FORVALTNINGSREVISJON

Plan- og byggesak

Alta kommune

KOMREV NORD

Rapport 2024

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Alta kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot plan- og byggesak. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Alta kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Alta kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 25.09.2024

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Ansvarlig for kvalitetssikring

SAMMENDRAG

KomRev NORD har etter bestilling fra kontrollutvalget i Alta kommune gjort denne forvaltningsrevisjonen rettet mot plan og byggesak. Problemstillingene som ligger til grunn for vår undersøkelse er:

1. *Har Alta kommune behandlet søknader om dispensasjon fra kommunens arealplan i henhold til sentrale saksbehandlingsregler?*

2. *Kan det på grunnlag av de undersøkte sakene påvises usaklig forskjellsbehandling?*

3. *a. Beskrivelser av Alta kommunes tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.*

   b. Overholder Alta kommune sentrale bestemmelser om tilsynsplikt i byggesaker?

Kommuneplanens arealdel trådte i kraft i 2021, og har varighet fram til 2040. Siden planen trådte i kraft og fram til mai 2024 har kommunen behandlet over 150 saker om dispensasjon fra planen. Revisor har for besvarelse av problemstilling 1 og 2 undersøkt et utvalg av sakene om dispensasjon som kommunen ferdigbehandlet i 2022 og 2023. Vi har undersøkt om kommunen har påsett at sakene er tilstrekkelig opplyst, om lovens vilkår for kommunens dispensasjonsvurdering er fulgt og om kommunens begrunnelser er i henhold til regelverket. Vi har også undersøkt om saksbehandlingsfristen på 12 uker er overholdt.

Kommunen skal føre tilsyn i byggesaker og forfølge ulovligheter. Innretning og omfang på tilsyns- og ulovlighetsoppfølging er i stor grad opp til kommunen. Vi har under problemstilling 3 undersøkt hvorvidt kommunen har oppfylt gjeldende lov- og forskriftskrav om å utarbeide strategier og rapporter for sin virksomhet på området.

Revisors konklusjoner er at:

- **Alta kommune har i all hovedsak behandlet søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i henhold til sentrale saksbehandlingsregler.** Kommuneadministrasjonen har i de undersøkte sakene overholdt regelverkets bestemmelser om å påse at sakene er tilstrekkelig opplyst, at de rettslige vilkårene for dispensasjon blir vurdert og at vedtak er begrunnet. Kommuneadministrasjonen har ikke i alle de undersøkte sakene overholdt lovens saksbehandlingsfrister. **Det kan på grunnlag av de undersøkte sakene ikke påvises usaklig forskjellsbehandling.**

- **Alta kommune overholder ikke alle sentrale bestemmelser om tilsynsplikt i byggesaker.** Alta kommune har utarbeidet tilsynsplaner og tilsynsstrategi, men har ikke gjennomført tilsyn fullt ut i henhold til planene. Det gjennomføres tilsyn i byggesaker og ulovligheter følges opp, men det er ikke dokumentasjon som gjør det mulig å fullt ut belyse praksis på området.

<u>Revisors konklusjon på problemstilling 1 og 2 bygger på følgende undersøkelser og oppsummerte funn og vurderinger:</u>
Sakene om dispensjon etter kommuneplanens arealdel gjelder ulike tiltak og ulike bestemmelser i arealplanen. Vårt undersøkelsesutvalg består av saker med søknad om dispensasjon fra ulike bestemmelser i arealplanen:

- Det generelle plankravet Fire saker
- Felles planlegging Tolv saker
- LNFR[1] 20 saker
- Andre arealformål Åtte saker
- Byggegrense Ti saker

Revisor har ikke gjennomgått all dokumentasjon som finnes i den enkelte sak. Informasjon i kommunens skriftliggjorte vedtak har vært tilstrekkelig for å kunne gjøre vurderinger opp mot de utledete revisjonskriteriene.

Alta kommune har i de skriftlige vedtakene i de undersøkte sakene gjengitt informasjon fra søknadene og det inngår informasjon om nabovarsling. ***Revisor har vurdert at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å kontrollere at søknad om dispensasjon er fullstendig, herunder at det er sendt nabovarsel i henhold til regelverket***.

I flertallet av de undersøkte sakene innvilget Alta kommune søknad om dispensasjon. Alle sakene hvor det var gitt innvilgelse, hadde vært til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter som blir berørt. Det følger av regelverket at kommunen skal legge vekt på tilbakemeldinger som kommer fra høringsinstanser, og tilbakemeldingene har dermed relevans for kravet om at saker må være tilstrekkelig utredet før avgjørelse kan tas. ***Revisor har vurdert at Alta kommune for de undersøkte sakene har oppfylt revisjonskriteriet om å ha påsett at saken er tilstrekkelig utredet***. I saker hvor kommunen hadde avslått søknad, fant vi informasjon om at sak ikke var sendt på uttalelse fordi kommunen mente at dispensasjon ikke kunne innvilges.

De ulike bestemmelsene i kommuneplanens arealdel – og som vi har undersøkt saker etter – skal ivareta ulike hensyn. Kommunen må identifisere hvilke hensyn aktuell bestemmelse skal ivareta og synliggjøre dette i vedtaket samt synliggjøre at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Alta kommune har i de undersøkte vedtakene hvor dispensasjon er innvilget argumentert for at hensynene bak den aktuelle bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt. I saker hvor det er gitt avslag, er det vist til at hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Kommunen har ikke i vedtakene gjengitt lovens formålsbestemmelse, men det er i vedtaket vist til formålsbestemmelsen. Det er også vist til fordeler og ulemper. ***Revisor har vurdert at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å påse at regelverkets krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er oppfylt***.

Det er ingen som har krav på å få søknad om dispensasjon innvilget. Revisor har ikke funnet saker hvor det er grunnlag for å stille spørsmål ved likebehandling. Revisor gjør derfor ikke vurdering opp mot revisjonskriteriet om at kommunen må påse at hensynet til likebehandling blir ivaretatt.

Ikke alle de undersøkte sakene ble avgjort innenfor fristen på 12 uker. ***Vi har vurdert at Alta kommune ikke i alle saker har oppfylt revisjonskriteriet om å avgjøre sak innen 12 uker***.

[1] Arealer for landbruks-, natur og friluftsliv samt reindrift

Revisors konklusjon på problemstilling 3 bygger på følgende undersøkelser og oppsummerte funn og vurderinger:
Vår undersøkelse viser at det er utarbeidet strategier for tilsyn. Kommunen har skriftlige strategier flere år tilbake i tid. Det er blitt utarbeidet en mer omfattende tilsynsstrategi for en toårsperiode fremover (2024-2026). I byggesaksforskriften § 15-1 er det listet opp hva strategien for tilsyn etter plan- og bygningsloven § 25-1 bør ta stilling til. For alle årene vi har sett på, finner vi informasjon i tilsynsplanene/tilsynsstrategien om organisering, mål og utvalgte områder for tilsyn. I den nyeste tilsynsstrategien inngår informasjon om eventuelt samarbeid med andre, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering, slik som byggesaksforskriften § 15-1 angir at strategien skal ta stilling til. Alle disse opplysningene inngikk altså ikke i tilsynsplanene for tidligere år. ***Revisor har derfor vurdert at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide strategi for tilsyn, men har ikke alle år hatt en tilsynsstrategi som fullt ut er i henhold til regelverkets krav til innhold.***

Revisor har både muntlig informasjon fra kommunen og informasjon fra KOSTRA om at det gjennomføres tilsyn med byggesak i Alta kommune. Kommunen selv opplyser at tilsyn ikke har vært gjennomført fullt ut i henhold til fastsatte strategier. Det er også utfordrende for Alta kommune å fremskaffe en samlet oversikt over tilsynsaktiviteten. Dette kan ikke enkelt framskaffes fra saksbehandlingssystemene og det er ikke utarbeidet tilsynsrapporter. Revisor har med dette ikke hatt sikkert nok grunnlag for å kunne gjøre entydige vurderinger opp mot revisjonskriteriene vi har utledet om føring av tilsyn i byggesak, ved allerede gitt pålegg og når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter. Som følge av at det foreligger dokumentasjonskrav på området, har dermed revisor vurdert at ***Alta kommune kan ikke dokumentere at revisjonskriteriene om at kommunen skal føre tilsyn i byggesaker, ved allerede gitte pålegg og ved ulovligheter er oppfylt***. ***Alta kommune har etter vår vurdering ikke oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide tilsynsrapport for den enkelte sak. Alta kommune har ikke oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide årlig rapport om tilsynsvirksomheten.***

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Alta kommune å iverksette tiltak for å påse at:

- Søknader om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 blir behandlet i henhold til gjeldende saksbehandlingsfrister
- Tilsyn i byggesaker gjennomføres i tråd med kommunens egne tilsynsplaner- og strategier
- Tilsynsvirksomhet på byggesak blir dokumentert i henhold til gjeldende regelverk, herunder at det utarbeides tilsynsrapporter i den enkelte sak og årlige rapporter om tilsynsvirksomheten

Innhold

SAMMENDRAG 2
1 BAKGRUNN OG BESTILLING 6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling 6
1.2 Plan- og byggesaksbehandling i Alta kommune 6
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER 8
2.1 Problemstillinger 8
2.2 Kilder for revisjonskriterier 8
2.3 Utledning av revisjonskriterier om behandling av dispensasjonssaker 8
2.4 Utledning av revisjonskriterier om forbudet mot usaklig forskjellsbehandling 11
2.5 Utledning av revisjonskriterier om tilsyn og ulovlighetsoppfølging 12
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING 14
3.1 Metode og datamateriale 14
3.2 Gyldighet og pålitelighet 15
3.3 Avgrensninger 16
4 BEHANDLING AV DISPENSASJONSSØKNADER 17
4.1 Innledning 17
4.2 Saker om dispensasjon fra det generelle plankravet 19
4.3 Saker om dispensasjon fra krav om felles planlegging 22
4.4 Saker om dispensasjon fra arealformålet LNFR 23
4.5 Saker om dispensasjon fra andre arealformål 26
4.6 Saker om dispensasjon fra krav om byggegrense 27
4.7 Saksbehandlingstid 28
4.8 Revisors vurderinger 28
4.9 Konklusjoner 29
5 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING 30
5.1 Alta kommunes arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging 30
5.2 Revisors vurderinger 33
5.3 Revisors konklusjon 34
6 UTTALELSE 35
7 ANBEFALINGER 36
8 REFERANSER 37

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

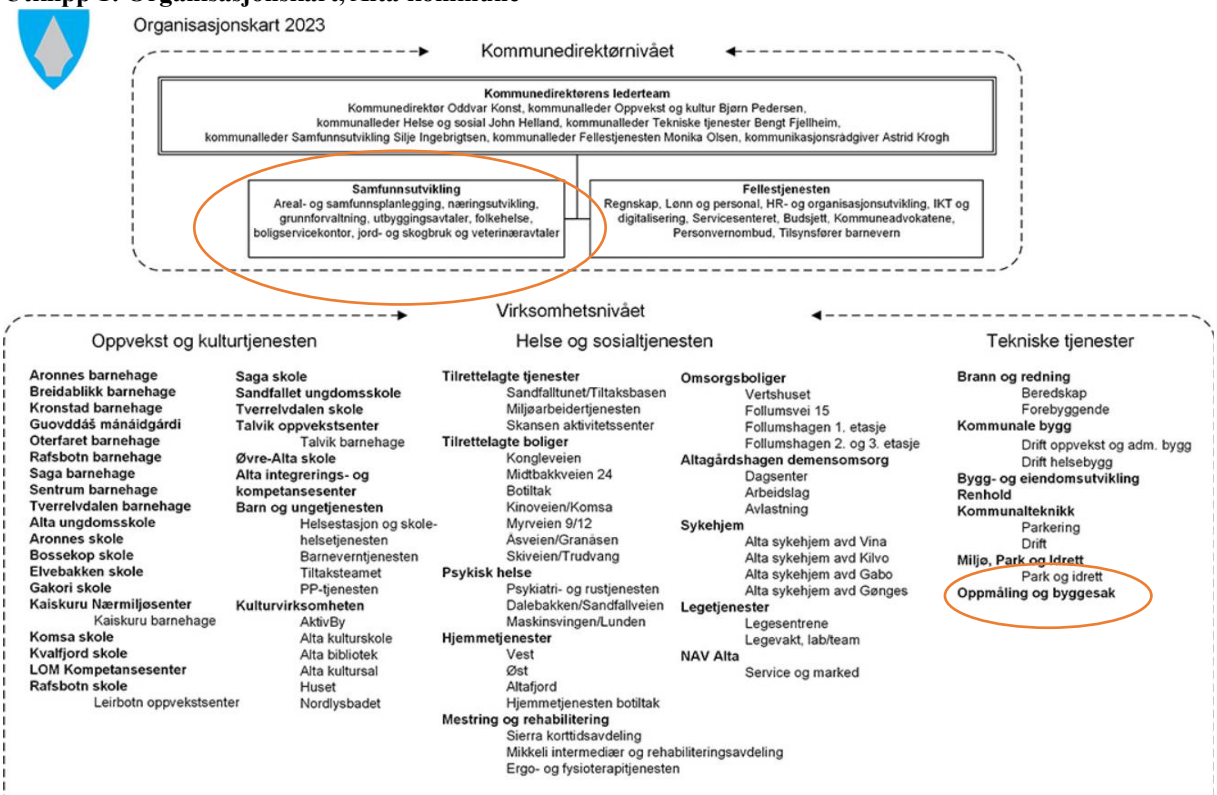
Kontrollutvalget i Alta kommune vedtok i sak 27/22 den 31. oktober 2022 oppstart av forvaltningsrevisjonen «Plan- og byggesak». Av vedtakets ordlyd fremkommer det at kontrollutvalget ba kommunes daværende revisor – Vefik IKS – om å oversende prosjektskisse innen tre måneder etter at bestillingen formelt var formidlet til revisor. Etter virksomhetsoverdragelse med virkning fra 1.7.2023 er KomRev NORD IKS Alta kommunes revisor. Kontrollutvalget behandlet KomRev NORDs overordnede prosjektskisse i møte den 06.12.2023, hvor det ble truffet vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om noen utvalgte delingssaker/byggesaker som krevde dispensasjon fra kommunens arealplan, ble saksbehandlet slik regelverket krever, samt å undersøke om usaklig forskjellsbehandling kan påvises for disse sakene.

