

FORVALTNINGSREVISJONS-  
RAPPORT 12-2022

# OPPFØLGNING AV REVISJONSRAPPORT BYGGESAK, OPPMÅLING, BRANN OG REDNING

---

UTARBEIDET FOR  
KONTROLLUTVALGET I  
GRAN KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

---

22. august 2022



## FORORD

---

Denne rapporten følger opp anbefalingene fra forvaltningsrevisjonen av systemer, rutiner og praksis innen byggesaker, oppmålinger og branntilsyn som er ble gjennomført i Gran kommune i 2020.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Lein forvaltningsrevisor Hans Kristian Roen. Reidun Grefsrud har kvalitetssikret rapporten

Utkast til rapport er sendt kommunen v/rådmannen til uttalelse. Svaret er vedlagt rapporten. Vi vil knytte noen kommentarer til påpekninger på side 2 i høringssvaret.

Når det gjelder sak 1, 22/00946-5 så finner revisjonen at kommunen har rett i sin påpekning. Denne saken er derfor tatt ut av den endelige versjonen av rapporten.

Hva angår sak 5, 22/01162-7 og sak 9, 22/01045-5 så er ikke rapporten endret i forhold til høringsutkastet. Revisjonen bemerker at det strengt tatt ikke er vurderingene, men begrunnelsene som er mangelfulle – da vi ikke har grunnlag til å uttale oss om annet enn det som fremgår av vedtakene. Det vises for øvrig til vedlegg 2 i rapporten.

Lillehammer, 22. august 2022.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

## INNHOLDSFORTEGNELSE

---

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| FORORD.....                                           | 2  |
| SAMMENDRAG.....                                       | 4  |
| 1  INNLEDNING.....                                    | 6  |
| 1.1  Kontrollutvalgets bestilling .....               | 6  |
| 1.2  Gjennomføring .....                              | 6  |
| 2  REVISJONSKRITERIER.....                            | 7  |
| 3  BYGGESAK .....                                     | 8  |
| 3.1  Faktainformasjon .....                           | 8  |
| 3.2  Revisjonens vurdering.....                       | 10 |
| 4  RUTINER FOR OG OPPFØLGING AV ULOVLIGHETER .....    | 12 |
| 4.1  Faktainformasjon .....                           | 12 |
| 4.2  Revisjonens vurdering.....                       | 13 |
| 5  OPPMÅLING .....                                    | 14 |
| 5.1  Faktainformasjon .....                           | 14 |
| 5.2  Revisjonens vurdering.....                       | 15 |
| 6  BRANN OG REDNING.....                              | 16 |
| 6.1  Faktainformasjon .....                           | 16 |
| 6.2  Revisjonens vurdering.....                       | 17 |
| 7  KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....                  | 18 |
| 7.1  Konklusjoner .....                               | 18 |
| 7.2  Anbefalinger.....                                | 19 |
| Vedlegg 1  GJENNOMGANG AV DISPENSASJONSSAKER .....    | 20 |
| Krav om begrunnelse i dispensasjonssaker .....        | 20 |
| Vurdering av begrunnelsen i noen utvalgte vedtak..... | 22 |
| VEDLEGG 2  RÅDMANNENS UTTALELSE .....                 | 27 |

## SAMMENDRAG

---

Innlandet Revisjon IKS leverte i juni 2020 rapporten «Byggesak, oppmåling, brann og redning» til kontrollutvalget (rapport 2/2020). Med bakgrunn i behandlingen av rapporten i kommunestyret vedtok kontrollutvalget å gjennomføre en oppfølgingskontroll med utgangspunkt i revisjonsrapportens anbefalinger.

Formålet med prosjektarbeidet er å undersøke om rådmannen har fulgt opp anbefalingene i rapport 2/2020. Problemstillingen for prosjektet er da formulert slik:

- Har kommunen fulgt opp anbefalingene i rapporten *Byggesak, oppmåling, brann og redning*?

Prosjektet er gjennomført ved innhenting av informasjon og dokumentasjon fra Gran kommune.

Revisjonen finner at kommunen i det alt vesentlige har fulgt opp anbefalingene i rapporten «Byggesak, oppmåling, brann og redning». Vi omtaler nedenfor anbefalingene fra rapport 2/2020 hvor revisjonen har kommentarer til oppfølgingen.

*Anbefaling 2: Kommunen må sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn én måned å behandle saken.*

Kommunen mener at det ikke alltid er åpenbart at det skal gå ut et ordinært brev om «foreløpig svar» etter forvaltningsloven § 11 a. Det vises til bestemmelsens andre ledd tredje punktum: «*Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.*», samt at byggesaker er pålagt saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven. Revisjonen har vurdert anbefalingen på nytt i lys av kommunens innvendinger.

Revisjonen legger til grunn er at det sentrale vurderingsmomentet er hvor lang tid den som søker må forvente at saksbehandlingen tar, og at unntaket i forvaltningsloven gjelder hvis søker ikke har grunn til å forvente raskere saksbehandling. I denne vurderingen inngår hvor lang tid det normalt går til å behandle liknende saker. I praksis er spørsmålet om foreløpig svar kan unnlates bare aktuelt for saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist, og i slike saker er profesjonelle aktører nesten alltid innblandet. Det må kunne forventes at bransjeaktører er klar over at f.eks. en dispensasjonssøknad, eller en sak der andre myndigheter involveres, ikke kan forventes å være ferdig innen én måned. Fristen med å sende foreløpig svar etter én måned gjelder da ikke for slike tilfeller.

Dette betyr imidlertid ikke at foreløpig svar kan unnlates i sin helhet. Foreløpig svar må sendes når det er klart at saksbehandlingen vil ta så lang tid at søker har rimelig grunn til å forvente et tidligere svar. Revisjonen har ikke foretatt noen ny gjennomgang av kommunens praksis knyttet til foreløpig svar. Vi viser til at det inngår i kommunens saksbehandlingsrutine å vurdere utsending av foreløpig svar.

*Anbefaling 3: Kommunen må sikre at vedtak er godt nok begrunnet.*

Ut fra gjennomgang av nye maler og utvalg av 11 vedtaksbrev fra april/mai 2022 så anser revisjonen at kommunen har rutiner for å sikre at vedtaksbrev inneholder begrunnelse for vedtaket. Oversendte maler er etter revisjonens

vurdering lagt opp slik at de skal bidra til at vedtak er begrunnet. De konkrete vedtakene som er gjennomgått inneholder begrunnelser for det aktuelle vedtaket.

Revisjonen har i tillegg vurdert innholdet i begrunnelsene som er gitt i de utvalgte vedtaksbrevne. Vi finner generelt at begrunnelsene som er gitt i fire av de fem vedtakene som omhandler dispensasjoner er problematiske. Begrunnelsene som gis er etter revisjonens vurdering gjennomgående for korte, lite relevante og lite detaljerte opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2. Vi har ingen merknader til begrunnelsene i de øvrige sakene.

*Anbefaling 5: Kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.*

*Anbefaling 6: Kommunen må styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.*

Inntil målet eventuelt endres i ny tilsyns- og ulovlighetsstrategi har kommunen mål å gjennomføre tilsyn i minimum 10% av behandlede byggesaker pr år. Rapport 2/2020 viser til at kommunen lå betydelig bak dette målet for 2018 og 2019. Tall fra Kostra viser at det er gjennomført færre tilsyn i 2020 og 2021 enn i de to foregående årene. Det framstår dermed som at tilsynet med ulovlige byggetiltak foreløpig ikke er styrket.

*Anbefaling 12: Kommunen må forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.*

I rapport 2/2020 ble det påpekt at det forelå mangler i dokumentasjonen som viser at kommunen har fastlagt satsningsområder og tiltak, hva som er prioritert, og hvordan dette er begrunnet, slik kravet er etter forskrift om brannforebygging kapittel 4. Det er ikke oversendt konkrete opplysninger som kan bekrefte at denne dokumentasjonen er forbedret. Det vises til at en ny forebyggende analyse er et ledd i dette arbeidet. Denne er foreløpig ikke ferdigstilt.

