

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune –

Tom Okan, leder
Birgitte Brattekjø, nestleder
Leon Aune, medlem
Lisbeth Holand, medlem
Kåre Knutsen, medlem

Gjenpart går til:

Ordfører (jf. kommuneloven § 6-1)¹
Kommunerevisjonen (jf. kommuneloven § 24-3)¹
Kommunedirektør (til orientering – jf. kommuneloven § 13-1)¹

[Distribusjon pr. epost](#)

Saksbehandler:

Sekretariatsleder
Tobias Langseth

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

I samråd med utvalgets leder innkalles herved til møte som følger;

Dato: **Tirsdag 28. november**
Tid: **kl. 08:30 – 12:00**
Sted: Rådhuset [møterom Nordbyen]

Til behandling:

Sak 19/2023 – Revisjonsstrategi [orientering fra regnskapsrevisor]
Sak 20/2023 – Møteplan for neste år [2024]
Sak 21/2023 – Prosess plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
Sak 22/2023 – Innføring i kontrollutvalgets rolle og oppgaver
Sak 23/2023 – Aktuelle orienteringer fra sekretariatet
Sak 24/2023 – Eventuelt

Forfall meldes pr. telefon 909 62 145 eller epost.

Sandnessjøen 10.11.2023

Tobias Langseth (sign.)
Sekretariatsleder

¹Utdrag fra kommuneloven:

§ 6-1. Ordførerens myndighet og oppgaver

Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem. I kontrollutvalget har ordføreren likevel bare møte- og talerett. Ordføreren har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Ordføreren kan la et annet medlem av kommunestyret eller fylkestinget representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget. Kommunedirektøren kan la en av sine underordnede utøve denne retten på sine vegne.

§ 24-3. Revisors møterett, opplysningsplikt mv.

Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter. Revisoren har rett til å få uttalelsene sine protokollert. Møteretten gjelder likevel ikke når en sak som angår en revisors tilsettingsforhold behandles.

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.11.2023

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 19/2023: REVISJONSSTRATEGI [ORIENTERING FRA REGNSKAPSREVISOR]

1: Innledning og bakgrunn

Revisor har tatt initiativ til å holde en muntlig orientering for kontrollutvalget om revisjonsstrategi, herunder arbeidet med forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen etter reglene i kommuneloven § 24-9 [jf. appendiks].

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne omgang i hovedsak å danne seg et inntrykk av arbeidet med finansiell revisjon, jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon:

§ 3. Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget skal holde seg **løpende orientert** om revisjonsarbeidet og **påse** at

- kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte
- regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruks og avtaler med revisor
- regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.

Kontrollutvalget skal uttale seg til kommunestyret eller fylkestinget om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet eller fylkesutvalget innstiller til vedtak.

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon - Lovdata](#)

Det henvises for ordens skyld også til reglene for revisjon i kommuneloven kapittel 24:

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

3: Sekretariatets vurderinger

Det henvises til revisors redegjørelse i møtet, samt vedlagte uavhengighetserklæringer.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar revisors muntlige orientering om revisjonsstrategi til etterretning.

Vedlegg –

- Uavhengighetserklæring datert 12.07.2023 – Brønnøy kommune
- Uavhengighetserklæring datert 12.07.2023 – Brønnøy Havn KF

Appendiks – Utdrag fra kommuneloven

§ 24-9. Forenklet etterlevelseskontroll med økonomi- forvaltningen

Regnskapsrevisor skal se etter om kommunens eller fylkeskommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.

Revisor skal basere oppgaven på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Revisor skal senest 30. juni avgi en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.

Se også RSK 301 Standard for forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen:

[RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen - NKRF](#)

Egenvurdering av uavhengighet:

Brønnøy kommune

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §16- §19 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskriften.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Brønnøy kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Brønnøy kommune at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Brønnøy kommune som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p> <p>Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt.</p> <p>Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p>
Tjenester under (fylkes)kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Brønnøy kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptre som fullmektig for Brønnøy .
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Namsos, 12. juli 2023

Heidi A Galguften
Oppdragsansvarlig revisor

Egenvurdering av uavhengighet:

Brønnøy Havn KF

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§16-19 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskriften.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Brønnøy Havn KF deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Brønnøy Havn KF at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Brønnøy Havn KF som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p> <p>Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt.</p> <p>Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p>
Tjenester under fylkeskommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Brønnøy Havn KF som hører inn under foretakets egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptre som fullmektig for Brønnøy Havn KF.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Namsos, 12.07.2023

Heidi A Galguften
Oppdragsansvarlig revisor

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.11.2023

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 20/2023: MØTEPLAN FOR NESTE ÅR [2024]

1: Innledning og bakgrunn

Av ulike årsaker ønsker de fleste kontrollutvalg å fastsette en møteoversikt.

2: Utkast til møteplan

Erfaringsmessig vil det som hovedregel være behov for minst 4 faste møter pr. år. I tillegg innkalles møter etter behov. Koordinering med andre kommuner og kontrollutvalg i samme geografiske område kan til en viss grad være ressurseffektivt med hensyn til møtedeltakelse som innebærer tidkrevende reisevirksomhet. Eksempelvis fra revisors side.

	Brønnøy
Møte 1	12. mars
Møte 2	21. mai
Møte 3	17. september
Møte 4	26. november

Tidspunkt er vanligvis 09:00–12:00, og møtested vil normalt sett være rådhuset i Brønnøysund.

Aktuelle temaer/saker til behandling på møtene vil kunne være:

- Kontrollutvalgets årsrapport
- Møteplan for neste år
- Gjennomgang av revisjonsstrategi
- Kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskap og årsberetning
- Nummererte brev
- Uttalelse forenklet etterlevelsesk kontroll med økonomiforvaltningen
- Oppfølging av regnskapsrevisors påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9
- Bestilling av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Rapporter fra gjennomført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Budsjett for kontrollarbeidet i kommunen
- Orienteringer fra administrasjonen og virksomhetsbesøk
- Enkeltstående kontrollsaker

3: Oppsummering og avslutning

Møteplan for 2024 fastsettes etter nærmere drøfting i kontrollutvalget.

Forslag til vedtak:

Forslaget til møteplan fastsettes som fremlagt [med de endringer som ble besluttet i møtet].

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.11.2023

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 21/2023: PROSESS PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON OG EK

Innledning og bakgrunn

Kommuneloven inneholder følgende bestemmelser om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

§ 23-3. Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

§ 23-4. Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Planen skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

Sekretariatets vurderinger

Et av hovedmålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og utvikling. Det er derfor viktig å foreta en god prioritering av tid, penger og andre ressurser som er stilt til disposisjon.

Som det fremgår, skal plan for hhv. forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll bygge på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Hensikten med planarbeidet er å identifisere de prosjekter som fremstår som mest interessante i et overordnet kontrollperspektiv. Prosjekter kan også være hendelsesbaserte, og dreie seg mer om enkeltsaker. Behovet for slike prosjekter lar seg vanskelig forhåndsvurdere.

Revisjon Midt-Norge utarbeider som ledd i revisjonsarbeidet en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering, og kontrollutvalget får tilgang til denne analysen. Revisor vil kunne gjennomgå produktet i et kontrollutvalgsmøte. Det vil også være nyttig med innspill fra politisk ledelse og administrasjonen. Prosessen kan gjennomføres over førstkommande to møter, og forslag til planverk vil da kunne være klar til behandling av kommunestyret sommer/høst 2024.

Oppsummering og avslutning

Frist for utarbeiding av planverket er innen utgangen av 2024. Det er selvsagt mulig å revidere planverket oftere enn lovkravet, som er minst 1 gang pr. valgperiode. Eksempelvis dersom det er forhold som påvirker risiko- og vesentlighetsvurderingen etter hvert som tiden går. Erfaringsmessig vil ofte kontrollutvalg være gitt fullmakt til å foreta planendringer, og i så fall kan revisjon av slike planer gjennomføres nokså ubyråkratisk.

Det tas sikte på at fagleder for forvaltningsrevisjon i Revisjon Midt-Norge deltar digitalt under behandlingen av saken.

Det vil også kunne være aktuelt å diskutere behovet for nye bestillinger av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i perioden frem mot at det foreligger vedtak om nytt planverk i valgperioden.

Fra Revisjon Midt-Norges side antydes det en gjennomsnittlig ramme for arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurdering på mellom 50 og 60 timer pr. kommune.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har diskutert prosessuelle spørsmål knyttet til utarbeidelse av plan for hhv. forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Kontrollutvalget ber om at kommunens revisor utarbeider risiko- og vesentlighetsvurdering.

Sekretariatet følger ellers opp saken med basis i de signaler som fremkom i møtet.

Vedlegg –

- 1: Risiko- og vesentlighetsvurdering fra forrige valgperiode
- 2: Vedtatt plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll [2020]
- 3: Rapport fra sist gjennomførte prosjekt i Brønnøy kommune
- 4: Kontrollutvalgets uttalelse sak 13/2023

PS 105/20 Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - kontrollutvalgets forslag

Saksprotokoll i Kommunestyret - 16.12.2020

Behandling:

Enstemmig vedtak:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden.

Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å gjøre endring i planene.

Appendiks –

Lenker til nærmere informasjon om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll:

[Forvaltningsrevisjon - NKRF](#)

[Eierskapskontroll - NKRF](#)

[Forvaltningsrevisjonsregisteret - NKRF](#)

[Statsforvalterne-tilsynskalender \(statsforvalteren.no\)](#)

Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering

Brønnøy kommune

pr 31.12.2019



OPPSUMMERING



For områder som er identifisert med høy risiko har revisor utarbeidet følgende forslag til tema for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i Brønnøy kommune (uprioritert liste):

Område	Risiko/formål
Økonomisk situasjon Budsjettprosess og budsjettoppfølging	Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i 2019/2020 – revisor anbefaler derfor ikke nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt
Offentlige anskaffelser	Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser
Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling	Rekruttering, utvikling og bevaring av kompetansemedarbeidere i legetjenesten Rekruttering og utvikling av ledere
Grunnskole	Kompetanse, bemanning og kvalitet i grunnskolen
Hjemmetjenesten	Ressurser og kvalitet i hjemmetjenesten – implementering av velferdsteknologi
Legetjenesten	Jfr. beskrivelse for område Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling
Vann og avløp	Beregning av selvkost
Eiendomsforvaltning	Langsiktig vedlikehold – system og tilstandsanalyser, oppfølging av lovpålagte oppgaver
Miljø og klima	Integrering av klima- og miljøhensyn i kommunal planlegging

For eierskap har revisor vurdert risikoen til middels. Revisor foreslår likevel at det kan vurderes gjennomført selskapskontroll av Helgelandskraft AS, samt eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av SHMIL IKS.

INNHOLDSFORTEGNELSE

OPPSUMMERING	2
1 INNLEDNING	6
2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER	7
2.1 Demografiske endringer	7
2.2 Klima, energi og beredskap	7
2.3 Kommunestruktur	8
2.4 Regelverksendringer	9
2.5 Økonomi og kontroll.....	9
2.6 Digitalisering.....	9
3 Brønnøy KOMMUNE	10
3.1 Utviklingstrekk i Brønnøy	10
3.2 Kommuneorganisasjonen	10
3.2.1 Kommunesamarbeid	11
3.2.2 Investeringsplaner.....	11
3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn	12
4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING	13
4.1 Kommuneorganisasjonen	13
4.1.1 Økonomi	14
4.1.2 Organisasjon.....	17
4.2 Tjenesteområdene.....	20
4.2.1 Oppvekst	20
4.2.2 Velferd	26
4.2.3 Helse- og omsorgstjenester	28
4.2.4 Teknisk drift	35
4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER.....	42
4.3.1 Eierskapskontroll.....	43
4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper	43
4.4 FORSLAG TIL TEMA FOR FORVALTNINGSREVISJON.....	44
Vedlegg 1 Metode	46

Tabell

Tabell 1. Om kommunen.....	10
Tabell 2. Brønnøy kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene.....	12
Tabell 3. Økonomisk situasjon	14
Tabell 4. Finansiering av driften	15
Tabell 5. Økonomisk internkontroll	16

Tabell 6.	Sykefravær.....	19
Tabell 7.	Oppvekst.....	22
Tabell 8.	Barnevern	25
Tabell 9.	Økonomisk sosialhjelp.....	27
Tabell 10.	Helse og omsorg	29
Tabell 11.	Kompetanse i helse og omsorg	30
Tabell 12.	Psykiatri og rusomsorg.....	33
Tabell 13.	Byggesak	37
Tabell 14.	Eiendomsforvaltning.....	38
Tabell 15.	Vann og avløp	39
Tabell 16.	Renovasjon	40
Tabell 17.	Forslag til tema for forvaltningsrevisjon (uprioritert)	44

Figurer

Figur 1.	Risikovurdering økonomi.....	13
Figur 2.	Risikovurdering organisasjon	18
Figur 3.	Risikovurdering oppvekst	21
Figur 4.	Risikovurdering velferd.....	27
Figur 5.	Risikovurdering helse og omsorg	29
Figur 6.	Risikovurdering teknisk	35
Figur 7.	Risikovurdering eierskap	42
Figur 8.	Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens.....	48
Figur 9.	Risikovurdering	48

1 INNLEDNING

Formålet med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å gi kontrollutvalget og eventuelt kommunestyret et overordnet verktøy til å velge områder innen kommunens virksomhet der det kan være aktuelt å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt eller en eierskapskontroll.

Risiko- og vesentlighetsvurderingen skal danne grunnlag for kontrollutvalgets og eventuelt kommunestyrets videre arbeid med valg av forvaltningsrevisjonsprosjekter og herunder plan for forvaltningsrevisjon for en nærmere angitt periode.

Kommunelovens § 23-3 forklarer at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Andre ledd sier at kontrollutvalget minst en gang i valgperioden skal utarbeide en plan som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunes eller fylkeskommunens virksomhet eller virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurdering er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

Kommunelovens § 23-4 omtaler eierskapskontroll, som innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak eller anerkjente prinsipper for eierstyring. På samme måte som for forvaltningsrevisjoner, skal det utarbeides en plan basert på risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll.

Revisjon Midt-Norge SA utarbeider risiko- og vesentlighetsvurderinger ved starten av ny valgperiode og vurderingen oppdateres årlig med nytt tallmateriale og eventuelt nye vurderinger ved behov.

2 UTVIKLINGSTREKK I OVERORDNEDE RAMMEBETINGELSER

2.1 Demografiske endringer

Utviklingen i størrelsen på og sammensetningen av befolkningen vil ha betydning for dimensjonering av tjenestetilbud og kommunens inntekter og utgifter. Ifølge Statistisk Sentralbyrås (SSB) hovedalternativ for befolkningsframskrivinger vil befolkningsveksten i Norge flate ut de neste ti årene for deretter å synke videre. Forutsatt at de innenlandske flyttemønstrene vi har sett de siste ti årene fortsetter, viser befolkningsframskrivingene frem mot 2040 at sentrale strøk vil oppleve en vekst i folketallet, mens mange distriktskommuner vil få en nedgang i folketallet. Ifølge SSB innebærer framskrivingene en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Et annet utviklingstrekk er at andelen eldre i befolkningen ventes å øke betydelig. I hovedalternativet til SSB øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i 2018 til 21 prosent i 2060. Økningen er spesielt sterk blant de som er 80 år eller eldre. Ifølge SSB vil aldringen bli klart sterkest i distriktene. Aldringen i distriktene vil forsterkes ved at unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byen og at barna deres også i større grad vil bli født i sentrale strøk. Når de eldre samtidig blir igjen på bygda, vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år i 2040. Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning kan være vanskelig å fange opp i den kommunale planleggingen. Kommuner som forholder seg passivt til framskrivinger av kommunens befolkning løper en risiko for å bli ute av stand til å tilby riktige tjenester, i riktig omfang til riktig tid.

2.2 Klima, energi og beredskap

Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Klimarisiko kan deles inn i fysisk risiko, overgangsrisiko og ansvarsrisiko. Fysisk risiko dreier seg om kostnader forbundet med fysisk skade som følge av klimaendringer (f.eks. mer ekstremvær, flom og ras). Overgangsrisiko dreier seg om samfunnsmessige konsekvenser som følge av endringer i politikk/reguleringer og teknologi når verden skal omstilles til et lavutslippssamfunn. Ansvarsrisiko handler om muligheten for erstatningskrav og søksmål knyttet til beslutninger eller mangel på beslutninger relatert til klimapolitikk eller klimaendringer. Ansvarsrisiko kan f.eks. være relevant i sammenheng med kommunenes ansvar for klimatilpasning, velfungerende avløpsnett og håndtering av overvann. Den samlede klimarisikoen vil på direkte eller indirekte vis kunne påvirke befolkningsutvikling, sysselsetting/næringsutvikling, skatteinntekter, verdi av eiendom/infrastruktur og derigjennom få stor betydning for kommuneøkonomien og kommunens generelle attraktivitet for næringsliv og beboere. Klimarisiko har også betydning

for energiforsyning og beredskap. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

2.3 Kommunestruktur

I en kommunesammenslåing ligger det et stort potensial for endring og utvikling. Det vil være en utfordring for kommunene å utnytte dette mulighetsrommet fullt ut, samtidig som de får til en god overgang fra to kommuner til én. Organisasjonsendringen i seg selv kan være en utfordring, og det er viktig å sikre gode løsninger både på systemnivå og individnivå. Den nye kommunen skal gjerne ha nye systemer og verktøy, reglement og retningslinjer, og kommunens forhold til eksterne endrer seg gjerne. Dette gjelder for eksempel avtaler og anskaffelser, men også endrede sammensetninger i interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. Slike endringer gjelder også for tilgrensende kommuner som ikke er en del av en sammenslåing, men samarbeider med en eller flere sammenslåingskommuner. Det kan være flere grunner til sammenslåing mellom kommuner. I noen tilfeller kan det være slik at en eller flere av kommunene som slås sammen historisk har kjøpt tjenester, og i den nye kommunen må disse tjenestene bygges opp fra grunnen av. For kommuner som slår seg sammen og de som ikke gjør det foreligger det gjerne en endring i størrelsen på statlige midler som tilfaller kommunen.

Kommunereformen fører til at færre bor i kommuner under 10 000 innbyggere fra 2020, og flere vil bo i kommuner med over 50 000 innbyggere.¹ Uavhengig av kommunereformen har det også skjedd en demografisk endring hvor flere flytter til tettbygde strøk og færre bosetter seg i spredtbygde strøk, og utkantkommuner gjerne får en større andel eldre sammen med begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper. Endringene vises spesielt godt i Nordland i 2019, hvor fylket som helhet hadde en befolkningsnedgang på 937 personer i de tre første kvartalene i 2019.²

Mange mindre kommuner har utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse og ressurser for å levere gode tjenester. Kommunene har gjerne for få innbyggere og brukere til å kunne etablere fagmiljø. De mindre kommunene er under et økt press som følge av befolkningsnedgang, færre barn og flere eldre, reduserte overføringer til kommuner som ikke

¹ KS, 'Status Kommune 2019', 2019 <<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>>.

² Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal>, 06.12.2019

sammenslås med andre, nye oppgaver og økte krav gjennom for eksempel bemanningsnormer og lignende.³

Mange mindre kommuner er avhengige av samarbeid med andre kommuner for å kunne yte gode tjenester. Samarbeid kan eksempelvis skje gjennom å etablere interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid. I vertskommunesamarbeid kan man se at for kommuner som ikke er vertskommuner, forsvinner arbeidsplasser ut av kommunen.

2.4 Regelverksendringer

En lovendring kan innebære en risiko. Ny kommunelov, samt nye forskrifter (f.eks. internkontrollforskrift) er fullt ut gjeldende fra 2020. Endringer i forvaltningslov og arkivlov, som er to sentrale lover for norske kommuner, forventes å komme i 2020. I tillegg kan vi også trekke fram lovendringer og endringer i annet regelverk som berører de to store sektorene oppvekst og helse og omsorg.

2.5 Økonomi og kontroll

Kommunenes handlingsrom bestemmes av flere forhold, og endringer i inntektssystemet med blant annet rammeoverføringer, inntekts-, formues- og eiendomsskatt kan få stor betydning for kommunens økonomi og mulighet for å utføre pålagte oppgaver.

Det er risiko knyttet til om kommunen har betryggende internkontroll og om kvalitetssystem er egnet, tatt i bruk og blir brukt. Nye regler innenfor personvern påvirker utøvelsen av noen oppgaver. Det er kontinuerlige endringer innenfor bruken av datasystemer og digital dialog, som kan endre måten oppgaver utføres på og som krever kompetanse både for å ta i bruk nye løsninger og drifte dem.

Offentlige anskaffelse trekkes også fram som et risikoområde blant annet fordi regelverket oppleves som komplisert og vanskelig.

2.6 Digitalisering

Bruken av IKT og digitalisering endrer utførelsen av oppgaver og gir i mange sammenhenger en effektiviseringsgevinst. Mange kommuner jobber med ulike digitaliseringsprosjekter eksempelvis innbyggerdialog og velferdsteknologi. Denne digitalisering fører til utvikling av og endring i måten oppgaver utføres på, det gir nye risikoer i forhold til at man forutsetter at teknologien fungerer og et stort flertall av slike systemer berører personvern og behandling av sensitive personopplysninger.

