Meeting Book: Søgne kontrollutvalg (10.12.2019)

Søgne kontrollutvalg

Date: 2019-12-10T09:00:00

Location: Rådhuset i Søgne, kommunestyresalen

Note:

Saksliste

Møteinnkalling

7/19 Godkjenning av møteinnkalling 10.12.19 3

Møteprotokoll

7/19 Godkjenning av protokoll fra møte 10.09.19 4

8/19 Godkjenning av protokoll fra møte 10.12.19 16

Saker til behandling

34/19 Forvaltningsrevisjonsrapport - Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune 17

35/19 Orientering fra revisjonen 10.12.19 80

36/19 Referatsaker 10.12.19 81

37/19 Eventuelt 10.12.19 94

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00172-44
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Godkjenning av møteinnkalling 10.12.19

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkalling 10.12.19 godkjennes.

Vedlegg:
Møteinnkalling 10.12.19

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00172-45
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Godkjenning av protokoll fra møte 10.09.19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møte 10.09.19 godkjennes.

Vedlegg:
Protokoll 10.09.19

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Møteprotokoll

Søgne kontrollutvalg

Dato:	10.09.2019 kl. 09:00
Sted:	Rådhuset i Søgne, kommunestyresalen
Arkivsak:	19/00172
Til stede:	Helge Andresen (H), Per Gunnar Salomonsen (SV), Torunn Verdal (KRF)
Møtende varamedlemmer:	Grete Rirud (AP) for Audun Hinna Øvrebø (AP)
Forfall:	Audun Hinna Øvrebø (AP)
Ikke møtt:	Grethe Alver Jacobsen (H)
Andre:	Revisjonssjef Tor Ole Holbek Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Monica H. Smith-Tønnessen Økonomisjef Børre Andresen (sak 27-28/19)
Protokollfører:	Rådgiver Alexander Etsy Jensen

Sakskart			Side
		Møteinnkalling	
6/19	19/00172-34	Godkjenning av møteinnkalling 10.09.19	3
		Møteprotokoll	
6/19	19/00172-35	Godkjenning av protokoll fra møte 04.09.19	4

Saker til behandling

27/19	19/14934-1	Orientering om den økonomiske situasjonen pr. 1. tertial 2019 - Søgne kommune	5
28/19	19/03365-21	Oppfølging - varslingsmottakets behandling av innkomne varsler	6
29/19	19/15019-1	Innspill til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	7
30/19	19/14995-2	Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2019 Søgne kommune	8
31/19	19/00177-7	Orientering fra revisjonen 10.09.19	9
32/19	19/00182-7	Referatsaker 10.09.19	10
33/19	19/00185-9	Eventuelt 10.09.19	11

Søgne, 10.09.2019

Helge Andresen
Kontrollutvalgsleder

Alexander Etsy Jensen
Rådgiver

Møteinnkalling

6/19 Godkjenning av møteinnkalling 10.09.19

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	6/19

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkalling 10.09.19 godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Møteinnkalling 10.09.19 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Møteprotokoll

6/19 Godkjenning av protokoll fra møte 04.09.19

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	6/19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møte 04.09.19 godkjennes.

Møtebehandling
Per Gunnar Salomonsen (SV) stilte følgende spørsmål til protokollen fra møte 13.05.19:

1. *Er protokollen fra møte 13.05.19 godkjent?*
2. *Er hele innspillet fra Grønt Nettverk vedr. dispensasjonspraksis datert 18.03.19 med vedlegg oversendt revisjonen (ikke avgrenset til kun de fire tidligere dispensasjonssakene som det vises til i henvendelsen)?*

Følgende tilbakemelding ble gitt i møtet:

1. *Ja, protokollen fra møte 13.05.19 er formelt godkjent i møte 04.09.19 (fellesmøte).*
2. *Ja, hele innspillet fra Grønt Nettverk vedr. dispensasjonspraksis datert 18.03.19 med vedlegg er oversendt revisjonen og tas med i det videre arbeidet med som moment i det pågående forvaltningsrevisjonsarbeidet.*

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Protokoll fra møte 04.09.19 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Saker til behandling

27/19 Orientering om den økonomiske situasjonen pr. 1. tertial 2019 - Søgne kommune

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	27/19

Forslag fra sekretariatet:

Redegjørelsen tas til orientering

Møtebehandling
Økonomisjef Børre Andreassen var invitert til møtet for å orientere om økonomisk situasjon pr. 1. tertial 2019 og svare på spørsmål.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Redegjørelsen tas til orientering

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

28/19 Oppfølging - varslingsmottakets behandling av innkomne varsler

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	28/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken legges frem uten innstilling

Møtebehandling
Leder av varslingsmottaket Børre Andreassen var invitert til kontrollutvalgets møte for å redegjøre for varslingsmottakets behandling av innkomne varsler med bakgrunn i den skriftlige tilbakemeldingen. I tillegg til å svare på spørsmål fra utvalgets medlemmer.

Leder av varslingsutvalget presiserte at varslingsmottaket vil følge opp varsler som sendes tilbake til behandling i linjen, og sikre at de gis en forsvarlig oppfølging.

Leder fremsatte slikt forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

Votering
Enstemmig for leders forslag til vedtak.

Vedtak
Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

29/19 Innspill til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	29/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken legges frem uten innstilling.

Møtebehandling
Sekretariatet redegjorde for bakgrunnen for saken og hvilke forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller som er gjennomført inneværende periode.

Kontrollutvalget kom med følgende innspill til neste plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

Kontrollutvalgets innspill til planarbeidet – forvaltningsrevisjon:

- Den nye kommunen planer – implementering – drift, se på:
    - Overordnet utvikling etter sammenslåingsprosessen (økonomi, bemanningssituasjon m.m.)
    - Kostnader knyttet til institusjonstjenester (omsorg) og oppvekst (skole) - harmonisering mellom de tre sammenslåtte kommunene.

Kontrollutvalgets innspill til planarbeidet – eierskapskontroll:

Ingen innspill.

Innspillene oversendes revisjonen i forbindelse med det videre analysearbeidet.

Votering
Enstemmig for fellesforslag fremsatt i møte.

Vedtak
Innspillene oversendes revisjonen i forbindelse med det videre analysearbeidet.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

30/19 Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2019 Søgne kommune

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	30/19

Forslag fra sekretariatet:

Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2019 for Søgne kommune tas til orientering.

Møtebehandling
Ass. revisjonssjef og oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Monica Harsvik Smith-Tønnessen orienterte om overordnet revisjonsstrategi 2019 for Søgne kommune og svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Overordnet revisjonsstrategi for regnskapsrevisjon 2019 for Søgne kommune tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

31/19 Orientering fra revisjonen 10.09.19

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	31/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

Agder Kommunerevisjon IKS orienterte om følgende i møte:

1. Løpende revisjon
   Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor Monica H. Smith-Tønnessen orienterte om oppsummering av årsoppgjøret for 2018.

2. Status for arbeid med pågående prosjekter
   Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte om status for pågående arbeid med forvaltningsrevisjon - Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune – Revisjonen er godt i gang med arbeidet, og de tar sikte på å ha klar rapporten til møte 10.12.19.

3. Oppfølging av varslingssaker
   Revisjonssjef Tor Ole Holbek gav tilbakemelding om at de avventer endelig tilbakemelding fra varslingsmottaket vedr. en varslingssak. Revisjonen melder tilbake til kontrollutvalget så snart tilbakemeldingen fra varslingsmottaket foreligger.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

32/19 Referatsaker 10.09.19

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	32/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

1. Referatsaker:
    a. Bestilling av risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023 – Nye Kristiansand
    b. Bestilling av risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for plan for eierskapskontroll 2020-2023 – Nye Kristiansand

2. Innkommen/utgående post:
    a. Forespørsel fra Per Gunnar Salomonsen datert 05.08.19
    b. Svar på forespørsel fra Per Gunnar Salomonsen datert 12.08.19

3. Saker behandlet i kommunestyret/fellesnemnda:
    c. Fellesnemda 27.08.19 sak 80/19 - Revidert reglement for kontrollutvalget

4. Neste møte blir 10.12.19 (Det oppsatte møtet i oktober utgår som følge av obligatorisk opplæring for kontrollutvalget i Nye Kristiansand)

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

33/19 Eventuelt 10.09.19

Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
1 Søgne kontrollutvalg	10.09.2019	33/19

Klikk her for å skrive inn tekst.

Møtebehandling
Ingen saker ble behandlet under eventuelt.

Votering

Vedtak

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00172-46
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Godkjenning av protokoll fra møte 10.12.19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møte 10.12.19 godkjennes.

Saksopplysninger:

Protokollen ble lest opp og godkjent på slutten av møte som følge av at dette var siste møte i kontrollutvalget i Søgne kommune.

Vedlegg:

Skriv inn vedlegg her

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/02573-9
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Forvaltningsrevisjonsrapport - Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapport – Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune til etterretning og oversender saken til kontrollutvalget for nye Kristiansand som innstiller videre til bystyret med følgende forslag til vedtak:

Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport – Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune til etterretning og ber kommunedirektøren følge opp revisjonens anbefalinger.

Bystyret ber videre kommunedirektøren om å gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget (for nye Kristiansand) innen 01.06.20 for de tiltak som er satt i gang for å følge opp vedtaket og rapportens anbefalinger.

Bakgrunn for saken:

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

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

Revisjonen la frem forslag til prosjektplan i møte 22.01.19 sak 3/19. Prosjektplanen ble vedtatt av kontrollutvalget, og det er på denne bakgrunn at revisjonen nå legger frem forvaltningsrevisjons-rapporten.

Saksopplysninger:

I tråd med vedtak i kontrollutvalget i Søgne kommune har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført dette forvaltningsrevisjonsprosjekt som har hatt som formål å kartlegge Søgne kommunes saksbehandling og praksis knyttet til byggesaker med dispensasjon, og gjennom rapporten har revisjonen forsøkt å besvares følgende problemstillinger:

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

2. I hvilken grad har Søgne kommune forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon?
3. Har Søgne kommune etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker?

Revisjonen har konkludert med følgende på prosjektets problemstillinger:

Problemstilling 1.
I den første problemstillingen i rapporten har revisjonen belyst hvordan utviklingen av byggesaker med dispensasjon har vært de senere årene i Søgne kommune. Det går frem av rapporten at antall mottatte søknader på byggesaksområdet holdt seg relativt stabilt de siste årene. Dispensasjonssaker har hatt en økning fra 2016 til 2018, men ser ut til å få en nedgang i 2019. For perioden revisjonen har undersøkt dispensasjonssaker blir gjennomsnittlig 20 saker påklaget i året.

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

Problemstilling 2.
I den andre problemstillingen har revisjonen undersøkt hvorvidt Søgne kommune har forsvarlig saksbehandling av byggesøknader med dispensasjon. Rapporten viser at det er revisjonens oppfatning at saksbehandlingen i hovedsak er av god kvalitet. Revisjonen vurderer imidlertid at enkelte saker inneholder saksbehandlingsfeil av ulik karakter og med varierende alvorlighetsgrad. Revisjonen mener videre malene byggesaksbehandlerne bruker fungerer bra som en sjekkliste når saksbehandler utarbeider underretning om vedtak, men at kommunen burde utarbeide skriftlige rutiner som dekker hele saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vurderer at skriftlige rutiner vil kunne bidra til å forebygge mot feil i saksbehandlingen samt bedre internkontrollen.

