

# Dispensasjonspraksis i byggesaker og fra reguleringsplaner

Ål kommune

# Sammendrag

## Bestilling

Kontrollutvalget  
sak 14/2023  
13.04.2023

## Formål

Undersøke behandlingen av dispensasjonssøknader i byggesaker i kommunen: Forsvarlig saksbehandling og sikring av enhetlig praksis ved behandling av dispensasjoner. Bli reguleringsplaner oppdatert ved behov.

## Problemstillinger

- Har Ål kommune en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker, herunder systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling?
- Har Ål kommune som praksis å oppdatere reguleringsplaner ved behov?

## Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *"RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon"*.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer og saksgjennomgang, samt analyse av statistikk.

## Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet kommuneloven<sup>1</sup>, plan og bygningsloven<sup>2</sup> og forskrift om byggesaksbehandling<sup>3</sup>, samt kommunens egne interne dokumenter. I kapittel 3 fremgår utledningen av revisjonskriteriene til problemstillingene.

## Oppsummering og konklusjoner

Revisjonen konkluderer med at Ål kommune i hovedsak har en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssøknader. Videre konkluderer vi med at kommunen i noen grad har etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling. Vi vil likevel bemerke at hver søknad skal behandles individuelt.

Vi konstaterer at delegasjonsreglementet og praksis for behandling av søknader om dispensasjon ikke harmoniserer. Etter revisjonens vurdering bør kommunen følge sitt eget delegasjonsreglement. I saker som vurderes som prinsipielle etter kommuneloven § 5-4 kan delegeringen fravikes.

Videre vil vi fremheve at hovedregelen for vurdering av fordeler er at de skal være i allmenhetens interesse. Vi ser at det i flere saker kun er argumentert for fordeler som må anses å være av privat karakter og i liten grad for fordeler for allmenheten. I de gjennomgåtte sakene er det heller ikke gjort klare separate drøftinger av «kan» bestemmelsen. Dette er viktig for å synliggjøre forskjellen mellom de

<sup>1</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) – Lov - 2018-06-22-83

<sup>2</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov - 2008- 06-27 -71

<sup>3</sup> Forskrift 26. mars 2010 nr 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

juridiske inngangsvilkårene, og den skjønnsmessige vurderingen hvor kommunen *kan* velge å gi dispensasjon eller ikke.

Ål kommune har, som mange andre kommuner, mange eldre reguleringsplaner. En del planer er blitt oppdatert og ny arealdel i kommuneplan vil kunne presisere en del bestemmelser. I forbindelse med revidering av arealdelen i kommuneplanen vil det også foregå en planvask. Det er ikke utarbeidet rutiner for oppdatering av gamle eller utdaterte planer. Kommunen bør vurdere å styrke arbeidet med oppdatering av reguleringsplaner ytterligere.

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale Ål kommune å:

- Sørg for å klargjøre roller og ansvar i behandlingen av dispensasjonssaker.
- Sikre at delegasjonsreglementet etterleves i behandlingen av dispensasjonssaker.
- Sørg for at det i første rekke er fordeler knyttet til offentlige hensyn og allmenne interesser ved en dispensasjon som vektlegges i saksbehandlingen, og i liten grad personlige fordeler for eieren av eiendommen.
- Sørg for å ha klare, separate drøftinger av «kan» bestemmelsen i vedtak og saksfremlegg.
- Vurdere å dokumentere habilitetsvurderinger.
- Vurdere å oppdatere planverket som ikke samsvarer med kommunens praksis.

Rapporten har vært til faktahøring (kontradiksjon) hos kommunens administrasjon før den ordinære høringsuttalelsen til rådmannen. Alle tilbakemeldinger på fakta er vurdert og om mulig hensyntatt i rapport.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 26.06.2024, er vedlagt rapporten (se vedlegg 1).

# Innhold

1.	Innledning.....	5
1.1.	Bakgrunn for prosjektet .....	5
1.2.	Formål og problemstillinger .....	5
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	5
1.4.	Definisjoner .....	6
1.5.	Organisering .....	7
2.	Metode .....	8
3.	Revisjonskriterier.....	10
3.1.	Forsvarlig saksbehandling.....	10
3.2.	Oppdaterte reguleringsplaner .....	15
4.	Forsvarlig saksbehandling .....	16
4.1.	KOSTRA tall.....	16
4.2.	Ansvar og roller.....	19
4.3.	Saksbehandling .....	20
4.4.	Gjennomgang av vedtak og saksfremlegg .....	27
4.5.	Klagesaker hos statsforvalteren.....	29
4.6.	Revisjonens vurdering.....	31
5.	Oppdaterte reguleringsplaner .....	36
5.1.	Oversikt over reguleringsplaner .....	36
5.2.	Dispensasjoner fra reguleringsplaner: .....	37
5.3.	Arbeidet med oppdatering av planer .....	37
5.4.	Revisjonens vurdering.....	38
6.	Konklusjon.....	40
7.	Anbefaling .....	41
	Referanser .....	42
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 26.juni 2024 .....	43
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	44
	Vedlegg 3 – Metode .....	47

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Ål kommune vedtok i sitt møte 13. april 2023 sak 14/23, at Viken Kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av dispensasjonspraksis i byggesaker og fra reguleringsplaner.

Prosjektet er bestilt på bakgrunn av områder valgt ut i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og overordnet analyse for perioden 2020 – 2024.

## 1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å undersøke behandlingen av dispensasjonssøknader i byggesaker i kommunen: Forsvarlig saksbehandling og sikring av enhetlig praksis ved behandling av dispensasjoner. Videre om reguleringsplaner blir oppdatert ved behov.

I denne forvaltningsrevisjonen søker vi å belyse følgende problemstillinger:

- Har Ål kommune en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker, herunder system og rutiner for å sikre enhetlig praksis og likebehandling?
- Har Ål kommune som praksis å oppdatere reguleringsplaner ved behov?

## 1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det vedtatt relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Det er blant annet ikke blitt gjort vurderinger av organiseringen av den politiske behandlingen av byggesaker og reguleringsplaner. Vurderinger og konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene.

## 1.4. Definisjoner

### Tiltak:

Med tiltak etter loven menes oppføring, rive, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

### Byggesaksbehandling:

Byggesaksbehandling er kommunens myndighetsutøvelse i en byggesak med tilhørende dokumentasjon. Byggesak omhandler ikke bare husbygging, men også andre tiltak, slik som terrenginngrep (planering), veibygging etc.

### Forhåndskonferanse:

Forhåndskonferanse skal avklare tiltakets forutsetninger og rammene for videre saksbehandling.

### Ulovlighetssaker:

Ulovlighetssaker er tiltak som er gjennomført uten at det foreligger nødvendig godkjenning eller tiltak som ikke er gjennomført i henhold til aktuell godkjenning.

### Uformelt møte:

Innbyggere kan møte kommunen på uformelt vis, får veiledning til planlagt prosjekt og blir i grove trekk informert om, på hvordan de bør gå frem og hvor utfordringene kan ligge.

### Reguleringsplan:

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

### Detaljregulering:

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan. Kan fremmes av private, tiltakshavere og organisasjoner, og skal behandles og vedtas av kommunen

### Dispensasjon:

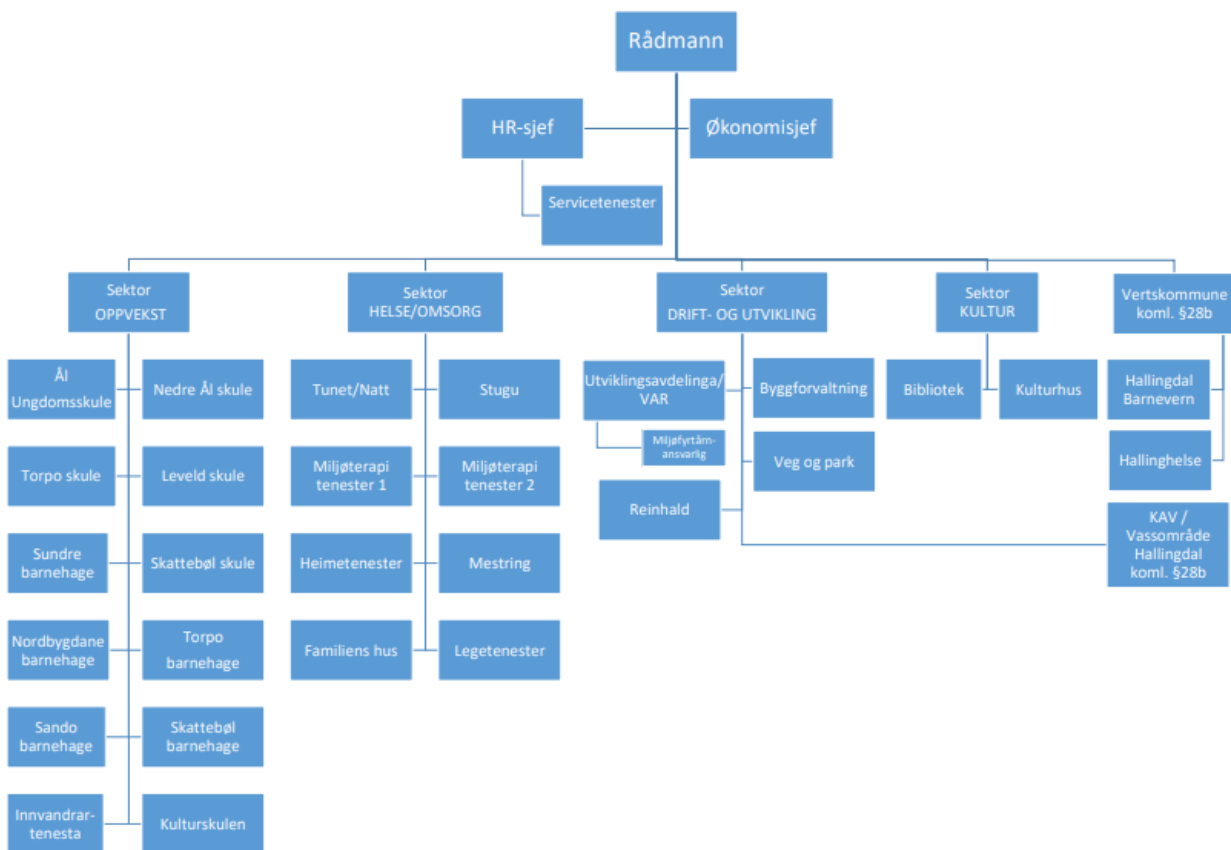
Dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad gis unntak fra planer og bestemmelser. Ved dispensasjon gis det tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser /planer gitt i medhold

av plan- og bygningsloven til gunst for søker. Men lovens dispensasjonsbestemmelser gir ikke hjemmel til å fastsette generelle unntak fra lov eller plan.

Dispensasjonen innebærer at tiltaket, til tross for at det er i strid med plan- og bygningslovgivningen, likevel er lovlig så langt dispensasjonen rekker. En dispensasjon i en plansak innebærer derfor kun ett unntak fra planen i et enkelt tilfelle, men planen som sådan blir uendret. En dispensasjon fra en reguleringsplan medfører altså ikke noen endring av reguleringsplanen.

## 1.5. Organisering

I Ål kommune er byggesaksbehandling og planarbeid lagt til Utviklingsavdelingen. Avdelingen ligger organisatorisk under Sektor Drift og Utvikling med kommunalsjef for området. Byggesaksbehandling og Planarbeid har felles avdelingsleder. Figur 1 viser kommunens administrative organisering.



Figur 1 Organisasjonskart Ål kommune <sup>4</sup>

<sup>4</sup> <https://www.aalkommune.no/siteassets/dokumenter/organisasjonskart-2022.pdf>

## 2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>5</sup> som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Samtlige revisorer som har deltatt i prosjektet er løpende vurdert å være uavhengige, habile og objektive, jf. RSK 001 punkt 3.

Informasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse av sentrale dokumenter som bl.a. delegasjonsreglement, sjekklister, rutinebeskrivelser og vedtak. Det er også gjennomført intervjuer med ledelse og ansatte.

