

Plan- og byggesak

Sveio kommune, 2025



INNHOOLD

Oppdraget.....	5
Sammendrag	6
Oppdraget.....	6
Hovedfunn.....	6
Hovedinntrykk	7
Anbefalinger	9
Kommunedirektørens kommentar	10
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Kilder til revisjonskriterier	11
2 Metode og fremgangsmåte	12
2.1 Intervju.....	12
2.2 Dokumentanalyse	12
2.3 Saksgjennomgang.....	12
2.3.1 Kommunens håndtering av utvalgte saker	12
2.3.2 Begrunnelse	13
2.3.3 Ulovlighets saker	13
2.3.4 Dispensasjonssøknader.....	13
2.4 Oppsummerende vurdering av metoden	14
3 Organisering og rutiner	15
3.1 Organisering	15
3.2 Rutiner	16
4 Samhandling, informasjonsutveksling og interne rutiner ..	17
4.1 Revisjonskriterier	17

4.2 Funn	18
4.3 Vurdering.....	20
4.4 Anbefalinger	22
5 Likebehandling	23
5.1 Revisjonskriterier	23
5.2 Funn	24
5.2.1 Behandling og kontrolltiltak.....	24
5.2.2 Saksbehandlingstid	26
5.2.3 Usaklig forskjellsbehandling	29
5.3 Vurdering.....	30
5.4 Anbefalinger	32
6 Ulovlighetsoppfølging.....	33
6.1 Revisjonskriterier	33
6.2 Funn	34
6.2.1 Ulovlighetsoppfølging	34
6.2.2 Gjennomgang av enkeltsaker	35
6.2.3 Grad av tilsyn.....	38
6.3 Vurdering.....	39
6.4 Anbefalinger	40
7 Håndtering av utvalgte saker	41
7.1 Bakgrunn	41
7.2 Revisjonskriterier	41
7.3 Saksgjennomgang.....	43
7.3.1 Sak 1 – Oppføring av forstøtningsmur	43
7.3.2 Sak 2 - Oppføring av enebolig med tilhørende garasje	50
7.3.3 Sak 3 - Bruksendring	51
7.3.4 Oppsummering	54

8	Konklusjon og anbefalinger	55
8.1	Konklusjon	55
8.2	Anbefalinger	56
	Vedlegg	57

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Sveio kommune bestilte 05.02.2024 en forvaltningsrevisjon om plan- og byggesak, etter vedtak i kommunestyret 12.06.2023.

Formål:

Vurdere Sveio kommune sin behandling av byggesaker i forhold til regelverk og praksis.

Problemstillinger:

- I hvilken grad har kommunen et system og rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver forut for søknad i byggesaker?
- I hvilken grad blir kommunens interne rutiner etterlevd?
- Hvordan sikrer kommunen likebehandling i byggesaker?
- Er kommunens håndtering av ulovlig oppførte tiltak tilfredsstillende?

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Håvard Aarvik-Hansen og forvaltningsrevisor Bjørghild Undheim. Arbeidet og rapport er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

SAMMENDRAG

OPPDRAGET

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere Sveio kommune sin behandling av byggesaker.

Vi har sett nærmere på saksgangen i den aktuelle saken om forstøtningsmuren, slik det kommer frem av Sveio kommunestyret sitt vedtak i sak 62/23, punkt fire.

Vi har også gjennomført stikkprøvekontroller av andre byggesaker.

Vi har undersøkt en rekke aspekter ved kommunens byggesaksbehandling for å besvare problemstillingene i prosjektet. Vi ser i rapporten på kommunens evne til samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver, grad av etterlevelse av interne rutiner, håndtering av ulovlig oppførte tiltak, samt hvordan kommunen sikrer likebehandling i sin byggesaksbehandling.

HOVEDFUNN

Våre hovedfunn er som følger:

- Kommunen har gode rutiner for veiledning, informasjonsgiving og samhandling, og disse blir også fulgt i praksis. Samtidig er det et forbedringspotensial når det gjelder referatskriving.
- Kommunen har iverksatt gode kontrolltiltak og rutiner for å sikre likebehandling i sin byggesaksbehandling. Vår gjennomgang av dispensasjonssøknader i kommunen ga ingen indikasjoner på usaklig forskjellsbehandling.
- Kommunen hadde 73 saker med behandlingstid over lovpålagt frist i 2023.
- Noen saker og vedtak er ikke blitt korrekt registrert i kommunens oversikt. Konsekvensene av dette er at det i noen saker ikke er gitt gebyrreduksjon i samsvar med byggesaksforskriften.
- Kommunens ulovlighetsoppfølging synes å være tilfredsstillende. Det er positivt at kommunen har trappet opp dette arbeidet. Samtidig kan omfanget av tilsyn økes for å jobbe preventivt mot ulovligheter og for å oppdage nye ulovlighetstilfeller.
- Det er avdekket flere forbedringspunkter når det gjelder kommunen sin saksbehandling av de tre utvalgte sakene.

HOVEDINNTRYKK

Samhandling, informasjonsutveksling og interne rutiner

Avdeling for byggesak har systemer og rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver forut for søknad, og gjennomgangen vår tyder på at de interne rutinene i stor grad blir etterlevd.

Rutinene er tydelige på hvordan saksbehandler skal opptre i kontakt med innbyggerne, samt viktigheten av veiledning i byggesaksarbeidet. Praksisen i avdelingen tyder også på at kommunen tilrettelegger for utstrakt kontakt, veiledning og å gi nødvendig informasjon. Vår vurdering er at kommunen ser stor egenverdi i å være tilgjengelig for veiledning, og å gi informasjon i en tidlig fase, og prøver å tilrettelegge for dette.

Ifølge intervjuene tilbyr Sveio kommune forhåndskonferanse til alle som etterspør dette, og oppfordrer eller anbefaler forhåndskonferanse dersom de ser behov for det. Dette er positivt. Samtidig mener vi det hadde vært fordelaktig hvis også kommunen hadde tatt et større initiativ til å arrangere forhåndskonferanse. Forhåndskonferanser gir en tidlig avklaring av sentrale problemstillinger, noe som kan bidra til at søknader er bedre forberedt og inneholder riktige opplysninger. Dette reduserer behovet for tillegsspørsmål og kan effektivisere saksbehandlingen. Det kan også redusere sannsynligheten for misforståelser senere i prosessen. Vi anbefaler derfor kommunen å vurdere å ta forhåndskonferanse mer aktivt i bruk på eget initiativ.

I rutinene er det forskjellige føringer når det gjelder referatskriving fra de ulike kontaktpunktene mellom kommunen og søker. For å oppnå en mer effektiv og transparent byggesaksbehandling, anbefaler vi at alle muntlige avtaler mellom kommunen og søkere dokumenteres.

Likebehandling

Funnene våre tyder på at Sveio har gode kontrolltiltak og rutiner for å sikre likebehandling i sin byggesaksbehandling.

Det er positivt at kommunen tar initiativ til å forbedre kvaliteten på byggesaksbehandlingen gjennom tiltak som statusmøter, kvalitetssikring og juridisk bistand.

For å vurdere om det foreligger usaklig forskjellsbehandling, har vi gjennomført en stikkprøvekontroll av 7 dispensasjonssøknader. Vår stikkprøvekontroll indikerer at kommunen har en god praksis med å begrunne byggesaksvedtak i tråd med forvaltningsloven, noe som styrker tilliten til saksbehandlingen. Men selv om vår undersøkelse ikke avdekket konkrete eksempler på usaklig forskjellsbehandling, mener vi at den utstrakte bruken av dispensasjoner og at HTN ofte opphever vedtak fra administrasjonen, kan øke risikoen for forskjellsbehandling. Kommunen bør vurdere tiltak for å redusere denne risikoen.

Vi ønsker samtidig å understreke at det er en balanse mellom politisk styring og administrativ uavhengighet. Mens det er viktig å sikre en konsekvent og forutsigbar saksbehandling, skal politikerne ha mulighet til å fatte politiske beslutninger innenfor gjeldende rammer.

Samtidig finner vi at for 2023 hadde kommunen 73 saker med saksbehandlingstid over lovpålagt tid. I et likebehandlingsperspektiv er det viktig at alle innbyggerne opplever at deres søknader blir behandlet innenfor lovpålagt tid for å forhindre opplevelse av urettferdig behandling.

Vi finner også at noen saker og vedtak ikke er blitt korrekt registrert i kommunens oversikt. Konsekvensene av dette er at det i noen saker ikke er gitt gebyrreduksjon i samsvar med byggesaksforskriften. Det bør undersøkes nærmere hvor mange saker og hvor store beløp dette dreier seg om.

Ulovlighetsoppfølging

Vårt inntrykk er at Sveio kommune sin håndtering av ulovlig oppførte tiltak er tilfredsstillende.

Kommunen ser ut til å ta ulovlighetsoppfølging på alvor og det har vært en opptrapping av dette arbeidet det siste året.

Samtidig finner vi at kommunens tilsynsombfang kan forbedres med tanke på å sikre tilfredsstillende ulovlighetsoppfølging i andre rekke. Kommunens grad av rapporterte tilsyn er for lav i forhold til hva som er bestemt i plan- og bygningsloven. For eksempel ble det ikke gjennomført tilsyn i 2023.

Kommunen gjennomfører imidlertid en god del synfaringer. Forskjellen mellom tilsyn og synfaringer, er at sistnevnte er mer uformelt, og blir utført uten varsel.

Etter vår vurdering bør kommunen likevel øke graden av formelle tilsyn. Mer tilsyn vil i likhet med ulovlighetsoppfølging være et tydelig signal om at kommunen tar ulovlig bygging på alvor, og at det ikke lønner seg å bryte reglene.

Håndtering av utvalgte saker

Gjennomgangen viser at kommunen stort sett oppfylder kravene og forventningene i de tre sakene som er gjennomgått. Det er imidlertid avdekket noen avvik. Avvikene omhandler manglende dokumentering av muntlig veiledning, manglende foreløpig svar (èn sak), samt klagebehandling (èn sak).

ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere å bruke forhåndskonferanse mer aktivt.
- etablere tydelige rutiner for hvordan og når muntlige opplysninger skal dokumenteres
- sikre at alle muntlige opplysninger dokumenteres
- vurdere tiltak for å redusere risikoen for at dispensasjonsvedtakene i hovedutvalg for teknisk/næring ikke fører til usaklig forskjellsbehandling
- sikre at saksbehandlingsfristene overholdes.
- sikre at gebyrreduksjon gis i samsvar med byggesaksforskriften.
- sikre at tilsyn er av et slikt omfang at de er i tråd med plan- og bygningsloven.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt: 05.02.2025:

Sveio kommune takkar for den grundige forvaltningsrevisjonen som er gjennomført av Rogaland Revisjon IKS på oppdrag frå kontroll- og kvalitetsutvalet. Rapporten gir verdifulle innsikter i kommunen sitt arbeid med plan- og byggesakshandsaming, og vi set pris på dei konkrete tilrådingane som er gitt for å betre rutinane og praksisen vår.

Rapporten stadfestar at kommunen har etablert gode rutinar for rettleiing, informasjonsutveksling og samhandling med tiltakshavarar, samt tiltak for å sikre likehandsaming i byggesakshandsaminga. Ulovlegheitsoppfølging blir vurdert som tilfredsstillande, og det blir peika som positivt at kommunen har trappa opp dette arbeidet det siste året. Vi erkjenner likevel at det framleis er rom for betring på enkelte område.

Sveio kommune er oppteken av kontinuerleg forbetring og ser denne revisjonsprosessen som ein viktig del av arbeidet vårt med å sikre ei rettferdig, effektiv og regelmessig byggesakshandsaming. Vi vil i det vidare arbeidet følgje opp tilrådingane frå rapporten systematisk for å betre rutinane og praksisen vår.

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonsrapporten er Kommunestyret i Sveio kommune sitt vedtak i sak 62/23, 12.06.2023, punkt 4. Det lyder som følger:

«Kommunestyret ber kontroll- og kvalitetsutvalet gjennomføra ein revisjon av saksgangen i denne saka, frå byrjing til slutt, og kor alle partar i saka blir høyrde og gitt moglegheit til å uttala seg».

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere Sveio kommune sin saksbehandling av byggesaker i forhold til regelverk og praksis.

Følgende problemstillinger besvares:

- I hvilken grad har kommunen et system og rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver forut for søknad i byggesaker?
- I hvilken grad blir kommunen sine interne rutiner etterlevd?
- Hvordan sikrer kommunen likebehandling i byggesaker?
- Er kommunen sin håndtering av ulovlig oppførte tiltak tilfredsstillende?

1.2 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Revisjonskriterier som er utledet av lov, forskrift og interne retningslinjer og lignende er «skal-krav», mens revisjonskriterier som er utledet av forskning og lignende er «bør-krav».

Revisjonskriteriene er utledet av følgende kilder:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Ut fra disse kildene er det utledet revisjonskriterier som blir redegjort for i kapitlene hvor de enkelte problemstillingene blir behandlet.

2 METODE OG FREMGANGSMÅTE

2.1 INTERVJU

Det har blitt gjennomført 5 intervjuer med involverte aktører. Det har vært et mål å intervju personer med bakgrunn i kommunen, men også aktuelle privatpersoner, for å få et «bredt» bilde. De intervjuede er leder for Plan, eiendom, byggesak og landbruk (PEBL), byggesaksbehandler i kommunen, jurist i kommunen, samt tiltakshavere og tidligere byggesaksbehandler i den aktuelle saken som det refereres til i kommunestyrets vedtak sak 62/23, punkt fire. En intervjuguide ble laget i forkant av hvert intervju. Dette var for å forsøke å sikre best mulig at vi mottok data som var relevante i besvarelsen av problemstillingene.

Selve intervjuene ble gjennomført som «semistrukturerte». Dette vil si at rekkefølgen på spørsmålene fra intervjuguiden ble bestemt underveis i intervjuet ut fra hva respondenten ga av informasjon. Dette var for at intervjuene skulle fremstå mer som naturlige samtaler, samtidig som at strukturen som lå til grunn sikret en «rød tråd».

Spørsmålene stilt i intervjuene tok i all hovedsak utgangspunkt i problemstillingene og revisjonskriteriene.

I tråd med retningslinjene fra RSK 001 har hver deltaker fått anledning til å bekrefte revisjonens intervjureferat. Dette har foregått gjennom epostkorrespondanse i etterkant av intervjuet.

2.2 DOKUMENTANALYSE

I forkant av oppstartsmøtet fikk vi tilsendt rutineene for byggesaksbehandlingen i kommunen. Disse ble gjennomgått og vurdert opp mot kommunens egen praksis og revisjonskriteriene.

Funn og eventuelle merknader som er oppstått underveis i dokumentanalysen har blitt forsøkt oppklart og undersøkt nærmere i intervjuer, og påfølgende e-post korrespondanse.

2.3 SAKSGJENNOMGANG

2.3.1 KOMMUNENS HÅNDTERING AV UTVALGTE SAKER

Det er også blitt gjennomført en gjennomgang av saker som er blitt håndtert av kommunen.