1.2 Plan- og byggesaksbehandling i Alta kommune

I utklipp 1 nedenfor er Alta kommunes organisasjonskart. Ansvar for areal- og samfunnsplanlegging hører til *Samfunnsutvikling* hvor planavdelingen er egen avdeling med avdelingsleder. *Oppmåling og byggesak* hører innunder tekniske tjenester og ledes av virksomhetsleder.

Utklipp 1: Organisasjonskart, Alta kommune



Kommuneplanen er førende for all planlegging i en kommune. Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens arealdel har bestemmelser for fremtidig arealbruk, vedtas av kommunestyret og er juridisk bindende. En reguleringsplan er plan for arealbruk for et bestemt område. Reguleringsplaner er enten områdereguleringsplan eller detaljreguleringsplan. Førstnevnte har kommunen ansvaret for og gjelder for et større område. Detaljreguleringsplaner gjelder mer avgrensede områder og kan utarbeides av kommunen eller private utbyggere. I Alta kommune er det planavdelingen som har ansvaret for utarbeidelse av arealplaner. Alta kommunes kommuneplanens arealdel er relativt ny og gjelder for perioden 2021-2040.

Dersom et tiltak er i strid med gjeldende planbestemmelser eller gjeldende lov, kan det fremmes søknad om dispensasjon. Det følger av plan- og bygningsloven at myndighet til å gi dispensasjon tilligger kommunen. Av Alta kommunes delegasjonsreglement følger at dispensasjonsmyndigheten er delegert fra kommunestyret til kommunedirektør, og videre til leder for plan og til virksomhetsleder for oppmåling og byggesak, jf. utklippene fra delegasjonsreglementet nedenfor.

Utklipp 2: Alta kommunes delegasjonsreglement

§ 19-2 Dispensasjonsvedtaket

*Kommunestyret → **Planutvalg***
Myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon er delegert til Planutvalget. Kommunedirektøren er delegert myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon i kurante saker.

*Kommunestyret → Kommunedirektør → Kommunalleder tekniske tjenester → **Virksomhetsleder for oppmåling og byggesak***
Myndighet til behandle vedtak om dispensasjon tilligger avdeling for oppmåling og byggesak med følgende unntak:
I plankrav og arealspørsmål delegeres fullmakten til kommunalleder samfunnsutvikling. I grensetilfelle kan saken behandles i fellesskap mellom ASU og DU. Se egen matrise.

*Kommunestyret → Kommunedirektør → Kommunalleder samfunnsutvikling → **Leder plan***
Myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon er delegert til Planutvalget. Kommunedirektøren er delegert myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon i kurante saker.

§ 19-4 Dispensasjonsmyndigheten

*Kommunestyret → Kommunedirektør → Kommunalleder samfunnsutvikling → **Leder plan***

*Kommunestyret → Kommunedirektør → Kommunalleder tekniske tjenester → **Virksomhetsleder for oppmåling og byggesak***

For denne forvaltningsrevisjonen er det *søknader og kommunens vedtak om dispensasjon fra bestemmelsene i kommuneplanens arealdel 2021-2040* som er relevant. Kommunen har opplyst at selv om kommuneplanens arealdel er relativt ny, har antallet dispensasjonssøknader vært relativt stabilt.

Det er 14 ansatte i kommunens byggesaksavdeling. Tre av disse jobber med oppmåling, to med geodata, syv ansatte er byggesaksbehandlere og to ansatte er juridiske rådgivere. Kommunen har opplyst at byggesaksavdelingen har all myndighet i byggesaker, med unntak av det som omhandler estetikk, som skal avgjøres av planutvalget. Ved areal- og samfunnsplanlegging er det syv ansatte, hvorav avdelingsleder, fire arealplanleggere, en planlegger og en arkitekt. Det inngår i denne forvaltningsrevisjonen også en problemstilling om tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Av kommunens delegasjonsreglement fremgår at det er virksomhetsleder for oppmåling og byggesak som er delegert myndighet innenfor tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling besvarer vi i denne rapporten følgende problemstillinger:

1. **Har Alta kommune behandlet søknader om dispensasjon fra kommunens arealplan i henhold til sentrale saksbehandlingsregler?**

2. **Kan det på grunnlag av de undersøkte sakene påvises usaklig forskjellsbehandling?**

3. **a. Beskrivelser av Alta kommunes tilsyn og ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.**

   b. Overholder Alta kommune sentrale bestemmelser om tilsynsplikt i byggesaker?

2.2 Kilder for revisjonskriterier

For å besvare på problemstillinger i en forvaltningsrevisjon utleder vi revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 27.6 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 26.3. 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Direktoratet for byggkvalitet sin veileder til byggesaksforskriften
- Lov 10.2.1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Statsforvalteren er klageinstans for kommunale vedtak, herunder klage på vedtak som kommunen har truffet om dispensasjon fra arealplanen. Det finnes flere veiledere utarbeidet av Statsforvalter til kommunen om saksbehandlingen av søknader ved dispensasjon. I disse veilederne er det utfyllende informasjon til kommunene om hvordan regelverket skal forstås, hvordan dispensasjonssaker skal behandles og hvordan vedtakene skal begrunnes. I vår redegjørelse for relevant regelverk og utledning av revisjonskriterier har vi støttet oss på slike veiledere.

2.3 Utledning av revisjonskriterier om behandling av dispensasjonssaker

Kort om søknadsplikt og nabovarsel

Det følger av plan- og bygningsloven § 20-2 at det er søknadsplikt for tiltak etter plan- og bygningsloven. I bestemmelsen fremkommer det at tiltak som nevnt i § 20-1[2], ikke kan gjennomføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse.[3] Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og gitt av kommunen.

[2] Plan- og bygningsloven § 20-1 omhandler tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene.
[3] Loven har noen regler om tiltak som er unntatt fra søknadsplikt. Det er ikke relevant for denne forvaltningsrevisjonen å omtale disse bestemmelsene.

Plan- og bygningsloven § 21-2 inneholder regler om form og innhold på søknaden. Søknaden skal være skriftlig og undertegnet av tiltakshaver og søker. Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket. Det skal fremgå av søknaden om det søkes om dispensasjon. Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles av søker hvis ikke disse skriftlig har meddelt at de ikke har merknader til søknaden, jf. plan- og bygningsloven § 21-3.

Kommunens behandling av søknad om dispensasjon
Når kommunen mottar tiltakshavers søknad, må den vurdere om søknaden er fullstendig. Det vil si at kommunen må kontrollere at nødvendig dokumentasjon, erklæringer med videre foreligger. Herunder må kommunen påse at det har vært varsling av naboer og gjenboere.

Når en søknad er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som fremgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Ifølge § 21-7 skal søknad om tiltak etter § 20-2[4] som krever dispensasjon fra plan eller planbestemmelser, avgjøres av kommunen innen 12 uker. Fristen løper ikke den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter, jf. § 19-1.

Dispensasjon fra plan eller planbestemmelser
Det følger av plan- og bygningsloven § 19-2 (1) at kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 (2). Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Det er to vilkår i nevnte bestemmelse om når det kan gis dispensasjon, og begge vilkårene må være oppfylt for at innvilgelse kan gis. Loven henviser til at kommunen «kan» gi dispensasjon om vilkårene er oppfylt. Den skjønnsmessige vurderingen til kommunen knytter seg utelukkende til «kan» i lovens § 19-2 første ledd, og altså ikke til de rettslige vilkårene.

Vesentlig tilsidesatt
Kommunen må vurdere om hensynene bak bestemmelsen(e) det dispenseres fra, hensynene bak lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Utgangspunktet for vurderingen er hvilke hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen(e) det søkes om dispensasjon fra. Kommunen må ta utgangspunkt i den konkrete planen/bestemmelsen. Kommunen må se hen til hva som har begrunnet den bestemmelsen man ønsker å fravike, hvilke hensyn den skal ivareta og hvilke konkrete hensyn som ligger bak planen eller reguleringsformålet det søkes om dispensasjon fra. Kommunen må også vurdere hvilke regionale eller nasjonale interesser som gjør seg gjeldende i saken.

Bestemmelsen viser til lovens formålsparagraf. Dette må forstås som en henvisning til selve formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1, og til § 3-1, som supplerer lovens formålsbestemmelse. Plan- og bygningsloven § 3-1 angir de viktigste hensynene som skal

[4] § 20-2 viser til § 20-1 som inneholder opplisting av tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det følger av § 20-2 at «tiltak som nevnt i § 20-1, kan ikke utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse, med mindre unntak følger av §§ 20-5, 20-6, 20-7 eller 20-8. Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og gitt».

ivaretas ved planlegging etter loven. Dermed vil det kunne være behov for å ta stilling til vesentlighetsvilkåret flere ganger, altså opp mot hver enkelt lov-/planbestemmelse som gjør seg gjeldende i saken.

Dersom det foreligger en vesentlig tilsidesettelse, kan det ikke gis dispensasjon og kommunen kan avslå søknaden uten å vurdere om det andre vilkåret i § 19-2 er oppfylt. Dersom det ikke foreligger vesentlig tilsidesettelse, må kommunen i tillegg vurdere om det andre vilkåret for dispensasjon er oppfylt.

Klart større fordeler
Fordelene ved en dispensasjon skal primært knyttes til de offentlige hensyn som planen skal ivareta og de formål og hensyn som plan- og bygningsloven fastsetter. Begrepet «klart større» betyr at det må foreligge en kvalifisert overvekt av fordeler. Ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Et fravær av materielle ulemper gir ikke grunnlag for dispensasjon.

Fordeler ved dispensasjon er fordeler for allmenne interesser, ikke personlige og økonomiske fordeler for søker. Det er i første rekke forhold knyttet til areal- og ressursutnytting som vil være relevante momenter i dispensasjonsvurderingen. Konkrete fordeler som kan tale for dispensasjon er tiltak som tilkobling til offentlig vann- og avløpsledning eller annen vesentlig miljømessig forbedring, at byggverk i naturen samles på eiendommen, at bebyggelse flyttes til mindre konfliktfulle steder og at den tilpasses landskapet/minsker eksponering. Det kan også være tiltak som vil ha stor samfunnsmessig betydning.

Sosialmedisinske, personlige og/eller andre menneskelige hensyn kan som en hovedregel ikke få avgjørende vekt i dispensasjonsvurderingen. Slike forhold kan kun tillegges vekt i helt spesielle tilfeller. Fordeler/ulemper knyttet til søkers person og/eller deres familiemedlemmer med flere kan derfor som en hovedregel ikke få avgjørende vekt i vurderingen av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt.

Det må foretas en konkret vurdering av de faktiske forhold sett i sammenheng med de hensyn som ligger bak planen/bestemmelsen det er søkt om dispensasjon fra. Dette krever en gjennomgang av hvilke forhold som taler for og hvilke forhold som taler mot dispensasjon. Ved denne gjennomgangen må kommunen vurdere både relevans og vekt av de grunner som er påberopt eller som foreligger i saken. Det er ikke nok å vise til et fravær av ulemper i en dispensasjonsvurdering, det må vises til konkrete og relevante fordeler. Hvis konklusjonen er at begge vilkårene i loven er oppfylt, må det foretas en vurdering av om det er grunn til å gi dispensasjon. I plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd står det at kommunen «kan» gi dispensasjon.