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

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

Problemstilling 3.
Den tredje problemstillingen revisjonen har tatt for seg i rapporten er hvorvidt Søgne kommune har etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling i dispensasjonssaker. Rapporten slår fast at Søgne kommune har fokus på likebehandling i dispensasjonssaker. Videre viser gjennomgangen at planregisteret Gisline gir gode forutsetninger for enhetlig praksis, men potensialet som ligger i bruken av planregisteret krever at registeret oppdateres kontinuerlig. Videre fremhever revisjonen at kommunen bør

utarbeide skriftlige rutiner både for saksbehandlingen, kvalitetssikringen og for habilitetssituasjoner. Revisjonen skriver i rapporten at skriftlige rutiner vil bedre kunne sikre enhetlig praksis, likebehandling i dispensasjonssakene, samt forbedre internkontrollen i kommunen. Revisjonen mener at kommunikasjonen internt på byggesaksavdelingen ligger til rette for å kunne behandle saker likt.

På bakgrunn av rapportens funn vil revisjonen gi følgende anbefalinger for kommunens (nye Kristiansand) videre arbeid med dispensasjonssaker fra plan og bygningsloven:

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

Rådmannen har i tråd med Kommuneloven fått anledning til å uttale seg om rapporten. Rådmannen sine uttalelser ligger ved rapporten.

Videre vises det til rapporten som blant annet gir en nærmere beskrivelse av de konkretiseringer, avgrensninger og metodevalg revisjonen har benyttet for prosjektet.

Agder Kommunerevisjon IKS vil legge frem rapporten i møte og svare på eventuelle spørsmål fra kontrollutvalgets medlemmer.

Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet finner at det er godt samsvar mellom kontrollutvalgets bestilling og forvaltningsrevisjons-rapporten, og mellom utredningen og konklusjoner/anbefalinger fra revisjonen.

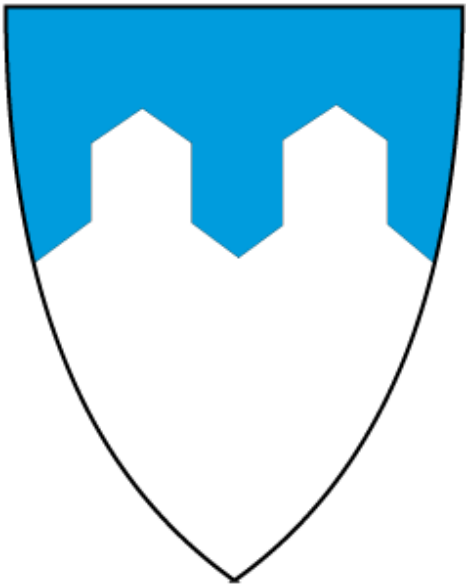
Videre mener sekretariatet at rapporten har god overføringsverdi selv om Søgne kommune opphører som egen kommune 31.12.2019 og deretter blir en del av nye Kristiansand.

På grunn av kommunesammenslåingsprosessen vil det derfor etter sekretariatets vurdering være naturlig at rapportens anbefalinger blir fulgt opp av kommunedirektøren i nye Kristiansand, og at kommunedirektøren rapporterer tilbake til kontrollutvalget for nye Kristiansand. Som en følge av dette må også kontrollutvalget i nye Kristiansand behandle rapporten, da det er de som formelt har innstillingsrett ovenfor bystyret i nye Kristiansand.

Vedlegg:

- Forvaltningsrevisjonsrapport - Dispensasjoner fra plan og bygningsloven i Søgne kommune

Dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune



Rapport til Kontrollutvalget

2019

	Agder Kommunerevisjon IKS	E-post: post@agderkomrev.no	Avd. Setesdal
Postadr.:	Postboks 417 Lund	Hjemmeside: www.agderkomrev.no	Kasernevegen 19
	4604 Kristiansand	Telefon Kr.sand: 38 07 27 00	4735 Evje
Hovedktr.	Tollbodgata 37	Telefon Evje: 977 60 455	
Org.nr.	987 183 918		

Sammendrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at;

1. Kommunen bør vurdere å gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner, se kapittel 5.4

2. Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandlingen av byggesaker med dispensasjon, samt for kvalitetssikring og habilitet, se kapittel 6.7 og 7.6

3. Kommunen bør sende ut foreløpig svar til søker innen en måned etter mottatt søknad, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen informere søker ved en eventuell forlengelse av saksbehandlingstiden, se kapittel 7.6

4. Kommunen bør ikke behandle dispensasjoner uten at kommunen har hentet inn grunngitt søknad om dispensasjon, se kapittel 6.7

5. Kommunen bør sikre at nabovarslet gir informasjon om hvilke(n) bestemmelse(r) det søkes om dispensasjon fra, se kapittel 6.7

6. Kommunen bør forbedre praksis vedrørende journalføring og arkivering, se kapittel 6.7

7. Kommunen bør utforme vedtak i samsvar med begrunnelsen, samt at vedtaket bør være klart og tydelig, se kapittel 6.7

8. Kommunen bør innta informasjon om retten til innsyn i underretning om vedtak, se kapittel 6.7

9. Kommunen bør sikre at vurderinger av om lovens vilkår er oppfylt foretas, og at samtlige relevante hensyn ivaretas i begrunnelsen, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen sikre at de folkevalgte gis tilstrekkelig opplæring til å utarbeide begrunnelser i tråd med regelverket, kapittel 6.7

10. Kommunen bør sikre at planregisteret er oppdatert og at oppdateringen gjennomføres fortløpende, se kapittel 7.6

Kristiansand, 02.12.2019

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Henriette Svendsen
Forvaltningsrevisor

Innhold

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

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

1. Innledning

1.1 Hva er forvaltningsrevisjon?

Ifølge kommunelovens § 77 nr. 4 er forvaltningsrevisjon «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger». En forvaltningsrevisjon har som formål å gi de folkevalgte i kommunen informasjon om administrasjonens oppfølging og resultat av vedtak fattet i kommunestyret. Undersøkelsen virker som en kontrollmekanisme mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig som den skal bidra til læring innad i organisasjonen[1]. Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og det er kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune som skal påse at revisjon blir gjennomført.

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

1.2 Bestilling

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

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

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

[1] Norges Kommunerevisorforbund (2016) s. 16
http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf

1.3 Formål og problemstillinger

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

Revisjonen vil belyse følgende problemstillinger:

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

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

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

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

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

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

1.4 Avgrensning

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

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

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

2. Metode og gjennomføring

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

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

2.1 Saksgjennomgang

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

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

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

2.2 Dokumentgjennomgang

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

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

2.3 Intervjuer

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

[2] Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4
http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

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

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

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

2.4 Statistikk

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

3. Revisjonskriterier

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

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

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området[3]. I det følgende presenteres revisjonskriterier som er relevante for å undersøke dispensasjoner fra plan- og bygningsloven i Søgne kommune.

3.1 Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis

3.1.1 Kommuneloven og krav til internkontroll

Ny lov om kommuner og fylkeskommuner trådte i kraft høsten 2019[4]. Vi har imidlertid brukt lov om kommuner og fylkeskommuner fra 1992[5] som revisjonskriterium i denne rapporten, da det er denne loven som vært gjeldende i den perioden revisjonen har sett på dispensasjonssaker i Søgne kommune.

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

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

[3] Norges Kommunerevisorforbund (2016) s. 49
http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf
[4] Lov-2018-06-22-83
[5] Lov-1992-09-25-107
[6] Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 104

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

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

3.1.2 Forvaltningsloven

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

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

I plan- og bygningsloven § 1-9, første ledd klargjøres forholdet mellom forvaltningsloven og plan- og bygningsloven. Ifølge bestemmelsen gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven. Kommunen skal dermed følge reglene i forvaltningsloven ved behandling av byggesaker, herunder dispensasjonssaker, så fremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende[8].

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

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

3.1.1.1 Enkeltvedtak

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

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

[7] NOU 2016: 4 s. 292
[8] Dom fra Agder Lagmannsrett publisert LA-1992-306

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

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

Sivilombudsmannen har uttalt[9] at reglene i fvl. § 25 om begrunnelse er minimumsregler, og at kravene til begrunnelsens innhold vil variere med behovet i den enkelte saken. Forvaltningen må derfor alltid vurderer om det bør gis en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt følger av ordlyden i fvl. § 25.

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

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

3.1.1.2 Habilitet

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

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

[9] I sak 2011/2812

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

Av bestemmelsens første ledd følger det at dersom en tjenestemann har en form for tilknytning til sakens part(er) som listet opp i bokstav a til e vil tilknytningen automatisk føre til inhabilitet. Første ledd angir således absolutte inhabilitetsregler[11].

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

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

I tredje ledd er det gitt regler om avledet inhabilitet.[12] Dersom den overordnede tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en direkte underordnet tjenestemann treffe avgjørelser i saken. Avgjørende for om en tjenestemann skal anses som direkte underordnet kommer an på om den overordnede har formell myndighet til å instruere den underordnede[13].

I motsetning til de andre to grunnlagene til inhabilitet vi har vært innom, fører ikke avledet inhabilitet til at den underordnede tjenestemannen er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse[14]. Det vil si at vedkommende fortsatt kan delta i forberedelse av saken på vanlig måte, men at avgjørelsen må tas av en som er overordnet eller sideordnet den inhabile.

Reglene om inhabilitet skal blant annet bidra til at forvaltningens avgjørelser treffes på objektivt grunnlag.[15] Reglene skal med andre ord sikre at tjenestemenn ikke legger vekt på personlige forhold eller utenforliggende hensyn ved behandling av saker, og at det tas riktige avgjørelser.[16] Videre bidrar inhabilitetsreglene i forvaltningsloven til at publikums tillit til forvaltningen opprettholdes, samt at de beskytter tjenestemenn mot å bli mistenkt for å opptre upartisk[17] og tjenestemenn unngår ubehag som kan oppstå ved press fra nærstående.

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

[11] Dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt kommer imidlertid inhabilitetsreglene ikke til anvendelse, jf. fvl. § 6, fjerde ledd.
[12] Kyrre Grimstad (2011) s. 214
[13] Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 14
[14] I særlige tilfeller kan imidlertid den underordnede anses som inhabil etter annet ledd, fordi hans overordnede er det, jf. Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 46. I slike tilfeller må saksforberedelsen overtas av noen andre.
[15] Kommunal- og regionaldepartementet (2011) s. 5
[16] Kyrre Grimstad (2011) s. 156
[17] Dom fra Høyesterett publisert Rt. 1996 s. 64, s. 68

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

3.1.1.3 Veiledningsplikt

Alle forvaltningsorgan har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. fvl. § 11. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte tilstrekkelig informasjon til at de kan ivareta sine interesser på en best mulig måte jf. bestemmelsens første ledd, annet punktum. Omfanget av veiledningsplikten og behovet for veiledning må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det må vurderes hva slags og hvor omfattende veiledning den enkelte trenger[18]. Videre vil omfanget av veiledningsplikten bero på forvaltningsorganets situasjon og kapasitet, jf. fvl. § 11 første ledd tredje punktum.

