3	Gi varig eller midlertidig dispensasjon fra kommuneplanens arealdel på bolig eller fritidstomt i LNF områder til mindre tilbygg og påbygg til eksisterende boenhet/fritidshus inntil 50m <sup>2</sup> BYA samt til garasjer/uthus i en etasje og inntil 70 m <sup>2</sup> . Sum BYA for bebyggelse må ikke overstige 225m <sup>2</sup> BYA for bolig og 120m <sup>2</sup> BYA for fritidsbebyggelse.	JA	RM	JA	

<sup>31</sup> Årsrapport 2022 for Vennesla kommune, s. 79

<sup>32</sup> LOV-1992-09-25-107

<sup>33</sup> Benevnelsen «rådmann» er brukt da teksten er sitert ut ifra delegasjonsreglementet.

<sup>34</sup> Gjeldende kommunelov § 13-1 annet ledd

<sup>35</sup> Gjeldende kommunelov § 13-1 sjette ledd.

<sup>36</sup> Rådmannen

Videre fremgår det av delegasjonsreglementet punkt 2.9 at;

*2.9 Rådmannen er ansvarlig for vurdering og iverksetting av subdelegering i administrasjonen etter disse prinsipper.*

*Kommentar:*

*Med mindre særskilte bestemmelser er til hinder, kan rådmannen overlate til andre innen sin administrasjon å fatte avgjørelser på sine vegne (intern delegasjon).*

*Dette følger bl.a. av kommunelovens formål, § 1, som sier:*

*Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*

Kommunedirektøren i Vennesla kommune har ikke skriftlig videredelegert vedtaksmyndigheten ned til saksbehandlerne på byggesaksavdelingen.

#### 4.4 Bygg- og miljøutvalget

Bygg- og miljøutvalget i Vennesla består av 9 medlemmer med varamedlemmer, og velges blant kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer. I valgperioden 2019-2023 består utvalget av medlemmer fra partiene; KRF (3), SP (2), SV (1), FRP (1), AP (1) og H (1).

Bygg- og miljøutvalget har ifølge delegasjonsreglementet i Vennesla kommune myndighet til å “gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser”.

	3.41 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN 27.06.2008 NR71	Adgang til delegasjon	Foreslås deleg. til	Adgang til videre deleg.	Vedtak fattes av k.styret
§§19-2/ 19-3	Gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser	JA	BM <sup>37</sup>		JA

---

<sup>37</sup> Bygg- og miljøutvalget

## 5 Utviklingen av byggesaker i Vennesla kommune

Under dette kapitlet vil vi beskrive utviklingen av byggesaker i Vennesla kommune. Vi har blant annet sett på utviklingen i saksbehandlingstid, andel vedtak som medførte innvilgelse av dispensasjon, klagesaker og vanlige byggesaker.

### 5.1 Revisjonskriterier

Problemstillingen er beskrivende, og datagrunnlaget vil dermed ikke bli vurdert opp mot noe revisjonskriterium.

### 5.2 Vedtatte arealplaner

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, kart- og planforskriften setter til kommunens registrering og forvaltning av digitalt planregister støttes av planregisteret i arealplaner.no.<sup>38</sup> På hjemmesiden til Vennesla ligger det et kommunekart som er tilgjengelig for kommunens innbyggere, politikere og andre. Kartet gir innbyggere og andre tilgang til kommunens planregister. Saksbehandlerne på byggesaksavdelingen i Vennesla kommune bruker også kartsystemet.

Arealplanene i Vennesla kommune ligger tilgjengelig i planregisteret. Revisjonen har ved gjennomgang av saker brukt planregisteret for å se hvilken plan som gjelder for de ulike områdene. I kartsystemet er alle plandata i Vennesla 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
- Planbehandlinger
- Plankart
- Andre relevante temadata

Ifølge planregisteret har Vennesla kommune 206 endelig vedtatte arealplaner. 144 av arealplanene er vedtatt i eller etter år 2000, resterende arealplaner er vedtatt før år 2000. Den eldste gjeldende planen ble vedtatt i 1961.

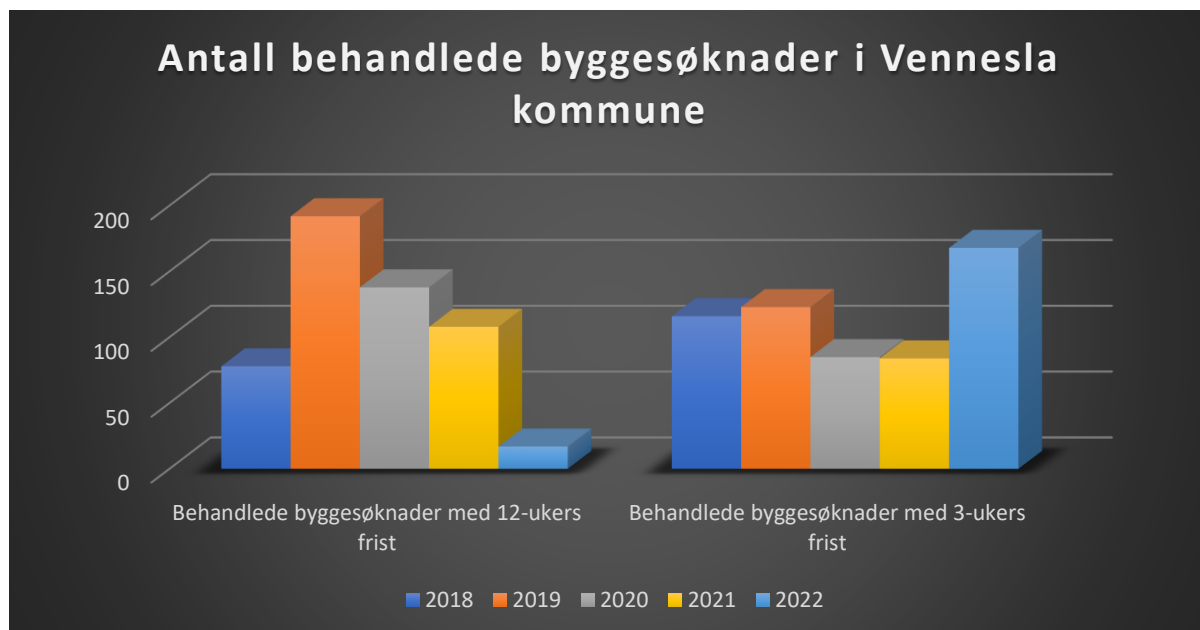
---

<sup>38</sup> <https://www.norkart.no/planoggeodata/arealplaner/>



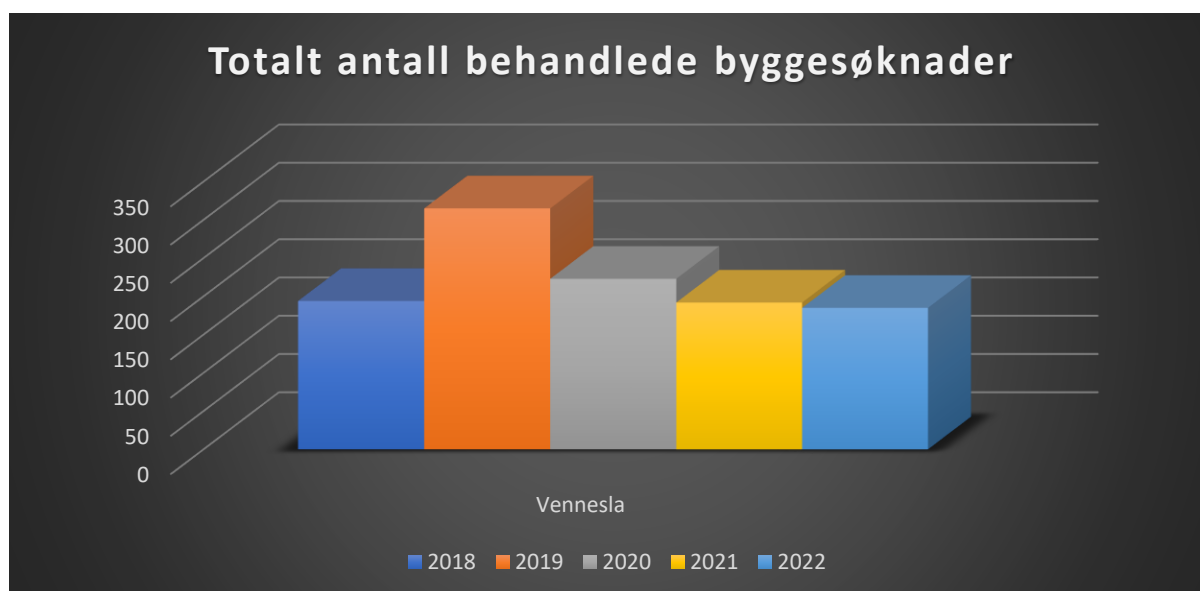
### 5.3 Behandlede byggesøknader

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 Vennesla kommune i perioden 2018-2022.



**Diagram A.** Kilde: KOSTRA<sup>39</sup>

I diagram A kan vi se antall byggesøknader delt inn i søknader med 3-ukers saksbehandlingsfrist, og søknader med 12-ukers saksbehandlingsfrist. Antall saker med 12-ukers frist er i 2022 redusert betraktelig, samtidig som saker med 3-ukers frist har økt nesten tilsvarende.



**Diagram B.** Kilde: KOSTRA<sup>40</sup>

<sup>39</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

<sup>40</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

Byggesakene som er tatt inn i diagram B omfatter både søknader med 12-ukers saksbehandlingsfrist og søknader med 3-ukers saksbehandlingsfrist. Fra og med 2020 har antall byggesøknader behandlet på byggesaksavdelingen hatt en liten nedgang, men antallet har holdt seg relativt stabilt.

#### 5.4 Saksbehandlingstid

Nedenfor i diagram C vises faktisk saksbehandlingstid for byggesøknader med 3-ukers frist i perioden 2018 til 2022. Vennesla kommune har redusert saksbehandlingstiden for denne type byggesøknader fra i gjennomsnittet 24 dager i 2018 til gjennomsnittlig 11 dager i 2022. Gjennomsnittlig har dermed byggesøknadene blitt behandlet innenfor fristen fra og med 2019. Utviklingen er positiv sammenlignet med KOSTRA gruppe 7 og landet uten Oslo som fra 2020 har økt sin gjennomsnittlige saksbehandlingstid.