³ Hentet fra <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/3455.pdf> (skriv ordentlig kildeføring hvis vi skal bruke dette)

3 BRØNNØY KOMMUNE

3.1 Utviklingstrekk i Brønnøy

Tabell 1. Om kommunen

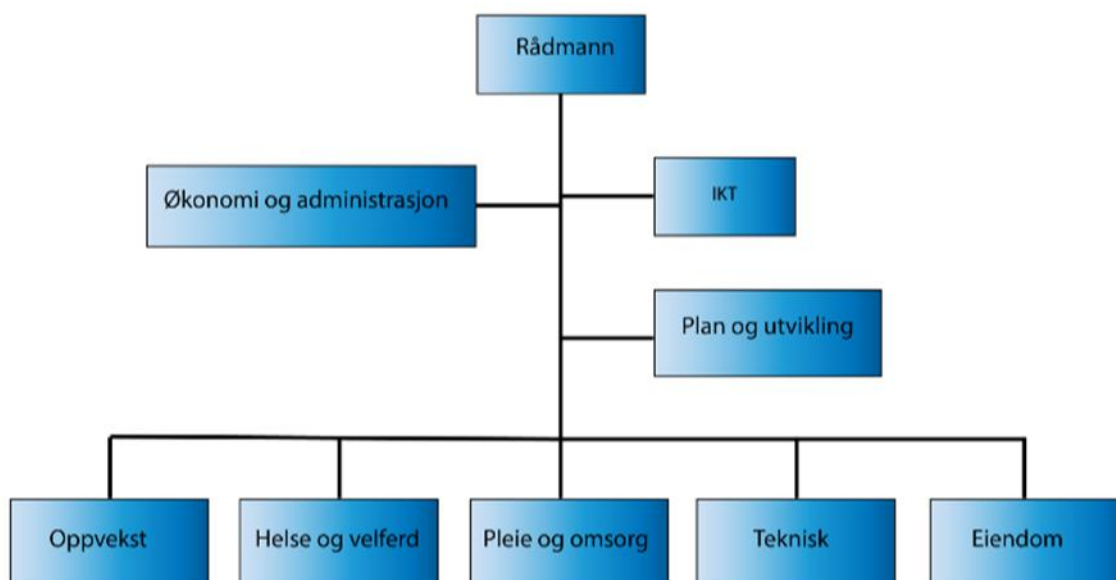
Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Innbyggere (antall)	7956	7948	7916	433115	4647141
Fødte per 1000 innbyggere	9	8,2	5,9	9	9,9
Døde per 1000 innbyggere	8,5	8,8	7,5	9,5	8
Netto innflytting (antall)	-11	1	-18	-19	15891
Andel skilte og separerte 16-66 år (prosent)	10,9	10,3	10,4	10,1	10,7
Andel enslige innbyggere 80 år og over (prosent)	68,1	68,2	66,3	63,4	62
Andel enslige forsørgere med stønad fra folketrygden (prosent)	1,6	1,1	1	0,9	0,9
Andel uførepensjonister 16-66 år (prosent)	12,4	12,5	13	11,6	10
Registrerte arbeidsledige i prosent av befolkningen i alderen 15-74 år	2,4	1,3	1,2	1,4	1,5
Andel innvandrerbefolkning (prosent)	8,6	9	8,8	..	..
Forventet levealder ved fødsel, kvinner (år)	83,3	83,3	83,3	72,7	74,4
Forventet levealder ved fødsel, menn (år)	79	79	79	69,1	70,7
Innbyggere som bor i tettsteder per 1.1. (antall)	5589	5627	5652	272437	3659199
Reisetid til kommunesenteret (minutter)	..	..	..	0	0
Pendler ut av bostedskommunen (antall)	584	..	..	0	0

Kilde:SSB

3.2 Kommuneorganisasjonen

Helge Thorsen ble i 2019 tilsatt som rådmann i Brønnøy kommune.

Organisasjonskart



Kilde: Brønnøy kommunes hjemmeside

3.2.1 Kommunesamarbeid

Brønnøy kommune samarbeider med andre kommuner om barnevernstjeneste, voksenopplæring, renovasjon og beredskap/brannvesen. Brønnøy er også vertskommune for det interkommunale IKT-samarbeidet på Sør-Helgeland. Brønnøy kommune deltar i nettverk for kompetanseutvikling i skolen i regi av Fylkesmannen i Nordland.

3.2.2 Investeringsplaner

Jfr. Budsjett og økonomiplan 2020-2023 legger Brønnøy opp til investeringer med totalt lånebehov på 137 mill.kr i 2020, 140 mill.kr i 2021, 42 mill.kr i 2022 og 33 mill.kr i 2023. Porteføljen av investeringsprosjekter i perioden er stor. Eksempler på betydelige investeringsprosjekter er diverse tiltak innen vann og avløp, Distrikts medisinsk senter, Kirke, Grunnerverv næringsområder, eiendomsmasse investeringer, IKT, og Bofelleskap Tautra.

3.3 Tidligere revisjoner og tilsyn

Forrige risiko og vesentlighetsvurdering i Brønnøy kommune fra 2016 vurderte følgende områder som risikofylte og vesentlige:

- Personalforvaltning
- Økonomistyring
- IKT
- Kvalitet i skolen
- Kvalitet i eldreomsorgen
- Personalstyring innen pleie – og omsorg
- Vedlikehold kommunal eiendom
- Følge byggeprosjekt

I tabell to finnes en oversikt over forvaltningsrevisjonsprosjekter, selskapskontroller og statlige tilsyn.

Tabell 2. Brønnøy kommune sine kontroller og tilsyn de siste årene

Område	Type kontroll/ tilsyn	År
IKT	Forvaltningsrevisjon	
Kvalitet i skole	Forvaltningsrevisjon	2019
Heldøgns eldreomsorg	Forvaltningsrevisjon	2019
Økonomistyring	Forvaltningsrevisjon	2020
Kommunens generelle eierstyring	Selskapskontroll	2018
Kommunens ansvar etter helselovgivningen, barnehageloven og barnevernloven	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2015
Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2016
Tilsyn med kommunal beredskapsplikt	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2016
Kontroll av forvaltning innen landbruk	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2016
Tilsyn med trafikkopplæringen i Brønnøy kommune	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2015
Kontroll av arealer valgt som lokalt verdifulle jordbrukslandskap	Tilsyn, Fylkesmannen i Nordland	2017

4 RISIKO- OG VESENTLIGHETSVURDERING

Revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurdering identifisere områder hvor det anbefales å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med risiko og vesentlighet menes her sannsynligheten for at et forhold kan inntreffe og konsekvensen dersom angjeldende forhold inntreffer. Rød fargekode indikerer at revisors samlede vurdering av risiko og vesentlighet tilsier at behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer at behovet ligger på et middels nivå, mens grønn farge indikerer et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

4.1 Kommuneorganisasjonen

Figur 1 er en oppsummering av risikovurderingene som er gjort relatert til økonomi og i fortsettelsene presenteres bakgrunnen for vurderingene.



Figur 1. Risikovurdering økonomi

4.1.1 Økonomi

Økonomi i kommunen

Tabell 3. Økonomisk situasjon

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	5	3	4,4	1,5	2,2
Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter	4,2	2,8	2,9	1,1	1,2
Arbeidskapital ex. premieavvik i prosent av brutto driftsinntekter	5	11,5	17,4	17,2	21,8
Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter	66	55,5	57,1	51,7	42,3
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelse i prosent av brutto driftsinntekter	105,3	104	106,5	106,2	105,6
Frie inntekter per innbygger (kr)	57525	58629	60924	56830	55124
Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter	3,6	0,3	4	7,4	11,2
Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter	20,2	11,4	8,4	13,3	15,2
Egenfinansiering av investeringene i prosent av totale brutto investeringer	19,7	62,1	-6,8	21,6	25,8

Kilde:SSB

Årsmelding for 2018 viser at kommunen har et overskudd, men at driftsnivået ikke er i balanse. I perioden 2016-2018 har kommunen tilfredsstillende netto driftsresultat. Måten premieavviket føres på og tidligere år med underskudd gjør at kommunen har svak likviditet. Helse og omsorg, Eldreomsorg, IKT og Oppvekst er områder som har hatt vesentlig merforbruk. Det er store avvik mellom regnskap og budsjett eksempelvis på lønn og kjøp av tjenester.

Brønnøy kommune har tidligere vært på ROBEK-listen, men er nå ute. Det har også i 2019 vært utfordringer med å holde økonomisk balanse i driften og rådmannen har uttrykt bekymring for at kommunen kan komme tilbake på ROBEK-listen dersom de ikke får kontroll.

Det er i 2019/2020 gjennomført forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring.

På bakgrunn av utfordringene med å balansere økonomien innen drift vurderer revisor risikoen på dette området som høy.

Tabell 4. Finansiering av driften

Nøkkeltall finansiering av driften (andel av netto driftsinntekter)	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andre driftsinntekter, ekskl. mva-kompensasjon	12,3	12,9	11	14,3	11,7
Andre statlige tilskudd til driftsformål	6	6,7	8,4	6,5	4,8
Brutto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, ekskl. mva-kompensasjon	0	0	0	0,7	0,4
Eiendomsskatt totalt	3,7	4,2	4,6	3,5	3,2
- herav Eiendomsskatt annen eiendom	0,5	0,6	1,1	1,2	1,4
- herav Eiendomsskatt boliger og fritidseiendommer	3,2	3,6	3,5	2,3	1,7
Kompensasjon for merverdiavgift i driftsregnskapet	2,2	2,3	2,2	2	2,1
Rammetilskudd	37,4	35,9	35,8	32,7	30,3
Salgs- og leieinntekter i driftsregnskapet	13,8	13,3	13,2	13,8	14,4
Skatt på inntekt og formue inkludert naturressursskatt	24,6	24,7	24,7	27,2	33,5
- herav Naturressursskatt	0	0	0	0,2	0,3

Kilde:SSB

Finans

Jfr. Årsmelding 2018 har Brønnøy høyere avdrag og renteutgifter enn andre kommuner, også etter at renteinntekter og utbytte er trukket fra. Kommunen har høy lånegjeld per innbygger. Jfr. Budsjett og økonomiplan 2020-2023 legger Brønnøy opp til investeringer i økonomiplanperioden med totalt lånebehov på 137 mill.kr i 2020, 140 mill.kr i 2021, 42 mill.kr i 2022 og 33 mill.kr i 2023.

På bakgrunn av høy gjeldsbelastning og økte låneopptak vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Budsjetteringsprosessen og budsjettoppfølgning

Kommunen har endret administrativ rapporteringshyppighet fra tertialvis til månedlig rapportering som følge av en vanskelig økonomisk situasjon. Månedlig rapportering er imidlertid ikke implementert på alle driftsområder (eks. oppvekst). Kommunens finansreglement er ikke behandlet i kommunestyret og delegasjonsreglementet er utdatert.

Forvaltningsrevisjon på området i 2019/2020 konkluderer med at budsjettprosessen i Brønnøy kommune ikke fullt ut er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis. Videre peker revisor på svakheter i praksis for oppfølging av vedtak om budsjettregulering og at ansvaret for økonomistyring og budsjettkontroll på ett område ikke er tydelig nok.

På bakgrunn av overstående vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

Økonomisk internkontroll

Tabell 5. Økonomisk internkontroll

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra-gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel av totale utgifter for politisk styring	0,5	0,3	0,5	0,7	0,7
Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2

Kilde:SSB

Tabell 5 viser at andel av totale utgifter for politisk styring i 2018 var noe lavere i Brønnøy, sammenlignet med KOSTRA-gruppe 11 og landet unntatt Oslo. Andel av totale utgifter for kontroll og revisjon i Brønnøy var i 2018 på samme nivå som i sammenlignbare kommuner.

Det er innført nye rutiner for rapportering for å kunne avdekke avvik på et tidligere tidspunkt. Det er en utfordring at anvisning og attestering av faktura ikke følges opp godt nok og kommunen har utfordringer når det gjelder håndtering av merverdiavgift. Revisor gjennomfører egen kontroll av momskompensasjonen.

Ifølge årsmelding 2018 er det for lite tid og ressurser til å tenke fornying. Tiden går med til daglige nødvendige gjøremål og begrenser mulighetene for utvikling. Kurs og oppdatering blir også nedprioritert.

Det rapporteres ihht. lov og interne reglementer. Økonomireglementet er ikke oppdatert.

På grunnlag av overstående vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Offentlige anskaffelser

Anskaffelser under terskelverdiene blir en del av forenklet etterlevelseskontroll i 2020.

Innkjøpsfunksjonen er tillagt Eiendom (ansvar 250). Ansvarsområdet har hatt fokus på at innkjøp skjer i henhold til regelverk om offentlige anskaffelser og Brønnøy kommunes innkjøpsreglement. Eiendom har fortsatt å lyse ut og inngå rammeavtaler iht. vedtatt strategi.

Enhet eiendom har ansvar for svært mange investeringsprosjekter og det er utfordrende å balansere dette arbeidet opp mot andre oppgaver. Det er utfordringer i forhold til ønsket/forventet oppstart og avslutning av prosjekter og det er ifølge kommunen behov for ressursøkning på prosjektoppfølgning.

Det pågår en forvaltningsrevisjon av Brønnøy Havn KF som blant annet vil belyse problemstilling knyttet til etterlevelse av regelverk om offentlige anskaffelser.

Offentlige anskaffelser er et krevende område for mange små- og mellomstore kommuner. På bakgrunn av at kommunen skal gjennomføre betydelige investeringer i økonomiplanperioden vurderer revisor risikoen på dette området som høy.

4.1.2 Organisasjon

I figur tre er risikovurderingen innenfor området organisasjon oppsummert og under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 2. Risikovurdering organisasjon

Organisering

Kommunen har hatt mange og omfattende omstillingsprosesser.

Det er gjennomført omfattende og kontinuerlig omstilling for Byggdrift og Renhold.

Fra 1.1.19 ble områdene helse og omsorg (VO7) og eldreomsorg (VO 8) slått sammen til et felles ansvarsområde (Ansvar 254). De tidligere virksomhetslederne for VO 7 og VO 8 har delt ansvaret for den nye enheten mellom seg.

På bakgrunn av at kommunen har hatt mange og omfattende omstillingsprosesser vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling

Det har vært flere saker knyttet til omplassering av ansatte, lederlønninger og utlysning av stillinger i lokalpressen. Det har ved flere tilfeller vært reist spørsmål om lønnsnivået i kommunen.

Brønnøy kommune har i 2019 ansatt ny rådmann, ny oppvekstsjef, ny personalsjef og ny næringsjef. Det er vakanse innenfor kulturskolen, og det er utfordrende å få ansatt leger. Det vil kunne bli lærermangel, og flere nøkkelpersoner i organisasjonen nådde i 2019 pensjonsalder.

Kommunen jobber aktivt med rekruttering av sykepleiere, og tilbyr blant annet stipendordninger. Innenfor helse -og omsorgsenheten har kommunen kompetanseplan.

På bakgrunn av at kommunen har besatt flere sentrale stillinger med nytt personell i løpet av det siste året og det er utfordringer knyttet til rekruttering av leger, vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

Helse miljø og sikkerhet (HMS)

Jfr. tabell 6 under har det samlede sykefraværet i kommunen vært svakt økende i perioden. Ved siste måling var sykefraværet i kommunen på nivå med gjennomsnittet for landet. Sykefraværet har vært spesielt høyt innen barnehage. Ved siste måling lå sykefraværet blant ansatte i barnehager om lag 3 prosentpoeng over landsgjennomsnittet for fagområdet. Sykefraværet blant ansatte innen undervisning i Brønnøy har vært svakt økende og lå ved siste måling om lag 2 prosentpoeng over landsgjennomsnittet for sektoren.

Tabell 6. Sykefravær

Nøkkeltall	Brønnøy			Kommuner samlet
	4.kvartal 2015-3. kvartal 2016	4.kvartal 2016-3. kvartal 2017	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018	4.kvartal 2017-3. kvartal 2018
Samlet sykefravær	8,87	9,67	9,9	9,84
Legemeldt sykefravær	7,1	8,08	8,22	8,45
Sykefravær undervisning	9,06	9,95	10,62	8,49
Sykefravær barnehager	14,66	23,03	15,61	12,24
Sykefravær helse, pleie og omsorg	8,08	8,51	8,4	11,11

Kilde: KS

Kommunen rapporterer at de har gjennomført konkrete tiltak mot sykefravær i samarbeid med Sør-Helgeland Bedriftshelsetjeneste SA.

Brønnøy kommune har personvernombud.

På bakgrunn av svakt stigende sykefravær i perioden vurderer revisor risikoen på dette området som middels.

Etikk og varsling

Kommunen har etiske retningslinjer. Disse ble sist gang politisk behandlet i sak 36/18. Kommunen har hatt varslingssaker, og det har vært debatt knyttet til disse i lokalpressen. Rådmannen sier at kommunens varslingssaker er løst.

Brønnøy kommune benytter systemet Compilo for innmelding av avvik. I følge kommunen meldes avvik, og avvik som ikke svares ut, adresseres til rådmannen. Det er etablert varslingsrutiner.

På bakgrunn av at det er fremmet påstander om korrupsjon i tilknytning til Brønnøy Havn KF er det i 2020 igangsatt forvaltningsrevisjon av selskapet.

På bakgrunn av informasjonsgrunnlaget over vurderer revisor risikoen innen dette området som middels.

Saksbehandlingen i kommunen

Brønnøy kommune digitaliserer prosessene for saksbehandling innenfor tilsyn og feiing.

Det har vært eksempler på at kommunens postjournal ikke er oppdatert til enhver tid, og kommunen har hatt klagesaker på saksbehandling.

På bakgrunn av ikke oppdatert postjournal og klager på saksbehandlingen vurderer revisor risikoen på området til middels.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Brønnøy kommune har driftsavtale med EVRY som omfatter drift av applikasjoner, PC'er, serverdrift, nettverk og help-desk.

Kommunen har digitaliseringsstrategi, og det er store forventinger til digitalisering av saksbehandling mot innbyggere, svarUT, Knutepunktjournal, og Digital byggesak. Digitaliseringsstrategien gir klare føringer for at Brønnøy kommune skal tilrettelegge for økt digital kompetanse, økt samhandling og digital forvaltning samt at IT sikkerhet og personvern skal ivaretas.

IT avdelingen endrer navn til Digitalisering og IKT. Det er mindre og mindre tradisjonell daglig drift, da dette blir ivaretatt av driftsleverandør EVRY

Vedrørende etterlevelse av GDPR-regelverk er det i 2018 gjort en kartleggingsjobb med involvering av hele ledergruppa og det er investert i en egen applikasjon («personvernappen»), som blir brukt til registrering av alle systemer og handlinger. I tillegg har kommunen fått på plass personvernombud.

Kommunen har hatt utfordringer knyttet til innføring av nytt personal- og HMS system (Sticos).

Brønnøy kommune har innført skoleadministrativt system og benytter Ipad i undervisningen.

Med bakgrunn i utfordringer knyttet til innføring av nytt personal- og HMS system vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Beredskapsplaner og Risiko- og sårbarhetsanalyser

I juni 2016 gjennomførte Fylkesmannen i Nordland tilsyn med kommunal beredskapsplikt i Brønnøy kommune. Tilsynet medførte ett avvik og en merknad. Brønnøy kommune har i brev av 20.01.17 dokumentert at de har lukket avviket, og tilsynet anses som avsluttet fra Fylkesmannens side.

Kommunen opplyser i intervju at de har oppdatert beredskapsplan.

På bakgrunn av informasjonen over vurderer revisor risikoen på dette området til lav.

4.2 Tjenesteområdene

4.2.1 Oppvekst

I figur 4 er risikovurderingen innenfor oppvekst oppsummert og i fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 3. Risikovurdering oppvekst

Barnehage

Brønnøy kommune har både kommunale og private barnehager.

I budsjettet for 2019 ble det kuttet 2,7 millioner kroner i budsjettet innenfor barnehagedrift.

Tall fra barnehagefakta.no viser at barnehagene i Brønnøy kommune har 5,8 barn per ansatt, som er samme nivå som landsgjennomsnittet. Kun 20 % av barnehagene i Brønnøy oppfyller pedagognormen (nasjonalt gjennomsnitt er 53,3 %). 70 % av barnehagene i Brønnøy oppfyller pedagognormen med dispensasjon (nasjonalt gjennomsnitt er 30 %). 10 % av barnehagene oppfyller ikke pedagognormen (nasjonalt gjennomsnitt er 16,7 %).

Ansattes utdanning fordeler seg som følger:

- Barnehagelærer eller annen pedagogisk utdanning: 37 % av ansatte (nasjonalt snitt er 40 %)
- Barne- og ungdomsarbeider, annen høyere utdanning, annen fagarbeiderutdanning: 28 % av ansatte (nasjonalt snitt 20 %)
- Ansatte med annen utdanningsbakgrunn: 23 % av ansatte (nasjonalt snitt 30 %)

Det er stor variasjon i deltakelse i undersøkelser om foreldretilfredshet. Resultatene fra undersøkelser indikerer i hovedsak tilfredshet på nivå med landsgjennomsnittet.

Jfr. Årsmelding 2018 tilbyr kommunen alle med rett, plass i hovedopptaket, og det er marginalt med klager fra brukerne. Foreldreundersøkelsen viser også at brukerne i all hovedsak er fornøyde med tjenesten.

I forbindelse med budsjett 2019 vedtok kommunestyret å ta bort barnehagelederfunksjonen og styrerne har nå det overordnede ansvaret for sin enhet. Oppvekstkantoret ved fagansvarlig for barnehage har koordineringsansvar overfor barnehagene (både private og kommunale), samt utøvende barnehagemyndighet.

Kommunen har en plikt til å oppfylle behovet for plass i barnehage innen rimelig tid fra en søknad kommer inn. Private barnehager kan avstå fra å ta inn nye barn i løpet av året, hvis dette innebærer økt behov for bemanning. Dette skaper utfordringer knyttet til budsjettering og dermed økonomisk usikkerhet for kommunen.