3.1.1.4 Saksbehandlingstid

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

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

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

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

3.1.1.5 Nedtegning av opplysninger

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

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

[18] Kyrre Grimstad (2011) s. 239
[19] Kyrre Grimstad (2011) s. 253

3.1.1.6 Utredningsplikt

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

3.1.1.7 Klage

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

3.1.3 Plan- og bygningsloven

Som tidligere nevnt skal kommunen ved behandling av byggesaker følge reglene i forvaltningsloven, så fremt det ikke er gitt særlige bestemmelser i plan- og bygningsloven som på det aktuelle området må anses som uttømmende[20].

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

3.1.2.1 Kommunal planlegging

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

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

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

[20] Dom fra Agder lagmannsrett publisert LA-1992-306
[21] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 123

Kommuneplanen gjelder for utviklingen av hele kommunesamfunnet, og bør omfatte samtlige viktige mål og oppgaver som kommunen har[22]. Planen gir således rammer for utviklingen av kommunesamfunnet og forvaltning av arealressursene. Kommuneplanen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel jf. pbl. § 11-1 første ledd. Ved utarbeidelse av kommuneplanen må kommunen ta utgangspunkt i planstrategien, uten at denne er rettslig bindende for kommunen.[23] Kommunen skal bruke kommuneplanen som en oversiktsplan og den vil være kommunens overordnede styringsdokument.[24]

Langsiktige mål og strategier utarbeidet i samfunnsdelen konkretiseres gjennom arealdelen og kommunens handlingsdel. Arealdelen angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, samt at den trekker opp rammer for den fremtidige arealbruk.[25] Kommuneplanens arealdel er ifølge pbl. § 1-6 annet ledd første punktum bindende ved iverksetting av tiltak[26].

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

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

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

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

[22] NOU 2003: 14 s. 20
[23] Frode A. Innjord (2010) s. 198
[24] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 124
[25] Frode A. Innjord (2010) s. 197
[26] Se hva som regnes som tiltak i pbl. § 1-6
[27] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 215

3.1.2.3 Søknadsplikt ved dispensasjon

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

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

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

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

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

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

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

[28] Frode A. Innjord (2010) s. 552
[29] Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 320
[30] Det følger av forarbeidene (Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 317) at «det vil være avslagsgrunn dersom søknad om tillatelse til tiltaket forutsetter dispensasjon, og det ikke er søkt om dette. Eventuelt kan kommunen avvise søknaden.»
[31] Frode A. Innjord (2010) s. 516

3.1.2.5 Nabovarsel

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

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

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

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

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

3.1.2.2 Dispensasjonsvedtaket

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

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

[32] Prop.99 L (2013-2014)
[33] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242

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

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

3.1.2.4 Plan- og bygningsloven § 1-8

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

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

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

3.1.2.6 Saksbehandlingstid

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

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

[34] Plan- og bygningsloven av 1985 ble erstattet av ny plan- og bygningslov med forskrifter ikraftsatt fra 2009.
[35] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242
[36] Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243

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

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

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

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

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

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

3.1.2.7 Forhåndskonferanse

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

[37] Prop.99 L (2013-2014)

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

3.1.2.8 Samordningsplikt

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

3.1.2.9 Klage

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

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

3.1.4 Naturmangfoldloven

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

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

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

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

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

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

3.1.5 Arkivloven og forskrift om offentlige arkiv

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

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

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

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

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

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

[38] Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378
[39] Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 215
[40] Ivar Fonnes (2009) s. 62
[41] Ivar Fonnes (2009) s. 42

3.2 Kommunale planer, retningslinjer og rutiner

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

3.2.1 Kommunale planer

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

Kommuneplanens arealdel består av en planbeskrivelse, plankart og bestemmelser.

Det fremgår av kommunens planbeskrivelse at:

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

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

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

[42] Planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel 2018-2020 s. 3

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

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

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

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

Planene er presentert sammen med:

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

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

Revisjonen har ved gjennomgang av saker brukt Gisline for å se hvilken plan som gjelder for de ulike områdene. Ifølge kommunen skal alle reguleringsplaner[43] ligge tilgjengelig for saksbehandler i planregisteret. Videre gir planregisteret kommunen mulighet til blant annet å legge inn informasjon om innvilgede og avslåtte søknader om dispensasjon. En oversikt som gir tilgang til tidligere gitte og avslåtte dispensasjoner i det aktuelle området vil kunne gi kommunen gode forutsetninger for å sikre likebehandling av innbyggerne.

3.2.2 Retningslinjer, rutiner og maler

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

[43] Med unntak av to eldre reguleringsplaner som kommunen rent digitalt ikke klarer å få inn i kartsystemet. Det blir imidlertid opplyst om at det så og si ikke foregår aktivitet i de områdene reguleringsplanene gjelder.
[44] Rutinebeskrivelsen angir kort at saksbehandler skal gjennomgå søknaden og dens dokumentasjon. Saksfremlegg skrives og sendes fagleder som gjennomgår saken før den sendes videre til plansjefen. Deretter sendes saken til utvalgssekretæren.

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

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

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

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

3.2.3 Delegeringsreglement

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

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

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

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

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

Det følger av administrativt delegeringsreglement[46] at rådmannens videredelegering ned i organisasjonen vedtas av rådmannen. Det fremkommer av papirversjonen at det er det elektroniske delegeringsreglementet[47] som er det til enhver tid gjeldende reglementet i kommunen, og at det erstatter tidligere delegasjoner.

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

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

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

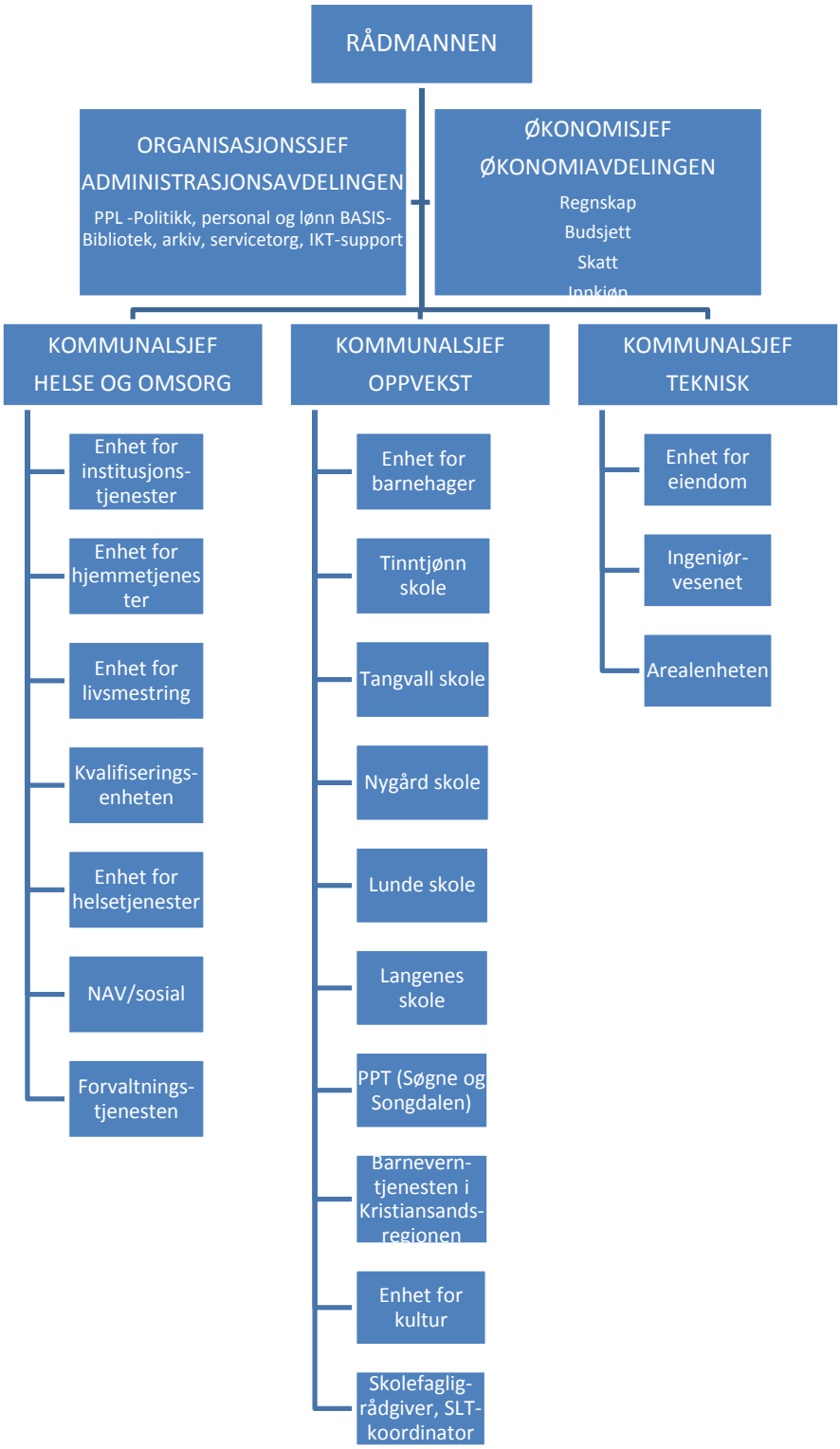
Plan- og miljøutvalget i Søgne kommune har avgjørelsesmyndighet innen sitt ansvarsområdet. Ansvarsområdet tillagt utvalget innebærer blant annet å være fast planutvalg etter plan- og bygningsloven med unntak av kapittel VI (Kommuneplanlegging) og kapittel VIII (Ekspropriasjon).

[46] Gjeldende fra 1. januar 2018
[47] https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1018

4. Søgne kommune

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

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



4.1 Arealenheten

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

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

4.2 Plan- og miljøutvalget

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

4.3 Saksbehandlingssystem i byggesaksavdelingen

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

4.4 Kommunesammenslåing

Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune slås sammen til én kommune fra 1. januar 2020. I Nye Kristiansand kommune vil byggesaksavdelingen ligge under plan- og bygg under området for By- og stedsutvikling. Komplett organisasjonskart finnes på den nye kommunens nettside[49].

[48] Søgne kommune - Årsmelding 2018, s. 108
[49] https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/nye-kristiansand/aktuelt/0_2019_organisasjonskart/organisasjonskart-nkrs-01-november-2019---justert-etter-innspill.pdf

5. Utvikling i dispensasjonssaker

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

5.1 Byggesaker

Plan- og bygningsloven er i utgangspunktet en ja-lov. Det vil si at tiltakshavere skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Diagrammet nedenfor viser antall byggesøknader behandlet i Søgne kommune for årene 2016-2019[50].