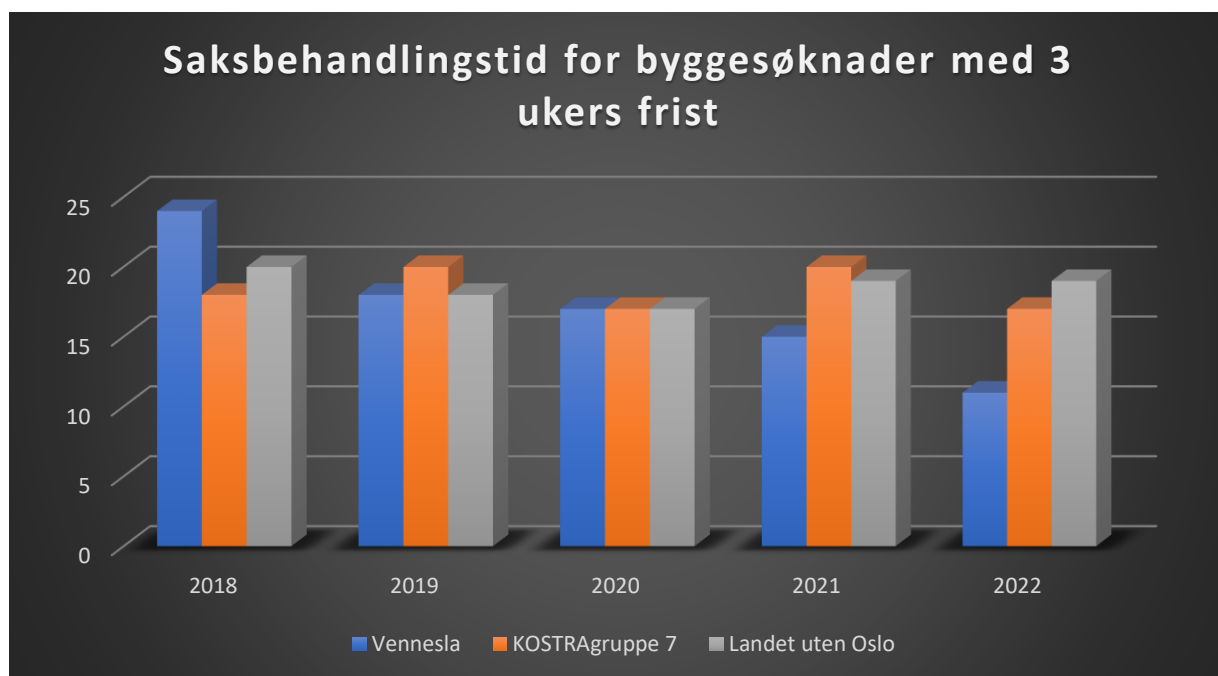


Diagram C. Kilde: KOSTRA<sup>41</sup>

Ifølge diagram D under økte saksbehandlingstiden for byggesøknader med 12-ukers frist fra 2018 fram til 2020. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ble imidlertid betraktelig redusert i 2021 og 2022. Saksbehandlingstiden fra 2022 er halvparten så kort i Vennesla kommune sammenlignet med KOSTRA gruppe 7 og landet uten Oslo. I gjennomsnitt har saksbehandlingstiden ikke overskredet saksbehandlingsfristen i løpet av fem års perioden.

<sup>41</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>



Diagram D. Kilde: KOSTRA<sup>42</sup>

## 5.5 Dispensasjon

Utgangspunktet er som nevnt 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.

Diagram E under viser andel innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan i Vennesla kommune, sammenlignet med KOSTRA gruppe 7 og landet uten Oslo.

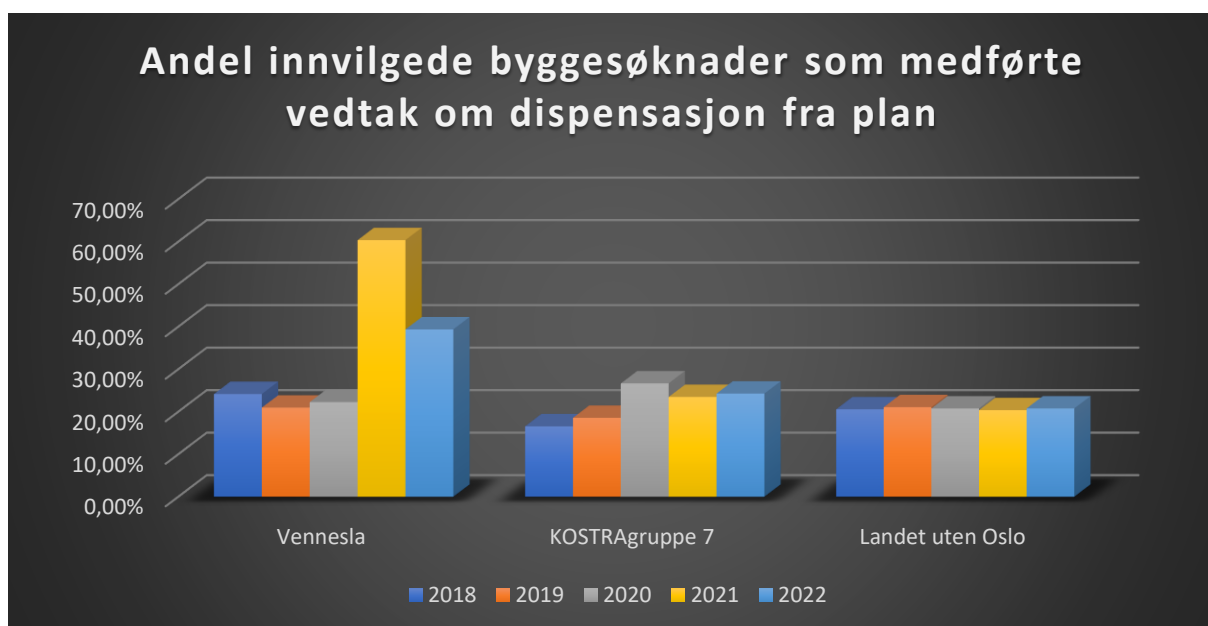


Diagram E. Kilde: KOSTRA<sup>43</sup>

<sup>42</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

<sup>43</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

KOSTRA gruppe 7 hadde en liten økning fra 2018 til 2020 med andel innvilgede dispensasjoner, men har deretter holdt seg relativt stabil. Landet uten Oslo har holdt seg stabil på antall innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan siden 2018. Vennesla kommune hadde imidlertid en betydelig økning av andel innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan i 2021, hvor andelen lå på 60,40 %. Deretter ble innvilgede vedtak noe redusert igjen i 2022. Andel innvilgede byggesøknader som medførte dispensasjon fra plan i 2022 var på 39,4 % sammenlignet med 24,30 % og 20,8 % i henholdsvis KOSTRA gruppe 7 og landet uten Oslo. Før 2021 lå Vennesla kommune omtrent på snitt med landet og KOSTRA gruppe 7.

Revisjonen har også sett særlig på bygg- og miljøutvalget sin behandling av dispensasjonssøknader.



**Diagram F.**

Ifølge diagram F over har bygg- og miljøutvalget i 2018, 2019 og 2021 i flertallet av saker vedtatt administrasjonens innstilling om innvilgelse av dispensasjon. I 2020 og 2022 var imidlertid bygg- og miljøutvalget i flertallet av saker ikke enig i administrasjonens innstilling om avslag av dispensasjonssøknad, og utvalget fremmet dermed eget forslag og vedtok innvilgelse av dispensasjonssøknaden. I et fåtall av saker har bygg- og miljøutvalget vedtatt administrasjonens forslag om avslag av dispensasjonssøknaden i løpet av fem års perioden som fremkommer av diagrammet.

## 5.6 Klager

Dersom bygg- 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, Statsforvalteren. Revisjonen har sett på antall behandlede klager, klager som tas til følge og klager som oversendes Statsforvalteren for videre behandling. Diagrammet nedenfor viser utviklingen i antall behandlede klagesaker i perioden 2018-2022. Diagrammet viser at bygg- og miljøutvalget i flertallet av saker har opprettholdt tidligere vedtak, og oversendt klagen til Statsforvalteren. I 2022 er det eneste året i løpet av fem års perioden hvor bygg- og miljøutvalget i flertallet av saker har gitt klagen medhold.



**Diagram G.**

Videre har revisjonen sett på Statsforvalterens behandling av klager oversendt fra bygg- og miljøutvalget vedrørende vedtak om dispensasjon. I diagrammet under har revisjonen hentet ut tall som viser Statsforvalterens behandling av sakene.



**Diagram H.**

Med unntak av i 2021 har antall klagesaker ligget relativt stabilt gjennom fem års perioden. Det fremkommer av diagram H at Statsforvalteren i 2018, 2019 og 2020 har omgjort eller opphevet omtrent halvparten av vedtakene fattet av Vennesla kommune, helt eller delvis. I 2021 ble imidlertid 13 vedtak opprettholdt og 1 vedtak omgjort av Statsforvalteren.

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

Mangel ved vedtak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunen har gitt dispensasjon fra reguleringsplan uten at det er søkt om.</li> <li>- Kommunen har ikke vurdert alle dispensasjonsforhold som kreves</li> <li>- Kommunen har ikke foretatt noen samlet vurdering i forhold til pbl. § 29-4 første ledd.</li> <li>- Kommunen har lagt vekt på plan som ikke var vedtatt på tidspunkt for behandling av søknaden</li> <li>- Innvilget dispensasjon uten at det var nødvendig</li> </ul>
Rettsanvendelsesskjønn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Statsforvalteren vurderer at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt.</li> </ul>

## 5.7 Tilsyn

Kommunen utarbeidet i 2022 en rapport for tilsynsvirksomheten for årene 2020-2022. Det fremkommer av rapporten at det for perioden 2020-2021 ble foretatt 2 tilsyn med kvalifikasjoner og 1 tilsyn etter bekymringsmelding. For perioden 2022 ble det foretatt 1 tilsyn av FDV dokumentasjon etter bekymringsmelding. Målsettingen for perioden 2020-2024 var;

1. minimum 25 tilsyn med kvalifikasjoner
2. tilsyn ved alle innkomne bekymringsmeldinger fra publikum
3. minimum 5 tilsyn med tilgjengelig boenhet/universell utforming

I tilsynsstrategien for 2023-2026 er målsettingen noe redusert til;

1. minimum 20 tilsyn med kvalifikasjoner
2. 5 tilsyn ved innkomne bekymringsmeldinger fra publikum
3. andre tilsynsområder.

