

Deloitte.

Klepp kommune

Handsaming av
dispensasjonssaker og oppfølging
av ulovlege byggetiltak

Forvaltningsrevisjon | November 2016



«Handsaming av dispensasjonssaker og
oppfølging av ulovlege byggetiltak»

November 2016

Rapporten er utarbeidd for Klepp
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av handsaming av dispensasjonssaker og oppfølging av ulovlege byggetiltak i Klepp kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i kommunen 18.06.2015. I møte 21.04.16 valte kontrollutvalet å leggje til ei ny hovudproblemstilling knytt til oppfølging av ulovlege tiltak.

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om kommunen har gode rutinar knytt til handsaming av byggesaker som krev dispensasjon frå lov og plan (dispensasjonssaker.) Føremålet har vidare vore å undersøke i kva grad det blir gitt dispensasjon frå lov og reguleringsplanar i Klepp kommune og å undersøke kommunen sitt system for å følgje opp ulovlege byggetiltak.

Klepp kommune har utarbeidd retningsliner til hjelp i sakshandsaminga av dei vanlegaste dispensasjonssakene. Vidare har kommunen etter revisjonen si vurdering etablert ein god praksis for å sikre likebehandling i samband med sakshandsaming av dispensasjonssaker.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at kommunen må sikre at lovpålagt frist for behandling av dispensasjonssaker alltid blir etterlevd. Kommunen bør også utbetre rutinar for sakshandsaming av byggesaker og for klagesaksbehandling. Vidar bør kommunen utbetre rutine for vurdering av habilitet og sikre at slike vurderingar blir dokumentert. Revisjonen meiner at økt skriftleggjering vil bidra til å redusere risikoen for feil og manglar i arbeidsprosessane, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig.

Revisjonen vil peike på at det er viktig at kommunen gjennomfører planlagt arbeid med å etablere oversikt over ulovlege tiltak for å sikre oppfølging av tiltak i høve til kor alvorlege dei er. I denne samanhengen tilrår revisjonen at det også blir etablert retningsliner som gjev føringar på kva som skal bli oppfatta som høvesvis alvorlege og mindre alvorlege ulovlege tiltak.

På bakgrunn av funna i undersøkinga har revisjonen tilrådd at det blir sett i verk fleire tiltak. Desse går fram av kapittel 7 i rapporten.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	6
2. Om tenesteområdet	8
3. Dispensasjon frå lov og plan	9
4. System og rutinar for å sikre lik saksbehandling	14
5. Etterleving av sentrale lovkrav	17
6. Oppfølging av ulovlege byggetiltak	23
7. Konklusjon og tilrådingar	27
Vedlegg 1: Høyringsuttale	28
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	29
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	34

Detaljert innholdsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Føremål og problemstillingar	6
1.3 Avgrensing	7
1.4 Metode	7
1.5 Revisjonskriterium	7
2. Om tenesteområdet	8
2.1 Organisering	8
3. Dispensasjon frå lov og plan	9
3.1 Problemstilling	9
3.2 Revisjonskriterium	9
3.3 Datagrunnlag	9
3.4 Vurdering	12
4. System og rutinar for å sikre lik saksbehandling	14
4.1 Problemstilling	14
4.2 Revisjonskriterium	14
4.3 Datagrunnlag	14
4.4 Vurdering	15
5. Etterleving av sentrale lovkrav	17
5.1 Problemstilling	17
5.2 Revisjonskriterium	17
5.3 Datagrunnlag	18
5.4 Vurdering	21
6. Oppfølging av ulovlege byggetiltak	23
6.1 Problemstilling	23
6.2 Revisjonskriterium	23
6.3 Datagrunnlag	24
6.4 Vurdering	26
7. Konklusjon og tilrådingar	27
Vedlegg 1: Høyringsuttale	28
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	29
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	34

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av handsaming av dispensasjonssaker og oppfølging av ulovlege byggjetiltak i Klepp kommune. Prosjektet hadde opphavleg fokus berre på handsaming av dispensasjonssaker, og blei bestilt av kontrollutvalet i kommunen 18.06.2015, i sak 15/15 med planlagt oppstart januar 2016. I møte 21.04.16 valte kontrollutvalet å leggje til ei ny hovudproblemstilling knytt til oppfølging av ulovlege tiltak (problemstilling 4 under).

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om kommunen har gode rutinar knytt til handsaming av byggesaker som krev dispensasjon frå lov og plan (dispensasjonssaker.) Føremålet har vidare vore å undersøke i kva grad det blir gitt dispensasjon frå lov og reguleringsplanar i Klepp kommune og å undersøke kommunen sitt system for å følgje opp ulovlege byggetiltak

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar med underproblemstillingar:

1. I kva grad blir det gitt dispensasjon frå lov og vedtekne reguleringsplanar i Klepp kommune, og i kva grad har eventuelle dispensasjonar samanheng med alderen på gjeldande reguleringsplanar?
 - a) I kva grad har Klepp kommune innvilga dispensasjon frå høvesvis lov og plan dei siste åra?
 - b) I kva grad er dispensasjonar innvilga etter klagesaksbehandling?
 - c) Er talet eldre reguleringsplanar av betydning i høve til kor mange dispensasjonssøknader som blir innvilga?
 - d) Arbeider kommunen systematisk for å sikre oppdaterte reguleringsplanar?
2. Har Klepp kommune utarbeidd system og rutinar for å sikre lik saksbehandling av dispensasjonssaker?
 - a) Er det etablert system for kvalitetssikring av handsaminga av dispensasjonssaker?
 - b) Arbeider kommunen systematisk for å sikre mest mogleg lik handsaming av liknande dispensasjonssaker?
3. Etterlever Klepp kommune sentrale krav i forvaltningslova og plan og bygningslova i saksbehandlinga av dispensasjonssaker?
4. Har Klepp kommune eit tilfredsstillande system for å sikre at plikta til å følgje opp ulovlege byggetiltak etter plan og bygningslova blir tatt i vare?
 - a) I kva grad har kommunen etablert system og rutinar for å:
 - i. halde oversikt over og følgje opp ulovlege byggetiltak som har blitt avdekt?

- ii. registrere og følge opp tips frå publikum om ulovlege byggetiltak?
- b) Har kommunen etablert rutinar for:
- i. førehandsvarsling i samband med pålegg om retting/stans, vedtak om tvangsmulkt eller skriving av førelegg?
 - ii. ilegging og innkrevjing av gebyr i samband med oppfølging av ulovlege tiltak?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen av kommunen sin praksis i dispensasjonssaker fokuserer på dispensasjon frå lov og planar i samband med byggetiltak. Dispensasjon i samband med planvedtak har ikkje blitt handsama i rapporten.

Dispensasjonar er konkrete vurderingar i enkeltsaker. Revisjonen har ikkje overprøvd kommunen sine konklusjonar i enkeltsaker, men har vurdert i kva grad vedtak inneheldt dei moment som skal vere til stades etter regelverket.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar til oktober 2016.

1.4.1 Dokumentanalyse

Relevant regelverk er gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare er informasjon frå kommunen om system og rutinar for handsaming av dispensasjonssaker, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.v. samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Revisjonen har intervju tre utvalde personar som arbeider med handsaming av bygge- og dispensasjonssaker i kommunen for å få informasjon om korleis dispensasjonssaker blir handsama og rutinar og retningslinjer blir etterlevd.

1.4.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført stikkprøvekontroll av åtte dispensasjonsvedtak for å undersøke om kommunen har følgd krav i forvaltningslova og plan og bygningslova i samband med vedtaka.

1.4.4 Statistisk analyse

Revisjonen har nytta statistikk frå kommunen over dispensasjonssaker, samt statistikk frå Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) til å skaffe oversikt over dispensasjonar frå høvesvis lov og plan i Klepp kommune.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til intervjuobjekta for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og uttale. Rådmannen sin uttale går fram av vedlegg 1 i rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå plan- og bygningslova og forvaltningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

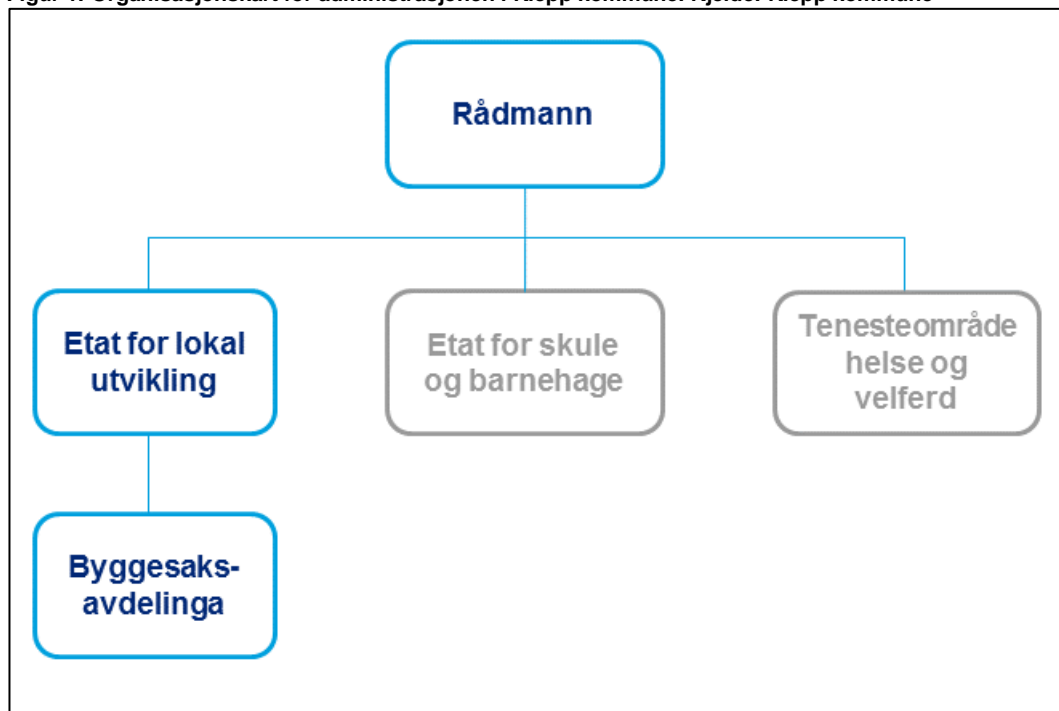
2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Avdeling for byggesak i Klepp kommune er ei avdeling plassert under etat for lokal utvikling, i lina under rådmannen. Avdelinga blir leia av bygnings sjef og består elles av fire sakshandsamarar som arbeider med handsaming av bygge- og dispensasjonssaker. Vidare er det i etat for lokal utvikling tilsett ein juridisk rådgjevar som arbeider innan fleire felt knytt til lokal utvikling. Innanfor byggesak står den juridiske rådgjevaren for saksbehandling av klagesaker, og gjev i tillegg juridiske råd og hjelp i samband med øvrig saksbehandling.