Enhver søknad om dispensasjon må vurderes konkret. Selv om noen andre har fått dispensasjon i en lignende sak, betyr ikke det nødvendigvis at vilkårene for å gi dispensasjon er til stede i det aktuelle tilfellet, eller at det bør gis dispensasjon. Presedenshensyn kan ikke begrunne en innvilgelse. Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling kan likevel få betydning for kommunens skjønnsfrihet i vurderingen av om dispensasjon skal gis.

Mer om kommunens saksbehandling av søknad om dispensasjon
Tilstrekkelig opplyst
Kommunen må påse at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. I alle dispensasjonssaker som berører statlige og regionale myndigheters saksområde, skal disse gis anledning til å uttale seg før kommunen treffer vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 19-1. Uttalelser fra høringsinstansene er et faglig innspill til kommunen, som kan bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å foreta den interesseavveiningen som dispensasjonssøknaden krever. Plan- og bygningsloven krever at den som søker om dispensasjon skal begrunne dispensasjonssøknaden. Kommunen må derfor påse at søknaden inneholder begrunnelse.

Dispensasjonsvedtaket
Dispensasjonsvedtaket er et enkeltvedtak som må begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen må vise at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 er vurdert. Vedtakets begrunnelse må vise til på hvilken måte vilkårene anses å være oppfylt. Det må klart fremgå av vedtaket hvilke hensyn som er vektlagt, og hvilke vurderinger som er foretatt. Det bør også vises til uttalelser fra høringsinstanser.

Saksbehandlingstid
For beregninger av frister i saker om dispensasjon gjelder plan- og bygningsloven § 21-7 og byggesaksforskriften § 7-4. Søknad om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 skal avgjøres innen 12 uker. Fristen gjelder fra søknad er mottatt og til vedtak er sendt. Fristen kan forlenges med den tid som medgår til feilretting eller supplering av opplysninger. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos statlige og regionale myndigheter. Statlige og regionale myndigheter må avgi uttalelse eller fatte vedtak innen fire uker fra oversendelse. I særlige tilfeller kan kommunen forlenge fristen for disse myndigheter før denne er utløpt.

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 1 at Alta kommune i sin behandling av søknader om dispensasjon må:

- ***Kontrollere at søknad om dispensasjon er fullstendig, herunder at det er sendt nabovarsel i henhold til regelverket***
- ***Påse at saken er tilstrekkelig utredet, herunder sende sak til uttalelse til regionale og statlige myndigheter***
- ***Påse at regelverkets krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er oppfylt, herunder må kommunen dokumentere å ha vurdert og hensyntatt:***

- hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra
- lovens formålsbestemmelse
- om nasjonale og regionale interesser blir berørt
- om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering
- uttalelser fra statlige og regionale myndigheter som har uttalt seg

- ***Avgjøre søknad innen 12 uker.***

2.4 Utledning av revisjonskriterier om forbudet mot usaklig forskjellsbehandling

Avgjørelser om dispensasjoner fra kommunens arealplan skal bygge på rettferdighetsbetraktninger, etter prinsippet om at like saker skal behandles likt. Prinsippet setter enkelte begrensninger for kommunens frie skjønn i behandling av dispensasjonsvedtak. Dersom kommunen behandler lignende saker ulikt, må det foreligge en legitim grunn til

forskjellsbehandlingen. På bakgrunn av ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier for besvarelse av problemstilling 2 at i sin behandling av søknader om dispensasjon må:

- ***Alta kommune påse at hensynet til likebehandling blir ivaretatt.***

2.5 Utledning av revisjonskriterier om tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Det er to problemstillinger om tilsyn og ulovlighetsoppfølging hvor den første av de (problemstilling 3a) legger opp til at vi gir beskrivelser, men ikke vurderinger av kommunen. Problemstilling 3b viser til sentrale bestemmelser om tilsynsplikt i byggesaker.

Kommunen har ifølge plan- og bygningsloven § 25-1 plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og at ansvarlig foretak er kvalifisert.

Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den er blitt oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold, jf. plan- og bygningsloven § 25-1.

I Direktoratet for byggkvalitet sin veileder om tilsyn står det at tilsyn er en oppgave som inngår i kommunens forvaltning av byggesaksreglene. Skal plan- og bygningsloven fungere etter intensjon, må kommunen føre tilsyn med etterlevelse av regelverket slik at byggverk oppnår ønsket kvalitet. Veilederen presenterer ulike fremgangsmåter ved tilsyn. Det er lagt vekt på hva kommunene kan føre tilsyn med og hva kommunene kan forvente å få fremlagt av dokumentasjon av tilsyn. Det er ikke tatt utgangspunkt i forhåndsdefinerte tilsynsmetoder. Det vesentlige er at det blir utøvd tilsyn, ikke hvilken metode kommunen velger å bruke

Av plan- og bygningsloven § 32-1 følger det en plikt for kommunen om å forfølge ulovligheter. Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dersom overtredelsen er av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten.

Det følger av plan- og bygningsloven § 25-2 at kommunen utover tilsynsplikten i § 25-1 avgjør i hvilke saker og på hvilke områder det skal føres tilsyn. Tilsynet gjennomføres på den måte, i det omfang og med den intensitet som kommunen finner hensiktsmessig. Kommunen kan føre tilsyn når som helst i løpet av byggesaken og inntil fem år etter at ferdigattest er gitt.

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

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

Etter byggesaksforskriften § 15-1 skal kommunen utarbeide en årlig rapport over tilsynsvirksomheten, og hvordan aktiviteten har vært i forhold til strategien. Utført tilsyn i den

enkelte sak skal kommunen utarbeide i tilsynsrapport. Rapporten skal, i den grad det er relevant, gi opplysninger om

a) Faktiske forhold, tid, sted, hvem som er til stede og andre opplysninger om tiltaket
b) Foretak og ansvar i byggesaken
c) Observasjoner under tilsynet
d) Bestemmelser, tillatelse mv. som er overtrådt
e) Fremlagt dokumentasjon
f) Kommunens vurdering av forholdet
g) Sanksjoner og andre reaksjoner fra kommunen
h) Frist for lukking av avvik

Rapporten skal sendes til tiltakshaver, ansvarlig søker og andre berørte foretak i byggesaken. Dersom tilsynsrapporten berører grunnlaget for sentral godkjenning for ansvarsrett, skal kopi av rapporten sendes til Direktoratet for byggkvalitet jf. byggesaksforskriften § 15-2.

Som følge av ovennevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften utleder vi som revisjonskriterier at Alta kommune skal:

- ***Utarbeide strategi for tilsyn***
- ***Føre tilsyn i byggesaker***
- ***Føre tilsyn ved allerede gitte pålegg***
- ***Føre tilsyn når kommunen er blitt oppmerksom på ulovligheter***
- ***Utarbeide tilsynsrapport for den enkelte sak***
- ***Utarbeide årlig rapport over tilsynsvirksomheten***

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de har relevans.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon[5]. Vi sendte brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen til Alta kommune v/kommunedirektør den 12.12.2023. Våre kontaktpersoner har vært Avdelingsleder plan (Veslemøy Grindvik) og virksomhetsleder oppmåling og byggesak (Trond Inge Heitmann). Oppstartsmøte ble avholdt 12.01.2024 hvor begge kontaktpersonene deltok.

Problemstilling 1 om kommunens behandling av dispensasjonssaker etter kommuneplanens arealdel

Alta kommunes kommuneplanens arealdel 2021-2040 trådte i kraft 15.2.2021. Siden planen trådte i kraft og fram til mai 2024 har det vært behandlet omkring 150 saker om dispensasjon fra planen[6]. For å svare på problemstillingen har vi undersøkt kommunens saksbehandling i et utvalg av disse dispensasjonssakene. Undersøkelsene våre gjelder saker som har blitt ferdigbehandlet i løpet av 2022 og 2023. Med ferdigbehandlet mener vi at kommunen har truffet vedtak i saken og at klagefristen er utløpt.

Kommunen har oversikt over alle dispensasjonssakene etter planen på nettstedet www.arealplaner.no. Her inngår informasjon for hver sak om:

- vedtaksdato
- kommunen har gitt godkjennelse eller avslag på søknad om dispensasjon
- dispensasjonstype (arealbruk, tiltak langs sjø og vassdrag, hensynssone, LNFR etc)
- beskrivelse av tiltaket (oppføring av garasje, oppføring av enebolig, etablering av adkomst, etc)
- saksnummer

I tillegg fremkommer det hvilke dokumenter som er tilgjengelige fra nettsiden og det er lenke til kart. I mange av sakene som fremkommer av oversikten kan man åpne og lese kommunens vedtak, men dette var ikke tilgjengelig for alle sakene.

Antallet saker fra 2022 og 2023 som gjaldt dispensasjon fra arealplanen 2021-2040 og som vi fant på nettsiden, var 121. Revisor har lagt alle opplysningene om dispensasjonssakene fra kommunens nettsider inn i et excel-dokument. På denne måten kunne vi sortere sakene etter hva de gjelder, vedtakstidspunkter, om det var innvilgelse eller avslag, m.m. Sakene kan i all hovedsak deles inn etter å gjelde søknad om dispensasjon fra bestemmelser i arealplanen om:

- Krav til detaljregulering (det generelle plankravet)
- Felles planlegging
- Arealformålet LNFR
- Andre arealformål: 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag, grønnstruktur, veg, boligbebyggelse og friluftsområde
- Byggegrense

[5] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

[6] Antallet er hentet fra oversikten over saker som ligger på kommunens side under arealplaner.no

Vi har i våre undersøkelser av saksbehandlingen og fremstillingen av saksbehandlingen i denne rapporten delt sakene inn etter disse ovennevnte kategoriene. Det er fordi det gjelder konkrete hensyn bak de ulike bestemmelsene i arealplanen som søknadene om dispensasjon gjelder, og Alta kommune må i sin behandling av søknad om dispensasjon vurdere hvorvidt hensynet til bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt.

Antallet saker vi har undersøkt er:

Det generelle plankravet	fire saker
Felles planlegging	12 saker
LNFR	20 saker
Andre arealformål	åtte saker
Byggegrense	ti saker

Alle sakene ble identifisert fra kommunens oversikt på nett. Vi har også gjennomgått innkallinger og protokoller fra alle møter avholdt i planutvalget i årene 2022 og 2023 for eventuelle saker med relevans for denne undersøkelsen. Revisor har ikke gjort vurderinger av saker som har vært forelagt planutvalget. Vi gjengir imidlertid i rapporten noe informasjon fra enkelte av sakene som har vært til behandling i planutvalget. Formålet er å belyse om resultatet av saker som forelegges der og eventuelle avvikende vurderinger i de ulike behandlingene av saken i kommunen. Vi omtaler også saker som har vært til behandling hos Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Formålet er å kunne belyse Statsforvalters vurderinger av kommunens behandling av dispensasjonssaker.

Når det gjelder saksbehandlingstid, har vi for hver av de undersøkte sakene tatt utgangspunkt i dato for søknad, dato sak er sendt på uttalelse, dato for tilbakemeldinger og dato for kommunens vedtak. I de aller fleste av de undersøkte sakene inngikk dato for søknad i kommunens vedtak. Der vi ikke selv fant dato for søknad, etterspurte vi dette fra kommunen.

Saksbehandlingstiden regnes fra mottak av søknad og til vedtak er sendt. Saksbehandlingstiden starter når søknaden er komplett. I saksbehandlingstiden skal ikke tiden saken er på uttalelse hos regionale og nasjonale myndigheter medregnes, og den tiden har vi derfor trukket fra. For sakene som vi har alle datoene for, har vi dermed kunne finne kommunens saksbehandlingstid.

Problemstilling 2: Kan det på grunnlag av de undersøkte sakene påvises usaklig forskjellsbehandling?
Også denne problemstillingen svares ut gjennom undersøkelse av et utvalg av saker. Vi har også for denne delen av undersøkelsen tatt utgangspunkt i de sakene som vi valgte ut, jf. våre beskrivelser ovenfor.