Verken i 2020, 2021 eller i 2022 har kommunen nådd målsettingen sin innenfor antall tilsyn. Byggesaksavdelingen opplever de har for knapt med ressurser til å prioritere tilsyn i den grad målsettingen krever. Dersom det er fare for liv eller helse tas imidlertid saken umiddelbart ifølge kommunen. Ifølge saksfremlegget til sak 21/23 i bygg- og miljøutvalget har byggesaksavdelingen siden 2021 forsøkt en praksis hvor hver saksbehandler har en pågående potensiell ulovlighetssak i tillegg til den ordinære saksbehandlingen. Kommunen opplyser imidlertid at det har vært vanskelig å følge opp denne praksisen.

## 5.8 Revisjonens oppsummering

Innhentet data av byggesaker i Vennesla kommune viser at antall behandlede byggesøknader fra 2018 og frem mot 2022 har vært relativt stabil, med en økning i år 2019. Antall saker med 12-ukers frist er i 2022 redusert betraktelig, samtidig som saker med 3-ukers frist har økt nesten tilsvarende. Gjennomsnittlig har byggesøknadene med 3-ukers frist blitt behandlet innenfor fristen fra og med 2019. I gjennomsnitt har kommunen ikke overskredet saksbehandlingsfristen i løpet av perioden på fem år for byggesøknadene med 12-ukers frist.

Andelen innvilgede byggesøknader som medførte dispensasjon fra plan økte betydelig fra 22 % i 2020 til 60 % i 2021 og andelen lå fortsatt på 40 % i 2022. Av dispensasjonssøknadene som går til bygg- og miljøutvalget blir flesteparten av søknadene innvilget. De tre siste årene har omtrent 80 % av dispensasjonssøknadene blitt innvilget av bygg- og miljøutvalget. Revisjonen presiserer at gjentatte dispensasjoner fra planer kan uthule og svekke arealplaner som overordnet styringsverktøy. Stadig innvilgelse av dispensasjoner vil der igjen kunne gi dårlig forutsigbarhet for grunneiere og tiltakshavere. 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, samt at en planprosess vil bidra til å sikre den demokratiske beslutningsprosessen og for å sikre ivaretagelse av alle hensyn og interesser. Hensynet til demokrati, offentlighet og helhetlig arealbruk vil i større grad bli ivaretatt ved planendring i samsvar med reglene om arealplanlegging sammenlignet med en rekke enkeltdispensasjoner.

I 2018, 2019 og 2022 ble det behandlet 11 klager i kommunen vedrørende byggesaker. I 2021 behandlet kommunen 25 klager og færrest klager i løpet av fem års perioden ble behandlet i 2020 da det kun kom inn 6 klager i løpet av året. I perioden 2018-2020 har Statsforvalteren omgjort eller opphevet omtrent halvparten av vedtakene fattet av Vennesla kommune, helt eller delvis. I 2021 ble imidlertid 13 vedtak opprettholdt og 1 vedtak omgjort av Statsforvalteren. I 2022 var det kun 3 klager som ble oversendt til Statsforvalteren, og av disse ble 1 vedtak omgjort og 2 opprettholdt. Dersom Statsforvalteren stadig opprettholder kommunens vedtak vil det kunne underbygge en konklusjon om forsvarlig saksbehandling av dispensasjonene. I løpet av fem års perioden har Statsforvalteren behandlet 31 saker fra Vennesla kommune. 20 av sakene er opprettholdt av Statsforvalteren og 11 saker er opphevet eller omgjort. Flertallet av saker sendt til Statsforvalteren er dermed opprettholdt av klageinstansen.

Verken i 2020, 2021 eller i 2022 har kommunen nådd målsettingen sin innenfor antall tilsyn. Byggesaksavdelingen opplever de har for knapt med ressurser til å prioritere tilsyn i den grad målsettingen krever.

## 6 Rutiner og prosedyrer

I dette kapittelet vil vi forsøke å besvare den andre problemstilling, om Vennesla kommune har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen.

### 6.1 Revisjonskriterier

- *Kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kl. § 25-1 tredje ledd, bokstav b.*
- *Kommunen evaluerer og ved behov forbedrer skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kl. § 25-1 tredje ledd, bokstav e.*
- *Kommunen har utarbeidet strategi for tilsyn, jf. SAK10 § 15-1, jf. pbl. § 25-1*
- *Kommunen utarbeider en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, jf. SAK10 § 15-1, jf. pbl. § 25-1*

### 6.2 P360

Vennesla kommune bruker saksbehandlingssystemet P360 til saksbehandling av byggesaker. Kommunen skal imidlertid som følge av overgangen til IKT-Agder oppgradere sak-/arkivsystemet. Fra våren 2023 vil derfor byggesaksavdelingen ikke lenger bruke saksbehandlingssystemet P360, men gå over til «Plan and Build 360°» som er et fagsystem for plan- og bygningsetater.

I P360 har kommunen utarbeidet flere maler som kan brukes av saksbehandlerne ved behandling av byggesaker. Kommunen opplyser imidlertid om at flere av malene ikke er oppdatert. For å oppdatere maler i P360 må byggesaksavdelingen utarbeide en mal og sende malen til arkiv, slik at de som jobber på arkiv deretter kan legge malen inn i P360. De ansatte opplever prosessen som tungvinn og de bruker dermed heller oppdaterte maler som ligger på Teams samtidig som de skriver vedtak i P360. Som følge av overgang til nytt system må noen rutiner endres, men malene kan ifølge kommunen kopieres inn i det nye systemet.

### 6.3 Rutiner og prosedyrer

Byggesaksavdelingen i Vennesla kommune har opprettet en egen mappe i Teams til lagring av rutiner, prosedyrer, sjekklister, maler, faglig informasjon, med mer. Byggesaksavdelingen bruker derfor ikke kvalitetssikringssystemet Compilo som er tilgjengelig for de ansatte i Vennesla kommune.

Som nevnt over har kommunen prioritert å oppdatere malene som ligger i Teams, i stedet for malene som ligger i P360. Heller ikke alle malene i Teams er imidlertid oppdatert. Byggesaksavdelingen opplyser om at knapphet med tid og ressurser gjør at arbeidet med å oppdatere malene ikke blir utført. Videre blir det opplyst om at det tidligere ikke var noen maler på byggesaksavdelingen, men at malene som ligger tilgjengelig for de ansatte nå er blitt utarbeidet de siste årene. De ansatte på byggesaksavdelingen opplever selv at de ikke har et



godt system for rutinene, at rutinene ikke blir vedlikeholdt/oppdatert og at de mangler flere rutiner.

Blant malene som ligger i Teams finner vi blant annet egne vedtaksmaler til bruk ved søknad om igangsettingstillatelse, søknad om brukstillatelse, ferdigattest, søknadspliktig tiltak og dispensasjon. Det er også lagt inn et skriv vedrørende orientering om klage som legges ved vedtakene som sendes ut til søkerne.

Videre finner vi en dokumentsjekkliste på Teams for klager i byggesaker. Dokumentsjekklisten brukes av byggesaksbehandlerne dersom en sak skal sendes over til Statsforvalteren. Blant sjekklister finner vi også en sjekkliste for komplett byggesøknad. Kommunen opplyser imidlertid om at sjekklisten ikke blir brukt og at saksbehandlerne bruker nasjonale sjekklister fra Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK). De nasjonale sjekklisene fra DiBK vil være integrert i det nye fagsystemet for byggesaksbehandlingen, og saksbehandlerne har dermed en kurant måte å bruke sjekklisene på. Ved bruk av de nasjonale sjekklisene for byggesak kan byggesaksbehandlerne velge søknadstype for å se aktuelle sjekkpunkter, for eksempel kan de velge mellom søknad om endring av tillatelse, søknad om tillatelse i ett trinn eller søknad om ferdigattest. Ved å velge en av disse vil relevante sjekkpunkter dukke opp. Dersom søknad om tillatelse i ett trinn velges går sjekklisten blant annet gjennom punkter som nabovarsling, planer, avfallsplan, andre myndigheter, atkomst, forurenset grunn osv.

Byggesaksavdelingen har også utarbeidet en rutine for veiledning av innbyggerne. Rutinen gjelder for personer som henvender seg til kommunen uten at det foreligger en sak, saksnummer eller saksbehandler på saken. Ifølge rutinen skal henvendelser som gjelder konkrete saker rettes direkte til saksbehandler.

Bygg- og miljøutvalget behandlet 8. august 2020 tilsynsstrategien for 2020-2024. Tilsynsstrategien ble revidert og igjen behandlet av bygg- og miljøutvalget 16. desember 2022. Den reviderte tilsynsstrategien som gjelder fra 2023-2026 innehar målsettinger og rutiner for det kommunale tilsynet. I strategien fremgår det også hvordan tilsyn og ulovlighetsoppfølging organiseres, finansieres, samt hvilke kompetansebehov og ressursbruk det skal være i tilsynsgruppen. Videre fremkommer det informasjon om gjennomføring av tilsyn og prioritering av tilsynsfelt. Kommunen har tatt med de prioriterte tilsynsområdene som kommunen ifølge byggesaksforskriften § 15-3 skal la inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder i en periode på 2 år fra 1. januar 2022. Kommunen utarbeidet også i 2022 en rapport for tilsynsvirksomheten for årene 2020-2022. Det fremkommer av rapporten at det for perioden 2020-2021 ble foretatt 2 tilsyn med kvalifikasjoner og 1 tilsyn etter bekymringsmelding. For perioden 2022 ble det foretatt 1 tilsyn av FDV dokumentasjon etter bekymringsmelding.

I bygg- og miljøutvalgets møte 16. mars 2023 ble det fremmet ønske om at det skulle bli lagt frem en årlig sak for utvalget som angir status for ulovlighetsoppfølging i kommunen, herunder antall «åpne» saker.