Organisasjonskartet under viser plasseringa av byggesaksavdelinga i kommuneorganisasjonen i Klepp kommune:

Figur 1: Organisasjonskart for administrasjonen i Klepp kommune. Kjelde: Klepp kommune



3. Dispensasjon frå lov og plan

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet omtaler vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad blir det gitt dispensasjon frå lov og vedtekne reguleringsplanar i Klepp kommune, og i kva grad har eventuelle dispensasjonar samanheng med alderen på gjeldande reguleringsplanar?

- I kva grad har Klepp kommune innvilga dispensasjon frå høvesvis lov og plan dei siste åra?
- I kva grad er dispensasjonar innvilga etter klagesaksbehandling?
- Er talet eldre reguleringsplanar av betydning i høve til kor mange dispensasjonssøknader som blir innvilga?
- Arbeider kommunen systematisk for å sikre oppdaterte reguleringsplanar?

3.2 Revisjonskriterium

Tiltak og søknad

Eit byggetiltak er etter § 1-6 i plan- og bygningslova definert som følgjande:

«Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»

I plan- og bygningslova § 20-1 står det oppført ei rekke typar byggetiltak som ikkje må utførast utan at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på førehand er sendt kommunen, og kommunen deretter har gjeve løyve.

Dispensasjon

Utgangspunktet for plan- og byggesakshandsaminga er at alle byggetiltak skal vere i samsvar med lov og planverk. I enkelte tilfelle kan det imidlertid bli gitt dispensasjon, til dømes frå eit plankrav eller frå forbodet mot bygging i strandsona. I plan- og bygningslova § 19-4 står det at «*Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen*».

Sjå vedlegg 2 for utfyllande informasjon om revisjonskriterium.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Innvilging av dispensasjon frå lov og plan

Revisjonen får opplyst at kommunen handsama totalt 731 saker, inkludert dispensasjonssaker, på delegert fullmakt innanfor etat for lokal utvikling i 2015, og 684 saker på delegert fullmakt i 2014. Sakene omfatta både byggesaker og andre delegerte saker.

Revisjonen har gått igjennom lister frå kommunen som viser oversikt over alle delegerte vedtak. Av sakene handsama på fullmakt i 2015 var det 146 saker der det blei innvilga dispensasjon, mens det blei gitt avslag på søknad om dispensasjon i 22 saker. I 2014 innvilga kommunen 151 dispensasjonar, og ga avslag på søknad om dispensasjon i 10 saker. Tabellen under viser fordelinga av handsama fullmaktssaker, samt innvilga og avslåtte dispensasjonar for 2014 og 2015.

Tabell 1: Oversikt over handsama fullmaktssaker, innvilga dispensasjonar og avslag om dispensasjon i 2014 og 2015. Kjelde: Klepp kommune

	Totalt tal saker, inkludert dispensasjonssaker	Innvilga dispensasjonar	Avslag dispensasjonar
2014	684	151	10
2015	731	146	22

I intervju blir det opplyst at dispensasjonssøknadar i kommunen i hovudsak dreier seg om dispensasjon frå plan og at kommunen mellom anna mottek mange dispensasjonssøknadar knytt til bygging av garasjar og utnytting av tomt. Kommunen har ikkje systematisert oversikt over dispensasjonssaker. En gjennomgang revisjonen har gjort av lista over delegerte vedtak frå kommunen, viser at fleirtalet av dispensasjonssaker kvart år er knytt til bygging av bustadhus, oppføring av garasje eller oppføring av tilbygg. Tabellen under viser fordelinga av kva type tiltak kommunen har gitt dispensasjon for:

Tabell 2: Oversikt over innvilga dispensasjonar frå plan fordelt på ulike tiltakstypar. Kjelde: saksoversikter frå Klepp kommune

	Oppføring -bustad med garasje	Oppføring - garasje	Tilbygg	Bod/hagestue	Bruksendring	Andre tiltak (spreiing, drivhus, mur mv.)
2014	41	15	34	21	4	36
2015	56	16	30	11	7	26

I intervju opplyser bygningssjef at kommunen har svært få dispensasjonssøknadar knytt til dispensasjon frå lov og at desse i hovudsak dreier seg om møne- og gesimshøgde for landbruksbygg i uregulerte område. I 2013 rapporterte kommunen fem slike saker til KOSTRA, mens det i 2014 ikkje blei rapport om nokre slike saker. KOSTRA-tal for Klepp kommune viser vidare at andelen innvilga dispensasjonssøknadar om nybygg i LNFR-område¹ var 78 prosent i 2013 og 67 prosent i 2014.

3.3.2 Dispensasjon etter klagesaksbehandling

Når det gjeld handsaming av klager knytt til dispensasjonssaker i Klepp kommune, blir alle klager lagt fram for hovudutval for lokal utvikling for politisk handsaming. Saksdokument for klagesak, med forslag til innstilling og vedtak, blir først utarbeidd i byggesaksavdelinga, før saka blir sendt over til hovudutvalet for handsaming. Dersom ev. klage ikkje blir tatt til følge i hovudutval for lokal utvikling, blir saka sendt over til fylkesmannen for endeleg avgjerse. I samband med oversending av dokumentasjon får revisjonen opplyst at alle saker som blir handsama av byggesaksavdelinga som hovudregel blir kvalitetskontrollert og signert av bygningssjef før utsending, og at alle saker alltid blir gått gjennom av to personar (sakshandsamar og bygningssjef). Det blir vidare opplyst at kompliserte saker også kan bli drøfta med kommunalsjef for lokal utvikling undervegs i saksbehandlingsprosessen.

Revisjonen får opplyst at det i 2015 var totalt 18 klagesaker etter plan- og bygningslova i Klepp kommune. 14 av dei 18 sakene omhandla klagar i dispensasjonssaker.

¹ Landbruks-, natur- og friluftsområder

Tal frå kommunen viser at av dei 14 dispensasjonssakene det blei klaga på, fekk klagar medhald i to saker då dei blei behandla politisk i kommunen, og administrasjonen si innstilling om å ikkje gje dispensasjon blei oppheva. I dei 12 resterande sakene blei administrasjonen si opphavlege innstilling om å ikkje gje dispensasjon i saka oppretthaldt av politikanane. 11 av dei 12 sakene har blitt sendt til fylkesmannen for handsaming, mens ei sak inntil vidare er utsett.

Revisjonen får opplyst at Klepp kommune har fått tilbakemelding frå fylkesmannen i åtte av dei 11 sakene som er sendt over for handsaming. Kommunen sitt vedtak har blitt stadfesta av fylkesmannen i seks av åtte saker. I to av klagesakene har fylkesmannen oppheva kommunen sine vedtak, og sakene har blitt sendt tilbake til kommunen for ny vurdering og handsaming.

I intervju opplyser bygnings sjef at dei to sakene kommunen har fått tilbake frå fylkesmannen med oppheva vedtak, er saker der søkjar i utgangspunktet ikkje har søkt særskilt om dispensasjon, men der kommunen har vurdert at tiltaket søkjar har søkt om implisitt må innebere søknad om dispensasjon og handsama søknaden som ein dispensasjonssak. Ifølge bygnings sjef har fylkesmannen dei siste åra slått hardare ned på denne praksisen, og oppheva dispensasjonsvedtak kommunen har gjort i samband med handsaming av saker der det ikkje ligg føre særskilt søknad om dispensasjon. I dei to sakene frå 2015 der kommunen sitt vedtak blei oppheva, har kommunen gitt søkjar beskjed om at vedkommande må søkje kommunen på nytt om oppføring av tiltak, med særskilt søknad om dispensasjon.

Bygnings sjef opplyser at innstilling i alle klagesaker som blir sendt frå kommunen til fylkesmannen, blir utarbeidd av juridisk rådgjevar i byggesaksavdelinga, med utgangspunkt i ei kort oppsummering av innhaldet i saka utarbeidd av sakshandsamar som har hatt ansvar for handsaminga av sjølve saka.