På bakgrunn av kutt i budsjetter og endringer i organisering vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Grunnskole

Tabell 7. Oppvekst

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra-gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel elever med spesialundervisning	8,7	9,5	9,2	8,6	7,9
Gruppestørrelser (antall)	17,8	14,6	14,4	15,3	16,2
Mestringsnivå 3-5 NP: regning 8.trinn (prosent)	62,1	73,5	55,1	66,9	69,6
Mestringsnivå 3-5 NP: lesing 8.trinn (prosent)	65,4	78,4	64	69,4	73,5
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng (antall)	38,8	41,5	38,9	41	41,7
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, med pedagogisk utdanning	89,3	87,9	75,4	78,4	77,6
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning, uten pedagogisk utdanning	5,7	7,9	18,7	13,2	14,4
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	5	4,3	6	8,5	8

Kilde: SSB;

Resultater fra nasjonale prøver i 2018 viser at andelen elever i 8.trinn på mestringsnivå 3-5 i regning er i overkant av 10 prosentpoeng lavere enn i KOSTRA-gruppe 11 og i underkant av 15 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet for alle kommuner unntatt Oslo. Resultatene

svinger betydelig fra år til år. I 2018 var andelen elever i 8.trinn på mestringsnivå 3-5 i lesing i Brønnøy kommune om lag 5 prosentpoeng lavere enn KOSTRA-gruppe 11 og om lag 9,5 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet for alle kommuner unntatt Oslo. Også her er det betydelig variasjon i resultatene mellom år.

Andelen lærere med universitets/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning er redusert med om lag 15 prosentpoeng i perioden 2016-2018. I 2018 var denne andelen noe lavere enn snittet i KOSTRA-gruppe 11 og snittet for kommuner unntatt Oslo.

Vikarsituasjonen er utfordrende og kommunen kan ha for lite lærerressurs fra høsten 2019. Enkelte skoler har så lav bemanning at klasser må slås sammen, samt at styrkningstimer og spesialundervisningstimer må gå ut i perioder med høyt sykefravær. Ved andre skoler når man ikke målet om effektiv drift og det er mange tunge spesialpedagogiske tiltak. Brønnøy kommune er en del av den regionale skolesatsingen på Sør-Helgeland, som har som målsetting å bedre skolekvaliteten.

Elevundersøkelsen for 7.klasse viser at Brønnøy kommune ligger under nasjonalt snitt på de fleste parameter, og dette er en svak tilbakegang fra forrige måling. For 10.klasse er det en bedring på de fleste indikatorer, men kommunen ligger likevel under nasjonalt snitt på de fleste parameter.

Skolen ligger under nasjonalt snitt når det gjelder mobbing. Skolen har pågående saker knyttet til opplæringslovens § 9A og har også hatt henvendelser fra fylkesmannen på slike saker.

Resultater fra nasjonale prøver i lesing på 5.trinn viser at 50,5 % av elevene i Brønnøy ligger på mestringsnivå 2. Til sammenligning er denne andelen på om lag 53 % i KOSTRA gruppen, fylket og landet. For regning 5.trinn ligger kommunen på samme nivå som sammenligningsgruppene. Resultater fra nasjonale prøver i engelsk på 5.trinn viser at 45,3 % av elevene i Brønnøy ligger på mestringsnivå 2. I sammenligningsgruppene er denne andelen om lag 50 % .

Standpunktkarakterer viser forbedring, og grunnskolepoeng avviker lite i forhold til sammenligningsgruppe, fylket og landet.

Skolen benytter internkontrollsystemet 1310.no

Fylkesmannen i Nordland har gjennomført tilsyn ved Salhus skole (2019) med tema skolens arbeid med elevenes skolemiljø. Det er avdekket forhold som tilsier at praksis må endres, og frist for retting av brudd på regelverket ble satt til september 2019.

Brønnøy kommune har utarbeidet rutiner knyttet til samarbeid skole/hjem.

Brønnøy kommune deltar i nettverk for kompetanseutvikling i skolen i regi av Fylkesmannen i Nordland.

På bakgrunn av varierende resultater på nasjonale prøver samt utfordrende kompetanse og bemanningssituasjon vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

SFO

SFO er en lovpålagt oppgave. Området har stort vikarbehov og lav inntjening, samtidig som antall barn i SFO går ned. SFO er et tilbud før og etter skoletid til barn på 1.til 4.trinn og for barn med spesielle behov på 1.til 7.trinn. SFO er ikke en del av skolen, men skal være en trygg oppholdsplass for barna, legge til rette for lek, kultur – og fritidsaktiviteter og være tilpasset barnas og foreldrenes behov.

Brønnøy kommune har utarbeidet vedtekter for skolefritidsordningen, som blant annet har bestemmelser om bemanning. SFO skal drives til selvkost og kommunestyret vedtar årlig betalingssatser.

På bakgrunn av informasjonen over vurderer revisor risikoen på dette området til lav.

PPT

PPT skriver i sin årsmelding for 2017 at store og krevende saker krever samhandling på tvers av tjenesteområder og tjenestenivå. Styrking av koordinerende enhet, prioritering av utarbeidelse av individuelle planer og utvikling av hensiktsmessige samarbeidsformer bør prioriteres. Samtidig er det et økt antall barn og unge som har store sammensatte vansker. Dette krever tiltak både i barnehage og skole.

På bakgrunn av økt antall barn og unge med store sammensatte vansker og behov for tiltak innen skole og barnehage vurderer revisor risikoen på dette området som middels.

Barnevern

Tabell 8. Barnevern

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til barnevernstenesta per innbygger 0-22 år (kr)	6858	7454	8657	8523	8319
Barn med melding ift. innbyggjarar 0-17 år (prosent)	6,5	6,8	4,3	4,4	4,5
Barn med barnevernstiltak ift. innbyggjarar 0-22 år (prosent)	4,7	4,6	4,4	4,4	3,9
Barn med undersøking eller tiltak per årsverk (funksjon 244) (antall)	23,6	26,6	19,6	18,6	18,9
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	4,7	4,3	4,7	4,9	5
Andel meldinger i alt som behandles innen 7 dager	99,2	100	100	98,6	98,8
Andel meldinger som går til undersøkelse innen 7 dager	91	86	79,2	80,3	81,5

Kilde: SSB

Brønnøy kommune deltar i interkommunal løsning når det gjelder barnevern. Rapportering og styring fungerer tilfredsstillende. Det er Brønnøy kommune som er vertskommune

Barnevernet mottar relativt mange bekymringsmeldinger og tallet er økende. Nesten alle bekymringsmeldinger fører til undersøkelse, men under 50 % fører til tiltak. Meldingene behandles innen fristen på 7 dager, men 15 % av undersøkelsene blir ikke gjort innenfor 3-månedersfristen. Det er relativt mange barn som har tiltak fra barnevernet, men ikke alle har omsorgsplan.

Barnevern pekes på som et område forbundet med en viss risiko. Det er økonomiske utfordringer knyttet til omsorgsovertakelse, høye reiseutgifter, bruk av tolk og krav om akuttberedskap.

Barnevern er en tjeneste som jobber tett sammen med øvrige tjenestetilbud i kommunen; eksempelvis skole, helsestasjon og skolehelsetjenesten.

På bakgrunn av at kommunen har samarbeid om barnevernstjenesten, økende antall bekymringsmeldinger og økonomiske utfordringer, vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Voksenopplæring

Voksenopplæring gis i samarbeid med de andre kommunene på Sør-Helgeland og har tilbud om grunnskole, norskopplæring, og spesialundervisning for voksne. Det gjennomføres i tillegg andre kurs ved behov. Tjenesteområdet har redusert bemanningen med 2 årsverk som følge av lavere elevtall. Resultater av norskprøver og gjennomføring av samfunnskunnskapsprøve/statsborgerprøve viser tilfredsstillende resultater.

På denne bakgrunn vurderer revisor risikoen på området til lav.

Kultur/ barne- og ungdomstiltak

I perioden 2016-2018 har det vært gjennomført kutt i kulturbudsjettet. I følge KOSTRA-tall for 2018 var netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale driftsutgifter om lag 1 prosentpoeng lavere enn snittet for kommuner i KOSTRA-gruppe 11 og om lag 1,5 prosentpoeng lavere enn snittet for kommuner i landet unntatt Oslo. Netto driftsutgifter til kultursektoren per innbygger i Brønnøy var i 2018 1680 kr. Dette er noe lavere utgift per innbygger enn KOSTRA-gruppe 11 (2222 kroner) og landsgjennomsnittet for kommuner unntatt Oslo (2354 kroner). Brutto investeringsutgifter til kultursektoren per innbygger i Brønnøy var i 2018 1864 kroner. Dette er betydelig høyere enn snittet for KOSTRA-gruppe 11 (994 kroner per innbygger) og snittet for kommuner i landet unntatt Oslo (1053 kr per innbygger). Brønnøy kommune hadde i 2018 få besøk i folkebibliotek per innbygger (1,6) sammenlignet med snittet for kommuner i KOSTRA gruppe 11 (5,2) og landet unntatt Oslo (4,8).

Andelen barn i alderen 6-15 år i kommunens kulturskole er redusert fra 11,1 % i 2016 til 7 % i 2018. Til sammenligning var denne andelen 19 % for kommuner i gruppe 11 og 13,8 % for kommuner i landet unntatt Oslo i 2018. Kulturskolen har vakanse i stillinger.

Kommunen har anleggsplan for idrett, leik og friluftsliv 2012-2016. Det pekes på at det er stort behov for anleggsutbygging og at det er mange prosjekter i kø.

På bakgrunn av stramme økonomiske rammer, lav og avtakende deltakelse i kulturskolen og store behov for anleggsutbygging vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

4.2.2 Velferd

I figur 5 er risikovurderingen innenfor velferd oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen



Figur 4. Risikovurdering velferd

Økonomisk sosialhjelp

Tabell 9. Økonomisk sosialhjelp

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Sosialhjelpsmottakere (antall)	232	245	224		
Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (antall)	170	162	144		

Kilde:SSB

Antall sosialhjelpsmottakere i Brønnøy svinger noe mellom år og var i 2016 232 personer, i 2017 245 personer og i 2018 224 personer. Antall barn i familier som mottok sosialhjelp er redusert fra 170 i 2016 til 144 i 2018. Kommunen har i perioden sett en nedgang i sosiale stønader samlet sett. Sosialtjenesten er likevel et område der det har vært store økonomiske overskridelser.

Brønnøy kommune selger tjenester til Vevelstad kommune innenfor drift og stønadsområdet. Videre bistår Brønnøy Vega kommune på området.

Sosialarkivet skal digitaliseres.

Kommunene skal stille aktivitetskrav til sosialhjelpsmottakere under 30 år.

Med bakgrunn i at det har vært økonomiske overskridelser på området og at det er krav til aktivitet blant sosialhjelpsmottakere under 30 år vurderer revisor risikoen på dette området som middels.

Bolig

Boligsosial handlingsplan er revidert og politisk behandlet i 2017/2018, og det samme gjelder kriterier for tildeling av bolig. Kommunen har et sektorovergripende tiltak for å samordne arbeidet på det boligsosiale området (Boligforum).

Boligforum har månedlige møter, der fremskaffing og tildeling av bolig for aktuelle søkere prioriteres tverrfaglig. Boligforum fungerer i tillegg som en arena for dialog om bl.a. behov for ulike typer boliger, tjenester, oppfølging, rutiner mv. Boligforum består av representanter fra pleie/omsorg, Eiendom, Flyktingetjenesten, psykiatritjenesten og NAV. Det er ansatt boligkoordinator.

Eiendomsavdelingen har overtatt flyktingetjenestens boligportefølje, og utgifter til tomme leiligheter har sunket i 2018.

På bakgrunn av informasjonen over vurderer revisor risikoen på dette området som lav.

Flyktninger

Ifølge statistikk fra IMDI.no har det vært en markant nedgang i bosetting av flyktninger i Brønnøy. Brønnøy kommune bosatte i 2018 ca. 25 nye flyktninger og i 2019 ca. 22 nye flyktninger. I tiden fremover forventes fortsatt nedgang i antall nye besettinger. Det er en utfordring å tilpasse bemanningen til dagens situasjon. Kommunen har ifølge tall fra IMDI god integrering. Flyktingetjenesten har nedbemannet og har pr juli 2018 tre årsverk.

På denne bakgrunn vurderer revisor risikoen på området som lav.

4.2.3 Helse- og omsorgstjenester

I figur 6 er risikovurderingen innenfor helse- og omsorgstjenester oppsummert. I fortsettelsen følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 5. Risikovurdering helse og omsorg

Tabell 10. Helse og omsorg

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (prosent)	69	72	77	75	75
Andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester (prosent)	38	41	43	36	32
Andel brukere av hjemmetjenester 0-66 år (prosent)	56	51	52	30	48
Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på sykehjem (prosent)	15	13	11	12	12
Andel brukertilpassede enerom m/eget bad/wc (prosent)	95	100	100	92	90
Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud (prosent)	0	0	0	0,73	0,67

Kilde:SSB

Brønnøy kommune har stigende og relativt høy andel innbyggere over 80 år som bruker hjemmetjenester. Kommunen har også en relativt høy andel brukere av hjemmetjenester i aldersgruppen 0-66 år. Andel innbyggere 67-79 år med dagaktivitetstilbud har vært 0 prosent i perioden 2016-2018.

Tabell 11. Kompetanse i helse og omsorg

	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Avtalte årsverk per 10 000 innbyggere					
Geriatrisk sykepleier	10,32	10,57	11,25	4,46	4,12
Sykepleiere med spes./vd. utd.	8	9,52	10,19	9,92	7,54
Sykepleier uten spesialitet/videreutdanning	47,3	48,29	52,63	56,9	47,22
Hjelpepleier	72,63	64,11	59,92	65,87	48,2
Ergoterapeut	.	0,75	0,76	1,65	2,1
Miljøterapeut og pedagog	1,28	1,89	1,89	2,72	2,93
Aktivitør	1,13	1,13	0,8	2,87	2,16
Omsorgsarbeider	18,42	18,66	16,77	12,75	9,03
Helsefagarbeider	27,5	33,52	42,14	42,8	37,6
Annet omsorgspersonell med helseutdanning	29,06	27,37	13,23	17,34	14,57
Pleiemedhj/ass, hjemmehj/prakt bis t eller annen brukerrettet tj.	104,7	89,23	68,47	75,77	63,37

Kilde:SSB

Brønnøy kommune hadde i 2018 noe lavere dekningsgrad enn kommuner i KOSTRA-gruppe 11 og kommuner i landet unntatt Oslo for følgende kompetanseområder: Ergoterapeut, miljøterapeut og pedagog, aktivitør og annet omsorgspersonell med helseutdanning.

Virksomhetsområdene Helse og velferd (VO7) og Hjemmebaserte tjenester (VO 8) ble fra 1.1.2019 slått sammen til et felles ansvarsområde. Det sammenslåtte ansvarsområdet ledes i felleskap av de to lederne for tidligere VO 7 og VO 8..

Kommunen har eldreråd og har tidligere hatt brukerrepresentant. Kommunen har vedtatt omsorgsplan 2015-2020, og kommunen øker sin satsning på hjemmetjenester, hverdagsrehabilitering, forebygging og institusjon som behandlingsenhet.

Brønnøy kommune jobber for tiden med å innføre nye, teknologiske hjelpemidler for de eldre innbyggerne. Bakgrunnen er at antallet eldre i Brønnøy øker hvert år, noe som krever endring og nytenkning.

Det blir stadig flere hjelpetrequende i kommunen, og kommunen legger opp til å tilrettelegge for at disse kan bo hjemme hos seg selv så lenge som mulig. Ikke bare på grunn av press på sykehjems plasser, men også fordi de fleste ønsker å bo hjemme. Dette krever at kommunen må gjøre ting på andre måter enn i dag, for at kommunen skal kunne ta seg av de som trenger hjelp. Velferdsteknologi er tenkt som et supplement til eksisterende tilbud.

Sykehjem

Brønnøy sykehjem har 56 plasser og 2 plasser som disponeres for akutt døgnopphold. Det er 7 bogrupper fordelt på 3 avdelinger. Sykehjemmet har eget kjøkken som også er ansvarlig for matlevering til hjemmeboende.

Sykehjemmet har implementert årsturnus /årsplanlegging for sykehjemsavdelingene. Dette innebærer ny driftsplanlegging og dermed usikkerhet knyttet til økonomi. Sykehjemmet har hatt store budsjettoverskridelser de senere år. For å tilpasse driftsnivået og samtidig opprettholde forsvarlig drift, må sykehjems plasser legges ned og hjemmesykepleien styrkes. For å kunne avdekke budsjettavvik på et tidligere tidspunkt, legges det opp til en bredere og tettere rapportering.

Legemiddelgjennomgang, rehabilitering, velferdsteknologi og ernæring er fokusområder for kommunen. Det skal jobbes videre med legemiddelgjennomgang og da særlig knyttet til revidering av rutiner.

Kommunens analyse av helse – og omsorgstjenester fra 2018 viser blant annet at

- det er få plasser avsatt til personer med demens av totalt antall sykehjems plasser
- det er ingen registrerte vedtak om dagaktivitet til innbyggere over 80 år som ikke bor på institusjon
- det er færre korttidsplasser av totalt antall plasser enn anbefalt og
- det er lavere andel årsverk med fagutdanning enn landsgjennomsnittet.

Regelverket for betaling av tjenester (vederlag) er komplisert. Kommunen har benyttet firmaet Sødermann AS i forbindelse med beregning av refusjonskrav for ressurskrevende brukere.

Rapport om kvalitet i tjenestene i eldreomsorg (heldøgns eldreomsorg) fra Revisjon Midt-Norge SA konkluderer med at kvaliteten på tjenestene i eldreomsorgen for det meste er i tråd med utvalgte krav knyttet til kompetanse, ledelse og kvalitetsforbedring, samt tjenestens kvalitative innhold for bruker.

Brønnøy kommune har Tjenestekontor for helse og sosiale tjenester. Grunnleggende i all saksbehandling, tjenestetildeling og tjenesteyting innenfor helse- og omsorgstjenestene er forsvarlighetskravet. Saksbehandlingen må ta sikte på å sikre at bruker mottar riktige tjenester til rett tid og i tilstrekkelig omfang. Her stilles det krav om at forvaltningen foretar nødvendige undersøkelser for å sikre at vedtak og tjenester bygger på korrekt og tilstrekkelig informasjon. Kravet til god utredning av tjenestebehovet og grundig saksbehandling må ses i sammenheng med dette.

På grunnlag av kommunens analyse av helse og omsorgstjenester fra 2018 vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Hjemmetjeneste

Tjenesten har hatt store budsjettoverskridelser og har til enhver tid prosjektmidler som skal administreres. Implementering av velferdsteknologi startet i 2019, og vedtak, terskelverdier og nye kriterier for tildeling av tjenester som støttekontakt, praktisk bistand og hjemmesykepleie må utarbeides.

Det er nødvendig med omdisponering av ressurser innenfor enkelte avdelinger samtidig som det er økt behov for ressurser.

Kommunen har dagtilbud for hjemmeboende demente.

Brønnøy kommune legger vekt på LEON- prinsippet og BEON-prinsippet. LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå) betyr at alt forebyggende og helsefremmende nivå bør foregå i så nær tilknytning til hjemmemiljøet som mulig. BEON-prinsippet (beste effektive omsorgsnivå) legger vekt på å finne løsninger som bygger på faglige vurderinger, brukeres ønsker og best mulig utnytting av tilgjengelige ressurser.

Det har vært stor utskiftning i ledergruppen innen hjemmetjenesten, og det har vært en stor økning i oppdrag innen hjemmesykepleien. Antall brukere har ikke økt mye, men grunnet at stadig dårligere pasienter bor hjemme, øker tidsbruken både i direkte brukerrettet tid, økt tid til dokumentasjon og samarbeid med blant annet sykehus, lege, pårørende og apotek.

Velfjord omsorgssenter har hatt første hele år med drift som hjemmetjeneste. Overgang fra institusjon til hjemmetjeneste er krevende.

På bakgrunn av stor økning i oppdrag, implementering av velferdsteknologi og utskiftninger av ledergruppen innen hjemmetjenesten vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

Psykiatri / psykisk helsevern og rus

Tabell 12. Psykiatri og rusomsorg

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer (prosent)	0,1	0	0,1	6,6	12,4
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (helse- og omsorg) (antall)	4,2	4,3	4,2	6,3	4,9
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	10,5	12,8	12,9	10,9	9,1
Årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid per 10 000 innbyggere (helse og sosial) (antall)	1,3	1,3	1,3	3,8	3

Kilde:SSB

Kommunen har psykiatriplan 2006-2010. Målsettinger her er blant annet samordning av tjenester og utvikle et godt samarbeid mellom de kommunale hjelpetjenestene samt å styrke det forebyggende arbeidet.

Rus- og psykisk helsetjeneste (RoP) hadde ved utgangen av 2018 188 brukere. Tjenesten har medansvar for driften av Kriesesenteret på dagtid. Å gi store og små brukerne av kriesesenteret et godt faglig og forsvarlig tilbud innenfor stramme budsjetter og bemanning er en utfordring. Kommunene er pålagt å ha et tilbud til alle innbyggerne. Jfr. årsmelding 2018 har ikke kriesesenteret fullgodt tilbud overfor funksjonshemmede og personer med utfordringer innen rus og alvorlig psykiatri.

I 2018 er det utdannet to ansatte innen Rask psykisk helsehjelp.

De ansatte bruker mye tid på medikamenthåndtering – dette er tid som med fordel kunne vært brukt til mer fagrettede oppgaver innen rus og/eller psykisk helsearbeid.

Høsten 2016 startet RoP-ung med ungdomsarbeider inn i skolen på Salhus og BBU en halv dag på hver av skolene i uken. Kommunen opplever at ved å komme tidligere inn, hjelper man mange barn og ungdommer før det utvikler seg til et behov for vedtak i RoP.

Jfr. Årsmelding 2018 har Brønnøy kommune de siste 2 årene mottatt driftstilskudd fra helsedirektoratet til ansettelse av kommunepsykolog. Det er søkt midler for 2019 som blir siste året med ekstern finansiering. I tillegg er Brønnøy vertskommune for interkommunal kommunepsykolog for Vega, Vevelstad og Sømna. Stilling er utlyst.

Kommunen har psykiatrisk dagsenter. Dagsenteret har totalt hatt 2088 besøk i 2018 mot 2269 i 2017. Besøkene er fordelt på ca 42 brukere i alderen 30 – 90 år.