I Teams ligger det også en egen prosedyre for ulovlighetsoppfølging. Kommunen opplyser imidlertid om at prosedyren ikke blir brukt. Ifølge tilsynsstrategien 2023-2026 har byggesaksavdelingen følgende rutiner, veiledninger og sjekklister;

- Veiledere for tilsyn med dokumentasjon av sikkerhet med naturfarer og etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg (utarbeidet av DiBK)
- Rutine for tilsyn (utarbeidet av DiBK)
- Sjekkliste for tilsyn (utarbeidet av DiBK)

Videre følger det av tilsynsstrategien at det skal arbeides kontinuerlig med oppdatering av enhetens rutiner og kvalitetssikringssystem.

Kommunen eller byggesaksavdelingen har ikke en egen habilitetsrutine. Det følger imidlertid av de fleste malene som ligger på Teams og i P360 at habilitet må vurderes i saken. Kommunestyret i Vennesla vedtok nye etiske retningslinjer i sak 5/22. Ikke alle på byggesaksavdelingen er kjent med de etiske retningslinjene som er utarbeidet i kommunen. I kommunens etiske retningslinjer fremkommer det følgende i punkt 8.3 habilitet og interessekonflikter;

*Det er ikke tillatt for kommunens ansatte og folkevalgte å utnytte arbeidsforholdet/tillitsvervet til egen eller andres private vinning.*

*Folkevalgte og ansatte skal opptre upartisk og praktisere likebehandling. Kommunens interesser og personlige interesser skal ikke blandes. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak man har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i saksbehandling eller forberedende saksbehandling av, skal dette tas opp med leder.*

*Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:*

- 1. Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.*
- 2. Lønnet bierverv som kan påvirke ditt arbeid i kommunen.*
- 3. Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som du jobber med i kommunen.*
- 4. Personlige økonomiske interesser som kan føre til at du kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.*
- 5. Familiære og andre nære sosiale forbindelser.*

*Ansatte i kommunen kan ikke uten tillatelse fra nærmeste leder ta annet lønnet arbeid eller etablere næringsvirksomhet som vil være av et slikt omfang at det kan gå utover arbeidsytelsen i kommunen.*

*Dersom ansatte er engasjert i frivillige organisasjoner, idrettslag og lignende, og det er aktuelt for kommunen å inngå samarbeid om eksempelvis dugnadsinnsats for disse, skal den ansattes engasjement ikke påvirke kommunens valg av prioritering av arbeid og oppdrag.*

I noen tilfeller kan byggetiltak være betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eventuelt at annen myndighet skal få lagt frem saken for høring/uttalelse. I dialog med andre enheter innenfor seksjon for samfunn og miljø har byggesaksavdelingen utarbeidet et par rutiner for samhandling i saker som trenger samtykke eller uttalelse fra andre internt i kommunen. Den ene rutinen er utarbeidet for samhandling med enhet for park og teknisk og den andre rutinen de har utarbeidet går på samarbeidet med seksjon for samfunn og miljø.

I Teams er det ifølge kommunen ikke noe system for revidering og evaluering av rutiner. Vennesla kommune har kvalitetssystemet til Compilo, men det brukes per nå ikke av byggesaksavdelingen. Det blir nevnt i intervju at det kunne vært ønskelig med mer opplæring i Compilo og mulighetene som ligger i systemet. I Compilo gis det blant annet automatisk revisjonskontroll og leselister som kan bidra til at dokumenter blir lest og at de ansatte tilegner seg ny kompetanse og/eller holder seg oppdatert på gjeldende rutiner/maler, samt lover og regler.

#### 6.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen vurderer at Vennesla kommune har utarbeidet enkelte skriftlige rutiner, sjekklister og maler som kan være nyttige i saksbehandlingen. Dokumentene ligger tilgjengelig for alle ansatte på byggesaksavdelingen og alle ansatte på byggesaksavdelingen har kjennskap til hvor de kan finne rutinene/prosedyrene. Videre bruker byggesaksavdelingen flere av sjekklisene og rutinene utarbeidet av DiBK. På bakgrunn av våre undersøkelser vurderer vi at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kl. § 25-1 tredje ledd, bokstav b.

Revisjonens undersøkelser viser imidlertid at det foreligger enkelte rutiner/maler som ikke er oppdatert/har mangler og enkelte rutiner som ikke skal brukes. På bakgrunn av dette vurderer vi at det kan være vanskelig å vite hvilke rutiner som er oppdatert og hvilke rutiner som gjelder.

Revisjonen presiserer at det er en del av internkontrollen at kommunen må evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. Av lovbestemmelsen kommer det ikke frem hvor ofte prosedyrer eller tiltak skal evalueres, men dersom det skal kunne foretas forbedringer ved behov vil det naturlig nok måtte gjøres en evaluering av behovet med jevne mellomrom. Kommunen opplever knapphet av ressurser og utarbeidelse/oppdatering av rutiner blir dermed nedprioritert. Vi har forståelse for at behandling av søknader blir prioritert, men vi vurderer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer jevnlig evaluering og forbedring av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd, bokstav e.

Tilsynsstrategien til kommunen for 2020-2024 ble revidert i 2022. Den reviderte tilsynsstrategien gjelder nå fra 2023-2026. Vi vurderer at kommunen har utarbeidet strategi for tilsyn i samsvar med SAK10 § 15-1, jf. pbl. § 25-1. Videre har kommunen utarbeidet en samlet

rapport over tilsynsvirksomheten for 2020-2022, men vi vurderer at kommunen burde sikre at rapporteringen skjer årlig i samsvar med SAK10 § 15-1, jf. pbl. § 25-1.

#### 6.5 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av våre undersøkelser og vurderinger over konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, men at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer jevnlig evaluering og forbedring av rutiner/prosedyrer. Videre konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi, men at rapporter over tilsynsvirksomheten ikke blir utarbeidet årlig.

## 7 Byggesaksbehandling

Under dette kapitlet vil vi undersøke om enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling er i tråd med gjeldende regelverk.

### 7.1 Revisjonskriterier

- *Kommunen har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, og kommunen skal gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sine interesser på en best mulig måte jf. fvl. § 11 første ledd, annet punktum.*
- *Kommunen skal så vidt mulig nedtegne eller protokollere nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken som en part kommer med ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, jf. fvl. § 11 d. annet ledd*
- *Kommunen skal gi et foreløpig svar i løpet av en måned i saker som gjelder enkeltvedtak, dersom kommunen forventer at det vil kunne ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares, jf. fvl. § 11 a. tredje ledd.*
- *Kommunestyret skal vedta et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert, jf. kl. §§ 5-3 og 5-14*
- *Begrunnelsen er gjengitt i underretningen om vedtak, og viser til de regler og de faktiske forhold som vedtaket bygger på, samt at hovedhensyn som har vært avgjørende ved kommunens bruk av skjønn nevnes, jf. fvl. § 25.*
- *Underretning om vedtak gir opplysninger om klageadgang, klagefrister, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. § 27 tredje ledd.*
- *Kommunen behandler like tilfeller likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling*
- *Kommunen skal sikre at det foretas habilitetsvurderinger og at inhabile tjenestemann trekker seg fra behandlingen av den aktuelle saken, jf. fvl. § 6.*

### 7.2 Samhandling internt og eksternt

Byggesaksbehandlerne opplever miljøet på byggesaksavdelingen som bra, og de gir alle inntrykk av at arbeidsoppgavene er spennende og varierte. To av byggesaksbehandlerne er relativt nye og kjenner fortsatt på at de trenger en del ekstra veiledning. De opplever imidlertid at terskelen er lav for å stille spørsmål til de mer erfarne byggesaksbehandlerne.

Hver 14. dag gjennomfører enhet for plan og utbygging et møte de kaller APG (arealplangruppe). APG møtene ble opprettet for at de ansatte internt skulle få et bedre samarbeid hvor de ulike enhetene som berøres blir hørt, og kan være med å bidra til samfunnsutvikling<sup>44</sup>. I møte gjennomgår enheten blant annet nye reguleringsplaner eller nyttig kunnskap fanget opp på kurs og lignende. Kommunen opplyser om at det var litt vanskelig å få møtevirksomheten i gang, men at møtene nå stort sett gjennomføres og at det er god deltakelse. Kommunalsjefen vil framover også være med i APG møtene.

---

<sup>44</sup> Høringsinnspill – administrativ organisering s. 20

I tillegg til APG møtene har enhet for plan og utbygging enhetsmøte hver uke. Det settes opp dagsorden for hvert møte. Møtene tar for seg blant annet varslingsrutiner, tekniske utfordringer/uklarheter, status på enheten, datasikkerhet, skrivefrist til BYMI, klimaplan og rutiner.

Etterfulgt av enhetsmøte er byggesaksmøte. På byggesaksmøte går byggesaksavdelingen blant annet gjennom saker for diskusjon og læring. På bakgrunn av at to av byggesaksbehandlerne fortsatt er relativt nye blir de fleste saker gjennomgått i opplæringsøyemed.

*Byggesaksmøtene er grunnleggende nødvendig, og de er avgjørende for kultur, samfunn og kunnskapsutvikling. Jeg mener møtene skaper en viss holdning til hverandre, at alle ser de trenger kompetanse fra hverandre, og at alle kan bidra.*

- Byggesaksbehandler, Vennesla kommune

Vi nevnte i punkt 6.3 at byggesaksavdelingen har utarbeidet et par rutiner for samhandling i saker hvor det er behov for samtykke eller uttalelse fra andre internt i kommunen. Den ene rutinen har de utarbeidet med enhet for park og teknisk. Etter at enhet for park og enhet for teknisk ble slått sammen til en enhet opplyser kommunen om at enheten i enkelte saker sitter både som tiltakshaver og som forvalter av loven. Byggesaksavdelingen synes derfor det kan være vanskelig å vite hvilken rolle enheten har til ethvert tidspunkt. For eksempel kan enhet for park og teknisk sende søknad om dispensasjon fra hensyn som de selv skal forvalte. I slike tilfeller opplever byggesaksavdelingen at det blir feil å sende søknaden på høring til enhet for park og teknisk, og at praksisen ikke er positiv for integriteten til kommunen. Byggesaksavdelingen opplever at samarbeidet med seksjon for samfunn og miljø fungerer bra. Samarbeid med andre avdelinger som for eksempel landbruksavdelingen opplyser kommunen om at også fungerer bra, til tross for at det ikke foreligger noen rutiner for samarbeidet.