Med utgangspunkt i konklusjonene fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Foreløpig svar bør sendes når det er klart at saksbehandlingen vil ta så lang tid at søker har hatt rimelig grunn til å forvente et tidligere svar på sin søknad. I de fleste byggesaker bør foreløpig svar ikke sendes senere enn en måned etter at søknad er mottatt.
- Ved behandling av dispensasjonssøknader bør kommunen sikre at søknaden vurderes opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd, samt at vurderingen framgår av vedtaket.
- Ettersom kommunen ligger langt bak eget mål om å kontrollere 10 % av byggesakene, bør innsatsen på dette området intensiveres.

# 1 INNLEDNING

---

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Innlandet Revisjon IKS leverte i juni 2020 rapporten «Byggesak, oppmåling, brann og redning» til kontrollutvalget (rapport 2/2020). Kontrollutvalget behandlet rapporten i sitt møte 5. juni 2020 i sak 29/2020. Rapporten ble lagt fram for kommunestyret i møte 16. september 2020 i sak 69/2020. Kommunestyret ba i punkt 3 i vedtaket rådmannen om å følge opp rapportens anbefalinger. Kommunestyret ba også kontrollutvalget om å følge opp at revisjonsrapportens anbefalinger blir implementert i organisasjonen på tilfredsstillende måte.

Kontrollutvalget vedtok i møte 11. juni 2021, sak 26/2021 å be Innlandet Revisjon IKS lage en prosjektplan for gjennomføring en oppfølgingskontroll med utgangspunkt i revisjonsrapportens anbefalinger. Prosjektplan ble lagt fram for kontrollutvalget i møte 3. september (sak 46/2021). Utvalget godkjente prosjektplanen. Kontrollen var ønsket gjennomført i løpet av første halvår 2022.

Formålet med prosjektarbeidet er å undersøke om rådmannen har fulgt opp anbefalingene i revisjonsrapporten. Problemstillingen for prosjektet er da formulert slik:

- Har kommunen fulgt opp anbefalingene i rapporten *Byggesak, oppmåling, brann og redning*?

## 1.2 GJENNOMFØRING

Ettersom prosjektet omhandler oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon, ble det ikke avholdt oppstartmøte med administrativ ledelse i kommunen. Informasjon har kun blitt hentet inn skriftlig.

Revisjonen sendte over spørsmål om oppfølging av anbefalingene i revisjonsrapporten. Skriftlig svar ble mottatt 30.1.22 fra enhetsleder Plan, bygg og oppmåling. Etter dette ble det i tre omganger oversendt oppfølgende spørsmål og bedt om dokumentasjon fra Plan, bygg og oppmåling og Lunner og Gran Brann og Redning. Henvendelsene ble besvart 4.4, 27.5, 10.6 og 24.6.22. Det er også foretatt stikkprøver.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at fakta skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt gjennom innhenting av informasjon fra kommunen og ved at rådmannen har fått rapportutkast til uttalelse.

## 2 REVISJONSKRITERIER

---

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utarbeide revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriteriene i dette prosjektet utledes fra kommunestyrets vedtak i sak 69/2020 som pålegger rådmannen å følge opp anbefalingene i revisjonsrapporten. De 16 anbefalingene spesifiserer hva rådmannen skal gjøre og danner dermed grunnlaget for våre vurderinger. Vi gjengir anbefalingene nedenfor:

### Byggesak

1. Kommunen må i større grad dokumentere den veiledningen som gjøres. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet.
2. Kommunen må sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn én måned å behandle saken.<sup>1</sup>
3. Kommunen må sikre at vedtak er godt nok begrunnet.
4. Kommunen må tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken.

### Ulovligheter

5. Kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.
6. Kommunen må styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.
7. Kommunen må etterstrebe at ulovlighetssakene merkes med prioritering i oversikten.

### Oppmåling

8. Kommunen må dokumentere at protokollen har kartvedlegg og andre vedlegg som dokumenterer forretningens gang.
9. Kommunen må dokumentere at protokollen er vedlagt partsliste med opplysninger om hvem om har møtt opp, informasjon om dato for varslingsfrist og merknader til varslingsfrist fra partene.
10. Hvis partene har godtatt kortere varslingsfrist så må dette dokumenteres.
11. Kommunen må se på rutiner for utfylling av protokollen når det gjelder å opplyse om habilitet.

### Brann og redning

12. Kommunen må forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.
13. Kommunen må dokumentere hvis det gjøres risikovurderinger av objekter som blir vurdert til ikke å være et særskilt brannobjekt.
14. Det må lages rutine for samarbeidet med byggesak slik de har planlagt å gjøre.
15. Tilsyn i særskilte brannobjekter må følge opp risikovurderingene som er gjort.
16. Kommunen må prioritere å avslutte tilsynene i samsvar med regelverket.

---

<sup>1</sup> I lys av innspill fra kommunen er denne anbefalingen vurdert på nytt, jf kapittel 3.

## 3 BYGGESAK

### 3.1 FAKTAINFORMASJON

Kommunen har gått over til nytt sakssystem, hvor hele behandlingen er lagt opp etter forløp. Oversendt eksempel fra kommunen:

The screenshot shows a web interface for a case management system. At the top, there's a header with a logo and the text 'Forløp Lister oppgavene knyttet til saken'. Below this, a dropdown menu is set to 'eByggesak - Ettrinns - 3 uker'. To the right, it says 'eByggesak - Ettrinns - 3 uker // Anne Borgedahl // Aktiv'. Below the dropdown, there are buttons: 'Tilknytt forløp', 'Lukk fasen', 'Sett til passiv', and 'Annet'. To the right of these buttons, it says 'Tidsfrist: 05.04.2022 Tidsfrist Gjenstående 12 dager'. The main part of the interface is a table with the following columns: 'Tittel', 'Tidsfrist', 'Lukket dato', and 'Ansvarlig'. The table contains 13 rows of tasks, each with a play button icon, a close button icon, and a computer icon. The tasks are: 'Saksbehandling', 'Endre til 12 ukers søknad', 'Mangelbrev - vesentlig mangel', 'Søknaden er komplett', 'Mangelbrev - mindre mangel', 'Send på intern høring', 'Oversendelse til ekstern myndighet', 'Skriv saksframlegg', 'Registrer vedtak og dispensasjoner', 'Vedtaksbrev', 'Send til matrikkelføring', 'Send til gebyrberegning', and 'Fortsett'. The 'Tidsfrist' column shows '05.04.2022' for the first row and '\*\*\*' for the others. The 'Ansvarlig' column shows 'Anne Borgedahl' for most rows, and 'Plan bygs og oppmåling' for the last two rows.

| Tittel                             | Tidsfrist  | Lukket dato | Ansvarlig              |
|------------------------------------|------------|-------------|------------------------|
| Saksbehandling                     | 05.04.2022 |             | Anne Borgedahl         |
| Endre til 12 ukers søknad          | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Mangelbrev - vesentlig mangel      | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Søknaden er komplett               | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Mangelbrev - mindre mangel         | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Send på intern høring              | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Oversendelse til ekstern myndighet | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Skriv saksframlegg                 | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Registrer vedtak og dispensasjoner | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Vedtaksbrev                        | ***        |             | Anne Borgedahl         |
| Send til matrikkelføring           | ***        |             | Plan bygs og oppmåling |
| Send til gebyrberegning            | ***        |             | Plan bygs og oppmåling |
| Fortsett                           | ***        |             | Anne Borgedahl         |

**Anbefaling 1:** Kommunen må i større grad dokumentere den veiledningen som gjøres. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk i saksbehandlingssystemet.

Kommunens svar:

*Byggesak har fått på plass en sakstype som heter «henvendelse» i saksbehandlingssystemet. Den gjør det mer aktuelt å journalføre rene henvendelser og veiledninger i sakssystemet, også før det blir en byggesak med søknad. Det sikrer også at veiledning som er gitt blir synlig for alle ansatte på byggesak og ivaretar likebehandlingen.*

Det opplyses at veiledning må dokumenteres i saksbehandlingssystemet, ellers blir det ikke mulig å gjennomføre forløpet i saken.

**Anbefaling 2.** Kommunen må sende ut foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer tid enn én måned å behandle saken.