På bakgrunn av svakheter i krisesentertilbud overfor funksjonshemmede og personer med rus- og psykiatriske problemer vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede

Ifølge data hentet fra årsmelding 2018 har antall personer som har fått tildelt støttekontakt økt, og ligger nå på 182. 10 personer har brukerstyrt personlig assistent (BPA).

Støttekontakt/avlastning har hatt et økt behov. Begge tjenester har økte vedtakstimer, og flere har fått støttekontakt slik at timene blir benyttet.

Helsestasjonen har utfordringer i forhold til at det ikke er tilrettelagt godt nok for rullestolbrukere med elektriske døråpnere.

Basert på manglende tilrettelegging for funksjonshemmede vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Legetjenesten/ psykolog/ helsestasjon

Ekspedisjonen på legekantoret nedbemannes, legetjenesten har ikke vært stabil nok og det har vært utfordringer med rekruttering av leger. Kvalitetsmål for tjenesten er ikke på plass, og det arbeides med «Plan for legetjenesten» som vil si noe om utvikling av tjenesten på sikt. Tjenesten har hatt store budsjettoverskridelser.

Fra 2018 ble det fast ansatt fysioterapeut innenfor området voksne/eldre som følge av økt omfang av fysioterapi i institusjon. Samtidig var det et ønske om å dreie tjenesten over til mer forebyggende og helsefremmende arbeid.

Innenfor ergoterapi er det stort behov for økt bemanning for å kunne jobbe mer direkte brukerrettet.

Kommunen har i to-tre år mottatt driftstilskudd fra helsedirektoratet for ansettelse av kommunepsykolog.

Jfr. Årsmelding 2018 mottok Brønnøy kommune 1 000 000 kr for 2018 for styrkning av helsestasjonstjenesten. Det er ansatt 2 helsesykepleiere og satsningsområder er tidlig hjemmebesøk og implementering av skolehelsetjenesteplan, herunder kan livsmestring i skolen, psykisk helse nevnes. Det er stor etterspørsel etter helsesykepleier og lege både i skolehelsetjenesten og helsestasjon. Helsestasjonen har fått på plass helsestasjonslege og fysioterapeut. Videre har helsestasjonen fått etablert et godt tverrfaglig samarbeid med blant

andre kommunepsykolog og LOS. utfordringer framover blir å gi et godt, stabilt og trygt tjenestetilbud til brukergruppen i Brønnøy. I dette arbeidet blir det nødvendig å sette fokus på helsesykepleier ressursen i kommunen, sikre nødvendig kompetanse, faglig kvalitet og tilbudet Brønnøy kommune skal gi framover. Tjenesten må dimensjoneres i forhold til normtall satt av helsedirektoratet slik at det er mulig å ivareta lovkrav. Det er søkt om midler for å styrke skolehelsetjenesten i barneskolen og jordmor for å få til tidlig hjemmebesøk.

Basert på den utfordrende situasjonen på legekantoret vurderer revisor risikoen for legetjenesten til høy. Risiko knyttet til psykolog/helstasjon vurderes til lav.

4.2.4 Teknisk drift

Figur 7 oppsummer risikovurderingene innenfor teknisk drift. Under følger en nærmere beskrivelse av data som er grunnlag for vurderingen.



Figur 6. Risikovurdering teknisk

Planarbeid

Jfr. kommunens hjemmesider per 23.01.20 har kommunen følgende planer:

- Kommuneplanens arealdel 1998-2010
- Kommuneplanens samfunnsdel 2013-2024
- Psykiatriplan 2006-2010
- Omsorgsplan 2014-2020

- Rusmiddelpolitisk handlingsplan 2013-2017
- Helse og omsorgsplan 2018 - 2028
- Plan for tilpassa opplæring på Sør-Helgeland (2014)
- Plan for tilsyn og kvalitetsutvikling av barnehager på Sør-Helgeland (2014)
- Utviklingsplan for Brønnøyskolen 2012-2016
- Plan for godkjenning av barnehager på Sør-Helgeland (2012)
- Barnehageplan 2005-2008
- Energi- og klimaplan for Brønnøy kommune 2011-2015
- Sammenhengende sykkelvegnett Brønnøysund med omegn - planbeskrivelse (2013)
- Handlingsplan 2015-2018 for sykkelvegnettet i Brønnøysund
- Landbruksplan 2010-2013
- Strategisk næringsplan 2010-2014
- Kulturvernplan 2006-2010
- Anleggsplan for idrett, lek og friluftsliv 2012-2016
- Hovedplan for vannforsyning 2006-2015
- Hovedplan for avløp og vannmiljø 2009-2018
- Digitaliseringsstrategi for Brønnøy kommune 2014-2016
- Boligsosial handlingsplan 2017-2022
- Plan for flyktningssamarbeid og bosetting av flyktninger (2009)
- Handlingsplan for tilgjengelighet (2001)

Jfr. oversikten ovenfor er mange av kommunens planer utdaterte. Kommunen rapporterer at de gjerne skulle hatt mer kapasitet innenfor planområdet. Kommunen har oppdaterte beredskapsplaner. Kommunen har vedtatt kommuneplan samfunnsdel 2013-2024 (18.12.2013). Kommuneplanens arealdel 2018-2029 har vært på høring, og innsigelser og uttalelser til planforslaget er under behandling. Forrige arealplan omfattet perioden 1998-2010. Brønnøy kommune forventer vedtak av kommuneplanens handlingsdel senest desember 2019 i forbindelse med vedtak av økonomiplan. Det foreligger kommunal planstrategi 2016-2019.

Med bakgrunn i at kommunen har mange utdaterte planer, det er kapasitetsutfordringer innen planområdet og kommunen er på etterskudd med rullering av kommuneplanens arealdel vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Byggesak

Tabell 13. Byggesak

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Byggesøknader i alt behandlet (antall)	264	145	196	10284	74668
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist (dager)	10	25	16	17	20
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (dager)	44	41	38	35	37
Andel av innvilgete byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)	15	9	10	19	18

Kilde:SSB

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist svinger betydelig fra år til år og var i 2018 noe lavere i Brønnøy sammenlignet med kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist i Brønnøy har i perioden avtatt, men var i 2018 likevel litt høyere enn for kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo. Andelen vedtak om dispensasjon fra plan varierer mellom år, men var i 2018 lav i Brønnøy sammenliknet med kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo.

Kapasitet/bemanning innenfor byggesaksområdet trappes ned som følge av at medarbeidere når pensjonsalderen. Nye saksbehandlere innenfor saksområdene byggesak/delingssak skal prøves ut, og det forventes lengre saksbehandlingstid. Endringer i bemanning (nytt mannskap) representerer noe risiko knyttet til oppfølging av rutiner og overføring av kompetanse (taus kunnskap).

Gebyr ligger en god del under selvkost.

Kommunen har jevnlig klagesaker, men får stort sett medhold. Tilsyn viser at kartgrunnlaget kunne vært bedre. For 2018 er det behandlet 23 dispensasjonssøknader, 8 saker knyttet til tiltak som ikke er i tråd med vedtatt kommuneplan, 11 reguleringsplaner, 12 planbestemmelser og 5 saker knyttet til byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø.

Innenfor kart og oppmåling er det en utfordring å ha kontroll på restansene

Med bakgrunn i generasjonsskifte blant saksbehandlere og at kapasitetene innen byggesaksområdet reduseres noe, vurderer revisor risikoen på dette området til middels.

Eiendomsforvaltningen

Tabell 14. Eiendomsforvaltning

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Netto driftsutgifter til eiendomsforvaltning i prosent av samlede driftsutgifter (prosent)	6,9	7	7	8,2	9
Areal på formålsbygg per innbygger (m2)	5,42	5,49	5,77	5,76	5,12
Utgifter til vedlikehold per kvadratmeter (kr)	365	399	385	528	562
Formålsbygg areal totalt (m2)	43112	43602	45663		

Kilde:SSB

Eiendom er organisert direkte under rådmannen som eget ansvarsområde, og ledes av eiendomssjefen. Området har ansvaret for all drift og forvaltning av Brønnøy kommunes eiendommer.

Eiendom består av 35,4 årsverk fordelt på ca. 40 personer, og et netto driftsbudsjett på 21 mill.kr. innenfor ansvar 250 og sted 5000 – 5029 (pr. des. 2018).

Renhold og byggdrift, ansvar for utvikling/investering/prosjekt, samt overordnet ansvar for Brønnøy kommunes innkjøp er tillagt området.

Enheten har gjennomgått en intern omorganisering.

Sammenlignet med kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo er utgifter til vedlikehold per kvadratmeter lavt i Brønnøy. Kommunen har vedlikeholdsetterslep og sammen med store krav til brukerservice er det utfordrende å ivareta systemrettet arbeid, lovpålagte oppgaver og tilstandsanalyser.

Det foreligger en energi- og klimaplan for Brønnøy kommune 2011-2015. Det var en målsetting å redusere energiforbruket i kommunal bygningsmasse med 10 % i valgperioden 2011-2015, og det skal etableres prosjekter for å redusere energibruk og klimagassutslipp.

Med bakgrunn i lave vedlikeholdsutgifter per kvm, vedlikeholdsetterslep og utfordringer knyttet til å ivareta systemrettet arbeid, lovpålagte oppgaver og tilstandsanalyser vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

Vann og avløp

Tabell 15. Vann og avløp

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for vannforsyning - ekskl. mva.	2302	2344	2436	3276	3741
Årsgebyr for avløpstjenesten - ekskl. mva.	2788	2844	2956	3847	4146
Andel fornyet kommunalt ledningsnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	..	0,01	0,16	..	0,69
Andel av total kommunal Vannleveranse til lekkasje (prosent)	24,2	24	24,2	..	29,5
Andel fornyet kommunalt spillvannsnnett, gjennomsnitt for siste tre år (prosent)	0,15	0,15	0,15	..	0,56
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt (prosent)	..	..	..	..	51,3

Kilde:SSB

Årsgebyrene for vannforsyning og avløpstjenesten er relativt lave i Brønnøy sammenlignet med gebyret i kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo. Det er relativt lav takt i fornyingen av kommunalt lednings- og spillvannsnnett i Brønnøy sammenlignet med snittet for kommuner i landet unntatt Oslo

Det arbeides med bedre systemstøtte for gebyranalyser. Nøkkelpersonell innenfor selvkostområdet forsvinner og det pekes på at det blir en utfordring å opprettholde kvaliteten i selvkostregnskapet. Systemet Momentum er kjøpt inn men ikke tatt i bruk på selvkostområdet, og kommunen selv mener gebyrnivået er litt lavt. Kommunen har stort investeringsbehov på området.

Det har vært store utfordringer i vannforsyningen i 2018. Likevel sier kommunen i sin årsmelding for 2018 at vann og avløpsanlegg følges opp tilfredsstillende og at det er god kontroll på økonomi og ressursbruk. Det er sjelden kvalitetsavvik, og feil i forsyninger blir rettet opp fortløpende.

Med bakgrunn i utfordringer knyttet til gebyranalyser og opprettholdelse av kvalitet i selvkostregnskapet vurderer revisor risikoen på dette området til høy.

Renovasjon

Tabell 16. Renovasjon

Nøkkeltall	Brønnøy			Kostra- gruppe 11	Landet uten Oslo
	2016	2017	2018	2018	2018
Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)	3251	3444	3591	2823	2854
Andel levert til materialgjenvinning inkl. biologisk behandling (prosent)	32,7	37,1	40,6	39,9	40

Kilde:SSB

Årsgebyr for avfallstjenesten i Brønnøy er relativt høyt sammenlignet med gebyret for kommuner i gruppe 11 og landet unntatt Oslo. Kommunen deltar i interkommunalt samarbeid gjennom SHMIL og er godt fornøyd med samarbeidet. Det vil komme store investeringer i sorteringsanlegg og det vil etter hvert komme større strukturendringer på området.

Med bakgrunn i relativt høyt årsgebyr samt forestående investeringer og strukturendringer vurderer revisor risikoen på dette området til middels. Jfr. også kap. 4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper.

Brann- og redningstjenester

Brønnøy kommune har samarbeidsavtale med Vega og Vevelstad når det gjelder beredskap og brannvesen. Kursing og sertifisering for å kunne kjøre utrykning med tunge kjøretøy er utfordringer. Det er behov for ny førsteutrykningsbil. Enheten hadde 96 utrykninger i 2018. Det er utfordringer knyttet til å lukke avvik fra Arbeidstilsynet, og å utvikle en omforent gebyrmodell i kommunesamarbeidet. Videre er det utfordringer knyttet til å avklare og etablere beredskap i forbindelse med det nye registerbygget.

På bakgrunn av informasjonen over vurderer revisor risikoen på området til lav.

Samferdsel

Brønnøy kommune har et lavt kostnadsnivå på kommunale veger. Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør at veier skal nedklassifiseres og det skal være økt terskel for igangsetting av brøyting (reduere nivået på brøyting). I 2018 har område vei hatt større aktivitet og behov enn budsjettet, noe som er vær – og hendelsesstyrt. Det mangler midler til broinspeksjon og det er etterslep på utskifting av belysning.

Portefølje for tjenesteleveranse innenfor park/kirkegårder skal gjennomgå i 2019.

På bakgrunn av informasjonen over vurderer revisor risikoen for området som lav.

Næring

De administrative næringsoppgavene ivaretas gjennom en intern omfordeling til landbruk og byggesak, men dette anses ikke å være en varig løsning. Landbruksforvaltningen er bygd ned over tid og ikke lovpålagte tjenester er tatt bort. Kommunen har strategisk næringsplan 2010-2014.

Enhet landbruk har behandlet 6 saker i hht jordloven, 6 konsesjonssaker, 7 saker knyttet til motorferdsel i utmark, i tillegg til at enheten har ansvar for forvaltningen av økonomiske virkemidler i jord og skogbruk. Totalt ble det utbetalt ca. 40 millioner kroner gjennom ordninger som PLUT landbruk forvalter (2018).

Revisor vurderer risikoen på dette området til lav.

Miljø og klima

Enhet eiendom peker på at det er utfordrende å ivareta energiledelse. Nasjonale føringer gir nye lovpålagte oppgaver som bl.a. energimerking, radonkartlegging og forbud mot fossilt brensel legger beslag på store ressurser som er tiltenkt andre oppgaver. Radonkartlegging er eksempelvis ressurskrevende. Kvalitet, levetidskostnader, energi og miljø har vært vektlagt som kriterier for innkjøp både i drift og investering.

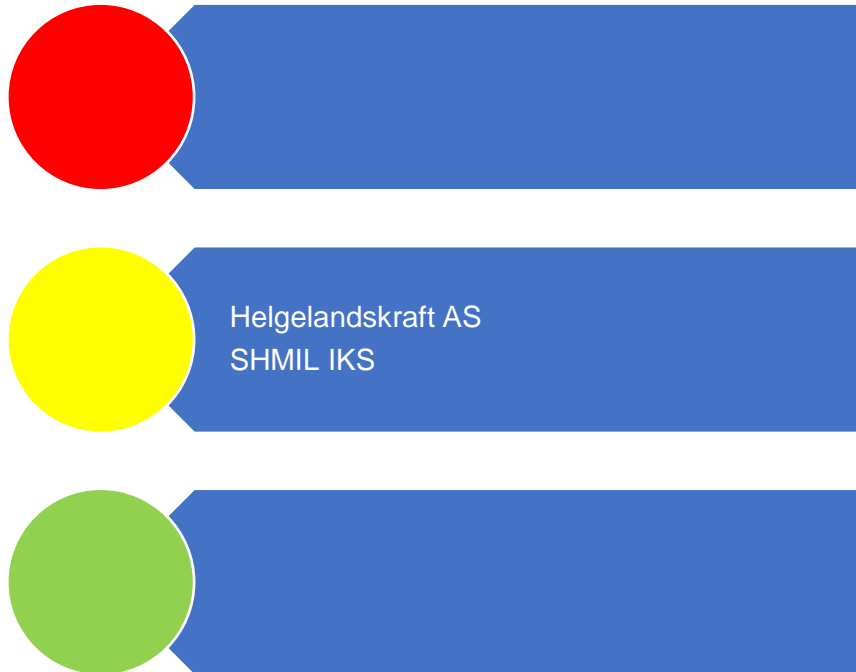
Kommunen har innført Energiledelse og digitalt FDV-system. Det målrettede arbeidet og oppsiktsvekkende gode resultatene innen ENØK har gitt ytterligere positiv omtale av Brønnøy kommune på nasjonalt nivå i 2018.

Både internasjonalt og nasjonalt er det en erkjennelse av at vi har felles utfordringer knyttet til håndtering av klima og miljø (eksempelvis Kyotoavtalen, Parisavtalen). Både effekter av klimaendringene og omstillingen til lavutslippssamfunnet representerer risikoer for kommunene og lokalt næringsliv. Det er derfor viktig at klimarisiko tas inn i den kommunale planleggingen på alle tjenesteområder og nivåer. Høsten 2018 kom det nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning som skal legges til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

Konsekvenser av klimaendringene kan ligge langt fram i tid, men krever samtidig handling/tilpasning fra kommunens side allerede i dag. Etter revisors skjønn er det stor risiko for at kommunen ikke fullt ut tar inn over seg konsekvenser av klimaendringer i planleggingen. Basert på dette vurderer revisor risikoen på området til høy.

4.3 SELSKAPER HVOR KOMMUNEN HAR EIERINTERESSER

I figur 7 er risikovurderingene knyttet til kommune sine eierinteresser oppsummert og grunnlaget for vurderingene er nærmere vurdert i fortsettelsen.



Figur 7. Risikovurdering eierskap

Jamfør gjennomført eierskapskontroll har kommunen ikke utarbeidet eierskapsmelding.

Brønnøy kommune har eierinteresser i følgende selskap:

- Kommunale foretak
 - Brønnøy Havn KF
- Brønnøy kommune er medlem i følgende IKS'er
 - Søndre Helgeland Miljøverk IKS (eierandel 18 %)
- Brønnøy kommune er medlem i følgende SA'er
 - Revisjon Midt-Norge SA
- Aksjeselskaper
 - Helgelandskraft AS
 - TTS (Torghatten ASA)
 - Helgeland Industrier AS
 - Norsk Film AS
 - Galvanotrans AS
 - Vega Skjærgårdspark AS

- Kommunekraft AS
- Fiskehelse Nord AS
- Destinasjon Helgeland AS
- Brønnøy Fiskemottak AS
- Sør Helgeland Næringspark AS
- PreBio AS
- Horn Gass AS
- Norsk Havbrukssenter AS
- Helgeland Reiseliv AS
- Brønnøysund Avis AS
- Mentor Medier AS
- Samisk Avis AS

4.3.1 Eierskapskontroll

Målt i kroneverdi er kommunens største eierinteresse i selskapet Helgelandskraft AS.

Revisor har ikke kunnskap om spesielle forhold knyttet til selskapet, men setter på grunnlag av manglende Eiermelding og stor eierinteresse målt i kroner, risikoen til middels.

Mange kommuner på Helgeland har eierandeler i selskapet. Eierskapskontroll av Helgelandskraft AS kan derfor samordnes og gjennomføres på vegne av flere kommuner.

4.3.2 Forvaltningsrevisjon i selskaper

Med bakgrunn i at kommunen mangler eierskapsmelding og det vil komme store investeringer i sorteringsanlegg og etter hvert strukturendringer, på renovasjonsområdet vurderer revisor det som aktuelt å gjennomføre eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL IKS).

4.4 FORSLAG TIL TEMA FOR FORVALTNINGSREVISJON

Tabellen nedenfor gir forslag til tema for forvaltningsrevisjon i uprioritert liste basert på revisors helhetlige risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Tabell 17. Forslag til tema for forvaltningsrevisjon (uprioritert)

Område	Risiko/formål
Økonomisk situasjon Budsjettprosess og budsjettoppfølging	Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i 2019/2020 – revisor anbefaler derfor ikke nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt
Offentlige anskaffelser	Etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser
Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling	Rekruttering, utvikling og bevaring av kompetansemedarbeidere i legetjenesten Rekruttering og utvikling av ledere
Grunnskole	Kompetanse, bemanning og kvalitet i grunnskolen
Hjemmetjenesten	Ressurser og kvalitet i hjemmetjenesten – implementering av velferdsteknologi
Legetjenesten	Jfr. beskrivelse for område Arbeidsgiverpolitikk, ledelse og kompetanseutvikling
Vann og avløp	Beregning av selvkost
Eiendomsforvaltning	Langsiktig vedlikehold – system og tilstandsanalyser, oppfølging av lovpålagte oppgaver
Miljø og klima	Integrering av klima- og miljøhensyn i kommunal planlegging

For eierskap har revisor vurdert risikoen til middels. Revisor foreslår likevel at det kan vurderes gjennomført selskapskontroll av Helgelandskraft AS, samt eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon av SHMIL IKS.

KILDER

Årsmelding 2017

Årsmelding 2018

Kommuneplanens samfunnsdel

Tilstandsrapport for skolene 2018

Budsjett 2018 og økonomiplan 2019-2022

Budsjett 2020 og økonomiplan 2021-2023

KOSTRA-statistikk

Tilsyns-, forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollrapporter (jfr. tabell 2)

Oppslag i media

Intervju med kommuneledelsen oktober 2018

KS statistikk over sykefravær

VEDLEGG 1 METODE

Datagrunnlag

Kommunale dokumenter

Ulike kommunale dokumenter inngår i datagrunnlaget. En fullstendig oversikt over kilder vi har benyttet oss av finnes i kildelisten.

Statistikk

Det er hentet inn statistikk fra SSB basert på kommunene sin rapportering til KOSTRA. Bruken av KOSTRA-tall sikrer et likt grunnlag fra år til år og mellom kommuner. Dette forutsetter riktig rapportering fra kommunene. På noen variabler kan tallene avvike mellom KOSTRA og kommunenes egne tall. Dette kan skyldes at beregningsgrunnlaget kan være noe annerledes. De tallene som presenteres er hentet fra SSB sin KOSTRA-statistikk uten at det er gått nærmere inn på beregningene.