3.3.3 Reguleringsplanar og dispensasjon

I intervju med bygnings sjef får revisjonen opplyst at talet eldre reguleringsplaner er av stor betydning i høve til kor mange dispensasjonssøknader som blir innvilga i kommunen. Det blir opplyst at kommunen ikkje har hatt tilstrekkeleg kapasitet dei siste åra til å oppdatere og utarbeide nye reguleringsplanar for område der det føreligg eldre reguleringsplanar, og det har dermed vore nødvendig å ta stilling til mange dispensasjonssøknadar i desse områda.

Av arealdelen i kommuneplanen² i Klepp kommune, går det fram i det den generelle delen under «Krav om regulering» at arbeid og tiltak i område for plan og bygg ikkje kan finne stad før områda inngår i ein godkjent reguleringsplan. Føresegna inneheld vidare krav og retningsliner for kva tiltak som kan tillatast innanfor eksisterande reguleringsplanar når det gjeld til dømes utbygging av bustadområde, frådelling og utnytting av tomteareal og oppføring av erstatningsbustadar, tilbygg eller liknande i LNF-område. Mellom anna er det under utbygging av bustadområde spesifisert at det innanfor føresegna kan oppførast garasje/uthus med eit maksimalt bebygd areal på 50 m², maksimal gesimshøgde på 3,2 meter og maksimal mønehøgde på 5 meter.

Som hjelpemiddel i samband med handsaming av dei mange dispensasjonssøknadane kommunen tar stilling til i område med eldre reguleringsplaner, har byggesaksavdelinga utarbeidd dokumentet «Retningsliner for fortetting». Retningslinene er utarbeidd med utgangspunkt i eksisterande retningsliner i Klepp sine nabokommunar og er vedteke både i hovudutval for lokal utvikling og i kommunestyret.³ I retningslinene står det mellom anna følgjande om dispensasjon:

«Det kan søkast dispensasjon for alle tilhøve i plan- og bygningslova, jf pbl §19-2. Konsekvensar av dispensasjonar for omgjevnadene må særskilt dokumenterast i

² Klepp kommune: Kommuneplan 2014-2025. Arealdelen. Vedteke i kommunestyret i sak 56/14, 17.11.2014.

³ Klepp kommune: «Retningsliner for fortetting». Vedteke i kommunestyret 18. mai 2015 i sak 36/15.

søknaden, slik at ulike interesser kan avvegast i kommunen si behandling. Dispensasjonar må ikkje undergrave eksisterande planar og bestemmelsar som styringsverktøy for utvikling av busetnad i kommunen.»

Av retningslinene for fortetting går det under overskrifta «Generelle krav» fram at det ved fortetting med meir enn tre nye bueiningar som hovudregel skal utarbeidast ny reguleringsplan. Vidare går det fram at tiltakshavar skal dokumentere kva konsekvensar omsøkt prosjekt får for omgjevnadane, og at fortetting ikkje skal forringe bumiljøet sine kvalitetar. Dersom kommunen finn at bumiljøet sine kvalitetar blir forringa, kan den krevje at tiltakshavar må utarbeide reguleringsplan for fortetting, sjølv om det skal byggjast færre enn tre nye bueiningar. Av retningslinene går det også fram at det ved fortetting, vesentleg ombygging eller nybygg på eigedomar ved eller i nærleiken av verna/verneverdige bygg, skal lagast reguleringsplan eller saka skal sendast til uttale til regional kulturminnemyndighet. Det same gjeld dersom det finst automatisk freda kulturminne innanfor eller i nærleiken av eigedomen der det er søkt om dispensasjon til å byggje.

I intervju blir det av bygningssjef og sakshandsamarar peika på at retningslinene i dei fleste tilfelle gjer det tydeleg for kommunen når det skal bli gitt dispensasjon og i kva tilfelle kommunen skal krevje at søkjar gjennomfører planarbeid. I til dømes delingssaker går det fram av retningslinene at det som hovudregel kan bli gitt dispensasjon til deling av maksimalt tre tomter.

I intervju blir det vidare opplyst at i grensetilfelle der byggesaksavdelinga er usikker på om det skal bli gitt dispensasjon eller om det skal krevjast at søkjar gjennomfører planarbeid, blir det gjennomført interne møte mellom byggesaks- og planavdelinga i kommunen. Saman vurderer dei i kva grad søknaden krev planarbeid eller om den skal handsamast som ei dispensasjonssak. Revisjonen får opplyst at det er lav terskel for kommunikasjon mellom avdelingane, og at det er enkelt å samarbeide om å avklare denne typen saker.

Revisjonen får opplyst frå bygningssjef at kommunen ikkje har tal på kor ofte det blir stilt krav til at utbyggjarar sjølv må ta initiativ til og betale kostandene knytt til ny reguleringsplan.

3.4 Vurdering

Fylkesmannen har på revisjonstidspunktet ikkje omgjort nokon av kommunen sine vedtak frå 2015⁴, men har oppheva to vedtak på grunn av feil saksbehandlingspraksis. I desse to tilfelle har kommunen bedt tiltakshavar om å sende ny søknad. At fylkesmannen elles har oppretthalde kommunen sine vedtak viser at han har vore samd i dei vurderingar kommunen har gjort i samband med dispensasjonssaker og etter revisjonen si meining er dette positiv fordi det er ei stadfesting av kommunen si sakshandsaming.

Kommunen har utarbeidd retningsliner for fortetting som er politisk forankra. Retningslinene fungerer godt ved at sakshandsamarane opplever dei som eit nyttig verktøy i handsaminga av dispensasjonssaker, og med omsyn til å klargjere når det må stillast krav om reguleringsplan. Revisjonen meiner vidare at det er etablert ein god praksis der grensetilfelle knytt til om det skal stillast krav om planarbeid, blir diskutert mellom byggesaks- og planavdelinga i kommunen.

I Klepp blei to av 14 klager knytt til dispensasjonar omgjort politisk i 2015. Dersom ein høg del dispensasjonsvedtak blir omgjort av politikarane i handsaminga av klagar, kan dette bidra til å etablere ein praksis som ikkje er i tråd med vedtekne planar og retningsliner og som igjen tyder på at det er behov for å oppdatere planverket. Høg del klagesaker er også

⁴ Tre saker var ikkje ferdig handsama av fylkesmannen på revisjonstidspunktet.

arbeidskrevjande for administrasjonen. Del omgjorte klagesaker i 2015 var etter revisjonen si meining låg.

Revisjonen vil likevel framheve at det i undersøkinga blir peika på at kommunen dei siste åra ikkje har hatt kapasitet til å oppdatere eldre reguleringsplaner, og dette gjer at kommunen må handsame mange dispensasjonssøknader. Dispensasjonssaker kan vere meir arbeidskrevjande for administrasjonen enn ordinære byggjesaker. Dette er mellom anna fordi berørt regionale og statleg mynde skal ha sakene til høyring i ein del av dispensasjonssakene. Saksbehandlinga vil også i større grad kunne innebere at sakshandsamarane må gjere vurderingar av forhold som elles vil kunne vere avklara i ein plan. Dette kan både vere meir arbeidskrevjande og innebere at det blir etablert praksis i eit område utan at praksisen tek utgangspunkt i ein vedtatt plan. Revisjonen meiner derfor det er viktig at kommunen sikrar nødvendig kapasitet til å utarbeide planverk.

4. System og rutinar for å sikre lik saksbehandling

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtaler vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Klepp kommune utarbeidd system og rutinar for å sikre lik saksbehandling av dispensasjonssaker?

- Er det etablert system for kvalitetssikring av handsaminga av dispensasjonssaker
- Arbeider kommunen systematisk for å sikre mest mogleg lik handsaming av liknande dispensasjonssaker?

4.2 Revisjonskriterium

Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at den skal ta avgjersle på grunnlag av ei forsvarleg saksbehandling. Dette kravet blir rekna som ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til saksbehandling som går fram av forvaltningslova⁵.

Forsvarleg saksbehandling inneber at det organet som skal ta ei avgjersle, har eit forsvarleg grunnlag for å ta si avgjersle. Handsaming av søknadar, og dei vurderingane som blir gjort, må derfor vere basert på saklegheit (saklegheitsprinsippet), og at vurderingane er moglege å etterprøve. Forsvarleg saksbehandling etter saklegheitsprinsippet inneber vidare at det ikkje skal vere usakleg forskjellshandsaming av søknadar, og at like saker skal handsamast likt. Av dette følgjer at like søknadar om dispensasjon skal handsamast ut frå like kriterium og omsyn, og at forvaltningsavgjersle knytt til dispensasjonssøknadar skal byggje på objektive og saklige vurderingar som sikrar likskap og tilstrekkeleg rettstryggleik.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande informasjon om revisjonskriterium

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 System for kvalitetssikring av dispensasjonssaker

Dispensasjonssaker i Klepp kommune blir som hovudregel handsama administrativt på delegert mynde. Fullmakt til å handsame og fatte vedtak i dispensasjonssaker er delegert til bygningssjefen. Når søknadar om dispensasjon frå reguleringsplanar og lovverk kjem inn til kommunen, blir desse fordelt til sakshandsamarane i byggesaksavdelinga, som går gjennom og vurderer kvar søknad og skriv forslag til vedtak. Ferdig utarbeidd forslag til vedtak blir så sendt over til bygningssjef for gjennomgang og kvalitetskontroll. Bygningssjefen kontrollerer vurderingar og vedtak i saka, og signerer endeleg vedtak før utsending og det blir vist til at dette bidreg til lik behandling av like saker. Berre unntaksvis blir dispensasjonssøknadar lagt fram for politisk handsaming. Dette gjeld i enkelttilfelle av prinsipielle saker med behov for politisk avklaring.

⁵ Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002.