Kommunens svar:

*Det er utarbeidet egen rutine for svar ut i avdeling for byggesak. Enhet for plan, byggesak og oppmåling gikk over i nytt saksbehandlingssystem 1.1.2022. Det nye sakssystemet, plan & build, er bygd opp etter forløp som også fungerer som en sjekkliste slik at saksbehandler må gjøre vurdering om det skal sendes ut foreløpig svar i saker i medhold av forvaltningsloven 11a. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 3 ukers-saker og rammesøknader med 12 ukers frist, har i 2021 vært på henholdsvis 9 og 42 dager. Dette indikerer at det ikke har vært behov for å sende ut så mange brev om foreløpig svar for avdelingen byggesak.*

Når det gjelder anbefaling 2 om at det må sendes ut foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer tid enn en måned å behandle saken, så viser kommunen til at dette er den generelle hovedregel for forvaltningen i behandling av saker. «Byggesaker er pålagt saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven. Slikt sett er det ikke alltid åpenbart at det skal gå ut et ordinært brev om «foreløpig svar» etter forvaltningsloven § 11 a. Det vises til bestemmelsens andre ledd tredje punktum: **«Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.»** I lovkommentar til bestemmelsen er det lagt til grunn at foreløpig svar kan unnlates i tilfeller hvor saksbehandlingstidens lengde er alminnelig kjent, eller hvor slikt svar av andre grunner må anses som åpenbart unødvendig. Dette blir også gjengitt i 11 a tredje ledd og lovkommentar om at unntaket etter andre ledd tredje punkt også gjelder her.<sup>2</sup>

Revisjonen har ikke foretatt noen ny gjennomgang av kommunens praksis knyttet til foreløpig svar. Vi viser til at det inngår i kommunens saksbehandlingsrutine å vurdere utsending av foreløpig svar, jf informasjon fra kommunen ovenfor.

Anbefaling 3. Kommunen må sikre at vedtak er godt nok begrunnet.

Kommunens svar:

*Begrunnelse for et vedtak følger av forvaltningsloven § 24, hvor hovedregel er at «enkeltvedtak skal begrunnes». Videre følger dette av fvl § 25 om begrunnelsens innhold.*

*Byggesak har i forbindelse med endring av sakssystem, startet en større prosess med revidering av maler for vedtak. Her er spesielt begrunnelse noe som har fokus.*

Kommunen har sendt over et utvalg av vedtaksmaler<sup>3</sup>.

Vi har i tillegg gjennomgått et utvalg av saker utvalg fra postliste. Utvalget ble gjort ved trekke ut noen saker av ulik type<sup>4</sup>, der vedtak var blitt fattet mellom 27.4 og 15.5.2022. Bortsett fra at det ble sikret at ulike saker ble inkludert var utvalget tilfeldig. Kommunen ble bedt om å sende over vedtak i 12 saker. Det viste seg at én sak ikke var relevant, slik at utvalget besto av 11 saker<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> For ordens skyld nevnes at anbefalingen om å sende foreløpig svar ikke ble kommentert da kommunen fikk rapport 2/2020 oversendt for uttalelse i mai 2020.

<sup>3</sup> Så vidt vi forstår er ikke arbeidet med nye maler avsluttet.

<sup>4</sup> Nybygg, tilbygg, dispensasjoner, delingssaker.

<sup>5</sup> Fordelt slik: 6 nybygg, 4 tilbygg/terrasse, 5 dispensasjoner, 1 delingssak. Noen av byggesakene inneholdt også søknader om dispensasjon.

Vedtaksbrevene er stort sett bygd på samme måte der vedtak gjengis først, deretter opplysninger om saken og til slutt vurdering/konklusjon. Brevene som både omfatter søknad om dispensasjon og nybygg/tilbygg er mer omfattende enn sakene som behandler byggesøknad.

Anbefaling 4. Kommunen må tilstrebe enhetlig praksis mht journalføring av telefonsamtaler som har betydning for saken.

Kommunens svar:

*Vi har gjort grep rundt den generelle veiledningstiden på telefon (faste dager og tidsrom i uka) der det i stor grad er to som veksler på å ta imot generelle spørsmål. Ved telefonsamtaler direkte til saksbehandler på saken (utenom veiledningstiden) er det saksbehandler selv som noterer eller følger opp hvis det har betydning for saken som er til behandling.*

Det opplyses at praksis er endret ved at det er mer bevisstgjøring om dette. I nytt sakssystem er det dessuten gjort enklere for alle saksbehandlere å legge inn notat etter telefonsamtale i alle saker, og ikke bare egen sak som det var tidligere.<sup>6</sup>

## 3.2 REVISJONENS VURDERING

### *Anbefaling 1- dokumentasjon av veiledning*

Kommunens svar angående oppfølging tas til etterretning. Revisjonen vurderer at anbefalingen er blitt fulgt opp.

### *Anbefaling 2 – foreløpig svar*

Det fremgår av § 11 a annet ledd at det snarest mulig skal gis foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid å besvare en henvendelse. Etter tredje ledd skal det foreløpige svaret sendes senest én måned etter at henvendelsen ble mottatt dersom saken gjelder enkeltvedtak. Det gjøres i annet ledd unntak for kravet om å sende foreløpig svar dersom det foreløpige svaret må anses som åpenbart unødvendig.

Det skal sendes foreløpig svar etter hovedregelen ved alminnelige henvendelser i en byggesak. Spørsmålet her er hvorvidt det også skal sendes foreløpig svar på byggesøknaden (som også betraktes som en henvendelse) etter hovedregelen, eller om disse situasjoner i mange tilfeller omfattes av det nevnte unntaket. Det er blant annet reist spørsmål om hvilken betydning det har for spørsmålet at byggesaksbehandling er underlagt absolutte tidsfrister i plan- og bygningsloven.

Ifølge Ot.prp.nr.75 (1993-1994) s. 60 er formuleringen om at foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som «åpenbart unødvendig» et uttrykk for at det skal gjelde en forholdsvis snever unntaksadgang, jf forståelsen av den tilsvarende formulering i f.eks fvl § 16 tredje ledd bokstav c og § 27 første ledd. Foreløpig svar bør kunne unnlates der parten fra før er kjent med grunnen til den lange saksbehandlingstiden og når han eller hun kan vente å få sin henvendelse besvart. Foreløpig svar må også kunne unnlates i tilfeller hvor saksbehandlingstidens lengde er alminnelig kjent, eller hvor slikt svar av andre grunner må anses som åpenbart unødvendig.

---

<sup>6</sup> Revisjonen har fått oversendt eksempel fra saksbehandlingssystemet.

Etter vår vurdering følger det herav at det er den tid søker i alminnelighet må forvente at saksbehandlingstiden vil ta, dvs. *forventet saksbehandlingstid*, som vil være det sentrale vurderingsmomentet. Vi kan ikke se at det uten videre følger av det faktum at byggesaksbehandling er underlagt absolutte tidsfrister i plan- og bygningsloven at saksbehandlingstiden er alminnelig kjent. Det var klart ikke lovgivers intensjon, og det er heller ikke vanlig, at byggesaksbehandling tar like lang tid som det som er maksfristen.

Terskelen for når saksbehandlingstidens lengde er alminnelig kjent kan til en viss grad oppstilles på bakgrunn av formuleringen «åpenbart unødvendig». Gitt at det sentrale vurderingsmoment er hvilken saksbehandlingstid søker må forvente, vil unntaket inntreffe dersom det er åpenbart at søker ikke har grunn til å forvente raskere saksbehandlingstid. Disse grunner trenger ikke å være velfunderte, men må antakelig kunne kvalifiseres som *rimelige*, eller de må i alle fall være av en slik karakter at de kan forutses av forvaltningsorganet. Terskelen for når slike grunner foreligger kan imidlertid ikke legges høyt, gitt formuleringen «åpenbart», som klart peker i retning av en snever unntaksregel, jf. også den refererte uttalelsen i forarbeidene.

Revisjonen antar at det sentrale temaet vil være hvor lang tid særlig den aktuelle byggesaksavdelingen, men også andre byggesaksavdelinger, normalt bruker på å behandle liknende saker. Spørsmålet om foreløpig svar kan unnlates er bare aktuelt for saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist, og i slike saker er profesjonelle aktører nesten alltid innblandet. Det må kunne forventes at de som jobber i denne bransjen er klar over at f.eks. en dispensasjonssøknad, eller en sak der andre myndigheter involveres, ikke kan forventes å være ferdig innen en måned. Maksfristen med å sende foreløpig svar etter en måned gjelder da ikke for slike tilfeller.

Dette betyr imidlertid ikke at foreløpig svar kan unnlates i sin helhet. Foreløpig svar må sendes når det er klart at saksbehandlingen vil ta så lang tid at søker har rimelig grunn til å forvente et tidligere svar.

### *Anbefaling 3 – begrunnelser i vedtak*

Ut fra gjennomgang av nye maler og utvalg av 11 vedtaksbrev så anser revisjonen at kommunen har rutiner for å sikre at vedtaksbrev inneholder begrunnelse for vedtaket. Oversendte maler er etter revisjonens vurdering lagt opp slik at de skal bidra til at vedtak er begrunnet. De konkrete vedtakene som er gjennomgått inneholder begrunnelser for det aktuelle vedtaket.

Revisjonen har i tillegg vurdert innholdet i begrunnelsene som et gitt i de aktuelle vedtaksbrevene. Vi finner generelt at begrunnelsene som er gitt i de fem dispensasjonssakene er problematiske. Disse er gjennomgått i vedlegg 1. Begrunnelsene som gis er etter revisjonens vurdering gjennomgående for korte, lite relevante og detaljerte opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2.

Vi har ingen merknader til begrunnelsene i de øvrige sakene.

### *Anbefaling 4 – journalføring av telefonsamtaler*

Kommunens svar angående journalføring av telefonsamtaler tas til etterretning. Revisjonen vurderer at anbefalingen er blitt fulgt opp.

## 4 RUTINER FOR OG OPPFØLGING AV ULOVLIGHETER

---

### 4.1 FAKTAINFORMASJON

Anbefaling 5: Kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.

Anbefaling 6: Kommunen må styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.

Kommunen opplyser at nåværende tilsyns- og ulovlighetsstrategi gjelder ut 2022, og at den er under revidering. *«I gjeldende strategi, er det et mål å gjennomføre tilsyn i minimum 10% av behandlede byggesaker pr år. Kommunens mål er i tråd med de nasjonale målene for tilsyn. Hvorvidt kommunen skal endre målsettingen sin, må bli ut i fra en vurdering av hva man tror kan være mulig å oppnå for den perioden strategien skal gjelde. Det er ulike faktorer som kan virke inn for om målsettingen oppnås, da er blant annet faktorer som corona-situasjon, tilgjengelige ressurser for gjennomføring samt kompetanse i avdelingen viktige indikatorer for om vi tenker det er mulig å opprettholde samme målsetting for de neste par årene.*

*Kommunen har et tilsynssamarbeid med omkringliggende kommuner, her er det planlagt økt aktivitet i samarbeidet fremover, noe som tyder på at det vil kunne bli en liten økning av tilsyn i 2022 enn hva vi hadde i 2021.*

*Det er igangsatt sondering med Lunner, Jevnaker og Nittedal kommuner om opprettelse av eget samarbeid rundt ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Det er enighet mellom kommunene om at det er et behov samt ønske om å samarbeide, både for å oppnå likebehandling samt forutsigbarhet i saker, og for å kunne avsette tilstrekkelig ressurser slik at arbeidsområdet får økt fokus.*

Det opplyses at en sak om dette skal legges fram for de fire kommunestyrene i løpet av høsten 2022. *«Vi ser det derfor som hensiktsmessig å revidere tilsyns- og ulovlighetsstrategien først etter at utfallet av denne utredningen er klart (revidering i første møterunde i 2023). Hvis alle kommunene går for dette samarbeidet vil det bli opprettet et ulovlighets-kontor som håndterer ulovlighetsoppfølging i de fire kommunene. Tilsynsvirksomheten vil fortsette som i dag, gjennom egen tilsynsoppfølging i kommunen og felles i nettverksgruppen med sju andre kommuner.»*

Tall fra Kostra viser at kommunen avholdt 4 tilsyn i 2020 og 11 tilsyn i 2021. Ifølge Kostra behandlet kommunen 324 byggesaker i 2020 og 303 saker i 2021. Andelen saker med tilsyn utgjør dermed henholdsvis 1,2 % og 3,6 % for de to årene.

Rapport 2/2020 hadde tall for antall tilsyn i 2018 og 2019. Antall tilsyn var ifølge Kostra 23 i 2018 og 13 i 2019. Dette utgjorde 7 % av alle byggesaker i 2018 og 4,3 % av sakene i 2019.

Anbefaling 7. Kommunen må etterstrebe at ulovlighetssakene merkes med prioritering i oversikten.

Kommunens svar: *Byggesak anser viktighet av merking av prioritet, og dette er noe som skal utføres slik det er beskrevet i kommunens strategi for tilsyn og oppfølging av ulovligheter.*

Revisjonen har mottatt oversikt over ulovlighetssaker. Det framgår at sakene for 2021 og 2022 (tom. mars) er merket med prioritet. Det går også fram hvilke saker som er ferdigbehandlet og hvilke saker som venter på behandling.

## 4.2 REVISJONENS VURDERING

### *Anbefaling 5/6 - tilsyn*

Revisjonen tar til etterretning at det arbeides med revisjon av tilsynsstrategien, og at denne planlegges ferdigstilt i løpet av 2022, etter at det blant annet er gjort en utredning av samarbeid med Lunner, Jevnaker og Nittedal om opprettelse av samarbeid om ulovlighetsoppfølging.

Inntil målet eventuelt endres i ny tilsyns- og ulovlighetsstrategi har kommunen mål å gjennomføre tilsyn i minimum 10% av behandlede byggesaker pr år. Rapport 2/2020 viser til at kommunen lå betydelig bak dette målet for 2018 og 2019. Tall fra Kostra viser at det er gjennomført færre tilsyn i 2020 og 2021 enn i de to foregående årene. Det framstår dermed som at tilsynet med ulovlige byggetiltak foreløpig ikke er styrket.

### *Anbefaling 7 – merking av ulovlighetssaker*

Kommunen har sendt over dokumentasjon på at ulovlighetssaker er merket med prioritet. Revisjonen vurderer dermed at anbefalingen er blitt fulgt opp.

## 5 OPPMÅLING

### 5.1 FAKTAINFORMASJON

**Anbefaling 8:** Kommunen må dokumentere at protokollen har kartvedlegg og andre vedlegg som dokumenterer forretningens gang.

Kommunens svar:

*Det er laget arbeidsrutine for oppmålingsforretninger, og gitt datateknisk opplæring internt for å sikre at kart kommer med protokoll. Det er også kommet på plass kobling mellom kommunens sak og arkivsystem og GisLine oppmålingsforretning, noe som sikrer forretningens gang.*

Kommunen har sendt over rutine, revidert 10.2.21, som beskriver de ulike stegene i oppmålingsforretningen. Formålet med rutinen er: «Sørge for at Matrikkelenhet blir opprettet i matrikkelen (og Grunnboka) og at oppmålingsforretningen blir holdt i samsvar med kravene i Matrikkelloven m/forskrifter. Sørge for at grenser blir merket, målt og kartfestet og rettigheter registrert.»

**Anbefaling 9.** Kommunen må dokumentere at protokollen er vedlagt partsliste med opplysninger om hvem som har møtt opp, informasjon om dato for varslingsfrist og merknader til varslingsfrist fra partene.

Kommunens svar:

*Det er utarbeidet egen mal for føring av protokoll som ivaretar dette.*

**Mal protokoll**  
**Husk å krysse av for habilitet**

**Tillatelse, rekvisisjon, varsel om forretning**  
Forretningen omfatter: < KLG, deling, AO, GrJust, MUF, feste  
Innkallingen sendt partene, <dato>

Grunnboken er sjekket: <ligger vedlagt> <ingen heftelser av betydning for forretningen>

**Oppmålingsforretningen, måle og beregningsarbeid**  
På forretningen møtte: <g/bnr>  
Ingen underskrift på protokollen pga pandemi.  
Fullmakt fra: <g/bnr> (mottatt, (sendt i post under pandemi))

Partene er orientert om habilitet. Partene er spurt om det er rettighetshavere som skal være med på forretningen.

**Anbefaling 10.** Hvis partene har godtatt kortere varslingsplikt så må dette dokumenteres.

Kommunens svar:

*Det presiseres i arbeidsrutinen at kortene frist en 2 uker skal dokumenteres og godkjennes av innkalte parter.*

**Anbefaling 11.** Kommunen må se på rutiner for utfylling av protokollen når det gjelder å opplyse om habilitet.

Kommunens svar:

*I mal for føring av protokoller et det spesielt beskrevet at det skal opplyses om habilitet, og man må huske å merke av for dette i protokollen, som produseres i GisLine oppmålingsforretning.*

*Eksempel:*

|                |        |        |                |             |              |                       |
|----------------|--------|--------|----------------|-------------|--------------|-----------------------|
| Om foretningen | Parter | Varsel | Saksdokumenter | Grensepunkt | Oppsummering | Vedlegg/Dokumentasjon |
|----------------|--------|--------|----------------|-------------|--------------|-----------------------|

Habilitet

Landmåler

Gro Nordal

☐ Parter orientert om evt. inhabilitet ☐ Innsigelser fra parter

Merknader til varslingen

Oppsummering og erklæring fra landmåler

## 5.2 REVISJONENS VURDERING

Kommunen har innført maler og rutiner som skal sikre at protokollene fylles ut på riktig måte og inneholder relevante vedlegg. Det inngår i ny rutine at frist kortere enn to uker skal dokumenteres og godkjennes av innkalte parter.

Etter revisjonens oppfatning har kommunen gjennomført tiltak for å følge opp anbefalingene i revisjonsrapporten knyttet til oppmåling.

## 6 BRANN OG REDNING

---

### 6.1 FAKTAINFORMASJON

Anbefaling 12. Kommunen må forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.

Kommunens svar:

*Lunner – Gran brann og redning jobber kontinuerlig med å forbedre dokumentasjonen sin. Ett ledd i dette er den forebyggende analysen som er i slutfasen og skal ferdigstilles vår /tidlig sommer 2022.*

Ifølge e-post 24.6 er ikke den forebyggende analysen ferdigstilt.

Anbefaling 13. Kommunen må dokumentere hvis det gjøres risikovurderinger av objekter som blir vurdert til ikke å være et særskilte brannobjekt.

Kommunens svar:

*Det er lagt til et eget felt i vårt tilsynsskjema der det skal dokumenteres risikovurderinger av objekter som ikke vurderes som særskilte brannobjekter.*

Revisjonen har fått oversendt tilsynsskjema datert mars 2021. I skjemaet er det et felt der det skal føres inn vurdering av brannobjektet.

Anbefaling 14. Det må lages rutine for samarbeidet med byggesak slik de har planlagt å gjøre.

Kommunen har sendt over samarbeidsrutine datert 24.3.22. Den har følgende formål: «Hensikten med denne rutinen er å sikre god kvalitet i den enkeltes enhet gjennom samarbeid og informasjonsdelen. Rutinen er ment å ivareta enhetenes plikter om samordning etter gjeldende lover og forskrifter.»

Rutinen inneholder - foruten formål - følgende punkter:

- Hvem gjør hva (Plan, Byggesak, Brannvesenet)
- Ansvar
- Myndighet
- Dokumentasjon
- Rapportering og evaluering
- Hjemmelsgrunnlag for samarbeid

Anbefaling 15. Tilsyn i særskilte brannobjekter må følge opp risikovurderingene som er gjort.

Kommunen opplyser at tilsynsfrekvens baseres på risikovurderinger av objekter. Revisjonen har fått oversendt liste over planlagte og branntilsyn. Tre av de planlagte tilsynene ble overført til 2021 etter ønske fra eier/bruker av bygningen. Oversikten viser at de planlagte tilsynene ble gjennomført for de øvrige brannobjektene.

Anbefaling 16. Kommunen må prioritere å avslutte tilsynene i samsvar med regelverket.

Kommunens svar:

*Det er utarbeidet nye maler basert på oppdatert forslag fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Blant disse er mal om avslutning av tilsyn som skal benyttes i saker der det følges opp avvik etter at saksgangen er komplett.*

Kommunen har sendt over malen som omtales ovenfor.

## 6.2 REVISJONENS VURDERING

Nye rutiner og maler som følger opp anbefalingene i revisjonsrapporten er innført. Revisjonen vurderer at anbefalingene er ivaretatt for anbefaling 13, 14, 15 og 16.

Når det gjelder anbefaling 12 vil vi trekke fram at rapporten peker på at det forelå mangler i dokumentasjonen som viser at kommunen har fastlagt satsningsområder og tiltak, hva som er prioritert, og hvordan dette er begrunnet, slik kravet er etter forskrift om brannforbygging kapittel 4. Det er ikke oversendt konkrete opplysninger som kan bekrefte at denne dokumentasjonen er forbedret. Det vises som nevnt til at en ny forebyggende analyse er et ledd i dette arbeidet. Denne er foreløpig ikke blitt ferdigstilt.

## 7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

---

### 7.1 Konklusjoner

Revisjonen finner at kommunen i det alt vesentlige har fulgt opp anbefalingene i rapporten «Byggesak, oppmåling, brann og redning» (rapport 2/2020). Vi omtaler derfor kun de anbefalingene hvor revisjonen har kommentarer til oppfølgingen.

*Anbefaling 2: Kommunen må sende foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak hvis det tar mer enn én måned å behandle saken.*

Kommunen mener at det ikke alltid er åpenbart at det skal gå ut et ordinært brev om «foreløpig svar» etter forvaltningsloven § 11 a. Det vises til bestemmelsens andre ledd tredje punktum: «*Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.*», samt at byggesaker er pålagt saksbehandlingsfrister etter plan- og bygningsloven. Revisjonen har vurdert anbefalingen på nytt i lys av kommunens innvendinger.

Revisjonen legger til grunn er at det sentrale vurderingsmomentet er hvor lang tid den som søker må forvente at saksbehandlingen tar, og at unntaket i forvaltningsloven gjelder hvis søker ikke har grunn til å forvente raskere saksbehandling. I denne vurderingen inngår hvor lang tid det normalt går til å behandle liknende saker. I praksis er spørsmålet om foreløpig svar kan unnlates bare aktuelt for saker med 12 ukers saksbehandlingsfrist, og i slike saker er profesjonelle aktører nesten alltid innblandet. Det må kunne forventes at bransjeaktører er klar over at f.eks. en dispensasjonssøknad, eller en sak der andre myndigheter involveres, ikke kan forventes å være ferdig innen én måned. Fristen med å sende foreløpig svar etter én måned gjelder da ikke for slike tilfeller.

Dette betyr imidlertid ikke at foreløpig svar kan unnlates i sin helhet. Foreløpig svar må sendes når det er klart at saksbehandlingen vil ta så lang tid at søker har rimelig grunn til å forvente et tidligere svar. Revisjonen har ikke foretatt noen ny gjennomgang av kommunens praksis knyttet til foreløpig svar. Vi viser til at det inngår i kommunens saksbehandlingsrutine å vurdere utsending av foreløpig svar.

*Anbefaling 3: Kommunen må sikre at vedtak er godt nok begrunnet.*

Ut fra gjennomgang av nye maler og utvalg av 11 vedtaksbrev fra april/mai 2022 så anser revisjonen at kommunen har rutiner for å sikre at vedtaksbrev inneholder begrunnelse for vedtaket. Oversendte maler er etter revisjonens vurdering lagt opp slik at de skal bidra til at vedtak er begrunnet. De konkrete vedtakene som er gjennomgått inneholder begrunnelser for det aktuelle vedtaket.

Revisjonen har i tillegg vurdert innholdet i begrunnelsene som er gitt i de utvalgte vedtaksbrevne. Vi finner generelt at begrunnelsene som er gitt i fire av de fem vedtakene som omhandler dispensasjoner er problematiske. Begrunnelsene som gis er etter revisjonens vurdering gjennomgående for korte, lite relevante og lite detaljerte opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2. Vi har ingen merknader til begrunnelsene i de øvrige sakene.

*Anbefaling 5: Kommunen må ha mer fokus på tilsyn for å kunne klare målet sitt som er satt i tilsynsstrategien.*

*Anbefaling 6: Kommunen må styrke tilsynet for å kunne avdekke ulovlige byggetiltak.*

Inntil målet eventuelt endres i ny tilsyns- og ulovlighetsstrategi har kommunen mål å gjennomføre tilsyn i minimum 10% av behandlede byggesaker pr år. Rapport 2/2020 viser til at kommunen lå betydelig bak dette målet for 2018 og 2019. Tall fra Kostra viser at det er gjennomført færre tilsyn i 2020 og 2021 enn i de to foregående årene. Det framstår dermed som at tilsynet med ulovlige byggetiltak foreløpig ikke er styrket.

*Anbefaling 12: Kommunen må forbedre dokumentasjonen sin etter forskrift om brannforebygging § 22.*

I rapport 2/2020 ble det påpekt at det forelå mangler i dokumentasjonen som viser at kommunen har fastlagt satsningsområder og tiltak, hva som er prioritert, og hvordan dette er begrunnet, slik kravet er etter forskrift om brannforbygging kapittel 4. Det er ikke oversendt konkrete opplysninger som kan bekrefte at denne dokumentasjonen er forbedret. Det vises til at en ny forebyggende analyse er et ledd i dette arbeidet. Denne er foreløpig ikke ferdigstilt.

## 7.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i konklusjonene fremmer revisjonen følgende anbefalinger:

- Foreløpig svar bør sendes når det er klart at saksbehandlingen vil ta så lang tid at søker har hatt rimelig grunn til å forvente et tidligere svar på sin søknad. I de fleste byggesaker bør foreløpig svar ikke sendes senere enn en måned etter at søknad er mottatt.
- Ved behandling av dispensasjonssøknader bør kommunen sikre at søknaden vurderes opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd, samt at vurderingen framgår av vedtaket.
- Ettersom kommunen ligger langt bak eget mål om å kontrollere 10 % av byggesakene, bør innsatsen på dette området intensiveres.

## VEDLEGG 1    GJENNOMGANG AV DISPENSASJONSSAKER

---

### Krav om begrunnelse i dispensasjonssaker

Plan- og bygningslovens hovedregel er at tiltak er ulovlige dersom det strider mot lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. § 1-6 første og annet ledd. For slike tilfeller åpner loven likevel for at det kan gis dispensasjon fra de bestemmelser tiltaket strider mot, slik at tiltaket blir lovlig, se § 19-2 første ledd.

Det er klart forutsatt i forarbeidene at kommunene skal være tilbakeholdne med å gi dispensasjon, se blant annet Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242. Grunnen til dette er at div. bestemmelser i lov, forskrift og reguleringsplaner normalt vil være resultat av meget omfattende arbeid og nøye overveielser med mange parter involvert. Det er klart at dersom man skal omgå slike bestemmelser bør man ha svært gode grunner for det.

Dette forsterkes av at forvaltningen i tillegg er bundet av ulovfestede prinsipper om likebehandling (like saker skal behandles likt), noe som medfører at dispensasjon ofte medfører betydelig presedensfare som kan føre til at gjeldende lovverk i praksis må tilsidesettes systematisk.

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 angir kommunens plikt til å begrunne enkeltvedtak. Gjeldende krav til begrunnelsen skal først og fremst sikre at berørte parter forstår vedtaket og dermed kan vurdere sin rettsstilling riktig (herunder om de bør klage). Begrunnelsesplikten anses også som sentral for å sikre forvaltningens legitimitet og publikums tillitt til forvaltningen. Det er også viktig at saker behandles riktig, og det er alminnelig antatt at kravet om at vedtaket skal grunngis stimulerer grundig saksbehandling som igjen fører til flere materielt riktige avgjørelser.

Detaljgraden i begrunnelsen må til en viss grad avpasses etter de konkrete interesser begrunnelsen skal beskytte. Om § 25 tredje ledd første punktum, som lyder «*De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes.*», har Høyesterett blant annet uttalt at: «*Formuleringen er generell, men det er klart at kravene som stilles til begrunnelsen må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er, jf. blant annet Rt-2000-1056. Det må fremgå at det er foretatt et skjønn, jf. Rt-2010-376, og at de relevante hovedhensynene er vektlagt, jf. Rt-1995-738*», se Rt. (Norsk Rettstidende) 2011 s. 111 avsnitt 51. Tilsvarende sies det på side 1063 i Rt. 2000 s. 1056 at

*Hvor detaljerte krav som skal stilles, må etter min mening bero på vedtakets karakter. Det kan ikke, slik staten anfører, bare oppstilles to kategorier vedtak slik at det alltid er tilstrekkelig å etterleve hva som følger direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 25 tredje ledd med mindre vedtaket er så inngripende at det skjerpete begrunnelseskravet som særlig er fastslått i Isene-dommen, Rt-1981-745, kommer til anvendelse. Kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er.*

Kravene som stilles til begrunnelsen skal avpasses etter hvor inngripende det konkrete vedtaket er, og ikke hva som gjelder for den generelle sakstypen. Altså kan kravene variere for samme type saker.

Av effektivitetshensyn anerkjennes i tillegg et unntak fra plikten til å gi begrunnelse som foreskrevet i § 24 i de tilfeller der den private part fullt ut har fått medhold i sitt krav/innvilget sin søknad. I disse tilfeller må det

imidlertid være klart at parten ikke har noen rimelig grunn til å ønske en begrunnelse, se Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 82. Av dette følger at begrunnelseskravet i alminnelighet er vesentlig lavere i de tilfeller der den private part får sin søknad innvilget. Spørsmålet blir så om, og eventuelt i hvilken grad tilsvarende gradering av begrunnelseskravet kan gjøres gjeldende for dispensasjonssaker.

Den som får sin søknad avslått har åpenbart større behov for å kunne vurdere grunnlaget for vedtaket enn den som får sin søknad innvilget. Dispensasjonssaker skiller seg imidlertid fra andre saker ved at det finnes mange ideelle interessenter. Alle som har interesse i f.eks. en reguleringsplan vil også (i alle fall prinsipielt) ha interesse i et dispensasjonsvedtak, gitt den fare disse utgjør for å undergrave planer. Dispensasjonsvedtakene sier noe konkret om hvordan kommunen praktiserer de føringer/bestemmelser som følger av reguleringsplaner, og mange vil da kunne ha interesse i begrunnelsene for slike vedtak.

Begrunnelsene i dispensasjonsvedtak er også viktig for kommunens del, som på den ene siden har en plikt til å følge gjeldende bestemmelser, og samtidig er gitt en anledning til å være fleksible, dog bundet av et påbud om likebehandling. For på den ene siden å ivareta kravet til likebehandling, og samtidig ikke undergrave f.eks. gjeldende reguleringsplan, er det helt nødvendig at gitte begrunnelser knytter seg til særskilte forhold ved den eiendommen dispensasjonen gjelder. Dersom de argumenter begrunnelsen støtter seg på er generelle, og således kan gjelde med samme tyngde for mange—om ikke alle—eiendommer som omfattes av planen, vil kommunen fort ha skapt en presedens som i praksis tilsidesetter gjeldende plan.

Slik revisjonen forstår rettskildene gjør disse hensyn som særpreger dispensasjonsvedtak at man ikke i alminnelighet kan redusere begrunnelseskravet med bakgrunn i at søker har fått sin søknad innvilget fullt ut. Det kan kanskje tenkes tilfeller hvor det er så åpenbart at dispensasjon bør innvilges at noen omfattende begrunnelse fremstår unødvendig, men dette vil tilhøre de sjeldne unntak. Som klar hovedregel bør dispensasjonsvedtak, slik vi forstår rettskildene, begrunnes grundig.

Vilkårene for dispensasjon er (1) at hensynene bak bestemmelsen det dispenserer fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt, og (2) at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 annet ledd. Begrunnelseskravet innebærer at det skal fremgå klart av vedtaket at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert, samt hvilke konklusjoner vurderingene har ledet til.

For å oppfylle begrunnelseskravet for det første vilkåret for dispensasjon må kommunen identifisere de hensyn de bestemmelser det søkes dispensasjon fra, søker å ivareta. Det må vurderes om tiltaket/dispensasjonen tilsidesetter hvert av disse hensynene. Normalt vil en dispensasjon innebære et innhugg i samtlige interesser de aktuelle bestemmelser har som hensyn å beskytte. Spørsmålet blir så om dette innhugget er vesentlig, dvs. om hensynene blir vesentlig tilsidesatt. Det må da fremgå av vedtaket hvorfor kommunen mener tilsidesettelsen er vesentlig/ikke vesentlig.

Det andre vilkåret skal ta form av en tradisjonell pro/kontra-vurdering. Vi nevner imidlertid at plan- og bygningslovens formål blant annet er å «*bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» og å redusere negative konsekvenser for miljø og samfunn, jf. § 1-1. Det er nettopp først og fremst fordeler i relasjon til ønsket om samfunnsmessig areal- og ressursdisponering som anses som relevante for vurderingen av om det skal gis dispensasjon.

## Vurdering av begrunnelsen i noen utvalgte vedtak

Revisjonen finner generelt at begrunnelsene som gis i dispensasjonssaker er problematiske. Av de vedtakene vi har fått gis det dispensasjon i fem, hvorav vi har kommentarer til fire saker. I det følgende siterer vi det som er relevant i hvert av vedtakene (dette settes i kursiv), for deretter å gi vår vurdering av begrunnelsene.

### SAK 2: 22/00993-2

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering.*

*I denne saken handler det om hvorvidt det skal gis dispensasjon for å sette opp en støyskjerm i strid med regulert byggegrense mot kommunal vei.*

*Byggegrensen er satt for å sikre gode og oversiktlige avkjørsler, begrense skyggevirkningene av bygningers plassering og således minimere ulemperne ved solforringelse på naboeiendommer.*

#### Vurdering av vilkår for å gi dispensasjon

##### 1. Vil en dispensasjon tilsidesette hensynet bak byggegrensen i reguleringsplanen?

*I denne saken vil støyskjermen plasseres utenfor byggegrense mot offentlig vei.*

*Søknaden er sendt på høring til kommunens samferdselsavdeling som har svart følgende:*

Gran kommune ved samferdsel og park, akseptere at det blir bygget støyskjerm som omsøkt, men Gran kommune tar ikke noe økonomisk ansvar for eventuelle ulemper eller skader som oppstår på støyskjermen som skyldes vegvedlikehold, utbedringsarbeid eller trafikken på vegen.

Vegloven § 43, vedrørende frisiktlinjer i avkjøring til offentlig veg, må ivaretas.

*Kommunen anser at avstand til offentlig vei, grunnlaget i støyrapport, og samferdselsavdelingens svar, tilsier at hovedhensynet bak byggegrense ikke blir vesentlig tilsidesatt dersom man tillater dispensasjon her.*

##### 2. Har tiltaket flere fordeler enn ulemper?

*Fordeler ved å dispensere fra byggegrensene i plankartet er at kravet til støydemping mot offentlig vei blir ivaretatt for boligen.*

*Ulemper ved å dispensere fra byggegrensene i plankartet er at byggegrenser som regel er satt av en grunn, og har fremkommet gjennom lange prosesser. En dispensasjon fra bestemmelser eller planer vil kunne hule ut grunnlaget for en plan, og føre til presedenser.*

*Vi er av oppfatning at presedens ikke er problematisk i denne saken. En dispensasjon må vurderes individuelt fra sak til sak.*

*Vi mener det er en overvekt av fordeler fremfor ulemper ved å tillate dispensasjon.*

### **Revisjonens vurdering**

I likhet med Sak 1 viser ikke kommunen noen vurdering av om første dispensasjonsvilkår er oppfylt. Dette blir bare stadfestet.

Revisjonen bemerker seg også at de ulemper som nevnes i vurderingen av annet dispensasjonsvilkår ikke ser ut til å være relevante ulemper. De forhold som nevnes er blant de legislative hensyn som særlig begrunner første dispensasjonsvilkår, dvs. vilkåret sikrer at man ikke bryter vesentlig med de interesseavveininger som er foretatt i utarbeiding av planer/bestemmelser, og hindrer dermed også at disse undergraves ved at det skapes presedenser.

Det som skal vurderes under annet dispensasjonsvilkår er fordeler i relasjon til den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering. I de tilfeller der det ikke finnes åpenbare ulemper (som ofte vil være tilfellet), kan dette godt sies rett ut.

### **SAK 5: 22/01162-7**

***Vurdering av plan- og bygningsloven § 19-2, første vilkår. Blir hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra vesentlig tilsidesatt ved å innvilge søknad om dispensasjon?***

*Hovedformålet med byggegrense er hensynet rom og luft i områder med fritidsbebyggelse, samt avgrensning mot friluft og grøntstruktur i området.*

*Fritidsbolig og anneks er plassert utenfor byggegrense (utenfor den indre sirkel), men fortsatt innenfor grense for fritidsbebyggelse (den ytre sirkel). Plasseringen er tenkt for å skape minst mulig terrenginngrep. Det er et ønske om at terreng blir størst mulig grad ivarett, og at området fremstår med naturlig topografi og vegetasjon.*

*Etter vår vurdering anser vi at bestemmelse om byggegrense ikke vil bli vesentlig tilsidesatt ved at det innvilges dispensasjon i denne sak.*

***Delkonklusjon: Vi vurderer at første vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, er oppfylt.***

***Vurdering av plan- og bygningsloven § 19-2, andre vilkår. Er fordelene ved å innvilge søknad om dispensasjon er klart større enn ulempene ved dette?***

*De viktigste fordelene ved tiltaket er at utearealene på eiendommen blir bedre ved omsøkt plassering. Det er videre positivt at man kan unngå terrengoppfylling, og slikt sett bevare naturlig vegetasjon og topografi. Det er videre positivt at arrondering av terrenget blir bedre ved å flytte fritidsboligen såpass nær eiendomsgrensen.*

*Når det er små ulemper ved omsøkt tiltak, vurderer vi at fordelene ved å innvilge søknad om dispensasjon er klart større enn ulempene ved dette.*

**Delkonklusjon: Vi vurderer at andre vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, er oppfylt.**

#### **Revisjonens vurdering**

I vurderingen av første dispensasjonsvilkår nevnes «rom og luft i områder med fritidsbebyggelse» og «avgrensning mot friluft og grøntstruktur i området» som de relevante hovedhensyn som ikke vesentlig kan tilsidesettes. Dette følges opp ved at det bemerkes at «Plasseringen er tenkt for å skape minst mulig terrenginngrep» og at det er «et ønske om at terreng blir størst mulig grad ivaretatt, og at området fremstår med naturlig topografi og vegetasjon».

Vi bemerker at de argumentene som her er gitt ikke har noen klar sammenheng med de nevnte hovedhensynene. Tvert imot kan større terrenginngrep tenkes å bidra til å fremme disse hensynene. De gitte argumentene fremstår heller som fordeler og hører dermed hjemme i vurderingen av annet dispensasjonsvilkår.

For å oppfylle begrunnelseskravet for første dispensasjonsvilkår skal de relevante hensyn identifiseres, og det skal så argumenteres konkret for hvorfor disse ikke blir vesentlig tilsidesatt. Det er også viktig at de argumentene som brukes er partikulære nok (de knytter seg til det konkrete området) til at samme argument ikke kan brukes for alle eiendommer i samme område, da det nettopp er slik man skaper presedensfare. Denne vurderingen kan av og til være vanskelig å gjennomføre, men det er også meningen—for det skal ikke være kulant å gi dispensasjon.

Vurderingen av annet dispensasjonsvilkår er etter vår mening grei, men heller enn å hinte om «små ulemper ved omsøkt tiltak» mener vi det er bedre enten å nevne disse eller skrive rett ut at det ikke foreligger åpenbare ulemper.

#### **SAK 9: 22/01045-5**

**Vurdering av plan- og bygningsloven § 19-2, første vilkår. Blir hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra vesentlig tilsidesatt ved å innvilge søknad om dispensasjon?**

*Hovedformålet med byggegrense er hensynet rom og luft i områder med fritidsbebyggelse, samt avgrensning mot friluft og grøntstruktur i området.*

*Fritidsboligen er plassert 3,0m fra eiendomsgrense. Plasseringen er tenkt for å skape minst mulig terrenginngrep. Det er et ønske om at terreng blir størst mulig grad ivaretatt, og at området fremstår med naturlig topografi og vegetasjon.*

*Etter vår vurdering anser vi at bestemmelse om byggegrense ikke vil bli vesentlig tilsidesatt ved at det innvilges dispensasjon i denne sak. Det vil fortsatt være rom og luft mellom bebyggelsen i området til tross for plasseringen for denne fritidsboligen.*

**Delkonklusjon: Rådmannen vurderer at første vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, er oppfylt.**

**Vurdering av plan- og bygningsloven § 19-2, andre vilkår. Er fordelene ved å innvilge søknad om dispensasjon er klart større enn ulempene ved dette?**

*De viktigste fordelene ved tiltaket er at utearealene på eiendommen blir bedre ved omsøkt plassering. det gjør Det er videre positivt at arrondering av terrenget blir bedre ved å flytte fritidsboligen såpass nær eiendomsgrensen.*

*Når det er små ulemper ved omsøkt tiltak, vurderer rådmannen at fordelene ved å innvilge søknad om dispensasjon er klart større enn ulempene ved dette.*

***Delkonklusjon: Rådmannen vurderer at andre vilkår for å kunne innvilge søknad om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2, er oppfylt.***

### **Revisjonens vurdering**

Sak 9 er på mange måter likelydende med Sak 5 og har også de samme svakhetene. Men her finner vi i tillegg setningen «*Det vil fortsatt være rom og luft mellom bebyggelsen i området til tross for plasseringen for denne fritidsboligen*», som kan oppfattes som et relevant argument, dvs. det knytter seg klart til et av de hovedformålene som nevnes. Det er imidlertid for upresist til å tilfredsstille kravene til begrunnelse av første dispensasjonsvilkår. Etter vår oppfatning bør det skisseres en terskel for når kravet til «rom og luft» blir vesentlig tilsidesatt, og deretter påvises at denne ikke er overskredet i gjeldende sak. For å oppnå dette er det nærliggende å vise til nabobebyggelse; tillegg til de autoritative kilder som gir veiledning.

### **SAK 10: 22/01052-2**

I denne saken er det søkt dispensasjon for to forhold, og saken fremstår ellers som noe mer komplisert. Saken fremstår også bedre begrunnet enn de øvrige, men vi har en kommentar til behandlingen av første dispensasjonsvilkår for det ene forholdet.

***1) Vurdering om hensynet bak bestemmelsene i reguleringsplanen og kommuneplans areadel blir vesentlig tilsidesatt ved å innvilge dispensasjonen:***

***Blir hensynet bak bestemmelsene om maksimal utnyttelsesgrad i reguleringsplanen XXX vesentlig tilsidesatt ved å innvilge dispensasjon?***

*Formålet med bestemmelse om utnyttelsesgrad er å regulere bygningers totale areal sett i forhold til behov for uteoppholdsareal, belastning på infrastruktur og forholdet til omgivelsene. Det er også et formål å ha et klart skille mellom hovedbygning og sidebygninger på eiendommen.*

*I omsøkte tiltak er det en økning i utnyttelsesgrad fra %BYA=20% til %BYA=21,5%. Gran kommune legger til grunn at regulert utnyttingsgrad i henhold til gjeldende reguleringsplan XXX er lavere en grad av utnytting som ofte settes i nye reguleringsplaner for boligområder og lavere enn hva som er satt i kommuneplanens areadel.*

*Det vil heller ikke gi økt belastning på infrastrukturen da det ikke kan sies at trafikken til eksisterende bolig vil øke utnyttelsesgraden forblir mindre enn i nyere planer og eneboligen synes fortsatt som hovedbygning på eiendommen.*

### **Revisjonens vurdering**

Kommunens argument om at regulert utnyttingsgrad i gjeldende plan er lavere enn i andre planer fremstår for oss som for dårlig fundert. Dersom argumenter av denne typen skal fremmes må det etter vår mening være klart hvorfor argumentet er gyldig. Slik argumentet fremsettes ser det ut til at det argumenteres for at det kan gis dispensasjon fordi andre planer er mindre strenge, noe som åpenbart ikke kan aksepteres.

De andre momentene er relevante, men litt lite detaljerte. Det kunne f.eks. med fordel blitt sagt hvorfor eneboligen fremdeles synes som hovedbygning på eiendommen.

### **Samlet vurdering**

Begrunnelsene som er gitt i disse sakene er gjennomgående for korte og lite relevante og detaljerte opp mot vilkårene for dispensasjon i plan- og bygningsloven § 19-2. Kommunen ser særlig ut til å ha problemer med første dispensasjonsvilkår, altså med å begrunne hvorfor relevante hensyn ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon.



GRAN KOMMUNE

Mottaker  
Innlandet Revisjon IKS  
Kirkegata 76  
2609 LILLEHAMMER

Vår ref.  
22/05559-5

Deres ref.

Vår dato  
19.08.2022

## **Rådmannens kommentarer til høringsutkast - Oppfølging av revisjonsrapport byggesak, oppmåling, brann og redning**

Det vises til rapportutkast – oppfølging av revisjonsrapport byggesak, oppmåling, brann og redning i Gran kommune datert 4.august 2022.

Rådmannen har gjennomgått rapporten, og tar revisjonens bemerkninger om forbedringspunkter på de respektive fagområdene revisjonen omfatter til etterretning.

Rådmannen er tilfreds med at revisjonen finner kommunens oppfølging av de fleste anbefalinger innenfor de gjennomgåtte avdelingers ansvarsområder for tilfredsstillende. Sammenliknet med status ved oppstart av revisjon 2020, viser alle områder forbedringer slik forvaltningsrapporten er lagt opp med anbefalinger.

En forvaltningsrevisjon gir mulighet for god gjennomgang av kommunens rutiner og prosedyrer, og at disse virker etter forutsetningene.

Utfordringen ved en revisjon, særskilt når den har vært såpass langvarig som i dette tilfellet, er at kravet til forståelse og kompetanse for fagområdet man skal kontrollere må forventes være høyt ellers blir kommunen belastet mye ressurser i forbindelse med gjennomføringen.

Tiden vi har lagt bak oss med Covid-situasjon, preger fortsatt i noen grad kommunens arbeid med tilsynssaker innen byggesak. Mål som er satt i tilsynsstrategi, er ikke nådd og det er utfordrende å få på plass ressurser med riktig kompetanse som kan jobbe særskilt med dette. Området har fått økt fokus fra 2021, og hatt en liten økning av antall gjennomførte tilsyn.

Avslutningsvis vil Rådmannen knytte noen kommentarer i forhold til deler av rapporten hvor det synes være lagt feilaktig premiss for revisjonens vurdering basert på lovgrunnlag (første kulepunkt under). Dette omhandler anbefaling 3 i rapporten som gjelder begrunnelse i dispensasjonssaker (byggesak), og vedlegg 1 til rapporten.

- Sak 1: 22/00946-5: Her har revisjonen bemerket at kommunen ikke har vurdert saken mot plan- og bygningsloven § 19-2 og dispensasjon. Det bemerkes fra rådmannen at dispensasjonsbestemmelsen i §19-2 ikke er relevant for denne spesifikke saken. Her er vurdering av dispensasjon etter veglova, og de kumulative vilkår etter pbl § 19-2 er således ikke tatt inn. Rådmannen anmoder derfor om at dette punktet i rapporten bearbeides evt strykes.
- Sak 5 22/01162-7 og sak 9 22/01045-5: revisjonen viser til at det først og fremst synes være det første vilkåret i pbl § 19-2 om relevante hensyn blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon som er mangelfullt vurdert. De to sakene det henvises til ligger i område Lygna med stor utbygging av fritidsboliger. Her er et av hovedhensyn bak planen å bevare friluft og fritids-interesser med lys og luft mellom bebyggelse. Et annet hensyn, som spesielt har gjort seg gjeldende nå når man ser antall fritidsboliger i området, er å redusere mengde terrenginngrep og arrondering. Dette henger sammen med hensyn om lys og luft. Jo mer terrengtilpasning på den enkelte fritidsboligtomt, desto mindre lys og luft. Dette er også hensyn som er gjengitt muntlig gjennom behandling av saker i planutvalg, da spesielt håndtering av terreng. Reguleringsplanen konkretiserer videre kravene som gjelder i forhold til dette. Den enkelte sak må vurderes individuelt og krever både en viss form for lokalkunnskap om topografi samt vurderingsevne av hvorledes en tenkt situasjon vil være der man for eksempel bygger på samme tomt uten dispensasjon. I noen av sakene ser vi at en dispensasjon vil være mer fordelaktig for å kunne bevare lys og luft mellom bebyggelsen enn uten.

### **Med vennlig hilsen**

Plan, bygg og oppmåling

Anne Borgedahl  
enhetsleder

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*

Mottakere:

Innlandet Revisjon IKS

Kopi til:

Lunner-Gran brann og redning v/Sturla Bråten