Eksterne dokumenter

Eksterne dokumenter omfatter eksempelvis beskrivelser av generelle risikoområder for kommunene, tilsynsrapporter og medieoppslag. Se kildelisten for utfyllende informasjon.

Intervju i kommunene

I risikovurderingen har revisor benyttet data fra intervju med kommuneledelsen.

Vurderinger

Vurdering av risiko- og vesentlighet

Basert på de innsamlede data gjøres det vurderinger på ulike tjenesteområder, økonomi og kommunale driftsområdet. Vurderingene baserer seg på en vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer og hvilken konsekvens det gir. I vurderingene benyttes en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens. Tabell en gir en nærmere beskrivelse av ulik grad av sannsynlighet og tabell to forklarer beskrivelsen av ulik grad av konsekvens.

1. Vurdering av sannsynligheten for at et forhold inntreffer:

- Kompleksitet på området (iboende risiko)
- Risikoreduserende tiltak på området fra kommunen eller andre kontrollorgan vurderes ut fra hvor stort fokus det er på området / tjenesten.

2. Vurdering av mulig konsekvens (alvorlighetsgrad) hvis et forhold inntreffer:

- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for innbyggerne. Hvor mange blir berørt og hvor alvorlige er konsekvensene.
- Hvilke konsekvenser har en svakhet eller mangel på kvalitet ved området / tjenesten for kommunen som organisasjon. Konsekvensene kan være relatert til økonomi, omdømme eller eksterne rammebetingelser.

Tabell 18. Beskrivelse av sannsynlighet

Valideringsord	Beskrivelse
Lite sannsynlig	Svært tvilsomt
Mindre sannsynlig	Tvilsomt
Sannsynlig	Det er indikasjoner på
Meget sannsynlig	Vi tror at
Svært sannsynlig	Vi er overbevist om

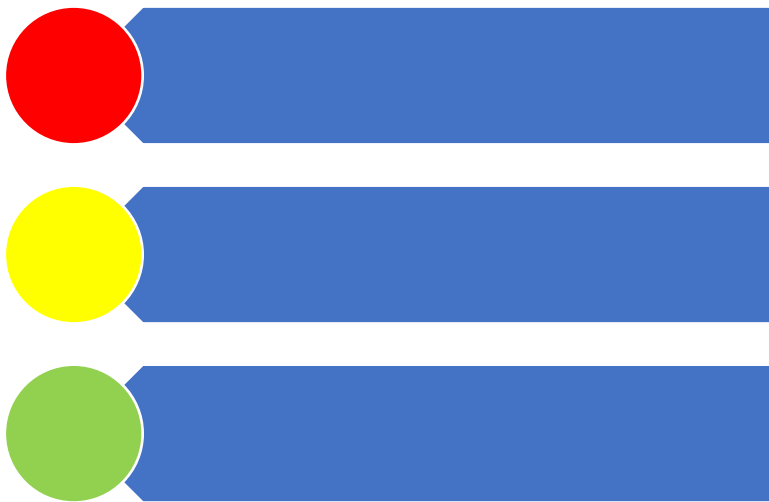
Tabell 19. Beskrivelse av konsekvens

Valideringsord	Beskrivelse	Eksempel
Ubetydelig konsekvenser	Ufarlig	Mindre feil, eller overtredelse av internt regelverk som på kort sikt ikke vesentlig truer kommunens produktivitet, måloppnåelse eller tjenester til borgerne.
Mindre alvorlig konsekvenser	Farlig/lite alvorlig	Mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, mindre overtredelse av internt regelverk og lov, eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.
Alvorlige konsekvenser	Kritisk/alvorlig	Kun til dels alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning. Misligheter og lovbrudd
Meget alvorlige konsekvenser	Meget kritisk Meget alvorlig	Meget alvorlige brudd på lov eller reglement, eller andre feil og mangler der summen av dette er så stor at dette må ansees som alvorlig i seg selv. Svindel og lovbrudd med konsekvenser
Svært alvorlige konsekvenser	Katastrofalt Svært alvorlig	Fare for liv og helse Korrupsjon og lovbrudd med store konsekvenser

Risiko- og vesentlighetsvurderingen graderes til lav, middels og høy risiko. Figuren nedenfor beskriver kombinasjonen av sannsynlighet og konsekvens som utgjør risikovurderingen. Rød farge indikerer høy risiko og behovet for forvaltningsrevisjon er høyt. Gul farge indikerer middels risiko, og kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon. Grønn farge indikerer lav risiko og et lavt behov for forvaltningsrevisjon.

Sannsynlighet	Konsekvens				
	Ubetydelig konsekvenser	Mindre alvorlig konsekvenser	Alvorlige konsekvenser	Meget alvorlige konsekvenser	Svært alvorlige konsekvenser
Svært sannsynlig					
Meget sannsynlig					
Sannsynlig					
Lite sannsynlig					
Usannsynlig					

Figur 8. Kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens



Figur 9. Risikovurdering

Risikovurderingene er oppsummert i figur to og visualisert som trafikklys. Vurderinger som fører til henholdsvis lav, middels og høy risiko plasseres der de hører til i figuren.

Innen enkelte områder har vi valgt å fokusere på KOSTRA-tall og herunder kommunens ressursbruk vurdert opp mot sammenligningsgruppa i KOSTRA og landsgjennomsnittet, og sett på kommunens utvikling over år. Dersom kommunen innen et område synes å bruke

mindre ressurser enn sammenlignbare kommuner, kan dette bety at kommunens tjenester ikke er i samsvar med lov og forskrifter eller kommunens egne vedtak. Dette kan i sin tur medføre at innbyggernes behov ikke fullt ut ivaretas. På den annen side kan nevnte forhold også innebære at ressursene er bedre utnyttet i kommunen enn i sammenlignbare kommuner. Et sikrere svar på hva lavere ressursbruk reelt sett bunner i, vil kreve en grundigere gjennomgang av angjeldende områder.

Vurdering av metoden

Risiko- og vesentlighetsvurderingen er ikke uttømmende for alle deler av kommunens virksomhet, men er overordnet med tanke å identifisere områder hvor det kan være relevant å gjennomføre forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Vurderingene baseres på generelle risikoer for kommune-Norge, særtrekk ved den enkelte kommune og tilgjengelig informasjon om og fra kommunen som, men går ikke i detaljer på enkeltområder. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i begrenset informasjon på et overordnet nivå og har ikke gått nærmere inn i for eksempel ulike tjenesteområder. Kommunale dokumenter og statistikk gir et godt grunnlag på et overordnet nivå. I tillegg har revisor intervjuet eller vært i kontakt med kommunen for å innhente data. Vurderingene er et øyeblikksbilde, noe som betyr at det skjer eller kan avdekkes forhold i kommunen i etterkant, som det ikke var mulig å forstå ut fra vurderingene som ble gjort.



Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

**SÆRUTSKRIFT FRA PROTOKOLL
MØTE I KONTROLLUTVALGET 23.09.2020
BRØNNØY KOMMUNE**

Sak 21/2020 – Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Vedtak:

Kontrollutvalget har i møte 04.03.2020 drøftet revisors risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virksomhet, virksomheten i kommunens selskaper samt kommunens eierskap. Når det gjelder forvaltningsrevisjon, har kontrollutvalget i tillegg åpnet for direkte innspill og synspunkter fra tillitsvalgte, sektorledere og leder for hhv. driftsutvalg I og II med henblikk på hvilke virksomhetsområder det er økt sannsynlighet for at kommunen ikke a) når politiske målsettinger, b) oppfyller lovkrav og c) har effektiv drift – basert på egne vurderinger.

På basis av denne prosessen legger kontrollutvalget frem følgende forslag til uprioritert plan for hhv. forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden:

PLAN FOR FORVALTNINGSREVISJON

Kommunens virksomhet

- Etikk, varsling og ytringsklima
- Ledelse, kompetanseutvikling og arbeidsmiljø
- Vedtakspraksis og brukermedvirkning [skole, helse/omsorg]
- Planarbeid, byggesaksbehandling og dispensasjonspraksis

Virksomheten i kommunens selskaper

- SHMIL IKS [etterlevelse av regelverket for selvkost og offentlige anskaffelser]

PLAN FOR EIERSKAPSKONTROLL

- SHMIL IKS [etterlevelse av anerkjente eierstyringsprinsipper]

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal vedtas av kommunestyret selv.

Kontrollutvalget ber om at kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden, slik at utvalget selv kan foreta de prioriteringer utvalget finner nødvendig for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Kommunestyrets delegeringsadgang fremgår av kommuneloven §§ 23-3 og 23-4 tredje ledd.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets forslag til plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i valgperioden.

Kommunestyret delegerer til kontrollutvalget å gjøre endring i planene.

Rett utskrift bekreftes:

Sandnessjøen 24.09.2020

Tobias Langseth (sign.)

sekretariatsleder

Byggesaksbehandling

Brønnøy kommune

2023

FR1222



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Brønnøy kommunes kontrollutvalg i perioden november 2022 til juni 2023.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Johannes O. Nestvold, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Eirik Gran Seim og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Brønnøy kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no

Inderøy den 16.08.23

Johannes O. Nestvold /s/

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Brønnøy kommune bestilte i sitt møte den 10.05.22 et forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesaksbehandling. Utvalget godkjente revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 29.11.2022.

Revisor konkluderer i rapporten med at kommunens dispensasjonspraksis i byggesaker ikke fullt ut er i tråd med regelverket.

Dette begrunnes ut fra enkelte avvik knyttet til det å sende saker på høring, og i enkelttilfeller ikke legge vekt på innsigelser fra høringsmyndighetene. Det er også avdekket saker hvor dispensasjon ikke er vurdert, men burde ha vært vurdert. Her oppstår forskjellsbehandling i sammenligning med de saker som er korrekt vurdert opp mot behovet for dispensasjon. Gjennomgangen tyder også på at kommunen har hatt noe ulik praksis knyttet til om et tiltak er vurdert i samsvar med planbestemmelsene eller ikke.

En krevende bemanningssituasjon i kombinasjon med lovpålagte tidsfrister kan, slik revisor ser det, utgjøre en risiko for at feil lettere oppstår i saksbehandlingen. Bemanningssituasjonene kan også ha innvirkning på hvor langt kommunen er villig til å strekke det kommunale skjønnet.

Revisor konkluderer med at kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging ikke fullt ut er i tråd med regelverket.

Dette begrunnes ut fra at kommunen ikke har en tilsynsstrategi i henhold til byggesakforskriften, og ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene. Oppfatningen er imidlertid at kommunen snart skal i gang med et tilsynsarbeid knyttet til sikkerhet mot naturfare, samt tilsyn av hybler og boenheter.

Revisor vurderer videre at kommunen forfølger de saker man blir kjent med, men at saker i enkelttilfeller ikke avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette ses i sammenheng med at kommunen kun har én byggesaksbehandler, som behandler både de ordinære byggesakene og har ansvar for kommunens tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Revisor anbefaler derfor kommunedirektøren om å vektlegge følgende i forbedringsarbeidet med byggesaker:

- Sørge for større grad av samsvar mellom kommunens dispensasjonspraksis og krav i regelverket
- Sørge for at kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging skjer i samsvar med regelverket.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bestilling.....	6
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Kort om byggesaksbehandling i kommunen	6
1.4 Metode	8
1.4.1 Intervju.....	8
1.4.2 Dokumentasjon.....	9
1.4.3 Statistikk	11
1.4.4 Samlet vurdering av metode	11
2 Dispensasjonspraksis.....	13
2.1 Problemstilling	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Informasjonsgrunnlag	13
2.3.1 Saksbehandlingstid.....	13
2.3.2 Delegert myndighet.....	14
2.3.3 Høringspraksis og berørte myndigheter	15
2.3.4 Innsigelser fra berørt myndigheter	19
2.3.5 Forskjellsbehandling	20
2.4 Vurdering.....	22
2.4.1 Saksbehandlingstid.....	22
2.4.2 Delegert myndighet.....	22
2.4.3 Høringspraksis og berørte myndigheter	22
2.4.4 Innsigelser fra berørt myndigheter	23
2.4.5 Forskjellsbehandling	23
2.5 Konklusjon.....	24
3 Tilsyn og ulovlighetsoppfølging.....	25
3.1 Problemstilling	25
3.2 Revisjonskriterier.....	25
3.3 Informasjonsgrunnlag	25
3.3.1 Strategi og tilsynsrapporter	25
3.3.2 Ulovlighetsoppfølging.....	26
3.4 Vurdering.....	29
3.4.1 Strategi og tilsynsrapporter	29
3.4.2 Ulovlighetsoppfølging.....	29
3.5 Konklusjon.....	30
4 Kommunedirektørens uttalelse	31
5 Konklusjoner og anbefalinger	32

5.1	Konklusjon.....	32
5.2	Anbefalinger	32
Kilder		33
	Lov og forskrift.....	33
	Forvaltningspraksis	33
	Forarbeider og stortingsmeldinger	33
	Veiledere	33
	Faglitteratur	33
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....		34
Vedlegg 2 – Kommunedirektørens uttalelse		38

Tabell

Tabell 1.	Behandlede byggesaker med 12 ukers frist (antall)	11
Tabell 2.	Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12-ukers frist (dager)	14
Tabell 3.	Gjennomgang av enkeltsaker hvor spørsmål om dispensasjon er reist	17
Tabell 4.	Gjennomgang av ulovlighetssaker.....	28

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Brønnøy kommune	7
Figur 2.	Utsnitt fra søkevindu i sak og arkivsystemet Elements	9
Figur 3.	Utsnitt fra kommunekart.com, eksempelsøk på adressen til Brønnøy rådhus (svart markør)	10
Figur 4.	Plankart for kommuneplanens arealdel som viser byggegrense mot sjø (rød stiplet linje).....	16

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Revisjon Midt-Norge har i brev datert 10.05.22 mottatt bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt innen byggesak. Prosjektet kommer opp som følge av «*Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024*». Revisor deltok i bestillingsmøte den 10.05.22 og tok notater fra kontrollutvalgets refleksjoner rundt kommunens byggesaksbehandling. Det ble i møtet blant annet pekt på risiko knyttet til saksbehandlingstid, likebehandling ved dispensasjoner, høringspraksis og ulovlighetsoppfølging. Kontrollutvalget vedtok revisors forslag til prosjektplan i sitt møte den 29.11.2022, sak 20/2022.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil besvares i rapporten:

- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?
- Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

Dersom tiltak er omsøkt i strandsonen, i strid med byggeforbudet, jf. pbl § 1-8 eller som følge av byggegrenser i planer, vil det være behov for vedtak om dispensasjon. Prosjektet er med tanke på dispensasjonspraksisen avgrenset til omsøkte tiltak i strandsonen.

En tilsvarende avgrensning av saksområde er ikke foretatt for vurderingen av tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Det presiseres at det kun er et begrenset utvalg bestemmelser i regelverket som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen, jf. utledning av revisjonskriterier i *vedlegg 1* til rapporten.

1.3 Kort om byggesaksbehandling i kommunen

Administrativ organisering

Brønnøy kommune er organisert i åtte ulike virksomhetsområder, der kommunedirektør er øverste administrative leder. Byggesaksbehandling er plassert under området «*plan og utvikling*», som har en egen virksomhetsleder.



Kilde: Brønnøy kommune sin hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Brønnøy kommune

Konstituert leder for plan og utvikling (PLUT) bekler i dag to stillinger, både ved at han er konstituert leder for PLUT, samt teknisk sjef. Stillingen som leder for PLUT har vært utlyst fire ganger, uten at kommunen har fått kvalifiserte søkere.

Konstituert leder for PLUT og teknisk fortalte i oppstartsmøte at enhet PLUT ble løftet inn i stabsnivået i 2006 i forbindelse med kommunesammenslåingen. Dette ble gjort for å etablere et skille mellom drift og forvaltning. Tidligere var teknisk etat organisert som: kommunal drift, brann og redning, eiendomsavdeling og planavdeling.

Konstituert leder for PLUT og teknisk har bakgrunn som sivilingeniør med spesialfelt innen kommunalteknikk, og har formalkompetanse på plan og utvikling. Han ble opprinnelig ansatt som avdelingsingeniør for vann og avløp.

PLUT er budsjettert med tolv årsverk i planen, men er i dag ni ansatte. Dette da landbruksdelen er flyttet til interkommunalt samarbeid lokalisert på Sømna. Av disse ni jobber tre ansatte på plan, to ansatte på kart og oppmåling, en ansatt på kultur, en prosjektmedarbeider som styrer kommunens utbyggingsprosjekter, samt en ansatt på byggesak.

Interne rutiner

Saksbehandlingen følger interne rutiner, men det foreligger ikke skrevne prosedyrer for byggesak. Dette har ifølge byggesaksbehandler som vi har snakket med både å gjøre med et detaljstyrt regelverk, og at området kun har hatt en til to saksbehandlere.

Byggesaksbehandler foretar en overordnet mottakskontroll av innsendte søknader. Dette for å avklare om det er vesentlige feil eller mangler i søknadsgrunnlag. Som del av dette gjøres

også en vurdering av behovet for dispensasjon og høring. Videre prosesser skjer ifølge saksbehandler i henhold til regelverket.

Planavdelingen har etter behov og ca. annenhver uke interne møtet hvor spesielle saker og søknader om dispensasjon tas opp til drøfting for avklaring av problematikk og prosess. I slike drøftinger deltar plansjef og saksbehandlere fra plan, byggesak og oppmåling.

Ut fra kommunens organisering, er formannskapet planmyndighet og driftsutvalg 2 er bygningsmyndighet. Dette har betydning for videre saksgang. De aller fleste dispensasjonssaker gjelder ifølge byggesaksbehandler avvik fra kommunale planer, og politisk behandling skjer derfor i formannskapet. Kurante dispensasjonssaker behandles administrativt som en egen sak, eventuelt som del av fradelingssak eller byggesak.

1.4 Metode

Problemstillingene i avsnitt 1.2 har vært avgjørende for hvilke data som er innhentet og hvilke metoder som er benyttet.

Revisor gjorde i starten av datainnsamlingen (24. februar 2023) en henvendelse til Statsforvalteren i Nordland, med forespørsel om tilbakemelding på statistikk og generell oppfatning av kommunens praksis i dispensasjon- og ulovlighetssaker. Spørsmålene som ble stilt knyttet seg til kommunens høringspraksis ved dispensasjoner, hvordan kommunen forholder seg til Statsforvalteren sine frarådinge om dispensasjon, informasjon om kommunens ulovlighetsoppfølging, og om Brønnøy kommune sin byggesaksbehandling skiller seg ut fra øvrige kommuner i regionen. Revisor har ikke mottatt svar på henvendelsen, eller kommet igjennom på telefon til ansatte på «kommunal- og beredskapsavdelingen» hos Statsforvalteren.

1.4.1 Intervju

Revisor har foretatt intervju med ansatte som har ansvar og oppgaver knyttet til byggesaksbehandling. Informasjonen vi har samlet inn gjennom intervju belyser hvordan ansatte jobber og hvilke utfordringer de står ovenfor, samt gir informasjon om kommunens regeletterlevelse. Det er kommunedirektør, konstituert leder for PLUT og teknisk, samt byggesaksbehandler på enheten som er intervjuet. Det er kun en saksbehandler i kommunen som behandler byggesøknader og står for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

Samtlige intervjuer er gjennomført på video (Microsoft Teams), med utgangspunkt i en semistrukturert intervjuguide. Informantene ble i forkant tilsendt vedtatt prosjektplan og en disposisjon over tema for intervjuet. Samtlige referater fra intervjuene er verifisert av informantene.

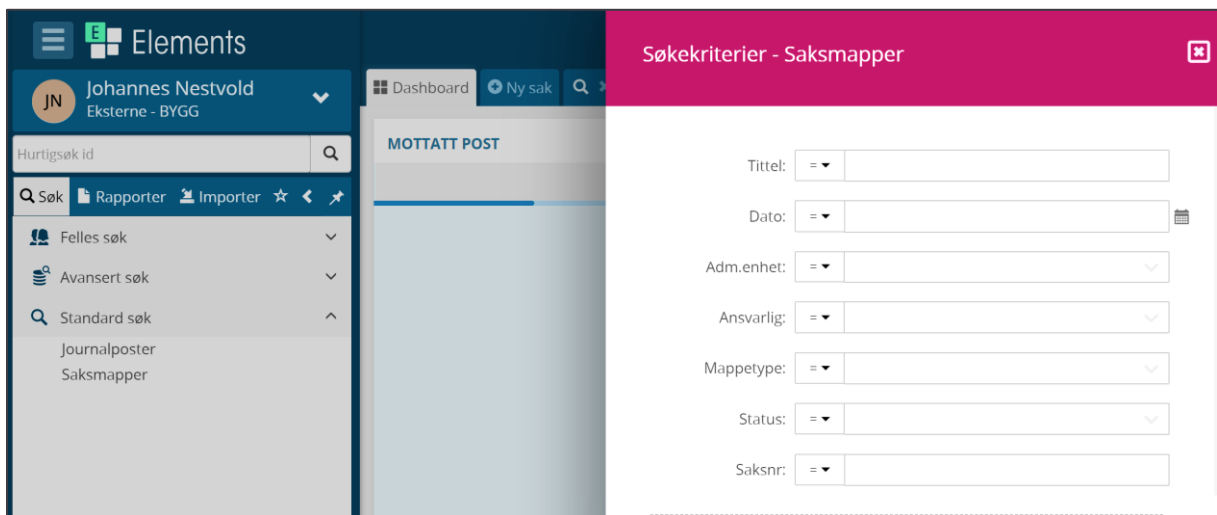
1.4.2 Dokumentasjon

Delegeringsreglement

Revisor har mottatt en kopi av kommunens delegeringsreglement vedtatt av Brønnøy kommune den 17.6.2009, sak 34/09. Reglementet regulerer avgjørelsesmyndigheten til de folkevalgte organer, andre kollegiale organer og administrasjonen.