4.3.2 Systematisk arbeid for å sikre lik saksbehandling

Når det gjeld systematisk arbeid for å sikre lik handsaming av saker blir det opplyst at kommunen sine retningsliner for fortetting er viktige for å sikre at like søknadar om dispensasjon blir handsama likt.

Av dokumentet går det fram at retningslinene skal brukast ved «handsaming av søknadar om fortetting, vesentleg ombygging og nybygg i etablerte bustadsområde». Vidare går følgande fram om føremålet med retningslinene:

«Føremålet med retningslinjene er å gi ei forutseieleg saksbehandling for søknadar om fortettingsbusetnad, vesentleg ombygging og nybygg i etablerte bustadområde. Retningslinjene skal brukast når det blir gitt dispensasjon frå krav om regulering. Retningslinjene gir føringar for tilhøve kommunen legg vekt på i si saksbehandling, men det vil framleis vere rom for skjønning ved handsaming (...)

I retningslinene er det gitt føringar for kva omsyn sakshandsamar skal ta når dispensasjonssøknadar blir handsama, og det er skildra kva krav som må vere oppfylt for at dispensasjon skal kunne innvilgast. I retningslinene er det stilt krav knytt til mellom anna tomtestorleik og tomteutnytting, åtkomst og biloppstillingsplassar, avstand til nabogrense, tilhøve til naboar og estetikk og arkitektur. Retningslinene inneheld også prinsippsskisser for tomtedeling, som viser kva tomteinndelingar kommunen kan opne for å gi dispensasjon til.

I intervju opplyser både bygningssjef og sakshandsamarar at retningslinene blir nytta til å vurdere søknadar om dispensasjon kommunen mottek, og at dei bidreg til å gi meir føreseieleg og lik handsaming av søknadar. Føringane som ligg i retningslinene for fortetting blir også teke med i grunngjevinga når sakshandsamar innvilgar eller gir avslag på søknad om dispensasjon.

Vidare blir det opplyst i intervju at byggesaksavdelinga kvar veke har eit fellesmøte, der bygningssjef og sakshandsamarar saman går gjennom krevjande saker der sakshandsamar er usikker på kva vedtak dei skal fatte. Sakshandsamarar peiker på at avdelinga på denne måten utviklar ei felles forståing av korleis like søknadar om dispensasjon skal handsamast.

I intervju opplyser bygningssjef at byggesaksavdelinga som hovudregel fordeler alle saker innanfor eit område til den same sakshandsamaren, på bakgrunn av gards- og bruksnummer. Denne praksisen skal bidra til å sikre at like saker blir handsama likt innanfor same planområde og at nye dispensasjonssøknadar blir sett i samanheng med dispensasjonar som har blitt gitt tidlegare.

I intervju blir det opplyst at byggesaksavdelinga, ved handsaming av dispensasjonssøknadar innanfor eit bestemt planområde, nyttar kommunen si digitale kartløyising og kommunen sitt arkiv til å gå systematisk gjennom korleis liknande saker innanfor det same området har blitt handsama tidlegare. Tiltak det er søkt om dispensasjon til blir kontrollert mot tiltak av same type som allereie er oppført i området. Ved å sjå på kva som er oppført i planområdet dei føregåande kvartala og gjennom heile planperioden, får sakshandsamar eit godt innblikk i korleis reguleringsføresegna i området har blitt tolka og kva dispensasjonar kommunen kan gje og ikkje gje. Det blir også opplyst at byggesaksavdelinga, i tilfelle der sakshandsamar vurderer det som nødvendig, også gjennomfører befaring i området der det er søkt om dispensasjon til oppføring av tiltak.

4.4 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at Klepp kommune har etablert ein god praksis for å sikre likebehandling i dispensasjonssaker, ved at det er etablert retningsliner som gjev rettleiing for korleis dei vanlegaste sakstypene skal handsamast og at det blir gjennomført møte kvar veke der sakshandsamarane kan diskutere vanskelege saker. Revisjonen meiner også at

etablert praksis med kontroll av kart for å sjå korleis liknande saker er vurdert, og at leiar kvalitetssikrar alle vedtak, er viktig med omsyn til å sikre lik handsaming av saker. Revisjonen meiner likevel at kommunen bør vurdere å formalisere etablert praksis i ei enkel rutine for å sikre at sakshandsamarane har sams forståing av praksisen.

5. Etterleving av sentrale lovkrav

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtaler vi følgende problemstilling:

Etterlever Klepp kommune sentrale krav i forvaltningslova og plan- og bygningslova i saksbehandlninga av dispensasjonssaker?

5.2 Revisjonskriterium

Som nemnd tidlegare (kap 3.2) er utgangspunktet for plan- og byggesaksbehandlninga at alle byggetiltak skal vere i samsvar med lov og planverk. I enkelte tilfelle kan det likevel bli gitt dispensasjon, til dømes frå eit plankrav eller frå forbodet mot bygging i strandsona.

I plan- og bygningslova av 2008 § 19-1 står det at «*Dispensasjon krever grunngitt søknad*». Det går vidare fram av same paragraf korleis naboar skal varslast i samband med søknad om dispensasjon:

«Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.»

I § 19-1 står det også at regionale og statlege myndigheter «hvis saksområde blir direkte berørt», skal få moglegheit til å uttale seg før det blir gitt dispensasjon frå planar, plankrav og forbodet mot tiltak langs sjø og vassdrag i plan- og bygningsloven § 1-8.

Krav til dispensasjonsvedtaket er nærmare omtala i § 19-2 i plan- og bygningslova. Her går det mellom anna fram at dispensasjon ikkje kan bli gitt om «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt». Vidare står det mellom anna også at kommunen heller ikkje bør dispensere frå planar, lova sine føresegn om planar og forbodet i § 1-8 når direkte berørt statleg eller regional mynde har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Frist for saksbehandling av dispensasjonssøknadar går fram av byggesaksforskrifta § 7-4. Fristen er 12 veker.

Forvaltningslova gjeld for vedtak etter plan og bygningslova og av forvaltningslova § 23 går det fram at eit enkeltvedtak i all hovudsak skal vere skriftleg. Vidare går reglar om grunngjeving av vedtak fram av forvaltningslova §§ 24 og 25. I § 27 står det at forvaltningsorganet som har fatta vedtaket, skal sørge for at partane blir underretta om vedtaket så snart som mogleg, og at det i underrettinga blir opplyst om klageåtgang, klagefrist, klageinstans og den nærmare framgangsmåten ved klage, samt om retten etter fvl. § 18, jf. § 19 til å sjå dokumenta i saka.

Kapittel 2 i forvaltningslova omhandlar krav til habilitet, og av § 6 første ledd går det fram når ein offentleg tenestemann er å rekne som inhabil.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande informasjon om revisjonskriterium.

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 Rutinar og malar for saksbehandling

Saksbehandlingsrutinar

I intervju opplyser bygningsssjef at byggesaksavdelinga det siste året har arbeidd med å overføre eksisterande og utvikle nye skriftlege rutinar for saksbehandling til kommunen sitt kvalitetssystem. Revisjonen får opplyst at rutine for saksbehandling i byggesaker og rutine for klagesaksbehandling, samt sjekklister for handsaming av byggesaker er ferdig utvikla og plassert i kvalitetssystemet.

Revisjonen har fått oversendt dokumentet «Saksbehandlingsrutine byggesak Klepp».⁶ Rutinen inneheld sju punkt med informasjon om kva sakshandsamar skal gjere i samband med handsaming av byggesaker. Ved oppstart av nye saker skal sakshandsamar først gå gjennom søknad og vurdere eigen habilitet i saka. Det går vidare fram at habilitet praktiserast strengare enn dei krav som går fram av lova. Regelverket som er aktuelt for å vurdere habilitet er ikkje referert til. Det er heller ikkje vist til andre dokument som gjer nærare greie for kva vurderingar den enkelte sakshandsamar skal gjere når det gjeld habilitet. Det står i rutinen at: «Kjenner saksbehandlar vedkommende, overføres saken til ny saksbehandlar.» Det blir gitt følgjande døme på kjennskap: «Slektskap, tremenning eller nærmere. Omgås jevnlig, forening, lag, menighet osv. Barn i samme klasse, lag, forening»

Saksbehandlingsrutinen inneheld vidare korte punkt om saksbehandling, dispensasjon, nabovarsling, merknader og sjekk mot andre mynde. Under kvart av punkta står det stikkord som gjev opplysningar om det aktuelle temaet. I rutinen blir det ikkje skildra kva regelverk eller rettleiarar som er eller kan vere aktuelle å konsultere ved behov. Under overskrifta «dispensasjon» blir det til dømes ikkje vist til dei vedtekne retningslinene for fortetting i kommunen eller til sjekklister som blir nytta i saksbehandlinga (omtala nærmare nedanfor). Saksbehandlingsrutinen omhandlar ikkje punkt om saksbehandlingsfristar, foreløpig svar, sikring av gebyr eller kvalitetssikring av vedtak. Den inneheld heller ikkje informasjon om kva som skal lagrast i saksbehandlingssystem eller kor ein finn malar som er relevante for ulike sakstypar.

Revisjonen har fått sendt over eit dokument som heiter «Klagebehandling»⁷ som ikkje er datert. Dokumentet inneheld ni korte punkt. Ved mottak av klage skal sakshandsamar/juridisk rådgjevar først lese klaga og avgjere om det faktisk er ei klage. Deretter skal sakshandsamar/juridisk rådgjevar kontrollere om klaga er sendt inn innan klagefrist, før dei sett seg inn i vedtaket det er blitt klaga på og klargjer alle fakta og rettslege sider i saka. Vidare spesifiserer rutinen at gjeldande rett skal nyttast som grunnlag for å vurdere fakta i saka for å komme fram til eit resultat i handsaminga av klagen, og at sakshandsamar/juridisk rådgjevar skal sørge for at vedtaket tilfredsstillar krav i forvaltningslov og særlov før saka sendast over til politisk handsaming. Dersom klaga ikkje blir tatt til følgje ved politisk handsaming i kommunen, skal klaga ifølgje rutinen sendast over til Fylkesmannen for endeleg avgjersle.