### Om mappegjennomgang

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av 20 saker som gjelder søknad om dispensasjon registrert i perioden mai 2021-juni 2023. Av disse er 1 behandlet administrativt og 19 behandlet av Sektorutvalget for teknisk, næring og ressurs.

Dispensasjonssøknadene er plukket ut tilfeldig av revisjonen, basert på oversikt over alle registrerte dispensasjonssøknader mottatt i kommunens saksbehandlingssystem Elements fra 01.06.2021-31.08.2023. Oversikten revisjonen fikk fra kommunen viste 611 saker, av disse gjelder 139 saker søknad om dispensasjon. 21 klagesaker var oversendt Statsforvalteren i Oslo og Viken.<sup>6</sup> Vi vil bemerke at gjennomgangen av sakene ikke er en gjennomgang av de faglige vurderinger som kommunen har gjort i forbindelse med saksbehandlingen. Gjennomgangen er begrenset til å vurdere kommunens rutiner opp mot det lovverket som foreligger.

### Intervjuer

Revisjonen gjennomførte fire intervjuer med saksbehandlere, to intervjuer med saksbehandlere fra byggesaksbehandlere og to saksbehandlere fra planavdelingen. Videre er det gjennomført intervju med kommunalsjef for Drift og utvikling, samt avdelingsleder for Utviklingsavdelingen. I tillegg er det også gjort intervju med leder for Sektorutvalget for teknisk, næring og ressurs.

I tråd med retningslinjene fra RSK 001<sup>7</sup> har hver deltaker i intervjuene fått anledning til å bekrefte intervjureferatet som revisjonen førte. Dette ble gjennomført ved at samtlige deltakere ble gitt mulighet til å gjennomlese og komme med tilbakemeldinger til referatene. Dette ble sikret ved at referatene ble utsendt til hver individuell deltaker via e-post, og de fikk en tilbakemeldingsfrist. De verifiserte referatene er lagt til grunn i faktadelen av rapporten.

---

<sup>5</sup> Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

<sup>6</sup> Dokument – Ål kommune, klagesaker

<sup>7</sup> RSK 001 Pkt. 18



## Kvalitetssikring

Kvalitetssikringen av prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner internt i Viken kommunerevisjon vedrørende revisjonskriterier, metode, vurderinger og betydningen av funn underveis. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

## Kontradiksjon

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i epost av 26.06.2024 er vedlagt rapporten.

Vi har også sendt et utkast til rapport til kontradiksjon (faktahøring) til kommunens administrasjon før den ordinære høringsuttalelsen til rådmannen. Alle tilbakemeldinger på fakta er vurdert og om mulig hensyntatt i rapport.

Vi mener det er samlet inn et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og revisjonskriteriene.

For ytterligere beskrivelse av metode, se vedlegg <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vedlegg 3 – Metode

## 3. Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet:

- Kommuneloven<sup>9</sup>
- Plan og bygningsloven<sup>10</sup>
- Forskrift om byggesaksbehandling<sup>11</sup>
- Kommunens egne rutiner

På bakgrunn av problemstillingene og relevante krav i kildene, har vi utledet revisjonskriterier for vår gjennomgang av byggesaksbehandlingen i Ål kommune. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt etter revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, basert på en vurdering av virksomhetens egenart og regelverket den forvalter.

### 3.1. Forsvarlig saksbehandling

Den første problemstillingen er:

- Har Ål kommune en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssaker, herunder system og rutiner for å sikre enhetlig praksis og likebehandling?

#### Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Dette kravet blir regnet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som går frem av forvaltningsloven. Forsvarlig saksbehandling innebærer at det organet som skal ta en avgjørelse, har et forsvarlig grunnlag for å ta sin avgjørelse. Behandling av søknader, og de vurderingene som blir gjort, må derfor være basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er mulige å etterprøve. Forsvarlig saksbehandling etter saklighetsprinsippet innebærer videre at det ikke skal være usaklig forskjellsbehandling av søknader, og at like saker skal behandles likt. Av dette følger at like byggesøknader skal behandles ut fra de samme kriterier og hensyn, og at forvaltningsavgjørelser knyttet til byggesøknader skal bygge på objektive og saklige vurderinger som sikrer likhet og tilstrekkelig rettsikkerhet.

Av kommuneloven § 13-1 «*Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver*», framgår det blant annet at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

---

<sup>9</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) – Lov - 2018-06-22-83

<sup>10</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) – Lov - 2008- 06-27 -71

<sup>11</sup> Forskrift 26. mars 2010 nr 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.

Det er etter plan- og bygningsloven § 19-1 gitt anledning for å søke om dispensasjon fra plan – og bygningsloven og gjeldende planer. Etter § 19-2 skal det ikke gis dispensasjon 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.

Videre påpekes det at ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8, når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Av Ot.prp. nr. 32. (forarbeidene til plan- og bygningsloven) side 242 framgår merknader til §19-2 Dispensasjonsvedtaket:

«Første ledd første punktum gir kommunen myndighet til etter søknad å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Skjønnsutøvelsen er underlagt omfattende begrensninger som følger av andre ledd. Dispensasjon kan gis varig eller midlertidig. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder.

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjestående eiendommene.»

Statsforvalteren i Oslo og Viken har utgitt en dispensasjonsveileder for plan- og bygningsloven kapittel 19 (mai 2022) <sup>12</sup>. Her framgår det at for å kunne gi dispensasjon må fordelene være klart større enn

---

<sup>12</sup> Tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus har tidligere utarbeidet tilsvarende veileder, dette er en oppdatering av denne.

ulempene. Ved vurderingen må kommunen foreta en interesseavveining der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot de konkrete ulemper. Et fravær av materielle ulemper gir ikke grunnlag for å gi dispensasjon. Fordelene med en dispensasjon skal primært knyttes til de offentlige hensyn som planen skal ivareta. 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.

Leser man ordlyden i bestemmelsen bokstavelig, vil kravet nesten aldri være oppfylt i praksis. Begrepet «klart større» innebærer nemlig en kvalifisert overvekt av hensyn. Personlige forhold vil bare helt unntaksvis kunne tillegges vekt i en dispensasjonsvurdering. Selv om § 19-2 tredje ledd, i henhold til lovens forarbeider, åpner for at visse typer av sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn kan tillegges vekt i vurderingen, forutsetter dette at slike hensyn er helt spesielle. Forhold knyttet til søkerens person og dens familiemedlemmer etc. tillegges derfor vanligvis ikke avgjørende vekt.

Sivilombudet publiserte i 2021 en temarapport om dispensasjonspraksis.<sup>13</sup> Rapporten knyttet seg til dispensasjoner i strandsonen i tre kommuner, men har pedagogisk gode uttalelser om hvordan regelverket generelt er å forstå. Om inngangsvilkårene for å kunne innvilge dispensasjon i § 19-2 andre ledd, skriver Sivilombudet:

«Når kommunene skal ta stilling til om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt, utøver de et såkalt rettsanvendelsesskjønn. Med andre ord er vurderingen juss, ikke politikk. Det betyr at verken kommunens administrasjon eller politikerne kan legge vekt på hva de mener er rimelig eller hensiktsmessig i den enkelte saken. De kan heller ikke legge vekt på politiske synspunkter om hva som bør være lov eller hva de ønsker å tillate. Lokalpolitiske vurderinger og hensynet til det kommunale selvstyret har derfor ingen plass i vurderingen av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt. Det betyr også at en påstand om usaklig forskjellsbehandling ikke er relevant. En slik anførsel er først relevant hvis vilkårene er oppfylt og kommunene skal vurdere om de ønsker å gi dispensasjon»

Dersom inngangsvilkårene er oppfylt, skal kommunen deretter vurdere om dispensasjon skal innvilges eller avslås. Om dette skriver Sivilombudet:

«Dersom begge vilkårene er oppfylt, skal kommunene vurdere om dispensasjonssøknaden skal innvilges eller ikke. Denne vurderingen hører inn under kommunenes politiske skjønn, og det er her at blant annet hensiktsmessighet, rimelighet og lokalpolitiske vurderinger er relevant. Dette innebærer også at ingen har krav på dispensasjon, selv om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt. Det er begrenset mulighet for andre til å overprøve denne delen av kommunens vedtak. I en klagesak skal fylkesmannen prøve kommunens «kan»-vurdering fullt ut, men må legge stor vekt på det kommunale selvstyret.»

---

<sup>13</sup> <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/01/Temareport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf>

Alle dispensasjonssøknader skal vurderes individuelt. Etter plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd *kan* kommunen gi dispensasjon dersom visse forutsetninger er oppfylt. Det vil si at ingen har krav på å få dispensasjon selv om kravene er oppfylt.

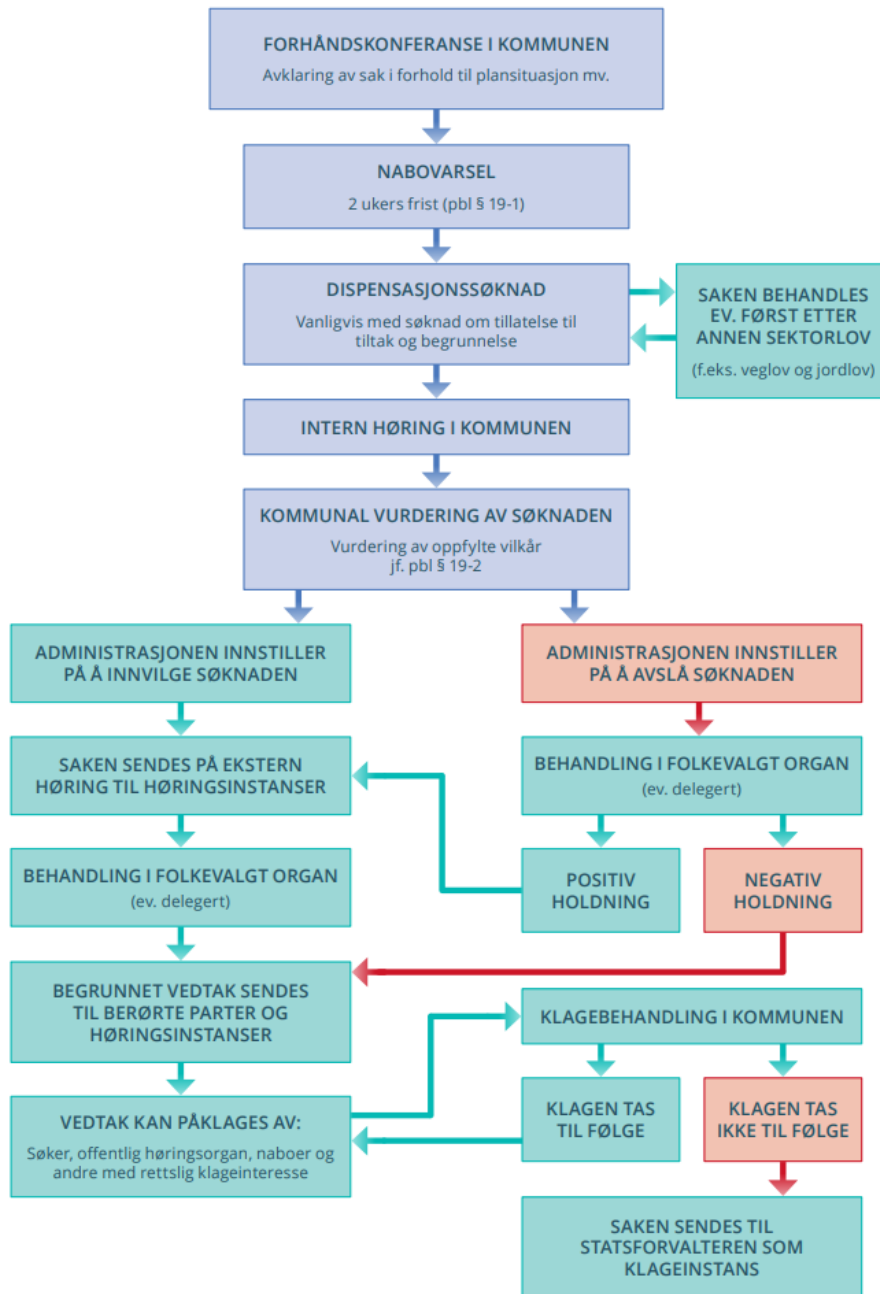
Det bør likevel være forutsigbarhet og at dispensasjonssøknader behandles etter de samme kriterier i kommunen.