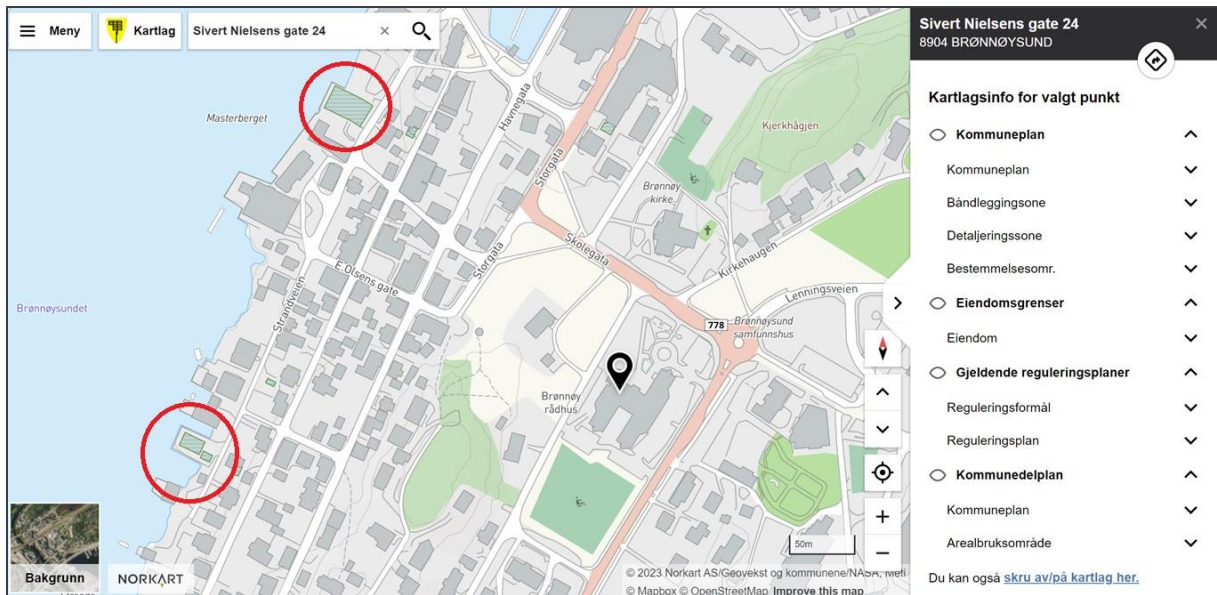
Systemer for innhenting av data

Revisor har i dette prosjektet fått fjerntilgang til kommunens saksbehandlingssystem for byggesøknader, Elements. Med fjerntilgang forstås revisors mulighet til å gjennomgå saker som er saksbehandlet av Brønnøysund kommune via egen PC og ordinært kontorsted. Revisor er gitt fri tilgang til alle saker registrert i systemet fra 2015 og frem til i dag.



Figur 2. Utsnitt fra søkevindu i sak og arkivsystemet Elements

Figuren ovenfor viser søkebilde i sak og arkivsystemet Elements. I systemet er det flere søkefunksjoner for å finne frem til aktuelle saker. Det er for eksempel mulig å søke på saksbehandler, tittel på omsøkt tiltak, årstall for behandling av søknad mv.



Figur 3. Utsnitt fra kommunekart.com, eksempelsøk på adressen til Brønnøy rådhus (svart markør)

Revisor har ikke bedt om tilgang til kommunens kartdata, men har benyttet seg av kommunekart.com³ sin åpne løsning på internett. Kartløsningen viser eksempelvis hvilke eiendommer og bygninger som ligger i strandsonene, bygninger som er omsøkt eller er under oppføring (rød sirkel). Den gir også muligheten for oppslag på gårds- og bruksnummer/adresse, samt visualisering av og henvisninger til plandata, se figur 2 ovenfor.

Utvalg av saker for gjennomgang

Utvalget for saker er innhentet tilfeldig gjennom å benytte søkeord i Elements som «strandsoner, dispensasjon, tilbygg, annekst, uthus, ulovlighet mv», samt søk i kart på eiendommer i strandsonen hvor tiltak er omsøkt eller under oppføring. Det er gjennomgått 36 saker, hvor 9 saker er knyttet til ulovlighetsoppfølging (enkelte av disse stiller og krav til dispensasjon). For 29 saker er spørsmålet om dispensasjon reist, dette for perioden 2015 og frem til i dag. Flere av sakene som er gjennomgått ligger tilbake i tid, og er saksbehandlet av andre enn vedkommende som behandler byggesaker på avdelingen i dag. Dette gjør at nåværende byggesaksbehandler, ikke for alle saker har grunnlag for å kommentere de vurderinger som er foretatt av andre saksbehandlere.

Byggesaker som krever dispensasjon fra plan, og planbestemmelser skal behandles av kommunen innen 12 uker⁴, jf. [pbl § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om

³ [Kommunekart](#)

⁴ 12-ukersfristen tilsvarer 84 kalenderdager, hentet fra: [Analyse av kommunal byggesaksbehandling og tilsyn 2019 \(KOSTRA\) \(dibk.no\)](#)

dispensasjon fra byggereglene⁵. For ulovlighetssaker gjelder ikke en bestemt saksbehandlingsfrist, men kravet om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold⁶.

Informasjon om totalt antall dispensasjonssaker og ulovlighetssaker i perioden 2015-2022 mangler i KOSTRA og i kommunens saksbehandlingssystem, Elements. Det er dermed ikke mulig å si noe om hvor representativt vårt utvalg er for saksbehandlingen i kommunen totalt sett.

Tabell 1. Behandlede byggesaker med 12 ukers frist (antall)

Årstall	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antall saker	..	86	107	38	11	81	4	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ser vi imidlertid kun på KOSTRA-tall knyttet til 12-ukersfristen for 2016 – 2021 (se tabellen ovenfor), ser vi at 29 saker av totalt 327 saker utgjør ca. 9 prosent.

Revisors gjennomgang av sakene er gjennomgått med byggesaksbehandler i kommunen. Et notat fra gjennomgangen er sendt saksbehandler på epost. Notater er kommet tilbake verifisert.

1.4.3 Statistikk

Revisors tilgang på statistikk er begrenset til tilgjengelige data fra Statistisk sentralbyrå og KOSTRA, dette da vi ikke har mottatt svar på vår henvendelse til Statsforvalteren i Nordland om statistikk.

1.4.4 Samlet vurdering av metode

Samlet sett vurderer revisor at metodene har vært relevante og pålitelige i dette prosjektet. Det er innhentet mye informasjon og benyttet ulike metoder for å få et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger. Ulike kilder er sett i sammenheng og informasjon som peker i ulike retninger er

⁵ Innst. 270 L (2013–2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m. Se avsnitt 6.1.1.1 s. 23, hentet fra: [Inns-201314-270.fm \(stortinget.no\)](https://www.stortinget.no/Inns-201314-270.fm)

⁶ Sivilombudsmannen, sak 2020/1831, hentet fra: [Saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

kommentert. At revisor ikke har gjennomført intervjuene fysisk, samt at vi ikke har fått svar hos Statsforvalteren i Nordland, kan ha hatt innvirkning på informasjonsgrunnlaget som er lagt til grunn for rapporten. Disse forholdene antas imidlertid ikke å ha avgjørende betydning for rapportens konklusjoner.

2 DISPENSASJONSPRAKSIS

I dette kapitlet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *dispensasjonspraksis*:

■ Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader skal overholdes
- Det skal vurderes opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt
- Det skal vurderes om tiltak i strandsonen krever dispensasjon
- Dispensasjonssaker skal sendes på høring dersom saksområdet til andre myndigheter blir berørt
- Det bør ikke fattes dispensasjonsvedtak i strid med nasjonale og regionale interesser
- Det skal i saksbehandlingen ikke skje usaklig forskjellsbehandling

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

2.3 Informasjonsgrunnlag

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens dispensasjonspraksis

2.3.1 Saksbehandlingstid

Konstituert leder for PLUT og teknisk bekrefter at kommunen er sårbar ved fravær, blant annet fordi kommunen kun har én person ansatt som byggesaksbehandler i kommunen. Tidligere sjef for plan og utvikling hadde bakgrunn som byggesaksbehandler og kunne derfor avlaste saksbehandlingen ved fravær, men dette er ikke tilfelle i dag.

Også byggesaksbehandler uttaler at avdelingen er sårbar ved fravær. Henvendelser på epost besvares også i ferien, for å begrense etterslepet og arbeidsmengden når en kommer tilbake.

Behov for økte ressurser, eventuelt en annen organisering, har vært påpekt ved årsrapporteringen. Så langt har dette ikke ført til noen endringer.

Revisor har stilt spørsmål til byggesaksbehandler om den gjennomsnittlige fristen for 12-ukerssaker hittil i 2023. Byggesaksbehandler uttaler at det ikke er gjort noe søk i Elements for å finne ut av dette, men at en normalt sett ligger innenfor fristen. Saksbehandlingsfristen har ifølge saksbehandler knapt vært tema i noe saksforhold.

Tabell 2. Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid for byggesøknader med 12-ukers frist (dager)

Årstall	2015	2016	2017		2018	2019	2020	2021	2022
Dager	..	44	41		38	19	..	19	..

Kilde: Statistisk sentralbyrå

KOSTRA-rapporteringen i tabellen ovenfor viser den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra 2015 og frem til i dag. Tall for 2015, 2020 og 2022 er ikke tilgjengeliggjort.

Revisor har for 10 av dispensasjonssakene i utvalget klart å finne frem til journalføringstid og dato for ferdigbehandling av søknad. I disse sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 23 kalenderdager⁷. En av sakene merker seg ut med en saksbehandlingstid på 123 kalenderdager.

2.3.2 Delegert myndighet

Det er utarbeidet et delegeringsreglement som etterleves ifølge konstituert leder for PLUT og teknisk. Reglementet har følgende bestemmelse tilknyttet til hvilke saker administrasjonen kan behandle:

Avgjørelsesmyndigheten i alle bygge- og delingssaker som ikke er av prinsipiell betydning etter kap. 19 (jf ny plandel av 27.6.2008 nr 71) om dispensasjon og kap. 11-17 samt kap. 19 og 20 i denne loven, med tilhørende forskrifter og vedtekter, delegeres til rådmannen så langt dette ikke er i strid med lov og forskrifter ...»

⁷ Veiledningen til Statistisk sentralbyrå sin KOSTRA-rapportering legger til grunn av fristen beregnes i kalenderdager, hentet fra: [404020 \(ssb.no\)](https://ssb.no/404020)

Administrasjonen behandler saker som ikke er av prinsipiell karakter, og hver sak vurderes konkret ifølge byggesaksbehandler og leder for PLUT og teknisk. Ved tvil fremlegges sakene for politisk behandling, og resultatet av disse skaper presedens for saksbehandling i lignende saker.

Det er ingen uttømmende liste på hva som inngår i «saker av ikke prinsipiell betydning». Dette endrer seg også over tid ut fra etablert sakspraksis og likebehandling (presedenseffekt). Til tross for dette mener byggesaksbehandler at det er relativt enkelt å vurdere hvilke byggesaker som er delegert til administrasjonen. Den generelle oppfatningen er at dersom det er gitt tilsvarende dispensasjoner (presedens), og avviket er «kurant», behandles slike saker administrativt. I tillegg refereres de i formannskapet. Administrasjonen har fått positiv tilbakemelding på denne praksisen ved gjennomgang av referatsaker i formannskapet. Et eksempel på saker som behandles administrativt, er mindre tiltak i 100-meterssonen som ikke berører interesser i «funksjonell strandsoner»⁸. Dispensasjoner ut over dette og andre saker med politisk interesse behandles politisk. Delegerte vedtak refereres ifølge byggesaksbehandler til i driftsutvalget.

2.3.3 Høringspraksis og berørte myndigheter

Kravet om høring gjelder ifølge byggesaksbehandler primært ved dispensasjoner. Dispensasjoner behandles normalt som en egen sak, eller kan behandles som del av en fradelingsak eller byggesak. Ved fradeling av byggetomter vil eventuelle dispensasjoner fra arealformål, byggeforbudssoner og byggegrensar i de aller fleste tilfeller være avklart. Da kan byggesaken behandles uten en ny runde med dispensasjonsavklaring for disse temaene. Dette har bakgrunn i at en fradelingstillatelse for tomt til et gitt formål også er et forhåndstilsagn om byggetillatelse for aktuelle formål.

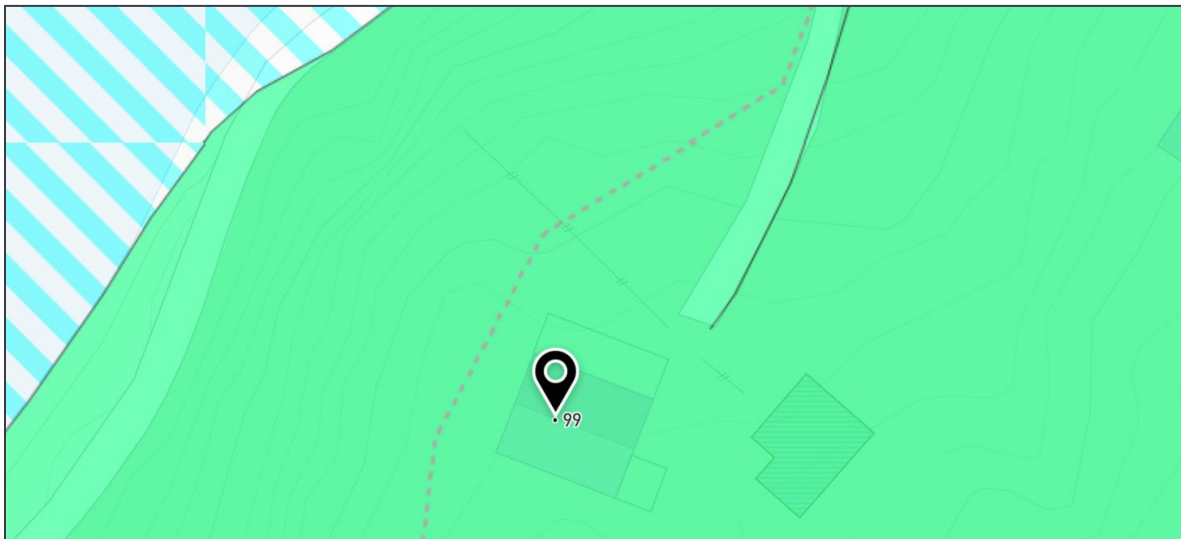
Omfanget av høringer til regionale eller statlige myndigheter ved dispensasjoner varierer, ifølge byggesaksbehandler. Dette er en naturlig følge av lovens ordlyd; «... hvis saksområde blir direkte berørt», jf. pbl. § 19-1 siste setning. Dispensasjoner fra planbestemmelser i kommunalt planverk som ikke berører sentrale prinsipper eller har store konsekvenser, sendes ofte ikke på høring. Saksbehandler legger også til en viss grad vekt på erfaringer fra tilsvarende saker som har blitt sendt på høring i spørsmålet om en sak skal høres. Eksempler på andre saker som ofte ikke sendes på høring, er mindre tiltak i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Dette kan være tiltak som ikke anses å berøre funksjonell

⁸ «Funksjonell strandsoner» er sonen som står i innbyrdes samspill med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Jf. formuleringen benyttet av statsforvalteren i Nordland, hentet fra: ([Microsoft Word - Veileder Funksj. strandsoner ENDELIG med større font uten forside](#)) ([statsforvalteren.no](#))

strandsone og som tolkes i tråd med arealplanen. Saker som gjelder uberørt natur og friluftsområder er imidlertid saker som sendes på høring, blant annet til statsforvalteren og fylkeskommunen. Enkelte samiske interesser ligger også under statsforvalterens domene, men her kan det i tillegg komme egen uttalelse fra samiske institusjoner. I tillegg samordnes behandling av særlover som havne- og farvannsloven av Brønnøy havn KF. Behovet for å involvere andre høringsparter varierer ut fra sakens karakter.

Ifølge byggesaksbehandler har kommunen også gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, lokale planbestemmelser som legitimerer avvik fra lov og forskrift. Noen eksempler på dette finnes i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel:

- Byggegrensen mot sjø fastsatt i kommuneplanens arealdel er vedtatt nærmere enn 100 metersbeltet⁹. (se figur 4)
- Fravikelse av byggegrensen mot sjø i arealplanen kan innvilges for særskilte tiltak¹⁰.
- Kriterier som legger føringer for fradeling og hensyn til felles interesser i strandsonen, herunder bryggeanlegg¹¹.



Figur 4. Plankart for kommuneplanens arealdel som viser byggegrense mot sjø (rød stippet linje)

Revisor har på bakgrunn av de utvalgte sakene i strandsonen stilt spørsmål til byggesaksbehandler om hvorfor tiltak ikke er sendt på høring eller vurdert som en

⁹ Jf. planbestemmelsene i pkt. 1.8.1: «I strandsonen langs sjøen gjelder som hovedregel en byggeforbudssone på 100 m målt i horisontalplanet ved middelvannstand, dersom det ikke er fastsatt annen byggegrense i plankartet ...», sml. pbl § 1-8, 3 ledd.

¹⁰ Jf. planbestemmelsene i pkt. 1.8.2: «Byggegrensen mot sjøen kan etter nærmere vurdering og evt. høring, fravikes for oppføring av bebyggelse og mindre tiltak for landbruk, reindrift, fiske, fangst småskala næringsvirksomhet tilknyttet stedbunden næring, teknisk infrastruktur, småbåthavner og kaier/flytebrygger som er nødvendig for sikker adkomst (tilflott) til eiendom og ferdsel til sjøs. Det samme gjelder ved foretting av naust-/sjøhusbebyggelse der ny bebyggelse underordnes etablert byggemønster».

¹¹ Jf. planbestemmelsene i pkt. 5.3.6: «Flytekaier o.l. for sikring av adkomst kan etableres, primært som fellesanlegg for flere eiendommer.»

dispensasjon. Byggesaksbehandler gir flere begrunnelser for dette. Som omtalt ovenfor er det vist til at tiltak er tolket i samsvar med planbestemmelser i arealdelen, og at byggegrensen i plankartet er lagt til grunn. For enkelte mindre tiltak er det vurdert at høring ikke har vært nødvendig. Dette begrunnes blant annet ut fra saksbehandler sin erfaring med hvilke saker Statsforvalteren ønsker tilsendt og vanligvis velger å gi uttalelser på. Saker hvor kommunen ikke vurderer det som aktuelt å godkjenne søknaden, sendes ikke på høring¹².

Tabell 3. Gjennomgang av enkeltsaker hvor spørsmål om dispensasjon er reist

Årstall	Type tiltak	Høring	Kommunens vurdering	Status
2022	Bruksendring av naust	Nei. Saken gjelder avslag	Avslått pga presedens- og konsekvensvirkning, Saken er ikke sendt på høring da kommunen ikke har vurdert det som aktuelt å godkjenne søknaden	Avsluttet
2022	Ikke søknadspliktig tiltak på 7 kvm, men krav om dispensasjon fra arealplan	Nei	Ikke sendt på høring da erfaringer, ifølge byggesaksbehandler, tilsier at høringsmyndighetene ikke har noe å usette på denne typen tiltak. Ut fra en vurdering av funksjonell strandsone er saken innvilget gjennom dispensasjon. Det kunne ifølge saksbehandler også ha vært mulig å vurdere om tiltaket er i samsvar med planen.	Avsluttet
2022	Tilbygg fritidsbolig	Nei	Ikke vurdert som en dispensasjon, men som en mindre fasadeendring	Avsluttet
2021	Garasje til fritidsbolig	Nei	Tolket i samsvar med arealplanen og inntegnet byggegrense i plankart	Avsluttet
2021	Gjestehytte / Anneks	Nei	Tolket i samsvar med arealplanen og inntegnet byggegrense i plankart	Avsluttet
2022	Riving av eksisterende hytte, og oppføring av ny hytte	Nei. Plassering på samme sted som tidligere	Vurdert som en dispensasjon, som ble innvilget.	Avsluttet
2021	Tilbygg til fritidsbolig / vinterhage	Nei	Ikke vurdert som dispensasjon, men som en mindre fasadeendring	Avsluttet
2021	Garasje til fritidsbolig	Nei	Saksbehandler er enig i at tiltaket kunne vært sendt på høring. Ut fra eksisterende bebyggelse og funksjonell strandsone ble søknaden innvilget.	Avsluttet

¹² Av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark sin dispensasjonsveileder er det sagt følgende: *Det er bare i saker der kommunen vurderer at vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt, og er positive til å gi dispensasjon, at søknaden skal sendes til Fylkesmannen for forhåndsuttalelse.* Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf](https://www.statsforvalteren.no/bokmaal.pdf) (statsforvalteren.no)

2020	Sjøbod/uthus	Nei	Ikke sendt på høring da tiltaket er omsøkt i et område med eksisterende lik bebyggelse. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2020	Ny fritidsbolig	Ja, i fradelingsaken	Dispensasjon er vurdert i forutgående fradelingsak	Avsluttet
2016	Ny plassering av hovedhus	Ja	Tiltaket ble godkjent og dispensasjon innvilget til tross for Statsforvalteren sin fraråding.	Avsluttet
2018	Fritidsbolig, uthus og flytebrygge	Ja, i fradelingsaken	Det er vurdert at tiltakene er i tråd med den tidligere høringsuttalelsen tilknyttet fradeling	Avsluttet
2020	Tilbygg til bolig (fritidsbolig)	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og dispensasjon vurdert	Avsluttet
2020	Driftsbygning	Nei	Saksbehandler er enig i at saken burde vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2020	Fritidsbolig	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2020	Gjenoppføring av naust og brygge. Bruksendring av låve	Ja	Tiltaket ligger innenfor kommuneplanens arealdel og anses for å ha liten presedensvirkning. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2015	Flytebrygge	Nei	Saksbehandler er enig i at saken kunne vært sendt på høring, og at dispensasjon skulle vært behandlet	Avsluttet
2018	Gjenoppføring av naust	Nei	Det er vurdert at det ikke er behov for høring eller dispensasjon, da tiltak gjelder gjenoppføring	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Ikke behov da tiltaket er i samsvar med reguleringsplan for området	Ikke behov for dispensasjon da tiltaket er vurdert i samsvar med reguleringsplan for området	Avsluttet
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Nei. Saken gjelder et avslag	Planen legger ikke til rette for flytebrygger. Saken er påklaget til Statsforvalteren, hvor statsforvalteren har stadfestet kommunen vedtak.	Avsluttet
2022	Flytebrygge (ny plassering)	Nei. Saken er sendt på høring tidligere.	Saksbehandler er enig i at det kunne vært vurdert ny høring, da det er snakk om en ny dispensasjon.	Avsluttet
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Ja	Formannskapet har innvilget midlertidig dispensasjon i påvente av reguleringsplan	Midlertidig avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Ikke behov da tiltaket er i samsvar med	Ikke behov for dispensasjon da tiltaket er vurdert i samsvar med reguleringsplan for området	Avsluttet

		reguleringsplan for området		
2022	Flytebrygge (Gjelder også ulovlighetsoppfølging)	Nei. Da saken gjelder avslag	Tiltaket gjelder oppføring av flytebrygge til privat bruk i et regulert område. Planutvalget har tidligere behandlet saken og gitt avslag. Også ny søknad om dispensasjon ble av kommunen avslått	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei	Det er av kommunen vurdert at bestemmelser i arealplanen åpner opp for en dispensasjon. Dispensasjon ble innvilget.	Avsluttet
2022	Flytebrygge	Nei. Da saken gjelder et avslag	Søknaden gjelder et tiltak på kommunal eiendom. Søknaden er på dette grunnlaget avslått	Avsluttet
2023	Flytebrygge	Nei	Tiltaket er vurdert i samsvar med bestemmelsene i arealplanen.	Avsluttet
2023	Anneks	Ja	Saken utfordrer funksjonell strandsone ifølge byggesaksbehandler. Skal derfor legges frem for formannskapet	Pågående
2022	Naust	Ja	Dispensasjon vurdert og innvilget	Avsluttet

Kilde: sammenstilling av Revisjon Midt-Norge

Gjennomgangen av saker hvor revisor har vurdert spørsmålet om dispensasjon som relevant, er oppsummert i tabellen ovenfor. For 6 av de 29 sakene er byggesaksbehandler enten enig i at sakene burde eller kunne vært sendt på høring. Enkelte av disse 6 sakene mangler også vurderingen av, og vedtak om dispensasjon.