Heller ikkje denne rutinen inneheldt punkt om saksbehandlingsfristar, foreløpig svar, eller kvalitetssikring av vedtak. Den inneheldt heller ikkje informasjon om aktuelt regelverk.

Sjekklister for saksbehandling

Byggesaksavdelinga har ei sjekklister for handsaming av byggesaker, som det blir opplyst at sakshandsamarane nyttar som hjelpemiddel i samband med handsaming av bygge- og

⁶ Ikkje datert dokument

⁷ Ikkje datert dokument

dispensasjonssaker. Sjekklister inneheld moment sakshandsamar skal kontrollere i samband med gjennomgang og handsaming av søknadar. I lista skal det først kryssast av for kva type tiltak søknaden gjeld (bustad, garasje, fasadeendring mv.), før sakshandsamar skal gå gjennom og kontrollere at ulike krav til søknad er oppfylt og at relevant dokumentasjon er vedlagt (som til dømes om nabovarsel er gjennomført og dokumentert og om mønehøg/gesimshøg mv. er i samsvar med kommunale føresegn).

Vidare inneheld sjekklister punkt for avsjekk av kva type byggesak det dreier seg om (ett-trinn med/utan ansvarsrett, rammetillating mv.) og kva saksbehandlingsfrist som gjeld i saka etter plan- og bygningslova. Sjekklister inneheld til slutt kontrollpunkt for utnytting av tomteareal, avsjekk av om søknad er ein dispensasjonssøknad og av om søknad gjeld dispensasjon frå plan eller frå lov og forskrift, samt avsjekk av om uttale frå relevante instansar føreligg.

Sakshandsamarar opplyser i intervju at sjekklister for handsaming av saker alltid blir brukt i samband med at nye saker blir gjennomgått. Sjekklister blir opplyst å vere eit effektivt verktøy for å kontrollere at ulike krav til søknad er oppfylt og til å kontrollere at alle nødvendige dokument er lagt ved.

I intervju opplyser bygningssjef at ferdige utfylte sjekklister ikkje nødvendigvis blir arkivert under saka den høyrer til i kommunen sitt saks- og arkivsystem. I intervju med sakshandsamarar blir det opplyst at ferdige utfylte sjekklister som hovudregel blir arkivert lokalt i kvar sakshandsamar sitt interne mappesystem.

Vurdering av habilitet

Som nemnd over inneheld rutine for saksbehandling eit punkt om habilitet, men utan referanse til regelverk og nærmare rettleiing. Sjekklister sakshandsamarane nyttar inneheld ikkje punkt om habilitet der det kan kryssast av for at dette er vurdert og i orden.

I samband med oversending av dokumentasjon får revisjonen opplyst at når byggesaksavdelinga fordeler saker og planområde sakshandsamarar skal handsame saker innanfor (sjå kap. 4.3.2), legg ein til grunn at sakshandsamarar ikkje skal ha ansvar for å handsame saker i område der sakshandsamarar sjølv eller nære familiemedlemmar bur. Det blir også opplyst i dokumentasjonsoversending at byggesaksavdelinga har fast praksis knytt til at sakshandsamarar ikkje deltek i handsaminga av saker som gjeld innbyggjarar med relasjonar til sakshandsamar sine barn (til dømes saker frå innbyggjarar med barn i same skuleklasse som sakshandsamar sine barn).

Habilitet og habilitetsvurdering har ikkje blitt tatt opp som tema på fellesmøte i avdelinga eller i tilsvarende forum. Det blir likevel opplyst at habilitet blir diskutert internt med jamne mellomrom, anten i mindre grupper eller mellom den enkelte sakshandsamar og bygningssjef i samband med enkeltsaker avdelinga arbeider med.

I intervju blir det vist til at kommunen aldri har blitt skulda for mangelfull handtering av habilitet i samband med handsaming av bygge- og dispensasjonssaker. Bygningssjef opplever at sakshandsamarane er bevisste på kva potensielle habilitetsutfordringar som eksisterer og på å melde frå til leiar dersom dei trur dei kan vere inhabile.

Vedtaksomal

Byggesaksavdelinga har ein vedtaksmal til bruk for sakshandsamarane når dei handsamar saker og fattar vedtak i dispensasjonssaker. Malen er utvikla som ein del av Smartkommune-samarbeidet⁸, med tilpassingar og justeringar for den enkelte kommune i samarbeidet ut frå kva behov dei har.

⁸ Smartkommune er eit samarbeid mellom Rogaland fylkeskommune, Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sola, Stavanger, Strand, Suldal og Time kommunar. Smartkommune er ein felles informasjons- og tenesteportal for plan- og byggesaker i Stavangerregionen.

Vedtaksmalen for bruk i dispensasjonssaker i Klepp kommune inneheld eit innleiande avsnitt der sakshandsamar kan gjengi dei sentrale opplysningane i saka (byggeadresse, tiltakshavar/søkjær, bebygd areal, bruksareal mv.). Vidare ligg det i malen eit avsnitt der sakshandsamar kan oppsummere søkjær si grunngjeving for søknad om dispensasjon. Deretter er det i malen lagt opp til at sakshandsamar gjer greie for kommunen sine vurderingar av søknad, og det ligg i inne standardtekst knytt til å vurdere om omsynet bak dei føresegna det dispenserast frå eller omsyna i lova sine føremålsbestemmelsar blir vesentleg tilsidesett. Det ligg også inne ei standardformulering om at saka blir handsama som dispensasjonssak etter § 19-2 i plan- og bygningslova.

Vidare inneheld malen eit eige avsnitt for vedtak i saka. Her ligg det inne standardtekst med tilvising til relevante paragrafar i plan- og bygningslova som det ev. blir gitt dispensasjon frå, samt standardtekst for ev. igangsetjingstillating for ulike typar tiltak etter plan- og bygningslova.

I vedtaksmalen er det opplyst om klagerett etter plan- og bygningslova § 1-9 og forvaltningslova §§ 28, 29 og 32, med tilvising til eige vedlegg med informasjon om klage på vedtak. I vedlegget med informasjon om klage er det opplyst om at det er klagerett på enkeltvedtak fatta av kommunen etter forvaltningslova kap. IV. Vidare er det i vedlegget orientert om klagefrist (tre veker frå dagen søkjær mottok underretting om vedtak), klageinstans (fylkesmannen), samt nærare framgangsmåte ved klage på vedtak.

I vedlegg med informasjon om klage er det informert om retten til å sjå dokumenta i saka. Det er ikkje vist til lovheimel i relevant regelverk for denne retten.

5.3.2 Etterleving av krav i lovverk knytt til saksbehandling

Innhald i søknad om dispensasjon

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at det i fem av dei åtte sakene som er gjennomgått er søkt om dispensasjon frå reguleringsplanar, mens det i ei sak er søkt om dispensasjon frå plan- og bygningslova (dispensasjon frå krav til avstand til nabogrense). Vidare viser gjennomgangen at det i fem av desse seks dispensasjonssøknadane er grunngjeve kvifor det er søkt om dispensasjon, mens det i ein søknad ikkje er oppgitt årsak til at det blir søkt om dispensasjon. Kommunen har gitt avslag på søknaden der det ikkje er oppgitt årsak til at det er søkt om dispensasjon, med bakgrunn i Klepp kommune sine retningslinjer for fortetting.

I to av dei åtte gjennomgåtte sakene, er det ikkje søkt særskilt om dispensasjon frå reguleringsplanar eller plan- og bygningslova. I søknadane kommunen har mottoke er det ikkje kryssa av i søknadsskjema for at søknaden er ein dispensasjonssøknad, og det er heller ikkje oppgitt grunn for at søknadane skal handsamast som søknadar om dispensasjon frå plan eller lov. Av kommunen sine vedtaksbrev i dei to sakene går det likevel fram at kommunen har vurdert og handsama dei to søknadane som dispensasjonssøknadar. Kommunen har innvilga dispensasjon i begge sakene. Revisjonen har fått opplyst at kommunen har endra denne praksisen etter at fylkesmannen har peika på at kommunen ikkje kan handsame byggjesøknader som dispensasjonssøknader utan at det ligg føre særskilt søknad om dispensasjon som også er nabovarsla.

Saksbehandlingsfrist og foreløpig svar

Stikkprøvegjennomgangen viser at kommunen har halde saksbehandlingsfristen på 12 veker i dispensasjonssaker i sju av dei åtte gjennomgåtte sakene. I ei av sakene har kommunen overskride saksbehandlingsfristen på 12 veker for dispensasjonssaker. I saka gjekk det nesten 14 veker frå kommunen registrerte søknaden til det blei fatta vedtak i saka. Revisjonen får opplyst at det ikkje blei sendt foreløpig svar til søkjær i denne saka. Det blir opplyst frå bygningssjef at årsaka til at handsaminga av saka gjekk over frist, var manglande saksbehandlingskapasitet i byggesaksavdelinga.

Nabovarsel

Når det gjeld nabovarsel viser stikkprøvegjennomgangen at i seks av åtte saker har søkjar sendt nabovarsel til berørte naboar før det er sendt søknad til kommunen om oppføring av tiltak. Berre to av desse nabovarsla varslar om at søkjar vil søke kommunen om dispensasjon frå plan eller lov.