Saksgjennomgangen er blitt gjort for å supplere det overordnede bildet som det er fare for at kan skapes uten «stikkprøver» i form av enkeltsaker. Erfaringsmessig kan gjennomgang av enkeltsaker gi et nærmere og mer virkelighetsnært innblikk i aktuell praksis.

Det er gjennomgått 3 saker for å se på kommunen sin håndtering av saken fra start til slutt, for å så vurdere den opp mot sentrale revisjonskriterier som er satt opp. Metodisk for å utvelge disse sakene ble det bedt om en utplukksliste fra kommunen. Det ble bedt om en liste med alle sakstyper, både behandlet administrativt og politisk, innenfor en tidsperiode på 4 år. Vi mottok en

liste med 12 saker. Det ble på bakgrunn av dette plukket to tilfeldige saker, i tillegg til saken referert til i kommunestyresak 62/23, og som er utløsende sak for denne forvaltningsrevisjonen.

At utvalgslisten er fra kommunen, kan sies å være en metodisk svakhet. Når kommunen selv velger ut saker kan det være uklart hva som ligger til grunn for valgene. Samtidig var dette den mest hensiktsmessige løsningen siden vi ønsket både saker som var behandlet administrativt, og saker som var behandlet politisk. Dette har kommunen selv god kjennskap til. Det må også understrekes at det er et bredt spenn av saker på utvalgslisten innenfor ulike søknadskategorier.

I den utløsende saken gjennomførte vi et intervju med tiltakshaverne hvor disse fikk mulighet til å bli hørt. Vi har forsøkt å komme i kontakt med tiltakshaverne i de to andre sakene, men til tross for flere purringer har vi ikke fått noe respons.

2.3.2 BEGRUNNELSE

For å undersøke om kommunen gir en begrunnelse av vedtakene sine som viser til gjeldende regler og faktiske forhold – i tråd med forvaltningslovens §§24 og 25, ble det valgt 3 tilfeldige saker (ikke de samme som sakene over). Dette er altså en form for «stikkprøvekontroll».

Utvalget ble tilfeldig trukket gjennom å filtrere på kommunens postliste etter sakstypen «byggesak», måned og årstall. Det var ønskelig å ha en sak for hvert år i perioden 2022-2024. Måned for hvert år er tilfeldig valgt gjennom en tallgenerator hvor månedene representerer 1-12. En sak fra hvert «treff» i postlisten ble valgt tilfeldig. Sak 1 er fra mai 2022, sak 2 fra januar 2023, og sak 3 er fra oktober 2024.

2.3.3 ULOVLIGHETSSAKER

For å se på kommunen sin håndtering av ulovlighetsoppfølging har det blitt gjennomgått 4 saker. I denne sammenheng ble det bedt om en liste over ulovlighets saker som kommunen har behandlet de siste årene, og hvor det deretter ble gjort et tilfeldig utvalg.

Sakene ble gjennomgått og sjekket opp mot de utledede revisjonskriteriene i kapittel 6.1.

2.3.4 DISPENSASJONSSØKNADER

Når det gjelder å undersøke hvorvidt det foreligger usaklig forskjellsbehandling har vi undersøkt 7 vedtak. Det ble i den sammenheng bedt om en liste av saker hvor det har vært en søknad om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8, *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*, de tre siste årene.

Vi fikk oversendt en liste med 34 saker, hvor det kom frem av oversikten at 4 hadde fått avslag, 7 hadde fått delvis tillatelse, og 23 hadde fått tillatelse. På bakgrunn av dette ble det gjort et utvalg av 7 saker, der 3 hadde fått avslag, og 4 hadde fått innvilget sin søknad.

Utvalget er gjort med det formål å plukke ut liknende saker, med forskjellig utslag, for å se om det er gjort en forskjellsbehandling som kan kvalifiseres som usaklig. Det ble basert på dette plukket tre sakstyper: redskapshus, bruksendring av bygning, samt brygger/kai.

2.4 OPPSUMMERENDE VURDERING AV METODEN

Vi har anvendt flere forskjellige metodiske tilnærminger og det er blitt hentet informasjon fra en rekke ulike kilder i dette prosjektet. Dette har styrket undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

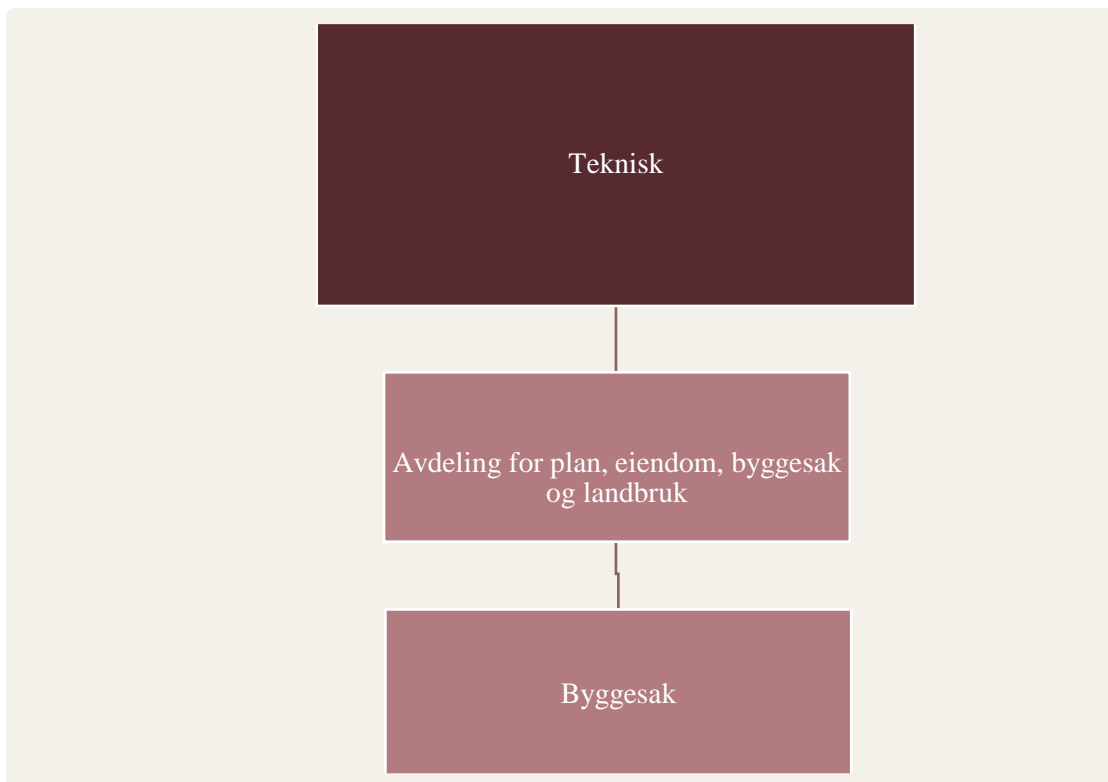
Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare forvaltningsrevisjonens formål og problemstillinger fra mandatet.

3 ORGANISERING OG RUTINER

3.1 ORGANISERING

Organisering

Figur 1, *Organisering av byggesaksbehandling i Sveio kommune*



I Sveio kommune er plan- og byggesaksbehandling organisert under enhet for plan, eiendom, byggesak og landbruk (PEBL) som ligger under ansvarsområdet til kommunalsjef for teknisk.

Det var 2 fulltids ansatte som jobbet med byggesak frem til høsten 2024 da den ene sluttet. I skrivende stund (september 2024) er det dermed 1 person som jobber med tematikken på heltid. Vi har fått opplyst om at kommunen søker etter enda en byggesaksbehandler.

I tillegg er det en jurist ansatt i kommunen, som har en 35% stilling i enhet for plan, eiendom, byggesak og landbruk (PEBL). Vedkommende brukes særlig til vanskelige saker, og til klagebehandling.

Saksbehandlingssystem

Saksbehandlingssystemet som Sveio kommune benytter er ACOS. I dette programmet er det en arbeidsflyt som blir fulgt når vedtak skal skrives. Dette fungerer som en sikkerhetskontroll fordi en må selv «huke av» om hvert enkelt trinn er gjennomført. Dette gjelder for eksempel om saken

er sendt på høring eller om det er sendt ut mangelbrev. ACOS benyttes også til å sende saker til godkjenning hos den overordnede.

Servicekontorets rolle

Servicekontoret er førstelinjetjenesten i byggesaker. Ifølge leder for PEBL var tanken bak servicekontoret å avlaste byggesaksbehandlerne. Det er servicekontoret som gjennomfører mottakskontroll av alle innkomne byggesaker. I mottakskontrollen legges søknadene inn som saker i saksbehandlingssystemet.¹ Sakene kategoriseres etter tiltakstype og inneholder også kontaktinformasjonen til søker.

Dersom servicekontoret oppdager åpenbare feil i søknaden, kan de sende søknaden i retur. Ifølge byggesaksbehandler kan typiske feil være formelle ting, for eksempel mangler i dispensasjoner. Han påpeker også i intervju at det stort sett er byggesak selv som sender ut mangelbrev.

3.2 RUTINER

Rutiner for byggesaker

Sveio kommune har flere rutiner for sin byggesaksbehandling. Eksempelvis gjelder dette rutiner for internkontroll, dispensasjonssaker, ett trinns søknader, ferdigattester, meldepliktige tiltak som er unntatt søknadsplikt, og for rammetillatelse og igangsettingstillatelse.

Rutinene skildrer saksgangene og hva som skal gjøres i de ulike trinnene av saksbehandlingen.

Rutinene inneholder også en beskrivelse over hvordan avvik skal innmeldes.

Rutiner for servicekontoret vedrørende byggesak

I henhold til interne rutiner skal servicekontoret, dersom de er i tvil om hvilken kategori en sak skal opprettes som i saksbehandlingssystemet (eks. dispensasjon, søknad uten ansvar etc.), kontakte byggesak enten på telefon eller e-post for å sammen finne ut hvilken sakstype som skal opprettes. Servicekontoret går ikke inn i selve sakene og gjør vurderinger.

¹ Saksbehandlingssystemet heter ACOS.

4 SAMHANDLING, INFORMASJONSUTVEKSLING OG INTERNE RUTINER

Problemstillinger vi ønsker å besvare i dette kapitlet er:

- *I hvilken grad har kommunen et system og rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver forut for søknad i byggesaker?*
- *I hvilken grad blir kommunen sine interne rutiner etterlevd?*

4.1 REVISJONSKRITERIER

I tråd med plan- og bygningsloven §21-1, kan det kreves forhåndskonferanse av både tiltakshaver og plan- og bygningsmyndighetene. Hensynet bak forhåndskonferanse er ifølge Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) [s. 114](#) å bedre kvaliteten på byggesaksbehandlingen gjennom blant annet å avverge feil i en tidlig fase, og legge til rette for dialog mellom partene. Det fremkommer av byggesaksforskriften §6-1 at forhåndskonferanse kan brukes i alle typer tiltak, uavhengig av størrelse og vanskelighetsgrad. Forhåndskonferanse kan også være egnet for å avklare tvil om et tiltak er søknadspliktig. Både tiltakshaver og kommunen har en gjensidig informasjonsplikt. Forhåndskonferansen er imidlertid uforpliktende og innebærer ikke noen forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet, jf. Borgarting lagmannsretts dom 18. juni 2009 ([LB-2008-192842](#)) og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) [s. 94](#). Kommunen skal også sørge for å føre referat fra forhåndskonferansen, jf. byggesaksforskriften §6-1, sjette ledd.

Videre følger det av forvaltningslovens §11 at forvaltningsorgan innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Det vises her til at forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere den private partens behov for veiledning. Dette gjelder veiledning om gjeldende lover og forskrifter på saksområdet, i tillegg til regler for saksbehandlingen og omstendigheter som kan få betydning for resultatet.

Av forvaltningsloven §11 d, andre ledd, fremgår det at dersom det blir av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Denne plikten er knyttet til om vedkommende formelt er part i en sak. Men det følger av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig, skal nedtegnes, uavhengig av hvem som er kilde for disse jf. bestemmelsen i andre punktum hvor det fremkommer følgende «*Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.*».

Føringer for kommunenes interne rutiner er angitt i kommuneloven. I henhold til kommuneloven §25-1, tredje ledd, bokstav b, skal kommunedirektøren ha nødvendige rutiner og prosedyrer.

Ut fra dette er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal gi veiledning og nødvendig informasjon til tiltakshavere ved byggesaker
- Kommunen skal ha som praksis å dokumentere veiledningen i tilfeller hvor det kommer frem nye opplysninger i saken, eller hvor det blir gitt nye føringer i saken som er av betydning
- Kommunen skal utføre forhåndskonferanser i tråd med lovverket
- Kommunens byggesaksavdeling skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer

4.2 FUNN

Veiledning og informasjonsgiving

I de interne rutinene står det beskrevet hvordan kommunens innbyggere skal veiledes forut for søknad. Det blir innledningsvis vist til at dette er en viktig del av arbeidet. Dette er fordi at en potensielt bruker mindre tid på selve saksbehandlingen av saken om en slipper å skrive mangelbrev. Rutinene sier også noe om hvordan saksbehandlerne skal opptre i kontakt med innbyggerne. En skal være «imøtekommende, høflige og tydelige». Saksbehandleren skal veilede etter beste evne og sørge for at tiltakshaver forstår hvorfor og hvordan de må søke.

Avdelingen for byggesak har et system for kontakttid og møtevirksomhet med innbyggere. Kontoret har telefontid hver dag mellom kl. 09.00 og kl. 11.30. I tillegg kan innbyggere møte byggesaksbehandler fysisk uten avtalt møtetid, herunder Drop-in torsdag og fredag mellom kl. 13.30 til kl. 15.30. Dersom en ønsker time utenom dette, må en bestille et møte.²

Ifølge leder for PEBL er det lav terskel for å møte tiltakshaver eller publikum. En har åpne dører og er på tilbudssiden. Saksbehandler opplever også å ha fokus på å gi god veiledning. Samtidig er avdelingen preget av mindre bemanning, da én av to stillinger som saksbehandler er vakant.³ Dette har ført til at avdeling for byggesak har midlertidig sluttet med drop-in.

² Som det kommer frem nedenfor er drop-in, slik det står beskrevet i rutinene, i skrivende stund (05.11.2024) ikke et tilbud på grunn av bemanningen.

³ Stilling som byggesaksbehandler har stått vakant siden høsten 2024.

Forhåndskonferanser

Fra intervju med saksbehandleren fremgår det at kommunen tilbyr forhåndskonferanse til alle som etterspør dette. Han sier også at:

«Det er alltid søker/tiltakhaver som ber om forhåndskonferanse. Men det kan være på oppfordring fra oss. (...) Det hender at det er profesjonelle som ber om det. Så har du de som ringer og spør om ting. Da veileder vi dem, veiledningen foregår ofte på epost. Vi anbefaler dem forhåndskonferanse dersom de har behov for det».