Tabell 1 - Illustrasjon av kommunens anledning til å gi dispensasjon når begge inngangsvilkårene er oppfylt

	Nei	Ja
<b>Blir hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt (vesentlig tilsidesettelse)</b>	Dispensasjon kan, men må ikke gis	Dispensasjon kan ikke gis
<b>Er de samfunnsmessige fordelene ved å gi dispensasjon klart større enn ulempene etter en samlet vurdering (overvekt av fordeler).</b>	Dispensasjon kan ikke gis	Dispensasjon kan, men må ikke gis

## Saksbehandling i en dispensasjonssøknad

I illustrasjonen under har statsforvalteren beskrevet saksgangen i en dispensasjonssøknad:<sup>14</sup>



<sup>14</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken – Dispensasjonsveileder (mai 2022) s. 22

**Utlede revisjonskriterier:**

- Saken skal være tilstrekkelig utredet fra kommunedirektør før det legges fram for Sektorutvalg for teknisk, næring og ressurs.
- I hver sak skal det gjøres vurderinger om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.
- I hver sak må det vurderes om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.
- Vedtakene må skille mellom inngangsvilkårene på den ene siden, og «kan»-vurderingen på den andre siden.
- Habilitet må vurderes i tilstrekkelig grad.
- Kommunen bør ha systemer som gir grunnlag for en enhetlig praksis i dispensasjonssaker

**3.2. Oppdaterte reguleringsplaner**

Den andre problemstillingen er:

- Har Ål kommune som praksis å oppdatere reguleringsplaner ved behov?

Av Dispensasjonsveileder fra Statsforvalteren i Oslo og Akershus framgår det:<sup>15</sup>

«Dispensasjon etter plan- og bygningslovens (pbl.) bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. En fraviker en regel gjennom å gi dispensasjon. En dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men innebærer at det gis unntak for det aktuelle tiltaket søknaden gjelder. Ved utarbeidelse av arealplaner stilles en rekke krav i pbl. som sikrer grundig medvirkning og vurderingsprosesser før planen kan vedtas. Det er et viktig prinsipp at planene ikke skal undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag og at forutsigbarheten ikke svekkes. Som hovedregel bør derfor endring av føringer i planer behandles etter reglene om planlegging i pbl., og ikke skje ved dispensasjon. Det er ingen som har krav på å få dispensasjon. Å fravike lov eller gjeldende planer skal ikke være en kurant sak. Dette må både være grundig og faglig begrunnet. En praksis der det stadig gis dispensasjoner uthuler og svekker arealplaner som overordnede styringsverktøy».

**Utlede revisjonskriterier:**

- Endringer bør gjøres gjennom planverket og ikke gjennom dispensasjonssaker.

---

<sup>15</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken – Dispensasjonsveileder (mai 2022) s. 4

## 4. Forsvarlig saksbehandling

### 4.1. KOSTRA tall

Dette avsnittet viser utvalgte tall som er relevante for å belyse Ål kommunes saksbehandling av søknader om dispensasjoner. Tallene er hentet fra kommunes egen rapportering til KOSTRA <sup>16</sup> for perioden 2018-2023.

#### Dispensasjoner

Tabellen nedenfor (tabell 2) viser mottatte byggesøknader og dispensasjonssøknader i Ål kommune. Ser man kun på antall dispensasjonssøknader alene mottok kommunen flest søknader i 2021, totalt 68. Tar man også hensyn til antall byggesøknader totalt er det 2023 som hadde den største andelen dispensasjonssøknader, 33 %.

Utviklingen fra 2018 til 2023 viser at det har vært en økning i antall dispensasjonssøknader. De fleste søknadene gjelder dispensasjon fra vedtatt plan.

Tabell 2 KOSTRA rapportering for mottatte byggesøknader og dispensasjoner

Dispensasjoner	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Byggesøknader (antall) <sup>17</sup></b>	211	177	260	359	165	121
<b>Dispensasjonssøknader (totalt antall) <sup>18</sup></b>	37	26	43	68	52	40
• <b>Søknader som krever dispensasjon fra vedtatt plan</b>	22	25	40	54	52	34
• <b>Søknader som krever dispensasjon fra pbl og forskrift</b>	15	1	3	14	0	6
<b>Andel dispensasjonssøknader</b>	15 %	15 %	17 %	19 %	32 %	33 %

Ser man på andel av *innvilgede* byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan, var det tilnærmet 30 prosent som ble innvilget i 2023. Dette er en økning fra 2021 hvor andelen var på 17 prosent. Dersom man ser opp mot andre sammenliknbare kommuner har Ål en relativt høy andel innvilgede dispensasjonssøknader fra plan. Dette er illustrert i tabell 5 nedenfor. <sup>19</sup>

<sup>16</sup> KOSTRA står for Kommune-Stat Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

<sup>17</sup> SSB tabell 12597

<sup>18</sup> SSB tabell 12976

<sup>19</sup> SSB tabell 14304



Tabell 3 Andel av totalt innvilgede byggesøknader som medførte vedtak om dispensasjon fra plan (i prosent)

År/kommune	2020	2021	2022	2023
Ål	-	17,3	29,7	29,8
Hol	23,4	46,4	50	21,1
Hemsedal	20,1	33,9	-	-
Gol	10,4	8,3	7,7	5,4
Nesbyen	2,8	4,8	-	32,4
Nore og Uvdal	17	18,1	21,2	29,2

### Klagesaker

Kommunens rapportering til KOSTRA viser en økning i antall klagesaker på byggesøknader i 2019-2021, i 2022 har det derimot vært en reduksjon tilbake til 2019 nivå, totalt 4 klager. I 2023 var det 7 klager.

Videre ser vi at det i perioden 2019-2020 er et fåtall av klager som har blitt omgjort eller opphevet av statsforvalter. I 2022 ble derimot 3 av 4 kommunale vedtak omgjort av statsforvalter. Det er også noen saker hvor statsforvalter har opphevet vedtaket og sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling i 2021 og 2022.

Tabell 4 – KOSTRA rapportering for klagesaker på byggesøknader<sup>20</sup>

Klagesaker	2019	2020	2021	2022	2023
Klager på byggesøknader behandlet av kommunen	4	7	11	4	7
Kommunale vedtak behandlet av statsforvalteren i alt	4	4	9	4	5
Kommunale vedtak som ble stadfestet av statsforvalteren	4	3	6	0	3
Kommunale vedtak som ble omgjort av statsforvalteren	0	0	1	3	1
Kommunale vedtak som ble opphevet og sendt tilbake for ny behandling	0	1	2	1	1

### Saksbehandlingstid

Når vi ser på tall for saksbehandlingstid av byggesøknader og dispensasjonssøknader viser KOSTRA at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesøknader er innenfor fristene. Videre er det få dispensasjonssøknader med en saksbehandlingstid utover lovpålagt tid. Det har vært en økning i antall søknader om dispensasjon hvor kommunen har bedt om tilleggsinformasjon.

<sup>20</sup> SSB tabell 13438

Tabell 5 - KOSTRA rapportering saksbehandling

Saksbehandling	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 12 ukers frist (dager) (byggesøknader)</b> <sup>21</sup>	14	20	18	9	17	9
<b>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 3 ukers frist (dager) (byggesøknader)</b>	8	7	6	5	6	4
<b>Dispensasjonssøknader med saksbehandlingstid over lovpålagt tid (antall)</b> <sup>22</sup>	2	0	3	0	0	0
<b>Mangelfulle dispensasjonssøknader hvor det ble bedt om tilleggsinformasjon</b> <sup>23</sup>	.	0	15	11	23	12

### Tilsyn

Til slutt ser vi at antall gjennomførte tilsyn i plan og byggesaksbehandlingen har blitt lavere siden 2018. Graden av tilsyn har også variert betydelig de siste årene.

Tilsyn	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Gjennomførte tilsyn</b> <sup>24</sup>	35	10	7	13	7	9

I intervjuene fremgår det at den enkelte saksbehandler har ansvar for å gjennomføre tilsyn. Når kommunen oppdager, får tips eller varsel om ulovligheter følges dette opp. Kommunen har ikke en egen tilsynsstrategi, men det rapporteres på tilsyn. Det gis uttrykk for at kommunen kunne hatt bedre tilsynsoppfølging, men at dette krever tid. Det er også ønske om et tverrkommunalt tilsynskontor.

### Behandling i sektorutvalget:

En gjennomgang av sakskartet for sektorutvalget for Næring, teknikk og ressurs i 2022 viser at det totalt er lagt frem 53 dispensasjonssøknader og 5 klager på dispensasjonsvedtak for utvalget.

### Utvalgte dispensasjonssøknader

Alle byggesøknader, inkludert dispensasjonssøknader, registres i kommunens saksbehandlingssystem, Elements. Vi har bedt om å få en liste over alle byggesaker kommunen har mottatt fra 01.06.2021 til

<sup>21</sup> SSB tabell 14304

<sup>22</sup> SSB tabell 12976

<sup>23</sup> SSB tabell 12976

<sup>24</sup> SSB tabell 14304

31.08.2023. Denne viser totalt 611 saker. Av disse gjelder 139 saker søknad om dispensasjon. 21 klagesaker er oversendt Statsforvalteren i Oslo og Viken.<sup>25</sup>

## 4.2. Ansvar og roller

I Ål kommune er byggesaksbehandling og planarbeid lagt til Utviklingsavdelingen. Avdelingene består av henholdsvis to saksbehandlere på byggesak og to saksbehandlere på planavdelingen. Det er felles avdelingsleder. En av saksbehandlerne på planavdelingen skal slutte, denne stillingen er foreløpig ikke erstattet.

Vedtak om dispensasjon etter plan og bygningslovens § 19-2 er ifølge delegasjonsreglementet<sup>26</sup> i Ål kommune delegert til Utviklingsavdelingen/VAR. Dette er illustrert i boksen nedenfor.

### Plan- og bygningsloven

*§19-2 Dispensasjonsvedtaket*

Kommunestyret → Rådmann → Sektorleiar for Drift og utvikling → Avdelingsleiar Utvikling/VAR

Kommunalsjef og avdelingsleder forteller at kommunen har hatt en praksis hvor de aller fleste dispensasjonssakene har blitt lagt frem for sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs. Bakgrunnen for dette har vært et politisk ønske. Kommunalsjef oppgir at de trolig kommer til å vurdere denne praksisen fremover.

Leder for sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs opplyser at det i denne kommunestyreperioden ikke er behandlet noe reglement, eller likende, som sier noe om hvilke saker som skal behandles politisk og administrativt. Denne avveiningen er, enn så lenge, overlatt til administrasjonen, noe utvalgsleder opplever at har fungert greit. Utvalget får innsyn ved at de får tilsendt en liste over saker som er behandlet administrativt. Utvalget kan også be om å få eventuelle saker tilsendt. Videre vil klage på vedtak om dispensasjon også komme til behandling i sektorutvalget.

Ifølge delegasjonsreglementet kan et vedtak i sektorutvalget legges frem for formannskapet, dersom minst to av medlemmene, leder eller ordfører krever det. Et slikt krav må settes frem i møtet. I intervjuene fremgår det at for to dispensasjonsvedtak denne kommunestyreperioden har det blitt

---

<sup>25</sup> Dokument – Ål kommune, klagesaker

<sup>26</sup> <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/3043>

fremsatt krav om behandling i formannskapet. Sakene har deretter blitt behandlet videre i kommunestyret.

Delegasjonsreglementet i Ål kommune sier ikke noe om klagesaksbehandling etter plan og bygningsloven. Kommunen har i intervjuene opplyst om praksis at klagesaker behandles av sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs.

### Godkjenning av saker

- Dispensasjonssaker som er delegert til administrasjonen og behandles administrativt godkjennes av avdelingsleder for Utviklingsavdelingen.
- Dispensasjonssaker som skal til politisk behandling i sektorutvalget godkjennes av kommunalsjef Drift og utvikling.<sup>27</sup>

## 4.3. Saksbehandling

### Saksbehandlingssystem

Ål kommune har siden mai 2021 benyttet seg av saksbehandlingssystemet Elements.