Når det gjeld dei to sakene som ikkje er nabovarsla verken når det gjeld sjølve tiltaket eller når det gjeld dispensasjon opplyser bygningsssjef at dei to sakene gjeld utbygging i eit nytt utbyggingsområde som ikkje berører andre enn utbyggjar og Klepp kommune, og at det derfor ikkje er sendt nabovarsel i desse sakene.

Vurdering av habilitet

Stikkprøvegjennomgangen viser at det er ikkje er dokumentert at det er gjennomført vurderingar av sakshandsamar sin habilitet i nokon av dei åtte dispensasjonssakene.

Innhald i vedtak

Når det gjeld innhald i vedtaksbrev frå kommunen, viser stikkprøvegjennomgangen at det i alle dei åtte gjennomgatte vedtaka er vist til heimel for vedtak med referanse til plan- og bygningslova §§ 19 og 20.

Vidare viser revisjonen sin gjennomgang at det i alle dei åtte vedtaksbrev er vist til plan- og bygningslova § 19-2, med vurdering av om omsyn bak føresegn det er søkt om dispensasjon frå blir vesentleg sett til side og om fordelane ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter ei samla vurdering.

I vedtaksbrev revisjonen har gått gjennom knytt til saker der det er sendt nabovarsel, og som ikkje inneheld særskilte opplysningar om at søknaden nabovarsla omhandlar gjeld dispensasjon, er det ikkje gjort vurdering av om særskilt varsel ikkje er nødvendig fordi søknad openbart ikkje berører naboens interesser, jf. pbl. § 19-1. Dette gjeld dei fire sakene som tidlegare er omtalt der nabovarsel ikkje inneheld opplysningar om at søkjar vil søke kommunen om dispensasjon (sjå avsnittet Nabovarsel).

Informasjon om klagerett

I alle vedtaka revisjonen har gått gjennom er det opplyst om at vedtak kan påklagast etter plan- og bygningslova § 1-9 og forvaltningslova §§ 28, 29 og 32, og at fristen for å klage er tre veker frå tidspunktet underretting om vedtak er komme fram til vedkommande part. Utover denne informasjonen er det vist til eige vedlegg med kopi av informasjon om klage på vedtak.

I vedlegg med føresegn om klage er det opplyst om at det er klagerett på enkeltvedtak fatta av kommunen etter forvaltningslova kap. IV. Vidare er det i vedlegget orientert om klagefrist (tre veker frå dagen søkjar mottek underretting om vedtak), klageinstans (fylkesmannen), samt nærare framgangsmåte ved klage på vedtak.

I vedlegg med føresegn om klage er det vidare informert om retten til å sjå dokumenta i saka.

5.4 Vurdering

Undersøkinga viser at Klepp kommune har utarbeidd rutinar for sakshandsaming av byggesaker og for klagesaksbehandling, som også omfattar dispensasjonssaker. Revisjonen meiner rutinane ikkje er tilstrekkelege og at dei bør utbetrast for å kunne bli gode verktøy for saksbehandlarane. Rutinane bør referere til relevant regelverk og retningslinjer, til dømes når det gjeld vurdering av habilitet og dispensasjonssaker. Vidare bør rutinane vere daterte slik at ein kan vite om dei er oppdaterte i høve til gjeldande regelverk og vedtak. Rutinane bør

også omtale korleis saker skal kvalitetssikrast, arkiverast, aktuelle fristar og korleis ein sikrar at rett gebyr blir kravd inn.

Når det gjeld dispensasjonssaker bør det mellom anna gjerast tydeleg i rutinar og/eller sjekklister at det skal ligge føre søknad som er grunngjeve og at naboar skal vere varsla om at det blir søkt om dispensasjon, jf. § 19-1. Stikkprøvene viste at dette ikkje alltid var tilfellet. Kommunen har opplyst at praksis er endra etter tilbakemelding frå fylkesmannen. Revisjonen meiner likevel det er viktig å stadfeste endra praksis ved å nedfelle det i sakshandsamingsrutinane og/eller sjekklister.

Revisjonen meiner det er viktig å dokumentere at habilitet er vurdert i samband med sakshandsaminga og tilrår at kommunen sikrar dette, til dømes ved avkryssing i sjekklister og arkivering av denne i saka. Vidare vil revisjonen anbefale at det blir gjort jamleg gjennomgang i avdelinga av korleis habilitet skal vurderast etter regelverket for å sikre lik og riktig oppfatning av dette.

Stikkprøvene viser at byggesaksavdelinga ikkje alltid etterlever frist på 12 veker for sakshandsaming av dispensasjonssaker i samsvar byggesaksforskrifta § 7-4 bokstav a. Revisjonen meiner derfor kommunen må sikre at lovpålagde fristar blir etterlevd.

Revisjonen vil elles peike på at det er positivt at det er informert om klagerett og om retten til å sjå dokumenta i saka i alle vedtak vi har sett nærmare på. Når det gjeld retten til å sjå dokumenta i saka kan kommunen også gjerne vise til lovheimelen for dette i vedtaka.

6. Oppfølging av ulovlege byggetiltak

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet omtalar vi følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Klepp kommune eit tilfredsstillande system for å sikre at plikta til å følgje opp ulovlege byggetiltak etter plan og bygningslova blir tatt i vare?

- I kva grad har kommunen etablert system og rutinar for å:
 - halde oversikt over og følgje opp ulovlege byggetiltak som har blitt avdekt?
 - registrere og følgje opp tips frå publikum om ulovlege byggetiltak?
- Har kommunen etablert rutinar for:
 - førehandsvarsling i samband med pålegg om retting/stans, vedtak om tvangsmulkt eller skriving av førelegg?
 - ilegging og innkrevjing av gebyr i samband med oppfølging av ulovlege tiltak?

6.2 Revisjonskriterium

Kapittel 32 i plan- og bygningslova gjeld ulovlege tiltak etter plan- og bygningslova. I § 32-1 står det følgjande:

«Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke et enkeltvedtak.»

Plan og bygningslova (pbl.) har vidare føresegn og krav som gjeld for kommunen si oppfølging av ulovlege tiltak. Av § 32-2 går det fram at «Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innan en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker.» Førehandsvarsel skal etter lova bli gitt skriftleg, og skal innehalde opplysningar om at ulovlege forhold vil kunne følgast opp med pålegg eller tvangsmulkt dersom forhold ikkje rettast innan opplyst frist, og opplysningar om at eventuelt pålegg som ikkje blir etterkome innan fastsett frist også vil kunne følgast opp med førelegg som kan få same verknad som rettskraftig dom.

I pbl. §§ 32-3 og 32-4 er det gitt føresegn for pålegg om retting og stans av ulovlege forhold, mens det i § 32-5 er gitt føresegn for fastsetting av tvangsmulkt.

Plan- og bygningsmyndet kan gje ansvarlege gebyr for brot på plan- og bygningslova. § 32-8 i plan- og bygningslova omhandlar ilegging av slikt gebyr. Her går det mellom anna fram at gebyr kan bli gjeve den som forsettleg eller uaktsomt prosjekterer eller utfører tiltak i strid med føresegn i plan- og bygningslova eller bruker/lar bruke tiltak utan at der føreligg nødvendig tillating etter lova.

Gebyret tilfell kommunen, også i tilfelle der det er fylkesmannen eller departementet som har gjeve gebyret.

I plan- og bygningslova kap. 25 er også kommunen si plikt til å føre tilsyn skildra. Her går det fram at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltak blir gjennomført i samsvar med føresegn gitt i eller i medhald av plan- og bygningslova, og av at ansvarleg føretak er kvalifisert. Av § 25-1 2. ledd går det fram at tilsynet kommunen fører skal vere av eit slikt omfang at det kan avdekke regelbrot.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande informasjon om revisjonskriterium

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 System og rutinar for kartlegging og oppfølging av ulovlege byggetiltak

Rutinar for å registrere og halde oversikt over ulovlege tiltak

Revisjonen får opplyst at byggesak ikkje har hatt ei samla oversikt over ulovlege tiltak/mulige ulovlege tiltak. Per i dag er oversikt over ulovlege tiltak i arbeidslista til sakshandsamar dersom dei er registrert i saksbehandlingssystemet som sak. Leiar har tilgang til arbeidslista. Det blir opplyst at kommunen til no ikkje har hatt så mange slike saker, men ved byggesaksavdelinga ventar dei at det vil kome fleire i framtida. Bygningssjefen opplyser at det vil bli laga ei samla liste over ulovlege tiltak for å kunne følgje opp eller eventuelt avskrive slike saker i samsvar med kor alvorlege dei er.

Ei vanleg kjelde for å oppdage ulovlege tiltak er at sakshandsamarane i samband med handsaming av søknader oppdagar at det er oppført ulovleg tiltak på eigedomar i nærleiken. Kommunen har ikkje hatt rutine for å registrere dei ulovlege tiltaka dei kjem over i samband med andre saker, men legg merke til dei og tar tak i dei når dei har moglegheit til det.

Ei anna kjelde kan vere når ein tiltakshavar som får avslag ikkje forstår avslaget og viser til at naboar har tilsvarande tiltak, som då viser seg å vere ulovlege tiltak. Unntaksvis kan likevel naboen sitt tiltak vere godkjent av politikarane i kommunen, anten som følgje av ein klagesak eller ein dispensasjonssøknad som er innvilga der politikarane har fatta vedtak som ikkje har vore i samsvar med innstilling frå administrasjonen.