På bakgrunn av at byggesaksavdelingen opplever at de ikke har kapasitet til å få gjennomført tilsyn og ulovlighetsoppfølging slik ressursituasjonen er nå, blir det nevnt i intervju at det er ønskelig å opprette et samarbeid med andre kommuner innenfor tilsyn og ulovlighetsoppfølgingsområdet.

### 7.3 Veiledning før innsending av søknad

Tidligere hadde innbyggerne fri tilgang til saksbehandlerne innenfor herredshusets åpningstid. For å skjermesaksbehandlerne, sikre kvalitet i veiledningen og sørge for best mulig informasjon til innbyggerne endret imidlertid kommunen praksisen. Byggesaksavdelingen har nå telefontid tirsdager og torsdager. Byggesaksbehandlerne rullerer på å ha telefontid hver uke. I telefontiden besvares e-post og telefon. Dersom innbyggerne ønsker å komme inn for en samtale med saksbehandleren må det avtales tid på forhånd. Ifølge kommunen selv blir ikke samtalene som gjøres under veiledningen dokumentert, med unntak av referat fra forhåndskonferanser.

Alle spørsmål som kommer inn til kommunen vedrørende byggesak blir lagt i en samlemappe. I løpet av hver fredag skal alle henvendelsene som har kommet inn i mappa være besvart, slik at mappen er tom til neste saksbehandler tar over veiledningsrunden uka etter.

#### 7.4 Mottakskontroll og veiledningsplikt

Når det kommer inn nye byggesaker kommer de først inn til postmottaket i kommunen. Vedkommende som sender inn henvendelsen får automatisk en tilbakemelding om at e-posten er mottatt. E-posten bekrefter imidlertid kun at innsendt e-post er mottatt. Det angis dermed ikke noe saksbehandlingstid som søker kan innrette seg til. I flere saker som revisjonen har gjennomgått har ikke Vennesla kommune sendt ut foreløpig svar i løpet av en måned etter mottatt søknad. Fra postmottaket blir e-postene sendt videre til faglederen på byggesaksavdelingen. Det er så faglederen som fordeler saker til saksbehandlerne fortløpende og ifølge kommunen blir sakene liggende ufordelt maks et par dager.

Dersom det kommer inn e-post som gjelder en allerede opprettet sak, sendes denne av og til direkte til saksbehandler. Vi blir opplyst om at e-posten i slike tilfeller ikke alltid blir lagt inn i saken i saksbehandlingssystemet.

Byggesaksbehandlerne opplyser om at de ganske ofte må sende ut mangelbrev på e-post, eller at de tar kontakt med søker på telefon for å opplyse om at det foreligger mangler ved søknaden. Søkeren får da en sjanse til å sende inn flere opplysninger. Revisjonen får opplyst om at opplysninger som fremkommer i telefonsamtaler og e-poster som sendes ut for å hente inn flere opplysninger, sjeldent blir dokumentert. I revisjonens undersøkelser merker vi oss at det i noen saker hvor det tilsynelatende ikke har vært noe aktivitet over lengre tid plutselig kan komme inn ny informasjon som gir inntrykk av at kommunen har bedt om ytterligere opplysninger og at det er gitt veiledning i saken uten at det er dokumentert.

Videre ser vi i saksgjennomgangen at det ofte blir sendt ut en e-post om at det må sendes inn ytterligere opplysninger. Etter at opplysningene har kommet inn er det flere tilfeller hvor byggesaksbehandlerne må sende enda en ny e-post på bakgrunn av at det er funnet flere opplysninger som mangler.

Videre registrerer revisjonen at søker i flere tilfeller blir informert i e-post om at administrasjonen «stiller seg negativ» til dispensasjon eller «vil avslå» søknad om dispensasjon dersom søknad opprettholdes slik den er. I kun en av disse sakene er søker gitt opplysninger om at klageretten faller bort dersom søknaden trekkes før det er fattet vedtak.

#### 7.5 Delegert myndighet i dispensasjonssaker

Delegeringsreglementet som brukes i Vennesla kommune er fra 2015. Delegasjonsreglementet fra kommunestyret gir administrasjonen myndighet til å fatte vedtak i alle «vanlige» byggesaker<sup>45</sup>, men ved dispensasjonssaker er myndigheten innskrenket. Noe av myndigheten i dispensasjonssaker er delegert til bygg- og miljøutvalget, og noe myndighet er delegert til

---

<sup>45</sup> Se delegasjonsreglementet for konkret delegert myndighet

kommunedirektøren. Ifølge kommunen er det ikke utarbeidet en intern skriftlig videredelegering fra kommunedirektøren og ned i organisasjonen.

Kommunedirektøren er ifølge delegeringsreglementet gitt myndighet til å gi dispensasjon fra;

- Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan for områder avsatt/regulert til småhusbebyggelse, og
- Kommuneplanens arealdel på bolig eller fritidstomt i LNF områder til mindre tilbygg og påbygg til eksisterende boenhet/fritidshus inntil 50 m<sup>2</sup> BYA, samt til garasjer/uthus i en etasje og inntil 70 m<sup>2</sup>. Sum BYA må ikke overstige 225 m<sup>2</sup> BYA for bolig og 120 m<sup>2</sup> for fritidsbebyggelse.

Vedtak om å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser er ifølge delegasjonsreglementet i Vennesla kommune delegert til bygg- og miljøutvalget.

Flertallet av de ansatte i byggesaksavdelingen opplever delegasjonsreglementet for å være vanskelig å tolke og at reglementet stort sett gir administrasjonen svært lite myndighet. På bakgrunn av ordlyden i delegasjonsreglementet har kommunen tolket reglementet slik at kommunedirektøren er delegert myndighet til å gi avslag i alle dispensasjonssaker. De tolker dermed ikke reglementet dithen at de er gitt myndighet til å gi avslag kun i like tilfeller som når de er gitt myndighet til å gi dispensasjon.

Bygg- og miljøutvalget ga ifølge kommunen administrasjonen en utvidet fullmakt i Covid-tiden. Fullmakten ble trukket tilbake en stund, før bygg- og miljøutvalget<sup>46</sup> igjen valgte å gjeninnføre den såkalte koronafullmakten i kommunen.

Vedtaket lyder som følger;

*Bygg- og miljøutvalget videredelegerer til rådmannen å innvilge tillatelse i ikke-kontroversielle og ikke-prinsipielle saker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven kap. 19, § 12-14, jordlova og konsesjonslova.*

Flertallet av de ansatte opplever også at det kan være vanskelig å vite hva som er «ikke-kontroversielle og ikke-prinsipielle saker».

Kommunen opplever at det utover delegasjonsreglementet er lagt visse føringer på at enkelte saker skal opp til bygg- og miljøutvalget selv om administrasjonen formelt sett har myndighet til å fatte vedtak i saken. For eksempel gjelder dette ifølge kommunen saker hvor søker har hyret inn advokat og saker som gjelder garasjer i en etasje. Det blir av kommunen opplevd som uforutsigbart når en sak skal til bygg- og miljøutvalget, og det er fra de ansattes side ønske om konkrete føringer som er enklere å tolke enn de nåværende.

---

<sup>46</sup> Koronafullmakten ble vedtatt innført igjen av bygg- og miljøutvalget 16.12.21



I enkelte saker ser revisjonen at saker sendes tilbake til administrasjonen med føringer fra bygg- og miljøutvalget om hvordan en sak skal behandles, herunder hvorvidt det skal gis positiv eller negativ innstilling. Administrasjonen har i slike tilfeller holdt seg til den vurderingen og innstillingen som de først la frem for utvalget. Videre er vi informert om at de folkevalgte har kommet med ønsker om at saker skal bli lagt frem med to ulike alternativer. For eksempel i bygg- og miljøutvalget sin sak 102/21 ble det lagt frem to alternativer i saksinnstillingen.

#### 7.6 Vedtak og underretning om vedtak

I alle saker som revisjonen har gjennomgått foreligger det vedtak. Vedtaksbrevet gir en fremstilling av de faktiske forholdene i saken og det vises til det rettslige grunnlag for avgjørelsen og forholdet til gjeldende planer og lovverk.

Vedtaksbrevene følger malene som ligger i P360. Det blir, som satt opp i malen informert om hvorvidt det er gjennomført nabovarsling, eventuelle nabomerknader, tilstedeværelse av kulturminner, vurdering med grunnlag i naturmangfoldloven, uttalelse fra annen myndighet, gebyr med mer. Revisjonen ser imidlertid at punktet om klimaplan som ikke er blitt oppdatert i malen i P360 ikke alltid kommer med i underretningen om vedtak.

Revisjonen observerer at enkelte brevmaler som har vært i bruk gjennom de tre siste årene er ulike. Årsaken til ulikheten ser ut til å basere seg mye på lederskifter. Etter at forrige fagleder sluttet i Vennesla kommune ser bruken av maler ut til å være lik blant byggesaksbehandlerne.

Kommunen opplyser om at vedtak fattet på bakgrunn av søknad om dispensasjon gjennomgår sidemannskontroll før de sendes ut. Saksbehandler sender vedtaket på kontroll til fagleder. Dersom det er fagleder som behandler saken sendes vedtaket til kontroll hos enhetsleder. Det foreligger imidlertid ikke noe sperre i saksbehandlingssystemet som gjør at vedtakene ikke kan bli sendt ut uten at det først er foretatt kontroll.

I saker som skal behandles av bygg- og miljøutvalget skal saksfremlegget godkjennes av fagleder, enhetsleder og kommunalsjef. Videre blir det nevnt at også kommunedirektøren leser gjennom saksfremlegget. Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, blir sendt på kontroll til enhetsleder. Andre saker som ikke gjelder ulovligheter, dispensasjon eller som skal opp til bygg- og miljøutvalget, sendes ut uten sidemannskontroll/godkjenning. Kommunen opplyser videre at det ikke blir gjennomført annen kontroll som for eksempel stikkprøver av vedtakene.