I dette systemet ligger ferdige milepæler med sjekklister fra Direktoratet for Byggkvalitet. Sjekklister gir saksbehandlerne en komplett liste over hvilke punkter kommunen skal vurdere i byggesaker. Det blir også gitt en forklaring på hvordan vurderingen skal gjøres. Sjekklister er basert på gjeldende regelverk for byggesaksbehandling.<sup>28</sup> Revisjonen har fått demonstrert kommunens bruk av sjekklister, samt en gjennomgang av enkelt saker.

I sjekklister dokumenteres blant annet at søknaden er komplett eller om ytterligere dokumentasjon må innhentes. Forholdet til reguleringsplan og kommuneplanens arealdel, eksterne høringsinstanser som er berørt, nabovarsling mm. Dersom søknaden gjelder en dispensasjon, dokumenteres dette og det skal avklares om forutsetningene for å innvilge dispensasjon er oppfylt. Sjekklister inneholder ikke særskilte punkter for dokumentering av habilitet. Når en sak er ferdig behandlet stenger systemet arbeidsflyten.

Elements inneholder også ferdige maler for produksjon av dokumenter, disse er felles for alle Hallingdalskommunene.<sup>29</sup>

Elements har mulighet for digital søknad, noe ansatte forteller at mange benytter seg av. Det er et felles søknadsskjema for alle typer tiltak.

---

<sup>27</sup> Epost fra kommunalsjef 13.03.24

<sup>28</sup> <https://sjekklister-bygg.ft.dibk.no/>

<sup>29</sup> Epost fra kommunen, datert 10.01.24

Fordeling av søknader skjer i hovedsak ved at sekretariatet fordeler til saksbehandlerne. Enkelte søknader henter saksbehandlerne selv fra en liste over ufordelte søknader. Noe fordeles også dersom en saksbehandler tidligere har gitt veiledning i saken. Begge saksbehandlerne behandler dispensasjonssøknader. Både ansatte og ledelse opplever at fordeling av saker fungerer greit. Det har ikke vært søknader som har blitt liggende ubehandlet, eller blitt borte. Det pekes likevel på at søknadene kunne vært innom et ledd til i fordelingen.

I Elements blir sakene fargekodet basert på hvordan man ligger an i saksbehandlingen. Det er også milepæler med sjekklister i den enkelte saken. Fra systemet kan det tas ut lister over ubehandlede saker. Avdelingsleder oppgir at dette blir fulgt opp jevnlig. Saksbehandlingstiden for dispensasjonssaker er lav og dette forklares blant annet med at saksbehandlerne i avdelingen jobber effektivt og har god kompetanse. Det har vært få saker hvor det har vært aktuelt å redusere saksbehandlingsgebyret på grunn av overskridelse av lovpålagte frister. Elements beregner automatisk gebyr både for behandling av saker, samt eventuell reduksjon av gebyret dersom frister overskrides.

I Elements blir det også synliggjort at et vedtak er sendt til godkjenning hos leder og at det er godkjent.

Ansatte og ledelse gir uttrykk for at de er fornøyde med Elements. Det er god kompetanse på bruk av systemet, samt at det gis god opplæring. Det pekes likevel på at sjekklister/milepælene i systemet per i dag er både tidkrevende og omstendelige, med mye manuell utfylling. Videre at søkefunksjonen kunne vært bedre.

### **Møtepunkter og samarbeid:**

Byggesaksavdelingen har flere møtepunkter og fora for samarbeid.

- Felles møte mellom byggesak- og planavdelingen
- Tverrfaglig møte
- Samarbeidsmøter med andre kommuner
- Høringer

Felles møte mellom byggesak og planavdelingen skjer omtrent hver 14. dag. Noe av bakgrunnen er et ønske om samarbeid og enhetlig saksbehandling, uavhengig av saksbehandler. I møtet deltar avdelingsleder eller kommunalsjef. Møtet er et diskusjonsforum hvor utvalgte saker behandles og hvor man kan få signaler fra ledelsen. Dette er ikke et vedtaksmøte og det skrives ikke formelt referat. Saksbehandler avgjør selv hvilke saker det er ønske om å løfte frem og diskutere. Eksempelvis om det er behov for en reguleringsendring, eller om saken skal behandle som en dispensasjonssøknad. Det varierer om sakene meldes inn i forkant, eller blir presentert direkte i møtet. Ansatte gir uttrykk for at det kunne vært en fordel med hyppigere møter, med tanke på antall saker og frister.

Det gjennomføres også månedlige, tverrfaglige møter med deltakere fra andre aktuelle områder i kommunen. I tillegg til plan og byggesak deltar blant annet oppvekst, miljørettet helsevern, landbruk, vei

og park. I møtet drøftes ofte plansaker, men også dispensasjonssaker tas med inn i dette forumet. Gjennom innspill fra flere fagfelt kan saken få en tverrfaglig vurdering før politisk behandling.

Det har også vært praksis for samarbeidsmøter med andre kommuner. Dette var satt mer i system før koronaen. I tillegg blir saker sendt på høring til Hallingdal brann og redning.

Ansatte i byggesak opplever gode diskusjoner med planavdelingen og at de får de nødvendige avklaringene ved behov knyttet til saksbehandling og planer. Ansatte i planavdelingen oppgir også et godt samarbeidsklima, men peker på et forbedringspotensial for å diskutere dispensasjonssaker. Saksbehandlerne på plan jobber lite med dispensasjoner og har i liten grad hatt informasjon om hvilke planer det gis mest dispensasjoner fra. Etter at det ble startet opp med møter hver 14. dager har likevel dette blitt bedre.

Det at byggesak- og planavdelingen sitter samlet blir av ansatte også pekt på som en faktor som gjør at man enkelt kan samarbeide, også utenom møtene.

Avdelingsleder opplever at begge fagområdene samarbeider godt, også på tvers av avdelingene. Det utdypes at saksbehandlerne er flinke til å drøfte internt dersom det er behov for avklaring knyttet til en dispensasjon eller planendring.

### **Leders kvalitetssikring og faglige støtte**

For delegerte dispensasjonsvedtak blir den faglige vurderingen ivaretatt av den enkelte saksbehandler, men avdelingsleder leser gjennom og sikrer at vurderingene er mest mulig ensartet og lik. Avdelingsleder opplever at kvaliteten i vedtakene er god og at det nå er lite behov for å sende saksfremlegg tilbake.

For dispensasjonssaker som skal behandles av sektorutvalget ivaretas kvalitetssikringen av kommunalsjef for Drift og utvikling. Ansatte oppgir at de hender de får tilbakemelding på innhold i saksfremlegg som skal endres.

Den faglige veiledningen er delt ved at avdelingsleder har hatt mest ansvar for byggesaksavdelingen og kommunalsjef for planavdelingen. Avdelingsleder viser til at det i felles møte mellom begge avdelingene hver 14. dag skapes en arena hvor konkrete saker kan drøftes med leder til stede og hvor man i fellesskap gjør vurderinger.

De ansatte gir uttrykk for at de jobber veldig fritt og selvstendig og at dette fungerer greit. Det vises i den forbindelse til at de ansatte har lang erfaring. Det pekes likevel på at man kan savne kontakt og tilbakemeldinger fra ledelsen, som i perioder kan være lite tilgjengelig. Utover møtene hver 14. dag er det i stor grad opp til den enkelte om man har behov for ytterligere veiledning.

## Informasjon og veiledning til brukerne

På kommunens hjemmeside <sup>30</sup> under temaet byggesak er det link til ny digital løsning for byggesøknader. Denne skal gjøre det enklere å levere komplett søknad og derav raskere saksbehandling. Underveis i den digitale søknadsprosessen gis det veiledning. Det er også mulig å søke på papirskjema, dette finnes på kommunens nettside.

Hjemmesiden inneholder også informasjon om de vanligste byggesakene og hvordan man skal gå frem, blant annet:

- Link til kommunekart
- Kontaktinformasjon til byggesaksbehandler
- Rammer for tiltak i de ulike områdene (kart og føresegner) med link til kommunens planarkiv
- Informasjon om byggetiltak som er unntatt søknad, byggetiltak som krever søknad uten ansvarsrett og byggetiltak som krever søknad med ansvarsrett
- Informasjon om dispensasjon
- Tidsfrister og tips for rask og smidig saksbehandling
- Informasjon om hvordan man søker med link til Byggsøk, den nasjonale løsningen for elektroniske byggesøknader
- Informasjon om hvor søknaden skal sendes
- Informasjon om saksbehandlingstid
- Kontaktinformasjon til Servicetorget for veiledning

For dispensasjon informeres det om at dersom tiltaket er i strid med planbestemmelsene for området, må det søkes om dispensasjon, og at dette skal fremgå av nabovarselet. Dispensasjonssøknader krever normalt politisk behandling (Sektorutvalget for teknisk, næring og ressurs). Begrunnelse er viktig for å kunne vurdere om det er grunnlag for å gi dispensasjon. Det vises også til at revidert plan- og bygningsloven legger opp til en skjerpet praksis når det gjelder dispensasjoner, med link til lovverket. Til slutt opplyses det om ekstra gebyr for dispensasjoner.

I intervju utdypes det at saksbehandlerne i byggesaksavdelingen kan nås:

- I telefontiden. Servicetorget kan informere ut om tilgjengelighet til de som eventuelt ringer utenom telefontid.
- Per epost.
- Fysisk oppmøte. Servicetorget har åpent fra 09.00-15.00 og ansatte fra byggesak kan komme ved behov for veiledning. Det har likevel blitt mindre fysisk besøkende de siste årene.

---

<sup>30</sup> <https://www.aal.kommune.no/meny/teknisk-eigedom-og-naring/byggesak/>

I de tilfeller søknaden vil gjelde dispensasjon gis det i veiledningen informasjon om ekstra saksbehandlingsgebyr, samt utvidet saksbehandlingstid. Det gis også veiledning om hvordan tiltak kan endres for å kunne være innenfor planen.

Ved mottak av innkomne søknader vil saksbehandlerne kontrollere at all nødvendig dokumentasjon/opplysninger følger søknaden. I motsatt fall sendes det ut brev om manglende dokumentasjon/opplysninger i saken. Denne kontrollen blir også ivaretatt gjennom sjekklister i Elements.

Kommunalsjef forteller at byggesaksavdelingen har et godt omdømme. Både for god veiledning av søkere, men også for rask og god saksbehandling. Det er ikke gjennomført brukerundersøkelser de siste årene. Utvalgsleder opplyser også at tilbakemeldingen fra innbyggerne er at de opplever å få god informasjon og veiledning fra saksbehandlerne.

## Likebehandling

Kommunalsjef og avdelingsleder forteller at de forsøker å behandle like saker likt. Det som er spesielt i den enkelte saken skal komme frem i vedtakets begrunnelse. I arbeidet med å sikre likebehandling av sakene har administrasjonen:

- Felles møtepunkter
- Planarkivet
- Saksbehandlernes kunnskap og erfaring
- Ledergodkjenning av saker

I tillegg til felles møtepunkter hvor saker kan drøftes, har planarkivet oversikt over alle dispensasjoner gitt til den enkelte plan. Planarkivet viser likevel ikke dispensasjoner gitt i andre planer. Ettersom flere av saksbehandlerne har lang erfaring fra byggesaksbehandling i kommune er de kjent med tidligere praksis i liknende saker. Det finnes ingen samlet base eller oversikt over praksis i tidligere saker, men en saksbehandler noterer på egenhånd vurderinger gjort tidligere. Ledergodkjenning av sakene er også sentralt i arbeidet med likebehandling.

I intervjuet fremgår det også at politikerne tidligere kunne søke opp liknende saker i planarkivet. Etter at kommunen startet med saksbehandlingssystemet Elements har bare inneværende periode vært tilgjengelig.

## Habilitet

I intervjuet forteller ansatte og ledelsen at habilitetsvurderinger blir gjort etter forvaltningslovens regler. I tillegg kan den enkelte føle på at man er for nært knyttet til saken, uten at man etter loven er inhabil. Saken blir da fordelt til den andre saksbehandleren. Det er den enkelte saksbehandler som selv må si ifra dersom man kjenner seg inhabil. Det dokumenteres ikke skriftlig hvilke habilitetsvurderinger som er gjort.