Ifølge saksbehandleren kunne kommunen kanskje vært tydeligere på skillet mellom veiledning og forhåndskonferanse. Samtidig er behovet for forhåndskonferanse avhengig av hva tiltakhaver skal ha avklaringer av.

«Forhåndskonferanse er jo for de som har prosjekter som trenger avklaring mht. byggeregler eller usikre på regelverk. Vi kunne kanskje vært tydeligere på når det er forhåndskonferanse med referat, start og slutt. Og når vi bare gir veiledning. Jeg opplever at praksisen vår er ok, men kanskje vi kunne vært mer tydelige på dette skillet. (...) Hvorvidt det avholdes forhåndskonferanse har med kunnskapsnivå, størrelse på prosjekt og prosess. Hva de skal ha avklaringer. Det er mange folk som har spørsmål i en veldig tidlig fase om gjerder og garasjer, naust og LNF. Noe på epost og noe på telefon. Ofte ikke forhåndskonferanse i slike saker».

Samtidig viser saksbehandleren i intervju til at det «ellers er lav terskel for å ta kontakt med oss, og for å få veiledning. Dette sparer oss for ulemper senere».

Referatskriving

Det er litt forskjellige føringer på referatskriving fra de ulike samhandlingspunktene med innbyggere. Ifølge rutinene skrives det kun referat fra telefonsamtaler med innbyggere hvis innringer ønsker det. I avtalte møter med innbygger er det ifølge rutinene ikke vanlig å skrive referat i de «helt kurante sakene». I mer kompliserte saker skal begge saksbehandlerne stille, og det skal nedskrives stikkord under møtet hvor et utfyllende referat blir sendt i etterkant. Når det gjelder forhåndskonferanser, skal saksbehandlerne ifølge rutinen alltid skrive referat etter gjennomført forehåndskonferansemøte, og sende dette til tiltakhaver så snart som mulig. Det ble i intervjuet vist til at saksbehandleren skriver referat dersom det er tydeliggjort at møtet med tiltakhaver er forhåndskonferanse.

Fra intervju med saksbehandler blir det understreket at kommunen dokumenterer alt som er arkivverdig. For eksempel i forbindelse med drop-in møter, blir tema, hva som blir diskutert, og møtedeltakerne notert ned. Dette sendes ut på epost i etterkant, enten i epostform eller som et eget referat. Dokumentasjonen legges også inn i sakssystemet.

På spørsmål om hvordan en skiller mellom «kurante» og «ikke kurante» saker slik det fremgår av rutinene, svarer byggesaksbehandleren at man «må se på hver enkelt sak». Ifølge han er kurante saker de som er i tråd med plan, og ikke krever dispensasjon, men kun en formell gjennomgang av papirer. Han gir et naust under 40 m² i et naustområde som et eksempel. Til sammenligning peker han på et naust på 50 m² i LNF- og strandområde som en ikke-kurant sak. Han viser til at ikke-kurante saker tas opp til diskusjon internt, hvor det diskuteres hvordan en skal forholde seg til disse.

Ifølge den ansatte med 35 % stilling i plan, eiendom, landbruk og byggesak, er det nok en del muntlig kontakt som ikke blir dokumentert.

«Det hender jeg får innbyggere som kommer med oppfatninger de har fått etter muntlige samtaler med kommunen (...) Det hadde vært en fordel om vi dokumenterer uformell kontakt. Det er nok mange møter og tlf. samtaler som ikke blir dokumentert. Vi bør kanskje ha tydeligere rutiner på at det blir notert ned kort».

4.3 VURDERING

Rutiner

Vår samlede vurdering er at avdeling for byggesak har systemer og rutiner for samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver forut for søknad, og at de interne rutinene i stor grad blir etterlevd.

Veiledning og informasjonsgiving

Kommunens rutiner er tydelige på hvordan saksbehandler skal opptre i kontakt med innbyggerne, samt at veiledning er en viktig del av arbeidet i byggesak. I tillegg gir kommunen uttrykk for at veiledning er en viktig del av arbeidet, og at de ønsker å ha en lav terskel for kontakt og veiledning. Avdelingen har fast telefontid, det er mulig å avtale møter med saksbehandler, i tillegg har det tidligere vært et drop-in tilbud⁴, hvor innbyggerne har kunnet tatt kontakt med byggesaksbehandler uten å bestille time. Dette tyder på at kommunen tilrettelegger for utstrakt kontakt, veiledning og å gi nødvendig informasjon. Vår vurdering er at kommunen ser stor egenverdi i å være tilgjengelig for veiledning, og å gi informasjon i en tidlig fase, og prøver å tilrettelegge for dette i stor grad.

⁴ I skrivende stund (04.01.2025) ikke et tilbud på grunn av bemanningen.

Forhåndskonferanse

Fra intervjuene fremgår det at Sveio kommune tilbyr forhåndskonferanse til alle som etterspør dette, og oppfordrer eller anbefaler forhåndskonferanse dersom de ser behov for det. Dette er positivt. Samtidig mener vi det hadde vært fordelaktig hvis også kommunen hadde tatt et større initiativ til forhåndskonferanse. Hensynet bak forhåndskonferanse er ifølge forarbeidene å bedre kvaliteten på byggesaksbehandlingen gjennom blant annet å avverge feil i en tidlig fase, og legge til rette for dialog mellom partene. Forhåndskonferanse er mer formelt sammenlignet med veiledning, da det stilles strengere formkrav blant annet i form av informasjonsplikt, og referat. Ved å bruke forhåndskonferanse i større grad, sammenlignet med veiledning, vil dette kunne gi et bedre utgangspunkt til god dialog og informasjon til begge parter. Forhåndskonferanser gir en tidlig avklaring av sentrale problemstillinger, noe som kan bidra til at søknader er bedre forberedt og inneholder riktige opplysninger. Dette reduserer behovet for tilleggsspørsmål og kan effektivisere saksbehandlingen. Ved å bruke forhåndskonferanser mer aktivt mener vi også at dette kan føre til færre misforståelser mellom kommunen og søker.

Referatskriving

I rutinene er det forskjellige føringer når det gjelder referatskriving fra de ulike kontaktpunktene mellom kommunen og søker. Eksempelvis fremgår det at i avtalte møter er det ikke vanlig å skrive referat i de «helt kurante sakene», mens det skal gjøres i mer kompliserte saker, i tillegg skal det skrives referat fra telefonsamtaler dersom innringer ønsker det. I intervju oppgir kommunen at alt som er arkiverbart blir dokumentert, og viser eksempelvis til at i forbindelse med drop-in møter, blir tema, hva som blir diskutert, og møtedeltakerne notert ned og sendt ut til deltakerne.

Det er viktig å sikre at opplysninger både skriftlige og muntlige blir dokumentert. Det følger av forvaltningsloven § 11 d andre ledd, samt av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig, skal nedtegnes. Dette er viktig for å sikre at de nødvendige opplysningene i saken er dokumentert, og således kan hensyntas i den videre saksbehandlingen. Ved å dokumentere muntlige opplysninger sikres det også at kommunen og søker har en felles forståelse, og således sikre at eventuelle misforståelser blir oppklart.

I denne sammenheng mener vi at rutinene fordelaktig kunne vært klarere på at alle muntlige opplysninger skal dokumenteres, og således sikre at dette gjøres. Dette for å sikre en bedre kvalitet på byggesaksbehandlingen, samt for å forhindre uklarheter eller misforståelser.

4.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler Sveio kommune å:

- vurdere å bruke forhåndskonferanse mer aktivt.
- etablere tydelige rutiner for hvordan og når muntlige opplysninger skal dokumenteres
- sikre at alle muntlige opplysninger dokumenteres

5 LIKEBEHANDLING

Problemstillingen vi ønsker å besvare i dette kapitlet er:

- *Hvordan sikrer kommunen likebehandling i byggesaker?*

5.1 REVISJONSKRITERIER

Det er en ulovfestet regel om forbud mot usaklig forskjellsbehandling i norsk forvaltning. Denne er utviklet på nasjonalt plan gjennom Høyesteretts praksis, og utgjør en del av det som kalles «myndighetsmisbrukslæren». Læren om usaklig forskjellsbehandling går ut på at forvaltningen ikke har adgang til å treffe vedtak som innebærer at like tilfeller behandles ulikt, uten at det er en saklig grunn til det.

Et grunnprinsipp for å sikre likebehandling er åpenhet. I plan- og bygningslovens formålsparagraf, §1-1, fjerde ledd, fremgår det at «*vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*».

Krav til likebehandling og generell praksis i saksbehandlingsgangen er nærmere spesifisert i forvaltningsloven. Etter plan- og bygningslovens §1-9, gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i pbl.

I tråd med forvaltningslovens §17 har forvaltningsorgan en utrednings- og informasjonsplikt. Det følger av paragrafen at «*forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*». Dette er en særdeles viktig føring i norsk forvaltning som skal være med på å sikre likebehandling i saksbehandlingen.

At tiltakshaveren opplever at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet, kan også være med på å øke følelsen av at det er blitt foretatt likebehandling. I samsvar med forvaltningslovens §24 skal alle enkeltvedtak grunngis. Begrunnelsen skal vise til de reglene, samt de faktiske forholdene, som vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven §25.

For likebehandlingens del er det også viktig at tiltakshaverne opplever at saksbehandlingstiden er lik for alle i kommunen. Alle søkere bør behandles likt og innenfor de fastsatte tidsfristene som er bestemt i plan- og bygningsloven. Hvis kommunen overskrider fristene for noen søknader, kan dette gi inntrykk av forskjellsbehandling, noe som kan skade tilliten til kommunens behandling av byggesaker.

Ut fra dette er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at det ikke gjøres usaklig forskjellsbehandling ved behandling av byggesaker
- Kommunen skal sørge for at byggesaker er godt nok opplyst og utredet før de treffer vedtak
- Kommunen skal sørge for at vedtakene inneholder en begrunnelse som viser til gjeldende regler og faktiske forhold som hvert enkelt vedtak bygger på
- Kommunen skal sørge for at tidsfristene for byggesaksbehandling overholdes

5.2 FUNN

5.2.1 BEHANDLING OG KONTROLLTILTAK

Opplysning og utredning av vedtak

Kommunen informerer om at de har opprettet flere tiltak som skal bidra til at vedtakene er godt nok opplyst og utredet før de blir truffet. Det har blant annet blitt innført en gjennomgang av særlig utfordrende saker før saksbehandling. Ifølge leder for PEBL har en de siste to årene hatt møte hver mandag hvor en har hatt en gjennomgang av saker som krever ekstra refleksjon. På dette møtet drøfter en sakene sammen før selve saksbehandlingen utføres av saksbehandler. I spesielle tilfeller løftes sakene til rådmannsnivå, men dette er ikke vanlig praksis.

Byggesaksbehandleren referer også til praksisen med møte hver mandag for diskusjon av saker. Han viser til at det er først og fremst de «ikke-kurante» sakene som diskuteres:

«Dersom det er en enebolig innenfor gjeldende regler, saksbehandler jeg og sender til godkjenning. Ingen diskusjon i møtet. Ikke kurante saker – tar vi opp til diskusjon. Diskuterer hvordan vi skal forholde oss til disse».

Fra intervjuene kommer det også frem at det er et samarbeid mellom byggesaksbehandler og juristen. Dette samarbeidet bidrar til at byggesaksbehandleren får juridisk bistand ved behov. Fra intervju med juristen fremgår det at det er lav takhøyde for å etterspørre bistand: *«Dersom de lurer på noe, kan de enkelt få tak i meg. Dersom det er større saker, kan de involvere meg i større grad. Lav terskel for både ledere og saksbehandler. Liten organisasjon».*

Kommunen har også flere tiltak for å sikre sidemannskontroll og kvalitetssikring. Det gjennomføres et statusoppdateringsmøte annenhver uke. På dette møtet går en gjennom saker og

gir uttrykk for hvordan en vurderer sakene. Ifølge saksbehandler blir også alle vedtak sendt til godkjenning av leder for PEBL, som går gjennom sakene før vedtak treffes.

Klagebehandling

Fra intervjuer fremgår det at kommunen har en rutine for behandling av klagesaker, men at denne ikke er skriftliggjort. Ved klagebehandling skal saksbehandler se på saken på nytt. Klagesaker blir kvalitetssikret ved at de blir gjennomgått av leder for PEBL, kommunalsjefen for utvikling, og rådmannen. I tillegg bistår juristen ved behov. Dersom klagesaken ikke blir tatt til følge, går den til behandling i HTN (hovedutvalg for teknisk/næring). Dersom den fortsatt ikke blir tatt til følge, går den til endelig avgjørelse hos Statsforvalteren.

Begrunnelse av vedtak

For å undersøke om kommunen gir en begrunnelse av vedtak som viser til gjeldende regler og faktiske forhold i henhold til forvaltningslovens §§24 og 25, har vi tatt et stikkprøveutvalg og sett nærmere på 3 tilfeldige vedtak fra kommunen. Utvalgsmetode fremgår i kapittel 2.3.2.

Vedtak 1 – dispensasjonssøknad mai 2022

Det første vedtaket gjelder søknad om dispensasjon for å fradele en nausttomt og oppføre et naust med tilhørende brygge på tomten som blir fradelt.

Kommunen gir i sitt vedtak en utfyllende vurdering av forholdene ved saken, og dette er gjenstand for de juridiske vurderingene. Det blir for eksempel gitt en vurdering av fordelene og ulempene ved å innvilge dispensasjon, hvor det blir henvist til den aktuelle hjemmelen i plan- og bygningsloven §19-2. Av denne heter det at fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Videre vises det til, og vurderes om hvorvidt vesentlighetskravet er oppfylt i vedtaket.

Vedtak 2 – ferdigattest januar 2023

Det andre vedtaket gjelder søknad om ferdigattest for en fritidsbolig.

Det vises i vedtaket til at en sluttkontroll ikke har avdekket mangler som hindrer ferdigattest. Vedtaket blir begrunnet med en henvisning til §21-10 i plan- og bygningsloven.

Vedtak 3 – Dispensasjonssøknad januar 2023

Søknaden som behandles i det tredje vedtaket gjelder bygging av kai og naust på gamle murer/kai i strandsonen.

I vedtaket blir det vist til kravene for dispensasjon i henhold til §19-2 i plan- og bygningsloven. Forhold ved saken, som for eksempel gjelder forbudet mot bygging i strandsonen eller arealbestemmelsen i kommuneplanens arealdel, blir vurdert opp mot lovbestemmelsene.