Problemstilling 3: Utøver Alta kommune tilsynsmyndighet med igangsatte byggesaker?
For å svare på problemstillingen om tilsyn og ulovlighetsoppfølging har vi innhentet muntlig informasjon fra virksomhetsleder og juridiske rådgivere ved kommunens avdeling for oppmåling og byggesak. Vi har også innhentet kommunens tilsynsstrategier. Kommunen må på området for tilsyn og ulovlighetsoppfølging dokumentere praksis. Der kommunen ikke har den dokumentasjonen vi har etterspurt, utgjør det relevante funn.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og

konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har vurdert at vi har undersøkt et tilstrekkelig antall saker ved å inkludere saker avgjort to år tilbake i tid og sett hen til det antallet saker vi har undersøkt. Vi har vektlagt å få med ulike grunnlag for dispensasjon, men også at undersøkelsene våre inneholder flest saker vedrørende LNFR da en stor andel av kommunens saker knytter seg til dette. Konkrete funn i gjennomgangen av saker har hatt betydning for at revisor ikke har funnet grunnlag for å utvide antallet saker. Revisor har ikke gjennomgått all dokumentasjon i hver enkelt sak, da vi fant at kommunens vedtak inneholder informasjon for å kunne gjøre vurderinger av kommunens saksbehandling opp mot utledete revisjonskriterier.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Videre har vi fremlagt datamaterialet for kommunen, og vi gjennomgikk rapportutkastet i et møte med kommunen. Vi har gjort enkelte korrigeringer i faktabeskrivelsene som følge av tilbakemeldingene vi fikk.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Forvaltningslovens regler om klage på kommunale vedtak gjelder på området som denne forvaltningsrevisjonen omhandler. Tiltakshaver eller andre med klagerett må benytte dette klagesystemet dersom man har innvendinger mot kommunens vedtak. Dersom kommunen ikke omgjør vedtaket, sendes saken til Statsforvalteren som er klagemyndighet. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og herunder ta stilling til nye omstendigheter. Statsforvalteren skal vurdere de synspunkter som klageren legger fram, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Statsforvalteren skal imidlertid legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det fri skjønn. KomRev NORD presiserer at vår gjennomgang ikke innebærer en slik overprøving som ligger under Statsforvalterens myndighet. Revisors undersøkelser gjelder hvorvidt Alta kommune gjennom skriftlige vedtak har overholdt kravene til vurderinger og begrunnelser som følger av plan- og bygningsloven.

Undersøkelsen gjelder kun dispensasjoner etter kommuneplanens arealdel, og ikke dispensasjoner etter reguleringsplaner.

4 BEHANDLING AV DISPENSASJONSSØKNADER

Har Alta kommune behandlet søknader om dispensasjon fra kommunens arealplan i henhold til sentrale saksbehandlingsregler?

Kan det på grunnlag av de undersøkte sakene påvises usaklig forskjellsbehandling?

Revisjonskriterier

Alta kommune må i sin behandling av søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel:

- **Kontrollere at søknad om dispensasjon er fullstendig, herunder at det er sendt nabovarsel i henhold til regelverket**
- **Påse at saken er tilstrekkelig utredet, herunder sende sak til uttalelse til regionale og statlige myndigheter**
- **Påse at regelverkets krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er oppfylt, herunder må kommunen dokumentere å ha vurdert og hensyntatt:**

- hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra

- lovens formålsbestemmelse

- om nasjonale og regionale interesser blir berørt

- om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering

- uttalelser fra statlige og regionale myndigheter som har uttalt seg

Alta kommune må påse at hensynet til likebehandling blir ivaretatt.

4.1 Innledning

Revisor har delt gjennomgangen av saker om dispensasjon etter kommuneplanens arealdel inn etter hvilken bestemmelse det er søkt om dispensasjon fra. Mange av dispensasjonssakene som kommunen behandlet i 2022 og 2023 gjaldt søknad om dispensasjon fra bestemmelser om LNFR, som vil si landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift. De fleste sakene som inngår i vår undersøkelse gjelder derfor dispensasjoner i LNFR-område. I kapitlene i det videre har vi sortert sakene etter hvilken bestemmelse det er søkt om dispensasjon fra. Det er kommunens avdeling areal- og samfunnsplanlegging som har truffet vedtakene i flertallet av sakene vi har undersøkt. Denne avdelingen har saksbehandlet sakene som gjelder dispensasjon fra det generelle plankravet, krav om felles planlegging og sakene som gjaldt dispensasjon fra ulike bestemmelser om arealformål. Kommunens byggesaksavdeling har behandlet sakene som gjelder dispensasjon fra krav fra byggegrense.

I alle vedtakene er kommunens maler for vedtak benyttet. Det inngår i vedtaksbrevene saksopplysninger og kommunens avgjørelse i saken – om søknad om dispensasjon er innvilget eller avslått – er uttrykkelig gjengitt i en egen tekstboks i vedtaksbrevet. I utklippet nedenfor er

et eksempel på hvordan Alta kommune har formulert vedtak i en dispensasjonssak som er avgjort ved kommunens planavdeling:

Vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 19-2 vedtas dispensasjon fra krav om felles planlegging, for oppføring av frittliggende bygning, på eiendom 35/1/72.

Tiltaket må settes i gang innen tre år etter dispensasjonen er gitt. Er tiltaket ikke igangsatt etter tre år faller tillatelsen bort, jf. Plan- og bygningslovens § 21-9.

Vedtaket tilsidesetter ikke krav om byggesaksbehandling for søknadspliktige tiltak.

Vedtakene inneholder orientering om klageadgang, informasjon om planstatus og oppsummeringer av innkomne høringsuttalelser. Deretter er det informasjon om kommunens vurdering i saken. Kommunen viser også i vedtaksbrevene sine til bestemmelsene i plan- og bygningsloven om dispensasjon og hva som er førende for kommunens vurdering. Utklippet nedenfor er kommunens vurdering i et vedtaksbrev i en sak vi har undersøkt. Denne formuleringen inngår i vedtakene i de sakene vi har gjennomgått.

Vurdering

Kommunens adgang til å gi dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (Pbl.) er behandlet i denne lovens kap. 19. Pbl. § 19-2 andre ledd har slik ordlyd: *Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.*

Selv om hensynet bak bestemmelsen ikke settes vesentlig til side og fordelene vurderes å være klart større enn ulempene, er det fortsatt opp til kommunens forvaltningsskjønn å bestemme om dispensasjonen skal gis. Dette kommer frem av pbl. §19-2 første ledd, der det står at kommunen *kan* gi dispensasjon.

I vedtaksmalen er lagt opp til at søkers begrunnelse skal gjengis og det er overskrifter som legger opp til at kommunen skal gi redegjørelser for hensynet bak bestemmelsen det er søkt om dispensasjon fra, sin vurdering av om hensynene er vesentlig tilsidesatt og sin vurdering av fordeler og ulemper. Til slutt i vedtaket står kommunens konklusjon. Mange av vedtakene inneholder følgende konklusjon:

Konklusjon

Etter en samlet vurdering av søknaden, anser planadministrasjonen at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt, og at dispensasjon kan gis. Planadministrasjonen vurderer videre at det foreligger klar overvekt av fordeler for de samfunnsmessige interesser i saken. Tiltaket vurderes ikke å ha konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet utover de forhold som er redegjort for over. Ettersom dispensasjonssøknaden vurderes å oppfylle de rettslige kriterier til dispensasjon, vil søknaden godkjennes.

I utvelgelsen av saker for vurdering inkluderte vi ikke saker som hadde blitt påklaget og hvor det har vært fornyet behandlet. Vi har ikke undersøkt og vurdert saker som har blitt endelig avgjort av Statsforvalteren. Vi omtaler likevel noen av sakene som har vært forelagt Planutvalget og Statsforvalteren som følge av at kommuneadministrasjonens vedtak har blitt påklaget. Vi har inkludert noen slike saker for å belyse om planutvalget og/eller Statsforvalteren har andre vurderinger og konklusjoner enn kommuneadministrasjonen.

4.2 Saker om dispensasjon fra det generelle plankravet

I oversikten over dispensasjoner identifiserte vi seks saker som gjaldt dispensasjon fra det generelle plankravet og som ikke var klaget på. Vi har undersøkt saksbehandlingen i fire av sakene. I alle sakene ble det innvilget dispensasjon. Vi omtaler også tre andre saker som gjaldt plankravet som har vært behandlet av planutvalget.

Det generelle plankravet fremgår av kommuneplanens arealdel pkt. 1.2.1. Det står at tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 1-6 kan bare settes i gang på bakgrunn av godkjent reguleringsplan. I pkt. 1.2.2 står det i hvilke tilfeller det kan gjøres unntak fra plankravet. Tiltak i eksisterende byggeområder kan unntas fra det generelle plankravet i 1.2.1 dersom det
a) er i tråd med formål og bestemmelser i gjeldende regulerings- og kommuneplan
b) ikke overstiger
- 400 m2 tillatt bruksareal (BRA) eller tre nye boenheter i boligområder
- 1000 m2 nytt tillatt bruksareal (BRA) i de byggeområdene
c) har tilgang på nødvendig teknisk og sosiale infrastruktur
d) er tilstrekkelig sikret mot fare og støy, og heller ikke selv bidrar til fare og støybelastning i sitt nærmiljø
e) Utredningskrav i 1.10 Risiko og sårbarhet vedr. støyfaglig utredning kommer her til anvendelse
f) ikke berører fredede kulturminner, jf. også retningslinje om kulturminner.

Unntaksbestemmelsene gjelder ikke for områder hvor det i arealplanen er stilt særskilt plankrav.

De fire sakene som vi har undersøkt gjelder etablering av enebolig, bygging av garasjer/carporter og anneks.

Alta kommune må ved mottak av søknad vurdere om den er fullstendig etter regelverket. Det skal ifølge plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd siste setning fremgå av søknaden om det søkes om dispensasjon og tiltakshaver er pliktig å grunngi søknaden sin.

I den ene av de undersøkte sakene står det i kommunens vedtak at *«det er ikke spesifisert i søknaden hva det søkes om dispensasjon fra, men ut fra søknaden vurderer planadministrasjonen at tiltaket krever en dispensasjon fra det generelle plankravet og arealformålet LNFR i kommuneplanens arealdel. Selv om søknaden ikke spesifiserer dette, vurderer planadministrasjonen at begrunnelser framlagt i søknaden er dekkende nok for å vurdere både dispensasjon fra plankravet og arealformålet»*. Av dette oppfatter revisor at kommunen har konstatert at søknaden i utgangspunktet ikke er fullstendig, men at det likevel har vært tilstrekkelig informasjon i den til å kunne gjøre vurdering av dispensasjonssøknaden opp mot de rettslige vilkårene.

I de øvrige tre undersøkte sakene inneholder kommunens vedtak gjengivelse av søkers begrunnelse for å få dispensasjon. Ikke i alle de undersøkte vedtakene blir det uttrykkelig

kommentert om det har vært nabovarsling eller om det er korrekt med unnlatelse av nabovarsling, og det har sammenheng med at planavdelingen sender saken til naboer samtidig som andre offentlige berørte instanser får saken til uttalelse. Det er beskrivelser i vedtakene om det er nabointeresser som berøres eller ikke.

Alle de fire undersøkte sakene er sendt på uttalelse. Det fremkommer informasjon i kommunens vedtak om når saken er sendt på uttalelse og med hvilken frist. I kommunens vedtak om dispensasjon er uttalelser gjengitt og vi finner informasjon om aktuell myndighet hadde innsigelser eller ikke til at det gis dispensasjon. Blant en av de undersøkte sakene hadde Statsforvalteren først uttalt seg negativt til innvilgelse av dispensasjon fra plankravet. Saken gjaldt bygging av garasjer i et borettslag og det var søkt om både endring av detaljregulering og fra kommuneplanens arealdel. Statsforvalteren viste blant annet til at «ut fra foto over dette området fra de siste 15 år, kommer det fram at det er bygd til utvendige verandaer og carporter i flere omganger. Ny garasjebebyggelse vil komme i tillegg til dette. Det er uheldig at slik trinnvis utbygging over tid ikke skjer med grunnlag i en helhetlig plan, og hvor endringene kan refereres opp i mot for eksempel % BYA, oppholdsareal og barn og unges interesser. Endringen fra 15 % BYA til 35 % BYA berører også barn og unges interesser i Holstbakken borettslag i tillegg til grunnlaget for reguleringsplan Holstbakken Øst». Statsforvalteren mente at saken var av slik karakter at den måtte underlegges ordinær planprosess. Kommunen og Statsforvalteren hadde gjennomført et møte hvor innspillet fra Statsforvalteren ble drøftet. Det ble enighet om at Statsforvalteren skulle komme med en ny uttalelse. I den fremkom det at det var funnet mulige løsninger, og at Statsforvalteren syntes at kommunen på en god måte redegjorde for de foreslåtte endringene.

Kommunen har i vedtakene vi har undersøkt vist til hensynet som bestemmelsen om det generelle plankravet skal ivareta. Vi har ikke funnet uttrykkelig henvisning til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse i disse vedtakene, men det er vist til at lovens formålsbestemmelse ikke må settes til side ved dispensasjon.