Det oppgis likevel at det er stor bevissthet rundt habilitetsvurderinger og det å skille ulike roller. Innenfor landbruk er det eksempelvis en annen fast kommune som behandler søknader ved inhabilitet. På byggesak har ikke dette vært nødvendig. Ål har derfor ikke noe formelt samarbeid med andre kommuner i saker med inhabilitet, men opplyser at de tar kontakt med nabokommuner ved behov. Det vises også til at Ål har behandlet saker fra nabokommuner på grunn av inhabilitet i nabokommunen.

Det er ingen av saksbehandlerne i avdelingene som har næring på siden, eller er kjent med at andre kollegaer på byggesak har dette.

### **Saksfremlegg for politisk behandling**

Før en dispensasjonssak behandles politisk i sektorutvalget gjennomføres et planleggingsmøte. I møtet deltar leder for utvalget og kommunalsjef (møtesekretær) og det blir gjort en tematisk gjennomgang av hva sakene handler om. Administrasjonen utarbeider deretter saksfremlegg, som sendes politikerne i god tid før møtene slik at de har anledning til å stille spørsmål dersom saken ønskes mer belyst. Ved behandling av en dispensasjonssak i sektorutvalget deltar administrasjonen ved kommunalsjef (møtesekretær), i tillegg til aktuell saksbehandler.

Administrasjonen oppgir at det har vært et politisk ønske om en alternativ innstilling i saker som skal behandles av sektorutvalget. I saker hvor utvalget ønsker å gi dispensasjon og administrasjonens innstilling er avslag, og det ikke er utarbeidet alternativ innstilling, forsøker administrasjonen å veilede og bistå med å utarbeide vedtak.

Kommunalsjef og avdelingsleder opplyser at det ved politisk behandling i utvalget er gitt mange dispensasjoner i saker hvor administrasjonen har lagt frem innstilling om det motsatte. Det vises til en nylig sak hvor mindretallet i utvalget anket en klagesak til formannskapet og kommunestyret. I saken hadde administrasjonen opprinnelig fattet avslag. Bakgrunnen var at saken var identisk med en nylig behandlet klagesak hos statsforvalter, hvor statsforvalter ikke ga medhold i dispensasjon. Kommunalsjef og avdelingsleder viser til at slike saker kan få et litt tilfeldig utfall.

I intervjuene er det også gitt uttrykk for at det trolig vil bli flere avslag om dispensasjon dersom søknaden ble behandlet administrativt. Videre at søkere vil kunne få raskere svar på søknaden om dispensasjon.

Forholdet mellom politisk nivå og administrasjonen oppleves som godt, både fra administrasjonens side og fra leder for sektorutvalget. Et område hvor det blir pekt på muligheter for forbedring er knyttet til politikeropplæring.

Leder for sektorutvalget oppgir at politikerne i sektorutvalget for Teknisk næring og ressurs har fått generell opplæring i regi av KS. Videre har det så langt vært faste læringsøkter med administrasjonen før hvert møte. Her er opplæringen så langt det er mulig knyttet til en sak til behandling. Det har ikke vært kompetanseoverføring fra tidligere utvalgsleder.

### Saksfremlegget:

Utvalgsleder opplever at sakene jevnt over er godt vurdert. Det pekes på at kommunen har erfarne saksbehandlere som kjenner lovverket godt og at de er flinke til å drøfte og belyse saken. Mulighetsrommet som finnes, eventuelt ikke finnes, oppleves som godt belyst. Saksbehandlere bistår også med veiledning ved å fortelle hvilke avveininger som kan gjøres når utvalget skal behandle saken.

Utvalgsleder opplever videre at fordeler og ulemper for samfunnet, samt eventuell tilsidesettelse av plan blir godt redegjort for og drøftet i saksfremleggene. Det er i hovedsak disse innledende bestemmelsene som blir drøftet.

I en del saker utarbeides det alternative innstillinger, noe utvalget setter pris på. Når slike alternative innstillinger utarbeides oppleves mulighetsrommet som litt større. Lovverket er strengt, og det kan være krevende for utvalget å argumentere for lovens vilkår dersom det ikke er laget en alternativ innstilling.

Når en dispensasjonssak skal behandles av utvalget hender det at innbyggerne tar kontakt med utvalgsleder. For råd og veiledning henviser utvalgsleder ofte til saksbehandlerne. Innspill som vurderes som objektive og nyttige for saken kan tas med inn i utvalgsmøtet. Utvalgsleder gir likevel uttrykk for å være bevisst på å ikke la seg påvirke. Kommunikasjonen med innbyggerne oppleves som nyttig og kan si noe om hvordan prosessen oppleves i praksis.

For habilitetsvurderinger forteller utvalgsleder at forvaltningslovens regler følges. De fleste i utvalget er i større, eller mindre grad grunneiere, men habilitet har ikke blitt opplevd som noe problem.

Utvalget har ingen system for likebehandling av saker, men forsøker å holde på en grad av stabilitet og trygghet for befolkningen. Utvalgsleder opplever at dette er et krevende område. Sakene skal behandles individuelt, men det skal begrunnes hvorfor det har blitt ulikt resultat. På den måten kan utvalget ivareta likebehandling, men samtidig gi individuell behandling. Det pekes også på at ny kunnskap, eksempelvis ved naturhensyn, vil dette gjøre at praksis også må endre seg.

Utvalgsleder forteller at før en dispensasjonssak kommer til politisk behandling er både statsforvalter og Fylkeskommunen høringsinstanser. Selv om statsforvalter har uttalt seg negativt, er det ikke alltid det blir gitt avslag. Dette kan variere, også med bakgrunn i politisk tilhørighet. I realitetsbehandling av klagesakene vil også politisk tilhørighet spille inn. Utvalgsleder viser i den forbindelse til de to sakene som har blitt anket av mindretallet til formannskapet og kommunestyret. Saken går da rett videre uten ytterligere behandling og vedtak fattes først når saken er ferdig behandlet i kommunestyret.

#### 4.4. Gjennomgang av vedtak og saksfremlegg

Som det er redegjort for i kapittel 2, - metode, har revisjonen gjennomgått 20 dispensasjonssøknader. Vår gjennomgang viser at alle de utvalgte sakene gjelder dispensasjon fra planer. 10 av søknadene gjaldt dispensasjon fra kommuneplanen og 10 av søknadene gjaldt dispensasjon fra reguleringsplaner.

De fleste sakene ble behandlet politisk. Det var 1 sak hvor det ble fattet administrativt vedtak, de 19 andre sakene ble behandlet politisk.

Innstillingen fra rådmannen er at dispensasjon innvilges i 18 av de 20 sakene. Alternativ innstilling er utarbeidet i en sak. Totalt har kommunen innvilget 18 dispensasjoner, disse fordeler seg slik:

- 1 administrativt innvilget vedtak om dispensasjon
- 17 politisk innvilgede vedtak om dispensasjon

Alle saksfremlegg eller vedtak har en beskrivelse av hva det søkes om, samt hva det søkes om dispensasjon fra. Det er også henvist til hvilke bestemmelser det er søkt dispensasjon fra. I noen saker kan det være søkt om flere tiltak som krever dispensasjon fra flere bestemmelser.

Det er videre beskrevet søkers argumentasjon for at dispensasjon skal innvilges. I de tilfeller det er innkommet nabomerknader beskrives disse. Det redegjøres også for eventuelle høringsuttalelser fra statlige myndigheter.

I saksfremleggene er det av saksbehandler vurdert om en eventuell dispensasjon vil tilsidesette formålet med planen/bestemmelsen. Revisjonen har ikke gått inn i de konkrete vurderingene, men konstaterer at forholdet til planen er vurdert. Vi ser likevel at det i saker/vedtak blir konkludert med at plan eller lovens formål ikke blir tilsidesatt, uten ytterligere vurdering. I en av sakene fra 2021 har statsforvalter konkludert med at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt, blant annet fordi kommunen ikke redegjorde for hensynene som lå til grunn for føringene i kommuneplanen. Vedtaket omtales mer under kapittel 4.4 klagesaker hos statsforvalteren.

De fleste saksfremlegg inneholder en vurdering av fordeler og ulemper. Det er imidlertid fem saker i perioden 2021 til 2022 hvor revisjonen ikke kan se at slike vurderinger er gjort, eller hvor det ikke kommer tydelig frem. I noen saker konkluderes det med en overvekt av fordeler for samfunnet, uten at dette blir beskrevet ytterligere. I en av sakene fremgår det at rådmannen har vurdert at formålet med planen blir tilsidesatt og at lovens vilkår ikke er oppfylt. Fordeler og ulemper er derfor ikke vurdert. Utvalget har i denne saken gitt dispensasjon, men i vedtaket er ikke fordeler og ulemper omtalt.

I sakene revisjonen har gjennomgått kan vi ikke se at «kan» bestemmelsen er vurdert.

Alle sakene fra 2022 og 2023 hadde dobbel signatur. I 2021 var det flere saksfremlegg som ikke var signert eller hadde dobbel signatur.

Nedenfor følger et utdrag av kommunens vurderinger i vedtakene og saksfremleggene vi har gjennomgått:

### Utdrag av kommunens vurderinger

«Grunngjevinga for innvilga dispensasjon er at Ål kommune alt i sak 240/89 innvilga/godkjente frådelling av denne tomte som ein del av eit arveoppgjær. Utvalet ser heller ikkje at lovens formålsbestemmelse, nasjonale eller regionale interesser blir tilsidesatt ved at det blir gitt dispensasjon for bygging av ei hytte på denne frå før fråskilte tomte.»<sup>31</sup>

«Grunngjevinga for vedtaket er at bustaden åleine held seg innaføre utnyttingsgraden. Det er garasjen som utgjær overskridinga. Garasjen kjem delvis inn i bakken mot sør og aust, og vert låg med flatt tak. Bygget vert lite synleg, og gjær at omsynet bak utnyttingsgraden ikkje vert sett vesentleg til sides. Det er ingen vesentlege fordeler eller ulemper for samfunnet i denne saka.»<sup>32</sup>

«Grunngjevinga for vedtaket er at planen er gamal, og at ny reguleringsplan frå 2018 på nabetomta i vest tillet 10 m høgde. Omsøkt tilbygg vert lågare enn dette, og gjær at omsynet bak høgderegelen ikkje vert sett vesentleg til sides. STNR viser i den samanheng til at bygg i 2 et. kan ha 7 m gesimshøgde, og at omsøkt tiltak berre gir ei overskriding på 1,2 m dersom omsøkt tiltak hadde hatt 2 et. Sidan nabobygget i vest er høgare, finn ikkje STNR vesentlege ulemper for samfunnet i denne saka. Fordelane for samfunnet er å opne for ei betre utnytting av dei knappe næringsareala i kommunen. Etter ei samla vurdering finn STNR at fordelane for samfunnet er klårt større enn ulempene.»<sup>33</sup>

«Grunngjevinga for vedtaket er at ein bustader normalt inneheld utleigeeining, som gjær at ein tomannsbustad ikkje vil setja omsynet bak planen vesentleg til sides, og gir ingen vesentlege ulemper for samfunnsinteressene. Ei ekstra fullverdig bueining er positivt for samfunnsinteressene. STNR finn etter ei samla vurdering at fordelane for samfunnet er klårt større enn ulempene.»<sup>34</sup>

«Ulempene for samfunnet er eit litt større annek. Fordelane for tiltakshavar er tenlege rom for spesielle behov i familien. Etter ei samla vurdering finn STNR at fordelane vert klårt større enn ulempene i denne saka.»<sup>35</sup>

«Grunngjevinga for vedtaket er at reguleringsplanen ikkje tok omsyn til dei faktiske tilhøva på staden i planarbeidet i 2012, som resulterte i at deler av etablert parkering ligg utaføre regulert tomt. STNR viser til at aktuelt tilleggsareal kjem mellom to hyttetomter, og vil ikkje setja omsynet