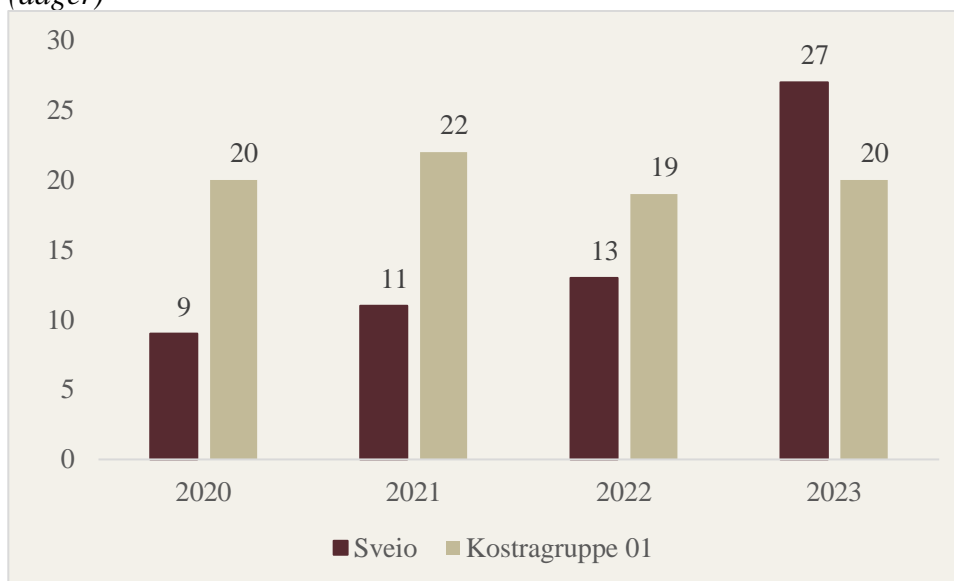
Det vises til faktiske forhold i saken som grunnlag for vurderingene. Vedtaket inneholder en begrunnelse som viser tydelig til de reglene som vedtaket bygger på.

Oppsummering

Gjennomgangen av de 3 vedtakene viser at disse samlet sett er godt gjennomarbeidet, hvor det henvises til forhold ved de ulike sakene som et utgangspunkt for de juridiske vurderingene. Det er også tydelig hvilke plan- og rettsregler det henvises til.

5.2.2 SAKSBEHANDLINGSTID⁵

Figur 2, *Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 3 ukers frist (dager)*

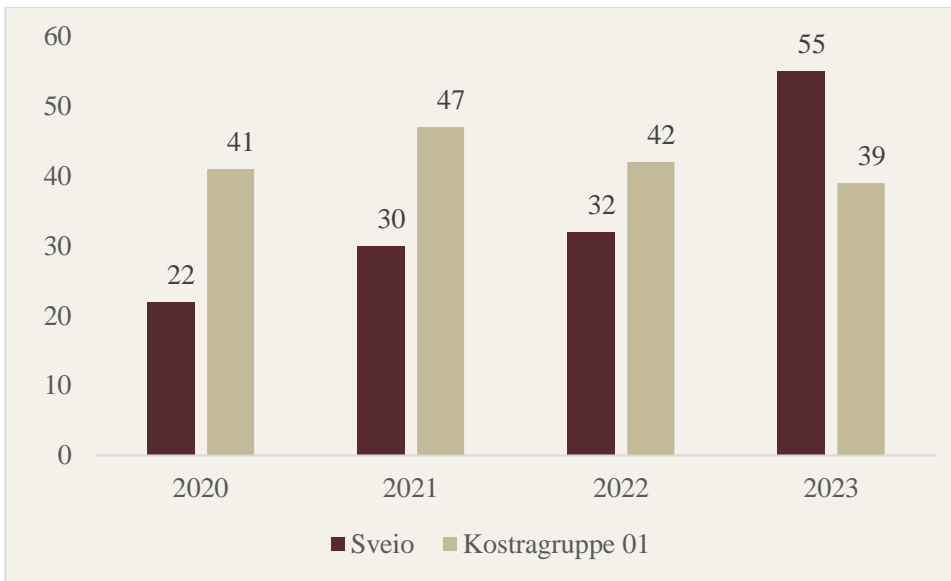


Kilde: *Framsikt*

I byggesaker med saksbehandlingsfrist på 3 uker har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Sveio steget siden 2020. For 2023 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 3-ukers saker på 27 dager (nesten 4 uker).

⁵ Vi fikk på etterspørsel også tilsendt statistikk over saksbehandlingstid fra kommunen. Denne hadde avvik i forhold til hva som er rapportert på KOSTRA/Framsikt. Vi velger å presentere tallene fra KOSTRA/Framsikt.

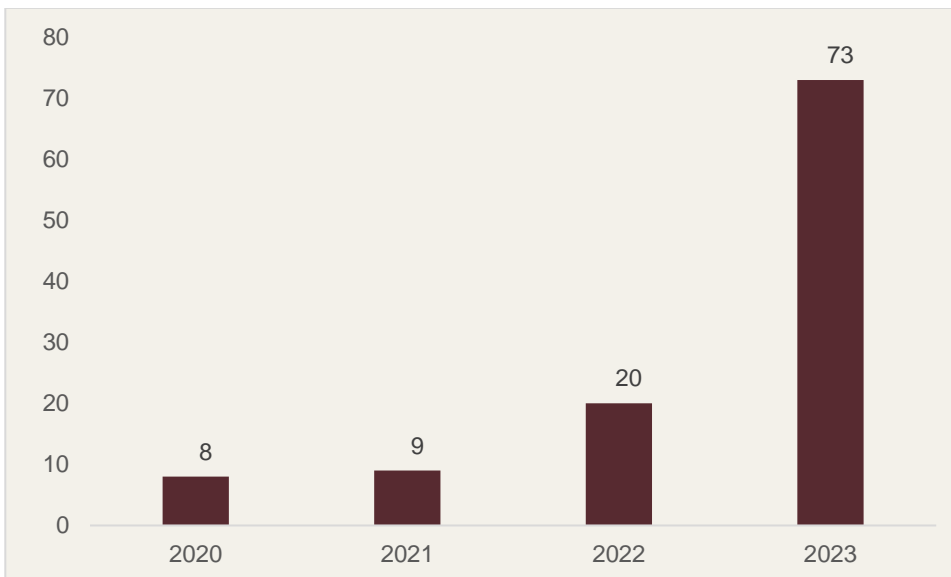
Figur 3, Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12 ukers frist (dager)



Kilde: *Framsikt*

Sveios gjennomsnittlige saksbehandlingstid for saker med frist på 12 uker har også steget de siste årene. Men til sammenligning så er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for slike saker godt innenfor 12 uker og nokså likt som de sammenlignbare kommunene i KOSTRA-gruppe 11.

Figur 4, Antall saker med saksbehandlingstid over lovpålagt tid



Kilde: *Framsikt*

Som figuren over viser, opplevde Sveio en stor økning i antall saker med saksbehandlingstid over lovpålagt tid for 2023. Vi er blitt opplyst av kommunen at noe av fristoverskridelsene fra 2023 kan også forklares av overgangen til IKT Nordhordland (fra og med oktober 2023).

Tabell 1, Statistikk over saksbehandlingen 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Mottatte søknader (antall)	160	167	153	192
Mangelfulle søknader hvor det ble bedt om tilleggsdokumentasjon (antall)	66	91	22	18
Behandlede søknader (antall)	155	167	156	195
Søknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid (antall)	8	9	20	73
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager)	14	19	21	36

Kilde: [SSB](#)

Tabell 1 viser at mottatte og behandlede søknader har økt betydelig, noe som kan være en viktig forklaring på hvorfor saksbehandlingstiden har økt.

I tillegg er langt færre søknader mangelfulle, dvs. at kommunen ber om tilleggsinformasjon i langt færre saker i 2023 sammenlignet med 2020 og 2021. Dette kan også være en viktig forklaring på hvorfor saksbehandlingstiden har økt.

Gebyrbortfall

Vi ble innledningsvis informert om at kommunen har registrert 2 saker med gebyrbortfall siden starten av 2023; dette er 12-ukers saker som ble mottatt i 2022, men som er behandlet i 2024. I henhold til byggesaksforskriften §7-6 skal kommunen tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfrister overskrides.

Med tanke på omfanget av saker behandlet over lovpålagt frist, spurte vi kommunen i forbindelse med oversendelse av høringsutkastet om årsakene til at det er gebyrbortfall i så få saker.

I innspill til høringsutkastets faktadel fikk vi følgende forklaring fra kommuneadministrasjonen: «Sveio kommune har rutine for gebyrreduksjon dersom ei sak etter pbl ikkje er ferdig handsama innan 12 veker (netto). Diverre er ikkje alle saker og vedtak registrert korrekt i oversynet vårt.»

Videre fremgår det at konsekvensene av dette er at det i noen saker ikke er gitt gebyrreduksjon i samsvar med byggesaksforskriften.

5.2.3 USAKLIG FORSKJELLSBEHANDLING

Kommunen oppgir at de er opptatt av å behandle saker likt, og å følge regelverket som ligger til grunn. Det oppgis imidlertid at dersom det er gjort feil i en tidligere sak, betyr ikke det at dette skal gi følge feil i form av at andre skal få tillatelse på feilaktig grunnlag. I tillegg oppgis det at det kan være en risiko for usaklig forskjellsbehandling ved at klagesaker blir behandlet politisk i HTN. Dette da administrasjonen opplever at det politiske utvalget ofte går mot det administrasjonen har innstilt på.

Vi har gjennomgått 7 saker hvor det er søkt om dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 1-8, *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*, for å se om det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Utvalgsmetode fremgår i kapittel 2.3.4.

Utvalget er gjort med det formål å plukke ut liknende saker, med forskjellig utslag, for å se om det er gjort en forskjellsbehandling som kan kvalifiseres som usaklig. Det ble basert på dette plukket tre sakstyper: redskapshus, bruksendring av bygning, samt brygger/kai.

Sakstype 1 handler om redskapshus. Det ble gjennomgått 2 søknader med tilhørende vedtak som omhandlet å bygge et redskapshus, hvor den ene søknaden fikk avslag, og den andre fikk tillatelse. Det ble ved gjennomgangen oppdaget at det var tale om samme eiendom, hvor søker har sendt inn to forskjellige søknader om å bygge et redskapshus. Ved behandling av første søknad ble det gitt avslag, før søknaden ble justert, og deretter ble det gitt tiltalelse ved behandling av ny søknad.

Sakstype 2 handler om bruksendring av bygninger. Det ble her gjennomgått 2 søknader med tilhørende vedtak. Den ene saken handlet om ombygging av bygning fra næringsbygg til helårsbolig. Søknaden fikk avslag, og ble deretter påklaget. Ved den politiske klangbehandlingen ble det vedtatt følgende: *Sveio kommune er positive til å gje dispensasjon til bruksendring i saka, slik at bygningen blir bustad med tomt rundt. Sjå vedlagte kart*. Da saken ikke hadde vært til uttale hos Statsforvalteren måtte saken sendes til uttale, for at saken deretter skal behandles på nytt. Saken ligger dermed til uttale hos statsforvalteren per d.d. Den andre saken omhandler bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig, hvor det ble gitt tillatelse.

Sakstype 3 handler om brygge/kai. Det ble her gjennomgått 3 søknader med tilhørende vedtak. Den ene saken handler om søknad om flytebrygge/småbåthavn. Søknaden fikk avslag, og ble deretter påklaget. Ved den politiske klangbehandlingen ble det vedtatt følgende: *HTN tek klagen til følgje og stiller seg positiv til at det blir gjeve dispensasjon til etablering av flytebrygge og småbåthamn slik det er søkt om*. Saken ble deretter påklaga av statsforvalteren, hvor

settestatsforvalteren omgjorde kommunens vedtak, og ga avslag på søknaden. Den andre saken omhandler utvidelse av kai og endret plassering av flytebrygge hvor det ble gitt tillatelse. Tredje saken omhandler opprusting av kai og gjenreising av naust. Søknaden fikk avslag, og ble deretter påklaget. Ved den politiske klangbehandlingen ble det vedtatt følgende: *Sveio kommune tek klaga frå tiltakshavar til følgje, og er positiv til å gje dispensasjon.*

5.3 VURDERING

Vår samlede vurdering er at Sveio kommune i stor grad sikrer likebehandling i sin behandling av byggesøknader. Med unntak av saksbehandlingstidene, hvor innbyggere kan risikere å få svar på sin søknad til ulik tid, viser vår gjennomgang av rutiner, søknader og enkeltsaker at likebehandling ser ut til å ivaretas. Vi poengterer imidlertid at kommunens utstrakte bruk av dispensasjoner og det at HTN virker å ofte gå imot administrasjonens innstilling i klagesaker, *kan* utgjøre en risiko for usaklig forskjellsbehandling.

Opplysning og utredning av vedtak

Vi vurderer det som positivt at kommunen gjennomfører flere tiltak for å sikre opplysning og utredning av tiltak. Eksempler på slike tiltak er blant annet statusmøter hvor utfordrende saker diskuteres internt, kvalitetssikring av klagesaker, et samarbeid som gir byggesaksbehandler juridisk bistand, og at vedtak sendes til leder for PEBL for godkjenning.

Saksbehandlingstider

Vi vurderer det som negativt at kommunen for 2023 hadde 73 saker med saksbehandlingstid over lovpålagt tid. I et likebehandlingsperspektiv er det viktig at alle innbyggerne opplever at deres søknader blir behandlet innenfor lovpålagt tid for å forhindre opplevelse av urettferdig behandling. Det må samtidig tas i betraktning som en forklaring at noe av fristoverskridelsene fra 2023 kan forklares av overgangen til IKT Nordhordland. Det er også en mulig forklaring at mottatte og behandlede søknader økte betydelig fra 2022 til 2023. I tillegg er langt færre søknader mangelfulle, dvs. at kommunen ber om tilleggsinformasjon i langt færre saker i 2023 sammenlignet med 2020 og 2021. Dette kan også være en viktig forklaring på hvorfor saksbehandlingstiden har økt.

Vi understreker også at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra tidligere år (2020-2022) er lavere enn det den er for gjennomsnittet i Sveios KOSTRA-gruppe.

Vi anbefaler imidlertid at kommunen sikrer at saksbehandlingsfristene overholdes. Det er også viktig å sikre at i de sakene hvor fristen ikke overholdes at det gis gebyrreduksjon i samsvar med byggesaksforskriften. Det bør undersøkes nærmere hvor mange saker og hvor store beløp dette dreier seg om.

Begrunnelse av vedtak – gjennomgang av enkeltsaker

For å undersøke om kommunen gir en begrunnelse av vedtak som viser til gjeldende regler og faktiske forhold i henhold til forvaltningslovens §§24 og 25, gjennomførte vi et stikkprøveutvalg og så nærmere på 3 tilfeldige vedtak fra kommunen.

Vår vurdering er at samtlige av de gjennomgåtte vedtakene er godt begrunnet, og i henhold til lovbestemmelsene. Det vises til faktiske forhold i sakene som grunnlag for vurderingene. Vedtakene inneholder også en begrunnelse som viser tydelig til de reglene som vedtakene bygger på.

Forskjellsbehandling – gjennomgang dispensasjonssøknader

Kommunen oppgir at de er opptatt av å sikre likebehandling ved behandling av byggesaker. Vi har gjennomgått 7 dispensasjonssøknader med det formål å se om det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Vår vurdering er at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling når enn ser disse sakene opp mot hverandre.