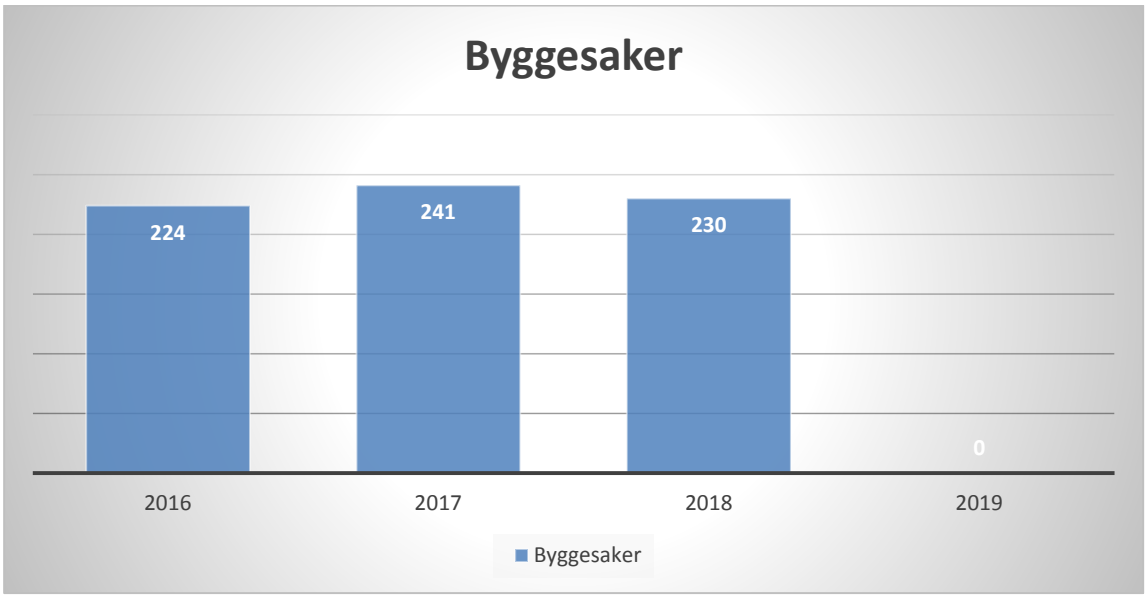


Diagram: A

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

5.2 Dispensasjonssaker

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

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

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

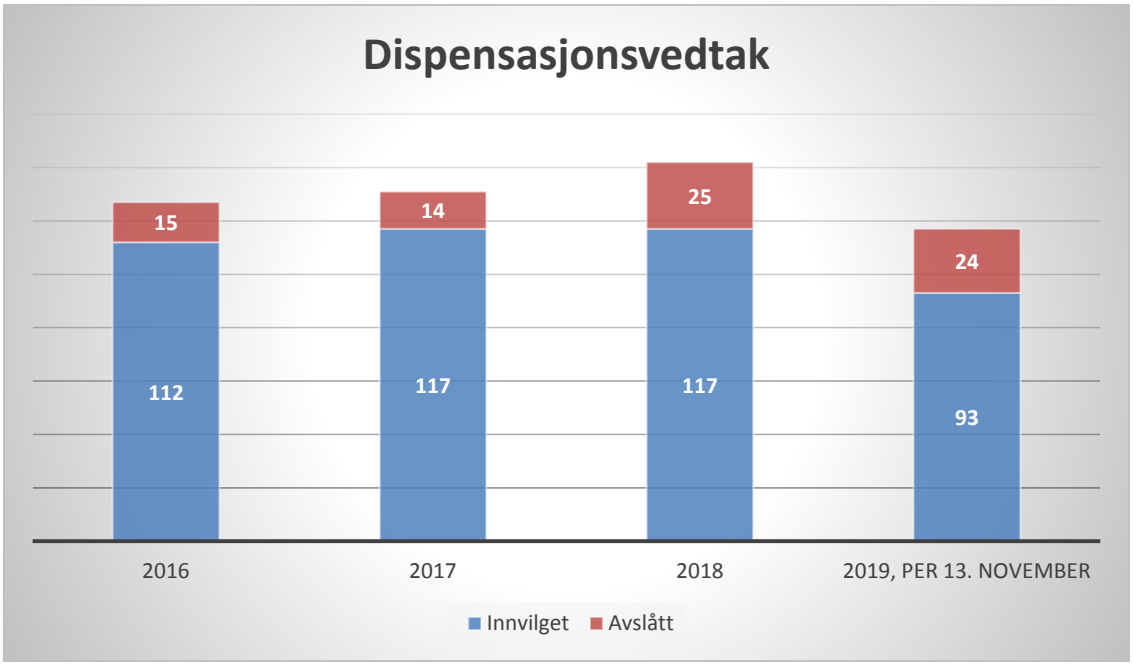


Diagram: B

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

Videre har vi undersøkt antall saker behandlet av plan- og miljøutvalget i Søgne kommune, og hvor mange saker som er behandlet på administrativt nivå[51].

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

Tabell: 1

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

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

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

5.3 Klagesaker

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

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

Diagrammet nedenfor viser utviklingen i antall behandlede klagesaker[54] i perioden 2016-2019.

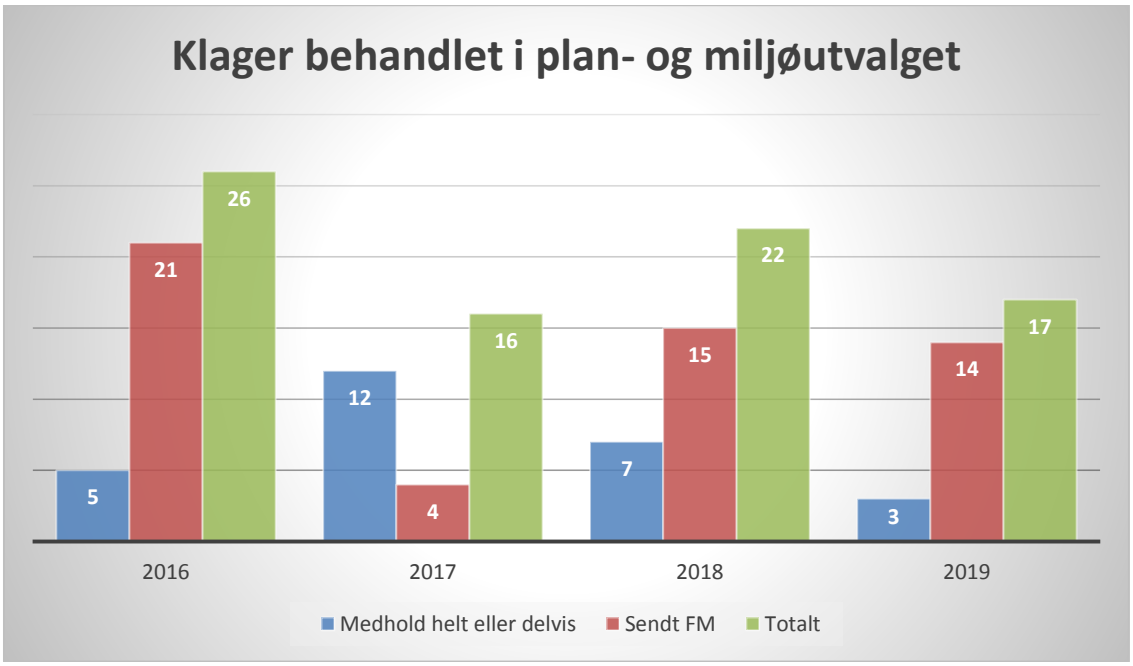


Diagram: C

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

[52] Planbeskrivelse – kommuneplan for Søgne kommune 2018 - 2030, Arealdelen
[53] Sammenlignet med totalt antall mottatte dispensasjonssøknader viser tallene at flere dispensasjonssøknader omfatter dispensasjonssøknader for flere forhold.
[54] Revisjonen har kun sett på klager vedrørende vedtak om dispensasjon.

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

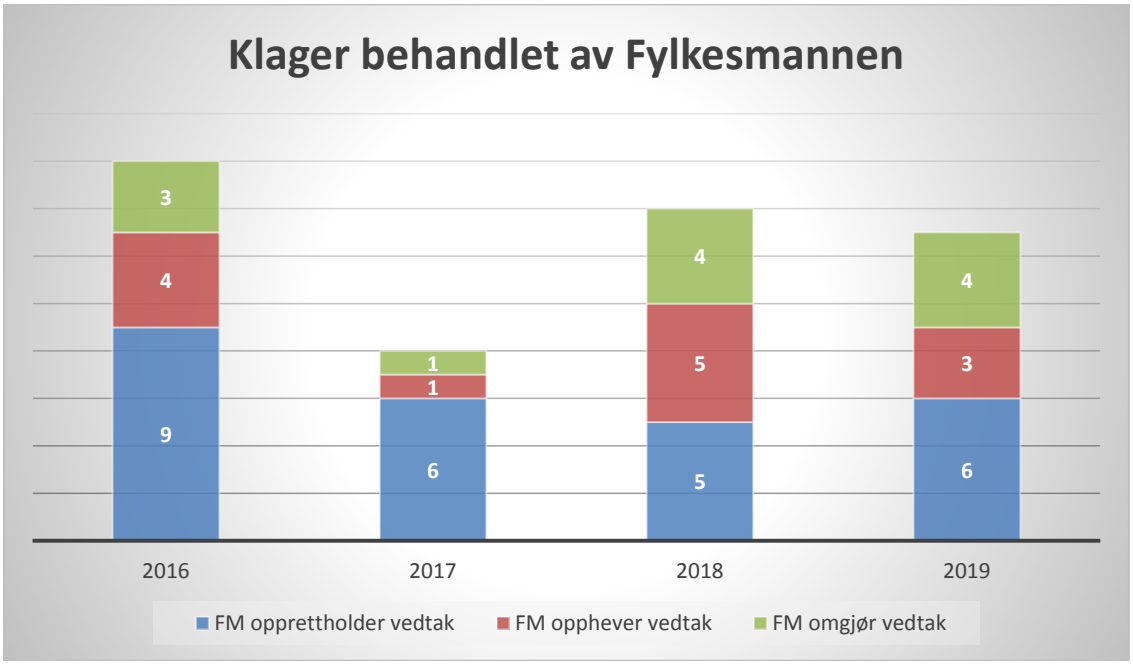


Diagram: D

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

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

Mangel ved kommunens begrunnelse	• Ikke redegjort for hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra. • Ikke foretatt vurdering av om fordelene ved å dispensere er klart større enn ulempene.
Mangelfullt rettsgrunnlag	• Kommunen har behandlet søknaden med utgangspunkt i uriktig rettsgrunnlag.
Mangel ved vedtak	• Kommunen har gitt dispensasjon fra reguleringsplan uten at det er søkt om.
Rettsanvendelsesskjønn	• Fylkesmannen vurderer at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt.