<sup>31</sup> Sak 2021/5425

<sup>32</sup> Sak 2023/1648

<sup>33</sup> 2022/694

<sup>34</sup> Sak 2022/1131

<sup>35</sup> Sak 2023/1696

*bak planen vesentleg til sides. Tiltaket vil leggja betre til rette for parkering på tomta. Ut over det, er det ingen spesielle fordelar eller ulemper for samfunnet i denne saka.»<sup>36</sup>*

*«Grunngjevinga er at Ål kommune ynskjer at familiar skal busetje seg og bli buande i kommunen og opnar for at det kan delast frå om lag 1,8 dekar til ein ny bustadeigedom her. Tiltaket er ikkje i vesentleg konflikt med viktige landbruk-, natur-, vilt-, landskaps-, friluft-, og kulturlandskapsinteresser eller kulturminne. Det er eksisterande spreidde bustader langs Vestlivegen, som er oversiktleg der parsellen ligg. Bustadomsynet vert vektlagt også i vurderinga etter jordlova.»<sup>37</sup>*

*«Grunngjevinga for vedtaket er at planen er gamal, og at ny reguleringsplan frå 2018 på nabotomta i vest tillet 10 m høgde. Omsøkt tilbygg vert lågare enn dette, og gjer at omsynet bak høgderegelen ikkje vert sett vesentleg til sides.»<sup>38</sup>*

*«Sektorutval for teknisk, næring og ressurs gjev med heimel i plan- og bygningslova § 19-2 dispensasjon frå LNF-føremålet for å dele 225 m<sup>2</sup> frå gnr. 57 bnr. 7. Parsellen skal bli tilleggsareal til fritidseigedommen gnr. 57 bnr. 17. Grunngjevinga for å tillate omgjering av areal frå LNF- føremål til byggeområde for fritidsbustad er at det ikkje vil forringe området sine verdjar knytt til natur- og landskap. Arealet ligg inneklemt mellom eksisterande fritidseigedom og to vegar. Fritidseigedommen har eit lite areal frå før og vert framleis under 1,0 dekar med tilleggsarealet.»<sup>39</sup>*

#### 4.5. Klagesaker hos statsforvalteren

Revisjonen har også fått tilsendt fra kommunen de fire klagesakene som ble oversendt statsforvalteren i 2022. Det er kun de tre sakene som gjelder dispensasjon etter plan og bygningslovens § 19-2 som er gjennomgått.

I sak 2023/5158 ble kommunens vedtak opphevet av statsforvalter. Bakgrunnen for dette var *mangelfull begrunnelse* for å gi dispensasjon i henhold til forvaltningslovens krav, samt at det ikke var en tilstrekkelig vurdering av hensynene som ligger bak restriksjonene for bygging i LNF området. I tillegg var manglende varsling av en nabo en *saksbehandlingsfeil*.<sup>40</sup>

For sak 2023/30 kom derimot Statsforvalteren i Oslo og Viken til at kommunen hadde gjort en grundig vurdering av de ulike faktorene. Begrunnelsen var forsvarlig og saklig.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Sak 2021/6189

<sup>37</sup> Sak 2021/3534

<sup>38</sup> Sak 2022/694

<sup>39</sup> Sak 2022/662

<sup>40</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, sak 2023/5158

<sup>41</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, sak 2023/30

I sak 2023/9639 kom Statsforvalteren i Innlandet<sup>42</sup> til at en dispensasjon vesentlig vil undergrave tillitten til at ressursene i det sårbare fjellområdet blir forvaltet på åpent og forutsigbart vis gjennom kommuneplanen, og dermed vil *undergrave planen*. Det første vilkåret i plan og bygningslovens § 19-2 var derfor ikke oppfylt. <sup>43</sup> Statsforvalter fant ikke grunn til å drøfte om det fantes klart flere fordeler enn ulemper ved tiltaket, ettersom begge vilkårene i lovens § 19-2 andre ledd må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne gis.

I tillegg har en av de 19 sakene gjennomgått ovenfor vært til behandling hos statsforvalter som klagesak. <sup>44</sup> Saken handlet om en dispensasjon som ble innvilget av utvalget, men påklaget av naboer. Fra statsforvalterens vedtak fremgår det at statsforvalter ikke kan se at kommunen har vurdert *om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt*, eller at kommunen har gjort greie for eventuelle *fordeler og ulemper ved å gi dispensasjon*. Fordelene og ulempene var heller ikke vektet mot hverandre. Statsforvalter viste til at den manglende vurderingen av dispensasjonsvilkårene utgjorde en mangel ved kommunens rettslige vurdering. Kommunens vedtak om dispensasjon ble derfor opphevet og sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Statsforvalter i Oslo og Viken viste til at:

*«Plan- og bygningsmyndighetene kan gi dispensasjon, men berre dersom vilkåra i plan- og bygningslovens § 19-2 er oppfylt. Det fyrste vilkåret er at de omsyn som ligger til grunn for lovens formålsparagraf, den/de føresegn det er aktuelt å dispensere frå, eller statlege eller regionale interesser, ikkje blir vesentlig tilsidesett. Det andre vilkåret er at fordelane ved dispensasjon må vere klart større enn ulempene. I forarbeidene til loven, Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) side 242, uttales det at det må vere ein klar overvekt av omsyn som taler for dispensasjon i den enkelte sak.*

*Spørsmålet om å dispensere frå planer reiser særlege spørsmål, planer er blitt til gjennom ein omfattande avgjerdsprosess, og er vedtatt av kommunens øverste folkevalde organ, kommunestyret. De omhandla konkret vurderte forhold knytt til arealutnyttinga innanfor et bestemt område, og det skal derfor ikkje vere in kurant sak å vike frå disse. Dispensasjonar vil lett kunne undergrave planane som informasjons- og avgjerdsgrunnlag. Ut fra omsyn til offentlighet, samråd og medverking i planprosessen er det viktig at endrinar av planane ikkje skjer gjennom enkeltdispensasjonar».* <sup>45</sup>

Om dispensasjon etter plan og bygningslovens § 19-2 ledd skriver Statsforvalteren i Oslo og Viken:

*«Vurdering av om lovas vilkår for å kunne gi dispensasjon ligg føre vil være et skjøn om rettsanvendning som klageinstansen kan prøve fullt ut. Forvaltningslovas regel om å vektlegge det kommunale sjølvstyret er derfor berre relevant ved interesse-avveginga om dispensasjon skal gis*

---

<sup>42</sup> Statsforvalteren i Innlandet ble oppnevnt som sette statsforvalter etter at Statsforvalteren i Oslo og Viken klaget på kommunens vedtak.

<sup>43</sup> Statsforvalteren i Innlandet, sak 2022/9636

<sup>44</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken. Ref 2022/16759. Vedtak i klagesak Ål 125/59 s 5.

<sup>45</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, sak 2022/16759 s. 3-4

*når dei formelle krava er oppfylt. Omsyna som ligge bak den vedtekne planen det er søkt om dispensasjon frå, og lovas § 1-1, vil vere sentrale ved vurderinga av om vilkåra i § 19-2 er oppfylt. Når det gjeld fordelane som må vere klart større enn ulempene, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponering som er relevant. Fordelar for søker personleg vil berre unntaksvis vere relevant.»<sup>46</sup>*

## 4.6. Revisjonens vurdering

### Tilstrekkelig utredet sak

Etter vår vurdering fremstår de dispensasjonssakene vi har gjennomgått som tilstrekkelig utredet. Det går tydelig frem av saksfremlegget hva det søkes om, samt hvilke bestemmelser det ønskes dispensasjon fra. Det er også redegjort for eventuelle høringsuttalelser som er mottatt.

De aller fleste dispensasjonssøknader behandles politisk av sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs. Leder for sektorutvalget opplever at sakene jevnt over er godt vurdert.

Av elementer som etter vårt skjønn er med på å sikre at alle dispensasjonssøknader er tilstrekkelig utredet vil vi blant annet peke på:

Ål kommune benytter seg av sjekklister. I saksbehandlingssystemet Elements ligger det ferdige maler for produksjon av dokumenter og systemet har integrerte nasjonale sjekklister som Ål kommune benytter. Bruk av sjekklister er et nyttig og nødvendig verktøy for å kvalitetssikre og dokumentere de handlinger som gjøres ved saksbehandling av dispensasjonssaker. Revisjonens gjennomgang av utvalgte saker i Elements viser at det er dokumentert at de sentrale forhold er vurdert. Etter vårt skjønn er sjekklistene med på å kvalitetssikre saksbehandlingen av dispensasjonssaker.

Ål kommune har flere møtepunkter hvor dispensasjonssaker kan diskuteres. Felles møte mellom byggesak- og planavdelingen hver 14. dag er sentralt. I dette møtet deltar også leder, slik at avgjørelser kan forankres hos ledelsen. Både ledelse og saksbehandlere har påpekt at det er et godt samarbeid internt hvor informasjon deles og det gjennomføres diskusjoner rundt enkeltsaker. Flere av saksbehandlere har lang fartstid i kommunen og kjenner kommunens historikk godt. Både planavdelingen og andre instanser blir involvert i vurderingen dersom man anser at det er behov for dette. I tillegg gjennomføres det tverrfaglige møter med andre aktuelle områder i kommunen, samt at saker sendes på høringer. Det har også tidligere vært praksis for samarbeidsmøte med andre kommuner. Slike møtepunkter kan bidra til faglige diskusjoner, avklaringer og kunnskapsoverføringer. Revisjonen vurderer at slike felles møtepunkter er et viktig bidrag til å sikre at saker blir godt opplyst og utredet.

---

<sup>46</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken, sak 2023/5158 s. 3

I Ål kommune skal alle vedtak og saksfremlegg ledergodkjennes gjennom saksbehandlingssystemet Elements. Administrative vedtak godkjennes av avdelingsleder, saksfremlegg til politisk behandling i sektorutvalget godkjennes av kommunalsjef for Drift og utvikling. Gjennom ledergodkjenning kvalitetssikres vedtak. I gjennomgangen av utvalgte dispensasjonssaker registrerte revisjonen at alle sakene fra 2022 og 2023 hadde dobbel signatur. I 2021 var det likevel fire saksfremlegg som ikke var signert eller hadde dobbel signatur.

Ansatte har også tilgang på faglig veiledning. Den faglige veiledningen er delt ved at avdelingsleder har hatt mest ansvar for byggesaksavdelingen og kommunalsjef for planavdelingen. Til tross for at mange av de ansatte har lang erfaring fra byggesaksbehandling og fra Ål kommune, gis det uttrykk for at man i perioder kan savne kontakt og tilbakemeldinger fra ledelsen. Det blir blant annet vist til ønske om hyppigere felles møter på grunn av mengden saker som kommer inn til kommunen. Revisjonens oppfatning er at det er tydelig for den enkelte saksbehandler hvem som gir den faglige veiledningen, samt hvilke fora saker kan løftes inn for veiledning og avklaring. Likevel er det, for å sikre at sakene er tilstrekkelig utredet, behov for tilstrekkelig tilgang på faglig veiledning. Kommunen bør derfor vurdere om dagens ordning ivaretar dette godt nok.

I tillegg vil vi peke på informasjon og veiledning til brukerne. På kommunens hjemmeside gis det god informasjon om blant annet hvordan man søker om dispensasjon, saksbehandlingsprosessen, kontaktinformasjon til saksbehandlerne samt link til kommunekart. I tillegg er saksbehandlerne tilgjengelig i servicekontorets åpningstid, samt at de kan nås direkte per telefon eller epost. Ved mottak av søknad kontrollerer også saksbehandler, gjennom sjekklister, at nødvendig informasjon eller dokumentasjon følger med søknader.

Revisjonen vurderer at kommunen har lagt godt til rette for informasjon og veiledning til innbyggere som ønsker å søke om dispensasjon. Dette er også et forhold, som etter vårt skjønn, bidrar til at en sak skal bli så godt opplyst som mulig.

#### **Inngangsvilkårene:**

Ål kommune, som mange andre kommuner, gir dispensasjon i mange av sakene hvor det søkes om dispensasjon. Hovedårsaken til dette er at kommunen har mange gamle reguleringsplaner.