2.3.4 Innsigelser fra berørt myndigheter

Konstituert leder for PLUT og teknisk uttaler at kommunen i enkelte tilfeller ikke imøtekommer anbefalinger som høringsinstansene kommer med. Dette gjøres selv om det ville vært tryggere for kommunen å følge disse uttalelsene. Eksempler på saker hvor kommunen ikke alltid følger anbefalingene fra høringsinstansene, er tiltak i 100-meterssonen og tilkomst til hytter gjennom etablering av flytebrygger, kai eller naust.

Kommunen skal ifølge byggesaksbehandler normalt hensynta innsigelser i dispensasjonssaker. De kan imidlertid i noen tilfeller komme fram til en mellomløsning mellom søknad og høringsuttalelser. Vilkår eller momenter som kommer i uttalelsen fra høringspartene, kan stilles som krav i vedtaket i byggesaken for å ivareta flere interesser. Høringsmyndighetene kan gi generelle svar uten å spesifisere videre hvorfor man ikke ønsker å tillate et tiltak. Saksbehandler oppfatter at høringsmyndighetene her kan være for prinsipiell, men loven sier likevel at kommunen må høre på fraråding. Byggesaksbehandler viser til at kommunen har gått imot frarådingene fra berørte myndigheter, men at dette ikke er vanlig

praksis i kommunen. Også i saker revisor har valgt ut for gjennomgang, viser byggesaksbehandler til at det er sendt kopi til Statsforvalteren. Dette er gjort for å vise til hvordan en sak er fortolket opp mot bestemmelsene i kommunens planer, eksempelvis at et tiltak ikke utløser krav om dispensasjon fordi det tolkes i samsvar med planverket.

Byggesaksbehandler viser til en sak fra 2022, som gjelder oppføring av fritidsbolig. Statsforvalteren legger til grunn for sin fraråding at fritidsboligen ligger innenfor et område av nylig vedtatt arealplan, samt påpekninger knyttet til privatisering av «strandsonen langs vassdrag». Saken er lagt frem for formannskapet som har godkjent dispensasjonen, til tross for Statsforvalteren sin fraråding.

Revisor har også som del av gjennomgangen fått innsyn i en sak fra 2016 som gjelder ny plassering av hovedhus i strandsonen. Også her har kommunen, ved planutvalget, valgt å godkjenne dispensasjonen til tross for Statsforvalteren sin fraråding. I begge saker har Statsforvalteren bedt om å bli underrettet om det endelige vedtaket i sakene. Revisor kan ikke se at det foreligger dokumentasjon i Elements på at Statsforvalteren har valgt å påklage vedtakene.

2.3.5 Forskjellsbehandling

Konstituert leder for PLUT og teknisk peker på at det for dispensasjonssøknader alltid vil være små nyanser som ikke er identiske med andre søknader. Disse nyansene oppfattes nødvendigvis ikke av allmennheten sett fra utsiden. Kommunen har ikke et register som kan vise dispensasjoner som er godkjent for et gitt område, men saksbehandler kan søke seg tilbake i saksbehandlersystemet for å sammenligne saker. Nåværende saksbehandler i kommunen har vært ansatt lenge, og kjenner derfor til dispensasjonspraksisen for de ulike områdene. Eventuelle nye saksbehandlere kan søke seg frem til tidligere innvilgede søknader og dispensasjoner i saksbehandlingssystemet.

Saksbehandler på byggesak uttaler at avdelingen har «tirsdagsmøter», der dispensasjonssaker og presedensvirkninger drøftes. Saksbehandler sitt inntrykk er at man på avdelingen er veldig opptatt av likebehandling og presedens. I den siste tiden har det ifølge byggesaksbehandler vært mye diskusjon om flytebrygger. Gjennom bestemmelser i kommuneplanens arealdel er det lagt til rette for flytebrygger som er nødvendig for sikker adkomst til eiendom og ferdsel til sjøs. I bynære og tettbygde områder er det i noen tilfeller etablert fellesanlegg i regi av båtforeninger eller velforeninger. Noen av disse er etablert med dispensasjon fra lov og plan. Fra politisk hold har det blitt signalisert en vilje til å legge til rette for slike anlegg, og primært som fellesanlegg slik at flest mulig får tilgang til båtplass. Byggesaksbehandler uttaler at ved etablering av slike anlegg er det flere hensyn som bør

ivaretas. Ut over at det fra naturens side må ligge til rette for slike anlegg med dybde og skjerming, må det også være funksjonell adkomst og parkering, ikke til ulempe for omgivelsene eller natur og miljø mv. I tillegg må en slik etablering skje i regi av lag eller forening, slik at det er åpen tilgang til å søke medlemskap og båt plass. Hvis en gjør et søk på internett på «forening», ser en at kravet til å være definert som forening er to medlemmer. Dette er ikke vurdert som tilstrekkelig i denne sammenheng, og det stilles derfor krav om åpen tilgang til å søke medlemskap. Alle disse momentene må vurderes for å sikre gode løsninger og at flest mulig skal få tilgang. Ved dispensasjoner må dette i størst mulig grad ivaretas for at dispensasjon skal anbefales.

Behandlingen av dispensasjonssaker skal ifølge byggesaksbehandler skje konkret for hver enkelt sak. Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel i tilknytning til flytebrygger kan tilsa at det ikke vil være nødvendig med en søknad om dispensasjon. Bestemmelsene i arealplanen er en oppfølging av pbl. § 1-8 og adgangen til å fravike lovens byggegrense gjennom plan (jf. pbl. § 1-8, 3. og 4. ledd).

Revisor har i saksgjennomgangen stilt spørsmål ved praktiseringen av dispensasjon for tilbygg i strandsonen. I saksgjennomgangen er det av byggesaksbehandler vist til at de omsøkte tiltakene i revisjonens gjennomgang kommer inn under eksisterende konstruksjon, og derav ikke vurdert som et tiltak med behov for dispensasjon.

For andre saker som gjelder oppføring av garasje, gjenoppføring av hytte, sjøbod, uthus og anneks er det forskjeller i begrunnelsen for hvorfor dispensasjon ikke er blitt vurdert. Tiltakene er vurdert opp mot blant annet byggegrense i plankartet, planbestemmelser, hva som defineres som funksjonell strandsone, og den omkringliggende bebyggelsen. Byggesaksbehandler uttaler blant annet følgende om grensedragningen og de ulike begrunnelser, «*det er litt forskjell i praksis om at man har krevd dispensasjon eller ikke når man finner holdepunkter i arealdelen*».

I andre saker som gjelder brygger er det eksempelvis innvilget bruksendring gjennom dispensasjon, dette med begrunnelse om at eldre brygger ikke er egnet som driftsbygg for fiskeri. Dette skiller seg fra søknader om bruksendring av naust som er satt opp i henhold til nyere reguleringsplaner. Byggesaksbehandler i kommunen har for søknader om flytebrygger vist til at det er forskjeller i faktagrunnlaget, blant annet ut fra om flytebryggen er omsøkt som et privatanlegg eller fellesanlegg, og om omsøkt plasseringen er innen regulert eller uregulert område.

2.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av kommunens dispensasjonspraksis, hvor informasjonsgrunnlaget i 2.3 er vurdert opp mot revisjonskriteriene i 2.2.

2.4.1 Saksbehandlingstid

Revisor vurderer at saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader overholdes. Revisor har kun funnet ett avvik fra 12-ukersfristen i gjennomgangen av saker. En samlet vurdering av informasjonsgrunnlag taler derfor for at saksbehandlingsfristen overholdes.

2.4.2 Delegert myndighet

Revisor sin oppfatning er at Brønnøy kommune vurderer opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt. Både byggesaksbehandler og konstituert leder for PLUT og teknisk er kjent med delegeringsreglementet og bestemmelsen knyttet til dispensasjoner i byggesaksbehandlingen. Spørsmålet om hva som er av «prinsipiell betydning» vurderes opp mot presedens, og saker som avgjøres administrativt orienteres om i formannskapet. Oppfatningen er dermed at byggesaksavdelingens vurdering av delegert myndighet er avpasset mot politisk nivå.

Det er revisors vurdering at kommunen ikke for alle omsøkte tiltak i strandsonen, hvor det har vært nødvendig, har vurdert behovet for dispensasjon. Eksempler fra gjennomgangen på dette er nybygging i strandsonen, da i uregulert område uten eksisterende bebyggelse.

2.4.3 Høringspraksis og berørte myndigheter

Revisor vurderer at ikke alle dispensasjonssaker i strandsonen, hvor saksområde til andre myndigheter er berørt, er sendt på høring. Dette gjelder for minst 6 av 29 gjennomgåtte saker. For enkelte av sakene hvor tiltaket er tolket i tråd med kommunens egne planbestemmelser, er endelig vedtak sendt på kopi til Statsforvalteren. Revisor sin oppfatning er at høring også kunne vært aktuelt for denne typen saker, forut for kommunens vedtak.

At en sak sendes på høring vil imidlertid føre til at det går lengre tid før søkeren får et endelig svar på sin søknad, men også en mer omfattende saksutredning i kommunen. Bakgrunnen for dette er at kommunen må presentere saken for høringsmyndighetene i form av en saksbeskrivelse og nødvendig dokumentasjon. Videre må saken oversendes høringsmyndighetene, som må få tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og gi en uttalelse. Kommunen vil deretter måtte ta stilling til de høringsinnspill som kommer inn, og vurdere hvorvidt disse skal ha avgjørende betydning for utfallet av søknaden.

2.4.4 Innsigelser fra berørt myndigheter

Revisor vurderer at kommunen ikke i alle saker har fulgt andre myndigheters anbefalinger, og dermed kan ha fattet vedtak i strid med nasjonale og regionale interesser. Strandsonen er i plan- og bygningsloven pekt på som en interesse som faller inn under andre myndigheters sitt saksområde, jf. pbl § 19-1, siste punktum. I disse sakene har statsforvalteren «... *ingen rettslige begrensninger på ... prøving av kommunale dispensasjonsvedtak om å eksempelvis bygge i strandsonen*». Dette i motsetning til saker som berører kommunens frie skjønn¹³.

I denne rapporten er to saker hvor kommunen har gått imot Statsforvalteren sin fraråding omtalt. En sak ut fra revisors egen saksgjennomgang, og en sak som kommunen selv har trukket frem. I begge saker har Statsforvalteren bedt om å bli underrettet om kommunens vedtak. Revisor har ikke funnet dokumentasjon som tyder på at Statsforvalteren har påklaget vedtakene videre, jf. pbl § 1-9, 3 ledd.

2.4.5 Forskjellsbehandling

Revisor vurderer at det finnes eksempler på forskjellsbehandling i kommunens saksbehandling, men at sakene ikke gir uttrykk for en systematisk usaklig forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling inntreffer i de tilfeller hvor dispensasjon ikke er vurdert, men burde vært vurdert. Dette vil ifølge de vi har intervjuet være unntak fra vanlig praksis i kommunen, som er å sende slike saker på høring. Byggesaksbehandler har også vist til at kommunen har hatt noe ulik praksis med tanke på fortolkningen av om et tiltak er i samsvar med planbestemmelsene, eller om det ikke er samsvar.

I motsetning til disse tilfellene ser vi at saker for tilbygg og mindre frittliggende bygninger i strandsonen, samt flytebrygger, ofte er vurdert etter like kriterier. Revisor har ikke vurdert om sakene er korrekt vurdert opp mot regelverket, men har kun konstatert at like saksforhold er behandlet likt. Revisor har forståelse for at de hensyn som kommunen legger vekt på, og de vurderinger som foretas, kan være vanskelig å sette seg inn for utenforstående. Det å gi god veiledning og tydelige begrunnelser for vedtak vil derfor være viktig, jf. fvl §§ 11 og 25.

¹³ [Fritt skjønn og kommunalt selvstyre | Statsforvalteren i Rogaland \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no)

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer på bakgrunn av overstående vurderinger med at:

- **Kommunens dispensasjonspraksis er, ikke på alle punkter, i tråd med regelverket**

Gjennomgangen tyder på at kommunen behandler saker innen saksbehandlingsfristen, og forholder seg til delegeringsreglementet. Revisor har imidlertid funnet enkelte avvik fra kriteriet om å sende saker på høring, vektlegging av innsigelser fra høringsmyndigheter og forskjellsbehandling.

Kommunen har kun én byggesaksbehandler og opplyser at saksbehandlingen er sårbar ved fravær. Det kan derfor være en utfordring å tilpasse kravet til forsvarlig saksutredning opp mot saksbehandlingsfristen. Dette kan igjen få betydning for risikoen for å begå feil i saksbehandlingen, samt hvor langt kommunen strekker sine fortolkninger av regelverket.

3 TILSYN OG ULOVLIGHETSOPPFØLGING

I dette kapitlet beskriver vi deltema 2.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet *tilsyn og ulovlighetspraksis*:

■ Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal utarbeides en strategi for sin tilsynsvirksomhet
- Kommunen skal utarbeide tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn
- Overtredelser av plan- og bygningsloven, som kommunen blir kjent med, skal forfølges
- Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, skal avgjøres uten ugrunnet opphold

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i *vedlegg 1*.

3.3 Informasjonsgrunnlag

I dette kapitlet presenteres informasjon om kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging

3.3.1 Strategi og tilsynsrapporter

Om krav til tilsynsstrategi

Hvert andre år fastsetter kommunal- og distriktsdepartementet tidsavgrensede krav om at kommunene skal føre tilsyn med særlige forhold (prioriterte tilsynsområder). Områdene er regulert i forskrift om byggesak (byggesaksforskriften SAK10) § 15-3. Formålet er å sikre at kommunene fører tilsyn med utvalgte områder, enten på grunn av at det har skjedd endringer i regelverket, eller fordi det av ulike årsaker er behov for særskilt innsats. Områdene skal inngå i kommunenes prioriteringer, men det er opp til kommunene selv å bestemme omfang,

intensitet, ressursbruk, organisering og metoder. I en 2-årsperiode fra 1. januar 2022 skal kommunen prioritere tilsyn med om etablering av hybler og boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og godkjent, og tilsyn med dokumentasjon av sikkerhet mot naturfarer. De nye fokusområdene skal innarbeides i kommunens tilsynsstrategi¹⁴.

Praksis i Brønnøy kommune

Konstituert leder for PLUT og teknisk uttaler at kommunen ikke har en formelt vedtatt tilsynsstrategi. Det påpekes imidlertid at kommunen følger nasjonale føringer for tilsyn. Revisor har stilt spørsmål på epost til byggesaksbehandler om det hittil i planperioden er gjennomført tilsyn, og om kommunen har dokumentert tilsyn gjennom tilsynsrapporter. Byggesaksbehandler har videresendt korrespondanse med direktoratet for byggekvalitet fra slutten av mai i år. Av korrespondansen fremgår det at kommunen er påmeldt tilsynskampanjen som tar for seg sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Direktoratet opplyser også i korrespondansen at det nå er i gang med å publisere veiledningsmaterieell for tilsyn, samt en oversikt over tekniske krav som det kan være relevant å fokusere på. Byggesaksbehandler uttaler at tilsyn har blitt nedprioritert de senere årene på grunn av bemanningssituasjonen. Dette er også årsaken til at kommunen ikke kan fremlegge eksempler på tilsynsrapporter.

Byggesaksbehandler viser videre til at kommunen ikke har en vedtatt tilsynsstrategi, men følger nasjonale føringer for tilsyn. Kommunen har et løpende dokumenttilsyn som følger saksgang, hvor det er særlig fokus på de ansvarliges roller med bekreftelse av samsvar ved prosjektering og utførelse, samt uavhengig kontroll. Tidligere ble det også utført tilsyn før utferdigelse av ferdigattest og byggeplasstilsyn for samsvar mellom erklæring og grunnlag. Med kun en saksbehandler på byggesak har det blitt mindre av dette.

3.3.2 Ulovlighetsoppfølging

Byggesaksbehandler viser til kommunens utfordringsbilde på dette området, og omtalen i årsmeldingen for 2022. Herfra siteres følgende:

«Det avdekkes tidvis en del ulovlig gjennomførte byggeprosjekter. Ulovligheten kan bestå av manglende søknad/tillatelse eller at tiltak ikke er gjennomført i samsvar med den tillatelse som er gitt. De fleste av disse blir ordnet opp etter normale saksprosesser, men i enkelte tilfeller har kommunen måtte ta i bruk

¹⁴ [1. Generelt - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

sanksjoner som pålegg og tvangsmulkt. Dette er arbeidsomme prosesser som også medfører økonomiske konsekvenser for tiltakshaver.

I løpet av de siste årene er bemanningen ved byggesak halvert. Dette går primært ut over kommunens tilsynsansvar og ulovlighetsoppfølging, men kan i perioder også medføre lengre saksbehandlingstid. Om bemanning skal økes vil dette kunne medføre økte gebyrer og/eller samordning av andre tjenester. Det er derfor ingen «quick-fix» på dette.»

Brudd på plan- og bygningsloven avdekkes både systematisk og tilfeldig, ifølge byggesaksbehandler på avdelingen. Som følge av at flere tiltak ikke lenger er søknadspliktige, vil publikum i større grad være opptatt av muligheter og rettigheter. Dette har også medført at publikum i større grad tar feil, da forutsetninger i lov og planverk ikke alltid blir vurdert. I forbindelse med retaksering og registrering av grunnlag for eiendomsskatt hvert tiende år, er det foretatt en parallell prosess for avdekking og avklaring av tiltak som er gjennomført uten tillatelse. I tillegg til det som avdekkes ved slik gjennomgang, får kommunen via oppdateringer av kart indikasjon på om bygg er oppført uten tillatelse. Bygg som mangler bygningspunkt vil få en annen farge (oransje) i kartet. I tillegg til den systematiske gjennomgangen, får kommunen tips og avdekker også selv ulovlige tiltak og bruk.

Konstituert leder for PLUT og teknisk forteller at kommunen normalt blir gjort oppmerksom på ulovlige tiltak gjennom ansatte i kommunen som jobber med utarbeidelse av eiendomsskattegrunnlaget. Tips kan også komme fra naboer i tillegg til at ansatte i kommunen observerer ulovligheter i forbindelse med andre oppdrag de er ute på. Inntrykket er derfor at kommunen følger opp de saker de blir kjent med. Ifølge konstituert leder har kommunen flere pågående ulovlighetssaker knyttet til flytebrygger, hvorav en av disse sakene har gått over år.

Registrerte avvik fra regelverk følges opp ifølge byggesaksbehandler i prioritet fra alvorlig til mindre alvorlig. Avdelingen har ikke andre rutiner ved ulovligheter enn at saker skal undersøkes og at forholdet må tas opp med vedkommende eier av eiendommen. Videre saksbehandling avklarer hva som må gjøres med det ulovlige tiltaket. Kommunen har hatt en mild praksis, slik at straffebestemmelsene etter pbl. kap. 32 i liten grad har vært brukt. Varsel om tvangsmulkt og bruk av tvangsmulkt har blitt benyttet der tiltakshaver ikke har bidratt til å avklare saken gjennom søknad eller ikke har fulgt opp gitte pålegg. Advarsel etter pbl. § 23-3 fjerde ledd (med kopi til Direktoratet for byggkvalitet) har også i noe grad vært benyttet. I gebyrregulativet er det fastsatt tilleggsgebyr for merarbeid ved søknadsbehandling. Dette kan ilegges for å dekke utgifter ved merarbeid ved søknadsbehandling, og har forhåpentligvis også en viss preventiv virkning.