I vedtakene inngår informasjon om interesser som blir berørt, om kommunen vurderer at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. I enkelte tilfeller ser vi at regional/statlig myndighet ikke har uttalt seg positiv til dispensasjon. Dette er særskilt kommentert av kommunen.

I vår gjennomgang av saker som har vært til behandling i planutvalget, fant vi tre saker som omhandlet dispensasjon fra det generelle plankravet. Vi gjengir i det følgende informasjon fra saksbehandlingen i disse tre sakene.

I den ene saken hadde kommuneadministrasjonen gitt avslag på søknad om dispensasjon. Tiltakshaver ønsket å oppføre et kombinasjonsbygg (næring/bolig). I kommunens avslag var det vist til at det pågår et omfattende reguleringsplanarbeid, og at i den forbindelse ønsket kommunen å etablere helhetlige, langsiktige og forutsigbare arealbruksløsninger for den fremtidige næringsaktiviteten i området. Kommunen vurderte at den aktuelle næringstomten måtte sees/vurderes i sammenheng med resten av næringsområdet. Kommunen viste også blant annet til at det ville være uheldig for den pågående reguleringsplanprosessen. Da tiltakshaver klaget, vedtok Planutvalget å ta klagen til følge. Planutvalget kom til at hensynene bak bestemmelsen og lovens formålsbestemmelse ikke ble vesentlig tilsidesatt. Og at fordelene med tiltaket var store. Vedtaket ble igjen påklaget, og da tok planutvalget den nye klagen til følge slik at dispensasjon ikke ble gitt. På det tidspunktet var detaljreguleringsplanen som var arbeidet med, blitt vedtatt. Tiltakshaver klaget på vedtaket hvor dispensasjon ble avslått. Statsforvalteren

statsfestet kommunens vedtak om å avslå søknad om dispensasjon. Det uttrykkes i vedtaket at Statsforvalteren er enig i Alta kommunes vurderinger om at det heller bør vurderes framsatt søknad om planendring enn dispensasjonssøknad.

I en av de andre sakene i planutvalget som gjaldt det generelle plankravet, hadde Alta kommune avslått søknad om dispensasjon fra plankrav og formål i kommuneplanens arealdel i forbindelse med ønsket riving og bygging av ny bolig på eiendom. Tiltakshaver ønsket oppføring av bolig på 600 m2. Planadministrasjonen skrev i vedtaket at hensynene bak bestemmelsen om plankrav ville bli vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon. Det ble vist videre til at «at det skal være en fordel for tiltakshaver å bygge en ny bolig er ikke en fordel for samfunnet. En dispensasjon kan medføre uheldige langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn». Konklusjonen i vedtaket er «Etter en samlet vurdering av søknaden, anser ikke planadministrasjonen at vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt slik at dispensasjon kan gis. Planadministrasjonen vurderer videre at det ikke foreligger klar overvekt av fordeler for de samfunnsmessige interesser i saken. Ettersom dispensasjonssøknaden ikke vurderes å oppfylle de rettslige kriterier til dispensasjon, vil søknaden ikke godkjennes».

Kommuneadministrasjonen opprettholdt vedtaket om at dispensasjon ikke ble innvilget og innstilte til planutvalget på at klagen ikke ble tatt til følge. I planutvalget ble det fremmet et annet forslag som ble vedtatt. Planutvalget viste i vedtak til å se behovet for å bygge ny enebolig, og ønsket å legge til rette for det med noen vilkår. Planutvalget stilte krav til størrelsen på boligbygget, om riving av eksisterende bolig og om plassering. Planutvalget uttrykte at hensynet til bestemmelsene ikke ble tilsidesatt. Det står i saken at det er planutvalgets vurdering at å erstatte dagens enebolig med en ny enebolig ikke vil tilsidesette hensynet bak arealformålet og hensynssone landbruk. Med vilkår om at størrelsen på boligbygget begrenses til 400 kvm vil det ikke være behov for dispensasjon fra det generelle plankravet i kommuneplanens arealdel. Størrelsesbegrensningen vil også redusere negative virkninger for landbrukseiendommen dersom bygget plasseres der driftsbygningen i dag står. Planutvalget kom altså til en annen vurdering enn planadministrasjonen, men det ble også gjort justeringer på omsøkte tiltak.

I den tredje saken i planutvalget som vi har sett på, hadde kommuneadministrasjonen godkjent søknad om dispensasjon fra det generelle plankravet og størrelse på garasje vedrørende bygging av generasjonsbolig og garasje. Vedtaket ble påklaget, og kommuneadministrasjonen opprettholdt sitt vedtak og la saken fram for planutvalget. Planutvalget besluttet at det opprinnelige vedtaket skulle opprettholdes og at saken skulle oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse. I denne saken kom Statsforvalteren til at kommunens vedtak skulle oppheves med henvisning til at den ikke var tilstrekkelig begrunnet etter forvaltningsloven § 25 og det var ikke tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17. Statsforvalteren viste til at feilene medførte at den ikke kunne ta selvstendig stilling til om vilkårene for dispensasjon var oppfylt i saken. I Statsforvalterens vedtak er det vist til blant annet at «Statsforvalteren finner at kommunen har vurdert noen relevante hensyn bak plankravet, som utforming og størrelse på bebyggelsen sett opp mot eiendommen størrelse. Statsforvalteren finner imidlertid at det ut fra kommunens begrunnelse og sakens opplysning for øvrig er uklart hvordan tiltaket vil påvirke omgivelsene. [..]». Kommunen hadde ikke dokumentasjon i form av tegninger eller annet som Statsforvalteren kunne bruke som grunnlag for å selv ta stilling til tiltakets påvirkning på omgivelsene.

4.3 Saker om dispensasjon fra krav om felles planlegging

I oversikten over dispensasjonssaker identifiserte vi 14 saker som gjaldt søknad om dispensasjon fra kravet om felles planlegging. Vi har gjennomgått kommunens vedtak i 12 av disse sakene. Ved gjennomgang av planutvalgets saker i 2022 og 2023 fant vi én sak som gjaldt dispensasjon fra kravet om felles planlegging. Vi omtaler den saken også.

I kommunens arealdel er det krav om felles planlegging. I planen vises det til at hensynssone med krav om felles planlegging blir brukt for å markere områder der kommunen mener det er behov for at områder og eiendommer må planlegges under ett. Den blir også brukt i områder som skal omformes og fornyes, og for å legge til rette for ulike fellesløsninger.

Sakene som vi har undersøkt har omhandlet utvidelse av fritidsbolig, oppføring av bolig, tilbygg til bolig, fradeling, justering av eiendomsgrense, oppføring av garasje/carport. I alle sakene ble det gitt dispensasjon.

I kommunens vedtak er det informasjon om søknaden og søkers begrunnelse for dispensasjonssøknaden. Det er ikke nabovarsling i alle sakene, og kommunen har argumentert for at det ikke er nødvendig hvor det ikke er gjennomført. I alle de undersøkte sakene har kommunen vist til hensynet bak bestemmelsen, og det er vist til at kommunen vurderer at hensynet bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt. Det er ikke uttrykkelig henvisning til formålet bak loven. Videre fant vi i vedtakene informasjon om at saken var sendt på uttalelse og tilbakemeldingene som kommunen fikk i saken. Det inngår vurdering av om fordelene overstiger ulempene i kommunens vedtak.

I det følgende gjengir vi noen av kommunens vurderinger av om hensynene er vesentlig tilsidesatt:

- Tiltaket er i tråd med formålet og det er kun et mindre tilbygg på en eksisterende hytte. Det er ingen fordeler i denne saken med å lage en hel detaljregulering, bygningen er etablert og all nødvendig infrastruktur er på plass. Det har heller ikke kommet innspill som er negative til omsøkt tiltak og dispensasjon.
- Det er stor usikkerhet knyttet til når en planprosess for boligområdet kan igangsettes. Saken gjelder en delvis bruksendring og en mindre endring av boligens fasade. Planadministrasjonen vurderer dette som et begrenset tiltak som ikke vil være til hinder for framtidig planlegging.
- En dispensasjon for etablering av frittliggende carport vil ikke hindre en felles planlegging av området i framtiden.

Som eksempler på vurderinger av fordeler og ulemper fant vi blant annet følgende formuleringer:

- Planmyndigheten vurderer at det er flere fordeler enn ulemper i den her saken. En mindre endring med et tilbygg på rundt 20 m2 på et eksisterende bygg er ikke en ulempe for området. Tiltaket er heller ikke til hinder for en fremtidig reguleringsplan av området. […]. Under disse omstendighetene kan ikke planmyndigheten se at det er noen ulemper med omsøkt dispensasjon. Videreutvikling av eksisterende bygg har også et bedre klimaregnskap enn å bygge nytt.
- Planadministrasjonen kan ikke se at tiltaket har noen vesentlige ulemper for samfunnsinteressene. Tatt i betraktning at man ikke vil ha på plass en reguleringsplan

før noen år fram i tid, ser planadministrasjonen på det som en fordel å dispensere fra plankravet i enkelte saker av mindre vesentlig karakter.
- Til slutt vurderer planadministrasjonen at tiltaket verken har negativ eller positiv samfunnsmessig betydning. Samtidig er det en fordel for naboene at tiltaket ligger noe skjermet på eiendommen av vegetasjon, og det er en fordel at tiltaket skal oppføres på den eksisterende parkeringsplassen på eiendommen.

Saken som gjaldt kravet om felles planlegging og som har vært behandlet i planutvalget, gjaldt tiltak på eksisterende bygning. Planadministrasjonen hadde avslått søknaden om dispensasjon. Begrunnelsen var at tiltaket ville vesentlig tilsidesette hensynene bak plan. Administrasjonen mente at den aktuelle investeringen med total ombygging av deler av bygningen ville være til hinder for gjennomføring av plan. Det vises blant annet til at om ombyggingen blir utført og det etterpå blir laget en detaljregulering, så kan det bli vanskelig å føre videre intensjonene i dagens områderegulering da eksisterende bygg er så oppdatert at det ikke er realistisk å endre eller sanere (investeringen har vært for stor). I kommunens avslag står det at det ikke hadde kommet inn merknader eller innspill som tydet på at det omsøkte tiltaket synes å være omstridt. Planadministrasjon vil «likevel minne om kommunens begrensede adgang til å gi dispensasjon». Planadministrasjonens innstilling til planutvalget var at vedtaket ble opprettholdt. Planadministrasjonen skrev i sak til planutvalget at: «Dersom planutvalget kommer til en annen konklusjon i forhold til de samfunnsmessige interessene i saken og ønsker å innvilge søknad om dispensasjon, er det viktig at det i et vedtak om dispensasjon stilles vilkår for å ivareta de hensyn som normalt ville håndteres i forbindelse med detaljregulering, for eksempel knyttet til de trafikale forhold. Det er også mulig gjennom vilkår å gi en frist for utarbeidelse av detaljregulering, samt å begrense adgangen til fremtidige dispensasjoner».

Planutvalget tok klagen til følge og innvilget dispensasjon. Planutvalgets vedtak er begrunnet med blant annet at «Samlet sett vurderes derfor grunnlaget for dispensasjon å være til stede. Hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsparagraf vurderes ivaretatt gjennom vilkår om detaljplanlegging. Kontorer for en viktig aktør, med trygge omgivelser og bedre arealbruk, anses som en samfunnsmessig fordel. Tiltaket er kun en tilpasning til ny leietaker og vurderes ikke som en ulempe med tanke på plankravet. Samlet sett vurderes også fordelene ved å gi dispensasjon som større enn ulempene, bl. a. ved at situasjonen for myke trafikanter rundt kvartalet realiseres gjennom vilkåret knyttet til infrastruktur».

4.4 Saker om dispensasjon fra arealformålet LNFR

Revisor har identifisert 48 saker som gjelder dispensasjon fra arealformål landbruks-, natur og friluftsformål samt reindrift (LNFR-formålet). Vi har gjennomgått kommunens vedtak i 20 av sakene. Av disse 20, er det tre av dem som ble avslått. Sakene omhandler blant annet oppføring av bolig, omlegging av kabel, erosjonssikring, fradeling, etablering av kjettingplass og oppføring av garasje.

Der et område er avsatt til formål LNFR er det kun tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag[7]. Kommunen kan ifølge plan- og bygningsloven gi bestemmelser i kommuneplanen om bebyggelse, lokalisering, bruk, vern, etablering og ferdsel.

[7] Jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5.

En av de undersøkte sakene som inneholdt søknad om dispensasjon fra LNFR-formålet, inneholdt også søknad om dispensasjon fra det generelle plankravet. Vi omtalte denne saken i kapittel 4.1 ovenfor og viste til at det i søknaden ikke var presisert hva det var søkt om dispensasjon fra. Kommunen hadde likevel ut fra søknaden skjønt hvilke bestemmelser det var søknad om dispensasjon fra, og saken omhandlet altså også dispensasjon i et LNFR-område. I de øvrige sakene om LNFR som vi har undersøkt har det vært begrunnet søknad fra søker.