Revisjonen gjør oppmerksom på at Plan- og bygningslovens vilkår for å gi dispensasjoner er strenge. I henhold til plan- og bygningsloven skal utviklingen i kommunen skje i henhold til juridisk bindende planer, og åpningen for å gi dispensasjoner betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Arealplaner blir til gjennom omfattende prosesser der innsigelsesinstituttet skal ivareta ulike interesser, og vilkårene for å gi dispensasjoner er strenge. Dispensasjoner kan bare gis dersom lovens inngangsvilkår er oppfylt. Kommunen er likevel ikke forpliktet til å gi dispensasjon. Dersom det blir gitt mange dispensasjoner vil det kunne undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag.

I saksfremleggene revisjonen har gjennomgått er det for de fleste vurdert om en eventuell dispensasjon vil tilsidesette formålet med planen/bestemmelsen. Som nevnt har ikke revisjonen gått inn i de konkrete vurderingene, men konstaterer at forholdet til planen er vurdert. Vi ser likevel at det i enkelte



saker/vedtak blir konkludert uten ytterligere vurdering. Av Otpr.Nr 32 Plan- og bygningsloven fremgår det i merknader til § 19-2 at dispensasjoner ikke må undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.

De fleste saksfremlegg inneholder også en vurdering av fordeler og ulemper. Det er likevel enkelte saker hvor revisjonen ikke kan se at slike vurderinger er gjort, eller det kommer ikke tydelig frem. I noen saker konkluderes det med en overvekt av fordeler for samfunnet, uten at dette blir beskrevet ytterligere. De fleste av sakene hvor vi savner klarere drøftelser er tilbake fra 2021 og 2022. Vi ser at nyere saksfremlegg og vedtak er tydeligere i vurderingene av tilsidesettelse av plan/formål, samt hvordan fordelene og ulempene er vektet.

Revisjonen kan ikke overprøve vurderinger kommunen har gjort i enkeltsaker. Vi ser likevel av sakene fra 2023 at kommunen i dag har praksis for å vurdere om hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt og om fordelene er større enn ulempene i tilstrekkelig grad. Vi vil likevel fremheve at hovedregelen for vurdering av fordeler er at de skal være i allmenhetens interesse. Vi ser at det i flere saker kun er argumentert for fordeler som må anses å være av privat karakter og i liten grad for fordeler for allmenheten. Eksempler på dette er parkering på hyttetomt og hensiktsmessige rom for spesielle behov i familien. Slike forhold kan ifølge statsforvalter kun tillegges vekt i helt spesielle tilfeller.

Manglende vurdering av de materielle vilkårene (inngangsvilkårene) i bestemmelsen er påpekt av Statsforvalteren i Oslo og Viken i klagesak fra 2022.<sup>47</sup> Videre er det av statsforvalter i 2023 vist til manglende begrunnelse for å gi dispensasjon, samt utilstrekkelig vurdering av hensynene bak planen (restriksjonene for bygging i LNF området).<sup>48</sup>

I de vedtak og saksfremlegg revisjonen har gjennomgått er det ikke gjort klare separate drøftinger av «kan» bestemmelsen i § 19-2 første ledd. I de fleste saker er det inngangsvilkårene som drøftes, og så konkluderes det med at dispensasjon gis.

I flere av byggesakene fra Ål er det i vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt lagt vekt på lokalpolitiske vurderinger og praksis i tidligere saker. Revisjonen gjør i den forbindelse oppmerksom på at kommunens skjønnsutøvelse, lokalpolitiske vurderinger og eventuell vurdering av usaklig forskjellsbehandling/presedens først er relevant dersom *inngangsvilkårene* i loven er oppfylt. Dersom kommunen etter en konkret vurdering kommer til at bestemmelsen det dispenseres fra, lovens formålsbestemmelse og nasjonale og regionale interesser ikke blir vesentlig tilsidesatt, samt at fordelene for samfunnet er klart større enn ulempene, kan kommunen velge å gi dispensasjon. Det er i denne vurderingen kommunen kan vektlegge skjønn og lokalpolitiske hensyn, og hvor forhold knyttet til eventuell usaklig forskjellsbehandling først blir relevant. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at

---

<sup>47</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken. Ref 2022/16759. Vedtak i klagesak Ål 125/59 s 5.

<sup>48</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken. sak 2023/5158

alle saker skal behandles individuelt og ingen har krav på å få innvilget en søknad om dispensasjon. Samtidig bør kravene til forutsigbarhet søkes ivaretatt.

Kommunen har dermed, i liten grad et klart skille, mellom de juridiske inngangsvilkårene på den ene siden og den skjønsmessige «kan» vurderingen på den andre siden i gjennomgåtte vedtak/saksfremlegg. Dette kan gi et inntrykk av at kommunen automatisk gir dispensasjon dersom inngangsvilkårene er oppfylt, selv om kommunen ut ifra en skjønsmessig og forvaltningsmessig vurdering også kan avslå søknaden.

Revisjonens vurdering er derfor at kommunen bør tydeliggjøre begrunnelsene til vedtakene på dette punktet. Dette vil også gjøre det mer synlig at inngangsvilkårene i § 19-2 er rent rettslige vurderinger, der lokalpolitiske hensyn ikke skal tas, og at kommunen har anledning til å avslå søknader etter en forvaltningsmessig vurdering, selv om inngangsvilkårene er oppfylt.

### Habilitet

Vi er ikke kjent med at ansatte i dag har bierverv.

Byggesaksbehandling er et område hvor saksbehandlerne kan møte aktører med sterke økonomiske interesser og det er en generell risiko for korrupsjon, misligheter og rollekonflikt (inhabilitet) på området. Det er derfor, på generelt grunnlag, viktig at kommunen har gode rutiner knyttet til å sikre etterlevelse av etisk regelverk, håndtere eventuelle bierverv og vurdere eventuell inhabilitet og uavhengighet.

Kommunen har ikke som rutine at saksbehandlere skal dokumentere sine vurderinger av habilitet i den enkelte sak. Revisjonen oppfatter imidlertid at det er fokus på habilitet blant saksbehandlerne. Saker kan omfordeles og saksbehandling kan også gjøres av en nabokommune. Vi vil på generelt grunnlag bemerke at på dette området bør det gjøres vide vurderinger, slik at det i ettertid ikke kan reises tvil om habilitet. Vurderinger og diskusjon rundt habilitet bør dokumenteres. Dette er ikke et krav i lov eller forskrift, men anses som et godt internkontrolltiltak innen byggesaksbehandling. Alle saksbehandlere har imidlertid et ansvar for å vurdere egen habilitet og for å melde ifra om de vurderer seg som inhabile om nødvendig. Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere om det er hensiktsmessig at saksbehandlerne også dokumenterer sine habilitetsvurderinger og at kommunen har skriftlige rutiner for dette.

### Systemer for enhetlig praksis

Gjennom kommunens planarkiv kan innbyggerne søke opp den enkelte plan og få oversikt over små endringer i planen, samt hvilke dispensasjoner som er gitt. Dette gjør at alle har mulighet til å tilegne seg lik kunnskap om planer og eventuelle muligheter for å få godkjent dispensasjonssøknader. Revisjonen vurderer at dette vil kunne medvirke til likebehandling. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at alle dispensasjonssøknader skal behandles individuelt, og at det er konkrete vurderinger som skal gjøres av den enkelte søknaden.

I saksbehandlingen har saksbehandlerne flere møtepunkter hvor dispensasjonssaker kan diskuteres. Felles møte mellom byggesak- og planavdelingen hver 14. dag er sentralt. I dette møtet deltar også

leder, slik at avgjørelser kan forankres hos ledelsen. I tillegg gjennomføres det tverrfaglige møter med andre aktuelle områder i kommunen, samt at saker sendes på høringer. Alle disse elementene bidrar til at det skapes en arena for å behandle like saker på samme måte. Revisjonen vurderer dette som positivt, men registrerer samtidig at det er opp til den enkelte saksbehandler om man ønsker å ta opp og drøfte en sak. Likebehandling blir også vurdert av leder ved godkjenning av saker.

Revisjonen har ikke avdekket at det er gitt forskjellbehandling i de dispensasjonssøknaden vi har gjennomgått. Ansatte har opplyst at de opplever god oversikt over hverandres saker og tidligere saker. Som nevnt tidligere er det konkrete individuelle vurderinger som skal gjøres i hver enkelt sak. Det er også påpekt at føringer fra statlige myndigheter kan gjøre at saker behandles forskjellig over tid.

Revisjonen registrerer at delegasjonsreglementet og praksis for behandling av søknader om dispensasjon ikke harmoniserer. Ifølge delegasjonsreglementet er vedtak om dispensasjon etter plan og bygningsloven § 19-2 delegert til administrasjonen ved sektorleder for Drift og utvikling og avdelingsleder for Utvikling/VAR, men etter politisk ønske blir de aller fleste dispensasjonssaker lagt frem for og avgjort av sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs. Vår gjennomgang viste at 1 av 20 dispensasjonssøknader var behandlet administrativt. Etter revisjonens vurdering bør kommunen følge sitt eget delegasjonsreglement. I saker som vurderes som prinsipielle etter kommuneloven § 5-4 kan delegeringen fravikes.

Vi er kjent med at andre kommuner har utarbeidet og vedtatt «retningslinjer for politisk behandling av bygge- og klagesaker» hvor det er tydeliggjort hvilke saker som skal behandles politisk og administrativt. Ål kommune bør etter vårt skjønn vurdere å klargjøre roller og ansvar i behandlingen av dispensasjonssaker.

### **Annet/tilsyn**

Kommunen har opplyst at det er liten kapasitet til å gjennomføre tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Tall rapportert til KOSTRA viser at gjennomførte tilsyn har variert betydelig de siste årene. I 2022 ble det gjennomført 7 tilsyn. Kommunen rapporterer om tilsyn, men har ikke en egen tilsynsstrategi eller et eget organ som ivaretar dette. I intervjuene er det av flere pekt på tilsyn som et område med rom for forbedring, samt ønske om tverrkommunale tilsynsløsninger.

Etter revisjonens skjønn har kommunen i liten grad gjennomført tilsyn i et slikt omfang at ulovligheter kan avdekkes i tilstrekkelig grad. På bakgrunn av omfanget av feil og mangler i byggebransjen generelt, mener revisjonen dette er alvorlig. Gjennomføring av tilsyn og oppfølging av ulovligheter kan vurderes å ha en preventiv effekt når det gjelder å sikre at alle søker om de tiltakene som blir gjennomført. Dersom risikoen er liten for å få sanksjoner ved ulovligheter vil terskelen være lavere for å unnlate å søke om tiltak. Vi vil også bemerke at det bør utarbeides en strategi for tilsyn.

## 5. Oppdaterte reguleringsplaner

### 5.1. Oversikt over reguleringsplaner

I Ål kommunens planarkiv <sup>49</sup> er det i januar 2024 registrert i alt 237 planer, av disse har 28 planer status som utgått/ erstattet og 27 planer status som uaktuell/trukket. Planene fordeler seg på følgende måte:

Tabell 6 Oversikt over alle planer (gjeldende, gamle som ikke gjelder lenger og planer under arbeid)

Type plan	Antall	Utgått/trukket	Sum
Bebyggelsesplan ihht kommuneplanens arealdel	1		1
Bebyggelsesplan ihht reguleringsplan	20	3	23
Detaljregulering	57	8	65
Eldre reguleringsplan	87	40	127
Kommunedelplan	6		6
Kommuneplanens arealdel	2	1	3
Mindre reguleringsendring	3		3
Områderegulering	6	2	8
Regionalplan (PBL 2008)		1	1

Tabellen under viser, fordelt etter alder, reguleringsplaner og eldre reguleringsplaner fra planarkivet:

Planer vedtatt i perioden	Antall
2023-2013	36
2012-2000	70
1999-1990	29
1989-1980	24
1979-	9
<b>Planer som ikke er vedtatt</b>	
Planforslag, planlegging igangsatt	11

Av tabellen ser vi at hoveddelen av kommunens planer er fra år 2000 eller nyere. Det er likevel en god andel planer som er 25 år eller eldre. Tabellen viser også at det er igangsatt arbeid med flere nye planer.