Klagesaker blir behandlet av det politiske utvalget HTN før det eventuelt blir sendt videre til endelig klagebehandling hos statsforvalteren. Vi ser av saksgjennomgangen at i de 3 klagesakene som ble behandlet i det politiske utvalget HTN valgte HTN å ikke følge administrasjonens innstilling. De folkevalgte trenger ikke å ta hensyn til de faglige innstillingene fra administrasjonen, og har i utgangspunktet rett til å treffe vedtak som avviker fra innstillingen så lenge vedtaket er i tråd med gjeldende lovverk. Selv om HTN kommer til en annen konklusjon enn administrasjonen, går ikke dette nødvendigvis mot prinsippet om likebehandling. I dispensasjonssaker er det rom for skjønnsmessige vurderinger, og det kan være nyanser i saker som gjør de forskjellige. Kommunen bør i alle tilfeller imidlertid etterstrebe likebehandling i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Dette vil gjelde enten det er delegert til administrasjonen å fatte beslutninger eller til HTN. Det er imidlertid en risiko for at det skjer en usaklig forskjellsbehandling når det er sprikende praksis mellom administrasjonen og ved politisk klagebehandling. Dette da dette kan føre til ulikheter mellom sakene som blir påklaget, og ikke. Vi vurderer derfor at det er viktig at kommunen er bevisst på denne risikoen, og sikrer at dette ikke fører til usaklig forskjellsbehandling.

Oversendt oversikt over dispensasjoner fra plan- og bygningsloven § 1-8 viser at av 34 saker er det gitt 4 avslag, 7 delvis tillatelser, og 23 tillatelser. Dispensasjoner etter plan og bygningsloven innebærer at man fraviker en regel som i utgangspunktet er generell og lik for alle. Utstrakt bruk av dispensasjoner vil derfor utgjøre en risiko for usaklig forskjellsbehandling. Vi vurderer derfor at det er viktig å også være seg bevisst dette, og sikre at lovens regler overholdes ved vurdering av om det skal gis dispensasjoner. Dette for å sikre likebehandling i byggesaksbehandlingen.

5.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler Sveio kommune å

- å vurdere tiltak for å redusere risikoen for at dispensasjonsvedtakene i hovedutvalg for teknisk/næring ikke fører til usaklig forskjellsbehandling
- sikre at saksbehandlingsfristene overholdes.
- sikre at gebyrreduksjon gis i samsvar med byggesaksforskriften.

6 ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Problemstillingen vi ønsker å besvare i dette kapitlet er:

- *Er kommunen sin håndtering av ulovlig oppførte tiltak tilfredsstillende?*

6.1 REVISJONSKRITERIER

Bestemmelser for kommunens ulovlighetsoppfølging står beskrevet i plan- og bygningslovens kapittel 32.

I henhold til §32-1 har kommunen en plikt til å forfølge ulovligheter. Det er bare dersom overtredelsen er av mindre betydning, at kommunen kan avstå fra å forfølge ulovligheten. Denne plikten er også gjennomgående i byggesaksforskriften. Her heter det i forskriftens formålsparagraf, punkt f, at forskriften skal sørge for at det *«reageres mot brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, og at reglene om ileggelse av overtredelsesgebyr praktiseres forsvarlig og ensartet»*. I byggesaksforskriftens veiledning til denne bestemmelsen legges det vekt på at det er *«viktig»* at det reageres mot brudd på loven og at ulovlige tiltak blir rettet.

Plan- og bygningslovens kapittel 32 har også bestemmelser om ulike virkemidler eller sanksjoner som kommunene kan benytte i arbeidet med ulovlighetsoppfølging.

I henhold til §32-2, første ledd, skal den ansvarlige 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. Dette forhåndsvarselet skal gis skriftlig.

I §32-3, første ledd, heter det følgende: Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid. Av §32-2 andre ledd fremgår det at *«ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse»*.

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene etter §32-5 fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Som hovedregel vil ulovlighetsoppfølging være adskilt fra tilsyn, men tilsyn og ulovlighetsoppfølging kan være overlappende. Tilsyn kan føre til at en oppdager ulovlige tiltak. Dersom det under et tilsyn avdekkes forhold som ikke er i samsvar med loven, vil dette utløse ulovlighetsoppfølging. For å sikre tilfredsstillende forfølgelse av ulovligheter i kommunen, kan det derfor være viktig med god tilsynspraksis.

Føringer for kommunens tilsynsarbeid er angitt i plan- og bygningslovens kapittel 25 og byggesaksforskriften kapittel 15.

I tråd med §25-1, første ledd, har kommunen en plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Ifølge paragrafens andre ledd skal kommunen føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal også føre tilsyn ved allerede gitte pålegg, og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Ut fra dette er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal følge opp ulovligheter i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel 32. Herunder:
 - Kommunen har en plikt til å forfølge ulovligheter.
 - Det skal sendes ut et skriftlig forhåndsvarsel, hvor det gis en tre ukers svarfrist.
 - Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse.
- Kommunen skal føre tilsyn i slik grad at den kan avdekke ulovligheter.

6.2 FUNN

6.2.1 ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Kommunens praksis

Vi har fått opplyst i mailkorrespondanse med kommunen at de «har jobbet med minst 13 ulovlighetssaker de siste to årene». Det blir fremhevet at disse sakene er «svært ulike». Standard praksis oppgis å være følgende: utsending av brev om forhåndsvarsel, og så pålegg og tvangsmulkt.

Kommunen har et internt excelark over saker som er, eller kan være, ulovlige saker. Dette inneholder saker som de selv oppdager eller som meldes inn av andre. Det blir påpekt at «*de som meldes inn blir fulgt opp. Men kan ikke oppgi noe tall da lista ikke er kvalitetssikret*».

I intervju informeres det også at i de fleste sakene som er fulgt opp har tiltakshaverne vært i kontakt med kommunen før gjennomført tiltak. Dette i form av at det i de fleste sakene er gitt en form for tillatelse, men så har en i utførelsen gått utover det som det er gitt tillatelse til. Eksempelvis bygget mer, eller større, enn det som det er gitt tillatelse til.

Samtidig sier byggesaksbehandleren i intervju at det har vært en opptrapping av ulovlighetsoppfølgingen i forhold til tidligere.

«Hvorfor opptrapping? Skyldes at dette ikke lenger kan gå upåaktet hen (...) Praktiserte ikke ulovlighetsgebyr før. Vi ser at ulovlighetene er blitt flere, og vi må gjøre noe for å vise at dette får konsekvenser».

Videre understreker vedkommende at det er flere saker kommunen burde fulgt opp. Ulovlighetsoppfølging er ressurskrevende, og kommunen har startet å praktisere ulovlighetsgebyr.

«Praktiserte ikke ulovlighetsgebyr før. Vi ser at ulovlighetene er blitt flere, og vi må gjøre noe for å vise at dette får konsekvenser (...) Ulovlighetsoppfølging: Vanvittig ressurskrevende. For mye ulovligheter. Begynt å ta tak i det, men det er veldig ressurskrevende. (...) Vi sørger for at alle byggesaker blir behandlet. Det samme burde vi gjøre i ulovlighetssaker. Det burde være en selvfølge. Jeg tenker ikke på de ubetydelige sakene, men de som er av en slik karakter at de burde bli fulgt opp. Det er flere slike vi burde ha fulgt opp, men som vi ikke følger opp».

Byggesaksbehandleren understreker ytterligere i intervju at «den største utfordringen er tid» og at det «kan være veldig tidkrevende». Kommunen må forholde seg til klager fra mange forskjellige aktører. Både tiltakshaver, nabo(er), advokater, og statlige myndigheter nevnes som eksempler i intervju.

Ifølge byggesaksbehandleren er det flere ulovlighetssaker kommunen ikke kan ta tak i umiddelbart med mindre det blir en «prioritert sak». Han gir ulovlig sprengning som eksempel. I slike tilfeller blir dette en prioritert sak som må følges opp.

Samtidig viser han til at når kommunen først går inn i en ulovlighetssak, følges disse opp: «Sender vi ut forhåndsvarsel, må vi følge opp saken. Har vi sagt a, b, c, d, vi kan ikke la det gå».

6.2.2 GJENNOMGANG AV ENKELTSAKER

For å undersøke om kommunen sin håndtering av ulovlige oppførte tiltak har vi gjennomgått 4 tilfeldige saker. Utvalgsmetode fremgår i kapittel 2.3.3.

Saksbehandling av sak 1

Tiltakshaver søkte om dispensasjoner og tillatelse for riving og oppføring av anneks med terrasse. Ved behandling av søknaden oppdaget kommunen at det var gjennomført flere tiltak på eiendommen som det burde vært søkt om. Det ble i den anledning sendt ut et mangelbrev 16.12.22, hvor det ble påpekt følgende: «Søknaden om dispensasjon er mangelfull, uklar og ikkje fullstendig med tanke på fleire uavklarte tiltak. De må derfor senda ny fullstendig søknad om dispensasjon for 15 av tiltaka gjeve i lista nedenfor.». Det ble gitt en frist på om lag 2,5 måned for å sende inn en ny søknad.

I etterkant av dette var det kommunikasjon mellom kommunen og ansvarlig søker om videre oppfølging av tiltakene. Dette både i form av ny søknad, møter, supplering av informasjon ol.

Kommunen sendte brev datert 1.12.2023 hvor det redegjøres for hvilke tiltak kommunen regner som søknadspliktige, samt forhåndsvarsler om at det ved avslag vil gis pålegg om retting, og at det kan gis tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Parten gis 5 uker frist til å uttale seg, eller sende søknad/retting.

Det ble i etterkant av dette sendt en justering av søknaden 02.01.2024. Kommunen behandlet søknaden, og sendte 06.02.2024 et vedtak om delvis godkjent rammetillatelse I vedtaket ble det satt som vilkår følgende: *Dei tiltak som ikkje er godkjent skal fjernast/tilbakeførast seinast innan 01.04.2024 om ikkje annan plan for tilbakeføring er godkjent i samband med plan for arrondering/naturrestaurering.*

Vedtaket ble påklaget og behandlet i HTN den 31.05.2024 som tok klagen delvis til følge. Klage på følgende tiltak ble ikke tatt til følge:

- Klage på fjerning av levegg mot nord blir ikke tatt til følge
- Klage på fjerning av platting fremfor naust blir ikke tatt til følge

Klagen ble oversendt til Statsforvalteren som stadfestet kommunens vedtak.

I mailutveksling per 20.desember med kommunens byggesaksbehandler fremgår det at Sveio kommune ikke har fulgt opp denne saken enda, men at de vil gjøre dette over nyttår slik at tiltak blir rettet i samsvar med det endelige vedtaket fra statsforvalteren. Det understrekes at på dette tidspunktet (etter nyttår) har tiltakshaver fått nok tid til å områ seg og rette seg etter vedtaket.

Saksbehandling av sak 2

Saken omhandler søknad om ferdigattest datert 06.09.2023 av følgende tiltak: riving av eksisterende naust og oppbygging av nytt naust, samt rehabilitering av brygge. Ved behandling av søknaden oppdaget kommunen at søknaden hadde mangler. Det blir derfor sendt ut et mangelbrev 04.10.2023 hvor det blir blant annet påpekt at det ferdige tiltaket er større enn det er søkt om og gitt tillatelse til. Det vises også til at det er utført tiltak som er søknadspliktige, men som det ikke er søkt eller gitt tillatelse til.

Kommunen sendte 04.06.2024 ut et brev med forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr jf. pbl § 32-8. Tiltakshaver ble gitt anledning til å uttale seg, hvor det i varselet ble satt en frist på 3 uker.

Det ble sendt ny søknad for endringen av bryggen 12.06.2024. Dispensasjon ble gitt og søknaden ble godkjent 01.08.2024. Det ble også gitt overtredelsesgebyr i samsvar med pbl. § 32-8. I vedtak av 16.10.2024 ble det gitt ferdigattest for naustet.

Saksbehandling av sak 3

Saken handler om oppføring av tiltak i strandsonen.

Kommunen sendte 04.06.2021 ut et forhåndsvarsel om pålegg om retting og tvangsmulkt. I varselet vises det til at kommunen er kjent med at det er ført opp flere tiltak i strandsonen som det ikke er søkt om eller gitt tillatelse til. Det vises også til at tiltakshaver har rett til å uttale seg før det blir gjort vedtak om pålegg om retting og tvangsmulkt, og det er satt en frist for uttalelsen på 3 uker.

I etterkant av dette var det kommunikasjon mellom kommunen og søker om videre oppfølging av tiltakene.

Tiltakshaver leverte deretter søknad om tillatelse til å utvide brygge, plattung og terrasser. Søknaden fikk i svar datert 09.10.2023 kun delvis godkjenning. Tiltaket om nye terrasser og plattung, samt levegger, ble ikke godkjent.

I etterkant av vedtaket var det kommunikasjon mellom kommunen og søker om å rette tiltakene som det ikke ble gitt tillatelse til. Det ble deretter sendt en søknad om endring av tiltak 07.12.2023, hvor det ble gitt påfølgende tillatelse 04.01.2024 til å rive deler av den godkjente kaien, og beholde noe større deler av terrasser for å sikre tilkomst til brygge. Det ble deretter sendt inn søknad om ferdigattest 11.09.2024, som i vedtak 30.09.2024 ble godkjent.

Saksbehandling av sak 4

Saken handler om søknad om tilkomstvei/skogsvei. Det ble først sendt en søknad om gjennomføring av tiltak som det ble gitt avslag på 07.02.2023. Dette vedtaket ble påklaget, hvor det i den politiske behandlingen ble gitt tillatelse 15.05.2023.

I en befaring gjennomført av kommunen ble det imidlertid oppdaget at tiltaket ikke var gjennomført i henhold til tillatelsen.

Kommunen sendte dermed ut et pålegg om stans av arbeid med umiddelbar virkning. I henhold til plan- og bygningsloven §32-4 kan et slikt pålegg gis uten forhåndsvarsel. I pålegget ble det opplyst om klageadgang til og frist innen tre uker for dette. Videre ble det varslet om pålegg om retting, og tvangsmulkt jf. pbl. § 32-2 og § 32-5. Det ble informert om retten til å uttale seg, hvor det ble gitt en frist på 3 uker.

Pålegget om stans ble deretter påklaget i brev datert 13.05.2024. I klagen vises det blant annet til at kommunen i pålegget ikke har underrettet om klageadgang og klagefrist. Vedtaket om stans datert 23.04.2024 blir dermed opphevet, og det blir utstedt et nytt 22.05.2024.

Tiltakshaver sendte ut søknad om endring av gitt tillatelse som innebar blant annet endring av veitraseen. Kommunen godkjente denne søknaden 12.07.2024.