Underretningen om vedtak gir i alle byggesaker revisjonen har gjennomgått informasjon om vedkommende sin rett til å klage og rett til innsyn. Informasjonen blir lagt ved vedtaksbrevet i et eget skriv. I dokumentet blir det henvist til rettslig grunnlag for innsyns- og klageretten, samt mer utførlig informasjon om klageinnhold, klagefrist og klageinstans. I noen av byggesakene ligger det imidlertid i tillegg også enkeltvedtak vedrørende avkjørselstillatelse utarbeidet av enhet for park og teknisk. I enkeltvedtaket utarbeidet av enhet for park og teknisk mangler det informasjon om innsynsretten jf. fvl. §§ 18 og 19. Videre er klageadgangen nevnt i korthet og det er ikke informert om hva som burde være omfattet i en eventuell klage.

I saker som gjelder søknad om dispensasjon fra plan- og bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven kreves det en vurdering av om vilkårene for hvorvidt kommunen kan gi dispensasjon er oppfylt. 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. Revisjonen har undersøkt begrunnelsene i vedtakene. I vedtakene fattet av administrasjonen i Vennesla kommune ser revisjonen at de to kumulative vilkårene for om det kan gis dispensasjon i hovedsak blir vurdert i alle saker. Det vurderes deretter hvorvidt kommunen ønsker å innvilge dispensasjon i det enkelte tilfellet. I revisjonens undersøkelser ser vi at vurderingen av de to kumulative vilkårene som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon blir tydeligere vurdert hver for seg og for hver dispensasjon utover i tre års perioden revisjonen har undersøkt.

En del dispensasjonssaker blir behandlet av bygg- og miljøutvalget. Saksfremlegget utarbeidet av administrasjonen i dispensasjonssaker som behandles i bygg- og miljøutvalget omfatter en grundig vurdering. Vedtakene bygg- og miljøutvalget fatter i tråd med kommunedirektørens innstilling får dermed en utførlig begrunnelse og vilkårene for om dispensasjon er oppfylt blir vurdert.

I flere saker som er behandlet av bygg- og miljøutvalget, og hvor utvalget ikke fatter vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling blir det i en del saker 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.

### 7.6.1 Særlig om klagesaker

Klagesakene blir forberedt av byggesaksbehandlerne, og godkjent av fagleder, enhetsleder og kommunalsjef før saken legges frem for bygg- og miljøutvalget. Samtlige klagesaker som revisjonen har gjennomgått er behandlet i bygg- og miljøutvalget. Dersom klagen ikke er tatt til følge av utvalget er samtlige byggesaker sendt til Statsforvalteren.

I en del saker hvor bygg- og miljøutvalget ikke fatter vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling i klagebehandlingen foreligger begrensede vurderinger av hvorvidt vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt. Det blir dermed ikke alltid 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 begrunnelse i klagesak behandlet i bygg- og miljøutvalget, hvor utvalget ikke fatter vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling:

*Utvalget har vært på befaring og fastslår at både utforming av hus og frittliggende garasje ikke er i strid med omkringliggende bebyggelse i området. Utvalget har også vurdert utnyttelsen og viser til at reguleringsplanen er gammel og at BYA ligger langt under nesten alle andre boligområder i Vennesla. Utvalget ser også her at*

*omkringliggende tomter har en mye større utnyttelsesgrad enn det reguleringsplan tilsier, og av hensyn til likebehandling bør det gis dispensasjon på BYA.*

### 7.7 Likebehandling og habilitet

Sammenlignet med ordinære saker vil dispensasjonssaker være mindre forutsigbare for søker. Vurderingen av om det skal 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.

Planregisteret gir kommunen mulighet til blant annet å legge inn informasjon om innvilgede søknader om dispensasjon. En oversikt som gir tilgang til tidligere gitte dispensasjoner i det aktuelle området vil kunne gi kommunen gode forutsetninger for å sikre likebehandling av innbyggerne. Kommunen opplyser imidlertid om at ikke alle saker blir lagt inn i registeret, og revisjonen kan bekrefte etter en saksgjennomgang at dette stemmer. Ifølge kommunen kan saksbehandlerne punktsette vedtak om dispensasjon i kartet, gjennom det nye saksbehandlingssystemet. Ved punktsetting vil vedtakene automatisk flyttes over i kommunekartet fra Norkart, og dermed bli lagt inn i planregisteret. Kommunen opplyser om at det må etableres rutiner for dette. Kommunen mener at et oppdatert register som også omfatter alle vedtak om dispensasjon vil sikre bedre forutsigbarhet og likebehandling for innbyggerne.

Saksbehandlerne forteller at innbyggere har fått informasjon fra folkevalgte om at de skal få gjennom vedtak, og at enkelte innbyggere presser på for å få fortløp i saksbehandlingen. Enkelte saksbehandlere forteller om internt og eksternt press om å omprioritere på saker, og en opplevelse av at penger kan stå mye tyngre enn jussen i byggesaker. I slike tilfeller opplever enkelte i kommunen at saker må gjennomføres raskt og at det dermed fort ender opp med flere dispensasjoner i stedet for opprettelse eller endring av reguleringsplaner. Det har ifølge kommunen også ført til at saker med mange andre saker foran i køen er blitt prioritert. Byggesaksbehandlerne mener sakene skal følge kø-prinsippet og at sakene må behandles i riktig rekkefølge for å ikke risikere at saker går over saksbehandlingstiden. Det er derfor ønskelig fra saksbehandlernes side å få en skriftlig prioriteringsliste med føringer for hvilke saker som skal behandles først, slik at de slipper å kjenne på forskjellsbehandling av søkerne.

I saksgjennomgangen vi har gjennomført har revisjonen sett flere enkeltforhold hvor det foreligger ulikheter i behandlingen av søknader. Blant ulikhetene i saksbehandlingen finner vi tilfeller av:

- I en sak behandles samme bestemmelse i en reguleringsplan annerledes enn i en annen sak.
- Saksbehandler har vurdert dispensasjonsforhold som det ikke er søkt om, men som er nødvendig for tiltak på området.
- I to saker er det lagt vekt på reguleringsplaner som på daværende tidspunkt ikke var trådt i kraft.

- Saksbehandlerne har krevd dokumentasjon/opplysninger som i andre saker ikke har vært nødvendig, og lagt vekt på forhold som i andre saker ikke har blitt vurdert. For eksempel krevd begrunnelse for plassering av tiltak nærme nabogrense, selv om nabo har samtykket til plassering. Videre har kommunen i begrunnelsen blant annet lagt vekt på at «eierforhold kan endres over tid og man kan få utfordringer på sikt».
- I saksgjennomgangen ser vi at ved behandling av saker hvor byggverket ikke har en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde og som ikke er under 4 meter, at kommunen ber søker om å hente inn samtykke fra naboeiendom. Det er imidlertid ikke gjennomgående i sakene hvorvidt kommunen foretar en selvstendig vurdering av om byggverk kan plasseres nærmere grensen, eller ikke.

Kommunen opplyser om at de har fokus på at det ikke skal forekomme usaklig forskjellsbehandling av søknadene. Kommunen understreker viktigheten av å dele kunnskap og holde seg oppdatert på lovverket for å sikre at prinsippet om likebehandling blir overholdt. Blant annet deler byggesaksbehandlerne kunnskap, og de gjennomgår informasjon og ulike planer på byggesaksmøtene. Videre er det anbefalt for byggesaksbehandlerne i kommunen å være påmeldt nyhetsbrevet til Sivilombudet, Statsforvalteren og DIBK. Saksbehandlerne får også tilsendt klagesaker som er behandlet av Statsforvalteren, slik at de kan gjennomgå saken og tilegne seg kunnskap gjennom klagebehandlingen. Saksbehandlerne var på byggesaksdagene<sup>47</sup> i fjor, men det har ifølge kommunen vært lite kursvirksomhet etter Covid perioden.

Som nevnt i punkt 6.3 har ikke kommunen eller enhet for plan og utbygging utarbeidet en egen habilitetsrutine. I tillegg til punktet vedrørende habilitet i de etiske retningslinjene blir imidlertid saksbehandlerne minnet på å vurdere egen habilitet gjennom vedtaksmalene som ligger i Teams og P360. Tre av saksbehandlerne på byggesaksavdelingen er ikke fra Vennesla, slik at det ifølge dem selv er sjelden de må foreta en vurdering av habilitet. I de tilfellene det foreligger mulighet for inhabilitet opplever saksbehandlerne at de har en lav terskel for å vurdere habilitet og eventuelt for å si seg inhabil og gi beskjed videre på enheten for at andre kan ta over saken.

Revisjonen har kommet over enkelte tilfeller hvor det vurderes habilitet, eller hvor revisjonen mener det burde blitt vurdert habilitet. I ett av tilfellene går saken til bygg- og miljøutvalget for avgjørelse, men saken blir forberedt av saksbehandler. I et annet tilfelle behandles søknaden av saksbehandler ved at saken også avgjøres av saksbehandler, uten at det er dokumentert at det er gjort en skriftlig vurdering av habilitet. I et par av sakene har byggesaksbehandlerne fattet vedtak i saker hvor de tidligere i samme sak har blitt ansett som inhabil, men uten at det foreligger en konkret vurdering for hvorfor de ikke lenger anses som inhabile. Blant annet gjaldt det en sak hvor byggesaksbehandler fattet vedtak om ferdigattest i en sak hvor vedkommende var inhabil på bakgrunn av bestemmelsen om avledet inhabilitet. Slik vi forstår kommunen er

---

<sup>47</sup> Byggesaksdagene er Direktoratet for byggkvalitets årlige konferanse og møteplass for byggesaksmedarbeidere i kommunene.

begrunnelsen for at det ble gjort på denne måten at vedtakene ble ansett som en ren ekspedering som faller inn under unntaket i fvl. § 6 fjerde ledd. I ett annet tilfelle kommer det frem at det er foretatt en vurdering av at kommunedirektøren er inhabil, og det er dermed ordfører som legger saken frem for bygg- og miljøutvalget.

### 7.8 Revisjonens vurdering

Vi har registrert at søker i flere tilfeller informeres om at administrasjonen «stiller seg negativ» til dispensasjon eller «vil avslå» søknad om dispensasjon i e-post til søker dersom søknad opprettholdes slik den er. Dersom vedkommende søker på bakgrunn av opplysninger fra administrasjonen velger å trekke søknaden, er det ikke sikkert de har kunnskap om at de mister klageretten sin ved å ikke opprettholde søknaden. For at partene skal kunne ivareta sine interesser på en best mulig måte presiserer revisjonen viktigheten av at kommunen opplyser søker om at klagemuligheten vil gå tapt dersom vedkommende ikke prøver å søke. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen i hovedsak overholder sin veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, og dermed også gir parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sine interesser på en best mulig måte, jf. fvl. § 11 første ledd, annet punktum.