Tabell: 2

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

5.4 Revisjonens vurdering

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

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

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

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

5.5 Konklusjon

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

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

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

6. Saksbehandling ved dispensasjoner

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

6.1 Rutiner og maler

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

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

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

6.2 Veiledning før innsending av søknad

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Mottakskontroll og veiledningsplikt

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

Byggesøknader, inkludert søknader om dispensasjon, som kommer inn til kommunen, kommer først inn til postmottak før de blir sendt videre til mottakskontroll[56] for arealenheten. Mottakskontrollen går gjennom saken, sender den på høring hvis det er dispensasjon, sender ut brev om at søknaden er mottatt, og sender ut mangelbrev dersom det mangler opplysninger. Kommunen opplyser om at personen som jobber i mottakskontrollen ikke er byggesaksbehandler slik at hver enkelt saksbehandler også går gjennom saken for å se om det mangler opplysninger.

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Vedtak og underretning om vedtak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4.1 Særlig om begrunnelsen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fordeler og ulemper:
Det er en overvekt av fordeler i forhold til ulemper.

Eventuelle fremtidige endringer i området bør tas som reguleringsendringer.»

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

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

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

6.4.2 Særlig om høringsuttalelser

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

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

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

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

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

6.5 Overholdelse av tidsfrister

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

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

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

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

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

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

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

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

I de sakene hvor kommunen sender ut brev om mottatt søknad opplyser kommunen i brevet om 8-12 ukers saksbehandlingstid. I 14 av 17 saker[57] som revisjonen har gjennomgått blir ikke tiltakshaver/ansvarlig søker informert om at kommunen vil være i behov for lengre saksbehandlingstid.

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

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

6.6 Klagesaker

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

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

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

> **«Vedtak:**
>
> **Klage fra naboene tas til følge.**
>
> **Det fattes nytt førstegangsvedtak:**

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

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

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

6.7 Revisjonens vurdering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.8 Konklusjon

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

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

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

7. Likebehandling

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

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

7.1 Planregisteret Gisline

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

Kommunen opplyser om at en del av rutinen til saksbehandlerne når det fattes vedtak om dispensasjon og vedtak sendes ut, er at vedtaket også sendes på kopi til GIS[58] avdelingen. På GIS avdelingen blir vedtakene lagt inn under de forskjellige planene i Gisline.

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

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

Tabell: 3

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

[58] Geografisk informasjonssystemer

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

7.2 Kvalitetssikring

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

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

I malen saksbehandlerne bruker er navnet på fagleder ikke blitt oppdatert før i 2019. Vedtakene har fram til da formelt sett blitt signert med navnet på en tidligere fagleder. I alle saker som revisjonen har gjennomgått har vedtakene blitt signert både av byggesaksbehandler og fagleder. Samtlige saker revisjonen har gått gjennom har dermed også blitt behandlet i tråd med delegeringsreglementet[59] i Søgne kommune, ved at fagleder kontrollerer og signerer alle vedtak som byggesaksbehandlerne fatter.

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

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

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

7.3 Kommunikasjon

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

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

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

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

7.4 Habilitet

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

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

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

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

7.5 Revisjonens vurdering

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

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

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

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

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

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

7.6 Konklusjon

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

8. Konklusjoner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Anbefalinger

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

1. Kommunen bør vurdere å gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner, se kapittel 5.4

2. Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner for saksbehandlingen av byggesaker med dispensasjon, samt for kvalitetssikring og habilitet, se kapittel 6.7 og 7.6

3. Kommunen bør sende ut foreløpig svar til søker innen en måned etter mottatt søknad, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen informere søker ved en eventuell forlengelse av saksbehandlingstiden, se kapittel 7.6

4. Kommunen bør ikke behandle dispensasjoner uten at kommunen har hentet inn grunngitt søknad om dispensasjon, se kapittel 6.7

5. Kommunen bør sikre at nabovarslet gir informasjon om hvilke(n) bestemmelse(r) det søkes om dispensasjon fra, se kapittel 6.7

6. Kommunen bør forbedre praksis vedrørende journalføring og arkivering, se kapittel 6.7

7. Kommunen bør utforme vedtak i samsvar med begrunnelsen, samt at vedtaket bør være klart og tydelig, se kapittel 6.7

8. Kommunen bør innta informasjon om retten til innsyn i underretning om vedtak, se kapittel 6.7

9. Kommunen bør sikre at vurderinger av om lovens vilkår er oppfylt foretas, og at samtlige relevante hensyn ivaretas i begrunnelsen, se kapittel 6.7. Videre bør kommunen sikre at de folkevalgte gis tilstrekkelig opplæring til å utarbeide begrunnelser i tråd med regelverket, kapittel 6.7

10. Kommunen bør sikre at planregisteret er oppdatert og at oppdateringen gjennomføres fortløpende, se kapittel 7.6

10. Høringsuttalelse

Søgne kommune

RÅDMANNEN

Agder Kommunerevisjon IKS
Postboks 417 Lund
4604 KRISTIANSAND S

Att. Henriette Svendsen

Unntatt offentlighet iht Off.l. §5

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

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

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

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

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

Kommunen mener rapporten gir et dekkende og godt bilde av hvordan dispensasjonssaker fra plan- og bygningsloven forvaltes i kommunen, både administrativt og politisk.
Rapporten gir god og konkret veiledning i hvilke områder som kan og bør forbedres, nærmere opplistet i 10 anbefalinger.
Noen av problemstillingene i rapporten var allerede kjent for kommunen, og det er et pågående arbeid med forbedringer i så henseende.

Til pkt.1 - utviklingen i byggesaker med dispensasjoner de senere årene:
Det også vår generelle oppfatning at kommunen i hovedsak bør gjennomføre planendringer i samsvar med reglene om arealplanlegging i stedet for ved bruk av enkeltdispensasjoner.
Kommunen har derfor hatt en bevisst satsing på å bygge opp plankompetanse gjennom de siste 7-8 år, ved at det i 2012 kun var én plan-medarbeider til vi i 2019 har fem stillinger ved planavdelingen.

Til pkt. 2 og 3 - om forsvarlig saksbehandling og om systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling av byggesøknader med dispensasjon:
Dette er områder som kontinuerlig kan og bør forbedres, selv om vi oppfatter av rapporten at kommunen i all hovedsak gjennomfører en forsvarlig saksbehandling.
I mangel av nærmere definerte, skriftlige rutinebeskrivelser utover det innarbeidede mal-settet, har kommunen benyttet såkalt sidemannskontroll og faglederkontroll av produserte

Postadresse: PB 1051 4682 Søgne
Besøksadresse: Rådhusveien 1 4682 Søgne
Telefon: 38055555 Direktenr: 915 30 882
Epost: postmottak@sogne.kommune.no Web: www.sogne.kommune.no Org.nr: 964 967 091 MVA

saker. Ikke desto mindre er kommunerevisjonens anbefaling om å innføre rutinebeskrivelser en god og betimelig anbefaling som tas til etterretning.
Kommunen tar også oppfordringen om å forbedre dokumentasjonen, som f.eks. omhandler kommunikasjon mellom søker og saksbehandler, på alvor. Men sett i lys av kommunens størrelse, og derav administrasjonens åpenhet eller nærhet til publikum, har nok i noen tilfeller kommunikasjonen i sin form også vært medvirkende til at i utgangspunktet mangelfulle søknader er blitt behandlet ut fra kompletterende opplysninger som kanskje ikke er blitt tilstrekkelig og tilfredsstillende skriftliggjort i saken.
Vi innser også at på tross av gjentatte opplæringstiltak for de folkevalgte, er det ønskelig at kunnskapsformidling innenfor dette området økes ytterligere.

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

Med hilsen

Terje Nuland
konst. kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og gyldig uten underskrift

Kopi til:
Kim Høyer Holum

Litteraturliste

Lover:

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

Forskrifter:

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

Rettspraksis:

	LA-1992-306
	Rt. 1996 s. 64

Forarbeider:

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

Litteratur:

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

Innjord, Frode A. (red.)	*Plan- og bygningsloven med kommentarer*, 1. utg., Gyldendal Norsk Forlag, 2010
KS	«*Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?*», 2013
COSO	*Internkontroll - et integrert rammeverk*, sammendrag, 2013, http://docplayer.me/48859-Internkontroll-et-integrert-rammeverk.html
Kommunal- og regionaldepartementet	*Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*, 2011
NKRF	*RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, 2011, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf
NKRF	*Veileder i forvaltningsrevisjon*, 2016, http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_%202018_02_14.pdf

Kommunale dokumenter:

Søgne kommune	*Kommuneplanens samfunnsdel Søgne mot 2030, 21.06.2018*
Søgne kommune	*Kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen, 31.10.2019*
Søgne kommune	*Planbestemmelser til kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen,*
Søgne kommune	*Planbeskrivelse til kommuneplan for Søgne 2018-2030 – Arealdelen,*
Søgne kommune	*Rutinebeskrivelse*
Søgne kommune	*Delegeringsreglement*
Søgne kommune	*Administrativ videredelegering* https://delegering.kommuneforlaget.no/delegering/publikum?orgId=1018
Søgne kommune	*Forskrift, ref. 23364/2013*
Søgne kommune	*Årsmelding – Søgne kommune, 2018*

Gjennomgåtte dispensasjonssaker i Søgne kommune:

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

Gjennomgang av klagesaker fra Søgne kommune, behandlet av Fylkesmannen

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

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00177-9
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Orientering fra revisjonen 10.12.19

Forslag fra sekretariatet:
Saken tas til orientering.

Bakgrunn for saken:
Kontrollutvalget har et ansvar for å se til at det blir gjennomført revisjon i kommunen. For å holde seg orientert om det pågående revisjonsarbeidet i kommunen, orienterer revisor kontrollutvalget gjennom året.

Saksopplysninger:
Agder Kommunerevisjon IKS vil orientere om følgende i møte:

1. Løpende revisjon
2. Oppfølging av varslingssaker – Følgende går frem av protokollen fra sist møte 10.09.19:
   Revisjonssjef Tor Ole Holbek gav tilbakemelding om at de avventer endelig tilbakemelding fra varslingsmottaket vedr. en varslingssak. Revisjonen melder tilbake til kontrollutvalget så snart tilbakemeldingen fra varslingsmottaket foreligger.

   I henhold til rutinen har revisjonen fått oversendt varslingsmottakets rapport til orientering. Rapporten er unntatt offentlighet iht. Offl. § 13 jfr. Fvl. §13. Rapporten er sendt i egen forsendelse til kontrollutvalgets faste medlemmer.

   I tråd med vedtaket fra møte 10.09.19 legges varslingsmottakets rapport frem.