Kommunen får også nokre anonyme tips om ulovlege byggetiltak. Ei viktig kjelde til å avdekke ulovlege tiltak blir opplyst å vere kartverket si oppdatering kvart femte år. Denne oppdateringa er basert på flyfoto. Byggesaksavdelinga får i samband med dette ei liste med nye forhold som er registrert som dei blir bedt om å sjå nærare på. Dei har ikkje kapasitet til å sjekke alt. Ein del av forholda kan vere ulovlege tiltak, men ein del tiltak kan vere tilfelle der tiltakshavar har gløymt å sende melding om at tiltaket er ferdigstilt.

Rutinar for oppfølging av ulovlege byggetiltak

Kommunen har nyleg revidert retningsliner for oppfølging av ulovleg byggearbeid (datert 18.10.2016). Den førre utgåva av retningslina var frå 2003. Retningslina inneheld referanse til relevant regelverk, kommunen si plikt til å følgje opp ulovlege tiltak, og korleis kommunen skal sakshandsame og følge opp ulovlege tiltak.

Revisjonen får opplyst at kommunen sin praksis der dei meiner det kan vere ulovleg byggetiltak er å skrive til eigar med spørsmål om tiltak med svarfrist. Svaret blir vurdert etter kommunen har innhenta ytterlegare opplysningar. Saka kan deretter anten bli henlagt, eller handsama etter at eigar har sendt inn søknad. Revisjonen får opplyst at det blir kravd inn dobbelt gebyr for ulovlege tiltak. Dersom kommunen ikkje mottek svar eller svaret er utydeleg eller bortforklarande, sender kommunen nytt brev til eigar med varsel om mogleg gebyr og dagmulkt.

6.3.2 Rutinar for førehandsvarsling og ilegging av gebyr mv.

Rutinar for førehandsvarsling til innbyggjarar i samband med ulovlegheitsoppfølging

I kommunen sine retningsliner for oppfølging av ulovleg byggearbeid går det fram at kommunen må førehandsvarsele den ansvarlige skriftleg før pålegg blir gitt. Vidare står det følgjande i retningslinene:

«Førehandsvarselet må (...) opplyse om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen fristen, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Førehandsvarselet skal vidare opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom, jfr pbl § 32-2 annet ledd. Det må framkomme tydelig hva som er ulovlig. Størrelsen på en eventuell tvangsmulkt bør oppgis. Førehandsvarselet kan sendes som ordinær post eller som e-post dersom mottakeren uttrykkelig har godtatt dette og oppgitt at den elektroniske adressen kan benyttes til dette formål, jfr fvl § 27 første ledd. Svarfrist skal være på minst 3 uker. Unntak - pålegg om stans eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning, jfr pbl § 32-4.»

Rutinar for ilegging og innkrevjing av gebyr

Kommunen har nyleg revidert rutinen for å følgje opp ulovlege tiltak. Her står det at det må gis førehandsvarsel og deretter pålegg om det ulovlege forholdet ikkje er opphørt. I rutinen står det vidare:

«Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen. Mulkten løper så lenge fristoverskridelsen varer og kan være dagsmulkt, engangsbeløp eller en kombinasjon. Beløpet fastsettes etter kommunens skjønn, men den skal tjene som et oppfyllespress ikke som en straff. Sanksjonen skal stå i rimelig forhold til ulovligheten, jfr pbl §32-10.»

Førelegg etter plan og bygningsloven § 32-6 er også omtala i rutinen:

«Kommunen kan utstede forelegg om plikt til å etterkomme pålegg mot den som innen en fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud iht. plan- og bygningsloven. Dersom det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget/forbudet ble gitt, må nytt førehandsvarsel sendes. Forelegget skal begrunnes og må inneholde opplysning om at ansvarshavende kan gå til søksmål mot kommunen for å få prøvd gyldigheten av forelegget og forelegget har samme virkning som en rettskraftig dom, dersom søksmål ikke reises innen 30 dager.»

Revisjonen får opplyst at praksis i samband med innkrevjing av gebyr er at saka blir lagt fram for politikarane i hovudutval for lokal utvikling med forslag til storleik på gebyret. Når vedtak om gebyr er gjort sender sakshandsamar krav til ekspedisjon som sender ut rekning. Deretter går saka vidare til økonomiavdelinga som sender ut eventuell purring og til inkasso etter kontakt med avdelingsleiarleder.

Det blir vidare opplyst at dagmulkt svært sjeldan blir nytta (to dagmulksaker). Det er laga eit brev knytt til dette som blir nytta ved behov.

6.4 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har kommunen per i dag ikkje etablert eit tilstrekkeleg system som gjer det mogleg å halde oversikt over ulovlege byggetiltak, samt å registrere tips frå publikum om ulovlege tiltak fortløypande etter kvart som kommunen blir kjent med dei. Det blir opplyst at kommunen planlegg å etablere eit slikt system. Etter revisjonen sin vurdering er dette eit viktig tiltak. Systemet bør utformast slik at det er mogleg å ha oversikt over moglege og faktiske ulovlege tiltak i kommunen og korleis og når dei blir vurdert, handtert og følgt opp.

Kommunen har utarbeidd og nyleg revidert retningsliner for oppfølging av ulovlege tiltak. Rutinen gjev etter revisjonen si vurdering god rettleiing med omsyn til kva som er relevant regelverk og korleis ulovlege tiltak skal følgjast opp med førehandsvarsling og eventuelt pålegg og mulkt. Retningslinene gjev likevel ikkje føringar på kva som skal blir oppfatta som høvesvis alvorlege og mindre alvorlege ulovlege tiltak og revisjonen meiner kommunen bør vurdere å utarbeide føringar for dette..

7. Konklusjon og tilrådingar

Klepp kommune har utarbeidd retningslinjer til hjelp i sakshandsaminga av dei vanlegaste dispensasjonssakene. Vidare har kommunen etter revisjonen si vurdering etablert ein god praksis for å sikre likebehandling i samband med sakshandsaming av dispensasjonssaker.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at kommunen må sikre at lovpålagt frist for behandling av dispensasjonssaker alltid blir etterlevd. Kommunen bør også utbetre og gjere skriftleg rutinar. Revisjonen meiner at økt skriftleggjing vil bidra til å redusere risikoen for feil og manglar i arbeidsprosessane, og til at arbeidet i mindre grad blir personavhengig. Vidare vil revisjonen peike på at det er viktig at kommunen gjennomfører planlagt arbeide med å etablere oversikt over ulovlege tiltak for å sikre oppfølging av tiltak i høve til kor alvorlege dei er.

Revisjonen vil basert på det som kjem fram i undersøkinga tilrå at Klepp kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Sikrar nødvendig kapasitet til å oppdatere planar.
2. Utbetrar rutinar for sakshandsaming av byggesaker og for klagesaksbehandling og vurderer å formalisere etablert sakshandsamingspraksis i dispensasjonssaker i ei enkel rutine
3. Utbetrar rutine for vurdering av habilitet, og sikrar at slike vurderingar blir dokumentert.
4. Sikrar etterleving av lovpålagt sakshandsamingsfrist i dispensasjonssaker.
5. Etablerer eit system som gjer det mogleg å halde oversikt over ulovlege byggetiltak og oppfølginga av desse.
6. Etablerer retningslinjer som gjev føringar på kva som skal blir oppfatta som høvesvis alvorlege og mindre alvorlege ulovlege tiltak

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Revisjonen mottok 17. november 2016 følgjande tilbakemelding på forvaltningsrevisjonsrapporten frå rådmannen i Klepp:

REVISJONSRAPPORT – TILBAKEMELDING

1. Oppdatere planer

Rådmannen har merka seg at revisjonsrapporten påpeiker behovet for oppdatering av eldre planar. For ein del område kan det vera eit klart behov, men dette må vurderast opp mot andre prioriterte planoppgåver.

Det er og rett å minna om plan- og bygningslova § 1 - 5 andre ledd der det heiter at ny plan alltid gjeld før eldre plan ved motstrid.

Det har det siste 10-året vore ei klar utvikling i retning av at kommuneplanane blir meir omfattande og detaljerte, og bestemmelsane til kommuneplanen avklarar nå mange spørsmål som tidlegare var tema i reguleringsplanar. Behovet for oppdatering av eldre planar er derfor eit stykke på veg ivareteke gjennom kommuneplanen.

2. Rutiner

Utbedring av rutiner for behandling av byggesaker er under stadig revidering. Rutinene må dateres.

- I klageskriv vil lovhjemlene bli innlagt.
- Lage liste for kontroll av fortsatt likebehandling av dispensasjoner som garasjestørrelser, vinterstuer, tilbygg/påbygg, osv.
- Fristar er problematiske å overholde spesielt ved avvikling av ferier, permisjoner og møtetetthet for hovedutvalget. Klagere ønsker som regel politisk behandling der tidsfristen ikke er mulig å overholde.
- Likebehandling og kvalitetssikring blir foretatt ved at bygningssjefen lesar godkjenner alle saker og at sakene blir diskutert på møtene.
- Gebyr blir i henhold til regulativet. Urimelige gebyr blir vurdert fortløpende.

3. Habilitet

Spør om saksbehandlarne har saker som bør gjennomgå habilitetsvurdering i forkant av ukentlig byggesaks møte.

4. Lovpålgte frister

Gjøre oppmerksom på tidsfrister på hvert byggesakmøte.

5. Ulovlige byggetiltak

Er under utarbeidelse av en saksbehandlar.

6. Gradsforskjell ulovligheter

Prioritering og vurdering av ulovlighetsoppfølging blir vurdert på førstkommande byggesaksmøte.