Kommunen sender deretter tiltakshaver og entreprenør et overtredelsesgebyr jf. § 32-8 13.08.2024. Det vises til forhåndsvarselet som hadde blitt sendt tidligere, og at premisset for søknad om tillatelse til veien var at den i sin helhet skulle ligge utenfor 100-metersbeltet til sjøen. Det blir i vedtaket opplyst om klageadgang og klagefrist.

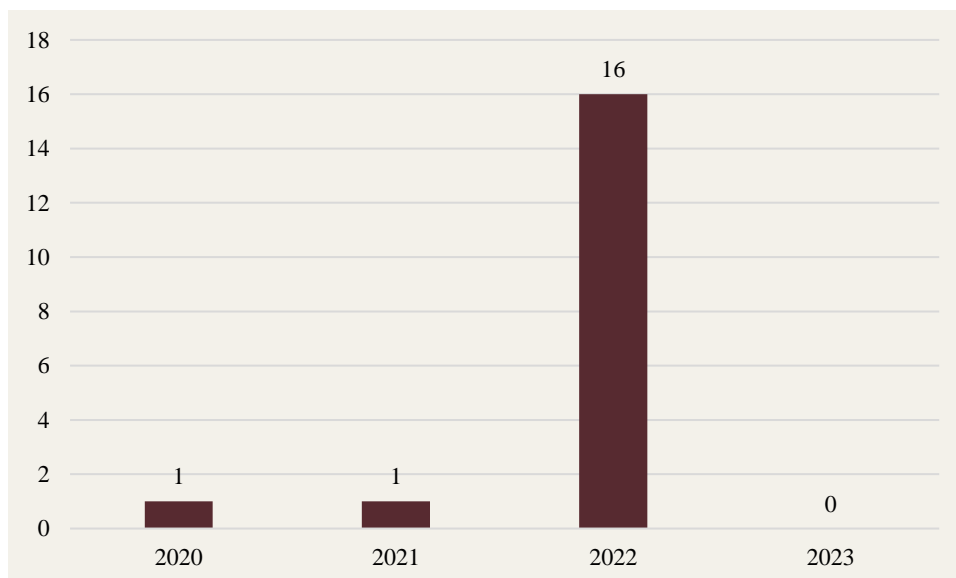
Størrelsen på overtredelsesgebyret ble påklaget 05.09.2024. Denne klagen ble tatt til følge av HTN i vedtak 14.10.2024, og overtredelsesgebyret ble dermed redusert. Saken ble deretter oversendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Statsforvalteren sendte imidlertid saken i retur, da det ikke forelå klage på det nye vedtaket som ble gjort 14.10.2024.

Det ble sendt søknad om ferdigattest 06.09.2024, hvor dette ble gitt i vedtak av 03.10.2024.

6.2.3 GRAD AV TILSYN

Som det ble nevnt i kapittel 6.1 om revisjonskriterier, skal kommunen i henhold til plan- og bygningslovens §25-1, andre ledd, føre tilsyn i et slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Dette er også viktig for å sikre at ulovlige tiltak i kommunen i tur kan bli gjenstand for ulovlighetsoppfølging.

Figur 5, *Oversikt over tilsynsaktivitet*



Kilde: *KOSTRA supplert med Årsrapport - Eining for plan, eigedom, byggesak og landbruk – 2023*

Figuren over gir en oversikt over kommunens tilsynsarbeid. Det ble ikke gjennomført noe tilsyn i 2023.

Samtidig fikk vi i intervjuene opplyst at kommunen er flinke til å gjennomføre det de kaller «synfaringer». Dette innebærer at en reiser ut og ser, og ved graverende funn tar en gjerne bilder og skriver en rapport i etterkant.

Ifølge leder for PEBL må en «skille mellom tilsyn og synfaring. Synfaringer er mer uformelt, blir utført uten varsel. Tilsyn blir varslet – mer formell sak, blir gjerne utført etter en tidligere synfaring».

Ifølge saksbehandler tar det «for mye tid å følge opp med formell rapport i alle synfaringer» og kommunen «skiller mellom tilsyn og synfaring». På spørsmål om hva som er grunnen til en kaller det synfaring, og ikke tilsyn, svarte vedkommende følgende:

«Bekvemmelighetshensyn? Det tar nok tid å arkivere bilder, en tilsynsrapport tar lang tid å skrive dersom en skal gjøre det i alle sakene. Vi burde sikkert hatt bedre rutiner på det, samt hvor langt en kan gå inn når en skal observere».

6.3 VURDERING

Vår samlede vurdering er at kommunen sin håndtering av ulovlig oppførte tiltak synes å være tilfredsstillende.

Ulovlighetsoppfølging – praksis og gjennomgang av enkeltsaker

Vi vurderer det som svært positivt at kommunen synes å ta ulovlighetsoppfølging på alvor og at det har vært en opptrapping av dette sammenlignet med tidligere år.

Vår gjennomgang av enkeltsaker viser også at Sveio kommune følger opp ulovlighetssaker i tråd med lovbestemmelsene i plan- og bygningslovens kapittel som angår håndtering av ulovlighetssaker. Vi vurderer det som positivt at det i de gjennomgatte ulovlighetssakene er sendt ut et skriftlig forhåndsvarsel med minimum 3 ukers svarfrist, og at det ved utferdigelsen av pålegg er satt en frist for oppfyllelse.

Grad av tilsyn

Samtidig vurderer vi at kommunens tilsynsomfang kan forbedres med tanke på å sikre tilfredsstillende ulovlighetsoppfølging i andre rekke.

Kommunens grad av rapporterte tilsyn er for lav i forhold til hva som er bestemt i plan- og bygningsloven. I 2023 ble det ikke gjennomført noe tilsyn. Samtidig mener vi det er positivt at kommunen til gjengjeld synes å være gode på det de referer til som «synfaringer». På denne måten mener vi at kommunen potensielt er i stand til å avdekke mulige regelbrudd.

Vårt inntrykk er likevel at det kan være nyttig i et prevensjonsperspektiv å øke graden av «formelle» tilsyn.

Økt grad av tilsyn kan for det første sikre i enda større grad at det ikke skapes en aksept for å bygge ulovlige tiltak blant kommunens innbyggere. Ved å vise at en «følger med», signaliserer dette at ulovlig oppførte tiltak ikke er akseptabelt og at sanksjoner kan ramme en.

For det andre kan dette sørge for at kommunen oppdager flere ulovlig oppførte tiltak som vil være gjenstand for ulovlighetsoppfølging.

6.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler Sveio kommune å

- sikre at tilsyn er av et slikt omfang at det er i tråd med plan- og bygningsloven.

7 HÅNDTERING AV UTVALGTE SAKER

7.1 BAKGRUNN

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonsrapporten er Kommunestyret i Sveio kommune sitt vedtak i sak 62/23, 12.06.2023, punkt 4. Det lyder som følger:

«Kommunestyret ber kontroll- og kvalitetsutvalet gjennomføra ein revisjon av saksgangen i denne saka, frå byrjing til slutt, og kor alle partar i saka blir høyrde og gitt moglegheit til å uttala seg».

I dette kapitlet vil vi se nærmere på denne saken, (videre omtalt som sak 1) i tillegg til to andre saker. Den ene utvalgte saken handler om søknad om bruksendring (sak 2), og den andre omhandler en søknad om oppføring av enebolig med tilhørende garasje (sak 3). Utvalgsmetode fremgår i kapittel 2.3.1.

7.2 REVISJONSKRITERIER

Veiledning og informasjonsgiving

Det følger av forvaltningslovens §11 at forvaltningsorgan innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Det vises her til at forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere den private partens behov for veiledning. Dette gjelder veiledning om gjeldende lover og forskrifter på saksområdet, i tillegg til regler for saksbehandlingen og omstendigheter som kan få betydning for resultatet.

Av forvaltningsloven §11 d, andre ledd, fremgår det at dersom det blir av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Denne plikten er knyttet til om vedkommende formelt er part i en sak. Men det følger av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at nye og relevante opplysninger som meddeles muntlig, skal nedtegnes, uavhengig av hvem som er kilde for disse jf. bestemmelsen i andre punktum hvor det fremkommer følgende «*Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved befarings m.m.*».

Krav om begrunnelse

I henhold til forvaltningsloven §24 skal alle enkeltvedtak som treffes inneholde en begrunnelse. Forvaltningsloven §25 gir føringer for hva begrunnelsen skal inneholde. I tråd med paragrafens første ledd skal begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Ifølge paragrafens andre ledd skal begrunnelsen dessuten nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

Behandling av klage

I henhold til byggesaksforskriften (SAK 10) §7-1, første ledd, bokstav c, skal klagen 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. Videre fremkommer det av §7-2 følgende: *For kommunens behandling av klage i byggesak gjelder tidsfristen fra klagefristen er utløpt og til saken er oversendt klageinstansen eller nytt vedtak er sendt.*

Av forvaltningsloven § 31 fremgår det at dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken. Å avvise en sak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 tredje ledd, og dermed gjelder formreglene i forvaltningsloven kapittel 4 til 6.

Foreløpig svar

I tråd med forvaltningslovens §11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen snarest mulig gi et foreløpig svar på grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig, angi når svar kan ventes. Videre utdypes det i tredje ledd følgende: *«I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter [annet ledd](#) dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt»*

Ut fra dette er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sørge for at vedtakene inneholder en begrunnelse som viser til gjeldende regler og faktiske forhold som hvert enkelt vedtak bygger på
- Kommunen skal ha som praksis å dokumentere veiledningen i tilfeller hvor det kommer frem nye opplysninger i saken, eller hvor det blir gitt nye føringer i saken som er av betydning
- Kommunen skal gi foreløpig svar dersom det ventes uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares
- Kommunen skal oversende klager til klageinstansen innen 8 uker, eventuelt avvise saker hvor vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger

Vi vil bruke følgende revisjonskriterier til å vurdere saksgangen i de ulike sakene som er gjennomgått. Dette for å vurdere om håndteringen er i samsvar med oppsatte vurderingskriterier.

7.3 SAKSGJENNOMGANG

7.3.1 SAK 1 – OPPFØRING AV FORSTØTNINGSMUR

Dato	Saksgang
10.09.2020	Kommunen blir i brev fra Førde Bygdelag orientert om at eier av gnr. 119 bnr. 43 har påbegynt oppføring av en forstøtningmur i grenseområdet mellom gnr. 119 bnr. 43 og gnr. 119 bnr. 1.
22.10.2020-19-11.2020	Kommunen konstaterer i tilsyn at det er ført opp en forstøtningmur på gnr. 119 bnr. 1, plassert helt i grensen mot gnr. 119 bnr. 43.
19.11.2020	Kommunen sender ut forhåndsvarsel.
23.11.2020-13.12.2020	Kommunen mottar i brev av 23.11.2020 og 13.12.2020 uttaler til forhåndsvarselet.
22.01.2021	Kommunen gir tilsvaret til brevene.
20.04.2021	Etter forespørsel fra eier av gnr. 119 bnr. 43 ble det holdt et møte om saken på kommunehuset.
07.05.2021	Kommunen sender ut pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt.
20.05.2021	Pålegget blir påklaget i brev av 20.05.2021.
30.08.2021	Hovedutvalg teknisk/næring (HTN) får klagen til behandling. Vedtaket lyder som følger: «saken blir utsatt, og administrasjonen får i oppgave å gjøre en ny vurdering av alle sider ved saken». ⁶
16.11.2021	Hovedutvalg teknisk/næring (HTN) behandler klagen. Tar klagen til følge.

⁶ HTN - 034/21 vedtak, 30.08.2021.

14.12.2021	Førde bygdelag klager på HTN sitt vedtak.
25.01.2022	HTN har klagen til behandling. Det vedtas å utsette saken.
07.03.2022	HTN vedtar å utsette saken på nytt for vurdering av bygdelaget sin klagerett.
18.05.2022	HTN vedtar å opprettholde vedtak fra møtet 16.11.2021. I tillegg ble det gjort et vedtak om ny sak: «Plan for avslutning av Lauvnesstien»
12.06.2023	Kommunestyret vedtar at Sveio kommune skal prøve å få til en frivillig løsning når det gjelder stien ved Lauvneset.
12.04.2024	Sveio kommune får godkjent sin søknad om terrengjustering og oppføring av rampe.
19.07.2024	Sveio kommune får godkjent sin søknad om ferdigattest for terrengjustering og oppføring av rampe.

Kommunen konstaterte i tilsyn at det er ført opp en forstøtningmur på gnr. 119 bnr. 1, plassert helt i grensen mot gnr. 119 bnr. 43, og de vurderte tiltaket til å være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven kapittel 20 om søknadsplikt. Etter tilsynet ble det sendt ut et forhåndsvarsel om retting og ilegging av tvangsmulkt.

Kommunen mottok i brev av 23.11.2020 og 13.12.2020 uttaler til forhåndsvarselet. I brevene blir det vist til et møte på kommunehuset i september 2020 der det ble lagt frem en skisse av den planlagte muren, og at det i dette møtet ble sagt at kommunen vurderte denne til å ikke være søknadspliktig. På spørsmål om dette formelt var en forhåndskonferanse eller et avtalt møte, svarer den aktuelle byggesaksbehandleren som var på møtet at han «*husker ikke om de bare stakk innom. Husker ikke om de avtalte tid*».

Kommunen gir så tilsvaret til brevene. Det blir tilbakevist at forstøtningsmuren som er ført opp er vurdert til å ikke være søknadspliktig av kommunen. I tilsvaret vises det til at muren som er ført opp er mye større enn det som ble skildret i møtet med kommunen, og det kom heller aldri frem i møtet at muren skulle føres opp på annenmanns grunn, eller at det gikk en turvei som nå er blokkert på grunn av muren på det aktuelle stedet.

Etter forespørsel fra eier av gnr. 119 bnr. 43 ble det holdt et møte om saken på kommunehuset 20.04.2021. I møtet kom det frem at eieren av gnr. 119 bnr. 43 vurderte muren som var oppført til

å være en del av tillatelsen som tidligere er gitt til opparbeiding av turstien fra Lauvneset til Prestebrygga. I intervju mener tiltakshaver at «Lauvnesstien starter i nordre grense av vår eiendom». For at anleggsmaskinene skulle kunne starte på arbeidet med opparbeiding av turstien, ble det gjort en avtale med Førde Bygdelag om at det mot deres grense skulle lages en midlertidig «anleggskneik» inntil Førde Bygdelag var ferdig med annleggsarbeidet i området. På grunn av dette kunne ikke tiltakshaver ferdigstille sitt arbeid på egen nausteiendom. De tilbød seg å ferdigstille sitt eget arbeid mot egen eiendomsgrense når Førde Bygdelag var ferdig, noe som daværende leder av Førde Bygdelag takket ja til.

Kommunen sendte kort tid etter møtet på kommunehuset et pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt. Dette ble påklaget av tiltakshaver 13 dager etter at pålegget ble mottatt, og HTN fikk saken til behandling.