I revisjonens undersøkelser merker vi oss at det i noen saker hvor det tilsynelatende ikke har vært noe aktivitet over lengre tid uventet kan komme inn ny informasjon som gir inntrykk av at kommunen har bedt om ytterligere opplysninger og at det er gitt veiledning i saken uten at det er dokumentert. Opplysninger fra enkelte møter med søker som skal være avholdt er heller ikke i enkelte tilfeller nedtegnet. Revisjonen presiserer 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. Vi vurderer derfor at kommunen kan forbedre sin praksis når det gjelder nedtegning av opplysninger. Revisjonen vurderer imidlertid at kommunen i stor grad nedtegner eller protokollerer nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken som en part kommer med ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, jf. fvl. § 11 d. annet ledd.

Revisjonen mener 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. I flere saker som revisjonen har gjennomgått har ikke Vennesla kommune sendt ut foreløpig svar i løpet av en måned etter mottatt søknad. Vi vurderer derfor at kommunen i liten grad gir foreløpig svar i løpet av en måned i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. fvl. § 11 a. tredje ledd.

Delegeringsreglementet som brukes i Vennesla kommune ble vedtatt av kommunestyret i juni 2015. Vi vurderer at kommunen de to siste valgperiodene ikke har vedtatt et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres innen 31. desember året etter at kommunestyret ble konstituert<sup>48</sup>, jf. kl. §§ 5-3 og 5-14.<sup>49</sup> Videre vurderer vi det som en mangel

---

<sup>48</sup> Innen 31. desember 2016, og 31. desember 2020

<sup>49</sup> Det vises også til opphevet LOV-1992-09-25-107, lov om kommuner og fylkeskommuner § 39

at det ikke er utarbeidet en skriftlig videre delegering fra kommunedirektøren og nedover i organisasjonen.

Videre er ikke revisjonen enig med kommunen om tolkningen av delegeringsreglementet som tilsier at administrasjonen er delegert myndighet til å avslå alle dispensasjonssaker. Revisjonen mener administrasjonen er delegert myndighet til å avslå saker i de samme sakstilfellene som de er delegert myndighet til å fatte vedtak om innvilgelse. Saker som gjelder dispensasjon fra bestemmelser skal ifølge delegeringsreglementet i kommunen legges frem for bygg- og miljøutvalget. Av ordlyden i delegasjonsreglementet gis det bare myndighet «til å gi» varig eller midlertidig dispensasjon. Det kommer ikke uttrykkelig frem en delegering av myndighet til å avslå søknader om dispensasjon. Revisjonen tolker imidlertid delegeringsreglementet slik at ved delegeringen vil administrasjonen også være gitt myndighet til å avslå søknader i samme grad som de har myndighet til å innvilge saker. Dersom delegeringsreglementet ikke kan leses på denne måten, må fortsatt myndigheten til å avslå søknader ligge hos kommunestyret, som revisjonen mener taler mot sin hensikt. Administrasjonen er imidlertid gitt en utvidet fullmakt av bygg- og miljøutvalget til å fatte vedtak i alle saker som ikke er prinsipielle eller kontroversielle. Gjennom denne fullmakten står dermed kommunedirektøren mye friere til å fatte både vedtak om innvilgelse og avslag om dispensasjon i ulike typer saker. I enkelte saker ser revisjonen at saker sendes tilbake til administrasjonen med føringer fra bygg- og miljøutvalget om hvordan en sak skal behandles, herunder hvorvidt det skal gis positiv eller negativ innstilling. Revisjonen presiserer at administrasjonen skal foreta sin faglige vurdering og legge denne frem for utvalget. Dersom bygg- og miljøutvalget ønsker å endre utfallet i en sak, må denne vurderingen foretas i det politiske utvalget.

Når det gjelder begrunnelsen for vedtak fattet av kommunen er den gjengitt i underretningen om vedtak. Vi vurderer at underretningen om vedtak viser til de regler og de faktiske forhold som vedtaket bygger på, samt at hovedhensyn som har vært avgjørende ved kommunens bruk av skjønn nevnes, jf. fvl. § 25. Revisjonen mener at vurderingen av hvorvidt dispensasjonsvilkårene er oppfylt i hovedsak er tilstrekkelig, men at den i en del tilfeller er mangelfull ved bygg- og miljøutvalgets behandling av saken. 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 selv begrunne sin avgjørelse. Det samme gjelder ved behandling av klagesaker.

Underretningen om vedtak gir i byggesaker opplysninger om klageadgang, klagefrister, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. § 27 tredje ledd. Enkeltvedtak vedrørende avkjørsler utarbeidet av enhet for park og teknisk mangler imidlertid informasjon om nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten til å se sakens dokumenter, jf. fvl. § 27 tredje ledd.

Vi vurderer det som positivt at kommunen har innført sidemannskontroll ved utsending av vedtak om innvilgelse/avslag av dispensasjon og i saker som gjelder ulovligheter. Saker som legges frem for bygg- og miljøutvalget kontrolleres også i flere trinn. Revisjonen vurderer det

som positivt at kommunen gjennom sidemannskontrollen har fokus på kontrolltiltak i saksbehandlingen.

Vennesla kommune har ikke fullstendig oversikt over vedtak om innvilgede eller avslåtte søknader om dispensasjoner i arealplaner.no, og kommunen har heller ingen annen oversikt over dispensasjoner, utenom at sakene ligger i saksbehandlingssystemet. Revisjonen vurderer derfor at byggesaksbehandlerne dermed ikke har en kurant mulighet for å se hvilke planer det tidligere er foretatt dispensasjoner fra, og hvilke dispensasjoner som er gjort. Kommunen har imidlertid opplyst om at overføringen av vedtak vil skje automatisk i det nye fagsystemet etter punktsetting. Revisjonen har som nevnt i punkt 7.7 gjennomgått saker hvor vi mener likhetsprinsippet ikke blir overholdt. Tilfellene i seg selv fremstår som enkeltvis og ikke som gjennomgående feil. På bakgrunn av ulikhetene mener vi imidlertid at kommunen burde ha et større fokus på intern deling av kunnskap/informasjon og at kommunen må se til at byggesaksbehandlerne får videreutviklet kompetansen sin innenfor fagområdet. Revisjonen mener det også vil være en fordel for å sikre likebehandling og forutsigbarhet at alle dispensasjonssaker blir lagt inn i planregisteret. Revisjonen presiserer imidlertid at Vennesla kommune i de aller fleste saker behandler like saker likt.

Som nevnt i punkt 6.3 har ikke kommunen utarbeidet en egen habilitetsrutine utover det som fremkommer av de etiske retningslinjene. Videre er ikke alle byggesaksbehandlerne kjent med de etiske retningslinjene i kommunen. Malene som byggesaksavdelingen bruker viser til at det må foretas en habilitetsvurdering, men av de sakene revisjonen har gjennomgått er det kun i én sak det foreligger en skriftlig fastsettelse av habilitet. Vi mener habilitetsvurderinger bør gjøres skriftlig med tanke på etterprøvbareheten i saken.

I et par av sakene revisjonen har gjennomgått var som nevnt i punkt 7.7 byggesaksbehandleren ifølge kommunen vurdert inhabil i saken, men byggesaksbehandlerne fattet likevel vedtak senere i sakene. Unntaket i fvl. § 6 som kommunen begrunner avgjørelsen med sikter spesielt til avgjørelser hvor intet er overlatt til tjenestemannens skjønn, og hvor verken fakta eller juss byr på tvil. Unntaksbestemmelsen i fvl. § 6 fjerde ledd skal ikke anvendes dersom publikums tillit til forvaltningen kan svekkes ved at tjenestemannen deltar i behandlingen. Dersom vedtak fattes av noen med tilknytning til parten kan det sett utenfra oppleves som at kommunen ikke opptre upartisk, selv om tjenestemannen som kjenner fakta og rettsregler i saken anser saken som klar. Revisjonen vurderer at vedtak om blant annet utstedelse av ferdigattest ikke på generelt grunnlag kan anses å oppfylle vilkårene i fvl. § 6 fjerde ledd for at habilitetsreglene ikke skal komme til anvendelse. En eventuell anvendelse av unntaket må bygge på konkrete vurderinger i det aktuelle tilfellet. Revisjonen vurderer at de ansatte i byggesaksavdelingen har fokus på habilitet i byggesaksbehandlingen, men at kommunen ikke sikrer at det foretas skriftlige habilitetsvurderinger og at inhabile tjenestemann ikke har trukket seg fra behandlingen av ulike saker, jf. fvl. § 6. Vi mener praksis vedrørende skriftliggjøring av habilitetsvurdering har forbedringspotensial, samt at en jevnlig gjennomgang av habilitetsreglene bedre kan sikre regeletterlevelse.

### 7.9 Revisjonens konklusjon

På bakgrunn av våre undersøkelser og vurderinger i delkapittelet over vurderer vi at enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i stor grad er i tråd med gjeldende regelverk. Vi vurderer imidlertid at det foreligger enkelte svakheter ved byggesaksbehandlingen, som blant annet til tider manglende nedtegning av opplysninger. Videre mener vi kommunen kan forbedre sin praksis vedrørende utsending av foreløpig svar innen en måned, samt at kommunen har forbedringspotensial innenfor skriftliggjøring av habilitetsvurderingene og kjennskap til habilitetsreglene. Videre konkluderer vi med at det ikke er vedtatt nytt delegeringsreglement i gjeldende valgperiode, og at det ikke foreligger en skriftlig videredelegering.



## 8 Konklusjoner

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen undersøkt om Vennesla kommune har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen, og om enkeltvedtakene som fattes i kommunens byggesaksbehandling er i tråd med gjeldende regelverk.