Vedlegg:
Skriv inn vedlegg her

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00182-9
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Referatsaker 10.12.19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:

1. Referatsaker:
   Ingen saker.

2. Innkommen/utgående post:
   a. E-post fra Naturvernforbundet ved Peder Johan Pedersen datert 27.09.19

3. Saker behandlet i kommunestyret:
   Ingen saker.

Vedlegg:

- E-post fra Naturvernforbundet ved Peder Johan Pedersen datert 27.09.19

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Justis- og vergemålsavdelingen

SOGNE KOMMUNE
27 DES. 2018

Søgne kommune
Postboks 1051
4682 SØGNE

Deres ref.	Vår ref. (bes oppgitt ved svar)	Dato
2016/166	2018/7609	19.12.2018

Søgne kommune - Fylkesmannens behandling av klage over vedtak om dispensasjon og ettergodkjenning av utførte utbedringer av brygge langs land og tredekke over molo - Lundeelva - gnr/bnr 28/670

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her 30.08.18.

Fylkesmannen omgjør kommunens vedtak. Det gis ikke dispensasjon og tillatelse som omsøkt.

Sakens bakgrunn

Søgne kommune mottok 02.03.18 søknad om dispensasjon og godkjenning av eksisterende situasjon med tredekke på/langs brygge på fellesstykket for gnr/bnr 28/2 m.fl. og tredekke på molo for gnr/bnr 28/153, datert 27.02.18.

Kommunen godkjente søknaden om dispensasjon og tillatelse den 25.04.18.

Vedtaket ble påklaget av Grønt Nettverk i brev av 15.05.18. Fylkesmannen viser til klagen. Tiltakshaver Dag Arthur Harbak har kommentert klagen i brev av 08.06.18. Videre er klagen kommentert av advokat Jakob Bakka i brev av 09.07.18.

Kommunen tok ikke klagen til følge i møte den 29.08.18. Saken ble deretter oversendt Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til kommunens innstilling og sakens øvrige dokumenter.

Fylkesmannens myndighet

Klagesaken behandles etter delegert myndighet fra Kommunal- og regionaldepartementet/Miljøverndepartementet.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd. Dette innebærer at både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønn kan prøves fullt ut. Ved overprøving av kommunale vedtak skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Klageinstansen skal vurdere klagers hovedanførsler, men er ikke bundet hverken av de påberopte grunner/påstander eller den påklagede del av vedtaket. Fylkesmannen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde ledd.

Fylkesmannens vurdering

Klagefrist og klagerett

Det er i saken stilt spørsmål ved hvorvidt Grønt Nettverk uten Søgne bondelag er klageberettiget i saken. Advokat Bakka har anført at klagen må avvises da klager ikke har rettslig klageinteresse. Det vises blant annet til at klagen ikke er signert, men skal være sendt av Peder Johan Pedersen og Odd Kindberg, og at disse to som enkeltpersoner ikke er parter i saken, og at de heller ikke er berørt slik at de har rettslig klageinteresse. Det vises videre til at disse påberoper seg å representere «Grønt Nettverk», og at dette ikke er en egen interesseorganisasjon som har slik struktur at vilkårene for å gi rettslig klageinteresse er oppfylt.

Det følger av fvl. § 34 første ledd første og andre punktum at dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen (kommunen) har ansett vilkårene for å foreligge. Vilkår for å behandle en klage følger av fvl. §§ 28 og 29. Det følger av fvl. § 28 første ledd at enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse. Klagefristen fremgår av fvl. § 29. Klagefristen er overholdt i denne saken.

Saken omhandler søknad om dispensasjon fra landbruksformålet i reguleringsplan og fra byggeforbudet langs Lundeelva for ettergodkjenning av eksisterende situasjon med tredekke på/langs brygge på fellesstykket for gnr/bnr 28/2 m.fl. og tredekke på molo for gnr/bnr 28/153.

Klagen er inngitt av Grønt Nettverk. Grønt nettverk er ikke part i saken og spørsmålet er om klager har rettslig klageinteresse i saken. Dersom rettslig klageinteresse ikke foreligger, må vi avvise klagen i stedet for å realitetsbehandle den.

Kommunen har i forbindelse med forberedende klagebehandling lagt til grunn at klager har rettslig klageinteresse. Fylkesmannen bad den 20.11.18 om ytterligere opplysninger om Grønt Nettverk i Søgne. Kommunen har i brev 10.12.18 vist til at de tidligere har konkludert med at organisasjonene som står bak Grønt Nettverk har rettslig klageinteresse i andre saker, og at de under tvil har kommet til at Grønt Nettverk har klagerett i saken. Det er også fremlagt en redegjørelse fra Peder Johan Pedersen i Grønt Nettverk datert 06.12.18.

Rettslig klageinteresse forutsetter at klager har en aktuell interesse i, og tilstrekkelig grad av tilknytning og nærhet til saken. Det vil bero på en konkret vurdering om man er berørt av vedtaket. Tradisjonelt har man i praksis vært nokså liberal med hensyn til hvilke interesser som i plan- og bygningslovgivningen kan gi klagerett. Avgjørende er om det er rimelig at klagen prøves, og i denne sammenheng har hensynet til rettssikkerhet vesentlig vekt. Fylkesmannen viser til Sivilombudsmannens sak 2008/73.

Det er klart at organisasjoner og foreninger kan ha rettslig klageinteresse i saker som ikke direkte berører organisasjonen eller noen av medlemmene. Sivilombudsmannen uttaler i sak 2017/2102 at hvorvidt en interesseorganisasjon har rettslig klageinteresse, må avgjøres etter en helhetlig vurdering der det er sentralt om klagegjenstanden omfattes av organisasjonens formål og virksomhet. Medlemstall og representativitet skal også spille inn.

Grønt nettverk i Søgne er et nettverk som etter det opplyste består av Søgne Bondelag, Norsk Ornitologisk forening, avdeling Kristiansand, Naturvernforbundet i Søgne, Norsk Zoologisk Forening, Sørlandsavdelingen og Agder Botaniske Forening. På facebook presenterer nettverket seg slik: «Vi ønsker å styrke jordvernet for matproduksjonen, sterkere beskyttelse for plante- og dyreliv og en natur og et kulturlandskap som gir rike opplevelser for alle. Det er mot denne bakgrunnen vi mener kommunen bør utvikle seg. «Det grønne skiftet» som alle

snakker om, forutsetter en øket miljøsatsing i kommunene. Det er stort press på natur og kulturlandskap til ulike utbyggingsformål i Søgne.» Det vises til Grønt Nettverks facebookside, 20.11.18.

Fylkesmannen kan ikke se at det forhold at Søgne Bondelag ikke har stilt seg bak klagen kan få betydning når det gjelder spørsmål om rettslig klageinteresse. Grønt nettverk fremstilles som et nettverk bestående av flere selvstendige lokale organisasjoner. Videre har de lokale organisasjonene tilknytning til landsdekkende organisasjoner. Fylkesmannen finner at omsøkt tiltak angår interesseområdene til organisasjonene tilknyttet nettverket, samt nettverkets formål slik dette er presentert. Deltakelse i nettverket er videre bestemt i den enkelte organisasjon, og samordnes etter det opplyste av Peder Johan Pedersen som sammen med Odd Kindberg har inngitt klage på vegne av Grønt Nettverk.

Fylkesmannen bemerker at spørsmålet om rettslig klageinteresse hadde vært mindre tvilsomt om hver organisasjon hadde stilt seg direkte bak klagen, uten å la seg representere gjennom et løsere nettverk, men vi finner uansett at det avgjørende for vurderingen av rettslig klageinteresse må være at flere av organisasjonene som står bak nettverket ville hatt rettslig klageinteresse i saken dersom de hver for seg hadde klaget på vedtaket. Etter dette legger vi til grunn at klager har rettslig klageinteresse, og vi tar klagen under realitetsbehandling.

Klagers anførsler

Det er i klagen vist til at Grønt Nettverk har registrert at kommunen har en praksis med mange dispensasjoner, og nettverket mener det er svært uheldig å fravike arealplaner i det omfang kommunen gjør. Klager viser til at det er ved arealplanprosesser de først og fremst søker å fremme sine interesser, men at de også må engasjere seg i enkeltsaker når det dispenseres slik Søgne kommune har for vane. I klagen peker klager på at området er regulert til landbruksformål, og at det i planen settes forbud mot tiltak som ikke er til landbruksformål, som de aktuelle tiltakene. Videre peker klager på at det etter kommuneplanen følger et byggeforbud i 50 metersbeltet langs Lundeelva. Klager viser til at tiltakene i seg selv kan synes beskjedne, men at det er summen av tiltakene som gjør at naturmangfoldet påføres skader når den naturlige overgangen mellom vassdrag og elvebredden/kantvegetasjon bygges ned og lukkes til og på den måten forringer en biotop der det er et finstemt og viktig avhengighetsforhold mellom planter, innsekter, fugl og fisk.

Klager henviser til uttalelse fra miljørådgiver i Søgne kommune om et tilsvarende forhold i Lundeelva, til Fylkesmannens uttalelse og til Søgne biologiske mangfoldsregistrering vedtatt i 2003 - Utløpet av Lundeelva som omhandler informasjon om naturtypen og hvilken virkning fysiske inngrep har i området.

Klager viser til at det er grunn til å regne med at flere tiltak i elvebredden er gjort uten søknad eller godkjenning, og at det er summen av uforutsette tiltak som fører til negative konsekvenser for et nasjonalt viktig naturområde. Grønt nettverk viser til at den aktuelle saken og konsekvensene en godkjenning kan få for tilsvarende utførte eller ønskede tiltak som gjør at de påklager vedtaket.

Sakens opplysning

Saken anses tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17, og Fylkesmannen finner derfor å kunne avgjøre den på grunnlag av de opplysningene som foreligger. Fylkesmannen finner det ikke nødvendig å foreta befaring, da de faktiske forhold er forsvarlig belyst med kart og flyfoto.

Søknadsplikt

Tiltaket er søknadspliktig etter pbl. § 20-2, jf. § 20-1 første ledd bokstav a og b.

Plan- og bygningsmyndighetenes kontrollfunksjon
Plan- og bygningsmyndighetene skal kontrollere at søknadspliktige tiltak ikke strider mot bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Hvis tiltaket ikke er i strid med slike bestemmelser, har tiltakshaver krav på å få tillatelse til omsøkt tiltak, jf. pbl. § 21-4 første ledd første punktum.

Plansituasjonen og vurdering av om tiltaket er i strid med gjeldende arealplaner
Eiendommen omfattes av reguleringsplan for Eik-Sangvik, stadfestet av Fylkesmannen 19.05.82, hvor den er regulert til landbruksområde.

Det følger av de tilhørende reguleringsbestemmelsene § 6 at:
«I landbruksområder tillates ikke oppført andre bygninger enn de som har tilknytning til jordbruksdriften. Eksisterende boliger i jordbruksområder, markert med dobbel strek og fargesymboler som for boligfelt, skal kunne gjenoppføres etter brann og i rimelig grad utvides.»

Videre følger det av kommuneplanens bestemmelser § 13 Vassdrag, pbl. § 11-11 nr. 5:
«... I 100 metersbeltet til Søgne-elva med sidevassdrag og 50 metersbeltet til øvrig vassdrag, er det forbud mot bygge- og anleggsvirksomhet ...»

Omsøkte tiltak er vurdert å være i strid med reguleringsbestemmelsene § 6, og byggeforbudet i 50 metersbeltet langs Lundeelva. En godkjenning krever således dispensasjon fra reguleringsbestemmelsenes § 6, og byggeforbudet langs Lundeelva.