I saksframlegget til påfølgende HTN-møte 30.08.2021 motstrider rådmannen at oppføringen av forstøtningsmuren var godkjent gjennom tillatelsen som ble gitt til turstien fra Lauvneset til Prestebrygga i 2007. Det vises til at det i klagen fra tiltakshaver blir hevdet at vedkommende hadde en avtale med Førde Bygdelag som åpnet for at han selv kunne ferdigstille Lauvnesstien i grensen mellom gnr. 119 bnr. 1 og gnr. 119 bnr. 43, og at han i alle år har vært i god tro om at en oppretting av området var selvsagt. I saksframlegget har Rådmannen:

«Vanskelig for å se at forstøtningsmuren som er ført opp er godkjent gjennom tillatelsen som ble gitt i 2007, og stiller seg undrende til hvorfor ikke klager har nevnt noe om dette før i møtet 20.04.2021. Som tidligere nevnt kommer det frem i klagers uttalelse til forhåndsvarselet at formålet med møtet med saksbehandler 01.09.2020 var å avgjøre om de planlagte arbeidene var søknadspliktige eller ikke. Dersom klager i alle år har ment at Lauvnesstien ikke er ferdigstilt, at han selv kan ferdigstille denne i det aktuelle området, og at forstøtningsmuren som skulle oppføres allerede var godkjent gjennom tillatelsen fra 2007, burde klager ha nevnt dette under møtet 01.09.2020 eller i uttalelsen klager ga til forhåndsvarselet.»

I forbindelse med møtet 30.08.2021 ble det gjennomført en befaring på stedet hvor forstøtningsmuren står, der 7 av 7 utvalgsmedlemmer deltok. Fra kommunen deltok kommunalsjef for utvikling, Kenneth Tollefsen, og Bjarte Hetlesæter, leder for plan, eiendom, byggesak og landbruk. I tillegg er representanter for søker/tiltakshaver, Førde bygdelag og Rex Garden⁷ til stede og fikk anledning til å orientere om saken. Saken ble i møtet vedtatt utsatt, og administrasjonen fikk i oppgave å gjøre en ny vurdering av alle sider ved saken.

16.11.2021 ble klagen behandlet i HTN, hvor Rådmannen sin innstilling var følgende:

1. Klagen blir ikke tatt til følge.
2. Klagen blir sendt til Statsforvalteren i Vestland for endelig avgjørelse.

⁷ Det forekom kjøring med ATV-er over den gamle stien for vedlikehold av rhododendronparken.

HTN så derimot muren som en avslutning på Lauvnesstien i henhold til vedtak 11/10 2007, og gjorde følgende vedtak:

1. *«Klagen tas til følge.*
2. *HTN anser muren som en avslutning på Lauvnesstien i henhold til vedtak 11/10 2007.*
3. *Dersom stien skal gå over andre eiendommer enn bnr. 1, må det foreligge skriftlige avtaler mellom partene.»⁸*

Vedtaket ble begrunnet blant annet med at muren ble oppført i god tro etter muntlig godkjenning av skisse vist på bilde som utgangspunkt. Det vises i vedtaket også til at Lauvnesstien stopper på grensen til gnr. 119. bnr. 43, at stien over gnr. 119 bnr. 43 var midlertidig anleggsvei etter muntlig avtale, at det ikke foreligger avtale om at Lauvnesstien kan gå over gnr. 119 bnr. 43, og at vedlikehold av Rex Garden kan gjøres fra den andre siden av stien.

Førde Bygdelag klagde på vedtaket og HTN hadde klagen til behandling i møtet 25.01.2022.

Rådmannen sin innstilling var følgende:

1. *Hovedutvalg teknisk/næring opphever vedtaket som ble gjort i møtet 16. november 2021, og behandler klage av 20. mai 2021 på ny.*
2. *Hovedutvalget tar ikke klagen til følge.*
3. *Klagen blir sendt til Statsforvalteren i Vestland for endelig avgjørelse.*

Det ble vedtatt å utsette saken for vurdering av kommunen sin habilitet, da Sveio kommune i tillegg til å utøve offentlig myndighet i ulovlighetsaken, også er fester av gnr. 119 bnr. 1 hvor rådveldet er krenket av det aktuelle tiltaket i saken, og hvor kommunen utøver privat autonomi. HTN ba om en juridisk vurdering av kommunens habilitet av en jurist.⁹

I brev fra Advokatfirmaet Eurojuris Haugesund AS v/ advokat Thor Harald Eike datert 31.01.2022 blir kommunen bedt om å vurdere hvorvidt Førde bygdelag har rettslig adgang til å klage på vedtaket datert 16.11.2021.

I intervju understreker tiltakshaver at de gjorde kommunen oppmerksom på at problematikken rundt Førde Bygdelags klagerett ikke var tatt stilling til hos administrasjonen i saksframlegget til møtet. Dette skjedde via epost på selve møtedagen. Tiltakshaver mener også at kommunen brukte informasjon fra Førde Bygdelag sin klage i saksframlegget.

⁸ HTN- 055/21 vedtak, 16.11.2021.

⁹ HTN- 005/22 vedtak, 25.01.2022.

Administrasjonen informerte i e-post så HTN-medlemmene 03.03.22 om at arbeidet med å vurdere problemstillingen problematisert i brevet er startet, men at dette ikke blir ferdig til HTN-møtet 07.03.22. HTN blir derfor oppfordret til å utsette saken slik at en vurdering kan bli lagt frem før saken blir behandlet. HTN vedtok å utsette saken på nytt for vurdering av bygdelaget sin klagerett.

I HTN møte 18.05.2022 ble det fremlagt et notat hvor kommunen redegjorde for Førde bygdelag sin klagerett. I notat fremgår det følgende: *Førde bygdalaghar ikkje klagerett i saka om forstøttingsmuren oppført på grensa mellom gnr. 119, bnr. 1 og gnr. 119, bnr. 43, då det påklaga vedtaket i sak HNT-055/21 i realiteten var eit vedtak om å ikkje følga opp eit ulovleg tiltak. I samme møte behandlet HTN klagesaken, hvor de valgte å gjøre følgende vedtak: «Hovedutvalg teknisk/næring opprettholder vedtak i sak HTN-055/21 fra møtet 16. november 2021.»*

I intervju med tiltakshaver får vi opplyst at vedkommende flere ganger har spurt om å få et formelt skriv om vedtaket fra kommunen, uten å ha mottatt dette.

Kommunen oppgir at HTN konkluderte aldri på om Førde bygdelag hadde klagerett i saken, og derfor ble det heller ikke sendt noe informasjon om dette til noen i saken. Saken ble da heller ikke oversendt til statsforvalteren for klagebehandling. Vi ser av saksdokumentene at Førde bygdelag har sendt forespørsel til statsforvalteren om saken, hvor de svarer 22.05.2023, med kopi til kommunen at de ikke har mottatt noen klage.

I samme HTN møte 18.05.2022¹⁰ ble det også vedtatt følgende: Vedtak om ny sak "Plan for avslutning av Lauvnesstien". Kommunen oppgir at det i etterkant av møtet var forhandlingane mellom partane, for å komme frem til en pragmatisk løsning på saken hvor blant annet Førde bygdelag og Rex Garden AS ble invitert inn til et møte. Kommunen oppgir at Førde bygdelag sine interesser ble ivaretatt gjennom dette.

Kommunestyret hadde saken til behandling den 12.06.2023. Det ble vedtatt at Sveio kommune skal prøve å få til en frivillig løsning når det gjelder stien ved Lauvneset. I intervjuer er vi blitt opplyst om at eksisterende sti er utvidet i bredden ved området hvor forstøttingsmuren ligger. Sveio kommune sendte som tiltakshaver inn søknad for terrengjustering og rampe. Denne ble godkjent 12.04.2024. Søknad om ferdigattest for disse tiltakene ble sendt 11.07.2024 og godkjent 19.07.2024.

¹⁰ Når det gjelder vedtaket truffet av HTN datert 16.11.21 fremkommer det av kommunens notat av 25.04.22 at de anser vedtaket fattet av HTN 16.11.21 til å ikke være et enkeltvedtak, men en prosessuell avgjørelse om å ikke følge opp et ulovlig tiltak.¹⁰ På bakgrunn av dette må det også forstås at avgjørelsen truffet i vedtak av HTN 18.05.22 om å opprettholde vedtak heller ikke anses som et enkeltvedtak av kommunen. Vi har derfor ikke gjennomgått disse vedtakene med tanke på om de er i samsvar med reglene om begrunnelse i henhold til forvaltningsloven.

Vurdering:

I saken var det et møte mellom kommunen og tiltakshaver i forkant av oppføring av forstøtningsmuren september 2020. Det ble ikke skrevet referat fra dette møtet, og i etterkant har det vært uenigheter om innholdet i møtet.

Fra intervju med saksbehandleren som hadde dette møtet med tiltakshaver fremgår det at han mener det for tiltaket «*var helt andre forutsetninger enn det som ble forklart i møtet*». Det var først etter synfaringen saksbehandler så at tiltaket «*som ble gjort var noe annet enn det som jeg ble forespeilet*». Ifølge saksbehandler var blant annet tiltaket større enn det skissen som tiltakshaver viste på møtet tilsa. I tillegg ble det ifølge saksbehandler heller ikke forespeilet at tiltaket skulle oppføres på det saksbehandler mente var en annens eiendom.

Som vist til i kapittel 4 er det i rutineforskjellige føringer når det gjelder referatskriving fra de ulike kontaktpunktene mellom kommunen og søker. I intervju oppgir kommunen at alt som er arkivverdig blir dokumentert, og viser eksempelvis til at i forbindelse med drop-in møter, blir tema, hva som blir diskutert, og møtedeltakerne notert ned og sendt ut til deltakerne. Dette ble imidlertid ikke gjort i denne saken. Hvis det hadde blitt skrevet referat fra møtet, som så hadde i etterkant blitt sendt til verifisering hos tiltakshaver, kunne eventuelle misforståelser om prosjektets forutsetninger muligens blitt oppklart tidlig i prosessen. I denne sammenheng mener vi, slik vi anga i kapittel 4, at rutinefordelaktig kunne vært klarere på at alle muntlige opplysninger skal dokumenteres, og således sikre at dette gjøres. Dette for å sikre en bedre kvalitet på byggesaksbehandlingen, samt for å forhindre uklarheter eller misforståelser.

I saken om oppføring av forstøtningsmur mottok kommunen i brev uttale til forhåndsvarselet den 23.11.2020. Tiltakshaver fikk ikke svar og purret 13.12.2020. Kommunen ga først sitt svar 22.01.2021. Vi vurderer her at et foreløpig svar burde vært sendt ut i henhold til forvaltningslovens §11 a. På generelt grunnlag kan en tiltakshaver oppleve uforutsigbarhet ved å oppleve mangel på svar og klargjøring.

I saken ble det sendt en klage på pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt. Saken var oppe til behandling flere ganger i HTN, hvor det ble truffet følgende vedtak 16.11.2021:

1. *«Klagen tas til følge.*
2. *HTN anser muren som en avslutning på Lauvnesstien i henhold til vedtak 11/10 2007.*
3. *Dersom stien skal gå over andre eiendommer enn bnr. 1, må det foreligge skriftlige avtaler mellom partene.»¹¹*

Dette vedtaket ble påklaget av Førde bygdelag. I etterkant ble det reist flere spørsmål om kommunens habilitet, og klagers klageinteresse, og saken ble derfor utsatt flere ganger. Til slutt ble saken behandlet i møte 18.05.22 av HTN hvor det ble gjort følgende vedtak:

¹¹ HTN- 055/21 vedtak, 16.11.2021.

«Hovedutvalg teknisk/næring opprettholder vedtak i sak HTN-055/21 fra møtet 16. november 2021.» I tillegg ble det i samme møte gjort vedtak om ny sak «Plan for avslutning av Lauvnesstien». Vi har fått opplyst at videre ble saken fulgt opp ved å lage en løsning i forhandling med de ulike partene, og hvor det da i etterkant ble søkt om, og gitt tillatelse til terrengjustering og rampe.

Til møtet 18.05.22 ble det utarbeidet et notat hvor det ble redegjort for følgende: *Førde bygdalag har ikkje klagerett i saka om forstøttingsmuren oppført på grensa mellom gnr. 119, bnr. 1 og gnr. 119, bnr. 43, då det påklaga vedtaket i sak HNT-055/21 i realiteten var eit vedtak om å ikkje følga opp eit ulovleg tiltak.* Kommunen oppgir at HTN konkluderte aldri på om Førde bygdalag hadde klagerett i saken, og derfor ble det heller ikke sendt noe informasjon om dette til noen i saken. Saken ble da heller ikke oversendt til statsforvalteren for klagebehandling.

Det er etter vår vurdering en saksbehandlingsfeil. Dette da klagen fra Førde bygdalag aldri har blitt ferdig behandlet. Kommunen oppgir at det ikke er truffet noe vedtak i saken når det gjelder klagen, og det er heller ikke sendt noe informasjon om dette til partene i saken. Klager skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker. Dersom kommunen ikke finner at vilkårene for å behandle klagen foreligger, skal kommunen avvise saken jf. forvaltningsloven §33. En slik avvisning vil være et enkeltvedtak, og da stilles det krav til form og innhold jf. forvaltningsloven §§ 23-27. Dette fremgår også av notatet kommunen utarbeidet til møtet i HTN 18.05.2022. Dette er ikke gjort, og er et avvik etter forvaltningslovens regler om klagebehandling.

Det forhold at Førde bygdalag sine interesser skal være ivaretatt av påfølgende handlinger i form av avbøtende tiltak, retter ikke opp det forhold at klagen ikke behandles. Av saksdokumentene fremgår det også at Førde bygdalag har etterspurt klagebehandling hos statsforvalteren.

Kommunen må sikre at de behandler innkommende klager, og avviser klager i henhold til forvaltningsloven dersom de finner at klager ikke har rettslig klagerett.

Vi har i saken gjennomgått vedtak i saken, herunder pålegg om retting og ilegging av tvangsmulkt. I pålegget fremgår det hvilke lovregler det henvises til, og det fremgår godt hvordan de er tolket. Videre er vedtaket formulert skriftlig og er grunngitt på en måte som er i tråd med forvaltningsloven.

7.3.2 SAK 2 - OPPFØRING AV ENEBOLIG MED TILHØRENDE GARASJE

Dato	Saksgang
15.12.2023	På vegne av tiltakshaver sender ansvarlig søker søknad i ett trinn vedrørende oppføring av ny enebolig med tilhørende garasje.
04.01.2024	Kommunen sender et mangelbrev tilbake.
06.01.2024	Ansvarlig søker svarer med å søke om dispensasjon i tråd med kommunens mangelbrev.
09.02.2024	Søknaden godkjennes av kommunen.

Saken omhandler en søknad om oppføring av enebolig med tilhørende garasje, hvor ansvarlig søker var et byggefirma. Søknad om oppføring av enebolig, datert 15.12.2023, ble møtt av et mangelbrev fra kommunen, datert 04.01.2024, med krav om dispensasjonssøknad i tråd med områdets gjeldende kommunedelplans bestemmelse 2.3.1.1. Det ble vist til at i henhold til denne er det «*i område sett av til framtidige utbyggingsforemål krav om at området skal inngå i ein godkjent reguleringsplan før nye tiltak og frådeling til slike foremål, omtala i pbl. §20- 1 (tiltak som krev søknad og løyve), kan godkjennast*».