De aller fleste saker avklares ifølge byggesaksbehandler gjennom dialog, hvor tiltakshaver får mulighet til å søke om godkjenning for det ulovlige tiltaket, dersom forutsetningene er til stede. Avdelingen strekker seg så langt regelverket tillater for å få til en eventuell ettergodkjenning av ulovligheter. Plan- og bygningsloven er en ja-lov og det spilles på lag med tiltakshaverne for å få inn søknader til ettergodkjenning. De politiske signalene er oppfattet dit hen, at byggesaksavdelingen skal innvilge søknader så langt dette lar seg gjøre.

Å benytte sanksjonsmulighetene etter pbl kap. 32 er ifølge byggesaksbehandler arbeidskrevende, da det er krav til varsling og gjennomføring. I noen tilfeller har tiltakshaver selv valgt å rive et ulovlig gjennomført tiltak. Med tanke på den saksbehandlingsressurs som er avsatt til byggesak i dag, er det derfor en utfordring å følge opp alle avvik som kommunen blir kjent med. Ulovlighetsoppfølgingen kunne vært bedre fulgt opp dersom man hadde hatt en egen ressurs for disse sakene. Noen tema som har vært nedprioritert har vært mindre ikke-søknadspliktige tiltak, enkle flytebrygger, bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel (primært boliger), brukstillatelse/ferdigattest for mindre tiltak mv.

Tabell 4. Gjennomgang av ulovlighetssaker

Årstall	Type ulovlighet	Status
2016	Etterregistrering av flytebrygge og vedbod	Avsluttet
2020	Manglende søknad for oppføring av anneks	Byggesaken er avsluttet, men delingssaken er stoppet opp.
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Klage oversendt statsforvalteren
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Sendt på høring til Statsforvalteren
2022	Manglende søknad for oppføring av flytebrygge	Tiltaket er revet
2022	Garasje, ikke bygd som omsøkt	Tiltak utover tillatelse er revet
2022	Manglende søknad for tilbygg	Tiltaket er ettergodkjent
2022	Manglende søknad for tilbygg	Kommunen har fått delvis medhold hos Statsforvalteren i klage på tvangsmulkt. Ikke dokumentasjon i saken etter 19.1.23
2022	Tilbygg til garasje, ikke bygd som omsøkt	Tiltaket er ombygd i henhold til opprinnelig godkjenning

Kilde: Revisjon Midt-Norge sin sammenstilling av dokumentasjon fra Brønnøy kommune

Revisors gjennomgang av ulovlighetssaker er oppsummert i tabellen ovenfor. Totalt er 9 saker gjennomgått. Sakene knytter seg blant annet til ulovlig oppføring av en garasje, ett anneks, samt flere tilbygg og flytebrygger. For enkelte saker i gjennomgangen fremgår det ikke informasjon om når kommunen først ble kjent med ulovligheten, og tidspunktet for når saken skal følges opp. For andre saker er det angitt dato og årstall for når kommunen avdekket

forholdet, men at oppfølgingen har latt vente på seg, også etter at det har gått måneder og år. Vi finner også eksempler på saker som har stoppet opp. For andre saker som har gått over år, ser vi imidlertid at kommunen har hatt løpende oppfølging og dialog med tiltakshaver i løpet av perioden som saken har versert blant annet for å avklare og få tiltakshaver til å søke. Til sist ser vi også at kommunen har fått avsluttet saker ved at tiltakshaver enten har revet det ulovlige tiltaket, foretatt ombygging eller at tiltak er omsøkt og ettergodkjent.

3.4 Vurdering

I dette kapitlet presenteres vurderinger av kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging, hvor informasjonsgrunnlaget i 3.3 er vurdert opp mot revisjonskriteriene i 3.2.

3.4.1 Strategi og tilsynsrapporter

Revisor vurderer at kommunen ikke har utarbeidet en egen strategi for sitt tilsynsarbeid. Det opplyses imidlertid at kommunen skal følge nasjonale føringer for tilsyn, herunder at det i perioden 2022-2023 skal fokuseres på sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Korrespondanse kommunen har hatt med direktoratet for byggekvalitet tyder på at kommunen er i gang forberedelser til dette tilsynsarbeidet.

Det konstateres at kommunen ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene, og at det derfor heller ikke har vært mulig for kommunen å fremlegges tilsynsrapporter som etterspurt.

3.4.2 Ulovlighetsoppfølging

Revisor vurderer at kommunen forfølger de ulovligheter som den blir kjent med, men at dette ikke i alle tilfeller skjer uten ugrunnet opphold.

Selv om plan- og bygningsloven legger opp til en progressiv ulovlighetsoppfølging, har kommunen valgt å satse på dialog fremfor å benytte seg av sanksjonsmulighetene i loven. Dette i tråd med politiske signaler.

I gjennomgangen og ut fra opplysninger, har enkelte saker gått over år. Det er også eksempel på at saker har stoppet opp. Sivilombudet har behandlet flere saker som gjelder kommuners kapasitetsutfordringer knyttet til ulovlighetsoppfølging, og har blant annet uttalt seg på følgende måte:

Ombudsmannen har forståelse for at kommunens ressursituasjon er utfordrende. Det er likevel kommunens ansvar å organisere sitt arbeid på en slik måte at den er i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter, herunder å påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen. Dersom

kommunen er kommet i en situasjon der den over tid må ned- eller bortprioritere ulovlighetsoppfølging, vil dette ikke bare gå ut over de som er direkte berørt av det aktuelle ulovlige forholdet, men det kan også gå ut over hensynet til borgernes respekt for forvaltningen og etterlevelse av plan- og bygningslovgivningen.

Revisor oppfatter Sivilombudets uttalelse som et krav til kommunen organisering om å stille nok ressurser tilgjengelig for at lovpålagte oppgaver skal bli gjennomført.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer på bakgrunn av overstående vurderinger med at:

■ **Kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging er i dag ikke fullt ut i tråd med regelverket**

Gjennomgangen viser at kommunen ikke har en tilsynsstrategi i henhold til byggesakforskriften, samt at kommunen ikke har hatt en fungerende tilsynspraksis de siste årene. Revisors oppfatning er imidlertid at kommunen skal i gang med et tilsynsarbeid knyttet til sikkerhet mot naturfare og tilsyn av hybler og boenheter. Dette iverksettes ut fra prioriterte krav satt av kommunal- og distriktsdepartementet.

Oppfatningen er at kommunen forfølger de saker man blir kjent med, men at saker ikke alltid avgjøres uten ugrunnet opphold. Bakgrunnen for dette ses i sammenheng med at kommunen kun har en byggesaksbehandler, som behandler både de ordinære byggesakene, samt har ansvaret for tilsyn og ulovlighetsoppfølging.

4 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren i Brønnøy kommune 6. juli 2023, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse (se vedlegg 2) til rapporten den 11. august. Uttalelsen har ikke medført behov for endringer i rapporten.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Revisor skal konkludere på grunnlag av de vurderinger som er foretatt i avsnitt 2.4 og 3.4.

Etter revisors gjennomgang av byggesaksbehandlingen konkluderes det med følgende:

- Kommunens dispensasjonspraksis er, ikke på alle punkter, i tråd med regelverket
- Kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging er i dag ikke fullt ut i tråd med regelverket

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren vektlegger følgende i sitt forbedringsarbeid omkring byggesaksbehandling:

- Sørge for større grad av samsvar mellom kommunens dispensasjonspraksis og krav i regelverket
- Sørge for at kommunens tilsyn- og ulovlighetsoppfølging skjer i samsvar med regelverket

KILDER

Lov og forskrift

- [Plan- og bygningsloven](#)
- [Byggesaksforskriften](#)

Forvaltningspraksis

- [Sivilombudet sak 2007/1783](#)

Forarbeider og stortingsmeldinger

- [Ot.prp. nr. 45 \(2007-08\)](#), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Veiledere

- Direktoratet for byggkvalitet. Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 7 Tidsfrister for saksbehandling - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)
- Fylkesmannen i Vestfold og Telemark. Dispensasjonsveileder: *Veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven kap. 19*. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)

Faglitteratur

- [Plan og bygningsrett, del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011.](#)

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Dispensasjonspraksis

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av rådighet over fast eiendom og kontroll med byggesaksvirksomheten. Hovedformålet i plan- og bygningsloven er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», jf. [pbl § 1-1](#), 1 ledd. I forarbeidene er det sagt at dette skal forstås som «... utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».¹⁵

Den som skal oppføre et byggverk må søke bygningsmyndighetene om tillatelse og formålet med søknadsordningen er å sette bygningsmyndighetene i stand til å føre kontroll med at det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven (pbl). Byggeretten innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å innvilge en søknad, dersom det omsøkte er i samsvar med plan- og bygningsloven. Etter en konkret vurdering kan også bygningsmyndighetene gi tillatelse til å fravike lovens bestemmelser gjennom dispensasjon. Adgangen til dispensasjon gjelder enkeltsaker. Er det tale om dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i 100-meterssonen langs sjø og vassdrag etter [pbl. § 1-8](#), skal regionale og statlige myndigheter gis anledning til å uttale seg¹⁶. Dersom kommunen har innvilget en dispensasjon, men ikke har sendt saken til forhåndsuttalelse til Statsforvalteren, skal kommunen sende vedtaket til Statsforvalteren. Statsforvalteren vil da vurdere om det er grunnlag for å påklage saken, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd¹⁷. Byggesaker som krever dispensasjon fra plan og planbestemmelser skal

¹⁵ Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 47-48

¹⁶ Plan og bygningsrett, *del 2 byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, Stein Ness, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Odd Jarl Pedersen, 2 utg, 2011, s 209

¹⁷ Dispensasjonsveileder, veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf](https://www.fylkesmannen.no/telemark/veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf) (statsforvalteren.no)

behandles av kommunen innen 12 uker, jf. [pbl. § 21-7](#). Den samme fristen gjelder også for saker om dispensasjon fra byggereglene¹⁸.

Av [pbl. § 19-1](#) fremgår to kumulative vilkår for dispensasjon som begge må være oppfylt for at søknaden skal kunne innvilges av kommunen. For det første må hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller formålsbestemmelsen, eller nasjonale og regionale interesser **ikke bli vesentlig tilsidesatt**. Og for det andre **må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene**.

Hvilke regionale og statlige myndigheter som blir berørt av et dispensasjonsvedtak vil bero på hva det dispenseres fra. Dersom det er spørsmål om å dispensere fra forbudet om tiltak i 100-meterssonen vil berørte regionale og statlig myndigheter kunne være Statsforvalteren, Fylkeskommunen, Kystverket og Havnevesenet mv¹⁹. Det fremgår av pbl. § 19-2 fjerde ledd at kommunen ikke bør 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. Dersom kommunen likevel velger å innvilge dispensasjon, krever dette særskilt begrunnelse, jf. kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven [§ 24](#) og [§ 25](#), samt Sivilombudsmannens uttalelse i sak [2011/2812](#) der kravene til dispensasjonsvedtak presiseres²⁰.

I den offentlige forvaltningen gjelder for øvrig det ulovfestede prinsippet at like saker skal behandles likt. Usaklig forskjellsbehandling kan medføre at et vedtak anses ugyldig. For at en anførsel om forskjellsbehandling skal føre frem, er det en forutsetning at det dreier seg om like saker både i faktisk og rettslig henseende. Likhetsprinsippet bygger på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at de forvaltningsavgjørelser som fattes må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet, jf. [Sivilombudet sak 2007/1783](#)

I Brønnøy kommune sitt delegeringsreglement står «*Rådmannen delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dersom det er tvil om et vedtak er av prinsipiell betydning har rådmannen plikt til å gå tilbake til det politiske organs om er tillagt avgjørelsesmyndighet.*

¹⁸ Innst. 270 L (2013–2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m. Se avsnitt 6.1.1.1 s. 23, hentet fra: [Inns-201314-270.fm \(stortinget.no\)](#)

¹⁹ Dispensasjonsveileder plan- og bygningsloven kap. 19, Statsforvalteren i Trøndelag, Trøndelag Fylkeskommune, 2021. Hentet fra: [d \(statsforvalteren.no\)](#)

²⁰ Dispensasjonsveileder, veileder for kommunens behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, 2020. Hentet fra: [veileder-for-dispensasjoner-etter-plan-og-bygningsloven-fmvt-juni-2020-bokmaal.pdf \(statsforvalteren.no\)](#)

Rådmannen treffer selv avgjørelse om videredelegering av delegert myndighet.

Rådmannen delegeres myndighet og oppgaver som er tillagt kommunen etter følgende lover med tilhørende forskrifter som ikke loven selv eller kommunestyret har tillagt andre:

Saker etter plan- og bygningsloven av 14.6.85

Avgjørelsesmyndigheten i alle bygge- og delingssaker som ikke er av prinsipiell betydning etter kap. 19 (jf ny plandel av 27.6.2008 nr 71) om dispensasjon og kap. 11-17 samt kap. 19 og 20 i denne loven, med tilhørende forskrifter og vedtekter, delegeres til rådmannen så langt dette ikke er i strid med lov og forskrifter ...»

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Saksbehandlingsfristen for dispensasjonssøknader skal overholdes
- Det skal vurderes opp mot delegeringsreglementet om dispensasjoner kan behandles administrativt
- Det skal vurderes om tiltak i strandsonen krever dispensasjon
- Dispensasjonssaker skal sendes på høring dersom saksområdet til andre myndigheter blir berørt
- Det bør ikke fattes dispensasjonsvedtak i strid med nasjonale og regionale interesser
- Det skal i saksbehandlingen ikke skje usaklig forskjellsbehandling

Tilsyn og ulovlighetsoppfølging

I utgangspunktet er det ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Grovt sagt kan man si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven. I [pbl § 25-1](#) er det nedfelt en tilsynsplikt for kommunene. Her gis kommunene en klarere plikt til å føre tilsyn i byggesaker, både generelt og konkret, der det foreligger klare ulovligheter. Det er imidlertid verken i lov eller forskrift fastsatt klare kriterier for fremgangsmåte, organisering, ressursbruk eller mål for omfanget fordi dette i overveiende grad vil være avhengig av kommunal praksis, kompetanse og ressurser²¹. Byggesaksforskriften (SAK10) [§ 15-1](#) utdyper pbl. § 25-1 og stiller krav om at kommunen skal ha en strategi for tilsyn. Oppfølging av ulovlige forhold skal inngå i tilsynsstrategien, jf. pbl. §§ 25-1 andre ledd og 32-1 første ledd. Det er også et krav om at hver gang kommunen har utført et tilsyn, skal det utarbeides en tilsynsrapport, jf. [SAK10 § 15-2](#).

²¹ Direktoratet for byggkvalitet (Dibk). Byggesaksforskriften (Sak10) med veiledning: [Kapittel 15 Kommunens tilsyn - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](#)

[Pbl. § 32-1](#) bestemmer at kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak. Slike saker omtales noen ganger som bagatellmessige ulovligheter. I [Ot.prp. nr. 45 \(2007-08\)](#) finner departementet at det vil svekke kommunenes plikt i for stor grad hvis adgangen til å unnlate oppfølging skal bero på kommunens skjønn, der kommunen tillates å legge vekt på egen kapasitet. Det betyr at kommunen ikke kan si at de ikke har ressurser til å følge opp ulovligheter så lenge ulovlighetene ikke er bagatellmessig.

Sivilombudet har i en sak i fra 2016 konstatert at den generelle saksbehandlingsfristen i [forvaltningsloven § 11 a](#) første ledd også gjelder for ulovlighetsoppfølging ([jf. pbl § 1-9](#)) og at saken da skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold» (SOM-2016-419)²². I en sak for Sivilombudet fra 2020 som også gjaldt ulovlighetsoppfølging, ble det pekt på at en tidsperiode på 11 måneder fra kommunen fikk kunnskap om ulovlighetene til varsel om retting og tvangsmulkt, ikke kunne anses som en saksbehandling «uten ugrunnet opphold» (SOM 2020/1831)²³

Ut fra dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Kommunen skal utarbeides en strategi for sin tilsynsvirksomhet• Kommunen skal utarbeide tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn• Overtredelser av plan- og bygningsloven, som kommunen blir kjent med, skal forfølges• Saker som gjelder ulovlighetsoppfølging, skal avgjøres uten ugrunnet opphold |
|---|

²² Sivilombudsmannen, sak 2016/419, hentet fra: [Kristiansund kommunes saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

²³ Sivilombudsmannen, sak 2020/1831, hentet fra: [Saksbehandlingstid i sak om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven - Sivilombudet](#)

VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Hei!

Her er kommer en uttalelse fra meg:

- Generelt: Bemanningssituasjonen i Plan og utvikling (PLUT) hvor byggesak er organisert under, har de senere år vært krevende. Dette har sammenheng med at sentrale personer er sluttet og at det ikke har vært mulig å få disse erstattet. Dette har medført at oppgaver er fordelt og ansvar rokert for å holde virksomheten i gang. For området byggesak er bemanningen og oppgavemengden har øk.
- Dispensasjon strandsoner. I kommuneplanens arealdel er det flere bestemmelser som legitimerer tiltak i strandsonen på tross av det generelle byggeforbudet gjennom Plan- og bygningslovens § 1-8. I en kommune hvor befolkningen i all hovedsak har bodd ved sjøen og innenfor byggeforbudssonen er det her de fleste tiltak skjer. Med Statens fortolkning om at 100-meters byggegrense mot sjø gjelder der annen bestemmelse ikke er vedtatt, får dette i en del tilfeller utilsiktede konsekvenser som ikke er like lett å forsvare eller forklare. Et eksempel på dette er at formelt sett vil det i deler av Brønnøysunds byområde gjelde bestemmelser om byggeforbud p.g.a. avstand til sjøen. Flere av de avvik som er påpekt i rapporten har formalistiske årsaker og mindre reelle problemstillinger. En kan ikke se at kommunen har betydelige problemstillinger eller utfordringer p.g.a. tiltak i strandsonen. Dette betyr likevel ikke at det ikke er forbedringspotensial innenfor saksfeltet. Dette tas til etterretning.
- Tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Med tidligere nevnte krevende bemanningssituasjon, er dette det området innenfor byggesak som først kommer til saldering. Kommunen har hatt en mild praksis vedr. bruk av straffebestemmelsene i PBL. og disse har i liten grad blitt benyttet. Politisk har det heller ikke vært gitt signaler om straffereaksjoner i saker med ulovlige tiltak. I enkelte saker har det vært invitert til å drøfte sanksjoner, uten at administrasjonen har fått noen tilbakemelding på dette. De fleste saker søkes løst gjennom dialog med tiltakshaver, også ved ulovlig gjennomføring. Selv om et tiltak er gjennomført uten tillatelse, kan det likevel godkjennes i ettertid dersom forutsetningene for dette er til stede.
Med de ressurser som er avsatt til tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil det være særdeles utfordrende å kunne følge opp de krav som følger av regelverket. Denne utfordringen må ses på fremover. Kanskje vil tilsynssamarbeid med flere kommuner være en løsning? Utfordringen med tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil en komme tilbake til i en egen sak som vil bli lagt fram for Driftsutvalg II.

Mvh
Frank



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisionmidtnorge.no

**SÆRUTSKRIFT FRA PROTOKOLL
MØTE I KONTROLLUTVALGET 19.09.2023
BRØNNØY KOMMUNE**

Sak 13/2023 – Rapport forvaltningsrevisjon [Byggesaksbehandling]

Vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Byggesaksbehandling» avgitt 16.08.2023 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Brønnøy kommune for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

- Er kommunens dispensasjonspraksis i tråd med regelverket?
- Er kommunens tilsynspraksis og ulovlighetsoppfølging i tråd med regelverket?

Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen konkluderer med at kommunens praksis ikke fullt ut er tråd med regelverket. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Rett utskrift bekreftes:

Sandnessjøen 21.09.2023
Tobias Langseth (sign.)
sekretariatsleder

Til kontrollutvalget i Brønnøy kommune

Sandnessjøen 10.11.2023

Saksbehandler:
Sekretariatsleder
Tobias Langseth

SAK 22/2023: INNFORING I KONTROLLUTVALGETS ROLLE & OPPGAVER

1: Innledning og bakgrunn

I samråd med utvalgets leder legges det opp til å gi kontrollutvalgsmedlemmene en orientering om hovedtrekkene i kontrollutvalgets rolle, oppgaver og ansvar. Opplegget gjennomføres i kontrollutvalgets ordinære møter, så langt tiden strekker til.

2: Aktuelle informasjonskilder [lenker]

NKRFs hjemmeside:

[Nyttig informasjon for kontrollutvalg - NKRF](#)

Nærmere om internkontroll [kommuneloven kapittel 25]:

[Internkontroll i kommunene - KS](#)

Hjemmeside Forum for kontroll og tilsyn:

[Forum for kontroll og tilsyn \(fkt.no\)](#)

«Kontrollutvalgsboken» i digital utgave:

[Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](#)

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget har fått en generell innføring i kontrollutvalgsarbeid.

Appendiks – utdrag fra kommuneloven

[Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

§ 23-2. Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget skal påse at

- a. kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte
- b. det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- c. det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, og av selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser i
- d. det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll)
- e. vedtak som kommunestyret eller fylkestinget treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp.

Kontrollutvalgets leder har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles. Utvalgets leder kan la ett av de andre medlemmene i utvalget utøve denne retten på sine vegne.

Kontrollutvalget kan kreve at kommunen eller fylkeskommunen legger fram enhver opplysning, redegjørelse eller dokument som utvalget finner nødvendig for å utføre sine oppgaver. Kontrollutvalget kan også foreta undersøkelser som det mener er nødvendige. Taushetsplikt er ikke til hinder for å gjennomføre kontrolltiltak etter dette leddet.

Kontrollutvalget har rett til å være til stede i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Kommunestyret og fylkestinget kan selv bestemme at denne retten ikke gjelder lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet eller fylkestinget og fylkesrådet.

Departementet kan gi forskrift om kontrollutvalgets oppgaver og saksbehandling.