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Plan- og bygningslova

Tiltak og søknad

Eit byggetiltak er etter § 1-6 i plan- og bygningslova definert som følgande:

«Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.»

I lova § 20-1 står det oppført ei rekke typar byggetiltak som ikkje må utførast utan at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og kommunen deretter har gjeve løyve.

Arealplan og reguleringsplan

I plan- og bygningslova §§ 11-6 og 12-4 står det mellom anna følgende om rettsverknaden av høvesvis kommuneplanen sin arealdel og vedtekne reguleringsplanar:

«§ 11-6. Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.»

«§ 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.

Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.(...)»

Byggeforbod i strandsonen

Etter § 1-8 i plan- og bygningslova er det eit generelt byggeforbod i strandsona langs sjø og vassdrag:

«I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebyggd festetomt etter tomtfestelova.

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. Forbudet etter andre ledd gjelder ikke der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. § 11-11 nr. 4. For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.»

Dispensasjon

Utgangspunktet for plan- og byggesakshandsaminga er at alle byggetiltak skal vere i samsvar med lov og planverk. I enkelte tilfelle kan det imidlertid bli gitt dispensasjon, til dømes frå eit plankrav eller frå forbodet mot bygging i strandsona.

I plan- og bygningslova § 19-4 står det at «*Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen*». Det går også fram at dette mynde midlertidig kan leggest til statleg eller regionalt organ dersom det er naudsynt for å ivareta nasjonale eller regionale interesser og omsyn i bestemte delar av strandsona eller fjellområde.

Søknad og nabovarsel

I plan- og bygningslova av 2008 § 19-1 står det at "*Dispensasjon krever grunnitt søknad*". Det går vidare fram av same paragraf korleis naboar skal varslast i samband med søknad om dispensasjon:

«Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.»

Byggesaksforskrifta § 5-2 omhandlar varsel til naboar og gjenbuarar. Her står det at "(...) Begrunnelse for søknad om dispensasjon skal vedlegges varselet i den grad dispensasjonen berører naboers eller gjenboers interesser.(...)". Ifølgje høyringsnotatet til byggesaksforskrifta av 23. juni 2009 s. 44 må det bli gitt ei skildring av kva føresegn det søkaste dispensasjon frå.⁹

Vurdering og vedtak

Formuleringane i regelverket knytt til grunngeving og vurdering ved dispensasjonssøknadar blei endra ved innføring av plan- og bygningslova av 2008. Kapitlet om dispensasjonar blei innført 1. juli 2009. I rundskriv T-2/9 Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven står det i kap. 10 at "*Vilkårene for dispensasjon klargjøres og strammes noe inn*".

I lovkommentar til den nye planlova er paragrafen forklart med at regjeringa ønskjer ei strengare og meir langsiktig strandsoneforvaltning, og at forbodet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjø skal veie tungt. Forutsetninga for å kunne bruke denne paragrafen er at kommunar fører ein dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planar

⁹ Frode A. Innjord (red): *Plan og bygningsloven med kommentarer*, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010

eller retningslinjer, eller der særlege nasjonale interesser gjer seg gjeldende. Dette gjeld særleg i sentrale strøk som er utsett for sterkt utbyggingspress.¹⁰

I rundskriv T-2/09¹¹ blir endringane i kommunen sitt høve til å gi dispensasjon omtalt slik:

«Det kompliserende og uklare kriteriet "særlege grunner" er sløyfet og bestemmelsen er utformet slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas. Dette gjelder hvilke hensyn som skal tillegges vekt og hvilke krav til interesseovervekt som må være oppfylt når en skal ta stilling til om det er grunnlag for å gi dispensasjon...».

Krav til dispensasjonsvedtaket er nærare omtalt i § 19-2 i plan- og bygningslova:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tilleggs særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden...»

I § 19-1 står det også at regionale og statlege mynde viss saksområde blir direkte berørt, skal få høve til å uttale seg før det blitt gitt dispensasjon frå planar, plankrav og forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag i plan- og bygningslova § 1-8.

Saksbehandlingsfrister

Frist for sakshandsaming av dispensasjonssøknadar går fram av byggesaksforskrifta § 7-4 bokstav a:

«...søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter, jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Kommunen kan forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring eller der undersøkelse på barmark er nødvendig.»

I Byggesaksforskrifta § 7-1 er det innført ein generell frist på 8 veker for alle klagesaker:

«Klage skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Samme frist gjelder der kommunen tar klagen helt til følge og fatter et nytt vedtak. Fristen gjelder for klage i alle byggesaker, herunder klage i byggesaker der tiltaket krever dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven.»

¹⁰ Miljøverndepartementet 1. juli 2009: Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov, s. 157.

¹¹ Miljøverndepartementet: Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven, s. 32-33.

Klagar på dispensasjonsvedtak

Dersom kommunen sitt vedtak i dispensasjonssaker blir påklaga, er det departementet som er klageinstans, jf. pbl 08 § 1-9, 5. ledd. Dette myndet er delegert frå departementet til fylkesmannen. Einkvar med rettsleg klageinteresse kan påklage eit vedtak om dispensasjon. Også fylkesmannen kan påklage kommunen sitt dispensasjonsvedtak. Dette vil særleg vere aktuelt i tilfelle der kommunen har innvilga dispensasjon på trass av at fylkesmannen har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden, jf. § 19-2, 5. ledd. Dersom fylkesmannen har påklaga kommunen sitt dispensasjonsvedtak skal klagesaka avgjerast av settefylkesmann.

Oppfølging av ulovlege byggetiltak

Kapittel 32 i plan- og bygningslova gjeld ulovlege tiltak etter plan- og bygningslova. Av § 32-1 står det følgande:

«Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke et enkeltvedtak.»

Plan og bygningslova (pbl.) har vidare føresegn og krav som gjeld for kommunen si oppfølging av ulovlege tiltak. Av § 32-2 går det fram at «Den ansvarlige skal varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker.» Førehandsvarsel skal etter lova bli gitt skriftleg, og skal innehalde opplysningar om at ulovlege forhold vil kunne følgast opp med pålegg eller tvangsmulkt dersom forhold ikkje rettast innan opplyst frist, og opplysningar om at eventuelt pålegg som ikkje blir etterkomne innan fastsett frist også vil kunne følgast opp med førelegg som kan få same verknad som rettskraftig dom.

I pbl. §§ 32-3 og 32-4 er det gitt føresegn for pålegg om retting og stans av ulovlege forhold, mens det i § 32-5 er gitt føresegn for fastsetting av tvangsmulkt.

Plan- og bygningsmyndet kan gje ansvarlege gebyr for brot på plan- og bygningslova. § 32-8 i plan- og bygningslova omhandlar ilegging av slikt gebyr. Her går det mellom anna fram at gebyr kan bli gjeve den som forsettleg eller uaktsomt prosjekterer eller utfører tiltak i strid med føresegn i plan- og bygningslova eller bruker/lar bruke tiltak utan at der føreligg nødvendig tillating etter lova.

Gebyret tilfell kommunen, også i tilfelle der det er fylkesmannen eller departementet som har gjeve gebyret.

I plan- og bygningslova kap. 25 er også kommunen si plikt til å føre tilsyn skildra. Her går det fram at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltak blir gjennomført i samsvar med føresegn gitt i eller i medhald av plan- og bygningslova, og av at ansvarleg føretak er kvalifisert. Av § 25-1 2. ledd går det fram at tilsynet kommunen fører skal vere av eit slikt omfang at det kan avdekke regelbrot.

Forvaltningslova

Etter § 1-9 i plan- og bygningslova er plan- og byggesakshandsaminga underlagt dei generelle sakshandsamingsreglane i forvaltningslova.

Grunngjeving for vedtak

I § 24 i forvaltningslova står det at enkeltvedtak skal grunngis.

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.(...)»

Forvaltningslova § 25 omhandler grunngevinga sitt innhald:

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

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

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

Underretning om vedtak

Det forvaltningsorgan som har treft vedtaket skal sørge for at partene blir underrettet jf. § 27 i forvaltningslova:

«Det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal organet også underrette den mindreårige selv. Underretning skal gis av det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, hvis ikke særlige grunner tilsier at dette overlates til et annet organ. I regelen gis underretning skriftlig.

(...)

I underretningen skal videre gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter»

Kommuneloven

Kommunen si plikt til å sørge for forsvarleg utgreiing av politiske saker går fram av kommunelova § 23, 2.: «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.»

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, 2002
- Kommunal- og regionaldepartementet: Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften). FOR-2010-03-26-488.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Miljøverndepartementet: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). LOV-2008-06-27-71.
- Miljøverndepartementet: Forskrift om tidsfrister, sanksjoner ved overtredelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven. FOR-2010-06-11-815.
- Reusch, Marianne (2013, 23. oktober). Kommentar til Plan- og bygningsloven. Henta i Norsk lovkommentar, 10. oktober 2016, frå www.rechtsdata.no

Dokument frå Klepp kommune

- Klepp kommune: *Oppfølging av ulovlig byggearbeid – retningsliner*, datert 18.10.2016
- Klepp kommune: *Kommuneplan 2014-2025. Arealdelen. Vedteke i kommunestyret i sak 56/14*, 17.11.2014.
- Klepp kommune: *Retningsliner for fortetting. Vedteke i kommunestyret 18. mai 2015 i sak 36/15*.
- Klepp kommune: *Sakshandsamingsrutine byggesak Klepp*, udatert
- Klepp kommune: *Klagebehandling*, udatert

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2016 Deloitte AS