Det ble også lagt ved en egen veileder for hvordan en skriver dispensasjonssøknader.

Søknaden ble supplert 06.01.2024 og godkjent i vedtak av 09.02.2024. Det blir gitt en grundig vurdering og begrunnelse i vedtaket. Det fremgår av vedtaket at dispensasjonen fra plankravet i kommunedelplanen for det gjeldende området er gitt med hjemmel i pbl §19-2.

Vurdering:

Vi er ikke kjent med hvorvidt det ble gjennomført noen møter med ansvarlig søker i forbindelse med saken i forkant, og da hvorvidt det er gitt noe veiledning, eller muntlig informasjon i forkant av søknad.

Vi har gjennomgått kommunens vedtak. Vår vurdering er at det er tydelig hvilke lovregler det henvises til, og det fremgår godt hvordan de er tolket. Videre er vedtaket formulert skriftlig og er grunnlagt på en måte som er i tråd med forvaltningsloven. En slik praksis i henhold til forvaltningsloven gir tiltakshaver/ansvarlig søker mulighet til å forstå grunnlaget for avgjørelsen, noe som igjen kan potensielt gi dem tillit til at saksbehandlingen har vært objektiv og saklig.

I saken sendte ansvarlig søker sin ett-trinns søknad 15.12.2023. Kommunen sendte ut et mangelbrev 04.01.2024. I mangelbrevet fremgår det hvilken begrunnelse som ligger til grunn, og det er vedlagt en veileder for hvordan en skriver dispensasjonssøknader. Vi vurderer det som positivt at kommunen sendte et mangelbrev i saken om oppføring av enebolig. Da saken handler om enkeltvedtak, er kommunen også innenfor oppsatte frister når det gjelder foreløpig svar i forvaltningsloven §11a.

Saken ble ikke klagebehandlet.

7.3.3 SAK 3 - BRUKSENDRING

Dato	Saksgang
10.11.2022	Tiltakshaver sender søknad om permanent bruksendring fra næring til bosted.
29.11.2022	Søknad om bruksendring blir avslått ¹² .
11.01.2023	Tiltakshaver klager på vedtaket.
06.03.2023	Saken legges frem for HTN. Det vedtas å utsette saken, og rådmannen blir bedt om å undersøke hva bygget opprinnelig ble byggemeldt som.
15.05.2023	Ny behandling av saken i HTN. Klagen blir sendt til Statsforvalteren.
20.10.2023	Statsforvalteren Vestland foretar endelig behandling av klagen. Kommunens vedtak stadfestes.

¹² I vedtaket står det at søknaden blir «avvist». Vi har valgt å bruke ordet «avslått», da det er dette som er rett ordbruk etter forvaltningsloven, siden begrepet «avvist» antyder at de har valgt å ikke behandle saken jf. forvaltningsloven §2, tredje ledd.

Søknaden gjaldt permanent bruksendring for to leiligheter i deler av to bygninger. Byggene lå på et større areal som i kommuneplanens arealdel ble avsatt til næringsformål. I kommuneplanbestemmelse §2.2.1 følger det at:

«Ved vurdering av nye tiltak i noverande og framtidige byggjeområder vert det stilt krav om reguleringsplan uansett type utbygging (bustader, fritidsbustader, naust, offentlege bygningar, industri, næring, fritids- og turistformål m.v.), samt ved frådeling til slike formål, (jf. pbl. § 11-9, nr. 1). I slike byggjeområde skal kommunen vurdere om det skal utarbeidast reguleringsplan for heile byggjeområdet eller større del av dette. Kommunen kan krevja at større areal enn omsøkt vert regulert.»

Søknaden ble avslått i vedtak 29.11.2022 da det ble vurdert at det ikkje kunne gis dispensasjon i tråd med pbl. § 19-2, med en klagefrist på tre veker.

Vedtaket ble påklagd 08.01.2023, som er om lag 6 uker etter vedtaksdato. Det fremkommer imidlertid av sakspapirene at kommunen vurderte klage som innkommet til rett tid. Saken ble i HTN først vedtatt utsatt i møte 06.03.2024, hvor rådmannen ble bedt om å undersøke hva de to bygningene opprinnelig ble byggemeldt som. I saksframlegget til påfølgende møte vises det til følgende:

«De eneste opplysningene om den opprinnelige godkjenningen/bruken av byggene som kan legges til i saken, er at det ene bygget ble søkt om som «provisorisk senderbygg» og hadde blant annet kontor, oppholdsrom og garderobe i andre etasje. Det andre bygget ble søkt om som «montørstasjon» og hadde et mønstringsrom, kontor og garderobe på mesaninen».¹³

HTN vedtar i møte 15.05.2023 at klagen ikke blir tatt til følge. Saken sendes deretter til Stasforvalteren Vestland for en endelig avgjørelse. Statsforvalteren i Vestland stadfester kommunens vedtak.

Vurdering:

Vi er ikke kjent med hvorvidt det ble gjennomført noen møter med tiltakshaver i forbindelse med saken i forkant, og da hvorvidt det er gitt noe veiledning, eller muntlig informasjon i forkant av søknad.

Vi har gjennomgått kommunens vedtak. Vår vurdering er at det er tydelig hvilke lovregler det henvises til, og det fremgår godt hvordan de er tolket. Videre er vedtaket formulert skriftlig og er grunnlagt på en måte som er i tråd med forvaltningsloven. En slik praksis i henhold til forvaltningsloven gir tiltakshaver mulighet til å forstå grunnlaget for avgjørelsen, noe som igjen kan potensielt gi dem tillit til at saksbehandlingen har vært objektiv og saklig.

¹³ Saksframlegg til HTN-møte 15.05.2023

I saken var kommunens saksbehandling innen fristene. Søknad ble sendt 10.11.2022 og kommunen sendte vedtak om avslag 29.11.2022. Vår vurdering er således at det var derfor ikke behov for å sende et foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven §11a.

I saken ble vedtak fattet 29.11.23 med en klagefrist på 3 uker. Klagen ble mottatt 08.01.2023, som er cirka 6 uker etter vedtaksdato. Det fremkommer imidlertid av sakspapirene at kommunen vurderte klagen som innkommet innen klagefrist. Klagen ble deretter behandlet politisk i kommunen først 06.03.23, før endelig vedtak 15.05.2023. Den ble deretter sendt til statsforvalteren 22.05.2023. Det vil si at saken ble oversendt om lag 19 uker etter klagefristen¹⁴ var utgått.

Saksbehandlingstiden på å oversende klagen er dermed vesentlig lenger enn kravet på 8 uker i SAK10 § 7-1 første ledd bokstav c. Brudd på fristen i SAK10 § 7-1 første ledd bokstav c medfører ikke rettsvirkninger, men dette betyr ikke at brudd på fristen er mindre alvorlig. Kommunen har et ansvar for å behandle sakene innenfor den fastsatte fristen, jf. innledningen til SAK10 § 7-1 i Direktoratet for byggekvantets veileder.

Sivilombudet¹⁵ har i flere uttalelser pekt på at ved politisk behandling av klagesaker fører dette av og til uakseptabel lang saksbehandlingstid for klager¹⁶. I uttalelsene pekes det på at kommunene må iverksette tiltak for å sikre at fristene blir overholdt, også i klagesaker som blir behandlet politisk.

Fristen for innsending bidrar til å sikre en effektiv behandling av klagen. Dette er positivt for både kommunen og tiltakshaver som potensielt kan få en raskere oppklaring og endelighet i saksbehandlingen. Dette beskytter også partene mot å bli satt i en situasjon der saker blir liggende uavklart i lang tid. Kommunen må sikre at klagesaker blir oversendt til statsforvalteren i henhold til kravet i SAK10 § 7-1 første ledd bokstav c.

¹⁴ Det tas forbehold om at her regnes klagefristen som klagedato. Dette da kommunen har vurdert klagen innkommet om lag 6 uker etter vedtaksdato som rettidig.

¹⁵ Sivilombudsmannen skiftet navn 1. juli 2021 til Sivilombudet. I uttalelser før dette blir altså begrepet Sivilombudsmannen brukt.

¹⁶ Sivilombudets uttalelse, *Sen klagesaksbehandling i byggesak i Bergen kommune*, Saksnr. 2018/683, publisert 28.08.2018, Sivilombudets uttale, *Saksbehandlingstid for byggesaksklager i kommunene Bergen, Oslo og Tromsø*, Saksnr. 2013/964, 3013/1667, publisert 17.01.2024, Sivilombudets uttalelse, *Saksbehandlingstiden for byggesaksklager i Oslo kommune*, Saksnr. 2018/756, Publisert 14.02.2020

7.3.4 OPPSUMMERING

Gjennomgangen viser at kommunen er i tråd med de fleste oppsatte revisjonskriteriene i de tre utvalgte sakene. Det er imidlertid avdekket noen avvik. Avvikene omhandler manglende dokumentering av muntlig veiledning, manglende foreløpig svar, samt klagebehandling.

Når det gjelder å dokumentere muntlige opplysninger mener vi, slik vi anga i kapittel 4, at rutinene fordelaktig kunne vært klarere på at alle muntlige opplysninger skal dokumenteres, og således sikre at dette gjøres. Dette for å sikre en bedre kvalitet på byggesaksbehandlingen, samt for å forhindre uklarheter eller misforståelser.

Videre må kommunen sikre at det sendes ut foreløpig svar i henhold til forvaltningslovens §11 a.

Ved klagebehandling må kommunen sikre at reglene i forvaltningsloven og SAK 10 følges. Det vil si at alle klager skal forberedes av kommunen og oversendes til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt, og senest innen 8 uker jf. SAK10 § 7-1 første ledd bokstav c. Dersom kommunen finner at vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal kommunen avvise saken jf. forvaltningsloven §33. En slik avvisning vil være et enkeltvedtak, og da stilles det krav til form og innhold jf. forvaltningsloven §§ 23-27.

8 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

8.1 KONKLUSJON

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen sett på Sveio kommune sin behandling av byggesaker, og vurdert dette opp mot regelverket. Vi har undersøkt en rekke aspekter ved kommunens byggesaksbehandling for å besvare problemstillingene i prosjektet. Vi ser i rapporten på kommunens evne til samhandling og informasjonsutveksling med tiltakshaver, grad av etterlevelse av interne rutiner, håndtering av ulovlig oppførte tiltak, samt hvordan kommunen sikrer likebehandling i sin byggesaksbehandling.

Vår gjennomgang viser at Sveio kommune sin håndtering av byggesaker er i stor grad i tråd med oppsatte rutiner og gjeldende regelverk. Gjennomgangen har imidlertid også avdekket flere forbedringspunkter.

Forhåndskonferanse er et verktøy som etter plan- og bygningsloven er gitt for å bedre kvaliteten på byggesaksbehandlingen gjennom blant annet å avverge feil i en tidlig fase, og legge til rette for dialog mellom partene. Ved å bruke forhåndskonferanse i større grad, sammenlignet med veiledning vil dette kunne gi et bedre utgangspunkt til god dialog og informasjon til begge parter. Ved å bruke forhåndskonferanser mer aktivt mener vi dette kan føre til færre misforståelser mellom kommunen og søker.

Når det gjelder å dokumentere muntlige opplysninger mener vi at rutinen fordelaktig kunne vært klarere på at alle muntlige opplysninger skal dokumenteres, og dermed sikre at dette gjøres. Dette for å sikre en bedre kvalitet på byggesaksbehandlingen, samt for å forhindre uklarheter eller misforståelser.

Våre undersøkelser fant ingen indikasjoner på usaklig forskjellsbehandling. Det forhold at HTN virker å ofte gå imot administrasjonens innstilling i klagesaker, *kan* etter revisjonen sitt syn imidlertid utgjøre en risiko for usaklig forskjellsbehandling. Vi anbefaler derfor å sikre at en forskjellig praksis ved behandling av dispensasjonssøknader mellom HTN og administrasjonen ikke fører til usaklig forskjellsbehandling.

Gjennomgangen viste også at kommunen hadde 73 saker med behandlingstid over lovpålagt frist for 2023. Kommunen må sikre at lovpålagte frister overholdes. Vi finner også at noen saker og vedtak ikke er blitt korrekt registrert i kommunens oversikt. Konsekvensene av dette er at det i noen saker ikke er gitt gebyrreduksjon i samsvar med byggesaksforskriften. Det bør undersøkes nærmere hvor mange saker og hvor store beløp dette dreier seg om.

Kommunen må også sikre at tilsyn gjennomføres i et slikt omfang at det er i tråd med plan- og bygningsloven.

I tillegg avdekket gjennomgangen enkelte avvik på manglende foreløpig svar, og ved klagebehandlingen etter forvaltningsloven og SAK 10. Kommunen må sikre at regelverket overholdes i alle saker.

8.2 ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å:

- vurdere å bruke forhåndskonferanse mer aktivt.
- etablere tydelige rutiner for hvordan og når muntlige opplysninger skal dokumenteres.
- sikre at alle muntlige opplysninger dokumenteres.
- vurdere tiltak for å redusere risikoen for at dispensasjonsvedtakene i hovedutvalg for teknisk/næring ikke fører til usaklig forskjellsbehandling.
- sikre at saksbehandlingsfristene overholdes.
- sikre at gebyrreduksjon gis i samsvar med byggesaksforskriften.
- sikre at tilsyn er av et slikt omfang at de er i tråd med plan- og bygningsloven.

VEDLEGG

Muntlige kilder

Intervjuer:

- Leder Plan, bygg, eiendom og landbruk
- Rådgiver byggesak
- Saksbehandler i sak om forstøtningsmur
- Tiltakshavere i sak om forstøtningsmur
- Jurist i kommunen med 35 % stillingsandel i Plan, bygg, eiendom og landbruk

Skriftlige kilder

Lover og forskrifter:

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Byggesaksforskriften (SAK10)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Saksbehandling og vedtak

- Sak 24/4
- Sak 20/1279
- Sak 22/2509
- Sak 21/431
- Sak 23/1023
- Sak 21/1675
- Sak 21/635
- Sak 23/811
- Sak 22/1543
- Sak 22/1388
- Sak 21/2477
- Sak 22/2435
- Sak 22/1164
- Sak 23/803
- Sak 23/1613
- Sak 24/328
- Sak 22/2435
- Sak 23/161
- Sak 23/866

Rutineskildringer for:

- Internkontroll
- Dispensasjon
- Rammetillatelse
- Et-trinns-søknad
- Ferdigattest
- Meldepliktige tiltak unntatt søknadsplikt

Statistikk:

- Framsikt
- KOSTRA

Andre dokumenter fra kommunen:

- Halvårsrapport 2024
- Årsrapport 2023
- Liste over forslag til byggesaker