Følgende problemstillinger er forsøkt besvart:

### **1) Hvordan har utviklingen i byggesaker vært de siste årene i Vennesla kommune?**

Oppsummert viser statistikken fra Vennesla kommune at antall behandlede byggesøknader fra 2018 og frem mot 2022 har vært relativt stabil, med en økning i år 2019. I gjennomsnitt har kommunen ikke overskredet saksbehandlingsfristen for søknader med verken 3-ukers eller 12-ukers saksbehandlingsfrist fra og med 2019.

Andelen innvilgede byggesøknader som medførte dispensasjon fra plan økte imidlertid betydelig fra 22 % i 2020 til 60 % i 2021 og andelen lå fortsatt på 40 % i 2022. I løpet av fem års perioden har Statsforvalteren behandlet 31 saker fra Vennesla kommune. Flertallet av saker sendt til Statsforvalteren er opprettholdt av klageinstansen. Verken i 2020, 2021 eller i 2022 har kommunen nådd målsettingen sin innenfor antall gjennomførte tilsyn.

### **2) Har Vennesla kommune utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen?**

Revisjonen konkluderer med at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, men at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer jevnlig evaluering og forbedring av rutiner/prosedyrer ved behov. Videre konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet en tilsynsstrategi, men at rapporter over tilsynsvirksomheten ikke blir utarbeidet årlig.

### **3) Er enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i tråd med gjeldende regelverk?**

Vi konkluderer med at enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i stor grad er i tråd med gjeldende regelverk. Vi vurderer imidlertid at det foreligger enkelte svakheter ved byggesaksbehandlingen, som blant annet til tider manglende nedtegning av opplysninger. Videre mener vi kommunen kan forbedre sin praksis vedrørende utsending av foreløpig svar innen en måned, samt at kommunen har forbedringspotensial innenfor skriftliggjøring av habilitetsvurderingene og kjennskap til habilitetsreglene. Videre konkluderer vi med at det ikke er vedtatt nytt delegeringsreglement i gjeldende valgperiode, og at det ikke foreligger en skriftlig videredelegering.

## 9 Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens funn gir revisjonen følgende anbefalinger for kommunens byggesaksbehandling:

- 1) Kommunen bør i større grad sikre jevnlig evaluering og forbedring av prosedyrer og andre tiltak for internkontroll ved behov, se pkt. 6.4
- 2) Kommunen bør sikre at årlige rapporter over tilsynsvirksomheten blir utarbeidet, se pkt. 6.4
- 3) Kommunen bør forbedre sin praksis vedrørende nedtegning av opplysninger og utsendelse av foreløpig svar i løpet av en måned, se pkt. 7.8
- 4) Kommunen bør vedta nytt delegeringsreglement og utarbeide videredelegering fra kommunedirektøren, se pkt. 7.8
- 5) Kommunen bør sikre skriftlige habilitetsvurderinger, samt bedre kjennskap til habilitetsreglene og kommunens etiske retningslinjer, se pkt. 7.8

## 10 Høringsuttalelse



Vennesla kommune

Agder kommunerevisjon IKS (E)  
Postboks 4  
4685 NODELAND

Vår ref.: 22/03123-4  
Deres ref.:

Saksbehandler: Alexander Etsy Jensen  
Seksjon for samfunn og miljø

Dato  
18.06.2023

### Høringsuttalelse - Forvaltningsrevisjonsprosjekt byggesaksbehandling i Vennesla kommune

Viser til oversendelse av høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om byggesaksbehandling i Vennesla kommune. Vi vil først og fremst takke for samarbeidet og anbefalingene i forbindelse med rapporten. Dette er svært nyttig i vårt løpende kvalitets- og utviklingsarbeid.

Forvaltningsrapporten konkluderer med at Vennesla kommune i stor grad har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre regeletterlevelse i byggesaksbehandlingen, og at enkeltvedtakene som fattes i kommunens byggesaksbehandling i stor grad er i tråd med gjeldende regelverk. Under har vi noen utdypende kommentarer til revisors konklusjon.

Rapporten viser at Vennesla kommune behandler et relativt stabilt antall byggesøknader, og at vi i gjennomsnitt ikke har overskredet saksbehandlingsfristen for søknader med verken 3-ukers eller 12-ukers saksbehandlingsfrist. Revisjonens gjennomgang viser imidlertid at de fleste dispensasjons-søknadene som har gått til bygg- og miljøutvalget de tre siste årene har blitt innvilget (omtrent 80 %), og vi er enig med revisjonen i at gjentatte dispensasjoner fra planer kan bidra til å uthule og svekke arealplaner som overordnet styringsverktøy.

Videre viser rapporten at kommunen har utarbeidet nødvendige rutiner og prosedyrer for å sikre at lover og forskrifter følges, men at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer jevnlig evaluering og forbedring av rutiner/prosedyrer ved behov. Gjennomgangen viser at vi har utarbeidet en tilsynsstrategi, men at rapporter over tilsynsvirksomheten ikke har blitt utarbeidet årlig.

Revisors gjennomgang viser at enkeltvedtakene som fattes i Vennesla kommunes byggesaksbehandling i stor grad er i tråd med gjeldende regelverk. Revisor vurderer imidlertid at det foreligger enkelte svakheter ved byggesaksbehandlingen, som blant annet manglende nedtegning av opplysninger, utsending av foreløpig svar, skriftliggjøring av habilitetsvurderingene og kjennskap til habilitetsreglene. Videre påpeker revisor i deres rapport at det ikke er vedtatt nytt delegeringsreglement i gjeldende valgperiode, og at det ikke foreligger en skriftlig videredelegering.

Besøksadresse: Venneslamoen 19  
Postadresse: Postboks 25, 4701

T 38 13 72 00  
E [post@vennesla.kommune.no](mailto:post@vennesla.kommune.no)

Org.nr. 936 846 777  
Bank 2801.43.80029

[www.vennesla.kommune.no](http://www.vennesla.kommune.no)  
Sikker digital post til kommunen

Når det gjelder anbefalingene har vi følgende kommentar:

- 1) **Kommunen bør i større grad sikre jevnlig evaluering og forbedring av prosedyrer og andre tiltak for internkontroll ved behov, ref. pkt. 6.4**
  - Vi vil som en del av oppfølgingen av denne rapporten gjennomgå våre prosedyrer for å se til at vi har en tilfredsstillende internkontroll på området.
- 2) **Kommunen bør sikre at årlige rapporter over tilsynsvirksomheten blir utarbeidet, ref. pkt. 6.4**
  - Årlig rapport vil bli utarbeidet og lagt frem for bygg- og miljøutvalget fra og med våren 2024.
- 3) **Kommunen bør forbedre sin praksis vedrørende nedtegning av opplysninger og utsendelse av foreløpig svar i løpet av en måned, ref. pkt. 7.8**
  - Vi vil se til at dette vil bli innarbeidet i våre rutiner.
- 4) **Kommunen bør vedta nytt delegeringsreglement og utarbeide videredelegering fra kommunedirektøren, ref. pkt. 7.8**
  - Delegasjonsreglementet vedtas av kommunestyret i forbindelse med valg av nytt kommunestyre, herunder utarbeide videredelegering fra kommunedirektøren.
- 5) **Kommunen bør sikre skriftlige habilitetsvurderinger, samt bedre kjennskap til habilitetsreglene og kommunens etiske retningslinjer, ref. pkt. 7.8**
  - Egen praksis av habilitetsvurderinger og prosedyre for dokumentasjon skal gjennomgås med alle saksbehandlere ved enhet for plan og utbygging.
  - Bedre kjennskap til habilitetsreglene og kommunens etiske retningslinjer vil også bli fulgt opp som en del av opplæringen av nyansatte.

Med hilsen

Alexander Etsy Jensen  
kommunalsjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*

## 11 Litteraturliste

### Lover:

1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1992	Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2008	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
2018	Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Forskrift:

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)

### Rettspraksis:

LA-1992-306  
Rt. 1996 s. 64

### Forarbeider:

Ot.prp. nr. 38 (1964-65)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

### Statistikk:

Statistisk Sentralbyrå <https://www.ssb.no/statbank/table/13434/tableViewLayout1/>

### Veileder/standard:

(Tidligere) Kommunal- og regionaldepartementet	<i>Habilitet i kommuner og fylkeskommuner</i> , 2011
NKRF	<i>Veileder i forvaltningsrevisjon</i> , 2016
NKRF	<i>RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon</i> , 2020
(Tidligere) Kommunal og moderniseringsdepartementet	<i>Internkontroll i kommunesektoren</i> , 2021

### Litteratur:

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith	<i>Forvaltningsrett</i> , 9. utg., Universitetsforlaget, 2010
Grimstad, Kyrre og Siri Halvorsen	<i>Forvaltningsloven i kommunene</i> , 1. utg., Kommuneforlaget, 2011
Innjord, Frode A. og Liv Zimmermann (red.)	<i>Plan og bygningsloven med kommentarer</i> , 2. utg., Gyldendal Norsk forlag, 2020

**Kommunale dokumenter:**

Vennesla kommune	Kommuneplanens arealdel for Vennesla 2018-2030
Vennesla kommune	Kommuneplanens samfunnsdel for Vennesla 2018-2030
Vennesla kommune	Delegeringsreglementet i Vennesla kommune, vedtatt i sak 40/15
Vennesla kommune	Årsrapport 2022 for Vennesla kommune
Vennesla kommune	Høringsinnspill – administrativ organisering

## 12 Vedlegg

<b>Oversikt over gjennomgatte saker</b>			
1	20/00010	21/03574	22/03397
2	20/00020	21/03524	22/03240
3	20/00060	21/03492	22/03227
4	20/00318	21/03414	22/03110
5	20/00593	21/03207	22/02859
6	20/00699	21/03135	22/02819
7	20/01437	21/03130	22/02812
8	20/01695	21/02971	22/02796
9	20/01791	21/02523	22/02795
10	20/01849	21/02486	22/02760
11	20/02834	21/02328	22/02697
12	20/02108	21/02169	22/02559
13	20/02115	21/01393	22/02292
14	20/02265	21/01341	22/02104
15	20/02169	21/01299	22/01802
16	20/02376	21/01031	22/01788
17	20/02521	21/00728	22/01729
18	20/02782	21/00714	22/00882
19	20/02568	21/00703	22/00557
20	20/00804	21/00571	22/00366
21	20/02886	21/02044	22/02342
22	20/00804	21/02163	22/02330
23			22/02092
24			22/00964
25			22/01566