Prøving av kommunens vedtak av 25.04.18 om å innvilge søknad om dispensasjon og tillatelse:

Pbl. § 19-2 gir hjemmel til å gi varig eller midlertidig dispensasjon når følgende vilkår er oppfylt:

"Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse [§ 1-1], blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. (...)"

Fra forarbeidene siteres også følgende som særskilt gjelder ved dispensasjon fra planer:

"Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f. eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene."

Det er søkt om dispensasjon og godkjenning av eksisterende situasjon med tredekke på/langs brygge på fellesstykket for gnr/bnr 28/2 m.fl. (nå gnr/bnr 28/670) og tredekke på molo som delvis ligger på gnr/bnr 28/670 og delvis på gnr/bnr 28/153.

Fylkesmannen viser til at søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. pbl. § 21-2 og SAK10 § 5-4 bokstav a - q. Det

følger av veiledningen til SAK 10 at for søknader gjelder i utgangspunktet alle krav til opplysninger nevnt i bokstav a - q, men bare så langt de er relevante og nødvendige i forhold til tiltaket. Begrensingen innebærer i første rekke at det ikke skal leveres dokumentasjon for forhold som ikke berører tiltaket, for eksempel beskrivelser av håndtering av fare fra naturforhold der det ikke er grunn til å mistenke at det foreligger slik fare. Søknaden fremstår som mangelfull. Vi viser særlig til SAK § 5-4 bokstav d og m. Det er ikke gitt opplysninger om tiltakets størrelse, og det er ikke vedlagt tegninger og målsatt situasjonskart. Selv om tiltaket allerede er anlagt anser vi dette som relevante og nødvendige opplysninger for kommunens behandling.

Det er i søknaden fremlagt et bilde av eiendommen fra år 2000, og et bilde av eiendommen fra 2014 som viser tiltaket slik det nå omsøkes. Av dette er det mulig ved hjelp av kart å anslå ca. lengde og ca. størrelse på bryggeanlegget/molo slik det fremstår i dag. Av kart fremgår at bryggens lengde langs land er på ca. 48 meter. Hele tiltaket har et samlet areal på ca. 124 m^2. Av dette utgjør moloen ca. 50 m^2.

Når det gjelder molo/utstikker i elva viser kommunen til at denne tidligere bestod av jordkledd steinfylling. Det opplyses at bryggen er kledd inne med brygge av tre, og hevet til ca. 1,0 meter over normal vannstand, og at arbeidene er utført etter år 2000. Når det gjelder utbedring av bryggefront viser kommunen til at den tidligere bestod av stolper eller lignende, med gress helt ut til elvekanten. Det vises til at rundt år 2005-2006 er bryggefront og den ytterste delen mot elva kledd med tredekke, og at det samme er gjort med molo. Høyden er ca. 1 meter over normal vannstand. Fylkesmannen legger dette til grunn. Tiltaket anses etter dette som tilstrekkelig beskrevet ved klagebehandling til at vi kan ta stilling til søknad om dispensasjon.

Vi bemerker at det av vedlagt bilde fra 2000 ikke fremgår at det i området fra bod og sørover er etablert brygge på dette tidspunktet. I området fra bod og nordover fremgår det en smal bryggekant på bilde fra 2000. Av bildet fremgår også at det er etablert en molo nord for boden. For vår behandling av saken er det ikke nødvendig å ta stilling til lovligheten av etablert molo og brygge nord for boden. Vi oppfatter heller ikke at søknaden også gjelder ettergodkjenning av molo og bryggekant slik dette fremstår på foto fra år 2000. Vi tar heller ikke stilling til lovligheten av den pæling/mudring som ble foretatt i år 2000. Vi vil ved vår behandling av saken ta stilling til det tiltaket som nå er omsøkt.

Fylkesmannen vurderer først om det er grunnlag for å gi dispensasjon fra byggeforbudet langs Lundeelva, jf. kommuneplanbestemmelsen § 13.

Spørsmålet er om en dispensasjon som omsøkt vil sette hensynene bak byggeforbudet langs Lundeelva vesentlig til side.

Det følger av pbl. § 1-8 første ledd at det i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Av bestemmelsens siste ledd følger at for områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinteresser, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.

Søgne kommune har gitt en slik bestemmelse i kommuneplanens § 13. For Lundeelva betyr dette at det gjelder et forbud mot bygge- og anleggsvirksomhet i 50-metersbeltet for vassdraget. Vi legger til grunn at hensynet bak bestemmelsen nettopp er å ivareta hensyn til natur-, kulturmiljø- og friluftsinteresser. Fylkesmannen legger til grunn at det særlig er hensynet til naturmiljøet som gjør seg gjeldende i området.

annet innebærer at det etableres en bryggekant/et tredekke fra bod og sørover som alene utgjør ca. 30 meter. Også nord for boden innebærer søknaden en utvidelse av bryggeanlegget sett i forhold til det som var oppført på eiendommen i 2000. Også etablert tredekke på molo, som ifølge kommunen tidligere bestod av jordkledd steinfylling, medfører at det bebygde preget økes. Vi mener endringen som nå søkes ettergodkjent medfører at det bebygde preget endres betydelige på eiendommen sammenlikner med hvordan molo/bryggekant fremstår på vedlagt bilde fra 2000.

Kommunen har vist til at det å dispensere i dette tilfellet vil medføre at tiltakshaver gis mulighet til å benytte området på en bedre måte, uten at dette forringer de kvaliteter som bestemmelsene er ment å skulle ivareta. Fylkesmannen er heller ikke enig i denne vurderingen. Vi finner det klart at tiltaket øker det bebygde preget på eiendommen, og at tiltaket vil utgjøre en trussel som vil kunne forringe områdets naturverdier. Vi viser her til uttalelse fra Fylkesmannens miljøvernavdeling og redegjørelsen for områdets naturtype i uttalelse fra 29.01.16. Tiltaket vil etter vårt syn forringe og tilsidesette de kvaliteter som bestemmelsen er ment å ivareta i området. Dette taler med styrke mot at det gis dispensasjon i saken. Vi viser også til at tiltaket søkes oppført nettopp i elvekanten og vil medføre til en ytterligere nedbygging av området.

Kommunen kan ikke se at faren for presedens er vesentlig tilstede. Fylkesmannen er ikke enig i dette. Fylkesmannen vil nettopp peke på faren for uheldige presedensvirkninger. Når det gjelder følgene en tillatelse kan få for lignende saker i fremtiden har Sivilombudsmannen den 12.07.2006 i sak 2006/167 uttalt at *"et hensyn som ofte trekkes inn som argument mot å dispensere er de følgene en tillatelse kan få for lignende saker i fremtiden. Ombudsmannen har i tidligere uttalelser akseptert at slike konsekvenshensyn tillegges vekt, forutsatt at de bygger på en konkret avveining"*. Vi legger til grunn at uttalelsen er dekkende også ved dispensasjonsvurderinger etter pbl. 2008 § 19-2. Fylkesmannen viser til at tiltaket ligger i et område med byggeforbud hvor det er et klart press for å etablere tiltak som det omsøkte. Vi kan ikke se at det foreligger spesielle omstendigheter i saken som tilsier at det ikke er fare for uheldige presedensvirkninger ved at det gis dispensasjon som omsøkt.

Sett hen til tiltaket størrelse og virkning, og de naturverdier som er tilstede i dette området, samt de uheldige presedenshensyn som gjør seg gjeldende mener vi at hensynene bak byggeforbudet langs Lundeelva blir vesentlig tilsidesatt ved at det gis dispensasjon som omsøkt, og vilkårene i § 19-2 er da ikke oppfylt.

Da vilkårene for dispensasjon fra byggeforbudet langs Lundeelva, jf. kommuneplanbestemmelsen § 13 ikke er oppfylt, vurderes ikke kommunens tillatelse til dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene § 6 i gjeldende reguleringsplan.

Kommunen har gitt dispensasjon fra byggeforbudet langs Lundeelva og tillatelse uten at vilkårene for dette er oppfylt, og kommunens vedtak må da anses ugyldig på grunn av innholdsmangel.

Etter dette finner vi det ikke nødvendig å ta stilling til klagers øvrige anførsel.

Under henvisning til vurderingen over omgjør Fylkesmannen kommunens vedtak av 25.04.18. Det vil si at klager har fått medhold i sin klage.

Fylkesmannens vedtak
Kommunens vedtak av 25.04.18 omgjøres under henvisning til begrunnelsen over. Det gis ikke dispensasjon fra byggeforbudet og tillatelse til etablering av tredekke på/langs

brygge på fellesstykket for gnr/bnr 28/2 m.fl. og tredekke på molo som omsøkt. Klagen tas til følge.

Om klageadgang
Fylkesmannens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Avsluttende merknader:
Da saken gjelder søknad om ettergodkjenning, og det nå er gitt avslag på søknaden om dispensasjon og tillatelse ber vi om at kommunen følger opp saken etter kapittel 32 i plan og bygningsloven på vanlig måte.

Med visse unntak har partene rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at fvl. § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brev.

Med hilsen

Eva Jørlo (e.f.)
direktør

Hanna de Presno
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.
Saksbehandler: Hanna de Presno, tlf: 37 01 75 07

Kopi til:

Advokatfirmaet Kjær DA, att. Jakob Bakka	Postboks 153	4662	KRISTIANSAND S
Grønt nettverk	Monsøya 44	4640	SØGNE
Dag Arthur Harbak	Eikeveien 158	4640	SØGNE
Stig Drange	Eikeheiveien 50	4640	SØGNE
Marit Larsen	Eikeveien 157	4640	SØGNE
Vest-Agder fylkeskommune	Postboks 517 Lund	4605	KRISTIANSAND S

Vi bemerker at kommunen i sin vurdering av dispensasjon ikke har redegjort for hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen. Dette er en mangel ved kommunens vedtak. Kommunen har imidlertid konkludert med at hensynene bak byggeforbudet ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Av uttalelse fra Fylkesmannens miljøvernavdeling 21.03.18 fremgår at Lundeelva utgjør en svært viktig naturtype – brakkvannsdelta, registrert som nasjonalt viktig (A-verdi), at fysiske inngrep i elvekanten er en trussel mot naturtypen, og at det anses som viktig å bevare kantsonen mest mulig intakt. Det er også vist til at det er registrert forekomst av ålegrassamfunn (C-verdi) i nærheten av tiltaket, og at det er registrert kvikkleireforekomster i det aktuelle området.

Vi viser videre til St. meld. Nr. 26 (2006-2007) hvor det understrekes behovet for å ivareta vassdragenes store betydning for allmenhetens rekreasjon- og friluftsliv, biologisk mangfold, og som sentrale landskapselementer. Det er et nasjonalt mål å hindre videre nedbygging av strandsone langs vann og vassdrag. Ved vurdering av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt, jf. pbl. § 19-2, fjerde ledd. Vi kan ikke se at kommunen har lagt vekt på målet om å hindre videre nedbygging av strandsonen i vassdrag i sin vurdering av dispensasjon. Dette er en mangel ved kommunens vedtak. Det nasjonale målet om å hindre videre nedbygging langs vassdrag taler mot å gi dispensasjon for omsøkte tiltak.