I alle de undersøkte sakene har kommunen vist til hensynet bak bestemmelsen om LNFR. I sakene hvor det er innvilget dispensasjon er det vist til at tiltaket ikke vil tilsidesette hensynet bak bestemmelsen vesentlig. I sakene hvor det er gitt avslag fremkommer det i kommunens vedtak blant annet:

- «planadministrasjonen vurderer at hensynet som arealformålet skal ivareta kan bli vesentlig tilsidesatt dersom fradelingen innebærer en videre prosess med å søke om fritidsbebyggelse på eiendommene […]. En fradeling for å forenkle ansvar og arveoppgjør anses ikke som en fradeling i tråd med hensynet som bestemmelsen som LNFR skal ivareta og vil derfor ikke være i tråd med […]»

- «administrasjonen vurderer at dette ikke er en bærekraftig utvikling for området og det vil skape negative konsekvenser for samfunnet. Hensynet bak bestemmelsen vil bli vesentlig tilsidesatt. Alta kommune opplever et stort trykk når det gjelder fradeling av boligtomter fra landbrukseiendommer og i LNFR-områder og det er med tiden innvilget et betydelig antall søknader om fradeling i strid med kommuneplanens arealdel. Gjentatte innvilgelser av dispensasjon i LNFR-områder kan skape en uforutsigbarhet for samfunnet. Arealformålet som er satt i kommuneplanens arealdel vil ikke fremstå som bindende og førende for bruken av området. I alt vurderes det at hensynet til forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning vil bli vesentlig tilsidesatt ved innvilgelse av dispensasjon»

I alle de undersøkte sakene hvor kommunen innvilget dispensasjon, er det informasjon i vedtaket om at saken ble sendt på uttalelse og det er gjengivelser av tilbakemeldingene som kommunen fikk. Det fremkommer i vedtakene på de tre sakene som ble avslått, at sakene ikke var sendt på uttalelse. Dette er begrunnet med at kommunen har vurdert at dispensasjon ikke kan gis. I den ene saken står det at «planadministrasjonen har vurdert at vedtaket om dispensasjon kan gjøres uten høring. Ved en eventuell klage, vil planadministrasjonen gjøre en ny vurdering av om saken skal sendes på høring før nytt vedtak og behandling av planutvalget.»

Revisor har funnet vurderinger av fordeler og ulemper i alle de undersøkte sakene med unntak av én av dem. I den ene saken står det: «Etter administrasjonens vurdering er det mest hensiktsmessig at atkomst etableres inntil eiendomsgrensen til […] slik tiltakshaver ønsker. Videre er vår vurdering at omsøkt fradeling er egnet til bebyggelse. Når det gjelder plassering av bygning tar ikke administrasjonen stilling til dette. Endelig plassering av bygning skjer i samråd med bygningsmyndigheten».

I en av de undersøkte sakene hadde Troms og Finnmark fylkeskommune frarådet kommunen å innvilge dispensasjon. Fylkeskommunen mente at planens bestemmelser blir vesentlig tilsidesatt ved gjennomføring av tiltaket da det ikke var mulig for Statsforvalteren å vurdere fordeler opp mot ulemper basert på kommunens oversendelse. I kommunens vedtak i denne dispensasjonssaken er ikke frarådingen direkte kommentert, men kommunens argumentasjon inngår i vedtaket. Kommunens vurdering var at omsøkte fradeling ikke ville gi noen negative konsekvenser for eiendommene, eller området som helhet. Kommunen viste til at arealet heller

ikke skal bebygges. Kommunens samlede vurdering var at hensynet bak bestemmelsen og lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt, og at fordelene er større enn ulempene. Vilkårene for å gi dispensasjon var etter kommunens vurdering til stede.

I 2022 og 2023 var det flere av sakene til behandling i planutvalget som gjaldt dispensasjon fra bestemmelser om LNFR. Kommuneadministrasjonen og planutvalget hadde ulik vurdering og konklusjon i noen av dispensasjonssakene, og i noen saker har planutvalget tilsluttet seg kommuneadministrasjonens vurdering.

En av sakene som vi omtaler her, er en sak om dispensasjon som går tilbake til 2017. Det var søkt om dispensasjon for oppføring av fritidsbolig, og det berørte både arealformålet LNFR og forbudet mot bygging innenfor 100-metersbeltet til sjø. Saken var til flere behandlinger i kommunen og hos Statsforvalteren på grunn av klager og fornyet utredning og behandling i kommunen. Det aktuelle området inngikk også i LNFR i arealplanen 2021-2040, og det endelige vedtaket i saken ble truffet etter någjeldende arealplan. Kommuneadministrasjonen hadde innstilt på at søknad om dispensasjon ikke kunne innvilges. Planutvalget vedtok at søknaden skulle innvilges med henvisning til at fordelen var ansett som klart større enn ulempene. I vedtaket fremkommer følgende begrunnelse:

«Området er tilnærmet ubrukt som fritidsområde på grunn av typografien i området som gjør det vanskelig å komme til både fra land- og sjøsiden. Området er helt uegnet for reindrift og landbruk da området i store trekk består av ulent terreng og fjell. Byggeforbudet i strandsonen anses som ivaretatt da tiltaket er trukket bortimot 30 meter fra strandlinjen, så langt unna man kan ut ifra tomtens helning, jmf. Fylkesmannens merknad i høringen. Utfra dette anses fordelene som klart større enn ulempene for å tillate tiltaket. Tomten trekkes bortimot 30 meter fra strandsonen jmf fylkesmannens merknad i høringen. Søker må selv dokumentere sikker byggegrunn før byggetillatelse gis».

I Statsforvalterens vedtak i saken står det at Statsforvalteren ikke kan se at vedtaket inneholder en begrunnelse som viser at vilkårene for dispensasjon er oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2. Statsforvalteren mente at saken var tilstrekkelig opplyst for at den selv kunne treffe avgjørelse i saken, og anså det ikke hensiktsmessig å returnere saken til kommunen for nok en fornyet behandling. Statsforvalterens begrunnelse for at den ikke så at de rettslige vilkårene for dispensasjon var oppfylt, var:

«[…] dispensasjon til oppføring av fritidsbolig i dette området vil være en ulempe for særskilt naturinteresse i område. Videre vil en dispensasjon til oppføring av fritidsboligen innenfor 100-metersbeltet mot sjø være en ulempe for de interesser byggeforbudet innenfor 100-metersbeltet skal ivareta. Det er et klart ønske om å holde den nære strandsonen fri for bebyggelse. Forbudet er begrunnet i allmennhetens interesser, spesielt ferdsels- og friluftsinteresser, landskapshensyn og skadevirkninger for naturmangfoldet. Oppføring av fritidsbolig hvor det ikke foreligger øvrig bebyggelse, vil klart kunne gi skadevirkninger for bl.a. landskapshensyn og naturmangfoldet i området som byggeforbudet skal ivareta innenfor strandsonen.

Videre er det på det rene at det foreligger reindriftsinteresser i området. Reinbeitedistriktet har vist til at hyttebygging utenfor etablerte hyttefelt i området vil gi meget uheldige konsekvenser for reindriftsinteressene og økt press på områdene innenfor reinbeitedistriktet […].

Ifølge Statsforvalteren hadde ikke kommunen v/planutvalget klart å påvise at reindriftsinteressene ikke ville bli berørt av dispensasjonen, verken når det kom til den aktuelle eiendom eller den samlede effekten av tiltak innenfor reinbeitedistriktet.

I en annen sak som har vært til behandling i planutvalget innstilte kommuneadministrasjonen på at dispensasjon ikke skulle innvilges. Kommuneadministrasjonens skrev i sin begrunnelse at den støttet seg på Statsforvalteren sin vurdering, hvor de viser til at Alta kommune har nylig vedtatt revidert arealplan og derigjennom blant annet tatt stilling til hvilke områder som kan bygges ut med boliger og hvilke områder som skal være forbeholdt LNFR-formål. Kommunen skrev videre at den er enig i at innvilgelse av dispensasjon vil undergrave de vurderingene kommunen har gjort i forbindelse med kommuneplanprosessen, og at forutsigbarheten med planen vil svekkes. Søker hadde i saken vist til at det meste av arealet til eiendommen allerede var fradelt til aktivt gårdsbruk. Kommunen viste til at den synes det er uheldig å fortsette med fradeling i landbruksområder fordi man bygger ned bit for bit som kan ha en landbruksverdi. Fradeling i LNFR-områder skaper presedens og utbyggingspress. Det vises til at det i den siste tiden hadde vært flere fradelingssøknader på Lampemyra, hvor alle hadde fått avslag. I nærheten av omsøkte tiltak er ifølge kommunen flere eiendommer med potensiale til å kunne fradele boligtomter. En innvilgelse av søknaden ville skape presedens som ville medføre flere ytterligere søknader om dispensasjon i LNFR-områder. Planutvalget tok kommuneadministrasjonens innstilling til følge.

4.5 Saker om dispensasjon fra andre arealformål

I kommunens oversikt over behandlede saker om dispensasjon, identifiserte vi at 29 av dem gjaldt dispensasjon fra arealformål. Det er ulike arealformål, slik som blant annet 100-metersbeltet langs sjø, grønnstruktur og boligbebyggelse. Revisor har gjennomgått åtte av kommunens vedtak i saker om dispensasjon fra arealformål. Sakene gjaldt oppføring av fritidsbolig, omlegging av trafikkløsninger, etablering av buss-stopp, legging av sjøkabel og fradelinger.

Kommunens vedtak synliggjør at det var kommet begrunnet søknad i alle disse sakene. I flere av sakene er store deler av søkers argumentasjon inntatt i kommunens vedtak. Kommunen hadde i mange av sakene redegjort for at den kunne tilslutte seg søkers argumentasjon for innvilgelse av søknad om dispensasjon. I vedtakene inngikk det informasjon om sakene var nabovarslet og hvorvidt det var kommet merknader. Det er også informasjon om at sakene har vært til uttalelse og tilbakemeldingene er gjengitt i kommunens vedtak. Kommunen har kommentert tilbakemeldingene som kom inn. I alle kommunens vedtak hadde kommunen vist til hensynet som lå til grunn for bestemmelsen som det var søkt om dispensasjon fra. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse var ikke uttrykkelig gjengitt i vedtakene, men det var vist til at den også har betydning for dispensasjonsvurderingen.

I vår gjennomgang av saker i planutvalget fant vi en sak som gjaldt arealformål, nærmere bestemt bestemmelse om forbud mot bygging innenfor 100-meters beltet sjø. Administrasjonen hadde avslått søknad om dispensasjon for oppføring av bolig innenfor slikt område. Tiltakshaver klaget, og administrasjonens innstilling til utvalget var at klagen ble avvist. I møtet ble det fremmet et annet forslag enn administrasjonens og planutvalgets vedtak var at klagen ble tatt til følge. Det innebar at det ble gitt dispensasjon i strid med administrasjonens begrunnelse for avslag. Avgjørelsen ble påklaget av Statsforvalteren. Statsforvalteren viste til at klagen etter deres syn var fremmet med bakgrunn i kommunens mangelfulle begrunnelse og tilsidesettelse bak plan- og bygningsloven § 1-8 og kommuneplanens fastsatte byggegrense

langs sjø. Det ble vist også til at det ikke var gjort skredfaglige vurderinger. Planutvalget tok ikke Statsforvalterens klage til følge, og saken ble oversendt til settestatsforvalter for endelig avgjørelse. I planutvalgets begrunnelse står det blant annet at «planutvalget kan ikke se at det foreligger noen ulempe ved å innvilge omsøkte dispensasjon. Men derimot fordeler i form av utnyttelse av allerede eksisterende bygningsmasse på eiendommen, i tråd med regulert formål. På bakgrunn av dette vurderes at vilkårene for å gi dispensasjon jf. § 19-2 anses for oppfylt».

4.6 Saker om dispensasjon fra krav om byggegrense

I kommunens oversikt over ferdigbehandlede saker identifiserte vi ti saker som gjaldt søknad om dispensasjon fra byggegrense. Disse sakene er avgjort ved kommunens avdeling for oppmåling og byggesak. I alle de undersøkte sakene var samme vedtaksmal benyttet. Vedtakene inneholder informasjon om tiltaket og opplysninger om saksgangen, slik som tidspunkt for mottak av søknad, når søknad var fullstendig og vedtaksdato. I vedtakene er det også gjengivelse av informasjon fra dispensasjonssøknaden, nabovarsling, planstatus og om høring. Videre inneholder alle vedtakene kommunens vurderinger og kommunens beslutning i saken.