<sup>49</sup> <https://www.aalkommune.no/meny/planar-og-regulering/reguleringsplanar/>

Blant dem er kommuneplanens arealdel for 2023-2035, som i januar 2024 var til offentlig ettersyn. Nåværende plan er fra 2010 <sup>50</sup>

Vi har også mottatt et dokument med oversikt over reguleringsplaner fra kommunen. <sup>51</sup> Den viser 199 planer vedtatt fra perioden 1975 til 2023. De siste tre årene (2021-2023) er det vedtatt 7 nye planer: kommunedelplan for beitebruk i Ål kommune (2023) og 6 detaljreguleringsplaner.

Oversikt over private planforslag viser 5 reguleringsplaner (1 områderegulering og 4 detaljreguleringer) i perioden 2021-2023. To av planene er vedtatt og tre er i prosess. <sup>52</sup>

Alle kommunens reguleringsplaner er elektronisk søkbare i kommunens planarkiv. Det er en lenke til Gisline WebPlan for Ål kommune hvor detaljinformasjon fra alle planer kan lastes ned. Her fremgår også eventuelle endringer som er gjort i den enkelte plan.

En stikkprøvekontroll viser at det for flere reguleringsplaner er gjort mindre endringer. Endringene er gjort av både kommunestyret, sektorutvalget og administrasjonen (delegert vedtak).

## 5.2. Dispensasjoner fra reguleringsplaner:

Kommunens oversikt viser at det totalt er gitt 165 dispensasjoner fra 46 planer. Det er gitt flest dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel 2010-2022, til sammen 60, deretter er det reguleringsplaner med arealformål hytter i perioden 2011 og 2012 det er gitt flest dispensasjoner, henholdsvis 10 og 9. <sup>53</sup>

## 5.3. Arbeidet med oppdatering av planer

Ål kommune er nå i gang med en revidering av arealdelen i kommuneplanen. Dette er en todelt prosess hvor bolig og næring blir revidert først, deretter fritidsbolig. Noe av bakgrunnen for dette er ønske om grundige prosesser.

I forbindelse med revidering av arealdelen vil det også foregå en planvask <sup>54</sup>. I denne prosessen vil kommunen vurdere planene opp mot kartlagt og ny informasjon, for eksempel om natur, skred, flom beite mm. Eldre reguleringsplaner vil bli vurdert opphevet eller endret ved behov, særlig der det er gitt mange dispensasjoner. For områder hvor reguleringsplanen oppheves vil kommuneplanen være gjeldende. Planvask vil kunne innebære at arealformål endres fra utbyggingsområder til LNFR<sup>55</sup>.

Kommunalsjef Drift og Utvikling forteller at det er et mål om å slette et flertall av planene, det vi også bli gjort enkelte justeringer. Administrasjonen vil utarbeide en innstilling til Kommuneplanutvalget hvor det

---

<sup>50</sup> Kommunal planstrategi 2020-2023<sup>50</sup>

<sup>51</sup> Oversikt vedtatte reguleringsendringer, samt evt. reguleringsendringer

<sup>52</sup> Dokument. Oversikt over private planforslag, 2021-2023. Ål kommune.

<sup>53</sup> Dokument. Oversikt over reguleringsplaner, samt eventuelle reguleringsendringer. Ål kommune.

<sup>54</sup> Planvask handler om å endre eller fjerne allerede vedtatte reguleringsplaner.

<sup>55</sup> Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.

fremgår hvilke planer det er tenkt å gjøre endringer. Leder for sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs viser til at det forventes et stort trykk fra innbyggerne når planene skal endres. God kommunikasjon og dialog fra kommunen vil derfor være viktig i prosessen ovenfor de som berøres.

Ansatte forteller at Ål kommune har mange eldre planer, det vil si planer vedtatt før 2009, da den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft. Kvaliteten har likevel mye å si for om planen blir oppfattet som gammel eller ikke. Gamle og utdaterte planer blir pekt på som noe av årsaken til at kommunen har mye dispensasjoner. Det hender også at det blir gitt dispensasjon fra helt nye planer.

Leder for sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs viser til at eldre reguleringsplaner ikke gir så tydelige retningslinjer som nyere reguleringsplaner. I saksfremlegg til politiske saker opplever leder likevel at det redegjøres tydelig for krav i kommuneplanen og krav i nyere planverk.

Dersom det er mindre endringer i reguleringsplan kan dette gjøres administrativt, større endringer vedtas politisk. Ansatte viser likevel til at det generelt er lite planendringer.

I arbeidet med nye reguleringsplaner involverer planavdelingen byggesaksavdelingen ved at planbestemmelser<sup>56</sup> drøftes. I plan og byggesaksmøtene hver 14. dag blir det også gjort en vurdering av om et tiltak bør gjøres som en reguleringsendring, eller om det bør søkes dispensasjon.

For behandling av private reguleringsplanforslag er det utarbeidet en egen mal.<sup>57</sup> Prosessen starter med en privat aktør som kontakter kommunen om et planinitiativ. Deretter gjennomføres et oppstartsmøte mellom kommunen og planstiller for informasjon og avklaringer. Videre blir saken førstegangsbehandlet i sektorutvalget for Teknisk, næring og ressurs. Etter offentlig høring blir saken annen gangs behandlet i sektorutvalget og deretter behandlet i kommunestyret. Det blir i liten grad gjort kommunale endringer av private planer.<sup>58</sup>

I intervju med ansatte fremgår det at planarbeidet blir prioritert der behov er størst.

## 5.4. Revisjonens vurdering

Gjennomgangen av kommunens reguleringsplaner viser at Ål kommune, som mange andre kommuner, har mange planer som er av eldre dato. Saksbehandlerne har opplyst at dette medfører mange dispensasjonssøknader til kommunen. Leder for sektorutvalget viser også til at eldre reguleringsplaner ikke gir så tydelige føringer som de nyere.

---

<sup>56</sup> I planbestemmelser gis det mer detaljerte føringer for arealbruken, og de utfyller og presiserer arealformålene angitt i planen.  
<https://snl.no/planbestemmelser>

<sup>57</sup> Ål kommune. Dokument: Mal for behandling av private reguleringsforslag.

<sup>58</sup> Intervju med planavdelingen

Mange dispensasjonssøknader blir innvilget og samlet sett over tid kan et stort antall dispensasjoner medføre en uønsket utvikling i kommunen. Omfattende bruk av dispensasjoner kan på sikt også svekke legitimiteten til planprosessene i kommunen. Det er ikke utarbeidet rutiner for oppdatering av gamle eller utdaterte planer, men kommunen opplyser at planarbeidet blir prioritert der behovet er størst. Vi har imidlertid registrert at flere gamle planer er oppdatert. Videre er kommunen i gang med en revidering av arealdelen i kommuneplanen og i den forbindelse vil det også gjennomføres en planvask. Dette ser revisjonen som positivt.

Etter revisjonens vurdering bør kommunen vurdere å styrke arbeidet ytterligere. Ved å sørge for at utdaterte reguleringsplaner oppdateres kan dette redusere behovet for dispensasjoner over tid. Videre vil en reduksjon av dispensasjonssøknader påvirke den totale kapasiteten til byggesaksavdelingen i kommunen. Søkere vil også kunne spares for betydelige gebyrkostnader knyttet til behandling av dispensasjonssøknader. I ytterste konsekvens kan gebyret føre til at noen lar være å søke om dispensasjon og dermed ikke får gjennomført det ønskelige tiltaket. Kjennskap til tidligere gitte dispensasjoner kan også være ulik blant kommunens innbyggere. I en eventuell søkeprosess kan dette medføre at søkere forholder seg til samme reguleringsplan på ulike måter.

## 6. Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Ål kommune i hovedsak har en forsvarlig saksbehandling av dispensasjonssøknader. Videre konkluderer vi med at kommunen i noen grad har etablert systemer for å sikre enhetlig praksis og likebehandling. Vi vil likevel bemerke at hver søknad skal behandles individuelt.

Vi konstaterer at delegasjonsreglementet og praksis for behandling av søknader om dispensasjon ikke harmoniserer. Etter revisjonens vurdering bør kommunen følge sitt eget delegasjonsreglement. I saker som vurderes som prinsipielle etter kommuneloven § 5-4 kan delegeringen fravikes.

Videre vil vi fremheve at hovedregelen for vurdering av fordeler er at de skal være i allmenhetens interesse. Vi ser at det i flere saker kun er argumentert for fordeler som må anses å være av privat karakter og i liten grad for fordeler for allmenheten. I de gjennomgåtte sakene er det heller ikke gjort klare separate drøftinger av «kan» bestemmelsen. Dette er viktig for å synliggjøre forskjellen mellom de juridiske inngangsvilkårene, og den skjønnsmessige vurderingen hvor kommunen *kan* velge å gi dispensasjon eller ikke.

Ål kommune har, som mange andre kommuner, mange eldre reguleringsplaner. En del planer er blitt oppdatert og ny arealdel i kommuneplan vil kunne presisere en del bestemmelser. I forbindelse med revidering av arealdelen i kommuneplanen vil det også foregå en planvask. Det er ikke utarbeidet rutiner for oppdatering av gamle eller utdaterte planer. Kommunen bør vurdere å styrke arbeidet med oppdatering av reguleringsplaner ytterligere.



## 7. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang vil vi anbefale Ål kommune å:

- Sørg for å klargjøre roller og ansvar i behandlingen av dispensasjonssaker.
- Sikre at delegasjonsreglementet etterleves i behandlingen av dispensasjonssaker.
- Sørg for at det i første rekke er fordeler knyttet til offentlige hensyn og allmenne interesser ved en dispensasjon som vektlegges i saksbehandlingen, og i liten grad personlige fordeler for eieren av eiendommen.
- Sørg for å ha klare, separate drøftinger av «kan» bestemmelsen i vedtak og saksfremlegg.
- Vurdere å dokumentere habilitetsvurderinger.
- Vurdere å oppdatere planverket som ikke samsvarer med kommunens praksis.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i brev av 26.06.2024 er vedlagt rapporten.

Drammen, den 26. juni 2024.

Torkild Halvorsen  
Oppdragsansvarlig  
forvaltningsrevisor

Anne-Lise Stender  
Forvaltningsrevisor

Even Tveter  
Forvaltningsrevisor

## Referanser

Lov - 2018-06-22-83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven, kml)

LOV 1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven, fvl)

LOV 2008-06-27 nr 71, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl)

Forskrift 26.mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften)

KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? Kommunesektorens organisasjon 2015.

RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020,

[https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK\\_RevisionsStandard\\_Kommune/RSK\\_001\\_Standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon\\_200812.pdf](https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisionsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf)

### Dokumenter fra Ål kommune:

Organisasjonskart

Delegeringsreglement

Oversikt over byggesaker, dispensasjonssøknader og klagesaker.

Oversikt over reguleringsplaner

Sjekklistor

## Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 26.juni 2024

**Fra:** Karsten Popp Dideriksen <Karsten.Dideriksen@aal.kommune.no>

**Sendt:** onsdag 26. juni 2024 15:39

**Til:** Anne Lise Sekse Stender <annste@vkrevisjon.no>

**Emne:** Re: Forvaltningsrevisjonsrapport til rådmannens uttalelse

Hei

Rådmannen kjenner seg igjen i rapporten slik den er lagt fram og har ingen merknad til den. Vi ser fram til vidare saksgang i saman med kontrollutvalet.

Mvh

Karsten Popp Dideriksen  
Rådmann  
Ål kommune

## Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

*Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.*

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner<sup>59</sup>, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

### Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

### Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

<sup>59</sup> LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

### **Revisjonsdialogen:**

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

### **Revisjonskriterier:**

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

### **Metode og data:**

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

## Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

## Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

## Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

## Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

## Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>60</sup> som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder<sup>61</sup>. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger, kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

*Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:*

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)

---

<sup>60</sup> Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

<sup>61</sup> Store norske leksikon – [https://snl.no/kvalitativ\\_metode](https://snl.no/kvalitativ_metode) og [https://snl.no/kvantitativ\\_metode](https://snl.no/kvantitativ_metode)

- Case
- Scenarioanalyse
- Observasjon

I denne revisjonen har vi i hovedsak benyttet følgende metode:

## Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

## Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.