Fylkesmannens miljøvernavdeling ser det som uheldig dersom kantsonen til vassdraget blir videre nedbygd. Dette taler også mot å gi dispensasjon. Vi viser også til tidligere uttalelse fra Fylkesmannens miljøvernavdeling 22.01.16, hvor et lignende tiltak på eiendommen ble vurdert, og hvor det ble rådet til ikke å gi dispensasjon, jf. våre saker 2016/2766 og 2016/17902.

Kommunen har i vedtaket vist til uttalelse av 29.01.16 fra fagleder miljø og landbruk. Det fremgår blant annet av uttalelsen:
«Registrert naturtype brakkvannsdelta, verdsatt som svært viktig, følger elva fra utløpet og noen hundre meter oppstrøms omsøkte brygger. Brakkvannsdeltaet har en viktig funksjon for vannfugler og vadefugler og er spesielt viktig for rastende trekkfugl. Flere rødlistearter er registrert. I faktaarket for naturtypen er fysiske inngrep i elvekanten nevnt som en trussel, som vil forringe områdets naturverdier.

Opprusting av eksisterende steinbrygge og bryggefront (tiltak 1 og 2) vurderes til å ikke ha noen reell effekt på naturtypen. Bryggene er der allerede og søkes opprustet.»

Uttalelsen fra fagleder miljø og landbruk er gitt basert på en tidligere søknad om opprustning av en eksisterende steinbrygge og bryggefront (tiltakene omtales som tiltak 1 og 2, se vår sak 2016/17902). Uttalelsen har begrenset verdi fordi det legges til grunn at bryggene allerede er der og søkes opprustet. Saken som nå er til klagebehandling gjelder en ettergodkjenning. En søknad om ettergodkjenning skal vurderes som om tiltaket ikke var omsøkt. Virkningene for naturmiljøet må vurderes opp mot hvordan tiltaket vil påvirke naturmiljøet hvis det ble utført. Søknaden medfører også etter vårt syn en vesentlig endring av området sett i forhold til hvordan molo og bryggefront fremstår på bilder fra 2000.

Vi kan for øvrig heller ikke se at kommunen i vedtaket selv har vurdert aktuelt tiltak opp mot de miljørettslige prinsippene som fremgår av naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, jf. § 7. Dette er også en mangel ved kommunens behandling.

Kommunen har lagt til grunn at det bebygde preget langs elvekanten ikke endres i betydelig grad. Fylkesmannen er ikke enig i dette. Vi viser her til at søknaden om ettergodkjenning blant

Naturvernforbundet

Søgne kommune, ved ordfører Astrid M. Hilde

Spørsmål til ordføreren i kommunestyremøte 19.09. om Kilenesheia

Reguleringsplanen for Kilenesheia på Langenes er fra oktober 2009. Terrengarbeidene i all hovedsak i 100-metersbeltet har pågått siden nyttår til store helseplager for naboer og med uvirkelige naturødeleggelser.
Etter reguleringsplanen var vedtatt, i januar året etter, sendte Fylkesmannen brev til Søgne kommune der de presiserte et vilkår for å trekke innsigelsen på boligutbyggingen. Sitat:
Innsigelse nr. 2
Denne innsigelsen gjaldt boligfeltene fra B6 til og med B9. Her trakk avdelingen innsigelsen på vilkår av at kommunen fulgte opp kommuneplanens bindende føringer for utbygging:
I tillegg gav vi faglig råd om at spesielt feltene B6 og B7 ble regulert til spesialområde - naturområde……..
Kommunens svar på våre vilkår er at planen ivaretar kommuneplanens føringer. Det ble følgelig ikke foretatt noen endringer i plankart eller bestemmelser.

Konklusjon ***innsigelse nr. 2:***
Avdelingen kan ikke se at kommunen har oppfylt våre forutsetninger for å trekke innsigelsen.
Søgne kommune svarte på dette pålegget og Fylkesmannen kom så til denne konklusjonen:
Etter en ny gjennomgang av saken, på bakgrunn av kommunens brev, legger vi til grunn at vilkårene for å trekke innsigelsen blir ivaretatt ved kommunens videre behandling av saken.
Når vi så kontakter kommunen etter oppstartstillatelse på boligutbyggingen, kjenner verken saksbehandler eller arealplansjefen til vilkårene for utbyggingen på Kileneset.
Bildet her viser hvordan boligutbyggingen på Kileneset blir gjennomført med en råskap mot naturgitte og bebygde omgivelser som er provoserende i sin uhyrlighet. Dette har Grønt Nettverk fått en rekke henvendelser om. Folk fortviler og er opprørte.

Vi siterer fra fylkesmannens krav til kommunen:
"Landskapshensyn og god arkitektur skal legges til grunn ved all bebyggelse. Store terreneinnerep tillates ikke. Ny bebvggelse skal tilpasses landskapet oe ikke omvendt. All bebyggelse utføres med nøktern utforming og detaljering, og tilpasses formspråket i omkringliggende landskap og bygningsmasse . Dette omfatter takvinkler, vinduåpninger, detaljering og materialbruk. Ved behandling av plan- og byggesaker skal det legges vekt på god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bebygde omgivelser. Pbl § 74.**2 "estetikkparagrafen" skal være førende og brukes aktivt i hele planområdet."**

<u>Mener ordføreren at steinørkenen vi ser på Kileneset er i overenstemmelse med de vilkårene fylkesmannen påla for utbyggingen og, vi understreker, som er likelydende med kommunens egne forpliktelser nedfelt i bestemmelser for den da gjeldende kommuneplanen ?</u>

<u>Hvordan ser ordføreren for seg at tilsvarende bestemmelser i andre arealplaner kan bli tatt på alvor ?</u>

Adresse: Miljøhuset Mariboes gate 8, 0183 Oslo – Telefon: +47 23 10 96 10 – Faks: +47 23 10 96 11
E-post: naturvern@naturvernforbundet.no – Internett: www.naturvernforbundet.no – Bank: 7874.05.56001 – Org nr: 938 418 837

for utbygging ble fulgt opp. Kommunen har så gjort en konkret tolkning av disse vilkårene innenfor planområdet, noe som så er blitt nedfelt i plankart og bestemmelser. Fylkesmannen ga senest uttalelse til planforslaget den 13.12.2018, uten at det den gang ble fremmet innsigelse, og detaljregulering for Kileneset ble så vedtatt i kommunestyret den 31.01.2019. Saken anses avsluttet fra vår side, og vi har ingen ytterligere kommentarer i sakens anledning.»

Som det framgår av Fylkesmannens svar over, har det nylig blitt vedtatt en ny plan for deler av Kilneset, vedtaket av denne ble påklaget av blant annet Naturvernforbundet, klagen har vært til behandling hos Fylkesmannen. Klagen ble avgjort 05.09.2019, hvor Fylkesmannen opprettholdt kommunestyrets vedtak.

Kommunen legger til grunn at reguleringsplanene er gyldige, og det er vedtatt plankart og bestemmelser som er førende for hva som kan tillates i området. Planering av tomter og oppfylling av terreng er en del av det planene hjemler i arealene satt av til vei og boligformål, selv om dette ikke ser pent ut når det pågår. Arealer som er regulert til friområder rundt boligområdene forutsettes bevart med naturlig terreng.

Med hilsen
Astrid M. Hilde
Astrid M. Hilde
ordfører

Dokumentet er elektronisk godkjent og gyldig uten underskrift

Søgne kommune

ADMINISTRASJONSAVDELINGEN

Naturvernforbundet v/Peder Johan Pedersen

Deres ref:	Vår ref:	Saksbehandler:	Arkivkode:	Dato:
	2017/1757 - 40458/2019	Camilla Erland Aarnes	000	26.09.2019

Svar - Spørsmål til kommunestyremøte 26.09.2019 - Kilenesheia

Ved utarbeiding av reguleringsplaner gjøres det en konkret vurdering av hvilke arealer som kan bebygges og hvilke arealer som skal bevares. Detaljreguleringen på Kileneset legger til rette for en tett boligbebyggelse. I plankartet er det angitt høyder på veier og satt hvilken høyde gulvet i første etasje skal ha. Det er i planen forutsatt at det skal være kjøreatkomst til tomtene og at det kan bygges garasjer, følgelig må høyden på tomtene tilpasses veien. Byggegrenser viser hvor bebyggelsen kan plasseres innenfor byggeområdene. Nord og øst for planlagt bebyggelse er det regulert friområder hvor naturlig terreng skal bevares, og det er i planen sikret gangforbindelser fra boligområdene ut i friområdene.

Behandlingen og gyldigheten av vedtaket av reguleringsplanen for Kileneset er grundig gjennomgått ved flere anledninger.

Saksbehandlingen av planen ble meldt inn for lovlighetskontroll hos Fylkesmannen. Fylkesmannen konkluderer i sin vurdering av behandlingen av saken, i brev datert 10.03.2010, at det ikke er avdekket forhold som tilsier at vedtaket er ugyldig. Etter Fylkesmannens avgjørelse, sendte kommunestyrerepresentantene Jørun Try, Leiv Flateli og Peder Johan Pedersen saken over til Miljøverndepartementet, og ba om at departementet overprøvde fylkesmannens lovlighetskontroll. Miljøverndepartementet konkluderer i brev datert 10.09.2010: *«Etter å ha gjennomgått de tilsendte saksdokumenter, kan vi ikke se at det er truffet ugyldig vedtak i denne saken. Vi kan ikke se at det foreligger saksbehandlingsfeil eller mangelfull opplysning av saken som fører til ugyldighet.»*

Vedtaket av reguleringsplanen ble også påklaget. I klagebehandlingen opprettholdt kommunen sitt vedtak og saken ble sendt over til Fylkesmannen for endelig avgjørelse. Ved Fylkesmannens klagebehandling, datert 01.07.2011, ble kommunestyrets vedtak av planen stadfestet. Dvs. at klagene ikke ble tatt til følge og kommunens vedtak ble stående.

I en e-post datert 11.06.2019, henvendte Grønt nettverk seg til kommunen og Fylkesmannen med spørsmål knyttet til om utbyggingen på Kileneset var i tråd med Fylkesmannens vilkår for å trekke tidligere innsigelse til planen. Fylkesmannen svarte i brev datert 25.06.2019: *«Fylkesmannens vilkår for å trekke innsigelsen, var at kommuneplanens bindende føringer*

Postadresse:
Postboks 1051
4682 SØGNE

Besøksadresse:
Rådhusveien 1
4682 SØGNE

Telefon: 38055555
Direktenr: 95410088

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

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00185-11
Saksbehandler Alexander Etsy Jensen

Saksgang	Møtedato
Søgne kontrollutvalg	10.12.2019

Eventuelt 10.12.19

Klikk her for å skrive inn tekst.