I alle vedtakene hadde kommunen innvilget søknaden. Søknadene gjaldt tiltak som endring av bygg, påbygg, oppføring av redskapsbod, plassering av uthus, oppføring av garasje. Det fremkommer tydelig at det er tatt avgjørelse om dispensasjon ved at følgende tekst inngår: «Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 gis dispensasjon fra regulert byggegrense». Videre følger det i vedtakspunktet hva dispensasjonen innebærer, som for eksempel med følgende formuleringer:

- «Dispensasjon medfører at tiltaket kan oppføres utenfor regulert byggegrense»

- «Dispensasjon medfører at omsøkte redskapsbod kan føres opp inntil 1 meter fra eiendomsgrense til gnr/bnr […] og avstand på inntil 0 fra eiendomsgrensen til gn/bnr […]»

- «Dispensasjonen medfører at planlagt carport/uthus/bod kan plasseres over byggegrense mot […] som vist på situasjonskart datert 16.9.2021»

- «Dispensasjon medfører at påbygg/tilbygg på gnr/bnr […] kan føres opp etter søknad og godkjent kart mottatt 1.4.2022»

I alle sakene er det informasjon om det har vært nabovarsling og om det har innkommet merknader. Alle sakene har vært sendt på høring til kommunalteknikk.

Vi ser i kommunens vedtak om dispensasjon at tilbakemeldingene fra kommunalteknikk er gjengitt og lagt vekt på. Kommunalteknikk har ikke hatt innvendinger til at det gis dispensasjon. Bygningsmyndigheten har vist til kommunalteknikk sine uttalelser under sine vurderinger av fordeler og ulemper.

Ifølge kontrollutvalgets bestilling til revisor er det spørsmål om det kan påvises usaklig forskjellsbehandling. Revisor har ikke funnet opplysninger i noen av sakene som gir oss grunnlag for å stille spørsmål ved om det kan være forskjellsbehandling.

4.7 Saksbehandlingstid

Kommunens frist for å behandle søknader om dispensasjon er 12 uker (84 dager). Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter.

I KOSTRA inngår det informasjon om dispensasjonssøknader. Det er innrapportert at det i årene 2020 til 2022 har vært noen saker hvor saksbehandlingstiden har vært over den lovpålagte tiden. Det er ikke tall for dette for 2023. Om gjennomsnittlig saksbehandlingstid på saker som gjelder dispensasjon fra vedtatt plan, står det at den var på 41 dager i 2021, 78 dager i 2022 og på 73 dager i 2023. Tall i KOSTRA viser at det er saker hvor kommunen ikke har klart å overholde lovpålagt saksbehandlingstid.

Revisor har i gjennomgangen av saker som gjaldt dispensasjon fra kommunens arealplan innhentet opplysninger om når kommunen mottok søknadene, dato for komplett søknad, når sakene ble sendt på uttalelse og når uttalelser ble mottatt av kommunen samt vedtaksdato for den enkelte sak.

Det var en del variasjon i kommunens saksbehandlingstid av sakene vi har gjennomgått. Kommunen hadde ikke i alle sakene ferdigbehandlet saken innenfor 12 uker. Vi ser at mange saker var på uttalelse hos flere regionale og lokale myndigheter og at noen saker var mange uker/måneder på uttalelse; utover fire uker som er deres frist for å gi tilbakemelding. I noen saker har det vært flere møter mellom kommunen og høringspart for eventuelle løsninger på innsigelser som høringsparten hadde til dispensasjon. Det inngår også saker i undersøkelsesutvalget hvor kommunen hadde ferdigbehandlet saken innenfor 12 uker. Når det gjelder sakene om byggegrense, fant vi at alle sakene var behandlet innenfor 12 uker.

Kommunen utsteder saksbehandlingsgebyr sammen med vedtaket om dispensasjon. I den forbindelse gjør kommunen beregninger av saksbehandlingstiden. Kommunen har opplyst at gebyret blir redusert i tilfeller hvor kommunen har overskredet saksbehandlingstiden, jf. byggesaksforskriften § 7-6[8].

4.8 Revisors vurderinger

For undersøkelser av Alta kommunens dispensasjonspraksis utledet vi revisjonskriterier fra plan- og bygningsloven. Revisors undersøkelser er ikke en overprøving av kommunens avgjørelser i enkeltsaker, men undersøkelser av om kommunen gjør vurderinger av søknader om dispensasjon i tråd med reglene for dette i plan- og bygningsloven. Det er to rettslige krav i dispensasjonsbestemmelsen som må vurderes av kommunen og være oppfylt for å kunne innvilge dispensasjon. Det er også opp til kommunens skjønn om det skal gis dispensasjon. For at kommunen skal kunne ta stilling til dispensasjonssøknaden, må den inneholde nærmere bestemte opplysninger. Kommunen har også frister som må overholdes i saksbehandlingen.

Når det gjelder krav til søknaden, har ikke revisor undersøkt om søker har overholdt sine forpliktelser. Vi har lagt til grunn at Alta kommune må påse at dette er i orden før søknad tas til behandling. Bakgrunnen for det er at Alta kommune må ha nødvendig grunnlag for å kunne gjøre vurderinger etter loven. Kommunen har i vedtakene gjengitt informasjon fra søknadene og det inngår informasjon om nabovarsling. Revisor har ikke gjennomgått all dokumentasjon som finnes i den enkelte sak, men informasjon i vedtakene har vært tilstrekkelig for å kunne gjøre vurdering. ***Revisors vurdering er at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å***

[8] Kommunen skal ved overskridelse av tidsfristene i plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale gebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides.

kontrollere at søknad om dispensasjon er fullstendig, herunder at det er sendt nabovarsel i henhold til regelverket.

I flertallet av de undersøkte sakene innvilget Alta kommune søknad om dispensasjon. Alle sakene hvor det var gitt innvilgelse, hadde vært til uttalelse. Det følger av regelverket at kommunen skal legge vekt på tilbakemeldinger som kommer fra høringsinstanser, og tilbakemeldingene har dermed relevans for kravet om at saker må være tilstrekkelig utredet før avgjørelse kan tas. ***Revisors vurdering er at Alta kommune for de undersøkte sakene har oppfylt revisjonskriteriet om å ha påsett at saken er tilstrekkelig utredet***. I saker hvor kommunen hadde avslått søknad, fant vi informasjon om at sak ikke var sendt på uttalelse. Dette fremstår naturlig da kommunen har ment at vilkårene for dispensasjon ikke var oppfylt og at søknad dermed ikke kunne innvilges.

Plan- og bygningsloven inneholder særskilte krav til kommunens begrunnelse av vedtak om dispensasjon. I de sakene som revisor har gjennomgått er det flere forskjellige bestemmelser i kommunens arealplan som det er søkt om dispensasjon fra. De ulike bestemmelsene skal ivareta ulike hensyn. Kommunen må identifisere hvilke hensyn aktuell bestemmelse skal ivareta og synliggjøre dette i vedtaket samt synliggjøre at hensynene bak bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon. Alta kommune har i de undersøkte vedtakene hvor dispensasjon er innvilget argumentert for at hensynene bak den aktuelle bestemmelsen ikke blir vesentlig tilsidesatt. I saker hvor det er gitt avslag, er det vist til at hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt. Kommunen har ikke i vedtakene gjengitt lovens formålsbestemmelse, men det er i vedtaket vist til bestemmelsen. Det er også vist til fordeler og ulemper. Revisor har ikke undersøkt om det kan være andre fordeler og ulemper enn nevnt i de aktuelle sakene, eller hvorvidt de fordeler og ulemper som er nevnt faktisk er relevante. Bakgrunnen er at revisor ikke gjør en overprøving av sakene. Basert på informasjon i de undersøkte skriftlige vedtakene er ***revisors vurdering at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å påse at regelverkets krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak er oppfylt***.

Det er ingen som har krav på å få søknad om dispensasjon innvilget. Revisor har ikke funnet saker hvor det er grunnlag for å stille spørsmål ved likebehandling. Revisor gjør derfor ikke vurdering opp mot revisjonskriteriet om at kommunen må påse at hensynet til likebehandling blir ivaretatt.

Ikke alle de undersøkte sakene ble avgjort innenfor fristen på 12 uker. ***Revisors vurdering er dermed at Alta kommune ikke i alle saker har oppfylt revisjonskriteriet om å avgjøre sak innen 12 uker***.

4.9 Konklusjoner

Basert på revisors funn og vurderinger er våre konklusjoner at:

Alta kommune har i all hovedsak behandlet søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealplan i henhold til sentrale saksbehandlingsregler. Kommuneadministrasjonen har i de undersøkte sakene overholdt regelverkets bestemmelser om å påse at sakene er tilstrekkelig opplyst, at de rettslige vilkårene for dispensasjon blir vurdert og at vedtak er begrunnet. Kommuneadministrasjonen har ikke i alle de undersøkte sakene overholdt lovens saksbehandlingsfrister.

Det kan på grunnlag av de undersøkte sakene ikke påvises usaklig forskjellsbehandling.

5 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

Utøver Alta kommune tilsynsmyndighet med igangsatte byggesaker?

Revisjonskriterier

Alta kommune skal

- **Utarbeide strategi for tilsyn**
- **Føre tilsyn i byggesaker**
- **Føre tilsyn ved allerede gitte pålegg**
- **Føre tilsyn når kommunen er blitt oppmerksom på ulovligheter**
- **Utarbeide tilsynsrapport for den enkelte sak**
- **Utarbeide årlig rapport over tilsynsvirksomheten**

5.1 Alta kommunes arbeid med tilsyn og ulovlighetsoppfølging

Vi har fra Alta kommune fått opplyst at det er utarbeidet en strategi for tilsyn som er skriftlig og oppdateres årlig. Revisor har etterspurt disse, og har mottatt årlige tilsynsplaner for årene 2018, 2019, 2020, 2022 og 2023. For perioden 2024-2026 har det blitt laget en mer omfattende strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

I tilsynsplanene gjeldende for årene 2018 til og med 2023 inngår det informasjon om formål, prosjekt, fremdrift samt tilsynsgruppe og tilsynsmetode. Det er for hvert av årene listet opp tre til fire områder som skal prioriteres og det er også angitt hvilken prioritering de ulike tilsynsområdene skal ha. Tilsynsplanene for 2022 og 2023 er likelydende, og følgende tre områder er disse årene gitt høy prioritering i planene:
- Beliggenhetskontroll
- Ferdigattest/midlertidig brukstillatelse
- Krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, jf. tredje del. Godkjenning og ansvar, jf. SAK 10 § 15-3.

Nedenfor har vi tatt inn utklipp av tilsynsplanen for 2023:

Alta kommune

Tilsynsplan 2023

Hver saksbehandler har ansvar for sine saker og sørger for fremdrift av fordelt oppgave /sak

Prioritering 1-høy 2-middels 3-lav, ved anledning	Formål Hvorfor skal tilsynet gjennomføres, og hva skal tilsynet prioritere?	Prosjekt Hvilke områder, bedrifter eller prosjekter skal omfattes av tilsynet?	Fremdrift Når skal tilsynet - varsles - gjennomføres - rapporteres - følge opp tiltaket?	TILSYNSGRUPPE OG TILSYNSMETODE Hvem deltar i tilsynet, og hvilken metode som skal benyttes.
1	Beliggenhetskontroll	Mål, hver saksbehandler 2 saker i året	Varsles i vedtak. Dersom ansvarlig søker unnlater å ta kontakte for kontroll, utarbeides avviksmelding.	Inspeksjonstilsyn- byggesak og oppmåling
1	Ferdigattest/midlertidig brukstillatelse	Mål, hver saksbehandler 2 saker i året	Varsles i vedtak. Etter at søknaden er mottatt, befares tiltaket snarest, helst påfølgende virkedag. Det vil bli foretatt tilsyn på eneboliger i forbindelse med anmodning om midlertidig brukstillatelse/ferdigattest for å kontrollere sikkerhet, grad av ferdigstillelse og om tiltaket er tatt ulovlig i bruk.	Dokumenttilsyn -Saksbehandler Inspeksjonstilsyn - Tilsynsgruppe
1	Krav til kvalifikasjoner er oppfylt i tiltaket, jf. Tredje del. Godkjenning og ansvar. jfr. SAK 10§ 15-3.	Foretak som erklærer ansvarsrett uten å ha sentral godkjenning	Varsles i vedtak/brev. Dersom ansvarlig søker unnlater å ta kontakte for kontroll, utarbeides avviksmelding.	Dokumenttilsyn -Saksbehandler Inspeksjonstilsyn - Tilsynsgruppe

Fra 2023 satser vi på å komme i gang med tilsyn av beliggenhet i hver sak. Varsels i vedtak. Hver saksbehandler skal minst gjennomføre 6 tilsyn i året.

Alta februar 2023

Som vi kan se i tilsynsplanen, er det informasjon i den også om hyppighet, hvordan tilsynet skal gjennomføres, når og på hvilken måte. Disse tilsynsplanene har ikke informasjon om ressurser og kompetansebehov.

Juridiske rådgivere i oppmåling og byggesak har opplyst at tilsynsplanene ikke har blitt fulgt tilstrekkelig opp. De har opplyst at det gjennomføres en del tilsyn, herunder en del som ikke blir dokumentert, men at det nok gjennomføres færre tilsyn enn det bør.

Kommunen har opplyst at det er utfordrende med oversikt over hvor mange saker det har blitt ført tilsyn i. Årsaken er at varsel om tilsyn – og hva det skal føres tilsyn med – fremgår av et mangelbrev hvor kommunen etterspør dokumentasjon fra søker. For å finne oversikt over hvor mange saker det er ført tilsyn i, må en derfor gjennomgå hvert enkelt mangelbrev. Med bakgrunn i at det ikke systematisk dokumenteres gjennomføring av tilsyn, kan ikke kommunen gi en sammenfattet oversikt over de tilsyn som er gjennomført.

I KOSTRA finnes tall for antall tiltak hvor det ble utført ett eller flere tilsyn. Ifølge KOSTRA-tallene for Alta kommune ble det gjennomført 26 tilsyn i 2021, 29 tilsyn i 2022 og 22 tilsyn i 2023. I KOSTRA er det videre registrert at det disse tre årene ble gitt henholdsvis 13, ti og tre pålegg etter tilsyn, samt at alle disse påleggene ble fulgt opp.

Alta kommune har opplyst at det ikke er særskilte fokusområder for tilsyn, men at på grunn av kvikkleireproblematikk i kommunen er sikker byggegrunn et tilsynsområde. Tilsyn gjennomføres hovedsakelig som dokumenttilsyn. Det er ofte saksbehandler på saken som gjennomfører tilsynet, men øvrige ansatte i avdelingen kan bidra. I revisors gjennomgang av vedtak i saker om dispensasjon, jf. kapitlene ovenfor, så vi informasjon fra kommunen om at det var gjort vurderinger av sikker byggegrunn. Vi fant også i vedtakene om dispensasjon fra krav om byggegrenser informasjon fra kommunen om at «det varsles om at det kan bli foretatt inspeksjon av bygget i løpet av byggeperioden».

Juridiske rådgivere ved byggesak og oppmåling opplyste til revisor at det skjer at kommunen får tips om ulovligheter. De opplyste at det anslagsvis kommer 100 slike tips per år. Disse

tipsene kommer som regel til virksomhetsleder eller fagleder. Slike tips følges opp ved at juridiske rådgivere drar på befaring for å danne seg et bilde av saken. Dersom det avdekkes ulovligheter, skal dette følges opp. På grunn av kapasitet og ressurser må det gjøres prioriteringer og det er da som regel de mest alvorlige tilfellene som følges opp. Kommunen opplyste at det sjelden gis pålegg. Saker løses som regel før det. Det kan gis en frist for å rydde opp og kommunen har dialog med den som er ansvarlig for ulovligheten for å finne en løsning.

Alta kommune har opplyst at det ikke utarbeides en årlig rapport om tilsynsvirksomheten.

Det foreligger også en strategi for tilsyn og ulovlighetsoppfølging for byggesaker 2024-2026 som ble ferdigstilt desember 2023. Strategien er mer omfattende enn de planene som var for årene tidligere. Strategien omhandler også ulovlighetsoppfølging.

Den overordnede målsetningen for tilsyn og ulovlighetsoppfølging i Alta kommune er sammenfattet i strategien til følgende:

- Arbeidet skal bidra til å sikre god kvalitet på bygg og at tiltak gjennomføres i tråd med gitte tillatelser og gjeldende bestemmelser
- Arbeidet skal bidra til å skape holdninger for god byggeskikk og god kvalitet i bygg
- Arbeidet skal styrke respekten for regelverket samt overholdelsen av dette i byggesaker

Når det gjelder tilsyn, er det gjennom strategien fastsatt følgende målsetning:

«Påse at tiltak oppføres med god kvalitet, samt å forebygge og redusere byggefeil. Tilsyn har videre som mål å bidra til at aktørene er kjent med og følger regelverket, og at de gjennomfører sine oppgaver i henhold til ansvarsretten de har erklært.

Alta kommune vil i hovedsak fokusere på tilsyn i pågående byggesaker. Tilsyn føres da parallelt med byggesaksbehandlingen, og det er viktig at tilsynet åpnes tidlig i byggesaksprosessen.

Kommunen har som mål å øke sin kompetanse og ressursbruk på tilsyn kommende toårsperiode».

Alta kommune har gjennom tilsynsstrategien bestemt at det i en toårsperiode skal prioriteres tilsyn med at:

- Det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. byggesaksforskriften § 5-4

- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. byggesaksforskriften § 2-1 og § 2-2, jf. byggesaksforskriften (SAK10) § 15-3

- Utover de lovpålagte områdene skal kommunen prioritere sikkerhet i bruk og sikkerhet ved brann
- Andre innsatsområder og temaer for tilsyn er krav til kvalitetssikringssystem og tekniske krav i byggteknisk forskrift (TEK17)
- Kommunen skal føre tilsyn med tiltak i alle risikoklasser

I strategien finner vi også informasjon om hvilke saker Alta kommune skal prioritere i tilsynsvirksomheten i 2024-2026:

- Beliggenhetskontroll

- Gjennomføre tilsyn av søknader om midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest
- Følge opp diverse løpende henvendelser som ikke kan anses for bagatellmessige (fysiske tilsyn eventuelt med ulovlighetsoppfølging)

Andre saker med høy prioritet:

- Saker med konsekvenser for publikums sikkerhet
- Anmodning fra kommunaldirektør, ordfører, kommunestyret, planutvalget og andre myndigheter
- Andre alvorlige saker bygningsmyndigheten finner viktig å prioritere

I tillegg er det egen omtale av kvikkleire. For alle byggetiltak i områder med mulig marin leire, må kommunen undersøke at man ikke utsetter seg selv eller andre for skredfare, særlig i strandsonen og i sjøen. Det fremkommer at bygningsmyndigheten ikke har tilstrekkelig faglig kompetanse til å føre tilsyn med prosjektering og utførelse innen området. Kommunen prioriterer i denne typen saker å føre tilsyn med foretakenes kvalifikasjoner samt påse at det foreligger dokumentasjon for sikker byggegrunn der det kan være marin leire, jf. plan- og bygningsloven §28-1. Dersom byggesak er usikker om dokumentasjon for sikker byggegrunn er tilstrekkelig bes det om uavhengig kontroll av geoteknisk rapport.

Tilsynsstrategien for perioden 2024-2026 er som nevnt mer omfattende enn tilsynsplanene for tidligere år. I den nyeste tilsynsstrategien finner vi også informasjon om andre myndigheter som er aktuelle å samarbeide med. Det er også egne kapittel om finansiering, ressurser og organisering.

Når det gjelder ulovlighetsoppfølging, er det gjennom strategien bestemt at følgende skal gjennomføres i 2024:

1. Avslutte alle pågående gamle saker, slik at man ikke opparbeider nye restanser
2. Prioritere saker med fare for liv, helse og sikkerhet
3. Prioritere å bygge ned eldre restanser
4. Starte oppfølging av ca to egeninitierte saker.

5.2 Revisors vurderinger

Vår undersøkelse viser at det er utarbeidet strategier for tilsyn. Kommunen har skriftlige strategier flere år tilbake i tid. Vi ser også at det er utarbeidet en mer omfattende tilsynsstrategi for en toårsperiode fremover. I byggesaksforskriften § 15-1 er det listet opp hva strategien for tilsyn etter plan- og bygningsloven § 25-1 bør ta stilling til. For alle årene vi har sett på, finner vi informasjon i tilsynsplanene/tilsynsstrategien om organisering, mål og utvalgte områder. I den nyeste tilsynsstrategien inngår informasjon om eventuelt samarbeid med andre, kompetansebehov, ressursbruk og finansiering, slik som byggesaksforskriften § 15-1 angir at strategien skal ta stilling til. Alle disse opplysningene inngikk altså ikke i tilsynsplanene for tidligere år. ***Revisors vurdering er med dette at Alta kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide strategi for tilsyn, men har ikke alle år hatt en tilsynsstrategi som fullt ut er i henhold til regelverkets krav til innhold.***

Revisor har både muntlig informasjon fra kommunen og informasjon fra KOSTRA om at det gjennomføres tilsyn med byggesak i Alta kommune. Kommunen selv opplyser at tilsyn ikke har vært gjennomført fullt ut i henhold til fastsatte strategier. Det er også utfordrende for Alta kommune å fremskaffe en samlet oversikt over tilsynsaktiviteten. Dette kan ikke enkelt framskaffes fra saksbehandlingssystemene og det er ikke utarbeidet tilsynsrapporter. Revisor

har med dette ikke sikkert nok grunnlag for å kunne gjøre entydige vurderinger opp mot revisjonskriteriene vi har utledet om føring av tilsyn i byggesak, ved allerede gitt pålegg og når kommunen blir oppmerksom på ulovligheter. Som følge av at det foreligger dokumentasjonskrav på området, blir revisors vurdering dermed at ***Alta kommune kan ikke dokumentere at revisjonskriteriene om at Alta kommune skal føre tilsyn i byggesaker, ved allerede gitte pålegg og ved ulovligheter er oppfylt***. ***Alta kommune har ikke oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide tilsynsrapport for den enkelte sak. Alta kommune har ikke oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide årlig rapport om tilsynsvirksomheten.***

5.3 Revisors konklusjon

Alta kommune har utarbeidet tilsynsplaner og tilsynsstrategi, men har ikke gjennomført tilsyn fullt ut i henhold til planene. Det gjennomføres tilsyn i byggesaker, men det er ikke dokumentasjon som gjør det mulig å fullt ut belyse praksis på området. **Revisors konklusjon er at Alta kommune ikke overholder alle sentrale bestemmelser om tilsynsplikt i byggesaker.**

6 UTTALELSE

Vi sendte rapport til uttalelse til Alta kommune v/kommunedirektøren den 10.9.2024. Vi fikk tilbakemelding den 24.9.2024:

Jeg har fått tilbakemelding om at både plan- og byggesak har hatt møter med deg og der kommet med innspill og kommentarer. Dette forutsettes ivaretatt i revisjonen.

Vi har ikke ytterligere kommentarer utover dette.

Med vennlig hilsen

Oddvar Kr. Konst
Kommunedirektør

Alta kommune
Postadresse: Postboks 1403, 9506 Alta
Besøksadresse: Alta rådhus, Sandfallveien 1
Telefon: +47 78 45 50 00
Mobil: +47 48 10 15 62
E-post: oddvar.konst@alta.kommune.no
Hjemmeside: www.alta.kommune.no

7 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Alta kommune å iverksette tiltak for å påse at:

- Søknader om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 blir behandlet i henhold til gjeldende saksbehandlingsfrister
- Tilsyn i byggesaker gjennomføres i tråd med kommunens egne tilsynsplaner- og strategier
- Tilsynsvirksomhet på byggesak blir dokumentert i henhold til gjeldende regelverk, herunder at det utarbeides tilsynsrapporter i den enkelte sak og årlige rapporter om tilsynsvirksomheten

8 REFERANSER

- Lov 27.6 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift 26.3. 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)
- Direktoratet for byggkvalitet sin veileder til byggesaksforskriften
- Lov 10.2.1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- FOU-rapport for KS, juni 2023, Holth & Winge, Dispensasjon etter plan- og bygningsloven. En analyse av mulige lovendringer, (https://www.ks.no/contentassets/d10a35911dc44b139c7bf207412dde90/Utredning-med-forslag-til-nye-bestemmelser-om-dispensasjoner-Holth-Winge-1-.pdf)
- www.arealplaner.no
- www.alta.kommune.no
- Veiledere fra Statsforvalter:
  - https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/09-plan-og-bygg/rundskriv-dispensasjon/dispensasjonsrundskriv-september-2021.pdf
  - https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-mai-2022_09.06.2022.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder mai 2020 *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, frilufts- og reindriftsområder*
- Kommuneplanens arealdel 2021-2024, Alta kommune
- Bestemmelser og retningslinjer, Kommuneplanens arealdel 2021-2024, Alta kommune
- Boligbyggeprogram, Alta kommune

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune, og 51 kommuner fordelt på Finnmark, Troms og Nordland.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Leknes, Narvik, Sortland, Svolvær og Tromsø.

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi